

*Szabó, Péter Wissenschaftliche Hilfskraft,
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen Nürnberg
Institut für Recht und Technik*

Europarechtliche Grundlagen der mitgliedstaatlichen Pflichte zur polizeilichen Gefahrenabwehr von professionellen Fußballspielen

1. Einführung

Das Schauen von professionellen Fußballspielen bildet einen gewöhnten Teil unseres Lebens: entweder man verfolgt die Ereignisse im Fernsehen, oder man kann alle die Freude des Fußballs live neben dem Fußballplatz miterleben. Auf Freundschaftsspiele, eine EM oder WM, sowie Champions League freuen sich alle Fußballfans mit großen Erwartungen. Diese Begegnungen werden mehrmals in großen Stadien vor vollen Zuschauertribünen ausgetragen. Handelt es sich um große Menschenmenge, dann trägt es in sich auch großes Gefahrpotential. Man sollte nur einen Blick auf die Ultras von Feyenoord Rotterdam oder die Tragödie in dem Heysel Stadium vor dem UEFA Cup Finale in 1985 werfen, dann liegt es nahe, dass eine Fußballbegegnung durch Gruppen von „Zuschauern“ beeinträchtigt werden kann. Um eventuelle Fansausschreitungen zu vorbeugen oder die möglichst schnell und effektiv abzuwehren, genügen die durch den Veranstalter des Fußballspiels zur Verfügung gestellten „Sicherheitskräfte“ nicht, deshalb brauchen die bedeuteten professionellen Fußballspiele polizeiliche Gefahrenabwehr.

Der professionelle Sport macht dank der Rechtsprechung des EuGH¹ und der Bemühungen der Europäischen Kommission² einen wichtigen Teil der Politiken der EU aus,

¹ Die wichtigsten Entscheidungen des EuGH hinsichtlich des Sports: Walrave & Koch (EuGH, Rs. 36/74), Bosman (EuGH, Rs. C-415/93) sowie Meca-Medina (EuGH, Rs. C-519/04), MOTOE (EuGH, Rs. C-49/07).

² Um einen allgemeinen Überblick über die Tätigkeiten der EU und der Kommission im Hinblick auf den Sport zu bekommen, siehe die Webseite der EU-Kommission: <http://ec.europa.eu/sport/what-we-do/> (letzter Abruf: 23.05.2009). Einen guten Überblick bieten auch die folgenden Dokumenten der Europäischen Kommission an: „Weißbuch Sport“ (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0279:FIN:DE:PDF>, letzter Abruf: 23.05.2009) und

sowie steckt ein enormes Wirtschaftspotenzial in dem europäischen Sport, vor allem im Fußball,³ sowie innerhalb dessen auch in Austragung von großen Fußballspielen mit vielen Zuschauern.⁴ Im Beitrag wird die polizeiliche Gefahrenabwehr von professionellen Fußballspielen analysiert. Dessen Grund ist, dass das Gemeinschaftsrecht nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH nur insofern im Bereich des Sports gilt, sofern der Sport einen Teil des Wirtschaftslebens im Sinne des Art. 2 EGV ausmacht.⁵ Außerdem sind eher die professionellen Begegnungen von großen Massen und gefährlichen Rowdys besucht, welche Tatsachen nach polizeilicher Gefahrenabwehr rufen. Wenn es sich im Beitrag um „Fußballspielen“ handelt, dann sind immer professionelle Veranstaltungen gemeint.

Die meisten Gedanken können auch in den Bereich von anderen Sportgroßveranstaltungen umgesetzt werden. Die Auswahl des Fußballs erfolgte wegen der Bedeutung und Beliebtheit dieser Sportart und der potenziellen Gefährlichkeit einer Fußballbegegnung. Außerdem ist das zu erörternde Rechtsproblem anhand des Beispiels einer einzigen Sportart besser darzustellen.

In dem Beitrag wird analysiert, auf welchen rechtlichen Grundlagen die Pflicht der Mitgliedstaaten zur polizeilichen Gefahrenabwehr von professionellen Fußballspielen innerhalb der EU beruht. Nach einer grundlegenden Einführung befasse ich mich erstens mit dem Thema im Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit. Zweitens wird die Frage aus der Sicht der dritten Säule der EU, der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) beleuchtet. Als Schluss werden die beiden Rechtsgrundlagen – Dienstleistungsfreiheit und PJZS – verglichen und die entsprechenden Schlüsse gezogen.

„Das europäische Sportmodell“ (http://ec.europa.eu/sport/library/doc/a/doc248_de.pdf, letzter Abruf: 23.05.2009).

³ Die Marktwerte der wertvollsten europäischen Topklubs und ihre erwirtschafteten Einnahmen bewegen sich in dem hohen Millionenbereich, wie das Forbes-Study über die wertvollsten Vereine Europas zeigt (http://www.forbes.com/lists/2009/34/soccer-values-09_Soccer-Team-Valuations_Rank.html, letzter Abruf: 19.05.2009). Das Deloitte-Study zeigt eine ausführliche Darstellung über die verschiedenen Einnahmequellen der zwanzig reichsten Fußballvereine Europas aus der Saison 2007/08 (<http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/Footbal%20Money%20League.pdf>, letzter Abruf: 21.06.2009).

⁴ Man soll nur die durchschnittlichen Ticketpreise in Führungsliegen Europas in Betracht ziehen (Sponsor's, 2009/3, 36 ff.), sowie die Sponsoring- und Fernsehübertragungseinnahmen (Sponsor's, 2009/1, 6 ff. und 2009/3, 8.).

⁵ Siehe den Fall von Walrave & Koch (EuGH, Rs. 36/74, Rn. 4/10).

2. Grundlegendes

Der Fußball, als Vereins- und Verbandsport ist weltweit nach dem Selbstregulierungs- und Ein-Platz-Prinzip in einem pyramidenförmigen Aufbau organisiert. Die Fußballsportvereine und –verbände verfügen in meisten Rechtsordnungen über einen eingetragenen Vereinsstatus.⁶ Die internationalen und nationalen Verbände organisieren die Wettbewerbe auf verschiedenen Ebenen, an denen die einzelnen Fußballvereine teilnehmen. Deshalb sind die Verbände als Veranstalter anzusehen, die in dieser Rolle den sicheren Ablauf der einzelnen Fußballspiele gegenüber den Vereinen und Spielern, den Zuschauern, den Sponsoren, den Fernsehanstalten, den Sportstätteneigentümern, sowie allen Personen, die mit einem Fußballspiel auf irgendeiner Weise in Berührung kommen können, zu gewährleisten haben. Da der Fußball enorm beliebt ist, besuchen immens viele Zuschauer die verschiedenen Spiele, sowie verbinden sich viel Emotionen mit dem Fußball, die leider auch in negativer Richtung, z. B. in Form einer Zuschauerausschreitung Ausbruch finden können. Die organisierenden Verbände haben nicht die potentielle Möglichkeit, die größeren und bedeuteten Fußballspiele entsprechend zu sichern, so hat der Staat – eine dritte, außenstehende Person im Verhältnis zu den Verbänden und Vereinen – in vielen Fällen polizeiliche Gefahrenabwehr zu leisten.

3. Mitgliedstaatliche Pflichten aus der Dienstleistungsfreiheit zur polizeilichen Gefahrenabwehr von professionellen Fußballspielen

Unter diesem Punkt wird dargestellt, ob Pflichten auf die Mitgliedstaaten aufgrund der Vorschriften der Dienstleistungsfreiheit des EGV zur polizeilichen Gefahrenabwehr von Fußballspielen auferlegt werden können, und insofern ja, dann wird analysiert, dass diese mitgliedstaatlichen Pflichten auf welchen gemeinschaftlichen Grundlagen beruhen.

⁶ Um einen guten Überblick über die Selbstregulierung des Sports zu bekommen, siehe: Vieweg, Klaus: Faszination Sportrecht – Online Ausgabe (<http://www.irut.jura.uni-erlangen.de/Forschung/Veroeffentlichungen/Veroeffentlichungen.html>, letzter Abruf: 14.06.2009).

3.1. Die Definition der Dienstleistung in europarechtlichem Sinne

Die Art. 49 und 50 EGV bestimmen den Begriff des freien Dienstleistungsverkehrs: „Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten (Art. 49 S. 1 EGV). Dienstleistungen im Sinne dieses Vertrags sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen (Art. 50 S. 1 EGV).“ Es ergibt sich die Frage, ob es sich im Falle einer Spielbegegnung zwischen Fußballmannschaften um eine Dienstleistung oder mehrere Dienstleistungen handelt, wenn ja, dann von wem werden diese Dienstleistungen wem angeboten?

3.2 Die Bestimmung des Dienstleistungsbegriffs im Falle von professionellen Fußballspielen innerhalb der EU

Nach der Rechtsprechung des EuGH sind die drei konstitutiven Merkmale des Dienstleistungsbegriffs die Leistung, die entgeltlich und grenzüberschreitend erbracht wird.⁷

3.2.1. Selbständige und unkörperliche Leistung

Nach h. M. sind zwei Kernbegriffe hinsichtlich des ersten Elementes des Dienstleistungsbegriffs, der Leistung zu benennen: die Selbstständigkeit und Unkörperlichkeit.⁸ In Europa ist der Fußball durch die UEFA (Union of European Football Associations) organisiert. Die UEFA ist ein Verein laut dem schweizerischen Recht, ihre Mitglieder sind die verschiedenen Landesverbände.⁹ Die UEFA ist außerdem die Mitgliedorganisation der FIFA (Fédération Internationale de Football Association). In der Satzung der UEFA ist festgelegt, dass die UEFA alleine berechtigt ist, die

⁷ Holoubek, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 2. Auflage Baden-Baden 2009, 710; vgl. Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter: Europarecht – Das Recht der Europäischen Union, Wien 2007, 429 f.

⁸ Holoubek, in: Schwarze (Hrsg.), 711.

⁹ Siehe dazu: Satzung der UEFA, Art. 5. Die Satzung der UEFA ist abrufbar unter <http://de.uefa.com/newsfiles/64675.pdf> (letzter Abruf: 25.05.2009).

Europameisterschaft, die Champions League und die Europa League zu veranstalten. Die Landesverbände organisieren weiterhin die verschiedenen nationalen Ligen. Mit dieser ihrer Tätigkeit erbringt die UEFA den Nationalverbänden und deren Mitgliedvereinen, sowie erbringen die Nationalverbände ihren Mitgliedvereinen im europarechtlichen Sinne eine selbstständige und unkörperliche Dienstleistung (dazu siehe noch: Punkt 2.3).

3.2.2. Entgeltliche Dienstleistung

Art. 50 S. 1 EGV verlangt eine Entgeltlichkeit, die nach h. M. in weitem Sinne auszulegen ist. Es genügt auch, wenn der wirtschaftliche Vorteil über Dritte lukriert wird.¹⁰ Bei der Erbringung der erwähnten selbständigen und unkörperlichen Dienstleistung leisten weder die UEFA und die Mitgliedverbände, noch die Mitgliedverbände und die Mitgliedvereine einander gegenüber Entgelt. Der EuGH besagte im Fall Deliége, dass mehrere eigene, aber eng miteinander verknüpfte Dienstleistungen, die im Rahmen sportlicher Tätigkeiten, insbesondere der Teilnahme von Hochleistungssportlern an einem internationalen Wettkampf erbracht werden, auch dann unter die Vorschriften der Dienstleistungsfreiheit fallen können, wenn einzelne Dienstleistungen nicht von denen bezahlt werden, denen sie zugute kommen.¹¹ So werden diese Fußballbegegnungen von Fernseh- und Rundfunkanstalten, Sponsoren, Zuschauern bezahlt, was das weitgehende Bestehen des Merkmales „Entgeltlichkeit“ bedeutet.

3.2.3 Grenzüberschreitende Dienstleistung

Das grenzüberschreitende Element ist meines Erachtens in allen oben geschilderten Fällen gegeben. Es besteht keine Frage im Falle von internationalen Fußballspielen, da die Grenzüberschreitung in sich selbst gegeben ist. Vielmehr ist es interessanter, ob das grenzüberschreitende Element auch bei reinen nationalen Begegnungen vorliegt. Die UEFA organisiert die internationalen Wettbewerbe auf Vereinsebene in Europa, an denen die nationalen Klubs aufgrund ihrer Platzierung in den nationalen Ligen teilnehmen dürfen, also haben die einzelnen nationalen Begegnungen Auswirkung auf die Teilnahme an den internationalen europäischen Wettbewerben. Diese nationalen Ligaspiele werden überall in

¹⁰ Holoubek, in: Schwarze (Hrsg.), 711 f.

¹¹ EuGH, Rs. C-51/96 und C-191/97, Rn. 56.

Europa übertragen, sowie besuchen viele ausländischen Zuschauer diese Begegnungen. Viele Vereine schließen mit ausländischen Sponsoren Verträge ab. Da es sich in diesen Fällen um Dienstleistungen mit grenzüberschreitenden Elementen handelt (siehe Punkt 2.3), ist die Grenzüberschreitung meiner Auffassung nach auch im Falle von nationalen professionellen Fußballbegegnungen gegeben.

3.2.4. Der persönliche Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit

Grundsätzlich können sich nur Angehörige der Mitgliedstaaten auf die Dienstleistungsfreiheit berufen. Nach Art. 48 S. 1 und Art. 55 EGV werden im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit Gesellschaften, deren Begriff im Art. 48 S.2 definiert ist, den Unionsbürgern gleichgestellt.¹² So können sich die internationalen und nationalen Verbände, die Vereine, die Zuschauer, die Fernsehanstalten, Sponsoren und Sportstätteneigentümer auf die Dienstleistungsfreiheit berufen, sofern ihr Sitz sich innerhalb der EU befindet. Es ist zu entscheiden, ob die Vorschriften des EGV auch auf die in der Schweiz, also nicht in der EU ansässige UEFA anwendbar sind. Der persönliche Geltungsbereich des Art. 49 kann im Wege von Gemeinschaftsabkommen gemäß Art. 300 und Assoziierungsabkommen gemäß Art. 310 EGV auf Drittstaatsangehörige ganz oder teilweise erstreckt werden. Diese verschiedenen Abkommen sind nach der Rechtsprechung des EuGH integrierende Bestandteile der Gemeinschaftsrechtordnung.¹³ Aufgrund dieser Vorschriften traten die von der EU mit der Schweiz abgeschlossenen Assoziierungsabkommen am 01.06.2002 in Kraft, die sich u. a. auch auf den Bereich der Personenfreizügigkeit, und damit auch in Bezug auf die Möglichkeit grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung zwischen den Vertragsparteien, beziehen.¹⁴ Deshalb sind die Vorschriften des Art. 48 EGV auch auf die UEFA anwendbar.

¹² Vgl. Holoubek, in: Schwarze (Hrsg.), 719 ff.; Schweitzer/Hummer/Obwexer, 420 ff.

¹³ Holoubek, in: Schwarze (Hrsg.), 722.

¹⁴ Vgl. Holoubek, in: Schwarze (Hrsg.), 722.

3.3. Die Arte der Dienstleistungen im Falle eines Fußballspieles

Laut diesen aufgeführten Definitionsmerkmalen sind mehrere Arten der im Zusammenhang mit einem professionellen Fußballspiel auftauchenden Dienstleistungen zu unterscheiden:

- a. Dienstleistung der Nationalverbände und der Vereine der UEFA gegenüber: die nationalen Verbände und Vereine ermöglichen der UEFA als Veranstalter durch ihre Wettbewerbsteilnahme die Veranstaltung der verschiedenen Wettbewerbe.¹⁵ Das Gleiche liegt im Falle der Nationalverbände und ihrer Mitgliedvereine vor.
- b. Dienstleistung der UEFA den Nationalverbänden und Vereinen gegenüber: Die UEFA, als Veranstalter bietet den nationalen Verbänden und den Vereinen die Dienstleistung an, sich miteinander im Rahmen des von ihr organisierten Wettbewerbs zu messen.¹⁶ Die Nationalverbände bieten den Mitgliedvereinen die gleiche Dienstleistung an.
- c. Dienstleistung der UEFA und der nationalen Verbände den Zuschauern, Fernsehanstalten gegenüber.¹⁷ In diesem Fall besteht auch die sog. passive Dienstleistungsfreiheit dann, wenn sich die Zuschauer oder die Fernsehanstalten als Dienstleistungsempfänger in den Mitgliedstaat des Dienstleistungserbringers begeben.¹⁸
- d. Dienstleistung der UEFA, der Nationalverbände und der Vereine den Sponsoren gegenüber, damit Letztere während eines Fußballspiels werben können. Die ausländischen Sponsoren können sich auch auf die passive Dienstleistungsfreiheit berufen.
- e. Dienstleistung der Sportstätteneigentümer den Veranstaltern gegenüber, wenn der Sportstätte nicht im Eigentum des Veranstalters steht.

Meines Erachtens geht es im Punkt „a“ und „b“ um zwei grundlegende, miteinander in einem unmittelbaren Austauschverhältnis stehende Leistungen, die erst durch die Erbringung von den in Punkten „c“, „d“ und ggf. „e“ bestimmten Dienstleistungen als Dienstleistungen in europarechtlichem Sinne anzusehen sind, weil die Entgeltlichkeit – wie

¹⁵ Vgl. Deusch, Florian: Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, Beiträge zum Sportrecht, Hrsg: Kühl, Kristian/ Tettinger, Peter J./Vieweg, Klaus, Berlin 2005, Teil 2, B, I, 1, b), 99.

¹⁶ Vgl. Deusch, Teil 2, B, I, 1, b), 99.

¹⁷ Vgl. Deusch, Teil 2, B, I, 1, b), 99.

¹⁸ Vgl. Holubek, in: Schwarze (Hrsg.), 716.

oben erklärt – nur ab der Erfüllung der aus sich diesen Dienstleistungen ergebenden Pflichte entsteht. Die ersten zwei Dienstleistungen stehen nicht zum dritten, vierten und fünften in einem unmittelbaren Austauschverhältnis, allerdings stellt es kein Problem dar, da der Art. 49 EGV setzt nicht voraus, dass der Dienstleistungsempfänger eine Gegenleistung erbringt.

Fraglich ist, ob die professionelle Sporttätigkeit der einzelnen Fußballspieler unter die Bestimmungen der Dienstleistungsfreiheit fällt. In der zu bejahenden Entscheidung des EuGH im Fall Deilége wurde besagt, dass im Falle eines Teamwettbewerbs nicht der einzelne Spieler die Durchführung der Veranstaltung ermöglicht, sondern der Wettbewerb kommt durch die Teilnahme der Vereine bzw. Verbände zustande, welche zu diesem Zweck die Sportler in Form einer Mannschaft einsetzen.¹⁹

3.4. Mitgliedstaatliche Handlungspflicht zur Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit nach der sog. „Schutzpflicht“

Der EuGH hat bisher noch keine ausgesprochene Entscheidung über mitgliedstaatliche Handlungspflichten zur Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit getroffen, er hat aber schon wichtige Grundprinzipien im Hinblick auf die Warenverkehrsfreiheit in seinem sog. „Bauernprotest Urteil“ bestimmt. Diese Grundsätze sollen meines Erachtens auch dann für die Mitgliedstaaten gelten, wenn es sich um die polizeiliche Gefahrenabwehr von Fußballspielbegegnungen – als Dienstleistungen – gegen Zuschauerausschreitungen handelt.

3.4.1. Tatbestand und Inhalt des Bauernprotest-Urteils des EuGH

In dem Sachverhalt der Entscheidung ging es um gewaltsame Angriffe, die von französischen Bauern auf verschiedenen ausländischen Lastwagen und Handelsgeschäfte gerichtet wurden, um den Import von aus anderen Mitgliedstaaten stammenden Obst und Gemüse zu verhindern. In seinem nach dem von der Kommission gegen Frankreich eingeleiteten Verletzungsverfahren erlassenen Urteil stellte der EuGH fest, dass nicht nur eine Handlung, sondern auch eine Untätigkeit eines Mitgliedstaates zur Beeinträchtigung der

¹⁹ EuGH, Rs. C-51/96 und C-191/97.

Warenverkehrsfreiheit führen kann, deshalb ist ein Mitgliedstaat verpflichtet, die Effektivität der Warenverkehrsfreiheit gegen Beeinträchtigungen von seinen Privaten sicherzustellen.²⁰

3.4.2. Dogmatische Begründung der mitgliedstaatlichen Handlungspflicht zur Gewährleistung der Warenverkehrsfreiheit

Die Literatur vertritt keine gemeinsame Meinung über die Herleitung der mitgliedstaatlichen Handlungspflicht zur Gewährleistung der Warenverkehrsfreiheit. Die eher h. M. ist in der Ansicht, dass eine sog. „Schutzpflicht“ sich aus der Warenverkehrsfreiheit für die Mitgliedstaaten ergibt, also müssen die Mitgliedstaaten aufgrund der Vorschriften des EGV Art. 10 und 28 im gegebenen Fall auch mit aktivem Handeln die Durchsetzbarkeit dieser Grundfreiheit gewährleisten. Die andere Meinung leitet die mitgliedstaatliche Handlungspflicht aus allgemeinen völkerrechtlichen Regeln. Hiernach muss ein Mitgliedstaat nur dann für Rechtsverletzungen seiner staatsangehörigen Privatpersonen einstehen, wenn er nicht die gebotene Sorgfalt („due diligence“) angewendet hat, um die private Übergriffe auf die Rechte von anderen Mitgliedstaaten oder von Ausländern zu verhindern.²¹ So stellt die Bestimmung des Art. 10 EGV nach dieser Auffassung eine besondere Regelung des allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatzes der due diligence für das europäische Gemeinschaftsrecht und innerhalb dessen für die staatliche Gewährleistung der gegebenen Gemeinschaftsgrundfreiheit dar.²²

Meiner Ansicht nach soll zwischen den beiden Meinungen nicht so stark differenziert werden. Der EGV selbst ist ein völkerrechtliches Abkommen, aus dem sich das Europarecht als ein sui generis Recht²³ entwickelt hatte. Aufgrund des EGV haben die an diesen Vertrag gebundenen (Mitglied)Staaten die Vorschriften dieses Abkommens, also auch die, die sich auf die Grundfreiheiten beziehen, einzuhalten. Wenn diese Einhaltung sowohl ein passives als auch ein aktives Handeln der Mitgliedstaaten bedeutet, dann handelt es sich um eine solche sui generis Schutzpflicht, die sich aus dem EGV, einem völkerrechtlichen Abkommen ergibt, die auf völkerrechtlichen Grundlagen einzuhalten ist. So ist die sog. Schutzpflicht meines Erachtens die Benennung einer ursprünglich völkerrechtlichen, aber gemäß dem EG-Recht sich aus einem sui generis Rechtsgebiet ergebenden EG-Mitgliedstaatspflicht. Da die

²⁰ EuGH, Rs. C-265/95, Rn. 30-32.

²¹ Becker, in: Schwarze (Hrsg.), 444; vgl. Deusch, Teil 2, B, I, 2, 101 f.

²² Deusch, Teil 2, B, I, 2, 102.

²³ Vgl. Streinz, Rudolf: Europarecht, 8. Auflage, Heidelberg, München, Landsberg, Berlin, 2008, § 3, V, 1, 46 f.

neueste Literatur nur die „Schutzpflicht“, und nicht eine „völkerrechtliche Pflicht“ im Hinblick auf die Warenverkehrsfreiheit anspricht,²⁴ nehme ich an, dass die h. M. den Begriff Schutzpflicht gemäß meiner Auffassung verstehen mag.

3.4.3. Mitgliedstaatliche Handlungspflicht zur polizeilichen Gefahrenabwehr bei professionellen Fußballspielen

Ob die Schutzpflicht auf Bereich der Dienstleistungsfreiheit ausgedehnt werden kann, wurde in der Rechtsprechung – wie erwähnt – noch nicht näher konkretisiert. Meines Erachtens liegen die Voraussetzungen der Anerkennung des Bestehens der mitgliedstaatlichen Schutzpflicht hinsichtlich der Dienstleistungsfreiheit vor. Die Dienstleistung als Solche und der sich darauf beziehen könnende Personenkreis sind im Falle einer Fußballbegegnung im europarechtlichen Sinne gegeben. Die dargestellten mitgliedstaatlichen Warenverkehrsfreiheitsschutzpflichten wurden im Bauernprotest Urteil aus der Synergie der Art. 10 und 28 EGV abgeleitet.²⁵ Diese Methode kann meines Erachtens ohne größere Probleme auch auf die Dienstleistungsfreiheit analog angewendet werden. Es heißt, dass der Dienstleistungsverkehr von den Mitgliedstaaten aufgrund der Synergie der Vorschriften der Art. 10 sowie 49 und 50 EGV gegenüber den beeinträchtigenden Handlungen eigener Staatsbürger sicherzustellen ist. Dieser Gedanke kann auch durch die den Binnenmarkt schützenden Auffassung des EuGH noch mal verstärkt werden.²⁶ Der EuGH besagte, dass der innergemeinschaftliche Handel durch Untätigkeit gegenüber Handelshemmnissen ebenso wie durch positives Handeln beeinträchtigt werden könne. Es bedeutet im Falle einer Fußballbegegnung, dass der Mitgliedstaat die den Verbänden und Vereinen, den Zuschauern, den Fernsehanstalten, Sponsoren und Sportstätteneigentümern zustehende gemeinschaftsrechtliche Dienstleistungsfreiheit gegen durch die Hooligans seiner Staatsangehörigkeit verursachte Zuschauerausbreitungen beim Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen abzuwehren hat.

²⁴ Becker, in: Schwarze (Hrsg.), 444.

²⁵ Vgl. Becker, in: Schwarze (Hrsg.), 444.

²⁶ EuGH, Rs. C-265/95, Rn. 25.

3.4.4. Voraussetzungen der mitgliedstaatlichen polizeilichen Gefahrenabwehr

Die maßgeblichen Voraussetzungen zur Handlungspflichten der Mitgliedstaaten im Falle eines Fußballspiels können aus dem Bauernprotest Urteil des EuGH im Bereich der Dienstleistungsfreiheit analog hergeleitet werden. Die folgenden Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen: die Beeinträchtigung der Dienstleistungsfreiheit, die Zurechnung der Beeinträchtigung einem Mitgliedstaat, das Nichtbestehen der Rechtfertigung der Beeinträchtigung.

3.4.4.1. Beeinträchtigung der Dienstleistungsfreiheit

Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung bislang noch nicht definiert, wann die Beeinträchtigung einer Grundfreiheit vorliegt, nur hat er in den gegebenen Einzelfällen bestimmte Umstände so beurteilt, die unzweifelhaft das Vorliegen einer Beeinträchtigung begründen.²⁷ Meines Erachtens können nur solche Beeinträchtigungen in Frage kommen, die spürbar auf die Dienstleistungsfreiheit auswirken, die also nicht zu ungewiss oder zu indirekt wirken,²⁸ sondern die so gravierend sind, dass sich das Verhalten des Mitgliedstaates auch unter Berücksichtigung der diesem zustehenden Einschätzungsprärogative als nicht mehr vertretbar erweist.²⁹ Ob eine polizeiliche Gefahrenabwehr nötig ist, soll von mehreren Umständen abhängen und im Einzelfall beurteilt werden. Es können die Traditionen, die Wichtigkeit der Begegnung, die Gefährlichkeit der Fans der an dem Spiel teilnehmenden Vereine, der Bestand der Fußballanlage als die wichtigsten entscheidenden Elemente in Betracht kommen.

3.4.4.2. Zurechnung der Beeinträchtigung den Mitgliedstaaten

Die Zurechnung erfolgt durch den Art. 10 EGV, gemäß dem die Mitgliedstaaten für alle Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten verantwortlich sind, sofern sie keine ausreichenden Vorsorge- bzw. Gegenmaßnahmen getroffen haben.³⁰ Wie im früheren Punkt erwähnt wurde, soll immer im Einzelfall entschieden werden, wann das Unterlassen des

²⁷ Vgl. Deusch, Teil 2, B, I, 2, 103.

²⁸ Vgl. Schweitzer/Hummer/Obwexer, 432; sowie Deusch, Teil 2, B, I, 2, 104 f.

²⁹ Becker, in: Schwarze (Hrsg.), 444.

³⁰ Deusch, Teil 2, B, I, 2, 105.

Mitgliedstaates vorliegt. Wenn es besteht, dann soll beurteilt werden, ob der Mitgliedstaat seinen aus sich den Art. 10 und 49. EGV ergebenden Pflichten rechtmäßig nachgekommen ist.

3.4.4.3. Eventuelle Rechtfertigung der Beeinträchtigung

Wenn die Untätigkeit dem Staat zurechenbar ist, soll geprüft werden, ob der Staat sein Unterlassen durch Rechtfertigungsgründen rechtfertigen kann. Als solche Rechtfertigungsgründe kommen die Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit in Betracht.³¹ Bei Zuschauerausschreitungen wird die Dienstleistungsfreiheit durch gewaltsame Handlungen von Hooligans beeinträchtigt, denen in der Regel durch polizeiliches Vorgehen begegnet werden muss. Es kann vorkommen, dass eventuelle unverhältnismäßige Polizeimaßnahmen zur Eskalation der Lage und dadurch zur Gefährdung der öffentlichen Ordnung innerhalb des Mitgliedstaats führen können. Nur in diesem Fall kann gerechtfertigt werden, im Rahmen polizeilichen Ermessens von staatlichen Zwangsmaßnahmen abzusehen.³²

3.5. Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit professionellen Fußballspielen in der EG geht es um mehrere unter den europarechtlichen Dienstleistungsbegriff fallenden Dienstleistungen. Um die durch eventuelle Zuschauerausschreitungen vorkommenden Beeinträchtigungen zu vorbeugen, müssen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen treffen. Die rechtlichen Grundlagen ergeben sich aus den Art. 10 und 49 EGV, dogmatisch aus der auf den Bereich der Dienstleistungsfreiheit erstreckten sog. Schutzpflicht-Theorie.

4. Mitgliedstaatliche Pflichten aus der dritten Säule der EU zur polizeilichen Gefahrenabwehr von professionellen Fußballspielen

Unter diesem Punkt wird analysiert, dass die Pflichten der Mitgliedstaaten der EU zur polizeilichen Gefahrenabwehr von Fußballspielen auf welchen Vorschriften der dritten Säule

³¹ Schweitzer/Hummer/Obwexer, 434 f.

³² Deusch, Teil 2, B, I, 2, 106.

der EU basieren können, und auf welcher Weise die Mitgliedstaaten dieser ihrer Pflicht nachkommen sollen.

4.1. Die Ziele der PJZS – Maßnahmen zur Erreichung der Ziele

Die Europäische Union beruht auf dem sog. Drei-Säulen-Modell: der Europäischen Gemeinschaft (EG), der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Die PJZS bildet die dritte Säule der EU. Die Hauptziele der PJZS sind gemäß Art. 29 Abs. 1 EUV die Schaffung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, und darin den Bürgern ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten. Um dieses Zweck zu erreichen, entwickelt die PJZS ein gemeinsames Vorgehen in den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Daneben verhütet und bekämpft die PJZS Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Um diese Ziele zu erreichen, sind eine Polizeikooperation, eine Strafjustizkooperation und eine Strafrechtsharmonisierung vorgesehen.³³ Grundlage deren ist ein umfassender Informationsaustausch, sowie die Konsultation und die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten, die im Europäischen Rat³⁴ zu erfolgen hat. Der Rat erlässt verschiedene Rechtsakte, die grundsätzlich einstimmig – also im Rahmen einer intergouvernementalen Rechtssetzung – beschlossen werden.

4.2. Die Einordnung und die Stelle der polizeilichen Gefahrenabwehr zur Gewährleistung von professionellen Fußballspielen im Rahmen der PJZS

Aus der Sicht der in Art. 2 und 29 EUV genannten Ziele der PJZS ist die Austragung von Fußballspielen ohne jegliche Zuschauerausschreitungen meiner Meinung nach unter den Zweck die Gewährleistung des Raumes der Sicherheit zu ordnen. Nämlich sollen die Verbände, die Vereine, die Spieler, die Zuschauer, die Sponsoren, die Sportstätteneigentümer, die Fernsehanstalten darauf verlassen können, dass der Spielbetrieb ohne gewaltige Störungen der „Fans“ abläuft. Da selbst der Begriff „polizeiliche Gefahrenabwehr“ verrät, dass der Staat die Sicherheit einer Fußballbegegnung durch Einsatz

³³ Schweitzer/Hummer/Obwexer, 720.

³⁴ Der Europäische Rat ist als Organ der EU anzusehen, so unterscheidet er sich von dem Rat der EG, Schweitzer/Hummer/Obwexer, 20.

der Polizei sicherzustellen hat, liegt es nahe, dass die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich im Rahmen der Polizeikooperation erfolgen soll.

4.3. Mitgliedstaatliche Pflichten zur Gewährleistung von professionellen Fußballspielen durch polizeiliche Gefahrenabwehr im Rahmen der PJZS

Die PJZS – wie schon geschildert – stellt die dritte Säule der EU dar, die als solche nur auf reinen völkerrechtlichen Grundlagen beruht.³⁵ Letzteres bedeutet, dass die Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane in den operativen Feldern der dritten Säule keine Rechtsakte der EU darstellen, sondern die sind als Rechtshandlungen, also völkerrechtliche Verträge der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zu qualifizieren.³⁶ So ist die EU eine auf Dauer angelegte, mitgliedstaatlich geprägte, dem Völkerrecht unterworfenene Verbindung von Völkerrechtssubjekten, aufgrund einer völkerrechtlichen Willenseinigung, die gemeinsame Aufgaben hoheitlicher, nicht fiskalischer Natur mit eigenen Organen verfolgt, und stellt damit nach allgemeinen Kriterien eine internationale Organisation dar.³⁷ Gemäß Art 29. EUV verfolgt die Union die in Art. 2 und 29 EUV aufgeführten Ziele, die Anbieten ein hohes Maß an Sicherheit in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, was meiner Auffassung nach bedeutet, dass diese Ziele aufgrund des EUV nicht zwingend verwirklicht, sondern nur verfolgt werden sollen. Ob die „Verfolgung der Ziele“ in sich selbst schon als eine solche Pflicht darstellt, dass die Mitgliedstaaten bestimmte Fußballbegegnungen polizeilich sicherstellen müssen, ist meines Erachtens dogmatisch zu bejahen. Die Verfolgung der Ziele soll sich nach grammatischer und logischer Interpretation einerseits in der Verwirklichung der in dem Art. 30 aufgezählten Maßnahmen, andererseits durch Erlassen von verschiedenen im Art. 34 Abs. 2 EUV explizit beschriebenen Rechtsakten des Europäischen Rates verkörpern, um der völkerrechtlichen Pflicht der Mitgliedstaaten, die Schaffung eines Raums der Sicherheit, innerhalb dessen die Sicherstellung eines Fußballspiels als eines gesellschaftlichen Ereignisses nachkommen zu können. Diese Auffassung wird noch mal insofern verstärkt, dass Art. 29 Satz 1 EUV auch über ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit spricht. Die Verfolgung bestimmter – z. B. die polizeiliche Gefahrenabwehr

³⁵ Vgl. Böse, in: Schwarze (Hrsg.), 160.

³⁶ Vgl. Schweitzer/Hummer/Obwexer, 18; Böse, in: Schwarze (Hrsg.), 160.

³⁷ Stumpf, in: Schwarze (Hrsg.) 59.

im Falle von Fußballspielen – Ziele kann logischerweise nur durch ein gemeinsames Vorgehen, also durch eine gemeinsame Zusammenarbeit verwirklicht werden. Sofern eine mitgliedstaatliche Rechtsakte gemäß Art. 34 EUV erlassen wird, verpflichtet diese die Mitgliedstaaten aufgrund völkerrechtlicher Rechtprinzipien. Hiernach sind die im Art. 29 EUV bestimmten Ziele der Zusammenarbeit in Strafsachen meiner Meinung nach als mitgliedstaatliche Pflichte der EU-Mitgliedstaaten anzusehen, die auch die polizeiliche Gefahrenabwehr von professionellen Fußballgroßveranstaltungen umfassen.

4.4. Polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen der PJZS zur Gewährleistung von professionellen Fußballspielen

Der Art. 30 EUV konkretisiert die im Art. 29 EUV angestrebten polizeiliche Kooperation, die durch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit der zuständigen Polizei-, Zoll- und andere spezialisierten Strafverfolgungsbehörden, sowie durch das Europol abwickeln soll.³⁸ Gemäß den analysierten Erörterungen kann die reine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung von Fußballspielen meines Erachtens auch unter den zitierten Vorschriften des EUV fallen, ohne dass der Rat irgendwelche Rechtsakte erlassen muss.

4.4.1. Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten

Hier handelt es sich um solche „Einzelinitiativen und Einzelkooperationen“ der verschiedenen Polizeibehörden der Mitgliedstaaten, die zu der sicheren Abwicklung einer solchen Fußballveranstaltung beitragen können, und die nicht explizit durch von dem Rat erlassene Rechtsakte umfasst sind.

4.4.1.1. Operative Zusammenarbeit

Nach Art. 30 Abs. 1 lit. a EUV verfolgen die oben erwähnten zuständigen Behörden eine operative Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Straftaten. Die gemeinsame Abstimmung und die Koordinierung der polizeilichen

³⁸ Vgl. Schweitzer/Hummer/Obwexer, 727.

Gefahrenabwehr werden durch diese Vorschrift auch erfasst.³⁹ In der Praxis könnten z. B. gemeinsame internationale Ermittlungsgruppen sowie verschiedene Kriminalagenturen, die sich mit der Aufklärung und Vorbeugung von Rowdiumstaten befassen,⁴⁰ gebildet werden, sowie hat die gemeinsame Bewertung einzelner Ermittlungs- und Gefahrenabwehrtechniken große Bedeutung.

4.4.1.2. Datensammlung und Datenausch

Das gemeinsame Vorgehen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit umfasst das Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austausch sachdienlicher Informationen zur Verhütung und Aufklärung von Straftaten (Art. 30 Abs. 1 lit. b EUV). Im Bereich der Sicherstellung von Fußballgroßveranstaltungen ist in erster Linie an gemeinsame Datenbanken über gefährliche Hooligans,⁴¹ Hooliangruppen und mit diesen in Verbindung stehenden Personen zu denken, da die vorherige Sondierung dieser „Zuschauer“ vor den Fußballspielen der Sicherheit der Veranstaltung dient. Eine Hooligan-Datenbank soll die Daten solcher Personen enthalten, die beteiligt sind, oder verdächtigt sind, beteiligt zu sein an jeglichen mit dem Fußball in Verbindung stehenden Ausschreitungen.

4.4.1.3. Aus- und Weiterbildung und Austausch von Beamten

Laut Art. 30 Abs. 1 lit. c EUV spielen die Zusammenarbeit sowie die gemeinsamen Initiativen in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Austausch von Verbindungsbeamten in der PJZS eine wichtige Rolle. Im Bereich des Fußballs ist die Einbeziehung sich auf die Gefahrenabwehr spezialisierten Experten⁴² bei der polizeilichen Sicherstellung von

³⁹ Schweitzer/Hummer/Obwexer, 727.

⁴⁰ Als Beispiel siehe: Serious Organised Crime Agency (SOCA) in England; <http://www.soca.gov.uk> (letzter Abruf: 21.06.2009).

⁴¹ Um einen Überblick über die Bedeutung von Datenbanken und Datenschutz im Bereich der Hooliganism zu bekommen, siehe unter anderen die Webseite von der englischen National Criminal Intelligence Service, <http://people.exeter.ac.uk/watupman/undergrad/rowlands/policingncis.htm> (letzter Abruf: 21.06.2009).

⁴² Die sog. crowd control experts spielen eine wichtige Rolle in der Gefahrenabwehr von großen Fußballereignissen; vgl. World Soccer 2009/Mai, 46; sowie unter den folgenden Webseiten: <http://www.jurispro.com/JurgMattmanCPPCSPCPI> (letzter Abruf: 21.06.2009) und <http://site.crowdcontrolexperts.com/crowd-control-barrier.html> (letzter Abruf: 21.06.2009).

Fußballspielen von Bedeutung. Durch die Einbeziehung solcher erfahrenen Leuten kann die Gefahr des Ausbruch einer Zuschauerausschreitung mildert werden.⁴³

4.4.2. Europol – das Europäische Polizeiamt

Da die Hooligans meistens auch mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebracht werden können, empfiehlt es sich eine Zusammenarbeit der sich mit der Abwehr von Zuschauerausschreitungen befassenden Behörden mit dem Europol.⁴⁴

4.5. EU-sekundärrechtliche Rechtsakten im Rahmen der PJZS zur Gewährleistung von Fußballspielen

Der Europäische Rat kann gemäß Art. 34 Abs. 2 EUV verschiedene „Maßnahmen“ auf dem Bereich der PJZS treffen, um eine den Zielen der EU dienende Zusammenarbeit zu fördern. Diese explizit beschriebenen Handlungsformen sind: gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse und Übereinkommen der Mitgliedstaaten. Zu Beschlüssen und zu Übereinkommen kann der Rat weiterhin Durchführungsmaßnahmen erlassen. Der Rat kann daneben auch in dem EUV ausdrücklich nicht genannte andere Handlungsformen, so Entschließungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Schlussfolgerungen wählen.⁴⁵ Aufgrund dieser Vorschriften hat der Rat schon mehrere Rechtsakten erlassen. Die aus meiner Sicht wichtigsten Rechtsakte werden ausführlicher analysiert, die anderen nur aufgeführt.⁴⁶

⁴³ Vgl. *Siekman, Robert/Gardiner, Simon/Soek, Janwillem/Olfers, Marjan/Mojet, Hans: Football Hooliganism with an EU Dimension: Towards an International Legal Framework*, Agis Programme 2003, Project JAI/2003/AGIS/138, T.M.C Asser Instituut, The Hague 2004 (http://www.sportslaw.nl/documents/cms_sports_49_1_REPORT%20HOOLIGANISM.pdf, letzter Abruf: 21.06.2009), Chapter 2, 14 ff, Chapter 5, 70 ff.

⁴⁴ Detailliert über das Europol siehe: Schweitzer/Hummer/Obwexer, 731 ff.; Böse, in: Schwarze (Hrsg.), 167 ff. Die erwähnte National Criminal Intelligence Service aus Groß-Britannien kooperiert mit dem Europol, <http://people.exeter.ac.uk/watupman/undergrad/rowlands/policingncis.htm> (letzter Abruf: 21.06.2009).

⁴⁵ Schweitzer/Hummer/Obwexer, 721.

⁴⁶ Auf der Webseite der EU sind alle die mit dem Fußball in Verbindung stehenden Rechtssetzungsakte des Rates, sowie weitere Dokumente erreichbar: http://eur-lex.europa.eu/de/dossier/dossier_14.htm (letzter Abruf: 21.06.2009).

4.5.1. Empfehlung des Rates vom 1. Dezember 1994 über den Informationsaustausch bei Großveranstaltungen und Versammlungen

In diesem seinem Rechtsakt empfahl der Rat den Mitgliedstaaten, bei Großveranstaltungen über entsprechende Fachkenntnisse verfügende Verbindungsbeamten einzusetzen oder bereitzuhalten, um gegebenenfalls auf fremdem Hoheitsgebiet beratend zur Seite zu stehen.⁴⁷

4.5.2. Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 26.05.1997

Diese gemeinsame Maßnahme stellt den ersten formellen und verbindlichen Rechtsakt auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit im Falle von Sportgroßveranstaltungen dar, der ein vom EUV vorgesehenes Regelungsinstrument beinhaltet.⁴⁸ Die bislang nur empfohlenen Formen polizeilicher Zusammenarbeit wurden im Bereich des Informationsaustauschs, der Aufgaben und Funktionen von Verbindungsbeamten institutionalisiert, sowie hinsichtlich der Regelmäßigkeit der Zusammenkünfte und Benennung dieser nationalen Kontaktpersonen bestimmt.⁴⁹

4.5.3. Entschließungen des Rates vom 21.06.1999 und 06.12.2001

Das in 1999 entschlossene Handbuch für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit bei Fußballspielen⁵⁰ wurde aufgrund der Erfahrungen der Fußball-EM 2000 überprüft und aktualisiert. Das Handbuch führt eigentlich nur Beispiele von Arbeitsmethoden auf, trotzdem kann es als weiterer Schritt zur Verstärkung und Institutionalisierung der bereits erarbeiteten Formen polizeilicher Zusammenarbeit zu werten.⁵¹

⁴⁷ Deusch, Teil 2, B, II, 2, 115.

⁴⁸ Siekmann, 3.7, 22.

⁴⁹ Deusch, Teil 2, B, II, 2, 117.

⁵⁰ Ausführliche Beschreibung zum Handbuch siehe: Siekmann, 23 ff.

⁵¹ Deusch, Teil 2, B, II, 2, 118 ff.

4.5.4. Andere spezielle Rechtsakte

Die im Bereich polizeilicher Gefahrenabwehr von professionellen Fußballspielen zu erwähnenden Rechtsakte sind noch⁵²:

- Empfehlung des Rates zu Übernahme der Check-Liste des Ständigen Ausschusses des Europarates vom 30.11.1993;
- Empfehlung des Rates vom 22. April 1996 über Leitlinien zur Verhinderung von Störungen der öffentlichen Ordnung bei Fußballspielen und zur Eindämmung dieser Störungen;
- EntschlieÙung des Rates vom 09.06.1997 zur Verhinderung und Eindämmung des Fußballrowdytums durch Erfahrungsaustausch, Stadionverbote und Medienpolitik;
- Beschluss des Rates vom 25.04.2002 über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung (modifiziert: Beschluss 2007/412/JI des Rates vom 12. Juni 2007 zur Änderung des Beschlusses 2002/348/JI über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung);
- EntschlieÙung des Rates vom 17.11.2003 über den Erlass von Zugangsverboten zum Austragungsort von Fußballspielen von internationaler Bedeutung durch die Mitgliedstaaten.

4.6. Zusammenfassung

Aufgrund der Vorschriften und im Rahmen der Zusammenarbeit der PJZS sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, professionelle Fußballspiele polizeilich sicherzustellen. Diese Verpflichtung ergibt sich aus den Art. 2 und 29 EUV. Der Rat kann verschieden Rechtsakte im Hinblick auf Art. 34 Abs. 2 EUV erlassen, um diese Zusammenarbeit zu fördern, aber die Mitgliedstaaten und deren Behörde haben diese aus dem Art. 30 Abs. 1 EUV resultierenden Ziele aus eigener Initiative zu verfolgen, um mit der Hilfe der Mittel der Polizeikooperation den Raum der Sicherheit gewährleisten zu können.

⁵² Vgl. http://eur-lex.europa.eu/de/dossier/dossier_14.htm (letzter Abruf: 21.06.2009); Deusch, Teil 2, B, II, 2, 113 ff.; Böse, in: Schwarze (Hrsg.), 116;

5. Vergleichung der sich aus der Dienstleistungsfreiheit und der PJZS ergebenden mitgliedstaatlichen Pflichten zur polizeilichen Gefahrenabwehr von professionellen Fußballspielen

Anhand der Erörterungen bestehen die mitgliedstaatlichen Pflichten zur polizeilichen Gefahrenabwehr von professionellen Fußballspielen sowohl aufgrund der auf dem *sui generis* EG-Recht beruhenden Dienstleistungsfreiheit, als auch gemäß der völkerrechtlichen Vorschriften der dritten Säule der EU, welche Rechtsgrundlagen zwei bedeutende Unterschiede aufweisen.

5.1. EG-Recht und EU-Recht als Berufungsgrundlage aus der Sicht der Privatpersonen

Ein gravierender Unterschied zeigt sich darin, dass die erwähnten Privatpersonen sich auf das EG-Recht, also die Dienstleistungsfreiheit gegenüber dem Mitgliedstaat, dessen Fans die Gewalttaten verursacht haben, unmittelbar bei Vorliegen von bestimmten Voraussetzungen berufen können. Hingegen können die Privatpersonen es aufgrund des EUV nicht tun. Der Unterschied ergibt sich aus dem verschiedenen Rechtscharakter der EG und der EU. Solange die EG eine „eigenständige“, *sui generis* Rechtsordnung ist, die auch Rechte den einzelnen Privatpersonen der Mitgliedstaaten leiht, stellt die EU eigentlich nur eine dogmatisch noch nicht genau geklärte völkerrechtliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten dar.⁵³ So verpflichten und berechtigen die im Rahmen der EU abgeschlossenen Verträge nur die an diesen beteiligten Mitgliedstaaten, aber nicht deren Privatpersonen.

5.2. Präventive Maßnahmen, sowie verbindliche Abwehrung der Beeinträchtigung einer Grundfreiheit

In der polizeilichen Zusammenarbeit werden eigentlich präventive Maßnahmen im Rahmen einer gemeinsamen völkerrechtlichen Zusammenarbeit unter dem Dach der EU getroffen, um den Ausbruch gewalttätiger Zuschauerausschreitungen zu vorbeugen. Demgegenüber können keine bestimmten präventiven polizeilichen Maßnahmen im Vorfeld

⁵³ Vgl. Streinz, § 3, V, 3, 51 ff; sowie Schweitzer/Hummer/Obwexer, 17 ff.

eines Fußballspieles aufgrund der Dienstleistungsfreiheit verlangt werden,⁵⁴ da der Mitgliedstaat nur bei dem Vorliegen der Beeinträchtigung der Dienstleistungsfreiheit aktiv handeln muss, um die möglichst schnelle Behebung der Grundfreiheitsbehinderung zu ermöglichen. Es folgt aus der Natur der Sache, dass solange keine Beeinträchtigung der Dienstleistungsfreiheit vorliegt, kann der Mitgliedstaat nicht seine gemeinschaftsvertragliche Pflichte verletzen, nur in dem Fall, wenn er die auftauchende Hindernis nicht mit entsprechenden Maßnahmen – mit polizeilicher Gefahrenabwehr im Falle von gewaltsamen Zuschauerausschreitungen – verhütet.

6. Fazit

Der Fußball ist ohne Frage die beliebteste Sportart auch in Mitgliedstaaten der EU. Viele Interessierten besuchen und schauen Fußballspiele vor Ort. Die im Stadium oder dessen Umgebung versammelte Menschenmenge trägt in sich aber auch viel Gefahr, da sich viele Rowdys zwischen den friedlichen Zuschauern verbergen können. Deshalb verbindet sich eine Fußballgroßveranstaltung mit potenziellen, den Ablauf der Veranstaltung und deren Teilnehmern gefährdenden Zuschauerausschreitungen, die mittels polizeilicher Gefahrenabwehr zu bekämpfen sind. Die mitgliedstaatliche Pflicht zur polizeilichen Sicherstellung von professionellen Fußballspielen besteht aus der Sicht des EU-Rechts auf verschiedenen Grundlagen sowohl gemäß dem EGV als auch dem EUV. Da der Sport und hervorgehoben der Fußball weitgehend professionalisiert und kommerzialisiert ist, sind alle die mit einem Fußballspiel in Verbindung stehenden Personen stark daran interessiert, dass die Mitgliedstaaten diesen ihren Verpflichtungen ohne Weiteres nachkommen. Zu diesem Zweck könnten die Rechtsprechung des EuGH mit der ausdrücklichen Ausdehnung der Schutzpflichttheorie auf den Bereich der Dienstleistungsfreiheit, sowie der Europäische Rat mit weiteren Rechtsakten verstärkt beitragen.

⁵⁴ Deusch, Teil 2, B, III, 125.