



Brüssel, den 2.3.2015  
COM(2015) 86 final

2015/0043 (NLE)

Vorschlag für einen

**BESCHLUSS DES RATES**

**über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats gegen die Manipulation von Sportwettbewerben in Bezug auf Aspekte, die materielles Strafrecht und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betreffen**

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Spielabsprachen gelten weithin als eine der größten Bedrohungen für den modernen Sport. Sie schaden den Werten des Sports, z. B. Integrität, Fairness und Respekt für andere, und können eine Entfremdung der Anhänger und Fans vom organisierten Sport verursachen. Außerdem sind an Spielabsprachen oft organisierte kriminelle Netze beteiligt, die weltweit aktiv sind. Mittlerweile messen staatliche Stellen, die Sportbewegung und Strafverfolgungsbehörden auf der ganzen Welt der Bekämpfung von Spielabsprachen Priorität bei. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen hatte der Europarat die Vertragsparteien des Europäischen Kulturabkommens im Sommer 2012 ersucht, Verhandlungen über ein Übereinkommen des Europarats gegen die Manipulation von Sportergebnissen aufzunehmen. Die Verhandlungen begannen im Oktober 2012 mit der ersten Sitzung der Redaktionsgruppe des Europarats.

Am 13. November 2012 verabschiedete die Kommission die *„Empfehlung für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, sich im Namen der EU an den Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung der Manipulation von Sportergebnissen zu beteiligen“*<sup>1</sup>. Die Empfehlung der Kommission wurde am 15. November 2012 an die Gruppe „Sport“ des Rates übermittelt. Im Anschluss an die Beratungen der Gruppe unterteilte der Rat den Entwurf für einen Beschluss des Rates in zwei separate Beschlüsse, da er sich für die Aufnahme materieller Rechtsgrundlagen in den Beschlusstext entschieden hatte, einschließlich einer Rechtsgrundlage aus Titel V im dritten Teil des AEUV.<sup>2</sup> Den ersten Beschluss<sup>3</sup> zu Aspekten im Zusammenhang mit Sportwetten nahm der Rat am 10. Juni 2013 an, den zweiten Beschluss<sup>4</sup>, der die Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit betrifft, verabschiedete er am 23. September 2013.

Die Kommission nahm entsprechend den Beschlüssen des Rates an den darauffolgenden Verhandlungen teil; diese wurden am 9. Juli 2014 mit der Annahme des Übereinkommens des Europarats gegen die Manipulation von Sportwettbewerben durch die Ministerstellvertreter abgeschlossen.<sup>5</sup> Am 18. September 2014 wurde das Übereinkommen dann auf der Sportministerkonferenz des Europarats zur Unterzeichnung aufgelegt. Gemäß Artikel 32 Absatz 3 des Übereinkommens ist die Europäische Union berechtigt, das Übereinkommen zu unterzeichnen. Seitdem haben mehrere Vertragsparteien das Übereinkommen unterzeichnet, einschließlich einiger Mitgliedstaaten.

Angesichts der internationalen Dimension von Spielabsprachen steht das Übereinkommen auch nichteuropäischen Ländern zur Unterzeichnung offen. Dies ist ein ganz entscheidender

---

<sup>1</sup> COM(2012) 655 final.

<sup>2</sup> Die Kommission sprach sich in einer Erklärung zum Ratsprotokoll gegen die Aufnahme der materiellen Rechtsgrundlage aus, siehe Ratsdokument Nr. 10509/13.

<sup>3</sup> Beschluss 2013/304/EU des Rates vom 10. Juni 2013 zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, im Namen der EU an den Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung der Manipulation von Sportergebnissen mit Ausnahme der die Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit betreffenden Angelegenheiten teilzunehmen, ABl. L 170 vom 22.6.2013, S 62.

<sup>4</sup> Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, im Namen der EU an den Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung der Manipulation von Sportergebnissen hinsichtlich der die Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit betreffenden Angelegenheiten teilzunehmen, Ratsdokument Nr. 10180/13.

<sup>5</sup> Malta stimmte gegen das Übereinkommen und beantragte am 11. Juli 2014 gemäß Artikel 218 Absatz 11 AEUV beim Gerichtshof der Europäischen Union ein Gutachten zu dem Übereinkommen (Gutachten Nr. 1/14).

Aspekt, da die weltweite Zusammenarbeit, insbesondere mit Ländern, in denen Sportwetten weit verbreitet sind (z. B. in Südostasien), als wesentlicher Faktor für die wirksame Bekämpfung von Netzen der grenzübergreifend organisierten Kriminalität gilt, die an Spielabsprachen beteiligt und auf verschiedenen Kontinenten aktiv sind. Nach Auffassung der Kommission kann das Übereinkommen als wirksames Instrument bei der Bekämpfung von Spielabsprachen dienen.

Laut Artikel 165 AEUV hat die Tätigkeit der Union im Sportbereich das Ziel, die europäische Dimension des Sports unter anderem durch Förderung der Fairness und der Offenheit von Sportwettkämpfen und der Zusammenarbeit zwischen den für den Sport verantwortlichen Organisationen zu entwickeln. Darüber hinaus werden die Union und die Mitgliedstaaten in Artikel 165 AEUV aufgefordert, die Zusammenarbeit mit für den Sport zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere dem Europarat, zu fördern. Die EU kann durch ihre Tätigkeit zur Bewältigung länderübergreifender Herausforderungen beitragen, mit denen der Sport in Europa konfrontiert ist, beispielsweise zur Bekämpfung von Spielabsprachen, was konzertierte Bemühungen und ein eng abgestimmtes Vorgehen erfordert.

Eines der Hauptziele des Übereinkommens ist die Förderung der Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene; zu diesem Zweck enthält dessen Kapitel III verschiedene Bestimmungen zur Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen allen Interessenträgern. Die Sportbewegung, Aufsichtsbehörden, Wettanbieter, Strafverfolgungsbehörden und internationale Organisationen müssen zur Bekämpfung von Spielabsprachen eng zusammenarbeiten. Dabei bringt ein solch breites Spektrum von Interessenträgern eigene Herausforderungen mit sich; die EU kann jedoch dazu beitragen, die Beteiligten zusammenzuführen und ein koordiniertes Vorgehen zu gewährleisten.

Die Mitgliedstaaten sind beim Kampf gegen Spielabsprachen unterschiedlich weit fortgeschritten. Da der grenzüberschreitende Charakter von Spielabsprachen eine Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erfordert, deren Erfahrungsstand in diesem Bereich jedoch sehr unterschiedlich ist, kommt dem Austausch bewährter Verfahren und der Kompetenzentwicklung große Bedeutung zu. Die Hauptaufgabe der EU sollte somit darin bestehen, zum Kapazitätsaufbau beizutragen, als Katalysator für die Zusammenarbeit zu dienen und die Umsetzung des Übereinkommens zu unterstützen.

Die Unterzeichnung dieses Übereinkommens sollte als Teil der Bemühungen der Kommission verstanden werden, die Bekämpfung von Spielabsprachen voranzubringen; sie steht in Einklang mit anderen Instrumenten, etwa der in der Mitteilung über Online-Glücksspiel<sup>6</sup> angekündigten Initiative der Kommission zu Spielabsprachen in Zusammenhang mit Sportwetten, der Arbeit der EU-Expertengruppe zu Spielabsprachen sowie den vorbereitenden Maßnahmen und Projekten zur Spielabsprachenproblematik<sup>7</sup>.

Die Beschlüsse des Rates über die Aufnahme von Verhandlungen sehen vor, dass dem Beitritt der Union eine Zuständigkeitsanalyse vorangeht: „Sollte die EU beschließen, dem künftigen Übereinkommen beizutreten, würden die Rechtsnatur des Übereinkommens und die Aufteilung der Befugnisse zwischen den Mitgliedstaaten und der Union erst am Ende der Verhandlungen nach Prüfung des genauen Geltungsbereichs der einzelnen Bestimmungen entschieden“.

Die Ergebnisse dieser Analyse werden im Folgenden dargelegt:

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/gambling/communication/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/gambling/communication/index_de.htm)

<sup>7</sup> Beispiel aus jüngerer Zeit: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/other-programmes/cooperation-between-public-private/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/other-programmes/cooperation-between-public-private/index_en.htm)

## Art und Umfang der Zuständigkeit der Union

Gemäß Artikel 1 des Übereinkommens besteht dessen Zweck in der „*Bekämpfung der Manipulation von Sportwettbewerben, um die Integrität des Sports und die Sportethik im Einklang mit dem Grundsatz der Autonomie des Sports zu schützen*“. Entsprechend verfolgt das Übereinkommen das übergeordnete Ziel, „*die Integrität des Sports und die Sportethik [...] zu schützen*“. Hierzu sieht es eine Reihe von Maßnahmen vor, die auf die Verhinderung, Aufdeckung und Sanktionierung der Manipulation von Sportwettbewerben abstellen. Zur Erreichung der Ziele unterstützt das Übereinkommen ferner die internationale Zusammenarbeit und sieht einen Kontrollmechanismus vor, um zu gewährleisten, dass den Bestimmungen des Übereinkommens nachgekommen wird.

Das Übereinkommen verfolgt also einen breit gefächerten Ansatz zur Bekämpfung der Manipulation von Sportwettbewerben. Somit sind Maßnahmen unterschiedlichster Art zu ergreifen, die verschiedene Bereiche des Rechts betreffen, wobei die Prävention besonders breiten Raum einnimmt<sup>8</sup>. Andere betroffene Rechtsbereiche sind das materielle Strafrecht, die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, der Datenschutz und auch die Regulierung von Wettaktivitäten.

### Prävention (Kapitel II-III, Artikel 4-14)

Die meisten Bestimmungen des Übereinkommens zur Prävention könnten unter Artikel 165 Absatz 4 erster Gedankenstrich AEUV fallen; diese Klausel betrifft Fördermaßnahmen im Bereich des Sports.<sup>9</sup> Allerdings ist diese Art der Zuständigkeit in ihrem Umfang beschränkt, da sie jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausschließt. In Artikel 165 AEUV ist von „Zusammenarbeit“, „Förderung“ und „Fördermaßnahmen“ die Rede. Die Zuständigkeit der Union geht somit nicht der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich vor.<sup>10</sup>

Im Gegensatz dazu könnten Maßnahmen im Bereich Sportwetten – soweit die Wettanbieter eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben – die Binnenmarktfreiheiten berühren, nämlich die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit. Insbesondere in Bezug auf Artikel 3 Absatz 5 Buchstabe a und Artikel 11 ist festzustellen, dass die Definition des Begriffs „rechtswidrige Sportwette“ jede Sportwetttätigkeit abdeckt, deren Art oder Anbieter nach dem anwendbaren Recht der Vertragspartei, in deren Gebiet sich der Wettkonsument befindet, unzulässig ist. Die Bezeichnung „anwendbares Recht“ schließt das Unionsrecht ein. Dies bedeutet, dass auch alle durch das Unionsrecht gewährten Rechte zu berücksichtigen sind und dass das Recht der Mitgliedstaaten mit dem Unionsrecht – insbesondere im Bereich des Binnenmarkts – in Einklang stehen muss.

Die Artikel 9 bis 11 sehen Maßnahmen vor, die zu einem gewissen Maß an Rechtsangleichung führen könnten. Beispielsweise wird in Artikel 9 des Übereinkommens eine nicht abschließende Liste von Maßnahmen vorgeschlagen, die die Wettaufsichtsbehörden „*gegebenenfalls*“ ergreifen könnten, um die sportwettenbezogene Manipulation von Sportwettbewerben zu bekämpfen. Artikel 10 Absatz 1 des Übereinkommens besagt Folgendes: „*Jede Vertragspartei trifft die gegebenenfalls erforderlichen gesetzgeberischen*

<sup>8</sup> Die Prävention ist Gegenstand der Kapitel II und III sowie der Artikel 27 und 28 des Übereinkommens.

<sup>9</sup> Insbesondere Artikel 4, Artikel 5 Absatz 1 und die Artikel 6 und 7 des Übereinkommens (Förderung bestimmter Maßnahmen von Sportorganisationen), Artikel 8 sowie bestimmte Aspekte von Artikel 9, Artikel 10 Absatz 2 sowie Artikel 12 und 13 des Übereinkommens.

<sup>10</sup> Siehe Artikel 2 Absatz 5 AEUV: „*In bestimmten Bereichen ist die Union nach Maßgabe der Verträge dafür zuständig, Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt.*“

oder anderen Maßnahmen, um Interessenkonflikte und Missbrauch von Insider-Informationen durch natürliche oder juristische Personen zu verhindern, die am Angebot von Sportwettenprodukten beteiligt sind“ (Hervorhebung hinzugefügt). Artikel 10 Absatz 3 des Übereinkommens zielt auf die Schaffung einer Meldepflicht ab und sieht hierzu Folgendes vor: „Jede Vertragspartei trifft die gegebenenfalls erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen, um Sportwettenanbieter zur unverzüglichen Meldung von irregulären oder verdächtigen Wetten an die Wettaufsichtsbehörde [...] zu verpflichten“ (Hervorhebung hinzugefügt). Artikel 11 des Übereinkommens, der rechtswidrige Sportwetten betrifft, gibt den Vertragsparteien sogar noch mehr Spielraum: „jede Vertragspartei [prüft] die am besten geeigneten Mittel für den Kampf gegen Anbieter rechtswidriger Sportwetten und erwägt im Einklang mit dem anwendbaren Recht des jeweiligen Hoheitsgebiets Maßnahmen wie [...]“.

Dies zeigt, dass Artikel 9, Artikel 10 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 eine Grundlage für eine mögliche Harmonisierung nach Artikel 114 AEUV schaffen, die Wettanbieter betrifft, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Artikel 11, der noch flexiblere Formulierungen enthält, sieht auch noch eine gewisse Angleichung der Vorschriften vor, die ebenfalls unter Artikel 114 AEUV über die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes fallen könnten.

Zugleich könnte sich Artikel 11 des Übereinkommens aber auch auf Dienstleistungen auswirken, die von Drittländern aus erbracht werden. Die entsprechenden Maßnahmen, die unmittelbar den „Zugang“ zu solchen Dienstleistungen betreffen, könnten von Artikel 207 AEUV zur gemeinsamen Handelspolitik der Union abgedeckt werden.

Für Artikel 14 des Übereinkommens, der den Schutz personenbezogener Daten regelt, gilt die Zuständigkeit der Union gemäß Artikel 16 AEUV.

#### *Strafverfolgung (Kapitel IV-VI; Artikel 15-25)*

Kapitel IV betrifft das Strafrecht und die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung (Artikel 15 bis 18). Artikel 15 sieht keine universelle Strafbarkeit der Manipulation von Sportwettbewerben vor, sondern bezieht sich nur auf bestimmte Formen der Manipulation (wenn diese mit Nötigung, Korruption oder Betrug einhergeht). Dies könnte unter Artikel 83 Absatz 1 AEUV fallen, wenn die Straftaten im Rahmen der organisierten Kriminalität oder von Korruptionspraktiken begangen werden.<sup>11</sup> Artikel 15 beschränkt sich jedoch nicht auf die organisierte Kriminalität, sondern erstreckt sich auch auf Nötigung und Betrug, die nicht mit Korruption in Zusammenhang stehen. Der Besitzstand der Union in diesem Kontext ist begrenzt.

Artikel 16 betrifft die Geldwäsche. Auf Unionsebene gilt hier der Rahmenbeschluss 2001/500/JI des Rates<sup>12</sup> in Verbindung mit der Richtlinie 2014/42/EU<sup>13</sup>. Artikel 16 Absatz 3 des Übereinkommens fällt in die Zuständigkeit der EU und unter Artikel 114 AEUV, der auch die Rechtsgrundlage der Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung<sup>14</sup> bildet. Da die Richtlinie nicht ausdrücklich auf Sportwettbewerbe Bezug nimmt, lässt sie Artikel 16

<sup>11</sup> Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor, ABl. L 192 vom 31.7.2003, S. 54.

<sup>12</sup> Rahmenbeschluss 2001/500/JHA des Rates über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten, ABl. L 182 vom 5.7.2001, S. 1.

<sup>13</sup> Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union.

<sup>14</sup> Die Richtlinie gibt – angesichts der Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung – den Rahmen vor für Maßnahmen zur Wahrung der Solidität, Integrität und Stabilität von Kredit- und Finanzinstituten sowie zur Stärkung des Vertrauens in das Finanzsystem als Ganzes.

Absatz 3 des Übereinkommens unberührt, der nur „Sportwettenanbieter“ betrifft. Die Zuständigkeit für die Artikel 17, 18, 22 und 23 (in den Kapiteln IV und VI) ist mit der Zuständigkeit gemäß den Artikeln 15 und 16 des Übereinkommens verknüpft.

Die Bestimmungen der Kapitel V (Gerichtsbarkeit, Strafverfolgung und Durchsetzungsmaßnahmen) und VI (Sanktionen und Maßnahmen) flankieren die Bestimmungen zum materiellen Strafrecht in den Artikeln 15 bis 18 des Übereinkommens. Artikel 19 des Übereinkommens (Gerichtsbarkeit) ist eine ergänzende, auf die Feststellung der strafrechtlichen Vorschriften bezogene Bestimmung. Die Maßnahmen der Artikel 20, 21 und 25 des Übereinkommens (Ermittlung, Schutz, Beschlagnahme und Einziehung) betreffen das Strafverfahren; sie könnten somit unter Artikel 82 Absatz 2 Buchstaben a und b AEUV fallen.

#### *Internationale Zusammenarbeit (Kapitel VII; Artikel 26-28)*

Kapitel VII betrifft die internationale Zusammenarbeit in justiziellen und sonstigen Angelegenheiten. Es sei darauf hingewiesen, dass das Übereinkommen keinen Rechtsrahmen vorsieht, der bereits geltende Regelungen ersetzt, sondern bestehende Rechtsinstrumente im Bereich Rechtshilfe in Strafsachen und Auslieferung unberührt lässt.<sup>15</sup> Auf europäischer Ebene besteht ein umfassendes Instrumentarium zur Erleichterung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, das entweder auf die verschiedenen Verfahrensweisen bei Spielabsprachen oder auf die Einstufung von Spielabsprachen als neuen Straftatbestand in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten Anwendung finden würde.<sup>16</sup> Dieses Instrumentarium würde Artikel 26 des Übereinkommens abdecken.

Die Artikel 27 und 28 des Übereinkommens enthalten allgemeine Bestimmungen über die Zusammenarbeit, die unter Artikel 165 AEUV fallen.

#### **Schlussfolgerungen**

Bestimmte Straftatbestände werden nicht durch Artikel 83 Absatz 1 AEUV abgedeckt. Für die restlichen Straftatbestände ist die Union zwar zuständig, über die alleinige Zuständigkeit verfügt sie aber nur in zwei Fällen: Artikel 11 (soweit die Bestimmungen des Artikels Dienstleistungen aus und für Drittländer betreffen) und Artikel 14 über den Schutz personenbezogener Daten (teilweise).<sup>17</sup> Für die restlichen Sachverhalte gilt eine geteilte oder „unterstützende“ Zuständigkeit.

---

<sup>15</sup> Randnr. 21 des erläuternden Berichts.

<sup>16</sup> Rechtsakt des Rates vom 29. Mai 2000 über die Erstellung des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. C 197 vom 12.7.2000, S. 1; Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 20; Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates über die Vollstreckung von Entscheidungen zur Sicherstellung von Vermögensgegenständen und Beweismitteln in der Europäischen Union, ABl. L 196 vom 2.8.2003, S. 45; Rahmenbeschluss 2006/783/JI des Rates über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen; Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates über die Europäische Beweisanordnung, ABl. L 350 vom 30.12.2008; Rahmenbeschluss 2009/948/JI des Rates zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren, ABl. L 328 vom 15.12.2009, S. 42; Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, ABl. L 130 vom 1.5.2014, S. 1; Richtlinie 2014/42/EU über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union, ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 39.

<sup>17</sup> Relevante Rechtsakte könnten z. B. sein: Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31), Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 vom

## 2. RECHTLICHE ASPEKTE

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören.<sup>18</sup> Ergibt die Prüfung eines Rechtsakts der Europäischen Union, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur akzessorisch ist, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert. Ausnahmsweise ist ein Rechtsakt, wenn feststeht, dass mit ihm mehrere Ziele verfolgt werden, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine gegenüber dem anderen zweitrangig und mittelbar ist, auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen zu stützen.<sup>19</sup>

Im vorliegenden Fall potenziell relevante Rechtsgrundlagen sind: Artikel 16 AEUV (Datenschutz), Artikel 82 Absätze 1 und 2 AEUV (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen), Artikel 83 Absatz 1 AEUV (materielles Strafrecht), Artikel 114 AEUV (Errichtung und Funktionieren des Binnenmarktes), Artikel 165 AEUV (Sport) und Artikel 207 AEUV (gemeinsame Handelspolitik).

Im Ganzen gesehen beinhaltet das Ziel der Bekämpfung der Manipulation von Sportwettbewerben Elemente der Vorbeugung und der Zusammenarbeit, die im Wesentlichen durch Artikel 165 AEUV abgedeckt werden, sowie Elemente der Zusammenarbeit und Annäherung, die unter die folgenden Artikel des AEUV fallen: Artikel 114 (nicht das Strafrecht betreffende Bestimmungen), Artikel 207 (Bestimmungen, die sich auf den Zugang von Wettanbietern aus Drittländern beziehen) sowie Artikel 82 Absatz 1 und Artikel 83 (Strafsachen).

In Bezug auf Sportwetten könnten die Artikel 114 und 207 AEUV von Bedeutung sein, je nachdem, ob es sich um innerhalb der EU erbrachte Dienstleistungen handelt oder nicht. Insgesamt scheint im Übereinkommen der Binnenmarktaspekt stärker hervorzutreten, während der Aspekt der gemeinsamen Handelspolitik nur durch Artikel 11 des Übereinkommens berührt wird. Doch selbst wenn Artikel 207 AEUV nicht genannt wird und in Bezug auf die Binnenmarktaspekte als akzessorisch betrachtet wird, sind die Mitgliedstaaten nicht für die betreffenden Aspekte aus dem Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zuständig.

In Bezug auf den Datenschutz ist festzustellen, dass dieser nicht das Hauptziel des Übereinkommens ist und die betreffenden Bestimmungen lediglich ergänzende Bedeutung haben. In letzter Zeit verweisen zahlreiche Übereinkommen des Europarats auf die Notwendigkeit des Datenschutzes, selbst wenn sich bereits entsprechende Verpflichtungen aus anderen Übereinkommen ergeben (z. B. Übereinkommen Nr. 108 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten), da die verschiedenen Übereinkommen nicht unbedingt dieselben Vertragsparteien haben.

Damit die EU ihre Zuständigkeiten für das gesamte Übereinkommen wahrnehmen kann (mit Ausnahme der Elemente, für die sie nicht zuständig ist), sind somit Artikel 82 Absatz 1, Artikel 83 Absatz 1, Artikel 114 und Artikel 165 AEUV als wesentliche Rechtsgrundlagen heranzuziehen.

---

12.1.2001, S. 1) und Rahmenbeschluss 2008/977/JI über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60).

<sup>18</sup> Urteil des Gerichtshofs, C-377/12, Kommission/Rat, Randnr. 34.

<sup>19</sup> Ebd., Randnr. 34. des Urteils.

Da im Übereinkommen verschiedene Rechtsbereiche miteinander verwoben sind und da das Übereinkommen sowohl solche Bereiche betrifft, die in die alleinige Zuständigkeit der EU fallen, als auch solche, für die der EU keine Zuständigkeiten übertragen wurden, können weder die Union noch die Mitgliedstaaten das Übereinkommen allein unterzeichnen.



Vorschlag für einen

## BESCHLUSS DES RATES

**über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats gegen die Manipulation von Sportwettbewerben in Bezug auf Aspekte, die materielles Strafrecht und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betreffen**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 82 Absatz 1 und Artikel 83 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5, auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 10. Juni 2013 ermächtigte der Rat die Europäische Kommission, im Namen der Europäischen Union an den Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen des Europarats gegen die Manipulation von Sportwettbewerben (im Folgenden das „Übereinkommen“) teilzunehmen, wobei die Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit betreffende Angelegenheiten von dieser Ermächtigung ausgenommen waren.
- (2) Am 23. September 2013 nahm der Rat eine zweite Ermächtigung<sup>20</sup> an, die die Kommission berechtigte, auch in Bezug auf Angelegenheiten, die die Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit betreffen, an den Verhandlungen über das Übereinkommen teilzunehmen.
- (3) Die Verhandlungen wurden mit der Annahme des Übereinkommens durch das Ministerkomitee des Europarats am 9. Juli 2014 erfolgreich abgeschlossen.
- (4) Artikel 15 des Übereinkommens sieht keine universelle Strafbarkeit der Manipulation von Sportwettbewerben vor, sondern bezieht sich nur auf bestimmte Formen der Manipulation (wenn diese mit Nötigung, Korruption oder Betrug einhergeht). Handlungen, die eine Manipulation von Sportwettbewerben darstellen, werden nur teilweise von den ausdrücklich in Artikel 83 Absatz 1 AEUV genannten Kriminalitätsbereichen erfasst, und zwar dann, wenn sie mit organisierter Kriminalität oder betrügerischen Praktiken in Zusammenhang stehen.<sup>21</sup>
- (5) Artikel 16 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsparteien zur Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen, um mit Geldwäsche verbundene Handlungen als strafbar einzustufen, wenn die gewinnbringende Vortat einen der in den Artikeln 15 und 17 des Übereinkommens genannten Tatbestände erfüllt, „sowie in jedem Fall bei Erpressung,

<sup>20</sup> Ratsdokument Nr. 10180/13.

<sup>21</sup> Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor, ABl. L 192 vom 31.7.2003, S. 54.

*Korruption und Betrug*“. „*Geldwäsche*“ wird in Artikel 83 Absatz 1 AEUV genannt. Auf Unionsebene gilt für Geldwäsche der Rahmenbeschluss 2001/500/JI des Rates<sup>22</sup>.

- (6) Die Zuständigkeit für die Artikel 17, 18, 22 und 23 (in den Kapiteln IV und VI) des Übereinkommens ist mit der Zuständigkeit gemäß den Artikeln 15 und 16 des Übereinkommens verknüpft.
- (7) Die Bestimmungen der Kapitel V (Gerichtsbarkeit, Strafverfolgung und Durchsetzungsmaßnahmen) und VI (Sanktionen und Maßnahmen) flankieren die Bestimmungen zum materiellen Strafrecht in den Artikeln 15 bis 18 des Übereinkommens. Artikel 19 des Übereinkommens (Gerichtsbarkeit) ist eine ergänzende, auf die Feststellung der Straftat bezogene Bestimmung.
- (8) Kapitel VII betrifft die internationale Zusammenarbeit in justiziellen und sonstigen Angelegenheiten. Es sei darauf hingewiesen, dass das Übereinkommen keinen Rechtsrahmen vorsieht, der bereits geltende Regelungen ersetzt, sondern bestehende Rechtsinstrumente im Bereich Rechtshilfe in Strafsachen und Auslieferung unberührt lässt.<sup>23</sup> Auf europäischer Ebene besteht ein umfassendes Instrumentarium zur Erleichterung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, das entweder auf die verschiedenen Vorgehensweisen bei der Manipulation von Sportwettbewerben oder auf die Einstufung der Manipulation von Sportwettbewerben als neuen Straftatbestand in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten Anwendung finden würde.<sup>24</sup>
- (9) Die Europäische Union setzt sich für die Unterzeichnung des Übereinkommens des Europarats gegen die Manipulation von Sportwettbewerben ein, da dies zu den Bemühungen der Europäischen Union beiträgt, die Manipulation von Sportwettbewerben zu bekämpfen, um die Integrität des Sports und die Sportethik im Einklang mit dem Grundsatz der Autonomie des Sports zu schützen.
- (10) Das Übereinkommen sollte daher – vorbehaltlich seines Abschlusses zu einem späteren Zeitpunkt – im Namen der Europäischen Union unterzeichnet werden –

---

<sup>22</sup> ABl. L 182 vom 5.7.2001, S. 1. Siehe auch Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 15.

<sup>23</sup> Randnr. 21 des erläuternden Berichts.

<sup>24</sup> Rechtsakt des Rates vom 29. Mai 2000 über die Erstellung des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. C 197 vom 12.7.2000, S. 1; Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 20; Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates über die Vollstreckung von Entscheidungen zur Sicherstellung von Vermögensgegenständen und Beweismitteln in der Europäischen Union, ABl. L 196 vom 2.8.2003, S. 45; Rahmenbeschluss 2006/783/JI des Rates über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen; Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates über die Europäische Beweisordnung, ABl. L 350 vom 30.12.2008; Rahmenbeschluss 2009/948/JI des Rates zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren, ABl. L 328 vom 15.12.2009, S. 42; Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, ABl. L 130 vom 1.5.2014, S. 1; Richtlinie 2014/42/EU über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union, ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 39.

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

*Artikel 1*

Die Unterzeichnung des Übereinkommens des Europarats gegen die Manipulation von Sportwettbewerben wird im Namen der Union vorbehaltlich des Abschlusses des besagten Übereinkommens genehmigt.

Der Wortlaut des zu unterzeichnenden Übereinkommens ist diesem Beschluss beigefügt.

*Artikel 2*

Vorbehaltlich des Abschlusses des Übereinkommens stellt das Generalsekretariat des Rates die zu seiner Unterzeichnung erforderliche Bevollmächtigungsurkunde für die vom Verhandlungsführer des Übereinkommens benannte(n) Person(en) aus.

*Artikel 3*

Dieser Beschluss tritt am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*