

# MENSCHENRECHTE UND SPORTGROßVERANSTALTUNGEN

## Policy-Paper

Zentrum für Menschenrechte und Sport e.V.

Sportgroßereignisse erregen weltumspannende Aufmerksamkeit. Das Jahr 2022 ist auf ganz besondere Art von Sportgroßveranstaltungen (SGV) geprägt: die Olympischen Spiele in Peking/China und die Fußball-Weltmeisterschaft in Katar werfen unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte (MRe) in einer breiten Öffentlichkeit Fragen auf. Spätestens seit der Vergabe der Fußball-Weltmeisterschaft in den Golfstaat Katar im Dezember 2010 hat eine Hinwendung zu Fragen von Menschenrechten und Sport stattgefunden. Nachdem schon rund um die Spiele 2008 die Menschenrechtssituation in China im Blickpunkt stand, wurden auch 2022 Olympische Spiele in Peking ausgetragen. Damals wie heute scheint jedoch, trotz der zunehmenden allgemeinen Aufmerksamkeit für das Thema, in Deutschlands Politik- und Sportumfeld kein kohärenter und strategischer Umgang mit diesen Herausforderungen zu existieren. Dies ist angesichts der zwischenzeitlich international und menschenrechtsspezifisch erfolgten Politik-Entwicklungen unzeitgemäß.

Das vorliegende Policy-Paper des gemeinnützigen *Zentrums für Menschenrechte und Sport e.V.* (ZMS) benennt **Policy-Ansätze**, um das auch in Deutschland bestehende menschenrechtliche Dilemma mit Blick auf SGV zu beheben. Es formuliert **Handlungsoptionen für Politik und Sport** und kann somit als Ausgangspunkt für einen **kohärenten, zukunftsorientierten Umgang mit Sportgroßveranstaltungen und ihren Menschenrechtsimplikationen** dienen.

- Die Mehrheit der deutschen Bevölkerung hegt seit Jahren Vorbehalte gegenüber der Ausrichtung von SGV in Deutschland. Hierzu tragen unter anderem die enorme wirtschaftliche Aufblähung und die zumindest in sozialer und ökologischer Hinsicht mangelhafte Nachhaltigkeit von SGV sowie die Rolle und Handlungsweise von internationalen Sportverbänden als deren Ausrichter bei. Das wiederholte Bekanntwerden von Bad-Governance-Fällen in Sportverbänden trägt zu der Ablehnung bei. Mängel in ihrer menschenrechtlichen Sorgfalt (MR-Sorgfalt) spielen hierbei eine nicht unerhebliche Rolle. Die deutsche Bundesregierung (BReg) sollte unter Konsultation mit dem organisierten Sport und anderen relevanten Stakeholdern in Deutschland eine abgestimmte Position und starke Stimme erheben und die Ausrichtung des Handelns internationaler Sportverbände an grundlegenden demokratischen und Menschenrechtsstandards international einfordern.
- Die BReg hat in ihrem Koalitionsvertrag (KoaV) aus dem Dezember 2021 eine strikte Beachtung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) bei „Vergabe und Ausrichtung von internationalen Sportgroßveranstaltungen“ (S. 114 KoaV) angekündigt. In der politischen und rechtlichen Realität existieren jedoch bislang keine Anforderungen an Sportverbände und Organisatorinnen von SGV, dies auch tatsächlich umzusetzen. Es ist zudem unklar, ob sich die Ankündigung der BReg ausschließlich auf in Deutschland ausgerichtete SGV bezieht oder auch Einflussmöglichkeiten auf international stattfindende SGV einschließt. Eine konkretisierende politische Ausgestaltung und Umsetzung der allgemeinen Absichtserklärung aus dem KoaV ist für einen glaubwürdigen Umgang mit SGV dringend geboten.
- Die Ankündigung und Durchführung diplomatischer Boykotte von SGV kann als politisches Zeichen dienen, sie kann jedoch einen kohärenten und langfristigen strategischen Umgang der BReg mit menschenrechtlichen Herausforderungen im Kontext von SGV sowie in Bezug auf Menschenrechte und Sport insgesamt keineswegs ersetzen.

Ohne die Formulierung eines solchen Herangehens und Umgangs, inklusive ihrer Einforderung in der Sportdiplomatie, bleiben Ankündigung und Durchführung etwaiger diplomatischer Boykotte oft Symbolpolitik.

- Die Interessen von Athletinnen sind in der jüngeren Debatte zu Menschenrechten und SGV durch die besondere Einbindung und Präsenz von neu entstandenen und medial präsenten Athletinnenvertretungen besonders berücksichtigt worden. Unzweifelhaft ist, dass Athletinnen im Sport eine Interessengruppe darstellen und Vorbild für den Breitensport sein können. Menschenrechtliche (MR-)Risiken im Sportumfeld berühren jedoch keinesfalls nur sie, sondern einen sehr viel größeren Betroffenenkreis. Menschen- und Grundrechte deutscher Athletinnen sollten daher als Teil der MR-Herausforderungen im Sport, jedoch keinesfalls als ihr alleiniger Bestandteil verstanden und berücksichtigt werden. Dies gilt auch bei SGV, die MR-Risiken für eine Vielzahl von Personen (z.B. Anwohnerinnen, Bauarbeiterinnen, Arbeiterinnen in der Sportartikel- und Merchandise-Produktion, Hotel- und Hausangestellte, Journalistinnen, Ehrenamtliche etc.) mit sich bringen können, denen in der politischen Rahmensetzung insgesamt eine angemessene Aufmerksamkeit zuteil werden sollte.
- Erste Organisationen des Sports, insbesondere auch Sportverbände, haben sich der Achtung der Menschenrechte trotz bislang ausgebliebener expliziter Anforderungen der BReg proaktiv angenommen. Hierbei handelt es sich jedoch, wie bei ausschließlich auf Freiwilligkeit beruhender Umsetzung von MR-Sorgfalt durchaus üblich, um eine deutliche Minderheit. Es sollte zu einer Normalität werden, dass im gemeinwohlorientierten Breiten- und Freizeitsport die Achtung und Stärkung der Menschenrechte berücksichtigt und gefördert wird. Für den auf wirtschaftlichen Ertrag gerichteten Spitzensport sollten zudem klare Vorgaben zur Achtung der UNLP in deren deutschen Umsetzungsdokumenten, dem Nationalen Aktionsplan „Wirtschaft und Menschenrechte“ (NAP; 2016-2020, derzeit in Überarbeitung) und dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG; 2021, Anwendung ab 2023) formuliert werden.
- Solange ungeklärt bleibt, welche Rahmenbedingungen für die Umsetzung und Achtung von Menschenrechten im Sport gelten, ist die individuelle Gestaltung von Umsetzungsschritten schwierig. Solche Ungewissheit und/oder rechtliche Unklarheit ist von Interessenträgerinnen und insbesondere von privatwirtschaftlichen Organisationen zumeist unerwünscht. Vielmehr wünschen sie in aller Regel Planbarkeit und Verlässlichkeit rechtlicher und politischer Vorgaben. Sie sind jedoch derzeit für den Sport nicht gegeben. Dies sollte eine Änderung erfahren.
- Führende Sportvereine und -verbände sind oft auch umsatzstarke Wirtschaftsakteure. Dass die Achtung von Menschenrechten nicht ausschließlich auf freiwilliger Grundlage erfolgen kann, ist angesichts bestehender Verpflichtungen für herkömmliche Unternehmen eindeutig. Da Organisationen des Sports oft als gemeinnützige Vereine verfasst sind, teils mit privatwirtschaftlichen Ausgründungen für den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb, sollten sie als ein Sonderfall besonders finanzstarker (teil)gemeinnütziger Akteure rechtlich und politisch angemessen spezifisch adressiert und behandelt werden. Der gängige allgemeine Verweis auf ‚Spezifität‘ oder ‚Autonomie‘ durch Organisationen des Sports ist ungenügend, um eine Ausnahme von allgemein geltenden menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten und/oder der Achtung demokratischer Grundprinzipien zu erlangen. Dies gilt gerade in einem Gesellschaftsbereich, der sich nach außen besonders für seine soziale Bedeutung und seinen positiven Einfluss in der Gesellschaft rühmt.
- Auf künftige SGV in Deutschland, die in einem Zeitraum nach der Annahme des NAP durch das Bundeskabinett am 21. Dezember 2016 vergeben wurden, sind dessen einschlägige Vorgaben anzuwenden. Insbesondere für die Special Olympics 2023 und

die EURO 2024 wird dies durch den KoAV untermauert. Für die EURO 2024 lautet die ambitionierte Zielsetzung gemäß Bid Book: „Achtung von Menschenrechten in allen Beschaffungshandlungen und Lieferketten der EM“ (S. 40 Bid Book). Die EURO 2024 GmbH wird sich als Unternehmen mit Sitz in Deutschland an der Umsetzung dieser Erklärung mindestens gemäß NAP-Vorgaben, je nach Mitarbeiterinnenzahl auch gemäß LkSG, messen lassen müssen. Aufgrund der zu erwartenden großen nationalen und internationalen Aufmerksamkeit sollte das Erreichen dieses Ziels auch von politischer Seite aktiv befördert werden.

- Zentrale Voraussetzung für MR-Sorgfalt bei SGV im eigenen Land ist, dass in Sportverbänden und -organisationen durchweg ein Geist und eine Kultur menschenrechtlicher Sorgfalt Einzug hält, gefördert und gefordert wird. Dies kann die BReg durch eine entsprechende Anspruchshaltung in ihren rechtlichen und politischen Vorgaben aber auch durch Unterstützung von Information und Förderung, wie z.B. durch Finanzierung sowie gezielte Unterstützung und Verbreitung von Schulungsansätzen und -materialien, voranbringen. Im Austausch mit dem organisierten Sport, MR-Organisationen und anderen Interessengruppen, inklusive potentiell Betroffener von Menschenrechtsverletzungen, sollten der geeignete Ansatz hierfür identifiziert und Anreize hierzu gegeben werden. Auch im schulischen und universitären Bereich ist eine Weiterbildung zum Thema geboten.
- In einem überarbeiteten NAP sollte eine explizite MR-Sorgfaltsanforderung an den organisierten Sport gerichtet sein. Dies würde ein zusätzliches Bewusstsein für den Gesellschafts- und Wirtschaftsbereich Sport und seine menschenrechtlichen Implikationen auf beiden Seiten – bei staatlichen Institutionen und in Organisationen des Sports – stärken. Die branchenspezifischen und individuellen organisationsseitigen Rahmenbedingungen sollten bei der Umsetzung dieser Anforderungen ebenso berücksichtigt werden wie in anderen Wirtschaftsbereichen üblich. Die jeweiligen Rollen und Zuständigkeiten von staatlichen Institutionen und Organisationen des Sports sollten im Sinne der Internationalen Charta für Leibeserziehung, körperliche Aktivität und Sport der UNESCO (insb. deren Art. 10.8) klar definiert werden.
- Eine künftige Überarbeitung des LkSG hin zu einer auch umsatz- und nicht ausschließlich mitarbeiterorientierten Erfassung auf Gewinnerzielung gerichteter Organisationen, die nicht ausschließlich Unternehmen sein sollten, wäre zudem gewiss sachdienlich. Gelegenheit dazu könnte die entsprechende Überarbeitung des LkSG im Lichte der zur UNLP-Umsetzung vorgeschlagenen EU-Richtlinie bieten. Für den Wirtschaftsbereich Sport wäre dies im Sinne eines “smart mix“ freiwilliger und verpflichtender Maßnahmen gemäß UNLP angemessen und sollte angesichts seiner wirtschaftlichen Bedeutung dringend erfolgen.
- Die BReg sollte Anforderungen und Neuausrichtung jüngerer internationaler sportpolitischer Entwicklungen, insbesondere aus dem EU-Ministerrat sowie aus Resolutionen, Konventionen und überarbeiteter Europäischer Sport Charta des Europarats, im Rahmen einer eigenen neujustierten Sportpolitik adäquat berücksichtigen und Menschenrechtsaspekte wie dort vorgegeben angemessen adressieren und stärken. Mit Blick auf SGV ist hierzu insbesondere die Nationale Strategie Sportgroßveranstaltungen aus dem Jahr 2020 mit einer konkreten Umsetzungspraxis zu hinterlegen. Die UNLP werden in dem Dokument zwar allgemein erwähnt, eine kohärente Einbettung ihres Anforderungsgehalts in die Strategie bleibt jedoch bislang aus. Eine künftige Sportpolitik sollte diese Einbettung und Konkretisierung gewährleisten und ggf. eine eigene MR-Strategie für den Sport hervorbringen.
- Mit ihrer umfangreichen Sportförderung verfügt die BReg über ein Instrument, das sie gezielt zur stärkeren Achtung der Menschenrechte einsetzen kann: In Analogie zum im

NAP explizit vorgesehenen Umgang mit Menschenrechten in der Außenwirtschaftsförderung besteht auch bei dieser staatlichen Förderung die Möglichkeit, die Bedingung der Einhaltung und Umsetzung von MR-Sorgfalt für eine kontinuierliche finanzielle Unterstützung des Sports einzuführen. MR-Sorgfalt sollte dazu neben der im KoAV genannten „Einhaltung von Förderrichtlinien mit Zielvorgaben, Vorgaben zu Transparenz, Good Governance und die Qualifikation von Leistungssportpersonal“ (S. 113 KoAV) bei der Sportförderung Bedingung werden und von der dort angekündigten „unabhängigen Instanz“ ebenfalls geprüft werden.

- Die Befassung des Deutschen Bundestags (BT) mit der Thematik Menschenrechte und Sport kann einen wichtigen Beitrag zur Fortentwicklung in dem Bereich leisten. Der BT-Menschenrechtsausschuss hat hierzu mit einer öffentlichen Anhörung „Menschenrechte und Sport“ am 11. Mai 2022 den Auftakt gemacht; eine kontinuierliche Befassung, auch im Zusammenspiel mit dem BT-Sportausschuss, ist für die künftige Policy-Gestaltung eine wichtige Grundlage. Die vermehrten Anfragen, schriftlichen Fragen und Anträge zum Thema Menschenrechte und SGV weisen bereits in diese Richtung. Der Diskurs sollte dabei allgemein auf Menschenrechte im und durch Sport gerichtet sein und sich nicht unverhältnismäßig auf Teilaspekte, Partikularinteressen und/oder einzelne Akteursgruppen beschränken.
- Für die zielgerichtete und dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld des Sports angemessene Einführung und Umsetzung einer menschenrechtsgeleiteten Sportpolitik ist der aktive Dialog der verschiedenen besonders relevanten Stakeholder unerlässlich. Er sollte in geeignetem Rahmen initiiert und möglichst von der BReg begleitet und/oder unterstützt werden. Vorgaben aus der internationalen Sportpolitik sollten hierbei Beachtung finden.
- Das *Zentrum für Menschenrechte und Sport e.V.* (ZMS) wird mit dem Angebot von Schulungsformaten und dem Initiieren von Stakeholderaustausch das Thema Menschenrechte und Sport stärken. Perspektivisch kann das ZMS auch fachlich vermittelnd zwischen verschiedenen Interessen und Positionen zu Themen der Menschenrechte im Sport beitragen.

Die Berücksichtigung, **dialogbasierte Fortentwicklung und Umsetzung** der vorstehenden **Handlungsanstöße und Prinzipien** ist für eine zeitgemäße deutsche Sportpolitik unerlässlich. Sport ist ein wichtiger Bestandteil einer modernen Gesellschaft. Dies bringt eine große Sichtbarkeit aber auch eine besondere gesellschaftliche Verantwortung mit sich. Die Stärkung der MR-Sorgfalt von Organisationen des Sports ist für eine glaubwürdige Positionierung der Bundesrepublik und des deutschen Sports erforderlich. Dies gilt gleichermaßen für das nationale wie für das internationale Sport- und Gesellschafts-Umfeld. Die **Neujustierung deutscher Sportpolitik unter Berücksichtigung der skizzierten Leitlinien** ist ein wichtiger Beitrag **zur Wahrung positiver gesellschaftlicher Wirkkraft des Sports**. Sie kann außerdem die neuerliche Ausrichtung von SGV in Deutschland begünstigen und ist schließlich Voraussetzung für das Vorbringen legitimer Kritik an der Ausrichtung von SGV in menschenrechtlich kritischen Umfeldern und Ausrichterländern in der Zukunft.

---

*Das ZMS ([www.menschenrechte-sport.org](http://www.menschenrechte-sport.org)) ist ein im Jahr 2020 gegründeter gemeinnütziger Verein. Seine Gründerinnen sind Fachleute aus Politikberatung, Sport und Entwicklungszusammenarbeit. In der Rolle als unabhängige Organisation versteht sich das ZMS als Anlauf- und Kompetenzstelle, Schulungsanbieterin, Plattform für Dialog und Vermittlerin. Die bislang ehrenamtliche Arbeit des ZMS soll künftig hauptamtlich verstetigt werden, um der Förderung der Achtung und des Schutzes von Menschenrechten im und durch Sport weiteren Nachdruck zu verleihen.*

---