

Schützt Datenschutz den Ticketschwarzmarkt?

– Rechtmäßigkeit der Zusammenarbeit der bayerischen Polizei mit Fußballvereinen im Kampf gegen den Ticketschwarzmarkt –

Von Dr. Felix Holzhäuser und Julian Kreye*

Der Schwarzmarkt mit Fußballtickets wächst seit Jahren, im Internet und am Spieltag selbst rund um die Stadien. Grundsätzlich ist ein Vorgehen gegen diesen Ticketschwarzmarkt Aufgabe der Vereine im Wege des Zivilrechts. Am Spieltag selbst fehlen den Fußballvereinen aber oftmals die erforderlichen Hoheitsrechte für ein effizientes Vorgehen gegen den unkontrollierten Handel mit Fußballtickets. Die Lösung des Problems liegt nahe: eine Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verein. Der Beitrag untersucht die Rechtmäßigkeit einer solchen Zusammenarbeit, insbesondere inwieweit es rechtmäßig ist, wenn im Zuge von Ermittlungen der Polizei erhobene (personenbezogene) Daten an die Fußballvereine weitergegeben werden, um ihnen ein zivilrechtliches Vorgehen gegen Tickethändler zu ermöglichen.

A. Einleitung

Der so genannte Schwarzmarkt für Fußballtickets¹ boomt seit Jahren. Für Partien in der 1. Bundesliga erreichen Tickets auf einschlägigen Plattformen im Internet oder im Straßenverkauf vor den Stadien bei Spitzenspielen regelmäßig Preise von mehreren hundert Euro. Bei Spielen im internationalen Wettbewerb wie der Champions-League sind sogar Preise von mehreren tausend Euro keine Seltenheit. Dies obwohl die Vereine ihre Tickets bewusst oftmals unter dem am freien Markt erzielbaren Preis verkaufen, um möglichst eine flächendeckende Versorgung der Fans mit Tickets zu sozialverträglichen Preisen zu gewährleisten. So genannte Zweithändler nutzen diese Situation, bestehend aus begrenztem Angebot, regelmäßig hoher Nachfrage und niedrigen Preisen, aus, um sich auf verschiedenen Bezugswegen Tickets in großen Mengen zu besorgen und mit erheblichen Preisaufschlägen weiterzuverkaufen. Gerade bei einem Verein wie dem FC Bayern München mit einer hohen Anzahl an Spitzenspielen pro Saison und einer nahezu 100-prozentigen Auslastung des Stadions verdienen sich diese Händler hierbei oft „ein goldenes Näschchen“.

Der freie Handel mit Tickets soll nach dem Willen der Vereine jedoch weitgehend unterbunden werden. Sie untersagen den Käufern von Tickets daher regelmäßig in den einem Verkauf zugrundeliegenden Ticket-AGB den nicht autorisierten Weiterverkauf der Tickets. Die sich gegen einen Ersterwerber, der auf vertragswidrige Weise Tickets weiterveräußert, ergebenden Ansprüche können je nach Ausgestaltung der Ticket-AGB von einer Sperre der betroffenen Tickets, einer Bezugssperre für den zukünftigen Ticketerwerb, über die Verhängung einer Vertragsstrafe sowie die üblichen Unterlassungsansprüche bis hin zu Auskunfts- und Schadensersatzansprüchen gehen. Geeignete Mittel zur zivilrechtlichen Geltendmachung dieser Ansprüche sind je nach Intensität des Verstoßes ein vereinsseitiges Schreiben oder eine anwaltliche Abmahnung mit der Aufforderung zur Abgabe einer strafbewährten Unterlassungs- und Verpflichtungserklärung².

Vor allem geht es den Vereinen bei solchen Weiterverkaufsbeschränkungen um die Erhaltung der eigenen Preisstruktur, der die oben bereits ausgeführte soziale und gesellschaftspolitische Funktion des Sports zu Grunde liegt. Der Besuch sportlicher Veranstaltungen soll gerade nicht wenigen Privilegierten vorbehalten sein, sondern einer möglichst breiten Masse ermöglicht werden³. Dieses ideelle Selbstverständnis des Fußballs zeigt sich nicht nur in den Satzungen der Verbände und Vereine⁴, sondern wurde auch vom BVerfG in seiner Entscheidung zur Kurzberichterstattung bereits ausgeführt: „Die Bedeutung solcher Sportereignisse erschöpft sich

nicht in ihrem Unterhaltungswert. Sie erfüllen darüber hinaus eine wichtige gesellschaftliche Funktion. Der Sport bietet Identifikationsmöglichkeiten im lokalen und nationalen Rahmen und ist Anknüpfungspunkt für eine breite Kommunikation in der Bevölkerung“⁵.

Eine weitere zentrale Zielsetzung einer möglichst weitgehenden Verhinderung eines freien Tickethandels ist es, die Sicherheit in den Stadien bestmöglich gewährleisten zu können. Zum einen müssen verhängte Stadionverbote, etwa gegenüber bekannten Hooligans, durchgesetzt werden. Bei einer weitgehenden Kontrolle des Ticketverkaufs ist es besser möglich, Ticketverkäufe an unliebsame Personen zu verhindern, als dies bei einem lediglich durch den Markt kontrollierten Verkaufssystem der Fall wäre. Zum anderen sind die Veranstalter aber auch allgemein gehalten, die Fangruppen verschiedener Clubs zu trennen. Diese Pflicht ergibt sich nicht zuletzt aufgrund öffentlich-rechtlicher Obliegenheiten. Üblicherweise erhalten die Veranstalter von Seiten der Kommunen auf dem Polizei-, Ordnungs- und Versammlungsrecht basierende Auflagen. Teil dieser Auflagen ist es regelmäßig auch, die heimischen und gegnerischen Fangruppen in getrennten Bereichen unterzubringen. Weiterhin sind die Vereine auch aufgrund der für sie maßgeblichen Verbandsstatuten verpflichtet, umfassende Sicherheitsvorkehrungen in den Stadien zu treffen. So enthalten die DFB-Statuten in § 21 Ziffer 6 der „Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen“ die Pflicht der Bundesligavereine, den Kartenverkauf so zu organisieren, „dass die Anhänger der beiden spielenden Mannschaften in räumlich voneinander getrennten Zuschauerbereichen untergebracht werden“⁶.

Diese Ziele lassen sich für die Vereine nur erreichen, wenn sie konsequent gegen den unkontrollierten Handel mit Tickets auf dem so genannten Schwarzmarkt vorgehen. Soweit Ticketverkäufe über Internetplattformen vonstattengehen, können die

* Dr. Felix Holzhäuser ist Partner der auf Sportrecht spezialisierten Kanzlei Lentze Stopper in München. Julian Kreye hat einen Teil seines Rechtsreferendariats bei der Kanzlei absolviert.

- 1 Zur Definition des so genannten Ticketschwarzmarkts s. Holzhäuser, in: Handbuch Fußball-Recht, Kapitel 18 Rn. 3 und 69 ff.
- 2 Siehe ausführlich zu den Weiterveräußerungsbeschränkungen in den Ticket-AGB der Vereine Holzhäuser/Lentze, in: Sport-Management, 2. Aufl., Ziffer 31.4 und Holzhäuser, in: Handbuch Fußball-Recht, Kapitel 18 Rn. 51 ff.
- 3 Gutzeit, Handelsbeschränkungen für Eintrittskarten, BB 2007, 113/116; vgl. auch Gerlinger, in: Sportrecht in der Praxis, 1. Aufl. 2011, Rn. 348.
- 4 Beispielsweise Präambel, §§ 4, 16b, 58 der Satzung des DFB.
- 5 BVerfG v. 17.02.1998 – 1 BvF 1/91 – BayVBl. 1998, 334 = MMR 1998, 202/207 f. – Kurzberichterstattung.
- 6 S. zu weiteren Zielen der Weiterveräußerungsbeschränkungen Holzhäuser, in: Handbuch Fußball-Recht, Kapitel 18 Rn. 51 ff.

Verkäufer teilweise von Vereinsseite aus, teilweise auch über die Plattformbetreiber ermittelt werden, so dass die Vereine selbst zivilrechtlich ihre legitimen Interessen durchsetzen können. Im Hinblick auf den Straßenverkauf durch besagte Zweithändler erst wenige Stunden vor Spielbeginn an Flughäfen, Bahnhöfen, Hotels und insbesondere vor den Stadien ergibt sich aber das Problem, dass den Vereinen oftmals nicht die Mittel zur Verfügung stehen, um Händler zu identifizieren und auf dem Schwarzmarkt gehandelte Tickets festzustellen, damit sie ihre zivilrechtlichen Ansprüche geltend machen können.

Um diesem Problem Herr zu werden, agieren im Vorfeld von Fußballspielen oftmals Polizeibeamte (oder je nach Zuständigkeit Beamte der Ordnungsämter), um beispielsweise Ticketschwarzhändler zu kontrollieren, Personalien aufzunehmen, aber auch um Sitzplatzangaben der von Händlern mitgeführten Tickets zu notieren und diese an den betroffenen Verein zur Wahrnehmung dessen ziviler Rechte gegen die Käufer dieser Tickets weiterzugeben. Über die auf diese Weise mitgeteilten Ticketdaten Sitznummer, Reihe und Block ist es den Vereinen dann in der Regel möglich, mittels der im Rahmen des Verkaufsprozesses gespeicherten Angaben die Erstkäufer zu ermitteln und zivilrechtlich gegen diese vorzugehen.

Ziel dieses Beitrags ist es, die Rechtmäßigkeit eines solchen polizeilichen Handelns auf der Grundlage des bayerischen Polizeirechts zu bewerten. Zwar gibt es in einigen Kommunen auch städtische Verordnungen⁷, die Sonderrechte für die öffentlichen Behörden statuieren, doch beschränken sich diese oftmals auf das unmittelbare Umfeld der Stadien, so dass die Polizei außerhalb dieses Anwendungsbereichs der Sonderverordnungen auf das allgemeine Polizeirecht – vornehmlich das PAG – angewiesen ist.

B. Einsatzbereiche der Polizei am Spieltag und deren Rechtmäßigkeit

Auf Basis des PAG kommen verschiedene Eingriffsbefugnisse infrage, welche ein polizeiliches Handeln im Zusammenhang mit dem Ticketschwarzmarkt rechtfertigen könnten. Vor dem Hintergrund des oben skizzierten Interesses der Vereine, unter Zuhilfenahme der polizeilichen Befugnisse auf dem Straßenschwarzmarkt gehandelte Tickets zu identifizieren, um zivilrechtliche Maßnahmen gegen die jeweiligen Erstkäufer zu ergreifen, ergibt sich insbesondere die Frage, ob eine Datenübermittlung an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs gemäß Art. 41 PAG⁸ vorliegt und ob diese rechtmäßig ist.

1. Polizeiliches Handeln zum Schutz privater Rechte

Zunächst ist fraglich, ob ein solches polizeiliches Handeln überhaupt in den Zuständigkeitsbereich der Polizei fällt. Denn neben den originären Aufgabenbereichen der Polizei im Rahmen von Fußballspielen ist die Polizei (oder je nach Zuständigkeit die Beamten des Ordnungsamtes) im Zusammenhang mit dem Ticketschwarzmarkt im Grundsatz zum Schutz privater Rechte tätig – die Polizei nimmt hier primär die Interessen der jeweiligen Vereine wahr. Denn der einfache Weiterverkauf von Tickets ist in Deutschland im Unterschied zu anderen Ländern nicht strafbar.

Allerdings ist neben der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gemäß Art. 2 Abs. 1 PAG unter bestimmten Voraussetzungen auch der Schutz privater Rechte Aufgabe der Polizei (Art. 2 Abs. 2 PAG): „Der Schutz privater Rechte obliegt der Polizei nach diesem Gesetz nur dann, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und wenn ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert werden würde“.

Die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 2 PAG sollten in der vorliegenden Konstellation regelmäßig gegeben sein. Zwar sieht der Regelfall für die Geltendmachung privater Rechte grundsätzlich den Privatklageweg zu den Zivilgerichten und für eilige Fälle die Instrumente des vorläufigen Rechtsschutzes nach §§ 935 ff. ZPO vor; allerdings würde beim Ticketverkauf auf dem Ticketschwarzmarkt am Spieltag selbst, wenige Stunden vor dem Spiel, sogar der vorläufige Rechtsschutz nicht mehr den erforderlichen Schutz bieten. Beispielsweise wären eine Sperrung der entsprechenden Tickets und eine Verweigerung des Zutritts zum Stadion nicht mehr möglich, wenn auf dem Ticketschwarzmarkt gehandelte Tickets nicht zuvor entsprechend identifiziert würden bzw. zunächst deren Herausgabe zivilrechtlich durchzusetzen wäre. Zivilgerichtlicher Schutz wäre für die betroffenen Vereine somit nicht rechtzeitig zu erlangen und die Verwirklichung der gegenüber den Erstkäufern in den Ticket-AGB festgeschriebenen Rechte wäre vereitelt.

Dies gilt nicht nur für die zwangsläufig vor dem Spiel zu verhängenden Sanktionen wie die Sperrung eines Tickets, sondern auch für die typischerweise im Nachgang eines Spiels durchzusetzenden zivilrechtlichen Ansprüche wie z. B. die Verhängung einer Vertragsstrafe. Denn nachdem ein Zuschauer mit einem Ticket die Zugangskontrolle an den Stadien passiert hat, ist es für den Verein bei Stadien mit mehr als 50 000 Zuschauern nicht mehr möglich, mit zumutbaren Mitteln festzustellen, welche Person mit welchem Ticket ein Stadion betreten hat. Die Vereine sind daher darauf angewiesen, dass die Ordnungsbehörden Tickets, die wenige Stunden vor dem Spiel auf dem Schwarzmarkt gehandelt werden, feststellen und die entsprechenden Daten der Tickets festhalten. Andernfalls würden die zivilen Rechte der Vereine für diese Tickets leerlaufen.

Folgerichtig dürfte ein Tätigwerden der bayerischen Polizei im Rahmen der Bekämpfung des Ticketschwarzmarkts im Bereich des Straßenhandels am Spieltag selbst von Art. 2 Abs. 2 PAG gedeckt sein.

2. Identitätsfeststellung zum Schutz privater Rechte

Geht man davon aus, dass der polizeiliche Aufgabenbereich nach Art. 2 Abs. 2 PAG eröffnet ist, stellt sich zunächst die Frage, ob die Polizei berechtigt ist, die Identität der am Spieltag angetroffenen Schwarzmarkthändler festzustellen.

Art. 13 Abs. 1 Nr. 6 PAG lässt dabei auch die Identitätsfeststellung einer Person zum Schutz privater Rechte nach Maßgabe des Art. 2 Abs. 2 PAG zu. „Die Polizei kann die Identität einer Person feststellen (6.) zum Schutz privater Rechte (Art. 2 Abs. 2)“.

Art. 13 Abs. 1 Nr. 6 PAG ist neben Art. 25 Nr. 2 PAG die einzig typische Maßnahme zur Erfüllung der in Art. 2 Abs. 2 PAG normierten polizeilichen Aufgabe. Zu beachten ist, dass es sich hier um eine echte polizeiliche Eingriffsmaßnahme aus eigenem Entschluss der Polizeibeamten handelt⁹. Es ist daher kein gesonderter Antrag des jeweils berechtigten Vereins erforderlich, damit die Polizei zur entsprechenden Identitätsfeststellung berechtigt ist¹⁰.

7 So z. B. die Verordnung der Landeshauptstadt München über die Arena in Fröttmaning (Arena-VO) vom 29.07.2005.

8 Weitere Ermächtigungsnormen des PAG zur Datenerhebung, insbesondere solche der Art. 30 ff., bleiben im hiesigen Aufsatz unberücksichtigt, da in der vorliegenden Konstellation weniger die Datenerhebung, sondern eher die Datenübermittlung an die betroffenen Vereine im Vordergrund steht.

9 Vgl. im Gegensatz hierzu die Anlassübermittlung unter Ziff. 4.

10 Vgl. Honnacker/Beinhofner/Häuser, Polizeiaufgabengesetz, 20. Aufl. 2014, Art. 13 Rn. 35.

3. Datenübermittlung an Private nach Art. 41 Abs. 1 PAG (Initiativübermittlung)

Für die Vereine ist neben der Mitteilung der Identität des angebotenen Händlers vor allem die Übermittlung der Daten (Sitz, Reihe, Blick, Ticketnummer) der Tickets, welche die jeweiligen Tickethändler bei sich führen, von besonderer Bedeutung. Nur so können die Vereine zivilrechtlich gegen die Erstkäufer der betroffenen Tickets vorgehen, um die in den Ticket-AGB geltenden Rechte durchzusetzen. Denn nur sehr selten sind Erstkäufer und Händler personenidentisch. Fraglich ist, ob eine solche Feststellung der entsprechenden Ticketdaten und deren Übermittlung an den betroffenen Verein durch die Polizei zulässig ist.

Die allgemeinen Regelungen zur Datenübermittlung im bayerischen Polizeirecht finden sich in den Art. 39 – 42 PAG, die für die bayerische Polizei vor dem BDSG und dem BayDSG Vorrang haben¹¹. Dabei liegen in den Art. 40 bis 42 PAG die Befugnisnormen der Polizei.

Vorliegend könnte ohne einen konkreten Antrag des betroffenen Vereins insbesondere Art. 41 Abs. 1 PAG einschlägig sein. Diese Regelung gibt der Polizei die Befugnis, personenbezogene Daten an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs zu übermitteln, ohne dass diese von der profitierenden Stelle konkret angefordert wurden (sog. Initiativübermittlung): „Die Polizei kann von sich aus personenbezogene Daten an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs übermitteln, soweit dies erforderlich ist (1.) zur Erfüllung von Aufgaben, (2.) zur Verhütung oder Beseitigung erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder (3.) zur Wahrung schutzwürdiger Interessen Einzelner und kein Grund zur Annahme besteht, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat“.

a) Übermittlung personenbezogener Daten an Private

Zunächst müsste überhaupt eine Übermittlung von personenbezogenen Daten an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs vorliegen.

Klar ist, dass Fußballvereine als juristische Personen des Privatrechts Datenempfänger im Sinne von Art. 41 Abs. 1 PAG sein können. Denn eine „Stelle außerhalb des öffentlichen Bereichs“ können neben natürlichen Personen auch alle sonstigen rechtsfähigen Körperschaften sein¹².

„Personenbezogene Daten“ im Sinne von Art. 41 Abs. 1 PAG sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse bestimmter oder bestimmbarer natürlicher Personen (Betroffene). Demnach also alle Daten, die einer konkreten Person zugeordnet werden können und daher mit dieser Person im unmittelbaren Zusammenhang stehen. Im Zweifelsfall ist zu Gunsten des/der Betroffenen vom Vorliegen einer Personenbezogenheit der Daten auszugehen¹³.

Bei der Übermittlung des Namens eines Tickethändlers durch die Polizei an den Fußball-Verein handelt es sich zweifelsohne um eine Übermittlung von personenbezogenen Daten gemäß Art. 41 PAG.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob es sich bei der Übersendung der Sitzplatzangaben der Tickets überhaupt um eine Übermittlung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 41 PAG handelt. Zwar können mittels der Angaben von Block/Reihe/Platz unter Abgleich der IT-Systeme der Vereine tatsächlich die Käufer der jeweiligen Tickets identifiziert werden, doch kann der Verein als verantwortliche Stelle im Sinne von § 3 Abs. 7 BDSG ohnehin bereits auf diese personenbezogenen Daten der Ticketbesteller zugreifen, da diese beim Kauf des Tickets bereits datenschutzrechtlich zulässig erhoben wurden. Die Übermittlung der Sitzplatzangaben durch die Polizei dient also lediglich dazu, vertragswidrige Ticketbesteller zu identifizieren, deren eigentliche personenbezogene Daten bereits mit

Abschluss des Kaufvertrages übermittelt wurden. Somit steht schon infrage, ob es sich überhaupt um eine „Übermittlung“ von personenbezogenen Daten handelt, wenn Polizeibeamte einem Verein Sitzplatzangaben eines auf dem Schwarzmarkt gehandelten Tickets durchgeben. Letztlich kann diese Frage aber dahinstehen, wenn die weiteren Voraussetzungen von Art. 41 PAG vorliegen.

b) Polizeiliche Aufgaben/schutzwürdige Interessen Einzelner

Geht man davon aus, dass beim gegenständlichen polizeilichen Verhalten eine Übermittlung von personenbezogenen Daten vorliegt, müsste die Übermittlung dieser Daten erforderlich zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben (Art. 41 Abs. 1 Nr. 1 PAG) oder zur Wahrung schutzwürdiger Interessen Einzelner sein und kein Grund zur Annahme bestehen, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat (Art. 41 Abs. 1 Nr. 3 PAG). Eine Verhütung/Beseitigung von erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl (Art. 41 Abs. 1 Nr. 2 PAG) kommt im vorliegenden Fall nicht in Betracht.

aa) Zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben (Nr. 1)

Wie oben bereits ausgeführt, zielen Maßnahmen der Polizei im Aufgabenbereich des Art. 2 Abs. 2 PAG darauf ab, den Verlust privater Rechte bzw. die Vereitelung oder die wesentliche Erschwerung der Rechtsverwirklichung zu verhindern. Dass diese Voraussetzung zumindest bei einem Tätigwerden der Polizei am Spieltag selbst erfüllt ist, wurde oben bereits ausgeführt. Wenige Stunden vor Spielbeginn ist sogar der vorläufige Rechtsschutz nicht mehr ausreichend. Mögliche Schadens- und/oder Unterlassungsansprüche, Hausverbote und gegebenenfalls Vertragsstrafen können ohne Feststellung der Verkäufer nicht durchgesetzt werden. Folgerichtig dürften die Voraussetzungen von Art. 41 Abs. 1 Nr. 1 PAG vorliegen.

bb) Wahrung schutzwürdiger Interessen Einzelner (Nr. 3)

Ebenfalls anwendbar scheint Art. 41 Abs. 1 Nr. 3 PAG. Von dieser Vorschrift werden alle von der Rechtsordnung als schutzwürdig anerkannten ideellen oder vermögenswerten Interessen erfasst, mithin die wirtschaftlichen Interessen eines Einzelnen. Allerdings müssen diese Interessen, deren Schutz der Polizeieinsatz dient, gegenüber den einer Übermittlung widersprechenden Interessen überwiegen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 4 PAG) ist dabei stets zu beachten¹⁴.

Im Rahmen einer Interessenabwägung sind auch die sich gegenüberstehenden Grundrechte zu berücksichtigen. Auf der Seite der festgestellten Händler und der Käufer, deren Tickets weiterverkauft wurden, ist zu berücksichtigen, dass die Übermittlung personenbezogener Daten in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) der Betroffenen eingreift. Grundsätzlich ist es nicht Aufgabe der Polizei, Daten, die sie im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung gewonnen hat, an Dritte weiterzugeben. Überdies kommt mindestens für den Ticketschwarzhändler ein Eingriff in dessen Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG in Betracht. Demgegenüber können sich Vereine ebenfalls auf die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG berufen und – zumindest wenn Rechtsverhältnisse zu Vereinsmitgliedern betroffen sind – auch die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG. Sämtliche tangierte Grundrechte sind nicht schrankenlos gewährt, so dass Eingriffe unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Einklang zu bringen sind.

11 Teubert, Datenschutz und Polizei in Bayern, 2. Aufl., S. 25 Ziff. 1.5.2.

12 Schmidbauer/Steiner, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz, 4. Aufl., Art. 41 Rn. 5.

13 Teubert, Datenschutz und Polizei in Bayern, 2. Aufl., S. 27 Ziff. 1.6.2.

14 Berner/Köhler/Käpf, Polizeiaufgabengesetz, 20. Aufl. 2010, Art. 40 Rn. 8.

Dass die Interessen der Vereine als „schutzwürdige Interessen“ im Sinne von Art. 41 Abs. 1 Nr. 3 PAG anzusehen sind, dürfte außer Frage stehen. Im Rahmen der Einleitung wurden die Ziele der Vereine, die mit den Weiterverkaufsbeschränkungen und deren zivilrechtlicher Durchsetzung verfolgt werden, bereits ausgeführt. Auch der BGH hat in seiner bundesligakarten.de-Entscheidung zum Ticketschwarzmarkt für Fußballtickets vom 11. September 2008 die von den Vereinen angeführten Ziele von Weiterveräußerungsbeschränkungen als legitime Ziele anerkannt¹⁵. Insbesondere soll der Preistreiber auf den Schwarzmärkten entgegengewirkt werden. Es soll verhindert werden, dass rein kommerziell orientierte Händler mit den Tickets „spekulieren“, mithin die Situation ausnutzen, dass Tickets auf dem offiziellen Erstmarkt unter Marktpreis verkauft werden, Tickets somit frühzeitig günstig aufkaufen, um sie anschließend mit horrenden Aufschlägen an diejenigen weiterzuverkaufen, die tatsächlich Interesse daran haben, die Tickets für den eigentlichen Zweck – nämlich Stadionbesuch – zu nutzen¹⁶. Zum anderen spielt die Sicherheit in den Stadien und insbesondere die Fantrennung eine wichtige Rolle. Auf dem eigens gesteuerten und weitgehend kontrollierten Erstmarkt für Fußballtickets lässt sich für die Vereine recht einfach kontrollieren, an wen welche Tickets abgegeben werden. Beispielweise lässt sich für Spiele der Bundesliga einfach sicherstellen, dass Ticketkontingente für Gästefans nur am anderen Ende des Stadions vergeben werden, um Spannungen mit den Heimfans bestmöglich zu unterbinden. Landen aber große Ticketkontingente im nicht kontrollierten freien Handel, haben Fans, denen es darum geht, in den Stadien für Unruhe zu sorgen, leichtes Spiel.

Ein „schutzwürdiges Interesse“ der Betroffenen kann demgegenüber nicht darin liegen, dass durch den Ausschluss der Datenübermittlung die Ermittlung von Ticketverkäufern verhindert/erschwert wird, die bewusst gegen Verträge verstoßen und sich somit zivilrechtswidrig verhalten, um sich eine neue Einkommensquelle zu generieren. Die Ticketbesteller verpflichten sich im Gegensatz zu den Händlern, die oftmals nicht direkter Vertragspartner des betroffenen Vereins sind, gemäß den Ticket-AGB, Tickets ausschließlich für private Zwecke zu erwerben und zu nutzen. Untersagt ist der gewerbliche oder kommerzielle Weiterverkauf der Tickets. Aufgabe weder des Datenschutzes noch des Polizeirechts ist es, das vertragswidrige Handeln Einzelner zu schützen.

Auch das rein finanziell motivierte Interesse der Betroffenen und der Händler dürfte im Sinne einer Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen im Sinne des Art. 41 Abs. 1 PAG im Vergleich zu den „schutzwürdigen Interessen“ der Vereine unterlegen sein. Schließlich geht es sowohl den Weiterverkäufern als auch den Händlern schlicht und einfach darum, „einen schnellen Euro“ zu verdienen und sich zu diesem Zweck die günstigen Gelegenheiten rund um begehrte Tickets für Topspiele der Bundesliga oder der internationalen Wettbewerbe zu eigen zu machen.

Dennoch ist im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu fragen, ob für die Vereine nicht mildere und dennoch gleichsam geeignete Mittel zur Verfügung stehen, um die skizzierten Ziele zu erreichen. Es wurde oben bereits ausgeführt, dass es keine geeignete Alternative darstellt, statt des polizeilichen Handelns zivilrechtlich zur Verfügung stehende Mittel einzusetzen, wenn es um Tickets geht, die wenige Stunden vor einem Spiel auf dem Schwarzmarkt gehandelt werden. Auch eine lückenlose Personenkontrolle an den Drehkreuzen der Stadien kann im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kein gleichsam geeignetes Mittel im Vergleich zur Feststellung und Übermittlung von Ticketdaten weniger Hundert Tickets durch Polizeibeamte sein. Selbstverständlich finden an den Zugangspunkten zu den Stadien dennoch Personenkontrollen statt. Bei Stadien mit mehr als 50 000 Zuschauern kann eine solche Personenkon-

trolle jedoch nie lückenlos sein. Sie wird sich letztlich immer auf Stichproben beschränken müssen.

Letztlich ist daher festzuhalten, dass eine Interessenabwägung am Maßstab des Art. 41 Abs. 1 Nr. 3 PAG wohl zugunsten der Interessen der betroffenen Vereine ausfällt und somit das gegenständliche polizeiliche Verhalten auch von der Ermächtigungsgrundlage nach Art. 41 Abs. 1 Nr. 3 PAG gedeckt sein sollte. Eine Initiativübermittlung in diesem Sinne ist nach hiesiger Ansicht daher rechtmäßig.

4. Datenübermittlung an Private nach Art. 41 Abs. 2 PAG (Anlassübermittlung)

Sofern eine Datenübermittlung nicht bereits auf Eigeninitiative der ermittelnden Beamten erfolgt, können die betroffenen Vereine auf entsprechenden Antrag auch eine solche Datenübermittlung verlangen. Denn auf Antrag kann nach Art. 41 Abs. 2 PAG eine Datenermittlung durch die Polizei an Private erfolgen, wenn entweder ein rechtliches Interesse gemäß Nr. 1 oder zumindest ein berechtigtes Interesse gemäß Nr. 2 besteht. Vorliegend dürfte insbesondere Nr. 1 einschlägig sein: (2) Die Polizei kann auf Antrag von Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs personenbezogene Daten übermitteln, soweit der Auskunftsbegehrende [1.] ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und kein Grund zu der Annahme besteht, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat [...].

Nach Nr. 1 ist ein rechtliches Interesse dann anzunehmen, wenn der Begehrende die Daten zur Verfolgung subjektiver Rechtsansprüche benötigt und die Daten auf andere Weise nicht erlangt werden können. Der Auskunft begehrende Verein muss sein rechtliches Interesse glaubhaft machen, notfalls durch die Vorlage von Unterlagen. Wie bei Art. 41 Abs. 1 PAG ist dann eine Interessenabwägung vorzunehmen¹⁷. Wenn die Interessenabwägung bei Art. 41 Abs. 1 PAG zugunsten der Vereine ausfällt, sollte dies auch bei Art. 41 Abs. 2 PAG nicht abweichend bewertet werden. Aus hiesiger Sicht wäre daher auch eine Anlassübermittlung nach Art. 41 Abs. 2 PAG rechtmäßig.

5. Tickethandel als Reisegewerbe

Lediglich der Vollständigkeit halber soll an dieser Stelle als weitere Ermächtigungsgrundlage für die Behörden noch das Gewerberecht angeführt werden. Denn aufgrund der Tatsache, dass die größeren Tickethändler regelmäßig gewerbsmäßig und ohne vorhergehende Bestellung außerhalb ihrer gewerblichen Niederlassung (§ 4 Abs. 3 GewO) Waren anbieten, ist der Handel vor den Stadien in der Regel als Reisegewerbe im Sinne des § 55 Abs. 1 GewO zu qualifizieren. Für ein solches Reisegewerbe ist grundsätzlich eine Erlaubnisurkunde in Form einer Reisegewerbekarte gemäß § 55 Abs. 2 GewO erforderlich. Besitzen die vor den Stadien anzutreffenden Tickethändler eine Reisegewerbekarte, so müssen sie verschiedene Verbote beachten, die in § 56 Abs. 1 GewO aufgezählt werden. Demnach ist es unter anderem verboten, Wertpapiere und somit auch Fußballtickets zu vertreiben (§ 56 Abs. 1 Nr. 1h GewO). Folglich ist auch der gewerbsmäßige Handel mit Eintrittskarten vor Stadien durch ein gewerberechtliches Verbot gemäß § 55 Abs. 1, § 56 Abs. 1 Nr. 1h GewO untersagt¹⁸. Auch auf dieser Grundlage können öffentliche Behörden gegen den Ticketschwarzhandel an z. B. Bundesligaspieltagen vorgehen.

15 BGH v. 11.09.2008 – I ZR 74/06 – NJW 2009, 1504 ff.

16 Holzhäuser/Lentze, in: Sport-Management, 2. Aufl., Ziff. 31.4.

17 Schmidbauer/Steiner, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz, 4. Aufl., Art. 41 Rn. 26.

18 Holzhäuser, in: Handbuch Fußball-Recht, Kapitel 18 Rn. 106.

C. Fazit

Das öffentliche Polizei- und Ordnungsrecht sieht durchaus Ermächtigungsgrundlagen vor, die den Einsatz von Polizeibeamten oder je nach Zuständigkeit der sonstigen Ordnungsbehörden gegenüber Händlern von Fußballtickets auf dem Ticketschwarzmarkt an Spieltagen rechtfertigen. Lässt man Sonderatbestände, z. B. des Gewerberechts oder solche von städtischen Sonderverordnungen, außen vor, stellt insbesondere auch das bayerische PAG Eingriffsgrundlagen für die Polizei zur Verfügung, obwohl die Polizei bei derartigen Einsätzen im Zusam-

menhang mit dem Ticketschwarzmarkt vordergründig die Interessen Privater – nämlich der betroffenen Vereine – wahrnimmt.

Insbesondere Art. 41 PAG rechtfertigt es, dass Polizeibeamte die Tickethändler am Spieltag kontrollieren und die Daten der Tickets feststellen, welche die Händler bei sich führen, und diese Daten an die betroffenen Vereine übermitteln. Die Polizeibeamten nehmen bei einem solchen Einsatz schutzwürdige Interessen der betroffenen Vereine wahr, hinter denen nach hiesiger Ansicht die Interessen der betroffenen Händler und Ticketkäufer zurückstehen müssen.

RECHTSPRECHUNG

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

Art. 98 BV; Art. 55 VfGHG; §§ 1, 2, 2a, 9, 10 BauGB; Art. 3, 118, 141 BV (Popularklage; Vorhabenbezogener Bebauungsplan; Substanziierung; Willkürverbot; Abwägungsgebot; Erforderlichkeit; Nichtvollziehbarkeit; Rechtsstaatsprinzip; Denkmalschutz; Naturgenuss; Orts- und Landschaftsbild; Landschaft)

Amtliche Leitsätze:

1. Zu den Anforderungen an die Substanziierung einer gegen einen Bebauungsplan gerichteten Popularklage.

2. Verfassungsrechtliche Überprüfung eines Vorhabenbezogenen Bebauungsplans anhand der Maßstäbe des Rechtsstaatsprinzips und des Willkürverbots.

BayVerfGH, Entscheidung vom 21.03.2016, Vf. 21-VII-15

Zum Sachverhalt:

Die Popularklage betrifft die Frage, ob der Vorhabenbezogene Bebauungsplan „Südlich der Pöltner Kirche II“; Teilbereich 1 (im Folgenden: Bebauungsplan) der Stadt Weilheim i. OB vom 19. November 2015 (ABl. Nr. 27) gegen Normen der Bayerischen Verfassung verstößt.

Aus den Gründen:

1 – 20 I. – III. ...

21 IV. Die Popularklage ist unzulässig.

22 1. Soweit sich die Antragsteller gegen die Begründung des Bebauungsplans und den Umweltbericht als Teil dieser Begründung wenden, folgt die Unzulässigkeit bereits daraus, dass es sich hierbei nicht um mit der Popularklage überprüfbare Rechtsvorschriften handelt.

23 Nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts, d. h. abstrakt-generelle Vorschriften, die sich an Rechtssubjekte wenden und mit unmittelbarer Außenwirkung für den Bürger Rechte und Pflichten begründen, ändern oder aufheben. Hierzu zählt auch ein Bebauungsplan, der von einer Gemeinde nach § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung beschlossen wurde. Dieser kann sowohl insgesamt als auch wegen einzelner Festsetzungen Gegenstand einer Popularklage sein (stRspr; vgl. VerfGH vom 13.05.2015 BayVBl. 2015, 677 Rn. 34 m. w. N.). Dagegen weisen die dem Bebauungsplan lediglich beizufügende Begründung (§ 9 Abs. 8 i. V. m. § 2a BauGB) und der Umweltbericht als geson-

derter Teil der Begründung (§ 2a Satz 3 BauGB) keine Rechtsnormqualität auf, sondern dienen lediglich der Erläuterung des Bebauungsplans (vgl. BVerwG vom 18.09.2003 BVerwGE 119, 45/53; vom 18.03.2004 BVerwGE 120, 239/244).

24 2. Soweit die Antragsteller den Bebauungsplan selbst angreifen, legen sie nicht hinreichend dar, weshalb dieser gegen ein durch die Verfassung gewährleistetetes Grundrecht verstoßen soll.

25 Nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG gehört zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Verfassung gewährleistetetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird. Eine ausreichende Grundrechtsrüge liegt nicht schon dann vor, wenn ein Antragsteller lediglich behauptet, dass die angegriffene Rechtsvorschrift nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung verstößt. Der Verfassungsgerichtshof muss anhand von substantiiert bezeichneten Tatsachen und Vorgängen beurteilen können, ob der Schutzbereich der Grundrechtsnorm berührt ist. Die zur Überprüfung gestellten Tatsachen und Vorgänge müssen dies zumindest als möglich erscheinen lassen. Ist die geltend gemachte Verletzung einer Grundrechtsnorm nach Sachlage von vornherein ausgeschlossen, weil der Schutzbereich des angeblich verletzten Grundrechts durch die angefochtene Rechtsvorschrift nicht berührt wird, ist die Popularklage unzulässig. Auf die tatsächlichen Gegebenheiten abstellende Darlegungen der Antragsteller sind besonders bei solchen Normen von Bedeutung, die – wie hier ein (Vorhabenbezogener) Bebauungsplan – keine abstrakt-generellen Rechtsvorschriften im klassischen Sinn sind, sondern konkret-individuelle Elemente enthalten (vgl. VerfGH vom 04.05.2012 VerfGHE 65, 73/81 m. w. N. = BayVBl. 2013, 207).

26 Danach fehlt es hier an einer substantiierten Grundrechtsrüge.

27 a) Die Antragsteller zeigen einen möglichen Verstoß des Bebauungsplans gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) nicht hinreichend auf.

28 Der Gleichheitssatz verbietet Willkür. Er lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Dabei bleibt es dem Ermessen des Normgebers überlassen zu bestimmen, in welcher Weise dem Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt (stRspr; vgl. VerfGH vom 22.07.2008 VerfGHE 61, 172/180 f. = BayVBl. 2009, 268; VerfGHE 65, 73/82 m. w. N. = BayVBl. 2013, 207). Dementsprechend weit ist der Gestaltungsspielraum einer Gemeinde bei der Aufstellung eines Bebauungsplans. Ein Bebauungsplan kann nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs gegen das Willkürverbot des Art. 118