

Sportgroßveranstaltungen: Datenschutzrechtliche Fragen bei Akkreditierungsverfahren

Analyse der Rechtsgrundlagen von Zuverlässigkeitsüberprüfungen

Simon Karlin / Stefan Schmidt

■ Veranstalter von Sportgroßveranstaltungen in Deutschland sehen sich bei der Organisation und Durchführung von Sportgroßveranstaltungen, vor allem während der Akkreditierung der Teilnehmer, mit datenschutzrechtlich relevanten Fragestellungen konfrontiert. Dies betrifft insbesondere die in der Praxis äußerst relevante Zuverlässigkeitsüberprüfung (ZVÜ) der Teilnehmer durch die jeweils zuständigen Sicherheitsbehörden. Seit Jahren bemängelt die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (DSK) das Fehlen einer entsprechenden und vor allem einheitlichen Rechtsgrundlage. Aktuell werden in der Praxis die Verfahren zur ZVÜ in zahlreichen Bundesländern – teils in Ermangelung spezialgesetzlicher Grundlagen – entweder auf die Einwilligung oder die Gefahrenabwehr der öffentlichen Sicherheit gestützt. In dem Beitrag werden der gesetzliche Status quo und die Forderungen der DSK dargestellt, um anschließend vor dem Hintergrund der teils vorhandenen länderspezifischen Normen Anregungen für eine Regelung de lege ferenda vorzuschlagen.

■ Organizers of large sporting events in Germany are confronted with data protection law relevant issues when organizing and implementing large sports events, in particular during the accreditation of participants. This especially affects the reliability review (Zuverlässigkeitsüberprüfung – ZVÜ) of the participants by the respective competent security agencies, which is particularly relevant in practice. For years the conference of independent data protection agencies of the Federation and States (Laender) (Unabhängige Datenschutzbehörden des Bundes und der Laender – DSK) has criticized the lack of a respective and, above all, uniform legal basis. Currently, in practice, the procedures for the reliability review have either been based – due to lack of specific law bases – on consent or the diversion of threats to public safety. In this article the statutory status quo and the demands of the DSK are presented, in order to subsequently provide proposals in view of the partially existing Laender specific rules for a regulation de lege ferenda.

Lesedauer: 21 Minuten

I. Einleitung

Deutschland – Land der Sportgroßveranstaltungen. Mit diesen Schlagworten könnte man die Vielzahl erfolgreicher Bewerbungen und die in den kommenden Jahren teils noch anstehende Ausrichtung zahlreicher internationaler Sportgroßveranstaltungen in Deutschland beschreiben. Am Beispiel der Fußball-Weltmeisterschaft 2006, der Frauen-Fußball-Weltmeisterschaft 2011, der zahlreichen Endspiele in europäischen Fußball-Wettbewerben, der Handball-Weltmeisterschaft 2019, der coronabedingt auf das Jahr 2021 verschobenen UEFA EURO 2020, der im Jahr 2022 in München stattfindenden European Championships der Leichtathletik sowie vor allem der UEFA EURO im Jahr 2024 und der EHF Handball-Europameisterschaft 2024 zeigt sich die hohe sportpolitische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Relevanz von sportlichen Großveranstaltungen für den Sportstandort Deutschland.¹

Elementarer Bestandteil der Organisation einer Sportgroßveranstaltung ist dabei regelmäßig ein Akkreditierungsverfahren, das die Zulassung zahlreicher Gruppen von Teilnehmern (z.B. Sportler, Funktionäre, Dienstleister, Sponsoren, Medienvertreter) regelt.

Grundsätzlich liegt die Verantwortung für den sicheren Ablauf einer Großveranstaltung bei dem Veranstalter, regelmäßig dem Hausrechtsinhaber bzw. örtlichen Veranstalter i.S.d. Muster-Versammlungsstättenverordnung (MVStättVO), etwa dem ausrichtenden nationalen Sportdachverband. Einen wesentlichen Beitrag zur Veranstaltungssicherheit leisten nach Empfehlung der zuständigen Sicherheitsbehörden dabei die Akkreditierungsverfahren des Veranstalters und die als Teil dessen durchzuführenden Zuverlässigkeitsüberprüfungen (ZVÜ) durch die Sicherheitsbehörden, die das Betreten sensibler Veranstaltungsbereiche, z.B. des Stadions, nur mittels Akkreditierung in Folge einer erfolgreichen ZVÜ ermöglichen.

Insbesondere angesichts der aktuellen Bedrohungslage durch Terrorismus steht die Gewährleistung der Sicherheit bei Großveranstaltungen mehr denn je im Fokus von Politik und Sicherheitsbehörden. Großveranstaltungen stellen in Anbetracht der hohen Besucherdichte, der großen Medienwirksamkeit sowie ihres Symbolcharakters im Verständnis der Täter ein Anschlagziel dar.² Ein friedlicher, störungsfreier Verlauf der Veranstaltungen liegt dabei im Interesse aller Beteiligten. Gerade auf Grund der medialen Bedeutung für die gastgebende Nation gilt es, stets ein hohes Sicherheitsniveau zu erfüllen. Durch eine Akkreditierung aller Beteiligten soll zu jeder Zeit gewährleistet werden, dass sich keine Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für eine mögliche Gefährdung der Veranstaltung vorliegen, in sicherheitsrelevanten Bereichen aufhalten.³

Im Folgenden werden nach einer Darstellung des allgemeinen Akkreditierungsprozesses (II.) die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere de lege lata, in den Bundesländern und de lege ferenda (III.) dargestellt sowie die Notwendigkeit einer bundesweit einheitlichen Rechtsgrundlage herausgearbeitet.

Karlin/Schmidt: Sportgroßveranstaltungen: Datenschutzrechtliche Fragen bei Akkreditierungsverfahren (ZD 2020, 567)

568 ▲
▼

II. Akkreditierung bei Sportgroßveranstaltungen

1. Allgemeines

Der Schutz der Teilnehmer und der Besucher von öffentlich zugänglichen Veranstaltungen ist gesetzliche Aufgabe der Polizei. Um ihre Sicherheit zu gewährleisten, wird der Zutritt zu den jeweiligen Veranstaltungsorten nur Personen gestattet, die dafür ausdrücklich und ordnungsgemäß akkreditiert wurden.

Akkreditierung bedeutet im Lateinischen „Beglaubigung“. ⁴ Im öffentlichen Recht steht die Akkreditierung zunehmend für „Erlaubnis, Genehmigung oder Zulassung“. ⁵ Im Sport bezeichnet die Akkreditierung die Zulassung von Sportlern, Teambegleitern, Sponsoren, Medienvertretern, Veranstaltern, Funktionären, Schiedsrichtern, Personal, Ordnungsdienst und auch Volunteers ⁶ zur jeweiligen Sportveranstaltung.

Schon auf Grund der großen Anzahl der durch die Akkreditierung zu erhebenden personenbezogenen Daten der betroffenen Personen – so wurden bei der Fußball-WM 2006 rd. 200.000 Personen akkreditiert ⁷ – hat das Akkreditierungsverfahren bei Sportgroßveranstaltungen eine datenschutzrechtlich nicht unerhebliche Relevanz. Diese Relevanz ist umso höher, als die Daten für die ZVÜ vom veranstaltenden Sportdachverband (datenschutzrechtlich Verantwortlicher und nicht-öffentliche Stelle) erhoben und an die zuständigen Sicherheitsbehörden weitergegeben werden. Die für die ZVÜ regelmäßig notwendige Rechtsgrundlage ist in diesem Zusammenhang allerdings eher fraglich, jedenfalls mangels sicherheitsrechtlicher Spezialregelung in den einzelnen Bundesländern umstritten. ⁸ In der uneinheitlichen Praxis wird dabei durch die Sicherheitsbehörden auf die DS-GVO bzw. polizeigesetzliche Grundlagen zurückgegriffen. Allerdings besteht hier seit Jahren ein datenschutzrechtlicher „Flickenteppich“. Der Ruf der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (DSK) nach einer einheitlichen Regelung ist schon seit Jahren laut. ⁹

Bei der Registrierung für das Akkreditierungsverfahren werden persönliche Daten des Bewerbers durch den Veranstalter erhoben: ¹⁰ Vor- und Zuname, Geburtsname, frühere Namen, Geburtsdatum und -ort, Nationalität, Geschlecht, aktuelle Wohnanschrift, Land des Wohnsitzes, Ausweisnummer und -art sowie grobe Angaben zu Veranstaltungsfunktion und Beruf. ¹¹ Anschließend werden diese Daten durch den Veranstalter an das jeweilige Landeskriminalamt (LKA) übermittelt, welches die ZVÜ durchführt. ¹²

2. Zuverlässigkeitsüberprüfung

Die Akkreditierung setzt regelmäßig, abhängig von der jeweiligen Bewertung der Sicherheitslage bzw. Gefährdungsprognose durch die zuständigen Polizeibehörden, eine ZVÜ voraus,¹³ wobei der Ablauf und die jeweiligen Kriterien der Durchführung teils erheblich von Bundesland zu Bundesland divergieren.

Alle Mitglieder der Ordnungs- und Sicherheitsdienste sowie die Personen, die veranstaltungsbezogen in den VIP-Bereichen der Stadien tätig sind, sollen anhand eines speziellen Kriterienkatalogs darauf überprüft werden, ob den beteiligten Sicherheitsbehörden (Polizei, Verfassungsschutz, *BND*) Erkenntnisse vorliegen, die aus deren Sicht einer Zulassung zum jeweiligen Veranstaltungsort entgegenstehen (Zuverlässigkeitsüberprüfung).¹⁴ Durch die Verweigerung oder die unter Auflagen gesetzte Gestattung des Zugangs zu Sicherheitsbereichen soll ein Tätigwerden von Personen, bei denen zu befürchten ist, dass von ihnen eine Gefährdung der Gesamtveranstaltung ausgeht, in diesen Bereichen verhindert werden.¹⁵

Dabei werden die von den Personen an den Veranstalter übermittelten Angaben mit polizeilichen Dateien von Bund und Ländern (Verbunddateien), die für Zwecke der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung geführt werden, abgeglichen. Dazu gehören neben Staatsschutzdateien (mit Daten, die Straftaten mit politischem Hintergrund oder die Zugehörigkeit zu in Deutschland verbotenen Organisationen oder Vereinen belegen) insbesondere sog. Straftäter-/Straftatendateien, in denen gerichtliche Verurteilungen, aber auch Informationen über noch anhängige und eingestellte Ermittlungsverfahren ohne Strafverfahren ohne gerichtliche Verurteilung gespeichert werden.¹⁶

Nach der ZVÜ durch die Polizei teilt diese dem Veranstalter im Einzelfall das Vorliegen von Erkenntnissen i.S.d. Kriterienkatalogs mit.¹⁷ Darüber hinaus werden weitere Erkenntnisse übermittelt, z.B. wenn ein Eintrag der Person in der Datei „Gewalttäter Sport“ vorliegt; diese enthält im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen eingeleitete und abgeschlossene Ermittlungsverfahren, insbesondere Gewaltdelikte gegen Personen und Sachen sowie Straftaten gegen die öffentliche Ordnung.¹⁸ Schließlich können sonstige Erkenntnisse zur Person, z.B. über laufende oder eingestellte Ermittlungsverfahren ebenso wie Staatsschutz-, Rauschgifterkenntnisse oder Erkenntnisse aus dem Deliktsbereich der organisierten Kriminalität, übermittelt werden, wenn daraus der begründete Verdacht entstehen kann, dass die Person zukünftig solche Straftaten begehen wird.¹⁹

Die Mitteilung des Ergebnisses erfolgt unmittelbar an den Veranstalter, damit das Bewertungsergebnis als Grundlage für die Entscheidung über die Akkreditierung dienen kann.²⁰ Dabei umfasst die Mitteilung lediglich das Ergebnis der Prüfung, nicht jedoch die Art der vorliegenden Erkenntnisse. Denn allein die Mitteilung führt in der Regel dazu, dass seitens des Veranstalters keine Akkreditierung bewilligt wird. Sowohl die überprüfte Person als auch andere Personen, z.B. Arbeitgeber, werden über das Ergebnis der Überprüfung regelmäßig nicht informiert. Die Entscheidung über die Akkreditierung trifft der jeweilige Veranstalter unter Berücksichtigung der polizeilichen Mitteilungen zu

Karlin/Schmidt: Sportgroßveranstaltungen: Datenschutzrechtliche Fragen bei Akkreditierungsverfahren (ZD 2020, 567)

569 ▲
▼

den vorliegenden Erkenntnissen und i.R.d. ihm zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel. Wurden bei der ZVÜ keine bzw. keine relevanten Ergebnisse festgestellt, erfolgt keine Rückmeldung durch das LKA an den Veranstalter. Die Daten werden von den Sicherheitsbehörden nach Zweckwegfall gelöscht.

III. Datenschutzrechtlicher Rechtsrahmen für die Akkreditierung bzw. Zuverlässigkeitsüberprüfung

1. De lege lata

a) DS-GVO

Mangels spezialgesetzlicher Regelungen wird in den Bundesländern bisher regelmäßig teils auf die informierte Einwilligung, die Gefahrenabwehr und das berechtigte Interesse als mögliche Rechtsgrundlage abgestellt.²¹

■ Informierte Einwilligung, Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a DS-GVO

Die Einwilligung wird gemeinhin als geeignete Lösung zur Absicherung gegen mögliche Rechtsunsicherheiten und als „genuiner Ausdruck informationeller Selbstbestimmung“²² empfunden. Ob diese aber ein taugliches Instrument für die Durchführung der ZVÜ ist, ist zweifelhaft.

Bundesweit werden ZVÜ bei Akkreditierungsverfahren von Großveranstaltungen seit der Fußball-WM 2006 sowohl seitens der Veranstalter als datenschutzrechtlich Verantwortliche im Bereich der Erhebung und Verarbeitung der Daten zur Akkreditierung als auch seitens der Sicherheitsbehörden als datenschutzrechtlich Verantwortliche für die Durchführung der ZVÜ weitgehend auf Basis der informierten Einwilligung der betroffenen Personen gem. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a DS-GVO durchgeführt. Diese Regelung wurde z.B. für die EURO 2020, die Biathlon-WM in Ruhpolding 2019, aber auch den G-7-Gipfel 2018 in Hamburg praktiziert. Eine Ausnahme stellt seit Jahren das Bundesland Hessen dar.²³

Nach Art. 4 Nr. 11, Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a, Art. 7 DS-GVO muss die Einwilligung durch eine eindeutige bestätigende Handlung erfolgen, mit der freiwillig, für den konkreten Fall, in informierter Weise und unmissverständlich bekundet wird, dass die betroffene Person mit der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten einverstanden ist.²⁴ Sie muss daher aktiv und für alle zu demselben Zweck vorgenommenen Verarbeitungsvorgänge erfolgen,²⁵ etwa durch Anklicken eines Kästchens beim Besuch des Internetportals zur Akkreditierung; hingegen stellen Stillschweigen, vorausgewählte Kästchen oder Untätigkeit der betroffenen Person keine Einwilligung dar.

Ziel der Einwilligung ist, die kollidierenden Freiheiten der von der Verarbeitung Betroffenen einerseits sowie der Verantwortlichen andererseits zum Ausgleich zu bringen. Damit ist sie gleichermaßen Ausdruck der Freiheit und Schutzinteressen der geschützten Person wie der Rücksichtnahme auf die Grundrechte und Interessen der Datenverarbeiter.²⁶

Allerdings bestehen hierbei erhebliche Risiken: Die Freiwilligkeit mag in verschiedenen Situationen – z.B. in Abhängigkeits- oder Überrumpelungslagen²⁷ – zweifelhaft erscheinen; gleichzeitig dürfte es einem artistischen Kunststück gleichen, bei Einholung der Einwilligung einerseits umfassend zu informieren und andererseits dieser Pflicht in einer für den Adressaten verständlichen und übersichtlichen Art und Weise nachzukommen, die ihn nicht überfordert.²⁸ Zudem könnte auch die erforderliche Freiwilligkeit der Einwilligung fehlen, da die Einwilligung zur ZVÜ an das Akkreditierungsverfahren „gekoppelt“ ist, da andernfalls keine Akkreditierung möglich ist.

Darüber hinaus besteht bei der Rechtsgrundlage der Einwilligung auch jederzeit die Möglichkeit und somit auch das Risiko des sofortigen Widerrufs gem. Art. 7 Abs. 3 S. 1 DS-GVO durch den Betroffenen. Sollte eine wirksame Einwilligung erfolgt sein, mag diese auf Grund der Widerrufsmöglichkeit nur von kurzer Dauer sein. Daher ist die Möglichkeit trotz der gängigen Praxis die „unsicherste“ Variante und nur heranzuziehen, wenn andere praktikable Gründe für sie sprechen.

■ Gefahrenabwehr für die öffentliche Sicherheit, Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e DS-GVO

Vermeint wird die Datenverarbeitung durch die Sicherheitsbehörden zu Zwecken der ZVÜ auch auf die Gefahrenabwehr für die öffentliche Sicherheit aus Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e DS-GVO bzw. § 24 Abs. 1 Nr. 1 BDSG gestützt.²⁹ Dies mag insoweit überzeugen, als die ZVÜ zur Gewährleistung eines sicheren und störungsfreien Verlaufs der Veranstaltung durchgeführt wird, um zu verhindern, dass Personen in sicherheitsrelevanten Bereichen tätig werden können, bei denen zu befürchten ist, dass sie eine Gefährdung für die Gesamtveranstaltung darstellen könnten.

■ Berechtigtes Interesse, Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. f DS-GVO

Zudem wird teils auf sog. berechtigte Interessen gem. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. f DS-GVO rekurriert. Hier ist – anders als bei der Einwilligung – gerade keine aktive Handlung der betroffenen Person zur Legitimierung der Verarbeitung erforderlich. Vielmehr bedarf es der Ausübung des

Widerspruchsrechts (vgl. Art. 21 DS-GVO³⁰) durch die betroffene Person, die zu einer erneuten Prüfung und Abwägung der divergierenden Interessen führt, mit der Konsequenz, dass die Verarbeitung mit Wirkung für die Zukunft beendet wird.³¹

Nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. f DS-GVO ist eine Datenverarbeitung zulässig, wenn diese zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich ist, sofern nicht die Interessen, Grundrechte oder Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen.³²

Die Datenverarbeitung zur Gewährleistung eines störungs- und gewaltfreien Ablaufs von Sportgroßveranstaltungen fällt dabei wohl regelmäßig unter den Sammelbegriff des berechtigten Interesses der öffentlichen Sicherheit,³³ das der Veranstalter mit den zuständigen Sicherheitsbehörden teilt, weshalb eine trennscharfe Unterscheidung auch nicht möglich ist.

Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit ist essenziell für eine Großveranstaltung. Demgegenüber betreffen die durch die ZVÜ erhobenen Daten, z.B. Vor- und Zuname, Kontaktdaten, Nationalität, regelmäßig nur die Sozialsphäre bzw. allenfalls die Privatsphäre des Betroffenen, werden darüber hinaus nicht veröf-

570 ▲ ▼

Karlin/Schmidt: Sportgroßveranstaltungen: Datenschutzrechtliche Fragen bei Akkreditierungsverfahren (ZD 2020, 567)

fentlich und nach Abschluss der Veranstaltung gelöscht. Daher überwiegt i.R.d. bei einer Vielzahl der betroffenen Personen durchzuführenden summarischen Prüfung das berechnete Interesse der öffentlichen Sicherheit.³⁴ Insofern ergänzen sich die Rechtsgrundlagen des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e und f DS-GVO bei der ZVÜ.

b) Sicherheitsrecht: Spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen der Länder

■ Fehlen einer spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage: Beispiel Bayern

In Bayern gibt es für die Durchführung einer ZVÜ von Personen zum Schutz von Veranstaltungen außerhalb des öffentlichen Rechts keine eigene sicherheitsrechtliche Rechtsgrundlage im Bayerischen Polizeiaufgabengesetz (PAG). Es entspricht der Praxis, die Durchführung der ZVÜ durch die Polizei als datenschutzrechtlich Verantwortliche auf die informierte Einwilligung der Betroffenen zu stützen.

Die DSK kritisiert diese Praxis, da sie eine informierte Einwilligung des Betroffenen in die Durchführung der ZVÜ als nicht ausreichend legitimierende Grundlage für einen derart tiefgehenden Eingriff und als Umgehung des Erfordernisses einer speziellen Rechtsgrundlage ansieht.³⁵ Auf Grund der nach wie vor herrschenden Untätigkeit des Landesgesetzgebers wird allerdings weiter auf die gewohnte Praxis zurückgegriffen. Die bisherige Praxis begegnet auch deshalb erheblichen Bedenken, da eine einwilligungsbasierte Datenverarbeitung durch die öffentliche Hand nur die Ausnahme bleiben darf, da die erforderlichen gesetzlichen Befugnisse i.R.d. Aufgabenübertragung geschaffen werden müssen. Dies wird vor allem i.R.d. Eingriffsverwaltung relevant, da das Subordinationsverhältnis zwischen Staat und Bürger schon konzeptionell dem Postulat der Freiwilligkeit einer Einwilligung entgegensteht.³⁶

Im Zuge der Novellierung des PAG wird die bayerische Polizei in Art. 59 Abs. 1 Nr. 2 PAG ermächtigt, personenbezogene Daten zur Verhütung erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl an nicht-öffentliche Stellen im Inland (Veranstalter) zu übermitteln. Damit ist zumindest der Verfahrensschritt der Ergebnisübermittlung der ZVÜ durch das BLKA an den Verantwortlichen für die zu akkreditierenden Personen von dieser Rechtsgrundlage gedeckt, die Weitergabe der Daten vom Veranstalter an die Sicherheitsbehörden allerdings weiterhin nicht.

■ Vorliegen einer spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage: Beispiel Hessen

Anders wurde in Hessen mit § 13b Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)³⁷ eine spezialgesetzliche sicherheitsrechtliche Ermächtigungsgrundlage geschaffen, die die polizeiliche ZVÜ zum Schutz von Veranstaltungen außerhalb des öffentlichen Bereichs regelt.

Danach kann eine ZVÜ bei Personen durchgeführt werden, für die ein privilegierter Zutritt zu einer besonders gefährdeten Veranstaltung in nicht-öffentlicher Trägerschaft beantragt wird, oder bei sonstigen Veranstaltungen in nicht-öffentlicher Trägerschaft, wenn dies zum Schutz der Veranstaltung erforderlich ist.

Nach § 13b HSOG darf dem Antrag auf ZVÜ nur stattgegeben werden, wenn eine besondere Gefährdung für die Veranstaltung besteht. Es bedarf also einer Risikoveranstaltung, für die – anders als bei Risikopersonen nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 HSOG – das Risiko auch tatsächlich bestehen muss.³⁸ Die Überprüfung erfolgt daraufhin auch nur bei Personen, die vom Veranstalter einen privilegierten Zutritt erhalten sollen. Wenn die Voraussetzungen für eine ZVÜ vorliegen, ist vor Beginn der *Hessische Landesdatenschutzbeauftragte (HDSB)* zu hören, vgl. § 13b Abs. 1 S. 3 HSOG.³⁹ Damit sind also sowohl der Anwendungsbereich als auch die formellen Anforderungen an das Verfahren sichergestellt.

Anders als Hessen haben sowohl Berlin mit § 45a Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG)⁴⁰ als auch Sachsen mit § 44 Abs. 1 Polizeigesetz des Freistaates Sachsen (SächsPolG), Hamburg mit § 51 Abs. 1 Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei (PoIDVG) und Thüringen mit § 41a Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (PAG Thüringen) zwar auch eine entsprechende sicherheitsrechtliche Rechtsgrundlage geschaffen, diese wird allerdings tatbestandlich um eine erforderliche (schriftliche) Einwilligung der Betroffenen ergänzt.

c) Sicherheitsrecht in der Praxis

■ Bayern: Anwendbarkeit von Art. 2, 32 PAG, Art. 4-6 LStVG

Zur Durchführung der ZVÜ werden in Bayern seitens des Veranstalters einwilligungsbasiert personenbezogene Daten der Antragsteller erhoben und an das BLKA übermittelt. Diese Verarbeitung der Daten zum Zwecke der ZVÜ durch die Sicherheitsbehörden erfolgt daher im öffentlichen Bereich mangels anderweitiger Rechtsgrundlage auf Grundlage des Art. 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 PAG. Dies geschieht insbesondere zur Abwehr von Gefahren für die in Art. 11 Abs. 3 S. 2 PAG genannten bedeutenden Rechtsgüter, allen voran Leben, Gesundheit und Freiheit von Personen, sowie zur vorbeugenden Bekämpfung schwerer Gewaltkriminalität. Darüber hinaus werden auch die Zwecke des Personenschutzes i.S.d. Art. 32 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 lit. b PAG erfüllt, wenn vor, während oder nach der Veranstaltung tatsächlich entsprechende polizeiliche Schutzpersonen zugegen sind oder zumindest damit zu rechnen ist und durch die Akkreditierung eine Reduzierung der diesbezüglichen Gefahren erreicht werden kann.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass nur ein geringer Anteil der ZVÜ tatsächlich auf diese Rechtsgrundlage gestützt werden kann, da nur diejenigen Orte betroffen sind, an denen sich solche Schutzpersonen für jeden offenkundig aufhalten werden. Gerade aber für z.B. Fan-Zonen und Fan-Meeting-Points – diese Bereiche sind für jedermann zugänglich – dürfte diese Rechtsgrundlage regelmäßig nicht einschlägig sein. Außerdem können so nur Überprüfungen von Personen durchgeführt werden, die tatsächlich Zugang zu besonders schützenswerten Personen bzw. Bereichen haben, wie z.B. das Cateringpersonal im Logenbereich. Im Verhältnis zur Gesamtzahl der avisierten ZVÜ dürfte so nur ein geringer Teil abgedeckt sein.

Das Heranziehen der Generalklausel des Art. 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 PAG „zur Gefahrenabwehr“ für die meisten Fälle erscheint bedenklich, weil die Alternative des lit. b ausweislich der Gesetzesbegründung als besondere Form der Datenerhebung gerade für Überprüfungen bei „Veranstaltungen, bei denen polizeiliche

571 ▲ ▼

Karlin/Schmidt: Sportgroßveranstaltungen: Datenschutzrechtliche Fragen bei Akkreditierungsverfahren (ZD 2020, 567)

Schutzpersonen zugegen sind", geschaffen wurde.⁴¹ Dabei wurde klargestellt, „dass eine Datenerhebung zu diesem Zweck allerdings nur dann und soweit zulässig ist, wenn sich die Gefahrenabwehr auf ein bedeutendes Rechtsgut i.S.v. Art. 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 bis 3 und Nr. 5 bezieht“⁴². Diese einschränkenden Erläuterungen und damit auch der Wille des Gesetzgebers würden ins Leere gehen, wenn Akkreditierungsverfahren auf die Generalklausel gestützt werden könnten.

Auch dürfte die Erforderlichkeit i.S.d. Art. 32 Abs. 1 S. 1 PAG fraglich sein. In der Regel erfolgt eine rein vorsorgliche Durchführung einer umfassenden Überprüfung jeder zu akkreditierenden Person unabhängig von ihrer Tätigkeit, ihren Zugangsrechten oder ihrer Sicherheitseinstufung. Dies erscheint jedoch nicht erforderlich, weil weiterhin eigens für spontan erforderliche Fälle auch die Möglichkeit einer sog. Sofortakkreditierung besteht.

Darüber hinaus findet das PAG nur für öffentliche Stellen i.S.d. PAG Anwendung. Gerade nicht-öffentliche Stellen, wie z.B. der verantwortliche Veranstalter, können sich jedoch nicht auf das PAG oder LStVG berufen, weil sie als juristische Personen des Privatrechts nicht-öffentliche Stellen sind.

■ Umgehung der DS-GVO als europarechtliche Vorgabe

Ein Rückgriff auf das PAG oder LStVG erscheint i.Ü. problematisch, weil dadurch die DS-GVO umgangen werden könnte. Da es sich bei den ZVÜ um einen Grundrechtseingriff handelt, dürfen diese jedoch nicht unter Umgehung gesetzlicher Vorschriften durchgeführt werden, die die Voraussetzungen und Begrenzungen der Verfahren regeln.

Mit dem Erlass der DS-GVO hat sich der Unionsgesetzgeber bewusst für eine Verordnung entschieden, damit innerhalb der Union ein gleichmäßiges Datenschutzniveau für natürliche Personen gewährleistet ist.⁴³ Mit der unmittelbaren und verbindlichen Wirkung sollte es den Mitgliedstaaten daher grundsätzlich nicht möglich sein, den von der Verordnung festgeschriebenen Datenschutz durch nationale Regelungen abzuschwächen oder zu verstärken.⁴⁴

Zwar bestehen zahlreiche Öffnungsklauseln, in denen die einzelnen Mitgliedstaaten die Regelungen der DS-GVO konkretisieren, ergänzen oder modifizieren können und auf diese Weise länderspezifische Regelungen schaffen können.⁴⁵ Allerdings kommt der DS-GVO auf Grund ihres europarechtlichen Charakters und der damit einhergehenden supranationalen Wirkung ein Anwendungsvorrang zu.⁴⁶ Dies kann zur Folge haben, dass im Konfliktfall nationale Regelungen (wie z.B. das Landesrecht durch PAG und LStVG) nicht angewandt werden dürfen, wenn diese der DS-GVO entgegenstehen, sofern es sich dabei nicht um eine polizeiliche Aufgabennorm handelt, aus der sich ein öffentliches Interesse ergibt.⁴⁷ Dies dürfte für die genannten Aufgabennormen des PAG gegeben sein, weshalb diese Anwendung finden und den Vorgaben der DS-GVO nicht entgegenstehen.

2. De lege ferenda

a) Forderungen nach einheitlichen Rechtsgrundlagen

Bereits 2007 haben die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ebenso wie die DSK im Jahr 2018 darauf hingewiesen, dass allein die Einwilligung der Betroffenen in eine ZVÜ keine legitimierende Grundlage für solch tiefe Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen kann, und forderten die Schaffung gesetzlicher Grundlagen.⁴⁸ Dies wurde seitdem nur von wenigen Bundesländern aufgegriffen.⁴⁹ Dabei stellt die DSK die Rahmenbedingungen für sämtliche ZVÜ klar:

■ Zunächst dürften ZVÜ nur auf Grund einer spezifischen Rechtsgrundlage erfolgen, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet und aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang erkennbar und klar ergeben.⁵⁰

■ Daneben dürften die ZVÜ nur im erforderlichen Maß und nur bei solchen Veranstaltungen eingesetzt werden, die auf Grund ihrer spezifischen Ausprägung infolge einer belastbaren Gefahrenprognose als besonders gefährdet bewertet werden. Dafür ist es erforderlich, dass die gespeicherten personenbezogenen Daten eine ausreichende Qualität haben, nur hinreichend gewichtige Delikte in die Überprüfung einbezogen werden und zudem die Kriterien, die zur Annahme von Sicherheitsbedenken führen, einen konkreten Bezug zu den abzuwehrenden Gefahren haben.⁵¹

■ Darüber hinaus sind ZVÜ nur in einem transparenten Verfahren zulässig, das die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen gewährleistet. Dies erfordert insbesondere die rechtliche Verankerung der Anhörungsrechte, wobei im praktischen Verfahren die Einrichtung einer Clearing-Stelle als sinnvoll erachtet wird. Zudem ist die frühe Beteiligung eines Datenschutzbeauftragten der Verantwortlichen sinnvoll, um eine datenschutzrechtliche Beratung für eine datensparsame Ausgestaltung und Beschränkung des konkreten Verfahrens zu ermöglichen.⁵²

b) Schaffung harmonisierter Rechtsgrundlagen

Gerade weil solche ZVÜ auf Grund ihrer Bedeutung und ihres Umfangs zu erheblichen Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) einer Vielzahl von Betroffenen führen, wird eine bereichsspezifische gesetzliche Grundlage dringend benötigt.⁵³

Um das Fortbestehen des „Flickenteppichs“ zu vermeiden, sollte für alle Bundesländer – insbesondere vor dem Hintergrund der meist bundeslandübergreifenden Großveranstaltungen – eine möglichst einheitliche gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Es ist daher angebracht, ein einheitliches System für alle ZVÜ zu schaffen, um große Abweichungen zu vermeiden und ein bestimmtes Niveau innerhalb der Überprüfungen zu gewährleisten.

Wie bereits dargestellt, wird die Einwilligung – auch wenn die Betroffenen über die Umstände informiert wurden – angesichts der Tiefe und Schwere einen solchen Grundrechtseingriff allein nicht legitimieren. Häufig wirken viele der betroffenen Personen im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses an Großveranstaltungen mit, z.B. als Beschäftigte eines Catering-Unternehmens oder einer Sicherheitsfirma, wobei in diesen Fällen eine ZVÜ als für das Beschäftigungsverhältnis erforderliche Maßnahme angese-

Karlin/Schmidt: Sportgroßveranstaltungen: Datenschutzrechtliche Fragen bei Akkreditierungsverfahren (ZD 2020, 567)

572 ▲
▼

hen werden kann, vgl. § 26 BDSG. In anderen Fällen kann es in der Regel weiter an der Einwilligung fehlen.

Die einheitliche gesetzliche Grundlage sollte daher zum einen sicherstellen, dass das Verfahren der ZVÜ nur bei besonders gefährdeten Veranstaltungen zum Einsatz kommt, und zum anderen durch gesetzliche Vorgaben bestimmte Anforderungen an das Verfahren selbst festlegen. Dazu gehören klare Kriterien für die Bewertung der Zuverlässigkeit von Personen ebenso wie ein transparentes Verfahren. Nur durch frühzeitige Information über die Ergebnisse der ZVÜ werden die betroffenen Personen in die Lage versetzt, etwaige Gegendarstellungen vorzubringen. Dadurch können auch Fehler in den Datengrundlagen erkannt werden, was insgesamt der Qualität des Verfahrens zugutekommt.

IV. Fazit

Gegen die bisher in der Praxis oft gebräuchliche „Einwilligung“ bestehen ernsthafte datenschutzrechtliche Bedenken. Die DSK fordert daher nicht zu Unrecht bereits seit Jahren die Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage für die Verarbeitung der Daten im Akkreditierungsverfahren und der nachgelagerten ZVÜ. Die Vorschriften der Länder Hessen, Hamburg, Berlin, Sachsen und Thüringen zeigen bereits die Möglichkeit zur Umsetzung. Nach diesen Vorbildern wäre eine vergleichbare Rechtsgrundlage in allen Bundesländern wünschenswert. Die Veranstalter von Sportgroßveranstaltungen, aber auch die zuständigen Landessicherheitsbehörden benötigen Rechtssicherheit, um den Sportstandort Deutschland – jedenfalls datenschutzrechtlich – nicht zu gefährden. Ohne eine taugliche Rechtsgrundlage ist eine Datenverarbeitung rechtswidrig.⁵⁴

Schnell gelesen ...

- Veranstalter von Sportveranstaltungen in Deutschland sehen sich bei der Organisation und Durchführung von Großveranstaltungen, vor allem während der Akkreditierung der Teilnehmer, mit datenschutzrechtlich relevanten Fragestellungen konfrontiert.
- Dies gilt insbesondere für die in der Praxis äußerst relevante Zuverlässigkeitsüberprüfung der Teilnehmer, z.B. Sportler, Medienvertreter oder Volunteers, durch die jeweils zuständigen Sicherheitsbehörden.
- Die DSK bemängelt seit Jahren das Fehlen einer geeigneten und vor allem einheitlichen Rechtsgrundlage.
- Aktuell werden in der Praxis die Verfahren zur Zuverlässigkeitsüberprüfung in zahlreichen Bundesländern entweder auf die informierte Einwilligung oder die Gefahrenabwehr der öffentlichen Sicherheit gestützt.
- Es wird eine Regelung de lege ferenda – etwa am Beispiel Hessen – vorgeschlagen.



Simon Karlin, LL.M.,
ist Associate Partner in der Kanzlei Lentze Stopper in München und betreut im Bereich Datenschutz die DFB EURO GmbH als externer Datenschutzbeauftragter.



Dr. Stefan Schmidt, LL.M.,
ist Justiziar und Datenschutzbeauftragter beim Deutschen Fußball-Bund e.V.

- 1 Zur nationalen Strategie des *BMI* bei Sportgroßveranstaltungen, vgl. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2020/02/sportgrossveranstaltungen.html#:~:text=Nationale%20Strategie%20für%20Vgl.%20Berichterstattung%20zum%20abgesagten%20Länderspiel%20gegen%20NL%20in%20Hannover%20im%20November%202015%20auf%20Grund%20eines%20möglichen%20islamistischen%20Attentats,abrufbar%20unter%3Ahttps://www.faz.net/aktuell/politik/kampf-gegen-den-terror/abgesagtes-laenderspiel-junger-mann-unter-terrorverdacht-13960856.html>.
- 2 Vgl. Berichterstattung zum abgesagten Länderspiel D gegen NL in Hannover im November 2015 auf Grund eines möglichen islamistischen Attentats, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/kampf-gegen-den-terror/abgesagtes-laenderspiel-junger-mann-unter-terrorverdacht-13960856.html>.
- 3 *Bayerisches Landeskriminalamt (BLKA)*, Akkreditierungskonzept für den Spielort München im Rahmen der UEFA EURO 2020, S. 1 f.
- 4 *Weber*, in: Creifelds, Rechtswörterbuch, 23. Ed. 2019, Akkreditierung.
- 5 *Weber* (o. Fußn. 4).
- 6 Zum Volunteer-Programm des *DFB* zur UEFA EURO 2020/2024, vgl. <https://www.dfb.de/die-mannschaft/euro-2020/volunteers/>.
- 7 Vgl. Abschlussbericht der *Bundesregierung* zur Fußball-WM 2006, abrufbar unter: http://www.gudrun-zollner.de/files/gudrun_zollner/berlin/Broschueren_Sport/WM2006_Abschlussbericht_der_Bundesregierung.pdf.
- 8 *DSK*, Entschließung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder v. 24.4.2018, Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei öffentlichen und privaten Veranstaltungen nur im erforderlichen Maß und nach einem rechtsstaatlichen und transparenten Verfahren, abrufbar unter: <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2018/04/Entschliessung-Veranstaltungen.pdf>.
- 9 *DSK* (o. Fußn. 8).
- 10 Zur Rechtsgrundlage der Erhebung s. unter III.
- 11 *BLKA* (o. Fußn. 3), S. 18.
- 12 Veranstalter und zuständige Sicherheitsbehörde sind dabei datenschutzrechtlich als gemeinsame Verantwortliche i.S.d. Art. 26 DS-GVO zu sehen.
- 13 *Schmidt*, in: Sreball/Schmidt/Hermonies, Hdb. Datenschutz im Sport, 1. Aufl. 2013, S. 91.
- 14 *Schmidt* (o. Fußn. 13), S. 93 f.
- 15 *BLKA* (o. Fußn. 3), S. 2.
- 16 *Schmidt* (o. Fußn. 13), S. 93 f.
- 17 Daneben gibt es die Möglichkeit einer sog. Sofortakkreditierung, um kurzfristig auf Ausfälle oder unvorhergesehenen Bedarf reagieren zu können.
- 18 Die Verbunddatei „Gewalttäter Sport“ ist die bundesweit größte polizeiliche Gewalttäterdatei, die der Verhinderung gewalttätiger Auseinandersetzungen und sonstiger Straftaten im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen, insb. Fußballspielen, dient. Sie wird vom *BKA* als Zentralstelle als Verbunddatei geführt; *Petri*, ZD-Aktuell 2016, 04191; ZD-Aktuell 2012, 02857; PM des *OVG Lüneburg* MMR 2/2009, S. XVIII.
- 19 Vgl. Datenschutzinformationen gem. Art. 12-14 DS-GVO i.R.d. IBU World Cup Biathlon in Ruhpolding.
- 20 Der weitere Ablauf bzw. die Rückmeldung der ZVÜ sollen hier dahinstehen; vertiefend vgl. o. Fußn. 19.
- 21 Zum Verhältnis der Rechtsgrundlagen bzw. Erlaubnistatbestände zueinander: *Krusche*, ZD 2020, 232 (233) mwN.
- 22 *Buchner/Petri*, in: Kühling/Buchner, DS-GVO/BDSG, 2. Aufl. 2018, DS-GVO Art. 6 Rn. 17.
- 23 S. dazu unter III.1.b).
- 24 *Schild*, in: BeckOK Datenschutzrecht, DS-GVO, 31. Ed. 1.2.2020, Art. 4 Rn. 124; *Tinnefeld/Conrad*, ZD 2018, 391.
- 25 *EuGH* ZD 2019, 556 m. Anm. *Hanloser* = MMR 2019, 732 m. Anm. *Moos/Rothkegel*, Rn. 62 – Planet49.
- 26 *Masing*, NJW 2012, 2305 (2307).
- 27 *Uecker*, ZD 2019, 248.
- 28 *Uecker*, ZD 2019, 248; *Golland*, MMR 2018, 130.
- 29 So z.B. bei der Akkreditierung für den Biathlon IBU World Cup in Ruhpolding.
- 30 S. zum Widerspruchsrecht auch *Schulz/Gola*, in: *Gola*, DS-GVO, 2. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 6.
- 31 *Uecker*, ZD 2019, 248 (249).
- 32 *Buchner/Petri* (o. Fußn. 22), Art. 6 Rn. 141.
- 33 *Heberlein*, in: *Ehmann/Selmayr*, DS-GVO, 2. Aufl. 2018, Art. 6 Rn. 26.
- 34 *Schulz/Gola* (o. Fußn. 30), Art. 6 Rn. 59.
- 35 *BayLDA*, TB 2011/2012, S. 79 f., abrufbar unter: https://www.lida.bayern.de/media/baylda_report_05.pdf; *DSK* (o. Fußn. 8).
- 36 *Schulz/Gola* (o. Fußn. 30), Art. 7 Rn. 5.
- 37 GVBl. I 2005, 14 v. 25.1.2005.
- 38 *Meixner/Fredrich*, in: Hessisches Gesetz über die Öffentliche Sicherheit und Ordnung – HSOG, 12. Aufl. 2016, § 13b Rn. 1, 2.
- 39 § 13b.1 Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (VVHSOG) v. 10.11.2015, StAnz Nr. 49, 1226 v. 30.11.2015.
- 40 *Abgeordnetenhaus Berlin*, Vorlage – zur Beschlussache – Zehntes Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes v. 24.5.2011, Rs. 16/4168, 14.
- 41 *Bayerischer Landtag*, Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Gesetz zur Neuordnung des bayerischen Polizeirechts (PAG-Neuordnungsgesetz), Drs. 17/20425, 50.
- 42 *Bayerischer Landtag* (o. Fußn. 41), S. 50.
- 43 Vgl. Erwägungsgrund 170 DS-GVO.
- 44 *Offermann-Burckart*, in: Die Datenschutz-Grundverordnung – erste Erkenntnisse und ihre Anwendung auf die anwaltliche Berufspraxis, abrufbar unter: <https://www.rechtsanwaltskammer-hamm.de/downloads/neuigkeiten/neuigkeiten-1/388-handreichung-die-datenschutz-grundverordnung-erste-erkenntnisse-und-ihre-anwendung-auf-die-anwaltliche-berufspraxis-rak-duesseldorf/file.html>.
- 45 *Offermann-Burckart* (o. Fußn. 44).
- 46 *Karlin/Bischoff*, SpuRt 2019, 58 (59); *Ambrock*, in: Jandt/Steidle, Datenschutz im Internet, 1. Aufl. 2018, Rn. 52.
- 47 *Ambrock* (o. Fußn. 46), Rn. 52.
- 48 *DSK* (o. Fußn. 8).
- 49 Zu diesen Bundesländern gehören Hamburg, Thüringen und Hessen.
- 50 *DSK* (o. Fußn. 8).
- 51 *DSK* (o. Fußn. 8).
- 52 *DSK* (o. Fußn. 8).
- 53 *BayLfD*, 25. TB, Berichtszeitraum 2011/2012, Punkt 3.10 mwN, abrufbar unter: <https://www.datenschutz-bayern.de/tbs/tb25/tb25.pdf>.
- 54 *ULD Schleswig-Holstein*, 37. TB, 4.2 Polizei und Verfassungsschutz, abrufbar unter: https://www.datenschutzzentrum.de/tb/tb37/kap04_2.html.

