



**Working Paper – Nr. 02**

Dieter Kugelmann/Harald Auerbach/Antonia Buchmann/Birgitta Lodde

# **„Recht als Steuerungsinstrument der Sicherheit im Fußball“**

**Statusbericht zum Forschungsstand  
des Arbeitspakets 05**

**im Forschungsprojekt  
SiKomFan**

GEFÖRDERT VOM



**Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung**

Working Paper des BMBF-Forschungsprojekts „Mehr Sicherheit im Fußball – Verbessern der Kommunikationsstrukturen und Optimieren des *Fandialogs*“ (SiKom*Fan*)

Diese Reihe dient dazu, Arbeitsergebnisse sowie erste Berichte einem breiteren Publikum zu präsentieren. Publikationen werden in unregelmäßigem Abstand auf der Homepage des Projekts veröffentlicht und als PDF frei zum Download bereitgestellt. Kommentare und Diskussionsbeiträge zu den Beiträgen sind ausdrücklich erwünscht.

Kontakt: [info@sikomfan.de](mailto:info@sikomfan.de)

[www.sikomfan.de](http://www.sikomfan.de)

©2015 SiKom*Fan* – Die Rechte am Text verbleiben bei den Autoren.

## Inhalt

A. Einleitung .....	5
I. Das Projekt „SiKomFan“ .....	5
II. Bedeutung von Recht im Rahmen von „SiKomFan“ .....	5
1. Identifizierung von Verantwortungsbereichen, Aufgaben und Steuerungsinstrumenten bzw. Befugnissen der Sicherheitsakteure .....	5
2. Kooperative Prävention der Sicherheitsakteure .....	6
3. Optimierung des Fandialogs .....	6
B. Kommunikationsprozesse und Zuständigkeiten hinsichtlich Gefahrenabwehrmaßnahmen der Polizei- und Ordnungsbehörden .....	6
I. Maßnahmenbündel der öffentlich-rechtlichen Akteure im Vorfeld und während des Spieltags als Voraussetzung und Folge von Kommunikation .....	6
1. Anwendung von Standardbefugnissen im Verhältnis zu Generalklauseln .....	7
2. Tatbestandsausfüllung der konkreten Gefahr .....	7
3. Schnittstellen zum Versammlungsrecht .....	7
4. Ermessensentscheidung und Adressatenauswahl .....	7
5. Ausblick .....	8
II. Verteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren in sicherheitsrelevanten Räumen .....	8
1. Raum des Bahnhofs .....	8
2. Raum des Stadions .....	8
III. Formen kollektiver und kooperativer Zusammenarbeit .....	9
1. Einbindung der Kommune in die Sicherheitsgewährleistung .....	9
2. Kooperation von privaten und öffentlichen Sicherheitsakteuren .....	9
C. Zivilrechtliche Steuerungsinstrumente im Fußball .....	10
I. Steuerungsinstrumente auf Grundlage von Verkehrssicherungspflichten .....	10
II. Das Hausrecht als Steuerungsinstrument .....	11
III. Verbandsrecht als Steuerungsinstrument .....	11
IV. Allgemeine Geschäftsbedingungen als Steuerungsinstrument .....	12
D. Datenschutz und Technik als Bausteine der Kommunikation zur Generierung von Sicherheit .....	13
I. Rolle des Datenschutzes im Rahmen der Kommunikation der Sicherheitsakteure .....	13
II. Gewährleistung der Grundsätze des Datenschutzrechts .....	13
1. Gewährleistung der Grundsätze durch öffentliche Stellen .....	14
2. Gewährleistung der Grundsätze bei der Kooperation öffentlicher und nicht-öffentlicher Stellen .....	14

III. Datenschutz durch Technik .....	15
IV. Ansätze zur Optimierung datenschutzrechtlicher Belange.....	15
E. Ausblick.....	15

## A. Einleitung

Im Rahmen des Forschungsprojekts „SiKomFan“ untersucht das Arbeitspaket 05 (AP 05) rechtliche Fragestellungen bezüglich der Verbesserung der Kommunikation, der kooperativen Prävention und des Dialogs bei Fußballspielen der ersten drei Fußballligen in Deutschland. Das Arbeitspaket wird durchgeführt von den Jurist\*innen Harald Auerbach, Antonia Buchmann und Birgitta Lodde unter der Leitung von Prof. Dr. Dieter Kugelmann, Fachgebiet 07 „Öffentliches Recht“ der Deutschen Hochschule der Polizei. Die Entwicklung rechtlich tragfähiger Lösungen und Handlungsempfehlungen für „SiKomFan“ ist integraler Bestandteil für einen erfolgreichen Verlauf des Forschungsprojekts. Nachfolgend stellt das AP 05 erste vorläufige Ergebnisse aus der ersten Hälfte der Projektlaufzeit vor.

### I. Das Projekt „SiKomFan“

Ziel des Projekts „SiKomFan“ ist die Verbesserung von Kommunikationsstrukturen der beteiligten Sicherheitsakteure sowie die Optimierung des Fandialogs. Die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung und Reisenden sowie der Zuschauer von Fußballspielen soll unter bestmöglicher Wahrung der Freiheitsrechte langfristig gestärkt werden.

Titel des AP 05 ist „Recht als Steuerungsinstrument der Sicherheit im Fußball“. Hierunter fällt im Rahmen der bisherigen Forschung die Analyse des derzeit im Bereich des Fußballs geltenden Rechts aus Sicht des öffentlichen Rechts, des Zivilrechts und des Datenschutzrechts. Anhand dieser Ist-Zustands-Analyse sollten mögliche Regelungslücken und Optimierungspotenziale aufgedeckt werden. Aufbauend darauf wird das AP 05 Handlungsempfehlungen für die beteiligten Akteure entwickeln.

### II. Bedeutung von Recht im Rahmen von „SiKomFan“

Das Hauptaugenmerk des AP 05 liegt auf der rechtlichen Untersuchung der bestehenden Kommunikationsprozesse und kooperativen Zusammenarbeit der Sicherheitsakteure untereinander sowie des geführten Dialogs der Sicherheitsakteure mit den Fans.

#### 1. Identifizierung von Verantwortungsbereichen, Aufgaben und Steuerungsinstrumenten bzw. Befugnissen der Sicherheitsakteure

Jeder Sicherheitsakteur trägt im Zusammenhang mit Fußballspielen für einen bestimmten Teilbereich Verantwortung und hat die sich daraus resultierenden Aufgaben zu erfüllen. Diese Verantwortungsbereiche bedürfen zunächst einer rechtlichen Definition und Abgrenzung im Verhältnis zueinander. Zur Bestimmung und Festlegung der sich aus den Verantwortungsbereichen ergebenden Aufgaben bedarf es einer rechtlichen Analyse. Im Zusammenhang mit den Aufgaben sind darüber hinaus die rechtlichen Steuerungsinstrumente bzw. Befugnisse der Sicherheitsakteure zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu untersuchen. Die genaue Kenntnis der eigenen und der anderen Verantwortungsbereiche, Aufgaben und rechtlichen Steuerungsinstrumente bzw. Befugnisse führt zu einer verbesserten und damit effektiveren Rollenwahrnehmung und ist hilfreich in Bezug auf die Kommunikation der Sicherheitsakteure untereinander sowie für den Dialog mit Fans, Zuschauern und anderen Beteiligten.

## 2. Kooperative Prävention der Sicherheitsakteure

Ein reibungsloser Spieltagablauf setzt zudem die erfolgreiche Koordination der beteiligten Sicherheitsakteure voraus. Bei feststehenden Verantwortungsbereichen in unterschiedlichen Teilen einer Fußballveranstaltung bedarf es dazu eines koordinierten Ineinandergreifens der Wahrnehmung verschiedenster Aufgaben. Aus diesem Grund sind zusätzlich zur Kenntnis des eigenen Verantwortungsbereichs Informationen zu den Verantwortungsbereichen anderer Sicherheitsakteure sowie wie die Kenntnis der rechtlichen Grundlagen einer möglichen Zusammenarbeit notwendig. Dies ist hilfreich für eine unkomplizierte und zielgerichtete Kommunikation. Abstimmungen und Absprachen bezüglich der Aufgabenwahrnehmung können vereinfacht durchgeführt werden. Hierdurch wird Kommunikationsbarrieren entgegenwirkt und ein besseres Verständnis der Sicherheitsakteure füreinander geschaffen. Im Ergebnis wird dadurch das Rollenverständnis gestärkt und eine Minimierung von möglichen Sicherheitslücken bei Fußballveranstaltungen herbeigeführt.

## 3. Optimierung des Fandialogs

Besondere Wichtigkeit für das AP 05 im Rahmen von „SiKomFan“ hat die Erforschung rechtlicher Möglichkeiten zur Optimierung des Fandialogs. Auch und gerade vor diesem Hintergrund wurden die verschiedenen Verantwortungsbereiche, Aufgaben und Steuerungsinstrumente bzw. Befugnisse der Sicherheitsakteure zur Wahrung und Verbesserung der Sicherheit im Zusammenhang mit Fußballspielen rechtlich beleuchtet. Derzeit bestehende Regelungen mit besonderem Bezug zum Fandialog wurden auf mögliche Lücken und Optimierungspotenziale hin untersucht. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt zeigte sich, dass in besonderem Maße Transparenz und Nachvollziehbarkeit kritische Erfolgsfaktoren sind.

## B. Kommunikationsprozesse und Zuständigkeiten hinsichtlich Gefahrenabwehrmaßnahmen der Polizei- und Ordnungsbehörden

Ziel der Untersuchung ist es, die Kommunikations- und Verantwortungsschnittstellen zwischen Behörden und Privaten in einem rechtlich-legitimen Rahmen und unter optimaler Ressourcennutzung zu verbessern. Der rechtliche Ist-Zustand wurde durch die Recherche und Analyse juristischer Literatur, Rechtsprechung und einschlägiger Gesetze erfasst. Daneben trug die projektinterne und -externe Vernetzung dazu bei, Problematiken zu extrapolieren und zu gewichten, um Verbesserungsansätze herauszuarbeiten.

Gegenstand der Untersuchung sind gefahrenabwehrende Maßnahmen der Polizei- und Ordnungsbehörden, Zuständigkeitsschnittstellen verschiedener Sicherheitsakteure sowie mögliche Kooperationsmodelle von Behörden und Privaten.

## I. Maßnahmenbündel der öffentlich-rechtlichen Akteure im Vorfeld und während des Spieltags als Voraussetzung und Folge von Kommunikation

Im Rahmen der präventiv-polizeilichen Maßnahmen und Aufgabenbereiche wurden die Kommunikationsstrukturen und -flüsse untersucht, die rechtmäßigen und verhältnismäßigen Maßnahmen der Polizei- und Ordnungsbehörden zu Grunde liegen. Ein Fokus wurde dabei

auf die Informationen gerichtet, durch die die einzelnen Gefahrenprognosen ausgefüllt werden, anhand derer dann Maßnahmen ergriffen werden.

Diese Analyse hat ergeben, dass unterschiedliche Anwendungen dieser Maßnahmen Probleme hinsichtlich der Rechtmäßigkeit bergen. Diese Probleme könnten zu Anwendungshemmnissen der Maßnahmen durch die Sicherheitsakteure führen, die Kommunikations- und Kooperationshemmnisse zur Folge haben könnten.

### **1. Anwendung von Standardbefugnissen im Verhältnis zu Generalklauseln**

Wenn eine Maßnahme nicht speziell als Standardmaßnahme normiert ist, bildet die polizeirechtliche Generalklausel die rechtliche Eingriffsgrundlage. Dies gilt für eine Vielzahl von Maßnahmen und sicherheitsbehördlichen Handlungsoptionen. Durch eine mögliche gesetzliche Standardisierung von bestimmten Maßnahmen könnte der Gefahrbegriff an die jeweils „typische“ Lebenssituation adäquat angepasst werden und rechtliche Unsicherheiten könnten minimiert werden. Als ein Beispiel ist in diesem Zusammenhang die Meldeauflage zu nennen, die (außer in Rheinland-Pfalz) nicht als Standardmaßnahme normiert ist und deswegen auf die Generalklausel gestützt wird. Dadurch können sich Problemkreise ergeben bezüglich nicht definierter Zuständigkeiten und der Anwendung des Begriffs der konkreten Gefahr.

### **2. Tatbestandsausfüllung der konkreten Gefahr**

Maßnahmen, die auf die Generalklausel gestützt werden, verlangen nach einer konkreten Gefahr. Die Einschätzung, ob eine konkrete Gefahr vorliegt, wird aufgrund einer Prognoseentscheidung getroffen. Die Analyse von Rechtsprechung und Literatur zeigten dabei, dass bezüglich der Tatbestandsausfüllung Unsicherheiten entstehen können. Die Gefahrenprognose muss aufgrund einer Einzelfallentscheidung bezüglich des jeweiligen Adressaten getroffen werden, insbesondere sollten Kollektivbetrachtungen von bestimmten Fanszenen unterlassen werden. Außerdem darf nur auf Straftaten Bezug genommen werden, die im sachlichen Zusammenhang mit einer Fußballveranstaltung stehen und grundsätzlich nicht länger als 12 Monate zurückliegen.

### **3. Schnittstellen zum Versammlungsrecht**

Die zu beobachtenden Entwicklungen gaben Anlass, bei der Untersuchung des rechtlichen Status quo herauszukristallisieren, wann es sich bei einem kollektiven Auftreten von Fans nicht mehr um eine Ansammlung, sondern um eine nach Art. 8 GG geschützte Versammlung handelt, insbesondere bei Fan- und Bannermärschen. Die Differenzierung ist wichtig, da sich dann die Eingriffsbefugnisse der Polizei- und Ordnungsbehörden nach den speziellen Ermächtigungsgrundlagen des Versammlungsrechts richten und Kooperationspflichten entstehen, die anderen Kommunikationsprozesse erfordern.

### **4. Ermessensentscheidung und Adressatenauswahl**

Die Beurteilung, ob eine Maßnahme ergriffen wird, beruht auf einer Ermessensentscheidung, die von der Behörde – sei es Polizei- oder Ordnungsbehörde – getroffen wird. Die Generalklauseln sowie die Spezialbefugnisse sind als „Kann“-Vorschriften ausgestaltet. Das be-

deutet, dass grundsätzlich eingeschritten werden kann, aber nicht in jedem Fall ein Einschreiten zwingend erforderlich ist. Auf diese Besonderheiten muss beim Entschließungs- und auch Auswahlermessen Rücksicht genommen werden.

## 5. Ausblick

Zusätzlich soll ein Schwerpunkt auf die Optimierung der länderübergreifenden Zusammenarbeit gelegt werden. Nach der spielortsbezogenen Analyse schließt sich an die weitere Betrachtung die Kooperation auf interorganisationaler Ebene zwischen den einzelnen Spielorten aus öffentlich-rechtlicher Sicht an.

## II. Verteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren in sicherheitsrelevanten Räumen

### 1. Raum des Bahnhofs

Beim Fußball spielen der Zugverkehr und damit die Einrichtungen der Deutschen Bahn zunehmend eine große Rolle. In diesem Raum treffen die Zuständigkeiten zur Gefahrenabwehr der Landespolizei, Bundespolizei und der Deutschen Bahn aufeinander. Die Abgrenzung der Wahrnehmungszuständigkeit zwischen Landes- und Bundespolizei bestimmt sich örtlich durch die Grenze des Bahnhofsgeländes: Bei Verlassen des Bahngeländes durch die Fußballfans beginnt die originäre Zuständigkeit der Landespolizei. Diese Grenzziehung der Wahrnehmungszuständigkeit wurde durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 28.5.2014, Az. 6 C 4/13) aus dem Jahr 2014 schärfer definiert. Die Trennung der Verantwortlichkeiten der Deutschen Bahn und der Bundespolizei erfolgt dagegen sachlich: Während die Bundespolizei für die Abwehr bahnbetriebsbezogener Gefahren (z. B. Ausschreitungen rivalisierende Fanggruppierungen im Bahnhof) zuständig ist, hat die Deutsche Bahn dafür Sorge zu tragen, dass bahnbetriebsbedingte Gefahren (z. B. aufgrund überbelegter Züge) verhindert werden.

### 2. Raum des Stadions

Ein weiteres Feld der Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren ist das Stadion als ein Ort, wo unterschiedliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten existieren. Gerade in Hinblick auf das im Stadion geltende private Hausrecht gem. §§ (858 ff.) 903, 1004 BGB des Stadionbetreibers gilt es zu prüfen, wann und in welchem Umfang der polizeiliche Aufgabenbereich im Stadion eröffnet wird. Im Rahmen ihrer Befugnisse darf die Polizei nur dann gegenüber Fanggruppierungen agieren, wenn eine konkrete Gefahr für Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit besteht. Eine differenzierte Betrachtung ist insbesondere dann gefordert, wenn das Stadion in der Verfügungsgewalt der Kommune liegt und so die Stadt oder Gemeinde eine öffentlich-rechtliche Stadionordnung erlassen hat.



### **III. Formen kollektiver und kooperativer Zusammenarbeit**

#### **1. Einbindung der Kommune in die Sicherheitsgewährleistung**

Grundsätzlich ist die Kommune als Sicherheitsakteurin anerkannt, ihre Involvierung erfolgt jedoch von Spielort zu Spielort unterschiedlich. Das durch das Nationale Konzept für Sport und Sicherheit festgelegte kommunale Gremium „Örtlicher Ausschuss Sport und Sicherheit“ liegt in den Händen der Kommunen. Die Ausschüsse sollen den spieltagsunabhängigen Austausch vor Ort gewährleisten, um Lösungen für lokale Problemstellungen zu entwickeln und ein abgestimmtes und einheitliches Handeln aller Netzwerkpartner zu gewährleisten.

In vielen Bundesländern sind neben den Polizeibehörden die Ordnungsbehörden sachlich zuständig für die Ergreifung von Vorfeldmaßnahmen. Faktisch werden diese aber von den Polizeibehörden ergriffen. Die Involvierung der Kommune am Spieltag selbst erfolgt sowohl im Bereich verkehrslenkender Maßnahmen als auch durch sonstige Außendienstmitarbeiter. Diesen können aber Informationen fehlen, da sie nicht an dem BOS-Funk angeschlossen sind. Bei der Generierung einer Kommunikationsplattform für die Sicherheitsakteure müsste dies berücksichtigt werden.

Im Sinne einer kooperativen und ressourcenschonenden Zusammenarbeit sollte die Rolle der Kommune gestärkt werden. Dabei sind die gesetzlichen Aufgaben- und Zuständigkeitszuweisungen mit der Handhabung der Praxis zu vergleichen. Ebenso beleuchtet werden sollte die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Polizei und der Kommune als Gefahrenabwehrbehörde. Im Fußballkontext wird nach bisherigem Kenntnisstand die Kommune noch nicht flächendeckend in die Praxis eingebunden. Deswegen gilt es, hierzu Verbesserungspotenziale herauszuarbeiten.

#### **2. Kooperation von privaten und öffentlichen Sicherheitsakteuren**

Public Private Partnerships bieten die Möglichkeit einer Verzahnung der privaten und der öffentlichen Sicherheitsakteure. Eine Kooperation von Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen ist in unterschiedlichen Ausgestaltungsarten möglich, z.B. durch vertragliche Kooperationsvereinbarungen. Das Ziel dieser Verträge wäre die Optimierung und Organisation arbeitsteiligen Vorgehens.

Weiteres Kooperationspotenzial und Kommunikationserfordernisse bietet die Entwicklung von Modellen interorganisationaler Zusammenarbeit. Um diese in allen Phasen der Sicherheitsgewährleistung zu garantieren, sollte ein fester Akteurs-Kreis bestehen, der verantwortlich und interessenausgleichend Entscheidungen trifft, wie z.B. eine „Bunte Leitstelle“ am Spieltag, in der in allen Phasen (Anreise, Stadion, Abreise) gemeinsam Verantwortungen getragen und Absprachen getroffen werden können.

## **C. Zivilrechtliche Steuerungsinstrumente im Fußball**

Die zivilrechtliche Analyse des Ist-Zustands im Rahmen von „SiKomFan“ erfolgte durch Auswertung der relevanten Gesetze, der Rechtsprechung, Literatur und dem selbstgesetzten Recht der Verbände sowie durch den projektinternen Austausch mit anderen Arbeitspaketen und weiteren projektinternen Veranstaltungen.

Zentrale zivilrechtliche Sicherheitsakteure sind die Verbände und Vereine sowie die Unternehmen des öffentlichen Personenverkehrs. Ihnen angegliedert und besonders wichtig ist der jeweils vorhandene Sicherheits- und Ordnungsdienst.

Die Sicherheitsakteure erfüllen die sich aus ihren Verantwortungsbereichen ergebenden Aufgaben. Der Spielraum zur Erfüllung dieser Aufgaben wird bestimmt durch die bestehenden Steuerungsinstrumente bzw. Befugnisse. Relevante Steuerungsinstrumente im Zivilrecht leiten sich ab aus vertraglichen Beziehungen und daraus resultierenden Rechten und Pflichten, gesetzlichen Schutzpflichten, Besitz- bzw. Eigentumsrechten sowie dem Verbandsrecht.

Bei der Analyse der angesprochenen Quellen zeigten sich bereits erste Optimierungspotenziale und bildeten sich Forschungsbedarfe heraus. Nachfolgend werden einige der bearbeiteten Themen anhand von Einzelfragen dargestellt.

### **I. Steuerungsinstrumente auf Grundlage von Verkehrssicherungspflichten**

Eine Besonderheit bei den zivilrechtlichen Steuerungsinstrumenten ergibt sich aus den Verkehrssicherungspflichten nach § 823 Abs. 1 BGB. Bei der Eröffnung eines Verkehrs mit Gefahren für die Verkehrsteilnehmer entstehen Sicherungspflichten. Im Kontext des Projekts „SiKomFan“ geht es um die Sicherungspflichten die Veranstalter von Fußballspielen, in der Regel den austragenden Verein, sowie für die An- und Abreise die jeweiligen Beförderungsunternehmen. Die Sicherungspflichten und daraus resultierende Sicherheitsvorkehrungen stehen Steuerungsinstrumenten insofern gleich, als durch sie Verhaltensanforderungen an die Zuschauer oder Reisenden als Konsequenz der Schutzpflichtenerfüllung seitens der Verpflichteten gestellt werden.

Forschungsbedarf für „SiKomFan“ besteht bei der Frage des Umfangs und des Detaillierungsgrads der Verkehrssicherungspflichten für die jeweiligen Sicherheitsakteure. So schreibt z.B. die Muster-Versammlungsstättenverordnung das Erstellen eines Sicherheitskonzeptes vor. Das bloße Erstellen von Sicherheitskonzepten führt jedoch nicht automatisch zu einer Gefahrenminimierung und damit zur Einhaltung von Verkehrssicherungspflichten. Ausschlaggebend sind die inhaltliche Ausgestaltung des Sicherheitskonzeptes und die Umsetzung desselben in der Praxis. Weitere Forschung kann hier ein besseres Verständnis für die bestehenden Verantwortungsbereiche, der daraus resultierenden Aufgaben und damit verbundenen Steuerungsinstrumente bzw. Befugnisse schaffen und zu einer Vereinfachung der Kommunikation der Sicherheitsakteure untereinander führen.

## II. Das Hausrecht als Steuerungsinstrument

Das Hausrecht des Vereins oder der Beförderungsunternehmen stellt ein weiteres zivilrechtliches Steuerungsinstrument dar. Auf Grundlage des Hausrechts gemäß §§ (858 ff.) 903, 1004 BGB kann der jeweils Berechtigte unter anderem mittels einer Hausordnung bestimmte Verhaltensanforderungen an die Besucher oder Kunden stellen.

In diesem Zusammenhang bestehen mehrere Rechtsfragen zur inhaltlichen Ausgestaltung, der Übertragbarkeit und der Durchsetzung des Hausrechts, vor allem durch die Sicherheits- und Ordnungsdienste.

Im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung von Stadionordnungen der Vereine stellt sich die Frage einheitlicherer Regelungen. Das kann unter anderem durch einfachere Standards z.B. in Bezug auf die Mitnahme von Fanutensilien wie Fahnen, Trommeln oder Ähnliches erreicht werden. Das wiederum kann zu einer Verbesserung des Fandialogs führen.

Die Übertragbarkeit des Hausrechts im Zusammenhang mit Fußballspielen ist nach derzeitigem Kenntnisstand noch nicht Gegenstand vertiefter juristischer Untersuchungen gewesen. Forschungsbedarf für „SiKomFan“ besteht für die Fragen, ob und in welchem Umfang das Hausrecht übertragen werden kann und welche rechtlichen Befugnisse von Gastordnern sowohl bei der Beförderung als auch im Stadion des Heimvereins ausgeübt werden können.

Die Durchsetzung des Hausrechts durch Private erfolgt auf Grundlage zivilrechtlicher Normen. Hoheitsrechtliche Befugnisse stehen dem Sicherheits- und Ordnungsdienst grundsätzlich nicht zu. Forschungsbedarf besteht hinsichtlich dessen, was Ordner rechtlich dürfen, was ihnen tatsächlich zugemutet werden kann und wie die kooperative Zusammenarbeit mit Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben verbessert werden könnte.

Eine weitere wichtige Forschungsfragestellung betrifft die Qualifikationen von Ordnern und ob diese den fußballspezifischen Anforderungen gerecht werden – vgl. insbesondere § 34a der Gewerbeordnung (GewO). Relevant wird diese Frage unter anderem bei Mischformen von vereinseigenem und externem Sicherheits- und Ordnungsdienst oder bei der Inanspruchnahme lediglich externen Sicherheitspersonals.

## III. Verbandsrecht als Steuerungsinstrument

Der DFB hat im Bereich des Fußballs in Deutschland eine übergeordnete Stellung. Als Dachverband des deutschen Fußballs kann der DFB im Rahmen seiner Verbandskompetenz verbindliche Vorgaben für alle dem DFB angehörenden Verbände und Vereine entwickeln und vorgeben.

Forschungsbedarf besteht zu der Frage weiterer standardisierter Vorgaben durch den DFB, auch hier z.B. bezüglich verbandsrechtlicher Regelungen zur Mitnahme von Fanutensilien zu Spielen. Dadurch könnte der Dialog mit den Fans verbessert und die Kommunikation der Sicherheitsakteure vereinfacht werden. Hierbei müssten allerdings die Interessen und die Selbstständigkeit der Vereine besondere Berücksichtigung finden.

Eine Verbesserung der Kommunikation zwischen den Sicherheitsakteuren sowie dem Dialog mit den Zuschauern könnte beispielsweise durch eine Anpassung der verbandsrechtlichen Vorgaben für Ordner herbeigeführt werden. Das betrifft vor allem § 26 der Richtlinie zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen (RVSB) bzw. das Verhältnis von § 26 RVSB zu § 34a GewO.

Weiter hat das Oberlandesgericht Rostock 2006 (OLG Rostock, Urteil vom 28. April 2006, Az. 3 U 106/05) entschieden, dass ein Verein für eine Verbandstrafe grundsätzlich Regress bei Zuschauern nehmen kann. Damit war erstmals eine obergerichtliche Entscheidung zu diesem Thema in Deutschland ergangen. Diese Entscheidung wird zum Teil kritisiert. Die Problematik besteht in der teilweise als undifferenziert empfundenen Haftung einer Einzelperson für eine Strafe, die von Verbandsseite einem Verein auferlegt wurde. Weitere Forschung könnte ein besseres Verständnis für das Vorgehen der Vereine schaffen, wenn sie einzelne Störer in die Pflicht nehmen.

Schließlich befasst sich das Bundesverfassungsgericht derzeit mit Fragen zum Stadionverbot. Zu dieser Thematik ergeben sich insgesamt mehrere Problemkreise und damit einhergehend Forschungsbedarfe. Die Richtlinie zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten in ihrer derzeitigen Fassung ist teils heftiger Kritik aus der juristischen Fachwelt ausgesetzt. Vor allem die Anknüpfung der Erteilung eines Stadionverbots an die bloße Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens wird kritisiert. Des Weiteren sei der Umgang mit Stadionverboten als Steuerungsinstrument nicht transparent genug.

Insbesondere die Forschung zu den Themenkomplexen Regress und Stadionverbote könnte eine deeskalierende und dialogfördernde Wirkung entfalten und auf Dauer festigen.

#### **IV. Allgemeine Geschäftsbedingungen als Steuerungsinstrument**

Allgemeine Geschäftsbedingungen regeln Vertragsdetails für die Abwicklung eines Vertrages bereits im Vorfeld und erlangen Geltung bei Vertragsschluss. Die damit einhergehende einseitige Nutzung der Vertragsgestaltung durch den sog. Verwender wird durch die Schutzvorschriften der §§ 305 ff. BGB aufgefangen. Mit dem Steuerungsinstrument AGB könnten bereits im Vorfeld von Fußballspielen verbindliche Regelungen unter Berücksichtigung beiderseitiger Interessen entwickelt werden.

Vorteile der Nutzung von AGB als Steuerungsinstrument sind neben der Rechtssicherheit auch die genaue Kenntnis von Vertragsbedingungen und damit Verhaltensanforderungen schon beim Erwerb von Tickets bzw. von Fahrkarten. Gegenseitiges Verständnis kann geschaffen und verstärkt werden durch entsprechende Erklärungen zum Hintergrund, Sinn und Zweck möglicher AGB. Das könnte sich kommunikationsfördernd und deeskalierend auswirken.

## **D. Datenschutz und Technik als Bausteine der Kommunikation zur Generierung von Sicherheit**

Die Ist-Zustands-Analyse erfolgte in zwei Schritten. Zunächst wurden die bestehenden Kommunikationsstrukturen dahingehend untersucht, wo personenbezogene Daten erhoben und verarbeitet werden. Anschließend wurden die auf diese Vorgänge anzuwendenden Rechtsgrundlagen sowie die einschlägige Rechtsprechung und Literatur gesichtet und analysiert.

### **I. Rolle des Datenschutzes im Rahmen der Kommunikation der Sicherheitsakteure**

Die Vorgaben des Datenschutzrechts binden sowohl die staatlichen als auch die privaten Sicherheitsakteure und sind mithin von ihnen bei der Kommunikation im Sinne eines Austausches von Informationen zu beachten. Es fallen jedoch nicht alle der ausgetauschten Informationen unter das Datenschutzrecht. Zu unterscheiden sind allgemeine und personenbezogene Informationen. Nur die personenbezogenen Informationen fallen unter das Datenschutzrecht. Personenbezogene Informationen sind alle Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person, § 3 Abs. 1 BDSG. Die Ist-Zustands-Analyse hat ergeben, dass es sich bei den von den Sicherheitsakteuren ausgetauschten Informationen überwiegend um taktische, operative und strategische Informationen handelt, welche nicht personenbezogen sind.

Doch werden in allen Veranstaltungsphasen aus Anlass von Fußballspielen von den Sicherheitsakteuren auch personenbezogene Daten erhoben, gespeichert, genutzt und übermittelt. Im Vorfeld eines Spieltags werden zum Beispiel seitens der öffentlich-rechtlichen Sicherheitsakteure präventive Maßnahmen nach Gefahrenabwehrrecht getroffen. Um etwa die oben beschriebene Tatbestandausfüllung der konkreten Gefahr vorzunehmen, werden personenbezogene Daten des jeweiligen Adressaten benötigt. Die privaten Sicherheitsakteure wiederum verarbeiten personenbezogene Daten u.a. im Rahmen des Ticketings. Werden Informationen über die Reisewege der Zuschauer zwischen den Sicherheitsakteuren ausgetauscht, so handelt es sich ganz überwiegend nicht um personenbezogene Daten. Durch die Einteilung der Zuschauer in friedliche, gewaltbereite/-geneigte und gewaltsuchende Fans (sog. Kategorien A, B und C) werden die Daten über die Einzelpersonen anonymisiert und ermöglichen einen nicht personenbezogenen Informationsaustausch über die Zusammensetzung der Besucher aus friedlichen Fans und Risiko-Fans.

### **II. Gewährleistung der Grundsätze des Datenschutzrechts**

Bei der Kommunikation der Sicherheitsakteure sind u.a. die Grundsätze des Datenschutzrechts einzuhalten. Im Verlauf der Ist-Zustands-Analyse stellte sich heraus, dass bei der Verbesserung der Kommunikationsstrukturen und des Fandialogs ein zentraler Aspekt in der optimalen Gewährleistung dieser Grundsätze liegt.

Im Folgenden wird auf einige dieser Grundsätze eingegangen. Ein wichtiger Grundsatz des Datenschutzrechts ist der Zweckbindungsgrundsatz. Er besagt, dass personenbezogene Daten nur für den Zweck verwendet werden dürfen, für den sie rechtmäßig erhoben wurden. Sofern Daten für einen anderen als den ursprünglichen Zweck verwendet werden sollen,

liegt eine Zweckänderung vor, welche einer Rechtsgrundlage bedarf. Der Grundsatz der Erforderlichkeit legt fest, dass die Datenverarbeitung nur zulässig ist, soweit sie zur Erreichung des Zwecks notwendig ist. Nach dem Grundsatz der Datenvermeidung und -sparsamkeit sollen möglichst wenige Daten erhoben und verarbeitet werden. Als Unterprinzip gilt der Vorrang der anonymen oder pseudonymen Datenverarbeitung vor der Verarbeitung personenbezogener Daten. Schließlich ist noch das Prinzip der Transparenz zu erwähnen. Dieses fordert, dass die Datenverarbeitung für den Betroffenen möglichst nachvollziehbar sein muss. Es findet seinen Ausdruck u.a. in Form von Informations- und Auskunftsansprüchen.

Aus diesen Grundsätzen sind einige Rückschlüsse zu ziehen. Sofern seitens der Sicherheitsakteure ein Bedarf nach vermehrtem Informationsaustausch besteht, ist zu beachten, dass der Austausch personenbezogener Daten nach den rechtlichen Vorschriften nur unter Einhaltung der Grundsätze erfolgen darf und diese weit möglichst zu verwirklichen sind.

### **1. Gewährleistung der Grundsätze durch öffentliche Stellen**

Im Hinblick etwa auf die Maßnahmen der Polizei- und Ordnungsbehörden im Vorfeld eines Spieltags bedeutet dies, dass die Behörde nur diejenigen Daten erheben und speichern darf, die sie zur Erreichung des spezifischen Zwecks benötigt. Die Anforderungen an die Art und Dauer der Speicherung der Daten sowie an den sparsamen Umgang mit Daten sind einzuhalten. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen, ob der Transparenzgrundsatz im Fall der Eintragung eines Fans in die Datei Gewalttäter Sport gewahrt wird. Derzeit ist lediglich ein Auskunftsanspruch vorgesehen. Erforderlich ist nach Teilen der Literatur jedoch die Einführung einer Benachrichtigungspflicht des Betroffenen.

Eine Optimierung der länderübergreifenden Zusammenarbeit kann auch zu einem vermehrten Austausch von personenbezogenen Daten führen. Aufgrund des Föderalismus weichen in den Bundesländern die Aufgabenverteilungen der öffentlichen Akteure voneinander ab. Es muss gewährleistet werden, dass die für eine Aufgabe erforderlichen Daten auch an die rechtlich zuständige Stelle übermittelt werden. Daher ist die klare Abgrenzung der Zuständigkeiten auch für das Datenschutzrecht elementar.

### **2. Gewährleistung der Grundsätze bei der Kooperation öffentlicher und nicht-öffentlicher Stellen**

Bei der Optimierung der Kooperation zwischen den öffentlichen und nicht-öffentlichen Sicherheitsakteuren stellen sich Fragen nach dem Datenaustausch zwischen den Akteuren. Die Datenübermittlung von öffentlichen Stellen an nicht-öffentliche Stellen, etwa von der Polizei an einen Verein, ist nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Dieses Problem besteht im Falle der Erteilung von Stadionverböten, welche in einigen Fällen vom Verein mit Hilfe von personenbezogenen Daten, die ihm von der Polizei übermittelt werden, erlassen werden. Die Zulässigkeit dieser Datenübermittlung wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt. Kritisiert wird die Übermittlung insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Erforderlichkeit. Eine etwaige Datenübermittlung muss immer im Einzelfall geprüft werden und darf nicht automatisiert und pauschal erfolgen.

### III. Datenschutz durch Technik

Datenschutzrechtliche Vorgaben werden auch gewahrt bei der Kommunikationsplattform, die vom Arbeitspaket 04 erforscht wird. Diese Plattform soll eine Kommunikation aller der bei Fußballveranstaltungen beteiligten Akteursgruppen in einer geeigneten Form ermöglichen. Dazu können bereits in der Entwicklung der Technik datenschutzfreundliche Voreinstellungen vorgenommen werden (Datenschutz durch Technik). Mithilfe technischer sowie organisatorischer Maßnahmen und Verfahren kann so sichergestellt werden, dass die Verarbeitung etwaiger Daten den Anforderungen des Datenschutzrechts entspricht, die Datenschutzgrundsätze weit möglichst berücksichtigt werden und die Rechte der Betroffenen gewahrt werden.

### IV. Ansätze zur Optimierung datenschutzrechtlicher Belange

Erste Ergebnisse aus der Ist-Zustands-Analyse haben somit ergeben, dass Verbesserungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Gewährleistung der Grundsätze des Datenschutzrechts bestehen. Zu überlegen ist etwa, ob von den Möglichkeiten, die eine Anonymisierung der Daten eröffnet, vermehrt Gebrauch gemacht werden kann. Ferner ist zu prüfen, ob die Menge der gesammelten und gespeicherten Daten reduziert werden kann. Im Falle des Datenaustauschs sind der spezifische Zweck der Übermittlung, die Aufgaben und Zuständigkeit der verschiedenen Stellen sowie der Umfang der für den Einzelfall des Übermittlungsanliegens tatsächlich erforderlichen Daten zu beachten. Eine bessere Gewährleistung des Transparenzgrundsatzes gebietet, die Datenverarbeitung für die Betroffenen möglichst nachvollziehbar zu gestalten. Mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit beim Umgang mit personenbezogenen Daten kann auch das Vertrauen seitens der Betroffenen in die Sicherheitsakteure stärken und somit zur Optimierung des Fandialogs beitragen.

In Gesprächen mit Praktikern und Experten hat sich gezeigt, dass bei den Sicherheitsakteuren bereits ein großes Bewusstsein für datenschutzrechtliche Belange und der Wille zu einer optimalen Berücksichtigung dieser Belange vorliegen. Aufgrund der unklaren Rechtslage in einigen Bereichen bestehen jedoch Handlungsunsicherheiten bei der praktischen Umsetzung. Ziel des Teilprojektes ist es, mehr Anwendungssicherheit zu schaffen und den Akteuren Hilfestellungen in Form von rechtlichen Handlungsempfehlungen zu geben.

### E. Ausblick

Im weiteren Verlauf des Projekts entwickelt das AP 05 die vorgestellten vorläufigen Ergebnisse weiter und erarbeitet rechtliche Optimierungsvorschläge sowie Handlungsempfehlungen. Diese Handlungsempfehlungen sollen nach ihrer Umsetzung sowohl für die beteiligten Sicherheitsakteure als auch für die Fans, Zuschauer und anderen Beteiligten bei Fußballspielen eine kommunikationsfördernde und – wenn und soweit erforderlich – deeskalierende Wirkung entfalten und dadurch das Erlebnis Fußball insgesamt positiver gestalten.