

U23-Regel im Fußball rechtswidrig: Wie kann eine europarechtskonforme Nachwuchsförderung gelingen?

Rechtsanwalt Felix Steinbach, LL.M., Nürnberg

Die U23-Regel im Fußball verstößt in ihrer aktuellen Ausgestaltung gegen EU-Recht. Ein Schiedsspruch des OLG Nürnberg – hier entschieden für die U23-Regel des Bayerischen Fußball-Verbands – erklärt sie für unanwendbar, da sie gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 AEUV verstößt. Der Beitrag analysiert die rechtlichen Hintergründe, weitere kartellrechtliche Aspekte und zeigt europarechtskonforme Alternativen zur Förderung junger Talente auf.

I. Einleitung

Die U23-Regeln im Sport, insbesondere im Fußball, stellen oft eine Altersgrenze für Spieler auf, die bestimmte Wettbewerbe oder Spielzeiten betreffen. Diese Regelungen haben das Ziel, jungen Talenten vermehrt Einsatzzeiten zu verschaffen und deren Entwicklung zu fördern. Allerdings werfen sie auch juristische Fragen auf, insbesondere im Hinblick auf das europäische Kartellrecht und die Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Das ständige Schiedsgericht für die Regionalliga Bayern am OLG Nürnberg (das Ständige Schiedsgericht der Regionalliga Bayern ist am OLG Nürnberg angesiedelt und setzt sich aus dem dortigen 1. Zivilsenat zusammen) hat in einem Schiedsspruch festgestellt, dass die in § 25 Nr. 2 der Regionalligaordnung des Bayerischen Fußball-Verbandes (RO-BFV) festgeschriebene sog. „U23-Regel“ gegen Europarecht (Art. 45 AEUV) verstößt und deshalb nicht anwendbar ist. Dies dürfte nicht nur Auswirkungen auf die Regionalliga Bayern haben, sondern auch den DFB betreffen, der die gleichlautende U23-Regelung für die 3. Liga festgeschrieben hat.

Der vorliegende Beitrag stellt die U23-Regel des Bayerischen Fußball-Verbandes sowie den Schiedsspruch des Schiedsgerichts am OLG Nürnberg vor. Neben dem Verstoß gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit, wird die U23-Regel auch in den kartellrechtlichen Kontext der EuGH-Rechtsprechung insbesondere zu dem Urteil im Fall „Royal Antwerpen“ eingeordnet.

Die U23-Regeln im Sport, insbesondere im Fußball, stellen oft eine Altersgrenze für Spieler auf, die bestimmte Wettbewerbe oder Spielzeiten betreffen.

Seit der „Bosman“-Entscheidung des EuGH¹ sind Regelungen, die den Wechsel von Spielern zwischen Vereinen einschränken oder deren Beschäftigung an bestimmte Bedingungen knüpfen, grundsätzlich kritisch zu bewerten. Nachdem auch die Linien des EuGH zu den Grenzen von kartellrechtswidrigen Regelungen im Sport immer klarer werden, dürfte unter Sportjuristen mittlerweile ebenfalls immer häufiger die Erkenntnis reifen, dass Regeln wie die U23-Regel der Regionalverbände und auch des DFB in der aktuellen Ausgestaltung

mindestens problematisch, wenn nicht sogar offensichtlich europarechtswidrig und kartellrechtswidrig sind.

Es sollen daher auch Ideen für einen Ausweg und eine europarechtskonforme Nachwuchsförderung im Fußball angestellt werden. Diese können, sofern nicht nur Kaderplätze, sondern auch Einsatzzeiten berücksichtigt werden, sogar zu einer noch effektiveren Nachwuchsförderung führen, gleichzeitig sollten die Regeln keine „Angst“ mehr vor dem EuGH haben müssen.

II. Die U23-Regelung im deutschen Fußball und das Verfahren um den TSV Schwaben-Augsburg

1. Der Fall TSV Schwaben-Augsburg

In der Regionalliga Bayern wurde die Tabelle im Winter einmal kräftig durcheinander gewirbelt, ehe sie wieder den sportlich ausgetragenen Kräfteverhältnissen entsprach. Das Sportgericht des Bayerischen Fußball-Verbandes (BFV) hatte im Dezember 2024 dem TSV Schwaben Augsburg neun Punkte aus den Siegen der laufenden Saison der Regionalliga Bayern gegen den 1. FC Schweinfurt 05 (4:3), Türkücü München (3:1) und den SV Wacker Burghausen (3:2) aberkannt und eine Spielwertung zu Gunsten des Gegners vorgenommen. Das Sportgericht Bayern hatte festgestellt, dass der TSV Schwaben Augsburg gegen § 25 Nr. 2 RO-BVF verstoßen hat. Dort heißt es, dass auf dem elektronischen Spielbericht unter den 20 Spielern mindestens vier Spieler aufgeführt sein müssen, die die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, noch kein A-Länderspiel für einen anderen Nationalverband bestritten haben und die am 30. Juni vor Beginn des Spieljahres das 23. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (sog. „U23-Regel“). Die Regelung entspricht letztendlich der Regelung anderer Regionalligen² und entspricht auch § 12a Nr. 4, § 12 Nr. 1 der Spielordnung

Steinbach: U23-Regel im Fußball rechtswidrig: Wie kann eine europarechtskonforme Nachwuchsförderung gelingen?(SpoPrax 2025, 227)

des DFB (DFB-SpO), im Geltungsbereich der 3. Liga.³ Die Berufung der Augsburger zum Verbands-Sportgericht des BFV (VSG) hatte dann jedoch Erfolg. Die im Urteil des Sportgerichts Bayern zunächst vorgenommenen Wertungen von vier Partien (ein 2:0 gegen FC Eintracht Bamberg kam noch hinzu) zu Gunsten des Gegners wurde aufgehoben und der TSV Schwaben Augsburg erhielt die zwölf abgezogenen Punkte zurück. Die vier Gegner des TSV Schwaben-Augsburg erhoben alle Klage zum ständigen Schiedsgericht für die Regionalliga Bayern am OLG Nürnberg. Dieses wies durch Schiedsspruch vom 15.05.2025 alle vier Klagen der Gegner des TSV Schwaben-Augsburg ab. Durch die Entscheidung konnten die Augsburger den direkten Klassenerhalt schaffen und entgingen damit einem möglichen Abstieg in die Bayernliga.

2. Die U23-Regelung in § 25 Nr. 2 RO-BFV

Die U23-Regelungen in § 25 Nr. 2 RO-BFV) sowie anderer Regionalligen verlangen, dass in jedem Kader einer Mannschaft mindestens vier Spieler enthalten sind, die:

die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen,

- noch kein A-Länderspiel für einen anderen Nationalverband bestritten haben, am 30.06. vor Beginn des Spieljahres das 23. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.
- Diese Vorschrift geht über reine Altersbeschränkungen hinaus und verknüpft den Einsatz bestimmter Spieler mit Kriterien wie der Staatsangehörigkeit und der bisherigen Länderspielhistorie. Dies wirft insbesondere Fragen im Hinblick auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 AEUV und das europäische Wettbewerbsrecht auf.

3. Die Entscheidung des Schiedsgerichts am OLG Nürnberg

In vier im Wesentlichen gleichlautenden Schiedssprüchen wies das Schiedsgericht am OLG Nürnberg (Geschäftsstelle des 1. Zivilsenats) die Klagen des 1. FC Schweinfurt 05, des Türkgücü München, des SV Wacker Burghausen und des FC Eintracht Bamberg ab.⁴ Die Zuständigkeit des ständigen Schiedsgerichts am OLG Nürnberg ergab sich aus einer mit Vertrag vom 10.7.2024 wirksamen Schiedsvereinbarung des BFV mit den jeweiligen Vereinen im Rahmen der Lizenzierung für die Regionalliga Bayern.

Die Regelung des § 25 Nr. 2 RO-BFV verstößt gegen Art. 45 AEUV und ist deshalb nicht anwendbar.

Das Schiedsgericht konnte jedoch bei der Überprüfung der streitgegenständlichen Urteile des VSG keine Rechtsfehler feststellen, die sich zum Nachteil der Schiedskläger ausgewirkt haben. Das VSG hatte in seinen Entscheidungen die erstinstanzlich vom Sportgericht vorgenommene Spielwertung aufgehoben, u. a. weil es keine Rechtsgrundlage für den Ausspruch dieser Nebenfolge sah. Die unstreitig von Schwaben-Augsburg verletzte Regelung des § 25 Nr. 2 RO-BFV verstößt gegen Art. 45 AEUV und ist deshalb nicht anwendbar, so das Schiedsgericht.

Der Schutzbereich des Art. 45 AEUV wurde durch die Regelung des § 25 Nr. 2 RO-BFV berührt. Ein Arbeitnehmerbegriff sei unionsrechtlich zu bestimmen und dabei weit auszulegen. Die Regionalliga Bayern werde formal zwar als nicht-professionell (Amateurklasse) geführt. Gleichwohl besteht eine wirtschaftliche Relevanz: Vereine der Regionalliga Bayern nehmen in erheblichem Umfang am Geschäftsverkehr über Sponsoring, Ticketing etc. teil. Spieler erhalten in aller Regel Vergütungen. Es liegt eine wirtschaftliche Tätigkeit vor, so das Schiedsgericht des OLG Nürnberg.

Hinsichtlich des Eingriffs in den Schutzbereich des Art. 45 AEUV führt das Schiedsgericht aus, dass nach ständiger EuGH-Rechtsprechung sportliche Regeln insoweit in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen, soweit sie wirtschaftliche Tätigkeiten betreffen. Entscheidend sei, dass die streitige Regel des Schiedsbeklagten die Bedingungen der Erwerbstätigkeit von Fußballspielern regelt. Unter Bezugnahme auf die ständige Rechtsprechung des EuGH wurde zudem klargestellt, dass das Diskriminierungsverbot nicht nur für staatliche Maßnahmen gilt, sondern ebenso für Regelwerke nichtstaatlicher Organisationen, die kollektiv die Berufsausübung regeln. Sportverbände können sich also

nicht der EU-Freizügigkeit entziehen, wenn ihre Regeln den Zugang von Sportlern zum Arbeitsmarkt beschränken. Die U23-Regel ist in der Spielordnung des Schiedsbeklagten verankert und bindet alle Regionalligavereine. Die U23-Regel stellt eine faktische Nationalitäts- und Altersquote dar. Das Schiedsgericht begründet dies damit, dass die U23-Regel Vereine zwingt, mindestens vier deutsche U23-Spieler im Spieltagskader zu haben und damit die Anzahl Spieler anderer Nationalität beschränkt. Für Spieler aus anderen EU-Ländern wirke dies faktisch wie eine Quote. Im Ergebnis sinke das Interesse, EU-Ausländer zu verpflichten, da sie im Gegensatz zu gleichaltrigen Deutschen nicht zur Erfüllung der Quote beitragen. Dies könne Vereine davon abhalten, einen EU-Ausländer zu engagieren, selbst wenn dieser in Deutschland ausgebildet wurde. Damit werden nicht-deutsche EU-Spieler allein wegen ihrer Staatsangehörigkeit strukturell benachteiligt.

An einer Rechtfertigung für den Eingriff in des Schutzbereich des Art. 45 AEUV fehlt es nach Auffassung des OLG Nürnberg. Auch hier setzte sich das Schiedsgericht mit der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH auseinander und begründete im Ergebnis

Steinbach: U23-Regel im Fußball rechtswidrig: Wie kann eine europarechtskonforme Nachwuchsförderung gelingen?(SpoPrax 2025, 228)

anhand der Entscheidung des Falles „Royal Antwerpen“ des EuGH.⁵ Zwar können auch bestimmte sportliche Ziele als legitime Rechtfertigung für Eingriffe in den Schutzbereich des Art. 45 AEUV gelten. Dies jedoch nur, wenn diese Ziele mit der besonderen Natur des Sports zu tun haben und nicht mit Nationalchauvinismus, so das OLG Nürnberg. Die Jugendförderung im Fußball, insbesondere in den Regionalligen und der 3. Liga, können dabei ein legitimes Ziel im öffentlichen Interesse darstellen. Dies jedoch nur, sofern erstens feststeht, dass mit ihrem Erlass ein dem Gemeinwohl dienendes legitimes Ziel verfolgt wird, das mit dem AEUV vereinbar und demnach anderer als rein wirtschaftlicher Natur ist, und zweitens, dass sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren, was bedeutet, dass sie geeignet sein müssen, die Erreichung dieses Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen dürfen, was zu dessen Erreichung erforderlich ist, so das Schiedsgericht weiter. Die Förderung der deutschen Nationalmannschaften sei dabei jedenfalls kein dem Gemeinwohl dienendes legitimes Ziel. Ein rein auf die Nationalität abstellendes Kriterium zur ausschließlichen Förderung der Auswahlmannschaften eines Nationalstaats stelle eine unmittelbare Diskriminierung (§ 18 AEUV) dar, die nicht im europäisch verstandenen Allgemeinwohlinteresse liegt.

Ein rein auf die Nationalität abstellendes Kriterium zur ausschließlichen Förderung der Auswahlmannschaften eines Nationalstaats stellt eine unmittelbare Diskriminierung (§ 18 AEUV) dar.

Bei der weiteren Verhältnismäßigkeitsprüfung wurde durch das OLG Nürnberg anerkannt, dass die Regelung grundsätzlich geeignet ist, junge Spieler zu fördern. Erneut wird unter

Verweis auf die „Royal Antwerpen“-Entscheidung des EuGH darauf verwiesen, dass der Nationalitätsbezug für die Förderung junger Spieler nicht notwendig ist. Besonders augenfällig sei dabei, dass selbst ein in Deutschland ausgebildeter, dauerhaft hier lebender Spieler mit EU-Nationalität nicht auf die Quote angerechnet wird, wenn er keinen deutschen Pass hat. Darüber hinaus würde die Regelung in der derzeitigen Ausgestaltung auch die sog. Fußballdeutschen⁶ betreffen. Der DFB definiert in § 12 Nr. 2 DFB-SpO Fußballdeutsche, als Spieler, die in den letzten fünf Jahren, davon mindestens drei Jahre als Juniorenspieler, ununterbrochen für deutsche Vereine spielberechtigt waren. Gleichzeitig wären aber auch Spieler mit deutscher Staatsangehörigkeit, die unter 23 Jahre alt sind, von der Anrechnung in die U23-Regel ausgeschlossen, wenn sie bereits ein A-Länderspiel für einen anderen Nationalverband bestritten haben, obwohl die FIFA-Statuten inzwischen einen Verbandswechsel auch nach Einsatz eines Spielers in A-Kategorie-Spielen des ursprünglichen Verbands ermöglichen.⁷ Nach dem Schiedsgericht zeigen auch all diese Aspekte die fehlende Kohärenz im Regelungsgefüge.

Auch die Angemessenheit der U23-Regel wird vom OLG Nürnberg verneint. Die U23-Regel beschränkt faktisch die möglichen Kaderplätze von EU-Ausländern in Regionalligamannschaften. Sie betreffe also viele Spieler, mit dem Fernziel, einige wenige deutsche Nationalspieler heranzuziehen. Dies stehe in keinem angemessenen Verhältnis.

Die U23-Regel beschränkt faktisch die möglichen Kaderplätze von EU-Ausländern in Regionalligamannschaften.

Durch die Entfaltung der unmittelbaren Wirkung von Art. 45 AEUV steht er jeder Maßnahme entgegen, die geeignet ist, Unionsbürger zu benachteiligen.⁸ Die U23-Regel kann jedoch auch in Ansehung von Nicht-EU-Ausländern keine Wirkung entfalten. Denn aufgrund komplexer Regelungen und Abkommen auf Ebene der Europäischen Union können sich auch Dritt-Staatsangehörige auf den Schutz der EU-Freiheiten berufen. Eine solche Schutzposition kann sich z.B. aus der EU-Richtlinie 2011/98/EU im Falle einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis ergeben oder aus einem Assoziierungsabkommen (z.B. Türkei ARB1/80).

Da auch eine bewusste Missachtung der U23-Regel durch den TSV Schwaben-Augsburg und damit ein unsportliches Verhalten in Erwartung eines Wettbewerbsvorteils gegenüber den Ligakonkurrenten nicht einmal behauptet war, war auch eine Bestrafung aus anderen Gründen nicht angezeigt.

Damit blieben die Punkte, die für den Klassenerhalt benötigt wurden, bei den Augsburgern. Da die Geldstrafe vom VSG hingegen gebilligt wurde und von den Schiedsklagen nicht angegriffen wurde und die Augsburgern selbst im Schiedsgerichtsverfahren nur Beigeladene waren, verblieb zumindest die Geldstrafe.

III. Kartellrechtliche Einordnung

Neben den vom Schiedsgericht am OLG Nürnberg festgestellten Verstößen der U23-Regel gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Art. 45 AEUV kommen auch Bedenken aus kartellrechtlicher Sicht hinzu.

1. Europäisches Wettbewerbsrecht und Sport

Das europäische Kartellrecht, insbesondere Artt. 101, 102 AEUV, schützt den Wettbewerb vor unzulässigen Beschränkungen. Sportliche Regelungen können unter bestimmten Umständen eine Wettbewerbsbeschränkung darstellen, wenn sie beispielsweise Marktteilnehmer ungleich behandeln oder den Marktzugang erschweren.

Der EuGH hat bereits mehrfach entschieden, dass sportliche Regelungen, sofern sie wirtschaftliche Auswirkungen haben, dem Wettbewerbsrecht unterfallen

Steinbach: U23-Regel im Fußball rechtswidrig: Wie kann eine europarechtskonforme Nachwuchsförderung gelingen?(SpoPrax 2025, 226)	229
--	-----

(vgl. „Bosman“⁹, „Meca-Medina“¹⁰). Die U23-Regeln könnten demnach als Marktbeschränkung für ältere Spieler interpretiert werden.

Die Entscheidungen des EuGH in den Fällen ISU¹¹, European Super League (ESL)¹² und Royal-Antwerpen¹³ zeigen, dass Regulierungen von Sportverbänden zunehmend einer strengen kartellrechtlichen Prüfung unterzogen werden. Insbesondere das auch vom OLG Nürnberg mehrfach zitierte „Royal-Antwerpen“-Urteil des EuGH bezieht sich bereits auf Regelungen zur Nachwuchsförderung und stellt fest, dass die dortige „Home-Grown-Player“-Regel der UEFA nicht nur gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit verstoßen könne, sondern auch gegen europäisches Kartellrecht.

2. Urteil im Fall „Royal Antwerpen“

Auf Vorlagefrage eines belgischen Gerichts hatte der EuGH hier entschieden, dass „Home-Grown-Player“-Regeln der UEFA nicht nur gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit verstoßen könne, sondern auch gegen europäisches Kartellrecht verstoßen kann.

Die angegriffene Regelung der UEFA sagt, dass Fußballvereine eine Mindestanzahl von „lokal ausgebildeten Spielern“ (sog. „home-grown players“)¹⁴ in ihre Spielerlisten aufnehmen müssen. Der belgische Fußballverband (URBSFA) hat ähnliche Vorschriften erlassen. In beiden Fällen definieren die Regeln „einheimische Spieler“ als Spieler, die auf nationaler Ebene ausgebildet werden.

Ein Berufsspieler und der belgische Verein Royal Antwerpen gingen gegen die Regelungen vor. Der EuGH bestätigt zunächst, dass die Regeln der UEFA und der URBSFA unter das EU-Recht fallen, da sie die Ausübung einer wirtschaftlichen und beruflichen Tätigkeit betreffen. Sie müssten daher die Wettbewerbsregeln und die Freizügigkeitsrechte beachten.

Die Regelungen führen jedoch zu einer Einschränkung der Marktöffnung und beeinträchtigt den Wettbewerb zwischen Profivereinen, sowie dem Handel zwischen Mitgliedstaaten. Der EuGH stellte daher fest, dass solche Regelungen kartellrechtlich unzulässig sind, wenn sie

nicht durch legitime Ziele gerechtfertigt und verhältnismäßig gestaltet sind. Die Regelungen diskriminieren darüber hinaus mittelbar Spieler aus anderen Mitgliedstaaten und behindern deren Arbeitnehmerfreizügigkeit. Auch dies könne nur durch eine ausreichende Rechtfertigung geschehen.

Der EuGH erkennt die Förderung der Jugendausbildung im Sport als legitimes Ziel an. Jedoch müssen die Regeln aufzeigen, dass sie diesen Zweck tatsächlich fördern und nicht über das notwendige Maß hinausgehen. Die Beschränkungen sind daher nur zulässig, wenn sie das legitime Ziel kohärent und systematisch verfolgen und verhältnismäßig ausgestaltet sind. Die bloße Einbeziehung von „lokal ausgebildeten Spielern“ unabhängig vom Ausbildungsort genügt diesen Anforderungen nicht.

3. Kartellrechtliche Rechtfertigungs- und Verhältnismäßigkeitsprüfung

Im Sinne von Art. 101 Abs. 1 AEUV unterscheidet der EuGH zwischen bezweckten und bewirkten Wettbewerbsbeschränkungen.¹⁵ Der Unterschied ist insbesondere für die Rechtfertigung und die Darlegungslast entscheidend.

Eine bezweckte Wettbewerbsbeschränkung liegt vor, wenn die Maßnahme ihrem Wesen nach geeignet ist, den Wettbewerb zu beeinträchtigen, ohne dass eine tatsächliche Auswirkungsanalyse notwendig ist. Der EuGH spricht hier von einem „hinreichenden Maß an Wettbewerbsschädlichkeit“, das aus dem Inhalt, dem rechtlichen und wirtschaftlichen Kontext sowie dem verfolgten Ziel der Maßnahme abzuleiten ist.¹⁶ Demgegenüber liegt eine bewirkte Wettbewerbsbeschränkung vor, wenn erst anhand tatsächlicher Marktwirkungen festgestellt wird, dass eine Einschränkung des Wettbewerbs eingetreten ist, ohne dass diese von vornherein intendiert war. Solche Maßnahmen können im Rahmen des Drei-Stufen-Tests („Wouters/Meca-Medina“) gerechtfertigt werden.

Eine U23-Regel stellt jedenfalls eine bewirkte Wettbewerbsbeschränkung dar, da sie den Clubs mittelbar vorgibt, Auswahlentscheidungen bei der Spielerkaderzusammensetzung nicht ausschließlich nach sportlichen oder wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu treffen, sondern altersbezogene Strukturvorgaben einzuhalten. Zwar ist eine gezielte Marktabschottung nicht primär intendiert, jedoch wird der Wettbewerb um Spieler sowie um sportliche Leistungsmöglichkeiten faktisch beeinflusst. Eine bezweckte Wettbewerbsbeschränkung liegt demgegenüber nicht vor, da die Regel nicht ihrer Natur nach auf eine Verhinderung oder Verzerrung des Wettbewerbs zielt, sondern erkennbar ein sportpolitisches Förderziel verfolgt, nämlich die erleichterte Integration junger Spieler in den Profifußball.

Eine U23-Regel stellt eine bewirkte Wettbewerbsbeschränkung dar, da sie den Clubs mittelbar vorgibt, Auswahlentscheidungen bei der Spielerkaderzusammensetzung nicht ausschließlich nach sportlichen oder wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu treffen.

Die Förderung der sportlichen Ausbildung junger Spieler wird vom EuGH anerkannt (s.o.) und grundsätzlich als legitimes Ziel im Sinne des Drei-Stufen-Tests gewertet.

Der Drei-Stufen-Tests (oder Meca-Medina-Test) erfordert in dreistufiger Prüfung, dass (1) ein legitimes Ziel in kohärenter Weise verfolgt wird, (2) ein notwendiger Zusammenhang mit der Verfolgung der

Steinbach: U23-Regel im Fußball rechtswidrig: Wie kann eine europarechtskonforme Nachwuchsförderung gelingen?(SpoPrax 2025, 230 226)

Zielsetzung besteht und (3) ihre wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen verhältnismäßig ausgestaltet sind.¹⁷

Die Jugendförderung als legitimes Ziel muss in stringenter und kohärenter, d.h. insbesondere in widerspruchsfreier und nicht diskriminierender Weise verfolgt werden.¹⁸ Auf die U23-Regel übertragen bedeutet dies, dass der Kaderplatz für junge Spieler nachvollziehbar mit dem Ziel einer tatsächlichen sportlichen Förderung und Qualifikation verbunden sein muss – etwa durch Qualifikations- oder Ausbildungsnachweise, Mindestförderzeiträume (vielleicht sogar Einsatzzeiten) oder eine konkrete gezielte Bindung an leistungsorientierte Nachwuchssysteme. Fehlt es daran, droht die Regel als „kartellrechtlich nicht tragfähiger Vorwand“ qualifiziert zu werden. Das reine „im Kaderstehen“ von jungen Spielern wird per se keinen Zusammenhang zu deren Qualifikation oder Förderung darstellen können. Dennoch ist davon auszugehen, dass selbst ohne Einsatzzeitvorgabe für junge Spieler durch die Trainingsbeteiligung und generell die Eingliederung in einen Mannschaftskader zu einer sportlichen Förderung der jungen Spieler führen kann. Eine Mindesteinsatzzeit für junge Spieler würde das Ziel sicherlich noch stringenter verfolgen, auch wenn die Praxistauglichkeit erstmal in Frage stehen wird. Zudem könnte eine Mindesteinsatzzeit natürlich in den weiteren Prüfungsmaßstäben zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dann größere Probleme aufwerfen.

Die objektive Notwendigkeit **hängt davon ab, ob mildere, gleich wirksame Maßnahmen existieren**. Die Maßnahme muss zudem in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen. Hier ist kritisch zu prüfen, ob z.B. anderweitige Kaderregelungen, Ausbildungsanreize oder Subventionen ein gleichwertiges Ergebnis ermöglichen. Der EuGH betont, dass die Maßnahme „für die Erzielung dieser Effizienzgewinne wesentlich“ sein muss.¹⁹ Die Interessen der Vereine und deren Einschränkung **müssen** hier in einem angemessenen Verhältnis stehen.

An diesem Punkt ist tatsächlich fraglich, ob die Kaderregelung der U23-Regel in der aktuellen Ausgestaltung objektiv notwendig ist oder nicht über das Ziel hinaus schießt bzw. durch mildere oder zumindest anderweitige, nicht marktbeschränkende Mittel erreicht werden könnte. Es dürfte zumindest nicht von vorne herein ausgeschlossen sein, dass

durch finanzielle Ausbildungsanreize, Subventionen der Jugendförderung oder flexiblere Kaderregeln ebenfalls eine messbare Jugendförderung gelingen kann.

Fraglich ist, ob die Kaderregelung der U23-Regel in der aktuellen Ausgestaltung objektiv notwendig ist oder nicht über das Ziel hinaus schießt.

IV. Zwischenfazit und Auswirkungen für die Verbände

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die dargestellten U23-Regeln im Fußball in ihrer aktuellen Ausgestaltung europarechtswidrig sind. Sie verstoßen in jedem Fall gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Darüber hinaus können auch kartellrechtliche Bedenken bestehen.

Zu bedenken gilt es zudem, dass möglicherweise eine Regel, die sich ausschließlich auf Kaderplätze für junge Spieler bezieht, nicht immer vollständig sicherstellt, dass darin auch wirklich eine wettkampforientierte Förderung liegt. Eine Regel die auch die Einsatzzeiten junger Spieler berücksichtigt, wäre sicherlich zielführender, führt gleichzeitig aber natürlich zu noch größeren Einflüssen auf die sportliche und wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit bei Vereinen.

Für die Verbände gilt es nach dem Schiedsspruch und der aktuellen Rechtsprechung des EuGH nun in jedem Fall die entsprechenden U23-Regeln zu überarbeiten und zu ändern.

Dabei ist vor allem auch festzustellen, dass die Regelung nicht nur für einige Regionalligen, sondern auch im Geltungsbereich des DFB für die 3. Liga besteht, sofern es um Amateurvereine geht. Dort ist in § 12a Nr. 4.1 DFB-SpO eine weitgehend identische Regelung enthalten.²⁰

Zur Herstellung der Rechtskonformität mit Unionsrecht und zur Wahrung des sportlichen Ziels der Nachwuchsförderung sah sich der DFB aufgrund der gerichtlichen Entscheidung dementsprechend gezwungen, die Regelung zu überarbeiten, um Regelungssicherheit in den Wettbewerben kurzfristig wieder herzustellen. Die bisherige Regelung wird nicht abgeschafft, sondern angepasst. Die Kriterien „deutsche Staatsangehörigkeit“ und „kein A-Länderspiel für einen anderen Nationalverband“ sollen hierbei entfallen, da sie nach der Rechtsauffassung des Schiedsgerichts im Kontext der aktuellen Bestimmung keine europarechtskonforme Differenzierung darstellen. Aufgrund der Kurzfristigkeit vor Saisonbeginn soll diese Regelung für die Spielzeit 2025/2026 als „Übergangssaison“ zur Planungs- und Rechtssicherheit geschaffen werden. Bis zur Saison 2026/2027 soll überprüft werden, ob zukünftig eine andere Regelung implementiert werden kann, welche dem Sinn und Zweck der bisherigen Regel näherkommt und dennoch den Vorgaben des EU-Rechts entspricht.

V. Änderungsvorschläge für die U23-Regel

Statt einer verpflichtenden U23-Regelung mit starren Kaderplatzvorgaben könnten alternative Modelle entwickelt werden, die die Talentförderung ermöglichen, ohne gegen das EU-Recht zu verstoßen.

Steinbach: U23-Regel im Fußball rechtswidrig: Wie kann eine europarechtskonforme Nachwuchsförderung gelingen?(SpoPrax 2025, 231 226)

1. Abschaffung des Staatsangehörigkeitskriteriums

Um den offensichtlichen Verstoß gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit aus § 25 Nr. 2 RO-BFV zu beseitigen, über den das Schiedsgericht am OLG Nürnberg entschieden hat, muss vorrangig die deutsche Staatsangehörigkeit als Kriterium der Regelung abgeschafft werden. Sie führt zu einer offensichtlichen Diskriminierung anderer Staatsangehöriger. Ein reines Abstellen auf EU-Staatsangehörige kann auf Grund diverser Assoziierungsabkommen ebenfalls problematisch werden.

Es wäre vielmehr ratsam, hier den vom DFB bereits geprägten Begriff des sog. „Fußballdeutschen“²¹ weiterzuentwickeln und als Maßstab für die U23-Regel zu modifizieren und entsprechend einzubauen.

2. Alternative Modelle zur Jugendförderung

Kommt man in der kartellrechtlichen Abwägung dazu, dass eine Regel hinsichtlich der vier Kaderplätze nicht geeignet, notwendig, erforderlich oder angemessen ist, um das legitime Ziel der Jugendförderung zu erreichen, wäre diese Regel auch nach Abschaffung des Staatsangehörigkeitskriteriums europarechtswidrig. Es lohnt daher sicherlich, auch Ideen für eine grundsätzlich andere U23-Regel zur Jugendförderung anzustellen.

Finanzielle Anreize: Statt einer verbindlichen Quote an Kaderplätzen könnte es finanzielle Anreize, wie Prämien, Förderzahlungen oder Subventionen geben. Diese könnten ggfls. sogar noch gestaffelt sein an die unterschiedlichen Kriterien „Spielzeit junger Spieler“ und „Kaderplatz junger Spieler“. Damit könnten Vereine sogar noch stärker davon profitieren, jungen Spielern tatsächlich auch Einsatzzeiten zu gewähren. Das OLG Nürnberg hat in seinem Schiedsspruch hier von sich aus sogar den sog. „Österreicher-Topf“ angesprochen, der ebenfalls ein finanzielles Anreizsystem darstellt und dabei möglicherweise nicht einmal gegen Art. 45 AEUV verstößt.²²

- **Bonuspunkte-System:** Ein weiteres Modell wäre die Einführung eines sportlichen Anreizsystems, z. B. in Form eines Bonuspunktesystems oder zumindest anderweitigen Belohnungssystems, wenn über die Saison hinweg eine bestimmte Einsatzzeit durch U23-Spieler erbracht wird. Denkbar wäre z.B., dass bei Punktgleichheit zweier Mannschaften künftig nicht mehr das Torverhältnis oder der direkte Vergleich an erster Stelle stehen, sondern ein Jugendquotient, errechnet aus U23-Spielern im Kader und deren Einsatzzeiten.

Flexible Kaderregelungen: Statt einer festen Quote im Kader könnten zusätzliche Kaderplätze ausschließlich für U23-Spieler geschaffen werden. Die Deutsche Eishockey Liga (DEL) hat mit ihrer U23-Regel ein Modell geschaffen, das auf zusätzliche Kaderplätze und Spielzeitförderung setzt.

- Die Deutsche Eishockey Liga (DEL) hat mit ihrer U23-Regel ein Modell geschaffen, das auf zusätzliche Kaderplätze und Spielzeitförderung setzt.

VI. Fazit

Die bisherige U23-Regel im Fußball (entschieden hier zu § 25 Nr. 2 RO-BFV muss sich europarechtlichen Prüfungen stellen. Die Diskriminierung auf Grund von Staatsangehörigkeit ist in der derzeitigen Ausformulierung offensichtlich, dürfte aber genauso offensichtlich behebbar sein.

Die U23-Regel steht aber auch in einem Spannungsverhältnis zwischen Talentförderung und Wettbewerbsbeschränkung. Während mit der Nachwuchs- und Jugendförderung im Fußball sogar nach Rechtsprechung des EuGH ein legitimes Ziel verfolgt wird, könnte die aktuelle Regel nach europäischem Wettbewerbsrecht problematisch sein, weswegen andere – vielleicht sogar effektivere – Nachwuchsförderungsregeln zu entwickeln sind.

Ein Modell, dass auch Einsatzzeiten junger Spieler berücksichtigt verfolgt, dabei das Ziel, die Nachwuchs- und Jugendförderung im Fußball effektiver und in kohärenterer Weise zu gestalten, als es die derzeitige Kaderregelung tut. Gleichzeitig darf eine Regel auch nicht zu starr oder einschränkend sein, weswegen deutliche Anreizsysteme, sportlich wie finanziell, zu einem noch sichereren Ergebnis führen dürften.

ZUR PERSON:



Felix Steinbach ist selbstständiger Rechtsanwalt und Fachanwalt für Sportrecht in Nürnberg. Er studierte in Erlangen und graduierte berufsbegleitend zum LL.M. (Sportrecht) an der Universität Bayreuth. Er ist Vorsitzender des Fachprüfungsausschusses „Sportrecht“ der RAK Nürnberg und Bamberg. Neben seiner Tätigkeit als Rechtsanwalt ist er auch Dozent u.a. an der ESM-Academy und der Campus M University.

¹ EuGH, Urteil vom 15-12-1995 – Rs. C-415/93 = NJW 1996, 505 – Bosmann.

² Siehe § 12a Nr. 4 SpO RLSW Regionalliga Südwest GmbH; auch § 20 Nr. 8 SpO NOFV.

3 Siehe § 12a Nr. 4.1 DFB-SpO, abrufbar unter:

https://assets.dfb.de/uploads/000/321/141/original_Heft_04_Spielordnung_Schiedsrichter_ordnung_20250601.pdf?1749637373.

4 Schiedsgericht am OLG Nürnberg, Schiedssprüche vom 15.05.2025, Az. BFV 1/25, BFV 2/25, BFV 3/25, BFV 4/25.

5 EuGH, Urteil vom 21.12.2023, Az. C-680/21 = BeckRS 2023, 36924– *Royal Antwerp Football Club*.

6 Vgl. § 12 Nr. 2 DFB-SpO, abrufbar unter:

https://assets.dfb.de/uploads/000/321/141/original_Heft_04_Spielordnung_Schiedsrichter_ordnung_20250601.pdf?1749637373.

7 Vgl. Ziffer III. der Ausführungsbestimmungen zu den FIFA-Statuten von Mai 2021, Abschnitt 9 – Verbandswechsel, Ziffer 2.c.

8 Vgl. EuGH, Urteil vom 21.12.2023, Az. C-680/21 = BeckRS 2023, 36924– *Royal Antwerp Football Club*.

9 EuGH, Urteil vom 15-12-1995 – Rs. C-415/93 = NJW 1996, 505 – Bosmann.

10 EuGH, Urteil vom 18.7.2006 – Az. C-519/04 P = EuZW 2006, 593.

11 EuGH, Urteil vom 21.12.2023 – Az. C-124/21 P = EuZW 2024, 373.

12 EuGH, Urteil vom 21.12.2023 – Az. C-333/21 = EuZW 2024, 122.

13 EuGH, Urteil vom 21.12.2023, Az. C-680/21 = BeckRS 2023, 36924– *Royal Antwerp Football Club*.

14 Vgl. hierzu auch Göbel SpoPrax 2024, 179; Petschinka/Rath SpoPrax 2024, 86; Lendl SpoPrax 2023, 21; Faßbender/Ruhrberg SpoPrax 2022, 367.

15 Hierzu: EuGH, Urteil v. 19.3.2015 – C-286/13 P = NZKart 2015, 267; in der Literatur u. a. Podszun NZKart 2021, 138, 141 f.; Stopper SpuRt 2024, 86, 88 f..

16 Vgl. Stopper SpuRt 2024, 86, 89.

17 Ausführlich hierzu Heermann, Verbandsautonomie im Sport – Bestimmung der rechtlichen Grenzen unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Kartellrechts, VI. Rn. 164-385.

18 Vgl. Heermann NZKart 2022, 432, 435.

19 Vgl. Stopper SpuRt 2024, 86, 89; m.w.N. EuGH, Urteil vom 21.12.2023 C-333/21, zu Rn. 197.

20 Siehe § 12a Nr. 4.1 DFB-SpO, abrufbar unter:

https://assets.dfb.de/uploads/000/321/141/original_Heft_04_Spielordnung_Schiedsrichter_ordnung_20250601.pdf?1749637373.

21 Vgl. § 12 Nr. 2 DFB-SpO, abrufbar unter:

https://assets.dfb.de/uploads/000/321/141/original_Heft_04_Spielordnung_Schiedsrichter_ordnung_20250601.pdf?1749637373.

22 Vgl. hierzu Lendl SpoPrax 2023, 21.

© Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG 2025