

# Die Übermittlung personenbezogener Daten an Private in Niedersachsen: Polizeiarbeit zwischen Sicherheit und Freiheit in deutschen Fußballstadien

Dipl.-Jur. Alina Rauch, B.A.

Alina Rauch ist Referendarin am LG Bückeburg und beschäftigte sich im Rahmen ihrer Studienarbeit im Schwerpunkt 6 Verwaltung mit der hiesigen Thematik.

## A. Einleitung: „Mit der Sicherheit beginnt die Freiheit“?

Daten sind aus dem heutigen Zeitalter nicht mehr wegzudenken. Durch eine effektive Datenerhebung und Datenverarbeitung kann es der Polizei ermöglicht werden, Straftaten vorbeugend zu bekämpfen und auf zukünftige Bedrohungssituationen zu reagieren.<sup>2</sup> Es ist jedoch kein Phänomen der Neuzeit, dass polizeiliches Arbeiten eine Verarbeitung von Informationen voraussetzt. Als grundlegendes Problem für die Datenerhebung im Rahmen der Polizeiarbeit stellt sich jedoch der Anknüpfungspunkt heraus: hier kann nicht immer auf altbewährte Fachtermini des Polizeirechts, wie Störer oder Gefahr, zurückgegriffen werden, da eine Ermittlung derselben gerade noch aussteht. Die polizeiliche Arbeit entwickelte sich daher durch die Informationsverarbeitung von der reagierenden Gefahrenabwehr zum präventiven Sicherheitsrecht.<sup>3</sup>

In keinem anderen Rechtsgebiet wird das Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit deutlicher als im polizeilichen Recht der Datenverarbeitung. Im Rahmen eines adäquaten Ausgleiches dieser beiden notwendigen Voraussetzungen einer funktionierenden Demokratie ist es daher unerlässlich, genauste Regelungen zu einer rechtssicheren Datenverarbeitung für die polizeiliche Arbeit zu schaffen. Umso mehr gilt dies in den Bereichen der Datenübermittlung, in denen der Staat die sonst so schützende Hand über die verarbeiteten Daten nicht aufrechterhalten kann: die Abgabe der Daten an Private. In vielen Fällen finden sich neuste technische Entwicklungen im Polizeirecht in der Notlage wieder, bereits im Vorfeld in Verruf zu geraten; oftmals stellen sie sich im Nachhinein aber als unverzichtbare Bestandteile wirksamer Polizeiarbeit heraus.<sup>4</sup> Allerdings birgt vor allem die Übermittlung der Daten an Private verschiedene Gefahren, die nicht aus dem Blick verloren werden dürfen, sodass der niedersächsische Gesetzgeber

mit § 44 NPOG eine mögliche Voraussetzung geschaffen hat, Daten durch die Polizei auch an Private rechtssicher zu übermitteln. § 44 NPOG stellt somit die zentrale Norm zur Übermittlung von Daten durch die Polizeibehörden an Private dar. Besonders häufig findet § 44 NPOG im Zusammenhang mit dem Datenaustausch zwischen Polizei und Stadionbetreibern oder Fußballvereinen Anwendung. Um dem Problem andauernder Gewaltexzesse rund um die Stadien in Deutschland und der damit einhergehenden Bindung von Polizei und Sicherheitspersonal Herr zu werden, wurden seitens der Polizei, aber auch durch die Politik und die Vereine verschiedene Möglichkeiten geschaffen, um eine Strategie zur Wahrung der Sicherheit der Stadionbesucher zu gewährleisten. Oftmals wird in diesen Fällen von der Möglichkeit eines Stadionverbotes Gebrauch gemacht.

Die Einrichtung der Zentralen Informationsstelle Sport (ZIS) vor über 20 Jahren markiert den Beginn des Datenaustausches zwischen den zuständigen Polizeibehörden. Hierbei stellt die ZIS nach eigenen Angaben sicher, dass die vor Ort ansässige Polizeistelle über alle notwendigen Hintergrundinformationen verfügt, um die Sicherheit der Zuschauer am Veranstaltungsort zu gewährleisten.<sup>5</sup> Unter Federführung der ZIS entstand sodann auch das Nationale Konzept Sport und Sicherheit (NKSS)<sup>6</sup>, das in besonderer Weise die Kooperation zwischen Behörden und privaten Veranstaltern fördert. Kernaussage des NKSS ist der Erkenntnisaustausch zwischen den Netzwerkpartnern. Dazu zählen nicht nur Stadionbetreiber und Vereine, sondern auch die Sicherheitsbehörden. Für einen solchen Erkenntnisaustausch ist insbesondere die Übermittlung von Daten und Informationen unverzichtbar. Da es sich bei den Akteuren auf der Seite von Fußballvereinen und Stadionbetreibern um Private handelt, kann eine Datenüber-

<sup>1</sup> Di Fabio, Sicherheit in Freiheit, NJW 2008, 421 (422).

<sup>2</sup> Shirvani, Präventiv-polizeiliche Datenerhebung und der Schutz besonderer Vertrauensverhältnisse, ZG 2001, 45 (45).

<sup>3</sup> Möstl, Die neue dogmatische Gestalt des Polizeirechts, DVBl 2007, 581 (582).

<sup>4</sup> Di Fabio (Fn. 1), NJW 2008, 421 (421).

<sup>5</sup> Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste, <https://lzd.polizei.nrw/zentrale-informationsstelle-sport-einsaetze> (Abruf v. 06.09.2022).

<sup>6</sup> Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, [https://polizei.nrw/sites/default/files/2018-06/doc1\\_nkss\\_konzept2012.pdf](https://polizei.nrw/sites/default/files/2018-06/doc1_nkss_konzept2012.pdf) (Abruf v. 06.09.2022).

mittlung in Niedersachsen seitens der Polizeibehörden nur nach § 44 NPOG erfolgen. Diese Datenübermittlung ermöglicht es dann, ein Stadionverbot durch die Betreiber oder Vereine gegen gewaltbereite Fans zu erlassen.

### B. Begrenzung der Verwendung personenbezogener Daten für polizeiliche Zwecke

Vor dem Hintergrund des schlechten Rufes der Verwendung personenbezogener Daten für die Polizeiarbeit<sup>7</sup> darf nicht aus den Augen verloren werden, dass den Staat Schutzpflichten für seine Bürger treffen. Aus den Grundrechten ergibt sich eine Verpflichtung zum Schutz von Leib und Leben, sodass nach pflichtgemäßem Ermessen geeignete Maßnahmen ergriffen werden können oder müssen, um den staatlichen Schutzpflichten gerecht zu werden.<sup>8</sup> Dafür bedarf es in vielen Fällen der Datenverarbeitung durch die Behörden. Der Bereich der Datenübermittlung unterliegt in besonderem Maße dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und muss daher den Anforderungen, die das BVerfG an die Eingriffe in das Grundrecht gestellt hat, gerecht werden.<sup>9</sup> Der Eingriff ist umso erheblicher, sofern die Daten den öffentlichen Bereich verlassen und in private Hände gelangen. Die Übermittlung von Daten widerspricht den wesentlichen Grundsätzen des Datenschutzrechtes, sodass es einer Rechtfertigung bedarf.<sup>10</sup> Vor allem der Zweckbindungsgrundsatz<sup>11</sup> personenbezogener Daten im Datenschutzrecht wird durch eine als rechtswidrig bezeichnete Praxis der Zweckumwandlung<sup>12</sup> aus den Angeln gehoben. Die polizeiliche Praxis der Übermittlung von Daten an Private sieht sich daher einer Vielzahl von Bedenken ausgesetzt.<sup>13</sup> Es darf daher nicht den Polizeibehörden allein überlassen werden, das Recht auf informa-

tionelle Selbstbestimmung zu schützen; vielmehr bedarf es eindeutiger gesetzlicher Vorschriften und einer ausreichenden aufsichtsbehördlichen Kontrolle.<sup>14</sup> Macht man sich den intensiven Eingriff in das Grundrecht bewusst, den eine Übertragung der personenbezogenen Daten an Private darstellt, so kann dies nur bedeuten, dass es sich bei der Übermittlung um Ausnahmefälle handeln muss.<sup>15</sup>

### C. Datenübermittlung an Private nach § 44 NPOG

Zur Übermittlung von Daten an Private bedarf es einer Ermächtigungsnorm des Gesetzgebers, die dieser mit § 44 NPOG geschaffen hat. Mit dieser Befugnisnorm will der niedersächsische Gesetzgeber den Anforderungen des BVerfG bezüglich des Datenschutzes im Bereich der Gefahrenabwehr gerecht werden.<sup>16</sup> Die Datenübermittlung müsste nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 NPOG zur Abwehr einer Gefahr erforderlich sein. Die Gefahrenabwehr meint im vorliegenden Fall die Abwehr konkreter Gefahren und nicht die allgemeine Aufgabe der Gefahrenabwehr von Sicherheitsbehörden.<sup>17</sup> Die Übermittlung im Vorfeld konkreter Gefahren erfordert eine einzelfallbezogene Abwägung der Polizei, ob, unter welchen Umständen und warum aus der vorliegenden Situation eine Lage erwachsen kann, bei der der Eintritt eines Schadens für die öffentliche Sicherheit und Ordnung wahrscheinlich ist; es handelt sich somit um eine Prognoseentscheidung der Behörde.<sup>18</sup> Der Begriff der Gefahr hat daher wie der Anfangsverdacht im Strafprozessrecht eine prägnante rechtsstaatliche Funktion, indem er als Eingriffsschwelle für die Befugnisnormen fungiert.<sup>19</sup> Der Erforderlichkeitsgrundsatz nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 NPOG setzt den äußeren Rahmen für die Übermittlung: die Datenverarbeitung ist nur dann erforderlich, wenn sie der Abwehr einer konkreten Gefahr dient und der Private die

<sup>7</sup> So u.a. die „Fan-Anwältin“ Waltraud Verleih, die zur Arbeitsgemeinschaft Fananwälte gehört, in ihren Aussagen, in denen sie die Datenweitergabe der Polizei als unzulässig bezeichnet, [https://www.lto.de/recht/hintergrunde/h\\_lto-interview-fan-anwaeltin-zum-dfl-konzept-sicherer-stadionbesuch/?Stadionbesuch%22](https://www.lto.de/recht/hintergrunde/h_lto-interview-fan-anwaeltin-zum-dfl-konzept-sicherer-stadionbesuch/?Stadionbesuch%22) (Abruf v. 07.09.2022).

<sup>8</sup> Breucker, Präventivmaßnahmen gegen reisende Hooligans, NJW 2004, 1631 (1631); zu den staatlichen Schutzpflichten siehe auch Di Fabio in: Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, 97. EL 2022, Art. 2 Rn. 51ff m.w.N.

<sup>9</sup> Volkszählungsurteil des BVerfG, BVerfGE 65, 1.

<sup>10</sup> Tomerius, Die Übermittlung von Daten an Fußballvereine durch die Berliner Polizei, Die Polizei 2017, 104 (107).

<sup>11</sup> Ausführlich zum Zweckbindungsgrundsatz siehe u.a. Wolff in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 40. Edition, Stand: 01.05.2022, Grundlagen und bereichsspezifischer Datenschutz, Syst. A Prinzipien des Datenschutzrechts, Rn. 19ff.

<sup>12</sup> So u.a. Albert, Stellungnahme zur Reform der Datenerfassung der ZIS als Vertreter der Arbeitsgemeinschaft Fananwälte, S. 9, <https://www.landtag.nrw.de/portal//WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1558.pdf> (Abruf v. 06.09.2022); zur Zweckumwandlung in diesem Zusammenhang siehe Wittig in: Graf, BeckOK StPO, 44. Edition, Stand: 01.07.2022, § 481 Rn. 1ff.

<sup>13</sup> Vertiefend und weiterführend zu diesen Bedenken: Müller-Eiselt, Highway oder Nadelöhr? Zu den Voraussetzungen und Grenzen polizeilicher Datenübermittlung an Private – dargestellt anhand der Kooperationspraxis zwischen Polizei und Fußballvereinen bei der Verhängung von Stadionverboten, DVBl 2014, 1168 (1169).

<sup>14</sup> Arzt, Bundespolizeigesetz – Wie weiter in der nächsten Legislatur?, ZRP 2021, 205 (207); allgemein zu den Aufsichtsbehörden als „Hüter des Datenschutzgrundrechtes“: Selmayr in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Auflage 2018, Art. 51 Rn. 3ff.

<sup>15</sup> Zustimmend Müller-Eiselt (Fn. 13), DVBl 2014, 1168 (1171).

<sup>16</sup> Vgl. zu den Anforderungen: Tomerius (Fn. 10), Die Polizei 2017, 104 (107).

<sup>17</sup> Graf in: Möstl/Weiner, Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 2020, § 44 Rn. 5,6.

<sup>18</sup> Müller-Eiselt (Fn. 13), DVBl 2014, 1168 (1171).

<sup>19</sup> Waechter, Polizei- und Ordnungsrecht, 2000, Kap. V Rn. 208.

Daten nicht aus allgemein zugänglichen Quellen erhalten kann.<sup>20</sup> Die Polizei hat vor der Übertragung die Möglichkeiten zu evaluieren, die Gefahr ohne die Datenübermittlung an Private abzuwehren.<sup>21</sup>

### I. Die Problematik der konkreten Gefahr im Umfeld von Fußballvereinen, Stadionbetreibern und Fußballspielen

Im Zusammenhang mit dem deutschen Fußball kann die Polizei die personenbezogenen Daten gewaltbereiter Fußballfans an Fußballvereine oder Stadionbetreiber übermitteln, um den Vereinen oder privatrechtlichen Betreibern den Erlass von Stadionverboten zu ermöglichen.<sup>22</sup> Durch die Maßnahme des Stadionverbotes versuchen die Vereine und Betreiber potenzielle Störer und auffällige Gewalttäter aus den Fußballstadien zu verdrängen.<sup>23</sup> Hierbei darf nicht in Vergessenheit geraten, dass es sich bspw. bei Bundesligaspielen oder der Austragung der Fußballweltmeisterschaft um privatrechtlich organisierte Veranstaltungen und Turniere handelt, bei denen vorrangig der Veranstalter für die Sicherheit und Ordnung zu sorgen hat.<sup>24</sup> Ein Zusammenspiel von Polizei, Vereinen und Stadionbetreibern optimiert jedoch die Sicherheit vor und in den Stadien, trägt zur Eindämmung der Gewalt bei und begünstigt damit auch die Polizeiarbeit.<sup>25</sup>

Dieses Zusammenwirken wird in der Regel nur durch den Austausch von Daten zwischen den Akteuren ermöglicht. Oft stellt diese Datenübermittlung den ersten Schritt auf dem Weg zum Stadionverbot dar, das als präventiver Baustein zur Sicherheitsoptimierung durch das NKSS verkauft wird.<sup>26</sup> Das Konzept wurde in Gemeinschaftsarbeit von den Innenministern der Länder und des Bundes, dem Deutschen Fußballbund e.V. (DFB), den Polizeibehörden, den Kommunen, der Koordinationsstelle Fanprojekte, Sportvereinen und -verbänden, Verkehrsunternehmen und weiteren Akteuren entwickelt.<sup>27</sup> Durch das Konzept soll das Vorgehen im Rahmen der Gewährleistung der Stadionsicherheit bundesweit vereinheitlicht werden.

<sup>20</sup> Müller/Schwabenbauer in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kap. G Rn. 815; Waechter (Fn. 19), Kap. X Rn. 672.

<sup>21</sup> Müller-Eiselt (Fn. 13), DVBl 2014, 1168 (1177).

<sup>22</sup> Ogorek in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 22. Edition, Stand: 01.06.2022, § 27 Rn. 47.1.

<sup>23</sup> Müller-Eiselt (Fn. 13), DVBl 2014, 1168 (1169).

<sup>24</sup> Breucker, Sicherheitsmaßnahmen für die Fußballweltmeisterschaft 2006, Prävention durch Polizei und Deutschen Fußball Bund, NJW 2006, 1233 (1233).

<sup>25</sup> Siegel, Hooligans im Verwaltungsrecht, Stadionverbote und andere polizeirechtliche Maßnahmen zur Eindämmung von Gewalt in Fußballstadien, NJW 2013, 1035 (1038).

<sup>26</sup> Tomerius (Fn. 10), Die Polizei 2017, 104 (105).

<sup>27</sup> Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit (Fn. 6), S.5.

<sup>28</sup> DFB, Richtlinien zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten, [https://www.dfb.de/fileadmin/\\_dfbdam/123175-Richtlinien\\_zur\\_einheitlichen\\_Behandlung\\_von\\_Stadionverboten\\_ab\\_01\\_12\\_16.pdf](https://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/123175-Richtlinien_zur_einheitlichen_Behandlung_von_Stadionverboten_ab_01_12_16.pdf) (Abruf v. 06.09.2022); Tomerius (Fn. 10), Die Polizei 2017, 104 (105).

<sup>29</sup> Schmitt, Das bundesweite Stadionverbot, Eine rechtliche Untersuchung mit Praxishinweisen für Fußballvereine und Betroffene, 2013, S. 65.

<sup>30</sup> BGH NJW 2010, 534.

<sup>31</sup> Grundlegend dazu BVerfGE 148, 267.

<sup>32</sup> BVerfGE 148, 267, Rn. 45.

Grundlegend für dieses Konzept ist auch die gemeinsame Handhabe von Stadionverboten, sodass durch den DFB eine Richtlinie zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten erarbeitet wurde. Durch diese Richtlinie ist es den Vereinen aufgrund gegenseitiger Anerkennung möglich, bundesweite Stadionverbote auszusprechen.<sup>28</sup> Als grundlegender Anknüpfungspunkt der Anordnung eines Stadionverbotes gilt hierbei die Information, dass gegen den Fan ein Ermittlungsverfahren oder eine Gefahrenabwehrmaßnahme ergangen ist. Diese Information wird im Rahmen einer Datenübermittlung und mit der „Anregung“ eines Stadionverbotes mit dem Fußballverein als privaten Akteur geteilt. Der Fußballverein selbst erlässt dann nach den DFB-Richtlinien ein privatrechtliches Stadionverbot gegenüber dem Fan.<sup>29</sup> Spätestens seit der BGH-Entscheidung zu den Voraussetzungen eines rechtmäßigen bundesweiten Stadionverbotes<sup>30</sup> sind diese Verbote aus der alltäglichen Praxis des DFB nicht mehr wegzudenken. Und auch das BVerfG bestätigte: bundesweite Stadionverbote sind rechtmäßig.<sup>31</sup> Allerdings kann eine Ausstrahlungswirkung des allgemeinen Gleichbehandlungsverbotes aus Art. 3 Abs. 1 GG in das zivilrechtliche Verhältnis zwischen Stadionbetreiber und Fußballfan und -besucher bejaht werden; daher ist es für den Erlass des Verbotes zwingend erforderlich, dass dieses sachlich begründet ist. Für diese sachliche Begründung des Verbotes reiche aber eine auf Tatsachen gründende Besorgnis, dass die Betroffenen künftig Störungen verursachen werden, aus. Der Nachweis einer Straftat ist nicht erforderlich.<sup>32</sup>

Die Datenübermittlung nach § 44 NPOG stellt insoweit den Ausgangspunkt für die nachfolgenden Handlungen dar und ist somit Voraussetzung für den Erlass eines Stadionverbotes. In Niedersachsen setzt dies u.a. eine konkrete Gefahr voraus. Diese liegt vor, wenn Tatsachen die Annahme bestätigen, dass die Person durch ihr Verhalten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die öffentliche Sicherheit im Zusammenhang mit dem Besuch eines Fußballspiels be-

einträchtigen wird.<sup>33</sup>

## 1. Der Eintrag in die Datei Gewalttäter Sport als Voraussetzung für die Annahme einer konkreten Gefahr

Die Datei Gewalttäter Sport stellt eine Verbunddatei i.S.v. § 29 BKAG dar.<sup>34</sup> Im Zusammenhang von Verbunddatei und konkreter Gefahr wird diskutiert, ob der Eintrag einer Person in der Datei Gewalttäter Sport mit dem Vorliegen einer konkreten Gefahr, die von dem Eingetragenen ausgehen muss, gleichzusetzen ist. Eine Aufnahme in die Datei und die damit verbundene Verarbeitung personenbezogener Daten erfolgt nicht nur bei rechtskräftigen Verurteilungen, sondern bereits dann, wenn ein Ermittlungsverfahren wegen bestimmter Katalogstraftaten eingeleitet worden ist. In gewissen Fällen reichen bereits präventiv-polizeiliche Maßnahmen für die Datenspeicherung, sofern nach Ansicht der Polizei eine Beteiligung der Person an künftigen Straftaten im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen möglich ist.

Die Datei Gewalttäter Sport wird durch die ZIS verwaltet, die bei der Polizei NRW angesiedelt ist.<sup>35</sup> Sie enthält verschiedenste personenbezogene Daten, darunter auch Daten zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren sowie Angaben zu Vereinszuordnungen und bestehenden Stadionverboten.<sup>36</sup> Bereits die Tatsache, dass eine Person in der Datei erfasst ist, kann für sie bei der Personenkontrolle oder einem anderen Abgleich zu weitreichenden Konsequenzen führen. Die Dateien wurden zu dem Zweck geschaffen, den Polizeibehörden Anhaltspunkte zu liefern, auf deren Basis eine Gefahrenprognose erstellt werden kann.<sup>37</sup> Seitens der Polizei wird der bloße Eintrag als Tatsache für die Gefahrenprognose gewertet. Hiergegen muss allerdings eingewandt werden, dass der Vermerk in der Datei zwar auf Tatsachen beruht, jedoch selbst keine Tatsache i.S.d. Gefahrenbegriffes darstellt. Der Eintrag in der Datei allein kann eine konkrete Gefahr nicht begründen. Wäre dies der Fall, wäre es dem Staat jederzeit möglich, sich die notwendige konkrete Gefahr für die Eingriffsmaß-

nahmen selbst zu konstruieren.<sup>38</sup>

Problematisch in diesem Zusammenhang ist auch der Vorgang der Eintragung in der Gewalttäterdatei Sport: diese setzt nicht immer eine vorangegangene Gewalttat voraus. Vielmehr werden auch Personen erfasst, die im Bereich eines Fußballspiels Adressat einer Identitätsfeststellung oder Durchsuchung geworden sind oder nur den gleichen Anreiseweg wie Gewalttäter genutzt haben.<sup>39</sup> Da, insbesondere in diesen Fällen, die Einbußen an Grundrechtschutz und nachträglichen Rechtsschutzmöglichkeiten auszugleichen sind, sind an die Übermittlung strengere Anforderungen als der Eintrag in der Gewalttäterdatei Sport zu stellen.<sup>40</sup> Ein solcher Eintrag kann daher die notwendige konkrete Gefahr nicht zweifelsohne begründen.

## 2. Ultra- oder Hooligan-Zugehörigkeit als konkrete Gefahr

Immer wieder wird auch darüber diskutiert, ob die offensichtliche Zugehörigkeit einer Person zu einer Gruppe als Prognosekriterium für die konkrete Gefahr ausreichend ist. Im Rahmen des deutschen Fußballs sind die Hooligan- oder Ultra-Szene die bekanntesten Personengruppen, aus denen heraus Gewalttaten in und um Stadien begangen werden. Als Hooligans werden Personen bezeichnet, die Fußballspiele als gemeinsame Gruppe zum Anlass nehmen, Gewalt auszuüben. Der Hooliganismus kann als gewaltbereite und gewalttätige Subkultur bezeichnet werden. Bei den Ultras handelt es sich um fanatische Fußballanhänger. Allerdings steht bei den Ultras die Liebe zum Sport und zum Verein im Vordergrund, während der Hooliganismus primär auf Gewalttaten ausgerichtet ist. Dennoch kommt es auch aus der Ultra-Szene heraus gehäuft zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Eine klare Trennung zwischen den Gruppierungen erfolgt oftmals nicht.<sup>41</sup>

Es wird vertreten, dass bereits die Zugehörigkeit zu einer dieser Gruppen die grundlegende Gewaltbereitschaft in und aus der jeweiligen Gruppe heraus fördere und daher einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit schaffe.<sup>42</sup> Hier-

<sup>33</sup> Ruch, Gruppenzugehörigkeit als Prognosekriterium – gefahrenabwehrrechtliche Grenzen der polizeilichen Anregung zivilrechtlicher Stadionverbote, JZ 2015, 936 (938).

<sup>34</sup> Allgemein zu Verbunddateien des BKA siehe Graulich in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, BKAG § 29 Rn. 6ff.

<sup>35</sup> Arzt in: Lisken/Denninger (Fn. 20), Kap. G Rn. 1254f.

<sup>36</sup> Schiffbauer, Fußballfans im Abseits des effektiven Rechtsschutzes? Das bundesweite Stadionverbot, die Verbunddatei „Gewalttäter Sport“ und Art. 19 Abs. 4 GG, DVBl 2014, 1173 (1175).

<sup>37</sup> Arzt/Eier, Zur Rechtmäßigkeit der Speicherung personenbezogener Daten in „Gewalttäter“-Verbunddateien des Bundeskriminalamtes, DVBl 2010, 816 (818, 819).

<sup>38</sup> So auch Arzt, Gefährderansprache und Meldeauflage bei Sport-Großereignissen, Die Polizei 2006, 156 (159).

<sup>39</sup> Ruch (Fn. 33), JZ 2015, 936 (939).

<sup>40</sup> Zustimmend insbesondere Ruch (Fn. 33), JZ 2015, 936 (938).

<sup>41</sup> Kehr, Datei Gewalttäter Sport, Eine Untersuchung der Rechtsgrundlagen des BKAGs unter besonderer Berücksichtigung datenschutzrechtlicher und verfassungsrechtlicher Aspekte, 2015, S. 40, 41.

<sup>42</sup> Vgl. zu dieser Annahme die Ausführungen bei Schönrock/Knape, Meldeauflagen und gefahrenabwehrrechtliche Vorfeldmaßnahmen, Die Polizei 2012, 280 (282).

bei muss dennoch berücksichtigt werden, dass nicht nur soziale Merkmale für die Prognoseentscheidung ausreichend sind, sondern auch individuelle Kriterien Berücksichtigung finden müssen. Ein Vorgehen alleine nach dem Auswahlkriterium einer Gruppenzugehörigkeit genügt den Anforderungen an eine konkrete Gefahr nicht. Vielmehr darf gerade nicht von den Forderungen der Ultras nach Mitbestimmung in „ihrem“ Verein und ihrer Dominanz in den Fankurven auf eine wechselseitige Zurechnung von gewalttätigen Handlungen geschlossen werden. Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Fan-Szene schafft für die zu treffende Maßnahme keinen prognostischen Gewinn.<sup>43</sup> Es ist demzufolge festzustellen, dass die Zugehörigkeit zur Ultra- oder Hooligan-Szene keine ausreichende Grundlage für die Annahme einer konkreten Gefahr darstellt. Eine Gefahrenprognose, die der Abwehr einer konkreten Gefahr dient, erfordert seitens der Behörden immer eine Abwägung individueller Faktoren und eine Einzelfallgerechtigkeit, die über den Eintrag in Gewaltdaten und der offensichtlichen Mitgliedschaft in einer Fan-Gruppierung hinausgeht.

## II. Stadionverbote als notwendige Rechtsfolge der Datenübermittlung?

Das Stadionverbot ist eine zivilrechtliche Ausprägung des Hausrechts von Stadionbetreibern gegenüber den Besuchern. Sinn und Zweck des Hausrechts ist es, die Sicherheit innerhalb eines geschützten Bereiches zu wahren und dies durch gesetzliche Unterlassungsansprüche nach §§ 858, 903, 1004 BGB geltend machen zu können.<sup>44</sup> Für den Fußballbetrieb in der 1. und 2. Bundesliga, der 3. Liga und der 4. Spielklassenebene sowie alle weiteren Spiele des DFB und des Ligaverbandes wurde die Richtlinie zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten des DFB geschaffen. Diese Richtlinie konkretisiert nicht nur örtliche Stadionverbote, sondern schafft die Grundlage für das gegenseitige Anerkennen und die bundesweite Verhängung von Stadionverboten über die Regeln der Stellvertretung (§§ 164ff. BGB).<sup>45</sup> Hintergrund des (bundesweiten) Stadionverbotes ist es, zukünftiges sicherheitsbeeinträchtigendes Verhalten zu vermeiden. Hierbei ist anzumerken, dass das Stadionverbot aufgrund der zivilrechtlichen Rechtsgrund-

<sup>43</sup> Ruch (Fn. 33), JZ 2015, 936 (939).

<sup>44</sup> Schmitt (Fn. 29), S. 48; ausführlich zum zivilrechtlichen Unterlassungsanspruch aus § 1004 BGB siehe Wellenhofer, Sachenrecht, 36. Auflage 2021, § 24.

<sup>45</sup> § 4 Abs. 3 der Richtlinie (Fn. 28), dazu auch BGH, NJW 2010, 534 (535); zu den allgemeinen Regeln der Stellvertretung: Köhler, BGB Allgemeiner Teil, 46. Auflage 2022, § 11.

<sup>46</sup> Knape/Schönrock, Polizeiliche Eingriffsbefugnisse bei Sportgroßveranstaltungen, Die Polizei 2011, 245 (248).

<sup>47</sup> Zum selben Ergebnis gelangt auch Ruch (Fn. 33), JZ 2015, 936 (940).

<sup>48</sup> Behnsen, Fan-Aussperrungen nach dem Polizei- und Ordnungsrecht, NordÖR 2013, 1(6); allgemein zu den Standardmaßnahmen im Polizeirecht: Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2020, § 11.

lagen gerade keine staatliche Sanktion, sondern eine präventive privatrechtliche Anordnung darstellt.<sup>46</sup>

Bei allen Bemühungen um größtmögliche Sicherheit in deutschen Stadien darf nicht in Vergessenheit geraten, dass auch die datenschutzrechtlichen Übermittlungsvorschriften nicht aus Praktikabilitätsgründen überspannt werden dürfen, sondern ihrerseits ebenfalls Schutzvorschriften darstellen. Eine vorbehaltlose Anregung eines Stadionverbotes durch die Polizei, die allein der Einfachheit halber die notwendigen Schritte an die privaten Veranstalter abwälzt, stellt in jedem Fall eine Umgehung polizeilicher Standardmaßnahmen und eine unzulässige „Flucht ins Privatrecht“ dar. Das Stadionverbot, besonders dann, wenn es für die Bundesrepublik ausgesprochen wird, ist auf diejenigen Fälle zu begrenzen, in denen die örtliche und zeitliche Flexibilität des Stadionverbotes essentiell ist. Eine Individualisierung dieser Fälle lässt sich durch eine klare Identifizierbarkeit bei Gewalt- und sonstigen Straftätern gewährleisten, von denen eine konkrete Gefahr weiterer Straftaten im Zusammenhang mit Fußballspielen anzunehmen ist. Angesichts der zahlreichen Spielorte ist es in solch gelagerten Fällen im Sinne einer effektiven und effizienten Gefahrenabwehr geboten, die notwendigen Daten seitens der Polizei an Betreiber zu übermitteln, um so mit dem bundesweiten Stadionverbot die Sicherheit der Besucher zu gewährleisten.<sup>47</sup>

## III. Verhältnismäßigkeit einer Datenübermittlung im Zusammenhang mit Fußballspielen und polizeilichen Standardmaßnahmen

Das Stadionverbot als Rechtsfolge einer Datenübermittlung zwischen Polizei und Stadionbetreibern stellt nur eine Möglichkeit zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit dar. Vielmehr müssen sich die Polizeibehörden, um eine rechtswidrige Flucht ins Privatrecht zu vermeiden, zunächst ihrer polizeilichen Standardmaßnahmen bedienen. Die Polizei verfügt mit den Mitteln des Aufenthaltsverbotes, der Gefährderansprache, der Meldeauflage oder dem Präventivgewahrsam selbst über potenzielle Mittel, um den Störer von den Stadien fernzuhalten.<sup>48</sup> Besonders das Aufenthaltsverbot wird begrifflich oft in einem Atemzug

mit dem Stadionverbot genannt.

Die Datenübermittlung muss verhältnismäßig sein, um als einzige oder zusätzliche Maßnahme neben den Standardmaßnahmen Anwendung zu finden. Als legitimes Ziel lässt sich die Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Fußballspielen anführen.<sup>49</sup> Die Datenübermittlung müsste als Maßnahme geeignet sein. Eine Maßnahme ist geeignet, wenn sie zur Zielerreichung beitragen kann.<sup>50</sup> Durch die Datenübermittlung werden Stadionverbote überhaupt ermöglicht. Der Betroffene ist der Gefahr einer Anzeige wegen Hausfriedensbruch ausgesetzt, sobald er das Stadion trotz des Verbotes besucht und dieses durch einen szenekundigen Beamten oder durch das Ordnungspersonal des Stadions bemerkt wird. Die Möglichkeit eines Strafverfahrens hat eine abschreckende Wirkung, sodass der Störer das Stadion nicht betreten wird, sofern er sich dieser Gefahr eines Strafverfahrens nicht aussetzen möchte.<sup>51</sup> Die Datenübermittlung ist aber auch parallel zum Aufenthaltsverbot zur Gefahrenabwehr geeignet: durch die Verhängung des Stadionverbotes wird die Wahrscheinlichkeit gesteigert, dass die Störer gar nicht erst zum Spiel anreisen, weil die Chance auf Einlass gering ist. Die Datenübermittlung ist daher zur Verhütung von Straftaten geeignet.<sup>52</sup>

Die Datenübermittlung müsste erforderlich sein; es darf kein anderes gleich geeignetes Mittel geben, dass die Rechte des Betroffenen weniger stark einschränkt.<sup>53</sup> Im Rahmen der Erforderlichkeit ist zu klären, ob das Aufenthaltsverbot gegenüber der Datenübermittlung das mildere Mittel darstellt oder ob beide Maßnahmen auch nebeneinanderstehen dürfen.<sup>54</sup> Durch das Stadionverbot kann der Verein den Verkauf von Eintrittskarten an den Gefährder unterlassen oder ihm die Dauerkarte entziehen. Selbst wenn es dem Störer gelingen sollte, trotzdem in den Besitz von Karten zu gelangen, gilt das Stadionverbot weiterhin, denn nach § 1 Abs. 6 der DFB-Richtlinien wird die Wirksamkeit des Stadionverbotes gerade nicht durch den Erwerb einer Eintrittskarte aufgehoben. Sollte es dem Fan gelingen ins Stadion zu gelangen, so wird er sich besonders unauffällig verhalten, um nicht erkannt zu werden, sodass hier zumindest eine mittelbare Einwirkung des Stadionverbotes er-

kennbar ist. Wird er zudem im Stadion trotz eines Verbotes angetroffen, ist der Verein zur Anzeige wegen Hausfriedensbruchs nach § 3 Abs. 3 der DFB-Richtlinien verpflichtet. Daher besteht bei jedem rechtswidrigen Eintritt ins Stadion immer die Möglichkeit eines Strafverfahrens für den Betroffenen. Somit kann festgestellt werden, dass die Gefahr durch das Stadionverbot abgewehrt bleibt, wohingegen die gleiche Eignung des Aufenthaltsverbotes mangels effektiver Durchsetzbarkeit bezweifelt werden muss.<sup>55</sup>

Zudem stellt sich die Frage, ob ein Aufenthaltsverbot überhaupt das mildere Mittel darstellt. Dafür wird angeführt, dass dem Bürger beim Stadionverbot allein der Fußballveranstalter gegenüberstehe und der Staat als Initiator der Maßnahme nicht erkannt wird, sodass der Rechtsschutz erschwert wird. Dagegen ist einzuwenden, dass dem Betroffenen aufgrund seines vorangegangenen Verhaltens in der Regel bewusst ist, auf welcher Informationsgrundlage das Stadionverbot erlassen wurde. Sofern dies nicht der Fall ist, sind die Stadionverbote durch die Vereine zu begründen, sodass der Fan zwangsläufig erfährt, durch welche zugrunde liegenden Daten er Adressat der Maßnahme wird.<sup>56</sup> Mit dem Aufenthaltsverbot wird ferner nicht nur in die Rechte des Fans eingegriffen, sondern auch in die des Veranstalters, da ihm nicht mehr die Entscheidungsfreiheit zugebilligt wird, wen er ins Stadion einlässt. Es spricht daher einiges dafür, dass es sich bei dem Aufenthaltsverbot gerade nicht um ein mildereres Mittel handelt, sodass die Datenübermittlung im Ergebnis erforderlich ist.

Zuletzt darf die Datenübermittlung nicht zu einem Nachteil führen, der zum erstrebten Erfolg außer Verhältnis steht. Hierbei ist die Angemessenheit der Übermittlung zu überprüfen.<sup>57</sup> In den Fällen, in denen es durch die Datenübermittlung zur Abwehr von Straftaten und somit zum Schutz von Leib, Leben und Gesundheit der von den Taten betroffenen Personen kommt, sind diese Schutzgüter höher zu gewichten als die Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung der Täter.<sup>58</sup> Für den Abwägungsprozess sind auch die Interessen der Vereine und Betreiber zu berücksichtigen, die durch das Stadionverbot Herr der Sicherheit im Stadion bleiben und denen eine effektive

<sup>49</sup> Kirchhoff, Übermittlung von Gefährderdaten durch die Polizei an Fußballveranstalter, NJW 2017, 294 (297).

<sup>50</sup> Ullrich in: Möstl/Weiner (Fn. 17), § 4 Rn. 25.

<sup>51</sup> Tomerius (Fn. 10), Die Polizei 2017, 104 (113).

<sup>52</sup> Kirchhoff (Fn. 49), NJW 2017, 294 (297).

<sup>53</sup> Ullrich in: Möstl/Weiner (Fn. 17), § 4 Rn. 34.

<sup>54</sup> Kirchhoff (Fn. 49), NJW 2017, 294 (297).

<sup>55</sup> Vgl. zum Ganzen: Kirchhoff (Fn. 49), NJW 2017, 294 (298).

<sup>56</sup> Kirchhoff (Fn. 49), NJW 2017, 294 (298).

<sup>57</sup> Ullrich in: Möstl/Weiner (Fn. 17), § 4 Rn. 43.

<sup>58</sup> Kirchhoff (Fn. 49), NJW 2017, 294 (298).

Durchsetzung ihres Hausrechts zur Seite stehen muss.<sup>59</sup> Damit ist festzustellen, dass seitens der Polizei sowohl trotz als auch ohne parallel verhängtes Aufenthaltsverbot eine Datenübermittlung zulässig sein kann: zum einen kann gemeinsam mit dem Aufenthaltsverbot eine optimale Sicherheitslage hergestellt, zum anderen bei Verzicht auf ein Aufenthaltsverbot der Eingriff in die Rechte des Fußballfans gering gehalten werden.<sup>60</sup> Hier muss im Rahmen der gesetzlichen Grenzen die größtmögliche Flexibilität gegeben sein.

Abschließend ist anzumerken, dass in diesem Zusammenhang für eine Datenübermittlung an Private im besonderen Maße auf die Erforderlichkeit derselben abzustellen ist. Diese kann sich ausschließlich daraus ergeben, dass durch die Kooperation weitere Möglichkeiten zur Gefahrenabwehr geschaffen werden, die das Eintreten der Störer in die Stadien tatsächlich verhindern. Hierbei darf also auf den praktischen Nutzen eines privatrechtlichen Stadionverbots abgestellt werden, welches in den Grenzen der Erforderlichkeit geltend gemacht werden kann und in diesem Zusammenhang kein Umgehen der Möglichkeiten des Polizeirechts durch eine Flucht ins Privatrecht darstellt.<sup>61</sup>

#### IV. Rechtsschutzmöglichkeiten der Fußballfans

Der Verwaltungsrechtsweg ist für Maßnahmen der Datenübermittlung an Private eröffnet. Als statthafte Klageart gegen die Übermittlung kommt in der Regel die allgemeine Leistungsklage in der Form der Unterlassungsklage in Betracht. Sofern zuvor ein erledigendes Ereignis eingetreten ist, ist sodann eine Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO einschlägig.<sup>62</sup> Bei der Datenübermittlung handelt es sich nicht um einen Verwaltungsakt, sondern um einen Realakt, da es an der Weitergabe an einer auf eine unmittelbare Rechtsfolge gerichteten Regelung i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG mangelt.<sup>63</sup>

Rechtlich komplizierter wird es im Rahmen der Überprüfung von Stadionverboten, die auf den übermittelten Daten beruhen: Diese stellen privatrechtliche Maßnahmen dar, wogegen der Adressat nur bei den Zivilgerichten klagen kann. Es ist dem Fan zwar möglich im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Rechtswidrigkeit der Da-

tenübermittlung feststellen zu lassen, ungeachtet dessen hat er durch diese Klage lediglich einen Titel errungen, der das Stadionverbot nicht aus der Welt schafft. Um die Aufhebung des Stadionverbotes zu erreichen sind die Möglichkeiten des Fans begrenzt: eine Aufhebung des Verbotes ist für den Verein nur verpflichtend, wenn er im Verfahren, das Anlass für den Erlass des Verbotes war, freigesprochen wird oder eine Einstellung nach § 170 Abs. 2 StPO erfolgt. Für die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm zur Begründung der Aufhebung des Verbotes trägt er allerdings die Beweislast.<sup>64</sup>

Sofern das Ermittlungsverfahren nach §§ 153, 153a StPO eingestellt wird, ist ein Antrag des Betroffenen auf Aufhebung des Stadionverbotes erforderlich. Eine Verpflichtung zur Befreiung besteht in diesem Fall gleichwohl nicht. In diesem Zusammenhang wird schnell deutlich, dass es trotz fehlender Nachweisbarkeit der Schuld eines Fans, nach einmaliger Verhängung des Stadionverbotes eines enormen Kraftaktes seitens des Adressaten bedarf, die Maßnahme wieder aus der Welt zu schaffen.<sup>65</sup> Somit wird klar, wieso in der Literatur von „Fußballfans im Abseits des effektiven Rechtsschutzes“<sup>66</sup> gesprochen wird: Zum einen ist es für den Adressaten mühsam, ein einmal bestehendes Stadionverbot zu beseitigen; zum anderen ist die Begründung des Stadionverbotes mit dem Eintrag in die Datei Gewalttäter Sport oftmals beschlossene Sache, ohne das die Schuld nachgewiesen wurde oder obwohl der Fan nur einer erkennungsdienstlichen Maßnahme ohne Gefährderpotenzial in der Nähe eines Stadions unterzogen wurde. An die vorangegangene Übermittlung der Daten ist daher aufgrund der dargestellten Einbußen an Rechtsschutz der nachfolgenden Maßnahmen strenge Anforderungen zu stellen.<sup>67</sup>

#### D. Ausblick

Im Polizeirecht hat im Laufe der letzten Jahre ein Paradigmenwechsel stattgefunden: die Polizeibehörde soll weniger als reagierende Gefahrenabwehrbehörde auftreten, sondern vielmehr als proaktive Risikovorsorge vor Gefahren schützen. In diesem Zusammenhang ist eine um-

<sup>59</sup> Schmitt (Fn. 29), S. 353.

<sup>60</sup> Kirchhoff (Fn. 49), NJW 2017, 294 (298).

<sup>61</sup> So abschließend auch Müller-Eiselt (Fn. 13), DVBl 2014, 1168 (1172).

<sup>62</sup> Graf in: Möstl/Weiner (Fn. 17), § 44 Rn. 34.

<sup>63</sup> OVG Bautzen, BeckRS 2016, 118090, Rn. 16; insbesondere der Erlass eines Stadionverbotes ist keine unmittelbare verbindliche Rechtsfolge der Datenübermittlung, sondern stellt einen eigenen zivilrechtlichen Akt des Stadionbetreibers/Fußballvereins dar.

<sup>64</sup> Ausführlich hierzu Tomerius (Fn. 10), Die Polizei 2017, 104 (113).

<sup>65</sup> Tomerius (Fn. 10), Die Polizei 2017, 104 (113).

<sup>66</sup> Schiffbauer (Fn. 36), DVBl 2014, 1173.

<sup>67</sup> Vgl. dazu Ruch (Fn. 33), JZ 2015, 936 (938, 939).

fassende Datenverarbeitung als informationelle Vorfeldarbeit unerlässlich, um die polizeiliche Aufgabenerledigung sicherzustellen. Informationelle Maßnahmen sind daher notwendige Vorbereitungen und Ergänzungen klassischer Gefahrenabwehr<sup>68</sup>. All diese erforderliche polizeiliche Aufgabenerledigung darf hingegen nicht zur Abkehr von Rechtstaatlichkeit führen. Obwohl, oder vielmehr gerade weil sich der BGH und das BVerfG zu den Voraussetzungen eines rechtmäßigen Stadionverbotes geäußert haben, darf auch in Zukunft nicht aus dem Blick verloren werden, dass durch die Möglichkeit von Stadionverboten keine inflatorische Abwälzung der polizeilichen Arbeit auf private Stadionbetreiber und Fußballvereine erfolgen darf. Vielmehr müssen sie als gezieltes privatrechtliches Mittel im Raum zwischen Sicherheit und Freiheit Anwendung finden, um so sowohl dem Schutz der Besucher als auch der Flexibilität der Sicherheitsarchitektur gerecht zu werden.

Die Datenübermittlung an Private zeigt wie kein anderer rechtlicher Problemkreis den ewigen Kampf zwischen Sicherheit und Freiheit auf.<sup>69</sup> Die Freiheit muss nicht jeden Preis für die Sicherheit zahlen. Vielmehr ist ein schonender Ausgleich zwischen der Notwendigkeit von Datenverarbeitungen und dem Schutz der Rechte des Einzelnen und damit der Gewährleistung der informationellen Freiheit zu finden. Sich hierzu im Bereich der Datenübermittlung an Private und damit auch im Bereich des deutschen Fußballs an der konkreten Gefahr zu orientieren, scheint ein verfassungsmäßiger Weg, um die Grenze zwischen Sicherheit und Freiheit in der Waage zu halten.

<sup>68</sup> So auch Möstl (Fn. 3), DVBl 2007, 581 (588).

<sup>69</sup> Müller-Eiselt (Fn. 13), DVBl 2014, 1168 (1172).