Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-2024/2015

Urteil vom 1. September 2015

Besetzung

Richterin Marianne Ryter (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli,
Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Andreas Meier.

Parteien

A._____**,**
vertreten durch **B.**_____,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Polizei (fedpol),
Nussbaumstrasse 29, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Elektronisches Informationssystem HOOGAN.

Sachverhalt:

A.
Am 15. Mai 2014 fand im Stadion Brügglifeld in Aarau ein Meisterschaftsspiel zwischen dem FC Aarau und dem FC Basel statt. Der FC Basel gewann dieses Spiel, womit er vorzeitig als Schweizer Meister feststand. Nach dem Schlusspfiff stürmten zahlreiche Fans des FC Basel auf das Spielfeld, wo es zu Auseinandersetzungen mit Fans des FC Aarau kam. Die Polizei musste die teilweise gewaltbereiten Fans mit einem Grossaufgebot trennen und sie vom Spielfeld treiben. Inmitten dieses Geschehens bewegte sich A._____, ein Fan des FC Basel (…). A._____ schnitt ein kleines Stück des Rasen heraus und nahm dieses als Souvenir mit.

Am 16. August 2014 verfügte die Kantonspolizei Aargau gestützt auf das Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts [SAR] 533.100; nachfolgend: Konkordat) ein zweijähriges Rayonverbot gegen A._____. Dieses galt an Spieltagen des FC Basel für die Umgebung des jeweiligen Spielorts. Es war jedoch nur in jenen Kantonen wirksam, die dem Konkordat beigetreten waren und dessen Änderungen vom 2. Februar 2012 zugestimmt hatten. Da die Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft nicht zu diesen Kantonen gehören, erliess die Polizei Basel-Landschaft am 27. August 2014 für die Umgebung des Stadions St.-Jakob-Park in Basel ein separates Rayonverbot. Weiter sprach der FC Aarau am 16. August 2014 ein zweijähriges schweizweites Stadionverbot gegen A._____ aus. Im Übrigen eröffnete die Staatsanwaltschaft Lenzburg-Aarau eine Strafuntersuchung.

Mit Schreiben vom 16. September 2014 gab das Bundesamt für Polizei (Fedpol) A._____ schliesslich Kenntnis davon, dass seine Daten im elektronischen Informationssystem "HOOGAN" erfasst worden seien.

B.
Mit Verfügung vom 24. November 2014 widerrief die Polizei Basel-Landschaft das am 27. August 2014 ausgesprochene Rayonverbot. Sie begründete dies damit, A._____ könne keine Beteiligung an Gewalttätigkeiten vorgeworfen werden. Es werde ihm voraussichtlich einzig "die durch das Herausschneiden eines Stücks des Spielrasens begangene Sachbeschädigung" zur Last gelegt werden können. Das Rayonverbot erweise sich damit als unverhältnismässig.

Mit Urteil vom 15. Dezember 2014 hob weiter das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau die Verfügung der Kantonspolizei Aargau vom 16. August 2014 auf und wies die Sache zur Neubeurteilung an die Kantonspolizei Aargau zurück. Dies zunächst, weil nicht klar war, ob sich das ausgesprochene Rayonverbot auf jene Kantone beschränkte, die dem geänderten Konkordat zu diesem Zeitpunkt bereits zugestimmt hatten, oder ob es auch in jenen Kantonen Wirksamkeit erlangen sollte, die dem geänderten Konkordat zu einem späteren Zeitpunkt zustimmen würden. Weiter kam das Gericht in seinem Urteil zum Schluss, die Kantonspolizei Aargau habe das Rayonverbot nicht hinreichend begründet und damit den Anspruch von A._____ auf rechtliches Gehör verletzt. Es hielt in diesem Zusammenhang fest, die Begründung eines Rayonverbots müsse wenigstens in den Grundzügen darüber Aufschluss geben, weshalb dieses Verbot bzw. dessen räumliche und zeitliche Dimension im konkreten Fall verhältnismässig seien.

Schliesslich stellte die Staatsanwaltschaft Lenzburg-Aarau A._____ mit Parteimitteilung vom 25. Februar 2015 die Einstellung des Strafverfahrens in Aussicht.

C.
Am 5. März 2015 gelangte A._____ ans Fedpol und ersuchte dieses, allfällige über ihn in HOOGAN gespeicherten Daten zu löschen.

D.
Mit Verfügung vom 26. März 2015 wies das Fedpol das Löschungsgesuch vom 5. März 2015 ab. Zur Begründung führte es aus, A._____ sei von der Kantonspolizei Aargau als Teilnehmer von Sachbeschädigungen und Landfriedensbruch identifiziert und bei der zuständigen Behörde angezeigt worden. Das Stadion- und das Rayonverbot seien daher zu Recht in HOOGAN eingetragen worden. Zwar sei das Rayonverbot unterdessen aus formellen Gründen aufgehoben und entsprechend aus HOOGAN gelöscht worden. Das Stadionverbot bestehe jedoch nach wie vor.

E.
Am 30. März 2015 erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung vom 26. März 2015. Er beantragt sinngemäss, die Verfügung sei aufzuheben und die in HOOGAN über ihn gespeicherten Daten seien zu löschen. Er verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass das Strafverfahren in Kürze definitiv eingestellt werden sollte.

F.
Das Fedpol (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt in seiner Vernehmlassung vom 5. Mai 2015, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Es führt aus, der Beschwerdeführer sei von der Kantonspolizei Aargau wegen Landfriedensbruchs und Sachbeschädigung angezeigt worden. Auch wenn das Element des Landfriedensbruchs wegfalle, stehe die Sachbeschädigung nach wie vor im Raum. Diese werde vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Zwar seien die Rayonverbote aus Gründen der Verhältnismässigkeit bzw. aus formellen Gründen aufgehoben worden, das schweizweite Stadionverbot habe aber nach wie vor Gültigkeit.

G.
Mit seinen Schlussbemerkungen vom 7. Mai 2015 reicht der Beschwerdeführer eine Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Lenzburg-Aarau vom 30. April 2015 ein.

Gemäss der erwähnten Verfügung wird "das Strafverfahren (…) wegen Raufhandel und Landfriedensbruch" eingestellt. Die Staatsanwaltschaft begründet dies damit, der Beschwerdeführer habe sich der Zusammenrottung der übrigen Fans des FC Basel zu keinem Zeitpunkt angeschlossen, sodass ihm die Tatbestände des Raufhandels und des Landfriedensbruchs nicht nachgewiesen werden könnten. Anzulasten sei ihm zwar, dass er sich rechtswidrig auf das Spielfeld begeben und dadurch gegen die Stadion- und Platzordnung verstossen habe. Der FC Aarau habe deswegen das Stadionverbot ausgesprochen. Auf einen Strafantrag wegen Hausfriedensbruchs habe er jedoch verzichtet. In Bezug auf den Hausfriedensbruch seien die Prozessvoraussetzungen daher nicht erfüllt. Dem Beschwerdeführer könne somit lediglich der Verstoss gegen die Stadion- und Platzordnung angelastet werden, der strafrechtlich aber irrelevant sei.

H.
Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit relevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021). Der angefochtene Entscheid, der in Anwendung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) und des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) ergangen ist, stellt eine solche Verfügung dar. Das Fedpol gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (vgl. dazu Urteil des BVGer A-1713/2014 vom 17. November 2014 E. 1.1). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit der sein Gesuch um Löschung der über ihn in HOOGAN gespeicherten Daten abgewiesen wurde, ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG).

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht legt seinem Beschwerdeentscheid denjenigen Sachverhalt zugrunde, der sich zum Zeitpunkt dieses Entscheids verwirklicht hat. Hat sich der massgebliche Sachverhalt seit dem

Erlass der angefochtenen Verfügung geändert, ist dies somit zu berücksichtigen (vgl. BVGE 2011/43 E. 6.1, BVGE 2009/9 E. 3.3.1 und ANDRÉ MOSER / MICHAEL BEUSCH / LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage 2013, Rz. 2.204). Vorliegend ist daher dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das Strafverfahren gegen den Beschwerdeführer am 30. April 2015 definitiv eingestellt worden ist.

3.
Zunächst ist ein Überblick über die rechtlichen Grundlagen zu geben, die im Zusammenhang mit der beanstandeten Eintragung bzw. deren Löschung massgeblich sind.

3.1 Gemäss Art. 24a Abs. 1 BWIS betreibt die Vorinstanz ein elektronisches Informationssystem, in das Daten über Personen aufgenommen werden, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben. Dieses Informationssystem trägt nach Art. 8 ff. der Verordnung vom 4. Dezember 2009 über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN (VVMH, SR 120.52) die Bezeichnung "HOOGAN".

3.2 Die Voraussetzungen für eine Eintragung in HOOGAN sind in Art. 24a Abs. 2 BWIS näher geregelt. Diese Bestimmung lautet wie folgt:

> In das Informationssystem dürfen Informationen über Personen, gegen die Ausreisesperren, Massnahmen nach kantonalem Recht im Zusammenhang mit Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen oder andere Massnahmen wie Stadionverbote verhängt worden sind, aufgenommen werden, wenn:
>
> a. die Massnahme von einer richterlichen Behörde ausgesprochen oder bestätigt worden ist;
>
> b. die Massnahme aufgrund einer strafbaren Handlung ausgesprochen worden ist, die zur Anzeige an die zuständigen Behörden gebracht wurde; oder
>
> c. die Massnahme zur Wahrung der Sicherheit von Personen oder der Sportveranstaltung notwendig ist und glaubhaft gemacht werden kann, dass die Massnahme begründet ist.

Während die in der Bestimmung erwähnten "Ausreisesperren" in Art. 24c ff. BWIS geregelt sind, ergeben sich die Massnahmen nach kantonalem Recht (insbesondere) aus Art. 4 bis 9 des Konkordats. Die ebenfalls erwähnten Stadionverbote sind sodann privatrechtlicher Natur, doch können die zuständigen Behörden den Organisatoren von Sportveranstaltungen

nach Art. 7a Abs. 1 VVMH bzw. nach Art. 10 des Konkordats empfehlen, eine solche Massnahme auszusprechen.

3.3 Besteht die Eintragung in HOOGAN zu Unrecht, ergeben sich die Ansprüche der betroffenen Person in erster Linie aus Art. 24a Abs. 6 Satz 2 BWIS. Danach hat die Vorinstanz unerhebliche Informationen zu vernichten und den Absender darüber zu benachrichtigen. Die Frage, ob gestützt auf Art. 25 Abs. 1 und 3 DSG weitere Ansprüche bestehen, kann vorliegend offen gelassen werden (eingehend dazu: BVGE 2014/46 E. 3.3 und 3.4).

4.
Erste Voraussetzung für eine Eintragung in HOOGAN ist gemäss Art. 24a Abs. 1 und 2 BWIS, dass sich die betreffende Person anlässlich einer Sportveranstaltung gewalttätig verhalten hat und aus diesem Grund eine Massnahme gegen sie ausgesprochen worden ist.

4.1 Ein gewalttätiges Verhalten liegt 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 hat, darunter Raufhandel nach Art. 133 StGB (vgl. Bst. a), Sachbeschädigung nach Art. 144 StGB (Bst. b) und Landfriedensbruch nach Art. 260 StGB (Bst. h). Nach Art. 4 Abs. 2 VVMH fällt darunter ferner "die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen". Das Konkordat umschreibt den Begriff des gewalttätigen Verhaltens in seinem Artikel 2 in gleicher Weise.

4.2 Der Bundesrat hat in seiner Botschaft ausgeführt, Daten würden dann in HOOGAN registriert, wenn der Grund der Massnahme belegt werden könne (vgl. Botschaft vom 17. August 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, BBl 2005 5613, S. 5628). Darauf ist an dieser Stelle näher einzugehen.

4.2.1 Nach Art. 5 VVMH bzw. Art. 3 des Konkordats gelten als Nachweis gewalttätigen Verhaltens unter anderem entsprechende Gerichtsurteile und polizeiliche Anzeigen sowie glaubwürdige Aussagen der Polizei oder des Sicherheitspersonals, die schriftlich festgehalten wurden. Wie das Bundesgericht klargestellt hat, führen diese Nachweise aber nicht automatisch zu einer der im Konkordat vorgesehenen Massnahmen. Bei der Beurteilung, ob eine Massnahme nach dem Konkordat angezeigt ist, sind die in Art. 3 des Konkordats erwähnten Unterlagen vielmehr im Einzelfall zu

prüfen (vgl. BGE 140 I 2 E. 8; vgl. auch BGE 137 I 31 E. 8 in fine). Die Anordnung von konkreten Massnahmen hängt sodann von der Art und Schwere des gewalttätigen Verhaltens ab und muss verhältnismässig sein (vgl. BGE 140 I 2 E. 8 und BGE 137 I 31 E. 7.5.2). Dieselben Überlegungen gelten bei der Anordnung von Ausreisebeschränkungen in Bezug auf Art. 5 VVMH (vgl. dazu BVGE 2013/33 E. 6.2.2 und 7.2).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil A-1713/2014 vom 17. November 2014 (publiziert in BVGE 2014/46) festgehalten, was die in Art. 4 bis 9 des Konkordats vorgesehenen Massnahmen betreffe, habe demnach schon die anordnende Behörde die Nachweise für das gewalttätige Verhalten zu beurteilen und die Frage der Verhältnismässigkeit zu prüfen. Handle es sich bei dieser Behörde um eine richterliche Behörde, erübrige sich grundsätzlich eine erneute Prüfung durch die Vorinstanz. Sei eine Massnahme lediglich von der Polizei ausgesprochen worden, bestehe aber die Möglichkeit, sie von einer richterlichen Behörde überprüfen zu lassen, könne die Vorinstanz grundsätzlich ebenfalls auf eine eigene Prüfung verzichten. Dies, weil die Eintragung wieder zu löschen sei, wenn die Massnahme von der überprüfenden Behörde aufgehoben werde (vgl. BVGE 2014/46 E. 4.2). Wie aus dem Urteil hervorgeht, ist in diesen Fällen grundsätzlich nur zu prüfen, ob die Massnahme mit einem gewalttätigen Verhalten im Sinn von Art. 4 VVMH *begründet* wird (vgl. BVGE 2014/46 E. 4.3.2).

4.2.2 Zu beachten ist allerdings, dass in den in Art. 5 VVMH bzw. Art. 3 des Konkordats umschriebenen "Nachweisen" lediglich ein Verdacht zum Ausdruck kommt (vgl. dazu BGE 137 I 31 E. 5.2). Die Massnahmen nach Art. 4 bis 9 des Konkordats können daher unabhängig von einer strafrechtlichen Verurteilung angeordnet werden. Stellt sich in einem allfälligen Strafverfahren jedoch heraus, dass sich der Verdacht eines strafbaren Verhaltens nicht ausreichend erhärten lässt, dann können auch die Massnahmen nach Art. 4 bis 9 des Konkordats nicht mehr als gerechtfertigt erachtet werden (vgl. BVGE 2014/46 E. 4.4.1). Wie das Bundesgericht festgehalten hat, muss der Betroffene denn auch die Möglichkeit haben, die Aufhebung einer solchen Massnahme zu verlangen, wenn der Verdacht gewalttätigen Verhaltens sich nachträglich als ungerechtfertigt erweist. Sei die Massnahme unangefochten in Rechtskraft erwachsen, könne gestützt auf nachträglich bekannt gewordene erhebliche Tatsachen und Beweismittel unter Umständen ein Wiedererwägungsgesuch gestellt werden (vgl. Urteil des BGer 1C_88/2011 vom 15. Juni 2011 E. 3.5).

Überprüft die anordnende Behörde somit selber, ob eine bereits rechtskräftige Massnahme aufzuheben ist, hat die Vorinstanz grundsätzlich das Resultat dieser Prüfung abzuwarten und von sich aus keine Löschung des Eintrags in HOOGAN vorzunehmen. Es kann jedoch die Konstellation eintreten, in der eine Massnahme bereits abgelaufen und daher nicht mehr wirksam ist, die Eintragung in HOOGAN gestützt auf Art. 12 VVMH aber noch nicht definitiv gelöscht wurde. In diesen Fällen stellt sich die Frage nach einer Aufhebung der Massnahme durch die anordnende Behörde nicht mehr, während über die Eintragung in HOOGAN aber noch zu befinden ist. Entsprechend hat in diesen Fällen die Vorinstanz zu prüfen, ob noch von einem gewalttätigen Verhalten ausgegangen werden kann (vgl. dazu BVGE 2014/46 E. 4.4.2).

4.2.3 Von der soeben erwähnten Ausnahme abgesehen, hat im Fall der Massnahmen nach Art. 4 bis 9 des Konkordats somit grundsätzlich die anordnende Behörde und nicht die Vorinstanz die Nachweise für das gewalttätige Verhalten zu beurteilen.

Auch im Fall der privatrechtlichen Stadionverbote ist indes zu prüfen, ob der Grund der Massnahme belegt wird. Die Stadionverbote werden, anders als die Massnahmen nach dem Konkordat, nicht von einer (richterlichen) Behörde angeordnet oder bestätigt. Vom Grundsatz her obliegt es im Fall der Stadionverbote daher der Vorinstanz zu beurteilen, ob genügend Nachweise für das gewalttätige Verhalten vorliegen. Wie aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. November 2014 hervorgeht, kann ein gewalttätiges Verhalten allerdings als nachgewiesen erachtet werden, solange aufgrund desselben Verhaltens auch eine Massnahme nach Art. 4 bis 9 des Konkordats in Kraft ist (vgl. BVGE 2014/46 E. 4.3.2 in fine).

4.3 Vorliegend hat die Polizei Basel-Landschaft das am 27. August 2014 ausgesprochene Rayonverbot widerrufen. Mit Urteil vom 15. Dezember 2014 hat zudem das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau das am 16. August 2014 von der Kantonspolizei Aargau ausgesprochene Rayonverbot aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung an diese zurückgewiesen. Zur Zeit ist daher einzig noch das Stadionverbot in Kraft. Doch hat die Kantonspolizei Aargau gemäss dem Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts noch darüber zu entscheiden, ob wieder ein Rayonverbot anzuordnen oder definitiv auf ein solches zu verzichten ist. Sollte wieder ein Rayonverbot angeordnet werden, könnte ein gewalttätiges Verhalten als nachgewiesen erachtet werden. Es rechtfertigt sich indes nicht, den Entscheid der Kantonspolizei Aargau noch länger abzuwarten. Vielmehr ist

eine eigenständige Prüfung der Frage vorzunehmen, ob (noch) genügend Nachweise für ein gewalttätiges Verhalten vorliegen. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, erweist sich dabei der Standpunkt der Vorinstanz, wonach der Vorwurf des Landfriedensbruchs zwar weggefallen sei, nicht jedoch jener der Sachbeschädigung, ohnehin als zutreffend.

4.3.1 Die Staatsanwaltschaft Lenzburg-Aarau hat das aufgrund der Ereignisse vom 15. Mai 2014 gegen den Beschwerdeführer eröffnete Strafverfahren am 30. April 2015 eingestellt. Gemäss dem Dispositiv der Einstellungsverfügung bezog sie sich dabei auf "das Strafverfahren (…) wegen Raufhandel und Landfriedensbruch". Aus der Begründung ergibt sich aber unmissverständlich, dass das Strafverfahren vollständig eingestellt wird, d.h. betreffend sämtliche in Frage kommende Straftatbestände. Zu beachten ist dabei, dass die Staatsanwaltschaft auch allfällige in diesem Zusammenhang begangene Übertretungen zu beurteilen hatte (vgl. Art. 17 Abs. 2 der Strafprozessordnung [StPO, SR 312.0]). Wäre sie zum Schluss gekommen, dass zwar keine Verbrechen oder Vergehen, aber immerhin Übertretungen zu verfolgen sind, hätte sie die Sache insoweit an die Übertretungsstrafbehörde überwiesen.

4.3.2 Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 17. November 2014 dargelegt, dass zumindest dann, wenn keine besonderen Gründe dagegen sprechen, auf die Beurteilung der Strafbehörden abzustellen ist (vgl. BVGE 2014/46 E. 4.4.3). Einer Einstellungsverfügung ist dabei nicht generell weniger Gewicht beizumessen als einem freisprechenden Strafurteil. Bedingung für die Gleichstellung mit einem Freispruch ist aber, dass die Verfahrenseinstellung aufgrund unzureichender Verdachtsgründe erfolgt und nicht aus anderen Gründen (vgl. BVGE 2014/46 E. 4.4.4).

4.3.3 Die Staatsanwaltschaft hielt in ihrer Einstellungsverfügung fest, hinsichtlich der Tatbestände des Raufhandels (Art. 133 StGB) und des Landfriedensbruchs (Art. 260 StGB) lasse sich kein Tatverdacht erhärten, der eine Anklage rechtfertige. Die Verfahrenseinstellung erfolgte insoweit also aufgrund unzureichender Verdachtsgründe.

Weiter führte die Staatsanwaltschaft aus, dass durch das Verlassen des im Eintrittsbillet festgelegten Sektors und Betreten des umfriedeten Spielfelds der Tatbestand des Hausfriedensbruchs (Art. 186 StGB) erfüllt werden könne. Der FC Aarau habe jedoch auf einen Strafantrag wegen Hausfriedensbruch verzichtet. In Bezug darauf seien die Prozessvoraussetzungen daher nicht erfüllt. Die Verfahrenseinstellung erfolgte diesbezüglich also

nicht aufgrund unzureichender Verdachtsgründe, sondern weil es sich um ein Antragsdelikt handelt und es an einem Strafantrag fehlt. Dass der Beschwerdeführer unberechtigterweise das (umfriedete) Spielfeld betreten hat, ist denn auch unbestritten. Allerdings ist fraglich, ob allein dies schon ein gewalttätiges Verhalten darstellt, zumal der Tatbestand des Hausfriedensbruchs in Art. 4 Abs. 1 VVMH nicht erwähnt wird.

Unbestritten ist schliesslich, dass der Beschwerdeführer einen kleines Stück des Rasens herausgeschnitten und mitgenommen hat. Dieses soll "handflächengross" gewesen sein (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 15. Dezember 2014, S. 16 oben). Darin kann eine Sachbeschädigung im Sinn von Art. 144 Abs. 1 StGB gesehen werden. Die Staatsanwaltschaft äussert sich in ihrer Einstellungsverfügung indes nicht dazu. Da es sich wiederum um ein Antragsdelikt handelt und kein Strafantrag vorliegt, hatte sie dazu auch keinen Anlass. Gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. b VVMH fallen Sachbeschädigungen unter den Begriff des gewalttätigen Verhaltens. Die vom Beschwerdeführer begangene Sachbeschädigung dürfte zwar als geringfügig im Sinn von Art. 172ter StGB zu qualifizieren sein und damit eine blosse Übertretung darstellen. Doch kann auch in Übertretungen ein gewalttätiges Verhalten gesehen werden (vgl. dazu BGE 140 I 2 E. 8).

4.3.4 Von einem gewalttätigen Verhalten im Sinn von Art. 4 VVMH ist also insofern auszugehen, als der Beschwerdeführer eine Sachbeschädigung begangen hat. Ob allein das Betreten des Spielfelds ein gewalttätiges Verhalten im Sinn dieser Bestimmung dargestellt hätte, kann offen gelassen werden.

4.4 Das Stadionverbot geht somit auf ein gewalttätiges Verhalten des Beschwerdeführers anlässlich einer Sportveranstaltung zurück. Die erste Voraussetzung für die Eintragung in HOOGAN ist damit erfüllt.

5.
Zweite Voraussetzung für eine Eintragung in HOOGAN ist, dass eine der alternativen Bedingungen von Art. 24a Abs. 2 Bst. a bis c BWIS erfüllt ist.

5.1 Gemäss Buchstabe a der erwähnten Bestimmung können Massnahmen in HOOGAN aufgenommen werden, die von einer richterlichen Behörde ausgesprochen oder bestätigt worden sind. Bei Stadionverboten ist dies von Vornherein nicht der Fall.

5.2 Gemäss Buchstabe b können weiter Massnahmen aufgrund von strafbaren Handlungen, die zur Anzeige an die zuständigen Behörden gebracht wurden, in HOOGAN aufgenommen werden.

Anders als im Fall von Buchstabe a wird somit zwar nicht verlangt, dass die Massnahme von einer richterlichen Behörde geprüft wurde, doch muss parallel ein Strafverfahren eingeleitet worden sein: Wie bereits aufgezeigt (vgl. E. 4.2.2), kann in der Folge die Aufhebung der Massnahme bzw. die Löschung der Eintragung verlangt werden, wenn sich der Verdacht eines strafbaren Verhaltens im Strafverfahren nicht ausreichend erhärten lässt.

Vorliegend wurde im Zusammenhang mit den Ereignissen vom 15. Mai 2014 Strafanzeige gegen den Beschwerdeführer erstattet bzw. von der Polizei gegen diesen rapportiert. Unterdessen lassen sich dem Beschwerdeführer indes allein noch Sachbeschädigung und Hausfriedensbruch vorwerfen. Dabei handelt es sich um Antragsdelikte, entsprechende Strafanträge liegen jedoch nicht vor (vgl. E. 4.3). Unter diesen Umständen können die Sachbeschädigung und der Hausfriedensbruch nicht als "zur Anzeige an die zuständigen Behörden gebracht" gelten. Denn mangels Strafantrag konnten diese Delikte nicht untersucht werden. Die Regelung von Buchstabe b bezieht sich aber, wie soeben ausgeführt, gerade auf die Fälle, in denen der Tatverdacht in einem Strafverfahren geprüft wird. Jene Massnahmen, die weder von einer richterlichen Behörde geprüft wurden noch auf einem Sachverhalt beruhen, der von den Strafbehörden untersucht wird, werden demgegenüber von Buchstabe c erfasst.

5.3 Gemäss Buchstabe c kann eine Massnahme in HOOGAN aufgenommen werden, wenn sie zur Wahrung der Sicherheit von Personen oder einer Sportveranstaltung notwendig ist.

5.3.1 Gestützt auf diese Regelung kann eine Eintragung somit auch erfolgen, wenn die formellen Voraussetzungen der Buchstaben a oder b nicht erfüllt sind. Im Gegenzug hat die Vorinstanz jedoch zu prüfen, ob die Massnahme im Hinblick auf die Sicherheit von Personen oder von Sportveranstaltungen notwendig ist. Dies bedeutet, dass sich die Massnahme gemessen an diesem Ziel als verhältnismässig erweisen muss.

Nachfolgend ist demnach eine entsprechende Prüfung vorzunehmen. Ob die Vorinstanz Stadionverbote, anders als Massnahmen nach Art. 4 bis 9 des Konkordats, generell auf Verhältnismässigkeit hin zu prüfen hat (vgl.

dazu BVGE 2014/46 E. 4.3.2 in fine), kann unter diesen Umständen weiterhin offen gelassen werden.

5.3.2 Gemäss Lehre und Rechtsprechung umfasst die Verhältnismässigkeit drei Elemente, die kumulativ beachtet werden müssen: Erstens muss die Massnahme geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Zweitens muss sie erforderlich sein, um dieses Ziel zu verwirklichen; d.h. sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Drittens muss die Massnahme ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahren. Nur in diesem Fall ist sie dem Privaten zumutbar (vgl. ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage 2010 Rz. 586 ff.).

5.3.3 Vorab ist die Tragweite des gegenüber dem Beschwerdeführer ausgesprochenen schweizweiten Stadionverbots zu bestimmen: Solche Stadionverbote werden aufgrund des Hausrechts des jeweiligen Veranstalters des Fussballspiels ausgesprochen. Der betroffenen Person ist der Besuch sämtlicher vom Schweizerischen Fussballverband (SFV), seinen Abteilungen, Regionalverbänden und Clubs durchgeführten Wettbewerbs- und Freundschaftsspiele untersagt. Die Stadionverbote werden zudem von der "Swiss Ice Hockey Federation" (SIHF) übernommen (vgl. "Merkblatt Stadionverbot" [Teil der Beilage 1 zur Vernehmlassung der Vorinstanz]). Das Verbot bezieht sich mithin auf sämtliche Spiele der Fussball- und der Eishockey-Ligen in der Schweiz.

5.3.4 Das Stadionverbot verunmöglicht es dem Beschwerdeführer somit, die genannten Sportveranstaltungen zu besuchen, womit er auch davon abgehalten wird, sich anlässlich dieser Veranstaltungen an Gewalttätigkeiten zu beteiligen. Es erweist sich damit als geeignet, das angestrebte Ziel, nämlich die Sicherheit von Personen und von Sportveranstaltungen, zu erreichen.

5.3.5 Unklar erscheint hingegen, ob es im Hinblick auf dieses Ziel als erforderlich bezeichnet werden kann, den Beschwerdeführer von sämtlichen Spielen sowohl der Fussball- als auch der Eishockey-Ligen in der Schweiz auszuschliessen. So galten die Rayonverbote, die von der Kantonspolizei Aargau und von der Polizei Basel-Landschaft angeordnet worden waren, nur für die Spielorte des FC Basel. Sie waren insofern milder ausgestaltet.

Es fragt sich daher, ob das Stadionverbot ebenfalls auf Spiele des FC Basel oder wenigstens auf Spiele höherer Spielklassen (Super- und Challenge-League bzw. NLA und NLB) hätte beschränkt werden können.

5.3.6 Unklar erscheint weiter, ob das Stadionverbot dem Beschwerdeführer zumutbar ist:

Wie ausgeführt (E. 4.3), hat der Beschwerdeführer am 15. Mai 2014 nach Spielende unberechtigterweise das Spielfeld betreten, ein kleines (handflächengrosses) Stück des Rasens herausgeschnitten und dieses mitgenommen. Die Polizei Basel-Landschaft ist bereits in ihrer Verfügung vom 24. November 2014 davon ausgegangen, dass dem Beschwerdeführer allein dieses Verhalten zur Last gelegt werden kann. Sie hat das für die Umgebung des Stadions St.-Jakob-Park in Basel ausgesprochene Rayonverbot gestützt darauf für unverhältnismässig erachtet. Auch das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau hat in seinem Urteil vom 15. Dezember 2014 (S. 20 oben) bereits auf die "geringfügige Tragweite der vom Beschwerdeführer begangenen Sachbeschädigung" hingewiesen sowie auf die "Tatsache, dass er anhand der zu den Akten gereichten Videoaufzeichnungen nicht zweifelsfrei als Teilnehmer der gewaltbereiten 'Zusammenrottung' identifiziert werden kann und keine Gewalt an Personen verübt hat". Es hat sodann festgehalten, wenn keine sonstigen Anhaltspunkte vorlägen, die den Beschwerdeführer als besonderes Risiko für die öffentliche Sicherheit an Sportveranstaltungen erscheinen liessen, sei die Laufzeit des von der Kantonspolizei Aargau erlassenen, zweijährigen Rayonverbots wohl merklich einzuschränken.

Genauso wie die aufgehobenen Rayonverbote verunmöglicht das Stadionverbot dem Beschwerdeführer den Besuch der Spiele des FC Basel. Folgt man den Ausführungen der Polizei Basel-Landschaft und des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, ist eine solche Massnahme nicht als besonders dringlich zu betrachten. Aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts ist daher fraglich, ob das Stadionverbot noch ein Vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den es für den Beschwerdeführer bewirkt, wahrt. Dies umso mehr, als es nicht auf Spiele des FC Basel beschränkt ist.

5.3.7 Ob sich die Eintragung des Stadionverbots auf Buchstabe c von Art. 24a Abs. 2 BWIS stützen lässt, ist demnach vertieft zu prüfen. Die Vorinstanz hat sich in der angefochtenen Verfügung mit dieser Frage nicht

auseinandergesetzt. Auch liegen keine anderen Fälle vor, in denen sie Gelegenheit gehabt hätte, bezüglich dieser Bestimmung eine eigene Praxis zu definieren. Wollte das Bundesverwaltungsgericht vorliegend in der Sache selbst entscheiden, müsste es daher sein eigenes Ermessen anstelle desjenigen der Vorinstanz setzen. Es ist daher angezeigt, die Sache gestützt auf Art. 61 Abs. 1 VwVG an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5.4 Die Vorinstanz wird somit zu beurteilen haben, ob die Bedingung von Art. 24a Abs. 2 Bst. c BWIS erfüllt ist. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre das Stadionverbot aus HOOGAN zu löschen.

6.

Der Vollständigkeit halber bleibt noch Folgendes auszuführen: Mit der Löschung des Stadionverbots würde der Beschwerdeführer erreichen, dass er in HOOGAN nicht mehr verzeichnet ist. Das Stadionverbot selber würde durch die Löschung des Eintrags allerdings nicht aufgehoben. Es bleibt in jedem Fall gültig, bis die festgelegte Dauer abgelaufen ist oder es von einer dafür zuständigen Stelle aufgehoben wird. Wie die Regelung von Art. 24a BWIS und die vorstehenden Ausführungen zeigen, wäre diese Diskrepanz zwischen Gültigkeit und fehlender Eintragung des Stadionverbots indes nicht "systemwidrig": HOOGAN ist nicht als Datenbank analog dem Strafregister konzipiert, in die eine bestimmte Kategorie von Anordnungen konsequent einzutragen ist. In HOOGAN kann vielmehr ein weit umschriebener Kreis von (kantonalen und privaten) Massnahmen eingetragen werden, wobei dafür aber die (im Bundesrecht festgelegten) Voraussetzungen erfüllt sein müssen.

7.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

8.

8.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt; unterliegt diese nur teilweise, so werden sie ermässigt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). In der Verwaltungsrechtspflege des Bundes gilt die Rückweisung in der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (vgl. statt vieler BGE 137 V 57 E. 2, BGE 132 V 215 E. 6.1, Urteil des BGer 1C_397/2009 vom 26. April 2010 E. 6 und Urteil des BVGer A-6432/2012 vom 28. März 2013 E. 4.1). Der Beschwerdeführer ist demnach als obsiegend zu betrachten, weshalb ihm keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 800.– ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

8.2 Obsiegende Parteien haben für die ihnen erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Da sich der Beschwerdeführer nicht von einem Anwalt oder einem anderen berufsmässigen Vertreter hat vertreten lassen, sind bei ihm indes keine ersatzfähigen Kosten angefallen. Es ist ihm daher keine Parteienschädigung zuzusprechen.

9.

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet des Datenschutzes sind gemäss Art. 35 Abs. 2 der Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG, SR 235.11) dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) bekannt zu geben.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung vom 26. März 2015 wird aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Dem Beschwerdeführer wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 800.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht seine Post- oder Bankverbindung anzugeben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Einschreiben)
– das Generalsekretariat EJPD (Gerichtsurkunde)
– den EDÖB

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Marianne Ryter	Andreas Meier

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: