

BVGer C-5935/2014 vom 9. Februar 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-02-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-5935_2014

FR: TAF C-5935/2014 du 9 février 2016

IT: TAF C-5935/2014 del 9 febbraio 2016

Regeste

Übriges

Erwägungen

E. 1

Angesichts des engen persönlichen und sachlichen Zusammenhangs der vorliegenden Streitsache rechtfertigt es sich, die Beschwerdeverfahren C-5935/2014 und C-5938/2014 zu vereinigen.

E. 2.1

Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das Bundesamt, welches mit der Anordnung von Ausreisebeschränkungen jeweils eine Verfügung im erwähnten Sinne und daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor (vgl. BVGE 2013/33 E. 1.1 und 1.2 m.H.).

E. 2.2

Das Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 2.3

Die Voraussetzungen von Art. 48 Abs. 1 Bst. a und b VwVG sind erfüllt. Weil die umstrittenen Verfügungen indes nur die Zeiträume vom 12. bis 16. September 2014 bzw. 19. bis 23. Oktober 2014 betrafen und die erlittenen Nachteile nicht mehr beseitigt werden können, ist das aktuelle praktische Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG) an sich dahingefallen. Von diesem Erfordernis ist vorliegend jedoch abzusehen, da sich die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen unter ähnlichen Umständen wieder stellen können, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine richterliche Prüfung möglich wäre (vgl. BVGE 2013/33 E. 1.4 m.H. oder Urteil des BGer 1C_370/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 1.2). Da die fraglichen Sachverhalte nicht identisch sind, gilt dies für beide Ausreisebeschränkungen. Zu prüfen gilt es daher im Folgenden nicht nur die streitigen Grundsatzfragen, sondern umfassend die Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügungen.

E. 3

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder

unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie - falls nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat - die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

E. 4

In formeller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 30 VwVG verletzt, indem sie ihm beide Male keine Gelegenheit gegeben habe, sich vorgängig zur entsprechenden Ausreisebeschränkung zu äussern.

E. 4.1

Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst eine Anzahl verschiedener verfassungsrechtlicher Garantien (vgl. etwa Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, 2000, S. 202 ff.; Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., 2008, S. 846 ff.). Zunächst - und für die Prozessparteien regelmässig im Vordergrund stehend - gehört dazu das Recht auf vorgängige Äusserung und Anhörung (vgl. Art. 30 Abs. 1 VwVG), welches den Betroffenen einen Einfluss auf die Ermittlung des wesentlichen Sachverhalts sichert. Die Behörde muss diese Äusserungen zur Kenntnis nehmen, sie würdigen und sich damit in der Entscheidungsfindung und -begründung sachgerecht auseinandersetzen (vgl. Art. 30 und Art. 32 Abs. 1 VwVG; Waldmann/Bickel, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 29 N. 80 ff., Art. 30 N. 3 ff. u. Art. 32 N. 7 ff.; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., 2013, N. 214 ff. u. N. 546 f.).

E. 4.2

Aus den Akten geht hervor, dass dem Beschwerdeführer keine Gelegenheit gegeben wurde, zu den angeordneten Ausreisebeschränkungen vorgängig Stellung zu nehmen. Die verfahrensrechtlichen Normen des Bundes erlauben den Erlass einer Verfügung ohne vorgängige Anhörung der betroffenen Partei bei Zwischenverfügungen, die nicht selbständig anfechtbar sind (Art. 30 Abs. 2 Bst. a VwVG), bei Verfügungen, die durch Einsprache anfechtbar sind (Art. 30 Abs. 2 Bst. b VwVG), bei begünstigenden Verfügungen (Art. 30 Abs. 2 Bst. c VwVG), bei Vollstreckungsverfügungen (Art. 30 Abs. 2 Bst. d VwVG) und bei anderen Verfügungen in einem erstinstanzlichen Verfahren, wenn Gefahr im Verzuge ist, den Parteien die Beschwerde gegen die Verfügung zusteht und ihnen keine andere Bestimmung des Bundesrechts einen Anspruch auf vorgängige Anhörung gewährleistet (Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG). Bei der hier einzig in Frage kommenden Ausnahmeregelung von Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG müssen die entsprechenden Voraussetzungen (Gefahr im Verzuge, volle Überprüfungsbefugnis der Beschwerdeinstanz und Vorbehalt der spezialgesetzlichen Bestimmung) kumulativ vorliegen. Mit "Gefahr im Verzuge" sind Fälle angesprochen, in denen die Betroffenen aufgrund wichtiger Anliegen und zeitlicher Dringlichkeit nicht vorgängig angehört werden können. Die Behörde hat dabei das Interesse an der sofortigen Verfügung (ohne vorgängige Anhörung) gegen das Interesse des Betroffenen an der Gewährung des rechtlichen Gehörs abzuwägen. Im Übrigen sind die Voraussetzungen von Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG restriktiv zu

handhaben, da eine nachträgliche Anhörung oft nur ein unvollkommener Ersatz für eine unterlassene vorgängige Anhörung darstellt (vgl. Waldmann/Bickel, a.a.O., Art. 30 N. 65 ff. m.H.).

E. 4.3

Gemäss Art. 24c Abs. 5 BWIS sind es die zuständigen kantonalen Polizeien und die Fachstelle Hooliganismus, welche den Erlass von Ausreisebeschränkungen beantragen können. Beim ersten, auf den 16. September 2014 angesetzten Champions League-Spiel Real Madrid CF gegen FC Basel in Madrid verhält es sich so, dass die Kantonspolizei Basel-Stadt den entsprechenden Antrag am 10. September 2014 an die Sektion Hooliganismus des Bundesamtes richtete. Diese hat die Eingabe geprüft und am 11. September 2014 ihrerseits eine Ausreisebeschränkung beantragt (siehe Sachverhalt Bst. D und Beilagen 5 der Vernehmlassung). Am 12. September 2014 hat die Vorinstanz daraufhin im dargelegten Sinne verfügt. Wegen des Datums der Sportveranstaltung konnte das rechtliche Gehör vor Erlass der Verfügung nicht mehr gewährt werden.

E. 4.4

Die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG sind für diese Partie klar gegeben. Mit der Ausreisebeschränkung soll verhindert werden, dass Personen, die im Inland aus Sicherheitsgründen von den Stadien ferngehalten werden, bei Sportanlässen im Ausland Gewalt ausüben können (vgl. Urteil 1C_370/2013 E. 5.2). Zur Zeit des Erlasses der angefochtenen Ausreisebeschränkung war im Falle des Beschwerdeführers ein Rayonverbot wirksam (dieses ist zwar angefochten worden, einen Antrag auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt am 25. April 2014 jedoch abgewiesen; siehe dazu sowie den weiteren diesbezüglichen Rechtsmittelverfahren E. 7.1 hiernach). Sodann war ein Stadionverbot in Kraft und ein Strafverfahren hängig. Sie stützten sich zur Hauptsache auf Ausschreitungen vor dem Fussballspiel FC Basel gegen FC Schalke 04 vom 1. Oktober 2013, in welche der Betroffene involviert war. Die Vorinstanz war des Weiteren darüber informiert, dass Szenekenner der Kantonspolizei Basel-Stadt den Beschwerdeführer als Risikofan einstufen und sie davon ausgingen, er werde sich nach Madrid begeben. Es bestand mithin Gefahr für ein bedeutendes öffentliches Anliegen. Wegen der bloss sechstägigen Zeitspanne zwischen polizeilichem Antrag und Champions League-Spiel war auch das zusätzliche Erfordernis der zeitlichen Dringlichkeit gegeben. Das Bundesamt hat nach Kenntnisnahme der Gefahrensituation denn umgehend verfügt (zum Ganzen vgl. wiederum Waldmann/Bickel, a.a.O., Art. 30 N. 68 und 69). Dass das rechtliche Gehör nicht vor der Gruppenauslosung der Champions League-Spiele - sie fand am 28. August 2014 statt - gewährt werden konnte, versteht sich von selbst, waren die Spielorte und damit die Daten der Auswärtsspiele doch noch gar nicht bekannt. Aber auch danach konnte die Vorinstanz nicht sofort eine Ausreisebeschränkung mit vorgängiger Anhörung erlassen. Vielmehr mussten durch die zuständigen Polizeibehörden und die Fachstelle Hooliganismus erst die notwendigen Abklärungen getätigt werden. Erst die Erkenntnis, wonach der Beschwerdeführer vorhabe, an die Champions League-Partie in Madrid zu reisen, lieferten dem Bundesamt (zusammen mit den bereits bekannten Fakten wie Rayonverbot, etc.) die relevanten Entscheidungsgrundlagen. Dies war, wie erwähnt (siehe E. 4.3), jedoch erst am 10. September 2014 der Fall. Weil die übrigen Voraussetzungen (volle Überprüfungsbefugnis einer Beschwerdeinstanz, kein Vorbehalt spezialgesetzlicher Bestimmungen) ohne Zweifel erfüllt sind, war es demnach zulässig, in Anwendung von

Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG darauf zu verzichten, den Betroffenen vorgängig anzuhören.

E. 4.5

Was die Begegnung Ludogorets Razgrad gegen FC Basel vom 22. Oktober 2014 anbelangt, so erliess die Vorinstanz die Ausreisebeschränkung gegen den Beschwerdeführer am 10. Oktober 2014, nachdem sie die entsprechenden Anträge am 8. Oktober 2014 (Kantonspolizei Basel-Stadt) bzw. 9. Oktober 2014 (Sektion Hooliganismus) erhalten hatte. Insoweit präsentiert sich die Situation ähnlich wie beim ersten Auswärtsspiel des FC Basel in der Champions League, mit dem Unterschied der etwas längeren Zeitspanne zwischen Antragstellung und Fussballmatch. Dass das öffentliche Interesse an der Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich solcher Sportveranstaltungen gewichtig erscheint, wurde bereits dargetan. Weil die Ausreisebeschränkung ihre Wirkungen bereits ab dem 19. Oktober 2014 entfalten sollte, war sodann wiederum Gefahr im Verzuge, hätte die fragliche Verfügung bei Gewährung des rechtlichen Gehörs doch kaum rechtzeitig zugestellt werden können.

E. 4.6

Auf Beschwerdeebene macht der Beschwerdeführer allerdings geltend, die Kantonspolizei Basel-Stadt habe schon am 10. September 2014 angekündigt, für alle Auswärtsspiele des FC Basel in der Champions League Ausreisebeschränkungen zu beantragen. Somit sei der Vorinstanz lange vor dem 8. Oktober 2014 bekannt gewesen, dass für die Begegnung in Bulgarien eine solche Massnahme verfügt würde. Wohl trifft zu, dass der damalige Antrag alle Auswärtsspiele des Teams in der Champions League-Gruppenphase im Fokus hatte, indessen ist es dem Bundesamt nur schon aus grundsätzlichen verfahrensmässigen Überlegungen nicht gestattet, pauschal und ohne Einzelfallprüfung derartige Entscheide zu verfassen. Von daher lässt sich nicht beanstanden, dass sich die Vorinstanz beim polizeilichen Antrag vom 10. September 2014 auf die Begegnung Real Madrid CF gegen FC Basel beschränkte und die späteren Ausreisebeschränkungen erst nach ergänzenden Abklärungen bzw. Aktualisierung des Sachverhalts erliess. Wie gerade dieses Beispiel zeigt, kamen zwischen den beiden Sportereignissen denn neue Informationen hinzu (Anwesenheit des Beschwerdeführers am Madrider Spiel, Vorwurf des Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen), welche in die zweite Ausreisebeschränkung vom 10. Oktober 2014 einflossen (vgl. Sachverhalt Bst. H). Es war folglich nicht angezeigt, das rechtliche Gehör im Hinblick auf die Partie Ludogorets Razgrad gegen FC Basel unmittelbar oder kurz nach dem 10. September 2014 zu gewähren.

E. 4.7

Zu keinem anderen Ergebnis führt der nachträgliche Hinweis in der Replik auf Art. 4 Abs. 2 BWIS. Laut dieser Bestimmung leisten die Kantone Amts- und Vollzugshilfe, soweit der Bund nach Verfassung und Gesetz für die innere Sicherheit die Verantwortung trägt. Der Beschwerdeführer verbindet damit den Vorwurf, die kantonalen Polizeien würden ihre Anträge verspätet an die Bundesbehörde weiterleiten, damit das rechtliche Gehör nicht gewährt werden könne. In concreto finden sich indessen keine Hinweise für ein bewusstes Hinauszögern durch die zuständigen Stellen. Zwar erfuhr das Bundesamt schon am 22. September 2014, dass der Beschwerdeführer am Spieltag in Madrid von einer Delegation von Szenekennern der Kantonspolizei Basel-Stadt identifiziert worden war (siehe Vernehmlassungsbeilage 8), allerdings lagen der verfügende Behörde damals nicht alle, den Erlass einer neuen Ausreisebeschränkung rechtfertigenden Informationen vor; insbesondere

fehlten hinreichende Hinweise darüber, ob die betreffende Person beabsichtige, an das nächste Champions League-Auswärtsspiel zu reisen. Kommt hinzu, dass die Vorinstanz anschliessend jeweils noch die gesetzlichen Voraussetzungen und die Verhältnismässigkeit der Massnahme zu prüfen und sie zu begründen hat. Erst danach war es legitim, die Kantonspolizei Basel-Stadt zur nochmaligen Antragstellung aufzufordern (zur Abwicklung solcher Verfahren siehe ergänzend E. 8.2 und 8.3 weiter hinten). Gegen ein systematisches Zuwarten spricht im Übrigen, dass dem Beschwerdeführer für die Begegnung Liverpool FC gegen FC Basel vom 9. Dezember 2014 mit Schreiben vom 24. Oktober 2014 später dann das rechtliche Gehör gewährt worden ist. Alles in allem bestand mithin auch beim Spiel Ludogorets Razgrad gegen FC Basel ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer sofortigen Verfügung ohne vorgängige Anhörung. Die diesbezüglichen Rügen erweisen sich somit als unbegründet.

E. 4.8

Schliesslich verlangt der Beschwerdeführer vollständige Akteneinsicht. Dem Gesuch um Akteneinsicht wurde seitens der Vorinstanz am 4. Februar 2015 entsprochen. Die sonstigen Einwände betreffen die materiell-rechtliche Würdigung.

E. 5

Materiell macht der Beschwerdeführer eine Verletzung von Bundesrecht, insbesondere von Art. 24c BWIS, geltend.

E. 5.1

Mit den am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Art. 24 ff. BWIS) sollten die Behörden die nötigen Handlungsinstrumente erhalten, um der zunehmenden Gewaltausübung rund um solche Anlässe Einhalt zu gebieten. Die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass der drei Massnahmen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam war damals umstritten und deshalb bis Ende 2009 befristet. In der Folge überführten die Kantone die befristeten BWIS-Bestimmungen per Konkordat praktisch unverändert ins kantonale Recht. Am 1. September 2010 trat das Konkordat in allen 26 Kantonen in Kraft und löste so die befristeten Massnahmen ab. Zudem sieht der unbefristet geltende Art. 24c BWIS als zusätzliche Massnahme des Bundes Ausreisebeschränkungen vor. Das revidierte BWIS trat mit der dazugehörigen Verordnung (VVMH) am 1. Januar 2010 in Kraft (zum Ganzen siehe Urteil 1C_370/2013 E. 3 m.H.).

E. 5.2

Gemäss Art. 24c Abs. 1 BWIS kann einer Person die Ausreise aus der Schweiz in ein bestimmtes Land für eine bestimmte Zeitdauer untersagt werden, wenn gegen sie ein Rayonverbot besteht, weil sie sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat (Bst. a), und aufgrund ihres Verhaltens angenommen werden muss, dass sie sich anlässlich einer Sportveranstaltung im Bestimmungsland an Gewalttätigkeiten beteiligen wird (Bst. b). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Nach Art. 24c Abs. 2 BWIS kann eine Ausreisebeschränkung ausserdem gegen eine Person verfügt werden, gegen die kein Rayonverbot besteht, sofern konkrete und aktuelle Tatsachen die Annahme begründen, dass sie sich im Bestimmungsland an Gewalttätigkeiten beteiligen wird.

E. 5.3

Dass eine Person sich anlässlich einer Sportveranstaltung in einem bestimmten Land an Gewalttätigkeiten beteiligen wird, ist nach Art. 7 Abs. 4 VVMH namentlich anzunehmen, wenn diese Person sich an Gewalttätigkeiten im Inland beteiligt hat (Bst. a), aufgrund von Informationen ausländischer Polizeistellen über die Beteiligung an Gewalttätigkeiten im Ausland bereits bekannt (Bst. b) oder Mitglied einer Gruppierung ist, die schon an Gewalttätigkeiten im In- oder Ausland beteiligt war (Bst. c). Für die Verfügung einer Ausreisebeschränkung müssen zudem Hinweise vorliegen, dass die Person oder die betreffende Gruppierung beabsichtigt, zu dem in Frage stehenden Sportanlass ins Ausland zu reisen (Art. 7 Abs. 5 VVMH).

E. 6.1

Die Ausreisebeschränkung ist eine präventive verwaltungsrechtliche Massnahme zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Sie dient der vorbeugenden Gefahrenabwehr und weist keinen pönalen Charakter auf (vgl. Urteil 1C_370/2013 E. 4.1 m.H.). In verfahrensrechtlicher Hinsicht gelangen deshalb nicht die strafprozessualen Grundsätze zur Anwendung, vielmehr gelten die Bestimmungen des BWIS, des VwVG und namentlich die Grundprinzipien des Verwaltungsrechts. In Bezug auf die Bedeutung der strafrechtlichen Würdigung des Sachverhalts ist festzuhalten, dass Strafurteile die Verwaltungsbehörde im Normalfall nicht binden. Der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung gebietet indessen, widersprüchliche Entscheidungen zu vermeiden. Die Verwaltungsbehörde soll deshalb nicht ohne Not von den tatsächlichen Feststellungen der Strafbehörden abweichen (vgl. BVGE 2013/33 E. 4.3 m.H.). Vorliegend ist allerdings noch kein Strafurteil ergangen (vgl. Sachverhalt Bst. Q).

E. 6.2

Gewalttätiges Verhalten oder Gewalttätigkeiten liegen gemäss Art. 4 Abs. 1 VVMH vor, wenn die betreffende Person im Vorfeld einer Sportveranstaltung, während einer solchen Veranstaltung oder im Nachgang dazu bestimmte Straftaten begangen oder hierzu angestiftet hat, darunter figurieren nebst einer Reihe sonstiger strafbarer Handlungen u.a. Angriff nach Art. 134 StGB (Bst. a), Landfriedensbruch nach Art. 260 StGB (Bst. h) und Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte nach Art. 285 StGB (Bst. i). Das Konkordat umschreibt den Begriff des gewalttätigen Verhaltens in seinem Art. 2 in gleicher Weise (siehe auch Urteil des BVGer A-2024/2015 vom 1. September 2015 E. 4.1).

E. 6.3

Die Behörden müssen den Vorwurf der Beteiligung an Gewalttätigkeiten nachweisen (Art. 24c Abs. 1 Bst. a BWIS). Ein förmlicher strafprozessualer Beweis ist aber nicht erforderlich. Polizeiliche Massnahmen zur Gefahrenabwehr werden auf entsprechende Anzeichen hin getroffen. Für den Erlass einer präventiven Massnahme wie der Ausreisebeschränkung genügt gemäss Praxis eine hinreichend begründete Vermutung (vgl. Urteil 1C_370/2013 E. 4.4). Als Nachweis gewalttätigen Verhaltens gelten etwa Gerichtsurteile und polizeiliche Anzeigen (Art. 5 Abs. 1 Bst. a VVMH) oder Stadionverbote (Art. 5 Abs. 1 Bst. c VVMH). Ferner können glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals sowie der Sportverbände und -vereine (Art. 5 Abs. 1 Bst. b VVMH) als entsprechende Hinweise dienen. Sie sind im Einzelfall zu prüfen und zu gewichten und dienen als Indizien für das Vorliegen der Voraussetzung des gewalttätigen Verhaltens (vgl. BVGE 2014/46 E. 4.2 oder BVGE 2013/33 E. 6.2.2 m.H.). Die Anordnung von konkreten Massnahmen hängt sodann

von der Art und Schwere des gewalttätigen Verhaltens ab und muss verhältnismässig sein (vgl. A-2024/2015 E. 4.2.1).

E. 7.1

Zur Zeit des Erlasses der angefochtenen Ausreisebeschränkungen war ein am 22. Januar 2014 verfügtes Rayonverbot wirksam. Entgegen der vor-instanzlichen Darstellung hat der Betroffene dagegen mehrere Rechtsmittel ergriffen. So hat er am 31. Januar 2014 Rekurs angemeldet und dazu am 20. Februar 2014 eine Begründung nachgereicht. Weil das zuständige Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt dem Verfahrensantrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung mit Zwischenentscheid vom 25. April 2014 nicht stattgab, durfte das Bundesamt in seinen Verfügungen vom 12. September 2014 bzw. 10. Oktober 2014 aber ohne weiteres darauf abstellen. Mit Entscheid vom 23. Oktober 2014 hat die erste kantonale Rechtsmittelbehörde den Rekurs abgewiesen. Mittels Eingaben vom 3. November 2014 (Anmeldung des Rekurses) und 21. November 2014 ist der Beschwerdeführer in der Folge an die nächst höhere Instanz bzw. das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt gelangt. Mangels entsprechender verfahrensmässiger Anordnungen hatte das Rayonverbot auch danach - bis zu dessen Ablauf am 21. Januar 2015 - Bestand. Das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt seinerseits hat mit Urteil vom 2. September 2015 festgestellt, das Rayonverbot sei dem Grundsatz nach gerechtfertigt gewesen. Die teilweise Gutheissung erfolgte wegen der in sachlicher Hinsicht unverhältnismässigen Ausgestaltung der Massnahme (vgl. Urteil VD.2014.248). Die Angelegenheit ist zur Zeit vor dem Bundesgericht hängig (siehe Sachverhalt Bst. P). Mit Blick auf Art. 24c Abs. 1 Bst. a BWIS gilt es aber unabhängig davon in erster Linie zu prüfen, ob das Rayonverbot seinerzeit erlassen wurde, weil sich der Beschwerdeführer anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten beteiligt hatte. Besagte Massnahme, welche für die Zeitspanne vom 22. Januar 2014 bis 21. Januar 2015 ausgesprochen worden war, wird mit den Ausschreitungen vom 1. Oktober 2013 zwischen Supportern des FC Basel und denjenigen des FC Schalke 04 begründet. Der Betroffene habe sich im "gewaltausübenden Mob" mit bewegt und anhand von Videobildern eindeutig identifiziert werden können. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt habe gegen ihn deswegen ein Verfahren wegen Landfriedensbruchs, Angriffs, Raufhandel, Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte sowie Verstosses gegen das Vermummungsverbot eingeleitet. Die Massnahme wird also mit einem gewalttätigen Verhalten begründet. Der Beschwerdeführer beschränkt sich auf eine nicht näher substantiierte Bestreitung seiner aktiven Teilnahme an diesen Ausschreitungen. Unbestritten ist, dass es am 1. Oktober 2013 anlässlich des Champions League-Spiels FC Basel gegen den FC Schalke 04 gut zwei Stunden vor dem Anpfiff vor dem Stadion zu heftigen Ausschreitungen gekommen ist. Dabei mussten polizeiliche Einsatzkräfte die beiden in mehreren Wellen aufeinander losgehenden Fanlager mit kollektiven Einsatzmitteln auseinanderhalten. Ausgangspunkt für Massnahmen wie das Rayonverbot bildet in der Regel ein - ausreichend erhärteter - Verdacht (vgl. BGE 137 I 31 E. 5.2). Das kantonale Justiz- und Sicherheitsdepartement und das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt erachteten den verlangten Nachweis in ihren Entscheiden vom 23. Oktober 2014 bzw. 2. September 2015 aufgrund einer Strafanzeige, glaubwürdiger polizeilicher Aussagen sowie von Videoaufnahmen als erbracht. Die verwendeten Beweismittel gelten auch beim Erlass von Ausreisebeschränkungen als glaubwürdige Nachweise (vgl. etwa Art. 5 Abs. 1 Bst. a und b VVMH). Im dargelegten Kontext beruhen die angefochtenen Verfügungen auf hinreichenden Verdachtsmomenten. Losgelöst von der strafrechtlichen

Würdigung spricht die Aktenlage hier mithin dafür, dass der Beschwerdeführer sich an einer öffentlichen Zusammenrottung beteiligt hat, bei der Menschen verletzt wurden. Selbst wenn er hierbei nicht handgreiflich geworden sein sollte, würde ihn dies nicht entlasten. Vielmehr genügt es, dass er wissentlich und willentlich Teil dieser Ansammlung angreifender Fans war. Anders verhielte es sich, wenn er sich bewusst von den Tumulten ferngehalten oder davon wegbewegt hätte, wovon nicht auszugehen ist. Ohnehin richten sich die Massnahmen von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vordringlich gegen von Gruppen begangene Gewalttätigkeiten (vgl. BVGE 2013/33 E. 5.5.5). Es bestehen daher keine Zweifel, dass das Rayonverbot aufgrund einer Verwicklung des Betroffenen in konkrete Ausschreitungen angeordnet worden war.

E. 7.2

Ein weiteres Indiz für gewalttätiges Verhalten kann in dem vom Schweizerischen Fussballverband am 11. Februar 2014 ausgesprochenen zweijährigen Stadionverbot erblickt werden (gültig vom 12. Februar 2014 bis 11. Februar 2016). Das Stadionverbot besteht aus dem gleichen Grund wie das Rayonverbot. Solange das Rayonverbot nicht wieder aufgehoben wird, durfte das Bundesamt davon ausgehen, das Stadionverbot sei ebenfalls begründet (vgl. BVGE 2014/46 E. 4.3.2 in fine). Gegen diese Massnahme hat der Beschwerdeführer kein Rechtsmittel eingelegt. Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. c VVMH können Stadionverbote bereits als Nachweis gewalttätigen Verhaltens dienen.

E. 7.3

Sodann verweist die Vorinstanz auf das hängige Strafverfahren. Wie angetönt, können Ausreisebeschränkungen unabhängig von einer strafrechtlichen Verurteilung angeordnet werden (siehe E. 6.1 hiervor oder BVGE 2014/46 E. 4.4.1). Als Anzeichen, auf welche hin derartige Massnahmen getroffen werden können, kommt grundsätzlich jede Art rechtskonformer Informationsbeschaffung in Betracht (vgl. Urteil des BGer 1C_50/2010 vom 16. November 2010 E. 5.2 m.H.). Die Behörden sind einzig gehalten, die Voraussetzungen der ins Auge gefassten Massnahme danach im Einzelfall zu prüfen. Als zusätzliches begründendes Element figuriert in der angefochtenen Verfügung vom 10. Oktober 2014 (zweites Champions-League Auswärtsspiel in Bulgarien) der Vorwurf des Missachtens der ersten Ausreisebeschränkung. Das diesbezügliche Strafverfahren betreffend Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen (es wurde am 13. November 2014 mit dem unter E. 7.1 [erster Abschnitt in fine] aufgeführten Strafverfahren vereinigt) ist noch nicht abgeschlossen. Ob allein damit eine solche Massnahme begründet werden könnte, erscheint im Kontext von Art. 4 Abs. 1 VVMH zwar fraglich, mag aber offen bleiben, zumal die bereits aufgelisteten Verdachtsmomente für den nach Art. 24c Abs. 1 Bst. a BWIS geforderten Nachweis zweifelsohne ausreichen.

E. 7.4

Des Weiteren ist zu prüfen, ob wegen des Verhaltens des Beschwerdeführers angenommen werden musste, dass er sich anlässlich einer Sportveranstaltung im Bestimmungsland an Gewalttätigkeiten beteiligen würde (Art. 24c Abs. 1 Bst. b BWIS). Die Vorinstanz ging davon aus, dass sich der Adressat der Verfügungen an den Champions League-Spielen vom 16. September 2014 bzw. 22. Oktober 2014 an Gewalttätigkeiten beteiligen werde. Diese Vermutung gründete zum Einen im bisherigen Verhalten, das zu einem Rayonverbot, einem Stadionverbot und einem Strafverfahren geführt hatte (siehe vorne E. 7.1 - 7.3). Zum Anderen war das Bundesamt von der Kantonspolizei Basel-Stadt dahingehend informiert

worden, dass der Beschwerdeführer als Risikofan bekannt und er anlässlich von Sportveranstaltungen zum Teil massiv gewalttätig in Erscheinung getreten sei sowie dass er sich auch bei Auseinandersetzungen mit gegnerischen Fangruppierungen im Ausland nicht zurückhalten werde. Diese Indizien rechtfertigten die Annahme, dass der Betroffene sich an den Partien in Madrid und Sofia an Gewalttätigkeiten beteiligen würde. Nicht massgebend ist demgegenüber, dass der Beschwerdeführer behauptet, er sei bei Fussballveranstaltungen des FC Basel nicht immer wieder negativ aufgefallen und er bestreitet, einer Fanvereinigung anzugehören. Für den Erlass einer Ausreisebeschränkung genügte, wie anderer Stelle dargetan, vielmehr eine hinreichend begründete Befürchtung oder Vermutung (vgl. E. 6.3 vorstehend oder Urteil 1C_370/2013 E. 4.4).

E. 7.5

Der Vorinstanz wurden ferner Hinweise zugetragen, wonach der Beschwerdeführer vorhatte, sich zu besagten Sportanlässen ins Ausland zu begeben (Art. 7 Abs. 5 VVMH). So wusste das Bundesamt von Szenekennern der Kantonspolizei Basel-Stadt, dass damit gerechnet werden müsse, der Betroffene werde nach Madrid und Sofia reisen. Er gehöre zur Gruppe gewaltbereiter Anhänger, welche regelmässig bei Auswärtsspielen des FC Basel im In- und Ausland vor Ort erschienen. Wie aus dem Sachverhalt hervorgeht, hat der Beschwerdeführer jedenfalls die Reise nach Madrid tatsächlich angetreten (vgl. Sachverhalt Bst. F). Damit sind die Voraussetzungen einer Ausreisebeschränkung dem Grundsatz nach in beiden Fällen erfüllt.

E. 7.6

Der Beschwerdeführer kritisiert zudem, die Ausreisebeschränkungen liefen in der vorliegenden Ausgestaltung auf eine Schriftensperre hinaus und erwiesen sich somit als willkürlich. Angesprochen ist damit das Verhältnismässigkeitsprinzip. Gemäss Rechtsprechung gehen die mit einer Massnahme gemäss Art. 24c BWIS verfolgten öffentlichen Interessen dem privaten Interesse einer Person, ein Fussballspiel im Ausland zu besuchen, allerdings klar vor (BVGE 2013/33 E. 7.2.1 - 7.2.3 oder Urteil 1C_370/2013 E. 5.1 und 5.2). Die beiden vorinstanzlichen Verfügungen sind zeitlich begrenzt (je vier Tage bzw. im Vergleichsfall drei Tage; Art. 24c Abs. 3 BWIS und Art. 7 Abs. 2 VVMH). Auch räumlich lassen sich die Ausreisebeschränkungen nicht beanstanden, erfasst ein solches Verbot doch nicht nur den direkten Grenzübertritt, sondern jede Ausreise, mit der ein Aufenthalt im Bestimmungsland angestrebt wird (vgl. Botschaft Änderung BWIS 2005, in BBl 2005 5632; Art. 24c Abs. 4 BWIS). Bedingt durch die Austragungsorte beschränken sich die angefochtenen Verfügungen nicht auf die Nachbarländer der Schweiz, sondern erstrecken sich auf weitere Staaten (konkret die benachbarten Länder von Spanien und Bulgarien), um den Zweck der Massnahme erreichen zu können. Nicht gefolgt werden kann der in der Beschwerdeschrift geäusserten Auffassung, die Ausreisebeschränkungen seien "nicht ausreichend klar bestimmt". Vielmehr geht aus den entsprechenden Formulierungen unmissverständlich hervor, dass es sich stets nur um ein Ausreiseverbot für ein ganz bestimmtes Champions League-Gruppenspiel handelt (siehe dazu die Erläuterungen unter Ziff. 2.4.c der Vernehmlassung oder Sachverhalt Bst. E und H). Die beiden kurzfristigen Ausreisebeschränkungen vom 12. September 2014 und 10. Oktober 2014 erscheinen demnach als für den Beschwerdeführer zumutbare Einschränkungen der Bewegungsfreiheit.

E. 7.7

Jeglicher Grundlage entbehren nach dem Gesagten überdies die (überwiegend in der Replik) erhobenen Vorwürfe, die Vorinstanz habe der Ausgestaltung von Art. 24c Abs. 1 BWIS als Kann-Vorschrift zu wenig Rechnung getragen und keine individuelle Güterabwägung vorgenommen. Dass eine Einzelfallprüfung stattgefunden haben muss, ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass den angesprochenen Ausreisebeschränkungen (jeweils für 19 Personen pro Auswärtsspiel des FC Basel in der Champions League) zum Teil unterschiedliche verfahrensauslösende Ereignisse zu Grunde liegen. Die vorgenommene Interessenabwägung wiederum manifestiert sich in der Darlegung der Verdachtsmomente einerseits, der klaren zeitlichen und räumlichen Begrenzung der Massnahmen andererseits. Eine wertende Gewichtung der sich entgegenstehenden Interessen führt das Bundesverwaltungsgericht mithin zum Ergebnis, dass die verfügten Ausreisebeschränkungen eine verhältnismässige und angemessene Massnahme zum Schutz der öffentlichen Sicherheit darstellten.

E. 8

Mit Blick auf den Erlass der Ausreisebeschränkungen rügt der Beschwerdeführer, nebst der bereits geprüften Verletzung des rechtlichen Gehörs (E. 4.1 - 4.7 weiter oben), schliesslich einen Verstoss gegen Treu und Glauben und das Willkürverbot sowie die Verletzung seiner Persönlichkeitsrechte.

E. 8.1

Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV). Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Behörden und Private müssen in ihren Rechtsbeziehungen aufeinander Rücksicht nehmen. Im Verwaltungsrecht wirkt sich dieser Grundsatz vor allem in Form des Vertrauensschutzes aus. Zudem verbietet er Behörden wie Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Beziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.5.1; BGE 136 II 187 E. 8.1; Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, N. 1964 f.; Häfelin et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, Rz. 818 ff. je m.H.).

E. 8.2

Die Vorinstanz erliess die Ausreisebeschränkung für das Spiel Real Madrid CF gegen FC Basel am 12. September 2014, mit Wirkung ab 23 Uhr gleichen Datums bis 16. September 2014, 23 Uhr. Wohl entfaltete diese Verfügung ihre Wirkung schon vor deren Zustellung, darin kann aber kein rechtsstaatlich problematisches Verhalten erblickt werden. Gerade bei präventivpolizeilichen Massnahmen wie Ausreisebeschränkungen besteht im erstinstanzlichen Verfahren ein Zielkonflikt zwischen der Gewährleistung eines effektiven Zugangs zum Gericht und dem Erlass einer materiell richtigen Verfügung. Diese Ziele liegen beide gleichermassen im Interesse der Betroffenen. Vorliegend war das Bundesamt gehalten, das Verfahren beförderlich zu behandeln (vgl. Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., 2008, S. 840 ff.) und die Ausreisebeschränkung ohne Verzug zu erlassen, sobald die notwendigen Abklärungen getätigt waren (siehe auch E. 4.4, 4.6 und 4.7 hiervoor). Da die Verfügung erst kurz vor dem Sportanlass eröffnet wurde, konnte nur eine nachträgliche gerichtliche Prüfung stattfinden. Dies ist jedoch nicht auf treuwidriges Verhalten der Vorinstanz zurückzuführen; viel eher handelt es sich um eine Folge der gesetzlichen

Voraussetzungen der Ausreisebeschränkung. Art. 24g BWIS sieht sodann klar vor, dass der Beschwerde nur aufschiebende Wirkung zukommt, wenn dadurch der Zweck der Ausreisebeschränkung nicht gefährdet wird und wenn das Gericht diese ausdrücklich gewährt. Die verfügte Massnahme soll also grundsätzlich auch nach der Ergreifung des Rechtsmittels vollstreckbar sein. Eine Verletzung von Art. 5 Abs. 3 oder Art. 9 BV liegt selbst dann nicht vor, wenn die Behandlung des Gesuchs um Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde - wie beim Spanien-Spiel - nicht mehr rechtzeitig möglich war (zum Ganzen vgl. BVGE 2013/33 E. 8.2.2 und 8.2.3 m.H.). Ebenso wenig kann in diesem Zusammenhang von Willkür die Rede sein.

E. 8.3

Analoges lässt sich mit Blick auf die Begegnung Ludogorets Razgrad gegen den FC Basel festhalten, wobei es dem Beschwerdeführer bei der zweiten Ausreisebeschränkung möglich war, rechtzeitig ein Rechtsmittel zu ergreifen. Auch über das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung hat das Bundesverwaltungsgericht noch knapp vor dem Spiel in Sofia befunden. Dass in beiden Fällen lediglich eine nachträgliche Prüfung der Rechtmässigkeit stattfinden konnte, ist angesichts der besonderen gesetzlichen Voraussetzungen der Ausreisebeschränkung und des daraus folgenden allenfalls geringen Zeitraums zwischen Verfügungseröffnung und Wirksamkeit (siehe E. 8.2 vorne) hinzunehmen. Auch in anderen Bereichen des Verwaltungsrechts erfahren die von einer Verfügung betroffenen Personen einen möglicherweise nicht wieder gutzumachenden Nachteil tatsächlicher Natur, ohne dass deshalb auf eine Verletzung des Willkürverbots zu schliessen wäre.

E. 8.4

Hingegen trifft zu, dass der Vorinstanz bei der Zustellung der ersten Ausreisebeschränkung im Falle einer anderen Person ein Fehler unterlaufen ist. So hat sie auf jener, ebenfalls vom 12. September 2014 datierenden Empfangsbestätigung zwar den richtigen Adressaten aufgeführt, in der fraglichen Bescheinigung figurieren indessen Name, Vorname, Geburtsdatum und Geburtsort des Beschwerdeführers (siehe Verfahren BVGer C-5950/5953/2014). Allerdings handelt es sich um ein blosses Versehen ohne Auswirkungen auf die Rechtswirksamkeit der jeweiligen Ausreisebeschränkung. Die Empfangsbestätigung bildet ohnehin nicht Bestandteil der angefochtenen Verfügung. Im vorliegenden Verfahren hat allerdings keine Vermengung von Namen stattgefunden. Anzumerken wäre an dieser Stelle, dass die beiden Personen, deren Daten im obgenannten Beschwerdeverfahren vermischt worden sind, in denselben Fankreisen verkehren. Für rege Kontakte untereinander spricht nur schon das koordinierte Vorgehen bei der Anfechtung der in Frage stehenden Ausreisebeschränkungen (fast identische Beschwerdeschriften gleichen Datums). Inwiefern dadurch Persönlichkeitsrechte verletzt worden sein sollten, bleibt unerfindlich. Bei gegebener Sachlage und diesem Verfahrensausgang werden sämtliche der gestellten Feststellungsbegehren hinfällig.

E. 9

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtenen Verfügungen Bundesrecht nicht verletzen und den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig feststellen; sie sind auch angemessen (vgl. Art. 49 VwVG). Die sich gegen beide Ausreisebeschränkungen richtende Beschwerde vom 14. Oktober 2014 ist daher abzuweisen.

E. 10

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dispositiv Seite 23

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