

# **BVGer F-6589/2014 vom 20. Juli 2016**

Bundesverwaltungsgericht, 2016-07-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_F-6589\\_2014](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-6589_2014)

FR: TAF F-6589/2014 du 20 juillet 2016

IT: TAF F-6589/2014 del 20 luglio 2016

## **Regeste**

Übriges

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Angesichts des engen persönlichen und sachlichen Zusammenhangs der vorliegenden Streitsache rechtfertigt es sich, die Beschwerdeverfahren F-6589/2014 und F-6998/2014 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 auf Seiten des Beschwerdeführers erfüllt. Weil die umstrittenen Verfügungen indes nur die Zeiträume vom 19. bis 23. Oktober 2014 bzw. 6. bis 10. Dezember 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. 4.1**

Wie beantragt, wurden die Akten der Staatsanwaltschaft des Kantons E. \_\_\_\_\_, soweit erforderlich, beigezogen. Das Bundesverwaltungsgericht beschränkte sich, entgegen der gestellten Verfahrensanhträge, nicht auf das aufgrund des Vorfalles vom 26. März 2014 eingeleitete Strafverfahren (siehe Sachverhalt Bst. U sowie E. 7.7 und 7.8 weiter hinten). Berücksichtigung fand überdies das vor dem Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons E. \_\_\_\_\_ hängige Verfahren i.S. Rayonverbot.

#### **E. 4.2**

Ansonsten rügt die Parteivertreterin in formeller Hinsicht in erster Linie, die Vorinstanz habe den Anspruch ihres Mandanten auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 30 VwVG verletzt, indem sie ihm beide Male keine Gelegenheit gegeben habe, sich vorgängig zur entsprechenden Ausreisebeschränkung zu äussern.

#### **E. 4.3**

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 Sachverhaltes 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, 2. Aufl. 2016, Art. 29 N. 80 ff., Art. 30 N. 3 ff. u. Art. 32 N. 8 ff.; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., 2013, N. 214 ff. u. N. 546 f.).

#### **E. 4.4**

Aus den Akten geht hervor, dass dem Beschwerdeführer keine Gelegenheit gegeben wurde, zur ersten Ausreisebeschränkung vom 10. Oktober 2014 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. 68 ff. m.H.).

#### **E. 4.5**

Gemäss Art. 24c Abs. 5 BWIS sind es die zuständigen kantonalen Polizeien und die Fachstelle Hooliganismus, welche beim Bundesamt den Erlass von Ausreisebeschränkungen beantragen können. Bei dem auf den 22. Oktober 2014 angesetzten Champions League-Spiel H. \_\_\_\_\_ gegen FC A. \_\_\_\_\_ in Z. \_\_\_\_\_ verhält es sich so, dass die Kantonspolizei E. \_\_\_\_\_ den entsprechenden Antrag am 8. Oktober 2014 an die Sektion Hooliganismus richtete. Diese hat die Eingabe geprüft und am 9. Oktober 2014 ihrerseits eine Ausreisebeschränkung beantragt (siehe Beilagen 8 und 13 der dazugehörigen Vernehmlassung vom 17. Dezember 2014). Am 10. Oktober 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. 4.6**

Die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG sind für diese Partie 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 waren im Falle des Beschwerdeführers ein Rayonverbot aktiv (angefochten, aber ohne aufschiebende Wirkung), ein Stadionverbot in Kraft sowie ein Strafverfahren hängig. Sie stützten sich zur Hauptsache auf einen gewalttätigen Vorfall im Anschluss an das Fussballspiel FC A. \_\_\_\_\_ gegen FC B. \_\_\_\_\_ vom 26. März 2014, in welchem der Betroffene laut einer Anzeige von Privatpersonen angeblich involviert gewesen sein soll. Zudem wurde ihm in allgemeiner Weise vorgeworfen, bei Fussballveranstaltungen auch sonst immer wieder negativ aufgefallen zu sein. Die Vorinstanz war des Weiteren darüber informiert, dass Szenekenner der Kantonspolizei E. \_\_\_\_\_ den Beschwerdeführer als Risikofan einstufen und sie davon ausgingen, er werde sich nach Z. \_\_\_\_\_ begeben. Jedenfalls zum damaligen Zeitpunkt (dem Rekurs i.S. Rayonverbot wurde erst Monate später - am 16. März 2015 - auf aufschiebende Wirkung zuerkannt [siehe Sachverhalt Bst. O]) bestand mithin Gefahr für ein bedeutendes öffentliches Anliegen. Wegen der vergleichsweise kurzen Zeitspanne zwischen polizeilichem Antrag (8. Oktober 2014) und Champions League-Spiel (22. Oktober 2014) war auch das zusätzliche Erfordernis der zeitlichen Dringlichkeit gegeben. Weil die Ausreisebeschränkung ihre Wirkungen bereits ab dem 19. Oktober 2014 entfalten sollte, war nämlich Gefahr im Verzuge, hätte die fragliche Verfügung bei Gewährung des rechtlichen Gehörs doch kaum rechtzeitig zugestellt werden können. Das Bundesamt hat nach Kenntnisnahme der Gefahrensituation denn umgehend verfügt (zum Ganzen vgl.

wiederum Waldmann/Bickel, a.a.O., Art. 30 N. 72). Da die übrigen Voraussetzungen (volle Überprüfungsbefugnis einer Beschwerdeinstanz, kein Vorbehalt spezialgesetzlicher Bestimmungen) ohne Zweifel erfüllt sind, war es von daher zulässig, in Anwendung von Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG darauf zu verzichten, den Betroffenen vorgängig anzuhören.

#### **E. 4.7**

Die Parteivertreterin wendet allerdings ein, die Daten und Austragungs-orte der Champions League-Gruppenspiele seien schon ab dem 28. August 2014 (dem Tag der Auslosung) bekannt gewesen, weshalb nicht ersichtlich werde, weshalb das Bundesamt mit den angefochtenen Verfügungen solange zugewartet habe. Dem ist zu entgegnen, dass die Vorinstanz nach dem obgenannten Datum nicht sofort eine Ausreisebeschränkung mit vorgängiger Anhörung erlassen konnte. Vielmehr mussten durch die zuständigen Polizeibehörden und die Fachstelle Hooliganismus die notwendigen Abklärungen getätigt werden. Erst die Erkenntnis, wonach der Beschwerdeführer vorhabe, an die Champions League-Partie in Z. \_\_\_\_\_ zu reisen, lieferten dem Bundesamt (zusammen mit den bereits bekannten Fakten wie aktives Rayonverbot, hängiges Ermittlungsverfahren, etc.) die relevanten Entscheidungsgrundlagen. Dies war, wie erwähnt (siehe E. 4.5), jedoch erst am 8. Oktober 2014 der Fall.

#### **E. 4.8**

Es stellt sich allenfalls die Frage, ob die betreffende Ausreisebeschränkung nicht bereits nach dem 10. September 2014 hätte ins Auge gefasst werden müssen, hat die Kantonspolizei E. \_\_\_\_\_ an jenem Datum doch für alle Auswärtsspiele des FC A. \_\_\_\_\_ in der Champions League Ausreisebeschränkungen beantragt (vgl. Sachverhalt Bst. F). 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. Insoweit lässt sich nicht beanstanden, dass sich die Vorinstanz beim polizeilichen Antrag vom 10. September 2014 auf die Begegnung F. \_\_\_\_\_ gegen FC A. \_\_\_\_\_ beschränkte (hier nicht Verfahrensgegenstand) und die späteren Ausreisebeschränkungen erst nach ergänzenden Abklärungen bzw. Aktualisierung des Sachverhalts erliess. Es war folglich nicht angezeigt, das rechtliche Gehör im Hinblick auf die Partie H. \_\_\_\_\_ gegen FC A. \_\_\_\_\_ unmittelbar oder kurz nach dem 10. September 2014 zu gewähren (siehe die vom Verfahrensablauf her ähnlich gelagerten Urteile des BVGer C-5932/2014 vom 2. Dezember 2015 E. 4.6, C-5950/2014 vom 7. Januar 2016 E. 4.6 und C-5935/2014 vom 9. Februar 2016 E. 4.6).

#### **E. 4.9**

Soweit die Rechtsvertreterin in der Replik vom 2. März 2015 im Nachhinein auf die Gefahr aufmerksam macht, das Recht auf vorgängige Anhörung könnte durch verspätete Anfragen der Polizeien bzw. der Zentralstelle Hooliganismus systematisch verletzt bzw. ausgehöhlt werden, lässt sich festhalten, dass in concreto keine Hinweise für ein bewusstes Hinauszögern durch die zuständigen Stellen vorliegen. Daran ändert auch der Einwand nichts, die polizeilichen Anträge vom 8. Oktober 2014 für die restlichen Auswärtsspiele des FC A. \_\_\_\_\_ gegen H. \_\_\_\_\_ und den I. \_\_\_\_\_ seien auf "Bitte der fedpol" erfolgt (siehe wiederum Beilage 8 der Vernehmlassung vom 17. Dezember 2014). Dieses Vorgehen erklärt sich, wie erwähnt, durch den Umstand, dass die Kantonspolizei am 10.

September 2014 gleich für alle drei Champions League-Begegnungen des FC A.\_\_\_\_\_ im Ausland solche Massnahmen beantragte hatte, was mit dem Gebot der Einzelfallprüfung nicht vereinbar wäre. Darüber hinaus fehlten Mitte September 2014 hinreichende Hinweise darüber, ob die betreffende Person beabsichtige, an das nächste Champions League-Auswärtsspiel zu reisen. Gegen ein systematisches Zuwarten spricht im Übrigen, dass dem Beschwerdeführer für die Partie H.\_\_\_\_\_ gegen FC A.\_\_\_\_\_ vom 9. Dezember 2014 mit Schreiben vom 24. Oktober 2014 das rechtliche Gehör gewährt worden ist. Alles in allem bestand beim Spiel H.\_\_\_\_\_ gegen FC A.\_\_\_\_\_ demnach ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer sofortigen Verfügung ohne vorgängige Anhörung. Für die letzte Begegnung in England hat das Bundesamt dem Verfügungsadressaten, wie eben dargetan, hingegen eine Äusserungsmöglichkeit eingeräumt. Die Zustellung des diesbezüglichen Schreibens erfolgte an die korrekte Adresse, wurde vom Beschwerdeführer jedoch nicht abgeholt (vgl. Sachverhalt Bst. K sowie Beilagen 11 der Vernehmlassung vom 17. Dezember 2014). Die Rügen zu Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 30 VwVG erweisen sich somit als unbegründet.

#### **E. 4.10**

Erstmals auf Stufe Replik macht die Parteivertreterin darüber hinaus eine Verletzung der Begründungspflicht geltend. Gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG sind die Behörden verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründungspflicht ist Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV. Sie soll verhindern, dass die Behörden sich von unsachlichen Motiven leiten lassen und es der betroffenen Person ermöglichen, den Entscheid sachgerecht anzufechten. Eine sachgerechte Anfechtung ist nur möglich, wenn sich sowohl die Partei wie auch die Rechtsmittelinstanz über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihre Verfügung stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher, je weiter der Entscheidungsspielraum und je komplexer die Sach- und Rechtslage ist. Bei schwerwiegenden Eingriffen wird eine sorgfältige Begründung verlangt (vgl. zum Ganzen BGE 137 II 266 E. 3.2 m.H.; BVGE 2012/24 E. 3.2; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N. 629 ff.; Lorenz Kneubühler, Die Begründungspflicht, 1998, S. 26 ff. u. 178 ff.).

#### **E. 4.11**

Die Vorinstanz stützt ihre Verfügungen auf ein angefochtenes Rayonverbot, ein Stadionverbot, hängige Strafverfahren und allgemeine Erkenntnisse von Szenekennern der Kantonspolizei E.\_\_\_\_\_. Die jeweiligen Begründungen enthalten die zentralen Überlegungen und können als genügend angesehen werden. Dass eine Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen wurde, manifestiert sich in der Darlegung der Verdachtsmomente einerseits, der klaren zeitlichen und räumlichen Begrenzung der Massnahmen andererseits. Ob sich das Bundesamt zu Recht auf Sachverhaltselemente wie Rayonverbot, etc. berief, bildet derweil Gegenstand der materiell-rechtlichen Beurteilung. Abgesehen davon geht es vorliegend nicht um eine schwerwiegende Grundrechtseinschränkung (siehe dazu Urteil 1C\_370/2013 E. 5.2). Die Rüge, die Begründungspflicht sei verletzt worden, erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet.

#### **E. 4.12**

Schliesslich verlangt die Parteivertreterin vollständige Akteneinsicht. Wie aus dem Sachverhalt hervorgeht, wurde ihr im Verlaufe des Rechtsmittelverfahrens Einsicht in sämtliche Aktenstücke gewährt, welche das Bundesamt der Instruktionsbehörde zugestellt hat (siehe Bst. N, P und S weiter vorne). Einzelne Aktenstücke erhielt sie in anonymisierter Form. Allerdings wurden bloss Namen abgedeckt, der wesentliche Inhalt dieser Verfahrensakten war ihr ansonsten bekannt, womit den Anforderungen von Art. 26 ff. VwVG Genüge getan ist. Sonstige Unterlagen wurden weder von der verfügenden Behörde noch vom Bundesverwaltungsgericht herangezogen, weswegen auch kein Verstoß gegen die Aktenführungspflicht vorliegt.

#### **E. 5**

Materiell macht der Beschwerdeführer eine Verletzung von Bundesrecht, insbesondere von Art. 24c BWIS, Art. 5 VVMH und Art. 7 Abs. 4 VVMH, 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. V).

### **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. Tötlichkeit nach Art. 126 StGB (vgl. Bst. a), Körperverletzung nach Art. 122 und Art. 123 StGB (Bst. a) und Nötigung nach Art. 181 StGB (Bst. c). 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 erstes, am 11. Juli 2014 ergangenes Rayonverbot wirksam. Dagegen hat der Betroffene am 25. Juli 2014 Rekurs erhoben. Weil das zuständige Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons

E.\_\_\_\_\_ dem Verfahrensantrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung mit Zwischenentscheid vom 4. September 2014 nicht stattgab und noch kein diesbezüglicher Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons E.\_\_\_\_\_ i.S. Rekurs gegen die vorgenannte Zwischenverfügung vorlag, durfte das Bundesamt in seinen Verfügungen vom 10. Oktober 2014 bzw. 24. November 2014 aber darauf abstellen (aktives Rayonverbot im Sinne von Art. 24c Abs. 1 Bst. a BWIS). Mangels entsprechender verfahrensmässiger Anordnungen hatte das Rayonverbot danach bis zum 16. März 2015 Bestand. An jenem Datum hiess das Appellationsgericht des Kantons E.\_\_\_\_\_ den Rekurs gegen den Zwischenentscheid des kantonalen Justiz- und Sicherheitsdepartements nämlich gut und erkannte dem Rekurs vom 25. Juli 2014 gegen das Rayonverbot die aufschiebende Wirkung zu. In der Hauptsache ist die Angelegenheit nach wie vor beim Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons E.\_\_\_\_\_ hängig (vgl. Sachverhalt Bst. O bzw. V).

### **E. 7.2**

Mit Blick auf die Anforderungen von Art. 24c Abs. 1 Bst. a BWIS gilt es in erster Linie zu prüfen, ob das erste Rayonverbot seinerzeit erlassen wurde, weil sich der Beschwerdeführer anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten beteiligt hat. Besagte Massnahme, gültig gewesen für die Zeitspanne vom 11. Juli 2014 bis 10. Juli 2015, wurde ausgesprochen, weil die Staatsanwaltschaft des Kantons E.\_\_\_\_\_ gegen die betreffende Person ein Verfahren wegen Nötigung, Tötlichkeit, Drohung und Diebstahls eröffnet hatte. Dieses Verfahren steht im Zusammenhang mit einem Vorfall vom 26. März 2014 im Bahnhof A.\_\_\_\_\_ SBB nach dem Cup-Halbfinal FC A.\_\_\_\_\_ gegen FC B.\_\_\_\_\_ (siehe Sachverhalt Bst. A und B). Die Massnahme wird also mit einem gewalttätigen Verhalten begründet. Anders als in den Vergleichsfällen BVGE 2013/33 und C-5932/2014 hat der Verfügungsadressat den dem Rayonverbot zu Grunde liegenden Sachverhalt hier allerdings bestritten. In zwei weiteren Fällen war das Rayonverbot auf Beschwerde hin dem Grundsatz nach bestätigt worden (vgl. C-5950/2014 und C-5935/2014). Wie schon erwähnt, führen Nachweise im Sinne von Art. 5 VVMH freilich nicht automatisch zu einer Ausreisebeschränkung (zu den Beweisanforderungen siehe BVGE 2014/46 E. 4.2 m.H. oder E. 6.3 weiter vorne).

### **E. 7.3**

Laut dem vorgenannten Urteil i.S. Rayonverbot vom 16. März 2015 (Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung) konnte der gegen den Beschwerdeführer erhobene Verdacht - bis anhin - nicht erhärtet und ihm aufgrund der bestehenden Aktenlage ein gewalttätiges Verhalten nicht rechtsgenügend nachgewiesen werden. Das Appellationsgericht des Kantons E.\_\_\_\_\_ führte hierzu aus, dass sich der verfahrensauslösende Vorfall nicht auf eine polizeiliche Anzeige sondern eine solche von zwei Privatpersonen abstütze. Zudem habe der Beschwerdeführer den Angriff auf die beiden Anzeigsteller von Anfang an abgestritten. Als problematisch werden in diesem Zusammenhang insbesondere die Umstände der Identifizierung erachtet. So recherchierten die Geschädigten über Facebook sowie mit Hilfe von Tipps einer Drittperson, wer die Täter gewesen sein könnten. Gerade bei der Identifizierung von Personen über Bildaufnahmen im Internet seien Verwechslungen nicht ausgeschlossen. Die Identifizierung von Tatverdächtigen müsse in solchen Fällen durch die zuständigen Behörden verifiziert werden. Erschwerend komme hinzu, dass kein belastendes Bildmaterial vorliege, welches die Glaubwürdigkeit der beiden Anzeigestellenden zu stützen vermöge (zum Ganzen siehe Urteil VD 2014 212, dortige E. 2.4.4). Da insoweit zweifelhaft erscheint, dass das erste Rayonverbot tatsächlich aufgrund

einer Teilnahme an Gewalttätigkeiten bestand, ist den Verweisen in den beiden Ausreisebeschränkungen auf das fragliche Rayonverbot als ein Hauptbegründungselement die Grundlage entzogen.

#### **E. 7.4**

Gemäss Mitteilung des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons E. \_\_\_\_\_ vom 7. Januar 2016 wird für den Rekursentscheid betr. Rayonverbot in der Hauptsache die Erledigung des dazugehörigen Strafverfahrens abgewartet (Sachverhalt Bst. V). Ausreisebeschränkungen können unabhängig von einer strafrechtlichen Verurteilung angeordnet werden, weshalb die Hängigkeit eines diesbezüglichen Strafverfahrens unter Umständen ausreicht (vgl. C-5932/2014 E. 7.3 m.H. oder BVGE 2014/46 E. 4.4.1). Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Ausgang eines allfälligen Strafverfahrens irrelevant wäre. In dieser Hinsicht gilt es zu beachten, dass in den in Art. 5 VVMH umschriebenen Nachweisen lediglich ein Verdacht zum Ausdruck kommt (vgl. dazu BGE 137 I 31 E. 5.2). Stellt sich im konkreten Strafverfahren danach jedoch heraus, dass sich der Verdacht eines strafbaren Verhaltens nicht ausreichend erhärten lässt, dann können auch Massnahmen nach Art. 4 bis 9 des Konkordats nicht mehr als gerechtfertigt erachtet werden (siehe A-2024/2015 E. 4.2.2 m.H.). Analoges gilt bei Ausreisebeschränkungen. Vielmehr muss der Betroffene die Möglichkeit haben, die Aufhebung einer solchen Massnahme zu verlangen, wenn der Verdacht gewalttätigen Verhaltens sich nachträglich als ungerechtfertigt erweist (vgl. BVGE 2014/46 E. 4.2 und 4.4.1).

#### **E. 7.5**

Das Bundesamt hielt auch im Verlaufe der Rechtsmittelverfahren an den verfügten Massnahmen fest. Es tat dies nicht zuletzt unter Bezugnahme auf Angaben der Kantonspolizei E. \_\_\_\_\_ vom 9. Dezember 2014. Dem diesbezüglichen Rapport zufolge konnte der Beschwerdeführer zweifelsfrei als Angreifer identifiziert werden (vgl. Beilage 12 der Vernehmlassung vom 17. Dezember 2014 bzw. Beilage 14 der Vernehmlassung vom 14. August 2015). Die zuständige Strafverfolgungsbehörde gelangte aufgrund späterer Untersuchungshandlungen allerdings zu anderen Erkenntnissen. Am 13. Mai 2015 führte die Staatsanwaltschaft des Kantons E. \_\_\_\_\_ in dieser Angelegenheit eine Konfrontationseilvernahme (per Videoübertragung in zwei Räumen) durch. Das Hauptopfer konnte dabei nicht mit Gewissheit sagen, ob der Beschwerdeführer beim damaligen Übergriff mit dabei war. Die betreffende Person habe eine Kapuze getragen, das Gesicht habe er (der Angegriffene) nicht gesehen. Er sei sich nur zu 30 bis 40 % sicher, er habe sich auf die Aussagen eines Kollegen verlassen. Die beiden anderen Angreifer wurden demgegenüber zweifelsfrei identifiziert. Sie haben zugegeben, in die fragliche Auseinandersetzung involviert gewesen zu sein (bezüglich der einen Person siehe Verfahren C-5932/2014). Zudem hat der Beschwerdeführer stets in Abrede gestellt, sich an jenem Abend überhaupt im Hauptbahnhof A. \_\_\_\_\_ SBB aufgehalten zu haben. Sein Logisgeber hatte denn schon am 4. August 2014 als Zeuge ausgesagt, der Betroffene sei zum Tatzeitpunkt bei ihm zu Hause gewesen (siehe die der Beschwerdeaktualisierung vom 7. März 2016 beigelegte Kopie jenes Einvernahmeprotokolls). Weil die beiden Mitangeschuldigten eine Beteiligung seinerseits negierten und keine sonstigen Zeuginnen oder Zeugen des Geschehens ausfindig gemacht werden konnten, beabsichtigt die Staatsanwaltschaft des Kantons E. \_\_\_\_\_ gemäss Informationsschreiben vom 15. Januar 2016, dieses Strafverfahren "im Zweifel zu seinen Gunsten" einzustellen. Die vorliegenden Verdachtsmomente reichen mithin nicht (mehr) aus, um die Ausreisebeschränkungen mit

dem Vorfall vom 26. März 2014 zu begründen. Besondere Gründe, die ein Abweichen von der Beurteilung der Staatsanwaltschaft rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich.

#### **E. 7.6**

Ein weiteres Indiz für gewalttätiges Verhalten erblickt die Vorinstanz in dem vom Schweizerischen Fussballverband am 23. Juli 2014 ausgesprochenen zweijährigen Stadionverbot (gültig vom 26. Juli 2014 bis 25. Juli 2016). Dieses erste Stadionverbot basiert auf denselben Vorkommnissen wie das Rayonverbot vom 11. Juli 2014, weshalb auch erstere Massnahme nicht mehr zur Begründung der angefochtenen Verfügungen herangezogen werden kann. Dass der Beschwerdeführer nicht dagegen vorgegangen ist, ändert daran nichts. Zum einen sind Stadionverbote privatrechtlicher Natur, zum andern werden sie von den Inhabern des Hausrechts (Stadionbetreiber) erfahrungsgemäss erst dann zurückgezogen, wenn die parallel dazu angeordnete Konkordatsmassnahme gerichtlich aufgehoben wurde (vgl. etwa BVGE 2014/46 E. 4.3.2 und 4.4.6).

#### **E. 7.7**

In ihrer Vernehmlassung vom 14. August 2015 nennt das Bundesamt zwei weitere Vorkommnisse, welche ebenfalls zur Eröffnung von Strafverfahren gegen den Beschwerdeführer führten. Da die Ergänzung der vorinstanzlichen Begründung im Sinne einer Motivsubstitution grundsätzlich zulässig ist (vgl. beispielsweise Urteile des BVGer C-3928/2015 vom 27. November 2015 E. 4.4 oder C-5950/2014 E. 7.3), rechtfertigt es sich, darauf näher einzugehen. Das eine dieser Strafverfahren bezieht sich auf einen Vorfall vom 9. August 2014 vor dem Hauptbahnhof A. \_\_\_\_\_ SBB (vgl. Sachverhalt Bst. D). Obwohl sich dieser Sachverhalt noch vor Erlass der angefochtenen Verfügungen verwirklicht hat, kann er unter den konkreten Begebenheiten nicht ergänzend zur Begründung herangezogen werden. Art. 24c Abs. 1 Bst. a BWIS richtet sich gegen Gewalt gegen Personen oder Sachen anlässlich von Sportveranstaltungen. Entgegen der vorinstanzlichen Darstellung (Anzei-ge "aufgrund von Vorkommnissen im Vorfeld des Fussballspiels FC A. \_\_\_\_\_ gegen den FC C. \_\_\_\_\_ vom 9. August 2014", siehe Ziff. II.1.c der Vernehmlassung vom 14. August 2015) steht besagter Zwischenfall nicht in einem Zusammenhang mit einem Fussballspiel. So kann den Strafakten entnommen werden, dass der Beschwerdeführer an jenem Tag am "Y. \_\_\_\_\_" (kulinarischer Anlass einer Grossbrauerei) in O. \_\_\_\_\_ teilgenommen hatte. Ungefähr gegen 20.30 kam es bei der Tramstation vor dem Bahnhofplatz A. \_\_\_\_\_ zwischen ihm und einem anderen Mann, der mit Freunden ebenfalls am "Y. \_\_\_\_\_" gewesen war, zu einer heftigen tätlichen Auseinandersetzung. Der Beschwerdeführer soll sich hierbei mit einem Bierglas gewehrt haben. Beide Personen mussten sich danach in ärztliche Behandlung begeben und erstatteten gegenseitig Strafanzeige (vgl. Rapport der Kantonspolizei E. \_\_\_\_\_ vom 9. August 2014). Diese Ausführungen verdeutlichen, dass die fragliche Schlägerei keinen direkten Bezug zu einem Sportanlass hatte. Abgesehen davon befand sich das erwähnte Fussballspiel zum Tatzeitpunkt bereits im Gange. Bei dieser Sachlage kann das beschriebene, gewalttätige Verhalten nur strafrechtlich einer Würdigung unterzogen und gegebenenfalls geahndet werden. Wiederum gemäss Mitteilung der Staatsanwaltschaft des Kantons E. \_\_\_\_\_ vom 15. Januar 2016 wird dieses Strafverfahren denn weitergeführt und gegen den Beschwerdeführer Anklage erhoben werden. Eine zusätzliche Sanktionierung über Ausreisebeschränkungen erscheint daher weder angezeigt noch aus rechtsstaatlichen Überlegungen legitim.

### **E. 7.8**

Erst recht nicht zurückgegriffen werden kann auf die Vorfälle im Anschluss an den Schweizer Cupfinal FC A. \_\_\_\_\_ gegen den FC X. \_\_\_\_\_ vom 7. Juni 2015 (vgl. Sachverhalt Bst. R). Es handelt sich um einen Sachverhalt, der sich rund ein halbes Jahr nach Wirksamkeit der angefochtenen Verfügungen (19. bis 23. Oktober 2014 bzw. 6. bis 10. Dezember 2014) verwirklicht hat und wegen des verfahrensrechtlichen Rückwirkungsverbots nicht mehr in die vorliegenden Rechtsmittelverfahren miteinbezogen werden kann. Die dem Beschwerdeführer zur Last gelegten Übergriffe auf einen Fan des Gastklubs führten hingegen zu einem weiteren Strafverfahren mit Anklageerhebung sowie einem neuerlichen Rayon- und Stadionverbot. Weil in diesem Fall von einer Verwicklung des Beschwerdeführers in eine konkrete Auseinandersetzung ausgegangen werden kann (siehe zweites Rayonverbot vom 24. Juni 2015 [Beilage 12 der Vernehmlassung vom 14. August 2015]), wird es der Vorinstanz bei der künftigen Prüfung von Ausreisebeschränkungen hingegen erlaubt sein, entsprechende Rückschlüsse auf besagtes Vorkommnis vorzunehmen.

### **E. 7.9**

Auch ansonsten können den Akten - für die massgebende Zeit vor Verfügungserlass - keine Anhaltspunkte für eine Beteiligung des Beschwerdeführers an Gewaltakten anlässlich von Sportveranstaltungen entnommen werden. Dass er den Szenekennern der Kantonspolizei darüber hinaus als ein Risikofan des FC A. \_\_\_\_\_ bekannt ist, kann mangels zureichender Verdachtsmomente zum damaligen Zeitpunkt für einen entsprechenden Tatbestand (vgl. Art. 4 Abs. 1 VVMH) zu keinem anderen Schluss führen. Insbesondere fehlen Hinweise darauf, wann und wo er vor Oktober/November 2014 denn konkret negativ aufgefallen sei. Auf was für Unterlagen die diesbezüglichen Angaben beruhen, ist jedenfalls weder ersichtlich noch aktenmässig belegt, weshalb eine mögliche Berufung auf Art. 24c Abs. 2 BWIS ebenfalls entfällt.

### **E. 7.10**

Zusammenfassend erweisen sich die erlassenen Ausreisebeschränkungen im Nachhinein als objektiv ungerechtfertigt. Bei diesem Verfahrensausgang wird das in der Beschwerdeschrift vom 10. November 2014 gestellte Feststellungsbegehren hinfällig.

### **E. 8**

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtenen Verfügungen Bundesrecht verletzen und den rechtserheblichen Sachverhalt unrichtig und unvollständig feststellen (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Die Beschwerden sind daher gutzuheissen.

### **E. 9**

Gestützt auf den Ausgang der beiden Verfahren sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG e contrario), womit das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege hinfällig wird. Als obsiegende Partei hat der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihm erwachsenen und notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Deren Höhe bemisst sich nach Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2). Die Rechtsvertreterin stellt in ihrer Kostennote vom 4. März 2016 eine Entschädigung von Fr. 6'389.30 (BVGer F-6589/2014) bzw. Fr. 3782.70 (BVGer F-6998/2014), total Fr. 10'172.00 in Rechnung. Während der Stundenansatz von Fr. 220.-

zu keinen Bemerkungen Anlass gibt (Art. 10 Abs. 2 VGKE), erscheint der bezifferte Zeitaufwand von beinahe 42 Stunden (zuzüglich Barauslagen und 8 % MwSt.) klar überhöht. Ohne im Detail auf die Kostennote einzugehen, ist das Honorar der amtlichen Anwältin in Berücksichtigung sämtlicher Bemessungsfaktoren und der Erfahrungswerte des Gerichts für beide Verfahren auf Fr. 4'400.- festzusetzen. Zuzüglich der Barauslagen von Fr. 288.50 und der Mehrwertsteuer (Fr. 375.10) beläuft sich die Entschädigung auf insgesamt Fr. 5'063.60.

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