

SCHRIFTEN
zum internationalen und zum öffentlichen
RECHT

Herausgegeben von Gilbert Gornig

Henning Hildebrandt

Die Rechtsproblematik
multipler Regulierungs-
strukturen in der
Doping-Bekämpfung

Zur Notwendigkeit und Möglichkeit
einer globalen öffentlich-rechtlichen Kontrolle
sozialmächtiger Sportverbände

109

Die Rechtsproblematik multipler Regulierungsstrukturen
in der Doping-Bekämpfung

SCHRIFTEN
zum internationalen und zum öffentlichen
RECHT

Herausgegeben von Gilbert Gornig

Band 109

*Zu Qualitätssicherung und Peer
Review der vorliegenden Publikation*

Die Qualität der in dieser Reihe
erscheinenden Arbeiten wird vor der
Publikation durch den Herausgeber
der Reihe geprüft.

*Notes on the quality assurance and
peer review of this publication*

Prior to publication, the quality
of the work published in this
series is reviewed by
the editor of the series.

Henning Hildebrandt

Die Rechtsproblematik multipler Regulierungs- strukturen in der Doping-Bekämpfung

Zur Notwendigkeit und Möglichkeit einer globalen öffentlich-
rechtlichen Kontrolle sozialmächtiger Sportverbände

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Düsseldorf, Univ., Diss., 2012

D 61

ISSN 0943-173X

ISBN 978-3-631-64773-8 (Print)

E-ISBN 978-3-653-03563-6 (E-Book)

DOI 10.3726/978-3-653-03563-6

© Peter Lang GmbH

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2013

Alle Rechte vorbehalten.

PL Academic Research ist ein Imprint der Peter Lang GmbH.

Peter Lang – Frankfurt am Main · Bern · Bruxelles · New York ·

Oxford · Warszawa · Wien

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des

Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für

Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die

Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Dieses Buch erscheint in einer Herausgeberreihe bei PL Academic Research und wurde vor Erscheinen peer reviewed.

www.peterlang.com

Meinen Eltern und meinem Bruder

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf im März 2011 als Dissertation angenommen und von Herrn Professor Dr. Ralf Alexander Lorz (Erstgutachter) sowie Herrn Professor Dr. Johannes Dietlein (Zweitgutachter) jeweils mit der Note „magna cum laude“ bewertet. Die mündliche Prüfung zum Abschluss des Promotionsverfahrens fand am 21.12.2012.

Den zahlreichen Personen, die mich während der Promotionszeit begleitet und mir Rückhalt gegeben haben, möchte ich an dieser Stelle ganz herzlich danken.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Ralf Alexander Lorz, für seine hervorragende Unterstützung und sein Engagement bei der Betreuung dieser Arbeit. Durch seine konstruktiven Anmerkungen und Hinweise sowie nicht zuletzt seine umfangreiche Korrekturhilfe hat er entscheidend zum Gelingen meiner Arbeit beigetragen. Ebenfalls herzlich bedanken möchte ich mich bei Herrn Professor Dr. Johannes Dietlein für die freundliche Übernahme des Zweitgutachtens sowie bei Herrn Professor Dr. Dirk Looschelders und Herrn Professor PD Dr. Dr. Markus Thiel für ihr Mitwirken in der Prüfungskommission im Dezember 2012. Ein herzlicher Dank gebührt weiterhin meinen Freunden, durch die ich meine Promotionszeit in schöner Erinnerung behalten werde. Durch Euch wurde so mancher Tag gerettet.

Einen besonderen Dank möchte ich meinem Bruder Holger nach Südfrankreich zusprechen, der mich stets in meinen Zielen bestärkt und immer fest an mich geglaubt hat. Mein größter Dank gilt an dieser Stelle meinen Eltern, Monika und Hartwig Hildebrandt, für ihr bedingungsloses Vertrauen und ihre grenzenlose Unterstützung. Leider wurde es meinem Vater verwehrt, diesseits erleben zu dürfen, wie sein Sohn zum „Dottore“ wurde. Mein Blick geht an dieser Stelle nach oben. Meinen Eltern und meinem Bruder ist diese Arbeit gewidmet. In Liebe ist diese Arbeit für Euch und für Dich, Eva, und für Dich, Milan.

Düsseldorf, im August 2013

Dr. Henning Hildebrandt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	27
A. Erstes Kapitel: Der Sport im Spannungsfeld zwischen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Regulierung	34
I. Begriffsbestimmung.....	34
1. Sport und Recht	34
2. Regelung und Regulierung	36
3. Multiple Regulierungsstrukturen.....	37
II. Regelungskonflikte zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Regulierungsstrukturen	39
1. Öffentlich-rechtliche Normsetzungsbereiche.....	40
2. Verbandsrechtliche Regulierungsstrukturen	41
a) Nationale Betrachtung.....	41
aa) Verbandsrechtliche Regulierung im deutschen Recht.....	41
bb) Rechtsanwendungsbefehl: Die Rechtsnatur der Satzung.....	43
cc) Vereinsschiedsgerichte	45
dd) Vereinsgerichte	46
ee) Konflikte zwischen verbandsrechtlichen Regelungen und staatlicher Rechtsordnung.....	47
1) Grenzen der Satzungsgestaltungsfreiheit	47
2) Staatliche Kontrollbefugnisse gegenüber schieds- und verbandsgerichtlichen Entscheidungen	48
3) Zwischenergebnis	50
b) Internationale Betrachtung verbandsrechtlicher Regulierung	50
aa) Rechtsanwendungsbefehl kraft Satzung.....	51
bb) Internationales Schiedsgericht	52
cc) Konflikte.....	52
III. Sonderfall: Organisation des Leistungssports	54
1. Der Konflikt: lex sportiva und der nationale Gesetzgeber	55
2. Regelungssystem im Sport.....	56

a) Organisation des Sports.....	58
aa) Ein-Platz-Prinzip	58
bb) Internationalität / Universalität / Hierarchie	58
cc) Mediatisierung des Sportlers	60
1) Verbandsrechtliche Bindungskonstruktion	60
2) Individualvertragliche Bindung	61
b) Körperschaften des internationalen Sports	62
aa) Internationale Sportverbände / International Federations	62
bb) Internationales Olympisches Komitee / International Olympic Committee	62
cc) Weitere internationale Sportverbände	63
dd) Kompetenzabgrenzungen zwischen den Internationalen Verbänden	63
c) Körperschaften des nationalen Sports	63
aa) Nationale Sportverbände	63
bb) Nationales Olympisches Komitee	64
d) Privates Sportrecht am Beispiel der Dopingregelungen	64
aa) Einleitendes Beispiel: Der Fall Baumann	64
bb) Die Kompetenz zur Dopingbekämpfung	68
cc) Das von den internationalen Sportverbänden gesetzte Recht	68
1) Die Sanktionsregeln des World Anti-Doping-Codes (WADC).....	70
2) Die World Anti-Doping-Agency (WADA)	72
3) Der WADC: Rechtsnatur und Umsetzung.....	73
4)Die wesentlichen Elemente des WADC	74
5) Die nationale Umsetzung des WADC in Deutschland	75
6) Zwischenergebnis	76
dd) Das TAS in seiner Funktion als rechtsfortbildende Institution.....	77
1) Die Fortbildung des Sportdoping-relevanten Verbandsrechts	78
2) Das TAS seit Inkrafttreten des WADC.....	80
ee) Konflikte mit staatlichem Recht.....	82
1) Die Grenzen der Autonomie der Sportverbände.....	83
2) Persönliche Grenzen der Sportautonomie in Deutschland.....	83
3) Sachliche Grenzen der Sportautonomie in Deutschland.....	84
IV. Fazit: Der Sport als anationales Regulierungssystem	86
1. Der Sport als quasi-staatsrechtliches Regulierungssystem	87
2. Lex sportiva als Regulierungsmuster neben der staatlichen Rechtsordnung.....	90

B. Zweites Kapitel: Kontrollmöglichkeiten der nationalen Regulierungsstruktur des Sportverbandsrechts	91
I. Rechtliche Qualifikation Internationaler Sportverbände	91
II. Mögliche Arten der Kontrolle der Aktivitäten von NGOs	92
1. Interne Kontrolle: Sport als selbstreferenzielles Kontrollsystem	92
a) Verbandssatzungsimmanente Kontrolle	92
b) IOC als Kontrollinstanz gegenüber Internationalen Sportverbänden?	93
aa) Kompetenzabgrenzung zwischen IOC und IFs	93
bb) Kontrolle durch das IOC	94
2. Externe Kontrolle	96
a) Einzelstaatliche Kontrolle	96
aa) Vereins- bzw. verbandsrechtliche Kontrolle	96
1) Sportregeln und staatliches Recht hinsichtlich der Anti-Doping-Bestimmungen	97
(a) Spielregeln als Nichtrecht	97
(b) Grundsatz der Sporttypizität	97
(c) Sportregeln im engeren Sinne	99
2) Zuständigkeit nationaler Gerichte bei internationalen Sportstreitigkeiten	100
3) Überprüfungsmaßstab bei internationalen Sportverbandsentscheidungen	102
(a) Exkurs: Gerichtliche Kontrollbefugnis gegenüber nationalen Verbandsentscheidungen	102
(b) Gerichtliche Kontrollbefugnis gegenüber internationalen Sportverbandsentscheidungen	105
(c) Vorbehalt des ordre public gemäß Art. 6 EGBGB	106
(d) Zwischenergebnis	107
4) Ausschluss der staatlichen Gerichtsbarkeit	108
(a) Ausschluss der staatlichen Gerichtsbarkeit durch Verbandsgerichte	108
(b) Ausschluss der staatlichen Gerichtsbarkeit durch „echte“ Schiedsgerichte	109
bb) Kartellrechtliche Kontrolle	111
cc) Gerichtliche Kontrolle durch einstweiligen Rechtsschutz	112
dd) Fazit	113
1) Rein nationale Dimension	113
2) Internationale Dimension	114

b) Internationale Kontrolle	117
aa) Kontrolle durch Harmonisierung der Regelungen	117
1) Kontrolle durch die WADA	117
2) Kontrolle durch das Internationale Übereinkommen gegen Doping im Sport der UNESCO	120
bb) Kontrolle durch Drittstelle als Streitschlichtung	122
1) Das TAS in seiner Funktion als Kontrollinstanz	122
(a) Unmittelbar wirkende Kontrolle	123
(b) Mittelbar wirkende Kontrolle: Vorbildfunktion des TAS und Haftungsrisiko der Verbände	124
(c) Kritik	127
(aa) Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Schiedsrichter	130
(bb) Institutionelle Abhängigkeit des TAS	132
(d) Rechtsprechung durch das TAS	134
2) Mittelbare Kontrolle über Internationale Sportverbände durch Überprüfung der Rechtsprechung des TAS	138
(a) Kontrolle durch das schweizerische Bundesgericht	138
(b) Kontrolle durch nationale staatliche Gerichte	145
(aa) Exkurs: Kontrolle nationaler Schiedsgerichtsentscheidungen am deutschen Beispiel	145
(bb) Kontrolle internationaler Schiedsgerichtsurteile durch nationale Vollstreckungsrichter in Deutschland	147
3) Fazit	150
cc) Kontrolle durch Hierarchisierung	150
1) Bereichsausnahme vom Unionsrecht für den Sport	150
2) Anti-Doping-Bestimmungen als rein sportbezogene Verbandsregeln	153
3) Geltungsbereich der Art. 45 ff. AEUV (ex-Art. 39 ff. EG) und Art. 56 ff. (ex-Art. 49 ff. EG) bei rein sportlichen Regeln	154
4) Geltungsbereich der Art. 101, 102 AEUV (ex-Art. 81, 82 EG) bei rein sportlichen Regeln	155
5) Fazit	156
III. Zwischenergebnis	157

C. Drittes Kapitel: Internationale Kontrolle durch einzelstaatliche Regulierung	160
I. Staatliche Regelungsbefugnis gegen Doping im Sport.....	160
1. Staatsaufgabe: Dopingbekämpfung im Sport.....	160
a) Zur Dopinggesetzgebung im Ausland.....	161
aa) Staaten ohne spezielle Anti-Doping-Gesetzgebung	161
bb) Staaten mit spezieller Anti-Doping-Gesetzgebung.....	162
cc) Die neue spanische Anti-Doping-Gesetzgebung als Vorbild nationaler Regulierung	164
1) Behördenstruktur, Organisation und Zuständigkeiten	165
2) Dopingkontrollen, Tatbestände und Sanktionsverfahren.....	165
dd) Bewertung der Dopinggesetzgebung im Ausland.....	166
1) Allgemein.....	166
2) Bewertung der gesetzlichen Regelung in Spanien.....	167
b) Staatliche Regelungsbefugnis zur Dopingbekämpfung im Sport nach deutschem Recht	168
aa) Schutzwürdige Belange	169
1) Schutz des Sportethos	169
2) Schutz der Menschenwürde	171
3) Gesundheitsschutz.....	172
bb) Grenzen der formellen Übernahmefreiheit	173
1) Sportautonomie und Subsidiaritätsprinzip.....	173
2) Freiheitsrechte des Sportlers	176
cc) Zwischenergebnis	177
2. Verfassungsmäßigkeit einer sekundären Sanktionsbefugnis staatlicher Organe gegen Sportdoping.....	179
a) Rechte der Sportverbände: Verbandsautonomie und Primärkompetenz	179
aa) Umfang des Schutzbereichs des Art. 9 Abs. 1 GG	180
bb) Disziplinalgewalt als Bestandteil des Kernbereichs	180
1) Primäre Sanktionsbefugnis	181
2) Sekundäre Sanktionsbefugnis	181
3) Zwischenergebnis	185

b) Verhältnismäßigkeit einer Regelung zu Gunsten sekundärer staatlicher Befugnisse im Sportdoping-Disziplinarrecht	186
aa) Eingriff oder Ausgestaltung	186
bb) Legitimer Zweck: Schutzwürdige Verfassungsrechte des Sportlers	188
1) Berufsfreiheit, Handlungsfreiheit	189
2) Recht auf ein rechtsstaatlich-faires Verfahren	191
cc) Geeignetheit	192
dd) Erforderlichkeit	193
1) Ineffizienz der zivilrechtlichen Lösung	193
2) Weitgehender Ausschluss der ordentlichen Gerichtsbarkeit	194
3) Begrenzte Kontrolle durch den Vollstreckungsrichter	195
4) Ineffizienz der Dopingbekämpfung	197
ee) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	197
1) Exkurs: Staatliche Schutzpflichten	198
2) Vergleichbarkeit	199
3) Relevante Gefahrenlage als Angemessenheitsvoraussetzung	200
4) Ausmaß und Wahrscheinlichkeit der Grundrechtsverletzung	202
5) Problem der Selbstgefährdung	203
c) Zwischenergebnis	204
3. Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Deutschland	205
4. Zwischenergebnis: Möglichkeit eines nationalen Anti-Doping-Gesetzes	205
II. Regulierung durch internationale Koordinierung einzelstaatlicher	
Kontrollbefugnisse	208
1. Extraterritoriale Wirkung von Verwaltungsentscheidungen	208
a) Grenzen der nationalen Regelung	208
b) Zuständigkeit nationaler Dopingbehörden	211
c) Grenzüberschreitende Wirkung nationaler Verwaltungsentscheidungen	212
aa) Der transnationale Verwaltungsakt	212
1) Erscheinungsformen des transnationalen Verwaltungsakts	212
(a) Regelungsimmanente Transnationalität	212
(b) Adressatenbezogene Transnationalität	213
(c) Transnationalität wegen Grenzüberschreitung der Erlassbehörde	214

2) Rechtliche Grundlage der Transnationalität	215
(a) Transnationale Wirkung von Verwaltungsakten kraft Völkerrechts	215
(b) Transnationalität kraft Rechtsakts immanenter Bindungswirkung	215
(c) Transnationalität kraft Anerkennung	216
bb) Formen der Anerkennung	217
cc) Völkerrechtliche Vereinbarung grenzüberschreitender Bindungswirkung	219
1) Folgen der Anerkennung fremder Verwaltungsakte	220
2) Rechtmäßigkeitskontrolle durch den Zweitstaat	221
(a) Ausgestaltung der Rechtmäßigkeitskontrolle	221
(b) Umfang der Rechtmäßigkeitskontrolle	223
(c) Ordre public-Vorbehalt	224
(d) Inhalt der völkerrechtlichen Vereinbarung	225
d) Vollstreckbarkeit der ausländischen Entscheidung	226
aa) Formen der Vollstreckung	226
bb) Rechtmäßigkeitskontrolle	228
e) Zwischenergebnis	230
2. Internationale Zusammenarbeit der nationalen Dopingbehörden	230
a) Formen internationaler Kooperation	231
aa) Internationale Amtshilfe	232
bb) Zusammenarbeit ohne Anfrage	234
b) Hoheitliche Aufgabenwahrnehmung im Ausland	234
aa) Internationale Organleihe	234
bb) Hoheitsrechtsbeschränkung	236
c) Gemischt-nationale Behörde	238
3. Zwischenergebnis: Inhalt und Folgen einer internationalen Kooperation durch völkerrechtlichen Vertrag	239

D. Viertes Kapitel: Errichtung einer Internationalen zwischenstaatlichen Einrichtung gegen Doping im Sport	244
I. Notwendigkeit einer subordinierenden Internationalen Organisation	244
II. Errichtung einer subordinierenden Internationalen Organisation nach deutschem Recht.....	246
1. „Hoheitsrechte“	247
a) Begriffsbestimmung	247
b) Übertragbarkeit von Bundesrecht und Landesrecht.....	248
2. „Übertragung“ einzelstaatlicher Regelungen gegen Doping im Sport zur Kontrolle Internationaler Sportverbände.....	248
a) Allgemeine Voraussetzungen.....	249
aa) Begriffsbestimmung: Übertragung.....	249
bb) Übertragung „durch Gesetz“	250
1) Völkerrechtlicher Vertrag	250
2) Erforderliches Gesetz.....	250
b) Zu übertragende Hoheitsrechte	251
aa) Übertragung der gesetzgebenden Hoheitsbefugnis	251
1) Das Recht der Internationalen Organisationen	252
2) Das Recht der Internationalen Organisation gegen Doping im Sport.....	254
3) Besonderheit der Verbandszuständigkeit.....	255
bb) Behördenverfahren.....	258
1) Internationale Dopingbehörde	259
(a) Zuständigkeit bei internationalen Dopingstreitigkeiten.....	259
(aa) Exkurs: Befugnisse der Europäischen Kommission und Zusammenarbeit mit nationalen Wettbewerbsbehörden (vertikale Kompetenzverteilung).....	260
(bb) Übertragung besonderer Entscheidungsbefugnisse auf die Internationalen Dopingbehörde.....	264
(1) Befugnis bei internationalen Verbandsentscheidungen.....	264
(2) Eintrittsrecht der Internationalen Behörde	265
(b) Rechtsfolge der internationalen Entscheidung	267
2) Kooperative Zusammenarbeit der Dopingbehörden.....	268

cc) Übertragung rechtsprechender Hoheitsbefugnisse auf ein Internationales Dopinggericht.....	269
1) Zuständigkeit bei Entscheidungen der Internationalen Dopingbehörde.....	271
2) Zuständigkeit bei nationalen Dopingstreitigkeiten.....	271
3) Zuständigkeit im Zwischenverfahren bei Vorlagen der nationalen Gerichte.....	272
4) Zuständigkeit als Oberstes Kontrollgericht.....	273
(a) Exkurs: Die Individualbeschwerde vor dem EGMR nach Art. 34 EMRK.....	274
(b) Individualbeschwerde vor dem Internationalen Gericht gegen Doping im Sport.....	275
5) Prüfungsumfang der Internationalen Gerichte.....	276
6) Rechtsfolgen der Entscheidungen der Internationalen Gerichte.....	277
3. Zwischenergebnis.....	277
III. Vereinbarkeit der Internationalen Organisation mit geltendem Recht.....	279
IV. Zwischenergebnis.....	281
Zusammenfassung.....	285
Literaturverzeichnis.....	290

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADK	Anti-Doping-Kommission
a.E.	am Ende
AEA	Agencia Espanola Antidopaje
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AFLD	Agence Francaise de Lutte contre le Dopage
allg.	allgemein
a.M.	am Main
AMG	Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln
ANOC	Association of National Olympic Committees
ANOCA	Association of National Olympic Committees of Africa
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
ATP	Association of Tennis Professionals
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BayObLGZ	Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgerichts in Zivilsachen
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BerDGVR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt

BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BDFG	Österreichisches Bundes-Sportförderungsgesetz
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CaS	Causa Sport
CAS	Court of Arbitration for Sport
CCSSD	Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje
CIAS	Conseil International de l'Arbitrage en matière de Sport
COE	The European Olympic Committees
CSD	Consejo Superior de Deportes
ders.	derselbe
DESG	Deutsche Eisschnelllauf Gemeinschaft
DFB	Deutscher Fußball-Bund
DGVM	Deutsche Gesellschaft für Verbandsmanagement
d.h.	das heißt
DIS	Deutsche Institution für Schiedsgerichtsbarkeit
DLV	Deutscher Leichtathletik Verband
DNotZ	Deutsche Notar-Zeitschrift
DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
DSB	Deutscher Sportbund
DÖV	Deutsche Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DSV	Deutscher Schwimm-Verband
DVBl.	Deutschen Verwaltungsblatt

ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGE	Europäische Gruppe für Ethik
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGVO	Verordnung des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen
EuR	Zeitschrift Europarecht
e.V.	eingetragener Verein
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FIL	Fédération Internationale Luge de Course
FIS	Fédération Internationale de Ski
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GAISF	General Association of International Sports Federations
GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GH-EU	Gerichtshof der Europäischen Union
GO	Geschäftsordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt

HFF	Hellenic Football Federation
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
IAAF	International Amateur Athletics Federation
IBF	International Boxing Federation
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
ICAS	International Council of Arbitration for Sport
ICAO	International Civil Aviation Organisation
IF	International Federation
i.e.S.	im engeren Sinne
ILO	International Labour Organization
IOC	International Olympic Committee
IOK	Internationales Olympisches Komitee
IPR	Internationales Privatrecht
IPRG	Schweizerisches Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht
i.S.d.	im Sinne des/der
ISSF	International Shooting Sport Federation
ISU	International Skating Union
i.S.v.	im Sinne von
ITF	International Tennis Federation
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KG	Kammergericht
LG	Landgericht

lit.	litera
Lit.	Literatur
LVerf	Landesverfassung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nº/núm./ No.	Numéro/Number
NADA	Nationale Anti-Doping-Agentur
NADC	Nationaler Anti-Doping-Code
n.F.	neue Fassung
NGO	Non-Governmental Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NOC	National Olympic Committee
NOK	Nationales Olympisches Komitee
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSOG	Niedersächsisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OCA	Olympic Council of Asia
OLG	Oberlandesgericht
OMAC	Olympic Movement Anti-Doping Code
ONOC	Oceania National Olympic Committees
PASO	Pan-American Sports Organization
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
ReSpoSo	Rechtskommission des Sports gegen Doping
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RuS	Recht und Sport
s.	siehe
S.	Seite

SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
Slg.	Sammlung
sog.	so genannt(-e, -er, -es)
SpuRt	Zeitschrift für Sport und Recht
SPV	Schweizerischer Pferderennsport-Verband
StGB	Strafgesetzbuch
TAS	Tribunal Arbitral du Sport
u.a.	unter anderem/unter anderen
UCI	Union Cycliste International
UDRP	Uniform Domain-Name Dispute-Resolution Policy
UEFA	Union des Associations Européennes de Football
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNÜ	Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung Ausländischer Schiedssprüche vom 10.6.1958, BGBl. 1961 II, S. 121
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
v.	vom/von
v.a.	vor allem
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WADA	World Anti-Doping Agency
WADC	World Anti-Doping Code
WBA	World Boxing Association
WBC	World Boxing Council
WBO	World Boxing Organisation

WM	Wertpapier-Mitteilungen
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
Ziff.	Ziffer
ZPO	Zivilprozessordnung
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft
ZZPint	Zeitschrift für Zivilprozess International

Einleitung

Die Problematik multipler Regulierungsstrukturen tritt immer dort zutage, wo staatliche Regelungskompetenzen und zwischenstaatliche oder nicht-staatliche, also privatrechtliche, Regelungen koexistieren und in Konflikt geraten. Dieses Phänomen der Konfliktsituation staatlicher und privatrechtlicher Regelungen ist nicht nur in den Bereichen wirtschaftlicher Austauschbeziehungen, Umwelt und Kommunikation zu beobachten, sondern auch – und vor allem – innerhalb des organisierten Sportwesens.¹ Besondere Brisanz erfährt dieses Konfliktpotenzial aufgrund der Internationalisierung und Globalisierung der genannten Regulierungsstrukturen. Die dem organisierten Sport immanenten ausgeprägten Strukturen der Selbstregulierung, weswegen er traditionell als autonomes, staats- und staatenunabhängiges System bezeichnet wird, das aber durch das nationale und internationale öffentliche Recht durchdrungen wird, gestalten sich somit zu einem Geflecht staatlicher und verbandsrechtlicher Normen und Kompetenzen nationaler und internationaler Provenienz.²

Das Problem ist die verwirrende Vielschichtigkeit mehrfach verschränkter Systeme, so dass Sportler zugleich in mehrere Regelungsstrukturen eingebunden sind und ihnen ein je unterschiedliches Maß an Rechten zugebilligt wird.

Der Konflikt multipler Regulierungsstrukturen besteht somit zwischen dem Autonomiestreben der Sportwelt und der Gemeinwohlverantwortung des Staates, zum Beispiel in Form des Schutzes von Grundrechten. Die internationale Dimension des Sports droht dabei alle nationalen Regelungsansprüche abzufedern, wenn nicht gar zu neutralisieren.

Diese Arbeit soll zum einen das offensichtlich defizitäre System mehrerer parallel verlaufender Regulierungsstrukturen und die sich aus ihnen ergebenden Kompetenzabgrenzungsschwierigkeiten aufzeigen. Besonders im Rahmen des organisierten Sports ruft die Monopolstellung der Internationalen Sportverbände eine Sozialmächtigkeit dieser privaten Vereinigungen hervor, die nicht nur im

1 Vgl. Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther, „Fragmentierung des Weltrechts - Vernetzung globaler Regimes statt etatischer Rechtseinheit“, in: Albert, Matthias/Stichweh, Rudolf (Hrsg.), *Weltstaat – Weltstaatlichkeit: Politische Strukturbildung nach der Globalisierung*, 2007, S. 32.; so auch: Teubner, Gunther, „Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus“, in: *Rechtshistorisches Journal*, 1996, S. 255 ff., 260, mit Verweis auf Luhmann, Niklas, *Das Recht der Gesellschaft*, 1993, S. 571 ff.

2 Vgl. Becker, Florian/Lehmkuhl, Dirk, „Multiple Strukturen der Regulierung: Ursachen, Konflikte und Lösungen am Fall des Leichtathleten Baumann“, in: Héritier, Arienne/Stolleis, Michael/Scharpf, Fritz (Hrsg.), *European and International Regulation after the Nation State. Different Scopes and Multiple Levels*, 2004, S. 225 ff., 226.

Verhältnis zum einzelnen *Berufs*-Sportler, sondern auch im Verhältnis zu souveränen Staaten zu einem Über-Unterordnungsverhältnis führen kann.

Kummer formulierte die These, der Sport bewege sich in einem (quasi-)rechtsfreien Raum.³ Kokettiert der Sport mit dem besonderen Gut des Fair-Play-Gedankens und fordert faire Spiele, so darf die Frage gestellt werden, ob die den Grundsatz proklamierenden Verbände sich nicht selbst längst zu Global Players entwickelt haben, die alles andere als Chancengleichheit, Achtung fremder Regelungskompetenzen und Einhaltung allgemeingültiger (Rechts-)Grundsätze verkörpern.

Beachtlich soll innerhalb dieser Arbeit vor allem die grundsätzliche und Sportarten übergreifende Problematik des Sportdopings sein, dessen Bekämpfung durch den Sport innerhalb seiner Regelwerke oftmals an den Regeln der Rechtsstaatlichkeit vorbei geführt wird und deren Erfolglosigkeit anlässlich nicht geringer werdender Missbrauchsfälle offensichtlich ist.

Die Fragen lassen sich wie folgt formulieren: Welche Anti-Doping-Maßnahmen ergreift der organisierte Sport? Werden (sportliche) Regelverstöße im Rahmen des Verbandsrechts rechtmäßig gewürdigt und führen sie zu einer effektiven Bekämpfung des Dopingproblems? Oder bedarf es einer staatlichen oder überstaatlichen Regulierung dieses Massenphänomens? Welche Kompetenzen hat insoweit der souveräne Staat unter Beibehaltung der grundrechtlich normierten Verbandsautonomie?

Letztlich sollen demnach die Notwendigkeit und die Möglichkeiten einer universal geltenden öffentlich-rechtlichen Regulierung Internationaler Sportverbände anhand des Beispiels des internationalen Anti-Doping-Kampfes im Spitzensport behandelt werden, zum einen zur Entflechtung einer multiplen Regulierungsstruktur und zum anderen zur effektiveren Bekämpfung des Dopingmissbrauchs im Sport.

Zur Einführung in die Problematik der Monopolstellung der Internationalen Sportverbände im Allgemeinen und zur Objektivierung der Ohnmacht des Sports in der Bekämpfung des Dopingmissbrauchs werden an dieser Stelle einleitend Beispielfälle aufgezeichnet, anhand derer das Regelungsdefizit kurz skizziert werden soll. Im Rahmen der Arbeit wird auf diese Fälle Bezug genommen bzw. weitere für die Untersuchung erhebliche Fälle genannt werden.

Im Jahr 2006 beschloss das Dringlichkeitskomitee der FIFA (Fédération Internationale de Football Association), des Welt-Fußballverbandes, die Suspendierung des griechischen Fußballverbandes (Hellenic Football Federation, HFF) für sämtliche internationale Fußballveranstaltungen – Ausschluss der griechischen Fußballnationalmannschaft von der Qualifikation zur Europameister-

3 Siehe Kummer, Max, Spielregel und Rechtsregel, 1973, passim.

schafts-Endrunde 2008, Ausschluss der griechischen Vereinsmannschaften von den europäischen Pokal-Wettbewerben und Verbot der Teilnahme griechischer Vereine an der FIFA-Transferliste. Hintergrund dieses Beschlusses der FIFA war die einstimmige Annahme des Komitees, die HFF verstoße gegen den Unabhängigkeitsgrundsatz der FIFA-Satzung, deren Wirksamkeit durch die Inkorporation der FIFA-Satzung in die Satzung des griechischen Verbandes begründet wird. Ausgangspunkt dieser Sanktion seitens des internationalen Verbandes war das Vorhaben der griechischen Regierung, das griechische Sportgesetz dergestalt zu ändern, dass die nationale Exekutive gegenüber den Verwaltungsangelegenheiten der HFF gestärkt würde. Der Beschluss wurde nach wenigen Tagen aufgehoben, weil der souveräne Staat Griechenland von der Gesetzesänderung absah bzw. diese einschränkte, indem er die HFF explizit von der staatlichen Neuregelung ausgenommen hat.⁴

Ebenfalls im Jahr 2006 wurde die FIFA-Fußball-Weltmeisterschaft in Deutschland ausgetragen. Das so genannte Ticketing, der Verkauf der Stadion-Eintrittskarten, erfolgte ausschließlich über die offizielle Homepage der FIFA. Ein anderweitiger Erwerb der Karten wurde ausgeschlossen. In Anbetracht der Regelungen der Art. 45 AEUV (ex-Art. 39 EG) und 102 AEUV (ex-Art. 82 EG), deren Inhalte das Gebot der Dienstleistungsfreiheit und das Verbot von Monopolstellungen sind, erscheint die Rechtmäßigkeit einer solchen Ausschließlichkeitsregelung zumindest zweifelhaft und wäre lediglich bei Vorliegen besonderer, von der EuGH- bzw. GH-EU-Rechtsprechung in der Regel restriktiv angenommener, zwingender Gründe gerechtfertigt. In diesem Zusammenhang ist auch die Entscheidung des AG Frankfurt vom 20.4.2006 zu beachten. In ihr entschied das Gericht über die Wirksamkeit der Allgemeinen Ticket Geschäftsbedingungen des DFB e.V., nach deren Ziffern 3 und 4 das Abtretungsverbot erworbener Tickets mit Zustimmungsvorbehalt des Veräußerers und die Nichtigkeit dieses Verfügungsgeschäfts bei Zuwiderhandlung des Erwerbers bestimmt werden.⁵ Die Richtigkeit der richterlichen Entscheidung, wonach die Geschäftsbedingungen nicht grundsätzlich gegen geltendes Recht verstoßen, ist in Anbetracht der uneingeschränkten Nutzungsrechte eines (Neu-)Eigentümers nach dem BGB ebenfalls fraglich. Zumindest lässt sich die Frage stellen, ob die europäische und die nationale Rechtsprechung in beiden Fällen tatsächlich ihrer eigenen Rechtsprechungslinie treu geblieben sind oder ob nicht doch der natio-

4 Vgl. Panagiotopoulos, Dimitrios, „Verbandsautonomie und staatliche Regulierung – Der Konflikt zwischen der FIFA und dem griechischen Fußballverband“, in: SpuRt 2006, S. 189 ff., 190.

5 Urteil des AG Frankfurt vom 20.04.2006 in: SpuRt 2006, S. 122.

nale und der Internationale Sportverband aufgrund seiner Sozialmächtigkeit einmal mehr Begünstigter seiner eigenen Macht geworden sind.

Das Problem ist augenscheinlich. Zum einen besitzen Internationale Sportverbände aufgrund der Organisationsstruktur des Sports eine weit reichende sozialmächtige Monopolstellung innerhalb der jeweiligen Sportart. Nationale Sportverbände, deren untergeordnete Vereine und die an sie vertraglich gebundenen Einzelsportler müssen sich deren Regelungen fügen. Zum anderen büßen selbständige Staaten einen beachtlichen Bestandteil ihrer Souveränität ein, wollen sie den internationalen Verbänden wohl gesonnen gegenüberstehen und nicht Gefahr laufen, im Spiel der Großen lediglich die Zuschauerrolle zu übernehmen, während im Nachbarstaat Renommee und Investorenangebote in die Höhe schnellen.

Calliess formulierte:

„Ubi societas, ibi ius: Wo den transnational organisierten Systemen kein Weltstaat gegenüber steht, lebt der gesellschaftliche Rechtspluralismus [wieder] auf. Das auf globaler Ebene entstehende Bedürfnis nach Recht und Ordnung wird durch private Ordnungsleistungen und gesellschaftliche Selbstorganisation befriedigt.“⁶

Demnach könnte es einer Regulierung bedürfen, nach der sich Sportverbände, trotz Beibehaltung ihrer für den Sport unerlässlichen monopolistischen Stellung, gegenüber den Staaten und dem einzelnen Sportler zu verantworten haben.

Im Zuge der nicht enden wollenden Diskussion um den Doping-Missbrauch im Spitzensport und den gegen diesen – hoffnungslos – geführten Kampf durch den Sport wird von Politikern und Sportfunktionären in Deutschland stets und fieberhaft über die Notwendigkeit einer staatlichen Regelung debattiert. Einigkeit besteht indessen nicht. Ein rein deutsches Phänomen ist dies nicht, so wurden u. a. in Frankreich und Italien spezielle Anti-Doping-Gesetze geschaffen.

Die Notwendigkeit einer Regulierung zeigt sich insbesondere in den regelmäßig wiederkehrenden Doping-Missbrauchsfällen während der Tour de France, dem weltweit bedeutendsten Radsportereignis. Neue Fragen warfen die Vorfälle des Jahres 2006 auf. Ausgeschlossen wurde ein deutscher Radsportler, der für den schweizerischen Verband fuhr, aus einer an der Tour de France teilnehmenden deutschen Mannschaft. Der Ausschluss erfolgte durch die Mannschaftsleitung aufgrund staatlicher Ermittlungen in Spanien, während der Austragungsort Frankreich und der Veranstalter des sportlichen Großereignisses ein französisches Privatunternehmen war. Mangels ausreichender staatlicher Ermittlungserfolge spanischer Behörden und demzufolge auch ohne Beweiserfolg gegen den

6 Vgl. Calliess, Graf-Peter, Grenzüberschreitende Verbraucherverträge, Rechtssicherheit und Gerechtigkeit auf dem elektronischen Weltmarktplatz, 2006, S. 16. Zum Begriff des „transnationalen Rechts“ vgl. unten unter A., I., 3., dort auch Fn.40.