



## **HINWEISE UND ERLÄUTERUNGEN ZU DER NEUFASSUNG DER RICHTLINIEN ZUR EINHEITLICHEN BEHANDLUNG VON STADIONVERBOTEN**

### **I. EINLEITUNG**

Ausgehend von dem Beschluss der Innenministerkonferenz aus dem Jahr 2024 bestand die politische Forderung, die Praxis der Stadionverbote bundesweit stärker zu zentralisieren und insbesondere eine zentrale Stelle zur eigenständigen Aussprache von Stadionverboten bei DFB beziehungsweise DFL einzurichten. Dieses Vorhaben hätte eine grundlegende Verlagerung der Entscheidungskompetenzen weg von den Clubs bedeutet und damit auch die Selbstständigkeit der Bezugsvereine deutlich eingeschränkt. In den geführten Gesprächen konnte jedoch erreicht werden, dass die Zuständigkeit für die Festsetzung von Stadionverboten weiterhin bei den jeweiligen Clubs verbleibt. Anstelle einer vollständigen Zentralisierung wurde ein Modell entwickelt, das die bestehende dezentrale Struktur erhält, zugleich aber durch übergeordnete Steuerungsmechanismen eine bundesweit einheitlichere und gleichmäßigere Anwendung der Stadionverbotsrichtlinien sicherstellen soll. Ziel der vorgenommenen Anpassungen ist es daher insbesondere, bestehende ungewollte Unterschiede zwischen den Standorten zu reduzieren, eine einheitliche, gleichmäßige Anwendung bei vergleichbaren Sachverhalten zu erreichen und Transparenz in den Verfahren zu erhöhen. Gleichzeitig soll verhindert werden, dass einzelne Standorte erheblich von der gemeinsamen Praxis abweichen können, sei es durch besonders restriktive oder besonders zurückhaltende Anwendung der Richtlinien.

### **II. LOKALE STADIONSVERBOTSKOMMISSION**

Durch die verpflichtende Einrichtung der festsetzenden Stellen und lokalen Stadionverbotskommissionen an allen Standorten (§ 2 Abs. 2) wird eine einheitliche organisatorische Grundlage geschaffen. Während bislang die Ausgestaltung der Entscheidungsstrukturen stark variieren konnte, führt die nunmehr verbindliche Einrichtung solcher Kommissionen dazu, dass relevante Entscheidungen künftig systematischer und unter Einbeziehung mehrerer fachlicher Perspektiven getroffen werden. Die festgelegte Mindestbesetzung stellt sicher, dass sicherheitsrelevante, organisatorische und täterbezogene Gesichtspunkte gleichermaßen berücksichtigt werden. Dadurch wird das Risiko reduziert, dass Entscheidungen einseitig geprägt sind oder maßgeblich von individuellen Einschätzungen einzelner Funktionsträger abhängen. Gleichzeitig bleibt den Clubs ein bewusster Spielraum bei der konkreten Ausgestaltung der Zuständigkeitsverteilung erhalten, sodass funktionierende Strukturen nicht geändert werden müssen. Die Möglichkeit, zwischen einfach gelagerten Fällen und komplexeren Sachverhalten zu differenzieren, ermöglicht eine effiziente Verfahrensführung, ohne zusätzliche administrative Hürden aufzubauen. Ein Club kann selbst entscheiden, ob der Stadionverbotsbeauftragte als festsetzende Stelle auch in komplexeren Sachverhalten allein entscheiden können soll (wobei er aber die lokale Kommission beratend hinzuziehen muss), oder ob in einfach gelagerten Fällen trotz der alleinigen Zuständigkeit des Stadionverbotsbeauftragten die lokale Kommission beratend hinzugezogen wird. Insgesamt trägt diese Regelung dazu bei, die Entscheidungsprozesse zu strukturieren, die Nachvollziehbarkeit zu erhöhen und eine stärkere Annäherung der Anwendungspraxis zwischen den Standorten zu erreichen.



### III. ZENTRALE AUFSICHTS- UND ÜBERPRÜFUNGSSTELLE STADIONVERBOTE

#### 1. Aufgabe

Mit der Einrichtung einer „Zentralen Aufsichts- und Überprüfungsstelle Stadionverbote“ (ZAÜS) (§ 2 Abs. 3) wird ein zentrales Instrument zur Sicherstellung einer bundesweit gleichmäßigen und transparenten Anwendung der Richtlinien geschaffen – unter Wahrung und Beibehaltung der Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen der Clubs bzw. der festsetzenden Stellen und der lokalen SV-Kommissionen.

Die Zentrale Aufsichts- und Überprüfungsstelle Stadionverbote („ZAÜS“) hat eine übergeordnete Kontroll- und Monitoringaufgabe und soll insbesondere gewährleisten, dass Stadionverbote nach diesen Richtlinien bundesweit einheitlich, gleichmäßig und effizient festgesetzt, aufgehoben oder ausgesetzt und in ihrer Dauer einschließlich einer etwaigen Reduzierung im Wesentlichen gleich bemessen werden. Sie wird selbstständig oder auf begründeten Antrag einer lokalen Stadionverbotskommission (Datenbesitzer oder Bezugsverein), der mitteilenden Polizei oder Strafverfolgungsbehörde, eines Fanprojekts oder eines Betroffenen („Antragsberechtigte“) tätig. Die ZAÜS ist dabei ausdrücklich keine Beschwerde- oder Berufungsinstanz. Dem Betroffenen steht weiterhin (und primär) der Rechtsweg gegen ein verhängtes Stadionverbot vor dem jeweils zuständigen Amtsgericht offen. Die ZAÜS überprüft selbstständig oder bei begründetem (d.h. substantiiert dargelegtem) Antrag eine Entscheidung oder Maßnahme der jeweils zuständigen lokalen Stelle danach, ob diese unter Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinien getroffen wurde, also ohne wesentliche Abweichung von einer einheitlichen und gleichmäßigen Anwendungspraxis, ohne offensichtlich fehlerhafte Anwendung einzelner Vorschriften, ohne sachfremde Erwägungen oder nicht einheitliche Beurteilungsmaßstäbe. Ein begründeter Einzelfall im Sinne des § 2 Abs. 3 Buchst. b liegt dementsprechend dann vor, wenn wesentliche Abweichungen von einer einheitlichen und gleichmäßigen Anwendungspraxis bestehen, einzelne Vorschriften offensichtlich fehlerhaft angewendet wurden, sachfremde Erwägungen erkennbar sind oder keine einheitlichen Beurteilungsmaßstäbe angewendet wurden. Die Entscheidungskompetenzen verbleiben damit im Grundsatz bewusst bei den lokalen Stellen, da dort eine besondere, auf die jeweiligen Umstände bezogene Fachkompetenz besteht. Gleichzeitig setzt eine einheitliche und gleichmäßige Anwendungspraxis voraus, dass in einzelnen, vergleichbaren Anwendungsfällen einheitlich und gleichmäßig entschieden wird. Daher muss die ZAÜS auch in der Lage sein, einzelne Fälle zu prüfen. Das bedeutet wiederum nicht, dass die ZAÜS z.B. bewertet, ob ein Stadionverbot für eine Dauer von neun oder von sechs Monaten ausgesprochen werden sollte/wird. Hier bestehen weiterhin eine Einschätzungsprärogative und ein Beurteilungsspielraum der lokalen Stelle. Wird jedoch erkennbar, dass bei im Wesentlichen gleichen Sachverhalten erhebliche Abweichungen, also nicht nur Bagatellabweichungen, bestehen, etwa indem an einzelnen Standorten deutlich längere oder deutlich kürzere Stadionverbote als an anderen Standorten ausgesprochen werden oder an einem Standort im Wesentlichen gleiche Sachverhalte ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandelt werden, dann sind dies offensichtliche und erhebliche Abweichungen, die einer einheitlichen und gleichmäßigen Anwendung der Richtlinien widersprechen, so dass die ZAÜS ihre Kompetenzen ausüben kann.

#### 2. Antragseinreichung und Datenschutz

Will sich ein von einem Stadionverbot Betroffener an die ZAÜS wenden, soll die verantwortliche Stelle des nicht das Stadionverbot aussprechenden Bezugsvereins eine „Filterfunktion“ übernehmen, d.h. eine



summarische Bewertung vornehmen, ob der zugrunde liegende Sachverhalt einen von der ZAÜS überprüfbareren Verstoß gegen die Richtlinien darstellt und dies mit dem Betroffenen erörtern, um offensichtlich unbegründete Anliegen bereits auf lokaler Ebene zu klären. Handelt es sich bei der das Stadionverbot aussprechenden Stelle um diejenige des Bezugsvereins, so kann anstatt dieser Stelle auch das lokale Fanprojekt die summarische Bewertung und „Filterfunktion“ wahrnehmen. Die verantwortliche Stelle des Bezugsvereins leitet mit Einverständnis des Betroffenen seinen Antrag an die ZAÜS weiter.

Sämtliche Anträge von Antragsberechtigten werden zentral von einer neu eingerichteten Kontaktstelle innerhalb des DFB entgegengenommen und dort dokumentiert. Vor der Weiterleitung an die ZAÜS erfolgt durch eine zuständige Stelle bei der DFB-Sicherheit („ZAÜS-Koordination“) eine Pseudonymisierung sämtlicher Anträge. Die Pseudonymisierung wird also bei jedem Sachverhalt durch die ZAÜS-Koordination beim DFB vorgenommen, bevor der Sachverhalt an die ZAÜS weitergeleitet wird.

Im Einzelnen stellt sich der Prozess wie folgt dar: Der vollständige Vorgang wird dem Stadionverbots-System entnommen und einer systematischen Aufbereitung unterzogen. Ein zentraler Bestandteil dieses Schrittes ist die datenschutzkonforme Pseudonymisierung der Fallunterlagen. Ziel ist es, der ZAÜS eine vollständig sachorientierte Prüfung zu ermöglichen, ohne dass Rückschlüsse auf konkrete Personen möglich sind. Hierzu werden im ersten Schritt sämtliche direkt identifizierenden personenbezogenen Daten entfernt. Dies umfasst insbesondere Namen, Geburtsdaten, Adressen, Kommunikationsdaten sowie jegliche eindeutige Kennungen oder Aktenzeichen mit Personenbezug. Diese Daten werden vollständig aus den Unterlagen gestrichen und durch neutrale Bezeichnungen ersetzt, beispielsweise durch generische Kennzeichnungen wie „Person A“ oder „Betroffene Person“. Ergänzend werden – sofern für das Verständnis erforderlich – nur solche abstrahierten Angaben beibehalten, die keinen Rückschluss auf die Identität zulassen (z. B. Altersgruppe oder Rolle im Geschehen). Darüber hinaus erfolgt eine Prüfung auf indirekte Identifizierbarkeit. In diesem Zusammenhang werden auch solche Informationen angepasst oder generalisiert, die in ihrer Kombination eine Identifizierung von Personen ermöglichen könnten. Dies betrifft insbesondere konkrete Ortsangaben, exakte Zeitpunkte, besondere Ereigniskonstellationen oder spezifische Vereins- und Kontextbezüge. Diese werden – soweit möglich – verallgemeinert (z. B. „Auswärtsspiel“ statt dem konkreten Spielort oder „im Anschluss an das Spiel“ statt exakter Uhrzeit), ohne dabei die inhaltliche Aussagekraft des Sachverhalts zu beeinträchtigen. Nach Abschluss der Pseudonymisierung wird der Fall in Form eines standardisierten Prüfvermerks aufbereitet. Dieser enthält eine strukturierte, pseudonymisierte Darstellung des Sachverhalts, die relevanten zeitlichen Abläufe, die getroffene Entscheidung des Clubs sowie eine Zuordnung zu den einschlägigen Regelungen der Stadionverbotsrichtlinie. Die ZAÜS selbst erhält ausschließlich diese pseudonymisierten Prüfunterlagen. Eine eigenständige Recherche zu Personen oder eine Zusammenführung mit weiteren Datenquellen erfolgt ausdrücklich nicht. Die Beratung und Bewertung erfolgt auf Grundlage der übermittelten Sachverhalte in einem festgelegten Sitzungsrhythmus oder anlassbezogen.

Durch diese klar strukturierte, datenschutzkonforme Verfahrensweise wird sichergestellt, dass die ZAÜS einerseits ihre Aufgabe der Qualitätssicherung und Vereinheitlichung wirksam wahrnehmen kann, andererseits jedoch die Rechte der betroffenen Personen umfassend gewahrt bleiben.

### 3. Antragsprüfung nach Eingang

Die ZAÜS kann selbstständig oder auf begründeten Antrag hin einen Sachverhalt prüfen und eine Beurteilung des Falls vornehmen. Für den Antrag sollen einheitliche Darlegungsanforderungen für alle Antragsberechtigten



etabliert werden. Kommt die ZAÜS in der Beurteilung zu dem Schluss, dass eine Entscheidung oder Maßnahme nicht wie im oben beschriebenen Sinn im Einklang mit den Richtlinien steht, wird sie sich zur Erläuterung der Hintergründe hierfür mit der lokalen Kommission ins Benehmen setzen und gegebenenfalls die lokale Stelle auffordern, ihre Entscheidung nach Maßgabe der Richtlinien unter Berücksichtigung der Auffassung der ZAÜS zu überprüfen. Falls die zuständige Stelle die Entscheidung nicht abändert und die hierfür angegebene Begründung nicht die mitgeteilten Bedenken hinsichtlich einer beschriebenen fehlerhaften Anwendung oder Nicht-Einhaltung von Bestimmungen der Richtlinien ausräumt, kann die ZAÜS die zuständige Stelle dann verbindlich auffordern, ein bestimmtes Stadionverbot festzusetzen (oder eben nicht festzusetzen), aufzuheben, auszusetzen oder in seiner Dauer einschließlich einer etwaigen Reduzierung neu zu bemessen. Dabei verbleibt hinsichtlich der exakten Dauer weiterhin ein Beurteilungs- und Ermessensspielraum der lokalen Kommission. Die ZAÜS wird lediglich einen Rahmen vorgeben, um eine im Wesentlichen gleichmäßige und einheitliche Dauer bei vergleichbaren Fällen zu erreichen. Nur falls die zuständige Stelle eine Weisung innerhalb der gesetzten angemessenen Frist auch nach erneuter Aufforderung nicht umsetzt, trifft die ZAÜS an Stelle der zuständigen Stelle die erforderlichen Maßnahmen. Diese Kompetenz ist bewusst als „ultima ratio“ ausgestaltet, ist jedoch notwendig, um im Fall einer andauernden Missachtung einer Weisung nicht handlungsunfähig zu sein. Insgesamt wird damit gezielt solchen Entwicklungen entgegengewirkt, bei denen einzelne Standorte in der Vergangenheit deutlich von der bundesweiten Praxis abgewichen sind, und es wird ein Mechanismus geschaffen, der eine kontinuierliche Angleichung der Anwendungspraxis ermöglicht.

#### IV. FESTSETZUNG STADIONVERBOT

In § 5 Abs. 3 wird durch die Präzisierung von einer „Soll“-Vorschrift auf eine „Ist“-Vorschrift die Verbindlichkeit der Regelung erhöht. Bereits § 4 Abs. 1 a.F. enthielt eine solche „Ist“-Formulierung. Hintergrund dieser Anpassung ist insbesondere, dass an vereinzelten Standorten bislang trotz Vorliegens der Voraussetzungen kein oder nur in deutlich geringerem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, Stadionverbote auszusprechen. Dies führte zu erheblichen Unterschieden in der Anwendungspraxis. Durch die Neuregelung soll sichergestellt werden, dass bei Vorliegen eines sachlichen Grundes für die Verhängung eines Stadionverbots nach einer Einzelfallprüfung auch eine entsprechende Entscheidung getroffen wird. Grundsätzlich folgt aus den Tatsachen, die der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens wegen des Verdachts einer Straftat mit Fußballbezug in den in § 5 Abs. 3 genannten Fällen zugrunde liegen, die begründete Besorgnis, dass diese Person bei künftigen Spielen sicherheitsrelevante Störungen verursachen wird. Dies ist ein sowohl vom BGH als auch vom BVerfG als rechtlich zulässig bestätigter Maßstab. Ein „Automatismus qua Richtlinien“ ergibt sich aus der Regelung nicht. Ermittlungsverfahren, die z.B. willkürlich oder aufgrund falscher Tatsachenannahmen eingeleitet wurden, geben keinen Anlass für ein Stadionverbot. Der jeweilige, aussprechende Club muss weiterhin die jeweiligen Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigen. Durch das Erfordernis, dass der Tatverdacht durch die Ermittlungsbehörden konkret und nachvollziehbar darzulegen ist, wird eine verbindlichere Anwendung durch eine gebundene Entscheidung nach einer Einzelfallprüfung mit einer verbindlicheren, substantiierten Darlegung des Tatverdachts verknüpft.

Die Anpassungen in § 5 Abs. 4 dienen der weiteren Präzisierung der Regelung und der Klarstellung typischer Fallkonstellationen. Anders als § 5 Abs. 3 verbleibt diese Ermächtigungsgrundlage als „Soll“-Vorschrift und kann im Gegensatz zu § 5 Abs. 3 die minderschweren Fälle erfassen. Mit der Ergänzung um „Gegenstände i.S.v. § 17a VersG“ werden u.a. Schutzwaffen sowie Gegenstände, die geeignet und den Umständen nach dazu



bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern, erfasst. Ein Stadionverbot soll allerdings nur dann ausgesprochen werden, wenn deren Sicherstellung bzw. Beschlagnahme angeordnet wurde, weil die Annahme bestand, dass der Betroffene sie in der Absicht mitführte, Straftaten zu begehen. Damit sind die Hürden zum Nachweis dieses Tatbestandsmerkmals im Rahmen dieser „Soll“-Vorschrift ausdrücklich hoch angesetzt, sodass eine klare Abgrenzung zu alltäglichen friedlichen Verhaltensweisen von Fans und zu zum Zweck der Ausübung einer friedlichen Fankultur mitgeführten Gegenständen erfolgt.

## V. ZEITRAUM UND DAUER

Mit der Änderung in § 6 Abs. 1 wird eine verbindliche Frist eingeführt, wonach über den Ausspruch eines Stadionverbots innerhalb von sechs Wochen zu entscheiden ist nach Mitteilung durch die Ermittlungsbehörden. Diese Frist trägt dazu bei, die Verfahren bundesweit zu beschleunigen und eine zeitnahe Entscheidungspraxis zu etablieren. Ergänzend wird geregelt, dass eine Festsetzung grundsätzlich nicht mehr erfolgen soll, wenn das zugrunde liegende Verhalten länger als sechs Monate zurückliegt. Dadurch wird sichergestellt, dass Maßnahmen in einem zeitlichen Zusammenhang mit dem zugrunde liegenden Verhalten stehen und ihre präventive Zielrichtung und Wirkung gewahrt bleibt.

Die Neuregelung in § 6 Abs. 2 betrifft die Mindestdauer von Stadionverboten. Durch die Anhebung auf grundsätzlich mindestens drei Monate beziehungsweise auf mindestens einen Monat in minderschweren Fällen wird einer Praxis entgegengewirkt, bei der an einzelnen Standorten sehr kurze Stadionverbote ausgesprochen wurden, die die in ihrer Dauer von Stadionverboten an anderen Standorten bei vergleichbaren Sachverhalten deutlich abwichen und teilweise nicht die intendierte präventive Wirkung entfalten konnten. Die Mindestdauer von drei Monaten ist dabei nach einer Einzelfallprüfung grundsätzlich in den Fällen des § 5 Abs. 3 und damit insbesondere bei den dort aufgeführten Katalogsachverhalten auszusprechen. Auch in Fällen des § 5 Abs. 3 ist in Ausnahmefällen eine Abweichung bis auf das Mindestmaß des minderschweren Falls von einem Monat möglich, insbesondere wenn der zugrunde liegende Sachverhalt in seiner Intensität ersichtlich nicht an die Schwelle typischer Begehungsformen der von § 5 Abs. 3 erfassten Katalogsachverhalte heranreicht („minderschwerer“ schwerer Fall). Dadurch wird sichergestellt, dass die Regelung trotz ihrer erhöhten Verbindlichkeit weiterhin eine am Einzelfall orientierte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtende Anwendung ermöglicht. Die neue Mindestdauer trägt dazu bei, eine einheitlichere Bemessung zu erreichen und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck steht. Gleichzeitig bleiben die Höchstdauern unverändert.

## VI. AUSSETZUNG

Im Rahmen von § 8 Abs. 3 und Abs. 4 wird der Grundsatz gestärkt, dass Stadionverbote grundsätzlich zunächst wirksam werden und nicht mit ihrer Festsetzung oder unmittelbar danach wieder aufgehoben, ausgesetzt oder reduziert werden. Dadurch wird verhindert, dass sich auch in diesem Bereich erhebliche Unterschiede zwischen den Standorten entwickeln. Zugleich besteht bei Jugendlichen und Heranwachsenden, gegen die erstmals ein Stadionverbot ausgesprochen wird, die Möglichkeit, eine sofortige Aussetzung bei der Festsetzung auszusprechen, sofern kein besonders schwerer Fall vorliegt. Diese Ausnahmeregelung berücksichtigt den Erziehungsgedanken hinsichtlich Personen dieser Altersgruppen und ermöglicht eine differenzierende Reaktion, während die Möglichkeit des Widerrufs der



Aussetzung sicherstellt, dass bei erneutem Fehlverhalten konsequent gehandelt werden kann. Bei anderen Personen kann eine Aussetzung vor Ablauf der Mindestdauer ausnahmsweise aus besonderen standortspezifischen Gründen im Einvernehmen mit allen am Verfahren Beteiligten, einschließlich der meldenden Polizei, erfolgen. Dadurch bleibt gewährleistet, dass auch in atypischen, standortspezifischen Konstellationen sachgerechte Lösungen ermöglicht werden, ohne den Grundsatz einer bundesweit möglichst einheitlichen und gleichmäßigen Anwendungspraxis zu beeinträchtigen.

## VII. SPORTGERICHTSBARKEIT

Die Anpassung in § 11 stellt klar, dass Verstöße gegen die Richtlinien auch sportgerichtlich geahndet werden können. Eine solche Sanktionierung durch die Sportgerichte stellt keine Neuerung dar, sondern war bereits im Rahmen der ursprünglichen Fassung der Richtlinien möglich. Durch die deklaratorische Regelung wird die Verbindlichkeit der Richtlinien gestärkt. Die Regelung richtet sich dabei ausschließlich an Clubs und Funktionsträger (wobei eine Sanktionierung eines Funktionsträgers grundsätzlich voraussetzt, dass dieser schuldhaft und eigenmächtig, d.h. ohne bzw. gegen eine Weisung des Clubs, entgegen der Richtlinien gehandelt hat) und dient der Absicherung der gemeinsamen Standards.

## VIII. EVALUATION

Abschließend sieht § 13 eine Evaluation der vorgenommenen Änderungen nach einem Jahr vor. Diese Evaluation soll insbesondere Aufschluss darüber geben, inwieweit die angestrebte Vereinheitlichung, insbesondere durch die Implementierung der Zentralen Aufsichts- und Überprüfungsstelle Stadionverbote, der Stadionverbotsverfahren erreicht werden konnte und ob weiterhin relevante Unterschiede zwischen den Standorten bestehen. Gleichzeitig bietet sie die Grundlage, um die Richtlinien bei Bedarf weiterzuentwickeln und auf praktische Erfahrungen zu reagieren.