

Menschenrechte im Sport: Anforderungen kennen, Chancen ergreifen

– Impulsvortrag von Jonas Burgheim, Präsident, Zentrum für Menschenrechte und Sport e.V. –
Konferenz „Sport und Menschenrechte“, 14.06.2022, Bundesinnenministerium Berlin

Sehr geehrte Frau Ministerin Faeser,
sehr geehrte Frau Amtsberg,
sehr geehrte Damen und Herren,

„Menschenrechte“ – dieser Begriff thront oft wie ein ungewisses Versprechen über unserem Handeln. Aber ganz so abstrakt wie sie manchmal wirken, sind diese universellen, unteilbaren und unveräußerlichen Rechte gar nicht. Im Gegenteil: Sie sind stets im Alltäglichen präsent und sie sind dabei sehr beweglich und agil, was sie teils nur etwas ungreifbar erscheinen lässt.

Zum Glück haben wir einige Köpfe und Denker*innen, die auch scheinbar Ungreifbares greifbarer machen können: Jürgen Habermas bezeichnete Menschenrechte einmal als „**realistische Utopie**“, die den Weg in die Wirklichkeit gefunden habe. Gemäß Habermas fordern sie uns dazu heraus „*realistisch zu denken und zu handeln, ohne den utopischen Impuls zu verraten.*“ [nach: Jürgen Habermas, Das Konzept der Menschenwürde und die realistische Utopie der Menschenrechte, Deutsche Zeitschrift für Philosophie, 2010, S. 343-357]; genau: den „*utopischen Impuls*“.

Dem Programm haben Sie es entnommen: Ich wurde gebeten, diesen **Impuls** heute in meinem Vortrag aufzugreifen und mit **Blick auf den Sport zuzuspitzen**. Dabei geht es nicht nur um Utopisches oder sonst Hochtrabendes. Nein, es geht um ganz konkrete und alltägliche Herausforderungen, die sich im Sport – wie in allen anderen Bereichen menschlichen Handelns – stellen. Diese Herausforderungen stehen nicht in Konkurrenz zu all den positiven Auswirkungen, die Sport in der Gesellschaft hat. Vielmehr bieten sie Chancen, diese zu untermauern: Ein adäquater Menschenrechtsansatz bietet dem organisierten Sport die Chance, sich zeitgemäß und zukunftsfähig aufzustellen.

Heutzutage sind Menschenrechte in **grundlegenden internationalen Übereinkünften** verankert. Menschenrechte sind auch insofern gar nicht so unkonkret, sondern sie sind eine Ausgestaltung, ja, eine *Konkretisierung* der Menschenwürde. Zu ihren zentralen Quellen zählen insbesondere die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen** (1948) sowie die zu ihrer Verrechtlichung eingeführten *internationalen Pakte*:

- jener für **bürgerliche und politische Rechte** (Zivilpakt; *Inkrafttreten*: 1976); und
- jener für **wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (Sozialpakt; 1976).

Zusammengenommen bilden diese grundlegenden, von Staaten beschlossenen Rahmenwerke den „International Bill of Human Rights“. Heute wird er durch die **acht Kernarbeitsnormen** der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ergänzt. Daneben existieren sieben *spezielle Menschenrechtskonventionen* der Vereinten Nationen. Zwei von ihnen weisen einen expliziten Sportbezug auf: die **Kinderrechts-** (1990) und die **Behindertenrechtskonvention** (2008). Die Umsetzung dieser Rahmenwerke hängt von ihrer Ratifizierung durch die einzelnen Nationalstaaten ab; bis auf die AEMR sind sie alle rechtsverbindlich.

Auch auf **regionaler und nationaler Ebene** gibt es eine, in der Regel klar nach den UN-Vorgaben ausgerichtete, rechtliche Kodifizierung der Menschenrechte: in Europa zuvorderst durch die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarats. In Deutschland stellt das **Grundgesetz** einen

direkten Bezug zu den Menschenrechten her. In Artikel 1 Abs. 2 heißt es dort: „*Das Deutsche Volk bekennt sich [...] zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.*“

Angesichts derzeitiger Gedanken zu „Frieden und Gerechtigkeit“ in der Welt ließe sich sagen: „Da sind wir nun wieder bei der *Utopie* angelangt! Und ob sie so *realistisch* ist, das sei dahingestellt.“ Doch Menschenrechte sind durch Staaten zu schützen, zu achten und ihrer Verwirklichung zuzuführen. Eingeklagt werden sie zumeist vor ordentlichen Gerichten. Verfassungsgerichte und regionale Menschenrechtsgerichte, wie etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), sind als **Beschwerdeinstanzen elementar, auch außergerichtliche**, spezialisierte Beschwerdemechanismen sind wichtig. Die allgemeingültig formulierten Menschenrechte müssen, sofern Betroffene Beschwerde erheben, möglichst kohärent im Einzelfall angewandt und ausgelegt werden. Rechtliches Gehör vor einem unabhängigen, unparteiischen und zudem mit **Menschenrechtsfachkenntnis** ausgestatteten Gericht ist dafür essentiell.

Im Sport sind viele **Menschenrechtsthemen** von Bedeutung: Fragen zum Recht auf körperliche Unversehrtheit, zur freien Entfaltung der Persönlichkeit, Meinungsfreiheit, menschenwürdiger Arbeit oder nach richterlichem Gehör gehören unter anderen dazu. Auch die Unabhängigkeit von Gerichten ist im Sport ein Thema. Ganz konkret kann es um die Frage gehen: Hat eine Vertrauensperson im Verein eine sexuell übergriffige Handlung oder eine sonstige Form interpersoneller Gewalt begangen? Können Meinungsäußerungen im Wettkampfumfeld [„politische Demonstrationen“ gemäß Regel 50.2 Olympische Charta] trotz Meinungsfreiheit untersagt werden? Entsprechen Arbeitsbedingungen und Lebensrealitäten derer, die sportliche Großereignisse und Höchstleistungen möglich machen, internationalen Vorgaben?

Auf all dies lässt sich nicht immer eine klare Antwort aus den genannten Menschenrechtstexten ableiten. Es geht dann darum, **gesellschaftliche Situationen zu erfassen** und, ja, auch empathisch zu erspüren, um sie im bestehenden gesellschaftlichen Kontext adäquat einzuordnen und zu behandeln: Ein Mensch erlebt einen Übergriff, eine Verletzung eines fundamentalen Rechts; das ist möglicherweise eine überaus traumatische Erfahrung. Es geht darum, das jeweils Erlebte adäquat aufzugreifen und im Rahmen des Rechts angemessen damit umzugehen. Wichtig dabei ist der große Teil des Lebens, der sich gerade nicht in Rechtssätze pressen lässt; es muss also viel Auslegung erfolgen. – Worum es dabei aber sicher **nicht** gehen kann, ist, **Menschenrechte durch andere Regeln** und Vorgaben zu **ersetzen** oder zu verdrängen. Auch die Regelsetzung des Sports kann sich nicht über Menschenrechte hinwegsetzen, sondern muss diese achten!

Beim Sport handelt es sich um einen großen und in vielerlei Hinsicht gesellschaftlich bedeutsamen Bereich. Organisationen des Sports sind maßgeblich für die sportbezogene Regelsetzung. Zwei Teilbereiche sind dabei deutlich zu unterscheiden: der Breiten- und der Spitzensport. Der **Breitensport** ist wichtiger Treiber von Gesundheit, **sozialer Gemeinschaft** und regelbasiertem Miteinander, das ist auch politisch internationaler Konsens. Und vermutlich haben alle von uns das auch schon selbst erlebt. Der **Spitzensport** hingegen ist medial omnipräsent, von großer gesamtgesellschaftlicher Popularität, auch sehr exklusiv – und heutzutage ein Tätigkeitsbereich, in dem **enorme privatwirtschaftliche Interessen** mit Gewinnerzielungsabsicht bestehen.

Dieser Kontrast bedeutet eine besondere Herausforderung für Politik und Sport, wenn es um die Anwendung und die Achtung menschenrechtlicher Vorgaben geht: Wo hört soziales Engagement auf und wo fängt wirtschaftliches Interesse an? Ist diese Trennung überhaupt eindeutig möglich?

Der UN-Menschenrechtsrat hat in Genf 2011 die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) beschlossen. Die UNGP schufen keine neuen Menschenrechtsvorgaben. Sie konstatieren seit über zehn Jahren: Auch Unternehmen tragen, neben der Schutz-Rolle des Staates, angesichts ihres besonderen Einflusses in der Gesellschaft eine menschenrechtliche Verantwortung. Sie haben die **Pflicht**, in ihrem Handeln **sorgfältig** mit den Rechten aller **Menschen** umzugehen. Diese **menschenrechtliche Sorgfaltspflicht** haben sie in ihrer Geschäftstätigkeit stets zu beachten. Ganz konkret heißt das für sie:

1. Grundsaterklärung oder Policy-Commitment zur Achtung der Menschenrechte schaffen;
2. Menschenrechts-Risiken der eigenen Tätigkeit in einer spezifischen Risikoanalyse feststellen;
3. Maßnahmen zur Minderung bzw. Vermeidung festgestellter Risiken treffen;
4. Regelmäßige Überprüfung, ggf. Anpassung und öffentliche Berichterstattung über Wirksamkeit ihrer Maßnahmen durchführen;
5. Zugang zu Beschwerde- und Abhilfemechanismen für Betroffene eröffnen/schaffen.

Dabei wird **nicht erwartet**, dass **Menschenrechtsverletzungen** durch Unternehmenshandeln **stets völlig ausgeschlossen** werden; auch nicht von verbindlichen Vorgaben wie dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz oder einer künftigen EU-Richtlinie. Unternehmen sind aber gehalten, Menschenrechtsrisiken unter zumutbarem Aufwand zu minimieren bzw. zu vermeiden. Es wird von Unternehmen erwartet, dass sie ihren Einfluss und ihre Marktposition in ihrer Geschäftstätigkeit geltend machen und ihr **Unternehmenshandeln** insofern **anpassen**. Gemäß diesen Anforderungen ist der komplette **Ausschluss oder die Beendigung von Geschäftsbeziehungen** aber erst als **ultima ratio** und nach dem Scheitern sonstiger Maßnahmen zur Abwendung von Menschenrechtsrisiken vorgesehen. Dies gilt bei der UNGP-Anwendung auf den Sport explizit auch für die **Vergabe und Ausrichtung von Sportgroßereignissen**.

Wichtig dabei ist jederzeit: Maßnahmen und Entscheidungen müssen die **Menschen im Blick** behalten, die Menschenrechtsverletzungen erleiden; idealerweise auf Grundlage des **Dialogs mit ihnen**.

Jede Branche und jedes einzelne Unternehmen soll nach Erwartung der Bundesregierung einen **geeigneten Ansatz** zur Umsetzung der Anforderungen der UNGP entwickeln. Auch für den unternehmensähnlichen Bereich des Sports bzw. an Unternehmen im Sport besteht diese Erwartung wohl allgemein; ab 2023 besteht für Unternehmen mit mehr als 3.000 Mitarbeitern (ab 2024 mit mehr als 1.000) gar die gesetzliche Verpflichtung hierzu. Das bedeutet zusätzliche Anstrengungen und individuelle Maßnahmen, ggf. auch zusätzlichen Mittel- und Ressourceneinsatz. Es bedeutet aber auch **viele Chancen!**

Erste *freiwillige* Schritte dazu erfolgen auch in Deutschland: Der DFB hat die Achtung „aller international anerkannten Menschenrechte“ 2019 in seiner Satzung verankert. Seit April letzten Jahres hat er auch eine Menschenrechts-Policy. Sie, Herr Weikert, haben dies und anderes jüngst auch für den DOSB angekündigt. Das ist im Sinne der Achtung der Menschenrechte wichtig. Es ist aber gleichwohl nur der erste Schritt des eben umrissenen Prozesses.

Auch insgesamt stehen Sport und Sportpolitik in Deutschland noch am Anfang der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfalt. International sieht es nicht viel anders aus: Die Fifa bekannte sich 2017 mit einer Policy zur Achtung der Menschenrechte. Das IOC befasst sich mittlerweile mit der konkreten Ausgestaltung seines künftigen Menschenrechtsansatzes. Ein Unterschied zum deutschen

Umfeld ist: Weltverbände wie die Fifa oder das IOC sind nach herrschender Meinung mit transnational agierenden Unternehmen gleichzusetzen. Die UNGP finden daher auf sie Anwendung. Eine **explizite Anforderung der Bundesregierung** an Organisationen des Sports besteht dahingehend aber **bislang nicht**; eine rechtlich bindende Anforderung wird ab 2023 nur für sehr wenige existieren. Es wäre im Sinne der Klarheit und Vorhersehbarkeit wichtig, dies bald zu ändern.

Wichtige, politisch und juristisch schwierige **Fragen dabei** sind:

- Wie kann im Breitensport ein stärkeres Bewusstsein für seine menschenrechtliche Verantwortung herbeigeführt werden ohne ihn zu überfordern?
- Und wie können rechtsverbindliche Menschenrechts-Anforderungen an privatwirtschaftlich agierende, oft gemeinnützig verfasste Organisationen des Sports zielgerichtet gestellt werden?

Mit dem **Zentrum für Menschenrechte und Sport e.V.** setzen wir uns dafür ein, die Achtung und den Schutz der Menschenrechte im und durch Sport zu stärken. Wir bieten Schulungsformate dazu an und bündeln Informationen. Außerdem befördern wir Dialog: In einem **Policy-Paper** zu Menschenrechten und Sportgroßveranstaltungen haben wir Handlungsanstöße für Politik und Sport formuliert. Bei unserem nächsten **Runden Tisch „Menschenrechte und Sport“** nach der Sommerpause möchten wir hierzu unter breiter Beteiligung dialogisieren. Ich freue mich, wenn dann auch einige von Ihnen dabei sein und beitragen können!

Zum Abschluss möchte ich Ihnen in diesem Sinne noch **drei Anstöße, also Impulse**, geben:

1. An die **politischen Entscheidungsträgerinnen** gerichtet: Der Anforderungsrahmen zu menschenrechtlicher Sorgfalt sollte für den organisierten Sport mit Gewinnerzielungsabsicht konkretisiert werden. Dies legen auch die 2021 dahingehend überarbeitete *Europäische Sport Charta* und die Resolution *Human Rights in Sport* des Europarats nahe; die interministerielle Zusammenarbeit – wie für diese Konferenz durch BMI und Menschenrechts-Beauftragte Amtsberg – sowie die Parlamentsarbeit sind dazu wichtig.
2. Für den **organisierten Sport** ist es an der Zeit, seiner besonderen sozialen Verantwortung gerecht zu werden und die Chance zu ergreifen, menschenrechtliche Sorgfalt durch Umsetzung der UNGP einzuführen; dies dient der Glaubwürdigkeit, befördert seine sozial anspruchsvollen Ziele, stärkt seine Institutionen und eröffnet neue Zukunftsperspektiven. Die jeweiligen Aufgaben, Rechte und Zuständigkeiten sind dabei sowohl vonseiten des Sports als auch von politischer Seite zu berücksichtigen.
3. Wir, also **alle anderen Akteure** wie z.B. Medienvertreter*innen, Unternehmen mit Sportbezug, NGOs, Athlet*innen, Fans sollten die Achtung der Menschenrechte im organisierten Sport jederzeit und in gutem Austausch einfordern.

Lassen Sie uns heute in den intensiven Dialog hierzu eintreten, in der Sache Einschätzungen und Positionen austauschen – und gemeinsam die sich bietende Chance ergreifen, die **sportbegeisterte Bundesrepublik** auch zu einer **Vorreiterin der Menschenrechte** im Sport zu machen.

*Denn: Für die **Realisierung** der **Utopie** der Menschenrechte lohnt sich das allemal.*

Herzlichen Dank!