

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG **B**  
STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK



Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

**Kultur und Bildung**

Fischerei

Regionale Entwicklung

Verkehr und Fremdenverkehr

DER VERTRAG VON  
LISSABON UND  
DIE SPORTPOLITIK DER  
EUROPÄISCHEN UNION

STUDIE





GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE  
**FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK**

KULTUR UND BILDUNG

# **DER VERTRAG VON LISSABON UND DIE SPORTPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION**

STUDIE

Dieses Dokument wurde vom Ausschuss für Kultur und Bildung des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

## **VERFASSER**

Prof. Dr. Richard Parrish - Edge Hill University, Vereinigtes Königreich  
Dr. Borja García García - Loughborough University, Vereinigtes Königreich  
Samuli Miettinen - Edge Hill University  
Prof. Dr. Robert Siekmann, Projektleiter - T.M.C. Asser Institute, Niederlande

## **ZUSTÄNDIGER VERWALTUNGSBEAMTER**

Gonçalo Macedo  
Fachabteilung B: Struktur- und Kohäsionspolitik  
Europäisches Parlament  
B-1047 Brüssel  
E-Mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **REDAKTIONSASSISTENZ**

Lyna Pärt

## **SPRACHFASSUNGEN**

Original: EN.  
Übersetzungen: DE, FR.

## **ÜBER DEN HERAUSGEBER**

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters:  
[poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Redaktionsschluss: September 2010.  
Brüssel, © Europäisches Parlament, 2010.

Dieses Dokument ist im Internet abrufbar unter  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **HAFTUNGSAUSSCHLUSS**

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung- außer zu kommerziellen Zwecken - mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE  
**FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK**

KULTUR UND BILDUNG

**DER VERTRAG VON LISSABON UND  
DIE SPORTPOLITIK DER EUROPÄISCHEN  
UNION**

STUDIE

**Kurzfassung**

Die Studie soll ein Panorama der Möglichkeiten einer Sportpolitik der Europäischen Union zu einem Zeitpunkt aufzeigen, da diese Möglichkeiten nach der Annahme des Vertrags von Lissabon überprüft werden. Insbesondere befasst sich die Studie aus rechtlicher Sicht damit, wie die Europäische Union auf der Grundlage des neuen AEUV das Ziel größerer Fairness und Offenheit von Sportwettkämpfen sowie des besseren Schutzes der körperlichen und seelischen Unversehrtheit von Sportlern unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Sports erreichen kann.



# INHALT

<b>ABKÜRZUNGEN</b>	<b>5</b>
<b>VERZEICHNIS DER RECHTSSACHEN</b>	<b>7</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>9</b>
<b>EINLEITUNG</b>	<b>15</b>
<b>1. SPORTPOLITIK UND DIE BESONDEREN MERKMALE DES SPORTS GEMÄSS ARTIKEL 165</b>	<b>17</b>
<b>2. KONSTITUTIONELLE BESCHRÄNKUNGEN FÜR EU-MASSNAHMEN</b>	<b>21</b>
<b>3. DIE „BESONDEREN MERKMALE“, „FAIRNESS“ UND „OFFENHEIT“ IM KONTEXT DER EU-RECHTSVORSCHRIFTEN FÜR DIE FREIZÜGIGKEIT UND DEN FREIEN WETTBEWERB</b>	<b>31</b>
3.1. Gemeinsamer Sportrechteverkauf	31
3.2. Regeln, die das Training der Spieler vor Ort fördern sollen	32
3.3. Reglement bezüglich Status und Transfer von Spielern	33
3.4. Anti-Doping-Regelung	34
3.5. Regeln für die Abstellung von Spielern zugunsten der nationalen Verbände	35
3.6. Lizenzierungsbedingungen, finanzielles Fairplay und Gehaltsobergrenzen	36
3.7. Spielervermittlerreglement	38
3.8. Maßnahmen zur Regulierung des Wettmarktes	40
3.9. Regeln zur Beschränkung der Beteiligung an Vereinen	41
3.10. Regeln zum Ausschluss ausländischer Staatsangehöriger von Sportwettkämpfen	42
3.11. Die Rechte von Drittstaatsangehörigen	44
3.12. Regeln betreffend die nationale territoriale Bindung	44
3.13. Regeln zu den Auswahlkriterien	46
3.14. Regeln für die Zusammensetzung von Nationalmannschaften	47
3.15. Regeln zum Schutz von Sportverbänden vor Wettbewerb	48
<b>4. DIE POLITISCHE DIMENSION DER NEUEN EU-ZUSTÄNDIGKEIT FÜR DEN SPORT</b>	<b>49</b>
4.1. EU-Sportpolitik berücksichtigt „auf freiwilligem Engagement basierende Strukturen“ sowie die „soziale und pädagogische Funktion“ des Sports	49
4.2. Schutz der „körperlichen und seelischen Unversehrtheit“ der Sportler	51

4.3. Förderung „der Zusammenarbeit zwischen den für den Sport verantwortlichen Organisationen“	54
4.4. Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen	57
4.5. Legislative Maßnahmen gemäß Artikel 165	59
<b>5. ERGEBNISSE DER KONSULTATION</b>	<b>61</b>
5.1. Schwerpunkte einer zielgerichteten EU-Sportpolitik	62
5.2. Prioritäten hinsichtlich der Auswirkungen der EU-Rechtsvorschriften und -Strategien auf den Sport	63
5.3. Prioritäten für die horizontale Entwicklung der Sportpolitik der Europäischen Union	64
<b>6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN</b>	<b>67</b>
<b>LITERATURHINWEISE</b>	<b>69</b>
<b>ANHANG</b>	<b>73</b>



## ABKÜRZUNGEN

- ABI.** Amtsblatt
- AEUV** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
- EG** Europäische Gemeinschaft
- ENIC** English National Investment Company
- EU** Europäische Union
- EuGH** Europäischer Gerichtshof
- F1** Formel 1
- FIA** Fédération Internationale de l'Automobile
- FIFA** Weltfußballverband
- FIFPro** Internationale Vereinigung der Profifußballer
- G14** Organisation der 14 führenden europäischen Fußballvereine 2000 bis 2008
- GA** Generalanwalt/Generalanwältin
- IOC** Internationales Olympisches Komitee
- Slg.** Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz
- TAS** Schiedsgericht des Sports
- UEFA** Europäischer Fußballverband
- UK** Vereinigtes Königreich
- UNESCO** Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
- WADA** Welt-Antidoping-Agentur



## VERZEICHNIS DER RECHTSSACHEN

ENTSCHEIDUNG 2005/396/EG, BUNDESLIGA, ABL. L 134 VOM 27.5.2005, S. 46	<b>31</b>
RECHTSSACHE C-152/08, REAL SOCIEDAD DE FÚTBOL SAD, NIHAT KAHVECI / CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES, REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FÚTBOL.	<b>44</b>
C-154/04 UND C-155/04, <i>ALLIANCE FOR NATURAL HEALTH U. A.</i> , SLG. 2005, I-6451	<b>28</b>
C-176/96, <i>LEHTONEN UND CASTORS BRAINE</i> , SLG. 2000, I-2681	<b>18, 33</b>
C-203/08, SPORTING EXCHANGE LTD / MINISTER VAN JUSTITIE	<b>40</b>
C-210/03, <i>SWEDISH MATCH</i> , SLG. 2004, I-11893	<b>28</b>
C-243/06 SA SPORTING DU PAYS DE CHARLEROI, G-14 GROUPEMENT DES CLUBS DE FOOTBALL EUROPÉENS / FÉDÉRATION INTERNATIONALE DE FOOTBALL ASSOCIATION (FIFA)	<b>35</b>
C-258/08 LADBROKES / STICHTING DE NATIONALE SPORTTOTALISATOR	<b>40</b>
C-265/03, <i>SIMUTENKOV</i> , SLG. 2005, I-2579	<b>44</b>
C-275/92 HM CUSTOMS AND EXCISE / SCHINDLER SLG. 1994, I-1039	<b>41</b>
C-325/08, OLYMPIC LYONNAIS / BERNARD & NEWCASTLE UNITED	<b>19, 34</b>
C-380/03, BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND / EUROPÄISCHES PARLAMENT UND RAT (WERBUNG UND SPONSORING ZUGUNSTEN VON TABAKERZEUGNISSEN)	<b>27</b>
C-388/01, KOMMISSION / ITALIENISCHE REPUBLIK	<b>26</b>
C-434/02 <i>ARNOLD ANDRÉ</i> , SLG. 2004, I-11825	<b>28</b>
C-438/00, <i>DEUTSCHER HANDBALLBUND / KOLPAK</i> , SLG. 2003, I-4135	<b>44</b>
C-49/07, MOTOE / ELLINIKO DIMOSIO, SLG. 2008	<b>21</b>
C-51/96 UND C-191/97, DELIEGE / LIGUE FRANCOPHONE DE JUDO ET DISCIPLINES ASSOCIEES ASBL, SLG. 2000 , I-2549	<b>18</b>
C-519/04 P, DAVID MECA-MEDINA UND IGOR MAJCEN/KOMMISSION, SLG. 2006, I-6991	<b>13</b>
C-519/04 P, <i>MECA-MEDINA UND MAJCEN</i> , SLG. 2006, I-6991	<b>34</b>
CAS 2005/A 955 CÀDIZ C.F., SAD / FIFA UND ASOCIACIÓN PARAGUAYA DE FÚTBOL	<b>54</b>

CAS 2005/A/956 CARLOS JAVIER ACUÑA CABALLERO / FIFA UND ASOCIACIÓN PARAGUAYA DE FÚTBOL	54
CAS 2008/A/1485 <i>MIDTJYLLAND / FIFA.</i>	54
CAS 98/200, AEK ATHEN UND SLAVIA PRAG / UEFA	41
RECHTSSACHE C-106/96 VEREINIGTES KÖNIGREICH / KOMMISSION	21
RECHTSSACHE 13/76, <i>DONÀ / MANTERO</i> , SLG. 1976, 1333	24
RECHTSSACHE 352/85, BOND VAN ADVERTEERDERS U. A.	26
RECHTSSACHE 36/74, WALRAVE UND KOCH / ASSOCIATION UNION CYCLISTE INTERNATIONALE, SLG. 1974, 1405	18
RECHTSSACHE 36851, C.U. DE LILLE / UEFA (MOUSCRON)	45
RECHTSSACHE C-415/93, UNION ROYALE BELGE DES SOCIETES DE FOOTBALL U. A. / BOSMAN U. A., SLG. 1995, I-4921	18
RECHTSSACHEN C-115/97, C-116/97 UND C-117/9, BRENTJENS' HANDELSONDERNEMING BV / STICHTING BEDREIFJSPENSIOENFONDS VOOR DE HANDEL IN BOUWMATERIALEN, SLG. 1999, I-6025	37
COMP/37 806: <i>ENIC/UEFA</i>	19
ENTSCHEIDUNG 2003/778/EG, ABL. L 291 VOM 8.11.2003, S. 25	31
ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION, FOOTBALL ASSOCIATION PREMIER LEAGUE, AZ. K(2006) 868	31
T-193/02, LAURENT PIAU / KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, SLG. 2005, II-209	39
T-313/02, MECA-MEDINA UND MAJCEN / KOMMISSION, SLG. 2004, II-3291	34
ENTSCHEIDUNG 2003/778/EG, UEFA CHAMPIONS LEAGUE, ABL. L 291 VOM 8.11.2003, S. 25	31
C-67/98, <i>ZENATTI</i> , SLG. 1999, I-7289	41

## ZUSAMMENFASSUNG

### Hintergrund

Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung darf die Europäische Union (EU) nur nach Maßgabe der ihr im Vertrag zugewiesenen Befugnisse handeln. Bis zum Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Dezember 2009 fand der Sport in den Verträgen keine Erwähnung. Die EU besaß also keine Zuständigkeit, um „direkt“ Sportpolitik betreiben zu können. Daraus ergaben sich zwei generelle Probleme. Zum einen wird die Sportpolitik der Europäischen Union bislang von den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bestimmt, und in den Binnenmarktvorschriften, beispielsweise den Vorschriften über die Freizügigkeit und den freien Wettbewerb findet die Spezifik des Sports nicht ausreichend Berücksichtigung. Zum anderen lässt sich der Status der Sportpolitik der Europäischen Union schlecht fassen, so dass es ihr an Kohärenz mangelt. Sport steht nicht nur mit den Rechtsvorschriften über Freizügigkeit und Wettbewerb im Zusammenhang, sondern auch mit einer Vielzahl weiterer EU-Politikbereiche wie Gesundheit, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Chancengleichheit, Beschäftigung, Umwelt, Medien und Kultur. Da jedoch im Vertrag keine ausdrückliche Zuständigkeit der EU verankert war, stieß die EU bei der Zuweisung von Finanzmitteln für diesen Bereich und für die Erarbeitung einer kohärenten Politik für den Sport auf konstitutionelle Schwierigkeiten. Aufgrund der fehlenden Zuständigkeit tut sich die EU schwer, dem Sport einen hohen Stellenwert einzuräumen und den Umgang mit dem Thema auf eine breite Grundlage zu stellen. Dies ist ein Sorgenthema, wenden sich doch immer mehr Interessenvertreter des Sports an die EU und fordern ein schlüssiges Konzept für die aktuellen Herausforderungen in diesem Bereich.

### Ziele

Die vorliegende Studie soll dem Ausschuss für Kultur und Bildung des Europäischen Parlaments ein Panorama der Möglichkeiten der EU-Sportpolitik zu einem Zeitpunkt aufzeigen, da diese Möglichkeiten nach der Annahme des Vertrags von Lissabon überprüft werden. Insbesondere befasst sich die Studie aus rechtlicher Sicht damit, wie die Europäische Union auf der Grundlage des neuen AEUV das Ziel größerer Fairness und Offenheit von Sportwettkämpfen sowie des besseren Schutzes der körperlichen und seelischen Unversehrtheit von Sportlern unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Sports erreichen kann. Die Studie ist in sechs Kapitel gegliedert und beleuchtet die Auswirkungen von Artikel 165 auf aktuelle und offene Fragen im Sportrecht und in der Sportpolitik der EU. In Kapitel 1 werden die Bedeutung und der Ursprung der in Artikel 165 enthaltenen Kernaussagen untersucht, wie die „europäische Dimension des Sports“ und die „besonderen Merkmale des Sports“. Kapitel 2 verdeutlicht die konstitutionellen Grenzen für EU-Maßnahmen im Bereich Sport. Kapitel 3 befasst sich damit, wie die in Kapitel 1 erörterten allgemeinen Bedeutungsinhalte im Kontext der Anwendung der EU-Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit und den freien Wettbewerb ihren rechtlichen Ausdruck finden. In Kapitel 4 erläutern die Verfasser die Bedeutung von Artikel 165 in Bezug auf die Fähigkeit der EU, Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Sportbereich durchzuführen. In Kapitel 5 werden die Ergebnisse der Konsultation vorgestellt, die im Rahmen der Studie erfolgte, um die Präferenzen und Prioritäten der Interessenträger für die Umsetzung von Artikel 165 AEUV zu ermitteln. Kapitel 6 schließlich enthält Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

## Die neue Zuständigkeit nach Artikel 165

Artikel 165 Absatz 1 AEUV lautet: „Die Union trägt zur Förderung der europäischen Dimension des Sports bei und berücksichtigt dabei dessen besondere Merkmale, dessen auf freiwilligem Engagement basierende Strukturen sowie dessen soziale und pädagogische Funktion.“ In Absatz 2 des Artikels 165 AEUV wird als Ziel der EU genannt: „Entwicklung der europäischen Dimension des Sports durch Förderung der Fairness und der Offenheit von Sportwettkämpfen und der Zusammenarbeit zwischen den für den Sport verantwortlichen Organisationen sowie durch den Schutz der körperlichen und seelischen Unversehrtheit der Sportler, insbesondere der jüngeren Sportler“. Artikel 165 Absatz 3 lautet: „Die Union und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Bildungsbereich und den Sport zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere dem Europarat.“ Artikel 165 Absatz 4 schließlich gestattet den Organen der EU, „Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ zu erlassen. Diese neue Zuständigkeit hat die Erwartung geweckt, dass sich mit dem Vertragsartikel Lösungen für die beiden im Abschnitt „Hintergrund“ genannten Probleme finden lassen. In dieser Hinsicht gelangt die Studie zu zwei wesentlichen Schlussfolgerungen:

### 1. Anwendung der EU-Rechtsvorschriften über Freizügigkeit und Wettbewerb

Zunächst einmal wird sich Artikel 165 nur in geringem Maße auf die Rechtsbefugnisse der EU im Bereich Sport auswirken, vor allem in Bezug auf die Anwendung der Binnenmarktvorschriften. Der Artikel enthält nämlich keine horizontale Klausel, wonach Fragen des Sports und Fragen der Fairness und der Offenheit von Sportwettkämpfen bei der Ausübung anderer Befugnisse, wie z. B. im Zusammenhang mit den Vorschriften über Freizügigkeit und Wettbewerb, Rechnung getragen werden muss. Dies steht im Gegensatz zu anderen Kompetenzen aufgrund des Vertrags, etwa den Bestimmungen zu Umweltschutz und Gesundheit, die horizontale Klauseln enthalten. Aus einer streng konstitutionellen Sicht dürfte Artikel 165 nichts an der vorhandenen sportbezogenen Rechtsprechung des EuGH und der Entscheidungspraxis der Kommission ändern. Das soll nicht heißen, dass der Sport bei Verfahren in anderen Bereichen nicht berücksichtigt werden kann, wird oder werden sollte. Beispielsweise bestätigte der Gerichtshof in der Sportrechtssache *Bernard*, dass die Erwähnung der Besonderheiten des Sports in Artikel 165 AEUV Argumente stützt, wonach diese Besonderheiten bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Beschränkung des Rechts auf Freizügigkeit zu berücksichtigen sind.<sup>1</sup> Allerdings geht Artikel 165 AEUV offenbar nicht so weit, eine konstitutionelle Pflicht zur entsprechenden Berücksichtigung durch einen Rechts- oder Verwaltungsakt aufzuerlegen. Zumindest im Urteil *Bernard* stärkt die Erwähnung der Besonderheiten des Sports lediglich die gerichtlichen Möglichkeiten, die bereits vor der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon offenstanden.

Nach Ansicht des Forschungsteams wirkt sich das Fehlen einer horizontalen Klausel nicht nachteilig auf die Interessen der Sportgremien aus, die sich von Artikel 165 vielleicht einen größeren Schutz vor dem Einfluss des EU-Rechts erhofft haben, als zuvor bestand. Die Möglichkeiten, Sportgremien einen weiten Spielraum einzuräumen, sind nämlich groß, auch wenn durch Artikel 165 AEUV keine konstitutionelle Verpflichtung dazu auferlegt wird. Im Urteil *Walrave* beispielsweise unterschied der EuGH zwischen „Fragen von ausschließlich sportlichem Interesse“, die nichts mit wirtschaftlicher Betätigung zu tun haben, und jenen, die sich auf die wirtschaftliche Betätigung auswirken.<sup>2</sup> Im Urteil heißt es ferner, dass eine

---

<sup>1</sup> Rechtssache C-325/08, *Olympic Lyonnais / Bernard & Newcastle United*, Randnr. 40.

<sup>2</sup> Rechtssache 36/74 *Walrave und Koch / Association Union Cycliste Internationale*, Slg. 1974, 1405, Randnr. 4.

auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung, die ansonsten in den Verträgen ausdrücklich verboten ist, für „die Aufstellung von Wettkampfmannschaften, etwa in der Form von Nationalmannschaften“, keine Bedeutung hat.<sup>3</sup> Obgleich die dem Sport in diesen beiden Auslegungen zugestandenen Ausnahmen seither durch die moderne Rechtsprechung in ihrem Umfang beschnitten wurden, gehen drei aktuelle Methoden über die begrenzte Ausnahme im Urteil *Walrave* hinaus und machen es möglich, dass Praktiken im Sport auch ohne besondere Behandlung durch den Gesetzgeber einen sensiblen Umgang erfahren.

Erstens fallen Vorschriften, die „zwangsläufig“ mit der ordnungsgemäßen Durchführung des Sports verbunden sind, unter Umständen nicht in den Anwendungsbereich des Vertrags. Zweitens können Vorschriften, die in den Anwendungsbereich des Vertrags fallen, weil sie eine Beschränkung der Freizügigkeit beinhalten, sowohl unter Bezugnahme auf im Vertrag selbst enthaltene Gründe als auch anhand objektiver, vor dem EuGH entwickelter Begründungen gerechtfertigt sein. Das Wettbewerbsrecht und die Freizügigkeit bringen auch Begründungen mit sich, die in den Verträgen zu finden sind. Die dritte und etwas unkonventionellere Methode besteht darin, dass der Rechtsrahmen auf den Sport in den Fällen sensibel angewandt wird, in denen er wenige sportspezifische Ausnahmen enthält. Wie eine Analyse der vorhandenen Rechtsprechung bestätigt, stehen der Gerichtshof und die Kommission der Ansicht, dass der Sport „besondere Merkmale“ aufweist, bereits sehr aufgeschlossen gegenüber. Es sei noch einmal daran erinnert, dass der Umgang des EuGH mit Artikel 165 AEUV in der Rechtssache *Bernard* die Auffassung stützt, wonach die neue Zuständigkeit für den Sport entsprechenden Argumenten vielleicht zusätzliches Gewicht verleiht, Rechtsmittel und Rechtsbehelfe über die bereits bekannten hinaus jedoch nicht erschlossen wurden. Das liegt daran, dass die gerichtlichen Möglichkeiten für eine Anerkennung der besonderen Merkmale des Sports vom Gerichtshof und von der Kommission bereits gut entwickelt sind.

## 2. Status und Kohärenz der Sportpolitik der Europäischen Union

Im Zusammenhang mit dem zweiten Problembereich – dass der Status der EU-Sportpolitik schlecht zu fassen ist und es ihr bisher an Kohärenz mangelt – wird Artikel 165 AEUV einen weitaus entscheidenderen Beitrag leisten. Artikel 165 ermöglicht nämlich die Aufstellung einer unmittelbar fördernden und ergänzenden Politik im Bereich Sport. Bislang verknüpfte die EU, um Vorwürfen zu entgehen, sie handele außerhalb ihrer Befugnisse, ihre sportbezogenen Förderprogramme mit vorhandenen Zuständigkeiten im Vertrag, z. B. mit der Bildungspolitik. Die neue Zuständigkeit für den Sport gemäß Artikel 165 gestattet der EU, den Sport direkt finanziell zu fördern, ohne dass sie dieses Vorgehen mit einem Verweis auf andere vertragsgemäße Zuständigkeiten rechtfertigen muss. Mit dem Inkrafttreten des AEUV eröffnet sich den Organen der EU ein breites Spektrum von Möglichkeiten, unter anderem Förderprogramme für die soziale Eingliederung, Gesundheitsförderung, allgemeine und berufliche Bildung, ehrenamtliche Tätigkeiten, Dopingbekämpfung, den Schutz von Minderjährigen, die Bekämpfung von Gewalt und Korruption im Sport, die Förderung eines guten sportpolitischen Handelns und die Unterstützung des Aufbaus einer gut erforschten Informationsbasis für aktuelle Themen des Sports.

In der als Grundlage für diese Studie durchgeführten Konsultation nannten die Befragten drei Schwerpunktbereiche für EU-Maßnahmen im Bereich des Sports: 1) Sportgesundheit und Sporterziehung, 2) Anerkennung und Förderung des Ehrenamts im Sport und 3) Entwicklung der sportlichen Betätigung als Mittel der sozialen Eingliederung. Die drei

---

<sup>3</sup> Walrave Randnr. 8.

Prioritäten spielen in nahezu allen Antworten eine herausragende Rolle und entsprechen auch eindeutig den Schwerpunktbereichen, die von der Kommission im Weißbuch Sport<sup>4</sup>, in den vorbereitenden Maßnahmen 2009 und 2010<sup>5</sup> sowie in der öffentlichen Konsultation<sup>6</sup> herausgestellt wurden. Ähnliche Bereiche, allerdings unter anderer Überschrift, wurden auf dem Europäischen Sportforum 2010 in Madrid erörtert und fanden bei den Vertretern der Sportorganisationen eine positive Resonanz.<sup>7</sup>

Im Weißbuch Sport räumte die Kommission ein, dass die Kommerzialisierung des Sports neue Akteure auf den Plan gerufen hat, was „neue Fragen hinsichtlich Governance, Demokratie und Interessenvertretung in der Sportbewegung“ aufwerfe.<sup>8</sup> Die Kommission erklärte, sie könne dabei helfen, gemeinsame Grundsätze für gutes sportpolitisches Handeln zu entwickeln, wie Transparenz, Demokratie, Rechenschaftspflicht und Vertretung der Akteure. Im Weißbuch wies die Kommission darauf hin, dass Governance-Fragen im Sport in den Bereich der Autonomie fallen sollten und dass die meisten Herausforderungen durch Selbstregulierung bewältigt werden können, allerdings „unter Einhaltung von Grundsätzen der Good Governance“.<sup>9</sup> In dieser Hinsicht verleiht der Verweis in Artikel 165 Absatz 2 auf die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den für den Sport verantwortlichen Organisationen der Agenda der Kommission weitere Impulse. Vor allem setzt sich die Kommission seit langem für einen Dialog mit der Sportbewegung ein und spielt eine führende Rolle bei der Förderung des sozialen Dialogs. Artikel 165 trägt auch dazu bei, den Dialog zwischen der EU und der Sportbewegung auf eine strukturiertere Grundlage zu stellen. In Anbetracht der Vielfalt der Sportbewegung ist jedoch die Strukturierung des Dialogs auf einer fundierten und integrativen Basis für die EU kein leichtes Unterfangen.

Ein wichtiger Schritt für die Kommission in dieser Hinsicht ist die Nutzung von Artikel 165 Absatz 2 zum Aufbau eines thematischen Dialogs mit der Sportbewegung zu spezifischen Themen wie der Regelung der Tätigkeit von Spielervermittlern und dem Schutz Minderjähriger. Bezüglich der Struktur dieses Dialogs sollte nicht davon ausgegangen werden, dass ein einzelner Akteur das Monopol für die Interessenvertretung besitzt, d. h. ein bilateraler Dialog zwischen der Kommission und einzelnen Akteuren ist zu vermeiden. Ein strukturierter thematischer Dialog sollte nicht zu „Gentlemen’s Agreements“ wie der Bangemann-Vereinbarung von 1991 über Spielerquoten führen. In diesem Fall erinnerte der EuGH die Kommission daran, dass sie nicht die Befugnis habe, gegen den Vertrag verstoßende Verhaltensweisen zu genehmigen.<sup>10</sup> Ebenso kommt es darauf an, dass ein strukturierter Dialog, der entweder bilateral oder thematisch über das Europäische Sportforum geführt wird, in keiner Weise die Bemühungen der Sozialpartner untergräbt, Vereinbarungen im Rahmen der Ausschüsse für den sozialen Dialog im Sport zu schließen.

Die andere Innovation aufgrund von Artikel 165 betrifft die Möglichkeiten der politischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Bis zum Inkrafttreten von Artikel 165 AEUV erfolgte die politische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten informell außerhalb der offiziellen

---

<sup>4</sup> Europäische Kommission (2007), Weißbuch Sport, KOM(2007)0391 endg., S. 3-7.

<sup>5</sup> Europäische Kommission (2009), Jahresarbeitsprogramm 2009 für Finanzhilfen und öffentliche Aufträge in Bezug auf die vorbereitende Maßnahme im Bereich des Sports und die besonderen jährlichen Veranstaltungen, KOM(2009)1685, 16. März 2009.

<sup>6</sup> Europäische Kommission (2010), Strategic choices for the implementation of a new EU competence in the field of sport, Bericht über die EU-weite Konsultation, online abrufbar unter [http://ec.europa.eu/sport/library/doc/a/100726\\_online\\_consultation\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/sport/library/doc/a/100726_online_consultation_report.pdf).

<sup>7</sup> Siehe Bericht des Forums, veröffentlicht von der Europäischen Kommission, online abrufbar unter [http://ec.europa.eu/sport/library/doc/b1/sport\\_forum\\_madrid\\_report\\_11\\_05\\_10.pdf](http://ec.europa.eu/sport/library/doc/b1/sport_forum_madrid_report_11_05_10.pdf).

<sup>8</sup> Weißbuch, Abschnitt 4.

<sup>9</sup> Ebenda, Abschnitt 4.

<sup>10</sup> Rechtssache C-415/93, Bosman, Slg. 1995, I-4921, Randnr. 136.



Ratsstruktur. Einzelne Präsidenschaften entschlossen sich gelegentlich, dem Sport Priorität einzuräumen, doch waren die Gespräche auf informelle Zusammenkünfte der EU-Sportminister und der EU-Sportdirektoren sowie auf Ad-hoc-Expertensitzungen zu Schwerpunktthemen beschränkt. Artikel 165 verleiht den Mitgliedstaaten die Kompetenz für einen formelleren und geschlosseneren Sportansatz, so dass die Minister im Mai 2010 die Sportpolitik der Europäischen Union erstmals im Rahmen einer ordentlichen Ratstagung erörterten.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Artikel 165 enthält keine horizontale Klausel. Es gibt darin keine Bestimmungen, wonach Fragen des Sports bei politischen Maßnahmen in anderen Bereichen zu berücksichtigen sind, allerdings enthält der Artikel auch keine Bestimmungen, die die EU daran hindern. Ungeachtet des Wertes, den der Gerichtshof und die Kommission dem Artikel 165 zumessen, wird er kaum etwas am bestehenden Ansatz gegenüber dem Sport ändern. Wie aus einer Analyse der vorhandenen EU-Rechtssachen im Bereich Sport hervorgeht, wird Artikel 165 AEUV angefochtenen Sportregeln nur wenig mehr Schutz bieten, als er bereits vonseiten des Gerichtshofs und der Kommission gewährt wird. Wie eine Analyse in dieser Hinsicht zeigt, stehen der Gerichtshof und die Kommission der Ansicht, dass der Sport „besondere Merkmale“ aufweist, bereits sehr aufgeschlossen gegenüber. Daher wird die oft geforderte Erstellung von Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes der Freizügigkeit und des Wettbewerbsrechts auf den Sportbereich bei der Suche nach Rechtssicherheit möglicherweise nicht sehr hilfreich sein. Im Weißbuch Sport der Kommission wird der geltende Rechtsrahmen für den Sport mehr als hinreichend erläutert. Wie der EuGH zudem in der Rechtssache *Meca-Medina* entschied, machen eine Kontextanalyse und die notwendige Prüfung der Verhältnismäßigkeit eine fallweise Analyse von Streitfällen im Bereich des Sports erforderlich. Somit könnten informelle Leitlinien immer angefochten werden.<sup>11</sup>

Anstatt zur Zurückdrängung des Einflusses von EU-Recht im Sport passiv auf die in Artikel 165 genannten „besonderen Merkmale des Sports“ zu verweisen, sollte die Sportbewegung eine führende Rolle bei der Definition dieses umstrittenen Begriffs übernehmen. Die Definition sollte in die einschlägigen Sportregelungen aufgenommen werden, und zwar im Zuge eines offenen und transparenten Verfahrens, das zwar von den führenden Gremien gefördert wird, aber die betroffenen Akteure mit einbezieht. Die Definition müsste ausführlich begründet und mit verlässlichen Daten untermauert werden. Der EU kommt die umfangreiche Aufgabe zu, diesem Dialog den Weg zu ebnen, bewährte Verfahren weiterzugeben und dafür zu sorgen, dass die Autonomie des Sports an die Bedingung der Durchsetzung eines guten sportpolitischen Handelns geknüpft wird. Bemühungen um eine Förderung des sozialen Dialogs im Sport sollten aufrechterhalten werden, wobei Schritte in Richtung eines strukturierten Dialogs diese Bemühungen nicht untergraben sollten. Auf einen thematischen Dialog mit der Sportbewegung sollte hingewirkt werden.

Artikel 165 beseitigt jede Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Zuständigkeit der EU für eine direkte Förderung sportbezogener Programme. Es ist nunmehr geklärt, dass die EU über die Zuständigkeit verfügt, Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Sportbereich durchzuführen, und diese Zuständigkeit gewährt der EU ein potenziell breites Aktionsfeld. Die Wahl von Schwerpunktthemen sollte jedoch unmittelbar an die in Artikel 165 aufgeführten Themen geknüpft sein, und bevor sie Schwerpunktbereiche unterstützt, sollte die EU die

---

<sup>11</sup> Rechtssache C-519/04 P, David Meca-Medina und Igor Majcen/Kommission, Slg. 2006, I-6991.

europäische Dimension des Sports aufzeigen und den zusätzlichen Nutzen ermitteln, der sich aus dem Handeln auf EU-Ebene ergibt. Die Konzentration auf ein eng gefasstes Spektrum von Schwerpunktbereichen ist gegenüber einem breiten Ansatz der Vorzug zu geben, da sich auf diese Weise der Nutzen von Maßnahmen der EU besser nachweisen lässt. In diesem Zusammenhang lässt die Konsultation erkennen, dass die Akteure sich für Maßnahmen auf den Gebieten gesundheitsfördernde Körpererziehung, ehrenamtliche Arbeit und soziale Eingliederung aussprechen. Daneben ist es notwendig, eine Politikgestaltung auf fundierten Grundlagen in den Mittelpunkt zu stellen, und in dieser Hinsicht sollte die EU entsprechende Forschungsarbeiten finanzieren und die Akteure anhalten, ihre Standpunkte mit zuverlässigen Daten und Forschungsergebnissen zu untermauern.

Oberflächlich betrachtet ist Artikel 165 Absatz 4 auch völlig eindeutig, was das Verbot der Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betrifft. Daraus ließe sich vielleicht ableiten, dass die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nicht harmonisiert werden dürfen, sofern sie den Sportbereich berühren. Wie jedoch eine Untersuchung bisheriger Harmonisierungsverbote und deren Behandlung durch den EuGH zeigt, können Maßnahmen zur Harmonisierung dennoch ergriffen werden, solange sie nominell auf eine andere Zuständigkeit aus dem Vertrag gegründet sind. Trotz ähnlich lautender Harmonisierungsverbote in den Bereichen Sozialpolitik, Bildung, Berufsbildung, Kultur und Gesundheit hat die EU in der Praxis eine Konvergenz der Rechtsvorschriften durch andere Rechtsgrundlagen erreicht.

## 1. EINLEITUNG

Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung darf die Europäische Union (EU) nur nach Maßgabe der ihr im Vertrag zugewiesenen Befugnisse handeln. Bis zum Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Dezember 2009 fand der Sport in den Verträgen keine Erwähnung. Die EU besaß also keine Zuständigkeit, um „direkt“ Sportpolitik betreiben zu können. Daraus ergaben sich zwei generelle Probleme.

Zum einen gibt es Bedenken, weil die Sportpolitik der Europäischen Union bislang vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) bestimmt wurde und die Binnenmarktvorschriften den Besonderheiten des Sports nicht in ausreichendem Maße Rechnung tragen. Die EU-Binnenmarktkompetenzen, insbesondere diejenigen zur Freizügigkeit und zum freien Wettbewerb, üben einen indirekten Einfluss auf den Sport aus. Nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache *Bosman* machten viele Sportverbände geltend, dass der Mangel an im Vertrag verankerten Befugnissen für den Sport dazu führe, dass die Binnenmarktvorschriften, die der offenkundigen Regulierung der Wirtschaftstätigkeiten dienen sollen, auf sportbezogene Sachverhalte angewandt werden, ohne dass die besonderen Merkmale des Sports gebührend berücksichtigt werden.<sup>12</sup> Das Urteil *Meca-Medina* des EuGH wird oft als weiteres Beispiel für die unsensible Anwendung von Binnenmarktvorschriften auf sportbezogene Sachverhalte ins Feld geführt.<sup>13</sup> Insbesondere wurde kritisiert, dass das Urteil *Meca-Medina* auf die fallweise Prüfung der Rechtmäßigkeit angefochtener Regeln abstellt, statt eine umfassendere Bewertung der besonderen Merkmale des Sports zu ermöglichen.

Zum anderen lässt sich der Status der EU-Sportpolitik schlecht fassen, so dass es ihr an Kohärenz mangelt. Sport steht nicht nur mit den Binnenmarktzuständigkeiten im Zusammenhang, sondern auch mit einer Vielzahl weiterer EU-Politikbereiche wie Gesundheit, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Chancengleichheit und Behinderungen, Beschäftigung, Umwelt, Medien und Kultur. Da es ihr jedoch an Handlungsbefugnissen für den Sport mangelte, stieß die EU bei der Zuweisung von Haushaltsmitteln für diesen Tätigkeitsbereich an Grenzen. Nach dem Urteil in der Rechtssache *Vereinigtes Königreich gegen Kommission*<sup>14</sup> war die Kommission gezwungen, einige ihrer sportbezogenen Finanzierungsprogramme auszusetzen und gemäß dem Vertrag bestehenden Zuständigkeitsbereichen wie der Bildungspolitik anzugliedern. Aufgrund der fehlenden Zuständigkeit tut sich die EU schwer, dem Sport einen hohen Stellenwert einzuräumen und den Umgang mit dem Thema auf eine breite Grundlage zu stellen, zumal sich immer mehr Interessenvertreter des Sports an die EU wenden und ein schlüssiges Konzept für die aktuellen Herausforderungen in diesem Bereich fordern.

Eine mögliche Lösung für die zwei oben dargelegten Probleme besteht darin, dass der Sport seinen Platz im konstitutionellen Rahmen der EU findet. Bei zwei Gelegenheiten, während der Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam und über den Vertrag von Nizza, gelang es den Befürwortern eines Vertragsartikels für den Sport nicht, die Mitgliedstaaten vom Wert eines solchen Schrittes zu überzeugen. Die Einberufung des Konvents zur Zukunft Europas setzte einen Prozess in Gang, der zur Ratifizierung des Vertrags von

---

<sup>12</sup> Für eine nützliche Liste kritischer Kommentare von Sportorganisationen siehe Chappelet, J-L., (2010), *Autonomy of Sport in Europe*, Straßburg: Europarat, S. 89-108.

<sup>13</sup> Siehe zum Beispiel Infantino, G., *Meca-Medina: a step backwards for the European sports model*, abrufbar unter: [http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/480401\\_DOWNLOAD.pdf](http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/480401_DOWNLOAD.pdf).

<sup>14</sup> Rechtssache C-106/96, *Vereinigtes Königreich / Kommission*, Slg. 1998, I-02729.

Lissabon und zur Annahme eines Artikels in Bezug auf den Sport im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union führte (Artikel 6 und 165).<sup>15</sup>

Die Studie ist in sechs Kapitel gegliedert und beleuchtet die Auswirkungen dieses Artikels auf aktuelle und offene Fragen im Sportrecht und in der Sportpolitik der EU. In Kapitel 1 werden die Bedeutung und der Ursprung der in Artikel 165 enthaltenen Kernaussagen untersucht, wie die „europäische Dimension des Sports“ und die „besonderen Merkmale des Sports“. Kapitel 2 verdeutlicht die konstitutionellen Grenzen für EU-Maßnahmen im Bereich Sport. Kapitel 3 befasst sich damit, wie die in Kapitel 1 erörterten allgemeinen Bedeutungsinhalte im Kontext der Anwendung der EU-Rechtsvorschriften für die Freizügigkeit und den freien Wettbewerb ihren rechtlichen Ausdruck finden. In Kapitel 4 erläutern die Verfasser die Bedeutung von Artikel 165 in Bezug auf die Fähigkeit der EU, Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Sportbereich durchzuführen. In Kapitel 5 werden die Ergebnisse der Konsultation vorgestellt, die im Rahmen der Studie erfolgte, um die Präferenzen und Prioritäten der Interessenträger für die Umsetzung von Artikel 165 AEUV zu ermitteln. Kapitel 6 schließlich enthält Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

---

15 Alle Hinweise auf Artikel beziehen sich, soweit nichts anderes angegeben ist, auf den AEUV.

## 2. SPORTPOLITIK UND DIE BESONDEREN MERKMALE DES SPORTS GEMÄSS ARTIKEL 165

Artikel 165 Absatz 1 AEUV betrifft die Förderung der „europäischen Dimension des Sports“, und in Artikel 165 Absatz 2 wird als Ziel der EU „die Entwicklung der europäischen Dimension des Sports“ genannt. Diese Aussagen bedeuten, dass der Sport in der europäischen Gesellschaft eine wichtige Rolle spielt und dass sich die Europäische Union an der Förderung dieser Rolle und an der Bewältigung gemeinsamer Bedrohungen und Herausforderungen beteiligen muss. Die europäische Dimension des Sports muss jedoch sorgfältig definiert werden. Denn abgesehen von der strikt nationalstaatlich segmentierten Loyalität der Zuschauer ist der Sport in Europa im Einklang mit den nationalen Traditionen und den entsprechenden verfassungsrechtlichen Regelungen organisiert. In dieser Hinsicht entspricht das staatliche Engagement im Sport einem der zwei nachstehend erörterten Modelle. Einige Staaten nehmen ein *interventionistisches* Modell der Sportgesetzgebung an, bei dem der Staat rechtliche Rahmenvorschriften zur Regelung des Sports verabschiedet, während andere Staaten ein *nicht interventionistisches* Modell bevorzugen, bei dem der Staat weniger direkt eingreift und oftmals eine rein unterstützende Funktion wahrnimmt.<sup>16</sup> Die Autonomie der Sportorganisationen und der repräsentativen Strukturen in Europa wird auch von der Europäischen Union anerkannt.<sup>17</sup> Daher ist es ausgeschlossen, dass die EU die Hauptverantwortung für den Sport übernimmt, was auch mit dem Wortlaut von Artikel 6 AEUV anerkannt wird, nach dem die Union für die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zuständig ist. Artikel 165 bestätigt, dass diese Maßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten erlassen werden.

Trotz der Komplexität und der Vielfalt des Sports in Europa gibt es bestimmte Merkmale, Werte und Traditionen, die dem Sport eine europäische Dimension verleihen. Von den Mitgliedstaaten wird der Sport oftmals zur Erreichung allgemeiner politischer Ziele in verwandten Bereichen wie Gesundheit, soziale Eingliederung, Bildung und Beschäftigung eingesetzt. De facto sehen sich vielleicht nicht alle, aber doch die meisten Mitgliedstaaten mit Herausforderungen im Zusammenhang mit Problemen wie Übergewicht, Diskriminierung, Gewalt und Rassismus konfrontiert, bei denen der Sport eine Rolle spielen kann. Allerdings sollte die „europäische Dimension“ des Sports nicht mit einem „europäischen Modell des Sports“ verwechselt werden. Zwar werden einige Sportarten auf gesamteuropäischer Basis von einem europäischen Leitungsgremium organisiert, aber in Anbetracht der großen Vielfalt des europäischen Sports ist es nicht ratsam, ein europäisches Modell festzulegen und ausgehend von der Annahme, dass es ein solches Modell gibt, politische Entscheidungen zu treffen. In dieser Hinsicht sollte die EU Aktivitäten nur da unterstützen, wo es nachweislich eine europäische Dimension des Sports gibt und wo der spezielle Nutzen von Maßnahmen der EU eindeutig festgestellt werden kann.

Auch die schrittweise Schaffung eines Binnenmarktes hat dem Sport eine europäische Dimension verliehen. So haben zum Beispiel die Aufhebung der Beschränkungen aufgrund der Staatsangehörigkeit und die Reform des internationalen Transfersystems infolge des Urteils *Bosman* eine größere Mobilität von Spielern über nationale Grenzen hinweg

---

<sup>16</sup> Siehe Chaker, A.N., 1999, Study of National Sports Legislations in Europe, Straßburg, Europarat.

<sup>17</sup> Europäische Kommission, 2007, Weißbuch Sport (KOM(2007) 391 endg.), S. 13, nachstehend „Weißbuch Sport“ genannt.

gefördert. Parallel dazu haben die technologischen Entwicklungen beim europäischen Rundfunk, die zum Teil durch die schrittweise Liberalisierung des Rundfunkmarktes durch die EU unterstützt wurden, die Sportlandschaft dadurch verändert, dass sie dem Sport und insbesondere dem Fußball Zugang zu einer neuen Einnahmequelle verschafften. Diese Kommerzialisierung des Sports hat den Anreiz zum Prozessieren erhöht. Die Entwicklung einer europäischen rechtlichen Dimension hat den beteiligten Akteuren zu Rechten verholfen und ihnen Möglichkeiten für deren Durchsetzung an die Hand gegeben.

Die Bezugnahme auf die „besonderen Merkmale“ des Sports in Artikel 165 Absatz 1 ist insofern von Bedeutung, als diese im Zusammenhang mit den künftigen Herausforderungen für sportliche Regelwerke zur Sprache gebracht werden, die unter anderem auf der Anwendung der EU-Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit und den freien Wettbewerb beruhen. Es besteht zwar weitgehend Übereinstimmung darüber, dass der Sport in einigen Fällen anderen Bedingungen unterliegt als „normale“ Branchen, aber die Grenzen des Konzepts der „besonderen Merkmale“ des Sports sind umstritten. Werden zu wenig besondere Merkmale anerkannt, dann können die Sportmärkte nicht effektiv funktionieren, bei Anerkennung zu vieler solcher Merkmale werden jedoch die Grundrechte von beteiligten Akteuren innerhalb des Sektors untergraben.

Seit dem Urteil *Walrave* von 1974 leistet der EuGH einen Beitrag zur Debatte über die Bedeutung des Begriffs „besondere Merkmale“ des Sports. Im Urteil *Walrave* stellte der EuGH fest: „Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit spielt keine Rolle bei der Aufstellung von Wettkampfmannschaften, etwa in der Form von Nationalmannschaften, da es bei der Bildung dieser Mannschaften um Fragen geht, die ausschließlich von sportlichem Interesse sind und als solche nichts mit wirtschaftlicher Betätigung zu tun haben.“<sup>18</sup> Später fügte er im Urteil *Bosman* hinzu: „Angesichts der beträchtlichen sozialen Bedeutung, die der sportlichen Tätigkeit und insbesondere dem Fußball in der Gemeinschaft zukommt, ist anzuerkennen, dass die Zwecke berechtigt sind, die darin bestehen, die Aufrechterhaltung eines Gleichgewichts zwischen den Vereinen unter Wahrung einer bestimmten Chancengleichheit und der Ungewissheit der Ergebnisse zu gewährleisten...“<sup>19</sup>. Im Urteil *Deliège* stellte der Gerichtshof fest, dass eine Beschränkung der Zahl der Teilnehmer an einem Wettkampf, „die unausweichlich auf bestimmten Regeln oder Auswahlkriterien beruht, [...] notwendig mit der Durchführung eines hochrangigen internationalen Wettkampfes verbunden [ist]. Derartige Regeln können daher für sich genommen nicht als [...] verbotene Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs angesehen werden.“<sup>20</sup> Gleichzeitig stellte der EuGH im Urteil *Lehtonen* fest, dass Transfers, die zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, den sportlichen Wert einer Mannschaft im Verlauf der Meisterschaft erheblich verändern und so in der Folge auch den geordneten Ablauf der Meisterschaft insgesamt beeinträchtigen können.<sup>21</sup> Im Urteil *Meca-Medina* erkannte der EuGH die Notwendigkeit der „Dopingbekämpfung mit dem Ziel eines fairen Ablaufs der Sportwettkämpfe“ als legitimes Ziel an, wobei es zugleich auch darum gehe, die „Chancengleichheit der Sportler, ihre Gesundheit [...] sowie die ethischen Werte des Sports zu gewährleisten“.<sup>22</sup> Zuletzt stellte der EuGH im Urteil *Bernard* fest: „Bei der Prüfung, ob eine das Recht auf Freizügigkeit dieser Spieler beschränkende Regelung geeignet ist, die

---

<sup>18</sup> Rechtssache 36/74, *Walrave und Koch / Association Union Cycliste Internationale*, Slg. 1974, 1405, Randnr. 8, nachstehend „*Walrave*“ genannt.

<sup>19</sup> Rechtssache C-415/93, *Union Royale Belge des Sociétés de Football u. a. / Bosman u. a.*, Slg. 1995, I-4921, Randnr. 106.

<sup>20</sup> Verbundene Rechtssachen C-51/96 und C-191/97, *Deliège / Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL*, Slg. 2000, I-2549, nachstehend „*Deliège*“ genannt.

<sup>21</sup> Rechtssache C-176/96, *Lehtonen und Castors Braine*, Slg. 2000, I-2681, Randnr. 54.

<sup>22</sup> Rechtssache C-519/04 P, *David Meca-Medina und Igor Majcen / Kommission*, Slg. 2006, I-6991, nachstehend „*Meca-Medina*“ genannt.

Verwirklichung dieses Zwecks zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zu seiner Erreichung erforderlich ist, sind [...] die Besonderheiten des Sports im Allgemeinen und des Fußballs im Besonderen sowie ihre soziale und erzieherische Funktion zu berücksichtigen. Für die Relevanz dieser Faktoren spricht außerdem ihre Erwähnung in Artikel 165 Absatz 1 Unterabsatz 2 AEUV.“<sup>23</sup>

Die Kommission hat ebenfalls einen Beitrag zu der Debatte über die Bedeutung der besonderen Merkmale des Sports geleistet. In der *ENIC*-Entscheidung wies sie eine Beschwerde gegen die Regelung der UEFA über Beteiligungen an Fußballvereinen mit der Begründung zurück, dass diese Maßnahme notwendig sei, um zu gewährleisten, dass der Ablauf der Wettbewerbe von der Öffentlichkeit als ehrlich wahrgenommen wird.<sup>24</sup> Im Weißbuch Sport machte die Kommission geltend, dass es Besonderheiten sportlicher Aktivitäten und Regeln gebe, wie getrennte Wettkämpfe für Frauen und Männer, die Begrenzung der Teilnehmerzahl bei Wettkämpfen oder die Notwendigkeit, die Chancengleichheit bei sportlichen Wettkämpfen zu gewährleisten. Darüber hinaus nannte die Kommission Beispiele für die Besonderheit der Sportstrukturen, wie zum Beispiel die Autonomie und Vielfalt der Sportorganisationen, die Pyramidenstruktur des europäischen Sports, die Solidarität im Sport, die Organisation des Sports auf nationaler Basis, und den Grundsatz eines einzigen Verbands pro Sportart.<sup>25</sup>

Die Mitgliedstaaten leisteten ihren ersten wesentlichen Beitrag mit der Amsterdamer Erklärung zum Sport, in der es heißt: „Die Konferenz unterstreicht die gesellschaftliche Bedeutung des Sports [...]. In diesem Zusammenhang sollten die Besonderheiten des Amateursports besonders berücksichtigt werden.“<sup>26</sup> Auf diese Erklärung folgte die Erklärung von Nizza über die besonderen Merkmale des Sports und seine gesellschaftliche Funktion in Europa, denen bei der Umsetzung gemeinsamer Politikmaßnahmen Rechnung getragen werden sollte.<sup>27</sup> Darüber hinaus wurden in dem auf Initiative des britischen Sportministers Richard Caborn ausgearbeiteten Bericht „Independent European Sport Review 2006“ eine Reihe von Argumenten für die besonderen Merkmale des Sports genannt, und es wurde erklärt, warum die Regelungen zur Förderung dieser Merkmale mit dem EU-Recht vereinbar sind.<sup>28</sup>

Darüber hinaus wird die Bedeutung der Aussage „besondere Merkmale des Sports“ in weiteren wichtigen Dokumenten dargelegt, so unter anderem in den kürzlich angenommenen Berichten Belet und Mavrommatis des Europäischen Parlaments.<sup>29</sup> Von Bedeutung sind auch die Erklärungen von Akteuren aus dem Bereich des Sports, wie zum Beispiel die Vereinbarung zwischen UEFA und FIFPro, in der dargelegt ist, was die beiden Verbände unter den besonderen Merkmalen des Sports verstehen, die Erklärung der europäischen Mannschaftssportverbände, der gemeinsame Standpunkt der Olympia- und Sportbewegung zur Umsetzung des neuen Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie der gemeinsame Standpunkt der Mitglieder der European Elite Athletes

---

<sup>23</sup> Rechtssache C-325/08, *Olympique Lyonnais / Bernard und Newcastle UFC*, Slg. 2010, 00000, Randnr. 40.

<sup>24</sup> Wettbewerbsache COMP/37 806: *ENIC/UEFA*, nachstehend „*ENIC-Fall*“ genannt. Siehe auch Pressemitteilung der Kommission IP/02/942 vom 27. Juni 2002, „EU-Kommission stellt Verfahren ein: UEFA darf Mehrheitsbeteiligungen an Fußballvereinen beschränken“.

<sup>25</sup> Weißbuch Sport, S. 13.

<sup>26</sup> Erklärung 29 des Vertrags von Amsterdam.

<sup>27</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 2000, Erklärung über die im Rahmen gemeinsamer Politiken zu berücksichtigenden besonderen Merkmale des Sports und seine gesellschaftliche Funktion in Europa, Europäischer Rat von Nizza, Dezember 2000.

<sup>28</sup> Arnaut, JL., 2006, *Independent European Sport Review*, S. 33, abrufbar unter: [http://www.independentfootballreview.com/doc/Full\\_Report\\_EN.pdf](http://www.independentfootballreview.com/doc/Full_Report_EN.pdf).

<sup>29</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. März 2007 zur Zukunft des Profifußballs in Europa, A6-0036/2007, (Bericht Belet); Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Mai 2008 zum Weißbuch Sport (2007/2261(INI)), (Bericht Mavrommatis).

Association und von Sport PRO-UNI Europa über die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf den Sport.<sup>30</sup> An anderer Stelle hat das Sportschiedsgericht den in der FIFA-Regelung betreffend den Status und den Transfer von Spielern enthaltenen Verweis auf die besonderen Merkmale des Sports ausgelegt.<sup>31</sup>

Aus den obigen Ausführungen wird deutlich, dass sich im Zusammenhang mit den besonderen Merkmalen eine Reihe von Themen abzeichnen. Zu diesen gehören die wechselseitige Abhängigkeit des Sportmarktes sowie die Notwendigkeit, die Solidarität zwischen den Beteiligten zu gewährleisten, für einen ausgewogenen Wettbewerb zu sorgen, die Ordnungsmäßigkeit und das reibungslose Funktionieren der Wettkämpfe sicherzustellen, das Training und die Ausbildung junger Spieler zu fördern, für gut besuchte Stadien zu sorgen und die Beteiligung auf allen Ebenen zu fördern, Nationalmannschaften zu schützen sowie Fairness und Integrität des Wettkampfs sicherzustellen. Einige dieser besonderen Merkmale sind nach wie vor umstritten.<sup>32</sup> Um jedoch einen größtmöglichen Schutz für diese besonderen Merkmale und die Regulierungsmaßnahmen zu deren Erreichung bereitzustellen, sollten die Sportorganisationen selbst eine Führungsrolle übernehmen, wenn es darum geht, die Bedeutung der besonderen Merkmale zu definieren. Sie sollten darüber hinaus Eigeninitiative zeigen, um sicherzustellen, dass ihre Regelungen ausreichend gerechtfertigt sind und auf verlässlichen Daten beruhen, und um nachzuweisen, dass sie in einem ausgewogenen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen. Diese Definition der besonderen Merkmale des Sports sollte im Rahmen eines offenen und transparenten Verfahrens in die einschlägigen Sportregelungen aufgenommen werden, das von den führenden Gremien zwar gefördert wird, aber die betroffenen Akteure mit einbezieht. Der EU kommt die umfangreiche Aufgabe zu, diesem Dialog den Weg zu ebnen und dafür zu sorgen, dass die Autonomie des Sports an die Bedingung der Durchsetzung eines guten sportpolitischen Handelns geknüpft wird.<sup>33</sup> Die Förderung des sozialen Dialogs im europäischen Sport durch die Europäische Kommission ist in dieser Hinsicht beispielhaft. Es spricht sehr viel dafür, dass die Sozialpartner, die im Rahmen eines Ausschusses für den sozialen Dialog tätig sind, die Bedeutung der besonderen Merkmale und die Mittel, die am besten geeignet sind, um die betreffenden Ziele zu erreichen, selbst definieren. Auf anderem Wege, z. B. durch einen strukturierten Dialog, kann die EU die Sportdachverbände und die betreffenden Akteure bei der Ausarbeitung von Regeln unterstützen, bei denen mit hoher Wahrscheinlichkeit Vereinbarkeit mit dem EU-Recht gegeben ist.

---

<sup>30</sup> Siehe FIFPro / UEFA Memorandum of Understanding, 11.10.2007, abrufbar unter: [http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/88/17/81/881781\\_DOWNLOAD.pdf](http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/88/17/81/881781_DOWNLOAD.pdf); siehe auch Statement of the European Team Sports, 11.7.2007, abrufbar unter: [http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/560675\\_DOWNLOAD.pdf](http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/560675_DOWNLOAD.pdf); das Dokument Common position of the Olympic and Sports Movement ist abrufbar unter: <http://www.euoffice.eurolympic.org/cms/getfile.php?98>; das Dokument Common position of the EEA / Sport PRO-UNI Europa ist abrufbar unter: [http://www.euathletes.info/uploads/media/EU\\_ATHLETES\\_Common\\_Position\\_Paper\\_FINAL.pdf](http://www.euathletes.info/uploads/media/EU_ATHLETES_Common_Position_Paper_FINAL.pdf).

<sup>31</sup> Siehe zum Beispiel CAS 2008/A/1519-1520, Matuzalem.

<sup>32</sup> Die einschlägige Literatur ist zu umfangreich, als dass sie hier zusammengefasst werden könnte, aber siehe zum Beispiel Andreff, W. und Szymanski, S., 2006, Handbook on the Economics of Sport, Cheltenham: Edward Elgar; Downward et al., 2009, Sports Economics: Theory, Evidence and Practice, Oxford: Elsevier; Késenne, S., 2007, The Economic Theory of Professional Team Sports, Cheltenham: Edward Elgar; Szymanski, S., 2009, Playbooks and Checkbooks, Princeton: Princeton University Press; Jeanrenaud, C., und Késenne, S., 2009, The Economics of Sport and the Media, Cheltenham: Edward Elgar; Groot, L., 2008, Economics, Uncertainty and European Football, Cheltenham: Edward Elgar; Szymanski, S., 2010, The Comparative Economics of Sport, Basingstoke: Palgrave Macmillan; Szymanski, S., 2010, Football Economics and Policy, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

<sup>33</sup> Für eine eingehendere Erörterung siehe Chaker, A-N., 2004, Good Governance in Sport: A European Survey, Straßburg, Europarat.



### 3. KONSTITUTIONELLE BESCHRÄNKUNGEN FÜR EU-MASSNAHMEN

Gemäß den EU-Gründungsverträgen, d. h. lange vor dem Vertrag von Lissabon, unterliegt der Sport der indirekten Regulierung. Der EuGH hat stets erklärt, dass für den Sport das EU-Recht gilt, wenn er eine Wirtschaftstätigkeit darstellt.<sup>34</sup> Daher ist ein Vorgehen im Bereich des Sports, dass die Freiheit zu arbeiten<sup>35</sup> oder Dienstleistungen zu erbringen<sup>36</sup>, bzw. den Wettbewerb<sup>37</sup> einschränkt, verboten, sofern sie nicht als gerechtfertigt und verhältnismäßig erachtet wird. Selbst hoheitliche Maßnahmen, mit denen sportbezogene Befugnisse übertragen werden, unterliegen den Verträgen, sofern sie Sportorganisationen ermutigen, eine beherrschende Stellung auf dem nationalen Markt auszuüben.<sup>38</sup>

Trotz der direkten Auswirkungen, die Binnenmarktvorschriften, wie zum Beispiel das Verbot der Diskriminierung, auf viele kommerzielle Sportarten haben, sind die Grenzen der Zuständigkeit der EU nach wie vor nicht ganz klar. Da die direkte Finanzierung des Sports aufgrund der Unzuständigkeit begrenzt war, erfolgte die Bereitstellung von Geldern über Bereiche wie Bildung, in denen die EU über Haushaltsbefugnisse verfügt.<sup>39</sup> Einige Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften, die als auf den Sport anwendbar gelten könnten, nur zögerlich umgesetzt und angewandt, wenngleich die Kommission dies konsequent angestrebt hat.<sup>40</sup> Selbst der EU-Gesetzgeber hat zeitweise versucht, für den Sport Ausnahmeregelungen bereitzustellen, zum Beispiel mit dem Verweis auf gemeinnützige Aktivitäten in der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt.<sup>41</sup> Wenngleich also die Rechtsprechung, was die Auswirkungen des EU-Rechts auf den Sport und auf die Anwendung der entsprechenden EU-Vorschriften auf wirtschaftliche Tätigkeiten im Rahmen des Amateur- und Profisports betrifft, relativ klar ist, werden diese Vorschriften weder vollständig noch einheitlich angewandt.

Artikel 165 AEUV stellt insofern eine neue Entwicklung dar, als darin der Sport ausdrücklich als Tätigkeitsbereich der EU genannt wird. Allerdings ist diese Entwicklung den einschlägigen Erfahrungen und Veröffentlichungen darüber sowie über die im Verfassungsvertrag vorgeschlagene Zuständigkeit für den Sport zufolge eher evolutionär als revolutionär.<sup>42</sup> Bislang gibt es nur wenige Präzedenzfälle, die darauf hindeuten, wie dieser Artikel künftig ausgelegt wird und was die vielen Einschränkungen der Zuständigkeit der EU für den Sport in der Praxis bedeuten werden. Allerdings ist Artikel 165 AEUV eng an

<sup>34</sup> Siehe z. B. Walrave.

<sup>35</sup> Siehe z. B. Bosman.

<sup>36</sup> Siehe z. B. Delliège.

<sup>37</sup> Siehe z. B. Meca-Medina.

<sup>38</sup> Siehe Rechtssache C-49/07, MOTOE / Elliniko Dimosio, Slg. 2008, I-4863, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 1. Juli 2008, nachstehend „MOTOE“ genannt.

<sup>39</sup> Siehe Rechtssache C-106/96 Vereinigtes Königreich / Kommission, Slg. 1998, I-2729; das anschließende Europäische Jahr der Erziehung durch Sport beruhte auf der bestehenden Zuständigkeit für die Finanzierung von Bildungsinitiativen, und nicht von Sportinitiativen.

<sup>40</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-200/08, bei der es um die fortgesetzte Weigerung einiger Mitgliedstaaten geht, die Qualifikation von Skilehrern anzuerkennen.

<sup>41</sup> Siehe Erwägungsgrund 35 der Richtlinie 2006/123, in dem es heißt: „Der Amateursport, bei dem kein Gewinnzweck verfolgt wird, ist von beträchtlicher sozialer Bedeutung. Er dient oftmals uneingeschränkt sozialen Zielvorgaben oder Freizeitzwecken. Somit stellt er unter Umständen keine Wirtschaftstätigkeit im Sinne des Gemeinschaftsrechts dar und sollte nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen.“

<sup>42</sup> Van den Bogaert, S., und Vermeersch, A., „Sport in the European Constitution: All Sound and No Fury?“, Maastricht University Working Paper No 2005/8, verfügbar unter [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=977456](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=977456); Van den Bogaert, S., und Vermeersch, A., 2006, „Sport & the European Treaty: A Tale of Uneasy Bedfellows?“, *European Law Review*, 31, S. 821-840; Vermeersch, A., 2009, „The Future EU Sports Policy: Hollow Words on Hallowed Ground?“, 3-4 *International Sports Law Journal* S. 3-7.

den ehemaligen Artikel 149 EGV angelehnt und ähnelt anderen früheren Artikeln des Vertrags über weiche Zuständigkeiten, einschließlich des ehemaligen Artikels 152 EGV. Im Gegensatz zu Artikel 165 AEUV wurden einige dieser Artikel einer Prüfung durch den EuGH unterzogen. Die Diskussion in diesem Kapitel wird geprägt sein von den Parallelen zwischen der derzeitigen Zuständigkeit für den Sport und anderen, früher bestehenden weichen Zuständigkeiten.

Wie oben ausgeführt, basiert die Tätigkeit der EU auf dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, d. h. die EU kann nur die Befugnisse wahrnehmen, die ihr übertragen wurden.<sup>43</sup> In dieser Hinsicht beinhaltet die Zuständigkeit für den Sport gemäß Artikel 165 AEUV einige Vorbehalte in Bezug auf die der EU übertragenen Befugnisse. Wenngleich die Befugnisse übertragen werden, damit die Union „...zur Förderung der europäischen Dimension des Sports [beiträgt] und [...] dabei dessen besondere Merkmale [berücksichtigt]“, ist es nicht klar, dass es sich bei der Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Sports um eine horizontale Verpflichtung handelt, die für die Ausübung anderer Befugnisse der EU gilt. Damit liegt im Vergleich zu Artikel 168 AEUV über das Gesundheitswesen eine ungünstigere Regelung vor. Nach diesem Artikel sind zwar ebenso wie Artikel 165 Fördermaßnahmen möglich und jegliche Harmonisierung ausdrücklich ausgeschlossen. Im Gegensatz zu Artikel 165 sieht Artikel 168 Absatz 1 jedoch vor, dass „bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen [...] ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt [wird]“, und sorgt auf diese Weise für die systematische Berücksichtigung dieses Gesundheitsschutzniveaus bei allen Maßnahmen der Union.

Anders ausgedrückt kann die EU bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse gemäß Artikel 165 Absatz 1 AEUV die besonderen Merkmale des Sports berücksichtigen, um „zur Förderung der europäischen Dimension des Sports“ beizutragen, und es kann durchaus sein, dass sie dies tun müssen. Weniger klar ist jedoch, dass sie konstitutionell verpflichtet ist, der Dimension des Sports oder den besonderen Merkmalen des Sports Rechnung zu tragen, wenn es um nicht sportbezogene Rechtsvorschriften geht, die Auswirkungen auf den Sport haben könnten. Wenn diese Auslegung richtig ist, dann weicht der Artikel des Vertrags, der den Sport betrifft, erheblich von den horizontalen Klauseln im AEUV ab, die sich auf andere Befugnisse beziehen. Insbesondere ist die EU seit jeher verpflichtet, den Erfordernissen des Umweltschutzes Rechnung zu tragen, die nunmehr in Artikel 11 AEUV verankert sind, in dem es heißt: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen [...] einbezogen werden.“ Durch den AEUV wird bei allen EU-Maßnahmen verschiedenen anderen Erwägungen Rechnung getragen: In Titel II „Allgemein geltende Bestimmungen“ sind die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen<sup>44</sup>, die „Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes“<sup>45</sup>, die Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des „Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“<sup>46</sup> sowie „Erfordernisse des Verbraucherschutzes“<sup>47</sup> als Fragen aufgelistet, die es selbst bei der Rechtsetzung außerhalb dieser Bereiche zu berücksichtigen gilt.

---

<sup>43</sup> Siehe Artikel 5 EUV und Artikel 7 AEUV.

<sup>44</sup> Artikel 8 AEUV.

<sup>45</sup> Artikel 9 AEUV.

<sup>46</sup> Artikel 10 AEUV.

<sup>47</sup> Artikel 12 AEUV.

Demzufolge muss eine Binnenmarktmaßnahme, die nicht auf die Regelung des Umweltschutzes, der Gleichstellung der Geschlechter oder des Verbraucherschutzes abzielt, gemäß den Artikeln 8, 9, 10 und 12 AEUV trotzdem all diese Aspekte Rechnung tragen. Das ist sogar dann der Fall, wenn die betreffende Maßnahme nicht auf einer Gesetzgebungszuständigkeit zur Erreichung eines dieser in alle Politikbereiche einbezogenen Anliegen beruht, sondern ihre Rechtsgrundlage in der allgemein gehaltenen Befugnis gemäß Artikel 114 AEUV hat, Maßnahmen für die „Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes“ zu treffen. Es erscheint nicht wahrscheinlich, dass Artikel 165 AEUV eine ähnliche horizontale Anforderung beinhaltet, nach der bei Maßnahmen in anderen Bereichen der Sport oder gar die besonderen Merkmalen des Sports zu berücksichtigen sind. Zwar erscheint die Auslegung, dass direkte Maßnahmen auf EU-Ebene auf der Grundlage von Artikel 165 AEUV den besonderen Merkmalen des Sports Rechnung tragen müssen, angemessen, aber eine Beeinträchtigung der Gültigkeit von Rechtsvorschriften in anderen Bereichen aufgrund der Tatsache, dass deren Auswirkungen auf sportliche Aktivitäten nicht Rechnung getragen wird, ist eher unwahrscheinlich.

Das soll nicht heißen, dass der Sport bei Verfahren in anderen Bereichen nicht berücksichtigt werden kann, wird oder werden sollte. De facto ist genau dies bei einigen bemerkenswerten Initiativen der jüngsten Zeit der Fall, die gelegentlich darauf abstellen, bestimmte Folgen für den Sport auszuschließen.<sup>48</sup> Auch in der Rechtsprechung des EuGH sind die Interessen des Sports entscheidende Faktoren. Im Urteil *Bernard* bestätigte der Gerichtshof, dass die Erwähnung der Besonderheiten des Sports in Artikel 165 AEUV Argumente stützt, wonach diese Besonderheiten bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Beschränkung des Rechts auf Freizügigkeit zu berücksichtigen sind.<sup>49</sup> Allerdings geht Artikel 165 AEUV offenbar nicht so weit, eine konstitutionelle Pflicht zur entsprechenden Berücksichtigung durch einen Rechts- oder Verwaltungsakt aufzuerlegen. Zumindest im Urteil *Bernard* stärkt die Erwähnung der Besonderheiten des Sports lediglich die gerichtlichen Möglichkeiten, die bereits vor der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon offenstanden.

Die Möglichkeiten, Sportgremien einen weiten Spielraum einzuräumen, sind groß, auch wenn durch Artikel 165 AEUV keine konstitutionelle Verpflichtung dazu festgelegt wird. Der EU-Rechtsrahmen kann zweifellos auch jetzt schon vielen Vorgehensweisen im Bereich des Sports Rechnung tragen, sofern dies angemessen erscheint, selbst wenn die betreffenden Vorgehensweisen in anderen Bereichen angezweifelt werden könnten. Das beste Beispiel für eine Bestimmung, die ausdrücklich auf dieses Ziel abstellt, ist Erwägungsgrund 35 der Dienstleistungsrichtlinie, der Ausnahmen für Aktivitäten ermöglichen soll, die keinen Gewinnzweck verfolgen und dazu dienen, den Sport finanziell zu unterstützen.<sup>50</sup> Die meisten auf den Sport zugeschnittenen Regeln finden sich jedoch in der Rechtsprechung. Im Urteil *Walrave* unterschied der EuGH zwischen „Fragen von ausschließlich sportlichem Interesse“, die nichts mit wirtschaftlicher Betätigung zu tun haben, und jenen, die sich auf die wirtschaftliche Betätigung auswirken.<sup>51</sup> Im Urteil heißt es ferner, dass eine auf der

---

<sup>48</sup> Siehe zum Beispiel Erwägungsgrund 35 der Richtlinie 2006/123, nach dem für nicht gewinnorientierte Tätigkeiten zur Unterstützung des Amateursports Ausnahmeregelungen gelten sollten. Ein Gegenbeispiel sind die Rahmenbestimmungen über berufliche Qualifikationen und die unendliche Skilehrer-Saga, die sich über Jahrzehnte hinzieht und kürzlich mit der Rechtssache C-200/08 wieder aufgegriffen wurde.

<sup>49</sup> Rechtssache C-325/08, Randnr. 40.

<sup>50</sup> Siehe Erwägungsgrund 35 der Richtlinie 2006/123.

<sup>51</sup> *Walrave*, Randnr. 4. Wenngleich dies ursprünglich darauf hindeutete, dass nichtwirtschaftliche sportliche Betätigungen nicht unter den Geltungsbereich des Vertrages fallen und „nur insoweit dem Gemeinschaftsrecht [unterfallen], als sie einen Teil des Wirtschaftslebens [...] ausmachen“, ist bei den nachfolgenden Rechtssachen keine solche Abgrenzung festgelegt, d. h. wirtschaftliche Betätigungen werden einbezogen, ohne jedoch Auswirkungen auf nichtwirtschaftliche Betätigungen auszuschließen. Siehe hierzu zum Beispiel das Urteil *Bosman*.

Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung, die ansonsten in den Verträgen ausdrücklich verboten ist, für „die Aufstellung von Wettkampfmannschaften, etwa in der Form von Nationalmannschaften“, keine Bedeutung hat.<sup>52</sup> Obgleich die dem Sport in diesen beiden Auslegungen zugestandenen Ausnahmen seither durch die moderne Rechtsprechung in ihrem Umfang beschnitten wurden<sup>53</sup>, zeigt das Urteil *Walrave*, dass gerichtliche Wege für eine besondere Behandlung selbst in Ermangelung einer ausdrücklichen konstitutionellen Ausnahme für den Sport offenstehen können. Drei aktuelle Methoden gehen über die begrenzte Ausnahme im Urteil *Walrave* hinaus und machen es möglich, dass Praktiken im Sport auch ohne besondere Behandlung durch den Gesetzgeber einen sensiblen Umgang erfahren. Erstens fallen Vorschriften, die „zwangsläufig“ mit der ordnungsgemäßen Durchführung des Sports verbunden sind, unter Umständen nicht unter den EU-Vertrag. Zweitens können Vorschriften, die unter den EU-Vertrag fallen, weil sie eine Beschränkung der Freizügigkeit darstellen, sowohl unter Bezugnahme auf im Vertrag selbst enthaltene Gründe als auch anhand objektiver, vor dem EuGH entwickelter Begründungen gerechtfertigt sein. Das Wettbewerbsrecht und die Freizügigkeit bringen auch Begründungen mit sich, die in den Verträgen zu finden sind. Drittens kann der Rechtsrahmen in den Fällen, in denen er wenige sportspezifische Ausnahmen enthält, sensibel auf den Sport angewandt werden.

Bei der erstgenannten Methode wird rechtlich anerkannt, dass einige dem Sport „inhärente“ Verfahrensweisen nicht im Widerspruch zum EU-Recht stehen. Gemäß der Rechtsprechung des EuGH sind inhärente Regeln ausgenommen, da sie keine Beschränkung der Freizügigkeit oder des Wettbewerbs darstellen und demzufolge nicht unter die betreffenden Vertragsbestimmungen fallen. So vertrat der EuGH im Urteil *Deliège* die Auffassung, dass Auswahlkriterien zur Beschränkung der Zahl der Teilnehmer an einem Wettkampf notwendig mit der Durchführung hochrangigen Sports verbunden sind und daher rechtlich keine Beschränkung der Freizügigkeit darstellen.<sup>54</sup> Eine ähnliche Argumentation wurde im Urteil *Meca-Medina* angewandt, um zu erklären, warum Anti-Doping-Regelungen nicht de jure Wettbewerbsbeschränkungen im Sinne von Artikel 101 AEUV darstellen, selbst wenn sie de facto die Handlungsfreiheit der Sportler beschränken, sich bei Sportveranstaltungen mit Hilfe des Dopings dem Wettbewerb zu stellen.<sup>55</sup> Demzufolge könnte die Anerkennung des „inhärenten“ Charakters einer Vorgehensweise im Sport eine Methode darstellen, um die Auswirkungen des EU-Rechts, da wo es andernfalls gelten würde, auf ein Mindestmaß zu beschränken.<sup>56</sup>

Die zweite Methode, die von der modernen Rechtsprechung klar und deutlich unterstützt wird, schließt die Rechtfertigung von Regelungen ein, die normalerweise als Freizügigkeits- oder Wettbewerbsbeschränkungen eingestuft würden. Die Freizügigkeit und der Wettbewerb können unter Verweis auf im Vertrag genannte Rechtfertigungsgründe beschränkt werden. Was die Freizügigkeit betrifft, so umfassen diese unter anderem

---

<sup>52</sup> *Walrave*, Randnr. 8.

<sup>53</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache 13/76, *Donà / Mantero*, Slg. 1976, 1333, Randnr. 19. Zur Entwicklung der Ausnahmeregelung für den Sport siehe Parrish, R., und Miettinen, S., 2008, *The Sporting Exception in European Union Law*, Den Haag, TMC Asser Press, S. 73-101.

<sup>54</sup> *Deliège*, Randnr. 64.

<sup>55</sup> *Meca-Medina*, Randnrn. 42 und 45. Fällt eine Regel nicht in den Anwendungsbereich des Vertrags, so gilt dies wohl auch für jegliche Prüfung der Verhältnismäßigkeit. In dieser Hinsicht können sich Freizügigkeit und Wettbewerb unterscheiden: Während die Verhältnismäßigkeit im Urteil *Deliège* keine Rolle spielte, stellte der EuGH in der Rechtssache *Meca-Medina* ausdrücklich fest, dass die Unverhältnismäßigkeit der Anti-Doping-Regelung nicht erwiesen sei.

<sup>56</sup> Wenngleich es viele Ähnlichkeiten zwischen den „inhärenten“ Regelungen für die Freizügigkeit und für den Wettbewerb gibt, kann schlüssig nachgewiesen werden, dass bei deren Behandlung aus analytischer Sicht Unterschiede bestehen.

Ausnahmeregelungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Sicherheit<sup>57</sup> sowie eine Ausnahmeregelung für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung<sup>58</sup>. Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen können aus den in Artikel 101 Absatz 3 AEUV genannten wirtschaftlichen Gründen freigestellt werden: So können andernfalls verbotene Vereinbarungen „die unter angemessener Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen“ und angemessen sind, zugelassen werden. Neben den im Vertrag genannten Gründen hat der EuGH die Bezugnahme auf weitere, in einigen Fällen sportspezifische objektive Rechtfertigungsgründe anerkannt, die bei der Anwendung der normalen EU-Vorschriften auf den Sport Bestand haben. Es könnte argumentiert werden, dass der EuGH mit der Anerkennung und Ausarbeitung dieser Rechtfertigungsgründe gezeigt habe, dass er den besonderen Merkmalen des Sports Beachtung schenkt. Dies könnten im Wettbewerbsrecht Gründe dafür sein, dass eine Verhaltensweise keine Einschränkung im Sinne von Artikel 101 AEUV bzw. keinen Missbrauch im Sinne von Artikel 102 AEUV darstellt.<sup>59</sup> Darüber hinaus sind sie im Rahmen der im AEUV enthaltenen Bestimmungen über die Freizügigkeit eindeutig festgelegt.<sup>60</sup> Im Freizügigkeitsrecht der EU können Regelungen, die (im Gegensatz zu den „inhärenten“ Regelungen) Beschränkungen darstellen, gerechtfertigt sein, wenn sie verhältnismäßig sind und einem legitimen Zweck dienen.<sup>61</sup> Zu diesen legitimen Zwecken zählen zum Beispiel „die Zwecke [...], die darin bestehen, die Aufrechterhaltung eines Gleichgewichts zwischen den Vereinen unter Wahrung einer bestimmten Chancengleichheit und der Ungewissheit der Ergebnisse zu gewährleisten sowie die Einstellung und Ausbildung der jungen Spieler zu fördern“.<sup>62</sup> Es besteht jedoch kein Grund zu der Annahme, dass diese Liste erschöpfend ist und dass keine anderen objektiven Rechtfertigungsgründe geltend gemacht werden können. So wies der EuGH in der Rechtssache *Bernard* darauf hin, dass die besonderen Merkmale des Sports, von denen einige in Artikel 165 AEUV aufgelistet sind, sogar seine Auslegung der Verhältnismäßigkeit beeinflussen könnten, und zwar wenn es um die Frage geht, ob eine Vorgehensweise „geeignet ist, die Verwirklichung dieses Zwecks zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zu seiner Erreichung erforderlich ist“.<sup>63</sup> Allerdings müssen die Praktiken im Sport mit den allgemeinen Grundsätzen des EU-Rechts vereinbar sein, wenn sie in den Anwendungsbereich des Vertrags fallen. Daher ging es bei dem Urteil in der Rechtssache *Meca-Medina* nicht darum, ob es legitim ist, das Doping im Sport zu kontrollieren, sondern ob die bestehenden Regelungen zur Erreichung dieses Ziels verhältnismäßig sind. In Rechtssachen, die die Freizügigkeit betreffen, gelten für die objektiven Begründungen ähnliche Anforderungen: Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen Maßnahmen, die die Freizügigkeit zu Recht beschränken, nicht über das erforderliche Maß hinausgehen und müssen geeignet sein, die Verwirklichung der mit ihnen verfolgten Ziele zu gewährleisten.<sup>64</sup>

<sup>57</sup> Siehe zum Beispiel Artikel 45 Absätze 3 und 4 AEUV. Eine eingehende Prüfung dieser Artikel ist nicht Gegenstand dieser Studie.

<sup>58</sup> Im Zusammenhang mit einer selbstständigen Tätigkeit gilt eine ähnliche Ausnahmeregelung für Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind.

<sup>59</sup> Siehe zum Beispiel das Urteil *Meca-Medina*, Randnr. 45, wo im Zusammenhang mit Regelungen, die „dem ordnungsgemäßen Ablauf eines sportlichen Wettkampfs untrennbar verbunden“ sind, auf einen „legitimen Zweck“ verwiesen wird. Es gibt überzeugende konstitutionelle Gründe, die die schwierige Verbindung zwischen „inhärenten“ Regelungen und „legitimem Zweck“ erklären, die jedoch nicht Gegenstand dieser Studie sind.

<sup>60</sup> In Bezug auf Einzelpersonen, siehe die Verbote gemäß Artikel 21 AEUV (Unionsbürger), Artikel 45 AEUV (Arbeitnehmer), Artikel 49 AEUV (Niederlassung), Artikel 56 AEUV (Dienstleistungen) und Artikel 63 AEUV (Kapital) sowie Artikel 30-36 AEUV, die für Waren gelten.

<sup>61</sup> Siehe zum Beispiel *Gebhard*, Randnr. 37.

<sup>62</sup> *Bosman*, Randnr. 106.

<sup>63</sup> *Bernard*, Randnr. 40.

<sup>64</sup> Siehe im Allgemeinen *Gebhard*, Randnr. 37.

Drittens kann auch bei der Anwendung des Rechtsrahmens für den Binnenmarkt auf den Sport eine gewisse Sensibilität an den Tag gelegt werden. Beispiele hierfür sind unter anderem die Darstellung normaler Wettbewerbsentscheidungen als Fragen des Sports, die Anwendung der Freizügigkeitsregelungen auf ungewöhnliche Weise und in mindestens einem Fall der Erlass einer Entscheidung, die offensichtlich nicht dem Rahmen entspricht, auf dem sie beruht. In einigen Fällen wurde geltend gemacht, dass der normale Rahmen in ungewöhnlicher Weise auf sportbezogene Sachverhalte angewandt wurde. Das vielleicht beste Beispiel für die Sensibilität gegenüber den Interessen des Sports ist die Entscheidung der Kommission, die 3+2-Regel für den europäischen Fußball zu billigen, die anschließend in der Rechtssache *Bosman* erfolgreich angefochten wurde. In Bezug auf das Urteil *Delière* kann man einwenden, dass der sonst übliche Marktzugangstest ungewöhnlich permissiv auf Regelungen angewandt wurde, die den Zugang von Sportlern zu Sportwettkämpfen beschränken.<sup>65</sup> In der Rechtssache *Bosman* war offensichtlich sogar der Gerichtshof grundsätzlich offen für die Möglichkeit der Rechtfertigung einer direkten Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit mit Verweis auf Gründe, die nicht im Vertrag zu finden sind, obwohl die direkte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit normalerweise nur durch die im Vertrag enthaltenen eingeschränkten Gründe gerechtfertigt sein kann.<sup>66</sup> In einigen Entscheidungen wird behauptet, ohne dass eine entsprechende Analyse verfügbar wäre, dass eine bestimmte Vorgehensweise im Sport nicht im Widerspruch zum EU-Recht stehe. Ein erwähnenswertes Beispiel hierfür ist die nicht bekanntgegebene Entscheidung in der Rechtssache *Mouscron*, die eine Beschränkung betraf, nach der jeder Verein sein Heimspiel im eigenen Stadium auszutragen hat. In ihrer Pressemitteilung machte die Kommission geltend, dass diese Regelung durch das Gemeinschaftsrecht „keineswegs in Frage gestellt werde“<sup>67</sup>, obwohl die absichtliche Abschottung des Binnenmarktes im Allgemeinen als wettbewerbswidrige Handlung angesehen wird, für die es keine Rechtfertigung gibt. In einer Rede vor der Entscheidung der Kommission zur *UEFA Champions League* äußerte das für Wettbewerbspolitik zuständige Kommissionsmitglied, dass die gemeinsame Vermarktung gerechtfertigt sein könne, wenn sie zur Solidarität im Sport beitrage.<sup>68</sup> Die anschließende Entscheidung gab jedoch zu diesem Thema keine Auskunft und beruhte de facto auf der Anwendung der üblichen Wettbewerbsvorschriften.<sup>69</sup> Somit könnte man zumindest in diesen Fällen argumentieren, dass die Kommission und der Gerichtshof die gängigen Binnenmarktvorschriften in einer Weise auf den Sport angewandt haben, die zumindest den besonderen Erfordernissen des Sports Rechnung trägt. Aus der Prüfung der Art und Weise, in der das EU-Recht auf den Sport angewandt und den Erfordernissen des Sports angepasst wird, ergibt sich, dass bereits vor der Aufnahme der Zuständigkeit für den Sport in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine gewisse Sensibilität für die Erfordernisse des Sports zu verzeichnen war.

Wenn Artikel 165 AEUV weder verlangt, den Sport in das ordentliche Rechtsetzungsverfahren einzubeziehen, noch eine besondere Behandlung unterstützt, die über die erheblichen Zugeständnisse hinausgeht, die bereits vor dem Vertrag von Lissabon gemacht wurden, dann stellt sich die Frage, ob er die Regulierung des Sports durch andere im Vertrag enthaltene Rechtsgrundlagen ausschließt. Dem ersten Anschein nach weist

---

<sup>65</sup> Siehe auch Van den Bogaert, S., 2000, „The court of justice on the Tatami: Ippon, Wazari or Koka?“, *European Law Review* 554-563, S. 560-561.

<sup>66</sup> Die Randnrn. 131-135 des Urteils *Bosman* stehen im Gegensatz zur früheren und zur späteren Rechtsprechung in dieser Frage, siehe z. B. Rechtssache 352/85, *Bond van Adverteerders* u. a., Randnr. 32, und Rechtssache C-388/01, *Kommission / Italienische Republik*, Randnr. 19.

<sup>67</sup> Siehe „Die Kommission setzt klare Grenzen in Bezug auf die Anwendbarkeit der Wettbewerbsvorschriften auf den Sport“, Pressemitteilung IP/99/965, 9. Dezember 1999.

<sup>68</sup> Monti, M., 2001, „Competition and Sport, the Rules of the Game“, Rede anlässlich einer Konferenz zum sportpolitischen Handeln, 26.2.2001, Brüssel.

<sup>69</sup> Entscheidung 2003/778/EG, ABl. L 291 vom 8.11.2003, S. 25.

Artikel 165 Absatz 4 AEUV auf Grenzen hin: Aufgrund der Zuständigkeit für den Sport sind „Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ zu erlassen. Daraus ließe sich vielleicht ableiten, dass die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nicht harmonisiert werden dürfen, sofern sie den Sportbereich berühren. Wie jedoch eine Untersuchung bisheriger Harmonisierungsverbote und deren Behandlung durch den EuGH zeigt, bleiben andere Zuständigkeiten durch die Begrenzung einer sektorspezifischen Zuständigkeit, wie sie in Artikel 165 Absatz 4 AEUV zu finden ist, unberührt. Demzufolge können Maßnahmen zur Harmonisierung dieser Bereiche dennoch ergriffen werden, solange sie nominell auf eine andere Zuständigkeit aus dem Vertrag gegründet sind.

Trotz ähnlich lautender Harmonisierungsverbote in den Bereichen Sozialpolitik<sup>70</sup>, Bildung<sup>71</sup>, Berufsbildung<sup>72</sup>, Kultur<sup>73</sup> und Gesundheit<sup>74</sup> hat die EU in der Praxis eine Konvergenz der Rechtsvorschriften durch andere Rechtsgrundlagen erreicht. Im Urteil *Bosman* hat der Gerichtshof festgestellt, dass sich Parallelen zur Kultur (eine ergänzende Zuständigkeit ähnlich wie Artikel 165 AEUV) nicht auf die Anwendung der Binnenmarktvorschriften auf den Sport auswirken.<sup>75</sup> Beispielhaft für die überraschend eindeutige Rechtsprechung zu dieser Frage sind die Urteile zur *Tabakwerbung*. Diese zeigen, dass das in einem Artikel des Vertrags enthaltene Verbot einer Harmonisierung der Anwendung anderer Rechtsgrundlagen zu diesem Zweck wahrscheinlich nur sehr wenige oder gar keine Grenzen setzt. In der Rechtssache *Tabakwerbung II* wurde dem EuGH die Frage vorgelegt, ob Artikel 95 EG (jetzt Artikel 114 AEUV) für ein Verbot der Tabakwerbung herangezogen werden könne, obwohl Artikel 152 Absatz 4 EG (jetzt Artikel 155 Absatz 5 AEUV) ausdrücklich „jede Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ aus Gründen des Gesundheitsschutzes ausschließt. Der EuGH räumte ein, dass Gesundheitsschutzwägungen - trotz des Verbots von Harmonisierungsmaßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit<sup>76</sup> - bei der Harmonisierung der Rechtsvorschriften auf der Grundlage der allgemeinen Kompetenz zur Harmonisierung des Binnenmarktes<sup>77</sup> „maßgebliche Bedeutung“ zukommt. Er vertrat die Auffassung, dass zwar die Zuständigkeit für den Gesundheitsbereich nicht die Grundlage für ein Verbot der Tabakwerbung sein könne, da sie Harmonisierungsmaßnahmen ausdrücklich ausschließe, dass diese Beschränkung jedoch nur für die Zuständigkeit im Gesundheitsbereich gelte und demzufolge andere Kompetenzen, die den Erlass solcher Maßnahmen möglicherweise erlauben, nicht ausschließe. Es ist bemerkenswert, dass der EuGH zu dieser Einschätzung gelangte, obwohl der Gesetzgeber letztendlich dem Gesundheitsschutz dienen wollte, indem er Harmonisierungsmaßnahmen traf, die unter das Verbot fallen. Somit konnte durch die Wahrnehmung der Binnenmarktcompetenz die konstitutionelle Beschränkung für Gesundheitsschutzmaßnahmen erfolgreich umgangen werden. Solange die Maßnahmen tatsächlich zum Funktionieren des Binnenmarktes beitragen und die Bedingungen für die Wahrnehmung der allgemeinen Harmonisierungsbefugnis somit formal erfüllt waren, spielten die übrigen Gründe des Gesetzgebers keine Rolle. Wie die Generalanwältin Kokott die Rechtsprechung zum Verbot der Harmonisierung von Vorschriften über den Gesundheitsschutz später zusammenfasste, stellen diese Urteile fest, „dass die Rechtmäßigkeit einer vom Gesetzgeber erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein

---

<sup>70</sup> Artikel 137 Absatz 2 Buchstabe a EG.

<sup>71</sup> Artikel 137 Absatz 2 Buchstabe a EG.

<sup>72</sup> Artikel 150 Absatz 4 EG.

<sup>73</sup> Artikel 151 Absatz 5 EG.

<sup>74</sup> Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe c EG.

<sup>75</sup> *Bosman*, Randnr. 78.

<sup>76</sup> Siehe Rechtssache C-380/03, Bundesrepublik Deutschland / Europäisches Parlament und Rat (Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen), Randnr. 92.

<sup>77</sup> Artikel 95 EG, jetzt Artikel 114 AEUV.

könne, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist“<sup>78</sup>.

Artikel 165 Absatz 4 AEUV liest sich in Bezug auf das Harmonisierungsverbot ähnlich wie zuvor die Bestimmungen über die Zuständigkeit für den Gesundheitsbereich. Wenn der Ausschluss des Sports nicht erfolgreicher begründet wird als der Ausschluss der Harmonisierung mit Auswirkungen auf das Gesundheitswesen, dann erscheint es unwahrscheinlich, dass Artikel 165 Absatz 4 AEUV die Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit Auswirkungen auf den Sport verhindern wird, solange die betreffenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften formal auf einem anderen Artikel des Vertrags als Artikel 165 AEUV beruhen. So stellt Artikel 114 AEUV, der allgemeine Harmonisierungsmaßnahmen für ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes gestattet, kaum die einzige Rechtsgrundlage dar, die zur Regulierung des Sports herangezogen werden kann. Zum Beispiel kann die EU nach Maßgabe von Artikel 46 AEUV „durch Richtlinien oder Verordnungen alle erforderlichen Maßnahmen [treffen], um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer [...] herzustellen“. Auch wenn viele dieser Maßnahmen sich auf alle Arbeitnehmer erstrecken, so spricht konstitutionell nichts gegen Rechtsvorschriften, die im Rahmen eines bestimmten Sektors gelten. Demzufolge könnte Artikel 46 AEUV theoretisch dazu genutzt werden, Rechtsvorschriften zu erlassen, die die Freizügigkeit abhängig beschäftigter Sportler herstellen.

Auch wenn es unwahrscheinlich ist, dass Artikel 165 AEUV die Befugnisse, die sich in anderen Teilen der Verträge finden, spürbar einschränkt, sind doch die Befugnisse, die sich ausschließlich von Artikel 165 AEUV herleiten, klar begrenzt. Es sei darauf hingewiesen, dass ergänzend zu dem ausdrücklichen Harmonisierungsverbot gemäß Artikel 165 AEUV, Maßnahmen als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels „Fördermaßnahmen“ sind. Ein ähnlicher Wortlaut findet sich in den Vertragsbestimmungen über andere Unterstützungsbefugnisse.<sup>79</sup> Es ist nicht ganz klar, wo die Grenze zwischen einer konstitutionell zulässigen Fördermaßnahme und einer verbotenen Harmonisierungsmaßnahme liegt. In Anbetracht der nachsichtigen Haltung des Gerichtshofs in Bezug auf das vergleichbare Verbot für das Gesundheitswesen, ist die Frage, ob Artikel 165 AEUV harte gesetzliche Maßnahmen gestattet, offenbar eher akademischer Natur, da diese Maßnahmen aller Wahrscheinlichkeit nach mit Verweis auf andere Vertragsbestimmungen wie Artikel 114 AEUV gerechtfertigt werden könnten, auch wenn sie sich eindeutig auch auf den Sport erstrecken sollen.

Der Umgang des EuGH mit Artikel 165 AEUV in der Rechtssache *Bernard* stützt die Auffassung, wonach die neue Zuständigkeit für den Sport gemäß Artikel 165 AEUV entsprechenden Argumenten vielleicht zusätzliches Gewicht verleiht, allzu viele Rechtsmittel und Rechtsbehelfe über die bereits bekannten hinaus jedoch nicht erschlossen wurden. In dem einzigen zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Studie vorliegenden Urteil, das sich mit Artikel 165 AEUV befasste, nahm der EuGH eine eher herkömmliche Analyse der fraglichen innerstaatlichen Regelungen vor. Er stellte kurz fest, dass der Sport unter das Unionsrecht fällt<sup>80</sup>, und bestätigte, dass ein Sportler eine unselbständige Tätigkeit

---

<sup>78</sup> Rechtssache C-558/07, Randnr. 73, unter Hinweis auf die Rechtssache C-434/02 *Arnold André*, Slg. 2004, I-11825, Randnr. 46; Rechtssache C-210/03, *Swedish Match*, Slg. 2004, I-11893, Randnr. 48, sowie verbundene Rechtssachen C-154/04 und C-155/04, *Alliance for Natural Health* u. a., Slg. 2005, I-6451, Randnr. 52.

<sup>79</sup> Siehe zum Beispiel Artikel 149, 167, 168, 169 und 173 AEUV, die alle besagen, dass jegliche Harmonisierung ausgeschlossen ist. Es ist zu erwarten, dass in anderen Zusammenhängen auf die Tabakwerbsurteile zurückgegriffen wird.

<sup>80</sup> *Bernard*, Randnrn. 27-28.



ausübt, die unter Artikel 45 AEUV fällt<sup>81</sup>. Die innerstaatlichen Regelungen fallen ungeachtet ihrer Form, d. h. wenn sie zum Beispiel in Form eines Tarifvertrags vorliegen, unter den EU-Vertrag.<sup>82</sup> Die weiteren Erwägungen des Gerichtshofs beruhten auf orthodoxen Begründungen, mit denen der bewährte Grundsatz bekräftigt wurde, nach dem die Freizügigkeit nicht nur vor Diskriminierung, sondern auch vor innerstaatlichen Praktiken schützt, „die einen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats daran hindern oder davon abhalten, seinen Herkunftsstaat zu verlassen, um von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen“.<sup>83</sup> Der Gerichtshof stellte fest, dass nationale Bestimmungen eine Beeinträchtigung der Freiheit der Arbeitnehmer darstellen können, und nannte Rechtfertigungsgründe für solche Beeinträchtigungen. In diesem Zusammenhang berief sich der EuGH schließlich auf Artikel 165 AEUV. Selbst dann stellte sein Verweis keinen Versuch dar, eine besondere, andere Behandlung des Sports zu begründen, sondern bot lediglich weitere Unterstützung für Begründungen, die bereits vor den Vertragsreformen akzeptiert wurden.<sup>84</sup> Diese Begründung wurde letztendlich auf der Grundlage einer herkömmlichen Analyse abgelehnt. Wenngleich der Gerichtshof akzeptierte, dass eine Regelung für eine Ausbildungsentschädigung grundsätzlich eine gerechtfertigte Beschränkung der Freizügigkeit<sup>85</sup> darstellen kann, stellte er fest, dass sie in Anbetracht der Umstände des Falls nicht verhältnismäßig sein könne, da sie über das hinausgehe, was zum Ausgleich der tatsächlichen Ausbildungskosten erforderlich sei.<sup>86</sup> Somit wurden in der Rechtssache *Bernard* nicht die konstitutionellen Grenzen der neuen Zuständigkeit der EU für den Sport sondiert, und der Gerichtshof legte, indem er Artikel 165 AEUV lediglich als weitere Erwägung bei seiner herkömmlichen Analyse heranzog, kaum Gründe für die Annahme vor, dass die neue Zuständigkeit der EU für den Sport wesentliche Auswirkungen auf den bereits bestehenden Besitzstand in diesem Bereich hat. Während also Artikel 165 AEUV eine solide Grundlage für die Finanzierung sportlicher Aktivitäten bereitstellt, ermutigt er nicht zur Regelung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Sports und fordert auch keine Beschränkungen für eine solche Regelung. Die Anerkennung der besonderen Merkmale des Sports ist im Rahmen dieser Bestimmungen weiterhin möglich, auch wenn sie durch die Einführung von Artikel 165 AEUV nicht grundlegend geändert wurden.

---

<sup>81</sup> Bernard, Randnr. 29.

<sup>82</sup> Bernard, Randnrn. 30-32.

<sup>83</sup> Bernard, Randnr. 34.

<sup>84</sup> Bernard, Randnr. 40.

<sup>85</sup> Bernard, Randnr. 45.

<sup>86</sup> Bernard, Randnrn. 46-48.



## 4. DIE „BESONDEREN MERKMALE“, „FAIRNESS“ UND „OFFENHEIT“ IM KONTEXT DER EU-RECHTSVORSCHRIFTEN FÜR DIE FREIZÜGIGKEIT UND DEN FREIEN WETTBEWERB

Nicht alle in Kapitel 1 erörterten Regelungen der Führungsgremien des Sports zur Förderung der besonderen Merkmale des Sports wurden auf ihre Übereinstimmung mit den Anforderungen des EU-Rechts geprüft, vor allem was die Anforderungen im Zusammenhang mit der Freizügigkeit und dem freien Wettbewerb betrifft. Absatz 2 des Artikels 165 AEUV zielt unter anderem auf die Entwicklung der europäischen Dimension des Sports durch „Förderung der Fairness und der Offenheit von Sportwettkämpfen“ ab. In diesem Kapitel werden die möglichen Auswirkungen der Begriffe „Fairness“ und „Offenheit“ im Zusammenhang mit einer Reihe laufender Angelegenheiten im europäischen Sport erörtert.

### 4.1. Gemeinsamer Sportrechteverkauf

Der gemeinsame Verkauf von Medienrechten für Sportveranstaltungen ist eine gängige, wenngleich nicht allgemein geübte Geschäftspraxis im Bereich des Sports. Die gemeinsame Vermarktung wirft wettbewerbsrechtliche Bedenken auf, da sie einer horizontalen Beschränkung gemäß Artikel 101 Absatz 1 AEUV gleichkommt. Dennoch wird die gemeinsame Vermarktung mit der Begründung verteidigt, dass sie den Rechteinhabern eine Maximierung der Einnahmen ermögliche und somit eine Umverteilung des Wohlstands innerhalb des Sports erleichtere. Auf diese Weise wird sowohl die Entwicklung an der Basis als auch das sportliche Gleichgewicht gefördert. In einer Reihe von Wettbewerbsentscheidungen hat die Europäische Kommission die Auffassung vertreten, dass der gemeinsame Sportrechteverkauf nach europäischem Recht zulässig ist, während die Exklusivvergabe – d. h. die Vergabe der Rechte an ein einziges Rundfunkunternehmen – nicht zulässig ist.<sup>87</sup> So stellte die Kommission in der Sache *UEFA Champions League*<sup>88</sup> die Vereinbarung gemäß Artikel 101 Absatz 3 AEUV frei und kam zu dem Schluss, dass die neue Vermarktungsregelung durch Schaffung eines zentral vertriebenen wettbewerbsspezifischen Markenprodukts zu einer Verbesserung der Warenerzeugung und -verteilung führt, und dass die Verbraucher an dem entstehenden Gewinn beteiligt werden. Die gemeinsame Vermarktung durch die UEFA, so die Schlussfolgerung der Kommission, ist für die Verwirklichung dieser Vorteile unabdingbar und wird für einen wesentlichen Teil der betreffenden Medienrechte kaum zur Ausschaltung des Wettbewerbs führen. Die Kommission stellte mit Befriedigung fest, dass die Entbündelung der Rechte und ihre Aufteilung in mehrere separate Pakete mehr Rundfunkunternehmen die Möglichkeit geben dürfte, UEFA-Champions-League-Inhalte zu erwerben. Aus dieser Bewertung geht klar hervor, dass die Freistellungsentscheidung auf der Grundlage der in Artikel 101 Absatz 3 AEUV festgelegten wirtschaftlichen Kriterien für die Freistellung und nicht aus weitergehenden soziokulturellen Erwägungen getroffen wurde, unabhängig davon, ob diese im Vertrag verankert sind oder nicht. Artikel 165 AEUV ändert nichts daran, dass die Gründe für die Freistellung einer im Sport angewandten Vorgehensweise den in Artikel 101 Absatz 3 AEUV enthaltenen Freistellungskriterien entsprechen müssen. Die in Artikel 165 genannten „besonderen Merkmale des Sports“ können nicht als Begründung für die

---

<sup>87</sup> Entscheidung 2003/778/EG, *UEFA Champions League*, ABl. L 291 vom 8.11.2003, S. 25-55; Entscheidung 2005/396/EG, *Bundesliga*, ABl. L 134 vom 27.5.2005, S. 46; Sache COMP/38.173: Entscheidung der Kommission, *Football Association Premier League*, Az. K(2006) 868.

<sup>88</sup> Entscheidung 2003/778/EG, ABl. L 291 vom 8.11.2003, S. 25.

Freistellung einer Vorgehensweise angeführt werden, wenn die Freistellungskriterien von Artikel 101 Absatz 3 nicht erfüllt sind.<sup>89</sup>

## 4.2. Regeln, die das Training der Spieler vor Ort fördern sollen

In das UEFA-Reglement 2006/2007 wurden neue Zulassungskriterien aufgenommen. So ist vorgeschrieben, dass einige der 25 Plätze in der Mannschaft eines Vereins für „lokal ausgebildete Spieler“ reserviert sein müssen. Ein lokal ausgebildeter Spieler ist entweder ein „vom Verein ausgebildeter“ oder ein „vom Verband ausgebildeter“ Spieler, der für drei vollständige Spielzeiten, gleich, ob aufeinanderfolgend oder nicht, oder über einen Zeitraum von 36 Monaten zwischen seinem 15. und seinem 21. Lebensjahr bei seinem aktuellen Verein registriert war. Die Staatsangehörigkeit gehört nicht zu den Zulassungskriterien. Die UEFA macht gelten, dass diese Regelung erforderlich sei, um die Fairness bei europäischen Wettbewerben zu fördern, insbesondere in Bezug auf die Ausgewogenheit der Wettbewerbe sowie die Notwendigkeit, Bildung und Ausbildung junger Spieler zu fördern und nationale Mannschaften zu schützen. Vor dem Inkrafttreten von Artikel 165 AEUV erklärte die Europäische Kommission, dass die Regelung möglicherweise mit dem EU-Recht vereinbar ist, da sie - obwohl die Maßnahmen zu einer indirekten Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit führen – mit der Förderung der Ausbildung junger Spieler und Festigung der Ausgewogenheit der Wettbewerbe legitime Ziele verfolgt.<sup>90</sup> Folglich ändert das Inkrafttreten des AEUV nichts an dieser positiven Einschätzung.

Ebenso ändert Artikel 165 AEUV nichts an der negativen Einschätzung der von der FIFA vorgeschlagenen „6+5-Regel“ durch die Kommission. Diese Regel besagt, dass ein Verein ein Spiel mit mindestens sechs einheimischen Spielern beginnen muss, die für die Nationalmannschaft des Landes, in dem der betreffende Verein ansässig ist, spielberechtigt sind. Ebenso wie die UEFA mit ihrer Regelung zielt die FIFA darauf ab, durch die Wahrung des sportlichen und finanziellen Gleichgewichts zwischen den Vereinen, die Nachwuchsförderung, die Verbesserung der Qualität der Nationalmannschaften sowie die Stärkung der regionalen und nationalen Identifikation der Klubs und eine entsprechende Publikumsbindung die Fairness bei europäischen Sportwettkämpfen zu fördern.<sup>91</sup> Nach Auffassung der Kommission ist der Vorschlag nicht mit dem Freizügigkeitsrecht der EU vereinbar, da die Maßnahme zu einer direkten Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit führt. Artikel 165 AEUV bietet in Anbetracht der Beschränkung auf die in Artikel 45 AEUV genannten Vorbehaltsgründe - öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit - keinen Schutz vor dieser Art von diskriminierenden Handlungen.<sup>92</sup> Aufgrund des Fehlens einer horizontalen Klausel zwischen Artikel 165 und Artikel 45 AEUV erfordern sportspezifische Erwägungen, die auf den besonderen Merkmalen des Sports beruhen, keine Neuauslegung der in Artikel 45 genannten Vorbehaltsgründe. Anlässlich des 60. FIFA-Kongresses im Juni 2010 in Johannesburg wurde beschlossen, den Vorschlag für die „6+5-Regel“ zurückzuziehen.

---

<sup>89</sup> Es sei jedoch auf die Möglichkeit hingewiesen, dass eine solche Regelung mit der oben erörterten ordnungsgemäßen Organisation des Sports verbunden ist.

<sup>90</sup> Pressemitteilung der Kommission IP/08/807, „UEFA-Regelung zu ‚lokal ausgebildeten Spielern‘: Grundsatz des freien Personenverkehrs“, 28.5.2008.

<sup>91</sup> Siehe Bericht des Institute of European Affairs Report, „Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit der ‚6+5-Regel‘ mit europäischem Gemeinschaftsrecht“, 24.10.2008.

<sup>92</sup> Der Möglichkeit, dass der Gerichtshof im Bosman-Urteil vielleicht zu einer außerhalb des Vertrags liegenden objektiven Begründung solcher Regelungen, wie sie in Kapitel 2 erörtert wurden, aufgefordert haben kann, wurde nicht nachgegangen.

### 4.3. Reglement bezüglich Status und Transfer von Spielern<sup>93</sup>

Im Anschluss an das Urteil des EuGH in der Rechtssache *Bosman* wurde eine Einigung zwischen FIFA, UEFA und der Europäischen Kommission über das neugestaltete internationale System für den Transfer von Fußballspielern erzielt. Die Einigung erfolgte im März 2001 durch einen Schriftwechsel zwischen der Kommission und FIFA-Präsident Joseph S. Blatter.<sup>94</sup> Im Juli 2001 nahm das FIFA-Exekutivkomitee neue internationale Transferregeln entsprechend den grundlegenden Prinzipien vom März 2001 an, die anschließend abgeändert wurden. Das derzeitige Reglement wurde im Oktober 2009 veröffentlicht.<sup>95</sup>

Dieses Reglement enthält eine Reihe von Beschränkungen der Freizügigkeit von Spielern. Gerechtfertigt werden die Beschränkungen mit der Begründung, dass sie einen fairen Ausgleich der Interessen von Vereinen, Spielern und dem Spiel insgesamt begünstigen. So heißt es beispielsweise in Artikel 6: „Ein Spieler darf nur während einer von zwei vom zuständigen Verband pro Jahr festgelegten Perioden registriert werden.“ Im Urteil *Lehtonen* vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass eine Transferphase, obwohl sie tatsächlich einer Beschränkung gleichkomme, gerechtfertigt sein könne, da Transfers, die zu einem späten Zeitpunkt erfolgen, den sportlichen Wert einer Mannschaft im Verlauf der Meisterschaft erheblich verändern und so in der Folge auch den geordneten Ablauf der Meisterschaft insgesamt beeinträchtigen können.<sup>96</sup> Dementsprechend hat der EuGH bereits anerkannt, dass Transferphasen den fairen Wettbewerb fördern können, und vor diesem Hintergrund kann Artikel 165 AEUV keinen weitergehenden Schutz für solche Regelungen bieten.

Die Artikel 13-18 des FIFA-Reglements sollen die Stabilität der Verträge zwischen Profispielern und Vereinen fördern. Auch diese Bestimmungen enthalten offensichtlich eine Reihe von Beschränkungen, die die Freizügigkeit von Spielern beeinträchtigen, wie zum Beispiel die Bestimmung über die „Schutzzeit“ eines Spielervertrags und die Sanktionen, die gegen einen Spieler wegen eines Vertragsbruchs während der Schutzzeit verhängt werden können (Artikel 17). Diese Beschränkungen werden von der FIFA mit der Begründung gerechtfertigt, dass sie die Vertragsstabilität und die Jugendförderung begünstigen und dass sie die Mannschaftsbildung und die Mannschaftsbindung der Fans fördern. Artikel 20 besagt: „Frühere Vereine, die einen Spieler ausgebildet haben, erhalten in folgenden Fällen eine Ausbildungsentschädigung: 1) bei der Unterzeichnung des ersten Profivertrags durch den Spieler, 2) bei jedem Transfer bis zum Ende der Spielzeit, in der der Spieler 23 Jahre alt wird. Die Ausbildungsentschädigung wird geschuldet, unabhängig davon, ob der Transfer während *oder am Ende der Laufzeit des Vertrages* erfolgt.“ Wenngleich dieses System die Freizügigkeit von Spielern beschränken kann, sind die Bestimmungen möglicherweise durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, die Vereine zu Investitionen in die Nachwuchsförderung zu ermutigen. Im Urteil in der Rechtssache *Bernard*, der ersten Sportrechtssache des EuGH nach Inkrafttreten des AEUV wurde Artikel 165 AEUV herangezogen, um die Auffassung des Gerichtshofs zu stützen, dass Fußballvereine in Anbetracht der besonderen Merkmale des Sports von ihren ausgebildeten Nachwuchsspielern eine Ausbildungsentschädigung verlangen dürfen, wenn diese Spieler ihren ersten Profivertrag mit einem Verein eines anderen Mitgliedstaats schließen

<sup>93</sup> Artikel 13-18, Reglement der FIFA bezüglich Status und Transfer von Spielern, Oktober 2009.

<sup>94</sup> Schreiben von Mario Monti an Joseph S. Blatter, 5.3.2001, D/000258.

<sup>95</sup> Reglement der FIFA bezüglich Status und Transfer von Spielern, Juli 2001.

<sup>96</sup> Rechtssache C-176/96, *Lehtonen und Castors Braine ASBL / Fédération royale belge des sociétés de basket-ball ASBL (FRBSB)*, Slg. 2000, I-2681, Randnr. 54.

möchten.<sup>97</sup> Das Urteil *Bernard* ist von besonderer Relevanz, weil der Gerichtshof darin auf Artikel 165 verweist, was allerdings keine Abweichung von der herkömmlichen Behandlung des Sports durch den Gerichtshof bedeutet. In Randnr. 41 des Urteils bekräftigte der Gerichtshof seine erstmals in Randnr. 108 des Urteils *Bosman* geäußerte Auffassung, dass die Aussicht auf die Erlangung von Ausbildungsentschädigungen geeignet ist, die Fußballvereine zu ermutigen, nach Talenten zu suchen und für die Ausbildung junger Spieler zu sorgen. Artikel 165 schreibt dem Gerichtshof diese Einschätzung nicht zwingend vor, sondern wird lediglich herangezogen, um die seit langem bestehende Auffassung des Gerichtshofs zu bestätigen.

#### 4.4. Anti-Doping-Regelung

Im Urteil *Meca-Medina* prüfte der Gerichtshof eine Revisionsklage von zwei Schwimmern wegen einer gegen sie verhängten Dopingsanktion infolge eines positiv ausgefallenen Tests. Nachdem gegen die Schwimmer eine Sperre von vier Jahren verhängt worden war, die im Rechtsbehelfsverfahren auf zwei Jahre reduziert wurde, reichten die Schwimmer bei der Europäischen Kommission Beschwerde ein und machten einen Verstoß gegen das EU-Wettbewerbsrecht geltend. Die Behauptung, dass es sich um einen Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht handele, beruhte auf der Anschuldigung, dass die Festlegung der Toleranzschwelle eine zwischen dem IOC und den 27 bei diesem akkreditierten Laboren abgestimmte Verhaltensweise sei, dass der Schwellenwert unzureichend begründet sei und zum Ausschluss unschuldiger oder lediglich nachlässiger Athleten führen könne, und dass der wettbewerbswidrige Charakter dieser Schwelle dadurch verstärkt werde, dass die mit der schiedsrichterlichen Entscheidung von Streitfällen im Bereich des Sports betrauten Instanzen (wie das TAS) gegenüber dem IOC nicht hinlänglich unabhängig seien.

Die Kommission wies die Beschwerde mit der Begründung zurück, dass die streitigen Regelungen nicht in den Geltungsbereich des Vertrags fallen.<sup>98</sup> Das Gericht erster Instanz hat dem im Rechtsbehelfsverfahren weitgehend zugestimmt und festgestellt, dass die Anti-Doping-Regelung ausschließlich „...einer nichtwirtschaftlichen Dimension dieser sportlichen Betätigung [gilt], die deren Wesensgehalt ausmacht“.<sup>99</sup> In einem weiteren Rechtsbehelfsverfahren verwarf der EuGH diese Argumentation und stellte fest, dass „der bloße Umstand, dass eine Regelung rein sportlichen Charakters ist, nicht dazu [führt], dass derjenige, der die dieser Regelung unterliegende sportliche Tätigkeit ausübt, oder die Institution, die diese Regelung erlassen hat, nicht in den Geltungsbereich des EG-Vertrags fällt“.<sup>100</sup> Der Gerichtshof stellte zur Anwendbarkeit von Artikel 101 AEUV fest, dass „[...] der Gesamtzusammenhang, in dem der fragliche Beschluss zustande gekommen ist oder seine Wirkungen entfaltet, und insbesondere seine Zielsetzung zu würdigen [sind]. Weiter ist dann zu prüfen, ob die mit dem Beschluss verbundenen wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen notwendig mit der Verfolgung der genannten Ziele zusammenhängen [...][und ob sie im Hinblick auf diese Ziele verhältnismäßig sind.“<sup>101</sup>

Bezüglich des Zusammenhangs, in dem die Anti-Doping-Regelung erlassen wurde, führte der Gerichtshof aus, dass Maßnahmen zur Dopingbekämpfung das legitime Ziel haben, die Fairness, die Chancengleichheit der Sportler, ihre Gesundheit, die Ehrlichkeit und Objektivität des Wettkampfs sowie die ethischen Werte des Sports zu gewährleisten.<sup>102</sup> Die

---

<sup>97</sup> Rechtssache C-325/08, *Olympic Lyonnais / Bernard und Newcastle United*, Urteil vom 16. März 2010. Der Verweis auf Artikel 165 AEUV findet sich in Randnr. 40.

<sup>98</sup> COMP 38.158, *Meca-Medina und Majcen*, Entscheidung vom 1. August 2002.

<sup>99</sup> Rechtssache T-313/02, *Meca-Medina und Majcen / Kommission*, Slg. 2004, II-3291, Randnr. 45.

<sup>100</sup> Rechtssache C-519/04 P, *Meca-Medina und Majcen*, Slg. 2006, I-6991, Randnr. 27.

<sup>101</sup> *Meca-Medina* (EuGH), Randnr. 45.

<sup>102</sup> *Meca-Medina* (EuGH), Randnr. 42.

Anti-Doping-Regelung verstößt nicht gegen EU-Wettbewerbsrecht, denn sie ist „mit der Organisation und dem ordnungsgemäßen Ablauf eines sportlichen Wettkampfs untrennbar verbunden und dient gerade dazu, einen fairen Wettstreit zwischen den Sportlern zu gewährleisten“.<sup>103</sup> Das Gericht räumte jedoch ein, dass die im Rahmen der Anti-Doping-Regelung anwendbaren Sanktionen „negative Auswirkungen auf den Wettbewerb haben, denn sollten sich diese Sanktionen letztlich als unbegründet erweisen, könnten sie zum ungerechtfertigten Ausschluss eines Sportlers von Wettkämpfen führen und somit die Bedingungen für die Ausübung der fraglichen Tätigkeit verfälschen. Daraus folgt, dass die mit diesem Regelwerk auferlegten Beschränkungen nur dann nicht unter das Verbot des Artikels 81 Absatz 1 EGV [jetzt Artikel 101 AEUV] fallen, wenn sie auf das zum ordnungsgemäßen Funktionieren des sportlichen Wettkampfs Notwendige begrenzt sind.“<sup>104</sup> Somit unterliegt die Anti-Doping-Regelung einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Der Gerichtshof hat es bereits akzeptiert, dass Anti-Doping-Maßnahmen notwendig sind, um den fairen Ablauf von Sportwettkämpfen zu gewährleisten. Es ist unwahrscheinlich, dass Artikel 165 AEUV diese Einschätzung verbessern oder gar als ein Mittel zur Umgehung der Verhältnismäßigkeitsprüfung von Anti-Doping-Maßnahmen ausgelegt werden kann. De facto würde eine Nichtachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit seitens der Stellen, die Sanktionen wegen Dopingverstößen verhängen, dazu führen, dass die von den Sanktionen Betroffenen ihren Widerspruch auf die in Artikel 165 AEUV genannte Frage der „Fairness“ stützen würden.

#### **4.5. Regeln für die Abstellung von Spielern zugunsten der nationalen Verbände**

In der Rechtssache *Charleroi* (wegen der Verletzung des Spielers Oulmers) wurde der EuGH um eine Vorabentscheidung über die Abstellungsregel der FIFA und die Festlegung des internationalen Spielkalenders ersucht; Kläger war der belgische Fußballverein Charleroi und der G-14, ein Zusammenschluss führender Fußballvereine.<sup>105</sup> Die Sache wurde außergerichtlich beigelegt, indem man sich darauf einigte, dass die Vereine finanzielle Entschädigungen für das Stellen von Nationalspielern erhalten und dass die Organisationsstruktur der UEFA für eine stärkere Vertretung der Vereine geändert wird. Im Gegenzug stellte die UEFA sicher, dass der Zusammenschluss führender Fußballvereine G-14 aufgelöst und durch die neu gegründete European Club Association (ECA) ersetzt wird, der mehr Mitglieder angehören. Obwohl die Sache beigelegt wurde, ändert Artikel 165 AEUV nichts an der Grundlage, auf die der Gerichtshof seine Entscheidung gründet. In Bezug auf die Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts würde sich der Gerichtshof höchstwahrscheinlich an der in der Rechtssache *Meca-Medina* angewandten Methodik orientieren. Ebenso wie im Urteil *Bernard* würde Artikel 165 AEUV lediglich die Auffassung bestätigen, dass der Sport besondere Merkmale besitzt und dass eine bestimmte Form der Abstellung von Spielern und der Festlegung des internationalen Spielkalenders erforderlich ist, um die Tragfähigkeit des internationalen Sports sicherzustellen. Daher würde der Gerichtshof möglicherweise zu der Einschätzung gelangen, dass diese beiden Merkmale mit der Durchführung internationaler Fußballspiele verbunden sind und demzufolge nicht als Beschränkungen eingestuft werden können. Diese Einschätzung müsste allerdings einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit standhalten. Da man sich im Rahmen des bestehenden Systems nicht um Regelungen bemühte, die weniger restriktiv und demokratischer sind, dürfte dieses gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abgelehnt werden. So würden

---

<sup>103</sup> Meca-Medina (EuGH), Randnr. 45.

<sup>104</sup> Meca-Medina (EuGH), Randnr. 47.

<sup>105</sup> Rechtssache C-243/06 SA Sporting du Pays de Charleroi, G-14 Groupment des Clubs de Football Européens / Fédération Internationale de Football Association (FIFA) Ersuchen um Vorabentscheidung des Tribunal de Commerce de Charleroi vom 30. Mai 2006 ABl. C/212 vom 2.9.2006, S. 11. Auf Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 25. November 2008 aus dem Gerichtsregister gestrichen, ABl. C 69 vom 21.3.2009, S. 30.

sich die von der Regelung betroffenen Akteure bei deren Anfechtung auf die Frage der Fairness berufen.

#### **4.6. Lizenzierungsbedingungen, finanzielles Fairplay und Gehaltsobergrenzen**

Die Lizenzierung bezieht sich auf die von Sportverbänden oder –ligen festgelegten Mindestanforderungen, die Klubs erfüllen müssen, bevor sie an Wettkämpfen teilnehmen können. So beinhaltet beispielsweise das neue UEFA-Reglement zur Klublizenzierung und zum finanziellen Fairplay von 2010 eine Reihe von sportlichen, infrastrukturellen, personellen und administrativen sowie rechtlichen und finanziellen Kriterien. Ziel des neuen Reglements ist es, die Standards in allen Bereichen des europäischen Fußballs kontinuierlich zu fördern und zu verbessern und die Ausbildung und Betreuung junger Spieler in allen Klubs weiterhin zu priorisieren, eine angemessene Administration und Organisation des Klubs sicherzustellen, die Sportinfrastruktur der Klubs anzupassen, um Spielern, Zuschauern und Medienvertretern geeignete, gut ausgestattete sowie sichere Einrichtungen zu bieten, die Integrität und den reibungslosen Ablauf der UEFA-Klubwettbewerbe zu gewährleisten und die europaweite Entwicklung von Benchmarking-Verfahren für Klubs in Bezug auf finanzielle, sportliche, rechtliche, infrastrukturelle, personelle und administrative Kriterien zu ermöglichen.<sup>106</sup> Ferner enthält das Reglement von 2010 auch neue Anforderungen betreffend das finanzielle Fairplay, deren wichtigster Aspekt die „Break-even-Vorschrift“ ist. Diese Vorschrift gilt für die Jahresabschlüsse der 2012 endenden Berichtsperiode, die in der UEFA-Spielzeit 2013/2014 zu beurteilen sind. Danach müssen sich die relevanten Ausgaben während einer Berichtsperiode mit den relevanten Einnahmen decken. Wenn die relevanten Ausgaben eines Lizenznehmers während einer Berichtsperiode größer sind als die relevanten Einnahmen, dann weist der Klub ein Break-even-Defizit auf. Die annehmbare Abweichung beträgt 5 Mio. EUR. Dieses Niveau darf überschritten werden, wenn die Überschreitung vollständig durch Beiträge von Anteilseignern und/oder verbundenen Parteien gedeckt ist; derzeit liegt die Grenze bei höchstens 45 Mio. EUR. Mit den neuen Bestimmungen zum finanziellen Fairplay wird Folgendes bezweckt: die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit der Klubs verbessern sowie ihre Transparenz und Glaubwürdigkeit erhöhen; für eine angemessene Berücksichtigung des Gläubigerschutzes sorgen, indem sichergestellt wird, dass die Klubs ihren Verbindlichkeiten gegenüber Spielern, Sozialversicherungsträgern bzw. Steuerbehörden sowie anderen Vereinen fristgerecht nachkommen; für mehr Disziplin und Rationalität im finanziellen Bereich des Klubfußballs sorgen; Klubs dazu bringen, im Rahmen ihrer eigenen Einnahmen zu wirtschaften; verantwortungsvolles Ausgabenverhalten für den langfristigen Nutzen des Fußballs fördern und die Lebensfähigkeit und Nachhaltigkeit des europäischen Klubfußballs langfristig schützen.

Theoretisch kommen Lizenzierungsanforderungen dieser Art einer Marktzutrittsschranke gleich und unterliegen somit tendenziell den Bestimmungen der Artikel 101 und 102 AEUV. Traditionell beruhte der europäische Sport auf einem „offenen“ Modell, bei dem nicht finanzielle Kriterien, sondern sportliche Erfolge den Ausschlag für die Teilnahme an Wettkämpfen gaben. Gleichwohl werden mit der Klublizenzierung wichtige Ziele verfolgt, wobei Fragen der Fairness überragende Bedeutung zukommt. Während sich die Kommission und der Gerichtshof zur Anwendung von Lizenzvergaberegelungen erst noch eine Rechtsmeinung bilden müssen, könnten sie ermuntert werden, auf die Bezugnahme auf Fairness in Artikel 165 AEUV zu verweisen. Dennoch dürften die formalen Gründe für eine Entscheidung in dieser Sache in der Frage zu suchen sein, ob davon auszugehen ist, dass sich die Ziele der UEFA-Regelung aus einer in der Organisation von sportlichen

---

<sup>106</sup> UEFA-Reglement zur Klublizenzierung und zum finanziellen Fairplay, Ausgabe 2010.



Wettkämpfen liegenden Notwendigkeit ergeben. Wird unterstellt, dass diese Vorschriften nicht über das für das Erreichen dieser Ziele erforderliche Maß hinausgehen, könnte man annehmen, dass sie ohne Bezugnahme auf Artikel 165 AEUV nicht in den Geltungsbereich der den Wettbewerb betreffenden Bestimmungen des Vertrags fallen. Diese Sichtweise erhält zusätzlichen Auftrieb, wenn man den Ablauf der Verhandlungen über das Reglement mit Vertretern der Fußballklubs betrachtet.

Andererseits könnten sie in den Fällen, in denen nicht von „inhärenten“ Vorschriften ausgegangen werden kann, von der in Artikel 101 Absatz 3 AEUV festgelegten Ausnahme profitieren. Zweifellos würde die Kommission jede angefochtene Beschränkung anhand ihrer Besonderheiten beurteilen müssen statt von vornherein anzuerkennen, dass sämtliche Regeln, auf denen ein Lizenzvergabesystem beruht, mit dem EU-Recht vereinbar sind. Es muss auch daran erinnert werden, dass Artikel 165 AEUV nicht als Grundlage für eine Freistellung herangezogen werden kann. Der anzuwendende Ansatz ergibt sich ausschließlich aus Artikel 101 Absatz 3 AEUV.

Im Weißbuch Sport erkannte die Kommission an, dass „strenge Lizenzvergabesysteme für Profivereine auf europäischer und nationaler Ebene ein nützliches Instrument sind, um Good Governance im Sport zu fördern“.<sup>107</sup> Im Bericht Belet des Europäischen Parlaments wird die Bedeutung einer europäischen Lizenzregelung für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen in Europa in Anbetracht der Tatsache hervorgehoben, dass die Klubs durch die Teilnahme an der Champions League nicht mehr nur auf nationaler Ebene miteinander im Wettstreit stehen.<sup>108</sup> Der Verfasser des Berichts „Independent European Sport Review“ sprach sich ebenfalls für eine solche Regelung aus, unterstrich jedoch die Bedeutung einer gewissenhaften Durchsetzung.<sup>109</sup>

Denkbar wäre eine Entscheidung des europäischen Fußballs, die Kostenkontrolle durch Festlegung einer Gehaltsobergrenze zu verstärken. Die Vorstellung von einer Kappung der Gehälter im Fußball wurde in der Rechtssache *Bosman* erörtert. In seinen Ausführungen zu Alternativen zum umstrittenen System internationaler Spielertransfers bemerkte Generalanwalt Lenz: „... bestünde die Möglichkeit, für die von den Vereinen an die Spieler zu zahlenden Gehälter tarifvertraglich bestimmte Grenzen festzusetzen“.<sup>110</sup> Des Weiteren befand der Gerichtshof in der Rechtssache *Brentjens*, dass das Wettbewerbsrecht gegebenenfalls nicht auf Tarifverträge anzuwenden ist, wenn die Sozialpartner, die im Rahmen eines Ausschusses für den sozialen Dialog miteinander verhandeln, nachweisen, dass der Tarifvertrag eine Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen derjenigen bedeutet, auf die der Tarifvertrag Anwendung findet.<sup>111</sup> In Kapitel 4 dieser Studie heißt es, dass 2008 ein Ausschuss für den sozialen Dialog im Profifußball eingerichtet wurde. Bei einer starren Obergrenze („hard cap“) wird ein fester Betrag der Ausgaben aller Klubs festgelegt, während bei einer flexiblen Obergrenze („soft cap“) die Ausgaben einem Prozentsatz der Einnahmen entsprechen. Da eine Gehaltskappung den Handlungsspielraum von Klubs mit Blick auf die Einstellung von Spielern einschränkt, könnten die im Wettbewerbsrecht der EU vorgesehenen Verbote herangezogen werden. Kappungsgrenzen sind naturgemäß das Ergebnis von Absprachen und können einfach nur dazu dienen, den Vereinen die Möglichkeit zur Gewinnmaximierung sowie zur Kontrolle der

---

<sup>107</sup> Weißbuch Sport, S. 18.

<sup>108</sup> Europäisches Parlament (2007), Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Zukunft des Profifußballs in Europa, A6-0036/2007, 29. März. (Bericht Belet).

<sup>109</sup> Arnaut, J. L. (2006), Independent European Sport Review, S. 73. Abrufbar unter: [http://www.independentfootballreview.com/doc/Full\\_Report\\_EN.pdf](http://www.independentfootballreview.com/doc/Full_Report_EN.pdf).

<sup>110</sup> Rechtssache *Bosman*, Schlussanträge von Generalanwalt Carl Otto Lenz.

<sup>111</sup> Verbundene Rechtssachen C-115/97, C-116/97 und C-117/99, *Brentjens' Handelsonderneming BV / Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen*, Slg. 1999, I-6025.

Spielergehälter und zur Einflussnahme zu eröffnen. Vieles spricht jedoch für eine Gehaltsobergrenze als unerlässliche Voraussetzung für das wirtschaftliche Überleben von Mannschaften, die in der Liga gegeneinander antreten, wird doch so eine dem Wettbewerb dienliche Balance zwischen den Klubs gehalten und die Entwicklung junger Talente gefördert. Daher könnte der Entscheidung in der Rechtssache *Meca-Medina* zufolge eine Obergrenze aus dem Anwendungsbereich der Artikel 101 und 102 AEUV herausfallen, sofern die Maßnahme nicht über das für das Erreichen dieser Ziele erforderliche Maß hinausgeht.

Obwohl eine starre Grenze die unternehmerische Freiheit wesentlich stärker einschränkt als eine flexible Grenze, dürfte sie im Wettbewerbsrecht der EU wohl eher Anklang finden. Erklären lässt sich dies wie folgt: Eine flexible Grenze genügt möglicherweise nicht, um eine wettbewerbliche Schieflage auszugleichen, schränkt sie doch die Möglichkeiten kleiner Klubs zur Verbesserung ihrer Position unverhältnismäßig ein. Das liegt daran, dass größere Vereine weiterhin mehr für Löhne und Gehälter ausgeben und die bestehenden Einkommensungleichheiten zunehmen würden. Anders sieht es bei einer starren Grenze aus, die an eine pauschale Obergrenze der Ausgaben aller Klubs geknüpft ist und somit für mehr Chancengleichheit sorgt, wenn man unterstellt, dass alle Mannschaften den höchstzulässigen Betrag aufwenden. Nichtfinanzielle Variablen wie die Qualität der Trainingspläne erlangen dadurch größere Bedeutung. Während sich eine starre Grenze zweifellos förderlich auf den Wettbewerb auswirkt, kann eine flexible und somit für Unternehmen weniger restriktive Grenze zu einem strukturellen Ungleichgewicht innerhalb einer Liga führen. Aus diesen Gründen und in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Grenze festgelegt wird, dürfte eine starre Grenze eher als unerlässlich für die Gewährleistung der wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit von in der Liga miteinander im Wettstreit stehenden Teams erachtet werden, weil sie das wettbewerbliche Gleichgewicht zwischen den Vereinen wahrt und die Entwicklung junger Talente fördert. Daher besteht die Möglichkeit, dass eine starre Grenze nicht als Einschränkung im Sinne von Artikel 101 Absatz 1 AEUV betrachtet wird. Andererseits wäre denkbar, dass eine Gehaltsobergrenze die Ausnahmekriterien in Artikel 101 Absatz 3 AEUV erfüllt, auch wenn sich die Gründe für eine solche Festlegung aus dem Wortlaut von Artikel 101 Absatz 3 und nicht aus Artikel 165 AEUV ergeben.

Artikel 165 AEUV könnte bei möglichen Klagen gegen die Festsetzung einer Gehaltsobergrenze wegen Beschränkung der Freizügigkeit größeres Gewicht erlangen. Eine Begrenzung der Gehälter käme einer Beschränkung des Rechts von Spielern auf Freizügigkeit gleich, wenn am Erwerb interessierte Klubs aufgrund der Kappung an Neuzugängen gehindert würden. Unter diesen Umständen könnte eine Gehaltsobergrenze unter Berufung auf Artikel 45 AEUV angefochten werden. Da es sich um eine nicht diskriminierende Beschränkung handelt, würde die die Gehaltsobergrenze verfügende Stelle versuchen, diese mit dem Hinweis zu rechtfertigen, sie sei erforderlich, um das finanzielle Überleben der Klubs sicherzustellen, das wettbewerbliche Gleichgewicht zu wahren und die Ausbildung junger Spieler zu ermöglichen. In dieser Hinsicht würde diese Stelle die in Artikel 165 AEUV erwähnte „Fairness“ zitieren. Ebenso wie in der Rechtssache *Bernard* wird der Gerichtshof sein Urteil wohl eher nicht auf Artikel 165 stützen, könnte ihn aber zitieren, um seine Auffassung zu untermauern, dass der Sport aufgrund seiner besonderen Merkmale schützenswert ist.

#### **4.7. Spielervermittlerreglement**

Im jetzigen Spielervermittlerreglement der FIFA heißt es, dass Vereine und Spieler nur die Dienste von Spielervermittlern in Anspruch nehmen können, die durch die nationalen Verbände lizenziert wurden. Das für die Inanspruchnahme von nichtlizenzierten

Spielervermittlern geltende Verbot findet keine Anwendung, wenn es sich bei dem den Spieler vertretenden Vermittler um Elternteile, Geschwister oder den Ehepartner des betreffenden Spielers handelt oder der den Spieler vertretende Vermittler ein nach den in seinem Wohnsitzland geltenden Vorschriften rechtmäßig zugelassener Rechtsanwalt ist. Das Lizenzsystem und weitere potenziell restriktive Anforderungen, die Spielervermittlern auferlegt werden, könnten durchaus Aspekte des AEUV berühren; dies trifft insbesondere auf wettbewerbsrechtliche Belange und die Dienstleistungsfreiheit zu. Gegen das FIFA-Reglement war eine das Wettbewerbsrecht betreffende Klage eingereicht worden, die jedoch vom Gericht erster Instanz (GEI) und vom Gerichtshof abgewiesen wurde.<sup>112</sup> Insbesondere befand das Gericht erster Instanz, dass der Wettbewerb durch das Lizenzsystem nicht ausgeschaltet wird, da dieses eher zu einer Selektion in qualitativer Hinsicht als zu einer quantitativen Zugangsbeschränkung führt. Dies sei notwendig, um die Professionalität der Tätigkeit des Spielervermittlers zu fördern, vor allem weil die Karriere der Spieler kurz sei und sie geschützt werden müssten. Der Gerichtshof urteilte, dass die Rechtsetzungsbefugnis, die angesichts des fast völligen Fehlens nationaler Regelungen für Spielervermittler und des Fehlens einer berufsständischen Organisation der Spielervermittler von der FIFA ausgeübt wurde, gerechtfertigt war. Daher festigt das Urteil *Piau* die Auffassung, dass Artikel 165 AEUV keinen über den bereits vom Gerichtshof bestätigten Schutz der Regelungsbefugnis von Führungsgremien im Bereich des Spielervermittlerwesens hinausreichenden Schutz bedeutet.

Inzwischen räumt sogar die FIFA Fehler im derzeitigen Reglement ein. Kürzlich teilte sie mit, dass lediglich 20-30 % aller Transfers im Fußball durch lizenzierte Vermittler abgewickelt werden.<sup>113</sup> Beim FIFA-Kongress 2009 votierten die Mitgliedsverbände daher für „eine tiefgreifende Reform des Spielervermittlerwesens“.<sup>114</sup> Es wurde eine Arbeitsgruppe der FIFA-Kommission für Klubfußball eingesetzt, die über die Annahme des neuen Regelwerks berichten soll. Der Arbeitsgruppe gehören Vertreter der Internationalen Vereinigung der Profifußballer FIFPro sowie der Vereine und des FIFA-Rechtsdienstes an. Die neuen Regelungen werden das Reglement aus dem Jahr 2008 ablösen. Obwohl das neue Regelwerk zum Zeitpunkt der Arbeit an der Studie noch nicht veröffentlicht worden war, hat das Europäische Parlament seine Besorgnis geäußert, dass die Abschaffung des gegenwärtigen Lizenzsystems der FIFA für Spielervermittler ohne die Schaffung eines funktionierenden Alternativsystems keine angemessene Möglichkeit darstellt, die Probleme im Zusammenhang mit Spielervermittlern im Fußball zu lösen. Dementsprechend forderte das Parlament eine EU-Initiative zur Tätigkeit von Spielervermittlern.<sup>115</sup>

Die Chancen für Maßnahmen der EU in diesem Bereich wurden erstmals im Weißbuch Sport erörtert, in dem es hieß: „Die Kommission wird eine Folgenabschätzung durchführen, um einen Überblick über die Tätigkeit von Spieleragenten in der EU zu gewinnen, und prüfen, ob Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich sind, und die möglichen Optionen analysieren.“<sup>116</sup> Die Studie wurde von einem Konsortium europäischer Forschungsinstitute durchgeführt und Ende 2009 veröffentlicht.<sup>117</sup> In der Studie wird eine Art Selbstregulierung für Spielervermittler als bevorzugte Lösung vorgeschlagen. Zur Begründung wird ausgeführt, dass die von Sportverbänden beschlossenen Regeln den Besonderheiten der einzelnen Sportarten in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich am besten Rechnung tragen. In

<sup>112</sup> Rechtssache T-193/02, Laurent Piau / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 2005, II-209. Im Folgenden als „Urteil Piau, GEI“ bezeichnet.

<sup>113</sup> FIFA-Pressemitteilung (2009), FIFA Acts to Protect Core Values, 15.7.2009.

<sup>114</sup> FIFA-Pressemitteilung (2009), Das Spiel schützen, die Spieler schützen, die weltweite Führung des Fußballs stärken, 3.6.2009.

<sup>115</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zu Spielervermittlern im Sport, B7-0343/2010, 11.6.2010.

<sup>116</sup> Weißbuch Sport, Maßnahme 41.

<sup>117</sup> KEA, CDES und EOSE (2009), Studie über Sportbeauftragte in der Europäischen Union, von der Europäischen Kommission (Generaldirektion Bildung und Kultur) in Auftrag gegebene Studie.

diesem Zusammenhang wird in der Studie ein auf Prüfungen beruhendes Lizenzvergabesystem für die einzelnen Sportarten befürwortet. Allerdings müssten die Sportverbände bei der Ausgestaltung und Umsetzung dieser Regelungen von öffentlichen Stellen und insbesondere von der EU unterstützt werden. Dabei sollte die EU Aufgaben flankierender und koordinierender Art übernehmen und beispielsweise den Dialog auf europäischer Ebene erleichtern. Die Verfasser dieser Studie sprechen sich also nicht für die Annahme spezifischer Rechtsvorschriften auf EU-Ebene aus. Vielmehr sei angesichts der Tatsache, dass gerade einmal fünf Mitgliedstaaten spezifische Gesetze zur Regelung der Tätigkeit von Vermittlern erlassen haben und dass diese Gesetze keine offenkundigen Beschränkungen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit bewirken, eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht zu befürworten. Gleichwohl wird in der Studie eingeräumt, dass das Fehlen von Anhaltspunkten für Probleme mit dem derzeitigen Spielervermittlerreglement lediglich belegen, wie leicht Vermittler das Reglement umgehen können.

Die Frage, ob eine Regelung auf EU-Ebene wünschenswert ist, wurde von einigen Teilnehmern an der im Zuge der vorliegenden Studie durchgeführten Konsultation aufgegriffen. Wie in Kapitel 5 dargelegt, wird keine direkte EU-Regelung gefordert, sondern die Erleichterung und Koordinierung der Debatte und des Dialogs zwischen den Beteiligten. Artikel 165 AEUV kann EU-Maßnahmen dieser Art in diesem Bereich befördern, obwohl das Spielervermittlerreglement auch im Rahmen des sozialen Dialogs bzw. – sollte eine Rechtsvorschrift wünschenswert sein – der Binnenmarktkompetenz gemäß Artikel 114 AEUV behandelt werden kann.

#### **4.8. Maßnahmen zur Regulierung des Wettmarktes**

In vielen Mitgliedstaaten setzen Sportorganisationen mittlerweile massiv auf Wetten als Einnahmequelle. In einigen Ländern sind Wetten seit jeher Gegenstand staatlicher Monopole oder Konzessionen, die aufgrund von Urteilen, die der EuGH zur Freizügigkeit und zur Niederlassungsfreiheit von Wettveranstaltern erlassen hat, zunehmend unter Druck geraten sind. Die für Glücksspieldienste – darunter Anbieter von Sportglücksspielen – geltende Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit kann zu einer Gefahr für diese Systeme werden. Glücksspiele sind eine Dienstleistung wie jede andere Wirtschaftstätigkeit und daher einer konventionellen Freizügigkeitsprüfung zu unterziehen.<sup>118</sup> Einschränkungen, wie zum Beispiel staatliche Konzessionen, an denen einige Mitgliedstaaten festhalten, können entweder mit im Vertrag genannten Gründen oder mit sachlichen, vom EuGH anerkannten Begründungen gerechtfertigt werden.<sup>119</sup> Sportliche Erwägungen werden im Allgemeinen nicht zur Rechtfertigung derartiger Regelungen herangezogen. Vielmehr geht es bei Beschwerden häufiger um Fragen wie die Sittlichkeit von Wetten, Gefahr von Betrug und anderen Straftaten sowie weitere Aspekte, die Glücksspieldienste an den Rand der Legalität drängen und somit schnell den Ruf nach intensiver Regulierung und sogar staatlichen Monopolen laut werden lassen. Wurden Glücksspieldienste damit gerechtfertigt, dass der Sport auf die daraus erzielten Einnahmen angewiesen ist, hat der Gerichtshof ausgeführt, dass selbst eine Umverteilung aus so edlen Gründen sachlich keine Praxis rechtfertigen kann, die ansonsten im Widerspruch zum EU-Recht stehen würde.<sup>120</sup> Was Artikel 165 AEUV

---

<sup>118</sup> Beispiel mit Verweisen auf die umfangreiche Rechtsprechung zu Glücksspielen siehe Rechtssache C-203/08, Sporting Exchange Ltd / Minister van Justitie (im Folgenden „Betfair“), Urteil vom 3. Juni 2010, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 22-30.

<sup>119</sup> Betfair, Randnr. 26.

<sup>120</sup> Siehe Rechtssache C-258/08, Ladbrokes / Stichting de Nationale Sporttotalisator, Urteil vom 3. Juni 2010, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 8; in diesem Fall wurde zwar die Umverteilungsfunktion im Vorbringen angeführt, vom Gerichtshof aber nicht aufgegriffen, der dieses Vorbringen aus guten Gründen nicht in seine Urteilsbegründung aufnahm, hat er es seit dem Urteil in den

anbelangt, so dürfte es allenfalls für eine Fußnote in der langen Liste der gängigen Rechtsprechung zum Zusammenhang zwischen Sportvereinen und der rechtlichen Regelung von Wetten in den Mitgliedstaaten reichen. Während die Befugnis zum Schutz der seelischen Unversehrtheit von Sportlern als verdeckter Hinweis auf Korruption im Sport verstanden werden könnte, ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, inwiefern „Anreize“ (Bericht Belet), die knapp an der gemäß Artikel 165 Absatz 4 AEUV untersagten Harmonisierung vorbeigehen, spürbare Auswirkungen auf die Regulierung von Sportwetten haben könnten. In diesem Zusammenhang könnte der Hinweis auf die seelische Unversehrtheit von Sportlern jedoch Forderungen nach Heranziehung anderer diesbezüglicher Rechtsgrundlagen mehr Nachdruck verleihen. Beispielsweise könnte vorgebracht werden, dass das Funktionieren des Binnenmarktes für Glücksspieldienste ein gewisses Maß an Harmonisierung erfordert. Denkbar wäre, dass derartige Harmonisierungsmaßnahmen auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV ergriffen werden. In diesem Zusammenhang könnte ein weiterer, wenn nicht gar der entscheidende, Hinweis auf die in Artikel 165 Absatz 2 AEUV genannte seelische Unversehrtheit von Sportlern erfolgen. Obwohl die Korruption als solche zu den Bereichen gehört, in denen die EU jederzeit strafrechtliche Vorschriften gemäß Artikel 82 Absatz 1 AEUV erlassen kann, sofern eine Harmonisierungsmaßnahme erfolgt, könnte dann angeführt werden, dass sämtliche zivilrechtlichen Maßnahmen von strafrechtlichen Sanktionen flankiert sein müssen, die immer dann, wenn zivilrechtliche Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV erlassen werden, unter Berufung auf Artikel 83 Absatz 2 AEUV gerechtfertigt werden könnten. Auch wenn also Artikel 165 AEUV selbst nur einen begrenzten Handlungsspielraum bietet, könnten dessen Formulierungen dazu dienen, die Anwendung anderer Zuständigkeiten der EU mit Blick auf Ziele zu fördern, die aufgrund des alleinigen Verweises auf Artikel 165 nicht zulässig sind.

#### 4.9. Regeln zur Beschränkung der Beteiligung an Vereinen

Die Beteiligungsgesellschaft English National Investment Company (ENIC) wandte sich das UEFA-Reglement zur Beschränkung der Mehrfachbeteiligung an Fußballvereinen.<sup>121</sup> Die angefochtenen Regeln betrafen die Auflagen, die an UEFA-Klubwettbewerben teilnehmende Fußballvereine mit Blick auf die Beteiligung an Vereinen erfüllen müssen. Unterstehen zwei oder mehr Vereine derselben gemeinsamen Kontrolle, so darf nur ein Verein am gleichen UEFA-Klubwettbewerb teilnehmen. Damit soll die Ungewissheit des Ausgangs von Spielen gewährleistet und dafür Sorge getragen werden, dass die Öffentlichkeit ein positives Bild von der Integrität der UEFA-Klubwettbewerbe hat, wobei es darum geht, deren korrekten Ablauf sicherzustellen.<sup>122</sup> Das Vertrauen der Öffentlichkeit in Sportwettbewerbe könnte ausgehöhlt werden, wenn der Verdacht aufkommt, dass zwei gegeneinander antretende Vereine mit vergleichbaren Beteiligungsstrukturen Absprachen getroffen haben.

Die ENIC hatte bei der Kommission Beschwerde wegen erheblicher Beeinträchtigung durch diese Regel eingereicht und erklärt, zwei ihrer Vereine, nämlich AEK Athen und Slavia Prag, hätten sich für den UEFA-Cup qualifiziert, aber nach der UEFA-Regel könne nur eine Mannschaft am Wettbewerb teilnehmen.<sup>123</sup> Die unmittelbare Folge für die betroffenen Vereine liege auf der Hand. Im weiteren Kontext bedeute die Regel jedoch, dass Vereine

---

Rechtssachen C-275/92, HM Customs and Excise / Schindler, Slg. 1994, I-1039, Randnr. 60, und C-67/98, Zenatti, Slg. 1999, I-7289, Randnr. 36, doch durchgängig zurückgewiesen.

<sup>121</sup> COMP/37806: ENIC / UEFA, im Folgenden als „ENIC“ bezeichnet. Siehe Pressemitteilung der Kommission IP/02/942 vom 27. Juni 2002, „EU-Kommission stellt Verfahren ein: UEFA darf Mehrfachbeteiligungen an Fußballvereinen beschränken“.

<sup>122</sup> Die Vorträge mit Blick auf die Auswirkungen der Regel zur Integrität von Klubwettbewerben werden umfassend erörtert im Spruch des Sportschiedsgerichts (CAS) vom 20. August 1999 in der Sache CAS 98/200, AEK Athen und Slavia Prag / UEFA, im Folgenden „CAS 98/200“.

<sup>123</sup> Nach den UEFA-Kriterien durfte Slavia Prag am Wettbewerb teilnehmen, allerdings waren in der Spielzeit 1998/1999 aufgrund der vom CAS im Juli 1998 erlassenen einstweiligen Anordnung beide Teams zugelassen.

nur bedingt neue Investoren finden würden und Unternehmen nur in begrenztem Umfang entsprechende Investitionen bereitstellen könnten. Für kleine und mittlere Vereine habe dies zu Folge, dass Bemühungen um eine Verbesserung ihrer Position gegenüber größeren Klubs durch die Gewinnung von Investoren und damit letztlich Spielern beeinträchtigt werden könnten und dass sich dies wiederum negativ auf das wettbewerbliche Gleichgewicht im Fußball auswirken könnte. Diese Erwägungen, so die ENIC, würden ausreichen, um Artikel 81 EGV (jetzt Artikel 101 AEUV) heranzuziehen und einen Verstoß gegen diesen Artikel festzustellen. Darüber hinaus bemängelte die ENIC, die angefochtene Regel bewirke eine Wettbewerbsverzerrung und die UEFA habe sich von dem Wunsch leiten lassen, ihre monopolistische Kontrolle über den europäischen Fußballmarkt einschließlich der lukrativen Übertragungsrechte zu wahren. Der Erlass der Regel stelle daher einen Verstoß gegen Artikel 82 EGV (jetzt Artikel 102 AEUV) dar. Um eine etwaige Freistellung zu vermeiden, brachte die ENIC vor, dass die Annahme, eine Mehrfachbeteiligung erhöhe die Gefahr der Manipulation von Spielergebnissen oder erwecke einen entsprechenden Anschein, in keiner Weise belegt sei, und selbst dann, wenn es sich so verhielte, gebe es weniger restriktive Mittel, um dieses Ziel zu erreichen.<sup>124</sup>

Die Gründe für die Abweisung der ENIC-Beschwerde finden sich in den Ausführungen in Randnummer 97 des Urteils Wouters.<sup>125</sup> Nach Ansicht der Kommission handelte es sich bei der UEFA-Regel um einen Beschluss einer Unternehmensvereinigung, der theoretisch in den Geltungsbereich von Artikel 81 EGV (jetzt Artikel 101 AEUV) falle. Der Zweck der strittigen Regel habe jedoch nicht darin bestanden, den Wettbewerb zu verzerren, und die möglichen Auswirkungen auf Vereine und potenzielle Investoren würden sich aus der Existenz glaubwürdiger gesamteuropäischer Fußballwettbewerbe an sich ergeben. Zudem gehe die Maßnahme nicht über das zur Verwirklichung des legitimen Ziels – Gewährleistung der Ungewissheit des Spielausgangs und Schutz der Integrität der Wettbewerbe – erforderliche Maß hinaus. Daher könne die Regel nicht als Beschränkung betrachtet werden und falle folglich nicht unter die Artikel 81 und 82 EGV (jetzt Artikel 101 und 102 AEUV). Die Entscheidung in der Rechtssache ENIC stärkt demzufolge die Auffassung, dass Artikel 165 AEUV nicht herangezogen werden kann, um einen über den bereits bestehenden Schutz von integritätsbezogenen Vorschriften hinausgehenden Schutz zu bieten.

#### **4.10. Regeln zum Ausschluss ausländischer Staatsangehöriger von Sportwettkämpfen**

In einigen Sportarten ist der Ausschluss ausländischer Staatsangehöriger von Einzelwettkämpfen gängige Praxis. Im Weißbuch Sport verpflichtete sich die Kommission, eine Studie zu diesem Problem in Auftrag zu geben.<sup>126</sup> Der zu den Grundsätzen des EU-Rechts gehörende allgemeine Gleichheitssatz ist oftmals schwer mit diesen Praktiken im Sport vereinbar. Zudem steht er dem in Artikel 165 AEUV verankerten Grundsatz der „Offenheit“ entgegen. Nach Maßgabe des Gleichheitssatzes dürfen vergleichbare Sachverhalte nur dann unterschiedlich behandelt werden, wenn eine solche Differenzierung sachlich gerechtfertigt ist. Der Grundsatz der Gleichbehandlung findet konkret im Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit seinen Niederschlag, das in anderen Vertragsbestimmungen wie zum Beispiel Artikel 45 AEUV niedergelegt ist. Die Möglichkeit, diese Bestimmungen so anzuwenden, dass derartige Diskriminierungen ausgeschlossen sind, löst bei einigen Mitgliedstaaten und Sportorganisationen Bedenken aus, die um die Reinheit nationaler Wettbewerbe bangen. So wurde beispielsweise aus

---

<sup>124</sup> ENIC, Randnr. 15.

<sup>125</sup> ENIC, Randnr. 31.

<sup>126</sup> Im Weißbuch Sport verpflichtete sich die Kommission, die Lage betreffend „die Gleichbehandlung von ausländischen Staatsbürgern in Einzelsportwettkämpfen“ zu untersuchen. Bekanntmachung über vergebene Aufträge 2010/S 31-043484.

kulturellen Gründen vorgeschlagen, die Verleihung des Titels „Landesmeister“ Staatsangehörigen des Mitgliedstaats vorzubehalten, in dem der Wettbewerb stattfindet. Bedenken löst zudem die Vorstellung aus, dass Sportler die Möglichkeit erhalten, an den nationalen Meisterschaften mehrerer Länder teilzunehmen. Außerdem ist festzuhalten, dass die Regeln für die Zulassung zu internationalen Wettbewerben und Meisterschaften, die auf der Vertretung von Staaten (rechtliche Zugehörigkeit) beruhen, logischerweise ein (mit)bestimmender Faktor für die Staatsangehörigkeit von Sportlern bei Wettkämpfen auf nationaler Ebene sind, die sich für diese internationalen Wettbewerbe qualifizieren.

Zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie ist das Ausmaß diskriminierender Praktiken bei Einzelwettkämpfen unbekannt. Es gibt aber wohl Unterschiede. Die diskriminierenden Maßnahmen können beispielsweise den Zugang zu Sportarten, die Bedingungen mit Blick auf die tatsächliche Ausübung von Sportarten, die Ermittlung nationaler Rekorde sowie die Verleihung von Medaillen oder Titeln betreffen. Zutreffend ist auch, dass die Teilnahme von ausländischen Staatsbürgern an nationalen Meisterschaften in Sportarten mit direktem Ausscheiden bei Niederlage wie Tennis oder Fechten den Ausgang eines Wettkampfs stärker beeinflussen kann, als dies bei anderen Sportarten der Fall ist. Daher ist es schwierig, zum jetzigen Zeitpunkt allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen.

Gleichwohl gelten die üblichen Regeln für diskriminierende Praktiken. Daher werden die fraglichen Vorschriften in folgende Kategorien untergliedert: 1) Regeln, die sich aus den für die Organisation der Sportart charakteristischen Merkmalen ergeben und erforderlich sind, um die festgelegten Ziele zu erreichen, und die daher keine Beschränkung des EU-Rechts darstellen; 2) Regeln, die unmittelbar diskriminierend sind und aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sein müssen; 3) Regeln, die mittelbar diskriminierend oder nicht diskriminierend sind, aber gerechtfertigt sein können, solange sie verhältnismäßig sind und 4) Regeln, die diskriminierend sind und nicht gerechtfertigt werden können und demzufolge abgeschafft werden müssen. Diese Standardbewertung bleibt sowohl mit Blick auf das Vorbringen der „Fairness“ als auch hinsichtlich des Bestreitens der „Offenheit“ der Regeln von den Bestimmungen des Artikels 165 AEUV unberührt.

Zudem kann die Formulierung „[durch Förderung] der Fairness und der Offenheit von Sportwettkämpfen“ in Artikel 165 AEUV zusätzliche Anstöße für Bemühungen um die Beseitigung der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Amateursport geben. In dieser Hinsicht ist die Anwendung des Grundsatzes der sozialen Vergünstigung zu prüfen, der besagt, dass zugewanderte Arbeitnehmer in der EU die gleichen sozialen und steuerlichen Vorteile genießen wie inländische Arbeitnehmer. Der Gleichbehandlungsgrundsatz in Bezug auf soziale Vergünstigungen ergibt sich aus Artikel 7 Absatz 2 der Ratsverordnung 1612/68 vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft. Im Weißbuch Sport heißt es, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs das Recht auf Gleichbehandlung bei der Gewährung sozialer Vergünstigungen auf Studenten und nicht erwerbstätige Personen ausgedehnt hat, die rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat wohnhaft sind. Das Gericht hat das Recht von Unionsbürgern anerkannt, die rechtmäßig im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats wohnen, Gebrauch von Artikel 18 AEUV (Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit) zu machen, wenn sie sich in einer Situation befinden, die mit der von Staatsangehörigen identisch ist.

#### 4.11. Die Rechte von Drittstaatsangehörigen

In den Urteilen *Kolpak*, *Simutenkov* und *Kahveci* befasste sich der EuGH mit der Frage, inwieweit die Bestimmungen zum Diskriminierungsverbot in Assoziierungsabkommen, die zwischen der EU und Drittstaaten geschlossen wurden, Einzelpersonen aus diesen Staaten schützen.<sup>127</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs dürfen Sportler und Sportlerinnen aus Drittstaaten, die den Bestimmungen derartiger Abkommen unterliegen, im Hinblick auf Arbeitsbedingungen, Entlohnung oder Entlassung nicht benachteiligt werden, wenn sie im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats rechtmäßig beschäftigt sind. So war beispielsweise Igor Simutenkov aus Russland in Spanien rechtmäßig als Fußballspieler beschäftigt, wurde jedoch nicht als EU-Spieler eingestuft. Sein Antrag auf Änderung seines Status, d. h. Erteilung des Status eines EU-Staatsangehörigen, wurde mit der Begründung abgelehnt, dass die Regelung des spanischen Fußballverbandes die Erteilung entsprechender Lizenzen für Personen ausschließt, die nicht die Staatsangehörigkeit von Ländern haben, die die Europäische Union oder den Europäischen Wirtschaftsraum bilden. Da die Zahl der Spieler ohne Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten, die gleichzeitig aufgestellt werden konnten, in der *Primera División* auf drei für die Spielzeit 2000/2001 begrenzt war, erlitt Igor Simutenkov wegen seines fehlenden EU-Status zwangsläufig einen Nachteil. Daraufhin wurde der EuGH angerufen, der entschied, dass die einschlägige Bestimmung des Abkommens EU-Russland russische Sportlerinnen und Sportler vor Benachteiligungen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen, Entlohnung oder Entlassung schützt, wenn sie im Hoheitsgebiet der EU rechtmäßig beschäftigt sind. Die Entscheidungen des Gerichtshofs bieten nur denjenigen Schutz, die bereits eine Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt ausüben. Sie ändern nichts an den Einreisebestimmungen/Zugangsbedingungen für andere Staatsangehörige, denn diese werden unverändert von den Mitgliedstaaten festgelegt. Ähnliches gilt für die Freizügigkeit: Die Urteile bewirken nicht, dass Drittstaatsangehörige das Recht erhalten, sich frei zwischen den Mitgliedstaaten zu bewegen. Das Verbot diskriminierender Arbeitsbedingungen bezieht sich nur auf die Umstände, unter denen ausländische Staatsbürger bereits rechtmäßig in dem betreffenden Mitgliedstaat beschäftigt sind. Da die Einreisebestimmungen/Zugangsbedingungen für andere Staatsangehörige weiterhin Sache der Mitgliedstaaten sind, kann der Verweis auf die „Offenheit“ in Artikel 165 AEUV nicht dahin gehend ausgelegt werden, dass die Freizügigkeitsrechte ausländischer Staatsbürger über die bereits vom Gericht für zulässig erklärten Rechte hinausgehen.

#### 4.12. Regeln betreffend die nationale territoriale Bindung

Das Urteil in der Rechtssache *Bosman* führte zur Entstehung eines zweigeteilten europäischen Sportmarkts. Einerseits wurde der Markt für europäische Spieler liberalisiert, indem Berufssportlern umfassendere Freizügigkeitsrechte zugebilligt wurden. Andererseits wurden den Vereinen als Dienstleistungserbringern keine vergleichbaren Rechte eingeräumt. Dies hat zur Folge, dass zwar die Spieler in einem europäischen Binnenmarkt tätig sind, bei den Klubs aber eine Bindung an nationale Märkte fortbesteht. Die in Artikel 165 AEUV erwähnte „Offenheit“ europäischer Wettkämpfe kann daher angeführt werden, um nicht nur die Liberalisierung des Spielermarkts, sondern auch des sachlich relevanten Markts zu fördern, auf dem die Vereine tätig sind.

In der Sache *Mouscron* lehnte die Kommission die Anfechtung der „Heim- und Auswärtsregel“ der UEFA wegen angeblichen Verstoßes gegen Artikel 82 EGV (jetzt

---

<sup>127</sup> Rechtssache C-438/00, Deutscher Handballbund / Kolpak, Slg. 2003, I-4135. Rechtssache C-265/03, Simutenkov, Slg. 2005, I-2579. Rechtssache C-152/08, Real Sociedad de Fútbol SAD, Nihat Kahveci / Consejo Superior de Deportes, Real Federación Española de Fútbol.



Artikel 102 AEUV) ab.<sup>128</sup> In der Pressemitteilung zu der nicht veröffentlichten Entscheidung vertrat die Kommission die Auffassung, dabei handele es sich um eine rein sportliche Regel außerhalb des Anwendungsbereichs der Artikel 81 und 82 EGV (jetzt Artikel 101 und 102 AEUV).<sup>129</sup> In den Ausführungen zu dieser Rechtssache im Weißbuch Sport erklärte die Kommission, dass „die Organisation des Fußballs auf nationaler territorialer Basis nicht vom Gemeinschaftsrecht in Frage gestellt wird“, da die Regel hinsichtlich der Gewährleistung der Chancengleichheit unter den Vereinen für die Organisation nationaler und internationaler Wettbewerbe unverzichtbar sei und nicht über das Notwendige hinausgehe.<sup>130</sup> In der Rechtssache *Meca-Medina* erhob der Gerichtshof Einwände gegen den Begriff „rein sportliche Regel“. Allerdings eröffnet dieses Urteil nunmehr die Möglichkeit, dies als Regel zu formulieren, die „in der Natur“ der Organisation und ordnungsgemäßen Durchführung des Sports liegt, wengleich der Gerichtshof noch nicht entschieden hat, dass die Organisation des Sports auf nationaler Grundlage ein Ziel ist, das berechtigterweise über allen anderen grundlegenden politischen Zielen des EU-Rechts stehen sollte.

Die Entscheidung *Mouscron* betraf die vorübergehende Abwanderung eines Vereins in einen anderen Mitgliedstaat. In anderen Fällen wollten Klubs auf Dauer in einen anderen Mitgliedstaat wechseln, aber weiterhin in der heimischen Liga spielen. Bei dieser Sachlage kann bezweifelt werden, dass Regeln, die dies verhindern, einer Regel gleichkommen, die in der Natur der Erhaltung sportlicher Wettkämpfe auf nationaler Basis liegt. Denn immerhin würde der Klub weiter in derselben Liga spielen. Ungeachtet dessen wäre der Einfluss auf die Fußballliga des Aufnahmelandes ebenso zu berücksichtigen wie die Folgen für die Anhänger der Vereine, die für „Heimspiele“ ins Ausland reisen müssten.

Vorstellbar ist auch, dass große Klubs, die auf kleineren Märkten agieren, dauerhaft in eine Liga eines anderen größeren nationalen Verbands wechseln, aber dennoch in ihrem Herkunftsland bleiben wollen. Beispielsweise könnte ein niederländischer Verein Interesse daran haben, in der deutschen Bundesliga zu spielen. Die Liberalisierung des Spielermarktes schwächt in manchen Fällen die sportliche Kraft führender, sich auf kleineren Märkten bewegendere Mannschaften, wenn ihre talentiertesten Spieler auf größere Märkte abwandern. Ließe man den grenzüberschreitenden Wechsel von Vereinen zu, würde dies eindeutig die nationale Segmentierung des sachlich relevanten Marktes beeinträchtigen, auf dem der europäische Sport zum großen Teil beruht, zugleich aber das wettbewerbliche Gleichgewicht im europäischen Fußball dadurch stärken, dass größere Mannschaften aus kleineren Märkten wirksamer gegen jene Teams antreten dürften, die auf größeren Märkten tätig sind. Ist jedoch die Beibehaltung der Segmentierung nationaler Märkte als legitimes Ziel in Erwägung zu ziehen, könnten transparente und verhältnismäßige Regeln zur Aufrechterhaltung dieser Segmentierung bei der Verfolgung dieses Ziels als „in der Natur“ der Sache liegend betrachtet werden. Eine andere Möglichkeit könnte in der Freistellung von der nationalen Bindung gemäß Artikel 101 Absatz 3 AEUV bestehen, leistet dies doch einen Beitrag zum sportlichen Wettbewerb und nutzt den Verbrauchern in dem Sinne, dass der Verein an den Ort gebunden ist, in dem ein Großteil seiner Anhänger (Verbraucher) angesiedelt ist.

In Abhängigkeit von der Dauerhaftigkeit des Ortswechsels könnten sich Vereine in ihrer Funktion als potenzielle Dienstleistungserbringer auch auf die Artikel 49 und 56 AEUV berufen. Ebenso wie die Anwendung des Wettbewerbsrechts stellt eine Regel, die „in der

---

<sup>128</sup> Entscheidung der Kommission vom 9.12.1999, Rechtssache 36851, C.U. de Lille / UEFA (*Mouscron*), nicht veröffentlichte Entscheidung.

<sup>129</sup> Pressemitteilung der Kommission IP/99/965 vom 9. Dezember 1999, „Die Kommission setzt klare Grenzen in Bezug auf die Anwendbarkeit der Wettbewerbsvorschriften auf den Sport“.

Natur“ der Organisation des Sports liegt, keine „Beschränkung“ der Freizügigkeit dar. Jede Beschränkung<sup>131</sup> kann - solange sie verhältnismäßig ist - durch Verweis auf Ausnahmeregelungen im Vertrag oder auf sachliche Begründungen durch Gerichte gerechtfertigt sein.<sup>132</sup> Obwohl die territoriale Organisation des Sports im Freizügigkeitsrecht noch nicht ausdrücklich als sachliche Begründung anerkannt wurde, ist zumindest die Kommission bereit, entsprechende Argumente im Bereich des Wettbewerbsrechts in Erwägung zu ziehen. Allerdings ist unklar, ob Artikel 165 AEUV in der Tendenz zu einer solchen Schlussfolgerung führen sollte. Die Verweise auf die „europäische Dimension des Sports“<sup>133</sup> und auf die „Entwicklung der europäischen Dimension des Sports“<sup>134</sup> könnten in künftigen Urteilen durchaus dahingehend ausgelegt werden, dass die Segmentierung auf nationaler Grundlage zugunsten eines gesamteuropäischen Ansatzes, der nationalen Grenzen keine Bedeutung beimisst, abgeschafft werden muss. Untermuert wird diese Schlussfolgerung auch dadurch, dass derartige Unterteilungen bei der Betrachtung der Strukturen im Sport und der ehrenamtlichen Tätigkeiten im Sport als alternativer Schwerpunkt nicht anerkannt werden.

#### 4.13. Regeln zu den Auswahlkriterien

In der Rechtssache *Deliège* ersuchte das vorliegende belgische Gericht den EuGH zu prüfen, ob ein Verstoß gegen die Artikel 49, 81 und 82 EGV (jetzt Artikel 56, 101 und 102 AEUV) vorliegt, wenn ein Berufssportler oder Halbprofi oder ein Anwärter auf einen solchen Status im Besitz einer Genehmigung seines Verbandes sein muss, um an einem internationalen Wettkampf teilnehmen zu können, bei dem sich keine Nationalmannschaften gegenüberstehen.<sup>135</sup> Der Rechtsstreit entstand dadurch, dass eine Judosportlerin nicht für die Teilnahme am Internationalen Judoturnier 1996 in Paris ausgewählt wurde. Jeder teilnehmende nationale Verband durfte eine begrenzte Anzahl seiner Sportler unabhängig von deren Staatsangehörigkeit anmelden. Durch die Teilnahme am Turnier in Paris konnten die Judoka Punkte sammeln, von denen die Qualifikation für die Olympischen Spiele in Atlanta 1996 abhängen konnte. Christelle *Deliège* brachte vor, die an ihrer Stelle ausgewählten Judoka hätten schlechtere Ergebnisse als sie erzielt, und die Tatsache, dass sie nicht ausgewählt wurde, habe ihrer Karriere geschadet.

Der EuGH bestätigte, dass die Auswahlkriterien auf einer großen Zahl von Erwägungen – etwa der Art, der Organisation und der Finanzierung des betreffenden Sports –, die nichts mit der persönlichen Lage irgendeines Sportlers zu tun haben, beruhen.<sup>136</sup> Des Weiteren befand der Gerichtshof: „Es ist daher die natürliche Aufgabe der betroffenen Stellen [ ], geeignete Regeln aufzustellen und in Anwendung dieser Regeln eine Auswahl zu treffen“.<sup>137</sup> Dies ergebe sich daraus, dass die verantwortlichen Stellen, in diesem Fall der belgische Judoverband, „über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen“, um eine solche Beurteilung vorzunehmen, und dass dies „der Organisationsstruktur der meisten Sportarten [entspricht]“.<sup>138</sup>

---

<sup>130</sup> Europäische Kommission (2007), EU und Sport: Hintergrund und Kontext, Begleitdokument zum Weißbuch Sport, SEK(2007)0935, 11.7.2007, S. 80.

<sup>131</sup> Obwohl eine konventionelle Analyse - wie bereits an anderer Stelle dargelegt - sachliche Begründungen für nicht diskriminierende Beschränkungen erfordert, wird dieser Punkt in der Rechtsprechung zum Sport verschleiert.

<sup>132</sup> Rechtssache C-55/94, Gebhard, Randnr. 37.

<sup>133</sup> Artikel 165 Absatz 1 AEUV.

<sup>134</sup> Artikel 165 Absatz 2 AEUV.

<sup>135</sup> *Deliège*.

<sup>136</sup> *Deliège*, Randnr. 65.

<sup>137</sup> *Deliège*, Randnr. 67.

<sup>138</sup> *Deliège*, Randnr. 68.

Nach Auffassung des Gerichts schränken die Auswahlregeln für hochrangige internationale Turniere den Zugang zum Arbeitsmarkt nicht ein.<sup>139</sup> Daher konnte sich der Gerichtshof auf seine begründete/bewährte Unterscheidung zwischen Beschränkungen des Marktzugangs und Regeln, die nur auf Tätigkeiten nach dem Zugang anwendbar sind, stützen. Die Regulierung nach dem Zugang unterliege nicht dem Verbot der Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs gemäß Artikel 56, während sich aus dem Urteil *Bosman* ergebe, dass auf Marktzugangshindernisse die Bestimmungen des EG-Vertrags zur Freizügigkeit anwendbar sind. Im Fall *Deliège* könne daher von einer zweifelsfreien Anwendung der Unterscheidung zwischen Marktzugang und Markttätigkeit, d. h. zwischen nicht diskriminierenden „Hindernissen“, die begründet werden können, und jenen Hindernissen, die keiner Begründung bedürfen, ausgegangen werden. Diese Schlussfolgerung wäre unstrittig, wenn das Urteil mit Randnummer 62 geendet hätte.

Doch der Gerichtshof ging weiter. Er versuchte darzulegen, warum Regeln, die „mit der Durchführung eines hochrangigen internationalen Wettkampfes verbunden“ sind, aus rechtlicher Sicht auch dann keine Beschränkung der Freizügigkeit sind, wenn sie mit der Annahme bestimmter Auswahlkriterien einhergehen.<sup>140</sup> Das Gericht erachtete es für erforderlich festzustellen, dass das Auswahlsystem „auf einer großen Zahl von Erwägungen - etwa der Art, der Organisation und der Finanzierung des betreffenden Sports -, die nichts mit der persönlichen Lage irgendeines Sportlers zu tun haben, [beruht]“.<sup>141</sup> Da eine solche Regelung weder eine „Beschränkung“ noch ein „Hindernis“ darstelle, könne sie nicht Gegenstand einer Prüfung durch das Gericht sein. Eine Begrenzung der Anzahl der Teilnehmer, die ausgewählt werden konnten, stelle „als solche keine [ ] Beeinträchtigung des freien Dienstleistungsverkehrs dar, soweit sie zur Organisation eines solchen Wettkampfes erforderlich ist“.<sup>142</sup> Das Gericht führte keine Verhältnismäßigkeitsprüfung der Art durch, die bei Regeln erfolgen muss, die dem ersten Anschein nach als Hindernisse betrachtet werden. Somit ist klar, dass, sollte diese Überlegung in künftigen Rechtssachen zu Auswahlkriterien aufgegriffen werden, Artikel 165 AEUV für derartige Kriterien einen Schutz, der über das bereits vom Gerichtshof anerkannte Maß hinausgeht, nicht bieten kann.

#### 4.14. Regeln für die Zusammensetzung von Nationalmannschaften

Sportarten, die von Nationalmannschaften betrieben werden, spielen sowohl unter dem Gesichtspunkt der Beliebtheit bei den Zuschauern als auch aus der Warte ihrer kommerziellen Bedeutung für die zuständigen Stellen eine zentrale Rolle im europäischen Sport. Der EuGH erkennt den hohen Stellenwert des Schutzes von Sportarten, die von Nationalmannschaften ausgeübt werden, als berechtigtes Ziel an. Im Urteil *Walrave* befand das Gericht: „Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit spielt keine Rolle bei der Aufstellung von Wettkampfmannschaften, etwa in der Form von Nationalmannschaften, da es bei der Bildung dieser Mannschaften um Fragen geht, die ausschließlich von sportlichem Interesse sind und als solche nichts mit wirtschaftlicher Betätigung zu tun haben“.<sup>143</sup> Er entschied aber auch wie folgt: „Diese Beschränkung des Geltungsbereichs der fraglichen Vertragsartikel darf indessen nicht weiter gehen, als ihr Zweck dies erfordert“.<sup>144</sup> In der Rechtssache *Deliège* führte der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen Folgendes aus: „Die Wahrung der Interessen einer Nationalmannschaft stellt eine zwingende Notwendigkeit des Gemeinwohls dar, die ihrer Natur nach

---

<sup>139</sup> *Deliège*, Randnr. 61.

<sup>140</sup> *Deliège*, Randnr. 64.

<sup>141</sup> *Deliège*, Randnr. 65.

<sup>142</sup> *Deliège*, Randnr. 69.

<sup>143</sup> *Walrave*, Randnr. 8.

<sup>144</sup> *Walrave*, Randnr. 9.

Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zu rechtfertigen vermag“.<sup>145</sup> Folglich dürften die Verhältnismäßigkeitsregeln, die von den sportpolitischen Gremien zum Schutz von Sportarten aufgestellt werden, die von Nationalmannschaften betrieben werden, kaum als Verstoß gegen den AEUV betrachtet werden, und das Inkrafttreten von Artikel 165 bietet keinen zusätzlichen Schutz.

#### 4.15. Regeln zum Schutz von Sportverbänden vor Wettbewerb

Regeln, die Sportgremien mit besonderen Befugnissen ausstatten und sie so vor Wettbewerb schützen, können im Widerspruch zu mehreren Bestimmungen des Vertrags stehen. Die missbräuchliche Ausnutzung einer durch eine Regelungsfunktion erlangten beherrschenden Stellung kann einen Verstoß gegen Artikel 102 AEUV darstellen. Maßnahmen eines Mitgliedstaates, wie die Betrauung eines Wirtschaftsteilnehmers mit Regelungsaufgaben, können ebenfalls gegen die aus Artikel 106 AEUV erwachsende Verpflichtung des Staates verstoßen, von Eingriffen in den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt Abstand zu nehmen. In der Rechtssache *MOTOE* stellte der EuGH fest, dass in den Fällen, in denen ein Mitgliedstaat ein Sportgremium, das auch wirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, mit Regelungsbefugnissen betraut, diese Betrauung bewirken könnte, dass der Wirtschaftsteilnehmer seine daraus resultierende beherrschende Stellung missbraucht.<sup>146</sup> Die Übertragung besonderer Befugnisse als solche stehe unter diesen Umständen im Widerspruch zum Vertrag, es sei denn, diese Befugnisse unterliegen „Beschränkungen, Bindungen oder einer Kontrolle“.<sup>147</sup> Diese Anforderung gilt auch dann, wenn eindeutige Beweise für eine missbräuchliche Ausnutzung der beherrschenden Stellung fehlen. Eine Überprüfung erster Grundsätze, die dem Urteil *MOTOE* entnommen werden können, zeigt, dass wirtschaftliche Tätigkeiten und Regelungsaufgaben nur unter sehr großen Schwierigkeiten so miteinander verknüpft werden können, dass nicht nur tatsächlicher Missbrauch, sondern auch die Gefahr des Missbrauchs ausgeschlossen sind.<sup>148</sup>

Da klare Vorgaben zu den Bedingungen für derartige Regelungen fehlen, ist den sportpolitischen Gremien mit einer Trennung der Aufgabenbereiche am besten gedient, wie dies übrigens auch eine Auflage im Vergleich im Formel 1/FIA-Fall war.<sup>149</sup> Artikel 165 AEUV dürfte mit Blick auf die Zulässigkeit der im Urteil *MOTOE* in Frage gestellten Regelungen kaum eine nennenswerte Wirkung entfalten. Obwohl es sich angesichts der Art der Organisation des Sports in der EU tatsächlich um eine Maßnahme der Union handeln könnte, die auf „die Entwicklung der europäischen Dimension des Sports durch Förderung der Fairness und der Offenheit von Sportwettkämpfen und der Zusammenarbeit zwischen den für den Sport verantwortlichen Organisationen“ abstellt und demzufolge gemäß Artikel 165 Absatz 2 zulässig ist, können entsprechende Bemühungen dadurch beeinträchtigt werden, dass dafür in Artikel 165 Absatz 4 nur begrenzte Möglichkeiten vorgesehen sind. Regeln zur Governance im Sport, die die Rechtmäßigkeit von Vereinbarungen nach dem *MOTOE*-Muster entweder bestätigen oder verneinen, können daher nichts weiter als Harmonisierungsmaßnahmen der laut Artikel 165 Absatz 4 ausdrücklich verbotenen Art sein. Wenn also die EU-Rechtsvorschriften über den durch das Urteil *MOTOE* gesetzten Rahmen hinausreichen sollen, ist dies nur möglich, indem Rechtsvorschriften trotz und nicht im Ergebnis der Einführung von Artikel 165 AEUV angenommen werden.

---

<sup>145</sup> Delière, Randnr. 84.

<sup>146</sup> Rechtssache C-49/07, *MOTOE*, Slg. Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 1. Juli 2008.

<sup>147</sup> *MOTOE*, Randnr. 52.

<sup>148</sup> Näheres dazu siehe: Miettinen, S., (2008), „Policing the boundaries between regulation and commercial exploitation: lessons from the *MOTOE* case“, 3-4 *International Sports Law Journal*, S. 11-18.

<sup>149</sup> Siehe Anmeldung von Vereinbarungen im Zusammenhang mit der FIA-Formel-1-Weltmeisterschaft durch FIA/FOA, COMP/36.776.

## 5. DIE POLITISCHE DIMENSION DER NEUEN EU-ZUSTÄNDIGKEIT FÜR DEN SPORT

Bislang ging es in dieser Studie hauptsächlich um eine rechtliche Analyse der Auswirkungen von Artikel 165 AEUV. Da jedoch die neuen Vertragsbestimmungen die Anwendung des EU-Rechts im Sportbereich nur in geringem Maße beeinflussen, besteht die eigentliche Neuerung aufgrund von Artikel 165 AEUV darin, dass erstmals die Aufstellung einer unmittelbar fördernden und ergänzenden Politik im Bereich Sport ermöglicht wird. Die Einflussnahme des europäischen Rechts auf den Sport während der letzten beiden Jahrzehnte war eine „indirekte EU-Sportpolitik“<sup>150</sup>, doch wegen der fehlenden Rechtsgrundlage im Vertrag war jeder Versuch hinfällig, einen kohärenten Ansatz für den Sportbereich zu planen, der auf genau definierten und gründlich recherchierten Maßnahmeschwerpunkten, Zielsetzungen und Politikinstrumenten basierte und für den entsprechende Mittel im Haushalt eingestellt wurden. Um Vorwürfen zu entgehen, sie handele außerhalb ihrer Befugnisse, verknüpfte die EU ihre sportbezogenen Förderprogramme mit vorhandenen Zuständigkeiten im Vertrag, z. B. mit der Bildungspolitik. Die neue Zuständigkeit für den Sport gemäß Artikel 165 gestattet der EU eine unmittelbare Förderung des Sports, ohne dass sie dieses Vorgehen mit einem Verweis auf andere vertragsgemäße Zuständigkeiten rechtfertigen muss. Mit dem Inkrafttreten des AEUV eröffnet sich den Organen der EU ein breites Spektrum von Möglichkeiten, unter anderem Förderprogramme für die soziale Eingliederung, Gesundheitsförderung, allgemeine und berufliche Bildung, ehrenamtliche Tätigkeiten, Dopingbekämpfung, den Schutz von Minderjährigen, die Bekämpfung von Gewalt und Korruption im Sport, die Förderung eines guten sportpolitischen Handelns und die Unterstützung des Aufbaus einer gut erforschten Informationsbasis für aktuelle Themen des Sports. Diese und andere potenzielle Aktionsbereiche werden nachfolgend erörtert. In diesem Kapitel soll untersucht werden, welche Bereiche bei der Umsetzung der Politik gemäß Artikel 165 AEUV im Mittelpunkt des Interesses stehen. Die umfassende Berücksichtigung des Sports in anderen EU-Politikbereichen war eine der Zielsetzungen des Weißbuchs Sport<sup>151</sup> der Kommission, wobei der neue Artikel hier entsprechende Impulse geben könnte, jedoch verpflichtet er, wie bereits erläutert, nicht dazu. Die Analyse der politischen Aspekte von Artikel 165 erfolgt anhand der strategischen Ziele, die in der Formulierung des Artikels selbst enthalten sind und sich gleichzeitig einschränkend auf die Analyse auswirken.

### 5.1. EU-Sportpolitik berücksichtigt „auf freiwilligem Engagement basierende Strukturen“ sowie die „soziale und pädagogische Funktion“ des Sports

In Artikel 165 Absatz 1 sind die freiwilligen Strukturen sowie die sozialen und pädagogischen Funktionen des Sports ausdrücklich erwähnt. Diese drei Elemente werden in der Regel mit dem Breitensport in Verbindung gebracht. Allerdings sollte bei den einschlägigen Maßnahmen auch der Beitrag des Profisports zur gesellschaftlichen Rolle des Sports berücksichtigt werden, der im Weißbuch Sport anerkannt wurde.<sup>152</sup> Die Förderung der Freiwilligentätigkeit im Sport wird hauptsächlich aus zwei Gründen als eine vorrangige Aufgabe angesehen. Erstens sind die Freiwilligen für die Sportbewegung unverzichtbar, arbeiten doch beispielsweise in Österreich 86 % aller im Sportbereich Beschäftigten auf

---

<sup>150</sup> Tokarski, W., Steinbach, D., Petry, K. und Jesse, B. (Hrsg.) (2004), *Two Players, One Goal*, Oxford: Meyer and Meyer Sport.

<sup>151</sup> Europäische Kommission (2007), *The White Paper on Sport: Frequently Asked Questions*. MEMO/07/290, 11. Juli 2007, S. 2.

<sup>152</sup> Weißbuch Sport, S. 3.

freiwilliger Basis (nur 14 % sind bezahlte Mitarbeiter), in Frankreich sind es 80 %.<sup>153</sup> Zweitens wird die Freiwilligentätigkeit im Sport oftmals als eine Möglichkeit angesehen, durch Sozialkapital gesellschaftliche Integration zu erreichen, wie es die von der Europäischen Kommission eingesetzte Gruppe unabhängiger Sachverständiger in ihrem Bericht hervorhob.<sup>154</sup>

Freiwilligentätigkeit ist hauptsächlich ein lokales oder nationales Phänomen, und viele der Hindernisse, mit denen sich Freiwillige und Sportorganisationen konfrontiert sehen, haben ihre Ursache auch auf lokaler und nationaler Ebene.<sup>155</sup> Zudem ist die freiwillige Arbeit in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt. „Während manche EU-Mitgliedstaaten über eine lange Tradition des freiwilligen Engagements und einen gut entwickelten Freiwilligensektor verfügen, ist dieser Sektor in anderen Mitgliedstaaten erst im Entstehen begriffen oder kaum entwickelt.“<sup>156</sup> Vor jeder Entscheidung in diesem Bereich muss eine detaillierte Wissensgrundlage vorhanden sein, die eine Analyse der Freiwilligentätigkeit in der Europäischen Union ermöglicht. Eine jüngst von der Kommission in Auftrag gegebene Studie ist hier ein guter Ausgangspunkt, jedoch sollten ein weiterer Erkenntnisgewinn und entsprechende Forschungen auch künftig von prioritärer Bedeutung sein. Ebenso vorrangig sind die vergleichende Forschung und der Austausch von bewährten Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten, jedoch könnte es auch ratsam sein, die Freiwilligenstrukturen im Sportbereich mit denen in anderen Sektoren zu vergleichen.

Die Studie zur Freiwilligentätigkeit belegt eine Besorgnis erregende Tendenz, nämlich die Zunahme des Durchschnittsalters der ehrenamtlich Beschäftigten im europäischen Sport, da junge Menschen für eine Mitarbeit nur schwer zu gewinnen sind. Es besteht eine Diskrepanz zwischen den Erfordernissen der Freiwilligenorganisationen und den Wünschen und Vorstellungen der neuen Generationen, aus denen sich künftig die Freiwilligen rekrutieren müssten. Jüngere Menschen möchten sich eher kurzfristig ehrenamtlich engagieren und keine langfristigen Verpflichtungen eingehen. Durch die starke Abhängigkeit der Sportorganisationen von der Freiwilligentätigkeit wird diese zudem professionalisiert. Die Organisationen verlangen sehr spezielle Kompetenzen und Fertigkeiten von ihren freiwilligen Mitarbeitern, die sich jedoch diesen Anforderungen nicht gewachsen fühlen. Zur Förderung des freiwilligen Engagements ist daher ein zweigleisiger Ansatz angeraten. So kommt es einerseits darauf an, für Freiwillige und für Organisationen, die Freiwilligenprogramme entwickeln wollen, die rechtlichen und bürokratischen Hindernisse abzubauen. Eine denkbare Vorgehensweise wäre die Annahme von Empfehlungen nach sorgfältigen Untersuchungen und Forschungen. Zum anderen ist eine „positive Politik“ zu empfehlen, durch die die Freiwilligentätigkeit gefördert und honoriert wird. Hier sind aktive Programme wie etwa „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ oder „Jugend in Aktion“ in Betracht zu ziehen. Artikel 165 AEUV eröffnet die Möglichkeit der Schaffung positiver Anreize für die Ausgestaltung der Freiwilligentätigkeit im Sport. Dabei könnte es sich um ein spezifisches Finanzierungsprogramm (oder einen Schwerpunktbereich im Rahmen eines umfassenderen Sportprogramms), aber auch um Leitlinien und Empfehlungen der Kommission handeln, sofern diese vom Rat angefordert werden. Parallel dazu können NRO im Sportbereich Anreize schaffen, indem sie ihre Regelungen aufeinander abstimmen und die Mobilität der Freiwilligen zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern statt zu behindern. In Anbetracht der Schwierigkeiten bei der

---

<sup>153</sup> Studie „Volunteering in the European Union“ (2010), Bericht für die GD EAC, vorgelegt von GHK, S. 6. Abrufbar unter

<http://ec.europa.eu/citizenship/eyv2011/doc/Volunteering%20in%20the%20EU%20Final%20Report.pdf>.

<sup>154</sup> Europäische Kommission (2010), Group of independent experts: Report on EU priorities in the field of sport, S. 6. Abrufbar unter [http://ec.europa.eu/sport/news/doc/100702\\_gise\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/sport/news/doc/100702_gise_final_report.pdf).

<sup>155</sup> Ebenda.

<sup>156</sup> Studie „Volunteering in the European Union“ (2010), S. 6.

Gewinnung junger Leute für die ehrenamtliche Tätigkeit könnten Mobilität und Austausch durchaus ein entscheidender Faktor sein, geht man einmal vom Erfolg ähnlicher Initiativen in Bereichen wie der Hochschulbildung aus (z. B. Erasmus-Programm). Diejenigen Freiwilligen, die bereits aktiv sind und im europäischen Ausland arbeiten oder studieren, sollten in ihren Aufnahmeländern ohne Schwierigkeiten ihr Engagement fortsetzen können. Sportorganisationen sollten dafür Sorge tragen, dass ihre Vorschriften keine Hindernisse aufwerfen, sondern ganz im Gegenteil eine fortgesetzte Freiwilligentätigkeit unterstützen.

Die soziale und pädagogische Funktion des Sports wird als Priorität angesehen, da durch ihn solche Grundwerte wie Verantwortungsbewusstsein, Toleranz, Fair Play und Teamgeist gefördert werden können. Der Sport kann auch in der Bildung eine wichtige Rolle spielen, weshalb die Kooperation zwischen diesen beiden Sektoren verstärkt werden sollte. Während für die Bildung die Mitgliedstaaten zuständig sind, könnten auf der Grundlage von Artikel 165 Synergien und Netzwerke zwischen staatlichen Stellen, Schulen und Sportorganisationen herbeigeführt werden. Andererseits wird der Sport auch oft als ein Instrument für die soziale Integration angesehen. Allerdings spricht immer mehr dafür, dass Integration durch Sport nicht ohne Integration im Sport erreicht werden kann<sup>157</sup>. Um bei der Integration durch den Sport bestmögliche Ergebnisse zu erzielen, muss dem letztgenannten Aspekt größte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Es muss versucht werden, ausgegrenzte Gruppen, wie etwa Frauen, verstärkt am Sport zu beteiligen. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, mit dem der Charta der Grundrechte der Europäischen Union Rechtsstatus verliehen wurde, bietet sich die Möglichkeit einer neuen Politikgestaltung, die auch Anreize für die Einbeziehung anderer ausgegrenzter Gruppen in den Sportbereich beinhaltet, so von Migranten, älteren Menschen und einkommensschwachen Familien. Dabei könnte vorrangig an Initiativen gedacht werden, durch die mehrere ausgegrenzte Gruppen angesprochen werden. Soll das integrative Potenzial des Sports ausgeschöpft werden, so muss der Bekämpfung von Homophobie, Fremdenfeindlichkeit und geschlechtsbezogener Gewalt im Sport große Bedeutung beigemessen werden. Hierzu könnten die aktuellen Bestimmungen über die Sicherheit am Arbeitsplatz überarbeitet und auf sportliche Aktivitäten ausgedehnt werden, und im Profibereich wäre eine Berücksichtigung in der Agenda des sozialen Dialogs denkbar (siehe unten).

## **5.2. Schutz der „körperlichen und seelischen Unversehrtheit“ der Sportler**

Der Schutz der Integrität der Sportler ist die zweite Dimension der in Artikel 165 verankerten neuen Zuständigkeit. Nach allgemeinem Dafürhalten beziehen sich diese Bestimmungen auf die Dopingbekämpfung und den Schutz junger Sportler. Die Dopingproblematik kann aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden, weshalb auch verschiedene Zuständigkeiten zum Tragen kommen. Gegenwärtig gilt die Welt-Antidoping-Agentur (WADA) als die führende internationale Organisation im Kampf gegen Doping, besonders im Profisport, obwohl sie über sehr begrenzte Ressourcen und Zuständigkeiten verfügt. Auf der Grundlage der Bestimmungen von Artikel 165 AEUV, die sich auch auf die Zusammenarbeit mit den für den Sport zuständigen internationalen Organisationen beziehen, könnte die EU einen Beitrag zur Forschung und zu einem besseren Verständnis des Dopings leisten und damit die Arbeit der WADA ergänzen. Ein echter Zugewinn wäre dabei die Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Antidoping-Behörden in den EU-Mitgliedstaaten. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Einbeziehung der bereits

---

<sup>157</sup> Siehe beispielsweise Mutz, M. und Baur, J., (2009) „The role of sports for violence prevention: sport club participation and violent behaviour among adolescents“, *International Journal of Sport Policy*, 1 (3), S. 305-321.

bestehenden Strukturen der polizeilichen Zusammenarbeit in die Bekämpfung des Handels mit Dopingsubstanzen. Den EU-Organen muss dabei auch bewusst sein, dass es offene Debatten über die aktuelle internationale Antidoping-Strategie gibt. So stellen erstens einige Experten deren Wirksamkeit in Frage, da Doping im Profisport allem Anschein nach nicht geringer geworden ist. Zweitens sind die betreffenden Interessengruppen (besonders die Sportler) der Meinung, dass die Lenkungsstrukturen der WADA und die Antidoping-Bestimmungen verbessert werden müssen, indem ihr integrativer Charakter verstärkt wird. Bei Initiativen der Organe der EU im Dopingbereich ist die Rechtsprechung des EuGH in der Sache *Meca-Medina* zu berücksichtigen, auf die in dieser Studie näher eingegangen wird. Insbesondere muss gewährleistet sein, dass alle Interessenvertreter in den Entscheidungsprozess einbezogen werden und die Antidoping-Strategien der Sportorganisationen auf soliden Grundsätzen für verantwortungsvolles Handeln beruhen. Artikel 165 bietet der Kommission und den anderen Organen der EU eine rechtliche Grundlage für die Vereinfachung des Austauschs von bewährten Verfahren im Kampf gegen Doping. Im Weißbuch brachte die Kommission zum Ausdruck, dass sie sich gerne an der Entwicklung von Leitlinien der Good Governance beteilige. In diesem Zusammenhang hat die Kommission bereits eine Konferenz zu Lizenzvergabesystemen sowie eine Anti-Doping-Konferenz organisiert. Angesichts der Bedeutung von Anti-Doping-Vorschriften sind die EU-Organe aufgerufen, bei allen Maßnahmen zur Durchsetzung der Grundsätze guten sportpolitischen Handelns Anti-Doping-Strukturen einzubeziehen.

Die von der Kommission konsultierte unabhängige Sachverständigengruppe machte darauf aufmerksam, dass der Konsum von leistungssteigernden Substanzen im Amateursport und nicht organisierten Sport ein genauso großes Problem darstellt wie im Profisport, wo es im Gegensatz dazu immer wieder in die Schlagzeilen kommt. Die Trio-Ratspräsidentschaft Spanien, Belgien und Ungarn erklärte die Dopingbekämpfung zu einem ihrer Handlungsschwerpunkte und zeigte sich an einer genaueren Untersuchung der Lage im Amateurbereich interessiert. In Bezug auf Doping im Profisport dürften sich die EU-Maßnahmen auf eine Verstärkung der bestehenden Strukturen beschränken, sofern diese als geeignet und effektiv angesehen werden, jedoch bestehen aufgrund von Artikel 165 AEUV nunmehr auch Möglichkeiten für EU-Finanzierungsinitiativen im Hinblick auf den Amateursport und den nicht organisierten Sport. Auf Amateurebene könnte Doping als eine gesundheitliche Problematik verstanden werden. Artikel 165 AEUV schließt ebenso wie die Bestimmung zum Gesundheitswesen in Artikel 168 AEUV jegliche Rechtsangleichung im Bereich des Sports aus. Aufgrund des Querschnittscharakters der Forderung nach einem hohen Gesundheitsschutzniveau dürfte es jedoch möglich sein, eine duale Strategie zur Koordinierung der sportbezogenen nationalen Bestimmungen zu entwickeln, die Gesundheitsaspekte betreffen, was wiederum bei der Umsetzung der EU-Politik berücksichtigt werden muss. Einen weiteren nützlichen Beitrag könnte die EU dadurch leisten, dass sie das Forum für die Debatten und den Informationsaustausch schafft und den zuständigen Ministern in den Mitgliedstaaten eine Abstimmung bei den Maßnahmen ermöglicht.

Der Schutz junger Sportler ist zu einem noch wichtigeren Anliegen geworden, seitdem durch das Urteil in der Rechtssache *Bosman* der europäische Arbeitsmarkt für Profifußballer liberalisiert wurde. Jüngste Versuche, durch die Initiative der UEFA bezüglich des Einsatzes von lokal ausgebildeten Spielern den Spielermarkt neu zu regulieren, haben Bedenken aufkommen lassen, dass durch einen solchen Schritt internationale Transfers von Minderjährigen begünstigt werden könnten. Im Bericht Belet über die Zukunft des Profifußballs in Europa stellte das Europäische Parlament fest, es sei „überzeugt, dass ergänzende Maßnahmen erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass die Initiative, eigene Nachwuchsspieler auszubilden, nicht zu Kinderhandel und dazu führt, dass Vereine Kindern



(unter 16 Jahren) Verträge anbieten“. Außerdem unterstrich es, dass „den jungen Spielern parallel zu ihrer Vereins- und Trainingstätigkeit auch die Gelegenheit zu einer allgemeinen und beruflichen Bildung geboten werden muss und dass die Vereine gewährleisten sollten, dass junge Spieler aus Drittländern sicher nach Hause zurückkehren, wenn sie in Europa keine erfolgreiche Karriere starten können“. Darüber hinaus wurde 2010 auf dem Europäischen Sportforum in Madrid eine Reihe von Problemen diskutiert, die mit dem Einsatz von jungen Menschen im Sport im Zusammenhang stehen, darunter Übertraining und Ausbeutung, vergebene Bildungschancen, die Einnahme von Dopingmitteln sowie sexueller Missbrauch und sexuelle Belästigung. Verbunden mit der Debatte über den Transfer von Minderjährigen gibt es Bedenken dahingehend, dass sich große Fußballvereine junge Spieler aus dem Ausland holen und damit die Bemühungen vieler kleiner Clubs untergraben werden, die in die Ausbildung junger Talente investieren wollen. Das hat negative Auswirkungen auf das Wettbewerbsgleichgewicht im europäischen Fußball.

Artikel 165 AEUV könnte als Aufforderung ausgelegt werden, die Vorschriften für die internationale Mobilität junger Menschen zu verschärfen, sei es auf EU-Ebene oder durch private Regelungen. Dabei muss allerdings klar sein, dass Einschränkungen des internationalen Transfers von Minderjährigen möglicherweise Rückwirkungen auf die EU-Bestimmungen zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer haben. Die EU erkennt jedoch seit langem den Schutz der Minderjährigen im Sport als eine legitime Notwendigkeit an und hat mit der Richtlinie 94/33/EG des Rates vom 22. Juni 1994 über den Jugendarbeitsschutz selbst für eine entsprechende rechtliche Verankerung des Schutzes gesorgt. Außerdem äußerte sich der Rat im Jahr 2000 in der in Nizza abgegebenen Erklärung zum Sport besorgt „über kommerzielle Aktivitäten, deren Ziel minderjährige Sportler, darunter auch aus Drittländern, sind, sofern sie nicht den geltenden arbeitsrechtlichen Vorschriften entsprechen oder die Gesundheit und das Wohlergehen der jungen Sportler gefährden“.<sup>158</sup> Auch die Europäische Kommission stellte 2007 in ihrem Weißbuch Sport mit Besorgnis fest, dass es zwar möglicherweise nicht unter die rechtliche Definition von Menschenhandel fällt, wenn im Sport Minderjährige über Ländergrenzen hinweg transferiert werden, die Ausbeutung junger Spieler in der EU jedoch weitergeht.<sup>159</sup> Insbesondere verwies die Kommission auf Berichte, wonach es ein von Agenten gemanagtes internationales Netz gibt, das sehr junge Spieler, speziell aus Afrika und Lateinamerika, nach Europa bringt. Diejenigen von ihnen, die nicht zu Wettkämpfen ausgewählt werden, bleiben in der Fremde sich selbst überlassen. Sie rutschen dann häufig in gesellschaftliche Positionen ab, die ihrer weiteren Ausbeutung Vorschub leisten. Der Ausgewogenheit halber muss jedoch festgestellt werden, dass internationale Transfers für minderjährige Spieler durchaus auch vorteilhaft sein können, sowohl was ihre fußballerische und allgemeine Ausbildung betrifft, als auch im Hinblick auf ihre allgemeine soziale Entwicklung und finanzielle Sicherheit.<sup>160</sup>

In ihrem Weißbuch Sport erkannte die Kommission an, dass eine wirksamere Regulierung der Tätigkeit der Spielervermittler, eine Verbesserung der Lizenzvergabesysteme für Vereine und ein sozialer Dialog im Sportsektor für den Schutz von Minderjährigen im Sport vorteilhaft wären.<sup>161</sup> Auf jede dieser drei Initiativen wird in der vorliegenden Studie näher eingegangen. Zudem bekannte sich die Kommission im Weißbuch zu zwei weiteren Initiativen. So will sie erstens die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften, insbesondere der

---

<sup>158</sup> Erklärung 29 im Anhang zum Vertrag von Amsterdam. Schlussfolgerungen des Vorsitzes (2000), „Erklärung über die im Rahmen gemeinsamer Politiken zu berücksichtigenden besonderen Merkmale des Sports und seine gesellschaftliche Funktion in Europa“, Europäischer Rat in Nizza, Dezember 2000.

<sup>159</sup> Weißbuch Sport.

<sup>160</sup> Ausführlicher beschäftigt sich damit Anderson, C. (2009) in „New FIFA Regulations on the Transfer of Minors“, World Sports Law Report, 7(11), S. 3-5.

<sup>161</sup> Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, „EU und Sport: Hintergrund und Kontext, Begleitdokument zum Weißbuch Sport“, KOM(2007) 391 endg., S. 51.

Richtlinie über den Jugendarbeitsschutz, überwachen. Zweitens beabsichtigt sie, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Sportorganisationen beim Schutz der seelischen und körperlichen Unversehrtheit junger Menschen durch die Verbreitung von Informationen über bestehende Rechtsvorschriften, die Festlegung von Mindeststandards und den Austausch bewährter Verfahren zu fördern.<sup>162</sup>

Durch Artikel 165 wird die EU noch besser befähigt, die genannten Ziele zu erreichen, und die Sportorganisationen werden darin bestärkt, strengere interne Vorschriften zum Schutz von Minderjährigen festzulegen. Insbesondere Artikel 19 der FIFA-Regelung bezüglich Status und Transfer von Spielern beschränkt den internationalen Transfer von Minderjährigen. Diese Beschränkungen fallen theoretisch unter die in den EU-Freizügigkeitsvorschriften enthaltenen Verbote, da ein minderjähriger EU-Bürger, der als „Arbeitnehmer“ gilt, den durch Artikel 45 AEUV gebotenen Schutz in Anspruch nehmen kann. Dennoch lassen sich Beschränkungen damit rechtfertigen, dass mit ihnen auf angemessene Weise ein legitimes Ziel verfolgt wird, und wie bereits an anderer Stelle erläutert wurde, erachtet die EU den Schutz von Minderjährigen als ein solches legitimes Ziel. Artikel 165 ändert somit nichts an der These, dass angemessene Bemühungen zum Schutz von Minderjährigen mit dem EU-Recht vereinbar sind.<sup>163</sup>

Es wurden noch zusätzliche Maßnahmen vorgeschlagen, um den internationalen Transfer von Minderjährigen zu unterbinden. So könnten junge Spieler verpflichtet werden, ihren Vertrag mit dem Verein zu schließen, bei dem sie ihre Ausbildung erhalten. Zweifellos würde das jedoch die Freizügigkeit eines Spielers behindern und müsste begründet werden. Zweitens könnten die in der FIFA-Regelung bezüglich Status und Transfer von Spielern vorgesehenen Ausbildungsentschädigungen erhöht werden, um Vereine davon abzuhalten, junge Spieler anzuwerben, und um sicherzustellen, dass die ausbildenden Vereine für ihre Investitionen in die Jugendarbeit entlohnt werden. Eine solche Erhöhung wurde von der FIFA im Oktober 2008 bestätigt. Im Urteil in der Rechtssache *Bosman* jedoch entschied der EuGH, dass sich die Ausbildungsentschädigungen auf die den ausbildenden Vereinen tatsächlich entstandenen Kosten beziehen sollten.<sup>164</sup> Falls sie angenommen und angefochten werden, würden beide Maßnahmen dahingehend geprüft, ob sie den gängigen Anforderungen an die Begründung und die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit, wie sie die Freizügigkeitsvorschriften der EU vorsehen, entsprechen. Wie in Kapitel 2 erläutert wird, bietet Artikel 165 AEUV keinen zusätzlichen konstitutionellen Schutz für solche Initiativen.

### **5.3. Förderung „der Zusammenarbeit zwischen den für den Sport verantwortlichen Organisationen“**

Die EU fördert bereits seit langem den Dialog mit der Sportbewegung. So kamen zwischen 1991 und 2003 Vertreter der Sportbewegung auf Initiative des Europäischen Sportforums zusammen. 1997 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs die Amsterdamer Erklärung zum Sport, die einen Appell „an die Gremien der Europäischen Union, bei wichtigen, den Sport betreffenden Fragen die Sportverbände anzuhören“, enthielt.<sup>165</sup> Darüber hinaus schlug die Kommission 1999 im Helsinki-Bericht einen „neuen Ansatz“ für den Sport vor, der sich dadurch auszeichnete, „dass er die traditionellen Werte des Sports bewahrt und sich gleichzeitig in eine sich verändernde wirtschaftliche und rechtliche

---

<sup>162</sup> Weißbuch Sport, Maßnahmen 42 und 43.

<sup>163</sup> Zur Rechtsprechung des Sportschiedsgerichts siehe CAS 2005/A 955 Cádiz C.F., SAD / FIFA und Asociación Paraguaya de Fútbol, CAS 2005/A/956 Carlos Javier Acuña Caballero / FIFA und Asociación Paraguaya de Fútbol und CAS 2008/A/1485 Midtjylland / FIFA.

<sup>164</sup> Rechtssache C415/93 *Bosman*, Randnr. 109.

<sup>165</sup> Erklärung 29 im Anhang zum Vertrag von Amsterdam.

Umgebung einfügt. [...] Diese Gesamtvision setzt auf allen Ebenen eine verstärkte Abstimmung zwischen den Beteiligten voraus (Sportbewegung, Mitgliedstaaten und Europäische Gemeinschaft). Sie sollte auf allen Ebenen eine klare Regelung des Rechtsrahmens für die Sportakteure ermöglichen“.<sup>166</sup> Durch die Sportdebatte auf der Regierungskonferenz sah sich die Kommission gezwungen, ihren Dialog mit der Sportbewegung noch einmal zu überdenken, und 2005 startete sie einen Konsultationsprozess unter dem Motto „Die EU und Sport: den Erwartungen gerecht werden“.<sup>167</sup> Eine zweite Konsultation zum Thema „Die Rolle des Sports in Europa“ fand im Juni 2006 statt. Zusammen mit anderen hochrangigen Treffen zwischen der Kommission und den europäischen Sportverbänden in den Jahren 2004, 2005 und 2006 legten sie die Grundlage für das Weißbuch der Kommission und seine Begleitdokumente, die im Juli 2007 veröffentlicht wurden.<sup>168</sup> Im Weißbuch Sport räumte die Kommission ein, dass die Kommerzialisierung des Sports neue Akteure auf den Plan gerufen hat, was „neue Fragen hinsichtlich Governance, Demokratie und Interessenvertretung in der Sportbewegung“ aufwerfe.<sup>169</sup> Die Kommission erklärte, sie könne dabei helfen, gemeinsame Grundsätze für gutes sportpolitisches Handeln zu entwickeln, wie Transparenz, Demokratie, Rechenschaftspflicht und Vertretung der Akteure.<sup>170</sup> Im Weißbuch wies die Kommission darauf hin, dass Governance-Fragen im Sport in den Bereich der Autonomie fallen sollten und dass die meisten Herausforderungen durch Selbstregulierung bewältigt werden können, allerdings „unter Einhaltung von Grundsätzen der Good Governance“.<sup>171</sup>

Die EU sieht im sozialen Dialog ein Mittel zur Förderung einer besseren Governance im Sport. Die konstitutionelle Grundlage dafür bieten die Artikel 153-155 AEUV. Sozialer Dialog - das sind Gespräche, Konsultationen, Verhandlungen und gemeinsame Maßnahmen von Organisationen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite (Sozialpartner). In der EU gibt es nahezu 40 Sozialausschüsse, die eine Vielzahl von Bereichen abdecken. Sie haben auf europäischer Ebene zahlreiche autonome Vereinbarungen abgeschlossen, die von den Sozialpartnern eigenständig umgesetzt oder aber in verbindliche Rechtsvorschriften umgewandelt werden. Im Weißbuch wird angeführt, dass der soziale Dialog im Sportsektor „einen Beitrag dazu leisten [kann], gemeinsame Anliegen von Arbeitgebern und Athleten, einschließlich Vereinbarungen über Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen im Sportbereich gemäß den Bestimmungen des EG-Vertrags, zu behandeln“.<sup>172</sup> Weiter heißt es, „dass ein europäischer sozialer Dialog im Sportbereich oder in Teilbereichen des Sports (z. B. Fußball) ein Instrument sein könnte, durch das die Sozialpartner zur Gestaltung der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen auf aktive und partizipatorische Weise beitragen könnten. Ein sozialer Dialog in diesem Bereich könnte auch zur Aufstellung gemeinsamer Verhaltenskodizes oder Chartas führen, in denen Fragen der Ausbildung, der Arbeitsbedingungen oder des Jugendschutzes behandelt werden könnten“.<sup>173</sup> Der Inhalt einer Vereinbarung kann potenziell durchaus weit gefasst sein, muss jedoch das Beschäftigungsverhältnis zwischen Vereinen und Spielern betreffen. Das könnte solche Aspekte einschließen wie Status und Transfer von Spielern, Vertragsfragen, Schutz Minderjähriger, solidarische Zahlungen, internationale Spieltermine, Doping, Bildrechte,

<sup>166</sup> Europäische Kommission (1999), Helsinki-Bericht zum Sport, Bericht der Kommission an den Europäischen Rat im Hinblick auf die Erhaltung der derzeitigen Sportstrukturen und die Wahrung der sozialen Funktion des Sports im Gemeinschaftsrahmen. KOM(1999)0644 endg., 10. Dezember 1999, S. 7.

<sup>167</sup> „Die EU und Sport: den Erwartungen gerecht werden“: Konsultationskonferenz mit der europäischen Sportbewegung, 14./15. Juni 2005.

<sup>168</sup> Weißbuch Sport.

<sup>169</sup> Ebenda, Abschnitt 4.

<sup>170</sup> Ebenda, Abschnitt 4.

<sup>171</sup> Ebenda, Abschnitt 4.

<sup>172</sup> Ebenda, Abschnitt 5.3.

<sup>173</sup> Ebenda, Abschnitt 5.3.

Pensionsfonds und Einsatz von Kunstrasen.<sup>174</sup> Der soziale Dialog im Sportsektor ist noch unterentwickelt, denn nur im Profifußball wurde bislang ein formeller Ausschuss für den sozialen Dialog eingerichtet (Juli 2008). Durch den in Artikel 165 AEUV enthaltenen Verweis auf die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den für den Sport verantwortlichen Organisationen werden die Bemühungen der Kommission um eine Förderung des sozialen Dialogs im Sport gewürdigt. Seit 2001 hat sie eine Reihe von Projekten finanziert, mit denen die Möglichkeiten des sozialen Dialogs zwischen den Vertretern von Vereinen und Spielern sondiert werden sollten.<sup>175</sup> Eine Fortsetzung dieser Unterstützung ist empfehlenswert.

Der soziale Dialog ist jedoch nur ein Aspekt des strukturierten Dialogs, und Artikel 165 lässt darauf schließen, dass hier noch Verbesserungsmöglichkeiten vorhanden sind. Die Tätigkeit des Europäischen Sportforums wurde 2003 ausgesetzt, da es Zweifel an seiner Effizienz gab. Im Weißbuch verpflichtete sich die Kommission, das Sportforum erneut ins Leben zu rufen, und 2008 kam es zu einem Treffen in der französischen Stadt Biarritz. In Anbetracht der Vielgestaltigkeit der Sportbewegung bleibt jedoch die Frage, ob das Sportforum in seinem gegenwärtigen Format noch wirksam ist. Aufgrund einer breitgefächerten Mitgliedschaft lassen sich möglicherweise nur schwer hinreichende Debatten in Gang setzen, und der Prozess des gegenseitigen Lernens zwischen den verschiedenen Interessenvertretern reduziert sich möglicherweise darauf, dass sie einfach nur ihre Positionen darlegen. Bei einem rationeller gestalteten Sportforum werden natürlich einige Interessengruppen nicht mehr berücksichtigt, was deren Unmut hervorrufen dürfte. Die jüngste Initiative zur Schaffung von Arbeitsgruppen innerhalb des Forums sollte anlässlich des Sportforums 2010 in Madrid getestet werden, jedoch waren leider viele Teilnehmer nicht anwesend, da es bei der Anreise zu schwerwiegenden Störungen gekommen war. Niveau und Qualität der auf diesem Forum geführten Debatten lassen jedoch darauf schließen, dass es durchaus ein nützliches Instrument für den Dialog zwischen Sportorganisationen und Kommission sein kann. Die Kommission sollte das Sportforum momentan nicht aufgeben, jedoch regelmäßig seinen Wert einschätzen, über sein Format nachdenken und sich zum gegebenen Zeitpunkt eine Meinung über seinen Nutzen bilden.

Parallel dazu sollte die Kommission ihren thematischen Dialog mit der Sportbewegung zu spezifischen Themen weiterentwickeln, darunter die Regelung der Tätigkeit von Spielervermittlern und der Schutz Minderjähriger. Bezüglich der Struktur dieses Dialogs sollte nicht davon ausgegangen werden, dass ein einzelner Akteur das Monopol für die Interessenvertretung besitzt, d. h. ein bilateraler Dialog zwischen der Kommission und einzelnen Akteuren ist zu vermeiden. Ein strukturierter thematischer Dialog sollte nicht zu „Gentlemen's Agreements“ wie der Bangemann-Vereinbarung von 1991 über Spielerquoten führen. In diesem Fall erinnerte der EuGH die Kommission daran, dass sie nicht die Befugnis hat, gegen den Vertrag verstoßende Verhaltensweisen zu genehmigen.<sup>176</sup> Ebenso kommt es darauf an, dass ein strukturierter Dialog, der entweder bilateral oder thematisch über das Sportforum geführt wird, in keiner Weise die Bemühungen der Sozialpartner untergräbt, Vereinbarungen im Rahmen der Ausschüsse für den sozialen Dialog im Sport zu schließen.

---

<sup>174</sup> T.M.C Asser Institute (2008), Study into the identification of themes and issues which can be dealt with in a Social dialogue in the European professional football sector, Bericht für die Europäische Kommission unter Mitwirkung des T.M.C Asser Institute, Edge Hill University und Katholieke Universiteit Leuven, Mai.

<sup>175</sup> Sie sind aufgeführt in Fußnote 149, Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, „EU und Sport: Hintergrund und Kontext, Begleitdokument zum Weißbuch Sport“, KOM(2007)0391 endg.

<sup>176</sup> Bosman, Randnr. 136.

Außerhalb der Struktur der Kommission kann der Dialog mit der Sportbewegung durch politische Initiativen auf der Ebene der Mitgliedstaaten stattfinden. Nach einem kürzlich von der spanischen Präsidentschaft vorgelegten Vorschlag erwägen die EU-Sportminister die Schaffung einer dauerhaften Struktur für den Dialog mit der Sportbewegung. Während hinsichtlich der Vertretung der europäischen Organe offenbar bereits eine Einigung erzielt wurde, gestaltet sich die Entscheidung über die Vertretung der Sportorganisationen nach wie vor schwierig. Auch hier gilt die Empfehlung, dass nicht davon ausgegangen werden sollte, dass ein einzelner Akteur das Monopol für die Interessenvertretung der entsprechenden Sportart besitzt.

Bis zum Inkrafttreten von Artikel 165 AEUV erfolgte die politische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten informell außerhalb der offiziellen Ratsstruktur. Einzelne Präsidentschaften entschlossen sich gelegentlich, dem Sport Priorität einzuräumen, doch waren die Gespräche auf informelle Zusammenkünfte der EU-Sportminister und der EU-Sportdirektoren sowie auf Ad-hoc-Expertensitzungen zu Schwerpunktthemen beschränkt. Artikel 165 verleiht den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für einen formelleren und geschlosseneren Sportansatz. So erörterten im Mai 2010 die Minister erstmals die Sportpolitik der Europäischen Union im Rahmen einer ordentlichen Ratstagung. Sie schlugen vor, dass in folgenden Bereichen EU-Maßnahmen ergriffen werden könnten: (1) soziale und erzieherische Funktion des Sports, (2) Sportstrukturen, insbesondere solche, die auf freiwilligem Engagement beruhen, (3) Fairness und Offenheit im Sport, einschließlich Bekämpfung von Rassismus, Diskriminierung und Gewalt; (4) körperliche und seelische Unversehrtheit der Sportler und Sportlerinnen, vor allem Dopingbekämpfung und Jugendschutz und (5) Dialog und enge Zusammenarbeit mit der Sportbewegung.<sup>177</sup> Einer solchen schwerpunktmäßigen Ausrichtung der Mitgliedstaaten auf eine begrenzte Anzahl von prioritären Bereichen sollte Vorrang vor einem umfassenderen Programm gegeben werden. Es wird dadurch nicht nur die Entwicklung einer kohärenten fortgeschriebenen Agenda zu diesem Thema ermöglicht, sondern auch realistisch mit den hohen Erwartungen der verschiedenen Interessengruppen umgegangen, die mit der Debatte um den Artikel 165 verbunden sind.

#### **5.4. Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen**

Die Europäische Kommission hat in ihrem Weißbuch Sport bereits die Rolle des Sports in den Außenbeziehungen der EU und bei der nachhaltigen Entwicklung „als Element der externen Hilfsprogramme, als Element des Dialogs mit Partnerländern und als Teil der EU-Diplomatie“ analysiert.<sup>178</sup> In Artikel 165 AEUV wird diese zukunftsweisende Vision der Kommission bekräftigt und eine aktive internationale Zusammenarbeit im Bildungsbereich und im Sport angeregt; allerdings muss sich die Zuständigkeit für Maßnahmen in diesem Bereich auf eine andere Stelle des Vertrags stützen. Die Verantwortung für das auswärtige Handeln der EU liegt vorrangig in den Händen der Mitgliedstaaten, sodass die EU-Sportminister eine wichtige Funktion bei der Umsetzung dieses Teilaspekts von Artikel 165 übernehmen. Die Kommission und die Sportminister müssen sich gemeinsam darum bemühen, der im Entstehen begriffenen EU-Sportpolitik eine internationale Dimension zu verleihen. Dies könnte deutliche Vorteile für die Beziehungen zu den Partnerstaaten sowie insbesondere mit Blick auf das oben erörterte Problem der Kindermigration bringen. Eine der Strategien der EU-Einwanderungspolitik besteht darin, in Abstimmung mit den Herkunftsländern die Zahl der illegalen Einwanderer, die in die Union kommen, zu reduzieren. An dieser Stelle empfiehlt es sich, sich näher mit der Berücksichtigung des

---

<sup>177</sup> Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union, 3013. Tagung des Rates Bildung, Jugend und Kultur, Brüssel, 10./11. Mai 2010, 9456/10.

<sup>178</sup> Weißbuch Sport, S. 9.

Sportsektors in Kooperations- und Entwicklungsabkommen mit Drittstaaten zu befassen, um den Schutz junger Sportler, die ihren Wohnsitz in einen EU-Mitgliedstaat verlegen wollen, zu verbessern. Gleichsam könnte die EU konkrete Maßnahmen im Bereich des Sports im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik fördern. Die gesellschaftlichen Funktionen des Sports, die in dieser Studie bereits dargelegt wurden, kommen gerade in Entwicklungsländern noch stärker zum Tragen. Sport wird hier als politisches Instrument betrachtet, so dass den Organen der EU angeraten sei, hinsichtlich der Berücksichtigung sportbezogener Fragen in ihrer Entwicklungspolitik mit anderen internationalen Institutionen und Nichtregierungsorganisationen, die über umfassendes Fachwissen in diesem Bereich verfügen, zusammenzuarbeiten. Einer der Schwerpunkte der institutionellen Reformen im Rahmen des AEUV besteht in der Stärkung des Außendienstes der Union. Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der vorliegenden Studie ist dieser neue Gemeinschaftsdienst gerade im Aufbau begriffen. Es ist womöglich noch verfrüht für eine Aussage darüber, in welchem Umfang sich der Außendienst mit Fragen des Sports befassen könnte; dennoch macht es Sinn, sich unvoreingenommen und in regelmäßigen Abständen mit den neuen Strukturen auseinanderzusetzen, um geeignete Möglichkeiten aufzuzeigen.

Der Hinweis auf Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen in Artikel 165 AEUV wurde von einigen Akteuren als Bezugnahme auf internationale Sportorganisationen und damit auf die Unabhängigkeit des Sports und die Zuständigkeiten nichtstaatlicher Sportorganisationen gewertet. Diese Auslegung scheint jedoch zu weit zu gehen, denn es ist - insbesondere angesichts der Tatsache, dass der Europarat als zwischenstaatliche internationale Organisation ausdrücklich Erwähnung findet - anzunehmen, dass sich Artikel 165 ausschließlich auf die Zusammenarbeit mit Staaten und internationalen Organisationen im klassischen Sinne bezieht. Der Europäische Rat hatte in den Erklärungen von Amsterdam und Nizza bereits darauf hingewiesen, dass sich die Organe der EU bei der Durchführung von Gemeinschaftsstrategien mit den Sportgremien beraten sollten, sodass sich die Kommission und das Europäische Parlament bei der Entwicklung der externen Dimension der EU-Sportpolitik auf die Sachkenntnisse der Nichtregierungsorganisationen im Sport stützen können. Die von der Kommission und der FIFA 2006 unterzeichnete Absichtserklärung, Fußball in Afrika, in der Karibik und im Pazifikraum zu einem Entwicklungsfaktor zu machen, ist hierfür ein Beispiel. Die Zusammenarbeit mit Sportorganisationen wird als Vorteil, nicht aber als Erfordernis gesehen.

Schließlich wird im genannten Artikel zur Zusammenarbeit mit dem Europarat aufgerufen. Interessant wird dieser Aspekt insbesondere im Zusammenspiel mit weiteren Bestimmungen an anderer Stelle des Vertrags, die der Union eine Rechtspersönlichkeit verleihen und sie damit zur Unterzeichnung internationaler Übereinkünfte ermächtigen. Die neuen Vertragsbestimmungen sehen unter anderem ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass die Europäische Union sportbezogene Übereinkommen des Europarats unterzeichnet, namentlich das Übereinkommen gegen Doping und das Übereinkommen über Gewalttätigkeiten von Zuschauern. Das erstgenannte Übereinkommen könnte sich als förderlich für die Ausweitung der Zusammenarbeit im Bereich der Dopingbekämpfung über die 27 EU-Mitgliedstaaten hinaus erweisen, obgleich die Anti-Doping-Bemühungen der einzelstaatlichen Regierungen in jüngster Zeit über die WADA und die UNESCO laufen. Das Übereinkommen über Gewalttätigkeiten von Zuschauern ließe sich zweifellos in die laufende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung dieser Art von Gewalttätigkeit einbeziehen. Allerdings ist vor einer solchen Entscheidung eine gründliche rechtliche und politische Analyse vorzunehmen. Darüber hinaus sollten die Organe der EU die Tätigkeit des Europarats im Sportbereich nicht unterschätzen. Um Doppelarbeit zu vermeiden, bedarf es gegenseitiger Kontakte und einer Koordinierung zwischen beiden Seiten.

## 5.5. Legislative Maßnahmen gemäß Artikel 165

Kraft Artikel 165 Absatz 4 AEUV ist die Annahme von Fördermaßnahmen, nicht jedoch die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zulässig. Wie bereits erwähnt, reduzieren sich auf diese Weise die verbindlichen Rechtsinstrumente auf all diejenigen, die auf der Grundlage anderer im Vertrag zugestander Zuständigkeiten angenommen werden. Die Tatsache, dass Artikel 165 AEUV in diesem Zusammenhang ähnliche Befugnisse wie die Zuständigkeit im Gesundheitsbereich vorsieht, zu der es eine Rechtsprechung gibt, könnte für die Berücksichtigung sportbezogener Interessen im Rahmen der Rechtsetzungsprozesse eher hinderlich als förderlich sein. Sollte der Vergleich mit der Rechtsprechung zur Volksgesundheit standhalten, kann das Harmonisierungsverbot von Artikel 165 Absatz 4 Rechtsvorschriften mit Sportbezug nicht verhindern; Artikel 165 Absatz 1 dagegen beinhaltet offensichtlich im Gegensatz zu einigen anderen Ergänzungsmaßnahmen gemäß Artikel 168 Absatz 1 keine horizontale Klausel, nach der die Dimension des Sports in allen regulären Legislativprozessen zu berücksichtigen wäre. Während sich also aller Voraussicht nach die geltenden EU-Rechtsvorschriften auch künftig auf die Dimension des Sports auswirken werden und mit Artikel 165 Absatz 4 nicht die Möglichkeit ausgeschlossen werden kann, die gängigen EU-Rechtsgrundlagen zur Regelung von Fragen des Sports heranzuziehen, ist gemäß Artikel 165 Absatz 1 zwar die bisher nicht zulässige Finanzierung reiner Sportinitiativen in der Gemeinschaft möglich, doch zeigt er keinen klaren Fahrplan für die Annahme sportspezifischer Rechtsvorschriften oder einer konstitutionellen Verpflichtung zur Berücksichtigung der Dimension des Sports im Rahmen der gängigen Rechtsetzungsverfahren auf.





## 6. ERGEBNISSE DER KONSULTATION

Es wurde eine Konsultation durchgeführt, um in die Studie auch die Standpunkte von Sportgremien, Akteuren aus dem Sportbereich, sonstigen nichtstaatlichen Sportorganisationen, staatlichen Behörden, Privatunternehmen, Wissenschaftlern und Sachverständigen mit Fachwissen und Erfahrungen in diesem Bereich einfließen zu lassen. Ein breites Spektrum von Fachleuten und einschlägigen Organisationen wurde dazu aufgefordert, ihre Präferenzen und Prioritäten für die Umsetzung von Artikel 165 AEUV darzulegen. Insgesamt gingen 37 Beiträge von 52 Organisationen ein.<sup>179</sup>

Tabelle 1: Beiträge nach Organisationen

ORGANISATIONEN	BEITRÄGE
Vereinigungen von Akteuren	8
Nationale Olympische Komitees	6
Wissenschaftler, Fachleute und Thinktanks	7
Nationale Regierungen der EU-Mitgliedstaaten	4
Internationale nichtstaatliche Sportorganisationen	5
Internationale Sportverbände	3
Nationale Sportverbände	2
IOC („Olympia- und Sportbewegung“)	2
Internationale Organisationen	1
GESAMT	37

Bei den eingegangenen Beiträgen ist die Olympische Bewegung mit acht Stellungnahmen von nationalen und internationalen Olympischen Komitees und vier von nationalen und internationalen Sportverbänden überdurchschnittlich gut vertreten. Allerdings wurden von Sportgremien insgesamt die meisten Konsultationsbeiträge, nämlich 12, eingereicht. Akteure aus dem Sportbereich (Sportler, Anhänger, Vereine und Ligen) waren mit insgesamt sechs Stellungnahmen die zweitwichtigsten Teilnehmer an der Konsultation. Nennenswert ist ebenfalls die Beteiligung von vier EU-Mitgliedstaaten. In diesem Abschnitt der Studie werden die wichtigsten Stellungnahmen zusammengefasst und diejenigen Punkte hervorgehoben, zu denen weitreichende Übereinstimmung herrscht. Bei diesen Ergebnissen ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Ansichten der Olympischen Bewegung und der Sportgremien deutlich überrepräsentiert sind. Während sich zu einigen Prioritäten ein umfassender Konsens abzeichnet, können Sportorganisationen ganz offensichtlich auch gegensätzliche Zielsetzungen in einigen Schlüsselbereichen verfolgen, die sich mit der Entwicklung der Sportpolitik nach Artikel 165 AEUV möglicherweise nur schwer vereinbaren lassen.

<sup>179</sup> Einige der Beiträge wurden von mehreren Organisationen gemeinsam verfasst, insbesondere die Standpunkte der „Olympia- und Sportbewegung“, die von insgesamt 18 Olympischen Komitees und Sportverbänden vorgelegt wurden.

Inhaltlich lassen sich die Stellungnahmen in drei große Gruppen unterteilen. Erstens werden in einigen Beiträgen ganz klare Prioritäten für die Durchführung von Strategien und Programmen im Rahmen von Artikel 165 AEUV formuliert. Dabei handelt es sich um konkrete Vorschläge, die eindeutige politische Zielsetzungen und mögliche Maßnahmen beinhalten. Zweitens konzentrieren sich einige Stellungnahmen auf inhaltliche Konzepte, die sich nicht nur auf die Sportpolitik, sondern auch auf andere EU-Zuständigkeiten im Zusammenhang mit sportlichen Belangen niederschlagen können. In diesen Beiträgen werden die Auswirkungen der Gemeinschaftsvorschriften und -strategien auf den Sport näher beleuchtet, und sie enthalten Forderungen nach einer eindeutigeren Anerkennung der Unabhängigkeit von Sportorganisationen und einer besseren Verdeutlichung der Besonderheiten des Sports laut Artikel 165 AEUV, um der Sportbewegung eine größere Rechtssicherheit zu verleihen. In einer dritten Gruppe von Stellungnahmen befassen sich die Akteure schließlich vornehmlich mit der horizontalen Ebene und gehen auf die allgemeinen Anforderungen an EU-Maßnahmen im Sportbereich ein. Im Folgenden werden alle drei Gruppen näher beleuchtet.

### **6.1. Schwerpunkte einer zielgerichteten EU-Sportpolitik**

Aus der Konsultation haben sich drei prioritäre Bereiche für die Entwicklung einer EU-Sportpolitik ergeben, zu denen eindeutiges Einverständnis herrscht. Dazu gehören: (1) Sportgesundheit und Sporterziehung, (2) Anerkennung und Förderung des Ehrenamts im Sport und (3) Entwicklung der sportlichen Betätigung als Mittel der sozialen Eingliederung. Die befragten Akteure würden Gemeinschaftsmaßnahmen in diesen drei Politikbereichen begrüßen. Die drei Prioritäten spielen in nahezu allen Antworten eine herausragende Rolle und entsprechen auch eindeutig den Schwerpunktbereichen, die von der Kommission im Weißbuch Sport<sup>180</sup>, in den vorbereitenden Maßnahmen 2009 und 2010<sup>181</sup> sowie in der öffentlichen Konsultation<sup>182</sup> herausgestellt wurden. Ähnliche Bereiche, allerdings unter anderer Überschrift, wurden auf dem Europäischen Sportforum 2010 in Madrid erörtert und fanden bei den Vertretern der Sportorganisationen eine positive Resonanz.<sup>183</sup> Es zeichnet sich immer deutlicher ab, dass in diesen Bereichen die allgemeinen Grundsätze des Vertrags in politische Zielsetzungen übertragen werden, insofern als in Artikel 165 Absatz 1 AEUV gefordert wird, dass die Union zur Förderung der europäischen Dimension des Sports beiträgt und dabei „dessen auf freiwilligem Engagement basierende Strukturen sowie dessen soziale und pädagogische Funktion“ berücksichtigt.

Die Mehrheit der Befragten zieht Maßnahmen vor, die mit einem deutlichen zusätzlichen Nutzen auf europäischer Ebene verbunden sind. Es wird daher vorgeschlagen, dass sich EU-Maßnahmen vornehmlich auf Forschungsfinanzierung, den Austausch bewährter Verfahren, die Ausarbeitung von Leitlinien und die Schaffung von Rahmenbedingungen konzentrieren, mit denen die Zivilgesellschaft sowie nationale und subnationale Behörden zur Durchführung ähnlicher Strategien bewegt werden können. Der letztgenannte Aspekt wird insbesondere im Zusammenhang mit der Freiwilligenarbeit hervorgehoben, ein Bereich, in dem nach Auffassung der an der Konsultation teilnehmenden Sportorganisationen zu viele rechtliche Hemmnisse der Entwicklung effektiver Freiwilligenprogramme im Wege stehen.

---

<sup>180</sup> Siehe Weißbuch Sport (2007), S. 3-7.

<sup>181</sup> Europäische Kommission (2009), Jahresarbeitsprogramm 2009 für Finanzhilfen und öffentliche Aufträge in Bezug auf die vorbereitende Maßnahme im Bereich des Sports und die besonderen jährlichen Veranstaltungen, KOM(2009) 1685, 16. März 2009.

<sup>182</sup> Europäische Kommission (2010), Strategic choices for the implementation of a new EU competence in the field of sport, Bericht über die EU-weite Konsultation, online abrufbar unter [http://ec.europa.eu/sport/library/doc/a/100726\\_online\\_consultation\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/sport/library/doc/a/100726_online_consultation_report.pdf).

<sup>183</sup> Siehe Bericht des Forums, veröffentlicht von der Europäischen Kommission, online abrufbar unter [http://ec.europa.eu/sport/library/doc/b1/sport\\_forum\\_madrid\\_report\\_11\\_05\\_10.pdf](http://ec.europa.eu/sport/library/doc/b1/sport_forum_madrid_report_11_05_10.pdf).

In einigen konkreteren Stellungnahmen zu dieser Frage wird eine Doppelstrategie der Gemeinschaft angeregt, die rechtliche und sogar steuerliche Anreize für die Freiwilligenarbeit sowie Maßnahmen zur Beseitigung von Hemmnissen für die Freizügigkeit und den Austausch von Freiwilligen innerhalb der Gemeinschaft beinhaltet. In diesem Zusammenhang wird am häufigsten auf die Notwendigkeit verwiesen, die Qualifikationen von Freiwilligen im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für lebenslanges Lernen anzuerkennen.

In einer Mehrzahl der Beiträge wurde auch auf eine zweite Gruppe politischer Prioritäten verwiesen, zu der jedoch nicht dasselbe Einverständnis wie im oben genannten Fall herrscht. Sie beziehen sich auf die Integrität des Sports und lassen sich wie folgt zusammenfassen: (1) Dopingbekämpfung, (2) Verhältnis zwischen Glücksspiel und Sport und (3) Schutz minderjähriger Sportler. Diese Prioritäten werden insbesondere in den Beiträgen von Sportgremien und Sportorganisationen genannt, die sich im Breiten- und Massensport engagieren (z. B. die International Sport and Culture Association). Auch diese drei Themenbereiche sind gut mit den von der Europäischen Kommission festgelegten Schwerpunkten<sup>184</sup> abgestimmt und könnten ebenfalls als konkrete politische Umsetzung von Artikel 165 Absatz 2 AEUV gesehen werden, was die „Förderung der Fairness“ im Sport und „den Schutz der körperlichen und seelischen Unversehrtheit der Sportler“ anbelangt.

Bei der Dopingbekämpfung würden EU-Maßnahmen in zwei konkreten Bereichen begrüßt: Forschungsfinanzierung angesichts der begrenzten Mittel der Internationalen Antidoping-Agentur und Förderung des Aufbaus eines kollaborativen Netzwerks der nationalen Dopingbekämpfungsstellen in den EU-Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass EU-Maßnahmen nur als sinnvolle Ergänzung zu den bereits bestehenden Politiken der Mitgliedstaaten, der WADA, der Unesco und der Sportorganisationen dienen können. In der Stellungnahme des finnischen Bildungsministeriums wird beispielsweise gefordert, sich in erster Linie mit Bereichen zu befassen, in denen derzeit auf europäischer Ebene keine Zusammenarbeit besteht. Das Verhältnis zwischen Glücksspiel und Sport wirft zwei völlig anders gelagerte Probleme auf. Erstens geht es um den Einfluss der Wettpraktiken auf den Sport. Die Sportgremien würden jede Form von EU-Maßnahmen begrüßen, die zu einer Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von illegalen Wetten und Korruption im Sport beitragen. Zweitens bringen die Sportorganisationen ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass eine mögliche Liberalisierung des Wett- und Glücksspielmarkts insbesondere auf der untersten Ebene in Ländern, in denen die meisten Sportprogramme über Mittel aus Lotterien bestritten werden, mit negativen Folgen für die Sportfinanzierung verbunden sein könnte. Und schließlich bedarf es mit Blick auf das Wohlergehen minderjähriger Sportler der Kooperation der Organe der EU im Kampf gegen den Handel mit minderjährigen Sportlern und zur Förderung des Austauschs bewährter Verfahren, um sicherzustellen, dass das Training von Minderjährigen ordnungsgemäß durchgeführt und kontrolliert wird.

## **6.2. Prioritäten hinsichtlich der Auswirkungen der EU-Rechtsvorschriften und -Strategien auf den Sport**

Bei der zweiten Gruppe von Prioritäten, die im Rahmen der Konsultation zur Sprache gekommen sind, geht es vorrangig um die Auswirkungen der EU-Rechtsvorschriften auf den Sport und weniger um die aktive Entwicklung einer künftigen EU-Sportpolitik. Dies lässt sich eindeutig darauf zurückführen, dass in Artikel 165 Absatz 1 auf die Notwendigkeit verwiesen wird, die „besonderen Merkmale des Sports“ zu berücksichtigen, die sich aus den Hinweisen auf die Besonderheiten des Sports in den Erklärungen von Amsterdam und Nizza

---

<sup>184</sup> Siehe Fußnoten 180-183.

und aus zahlreichen Urteilen des EuGH ergeben. Allerdings lassen die Stellungnahmen zu dieser Kategorie auf ein geringeres Einvernehmen schließen, so dass von vornherein davon auszugehen ist, dass Initiativen in diesem Schwerpunktbereich nicht unbedingt auf die allgemeine Unterstützung der Akteure im Sportbereich stoßen werden.

In den Beiträgen bezieht sich eine der Hauptforderungen auf eine möglichst vollständige Definition der Spezifik des Sports. Für die „Olympia- und Sportbewegung“ und die Sportgremien, aber auch für die einzelstaatlichen Regierungen, hat diese Frage oberste Priorität. Die Regierungen von Finnland, Deutschland und den Niederlanden fordern ausdrücklich die Ausarbeitung von Leitlinien für die Anwendung der Wettbewerbspolitik und anderer EU-Rechtsvorschriften auf den Sportbereich. Von Sportorganisationen wird das Argument angeführt, dass Leitlinien für die Handhabung des Gemeinschaftsrechts in diesem Bereich zu mehr Rechtssicherheit und damit auch zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit und zu einer wirksamen Governance und Regulierung im Sport beitragen würden. In Anbetracht der Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung lässt sich allerdings nur schwer ermitteln, inwiefern die geforderten Leitlinien angesichts der in sich nicht immer schlüssigen Rechtsprechung des EuGH zu mehr Rechtssicherheit für Sportorganisationen beitragen können.

Die Ansicht, dass der Sport besondere Merkmale aufweist, trifft bei den meisten EU-Mitgliedstaaten auf Zustimmung, wie aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates aus den Jahren 1997, 2000 und 2008 zu entnehmen ist. Die spezifische Forderung nach umfassenden Leitlinien fällt allerdings weniger konkret aus. Das Europäische Parlament hat die Kommission dagegen bereits unmissverständlich dazu aufgefordert, Leitlinien für die Anwendung der Wettbewerbspolitik im Sportbereich festzulegen.<sup>185</sup> Wie an anderer Stelle in dieser Studie erläutert, hat die Kommission in ihrem Weißbuch angemerkt, dass aufgrund der Rechtsprechung des EuGH keine Leitlinien formuliert werden können, weil bei der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften die speziellen Merkmale jedes Einzelfalls berücksichtigt werden müssen.

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Organen der EU in dieser Frage spiegeln die Unstimmigkeiten zwischen den Sportorganisationen wider. Während sich die Sportgremien und die Olympischen Komitees für eine Entwicklung der besonderen Merkmale des Sports aussprechen, mahnen andere Akteure wie Sportler, Vereine und Ligen in ihren Beiträgen an, dass bei der Definition der Besonderheiten des Sports - insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Grundrechtecharta mit dem AEUV Rechtskraft erlangt - die Rechte der Arbeitnehmer und Beteiligten geachtet werden müssen. Demzufolge besitzt die Formulierung von Leitlinien für diese Akteure nicht oberste (oder gar keine) Priorität. All diejenigen, die sich grundsätzlich für eine nähere Auseinandersetzung mit den besonderen Merkmalen des Sports aussprechen (beispielsweise der Verband der europäischen Profifußballligen oder die Europäische Klubvereinigung), haben die Forderung zum Ausdruck gebracht, an der Planung und Ausführung aller Maßnahmen beteiligt zu werden, die eine Auslegung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Sportbereich erfordern könnten.

### **6.3. Prioritäten für die horizontale Entwicklung der Sportpolitik der Europäischen Union**

Die dritte Kategorie der Prioritäten, die in den Beiträgen dargelegt werden, bezieht sich vornehmlich auf die von den Akteuren gewünschte Art der Umsetzung von EU-Maßnahmen und weniger auf die Inhalte der Strategien. Dieser Aspekt wird in der überwiegenden

---

<sup>185</sup> Europäisches Parlament (2007), Entschließung des Europäischen Parlaments zur Zukunft des Profifußballs in Europa, A6-0036/2007, 29. März. (Bericht Belet), Ziffer 55.

Mehrheit der Beiträge als außerordentlich wichtig bezeichnet und ist demzufolge bei der Wahl der Vorgehensweise zur Entwicklung der in Artikel 165 genannten Strategien zu berücksichtigen. Erstens werden die Organe der EU von allen Beteiligten aufgefordert, sich vorrangig auf Maßnahmen mit Zusatznutzen sowie auf Initiativen auf europäischer Ebene zu konzentrieren. Damit werden die Bestimmungen aus Artikel 6 und 165 AEUV über die Zuständigkeit bekräftigt. Allerdings lässt diese ausdrückliche Forderung auf eine gewisse Besorgnis aufseiten der Beteiligten schließen, dass die Organe der EU möglicherweise in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten sowie insbesondere der Sportorganisationen eingreifen könnten. Sowohl die Sportgremien als auch die einzelstaatlichen Regierungen sprechen sich für eine strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und für die Achtung der Unabhängigkeit des Sports aus.

Zweitens herrscht auch Einvernehmen über das Erfordernis einer wissenschaftlichen Strategie. Daraus ergeben sich Folgen in zweierlei Hinsicht. So wird die Europäische Union von allen Seiten zur Finanzierung von Forschungstätigkeiten in sportnahen Bereichen aufgefordert; in diesem Zusammenhang werden am häufigsten der wirtschaftliche Stellenwert des Sports und die Dopingbekämpfung genannt. Außerdem fordern Akteure wie Sportler und Betreuer, dass sie bei der Ausarbeitung politischer Initiativen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, als Experten zu Rate gezogen werden.

Drittens zählt die direkte Regulierung der politischen Instrumente durch die EU nicht zu den Prioritäten der Konsultationsteilnehmer. Was die Tätigkeit von Spielervermittlern anbelangt, so wurde die Europäische Kommission bereits in der Vergangenheit dazu aufgefordert, die Möglichkeit einer Regulierung zu prüfen<sup>186</sup>. Allerdings ziehen die Beteiligten mittlerweile eine Debatte und einen Informationsaustausch über eine sinnvolle Selbstregulierung vor. Aus diesem Grund werden die Organe der EU vornehmlich dazu aufgefordert, den Aufbau von Netzwerken, den Vergleich der einzelstaatlichen politischen Strategien und die Zusammenarbeit zwischen Sportorganisationen und staatlichen Behörden zu unterstützen. Allerdings gibt es einen Bereich - den sozialen Dialog im Sportsektor - in dem sich die Beteiligten eine aktive Mitwirkung der Europäischen Kommission wünschen. In den Stellungnahmen von Sportlern und Fußballanhängern werden die Organe der EU dazu aufgefordert, den sozialen Dialog als hervorragendes Governance-Instrument voranzutreiben.

Abschließend lautet die gemeinsame Forderung aller Beteiligten an die Organe der EU, die Sportorganisationen an der Entwicklung und Durchführung der EU-Sportpolitik zu beteiligen. In diesem Zusammenhang heißt es in Artikel 165 Absatz: „Die Union und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Bildungsbereich und den Sport zuständigen internationalen Organisationen“. In keiner der Bestimmungen wird ausdrücklich verlangt, mit den Sportorganisationen bei der Entwicklung der EU-Sportpolitik zusammenzuarbeiten, allerdings wurde in den Erklärungen von Amsterdam und Nizza auf die Bereitschaft der Mitgliedstaaten verwiesen, diese auch weiterhin einzubeziehen. Bisher haben die Kommission und das Europäische Parlament ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit dem Sportsektor unter Beweis gestellt. Alle Beteiligten haben ihren Wunsch zum Ausdruck gebracht, mit den Organen der EU zusammenzuarbeiten und ihnen ihr Fachwissen zur Verfügung zu stellen. Ferner haben insbesondere die Olympischen Komitees und Sportgremien ihre Forderung zum Ausdruck gebracht, dass vor allem lokale Sportorganisationen an der Ausarbeitung künftiger EU-Programme im Bereich des Sports beteiligt werden.

---

<sup>186</sup> Weißbuch Sport, S. 16.



## 7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Artikel 165 enthält keine horizontale Klausel. Es gibt darin keine Bestimmungen, wonach Fragen des Sports bei politischen Maßnahmen in anderen Bereichen zu berücksichtigen sind, allerdings enthält der Artikel auch keine Bestimmungen, die die EU daran hindern. Ungeachtet des Wertes, den der Gerichtshof und die Kommission dem Artikel 165 zumessen, wird er kaum etwas am bestehenden Ansatz gegenüber dem Sport ändern. Wie aus einer Analyse der vorhandenen EU-Rechtssachen im Bereich Sport hervorgeht, wird Artikel 165 AEUV angefochtenen Sportregeln nur wenig mehr Schutz bieten, als er bereits vonseiten des Gerichtshofs und der Kommission gewährt wird. Wie eine Analyse in dieser Hinsicht zeigt, stehen der Gerichtshof und die Kommission der Ansicht, dass der Sport „besondere Merkmale“ aufweist, bereits sehr aufgeschlossen gegenüber. Daher wird die oft geforderte Erstellung von Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes der Freizügigkeit und des Wettbewerbsrechts auf den Sportbereich bei der Suche nach Rechtssicherheit möglicherweise nicht sehr hilfreich sein. Im Weißbuch Sport der Kommission wird der geltende Rechtsrahmen für den Sport mehr als hinreichend erläutert. Wie der EuGH zudem in der Rechtssache *Meca-Medina* entschied, machen eine Kontextanalyse und die notwendige Prüfung der Verhältnismäßigkeit eine fallweise Analyse von Streitfällen im Bereich des Sports erforderlich. Somit könnten informelle Leitlinien immer angefochten werden.<sup>187</sup>

Anstatt zur Begrenzung des Einflusses von EU-Recht im Sport passiv auf die in Artikel 165 genannten „besonderen Merkmale des Sports“ zu verweisen, sollte die Sportbewegung eine führende Rolle bei der Definition dieses umstrittenen Begriffs übernehmen. Die Definition sollte in die einschlägigen Sportregelungen aufgenommen werden, und zwar im Zuge eines offenen und transparenten Verfahrens, das zwar von den führenden Gremien gefördert wird, aber die betroffenen Akteure mit einbezieht. Die Definition müsste ausführlich begründet und mit verlässlichen Daten untermauert werden. Der EU kommt die umfangreiche Aufgabe zu, diesem Dialog den Weg zu ebnen, bewährte Verfahren weiterzugeben und dafür zu sorgen, dass die Autonomie des Sports an die Bedingung der Durchsetzung eines guten sportpolitischen Handelns geknüpft wird. Bemühungen um eine Förderung des sozialen Dialogs im Sport sollten aufrechterhalten werden, wobei Schritte in Richtung eines strukturierten Dialogs diese Bemühungen nicht untergraben sollten. Auf einen thematischen Dialog mit der Sportbewegung sollte hingewirkt werden.

Artikel 165 beseitigt jede Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Zuständigkeit der EU für eine direkte Förderung sportbezogener Programme. Es ist nunmehr geklärt, dass die EU über die Zuständigkeit verfügt, Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Sportbereich durchzuführen, und diese Zuständigkeit gewährt der EU ein potenziell breites Aktionsfeld. Die Wahl von Schwerpunktthemen sollte jedoch unmittelbar an die in Artikel 165 aufgeführten Themen geknüpft sein, und bevor sie Schwerpunktbereiche unterstützt, sollte die EU die europäische Dimension des Sports aufzeigen und den zusätzlichen Nutzen ermitteln, der sich aus dem Handeln auf EU-Ebene ergibt. Die Konzentration auf ein eng gefasstes Spektrum von Schwerpunktbereichen ist gegenüber einem breiten Ansatz der Vorzug zu geben, da sich auf diese Weise der Nutzen von Maßnahmen der EU besser nachweisen lässt. In diesem Zusammenhang lässt die Konsultation erkennen, dass die Akteure sich für Maßnahmen auf den Gebieten gesundheitsfördernde Körpererziehung, ehrenamtliche Arbeit und soziale Eingliederung aussprechen. Auch die Dopingbekämpfung, das Verhältnis

<sup>187</sup> Rechtssache C-519/04 P, David Meca-Medina und Igor Majcen/Kommission, Slg. 2006, I-6991.

zwischen Glücksspiel und Sport und das Wohlergehen minderjähriger Sportler wurden mehrheitlich genannt. Daneben ist es notwendig, eine Politikgestaltung auf fundierten Grundlagen in den Mittelpunkt zu stellen, und in dieser Hinsicht sollte die EU entsprechende Forschungsarbeiten finanzieren und die Akteure anhalten, ihre Standpunkte mit zuverlässigen Daten und Forschungsergebnissen zu untermauern.

Oberflächlich betrachtet ist Artikel 165 Absatz 4 auch völlig eindeutig, was das Verbot der Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betrifft. Daraus ließe sich vielleicht ableiten, dass die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nicht harmonisiert werden dürfen, sofern sie den Sportbereich berühren. Wie jedoch eine Untersuchung bisheriger Harmonisierungsverbote und deren Behandlung durch den EuGH zeigt, können Maßnahmen zur Harmonisierung dennoch ergriffen werden, solange sie nominell auf eine andere Zuständigkeit aus dem Vertrag gegründet sind. Trotz ähnlich lautender Harmonisierungsverbote in den Bereichen Sozialpolitik, Bildung, Berufsbildung, Kultur und Gesundheit hat die EU in der Praxis eine Konvergenz der Rechtsvorschriften durch andere Rechtsgrundlagen erreicht.



## LITERATURHINWEISE

### EU-Dokumente

- Europäische Kommission (1999), *Bericht der Kommission an den Europäischen Rat im Hinblick auf die Erhaltung der derzeitigen Sportstrukturen und die Wahrung der sozialen Funktion des Sports im Gemeinschaftsrahmen - Helsinki Bericht zum Sport*, KOM(1999)0644 endg., S. 7.
- Europäische Kommission (1999), *Die Kommission setzt klare Grenzen in Bezug auf die Anwendbarkeit der Wettbewerbsvorschriften auf den Sport*, Pressemitteilung IP/99/965.
- Europäische Kommission (2005), *„The EU & Sport: matching expectations“: Consultation Conference with the European Sport Movement*, 14.-15. Juni.
- Europäische Kommission (2007), Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission: *EU und Sport: Hintergrund und Kontext, Begleitdokument zum Weißbuch Sport*, SEK(2007)0935, 11.7.2007, S. 71.
- Europäische Kommission (2007), *EU und Sport: Hintergrund und Kontext, Begleitdokument zum Weißbuch Sport*, KOM(2007)0391 endg., S. 51.
- Europäische Kommission (2007), *The White Paper on Sport: Frequently Asked Questions*, MEMO/07/290, 11. Juli 2007, S. 2.
- Europäische Kommission (2008), *UEFA-Regelung zu „lokal ausgebildeten Spielern“: Grundsatz des freien Personenverkehrs gewahrt*, Pressemitteilung IP/08/807, 28.5.2008.
- Europäische Kommission (2009), *2009 annual work programme on grants and contracts for the preparatory action in the field of sport and for the special annual events*, C(2009)1685, 16. März 2009.
- Europäische Kommission (2010), *Group of independent experts: Report on EU priorities in the field of sport*, S. 6, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/sport/news/doc/100702\\_gise\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/sport/news/doc/100702_gise_final_report.pdf).
- Europäische Kommission (2010), *Strategic Choices for the Implementation of a New EU Competence in the Field of Sport*, EU-weiter Konsultationsbericht, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/sport/library/doc/a/100726\\_online\\_consultation\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/sport/library/doc/a/100726_online_consultation_report.pdf).
- Europäischer Rat (2000), *Erklärung über die im Rahmen gemeinsamer Politiken zu berücksichtigenden besonderen Merkmale des Sports und seine gesellschaftliche Funktion in Europa*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Nizza, Dezember 2000.
- Europäisches Parlament (2007), *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. März 2007 zu der Zukunft des Profifußballs in Europa (2006/2130(INI))*, (Belet-Bericht: A6-0036/2007).
- Europäisches Parlament (2008), *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Mai 2008 zum Weißbuch Sport (2007/2261(INI))*, (Mavrommatis-Bericht: A6-0149/2008).

- Europäisches Sportforum (2010), *EU Sport Forum - Organised by the European Commission in Madrid*, Bericht, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/sport/library/doc/b1/sport\\_forum\\_madrid\\_report\\_11\\_05\\_10.pdf](http://ec.europa.eu/sport/library/doc/b1/sport_forum_madrid_report_11_05_10.pdf).
- Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (2010), *Study on Volunteering in the European Union*, Bericht für die GD EAC, vorgelegt von GHK, S. 6, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/citizenship/eyv2011/doc/Volunteering%20in%20the%20EU%20Final%20Report.pdf>.
- FIFA-Pressemitteilung (2009), *Das Spiel schützen, die Spieler schützen, die weltweite Führung des Fußballs stärken*, 3. Juni 2009.
- FIFA-Pressemitteilung (2009), *FIFA schützt Werte des Fußballs*, 15. Juli 2009.
- FIFPro/UEFA (2007), *Memorandum of Understanding*, abrufbar unter: [http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/88/17/81/881781\\_DOWNLOAD.pdf](http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/88/17/81/881781_DOWNLOAD.pdf).
- Institut für europäische Angelegenheiten (2008), *Expert opinion regarding the compatibility of the 6+5 rule with European Community law*, Bericht.
- KEA, CDES und EOSE (2009), *Study on Sports Agents in the European Union*, von der Europäischen Kommission (Generaldirektion Bildung und Kultur) in Auftrag gegebene Studie.
- Rat der Europäischen Union (2010), *Mitteilung an die Presse (9456/10): 3013. Tagung des Rates Bildung, Jugend und Kultur*, Brüssel, 10./11. Mai 2010.

## Literatur

- Anderson, C. (2009), „New FIFA Regulations on the Transfer of Minors“, in *World Sports Law Report*, Vol. 7(11), S. 3-5.
- Andreff, W. und Szymanski, S. (2006), *Handbook on the Economics of Sport*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Arnaut, J. L. (2006), *Independent European Sport Review*, S. 33, abrufbar unter: [http://www.independentfootballreview.com/doc/Full\\_Report\\_EN.pdf](http://www.independentfootballreview.com/doc/Full_Report_EN.pdf).
- Chaker, A-N. (2004), *Good Governance in Sport: A European Survey*, Straßburg: Europarat
- Chappelet, J-L. (2010), *Autonomy of Sport in Europe*, Straßburg: Europarat, S. 89-108.
- Downward u. a. (2009), *Sports Economics: Theory, Evidence and Practice*, Oxford: Elsevier.
- Erklärung 29 im Anhang zum Vertrag von Amsterdam: *Erklärung zum Sport*, Dezember 2000.

- Groot, L. (2008), *Economics, Uncertainty and European Football*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Infantino, G. (2006), *Meca-Medina: Ein Schritt zurück für das europäische Sportmodell und die Spezifität des Sports?*, abrufbar unter: [http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/480401\\_DOWNLOAD.pdf](http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/480401_DOWNLOAD.pdf).
- Jeanrenaud, C. und Késenne, S. (Hg.) (2006), *The Economics of Sport and the Media*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Késenne, S. (2007), *The Economic Theory of Professional Team Sports*, Cheltenham: Edward Elgar
- Miettinen, S. (2008), „Policing the boundaries between regulation and commercial exploitation: lessons from the MOTOE case“, in *International Sports Law Journal*, 2008, Nr. 3-4, S. 11-18.
- Monti, M. (2001), „Competition and Sport, the Rules of the Game“, Redebeitrag auf der Konferenz „on Governance in Sport“, 26. Februar 2001, Brüssel.
- Mutz, M. und Baur, J. (2009), „The role of sports for violence prevention: sport club participation and violent behaviour among adolescents“, in *International Journal of Sport Policy*, Vol. 1(3), S. 305-321.
- Parrish, R. und Miettinen, S. (2008), *The Sporting Exception in European Union Law*, Den Haag: TMC Asser Press, S. 73-101.
- Szymanski, S. (2009), *Playbooks and Checkbooks*, Princeton: Princeton University Press.
- Szymanski, S. (2010), *Football Economics and Policy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Szymanski, S. (2010), *The Comparative Economics of Sport*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tokarski, W., Steinbach, D., Petry, K. und Jesse, B. (Hg.) (2004), *Two Players, One Goal*, Oxford: Meyer and Meyer Sport.
- Van den Bogaert, S. (2000), „The court of justice on the Tatami: Ippon, Wazari or Koka?“, in *European Law Review*, 554-563, S. 560-561.
- Van den Bogaert, S. und Vermeersch, A. (2006), „Sport & the European Treaty: A Tale of Uneasy Bedfellows?“, in *European Law Review*, 31, S. 821-840.
- Van den Bogaert, S. und Vermeersch, A. (2006), *Sport in the European Constitution: All Sound and No Fury?*, Maastricht University Working Paper Nr. 2005/8, abrufbar unter: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=977456](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=977456).
- Vermeersch, A. (2009), „The Future EU Sports Policy: Hollow Words on Hallowed Ground?“, in *International Sports Law Journal*, 2009, Nr. 3-4, S. 3-7.



## ANHANG

### WORTLAUT DES SCHREIBENS ZUR KONSULTATION INTERESSIERTER KREISE

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 erlangte die Europäische Union (EU) erstmals eine spezifische Zuständigkeit im Bereich Sport. Der Sport wird in Artikel 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als einer der Politikbereiche genannt, bei denen die Union für die Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen ihrer Mitgliedstaaten zuständig ist.

Im „neuen“ Artikel 165 AEUV sind die Einzelheiten der Sportpolitik aufgeführt. Dort heißt es: „Die Union trägt zur Förderung der europäischen Dimension des Sports bei und berücksichtigt dabei dessen besondere Merkmale, dessen auf freiwilligem Engagement basierende Strukturen sowie dessen soziale und pädagogische Funktion.“ Konkret werden die sportpolitischen Ziele folgendermaßen beschrieben: (1) Förderung der Fairness und der Offenheit von Sportwettkämpfen und der Zusammenarbeit zwischen den für den Sport verantwortlichen Organisationen (2) Schutz der körperlichen und seelischen Unversehrtheit der Sportler, insbesondere der jüngeren Sportler.

Es wird davon ausgegangen, dass sich mit der neuen spezifischen Zuständigkeit neue Möglichkeiten für EU-Maßnahmen im Bereich des Sports eröffnen. Allerdings haben sich die EU-Zuständigkeiten über den Binnenmarkt bereits erheblich auf den Sport ausgewirkt, und diese Zuständigkeiten haben nichts von ihrer Bedeutung eingebüßt. Im Laufe der Jahre hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) eine umfangreiche und maßgebliche Rechtsprechung entwickelt, die von großer Tragweite für die Welt des Sports ist. Zugleich übt die EU bereits einen Einfluss auf den Sport aus, indem sie über ihre jeweiligen Förderprogramme ihre nicht zwingenden Befugnisse in eng verwandten Bereichen wie Bildung, Gesundheit und soziale Eingliederung wahrnimmt.

Darüber hinaus hat das Fehlen einer spezifischen rechtlichen Zuständigkeit die Europäische Kommission nicht davon abgehalten, Ansätze einer EU-Sportpolitik aufzubauen, wie das Weißbuch Sport von 2007 und der dazugehörige Aktionsplan „Pierre de Coubertin“, dessen Umsetzung 2008 begann, zeigen. Im Rahmen der „vorbereitenden Maßnahme“ im Bereich Sport hat die Kommission 2009 zudem bestimmte Sportprojekte finanziert.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon fühlte sich die Europäische Kommission angespornt, die Arbeiten an einem Vorschlag für ein vollwertiges EU-Sportprogramm und an einer strategischen Mitteilung zum Sport und zum Vertrag von Lissabon aufzunehmen. Es wird erwartet, dass diese beiden Dokumente dem Europäischen Parlament im zweiten Halbjahr 2010 zur Prüfung zugeleitet werden.

Ausgehend von diesen Entwicklungen wurde das **T.M.C. Asser Institute** vom **Ausschuss für Kultur und Bildung (CULT) des Europäischen Parlaments** mit der Durchführung einer Studie beauftragt, die ein Panorama der Möglichkeiten der EU-Sportpolitik zu einem Zeitpunkt aufzeigen soll, da diese Möglichkeiten nach der Annahme des Vertrags von Lissabon derzeit geprüft werden. Insbesondere soll sich die Studie aus rechtlicher Sicht damit befassen, wie die EU auf der Grundlage des neuen AEUV das Ziel einer größeren Fairness und Offenheit von Sportwettkämpfen sowie eines besseren Schutzes der körperlichen und seelischen Unversehrtheit von Sportlern unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Sports erreichen kann.

Für die Studie sollen die vorhandene Literatur und die Rechtsprechung des EuGH zu den betreffenden Themen herangezogen werden, vor allem die jüngste Rechtsprechung aus der Zeit nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Zu berücksichtigen sind zudem die einschlägigen Entschlüsse des Europäischen Parlaments (EP) (vor allem zum Weißbuch Sport sowie zur Zukunft des Profifußballs in Europa). In Anbetracht des zukunftsorientierten Charakters dieses Auftrags soll die Analyse der Literatur und der Rechtsprechung lediglich den Ausgangspunkt bilden und durch die Einholung direkter Informationen und Gespräche mit an der Entwicklung der EU-Sportpolitik interessierten Akteuren ergänzt werden, darunter Sportverbände und -vereine im Profi- und Amateurbereich, europäische Dachorganisationen des Sports, Beamte der Mitgliedstaaten und der EU, die Privatwirtschaft sowie Hochschulvertreter.

Wenn Sie sich an der Konsultation interessierter Kreise für diese Studie beteiligen möchten, wären wir Ihnen dankbar, wenn Sie uns Ihre Auffassungen zu der Frage, wie die Prioritäten der EU für den Sport aussehen sollten, bis spätestens 1. Juli 2010 zusenden könnten.

**Ihre Antworten richten Sie bitte, vorzugsweise per E-Mail, an [R.Siekmann@asser.nl](mailto:R.Siekmann@asser.nl) und/oder per Fax an: +31 (0)70 3420359 oder +31 (0)70 3420346, T.M.C. Asser Institute, zu Händen Dr. Robert Siekmann.**

In Erwartung Ihrer Antwort verbleibe ich

mit freundlichen Grüßen,

Dr. Robert C.R. Siekmann

Direktor

ASSER international Sports Law Centre

R.J. Schimmelpennincklaan 20-22

2517 JN Den Haag

P.O. Box 30461

2500 GL Den Haag

Niederlande

Tel.: +31 (0)70 - 3420342/345/300

Fax: +31 (0)70 – 3420359/346

E-Mail: [R.Siekmann@asser.nl](mailto:R.Siekmann@asser.nl)

## **AKTEURE, DIE ZUR TEILNAHME AN DER KONSULTATION EINGELADEN WURDEN**

Zur direkten Einholung von Informationen und zur Diskussion mit an der Entwicklung der Sportpolitik der Europäischen Union interessierten Akteuren wurden die folgenden **Kategorien von Organisationen und Personen** konsultiert:

*Internationale Dachorganisationen:*

- Internationales Olympisches Komitee (IOC)
- Europäisches Olympisches Komitee (EU-Büro des EOC)
- Vereinigung der Nationalen Olympischen Komitees (ACNO)
- Dachverband der internationalen Sportverbände (GAISF)
- Vereinigung der vom IOC-anerkannten internationalen Sportverbände (ARISF)
- Vereinigung internationaler Verbände der Olympischen Sommerspiele (ASOIF)
- Vereinigung internationaler Verbände der Olympischen Winterspiele (AIOWF)
- Internationale Versammlung nationaler Sportorganisationen (IANOS)
- Internationales Paralympisches Komitee (IPC)

*Internationale und europäische Sportverbände nach Sportarten (olympische Disziplinen): Schwimmsport (FINA / LEN); Kanu/Kajak (ICF / ECA); Radsport (UCI / UEC); Turnen (FIG/UEG); Volleyball (FIVB und CEV); Reiten (FEI und EEF); Ringen (FILA und CELA); Bogenschießen (FITA und EMAU); Leichtathletik (IAAF und EAA); Badminton (BWF und EBU); Basketball (FIBA und FIBA Europe); Boxen (AIBA und EBA); Fechten (FIE und EFC); Feldhockey (FIH und EHF); Fußball (FIFA und UEFA); Handball (IHF und EHF); Judo (IJF und EJU); Moderner Fünfkampf (UIPM); Rudern (FISA); Segeln (ISAF und EUROSAF); Schießen (ISSF und ESC); Tischtennis (ITF und ETTU); Triathlon (ITU und ETU); Gewichtheben (IWF und EWF); Eislaufen (ISU); Eishockey (IIHF); Curling (WCF und ECF)); Skisport (FIS und ESF); Biathlon (IBU); Rennrodeln (FIL); Bob (FIBT).*

*Nationale Sportverbände und -vereinigungen nach Sportarten in den 27 EU-Mitgliedstaaten:.*

*Vereine (internationale/europäische Dachorganisationen), z. B.: Europäischer Arbeitgeberverband für den Sportsektor (EASE); EPFL (Fußball/Ligen); ECA (Fußball/Vereine); ULEB (Basketball); AIGCP und IPCT (Profi-Radsport).*

Anmerkung: Für die Studie wurden Vereine der wichtigsten Sportarten im jeweiligen Land auf Amateur- und Profi-Ebene konsultiert (z. B. Frankreich: Fußball, Rugby; Deutschland: Fußball, Eishockey, Handball, Basketball; Italien: Fußball, Basketball; Niederlande: Fußball, Feldhockey; Österreich: Fußball; Spanien: Fußball; Vereinigtes Königreich: Fußball, Rugby, Cricket).

*Internationale und europäische Spielergewerkschaften: EURO-MEI UNI (Sportbeschäftigte);*

European Elite Athletes Association; UBE (Basketball); FIFPro Europe (Fußball); CPA (Profi-Radsport).

*EU-Beamte: Referat Sport, Generaldirektion Bildung und Kultur, Europäische Kommission; Generaldirektion Bildung und Kultur (Sozialer Dialog Sport).*

*Nationale Beamte: Sportdirektoren in den 27 EU-Mitgliedstaaten (Ministerien und/oder Regierungsstellen in den einzelnen Ländern mit primärer Zuständigkeit im Bereich Sport).*

*Ständiges Netz von Sportrechtsachverständigen des ASSER International Sports Law Centre in den 27 EU-Mitgliedstaaten (Hochschulen und Juristen):*

- Österreich: Ingo Braun, Baier Böhm Rechtsanwälte, Wien
- Belgien: Dr. An Vermeersch, Europainstitut, Juristische Fakultät, Gent
- Bulgarien: Boris Kolev, internationaler Sportanwalt und Kovorsitzender der NRO Bulgarische Juristische Gesellschaft, Sofia
- Zypern: Dr. Gregory Ioannidis, Juristische Fakultät, University of Buckingham, Vereinigtes Königreich, und Anwaltskanzlei Christodoulos G. Vassiliades & Co, Nicosia
- Tschechische Republik: Katerina Radostova, Anwaltskanzlei Erad, und Juristische Fakultät, Karlsuniversität, Prag
- Dänemark: Prof. Dr. Sören Sandfeld Jakobson, Fachbereich Recht, Copenhagen Business School, Frederiksberg
- Estland: Katarina Pijetlovic, Juristische Fakultät, Internationale Universität Audentes, Tallinn
- Finnland: Tauno Palotie, Anwaltskanzlei Veikko Palotie & Co, Helsinki
- Frankreich: Jean-Michel Marmayou, Paul-Cézanne-Universität, Marseille
- Deutschland: Prof. Dr Peter Heermann, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Bayreuth
- Griechenland: Prof. Dr. Panagiotopoulos, Rechtsanwalt, und Juristische Fakultäten der Universitäten Athen und Peloponnes
- Ungarn: Dr. Andras Nemes, Fakultät für Körpererziehung und Sportwissenschaft, Semmelweis-Universität, und Präsident von SPORTJUS, Budapest
- Irland: Laura Donnellan, Juristische Fakultät, University of Limerick
- Italien: Lucio Colantuoni, Juristische Hochschule Genua und Universität Mailand
- Lettland: Sarmis Spilbergs, Anwaltskanzlei Klavins & Slaidins LAWIN, Riga
- Litauen: Jaunius Gumbis, Anwaltskanzlei Lidelka, Petrauskas, Valiunas & Partners, Vilnius
- Luxemburg: Jean-Luc Schauss, Anwaltskanzlei Loyens & Loeff, Luxemburg
- Malta: Dr. Anthony Galea, Anwaltskanzlei Deguara Farrugia, Sliema
- Niederlande: Prof. Dr Stefaan van den Bogaert, Juristische Fakultät, Universität Leiden
- Polen: Prof. Dr. Andrzej J. Szwarc, Fachbereich Recht und Verwaltung, Adam Mickiewicz Universität, Posen
- Portugal: Alexandre Mestre, A.M. Pereira, Saragga Leal, Anwaltskanzlei Oliveira Martins, Lissabon



- Rumänien: Prof. Dr. Alexandru Virgil Voicu, Fakultät für Körpererziehung und Sport, Babes-Bolyai-Universität, Cluj-Napoca
- Slowakei: Jozef Corba, Juristische Fakultät, Pavel Jozef Safarik Universität, Kosice
- Slowenien: Prof. Dr. Peter Grilc, Juristische Fakultät, Universität Ljubljana
- Spanien:
  - Juan de Dios Crespo Pérez, Sportanwaltskanzlei Ruiz Huerta & Crespo, Valencia
- Schweden: Erik Ullberg, Anwaltskanzlei Wistrand, Göteborg
- Vereinigtes Königreich: Prof. Dr. Stephen Weatherill, Somerville College, University of Oxford

Ebenfalls für die Studie konsultiert wurden SportAccord, die International Association of Sports Law Practitioners and Executives (ASPE), die International Association of Sports Law (I.A.S.L.) sowie die International Sports Lawyers Association (I.S.L.A.).

Befragt wurde auch die European Sports Law and Policy Initiative (ESLPI), die 2009 von den Professoren Michele Colucci und Frank Hendrickx der Universität Leuven gegründet wurde.

Auf Einladung der Europäischen Kommission während der Konsultationskonferenz „Die EU und Sport: den Erwartungen gerecht werden“ im Jahr 2006 bat eine Vielzahl von Organisationen 2006 und 2007 um ein Gespräch mit der Kommission zu Fragen im Zusammenhang mit dem Weißbuch Sport. Diese Konsultationen umfassten Zusammenkünfte und Kontakte mit den Organisationen und Gremien, die im Weißbuch Sport aufgeführt sind (Anhang III: Konsultationen mit Akteuren). Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden diese Organisationen und Gremien erneut konsultiert.

Darüber hinaus befragt wurden Organisationen, die mit bestimmten Themen der Studie im Zusammenhang stehen: Sportwetten: European Lotteries (staatlich lizenzierte Lotterien und Toto-Gesellschaften) und EGBA (private, kommerzielle Lotterien); Medienrechte: Europäische Rundfunkunion (EBU); Doping: Vereinigung der Nationalen Anti-Doping-Organisationen (ANADO) und nationale Anti-Doping-Organisationen in den 27 EU-Mitgliedstaaten (NADO); europäische Spielervermittler: EFAA (Fußball) and AEBA (Basketball).

Es wurden Organisationen konsultiert, die mit im Weißbuch Sport behandelten zusätzlichen Themen im Zusammenhang stehen: Körpererziehung und Gesundheit: Fédération Internationale de Médecine Sportive (FIMS); aktive Bürgerschaft: Vereinigung Sport et Citoyenneté/Sport and Citizenship; soziale Eingliederung: European Association for Sport and Social Integration (E.A.S.I.); Rassismus und Gewalt im Sport: Netzwerk Fußball gegen Rassismus in Europa (FARE); Sponsoring: European Sponsorship Association (ESA); Faninitiativen: Supporters Direct.

Vom Beginn der Laufzeit der Studie an wurde eine sechswöchige Online-Konsultation aller interessierten Organisationen und Einzelpersonen durchgeführt.

## **AKTEURE, DIE SICH AN DER KONSULTATION BETEILIGT HABEN**

### *Zwischenstaatliche Organisationen*

Europarat

### *Regierungen von EU-Mitgliedstaaten*

Ministerium für Bildung und Kultur, Finnland (Abteilung Sport)

Bundesministerium des Innern, Deutschland (Referat EU- und internationale Sportangelegenheiten)

Regierung von Malta

Ministerium für Gesundheit, Soziales und Sport, Niederlande

Ministerium für Kultur, Medien und Sport, Vereinigtes Königreich

### *Internationale Sportverbände*

FIFA

UEFA

### *Internationale Olympische Komitees*

EU-Büro des EOC

### *Nationale Olympische Komitees*

NOK Dänemark

CNOSF (Frankreich)

COSL (NOK Luxemburg)

Maltesisches Olympisches Komitee

Olympisches und Paralympisches Komitee und Sportverband Norwegens (NIF)

Slowenisches Olympisches Komitee

### *Nationale Sportverbände*

Britischer Schwimm- und Amateurschwimmverband

### *Internationale Arbeitgeberverbände (Ligen, Vereine)*

EPFL (Verband der europäischen Profifußball-Ligen)

ECA (Europa Club Association) (Fußball)

### *Internationale Arbeitnehmerverbände (Spieler)*

EU Athletes (European Elite Athletes Association)

The PGAs of Europe (The Professional Golfers' Associations of Europe)

*Nationale Arbeitnehmerverbände (Spieler)*

FNV Sport (Niederlande)

Professional Players Federation (PPF) (Fußball)

*Internationale Verbände der Spielervermittler*

Association of European Basketball Agents (AEBA)

*Andere internationale Nichtregierungsorganisationen*

SportAccord

ENGSO (European Non-Governmental Sports Organisation)

ISCA Europe (International Sport and Culture Association)

Sport and Citizenship / Sport et Citoyenneté

EAS-Network (The European Athlete as Student Network)

Sport Rights Owner's Coalition (SROC)

Supporters Direct Europe

European Women and Sport (EWS)

*Hochschulen*

Hellenic Center of Research on Sports Law (H.C.R.S.L.) (Athen, Griechenland)

Oxford University (Vereinigtes Königreich)

*Juristen (Anwaltskanzleien)*

Christodoulos G. Vassiliades & Co. LLC (Nicosia, Zypern)

Ulys (Brüssel, Belgien und Paris, Frankreich)

F&D Avvocati (Mailand, Italien)

Lidelka, Petrauskas, Valiunas ir partneriai LAWIN (Vilnius, Litauen)

Loyens & Loeff (Luxemburg, Luxemburg)

CMS Derks Star Busmann (Utrecht, Niederlande)

Ruiz Huerta & Crespo Sportanwälte (Valencia, Spanien)





GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

## FACHABTEILUNG **B** STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

### Rolle

Die Fachabteilungen sind Forschungsreferate, die die Ausschüsse, interparlamentarischen Delegationen und andere parlamentarische Einrichtungen beraten.

### Politikbereiche

- Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
- Kultur und Bildung
- Fischerei
- Regionale Entwicklung
- Verkehr und Fremdenverkehr

### Dokumente

Siehe Website des Europäischen Parlaments: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

BILDNACHWEISE: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-3316-7