

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

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	27
A. Erstes Kapitel: Der Sport im Spannungsfeld zwischen privatrechtlicher und öffentlicht-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: <i>lex sportiva</i> 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 Regelungsmuster neben der staatlichen Rechtsordnung.....	90

B. Zweites Kapitel: Kontrollmöglichkeiten der anationalen 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 Kontrollsyste.....	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 <i>ordre public</i> 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 Schiedsgerichtentscheidungen 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) Disziplinargewalt 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 Verwaltungsaßen 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