



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.4.2018
COM(2018) 247 final

2018/0116 (NLE)

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)**

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Der vorliegende Vorschlag betrifft den Beschluss zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen des Europarats über einen integrierten Schutz, Sicherheit und Service-Ansatz bei Fußballspielen und anderen Sportveranstaltungen („SEV-Nr. 218“, im Folgenden „Übereinkommen“) im Interesse der Europäischen Union zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Hintergrund

Am 29. Mai 1985 wurden bei gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Fußballanhängern am Rande des Europapokal-Endspiels im Heysel-Stadion in Brüssel 39 Menschen getötet und Hunderte verletzt. Infolge der Katastrophe erarbeitete der Europarat das Europäische Übereinkommen über Gewalttätigkeiten und Fehlverhalten von Zuschauern bei Sportveranstaltungen und insbesondere bei Fußballspielen (SEV-Nr. 120, im Folgenden „Übereinkommen Nr. 120“). Das Übereinkommen Nr. 120 befasst sich mit der Prävention von und Abschreckung vor Gewaltdelikten innerhalb oder in der Nähe von Stadien sowie mit der Reaktion auf diese. Das Übereinkommen Nr. 120 ist am 1. November 1985 in Kraft getreten und wurde von 41 Vertragsparteien ratifiziert, einschließlich der meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Im Dezember 2013 kam das Ministerkomitee des Europarats auf der Grundlage einer Studie über die Vorteile und die Zweckmäßigkeit einer Aktualisierung des Übereinkommens Nr. 120 zu dem Schluss, dass dieses nicht mehr zeitgemäß sei. Der Inhalt des Übereinkommens Nr. 120 – insbesondere der Schwerpunkt auf Sicherheitsmaßnahmen – wurde für nicht konform mit den Erfahrungen, bewährten Verfahren und neueren Empfehlungen des im Übereinkommen Nr. 120 vorgesehenen Ständigen Komitees erachtet. Daher beauftragte das Ministerkomitee das Ständige Komitee, das Übereinkommen Nr. 120 zu überarbeiten. Anstelle einer Überarbeitung des Übereinkommens beschloss das Ständige Komitee die Erarbeitung eines neuen Texts. Diese Arbeit führte zum SEV-Nr. 218.

2.2. Das Übereinkommen

Das SEV-Nr. 218 zielt darauf ab, bei Fußballspielen und anderen Sportveranstaltungen ein sicheres und einladendes Umfeld zu schaffen (Artikel 2). Das Übereinkommen unterscheidet zwischen Sicherheits-, Schutz- und Servicemaßnahmen (Artikel 3).

Das Übereinkommen verpflichtet seine Vertragsparteien zu einem integrierten, behördenübergreifenden und ausgewogenen Sicherheits-, Schutz- und Serviceansatz (Artikel 2 Buchstabe a), d. h. zu einem Konzept, das auf der Grundannahme beruht, dass Sicherheits-, Schutz- und Servicemaßnahmen bei Fußballspielen und anderen Sportereignissen sich grundsätzlich überschneiden, hinsichtlich ihrer Wirkung in Zusammenhang stehen, ausgewogen sein müssen und nicht isoliert konzipiert oder durchgeführt werden können (Artikel 3 Buchstabe f).

Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien, Koordinierungsmaßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene zu ergreifen, damit ein behördenübergreifender, integrierter Sicherheits-, Schutz- und Serviceansatz entwickelt und umgesetzt werden kann (Artikel 4). Die Vertragsparteien sind gehalten, verschiedene Maßnahmen zu ergreifen, um Sicherheit,

Schutz und Service in Sportstadien zu gewährleisten (Artikel 5); sie müssen beispielsweise sicherstellen, dass bei den Vorbereitungen der Stadien für den Spielbetrieb eine wirksame Verbindungsarbeit mit der Polizei sowie mit den Notdiensten und anderen Partnerbehörden gewährleistet ist, und Strategien und Verfahren gegen rassistisches oder diskriminierendes Verhalten umsetzen (Artikel 5 Absatz 5). Die Vertragsparteien sind ferner gehalten, alle einschlägigen öffentlichen und privaten Akteure um Zusammenarbeit zu ersuchen, um auf öffentlichem Grund außerhalb von Stadien ein sicheres und einladendes Umfeld zu schaffen (Artikel 6). Die Vertragsparteien müssen sicherstellen, dass die zuständigen Behörden Interventions- und Notfallpläne erstellen (Artikel 7), und diese dazu anhalten, aktiv mit Fußballanhängern und Kommunalbehörden zusammenzuarbeiten (Artikel 8).

In Bezug auf die Polizeiarbeit müssen die Vertragsparteien gemäß Artikel 9 des Übereinkommens Polizeistrategien entwickeln, regelmäßig bewerten und optimieren, die sich an bewährten Verfahren orientieren und mit dem integrierten Sicherheits-, Schutz- und Serviceansatz im Einklang stehen; die Vertragsparteien müssen zudem sicherstellen, dass die Polizei mit den einschlägigen Akteuren zusammenarbeitet.

In Bezug auf Prävention und Ahndung sind die Vertragsparteien gemäß Artikel 10 des Übereinkommens gehalten, alle möglichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Risiko gewalttätiger Zwischenfälle und Störungen zu verringern und im Einklang mit dem nationalen und internationalen Recht sicherzustellen, dass wirksame, für die Art und den Ort des Risikos angemessene Ausschlussvorkehrungen zur Prävention von und Abschreckung vor derartigen Zwischenfällen getroffen werden. Um sicherzustellen, dass Einzelpersonen, die Straftaten im Ausland begehen, angemessen bestraft werden, sind die Vertragsparteien zudem zur Zusammenarbeit gehalten (Artikel 10 Absatz 3); ferner sollten sie in Erwägung ziehen, die Befugnisse der Justiz- oder Verwaltungsbehörden zu erweitern, die für die Verhängung von Sanktionen gegen Einzelpersonen, die im Zusammenhang mit Fußballspielen gewalttätige Zwischenfälle und/oder Störungen verursacht oder dazu beigetragen haben, zuständig sind, und diese zu ermächtigen, anlässlich von Fußballspielen im Ausland eine Einschränkung der Reisefreiheit anzuordnen (Artikel 10 Absatz 4).

Artikel 11 des Übereinkommens trägt die Überschrift „International co-operation“ (Internationale Zusammenarbeit). Dieser hält die Vertragsparteien dazu an, nationale Fußballinformationsstellen (NFIP) einzurichten, die als alleiniger Kanal für den Austausch jeglicher Informationen und Erkenntnisse im Hinblick auf Fußballspiele von internationaler Bedeutung und für sonstige Vorkehrungen im Rahmen der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit dienen (Artikel 11 Absätze 2 bis 4). Der Wortlaut der Absätze 2 bis 4 des Artikels 11 wurde in Anlehnung an den Wortlaut des Beschlusses 2002/348/JI des Rates vom 25. April 2002 über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung formuliert.

Die Schlussbestimmungen des Übereinkommens betreffen die Unterzeichnung (Artikel 16), das Inkrafttreten (Artikel 17), den Beitritt von Nichtmitgliedstaaten des Europarats (Artikel 18), die Auswirkungen des Übereinkommens hinsichtlich des Übereinkommens Nr. 120 (Artikel 19), den räumlichen Geltungsbereich (Artikel 20), die Kündigung (Artikel 21) und die Notifikationen (Artikel 22). Diese Klauseln orientieren sich im Wesentlichen an den im Februar 1980 vom Europarat festgelegten Muster-Schlussbestimmungen für Übereinkommen und Vereinbarungen sowie an den Schlussbestimmungen des Übereinkommens Nr. 120.

2.3. Bestehende Rechtsvorschriften und Strategien der Union in diesem Bereich

Die Union hat im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und des Austauschs polizeilicher Informationen eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet. Insbesondere in Bezug auf die polizeiliche Zusammenarbeit und den Austausch polizeilicher Informationen zum Thema Sicherheit und Gefahrenabwehr bei Fußballspielen hat die Union den Beschluss 2002/348/JI des Rates vom 25. April 2002 über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung¹ erlassen. Der Beschluss 2002/348/JI des Rates stützte sich auf Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a des Vertrags über die Europäische Union (derzeit Artikel 87 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) sowie auf den außer Kraft gesetzten Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

Der Beschluss 2002/348/JI des Rates verpflichtet die Mitgliedstaaten, „eine nationale Fußballinformationsstelle der Polizei“ (NFIP) einzurichten, die als „direkte und zentrale Kontaktstelle für den Austausch einschlägiger Informationen und für die Erleichterung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit bei Fußballspielen mit internationaler Dimension“ (Artikel 1) dient. In dem Ratsbeschluss werden die Aufgaben der NFIP (Artikel 2), die polizeilichen Informationen, die diese untereinander austauschen (Artikel 3), und das Verfahren der Kommunikation zwischen den NFIP (Artikel 4) festgelegt. In dem Beschluss 2007/412/JI des Rates vom 12. Juni 2007 zur Änderung des Beschlusses 2002/348/JI über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung² wurden Bestimmungen über regelmäßige Beurteilungen von Störungen der öffentlichen Ordnung im Zusammenhang mit Fußballspielen (Artikel 2 Absatz 6) und über die Modalitäten des Informationsaustauschs (Artikel 3 Absatz 4) hinzugefügt.

Auf den Beschluss 2002/348/JI des Rates wird auch in der Entschließung des Rates vom 17. November 2003 über den Erlass von Zugangsverboten zum Austragungsort von Fußballspielen von internationaler Bedeutung durch die Mitgliedstaaten³ sowie im EU-Fußballhandbuch⁴ verwiesen. Das Handbuch, dessen erste Fassung im Juni 1999 angenommen und das im November 2016 zuletzt aktualisiert wurde, enthält ausführliche Empfehlungen für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit und Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Gewalttätigkeiten und Störungen im Zusammenhang mit Fußballspielen von internationaler Dimension, darunter auch Leitlinien für den Austausch polizeilicher Informationen sowie für die Rolle und die Aufgaben der NFIP.

2.4. Gründe für den Vorschlag

Das Übereinkommen enthält zwar Bestimmungen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit (Artikel 87 AEUV), fügt sich aber generell auch gut in die politischen Ziele der Union in Bezug auf Sportfragen ein (Artikel 165 AEUV). Gemäß Artikel 165 Absatz 3 AEUV müssen die Union und die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit mit Drittländern und den für den Bildungsbereich und den Sport zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere dem Europarat, fördern. Die EU-Fördermaßnahmen, einschließlich jener zur Unterstützung von Projekten im Rahmen des Kapitels „Sport“ des Programms Erasmus+,

¹ ABl. L 121 vom 8.5.2002.

² ABl. L 155 vom 15.6.2007, S. 76.

³ ABl. C 281 vom 22.11.2003, S. 1.

⁴ Entschließung des Rates vom 6. Dezember 2001 betreffend ein Handbuch mit Empfehlungen für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit und Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Gewalttätigkeiten und Störungen im Zusammenhang mit Fußballspielen von internationaler Dimension, die zumindest einen Mitgliedstaat betreffen (ABl. C 022 vom 24.1.2002, S. 1).

Kampagnen zur Sensibilisierung von Fußballanhängern sowie sportliche Sanktionen reichen nicht aus, um das Problem der Gewalt und der Diskriminierung am Rande von Sportwettbewerben wirksam anzugehen. Da es sich hierbei um eine Frage der öffentlichen Ordnung handelt, wurden diese Initiativen von den nationalen Behörden um Präventionsprogramme und gezielte Zwangsmaßnahmen ergänzt. Aufgrund der internationalen Bedeutung bestimmter Begegnungen sowie der Unterschiede in den einschlägigen Bestimmungen und Verfahrensweisen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit und Schutz handelt es sich dabei um eine komplexe Aufgabe. Die Bekämpfung von Gewalt und Diskriminierung jeglicher Art erfordert daher eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren. Bei der notwendigen Verbesserung der Koordinierung von Strafverfolgungsmaßnahmen kann die EU erleichternd mitwirken, insbesondere durch die Unterstützung des Übereinkommens des Europarats.

Die EU selbst kann nicht Vertragspartei des Übereinkommens werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich das Übereinkommen ausschließlich auf Staaten oder Vertragsstaaten bezieht und keine Formulierungen enthält, die es der EU oder anderen Organisationen der regionalen Integration ermöglichen würden, Vertragspartei zu diesem zu werden.

Nichtsdestotrotz hat die EU in Bezug auf die Zusammenarbeit und den Austausch polizeilicher Informationen zum Thema Sicherheit und Gefahrenabwehr bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung sowohl allgemeine als auch spezifische Maßnahmen beschlossen und detaillierte, kürzlich aktualisierte Empfehlungen zu deren Anwendung verabschiedet.

Darüber hinaus können die in Artikel 11 des Übereinkommens festgelegten Verpflichtungen in Bezug auf nationale Fußballinformationsstellen (NFIP) im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 AEUV gemeinsame Regeln beeinträchtigen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Verpflichtung zur Einrichtung oder Benennung von NFIP bereits im Beschluss 2002/348/JI des Rates vorgesehen ist, in dem die Aufgaben der NFIP sowie die Regeln für deren Zusammenarbeit, insbesondere im Hinblick auf den Austausch polizeilicher Informationen, festgelegt sind. Die in den Absätzen 2 bis 4 des Artikels 11 des Übereinkommens Nr. 218 festgelegten Verpflichtungen stimmen fast vollständig mit den Verpflichtungen des Beschlusses 2002/348/JHI des Rates überein. Der Erläuternde Bericht zum Übereinkommen Nr. 218 besagt nämlich, dass die NFIP nach dem Recht der Europäischen Union eingerichtet wurden und der Wortlaut der Absätze 2 bis 4 des Artikels 11 in Anlehnung an den Wortlaut des Beschlusses 2002/348/JI des Rates formuliert wurde.

Diese Umstände machen deutlich, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Organe handeln müssen, wenn sie internationale Verpflichtungen im Bereich der Zusammenarbeit und des Austauschs polizeilicher Informationen zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere im Hinblick auf die Sicherheit und Gefahrenabwehr bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung, eingehen.

Obwohl sich die Bestimmungen der Absätze 2 bis 4 des Artikels 11 des Übereinkommens zwecks Vermeidung einer Kollision mit dem EU-Recht auf den Beschluss 2002/348/JI des Rates stützen, so enthält der Beschluss 2002/348/JI des Rates Bestimmungen für ein System der Zusammenarbeit und des Austauschs polizeilicher Informationen zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Sicherheit und Gefahrenabwehr bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung durch ein eigens zu diesem Zweck eingerichtetes Netz von

Behörden. Einzig die EU ist in der Lage, gegenüber Drittländern die Verpflichtung einzugehen, dieses System innerhalb der EU weiterhin anzuwenden und dessen Anwendung auf betroffene Drittländer auszudehnen.

Da die EU selbst nicht Vertragspartei von SEV-Nr. 218 werden kann und die Mitgliedstaaten nur dann Vertragspartei dieses Übereinkommens werden können, wenn sie von der EU dazu ermächtigt werden (Artikel 2 Absatz 1 AEUV), sollte ein Beschluss erlassen werden, der die Mitgliedstaaten ermächtigt, das Übereinkommen im Interesse der EU zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

3. RECHTSGRUNDLAGE

Der vorgeschlagene Ratsbeschluss stützt sich auf Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a Ziffer v und Artikel 218 Absatz 8 AEUV in Verbindung mit Artikel 87 Absatz 1 AEUV, der die Rechtsgrundlage für die EU-Vorschriften über die polizeiliche Zusammenarbeit bildet.

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)**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a Ziffer v und Artikel 218 Absatz 8 in Verbindung mit Artikel 87 Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments⁵,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Übereinkommen des Europarats über einen integrierten Schutz, Sicherheit und Service-Ansatz bei Fußballspielen und anderen Sportveranstaltungen (im Folgenden „Übereinkommen“) liegt seit dem 3. Juli 2016 zur Unterzeichnung und Ratifizierung auf.
- (2) Das Übereinkommen zielt darauf ab, bei Fußballspielen und anderen Sportveranstaltungen ein sicheres und einladendes Umfeld zu schaffen.
- (3) Die Bestimmungen der Absätze 2 bis 4 des Artikels 11 des Übereinkommens betreffend die nationalen Fußballinformationsstellen könnten im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 AEUV gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern, da diese mit den Verpflichtungen übereinstimmen, die im Beschluss 2002/348/JI des Rates über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung⁶ festgelegt sind.
- (4) Die Unterstützung der Union für das Übereinkommen ist wichtig für die Bekämpfung von Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen und würde die in diesem Bereich bereits in Form von Unterstützung von Projekten im Rahmen des Kapitels „Sport“ des Programms Erasmus+ unternommenen Anstrengungen ergänzen.
- (5) Die Union kann nicht Vertragspartei des Übereinkommens werden, da nur Staaten Vertragsparteien des Übereinkommens sein können.
- (6) Die Mitgliedstaaten sollten daher ermächtigt werden, das Übereinkommen in Bezug auf jene Teile, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, zu unterzeichnen und zu ratifizieren, wobei sie gemeinsam im Interesse der Union handeln.

⁵ ABl. C vom , S. .

⁶ 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).

- (7) Das Vereinigte Königreich und Irland sind durch den Beschluss 2002/348/JI des Rates gebunden und beteiligen sich daher an der Annahme dieses Beschlusses.
- (8) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Mitgliedstaaten werden ermächtigt, in Bezug auf jene Teile, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, Vertragsparteien des Übereinkommens des Europarats über einen integrierten Schutz, Sicherheit und Service-Ansatz bei Fußballspielen und anderen Sportveranstaltungen (SEV-Nr. 218) zu werden.

Artikel 2

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

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*