Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-8376/2010

Urteil vom 19. Februar 2013

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Richter Antonio Imoberdorf,
Gerichtsschreiber Kilian Meyer.

Parteien

X._____,
vertreten durch lic. iur. Manuela Schiller, Rechtsanwältin,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Polizei fedpol,
Nussbaumstrasse 29, 3003 Bern,
Vorinstanz,

Gegenstand

Ausreisebeschränkung.

Sachverhalt:

A.
Der Beschwerdeführer (schweizerischer Staatsangehöriger, geb. 1987) versuchte am 21. März 2010 anlässlich des Fussballspiels zwischen dem FC St. Gallen und dem FC Basel, einen pyrotechnischen Gegenstand („Pyro", konkret eine Bengalfackel der Marke T.I.F.O.) ins Stadion zu schmuggeln. Gemäss Anzeigerapport der Stadtpolizei St. Gallen schlug er bei der Eingangskontrolle einem Sicherheitsangestellten ins Gesicht. In der Folge wurde der Beschwerdeführer verhaftet. Im Rahmen der polizeilichen Einvernahme verweigerte er grösstenteils die Aussage. Er bestritt, den Sicherheitsangestellten geschlagen zu haben, gab indes zu, einen pyrotechnischen Gegenstand auf sich getragen zu haben (vgl. Beilage 2 der Vorinstanz, Befragungsprotokoll, Frage 8: „[…] die Fackel wurde erst gefunden, als ich mich bei der Polizei komplett ausziehen musste […]").

B.
Die FC St. Gallen AG verhängte als Folge dieser Geschehnisse wegen Verstössen gegen das Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe vom 25. März 1977 (Sprengstoffgesetz, SprstG, SR 941.41) und schwerwiegenden Verstössen gegen die Stadionordnung ein ab dem 22. März 2010 gültiges zweijähriges Stadionverbot über den Beschwerdeführer. Damit wurde dem Beschwerdeführer bis 21. März 2012 der Besuch sämtlicher Wettbewerbs- und Freundschaftsspiele mit Beteiligung eines Klubs der Swiss Football League (SFL) untersagt.

C.
Am 22. März 2010 wurde der Beschwerdeführer wegen Widerhandlungen gegen das Sprengstoffgesetz durch das Mitführen von pyrotechnischen Gegenständen in einem Sportstadion sowie wegen Tätlichkeiten gegen einen Sicherheitsangestellten (Art. 126 Ziff. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 [StGB], SR 311.0) beim Untersuchungsamt St. Gallen zur Anzeige gebracht. Dieses sprach ihn in einem Strafbescheid des Vergehens gegen das Sprengstoffgesetz schuldig und verurteilte ihn zu einer bedingten Geldstrafe von 60 Tagessätzen zu je Fr. 30.– und einer Busse von Fr. 600.–. Gegen diesen Strafbescheid erhob der Beschwerdeführer Einsprache. Das Kreisgericht St. Gallen sprach ihn mit Entscheid vom 16. Juni 2010 vom Vorwurf des Vergehens gegen das Sprengstoffgesetz frei, dies mit der Begründung, durch das blosse Mitführen einer Bengalfackel sei die Schwelle zum strafbaren Versuch nicht überschritten worden. Die Staatsanwaltschaft

St. Gallen zog diesen Entscheid weiter. Das Kantonsgericht St. Gallen sprach den Beschwerdeführer mit Entscheid vom 4. Mai 2011 der versuchten Widerhandlung gegen das Sprengstoffgesetz für schuldig (Art. 22 Abs. 1 StGB i.V.m. Art. 15 Abs. 5 und Art. 37 Ziff. 1 SprstG). Zur Begründung wurde angeführt, die Verwendung von „Pyro" in einem Sportstadion sei verboten. Strafbar mache sich bereits, wer solche Gegenstände ins Stadion zu bringen versuche. Diese Handlung sei einzig darauf ausgerichtet, die Fackeln im Stadion zu zünden. Das Bundesgericht wies die Beschwerde gegen diesen Entscheid ab (vgl. Urteil 6B_612/2011 vom 14. Dezember 2011).

D.
Die Stadtpolizei St. Gallen verhängte am 5. Mai 2010 gegen den Beschwerdeführer ein einjähriges Rayonverbot gemäss Art. 4 f. des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen [sGS] 451.51; nachfolgend Konkordat). Der Beschwerdeführer erhob gegen dieses Rayonverbot Rekurs und machte dabei geltend, er sei gemäss dem Strafbescheid des Untersuchungsamtes St. Gallen einzig wegen Verstosses gegen die Sprengstoffgesetzgebung, nicht aber wegen Tätlichkeiten verurteilt worden. Die Stadtpolizei St. Gallen passte die Begründung des Rayonverbots in der Folge am 29. Juli 2010 wiedererwägungsweise an.

E.
Das Bundesamt für Polizei fedpol (nachfolgend Bundesamt, Vorinstanz) teilte dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 14. Mai 2010 mit, dass gestützt auf Art. 24*a* des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) Daten über ihn im Informationssystem HOOGAN erfasst worden seien. Über eine Löschung der Daten werde er schriftlich benachrichtigt.

F.
Mit Rapport vom 12. November 2010 beantragte die Kantonspolizei Basel-Stadt beim Bundesamt eine Ausreisebeschränkung für „Problemfans" des FC Basel für das Champions League – Spiel FC Bayern München – FC Basel vom 8. Dezember 2010. Für die Fangemeinde gelte dieses Spiel als Highlight des Fussballjahres. Weil anlässlich der letzten Partien zwischen diesen Mannschaften Basler „Ultras" jeweils Münchner Fans angegriffen hätten, müsse auch in München mit diesem Szenario gerechnet werden. Einer der möglichen Gewalttäter sei der Beschwerde-

führer, der zum harten Kern der Gruppierung „Infernos Basel" gehöre. Er gelte als „Pyromane" und habe bis 21. März 2012 ein gesamtschweizerisches Stadionverbot erhalten. Er werde die Reise nach München mit Sicherheit mitmachen. Mit ergänzendem Rapport vom 25. November 2010 teilte die Kantonspolizei Basel-Stadt mit, dass der Beschwerdeführer gemäss Informationen aus der Szene nach München mitfahren werde. Er gelte als gewalttätig, habe sich immer wieder an Randalen und Tumulten anlässlich von Spielen des FC Basel beteiligt und werde sich bei allfälligen Gewalttätigkeiten in München nicht zurückhalten.

G.

Das Bundesamt verhängte mit Verfügung vom 2. Dezember 2010 gestützt auf Art. 24*c* BWIS sowie Art. 7 der Verordnung vom 4. Dezember 2009 über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN (VVMH; SR 120.52) gegen den Beschwerdeführer eine Ausreisebeschränkung für das am 8. Dezember 2010 in München stattfindende Champions League – Spiel FC Bayern München gegen FC Basel. Damit wurde dem Beschwerdeführer untersagt, in der Zeit vom 6. Dezember 2010, 12 Uhr, bis 9. Dezember 2010, 12 Uhr, in ein Nachbarland der Schweiz auszureisen. Zur Begründung verwies das Bundesamt auf den Vorfall vom 21. März 2010 in St. Gallen und auf das von der Stadtpolizei St. Gallen verhängte aktive Rayonverbot (s. vorne, Bst. A – D). Der Beschwerdeführer habe sich an den Auseinandersetzungen in St. Gallen aktiv beteiligt. Er gehöre dem harten Kern der Ultragruppierung „Infernos Basel" an und sei in diesem Zusammenhang bereits mehrmals negativ in Erscheinung getreten. Hinweise aus der Szene zeigten, dass seitens dieser Gruppierung anlässlich des bevorstehenden Spiels Ausschreitungen geplant seien. Der Beschwerdeführer beabsichtige gemäss gesicherten Hinweisen, nach München zu fahren, und würde sich an allfälligen Gewaltakten mit Sicherheit beteiligen. Einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung entzog das Bundesamt in Anwendung von Art. 55 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) die aufschiebende Wirkung.

H.

Der Beschwerdeführer erhob mit Eingabe vom 6. Dezember 2010 (übermittelt per Fax am 7. Dezember 2010) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Ausreisebeschränkung. Darin beantragt er die Aufhebung dieser Verfügung. Zudem sei festzustellen, dass Art. 4 Abs. 2 VVMH keine genügende gesetzliche Grundlage für die Definition von ge-

walttätigem Verhalten darstelle und gegen Art. 36 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verstosse. Das Bundesamt sei zu verpflichten, die ausländischen Zoll- und Polizeibehörden von der Aufhebung in Kenntnis zu setzen und diese zu ersuchen, ihn von deren Datenbanken zu entfernen. In prozessualer Hinsicht beantragt er sinngemäss die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Zur Begründung bringt er vor, er gehöre der Gruppierung Infernos Basel nicht an und sei mit Ausnahme des Vorfalls in St. Gallen nie negativ aufgefallen. Durch das Mittragen von pyrotechnischen Gegenständen habe er sich gemäss Urteil des Kreisgerichts nicht strafbar gemacht. Er habe nie bestritten, am 21. März 2010 eine Fackel auf sich getragen zu haben. Das Rayonverbot sei aktiv, doch werde ihm darin keine Beteiligung an Tumulten vorgeworfen. Die Voraussetzungen des Art. 24*c* BWIS seien nicht erfüllt, da er sich nicht an Gewalttätigkeiten beteiligt habe und er dies auch in München nicht habe tun wollen. Das Ausreiseverbot schränke seine Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit schwer ein und bedürfe einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Indem erst auf Verordnungsstufe definiert werde, dass auch das blosse Mitführen von Pyro als gewalttätiges Verhalten gelte, werde Art. 24*c* BWIS in unzulässiger Weise ausgeweitet. Die Voraussetzungen des Art. 7 VVMH seien nicht erfüllt. Er sei weder vorbestraft noch gewalttätig und sei zudem vom FC Basel ins „Programm 2. Chance" aufgenommen worden. Deswegen kennten ihn die Sicherheitsverantwortlichen des FC Basel. Sollte er negativ auffallen, würde er „aus diesem Programm fliegen". Die Massnahme sei unverhältnismässig, da der Besitz einer Fackel nicht genüge, um eine Ausreisebeschränkung zu verfügen. Das Rayonverbot sei gemäss dem Kaskadenprinzip des BWIS das mildeste Mittel. Erst wenn dieses nicht gewirkt habe, könne die Ausreisebeschränkung zum Zug kommen. Sodann sei es unverhältnismässig und verstosse gegen Treu und Glauben, wenn die Verfügung so kurz vor dem Spiel zugestellt werde, dass das Gericht nicht mehr rechtzeitig über die aufschiebende Wirkung befinden könne. Dies verletze die Rechtsweggarantie. Das Bundesamt sei anzuhalten, solche Verfügungen künftig rechtzeitig zu erlassen. Er habe für die Reise nach München bereits disponiert. Zudem drohten ihm bei künftigen Reisen Nachteile, weil er wohl in ausländischen Datenbanken erfasst werde. Auch deshalb greife die Ausreisebeschränkung erheblich in seine Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit ein.

I.

Mit Zwischenverfügung vom 7. Dezember 2010 wies das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung

ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, es sei unbestritten, dass die beim Beschwerdeführer sichergestellte Bengalfackel ein pyrotechnischer Gegenstand nach Art. 7 Bst. a SprstG und Art. 6 der Verordnung über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffverordnung, SprstV, SR 941.411) darstelle sowie dass er versucht habe, diesen Gegenstand am 21. März 2010 in St. Gallen ins Stadion mitzunehmen. Der Art. 24*c* BWIS konkretisierende Art. 4 Abs. 2 VVMH definiere als gewalttätiges Verhalten auch das Mitführen eines pyrotechnischen Gegenstands. Weil der Beschwerdeführer sich bereits an Gewalttätigkeiten im Inland beteiligt habe, sei anzunehmen, dass er sich auch in München an Ausschreitungen beteiligen würde. Die Voraussetzungen des Art. 24*c* BWIS seien daher erfüllt. Bei summarischer Prüfung erscheine die Ausreisebeschränkung als rechtmässig, verhältnismässig und angemessen.

J.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 8. März 2011 (Datum des Eingangs beim Bundesverwaltungsgericht) die Abweisung der Beschwerde. Es sei unbestritten, dass gegen den Beschwerdeführer ein Stadionverbot sowie ein Rayonverbot wegen Mitführens eines pyrotechnischen Gegenstands ausgesprochen worden seien. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Verhängung einer Ausreisebeschränkung seien erfüllt. Die Ausreisebeschränkung sei eine Verwaltungsmassnahme, die keine nachweisbare Rechtsverletzung voraussetze, sondern der Gefahrenabwehr diene. Der Bundesrat sei befugt, die Ausführungsbestimmungen zum BWIS zu erlassen, und habe dem Begriff der Gewalttätigkeit in Art. 4 VVMH präzise Konturen gegeben. Der Beschwerdeführer verharmlose, dass er eine Signalfackel mit sich geführt habe, zumal deren Verwendung fatale Folgen haben könne. Diese enthalte pyrotechnische Sätze, welche, einmal in Brand gesetzt, mit mehreren hundert bis mehreren tausend Grad Celsius abbrennten. Das Mitführen pyrotechnischer Gegenstände in ein Stadion gefährde die öffentliche Sicherheit und stelle eine Gewalttätigkeit im Sinne des BWIS dar. In der Verfügung komme kein strafrechtlicher Vorwurf zum Ausdruck. Das Bundesamt sei von der Basler Polizei darauf hingewiesen worden, dass der Beschwerdeführer zum Spiel nach München reisen wolle, dies werde in der Beschwerdeschrift bestätigt. Es müsse nicht näher darauf eingegangen werden, ob der Beschwerdeführer zum harten Kern der „Infernos Basel" gehöre und ob er bereits mehrmals negativ aufgefallen sei. Die Weitergabe der Daten aus HOOGAN verfüge über eine gesetzliche Grundlage und sei im öffentlichen Interesse, um die Sicherheit an Sportveranstaltungen gewährleisten zu können. Das Bundesamt habe sich an das Kaskadenprinzip gehalten,

da im Vorfeld bereits ein Stadionverbot und ein Rayonverbot ausgesprochen worden seien. Auf die Rüge, die Ausreisebeschränkung sei zu kurzfristig zugestellt worden, sei nicht einzugehen, da das Gericht am 7. Dezember 2010 abschliessend darüber entschieden habe. Der Beschwerde komme von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zu. Das Gericht könne diese im Einzelfall gewähren, was vorliegend nicht der Fall sei. Der Beschwerdeführer habe kein schutzwürdiges Interesse auf eine nochmalige Überprüfung dieses Sachverhaltes.

K.

Mit Stellungnahme vom 2. Mai 2011 hielt der Beschwerdeführer an seinen Ausführungen fest. Die Verordnung definiere zunächst das Mitführen von Fackeln als nachweisliche Gewalttat, was dann wiederum Grundlage für ein Rayonverbot sei. Damit beisse sich die Katze in den Schwanz. Wenn allein gestützt auf dieses Verhalten für alle, welche sich so verhalten hätten, bereits angenommen werden dürfe (oder müsse), dass sie sich auch in Zukunft im Ausland an Gewalttätigkeiten beteiligen würden, müssten alle Fussballfans mit einem Rayonverbot eine Ausreisesperre erhalten. Auf die Person und die Umstände würde es gar nicht mehr ankommen. Dies wäre jedoch rechtsstaatlich sehr bedenklich. Auch für eine präventive Gefahrenabwehrmassnahme müsse die Verhältnismässigkeit im Einzelfall geprüft werden. Es möge zwar zutreffen, dass der Beschwerdeführer im Sinne des BWIS „gewalttätig" sei. Das Rayonverbot alleine genüge jedoch nicht als Begründung. Es müssten weitere Vorwürfe hinzukommen, solche habe die Kantonspolizei Basel-Stadt auch behauptet. Diese seien jedoch nicht bewiesen und entsprächen nicht den Tatsachen. Das Kaskadenprinzip sei nicht eingehalten worden, da er sich nach dem Vorfall vom 21. März 2010 nichts Anderes habe zu Schulden kommen lassen. Er sei vom FC Basel sogar ins „Programm 2. Chance" aufgenommen worden. Die Frage der zu kurzfristig ausgesprochenen Massnahme sei zu prüfen, andernfalls sei ein effektiver Rechtsschutz nicht gewährleistet. Die Ausreisesperre werde alleine damit begründet, dass er im März eine Fackel ins Stadion habe schmuggeln wollen. Die Basler Polizei hätte unter diesen Umständen ihren Antrag sofort nach Bekanntgabe des Termins des Spiels in München stellen müssen.

L.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit erforderlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG aufgeführten Behörden. Dazu gehört auch das Bundesamt für Polizei, das mit der Ausreisebeschränkung eine Verfügung im erwähnten Sinne erlassen hat.

1.2 Die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist unzulässig gegen Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt (Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG). Wie beim gleichlautenden Art. 83 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) sollen damit Anordnungen mit vorwiegend politischem Charakter von der richterlichen Überprüfung ausgenommen werden (vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4387 f., sowie BGE 137 I 371 E. 1.2 mit Hinweisen). Art. 32 Bst. 1 VGG zielt auf die politische Regierungstätigkeit in den Bereichen der nationalen Sicherheit und der Aussenbeziehungen des Landes (vgl. THOMAS HÄBERLI, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, Art. 83 N. 20). Die Ausreisebeschränkung wurde vom Bundesamt gestützt auf Art. 24*c* BWIS in Form einer schriftlichen Verfügung erlassen, deren Rechtsmittelbelehrung auf die Beschwerdemöglichkeit ans Bundesverwaltungsgericht hinweist. Es handelt sich um eine Sicherheitsmassnahme mit Aussenbezug, deren gesetzliche Grundlage sich auf die Bundeskompetenz für auswärtige Angelegenheiten stützt (vgl. Art. 54 Abs. 1 BV sowie Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 17. August 2005 [nachfolgend: Botschaft Änderung BWIS 2005], BBl 2005 5638). Dies begründet indes keine Ausnahme von der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Wie Art. 83 Bst. a BGG ist die Ausnahmebestimmung des Art. 32 Bst. a VGG grundsätzlich restriktiv auszulegen (vgl. HÄBERLI, a.a.O., Art. 83 N. 20 m.H. auf BGE 121 II 248 E. 1). Die Ausreisebeschränkung ist kein «acte de gouvernement» und eignet sich für eine gerichtliche Prüfung. Es entspricht denn auch dem klaren Willen des Gesetzgebers, dass den von dieser Massnahme Betroffenen die ordentlichen Rechtsmittel offen stehen sollen (vgl. Botschaft Änderung BWIS 2005, a.a.O., S. 5626). Auf diese Weise

wird sodann der durch Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Art. 12 Abs. 2 des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2) begründeten Verpflichtung, eine wirksame Beschwerde im Falle einer behaupteten Verletzung der völkerrechtlich garantierten Ausreisefreiheit zu ermöglichen, bestmöglich Rechnung getragen. Die von der Vorinstanz verhängte Ausreisebeschränkung stellt somit ein zulässiges Anfechtungsobjekt dar.

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

1.4 Gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. a – c VwVG ist zur Beschwerde legitimiert, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als Verfügungsadressat erfüllt der Beschwerdeführer die beiden ersten Kriterien. Ein schutzwürdiges Interesse gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG setzt jedoch grundsätzlich voraus, dass der Beschwerdeführer nicht bloss beim Einreichen der Beschwerde, sondern auch im Zeitpunkt der Urteilsfällung ein aktuelles praktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat (vgl. BVGE 2009/31 E. 3.1 mit Hinweisen). Weil die angefochtene Verfügung indes nur den Zeitraum vom 6. – 9. Dezember 2010 betraf und der erlittene Nachteil nicht mehr beseitigt werden kann, ist das aktuelle praktische Interesse an deren Aufhebung oder Änderung an sich dahingefallen. Von diesem Erfordernis ist vorliegend allerdings abzusehen. Die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen können sich unter ähnlichen Umständen wieder stellen, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine richterliche Prüfung möglich wäre (vgl. BGE 138 II 42 E. 1.3 und BGE 127 I 23 E. 1.3.1 je mit weiteren Hinweisen). Eine Beschwerde ist sodann aufgrund der Rechtsweggarantie immer dann zu behandeln, wenn die Rechtmässigkeit eines angefochtenen Hoheitsaktes in keinem Verfahren mit mindestens gleichwertigem Rechtsschutzstandard beurteilt werden kann (vgl. Art. 29a BV; MARION SPORI, Vereinbarkeit des Erfordernisses des aktuellen schutzwürdigen Interesses mit der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV und dem Recht auf eine wirksame Beschwerde nach Art. 13 EMRK, AJP 2008, S. 147 ff.; REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHE/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich/St. Gallen 2012, Rz. 1359; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG,

Zürich 2009, Art. 48 N 15; noch offen gelassen in BVGE 2007/12 E. 2.5). Zu prüfen ist daher im Folgenden nicht nur die streitige Grundsatzfrage (i.d.S. noch BGE 131 II 670 E. 1.2), sondern umfassend die Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügung. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist demnach einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und – soweit nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren 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 2011/43 E. 6.1 sowie BVGE 2011/1 E. 2 je mit Hinweis).

3.

Das Bundesverwaltungsgericht kann eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 ff. VwVG) nicht nur aufgrund von Parteivorbringen, sondern auch von Amtes wegen prüfen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-5221/2009 vom 6. Februar 2012 E. 3.1.4 mit Hinweis auf BGE 116 V 182 E. 1a). Gleichsam das Kernelement des rechtlichen Gehörs ist das Recht der betroffenen Partei auf vorgängige Anhörung (vgl. Art. 30 Abs. 1 VwVG; BERNHARD WALDMANN/JÜRG BICKEL, Praxiskommentar VwVG, Art. 30 N 3 ff.). Weder die Vorinstanz noch die den Erlass einer Ausreisebeschränkung beantragende kantonale Behörde hörten den Beschwerdeführer an, bevor die angefochtene Verfügung erlassen wurde. Das wirft grundsätzlich die Frage auf, ob dieses Vorgehen zulässig war (vgl. Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG sowie ROBERT SOÒS/CHRISTOPH VÖGELI, BWIS-Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen: Top oder Flop?, in: Sicherheit&Recht 2008, S. 158). Das Gericht hat indes primär die vom Beschwerdeführer vorgetragenen Rügen zu prüfen und ist nicht gehalten, eine angefochtene Verfügung von sich aus auf alle erdenklichen Rechtsfehler hin zu untersuchen (vgl. Art. 52 Abs. 1 VwVG; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 216; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich

1998, S. 40). Nachdem der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer keine Gehörsverletzung rügt und eine Verletzung des Rechts auf vorgängige Anhörung jedenfalls nicht geradezu ins Auge springt (s. zur zeitlichen Dringlichkeit im erstinstanzlichen Verfahren hinten, E. 8.2 f.), kann im vorliegenden Fall offen bleiben, ob die vorgängige Anhörung zu Recht verweigert wurde.

4.

4.1 Gemäss Art. 24*c* Abs. 1 und 4 BWIS kann das Bundesamt einer Person die Ausreise aus der Schweiz in ein bestimmtes Land für eine bestimmte Zeitdauer untersagen, wenn (a.) gegen sie ein Rayonverbot besteht, weil sie sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat; und (b.) aufgrund ihres Verhaltens angenommen werden muss, dass sie sich anlässlich einer Sportveranstaltung im Bestimmungsland an Gewalttätigkeiten beteiligen wird. Die Ausreisebeschränkung gilt frühestens drei Tage vor der Sportveranstaltung und dauert längstens bis einen Tag nach deren Ende (Art. 24*c* Abs. 3 BWIS). Während ihrer Dauer ist jede Ausreise verboten, mit der ein Aufenthalt im Bestimmungsland angestrebt wird (Art. 24*c* Abs. 4 BWIS). Der Bundesrat erlässt gemäss Art. 30 BWIS die notwendigen Ausführungsbestimmungen und hat von dieser Kompetenz in den Art. 4 – 7 VVMH Gebrauch gemacht. Mit der Ausreisebeschränkung soll – in Umsetzung des völkerrechtlichen Rücksichtnahmegebots sowie des Europäischen Übereinkommens vom 19. August 1985 über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen (SR 0.415.3) – verhindert werden, dass Personen, die im Inland aus Sicherheitsgründen von den Stadien ferngehalten werden, bei Sportanlässen im Ausland Gewalt ausüben können (vgl. Botschaft Änderung BWIS 2005, a.a.O., S. 5620 ff.).

4.2 Mit den auf den 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Art. 24*a* ff. BWIS) sollten die Behörden namentlich im Hinblick auf Grossanlässe wie die damals bevorstehende EURO 2008 die nötigen Handlungsinstrumente erhalten, um der zunehmenden Gewaltausübung im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen Einhalt zu gebieten (vgl. Botschaft Änderung BWIS 2005, a.a.O., S. 5614 f.; Botschaft zu einer Verfassungsbestimmung über die Bekämpfung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen [Hooliganismus] sowie zu einer Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS] vom 29. August 2007 [nachfolgend: Botschaft Änderung BWIS 2007], BBl 2007 6466 f.).

Weil die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass dreier dieser Massnahmen (Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam) umstritten war, wurden diese bis Ende 2009 befristet. Auf diese Weise sollte dafür gesorgt werden, dass die erforderlichen rechtlichen Anpassungsarbeiten (Schaffung einer Verfassungsgrundlage oder Umsetzung einer Konkordatslösung durch die Kantone) umgehend an die Hand genommen werden. Der nicht befristete Art. 24*c* Abs. 1 BWIS betreffend Ausreisebeschränkung sah in der ursprünglichen Fassung vor, dass einer Person die Ausreise aus der Schweiz in ein bestimmtes Land für eine bestimmte Zeitdauer untersagt werden kann, wenn (a.) gegen sie ein Rayonverbot gemäss Art. 24*b* besteht; und (b.) aufgrund ihres Verhaltens angenommen werden muss, dass sie sich anlässlich einer Sportveranstaltung im Bestimmungsland an Gewalttätigkeiten beteiligen wird. Im befristet erlassenen Art. 24*b* Abs. 1 BWIS war festgehalten, dass einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden kann. Seitdem diese bundesrechtliche Bestimmung Ende 2009 ausser Kraft getreten ist, wird das Rayonverbot in Art. 4 des zwischenzeitlich von den Kantonen geschaffenen Konkordats geregelt (in Vollzug seit 1. Januar 2010), wobei die Voraussetzungen für den Erlass dieser Massnahme unverändert übernommen wurden. In der Folge wurde die Ausreisebeschränkung nach Art. 24*c* Abs. 1 BWIS insofern redaktionell an die Aufhebung des Art. 24*b* BWIS und die Konkordats-Regelung angepasst, als dass ein Verbot der Ausreise voraussetzt, dass gegen eine Person (a.) ein Rayonverbot besteht, weil sie sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, und (b.) aufgrund ihres Verhaltens angenommen werden muss, dass sie sich anlässlich einer Sportveranstaltung im Bestimmungsland an Gewalttätigkeiten beteiligen wird (vgl. Botschaft Änderung BWIS 2007, a.a.O., S. 6475 sowie BBl 2007 6487).

4.3 Die Ausreisebeschränkung ist eine präventive verwaltungspolizeiliche Massnahme zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Sie dient der vorbeugenden Gefahrenabwehr und weist keinen pönalen Charakter auf (vgl. Art. 2 Abs. 4 Bst. f BWIS; Botschaft Änderung BWIS 2005, a.a.O., S. 5626; BGE 137 I 31 E. 3 f. zu den im Konkordat vorgesehenen Massnahmen des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams; allgemein MARKUS H.F. MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012, Rz. 806 ff.). In verfahrensrechtlicher Hinsicht gelangen deshalb nicht die strafprozessualen Grundsätze

zur Anwendung. Es gelten die Bestimmungen des BWIS, das VwVG und namentlich die Grundprinzipien des Verwaltungsrechts (vgl. statt vieler RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, § 5). In Bezug auf die Bedeutung der strafrechtlichen Würdigung des Sachverhalts ist festzuhalten, dass Strafurteile die Verwaltungsbehörde grundsätzlich nicht binden. Der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung gebietet indessen, widersprüchliche Entscheide zu vermeiden. Die Verwaltungsbehörde soll deshalb nicht ohne Not von den tatsächlichen Feststellungen der Strafbehörden abweichen (vgl. BGE 136 II 447 E. 3.1; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 287 ff.). Vorliegend ist somit zu berücksichtigen, dass der erstinstanzliche Freispruch, auf den der Beschwerdeführer verweist, in der Zwischenzeit aufgehoben und der Beschwerdeführer wegen versuchter Widerhandlung gegen das Sprengstoffgesetz schuldig gesprochen wurde (vgl. Sachverhalt Bst. C).

5.

5.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, die Ausreisebeschränkung habe seine Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit stark eingeschränkt, wofür eine Grundlage in einem formellen Gesetz erforderlich sei. Gemäss Art. 24*c* Abs. 1 BWIS könne die Ausreise nur untersagt werden, wenn gegen eine Person (a.) ein Rayonverbot besteht, weil sie sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten beteiligt hat, und (b.) aufgrund ihres Verhaltens angenommen werden muss, dass sie sich anlässlich einer Sportveranstaltung im Bestimmungsland an Gewalttätigkeiten beteiligen wird. Er habe sich weder in der Vergangenheit an Gewalttätigkeiten beteiligt, noch vorgehabt, dies am Fussballspiel in München zu tun. Das blosse Mitführen eines pyrotechnischen Gegenstandes sei kein gewalttätiges Verhalten. Indem dies auf Verordnungsebene so definiert werde, werde Art. 24*c* BWIS in unzulässiger Weise ausgeweitet. Die Ausreisebeschränkung verstosse deshalb gegen Art. 36 BV und sei aufzuheben. Diese grundsätzliche Rüge ist vorab zu behandeln.

5.2 Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV). Eine spezifische Form der Bewegungsfreiheit gewährleistet für Schweizer Staatsangehörige die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV). Diese umfasst die Freiheit, seinen Wohn- und Aufenthaltsort selbst zu wählen, sowie auch das Ausreise- und Auswanderungsrecht aus der Schweiz und das Rückkehrrecht (vgl. RAINER J. SCHWEIZER, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008, Art. 10 Rz. 23 mit Hinweisen).

5.3 Die Ausreisebeschränkung gemäss Art. 24*c* BWIS bewirkt, dass den Betroffenen während vier Tagen jede Ausreise aus der Schweiz verboten wird, mit der ein Aufenthalt im Land angestrebt wird, in dem eine bestimmte Sportveranstaltung stattfindet. Mit dieser Massnahme wird die Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit der Betroffenen klarerweise eingeschränkt. Zu prüfen ist, ob hierfür im Sinne des in Art. 5 Abs. 1 BV und Art. 36 Abs. 1 BV festgehaltenen Legalitätsprinzips eine hinreichende gesetzliche Grundlage vorliegt. Die Bindung der Behörden an das Gesetz dient dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung und dem rechtsstaatlichen Anliegen nach Rechtsgleichheit und Vorhersehbarkeit des staatlichen Handelns. Dabei sind die Anforderungen an Normstufe und Normdichte umso höher, je schwerer der Grundrechtseingriff wiegt. Schwere Eingriffe benötigen eine klare und genaue Grundlage im formellen Gesetz selbst. Bei weniger schweren Eingriffen genügt eine Verordnung. Diese muss indessen formell und materiell verfassungsmässig sein, d.h. von einer Behörde erlassen sein, die dazu befugt ist, und sich im Rahmen der Gesetzesdelegation bewegen (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV; BGE 130 I 1 E. 3.1; WIEDERKEHR/ RICHLI, a.a.O., Rz. 1274 ff., SCHWEIZER, a.a.O., Art. 36 Rz. 10 ff.).

5.4 Der Begriff der Schwere eines Eingriffs lässt sich nicht abstrakt definieren; stattdessen ist von Fall zu Fall und nach objektiven Kriterien eine Gewichtung vorzunehmen (vgl. SCHWEIZER, a.a.O., Art. 36 Rz. 12). Die gesetzlich festgelegte maximale Dauer von vier Tagen spricht dafür, die Ausreisebeschränkung als leichten Grundrechtseingriff zu qualifizieren. Die Ausreise kann sodann trotz Beschränkung erlaubt werden, wenn der Betroffene wichtige Gründe für den Aufenthalt im Bestimmungsland geltend macht (Art. 24*c* Abs. 4 BWIS). Für den Beschwerdeführer persönlich war das Spiel des FC Basel gegen den FC Bayern München sicherlich ein wichtiges Ereignis, und die TV-Übertragung konnte die verpasste Reise zweifellos nicht ersetzen (vgl. dazu PASCAL CLAUDE, zitiert nach Daniel Ryser, Feld – Wald – Wiese, Basel 2010, S. 61: „Wenn ein Turnverein mit dem Zug an ein Fest fährt, wird es laut und heiter, und die Minibar wird geleert […]. Die Auswärtsfahrt von Fussballfans ähnelt einem solchen Ausflug, mit dem Unterschied, dass statt fünfzehn fünfhundert Leute unterwegs sind […]. Fussballfans sind die mit Abstand grösste, lauteste und auffälligste jugendliche Subkultur. Viele davon geben ihr ganzes Geld für den Fussball aus, malen in der Freizeit neue Fahnen, beteiligen sich an Choreografien […] und organisieren mit den SBB Extrazüge durch halb Europa.”). Die Schwere eines Eingriffs ist indes nicht nach dem subjektiven Empfinden des Betroffenen, sondern aufgrund objektiver Kriterien zu

gewichten. Das Verbot, an ein Fussballspiel ins Ausland zu reisen, kann mit keinem der Fälle, die in der bisherigen Praxis als schwere Eingriffe gewertet wurden, verglichen werden (vgl. nur etwa BGE 127 I 6 E. 5 ff. betreffend medikamentöse Zwangsbehandlung mit Neuroleptika). Daran ändert auch die Behauptung des Beschwerdeführers nichts, dass ihm bei zukünftigen Reisen Nachteile drohten, weil er in Datenbanken der Nachbarländer erfasst werde und seine Daten dort nicht wieder gelöscht würden. Die Ausreisebeschränkung wird im Polizeifahndungssystem RIPOL ausgeschrieben und den Grenzbehörden sowie den ausländischen Zoll- und Polizeibehörden mitgeteilt. Weshalb der Beschwerdeführer dadurch bei künftigen Reisen Nachteile erleiden sollte, wird nicht substantiiert dargelegt. Die Behauptung erscheint denn auch nicht als glaubhaft. Die Vorinstanz weist zu Recht darauf hin, dass die Datenweitergabe im Gesetz klar und streng geregelt ist (vgl. Art. 24*a* Abs. 9 i.V.m. Art. 17 Abs. 3 – 5 BWIS sowie Art. 7 Abs. 7 und Art. 11 VVMH). Die Ausreisebeschränkung stellt mithin lediglich eine leichte Einschränkung der Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit dar (i.d.S. auch Botschaft Änderung BWIS 2005, a.a.O., S. 5640).

5.5 Weil sich die Polizeitätigkeit gegen vielfältige Gefährdungen richtet und situativ den Umständen anzupassen ist, ist ein gewisses Mass an Unbestimmtheit für polizeirechtliche Normen unvermeidbar (vgl. BGE 136 I 87 E. 3.1 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer beanstandet zu Recht nicht, dass der Gesetzgeber die Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Beteiligung an Gewalttätigkeiten dem Verordnungsgeber überlassen hat (vgl. im Übrigen Art. 190 BV). Über die Kompetenz zum Erlass der Ausführungsbestimmungen verfügt der Bundesrat kraft Art. 182 Abs. 2 BV und Art. 30 BWIS. Sinn und Zweck der im vorliegenden Fall zu überprüfenden Vollzugsnormen der VVMH ist es, das Gesetz zu verdeutlichen, so dass eine sichere und gleichmässige Rechtsanwendung gewährleistet ist. Die Verordnungsbestimmungen sollen den Inhalt des Gesetzes entfalten, müssen dabei aber der Zielsetzung des Gesetzes folgen, sich auf sekundäres Recht beschränken und dürfen keine grundsätzlich neuen Rechte und Pflichten einführen (vgl. BVGE 2011/13 E. 15.5; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011, § 46 Rz. 18 ff.; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume I: L'Etat, 2. Aufl., Bern 2006, Rz. 1552 ff.).

5.5.1 Die vorliegend zu prüfenden Vollzugsnormen der VVMH sind vom Bestand des Art. 24*c* BWIS abhängig, den sie näher ausführen und ent-

falten. Es handelt sich deshalb – obwohl der Bundesrat bereits kraft Art. 182 Abs. 2 BV über die Kompetenz zur Vollzugsrechtsetzung verfügt und Art. 30 BWIS nur deklaratorische Bedeutung zukommt – um unselbständige Verordnungsbestimmungen (vgl. BVGE 2011/13 E. 15.5; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, a.a.O., Rz. 1550; TSCHANNEN, a.a.O., § 46 Rz. 13 u. 21; a.M. ein Teil der Lehre, vgl. z.B. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 1859). Das Bundesverwaltungsgericht prüft im Rahmen der konkreten Normenkontrolle bei unselbständigen Verordnungen, ob sich der Bundesrat an die ihm eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Wird dem Bundesrat ein weiter Spielraum für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, so ist dieser für das Gericht verbindlich. Die Auswahl zwischen verschiedenen denk- und vertretbaren Konkretisierungen des Gesetzes ist mithin dem Bundesrat zu überlassen. Das Bundesverwaltungsgericht kontrolliert einzig, ob die ausführende Verordnung den Rahmen der delegierten Kompetenzen sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (vgl. BVGE 2011/46 E. 5.4.1; BGE 137 III 217 E. 2.3; BGE 136 II 337 E. 5.1; OLIVER ZIBUNG/ELIAS HOFSTETTER, Praxiskommentar VwVG, Art. 49 N 13; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 83 Rz. 2.177; FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 98). Mit dem Begriff der „Beteiligung an Gewalttätigkeiten” wird eine der Voraussetzungen für den Erlass einer Ausreisebeschränkung im Gesetz in relativ offener und unbestimmter Weise umschrieben. Bei der Konkretisierung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs kommt dem Verordnungsgeber ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu (vgl. hierzu ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 445 ff. sowie PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 26 Rz. 25 ff. je mit Hinweisen). Im Folgenden ist demnach zu prüfen, ob die vom Bundesrat vorgenommene Einstufung des Mitführens pyrotechnischer Gegenstände als Beteiligung an gewalttätigem Verhalten (vgl. Art. 7 Abs. 4 VVMH und Art. 4 Abs. 2 VVMH) eine mit ernsthaften, sachlichen Gründen vertretbare Regelung darstellt, die sich in Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung einfügt. Es ist indessen nicht Aufgabe des Gerichts, sich zur wirtschaftlichen oder politischen Sachgerechtigkeit dieser Regelung zu äussern (vgl. BVGE 2011/46 E. 5.4.1; BGE 137 II 217 E. 2.3; GYGI, a.a.O., S. 98).

5.5.2 „Gewalttätigkeit” ist die Anwendung von Gewalt. Der Begriff der Gewalt steht sowohl für Zwang, Kraft, unrechtmässiges Vorgehen, wie

auch für Macht, d.h. die Befugnis zu herrschen sowie für Heftigkeit und Wucht (vgl. RENATE WAHRIG-BURFEIND, Deutsches Wörterbuch, 9. Aufl. 2011, Stichworte Gewalt u. Gewalttätigkeit; MOHLER, a.a.O., Rz. 1283). Im gewöhnlichen Sprachgebrauch wird der Begriff der Gewalt meist im Sinne der rechtswidrigen physischen Gewaltsamkeit verwendet (vgl. MOHLER, a.a.O., Rz. 1285). Der französische Wortlaut des Gesetzes – „actes de violence" – zeigt auf, dass Art. 24*c* Abs. 1 BWIS ähnlich wie beispielsweise auch Art. 260 StGB auf eine aggressive, aktive Einwirkung auf Personen oder Sachen zielt (vgl. GERHARD FIOLKA, in: Basler Kommentar, Strafrecht II, Niggli/Wiprächtiger [Hrsg.], 2. Aufl. 2007, Art. 260 N. 24). Im Lichte dieser Wortbedeutung erscheint es als sachgerecht, die *Verwendung* – respektive das Abbrennen – pyrotechnischer Gegenstände in Sportstätten als Gewalttätigkeit zu bezeichnen, zumal dies wegen der beim Abbrand entstehenden extrem hohen Temperaturen sowie den schädlichen Gasen und Rauchpartikeln unbestrittenermassen erhebliche Sach- oder Personenschäden verursachen und sogar fatale Folgen haben kann (vgl. Beilage 12 der Vorinstanz; zum *Mitführen* pyrotechnischer Gegenstände s. hinten E. 5.5.5).

5.5.3 Der Gesetzgeber überliess die Konkretisierung des Gewaltbegriffs dem Bundesrat (Art. 30 BWIS). Die Materialien enthalten jedoch klare Hinweise dahingehend, dass mit den Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Art. 24*a* ff. BWIS) auch das Abbrennen pyrotechnischer Gegenstände in Stadien bekämpft werden sollte. Zwar hielt der Bundesrat in der Botschaft lediglich fest, er wolle „erkannte Lücken bei der Gewaltprävention schliessen". Der Begriff „sich gewalttätig verhalten" umfasse „sowohl das gewalttätige Verhalten von Einzelnen als auch Gewalt, die von einer Mehrzahl von Personen ausgeht. Im Vordergrund stehen organisierte Gewalttätigkeiten und solche, die von Gruppen begangen werden. Das Nähere wird in der Verordnung geregelt" (vgl. Botschaft Änderung BWIS 2005, a.a.O., S. 5617 u. 5628). Diese Vorgehensweise wurde anlässlich der parlamentarischen Beratung der Gesetzesvorlage kritisiert (insb. von Nationalrätin Valérie Garbani, AB 2005 N 1931: „[…] la loi ne donne aucune définition précise de ce qu'on entend par «une personne qui a affiché un comportement violent». Est-ce qu'une personne qui a allumé, dans un stade, un engin pyrotechnique répond à cette définition ou non? […] Ni la loi, ni le Conseil fédéral, lors des débats de notre commission, n'ont répondu à cette question pourtant essentielle."). Der damalige Justizminister Christoph Blocher beantwortete diese Frage indessen klar und deutlich (AB 2005 N 1938): „Wer solche pyrotechnischen Geräte in den Stadien zur Anwendung bringt, verübt Gewalt,

weil sie sehr gefährlich sind. Die Gefahr der Gewalt ist das Ausschlaggebende." Dieses Verständnis wurde z.B. durch ein Votum von Ständerätin Anita Fetz (AB 2006 S 19) bestätigt: „Ich will (…) Fussball sehen, wenn ich im Stadion bin, und nicht Rauchpetarden und Schlägereien. Ich will ruhig sein, wenn meine Gottenkinder in der Muttenzer Kurve sind und den Match des FCB verfolgen wollen. Sie sollen verschont werden von Gewalttätigkeiten, die dort (…) leider auch vorkommen."

5.5.4 Der Bundesrat handelte mithin, indem er die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Verwenden von pyrotechnischen Gegenständen in und um Sportstätten als gewalttätiges Verhalten bezeichnete, im Einklang mit dem Willen des Gesetzgebers (zum Mitführen pyrotechnischer Gegenstände s. hinten E. 5.5.5). Die Regelung entspricht auch dem Sinn und Zweck des BWIS, mit vorbeugenden Massnahmen Gewalt anlässlich Sportveranstaltungen zu bekämpfen (vgl. Art. 2 Abs. 1 BWIS). In systematischer Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass pyrotechnische Gegenstände als Folge ihrer Gefährlichkeit für das Leben und die Gesundheit der Benützer und Dritter streng bundesrechtlich normiert sind (vgl. Art. 7 ff. SprstG). Mit Bezug auf die Auslegung des Gewaltbegriffs in der strafrechtlichen Lehre ist festzuhalten, dass bei der Beurteilung, ob ein Verhalten als gewalttätig eingestuft wird, nicht von Belang ist, ob viel Kraft aufgewendet resp. Schaden angerichtet oder Personen verletzt wurden (vgl. z.B. BGE 108 IV 175 E. 4 sowie BGE 103 IV 241 E. I.2). Die Gewalttätigkeit einer Handlung wird auch nach deren aggressivem Erscheinungsbild beurteilt. Die Begriffsauslegung knüpft damit an die Symbolik einer die Rechtsgemeinschaft ängstigenden Gewalttätigkeit an, wobei die Auswirkungen der Gewalttaten eine gewisse Erheblichkeit aufweisen müssen (vgl. FIOLKA, a.a.O., Art. 260 N. 28; FRANK SCHÜRMANN, Der Begriff der Gewalt im schweizerischen Strafgesetzbuch, Basel 1986, S. 136). Ein lästiges, aber passives Verhalten – wie etwa ein Sitzstreik – kann somit nicht als gewalttätig bezeichnet werden (vgl. FIOLKA, a.a.O., Art. 260 N. 25). Das Abbrennen pyrotechnischer Gegenstände ist jedoch ein aktives Verhalten, das einen Teil der anderen Matchbesucher (insb. Familien mit Kindern) ängstigt. Diese Angst ist nicht unbegründet, zumal die Gesundheit jener Personen, in deren Nähe Fackeln abgebrannt werden, erheblich gefährdet wird. Es ist daher vertretbar und sachgerecht, die Verwendung pyrotechnischer Gegenstände in einer Sportstätte als gewalttätiges Verhalten zu bezeichnen.

5.5.5 In Art. 4 Abs. 2 VVMH wird auch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das *Mitführen* pyrotechnischer Gegenstände in Sport-

stätten, in deren Umgebung sowie auf An- und Rückreisewegen zu und von Sportstätten als gewalttätiges Verhalten eingestuft (vgl. i.d.S. auch die Definition von Art. 2 Abs. 2 Konkordat). Damit wird der Begriff der Beteiligung an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen zweifellos weit gefasst. Angesichts der Zielsetzung des BWIS, Gewalt – und damit wie dargetan auch das Abbrennen pyrotechnischer Gegenstände im Stadion – mit vorbeugenden Massnahmen zu bekämpfen, ist dies jedoch nicht zu beanstanden. Art. 7 Abs. 4 VVMH und Art. 4 Abs. 2 VVMH bewegen sich innerhalb des Rahmens der dem Bundesrat delegierten Kompetenzen. Eine Person, welche einen in einer Sportstätte nicht legal verwendbaren pyrotechnischen Gegenstand in der Sportstätte, in deren Umgebung oder auf dem Weg dorthin mit sich führt, zielt darauf ab, den zu diesem Zweck eigens mitgeführten Gegenstand im Stadion auch zu verwenden (vgl. in diesem Sinne zu Art. 15 Abs. 5 SprstG das Urteil des Bundesgerichts 6B_612/2011 E. 1.6). Die Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen richten sich vordringlich gegen von Gruppen begangene Gewalttätigkeiten (vgl. Botschaft Änderung BWIS 2005, a.a.O., S. 5628). Vor diesem Hintergrund ist es vertretbar, dass Personen, die in der Umgebung von Sportstätten oder auf der An- und Rückreise pyrotechnische Gegenstände mit sich führen und auf diese Weise ihre Gewaltbereitschaft manifestieren sowie die öffentliche Sicherheit gefährden, als an Gewalttätigkeiten Beteiligte eingestuft werden.

5.5.6 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vom Beschwerdeführer beanstandeten Art. 7 Abs. 4 VVMH und Art. 4 Abs. 2 VVMH den gesetzlichen Delegationsrahmen einhalten und mit Blick auf die Gefährlichkeit der Verwendung pyrotechnischer Gegenstände in Sportstätten und die präventive Zielsetzung des BWIS sachlich gerechtfertigt sind. Die Bestimmungen sind entsprechend mit dem übergeordneten Recht (Art. 24*c* Abs. 1 BWIS) vereinbar.

5.6 Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die beanstandeten Art. 7 Abs. 4 VVMH und Art. 4 Abs. 2 VVMH von den Behörden nicht isoliert und schematisch anzuwenden sind, sondern im Zusammenhang mit der Zweckvorstellung, die mit diesen Bestimmungen verbunden ist, ausgelegt werden müssen (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 120 ff.). So gefährdet eine Person, die in der Umgebung einer Sportstätte am 1. August Feuerwerk zündet, deshalb weder die öffentliche Sicherheit noch ist sie an Gewalttätigkeiten beteiligt. Ebenso klar ist beispielsweise, dass ein Polizeibeamter, der anlässlich eines Einsatzes in einer Sportstätte seine Dienstwaffe auf sich trägt, deshalb noch nicht un-

ter Art. 24*c* Abs. 1 BWIS i.V.m. Art. 4 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 4 VVMH fällt. Das Kriterium der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ist mithin in jedem Einzelfall zu prüfen (s. hinten, E. 6.2.1).

6.

6.1 Umstritten und zu prüfen ist sodann, ob die Voraussetzungen zum Erlass einer Ausreisebeschränkung im konkreten Fall erfüllt waren. Der Beschwerdeführer bringt vor, er gehöre den „Infernos Basel" nicht an, habe sich nicht an Gewalttätigkeiten beteiligt und dies auch in München nicht tun wollen. Durch das Mittragen der Fackel habe er sich gemäss Urteil des Kreisgerichts St. Gallen nicht strafbar gemacht. Im Rayonverbot werde ihm keine Beteiligung an Tumulten vorgeworfen.

6.2 Die Verhängung einer Ausreisebeschränkung setzt voraus, dass gegen eine Person ein Rayonverbot besteht, weil sie sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat (Art. 24*c* Abs. 1 Bst. a BWIS). Als gewalttätiges Verhalten gilt u.a. die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von pyrotechnischen Gegenständen in Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf An- und Rückreisewegen zu und von Sportstätten (Art. 4 Abs. 2 VVMH; vgl. i.d.S. auch die in Art. 2 Abs. 2 des Konkordats vorgenommene Begriffsbestimmung).

6.2.1 Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der Ausreisebeschränkung ein Rayonverbot in Kraft war (vgl. Beilage 7 der Vorinstanz). Darin werde ihm jedoch keine Beteiligung an Tumulten, sondern einzig das Mitführen von pyrotechnischem Material vorgeworfen. In der Tat passte die Stadtpolizei St. Gallen die Begründung ihrer Verfügung vom 5. Mai 2010 betreffend Rayonverbot wiedererwägungsweise in diesem Sinne an, nachdem das Untersuchungsamt St. Gallen den ursprünglichen Vorwurf der Tätlichkeiten nicht weiter verfolgt hatte (vgl. Beilagen 3 ff. der Vorinstanz sowie Sachverhalt Bst. D). Sowohl gemäss Art. 4 Abs. 2 VVMH wie auch nach Art. 2 Abs. 2 des Konkordats gilt indes die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen von pyrotechnischen Gegenständen in oder in der Umgebung von Sportstätten als gewalttätiges Verhalten (s. vorne, E. 5). Bereits im rechtskräftigen Rayonverbot vom 29. Juli 2010 wurde festgehalten, dass der Beschwerdeführer diesen Tatbestand erfüllt hat, indem er am 21. März 2010 eine Bengalfackel ins St. Galler Stadion zu schmuggeln versuchte (vgl. Sachverhalt Bst. A u. D). Bei dieser Fackel handelte es sich unbestrittenermassen um einen pyrotechnischen Gegenstand im

Sinne von Art. 4 Abs. 2 VVMH (und Art. 2 Abs. 2 Konkordat) resp. um einen pyrotechnischen Gegenstand gemäss Art. 7 Bst. a SprstG i.V.m. Art. 6 SprstV (vgl. Entscheid des Kreisgerichts St. Gallen vom 16. Juni 2010, E. III.2). Der Beschwerdeführer handelte hierbei in der Absicht, diesen Rauchkörper im Stadion zu zünden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 6B_612/2011 E. 1.6), weshalb das Kriterium der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit im vorliegenden Fall klarerweise erfüllt ist.

6.2.2 Die Behörden müssen den Vorwurf der Beteiligung an Gewalttätigkeiten *nachweisen* (Art. 24*c* Abs. 1 Bst. a BWIS). Ein förmlicher strafprozessualer Beweis ist nicht erforderlich. Polizeiliche Massnahmen zur Gefahrenabwehr werden auf entsprechende Anzeichen hin getroffen. Gemäss Art. 5 Abs. 1 VVMH kann auf Gerichtsurteile wie auch auf polizeiliche Anzeigen oder polizeiliche Aussagen abgestellt werden; ferner können Stadionverbote als Hinweise für gewalttätiges Verhalten dienen. Diese Hinweise bilden für sich allein nicht Grundlage der anzuordnenden Massnahme, sondern sind im Einzelfall zu prüfen und zu gewichten und dienen als Indizien für das Vorliegen der Voraussetzung des gewalttätigen Verhaltens (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_278/2009 vom 16. November 2010 E. 5.2 sowie DANIEL MOECKLI/RAPHAEL KELLER, Wegweisungen und Rayonverbote – ein Überblick, in: Sicherheit&Recht 2012, S. 239 f.). Vorliegend wurde freilich bereits im Entscheid betreffend Rayonverbot vom 29. Juli 2010 rechtskräftig festgehalten, dass der Beschwerdeführer am 21. März 2010 eine Bengalfackel ins Stadion zu schmuggeln versuchte und sich damit an Gewalttätigkeiten beteiligte (vgl. Beilage 7 der Vorinstanz). Der Beschwerdeführer gab das Mitführen der Fackel denn auch stets zu (vgl. Sachverhalt Bst. A) und bestreitet dies weiterhin nicht. Seine Einwände gegen die Qualifikation dieser Handlung als gewalttätiges Verhandeln wurden bereits behandelt (s. vorne, E. 5). Das Mitführen der Bengalfackel und damit das gewalttätige Verhalten wird zusätzlich durch den Anzeigerapport der St. Galler Stadtpolizei, das von der FC St. Gallen AG ausgesprochene Stadionverbot und mehrere Gerichtsurteile nachgewiesen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a – c VVMH sowie Sachverhalt Bst. A – C). Dass das Kreisgericht St. Gallen den Beschwerdeführer erstinstanzlich noch vom Vorwurf des Verstosses gegen das Sprengstoffgesetz freigesprochen hatte, ist hier nicht von Belang, zumal auch in diesem Urteil festgehalten wurde, dass nicht bestritten sei, „dass der Angeschuldigte beim Versuch, einen pyrotechnischen Gegenstand ins Stadion zu bringen, am 21. März 2010 erwischt wurde" (vgl. Beilage 6 der Vorinstanz, S. 3, sowie vorne, E. 4.3).

6.3 Eine Ausreisebeschränkung darf nur verfügt werden, wenn aufgrund des Verhaltens einer Person anzunehmen ist, dass diese sich anlässlich einer Sportveranstaltung im Bestimmungsland an Gewalttätigkeiten beteiligen wird (Art. 24*c* Abs. 1 Bst. b BWIS). Diese Annahme rechtfertigt sich namentlich dann, wenn der Betroffene (a.) sich an Gewalttätigkeiten im Inland beteiligt hat; (b.) aufgrund von Informationen ausländischer Polizeistellen über die Beteiligung an Gewalttätigkeiten im Ausland bereits bekannt ist; *oder* (c.) Mitglied einer Gruppierung ist, die schon an Gewalttätigkeiten im In- oder Ausland beteiligt war (Art. 7 Abs. 4 VVMH). Für die Verfügung einer Ausreisebeschränkung müssen sodann Hinweise vorliegen, dass die Person oder die betreffende Gruppierung beabsichtigt, zum Sportanlass im Ausland zu reisen (Art. 7 Abs. 5 VVMH).

6.3.1 Die Vorinstanz ging davon aus, dass sich der Beschwerdeführer am Champions-League-Spiel vom 8. Dezember 2010 an Gewalttätigkeiten beteiligen werde. Diese Vermutung war zum Einen dadurch begründet, dass sich der Beschwerdeführer zuvor am 21. März 2010 in St. Gallen an Gewalttätigkeiten beteiligt hatte (s. vorne, E. 6.2). Zum Anderen war die Vorinstanz von der Kantonspolizei Basel-Stadt klar dahingehend informiert worden, dass der Beschwerdeführer als Pyromane bekannt sei, zum harten Kern der Ultragruppierung Infernos Basel gehöre, sich immer wieder an Randalen anlässlich von Spielen des FC Basel beteiligt habe und sich auch bei allfälligen Tumulten in München nicht zurückhalten werde (vgl. Sachverhalt Bst. F). Diese verschiedenen Indizien rechtfertigten die Annahme, dass der Beschwerdeführer sich am Spiel in München an Gewalttätigkeiten beteiligen würde. Nicht von Belang ist demgegenüber, dass der Beschwerdeführer behauptet, er habe sich noch nie an Gewalttätigkeiten beteiligt und dies auch in München nicht vorgehabt, und dass er bestreitet, Mitglied der Gruppierung Infernos Basel zu sein. Wie bereits dargetan genügte für den Erlass der präventiven Massnahme der Ausreisebeschränkung vorliegend bereits der Bestand einer hinreichend begründeten Vermutung (s. vorne, E. 6.2.2).

6.3.2 Die Vorinstanz hatte sodann klare Hinweise, dass der Beschwerdeführer beabsichtigte, zum besagten Sportanlass ins Ausland zu reisen (Art. 7 Abs. 5 VVMH). Die Kantonspolizei Basel-Stadt hatte das Bundesamt informiert, dass der Beschwerdeführer mit Sicherheit nach München reisen werde. Der Beschwerdeführer hat im Übrigen selber bestätigt, dass er die Reise nach München antreten wollte und bereits ein Zugsbillet und ein Ticket für das Spiel gekauft hatte (vgl. Beschwerdeschrift S. 7).

6.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Voraussetzungen der Ausreisebeschränkung im Falle des Beschwerdeführers erfüllt waren.

7.

7.1 Der Beschwerdeführer beanstandet, die Ausreisebeschränkung sei unverhältnismässig. Art. 24*c* Abs. 1 BWIS sei eine Kann-Bestimmung. Die Behörde habe die Verhältnismässigkeit im Einzelfall zu prüfen. Der Besitz einer Fackel sei kein genügender Grund, um eine Ausreisebeschränkung zu verfügen. Seit dem Vorfall in St. Gallen habe er sich klaglos verhalten und sei ins „Programm 2. Chance" des FC Basel aufgenommen worden. Die Ausreisebeschränkung solle nach dem Willen des Gesetzgebers erst zum Zug kommen, wenn mildere Mittel nicht gewirkt hätten.

7.2 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit findet allgemein Ausdruck in Art. 5 Abs. 2 BV und ist unter dem Gesichtswinkel der Einschränkung von Grundrechten nach Art. 36 Abs. 3 BV zu beachten. Im Polizeirecht kommt der Verhältnismässigkeit besonderes Gewicht zu (vgl. MOHLER, a.a.O., Rz. 22 f.). Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar erweist. Vonnöten ist eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das angestrebte Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (vgl. BGE 136 I 87 E. 3.2 sowie HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 581 ff.).

7.2.1 Dass die Ausreisebeschränkung gemäss Art. 24*c* BWIS geeignet ist, den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck der Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen zu erreichen, wird vom Beschwerdeführer zu Recht nicht in Frage gestellt. Dieser beruft sich stattdessen primär darauf, der Erlass der Ausreisebeschränkung sei nicht erforderlich gewesen. Art. 24*c* BWIS ist als Kann-Bestimmung ausgestaltet. Daher ist stets im Einzelfall zu prüfen, ob sich die Massnahme in zeitlicher, sachlicher und räumlicher Hinsicht auf das Notwendige beschränkt. In einem ersten Schritt ist diesbezüglich festzuhalten, dass entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers das den Art. 24*a* ff. BWIS und Art. 4 ff. des Konkordats zugrunde liegende kaskadenartige Konzept (vgl. BGE 137 I 31 E. 7.5.2 sowie Botschaft Änderung BWIS 2005, a.a.O., S. 5626) eingehalten wurde. Die Vorinstanz hat die Ausreisebeschränkung – wie in Art. 24*c* Abs. 1 BWIS vorgesehen – angeordnet, als ein Rayonverbot in Kraft war (Bst. a) und angenommen werden musste, dass

der Betroffene sich anlässlich einer Sportveranstaltung im Ausland an Gewalttätigkeiten beteiligen wird (Bst. b). Im Übrigen kann eine Ausreisebeschränkung unter gewissen Bedingungen auch gegen eine Person verfügt werden, gegen die kein Rayonverbot besteht (Art. 24c Abs. 2 BWIS i.V.m. Art. 7 Abs. 6 VVMH). Das Ausreiseverbot ging weder in zeitlicher, noch in sachlicher oder räumlicher Hinsicht über das Notwendige hinaus. Sowohl die viertägige Dauer der Ausreisebeschränkung (vgl. Art. 24*c* Abs. 3 BWIS) wie auch das Verbot der Ausreise in sämtliche Nachbarländer (vgl. Art. 24*c* Abs. 4 BWIS i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VVMH) waren erforderlich, um den Zweck der Massnahme zu erreichen, d.h. um zu verhindern, dass sich der Beschwerdeführer am Spiel in München an Gewalttätigkeiten beteiligen würde. Dass der Beschwerdeführer ins „Programm 2. Chance" des FC Basel aufgenommen wurde, wird nicht belegt und erscheint deshalb als wenig glaubhaft. Selbst wenn man aber dieser Behauptung Glauben schenkte, hätte dies nicht zur Folge, dass die Ausreisebeschränkung nicht erforderlich gewesen wäre.

7.2.2 Die polizeiliche Massnahme der Ausreisebeschränkung ist nur zulässig, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Das öffentliche Interesse muss die beeinträchtigten privaten Interessen überwiegen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 614 f.). Das öffentliche Interesse daran, Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen zu verhindern, ist so offensichtlich wie gewichtig (vgl. BGE 137 I 131 E. 6.4; Botschaft Änderung BWIS 2005, a.a.O., S. 5614 ff.). Spezifisch in Bezug auf die Ausreisebeschränkung fällt zudem ins Gewicht, dass die Schweiz aufgrund des völkerrechtlichen Rücksichtnahmegebots und des Europäischen Übereinkommens über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen dazu verpflichtet ist, gemeinsam mit den anderen Signatarstaaten zusammenzuarbeiten und Schritte zu unternehmen, um Gewalttätigkeiten bei Sportanlässen vorzubeugen (vgl. Botschaft Änderung BWIS 2005, a.a.O., S. 5624 u. 5638). Es besteht demnach ein gewichtiges öffentliches Interesse daran zu verhindern, dass Personen, die im Inland aus Sicherheitsgründen von den Stadien ferngehalten werden, bei Sportanlässen im Ausland Gewalt ausüben können. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die Ausreisebeschränkung die betroffene Person auch vor der strafrechtlichen Sanktionierung von anlässlich der Sportveranstaltung möglicherweise begangenen Straftaten schützt (i.d.S. das Votum von Nationalrätin Viola Amherd, AB 2005 N 1944).

7.2.3 In Bezug auf die privaten Interessen des Beschwerdeführers wurde bereits festgehalten, dass die angefochtene Verfügung dessen Bewegungsfreiheit leicht einschränkte, indem ihm vom 6. – 9. Dezember 2010 jede Ausreise aus der Schweiz mit dem Ziel des Besuches des Champions-League-Spiels zwischen dem FC Bayern München und dem FC Basel verboten wurde (s. vorne, E. 5.4). Weitere relevante private Interessen sind nicht ersichtlich. Im Vergleich zum privaten Interesse des Beschwerdeführers, an das Fussballspiel in München zu reisen, überwiegt klarerweise das gewichtige öffentliche Interesse an der Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich dieser Sportveranstaltung.

7.3 Eine wertende Gewichtung der sich entgegenstehenden Interessen führt das Bundesverwaltungsgericht somit zum Ergebnis, dass die verfügte Ausreisebeschränkung eine verhältnismässige und angemessene Massnahme zum Schutz der öffentlichen Sicherheit darstellte.

8.

8.1 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe treuwidrig gehandelt und die Rechtsweggarantie verletzt, indem sie die Verfügung derart spät zugestellt habe, dass eine Beschwerde faktisch nichts mehr habe bewirken können. Zumindest sei das Bundesamt zu verpflichten, solche Verfügungen künftig frühzeitiger zu erlassen. Zum Einwand der Vorinstanz, der Beschwerdeführer habe kein schutzwürdiges Interesse an der Prüfung dieser Rüge, ist festzuhalten, dass das Gericht im Zwischenentscheid vom 7. Dezember 2010 – aufgrund einer summarischen Prüfung der Aktenlage – einzig über die Frage der Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde entschieden hat. Die eingangs erwähnten Rügen sind daher im Folgenden zu prüfen.

8.2 Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden (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, a.a.O., N. 1964 f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 818 ff. je mit Hinweisen).

8.2.1 Das Bundesverwaltungsgericht hat das Gesuch des Beschwerdeführers um Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde mit Zwischenentscheid vom 7. Dezember 2010 – welcher vorab per Fax zugestellt wurde – abgewiesen (vgl. Art. 24*g* BWIS). Im Falle der Gutheissung dieses Antrags wäre dem Beschwerdeführer noch genügend Zeit geblieben, tags darauf, am 8. Dezember 2010, an das Spiel nach München zu reisen (Spielbeginn war um 20:45 Uhr).

8.2.2 Die Vorinstanz erliess die Ausreisebeschränkung gegen den Beschwerdeführer am 2. Dezember 2010, nachdem sie die dieser Massnahme zugrunde liegenden Informationen von der Kantonspolizei Basel am 12. und 25. November 2010 erhalten hatte. Vorliegend hätte die Vorinstanz die Ausreisebeschränkung allenfalls einige Tage früher erlassen können. So enthielt der Rapport der Kantonspolizei Basel-Stadt vom 12. November 2010 bereits die nötigen Informationen, um eine Ausreisebeschränkung zu verfügen. Der Nachtrag vom 25. November 2010 enthielt ergänzende Hinweise, aber keine grundsätzlich neuen Informationen (vgl. Sachverhalt Bst. F). Der Vorinstanz lagen demnach bereits Mitte November 2010 die den Erlass der Ausreisebeschränkung rechtfertigenden Hinweise vor (s. vorne, E. 6). Die Vorinstanz hatte anschliessend jedoch die gesetzlichen Voraussetzungen und die Verhältnismässigkeit der Massnahme im Einzelfall zu prüfen sowie die Verfügung zu begründen. Im erstinstanzlichen Verfahren bestand demnach ein Zielkonflikt zwischen der Gewährleistung eines effektiven Zugangs zum Gericht und dem Erlass einer materiell richtigen Verfügung. Diese Ziele liegen beide gleichermassen im Interesse des Betroffenen. Das Bundesamt war gehalten, das Verfahren beförderlich zu behandeln (vgl. JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, S. 840 ff.) und die Ausreisebeschränkung ohne Verzug zu erlassen, sobald die notwendigen Abklärungen getätigt waren. Da die Verfügung erst kurz vor dem Sportanlass eröffnet wurde, konnte nur eine nachträgliche gerichtliche Prüfung stattfinden. Dies ist vorliegend nicht auf treuwidriges Verhalten des Bundesamtes zurückzuführen; viel eher handelt es sich um eine Folge der gesetzlichen Voraussetzungen der Ausreisebeschränkung. Art. 24*g* 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 (vgl. Botschaft Änderung BWIS 2005, a.a.O., S. 5635).

8.2.3 Nach dem Gesagten kann der Vorinstanz kein treuwidriges Verhalten vorgeworfen werfen. Dies würde auch dann gelten, wenn die Behandlung des Gesuchs um Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde nicht mehr rechtzeitig möglich gewesen wäre.

8.3 Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (Art. 29a BV). Die Rechtsweggarantie garantiert dem Einzelnen, in einer Rechtsstreitigkeit effektiv Zugang zum Gericht zu haben, und beinhaltet das Recht, die Rechtsfragen und den zugrunde liegenden Sachverhalt vollumfänglich von einem unabhängigen Gericht prüfen zu lassen (vgl. ANDREAS KLEY, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008, Art. 29a Rz. 5 ff.; MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 914 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht hat die von Art. 29a BV geforderte umfassende Prüfung der Rechts- und Sachverhaltsfragen mit diesem Entscheid vorgenommen. Dass lediglich eine nachträgliche Prüfung der Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügung stattfinden konnte, ist angesichts der besonderen gesetzlichen Voraussetzungen der Ausreisebeschränkung und des daraus folgenden allenfalls geringen Zeitraums zwischen Verfügungseröffnung und Wirksamkeit (s. vorne, E. 8.2.2) 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 der Rechtsweggarantie zu schliessen wäre (vgl. etwa BGE 127 I 164 betreffend Verweigerung einer Demonstration).

9.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt und den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig feststellt; sie ist auch angemessen (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

10.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 1'000.– festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Dispositiv S. 28

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem am 14. Januar 2011 geleisteten Kostenvorschuss gleicher Höhe verrechnet.

3.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Einschreiben)

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Ruth Beutler	Kilian Meyer

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 den Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben sind. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: