



Brüssel, den 14. Juni 2018
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES ¹

Absender: Juristischer Dienst

Empfänger: Gruppe "Strafverfolgung"

Betr.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, im Interesse der Europäischen Union Vertragspartei des Übereinkommens des Europarats über einen integrierten Schutz, Sicherheit und Service-Ansatz bei Fußballspielen und anderen Sportveranstaltungen zu werden (SEV-Nr. 218)
– Verfahrensaspekte

I. EINLEITUNG

1. Am 27. April 2018 hat die Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, im Interesse der Europäischen Union Vertragspartei des Übereinkommens des Europarats über einen integrierten Schutz, Sicherheit und Service-Ansatz bei Fußballspielen und anderen Sportveranstaltungen zu werden (SEV-Nr. 218)² (im Folgenden "vorgeschlagener Beschluss") angenommen.

¹ Die in diesem Dokument enthaltene Rechtsberatung unterliegt dem Schutz nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und ist vom Rat der Europäischen Union nicht für die Öffentlichkeit freigegeben worden. Der Rat behält sich vor, im Falle einer unerlaubten Veröffentlichung seine Rechte geltend zu machen.

² Dok. 8577/18.

2. Bei der Vorstellung des vorgeschlagenen Beschlusses in der Sitzung der Gruppe "Strafverfolgung" vom 17. Mai 2018 haben mehrere Delegationen gefragt, ob dieser Beschluss notwendig sei und welche Auswirkungen er haben würde, insbesondere weil bereits viele Mitgliedstaaten das Übereinkommen des Europarates über einen integralen Sicherheits-, Gefahrenabwehr- und Dienstleistungsansatz für Fußballspiele und andere Sportveranstaltungen (SEV-Nr. 218) (im Folgenden "Übereinkommen") unterzeichnet und einige von ihnen überdies ratifiziert hätten.
3. Noch in derselben Sitzung hat der Vertreter des Juristischen Dienstes des Rates (im Folgenden "Juristischer Dienst") erste mündliche Antworten auf diese Fragen gegeben. Im vorliegenden Gutachten werden seine Erläuterungen schriftlich wiederholt und weiter ausgeführt.

II. RECHTLICHER RAHMEN UND SACHVERHALT

4. Das Übereinkommen hat zum Ziel, bei Fußballspielen und anderen Sportveranstaltungen ein sicheres, gefahrloses und einladendes Umfeld zu schaffen (Artikel 2 des Übereinkommens). Hierzu sollen die Vertragsstaaten eine Reihe von Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit, der Gefahrenabwehr und von Dienstleistungen bei größeren Sportveranstaltungen ergreifen. Artikel 11 des Übereinkommens betrifft die internationale Zusammenarbeit. Danach sind die Vertragsstaaten gehalten, nationale polizeiliche Fußballinformationsstellen einzurichten, die als die benannten zentralen Kontaktstellen für den Austausch von Informationen zu Fußballspielen von internationaler Bedeutung und für die Regelung sonstiger Angelegenheiten im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit fungieren (Artikel 11 Absätze 2 und 4 des Übereinkommens).
5. Das Übereinkommen liegt nur für Staaten zur Unterzeichnung auf.³ Mehrere Mitgliedstaaten haben es bereits unterzeichnet und einige von ihnen auch ratifiziert.⁴

³ Vgl. Artikel 16 Absatz 1 des Übereinkommens – *Dieses Übereinkommen steht Mitgliedstaaten des Europarates, den Vertragsstaaten des Europäischen Kulturabkommens und Nichtmitgliedstaaten des Europarates zur Unterzeichnung offen, (...)* (Unterstreichung vom Verfasser) – sowie Artikel 18 Absatz 1 des Übereinkommens – *Nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens kann das Ministerkomitee des Europarates, nach Konsultierung der Vertragsstaaten (...) jeden Staat, der nicht Mitglied des Europarates ist, einladen, dem Übereinkommen beizutreten* (Unterstreichung vom Verfasser).

⁴ Die vollständige Liste der Staaten, die das Übereinkommen unterzeichnet und ratifiziert haben, ist abrufbar unter https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. Um Fußballrowdityum zu verhindern und zu bekämpfen, erleichtert der Beschluss 2002/348/JI des Rates über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung⁵ den Informationsaustausch bei Fußballveranstaltungen, indem er die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine nationale Fußballinformationsstelle der Polizei einzurichten oder zu benennen (Artikel 1 Absatz 1 des Beschlusses 2002/348/JI des Rates). In Artikel 2 des Beschlusses 2002/348/JI des Rates werden die Aufgaben der nationalen Fußballinformationsstellen beschrieben, und die Artikel 3 und 4 des Beschlusses enthalten besondere Bestimmungen über den Austausch von Polizeiiinformationen zwischen den nationalen Fußballinformationsstellen und die Behandlung dieser Informationen vor, während und nach Fußballveranstaltungen.

III. RECHTLICHE PRÜFUNG

1. Notwendigkeit der Ermächtigung

7. Die Mitgliedstaaten brauchen nur dann ermächtigt zu werden, im Interesse der Europäischen Union Vertragspartei des Übereinkommens zu werden, wenn das Übereinkommen oder Teile davon in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen. Die Ermächtigung, die mit dem vorgeschlagenen Beschluss erteilt werden soll, erstreckt sich ausschließlich auf "*jene Teile, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen*"⁶. In Erwägungsgrund 3 des vorgeschlagenen Beschlusses wird präzisiert, dass sich "*jene Teile*" auf Artikel 11 Absätze 2 und 4 des Übereinkommens beziehen. Es wird nicht behauptet, dass außer Artikel 11 Absätze 2 und 4 noch andere Teile des Übereinkommens in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen. Die folgende Prüfung der Zuständigkeiten beschränkt sich daher auf diese Bestimmungen.

⁵ Beschluss 2002/348/JI des Rates vom 25. April 2002 über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung (ABl. L 121 vom 8.5.2002, S. 1).

⁶ Artikel 1 des vorgeschlagenen Beschlusses.

8. Die Verpflichtung nach Artikel 11 Absätze 2 und 4 des Übereinkommens, d. h. die Verpflichtung, nationale polizeiliche Fußballinformationsstellen zu schaffen oder zu benennen, die die Aufgabe haben, Informationen auszutauschen und die Vorbereitung polizeilicher Zusammenarbeit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung zu erleichtern, fällt in den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit. Die polizeiliche Zusammenarbeit ist zwar grundsätzlich eine geteilte Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe j AEUV), doch hat die Europäische ausschließliche Zuständigkeit, sobald die Bedingungen des Artikels 3 Absatz 2 AEUV erfüllt sind.
9. Artikel 3 Absatz 2 AEUV lautet folgendermaßen: "*Die Union hat ferner die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, (...) soweit [der Abschluss einer solchen Übereinkunft] gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.*"⁷
10. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist "[f]ür die Beurteilung, ob (...) Verpflichtungen (...) im Sinne von Art. 3 Abs. 2 AEUV 'gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte[n]', (...) die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs zugrunde zu legen, wonach diese Gefahr besteht, wenn die Verpflichtungen in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Regeln fallen"⁸. Der Juristische Dienst weist darauf hin, dass sich Artikel 11 Absätze 2 und 4 des Übereinkommens mit einigen Bestimmungen der Artikel 1 und 2 des Beschlusses 2002/348/JI deckt.⁹ Diese Artikel des Übereinkommens fallen somit in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Regeln im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 AEUV, die durch die internationalen Verpflichtungen beeinträchtigt werden könnten.

⁷ Diese Bestimmung trägt dem AETR-Urteil (EU:C:1971:32) und der daraus entwickelten Rechtsprechung Rechnung.

⁸ Gutachten 2/15 vom 16. Mai 2017, *Freihandelsabkommen mit Singapur*, EU:C:2017:376, Randnr. 180, Gutachten 3/15 vom 14. Februar 2017, (*Vertrag von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs zu veröffentlichten Werken*), EU:C:2017:114, Randnr. 105, Urteil des Gerichtshofs vom 4. September 2014 in der Rechtssache C-114/12, *Kommission gegen Rat (Übereinkommen des Europarats zum Schutz der Rechte von Sendeunternehmen)*, ECLI:EU:C:2014:2151, Randnr. 68, Gutachten 1/13 vom 14. Oktober 2014 (*Haager Übereinkommen über internationale Kindesentführung*), EU:C:2014:2303, Randnr. 71, und Urteil des Gerichtshofs vom 26. November 2014 in der Rechtssache C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, Randnr. 29.

⁹ Genauer gesagt, der Einleitungssatz von Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens entspricht Artikel 1 Absatz 1 des Beschlusses 2002/348/JI des Rates, Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a des Übereinkommens dem Inhalt des Artikels 1 Absatz 3 und des Artikels 2 Absatz 1 des Beschlusses 2002/348/JI des Rates, Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b des Übereinkommens dem Inhalt des Artikels 2 Absatz 2 des Beschlusses 2002/348/JI des Rates und Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c des Übereinkommens dem Inhalt des Artikels 2 Absatz 3 des Beschlusses 2002/348/JI des Rates. Artikel 11 Absatz 4 entspricht dem Artikel 1 Absatz 2 des Beschlusses 2002/348/JI des Rates.

11. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung gemeinsamer Regeln ("*gemeinsame Regeln beeinträchtigen könnte*") auch dann gegeben ist, wenn kein Widerspruch zwischen den internationalen Verpflichtungen und diesen gemeinsamen Regeln besteht.¹⁰ Das Fehlen eines Widerspruchs zwischen den Bestimmungen des Übereinkommens und denen des Beschlusses 2002/348/JI des Rates ändert daher nichts an der der Feststellung, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung gemeinsamer Regeln besteht.
12. Teile des Übereinkommens, nämlich Artikel 11 Absätze 2 und 4 fallen daher nach Artikel 3 Absatz 2 AEUV in die ausschließliche Zuständigkeit der Union.

2. Verfahrensfragen

13. In Artikel 2 Absatz 1 AEUV heißt es: "*Übertragen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine ausschließliche Zuständigkeit, so kann nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen; die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Fall nur tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, (...)*". Da nach dem Übereinkommen die EU selbst nicht Vertragspartei werden kann, obwohl Teile des Übereinkommens in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, können dies nur die Mitgliedstaaten tun. Allerdings müssen sie für die Teile, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, von der Union ermächtigt werden. Mit dem vorgeschlagenen Beschluss würde, sobald er erlassen ist, den Mitgliedstaaten die Ermächtigung erteilt, im Interesse der Union in Bezug auf jene Teile, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, Vertragsparteien des Übereinkommens zu werden.

¹⁰ Gutachten 2/15, *Freihandelsabkommen mit Singapur*, EU:C:2017:376, Randnr. 201, Gutachten 3/15 vom 14. Februar 2017, (*Vertrag von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs zu veröffentlichten Werken*), EU:C:2017:114, Randnrn. 113 und 114, Gutachten 1/13 vom 14. Oktober 2014 (*Haager Übereinkommen über internationale Kindesentführung*), EU:C:2014:2303, Randnrn. 84 bis 90 und insbesondere Randnr. 86, Urteil des Gerichtshofs vom 26. November 2014 in der Rechtssache C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, Randnrn. 48 und 49, Urteil des Gerichtshofs vom 4. September 2014 in der Rechtssache C-114/12, *Kommission gegen Rat (Übereinkommen des Europarats zum Schutz der Rechte von Sendeunternehmen)*, ECLI:EU:C:2014:2151, Randnr. 70 und 71, und Gutachten 1/03 vom 7. Februar 2006, (*Neues Übereinkommen von Lugano*), EU:C:2006:81, Randnrn. 143 und 151 bis 153.

14. Der Juristische Dienst hat sich bereits in der Vergangenheit ausführlich zur Anwendbarkeit des Artikel 218 Absatz 6 AEUV als verfahrensrechtliche Grundlage für Abkommen, die durch die Mitgliedstaaten geschlossen werden, geäußert.¹¹ Der Rat hat dieses Verfahren bereits mehrfach in unterschiedlichen Bereichen¹² angewandt, wobei er sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs berufen kann; dieser hat zwei Methoden anerkannt, nach denen die Union internationale Übereinkünfte schließen kann: Entweder sie schließt sie selbst oder sie schließt sie durch die Mitgliedstaaten¹³.
15. Da als verfahrensrechtliche Grundlage des vorgeschlagenen Beschlusses Artikel 218 Absatz 6 Ziffer v AEUV gewählt wurde, kann der Rat ihn erst nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen.

¹¹ Beitrag des Juristischen Dienstes, Dok. 15370/14.

¹² Beschluss (EU) 2015/2071 des Rates vom 10. November 2015 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation hinsichtlich der Artikel 1 bis 4 des Protokolls im Hinblick auf Fragen im Zusammenhang mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren, ABl. L 301 vom 18.11.2015, S. 47, Beschluss (EU) 2015/799 des Rates vom 18. Mai 2015 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, im Interesse der Europäischen Union Vertragspartei des Internationalen Übereinkommens der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst für Personal an Bord von Fischereifahrzeugen zu werden, ABl. L 127 vom 22.5.2015, S. 20, und Beschluss 2014/195/EU des Rates vom 17. Februar 2014 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen von Kapstadt von 2012 über die Durchführung der Bestimmungen des Torremolinos-Protokolls von 1993 zu dem Internationalen Übereinkommen von Torremolinos über die Sicherheit von Fischereifahrzeugen von 1977 zu unterzeichnen, zu ratifizieren oder ihm beizutreten, ABl. L 106 vom 9.4.2014, S. 4.

¹³ Vgl. insbesondere Gutachten 2/91, Randnr. 27 sowie Gutachten 1/13, Randnrn. 44-46 und 50, insbesondere Randnr. 44, die folgendermaßen lautet: *"Die Frage der etwaigen Unmöglichkeit für die Union, förmlich Partei einer internationalen Übereinkunft zu werden, ist jedenfalls unerheblich. Falls die Bedingungen für die Beteiligung an einer solchen Übereinkunft ihren Abschluss durch die Union selbst ausschließen, obwohl sie in die Außenkompetenz der Union fällt, kann diese nämlich über die im Interesse der Union handelnden Mitgliedstaaten ausgeübt werden (vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/91, EU:C:1993:106, Randnr. 5)."*

16. Mehrere Delegationen haben Fragen gestellt, die den Umstand betreffen, dass mehrere Mitgliedstaaten das Übereinkommen bereits unterzeichnet und einige von ihnen auch ratifiziert haben. Für die Gültigkeit der Unterschriften und Ratifikationsurkunden sind das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats und das Völkerrecht maßgeblich. Der vorgeschlagene Beschluss hat keinen Einfluss auf die Gültigkeit dieser Urkunden. Vielmehr soll er sicherstellen, dass Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Übereinkommens werden bzw. sind, nicht die Vertragsbestimmungen über die Zuständigkeiten verletzen.¹⁴ Dies wird erreicht, indem der Rat den vorgeschlagenen Beschluss erlässt.

IV. FAZIT

17. Teile des Übereinkommens des Europarates über einen integralen Sicherheits-, Gefahrenabwehr- und Dienstleistungsansatz für Fußballspiele und andere Sportveranstaltungen (SEV-Nr. 218), genauer gesagt Artikel 11 Absätze 2 und 4, fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der Union.
18. Da die Union nicht Vertragspartei des Übereinkommens werden kann, müssen die Mitgliedstaaten für jene Teile, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, ermächtigt werden, Vertragsparteien des Übereinkommens zu werden. Diese Ermächtigung berührt nicht die Gültigkeit der Unterschriften und Urkunden über die Ratifizierung des Übereinkommens, die bereits geleistet bzw. hinterlegt worden sind.

¹⁴ Eine entsprechende Ermächtigung ist auch in den Fällen zu erteilen, wenn Mitgliedstaaten in der Vergangenheit bereits rechtmäßig eigenständige Vertragsparteien geworden sind, aber wegen der Ausweitung der Unionszuständigkeiten nur als Vertragsparteien im Interesse der Union weiterhin als Vertragsparteien gelten können.