

## Autonomieprobleme des Sports – Versuch einer Bilanz

Von Prof. Dr. Udo Steiner, Regensburg\*

*Der Sport will autonom sein, selbstbestimmt seine Welt gestalten, nach den Regeln und Ordnungen leben, die er sich selbst gibt, nicht nur seine Sport- und Spielregeln, und er will sie auch mit eigenen rechtlichen Mitteln durchsetzen.<sup>1</sup> Dieser Freiraum ist ihm auch auf höchster Rechtsebene zugesagt. Art. 9 Abs. 1 GG enthält eine entsprechende Garantie, aber auch Art. 11 Abs. 1 EMRK und Art. 12 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta. Die Autonomie des Sports schließt das Recht auf Fehler ein, nicht auf alle allerdings, und ganz gewiss nicht die der internationalen Sportverbände. Sie ist rechtlich gesichert, verfassungsrechtlich, nach dem Recht der EU und auch völkerrechtlich, als Grundmelodie des Sportrechts, aber mit dieser Feststellung beginnen erst die Probleme, die die Juristen seit Jahrzehnten bis heute und auch in Zukunft beschäftigen.*

### I. Grundrechte und Grundfreiheiten im Sport

Das Grundgesetz gewährt dem Sport das Grundrecht auf Autonomie, will aber auch, dass die Grundrechte im Sport selbst gelten. Das BVerfG hat die Grundrechte des Grundgesetzes 1958 in den Rang einer allgemeinen objektiven Wertordnung erhoben, und diese Wertordnung soll Geltung haben für die gesamte deutsche Rechtsordnung. Wir sprechen von einer sog. Ausstrahlungswirkung der Grundrechte in alle Bereiche des Rechts hinein<sup>2</sup>, und diese „Strahlenbehandlung“ hat dem organisierten Sport nicht nur Freude bereitet. Plötzlich hatten die Sportler selbst gegenüber den Vereinen und Verbänden Rechte, als Profisportler beispielsweise das Grundrecht der Berufsfreiheit und damit auch das Grundrecht der beruflichen Mobilität.<sup>3</sup> Entscheidungen über die Zulassung von Athleten zu sportlichen Wettbewerben sind justiziabel geworden, können die staatlichen ordentlichen Gerichte beschäftigen (Fall Friedek)<sup>4</sup>. Der Sport ist längst kein justizfreier Raum mehr. Die Sportgerichtsbarkeit hat sich an den rechtsstaatlichen Standards der staatlichen Gerichtsbarkeit ausgerichtet. Dies gilt vor allem für die Unabhängigkeit und Neutralität der Justizorgane des Sports.

Der organisierte Sport muss allerdings auch im Geltungsbereich des Grundgesetzes und seiner Grund-

rechte eigene und besondere Wege gehen können, wenn dies notwendig ist, um an wichtigen Stellen funktionsfähig zu bleiben. Begrenzen die deutschen Grundrechte und die unionsrechtlichen Grundfreiheiten die Regelungsmacht privater Verbände kraft der sog. Drittwirkung, so ist es konsequent, dass im Grundsatz die Statuten dieser Verbände kraft ihrer Autonomie und nicht nur das staatliche Recht diese Gewährleistungen auch begrenzen können. Der Sport muss in der Lage sein, diejenigen, die Sport organisieren, und diejenigen, die Sport betreiben, stärker in die Pflicht zu nehmen, als dies dem Staat allgemein gegenüber seinen Bürgern nach geltendem Verfassungsrecht erlaubt ist. Dazu gehört die Möglichkeit, dem Berufssportler im Rahmen der Antidopingarbeit Einschränkungen seiner Privat- und Intimsphäre zuzumuten, die keinem anderen Beruf zugemutet werden können. Erfreulicherweise hat der EGMR<sup>5</sup> in diesen Tagen die melderechtlichen Pflichten von Kadersportlern (where-about-Regelung) als vereinbar mit der Europäischen Menschenrechtskonvention bestätigt. Der Sport ist auch darauf angewiesen, über Mittel zu verfügen, die einen geordneten Spielbetrieb erlauben, z. B. wenn er – wie § 9 a der Satzung des DFB gestattet – die Vereine in eine strenge Haftung für das Verhalten ihrer Fans im Umfeld des Stadions und im Stadion selbst zu nehmen.<sup>6</sup> Gefährdungshaftung nennen wir dies im geltenden Recht.

Es sind aber nicht weniger die Grundfreiheiten des europäischen Rechts, die im grenzüberschreitenden sportlichen Wettbewerb neue rechtliche Maßstäbe für das Handeln der Verbände setzen. Das über Juristenkreise hinaus bekannt gewordene Bosman-Urteil des EuGH von 1995<sup>7</sup> hat den Berufssport wie kaum eine andere europäische Gerichtsentscheidung verändert. Die Sportverbände müssen heute immer auch europarechtlich denken. Dopingsperren sind eben Markteintrittsschranken, und sie müssen nach europarechtlichen Kriterien gerechtfertigt werden. Der Sportstättenbau in Deutschland steht, soweit er öffentlich finanziert wird, unter der beihilferechtlichen Beobachtung der EU.<sup>8</sup>

### II. Der organisierte Sport und das für alle geltende Gesetz

1. Der organisierte Sport ist autonom, er bewegt sich aber innerhalb der staatlichen Rechtsordnung. Auch ihn verpflichtet das für alle geltende Recht.<sup>9</sup> Das ist

\* Verf. ist ordentlicher Professor (em.) an der Universität Regensburg und Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.

1 Grundlegend nach wie vor: Vieweg, Normsetzung und -anwendung deutscher und internationaler Verbände, 1990, §§ 4 – 6. Siehe auch Steiner, Die Autonomie des Sports, 2003 = Gegenwartsfragen des Sports, hrsg. v. Tettinger/Vieweg, 2004, S. 222. Aus jüngerer Zeit: Fischer, Die Rolle des Ein-Platz-Prinzips in der Autonomie der Sportfachverbände, 2018, S. 104 ff. (mit einem Schwerpunkt zur sog. Organisationsautonomie).

2 BVerfGE 7, 198; zuletzt wohl BVerfG, Beschl. v. 11. 4. 2018, SpuRt 2018, 113 (sog. Stadionverbot).

3 Dazu schon grundsätzlich Haas/Prokop, JR 1998, 45.

4 Siehe BGH, Urt. v. 13. 10. 2015, SpuRt 2016, 26; dazu Jakob, SpuRt 2016, 106.

5 EGMR, Urt. v. 18. 1. 2018, SpuRt 2018, 62.

6 Ständiges Schiedsgericht für Vereine und Kapitalgesellschaften der (Fußball-)Lizenzligen, SpuRt 2013, 200 mit kritischer Anm. v. Orth, SpuRt 2013, 186.

7 EuGH, Urt. v. 15. 12. 1995, SpuRt 1996, 59 = NJW 1996, 505.

8 Dazu Geulen, NVwZ 2017, 1663; Kreuzer, Die öffentliche Förderung von Fußballstadien, 2011.

9 Siehe dazu auch Schimke/Dauernheim (Hrsg.), Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 82 ff. (Rn. 394 ff.).

ihm oft lästig. Juristisch ist die Situation des professionellen Sports seit längerem allgemein dadurch gekennzeichnet, dass seine Ordnungskonzepte und Regelwerke auf den Prüfstand der Behörden und Gerichte kommen. Keine Probleme hat der Sport wohl mit dem Vereins- und Gesellschaftsrecht. Denn dieses bietet ihm hinreichend Möglichkeiten einer sportnahen Gestaltung seiner Rechtsverhältnisse, bemerkenswert in diesem Zusammenhang der Aufstieg der GmbH & Co. KG a. A. Lästig ist dagegen das Arbeitsrecht. Es hat etwas dagegen, dass Maßstab für die Beendigung von Trainerverträgen der Tabellenstand der betreuten Mannschaft ist, und die Kündigungsklauseln des Arbeitsvertragsrechts lassen sich nicht allein mit dem sog. Abnützungargument überspielen.<sup>10</sup> Auch der Wunsch der Veranstalter von Profisport, den Fußballer als selbständigen Unternehmer und nicht als Arbeitnehmer zu definieren, ist unerfüllt geblieben. Überrascht war der Fußball auch vom Arbeitsrecht, als man ihm sagen musste, die Einwechslung von minderjährigen Spielern im professionellen Fußball nach 20 Uhr sei ein Thema des Jugendarbeitsschutzes.<sup>11</sup> Der Sport weiß inzwischen: Er bekommt kein spezifisches Sportarbeitsrecht.<sup>12</sup>

2. Immer wieder hat der organisierte Sport auf nationaler und europäischer Ebene für sich Bereichsausnahmen von dem für alle geltenden Gesetz gefordert, zuletzt beim Mindestlohngesetz<sup>13</sup>, weil nach seiner Auffassung die allgemeine Rechtsordnung in vielen Fällen den Besonderheiten des Sports nicht gerecht wird. Die Losung für den Sport kann nur lauten: Innerhalb des geltenden Rechts die Besonderheiten des Sports, seines Betriebs und seiner Organisation möglichst zur Geltung zu bringen. Im Arbeitsrecht ist dies offenbar in diesen Tagen gelungen, als er die Befristung von Profiverträgen im Fußball zu rechtfertigen hatte.<sup>14</sup> Eher selten hat man solche Wünsche – Bereichsausnahmen – erfüllt. Immerhin: Die internationalen Veranstalter von Sportgroßereignissen, wie etwa den Olympischen Spielen, an deren Einwerbung die Bundesrepublik Deutschland ein nationales Interesse hat, erhalten in unserem Land (Ertrag-)Steuererleichterungen. Verursacht der Sport Geräusche, soziale Geräusche sagt man, etwa bei der Benutzung von Sportstätten, gewährt ihm die Sportlärmschutzverordnung<sup>15</sup> Erleichterungen gegenüber der Nachbarschaft. Dies war eine Reaktion auf Schrecksekunden des deutschen Fußballsports, die das sog. Tegelsberg-Urteil des BVerwG vom 19. Januar 1989<sup>16</sup> zu verantworten hatte. Im Urteil war zu lesen: Der Fußball sei ebenso wenig wie andere mit Geräuschen verbundene Tätigkeiten von der Rücksichtnahme auf das Ruhebedürfnis anderer Menschen in der Nachbarschaft von Sportanlagen freigestellt. Unruhe löste dieses Urteil im

Sport aus, und *Horst Sandler*, der frühere Präsident des BVerwG, meinte zu dieser heftigen öffentlichen Reaktion auf das Urteil, wenn der Sport so viel Lärm mache wie dessen Funktionäre, so müsse man den Sport ganz verbieten. In der Tat hatte hier der Fußballsport plötzlich einen Gegner, den seine Statuten nicht kannten.

3. Der Sport ist bekanntlich monopolistisch strukturiert und macht davon auch gerne einen robusten Gebrauch. Er agiert als Profisport, ganz besonders der Fußball, auf vielen wettbewerbsrelevanten Märkten. Es ist ihm mit dem deutschen und europäischen Kartellrecht ein natürlicher Gegner erwachsen, in der Sportsprache: ein Angstgegner. Selbst dem Fußball, obgleich Liebling der Politik auf allen Ebenen, ist es bisher nicht gelungen, eine europäisch wirksame Bereichsausnahme vom Kartellrecht zu erreichen. Geholfen hat ihm dabei auch wenig, dass die EU nach Art. 165 Abs. 1 Satz 2 AEUV die europäische Dimension des Sports fördert und dabei „dessen besondere Merkmale“ berücksichtigt. Der organisierte professionelle Sport steht unter Beobachtung des deutschen und europäischen Kartellrechts und dessen Behörden. Damit muss der Sport leben. Auch seine Schieds- und Vermarktungsvereinbarungen mit den Athleten stehen zurzeit zur kartellrechtlichen Prüfung an. Den Fall „Claudia Pechstein“ hat der Kartellsenat des BGH<sup>17</sup> entschieden. Das Bundeskartellamt prüft die Athletenvereinbarungen, soweit sie die Vermarktungsrechte der Athleten bei internationalen Wettbewerben betreffen (Rule 40 Olympic Charter), und hat den DOSB zu Erleichterungen zu Gunsten deutscher Athleten in Bezug auf Werbemaßnahmen veranlasst, die auf Deutschland gerichtet sind.<sup>18</sup>

Andererseits kann der Sport durchaus legitime Besonderheiten gegenüber dem innerstaatlichen und unionsrechtlichen Umfeld geltend machen. So kann das Resultat eines Wettbewerbs nicht beliebig lang offen gehalten werden. Der Sport benötigt schnelle Ergebnissicherheit. Dazu trägt die Sportschiedsgerichtsbarkeit bei. Er muss auch in der Lage sein, seine Solidaritätsmodelle zu erhalten, wie beispielsweise in Deutschland die gemeinsame Vermarktung der Bundesligaspiele. Diese Solidarität kann freilich nicht verhindern, dass sich die Finanzkraft innerhalb des deutschen Profifußballs deutlich auseinander entwickelt, aber auch bei anderen professionell in Deutschland ausgeübten Sportarten, und sich nach Auffassung der Experten jedenfalls im kapitalintensiven Profifußball noch weiter auseinander entwickeln wird. Hinzu kommt eine schon lange einsetzende Veralterung des Profisports gegenüber dem Amateurbereich als eine weitere Folge des Sportkapitalismus.

Was dies für die wieder in die Diskussion und in den gerichtlichen Streit gekommene 50+1-Regel des deutschen Profifußballs bedeutet, lässt sich derzeit nicht zuverlässig überschauen. Maßstab der Maßstäbe des geltenden Rechts ist Art. 101 AEUV.<sup>19</sup> In diesem Rechtskonflikt muss sich die Verbandsautonomie nicht von vornherein zurückziehen. Ihr Schutzbereich endet

10 Dazu *Breucker*, NZA 2008, 1046; *Horst/Persch*, RdA 2006, 166; *Richter/Lange*, NZA-RR 2012, 57.

11 Dazu *Fischinger*, in: *Verbandsrechtliche Regelungen zur Gewährleistung eines wirtschaftlich und sportlich fairen Wettbewerbs/Arbeitnehmerrechte im Fußball*, Schriften zum Sportrecht, Bd. 33, 2014, S. 187.

12 Grundlegend *Walker*, ZfA 2016, 567.

13 Siehe dazu *Walker*, SpuRt 2015, 94; vgl. auch *Zieglmeier*, NZS 2015, 890.

14 BAG, Urt. v. 16. 8. 2018, SpuRt 2018, 170 mit Anm. *Walker* = NJW 2018, 1992 (Zulässige Befristung wegen der Eigenart der Arbeitsleistung im Profifußball).

15 Zur Geschichte und zur jüngsten Änderung der 18. BImSchV siehe *Hesselbarth*, UPR 2017, 479.

16 BVerwGE 81, 197. Siehe schon Urt. des BGH v. 17. 12. 1982, NJW 1983, 751 (sog. Tennisplatz-Urteil).

17 Siehe BGH, Urt. v. 7. 6. 2016, SpuRt 2016, 163 = BayVBl. 2016, 825 mit Anm. *Steiner*. Dazu *Prütting*, SpuRt 2016, 143; *Stancke*, SpuRt 2016, 230.

18 Siehe FAZ Nr. 297 v. 22. 12. 2017, S. 31.

19 Dazu statt Vieler *Heermann*, zuletzt wohl WuW 2017, 312.

nicht schon dort, wo Belange Dritter von Verbandsstatuten betroffen sind. „50+1“ ist eine Regel, deren satzungsgemäßer Erlass von der grundgesetzlich sowie unions- und menschenrechtlich geschützten Freiheit jeder Vereinigung gedeckt ist, einen gemeinsamen Zweck zu organisieren. Sie verlässt den Schutzbereich nicht, wenn (mittelbar) die Investitionsoptionen Dritter eingeschränkt werden. Im Ergebnis ist die durch § 8 Nr. 2 und 3 der Satzung des DFL Deutsche Fußballliga e.V. statutarisch vorgesehene Einschränkung solcher Optionen strukturell nicht anders zu sehen als die satzungsmäßige Festlegung der Mitgliedschaft in einer Vereinigung, die notwendig bestimmte Personen einschließt und bestimmte Personen ausschließt. Die Bestimmung über die Mitgliedschaft gehört aber zu dem durch die Vereinigungsfreiheit geschützten Freiraum.<sup>20</sup> Über den Zugang zur Mitwirkung an der Verwirklichung des Vereins- und Verbandszwecks entscheiden die Mitglieder grundsätzlich als Akt der Autonomie.

### III. Autonomie und Autarkie

1. Autonomie setzt Autarkie voraus. Die meisten deutschen Sportfachverbände können aber den Spitzensport nicht aus eigener Kraft finanzieren. Nur der Fußball ist reich, und reich im Fußball sind gewiss nicht alle. Dem Spitzensport in Deutschland steht der Staat zur Seite<sup>21</sup>, und es sind vor allem der Bund und sein Bundesministerium des Innern, und auch der Sportausschuss des Deutschen Bundestages, die den Spitzensport mit Geld ausstatten. Hilfe erfährt der Spitzensport aber auch durch die Kooperationsverträge mit den Hochschulen, immerhin über 180 an der Zahl in Deutschland. Es geht um die Erleichterung von Studienablauf und Studienorganisation für Spitzensportler, um die duale Karriere, also um den späteren Übergang vom Spitzensport als Beruf auf Zeit zum Beruf nach der Zeit des Spitzensports. In diesen Tagen fordern Athletenvertreter, dass der Staat unmittelbar solche Sportler unterstützt, die nicht im Staatsdienst sind, einschließlich einer Altersversorgung.<sup>22</sup> Staatsrechtlich bemerkenswert ist bei allen Staatshilfen, dass der Staat zwar Distanz zu Religion und Kunst hält, sich aber mit dem internationalen Spitzensport und dessen Erfolgen, obgleich auch dies nach deutschem Verständnis ein Bereich der freien Gesellschaft, identifiziert. Nationalhymne und Bundesadler gehören zur öffentlichen Präsentation des Spitzensports, und der Staat finanziert ihn, weil er im Sporterfolg am schönsten ist. Erfolgreicher Spitzensport ist positive Staats Erfahrung, die Deutschen haben keine Scheu zur Nutzung ihrer staatlichen Symbole im Sport. Der öffentliche Dienst, der für viele Spitzenathleten Arbeitgeber und Dienstherr ist, 1.200 Stellen in den Dienstbereichen Bundeswehr, Bundespolizei und Zoll, tritt hier höchst motiviert, eingriffsfrei und unbürokratisch auf. Die juristische Pointe: Doping im Sport durch Bundesbeamte – Beispiel: Claudia Pechstein – ist ein Dienstvergehen mit disziplinarischen Folgen.<sup>23</sup> Die Soziologen sprechen

von einer performance-orientierten Sportförderung. Das alles ist verfassungsrechtlich und ordnungspolitisch ein Unikat.

2. Der Staat gibt allerdings Geld nur gegen Auflagen. Er macht damit offen und verdeckt Sportpolitik. Sportpolitisch längst akzeptiert ist die staatliche Vorgabe, dass Mittel der Sportförderung nur der Verband erhält, der nachweisbar und glaubwürdig Doping bekämpft. Sportpolitisch schon eher kritisch wird diskutiert, dass der Staat für die Gewährung von Geld aus Steuermitteln vom Sport Medaillenerfolge erwartet. Staatliche Spitzensportförderung ist in Deutschland keine Förderung der Selbstoptimierung von Sportlern. Geld aus Steuern für den Spitzensport einzusetzen, ist nach der staatlichen Sportphilosophie ein Beitrag zum Wettbewerb der Nationalstaaten um Ansehen. Dabei will die Bundesrepublik Deutschland möglichst glänzen. Dies ist die Sportphilosophie der Bundesrepublik: Die Leistungsfähigkeit unseres Landes ist unteilbar, in Kultur, Wirtschaft, Sozialstaat und in Wissenschaft. Auswirkungen hat dies insbesondere auf die Nominierungspraxis der Verbände. „Erweiterte Endkampfchance“ als Voraussetzung für die Nominierung zu großen Wettbewerben ist ein Stichwort und vor allem ein Reizwort in der Anti-Doping-Szene. Gegenwärtig wird an einem neuen Konzept der Leistungssportförderung des Bundes gearbeitet. Es geht um die Steigerung der Medaillenfähigkeit des deutschen Spitzensports im internationalen Wettbewerb. Die großen Verlierer der letzten Jahre: Leichtathletik, Schwimmen, Fechten, traditionell der Stolz des deutschen Sports.

3. Das Verhältnis von Staat und Sport weist allerdings gegenwärtig Spannungsfelder auf, die kurz zu skizzieren sind.

a) Es geht zunächst um die Frage, wer die Kosten von Polizeieinsätzen trägt, die durch sog. Fußballspiele mit Hochsicherheitsrisiko entstehen. Das Bundesland Bremen hat auf der Grundlage des § 4 Abs. 4 des Bremischen Gesetzes über Gebühren und Beiträge gegen die DFL Deutsche Fußball-Liga GmbH wegen der Kosten für den polizeilichen Einsatz bei einem Heimspiel von Werder Bremen einen (ersten) Gebührenbescheid in Höhe von 425.718,11 EUR erlassen. Eingesetzt waren 969 Polizeibeamte mit insgesamt 9.537 Einsatzstunden. Die DFL wurde als Veranstalterin des Bundesligaspiels in Haftung genommen. Das OVG Bremen<sup>24</sup> hat mit Urteil vom 5. 2. 2018 die Rechtsauffassung des Senats bestätigt. Gegen das Urteil ist Revision zum BVerwG eingelegt.

b) Ein zweiter Komplex, auch hier nur Fragen: Deutschland als weltweit führender Antidoping-Staat?

Das Gesetz gegen Doping im Sport vom 10. 12. 2015<sup>25</sup> stellt erstmals in der deutschen Sportgeschichte den Sportler wegen Dopings unter Strafe (sog. Selbst-doping). Viele Fragen wirft das „Sportreinheitsgesetz“ des Bundes auf.<sup>26</sup> Es bewirkt wohl den größten Auto-

20 BVerfGE 124, 25, 34, 42.

21 Dazu *Fritzweiler*, in: *Fritzweiler/Pfister/Summerer*, *Praxishandbuch Sportrecht*, 3. Aufl. 2014, S. 39 ff. Zum Folgenden s. auch *Steiner*, in: *FS Röhrich*, 2006, S. 1225.

22 Dazu *SZ* Nr. 7 vom 10. 1. 2018, S. 23.

23 Siehe dazu *Battis/Grigoleit*, *SpuRt* 2015, 105 ff., 143 ff.

24 OVG Bremen, Urt. v. 5. 2. 2018, *SpuRt* 2018, 122 = *NVwZ* 2018, 913. Zu diesem Urteil siehe z. B. *Müller-Eiselt*, *SpuRt* 2018, 95; *Pötsch*, *NVwZ* 2018, 868; *Weill*, *NVwZ* 2018, 846.

25 BGBl. I 2210.

26 Dazu *Steiner*, in: 40 Jahre wfv-Sportrechtsseminare: 1975 – 2015, *Schriften zum Sportrecht*, Bd. 40, 2016, S. 17 mit zahlreichen Nachweisen. Die Wissenschaft gibt keine Ruhe: Siehe *Erkens*, *SpuRt* 2016, 245; *Jahn*, in: *Hoven/Kubiciel*, *Korruption im Sport*, 2018, S. 117. Erklärung und Verteidigung: *Bimdels*, in: *Pfister* (Hrsg.), *Das Anti-Doping-Gesetz, Recht und Sport*, Bd. 46, 2016, S. 9; *Heger*, a. a. O., S. 25. Kommentierung: *Lehner/Nolte/Putzke* (Hrsg.), *Anti-Doping-Gesetz*, 2017.

nomieverlust in der deutschen Sportgeschichte seit dem Boykott der Olympischen Spiele in Moskau. Die allgemeine Lehre aus beiden Erfahrungen: Wir wissen nicht mehr genau, was des Staates ist und was des Sports, wenn es um den Sport geht. Zentrales Sportgut ist die Integrität des sportlichen Wettbewerbs. Unehrllicher Sport gefährdet dieses Sportgut. Es ist ein genuiner Wert des Sports, der diesen Wert selbst definiert und mit seinen eigenen, vor allem disziplinarrechtlichen Mitteln durchzusetzen versucht. Deshalb ist der Sport zu Recht irritiert, dass es der deutsche Strafgesetzgeber in die Hand genommen hat, die Integrität des Sports gegen Doping durch den Athleten zu schützen. Doping im Sport ist nun als eigener, spezifischer Betrugstatbestand ausgestaltet (§§ 3, 4). Der professionelle Sport wird als gewerblicher Wettbewerb qualifiziert, der Dopingverstoß als Vergehen des Wirtschaftsstrafrechts. Sportliche Integrität wird in ein staatliches Rechtsgut verwandelt. Das Gesetz enthält im Übrigen eine Lebenslüge. Es kommt als sportpolitischer Riese daher, ist aber nur ein sportpolitischer Zwerg: Es trifft nur den deutschen Athleten, und es schützt ihn nicht vor dem internationalen Wettbewerb im Ausland mit Athleten aus Ländern, deren „Unfallstatistik“ in Dopingsachen reichhaltig ist.

#### IV. Geld im Sport

1. Großer Sport ist ohne großes Geld nicht möglich. Der Finanzierungsbedarf des professionellen Sports ist, soweit er im internationalen Wettbewerb steht, tendenziell unendlich. Die schmerzhaften Entscheidungen der deutschen Städte und Gemeinden gegen Olympische Spiele waren auch von den Kostenfolgen einer erfolgreichen Bewerbung bestimmt. Es sind die Akteure der Wirtschaft, die als Sponsoren mit dem Sport werben und für ihn viel Geld aufwenden, weltweit auch die Medien und in bemerkenswertem Umfang in Deutschland die beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Der Spielraum, den die Rundfunkanstalten im Rechteerwerb für Sportereignisse haben, geht auf eine Erfindung der Rechtsprechung des BVerfG zurück<sup>27</sup>, die man „Programmautonomie“ nennt. Sie ermöglicht den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten, nach eigenem Programmermessen Art und Ausmaß und vor allem auch den Zeitpunkt der Präsenz von Sport in den Programmen frei zu bestimmen und dabei als maßgebliches Kriterium für diese Programmgestaltung die Einschaltquote zu berücksichtigen. Geht es um die Übertragung von Fußballsport, steht den Rundfunkanstalten die Feststellung des BVerfG zur Seite, damit werde ihr Grundversorgungsauftrag erfüllt.

Juristisch erwachsen den Rundfunkanstalten Grenzen in der Platzierung von Sport in den Programmen eigentlich nicht. Insbesondere sind die Programminteressen der Beitragszahler und Rundfunkteilnehmer verfassungsrechtlich nicht geschützt. Zur Programmfreiheit gehört auch grundsätzlich die Freiheit zu entscheiden, welche Entgelte man – unter Wahrung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit – für den Erwerb

von Sportübertragungsrechten an die Rechteinhaber und deren Agenturen zu zahlen bereit ist. In diesen Tagen sieht man: Die Zahlungsbereitschaft des öffentlich-rechtlichen Fernsehens hat Grenzen. Sie muss Rücksicht auf die hohen Entgelte nehmen, die für Sportübertragungsrechte von den Rechteinhabern gefordert werden. Der Sport wandert teilweise wieder an andere Fernsehanbieter ab.

2. Sponsoren und Fernsehen geben heute dem Spitzensport große Summen, haben IOC und FIFA politisch unabhängig gemacht, aber sie formulieren Bedingungen für ihr Geld, die die Autonomie des Sports durchaus beschränken: Spiel- und Veranstaltungspläne werden ihren Wünschen angepasst – besonders prominent: Die Spielpläne der Fußballbundesligen sind zeitlich mehr fragmentiert als je zuvor, auch mit Montagsspielen, die die Erlöse aus den Fernsehverträgen erheblich steigern, die aber bei den Fans nachvollziehbar wenig geschätzt sind. Die Zahl der Wettbewerbe in allen fernsehpräsenten Sportarten wird in Abstimmung mit den Sportfachverbänden erhöht, zu Lasten der Gesundheit der Athleten. Die Spielregeln werden zuschauergerecht gestaltet: Tie Break, größere Tischtennisbälle, Spielkleidung der Damen im Volleyball und v. a. im Beach-Volleyball, k. o.-Prinzip im Skispringen. Es geht bei der Medienpräsentation des Spitzensports heute nicht zuletzt darum, dass er sich optimal „konsumieren“ lässt, Teil des Entertainment-Konzepts der Medien ist, also das Programm einer „Bespaßungsindustrie“. Andererseits sind es aber die Sponsoren und die Medien, die den organisierten Sport zur Ordnung rufen, wenn sich sein öffentliches Bild durch Korruption und Manipulation verschlechtert. Dabei geht es den Geldgebern freilich nicht primär um die Erhaltung der Integrität des Sports als solche, sondern um das Ansehen und die Akzeptanz des eigenen Produkts.

#### V. Versuch einer Bilanz

Der Sport ist autonom und will es auch so weit wie möglich bleiben, trägt freilich gelegentlich diese Autonomie wie eine Monstranz vor sich her. Das Sittenbild, das die FIFA und andere Weltverbände des Sports (die andererseits – dies sei nicht vergessen – die Autonomie der nationalen Verbände immer wieder gegenüber politischen Einflussnahmen schützen) abgegeben haben und abgeben, hat dem Autonomiegedanken zweifelsfrei geschadet und drängt ihn in die Defensive. Einfach ist die Situation des Sports gewiss nicht. Er kann jedoch auf die ganz besondere soziokulturelle Basis seiner Vereins- und Verbandsstruktur national und international verweisen und mit diesem Pfund rechtlich und politisch wuchern. Dies ermöglicht Zukunft. Er muss allerdings die Balance halten wie auf einem Schwebebalken, darf nach keiner Seite hin absteigen, weder auf der Seite, wo die staatliche Sportpolitik mit Einfluss wartet, das staatliche und europäische Recht ihn regulieren will, aber auch nicht auf die andere Seite, wo das Geld herkommt, das der Sport benötigt, will er europäisch und im Weltvergleich Spitze bleiben. Dem aufwandsarmen, medienfernen Rhönradfahrer fällt da die Balance zu halten schon leichter. Es fehlt an finanzieller Versuchung. Das erleichtert Integrität, wie auch im sonstigen Leben.

<sup>27</sup> BVerfGE 97, 228. Allgemein zum Verhältnis von Medien und Sport siehe Frey, in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, 2018, S. 633; Steiner, in: Galli u. a., Sportmanagement, 2. Aufl. 2012, S. 556.