

einen Ermessensfehler der zuständigen Anti-Doping Organisation darzulegen.

#### IV. Fazit

Die substanzielle Hilfe in Dopingverfahren ermöglicht es Sportlerinnen und Sportlern durch ihre vollumfäng-

liche Kooperation und Offenlegung von Informationen einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen Doping im Sport zu leisten. Die Erlangung von Informationen zur Aufdeckung von Dopingvergehen anderer Personen ist außerordentlich wichtig, da Sportorganisationen diese Informationen oftmals nicht erlangen und Dopingvergehen somit ungesühnt bleiben.

## Antirassismus im Amateursport als verbandsrechtliche Pflicht

Impulse für das Verbandsstrafrecht des Deutschen Fußball-Bundes (DFB)

Von Dipl.-Jurist Samuel Weitz, Köln\*

*Wenn sich AfD-Politiker, Neonazis und finanzstarke Unternehmer verbünden, um zu erörtern, wie Menschen aufgrund rassistischer Kriterien aus Deutschland vertrieben werden können, ist der Einsatz für Gleichberechtigung und gegen Diskriminierung eine staatsbürgerliche Aufgabe jedes Einzelnen. Mehr noch als der Einzelne sind zivilgesellschaftliche Organisationen in der Pflicht. Für Sportverbände in Deutschland folgt dies schon aus ihrem Wesen als wertegebundene Vereinigungen. Auf Grundlage ihrer Satzungsautonomie aus Art. 9 Abs. 1 GG bestimmen Sportverbände nicht nur die Spielregeln für ihre Wettbewerbe, sondern bekennen sich ebenso zu Grundwerten, die das Fundament für ihr Wirken bilden. Sportverbände stellen allgemeine Wohlverhaltensansprüche an ihre Regelunterworfenen. Über spezielle Diskriminierungsverbote sind auch rassistische Verhaltensweisen strafbewährt. Dieser Beitrag zeigt sportverbandsrechtliche Defizite bei der Sanktionierung von rassistischen Verhaltensweisen auf. Er setzt Impulse für einen verantwortungsvollen Umgang des DFB mit seiner selbstgesetzten Einstandspflicht für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft.*

*The article discusses the legal challenges and necessary reforms within the German Football Association (DFB) to combat racism in amateur sports. It emphasizes that despite existing regulations aimed at preventing discriminatory behavior, there are substantial gaps in enforcement and interpretation that hinder effective resolution. The author analyzes empirical data from the DFB and local initiatives like the MeDiF-NRW, which reveal a persistent presence of discriminatory incidents in amateur football, often underreported due to limited observational capacity of referees and structural issues within the sports judicial system. The article critiques the DFB's legal framework, particularly its anti-discrimination laws, which often fail at the lower levels of sports judiciary due to inadequate training and a lack of diversified representation among judges. Furthermore, it points out the discrepancies in the application of discriminatory statutes, lambasting sport judges' tendencies to downgrade overt racist behaviors to lesser charges like unsportsmanlike behavior. The author proposes several*

*substantive changes aimed at reinforcing the DFB's commitment to combating racism. These include modifying jurisdiction rules to ensure that specialized bodies handle discrimination cases, mandating educational sanctions that focus on addressing discriminatory behaviors, and enhancing the diversity and training of lay judges within the football judiciary system. By implementing these reforms, the DFB and its regional associations can better fulfill their self-imposed duty to champion anti-racism initiatives and, more broadly, uphold the values of equality and non-discrimination in sports.*

### I. Rassistische Diskriminierungen im Fußball

Das Sprachbild des Sports als Spiegel der Gesellschaft ist ebenso überstrapaziert wie treffend. Wenn ein Gesellschaftssystem wie das deutsche – historisch und kulturell codiert – durch strukturellen und alltäglichen Rassismus geprägt ist,<sup>1</sup> nimmt es nicht wunder, dass rassistische Diskriminierungen auch im Amateurfußball tief verankert sind.<sup>2</sup> Dass in Deutschland – auch rassistisch – diskriminiert wird, bricht sich nicht zuletzt auf den Sportplätzen Bahn.

#### 1. Empirische Studien im Überblick

Seit der Saison 2014/15 veröffentlicht der DFB jährlich ein „Lagebild des Amateurfußballs“<sup>3</sup>, in dem auf Grundlage der Online-Spielberichte sämtliche von Schiedsrichtern gemeldete Gewalt- und Diskriminierungsvorfälle zusammengetragen werden. In der vergangenen Saison 2022/23 ereignete sich bei 2.679 von insgesamt 1.234.154 erfassten Spielen mit Spielbericht mindestens ein Diskriminierungsvorfall. Dies

\* Verf. ist Doktorand an der Universität zu Köln. Er dankt Leon Birck, Dilan Kilagöz und Lukas Tiling für geistreiche Impulse zu Text und Thema.

1 El-Mafaalani, Wozu Rassismus?, 2021, S. 39 ff.; Bojadžijev, Konjunkturen der Rassismustheorie in Deutschland, in: Foroutan et al., Das Phantom „Rasse“, 2018, S. 47 ff.; Arndt, Rassismus begreifen, 2021, S. 311 ff.

2 Z. B. Pilz, Rechtsextremismus, Rassismus und Diskriminierung im Fußballumfeld – Herausforderungen für die Prävention, in: Glaser/Elverich, Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus im Fußball, 2008, S. 16 ff.; schon im Jahr 1993 hierzu Weber-Klüver, Fußball und Rassismus in Deutschland, in: Beiersdorfer et al., Fußball und Rassismus, 1993, S. 27 ff. Zur internationalen Dimension etwa Mittag/Naul, EU sports policy: assessment and possible ways forward, European Parliament, Research for CULT Committee – Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2021, S. 46 f.

3 DFB, DFB veröffentlicht 9. Lagebild des Amateurfußballs, <https://www.dfb.de/news/detail/dfb-veroeffentlicht-9-lagebild-des-amateurfussballs-254303/> (zuletzt abgerufen am 29.1.2024).

entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent. Im Vergleich zum Lagebild der Vorsaison 2021/22 (Anteil von 0,20 Prozent) deuten die Daten des DFB auf einen minimalen Anstieg von Diskriminierungen im Amateurfußball hin. Einen Rückschluss auf explizit rassistische Diskriminierungen lassen die Lagebilder des DFB mangels Differenzierung nach Erscheinungsformen der Diskriminierungen nicht zu. Überdies schränken zwei Faktoren die Aussagekraft der Lagebilder des DFB ein: Erstens erfassen die Lagebilder ausschließlich Sachverhalte, die Schiedsrichter im Online-Spielbericht vermerken. Vielfach werden sich darüber hinaus Diskriminierungen ereignen, die Schiedsrichter nicht wahrnehmen, nicht als solche erkennen oder möglicherweise ignorieren.<sup>4</sup> Zweitens ereignen sich Diskriminierungen nicht nur auf dem Spielfeld, sondern z. B. auch in Umkleidekabinen oder bei der An- und Abfahrt – dort, wo Schiedsrichter nur sehr eingeschränkte Wahrnehmungsmöglichkeiten haben oder noch nicht bzw. nicht mehr zugegen sind. Insofern ist von einer substanziellen Dunkelziffer, auch rassistischer, Diskriminierungen im Amateurfußball auszugehen.<sup>5</sup>

Die Meldestelle für Diskriminierung im Fußball in NRW (MeDiF-NRW) differenziert in ihrem Jahresbericht<sup>6</sup> zwischen neun Diskriminierungsformen<sup>7</sup> und unterscheidet sich sowohl hinsichtlich der Datengrundlage als auch methodisch erheblich von den Lagebildern des DFB. Der Jahresbericht basiert auf bei der MeDiF-NRW eingegangenen Vorfallmeldungen sowie einer im Jahr 2022 durchgeführten Onlineumfrage.<sup>8</sup> Neben Spielberichten wurden etwa Social-Media-Beiträge gesichtet. In Bezug auf die erfassten rassistischen Diskriminierungen fiel auf, dass sie mehrheitlich (zu 56 Prozent) auf Social-Media-Kanälen getätigt wurden.<sup>9</sup> Nur knapp ein Drittel (32 Prozent) der rassistischen Diskriminierungen ereignete sich innerhalb eines Stadions.<sup>10</sup> Rassismen beobachtete die MeDiF-NRW vor allem in zweierlei Gestalt: Erstens machte die MeDiF-NRW strukturellen Rassismus und Alltagsrassismus aus.<sup>11</sup> Zweitens registrierte sie Rassismus aus dem rechtsextremen Spektrum der Fußballfanszene.<sup>12</sup>

Von erstgenanntem Rassismus sind vor allem People of Color sowie migrantisch gelesene Menschen betroffen.<sup>13</sup> Im Zuge von Otherringprozessen und auf Grundlage äußerlicher Merkmale wird ihnen pauschal ein Migrationshintergrund attestiert.<sup>14</sup> Ge-

genüber Spielern mit einer sehr dunklen Hautfarbe wird z. B. das wegen seiner kolonialistischen Prägung traumatisierende N-Wort verbalisiert.<sup>15</sup> Affenlaute – mit denen während eines Serie A-Meisterschaftsspiels jüngst Mike Maignan, Torhüter des AC Mailand, konfrontiert wurde<sup>16</sup> – sind eine dehumanisierende Gleichsetzung mit Tieren und insofern Ausdruck rassistischer Verachtung und Unterdrückung.<sup>17</sup> Ferner findet Rassismus statt, wenn Akteure im Sport wegen des ihnen zugeschriebenen – und ausschließlich am Phänotyp festgemachten – Etiketts des Migrantischen „als Ausländer wahrgenommen und bezeichnet“<sup>18</sup> werden.

Neben strukturellem und alltäglichem Rassismus ist das rechtsextreme Spektrum der Fanszene virulent. Diese Szene nutzt die „populärkulturelle Bühne des Fußballs“<sup>19</sup> für ihre rassistischen und faschistoiden Metapolitiken: Nicht nur in den Kurven der Profiklubs, sondern auch im Amateurfußball treten Mitglieder der extremen Rechten mit szenetypischen Tattoos und anderen Erkennungsmerkmalen auf, um ihre Weltbilder zu verbreiten.<sup>20</sup> Die antidemokratischen „Ungleichheitsvorstellungen“<sup>21</sup> dieser Szene gehen einher mit der aggressiven Diskriminierung von migrantisch gelesenen Personen, Minderheiten und Andersdenkenden.<sup>22</sup>

## 2. Sport und Rassismus

Der Sport ist ein differenziertes und komplexes Sozialsystem, in dem Menschen mit verschiedenen Motiven, Erwartungen, Interessen und Einstellungen zusammenkommen und sich engagieren.<sup>23</sup> Der organisierte Sport in Deutschland wird von etwa 24,2 Millionen Menschen betrieben.<sup>24</sup> Er ist als gemeinnützige und freiwillige Organisation dem Gemeinwohl verpflichtet. Deshalb wird ihm zivilgesellschaftlich eine wichtige Rolle zuteil. Dem organisierten Sport werden zahlreiche positive Attribute zugeschrieben: Er fördert die soziale Integrationsfähigkeit, bewirkt Gewaltprävention und erzieht zu Fairplay sowie Toleranz.<sup>25</sup> Das gemeinsame Werte- und Normensystem der Sportverbandsangehörigen schafft – dank der verbandszentrierten Sportorganisation – sozialen Zusammenhalt.<sup>26</sup> In einem wettkampforientierten Sport, der Druck- und Konkurrenzsituationen erzeugt, geht dieser soziale Zusammenhalt jedoch einher mit Ab- und Ausgrenzungsmechanismen, die den gesellschaftlichen

4 Vester/Osnabrügge, Forum Kriminalprävention, 2017, 13 (15).

5 Grundlegend zur Notwendigkeit der Dokumentation von Diskriminierungen im Fußball Arnold/Berchem/Ehleben, Blackbox Diskriminierung, in: Arnold/Kotthaus, Soziale Arbeit im Fußball, 2022, S. 13 ff.

6 Der Jahresbericht 2022 der MeDiF-NRW ist online verfügbar unter <http://medif-nrw.de/de/aktuelles/medif-nrw-medif-veroeffentlicht-ersten-jahresbericht/> (zuletzt abgerufen am 29.1.2024).

7 Zum dieser Differenzierung zugrundeliegenden Modell der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit siehe Heitmeyer, in: Heitmeyer, Deutsche Zustände, Folge 1, 2002, S. 15 ff. Im Kontext des Sports z. B. Delto/Tzschoppe, Wir und die Anderen, 2016, S. 10 ff.

8 MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022, S. 17, S. 102 f.

9 MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022, S. 33. Zum „Internet als Gefahr“ schon Pilz, Rechtsextremismus, Rassismus und Diskriminierung im Fußballumfeld – Herausforderungen für die Prävention, in: Glaser/Elverich, Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus im Fußball, 2008, S. 17.

10 MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022, S. 33.

11 Zur Wahrnehmung von strukturellem und alltäglichem Rassismus durch das deutsche Verfassungsrecht Kluth, NVwZ 2022, 1847.

12 MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022, S. 34.

13 MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022, S. 34.

14 MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022, S. 34.

15 Ogette, Ein rassistisches Alphabet, 2022, S. 66 f.; Benz, Alltagsrassismus, 2019, S. 149 f.

16 Sportschau, Geisterspiel für Udinese Calcio nach rassistischen Beleidigungen, <https://www.sportschau.de/fussball/serie-a/serie-a-rassismus-mike-maignan-ac-mailand-udinese-calcio-100.html> (zuletzt abgerufen am 27.1.2024).

17 MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022, S. 34.

18 El-Mafaalani, Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund, in: Scherr/El-Mafaalani/Yüksel, Handbuch Diskriminierung, 2017, S. 473.

19 MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022, S. 34.

20 Blaschke, Angriff von Rechtsaußen, 2011, passim; Claus, Hooligans, 2. Aufl. 2018, S. 45 ff.; Benz, Alltagsrassismus, 2019, S. 20 f.

21 Quent, Rassismus, Radikalismus, Rechtsextremismus, 2022, S. 15.

22 MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022, S. 34.

23 Delto, Vorurteile und Stereotype im Vereinssport, 2022, S. 11.

24 Deutscher Olympischer Sportbund, in: Statista, Gesamtzahl der Mitglieder in Sportvereinen in Deutschland von 1999 bis 2023, Stand: 1.11.2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/215297/umfrage/bevoelkerungsanteil-mit-einer-mitgliedschaft-im-sportverein-nach-alter/> (zuletzt abgerufen am 29.1.2024).

25 Rittner/Breuer, Gemeinwohlorientierung und soziale Bedeutung des Sports, 2004, passim.

26 Delto, Vorurteile und Stereotype im Vereinssport, 2022, S. 12.

Zusammenhalt gefährden.<sup>27</sup> Interkulturelle Begegnungen im Sport können auch bestehende Ressentiments fördern<sup>28</sup>: Der Sport wird zum „Laboratorium der Vorurteile“<sup>29</sup>.

Das Sozialsystem des Sports kann beides sein: Ein Motor der Integration. Und ein Hort für gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. Welche Rolle der Sport für eine Gesellschaft einnimmt, hängt nicht nur davon ab, wie und welche Menschen den Sportverband mit Leben füllen, sondern ganz maßgeblich von dem selbstgesetzten Rechtsrahmen der Verbände und dessen Anwendung auf den Einzelfall durch die Rechtsorgane der Verbände. Im Fokus dieses Beitrags steht das Antidiskriminierungsrecht des mit circa 7,3 Millionen mittelbaren Mitgliedern größten Sportverbands in Deutschland, des DFB, sowie die Rechtsprechung durch seine Rechtsorgane. Exemplarisch wird ein besonderes Augenmerk auf die Rechtssetzung in Bezug auf rassistische Diskriminierung im Amateurfußball, auch in den Regional- und Landesverbänden des DFB, gelegt.

## II. Sportverbandsrechtliche Grundlagen

Die Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 9 Abs. 1 GG gewährt Sportverbänden die Autonomie, ihre eigene Verfassung mit Wirkung für das Innenverhältnis zu regeln für alle „das Vereinsleben bestimmenden Grundentscheidungen“<sup>30</sup>. Hierzu zählen neben dem Namen, Sitz und Zweck des Verbands auch Regelungen zum Ausgleich der oftmals gegenläufigen Interessen von Vereinen, Mitgliedern und Dritten.<sup>31</sup> Einfachgesetzlich ist die Satzungsautonomie in § 25 BGB normiert. Das Recht der Verbände zur Selbstregulierung befugt sie nicht zuletzt dazu, Wohlverhaltensregeln der Gemeinschaft festzulegen und diese Regeln durch körperschaftliche Druckmittel durchzusetzen.<sup>32</sup> Zur Autonomie der Sportverbände zählt auch das Recht, Verbandsstrafnormen in Satzungen und Ordnungen vorzusehen. Im Fall von verbandsrechtswidrigem Verhalten dürfen die Rechtsorgane der Sportverbände Sanktionen verhängen. Sportverbandsstrafen sind Rechtsinstitute *sui generis*: Sie basieren – mit Blick auf die Satzungsautonomie aus Art. 9 Abs. 1 GG – auf einem öffentlich-rechtlichen Fundament und werden in einem Zivilrechtsverhältnis zwischen Verband und Regelunterworfenem verhängt. Sie sind zwar keine staatlichen Kriminalstrafen, dennoch „echte Strafen“<sup>33</sup> im rechtstechnischen, rechtsethischen und rechtssoziologischen Sinn.

### 1. Antidiskriminierungsrecht des DFB

Der DFB versteht sich als wertegebundene Organisation. In § 2 Abs. 2 Satz 1 DFB-Satzung bekennt er sich zur „Achtung aller international anerkannten Menschenrechte und setzt sich für die Achtung dieser

Rechte ein“. Verfassungsfeindlichen Bestrebungen sowie diskriminierenden oder menschenverachtenden Einstellungen und Verhaltensweisen tritt der DFB entschieden entgegen (§ 2 Abs. 2 Satz 2 DFB-Satzung). Zweck des DFB ist gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 DFB-Satzung die Förderung des Sports. Diese wird u. a. verwirklicht, indem der DFB „im und durch den Fußballsport“ Werte vermittelt – unter besonderer Berücksichtigung z. B. „der Förderung von Integration und Vielfalt sowie der Verhinderung und Beseitigung von Diskriminierung“ (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 lit. d Hs. 1 DFB-Satzung). Dies gilt „insbesondere im Hinblick auf die soziale oder ethnische Herkunft oder eine behauptete ‚Rasse‘“ (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 lit. d Hs. 2 DFB-Satzung). In der Gesamtschau hat sich der DFB also qua Satzung u. a. eine Selbstverpflichtung zum Antirassismus auferlegt.

Diese Selbstverpflichtung bestrebt der DFB unter anderem durch sein Verbandsstrafrecht zu verwirklichen. Die Generalklausel des DFB-Verbandsstrafrechts, § 1 Nr. 4 DFB-RuVO<sup>34</sup>, pönalisiert sportliche Vergehen sowie unethische Verhaltensweisen aller in § 1 Nr. 1 DFB-RuVO genannten Angehörigen des DFB. Als Rechtsfolgen kommen die in § 44 Nr. 2 DFB-Satzung genannten, also z. B. eine Geldstrafe oder eine Sperre, in Betracht. Für Diskriminierungstatbestände sehen DFB-Satzung und DFB-RuVO diverse Spezialregelungen vor. Zum Beispiel ist erstinstanzlich nicht – wie üblich – das DFB-Sportgericht zuständig, sondern gemäß § 43 Nr. 2 DFB-Satzung das DFB-Bundesgericht. In § 9 Nr. 2 Satz 1 DFB-RuVO ist der zentrale Diskriminierungstatbestand normiert: „Wer die Menschenwürde einer Person oder einer Gruppe von Personen durch herabwürdigende, diskriminierende oder verunglimpfende Äußerungen oder Handlungen in Bezug auf Herkunft, Hautfarbe, Sprache, Religion, Behinderung, Alter, geschlechtliche oder sexuelle Identität verletzt oder sich auf andere Weise rassistisch und/oder menschenverachtend verhält, wird für mindestens fünf Wochen gesperrt.“<sup>35</sup> § 9 Nr. 2 Satz 2–5 DFB-RuVO enthalten überdies einen speziellen Strafrahmen für „Diskriminierung[en] und ähnliche Tatbestände“. Zum Beispiel beträgt die Mindestgeldstrafe 12.000 €. Sofern ein Offizieller den Tatbestand verwirklicht, beläuft sie sich sogar auf 18.000 €. Ferner sind Punktabzüge sowie – bei mindestens drei Vergehen – eine Versetzung in eine tiefere Spielklasse möglich. Wenn Anhänger einer Mannschaft anlässlich eines Fußballspiels einen Diskriminierungstatbestand verwirklichen, wird der betreffende Klub mit einer Geldstrafe von 18.000 € bis 150.000 € belegt (§ 9 Nr. 3 Satz 1 DFB-RuVO). In schwerwiegenden Fällen sind gemäß § 9 Nr. 3 Satz 2 DFB-RuVO zusätzliche Sanktionen wie der Ausschluss aus dem Wettbewerb oder die Austragung eines Spiels unter Ausschluss der Öffentlichkeit möglich.<sup>36</sup>

27 Delto, Vorurteile und Stereotype im Vereinssport, 2022, S. 12; Delto/Tzschoppe, Wir und die Anderen, 2016, S. 14 f.

28 Bröskamp, Körperliche Fremdheit, 1994, S. 185.

29 Ustinov, Achtung! Vorurteile, 2003, S. 122.

30 BGHZ 47, 172, Urt. v. 6.3.1967 = NJW 1967, 1268 (1270).

31 Stopper, in: Jakob/Orth/Stopper, VereinsR-Hdb, 2021, § 2 Rn. 6.

32 Orth, in: Cherkeh/Momsen/Orth, SportstrafR-Hdb, 2021, Kap. 2, Rn. 13m.w.N.

33 Orth, in: Cherkeh/Momsen/Orth, SportstrafR-Hdb, 2021, Kap. 2, Rn. 96; Ebert, Pönale Elemente im deutschen Privatrecht, 2004, S. 291.

34 Zur Regelung seines eigenen Geschäftsbereichs durch Ordnungen ist der DFB gemäß § 6 Nr. 1 Satz 1 DFB-Satzung ermächtigt. Insbesondere umfasst diese Ermächtigung den Erlass einer Rechts- und Verfahrensordnung (§ 6 Nr. 1 Satz 2 lit. d DFB-RuVO). Hiervon macht der DFB Gebrauch und regelt in der DFB-RuVO u. a. einen wesentlichen Teil seines Verbandsstrafrechts.

35 Ausführlich zu den jüngsten Novellierungen dieses Diskriminierungstatbestands Vester/Reif, SpzRt 2022, 306 (307 f.).

36 Auf den Wertungswiderspruch zwischen den Haftungsmaßstäben gemäß § 9a DFB-RuVO und § 9 Nr. 3, Nr. 4 DFB-RuVO weist zurecht Seichter, SpzRt 2024, 192 (194) hin.

## 2. Antidiskriminierungsrecht des Amateurfußballs

Materiell unterliegt der Amateurfußball in Deutschland einem ähnlichen Antidiskriminierungsrecht wie der DFB. Dass unterschiedliche Rechtsquellen maßgeblich sind, liegt an der pyramidalen Struktur des DFB. Das Sportverbandswesen in Deutschland ist insgesamt streng hierarchisch organisiert.<sup>37</sup> Im Fußball thront der DFB als Dachverband über fünf Regional- und 21 Landesverbänden, die – neben dem DFL e. V. – gemäß § 7 DFB-Satzung seine einzigen unmittelbaren ordentlichen Mitglieder sind. Unterhalb der Ebene der Landesverbände sind z. T. rechtlich unselbstständige Bezirke und Kreise angesiedelt. Darunter stehen die 24.154 Vereine, die wiederum insgesamt circa 7,3 Millionen Einzelmitglieder haben.<sup>38</sup> Vor diesem Hintergrund sind die Rechtsorgane des DFB – neben praktisch weniger relevanten Bereichen – lediglich zuständig für die Rechtsprechung im Fall von sportlichen Vergehen in und im Zusammenhang mit Bundesspielen. Für Meisterschaftsspiele auf tieferen Ebenen der Verbandspyramide sind DFB-Satzung und DFB-RuVO nicht maßgeblich. In den Landesverbänden des Regionalverbands Westdeutscher Fußballverband e. V. (WDFV) sind etwa die WDFV-Satzung und die WDFV-RuVO relevante Rechtsquellen.<sup>39</sup> Sie enthalten – ebenso wie die ihnen übergeordnete DFB-Satzung und die ihnen untergeordneten Satzungen und Ordnungen der Landesverbände – Bekenntnisse zu einer diskriminierungsfreien Gesellschaft. Gemäß § 2 Satz 2 WDFV-Satzung tritt der WDFV „rassistischen, verfassungs- und fremdenfeindlichen Bestrebungen und anderen diskriminierenden oder menschenverachtenden Verhaltensweisen [...] im Zusammenhang mit dem Fußballsport entschieden entgegen.“

Die zentrale Antidiskriminierungsnorm des WDFV-Verbandsstrafrechts ist § 12 Abs. 2 WDFV-RuVO: „In besonderer Weise grob unsportlich verhält sich, wer in menschenverachtender Weise eine Person oder eine Personengruppe diskriminierend herabwürdigt, insbesondere wenn dies durch herabwürdigende Äußerungen oder Handlungen in Bezug auf eine behauptete ‚Rasse‘, die ethnische Herkunft, die Nationalität, die Hautfarbe, die Sprache, das Geschlecht, die Religion oder die Weltanschauung, auf eine tatsächliche oder angenommene Behinderung oder die sexuelle Orientierung geschieht.“ Ein spezieller Strafraum ist in § 12 Abs. 3 und 5 WDFV-RuVO normiert. Gemäß § 25 Abs. 2 lit. m WDFV-RuVO ist ferner erstinstanzlich nicht das jeweilige Kreissportgericht, sondern das Verbandssportgericht des Landesverbands zuständig. Praktisch wird das Verfahren in der Regel bei dem örtlich zuständigen

Kreissportgericht eröffnet, das dann gemäß § 29 Abs. 1 WDFV-RuVO an das Verbandssportgericht des Landesverbands verweist. Beachtenswert ist ferner § 36 Abs. 6 WDFV-RuVO: Urteile, die Diskriminierungstatbestände betreffen, sind gemäß § 50 Nr. 3 DFB-Satzung vollständig auszufertigen und dem DFB zu übersenden.

## III. Defizite der Sportgerichtsbarkeit

Obwohl zahlreiche Verbandsatzungen und -ordnungen spezielle Vorschriften zur Sanktionierung von rassistischen Verhaltensweisen beinhalten, ist deren Anwendung oft problematisch. Im Wesentlichen bestehen zwei Herausforderungen: die Identifizierung von rassistischen Verhaltensweisen durch die Sportgerichte und die pyramidale Verbandshierarchie als Einfallstor für Beschränkungen der sportrichterlichen Freiheit.

### 1. Auslegungsdefizite

Im Ausgangspunkt setzt die Sanktionierung etwaig diskriminierender Verhaltensweisen voraus, dass die Sportgerichte unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisieren. Die Auslegung der Antidiskriminierungsnormen ist eine zentrale Weichenstellung für die Sanktionierung diskriminierender Verhaltensweisen. Besorgniserregend ist daher die z. T. von Verbandssportgerichten der Landesverbände vertretene Rechtsauffassung, dass die Äußerung „Scheiß Ausländer“ nicht § 12 Abs. 2 WDFV-RuVO unterfalle – mit der Begründung, dass die neben dem Anknüpfungsmerkmal (z. B. behauptete Rasse oder ethnische Herkunft) stets erforderliche menschenverachtende Komponente nicht erfüllt sei. Diese Auslegung von § 12 Abs. 2 WDFV-RuVO ist mit rechtswissenschaftlicher Methodik nicht vereinbar.

Es ist noch vertretbar, den Wortlaut der Norm im Ausgangspunkt als uneindeutig anzusehen. Zum einen könnte man das Demonstrativpronomen „dies“ – mit den Verbandssportgerichten der Landesverbände – so interpretieren, dass lediglich die diskriminierende Herabwürdigung in Bezug genommen ist. Dann hätte § 12 Abs. 2 WDFV-RuVO tatbestandlich drei Voraussetzungen: (1) Es muss eine Person oder eine Personengruppe adressiert werden. (2) Es bedarf einer diskriminierenden Herabwürdigung, die insbesondere bei Äußerungen und Handlungen in Bezug auf die aufgelisteten Anknüpfungsmerkmale vorliegt. (3) Die diskriminierende Herabwürdigung muss in menschenverachtender Weise geschehen. Nach dieser Lesart gäbe es folglich einfache diskriminierende Herabwürdigungen und – als Qualifikation – diskriminierende Herabwürdigungen in menschenverachtender Weise.<sup>40</sup> Nach anderer, vorzugswürdiger Lesart bezieht sich „dies“ nicht lediglich auf die diskriminierende Herabwürdigung, sondern auf den gesamten vorherigen Satzteil: die diskriminierende Herabwürdigung einer Person oder einer Personengruppe in menschenverachtender Weise. Der Wortlaut von § 12 Abs. 2 WDFV-RuVO ist demnach so zu verstehen, dass nicht

37 Überblickartig Orth, in: Cherkeh/Momsen/Orth, SportstrafR-HdB, 2021, Kap. 2, Rn. 129 ff.

38 DFB, DFB-Mitgliederstatistik 2022/2023, <https://www.dfb.de/verbandsstruktur/mitglieder/aktuelle-statistik/> (zuletzt abgerufen am 29.1.2024). Die Verbandsstruktur als Schaubild bei Orth, in: Cherkeh/Momsen/Orth, SportstrafR-HdB, 2021, Kap. 2, Rn. 135.

39 Mit Blick auf die hohe Zahl mittelbarer Mitglieder des WDFV, folglich eine hohe Zahl Regelunterwerfener und die damit einhergehende soziale Macht, wird für den Amateursport exemplarisch auf das Verbandsrecht des WDFV abgestellt. Dass die drei Landesverbände des WDFV dem Wirken ihrer Rechtsorgane ein gemeinsames Regelwerk zugrunde legen, ist eine Ausnahme. Alle anderen Landesverbände verfügen über eigene Rechts- und Verfahrensordnungen. Einen instruktiven Überblick über das Antidiskriminierungsrecht der Regional- und Landesverbände des DFB bietet Vester/Reif, SpuRt 2022, 306 ff.

40 Verweise auf Rechtsprechung zu dem – womöglich strukturell ähnlichen – Volksverhetzungstatbestand des § 130 StGB sind schon deshalb kein überzeugendes Argument für diese Lesart, weil der WDFV-RuVO als Normgeber ein Verband und nicht der Staat ist.

kumulativ das Anknüpfen an ein Merkmal *und* eine Äußerung in menschenverachtender Weise erforderlich sind. Vielmehr handelt es sich bei der diskriminierenden Herabwürdigung in menschenverachtender Weise um *ein* Tatbestandsmerkmal, das „insbesondere“ – also stets, aber nicht nur – erfüllt ist, wenn herabwürdigende Äußerungen oder Handlungen an die aufgezählten Merkmalen („eine behauptete ‚Rasse‘, die ethnische Herkunft, die Nationalität, die Hautfarbe, die Sprache, das Geschlecht, die Religion oder die Weltanschauung, auf eine tatsächliche oder angenommene Behinderung oder die sexuelle Orientierung“) anknüpfen.

Dass die erstgenannte Auslegung unhaltbar ist, wird deutlich, wenn exemplarisch das in § 12 Abs. 2 WDFV-RuVO erwähnte Merkmal der „behauptete[n] ‚Rasse‘“ herangezogen wird. Die erstgenannte Auslegung wäre nur haltbar, wenn eine Äußerung, die – an eine behauptete Rasse anknüpfend – eine Person diskriminierend herabwürdigt, im Einzelfall auch *nicht* menschenverachtend sein kann. Das Gegenteil ist korrekt: Jede Äußerung, die in diskriminierender Herabwürdigung an eines der exemplarisch aufgelisteten Merkmale anknüpft, wird stets menschenverachtenden Charakter haben. Dass hingegen stets zwischen den Beurteilungen der – vorgeblich nebeneinanderstehenden Tatbestandsmerkmale – *rassistisch* und *menschenverachtend* differenziert werden soll, ist Ausdruck einer dramatischen Bagatellisierung von Rassismus.

Es ist vorstellbar, dass einige Verbandsgerichte der Landesverbände nicht über genügend Ressourcen verfügen, um sämtliche Diskriminierungssachverhalte zu verhandeln. Die Antwort des Rechtsorgans eines Verbands, der – am Beispiel des Landesverbands Fußballverband Niederrhein e.V. (FVN) gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 FVN-Satzung – rassistischen Bestrebungen „entschieden“ entgegentritt, kann aber niemals sein, Diskriminierungen nicht als solche einzustufen. Problematisch ist ferner, dass – wenn eine Diskriminierung nicht als eine solche benannt wird – keine Pflicht der Landesverbände entsteht, den DFB gemäß § 50 Nr. 3 Satz 2 DFB-Satzung von der Sportgerichtsentscheidung zu unterrichten. Dies ist verbandspolitisch bedenklich, weil so systematisch ein Underreporting gefördert wird, dass das Ergreifen adäquater Verbandsmaßnahmen erschwert. Außerdem wird dem DFB-Kontrollausschuss in Bezug auf den jeweiligen Einzelfall sein Recht auf Revisionseinlegung gemäß § 50 Nr. 3 Satz 3 DFB-Satzung abgeschnitten.

## 2. Subsumtionsdefizite

Dass der DFB als wertgebundene Organisation rassistische Diskriminierung verhindern möchte, kommt gelegentlich auch ausdrücklich in Entscheidungen der DFB-Rechtsorgane zum Ausdruck. Beim Meisterschaftsspiel der NOFV-Regionalliga Nordost zwischen dem SV Babelsberg 03 und dem FC Energie Cottbus vom 28.4.2017 hatten mindestens vier Cottbuser Anhänger im Fanblock den Hitler-Gruß gezeigt. Ferner hatten circa zwanzig, zum Teil verummte Personen im Cottbuser Fanblock antiziganistische und antisemitische Parolen skandiert („Zacken, Zigeuner und Juden, Babelsberg 03“). In

seinem Urteil stellte das DFB-Bundesgericht klar, dass rassistische und diskriminierende Vorfälle beim Fußball von besonderer Bedeutung für den DFB seien. Sie erfüllten auch im DFB-Verbandsrecht eine besondere Behandlung, weil sie „den zentralen Wertvorstellungen und Zielen des Verbandes diametral entgegenstehen“<sup>41</sup>.

Wenn die DFB-Rechtsorgane sich aber nicht nur abstrakt bekennen, sondern subsumieren müssen, werden gelegentlich Defizite in der Anwendung der Diskriminierungstatbestände augenfällig. Während des Bundesliga-Meisterschaftsspiel zwischen der TSG 1899 Hoffenheim und Borussia Dortmund am 22.9.2018 in Sinsheim hatten Zuschauer im Dortmunder Fanblock Banner mit Aufschriften wie „Hopp, Du Bastard“ und „Hopp, Du Hurensohn“ gezeigt. Diese Banner waren an *Dietmar Hopp*, Gesellschafter der TSG 1899 Hoffenheim, gerichtet, weil er in den Augen der aktiven Fanszene als Repräsentant für die Kommerzialisierung des Fußballsports taugte. Das DFB-Sportgericht sanktionierte das Verhalten der Zuschauer in Dortmund Fanblock gemäß §§ 1 Nr. 4, 9 Abs. 2 und 3, 9 a DFB-RuVO unter anderem mit einer Geldstrafe für Borussia Dortmund i.H.v. 50.000 €. Zur Begründung führte das DFB-Sportgericht u. a. aus, dass die Banner die Menschenwürde des *Dietmar Hopp*, einer herausragenden Persönlichkeit im deutschen Fußball, in „diskriminierender und verunglimpfender Weise“<sup>42</sup> verletzt hätten. Zweifelsohne handelt es sich beim Zeigen der Banner durch Zuschauer aus dem Dortmunder Fanblock um Beleidigungen, die sowohl mit staatlichen Kriminalstrafen als auch mit Sportverbandsstrafen zu sanktionieren sind. In der Terminologie des DFB-Verbandsrechts verhielten sich die Dortmunder Fans „provokativ beleidigend“ i. S. v. § 9 Nr. 1 DFB-RuVO und machten sich folglich wegen eines unsportlichen Verhaltens strafbar. Wer in dem Verhalten allerdings eine Diskriminierung sieht, verkennt die Grundsätze des Antidiskriminierungsrechts. Systematische, auf Dauer angelegte Beleidigungen machen noch keine Diskriminierung aus.<sup>43</sup>

Die geschilderten Subsumtionsdefizite auf Bundesebene des DFB machen auch vor den Instanzsportgerichten der Landesverbände nicht halt. Nur selten werden Diskriminierungen „unter dem einschlägigen Diskriminierungsparagrafen, sondern überwiegend unter den weniger strafbewehrten Tatbeständen des ‚unsportlichen Verhaltens‘ oder der ‚Beleidigung‘ subsumiert“.<sup>44</sup> Bisweilen entsteht der Eindruck, dass die sportverbandlichen Maßnahmen gegen Diskriminie-

41 DFB-Bundesgericht, Urt. v. 27.2.2018 – Az. 2/2017/2018 = SpuRt 2018, 179 (180).

42 DFB-Sportgericht, Urt. v. 2.11.2018 – Az. 67/2018/2019, [https://www.dfb.de/fileadmin/\\_dfbdam/188583-11.12.2018\\_Borussia\\_Dortmund.pdf](https://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/188583-11.12.2018_Borussia_Dortmund.pdf) (zuletzt abgerufen am 29.1.2024).

43 *Orth*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Hopp & Co. – Was kann, darf, muss der DFB tun?, <https://www.faz.net/aktuell/sport/hopp-co-was-kann-darf-muss-der-dfb-tun-16666658.html> (zuletzt abgerufen am 29.1.2024). Das Bild von – in Fragen des Antidiskriminierungsrechts – gelegentlich indisponierten Rechtsorganen und Kommissionen des DFB ergänzte am 15.8.2019 die Erklärung der DFB-Ethik-Kommission im *Fall Clemens Tönnies*: DFB, Fall Clemens Tönnies: Erklärung der unabhängigen Ethik-Kommission, <https://www.dfb.de/news/detail/fall-clemens-toennies-erklaerung-der-unabhaengigen-ethik-kommission-206724/> (zuletzt abgerufen am 29.1.2024).

44 *Vester*, Antisemitismus – (k)ein Thema für die Sportgerichtsbarkeit?!, in: Zentralrat der Juden in Deutschland, Die (Un-)Sichtbarkeit von Antisemitismus im Fußball, 2023, S. 91 f.; ähnlich *Vester/Reif*, SpuRt 2022, 306 (313).

rung<sup>45</sup> bei den Kreissportgerichten zwar die abstrakte Einsicht zu Tage gefördert haben, dass z. B. Rassismus auf das Schärfste abzulehnen sei. Damit geht jedoch nur selten die Kompetenz einher, rassistische Äußerungen als solche zu identifizieren. Mehr noch: Es entsteht in der kleinen Welt des Amateursports auf Kreisebene eine gewisse Subsumtionsscheu, weil das schwerwiegende Etikett des Rassismus nicht ohne Weiteres einem Sportskameraden aufgeklebt werden möchte.<sup>46</sup> Dabei wäre das Gegenteil wünschenswert: Ein offener Diskurs über den Aussagegehalt von (möglicherweise) rassistischen Äußerungen – begrenzt durch die Leitlinien des Verbandszwecks gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 DFB-Satzung und orientiert an der Perspektive der Direktbetroffenen.

### 3. Verbandsstrukturdefizite

Die pyramidale Struktur der Fußballverbände in Deutschland gefährdet mitunter die sportrichterliche Freiheit auf Kreisebene. Für die Erreichung des Verbandszwecks fatal und mit den verbandsrechtlichen Verfahrensregeln nicht vereinbar, sind Weisungen der Verbandssportgerichte der Landesverbände gegenüber untergeordneten Instanzsportgerichten, eine Verweisung gemäß § 29 Abs. 1 WDFV-RuVO nur nach einer informellen Vorab-Prüfung und vorheriger Genehmigung durch das Verbandssportgericht des Landesverbands zu beschließen. § 29 Abs. 1 WDFV-RuVO lautet: „Erachtet sich ein Sportgericht für örtlich oder sachlich unzuständig, verweist es das Verfahren durch Beschluss an das zuständige Gericht. Der Beschluss ist für das Sportgericht, an das die Sache verwiesen worden ist, hinsichtlich der Zuständigkeit bindend.“ Deutlicher kann eine Verbandsrechtsnorm nicht zum Ausdruck bringen, dass auch ein Kreissportgericht – i. V. m. der Zuständigkeitsnorm § 25 Abs. 2 lit. m WDFV-RuVO – dazu befugt ist, Diskriminierungssachverhalte zu identifizieren und per Beschluss an das Verbandssportgericht des Landesverbands zu verweisen. Folglich obliegt den Kreissportgerichten – zumindest erstinstanzlich – die eigenverantwortliche Entscheidung über die Frage, ob ein Tatbestand diskriminierenden Charakter hat oder nicht. Der verbandsrechtliche Garantie sportrichterlicher Freiheit steht praktisch oftmals die Sorge – im Beispiel des FVN – vor Konsequenzen „aus Duisburg“<sup>47</sup> entgegen.

Dass es sich bei dem geschilderten Vorgehen des Verbandssportgerichts eines Landesverbands nicht um einen Einzelfall handelt, sondern vielmehr um das Symptom eines strukturellen Problems, legt der Jahresbericht der MeDiF-NRW nahe. In Bezug auf einen Austausch mit Fußballverbänden über ihre Antidiskri-

minierungsarbeit werden „Platzhirschattitüden und Etablierte-und-Außenseiter-Konfigurationen“<sup>48</sup> beschrieben.

## IV. Impulse für das Verbandsstrafrecht

Der DFB sowie seine Regional- und Landesverbände haben die satzungsgemäße Selbstverpflichtung zur „Verhinderung und Beseitigung von Diskriminierung“ (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 lit. d Hs. 1 DFB-Satzung) auch durch die Ausgestaltung ihres Verbandsstrafrechts anzustreben. Neben einer Rechtssetzung, die antidiskriminierend wirkt, muss auch die Rechtsanwendung durch die Sportgerichtsbarkeit auf die Erreichung der Selbstverpflichtung gerichtet sein. Im Folgenden werden drei Impulse für das Verbandsstrafrecht skizziert, die auf ein effektiveres Entstehen der Fußballverbände für einen diskriminierungsfreien Sozialraum des Sports abzielen.

### 1. Zuständigkeitsregeln im Amateurbereich

Im Amateurbereich nehmen die Zuständigkeitsregelungen für Diskriminierungssachverhalte eine Schlüsselrolle ein. Im WDFV bestimmt § 25 Abs. 2 lit. m WDFV-RuVO, dass erstinstanzlich nicht – wie üblich – das jeweilige Kreissportgericht, sondern das Verbandssportgericht des Landesverbands zuständig ist. Telos der Norm ist unter anderem die Sicherstellung einer adäquaten sportrechtlichen Beurteilung von Diskriminierungssachverhalten. Der Ordnungsgeber geht davon aus, dass im Verbandssportgericht des Landesverbands mehr Kompetenz zur Beurteilung von Diskriminierungssachverhalten angesiedelt ist als auf Ebene des Kreissportgerichts. Problematisch ist, dass das Verfahren praktisch in der Regel auf Antrag der Staffelleiter (§ 30 Abs. 4 Satz 2 Var. 3 WDFV-RuVO) zunächst bei dem örtlich zuständigen Kreissportgericht eröffnet wird, das gemäß § 29 Abs. 1 WDFV-RuVO ausdrücklich an das Verbandssportgericht des Landesverbands verweisen muss. Aufgrund der geschilderten Auslegungs-, Subsumtions- und Strukturdefizite unterbleibt der Verweisungsbeschluss gemäß § 29 Abs. 1 WDFV-RuVO nicht selten. Die Kreissportgerichte subsumieren dann ein klassisches unsportliches Verhalten, urteilen in der Sache und die Verfahrensbeteiligten sind auf ihre Rechtsmittel gemäß §§ 49 ff. WDFV-RuVO verwiesen, um eine Überprüfung durch das örtlich zuständige Bezirkssportgericht zu erreichen (§ 24 Abs. 3 WDFV-RuVO). Sofern – wie im Regelfall gemäß § 49 Abs. 2 WDFV-RuVO – das Rechtsmittel der Revision gegen das Urteil des Berufungsorgans nicht zugelassen ist, erstarken die zuständigkeitswidrigen Urteile der Kreissportgerichte praktisch oftmals in Rechtskraft, ohne dass das Verbandssportgericht des Landesverbands mit dem Fall befasst war.

Damit künftig stets dasjenige Sportgericht eines Landesverbands mit Diskriminierungssachverhalten betraut wird, das – nach der Idee des Ordnungsgebers – die größte Kompetenz hierfür besitzt, müssen die Zuständigkeitsregeln modifiziert werden. Zugunsten der Direktbetroffenen von etwaig diskriminierenden Verhaltensweisen muss ein Recht der Rüge der Un-

45 Der DFB sowie seine Landes- und Regionalverbände sind sehr bemüht, ihre Selbstverpflichtung zur Verhinderung und Beseitigung von Diskriminierung (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 lit. d Hs. 1 DFB-Satzung) durch sportverbandliche Maßnahmen mit Leben zu füllen. Das Integrationskonzept des DFB aus dem Jahr 2019 zeichnet die Konturen eines modernen Fußballverbands, der Teilhabe, Zugehörigkeit und Vielfalt fördert. Konkret hat der DFB etwa in allen 21 Landesverbänden eine Anlaufstelle für Gewalt- und Diskriminierungsvorfälle eingerichtet. Hervorzuheben ist ferner das Projekt *Fußball Verein(t) Gegen Rassismus*: An vier Standorten in Deutschland bauen Pilot-Landesverbände zusammen mit jeweils einem Klub der 3. Liga und dem DFB auf regionaler sowie kommunaler Ebene die Antidiskriminierungs-Netzwerke aus. Auf diese Weise soll die Präventions- und Bildungsarbeit gebündelt und forciert werden.

46 Zu beobachten ist ein Othring-Effekt zweiter Ordnung: „Rassistisch, das sind die anderen.“

47 Gemäß § 1 Abs. 2 FVN-Satzung ist der Sitz des FVN in Duisburg.

48 MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022, S. 58.

zuständigkeit des Kreissportgerichts ausdrücklich normiert werden. Dieses Rügerecht könnte der Ordnungsgeber z. B. in § 31 WDFV-RuVO ergänzen. Zusätzlich sollte der Ordnungsgeber in § 30 Abs. 4 Satz 2 Var. 1 WDFV-RuVO klarstellen, dass Vereine mit „berechtig[te] Interesse“ einen „Antrag auf Einleitung eines Verfahrens vor den Rechtsorganen“ auch unmittelbar an das Verbandssportgericht des Landesverbands richten können. Direktbetroffene dürfen künftig nicht mehr darauf hoffen müssen, dass eine Diskriminierung vom Kreissportgericht als solche erkannt wird und ansonsten auf die klassischen Rechtsmittel verwiesen sein. Ferner sollten die Zuständigkeitsregeln der Sportgerichte berücksichtigen, dass für die Sanktionierung von Diskriminierungen im Amateurfußball Fachwissen über die Spielregeln zwar nicht hinderlich, aber weitaus weniger als Expertise im Antidiskriminierungsrecht erforderlich ist. Denkbar wäre, dass bei den Verbandssportgerichten der Landesverbände jeweils eine Kammer geschaffen wird, die auf die Sanktionierung von Diskriminierungssachverhalten spezialisiert ist.

## 2. Auflagen als Sanktionen

Ebenso wie die Rechtsorgane des DFB verhängen die Sportgerichte auf Landes-, Bezirks- und Kreisebene Sportverbandsstrafen, die dem Regelunterworfenen einen Malus auferlegen<sup>49</sup>. Sportverbandsstrafen ähneln den staatlichen Kriminalstrafen nicht nur terminologisch, sondern auch hinsichtlich ihrer Wirkung und Zielrichtung: Ihnen wohnt ein ethisches Unwerturteil inne und sie dienen sowohl der Spezial- als auch der Generalprävention sowie der Sühne unerwünschten Verhaltens.<sup>50</sup> Sportverbandsstrafen wirken – zumindest auch – repressiv. Klassische Vergeltung i. S. d. Strafzwecktheorien wird etwa erreicht, wenn ein Spieler seinen Gegner derartig verletzt, dass dieser sechs Wochen aus gesundheitlichen Gründen nicht am Spielbetrieb teilnehmen kann und er für ebendiese Zeit mit einer Sperrstrafe (§ 44 Nr. 2 lit. f DFB-Satzung) belegt wird.<sup>51</sup> Neben der Sperrstrafe ist die Geldstrafe (§ 44 Nr. 2 lit. c DFB-Satzung) das häufigste sportgerichtliche Mittel der Wahl, verbandsrechtswidriges Verhalten zu sanktionieren. Hierbei ist für Diskriminierungssachverhalte der gemäß § 9 Nr. 2 DFB-RuVO erhöhte Strafrahmen zu beachten.

Neben den praktisch relevantesten Sanktionen der Geld- und der Sperrstrafe fristet § 44 Nr. 5 DFB-Satzung bedauerlicherweise ein Schattendasein. Die Norm lautet: „Auflagen gegen Vereine bzw. Kapitalgesellschaften und erzieherische Maßnahmen gegen natürliche Personen (z. B. Auflagen und Bußen) sind zulässig.“ In den Urteilen von Instanzsportgerichten<sup>52</sup> kommt die Auflage als Sanktion allenfalls zum Tragen, wenn einem Täter z. B. nach einem unsportlichen

Verhalten gegenüber einem Schiedsrichter die Teilnahme an einer Schiedsrichterausbildung auferlegt wird.<sup>53</sup> Auflagen gemäß § 44 Nr. 5 DFB-Satzung besitzen jedoch großes Potenzial für eine effektivere Bekämpfung von Diskriminierungen und folglich für die Erfüllung der Selbstverpflichtung gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 lit. d Hs. 1 DFB-Satzung. Im Fall von Diskriminierungsvorfällen sollten die Sportgerichte künftig vermehrt Auflagen als Sanktionen verhängen. Die Landesverbände sollten zentral in ihrer Geschäftsstelle regelmäßig Schulungen veranstalten, in denen adressatengerecht über Diskriminierung und ihre Folgen aufgeklärt wird. Differenziert nach dem individuell in Rede stehenden Diskriminierungsvorfall könnten für neun Erscheinungsformen von Diskriminierungen spezifische Schulungen angesetzt werden. Pro Quartal würden etwa jeweils ein bis zwei Schulungen zu Rassismus, Sexismus, Antisemitismus, Ableismus, Klassismus, Abwertung von Asylbewerbern, Antiziganismus, Islamfeindlichkeit und Queerfeindlichkeit stattfinden.<sup>54</sup> Im Fall von Diskriminierungssachverhalten könnten die Sportgerichte dem Täter – neben der üblichen Geld- oder Sperrstrafe – zusätzlich die Teilnahme an der einschlägigen Schulung auferlegen.

Bei der Konzeption der Schulungen müssten die Landesverbände das Rad nicht neu erfinden, sondern könnten auf die in den Verbänden sowie verbandsnah vorhandene Expertise zurückgreifen. Bei rassistischen Beleidigungen könnte etwa auf das Knowhow der Plattform *SprachKick*<sup>55</sup> zurückgegriffen werden. *SprachKick* ist ein gemeinsames Projekt des DFB, der *Aktion Mensch* und der Fachberatungsstelle *KickIn!*. Die Plattform bündelt Informationen darüber, wie Verbände, Vereine, Fans und Medienvertreter respektvoll und frei von Diskriminierung sprechen und schreiben können. Als Anknüpfungspunkt für die beschriebenen Schulungen bieten sich insbesondere die konkreten Formulierungshilfen der Plattform an. Instrukтив sind etwa die Gegenüberstellungen von Diskriminierungen (z. B. „Der dribbelt wie ein Schwarzer“) und Beleidigungen (z. B. „Der dribbelt wie ein Alman“).<sup>56</sup>

Eine Sanktionierung mit der Auflage der Teilnahme an einer der skizzierten Schulungen hat gegenüber Geld- und Sperrstrafen insbesondere folgende zwei Vorteile: Erstens erleichtern die geschilderten Auflagen das Erkennen des Unrechts durch die Täter. Der erhöhte Strafrahmen gemäß § 9 Nr. 2 DFB-RuVO trägt hierzu gegenwärtig nur bedingt bei.<sup>57</sup> Zweitens geht die Vorladung zur Geschäftsstelle aufgrund des pyramidalen, strikt hierarchisch organisierten Sportverbandwesens in Deutschland regelmäßig mit einer besonders wirksamen Spezialprävention einher. Wenn in Amateurklubs – z. B. im Landesverband Fußball

49 *Orth*, in: Cherkeh/Momsen/Orth, SportstrafR-HdB 2021, Kap. 2 Rn. 86.

50 *Ebert*, Pönale Elemente im deutschen Privatrecht, 2004, S. 290; *Meyer-Cording*, Die Vereinsstrafe, S. 70 f.; *Orth*, in: Cherkeh/Momsen/Orth, SportstrafR-HdB 2021, Kap. 2, Rn. 86 ff., 96 ff.

51 Beispiel nach *Orth*, in: Cherkeh/Momsen/Orth, SportstrafR-HdB 2021, Kap. 2 Rn. 90.

52 Die Instanzsportgerichte würden freilich nicht § 44 Nr. 5 DFB-Satzung anwenden, sondern die entsprechende Norm in der Rechts- und Verfahrensordnung des jeweiligen Regional-/Landesverbands des DFB. Diese Parallelnormen werden praktisch jedoch ähnlich selten angewendet wie § 44 Nr. 5 DFB-Satzung.

53 *Osnabrügge*, Anti-Diskriminierung im Fußball, 2017, S. 16.

54 Die Differenzierung dieser neun Erscheinungsformen von Diskriminierungen ist angelehnt an die strukturelle und analytische Aufschlüsselung in MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022. Selbstverständlich existieren neben den genannten noch viele weitere sowie hybride Erscheinungsformen von Diskriminierungen, die es ebenso in Schulungen zu adressieren gilt.

55 Die Online-Plattform ist einsehbar unter <https://sprachkick.de/> (zuletzt abgerufen am 29.1.2024).

56 SprachKick, Diskriminierung und Sprache, <https://sprachkick.de/diskriminierung-und-sprache/> (zuletzt abgerufen am 29.1.2024). Instrukтив ferner *Nolte*, Diskriminierungsverbote im Fußball, 2016, passim.

57 Mit Blick auf die entsprechenden Regelungen im Recht der Landesverbände des DFB wird zurecht auf ein z. T. „utopisch hohe[s] Strafmaß“ hingewiesen (*Vester/Reif*, SpuRt 2022, 306 (311)).

und Leichtathletik-Verband Westfalen e. V. (FLVW) – die Rede von Konsequenzen „aus Kamen“<sup>58</sup> ist oder ein Vereinsfunktionär – etwa im FVN – „nach Duisburg“ muss, entsteht nicht selten ein erheblicher Konformitätsdruck. Mit Geld- und Sperrstrafen gemein hat die Auflage einen grundsätzlichen Vorteil von Sportverbandsstrafen gegenüber staatlichen Kriminalstrafen: Die Sanktionierung erfolgt in der Regel schneller.<sup>59</sup>

Das Verbandsrecht des DFB ermöglicht *de lege lata* bereits im Fall von Diskriminierungssachverhalten stets auch mit Auflagen zu sanktionieren. Wünschenswert wäre eine Ergänzung des § 9 DFB-RuVO um einen Verweis auf § 44 Nr. 5 DFB-Satzung. Der Verweis sollte festschreiben, dass in Diskriminierungsfällen grundsätzlich die beschriebenen Auflagen zu verhängen sind.<sup>60</sup>

### 3. Laienrichter im Amateurbereich

#### a) Ausbildung

Das Sportgerichtssystem des DFB sowie seiner Regional- und Landesverbände basiert wesentlich auf ehrenamtlichem Engagement Einzelner, die nur selten über eine juristische Ausbildung verfügen.<sup>61</sup> Die Sportgerichte auf Kreisebene sind oftmals mit (ehemaligen) Schiedsrichtern besetzt, die mit den Spielregeln der Verbände sehr gut vertraut sind. Für die meisten zu beurteilenden Sachverhalte handelt es sich dabei um adäquates Fachwissen. Wenn der DFB allerdings seiner Selbstverpflichtung gerecht werden und konsequent für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft eintreten möchte, muss er seine Sportrichter auch für die Anwendung des Antidiskriminierungsrechts ausbilden. Es bedarf einer „breit aufgestellte[n] und didaktisch durchdachte[n] Bildungs- und Qualifizierungsoffensive“<sup>62</sup>. Bei deren Konzeption und Umsetzung gilt es, die Erfahrungswerte von Direktbetroffenen maßgeblich einzubeziehen.<sup>63</sup> Begegnungsorientierte Formate können einen vorurteilsfreien Denk- und Interaktionsraum eröffnen, in dem kritische Selbstreflexion über diskriminierende Grenzüberschreitungen möglich wird.<sup>64</sup>

Wenn die Sportrichter auf Kreisebene im Antidiskriminierungsrecht ausgebildet werden, ist überdies fraglich, wie legitim die Zuständigkeitsregel gemäß § 25 Abs. 2 lit. m WDFV-RuVO noch ist. Sie basiert auf der Überzeugung, dass Diskriminierungssachverhalte gravierende Verbandsrechtsverstöße sind, für deren angemessene Sanktionierung besondere Expertise erforderlich ist. Jedenfalls wenn die Sportrichter auf Kreisebene hinreichend ausgebildet werden, handelt es

sich bei dem Verbandssportgericht des Landesverbands aber nicht länger um das fachkundigere Rechtsorgan. Ferner ist die verbandspolitische Botschaft der Zuständigkeitsregel in § 25 Abs. 2 lit. m WDFV-RuVO zu bedenken. Da diese Norm im Katalog der erstinstanzlichen Zuweisungen wegen ihres materiellrechtlichen Anknüpfungspunkts Ausnahmecharakter hat, könnte sie im Einzelfall diffusen Überzeugungen Vorschub leisten, in Diskriminierungsfragen würden – ebenso vorgeblich wie in Fragen der Klima- und Genderpolitik – illegitime Entscheidungen „von oben“ oktroyiert. Letztgenannte Szenarien müssen für einen Ordnungsgeber jedoch freilich nicht handlungsleitend sein.

#### b) Diversität

Es ist sozialwissenschaftlich hinreichend erforscht, dass Sportvereine mit Blick auf Bildung, Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund ihrer Mitglieder teilweise starker sozialer Selektivität unterliegen.<sup>65</sup> Dass bestimmte Gruppen in Sportvereinen unterrepräsentiert sind, ist nicht zuletzt auf unzureichende Willkommenskultur und erlebte Diskriminierungen in Sportvereinen zurückzuführen.<sup>66</sup> Diese Erkenntnisse sind auf die Zusammensetzung der Sportgerichte zu übertragen. Mehr noch: Eine gleichberechtigte Teilhabe aller Sportverbandsangehörigen ist erst recht in demjenigen Gremium notwendig, das darüber befindet, ob im Einzelfall rassistisch diskriminiert wird oder nicht. Die Teilhabe von dezidiert Menschen mit Diskriminierungserfahrung erleichtert den für eine treffende Subsumtion und Strafzumessung erforderlichen Perspektivwechsel. Verbandspolitisch ist die Gewinnung von ehrenamtlichen Sportrichtern im Amateurbereich keine leichte Aufgabe. Die Nachwuchsfragen sind dokumentiert durch – zumindest faktische – Zusammenlegungen von Kreissport- und Kreisjugendsportgerichten in einzelnen Kreisen des WDFV. Diesen Herausforderungen zum Trotz muss eine diversere personelle Zusammensetzung der Sportgerichte auf der Agenda der Verbände weit oben stehen. Der DFB geht hier mit gutem Beispiel voran: Das *DFB-Leadership-Programm fußball+* richtet sich explizit an Menschen mit Migrationsgeschichte und bildet sie für eine ehrenamtliche Tätigkeit in Sportverbänden aus.

### V. Fazit: Viel Pathos, zu wenig Substanz

§ 2 Abs. 2 Satz 1 DFB-Satzung kommt nicht ohne Pathos daher: Zur „Achtung aller international anerkannten Menschenrechte“ bekennt sich der DFB. Dieser staatstragende Duktus ist berechtigt: Als größter nationaler Sportfachverband der Welt besitzt der DFB eine enorme soziale und wirtschaftliche Macht. Diese herausgehobene Stellung geht mit der Verantwortung einher, aktiv für die Werte des Verbands einzutreten. Das Entstehen für Gleichberechtigung und gegen Diskriminierung ist im Tagesgeschäft eines Sportverbands oft mehr Politikum als Rechtsfrage.

58 Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 4 WLFV-Satzung ist der Sitz des WLFV in Kamen/Westfalen.

59 § 34 Abs. 2 WDFV-RuVO bestimmt etwa: „Im schriftlichen Verfahren soll eine die Instanz abschließende Entscheidung spätestens zwei Wochen nach Einleitung des Verfahrens ergangen sein.“

60 Entsprechendes gilt für das Verbandsrecht der Regional- und Landesverbände. In § 12 Abs. 3 Satz 2 WDFV-RuVO kommen diese Überlegungen auf Regionalverbandsebene erfreulicherweise schon im Ansatz zum Ausdruck. Die Norm lautet: „Das Rechtsorgan soll die Verhängung von Auflagen, die geeignet sind, auf die Haltung des Schuldigen Einfluss zu nehmen, in besonderer Weise in Erwägung ziehen.“ Zum Teil wird überdies vorgeschlagen, Tätern die Möglichkeit der Reduzierung klassischer Sperr- oder Geldstrafen zu geben, „wenn sie Auflagen erfüllen, die thematisch mit der Aufarbeitung ihrer Handlung in Verbindung stehen“ (Vester/Reif, SpuRt 2022, 306 (314)).

61 Osnabrügge, Anti-Diskriminierung im Fußball, 2017, S. 16.

62 MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022, S. 58.

63 MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022, S. 58.

64 MeDiF-NRW, Jahresbericht 2022, S. 58.

65 Z. B. Mutz, Sport als Sprungbrett in die Gesellschaft? Sportengagements von Jugendlichen mit Migrationshintergrund und ihre Wirkung, 2. Aufl. 2018, passim.

66 Seiberth/Thiel, Fremd im Sport? Barrieren der Integration von Menschen mit Migration in Sportorganisationen, in: Jöhler et al., Europa und seine Fremden, 2007, S. 197 ff.; Zender, Sportengagements türkisch-muslimischer Migrantinnen, 2018, passim.



Dennoch hat der DFB die Verantwortung – und qua § 2 Abs. 2 Satz 2 DFB-Satzung auch die Pflicht – Rassismus im Amateursport bestmöglich durch die Ausgestaltung und Anwendung seines Verbandsrechts zu bekämpfen.

Das Fundament für eine verbandsrechtliche Sanktionierung von rassistischen Verhaltensweisen haben sowohl der DFB als auch seine Regional- und Landesverbände in ihren Satzungen und Ordnungen geschaffen. Nun gilt es im Einzelnen mit Blick auf die Herausforderungen der sportgerichtlichen Praxis nachzujustieren. Erstens muss die Zuständigkeit eines kompetenten Sportgerichts durch ergänzende Verfah-

rensregeln sichergestellt werden. Zweitens haben die Sportgerichte bei der Sanktionierung rassistischer Verhaltensweisen zusätzlich Auflagen zu verhängen. Drittens sind die Laiengerichte im Amateursport besser auszubilden und diverser aufzustellen.

Diese Impulse würden Rassismus im DFB und seinen Regional- und Landesverbänden freilich nicht gänzlich verhindern oder beseitigen. Welchen Beitrag der DFB für Antirassismus in der Gesellschaft leisten kann, ist gewiss nicht nur eine Frage der Rechtssetzung. Mehr noch ist es eine Frage von Haltung und Engagement all derer, die sich dem Sozialraum Sport zugehörig fühlen – es kommt auch auf Sie an.

## Der Fall El Ghazi vs. FSV Mainz 05 – Wenn sich Meinungsfreiheit und Clubinteressen gegenüberstehen

Von Rechtsanwalt Dr. Fabian Brugger und Assessor Alexander Hans, Stuttgart\*

*Im Einklang mit der stetig fortschreitenden Professionalität im Spitzensport, steigen auch die Anforderungen an die Person eines Profisportlers. Fußballspieler werden schon in jungem Alter in vorgefertigte Systeme eingegliedert, deren einziges Ziel die Ausbildung und Formung von Muster-Profifußballern ist. Dabei gehört zur heute verstandenen Professionalität längst nicht mehr nur der sportliche Bereich. Auch neben dem Platz gilt es sich fehlerfrei zu verhalten und insbesondere bei öffentlichen Äußerungen auf Clubinteressen Rücksicht zu nehmen. Hinter diesen in Nachwuchsleistungszentren aufwachsenden Musterprofis stehen jedoch verschiedene Charaktere und vor allem Menschen, die nicht fehlerfrei sind. Während sich die Fehler im beruflichen Alltag bei der Ausübung ihrer sportlichen Leistungen mit dem bloßen Auge erkennen lassen, sind Meinungsäußerungen des Spielers im privaten Bereich rechtlich deutlich schwieriger zu fassen. Immer wieder ist das außerberufliche Auftreten von Profifußballern Anlass für Schlagzeilen und einen öffentlichen Diskurs. Bei den Clubs als Arbeitgebern stellt sich bei einem solchen Fehlverhalten die Frage nach den in Betracht kommenden und rechtlich zulässigen Sanktionen. Nachdem die Fälle von Daniel Frahn (damals Chemnitzer FC) und Marius Gersbeck (Hertha BSC) schon etwas länger zurückliegen, soll im vorliegenden Beitrag der Fall von Anwar El Ghazi (zuletzt FSV Mainz 05) untersucht werden. Hierzu werden zunächst unter Zugrundlegung des Muster-Lizenzspielervertrages<sup>1</sup> der DFL Deutsche Fußball Liga GmbH<sup>2</sup> (im folgenden „DFL“) die arbeitsrechtlichen Grundlagen dargestellt (I.), um auf dieser Basis den Fall El Ghazi einer rechtlichen Prüfung zu unterwerfen (II.).*

*The article examines the legal intricacies and implications of “Meinungsfreiheit” (freedom of speech) when it conflicts with a football club’s interests, focusing on the case of Anwar El Ghazi against FSV Mainz 05. It outlines the employment law foundations for professional football, highlighting that while athletes are generally governed by the German Civil Code’s employment provisions, their contracts often include specific clauses related to public behavior and image maintenance due to the clubs’ commercial interests.*

*Specifically, the article delves into the “Muster-Lizenzspielervertrag” (standard licensed player contract) endorsed by the DFL (Deutsche Fußball Liga), which mandates players to uphold the club’s reputation and avoid extremist or discriminatory statements. El Ghazi violated these provisions through his Instagram posts that supported Palestine in a manner deemed anti-Israel and thus harmful to the club’s public image.*

*The legal repercussions for El Ghazi include a club-administered suspension, and eventually, an extraordinary termination of his contract, which is critically analyzed in the article. The termination raises issues regarding the balance between a club’s right to protect its image and a player’s right to free speech, especially given the additional complications of potential criminal implications of El Ghazi’s statements under German law.*

*The piece also explores the possible sanctions available to football clubs in cases of breach, including fines, exclusion from club events, or relegation to a lower team. Ultimately, the article underscores the nuanced balance required in weighing a club’s commercial interests against individual rights within the context of professional sports, noting that the ongoing legal proceedings will further elucidate the application of these legal principles.*

\* Verf. Brugger ist Fachanwalt für Sportrecht, Verf. Hans ist Assessor und war im Rahmen des Referendariats in Stationen u. a. bei der DFL Deutschen Fußball Liga GmbH.

1 Verwendung aufgrund freundlicher Genehmigung der DFL Deutschen Fußball Liga GmbH; ältere Fassung abgedruckt in Fritzweiler/Pfister/Summerer SportR-HdB als Anhang 2.

2 Die DFL Deutsche Fußball Liga GmbH führt das operative Geschäft des Ligaverbands der 36 Clubs der Bundesliga und 2. Bundesliga (DFL Deutsche Fußball Liga e. V.).

### I. Grundlagen

#### 1. Arbeitsrechtliche Einordnung des Profifußballs

Professionelle Fußballspieler sind typischerweise Arbeitnehmer ihres Vereins (oder der ausgegliederten