

## Rechtsgutachten zum Thema

### „Menschenrechtliche Rahmenbedingungen des Ausschlusses russischer und belarussischer Athlet\*innen von internationalen Sportwettkämpfen“

#### im Auftrag des Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB)

von Prof. Dr. Dr. Patricia Wiater\*

## A. Anlass und Gegenstand des Gutachtens

### I. Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und die Reaktionen von IOC und internationalen Sportverbänden

Am 24. Februar 2022 begann der völkerrechtlich geächtete Angriffskrieg, den Russland seitdem mit größter Brutalität gegen die Ukraine führt. Die damit verbundene Verletzung der territorialen Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine<sup>1</sup> zog verschiedene politische Sanktionsmaßnahmen nach sich.<sup>2</sup>

Bereits kurz nach Beginn des Angriffskriegs stellte u.a. der Rat der Europäischen Union die Unterstützerrolle von Belarus fest. So erleichtere Belarus die russische Militärangression gegen die Ukraine dadurch, dass es Russland erlaube, ballistische Raketen vom belarussischen Hoheitsgebiet aus abzufeuern, den Transport von russischem Militärpersonal und schweren Waffen, Panzern und Militärtransportern ermögliche, russischen Militärflugzeugen erlaube, über den belarussischen Luftraum in die Ukraine zu fliegen, Betankungsstellen bereitstelle und russische Waffen und militärische Ausrüstung in Belarus lagere.<sup>3</sup> Am 27. Februar 2023 beschloss der Rat der Europäischen Union, die restriktiven Maßnahmen im Zusammenhang mit der internen Repression in Belarus und der Unterstützung des Regimes für den Krieg gegen die Ukraine

---

\* Die Verfasserin ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Menschenrechte an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Mitglied des Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg (CHREN). Die zitierten Internetquellen wurden zuletzt am 3.3.2023 aufgerufen.

<sup>1</sup> Vgl. *UN-Generalversammlung*, Resolution ES-11/1 „Agression against Ukraine“, 2.3.2022, UN Doc. A/RES/ES-11/1.

<sup>2</sup> Überblickartig zu den von der Europäischen Union verhängten Sanktionen <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/#sanctions>.

<sup>3</sup> *Rat der Europäischen Union*, Pressemitteilung vom 2.3.2022, online abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/03/02/belarus-role-in-the-russian-military-aggression-of-ukraine-council-imposes-sanctions-on-additional-22-individuals-and-further-restrictions-on-trade/>.

um ein weiteres Jahr zu verlängern.<sup>4</sup> Grund hierfür war u.a. die andauernde „Beteiligung“ des Landes am Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine. Über eine Kriegsbeteiligung von Belarus in Form einer Entsendung eigener militärischer Truppen wurde indes nach Kenntnis der Verfasserin bislang nicht berichtet.<sup>5</sup>

Die Aggression Russlands hatte zur Folge, dass das IOC-Exekutivkomitee („IOC EB“) am 28. Februar 2022 eine Resolution mit folgendem – für das vorliegende Rechtsgutachten relevanten – Inhalt beschloss:

„1. In order to protect the integrity of global sports competitions and for the safety of all the participants, the IOC EB recommends that International Sports Federations and sports event organisers not invite or allow the participation of Russian and Belarusian athletes and officials in international competitions.

2. Wherever this is not possible on short notice for organisational or legal reasons, the IOC EB strongly urges International Sports Federations and organisers of sports events worldwide to do everything in their power to ensure that no athlete or sports official from Russia or Belarus be allowed to take part under the name of Russia or Belarus. Russian or Belarusian nationals, be it as individuals or teams, should be accepted only as neutral athletes or neutral teams. No national symbols, colours, flags or anthems should be displayed.

(...)

3. The IOC EB maintains its urgent recommendation not to organise any sports event in Russia or Belarus, issued on 25 February 2022. (...)<sup>6</sup>

Das IOC-Exekutivkomitee führte als Begründung für seine Empfehlung an, die olympische Bewegung sei sich einig in ihrer Mission, durch den Sport zum Frieden beizutragen und die Welt im friedlichen Wettbewerb jenseits aller politischen Streitigkeiten zu vereinen. Der Fairness-Gedanke der olympischen Bewegung sehe dabei im Grundsatz vor, Athlet\*innen nicht für die Entscheidungen ihrer Regierung zu „bestrafen“, wenn sie nicht aktiv an diesen teilnahmen. Das Komitee setze sich insofern für faire Wettkämpfe für alle ohne jegliche Diskriminierung ein. Der aktuelle Krieg in der Ukraine bringe die olympische Bewegung jedoch in ein Dilemma.

---

<sup>4</sup> Beschluss (GASP) 2023/421 des Rates vom 24. Februar 2023 zur Änderung des Beschlusses 2012/642/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Belarus und der Beteiligung von Belarus an der Aggression Russlands gegen die Ukraine, ABl. L 61 vom 27.2.2023, S. 41–57.

<sup>5</sup> Vgl. etwa *Laack*, Greift Belarus stärker in den Krieg ein?, tagesschau.de, 11.1.2023, online abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/belarus-ukraine-krieg-101.html>.

<sup>6</sup> IOC, IOC EB recommends no participation of Russian and Belarusian athletes and officials, Pressemitteilung vom 28.2.2022 <https://olympics.com/ioc/news/ioc-eb-recommends-no-participation-of-russian-and-belarusian-athletes-and-officials>.

Während Athlet\*innen aus Russland und Belarus weiterhin an Sportveranstaltungen teilnehmen könnten, seien viele Athlet\*innen aus der Ukraine aufgrund des Angriffs auf ihr Land daran gehindert.<sup>7</sup>

Im Fokus des Rechtsgutachtens steht die Empfehlung des IOC-Exekutivkomitees, russische und belarussische Athlet\*innen von der Teilnahme an internationalen Sportwettkämpfen auszuschließen.

Dieser Empfehlung folgten mindestens 39 internationale Sportverbände und verhängten ein Verbot oder eine Teilsperre für russische und belarussische Athlet\*innen, darunter der Internationaler Radsportverband, der Welt-Curlingverband, der Internationale Handballverband und der Internationale Turnverband.<sup>8</sup> Das Internationale Paralympische Komitee (IPC) hatte ursprünglich beschlossen, russische und belarussische Paralympioniken als neutrale Athlet\*innen an den Paralympischen Winterspielen 2022 in Peking teilnehmen zu lassen. Boykottdrohungen anderer Nationen und eskalierende Spannungen im Athletendorf in Peking veranlassten das IPC, russische und belarussischen Athlet\*innen von den Paralympischen Spielen auszuschließen. Der Internationale Judo-Verband (IJF) dagegen entschied, russischen Sportler\*innen die Möglichkeit zu geben, an seinen Veranstaltungen unter der Flagge, dem Logo und der Hymne der IJF teilzunehmen.

## **II. Unklarheit über genauere Konturen menschenrechtlicher Rahmenbedingungen des Ausschlusses – Gegenstand des Rechtsgutachtens**

Mit Schreiben vom 22. September 2022 wandten sich die UN-Sonderberichterstatterin für kulturelle Rechte, Alexandra Xanthaki, und die damalige UN-Sonderberichterstatterin für zeitgenössische Formen von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz, E. Tendayi Achiume, an den Präsidenten des IOC, Thomas Bach.<sup>9</sup> In diesem Schreiben formulierten die Sonderberichterstatterinnen ihre Sorge, dass russische und belarussische Athlet\*innen infolge der IOC-Empfehlungen diskriminiert würden:

---

<sup>7</sup> Vgl. ebenda. Übersetzung der Verfasserin.

<sup>8</sup> Die folgende Übersicht an Reaktionen ist die von der Verfasserin paraphrasierte deutsche Übersetzung von Heerdt/Battaglia, Reactions of International Sport Organisations to the Russian Invasion of Ukraine: An Overview, Asser International Sports Law Blog, 1.4.2022, online abrufbar unter <https://www.asser.nl/Sports-Law/Blog/post/reactions-of-international-sport-organisations-to-the-russian-invasion-of-ukraine-an-overview-by-daniela-heerdt-and-guido-battaglia>.

<sup>9</sup> Gemeinsames Schreiben der UN-Sonderberichterstatterinnen vom 22.9.2022, Az. AL OTH 90/2022, online abrufbar unter <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27552>.

We express serious concern, however, about the recommendation to ban Russian and Belarusian athletes and officials such as judges from international competitions, based solely on their nationality, as a matter of principle. This raises serious issues of non-discrimination. A number of international sports federations immediately followed the recommendation of the Executive Committee. While we acknowledge that the Executive Committee recommended that Russian and Belarusian athletes could be accepted under certain circumstances as neutral athletes or neutral teams, we remain concerned that this only applied in situations where the full restriction of their participation was not possible.

We also appreciate the objective sought by the Executive Committee to protect the integrity of global sports competitions and the safety of all the participants. We remind, however, that although such concerns may be legitimate objectives under international law to justify differential treatment, the least restrictive measures must always be sought and envisaged in the first instance.

In connection with the above alleged facts and concerns, we would like to remind the Executive Committee of the International Olympic Committee that sporting bodies should commit themselves to protecting and respecting internationally recognized human rights. They should meet their responsibilities to protect rights and minimize harms to rights by adopting human rights policies that apply to athletes, judges, events, and competitions (from bidding processes to game time), fans, journalists, and others. They should also commit themselves to reviewing and revising their policies, including eligibility regulations. Sport governing bodies should review, revise and revoke eligibility rules and regulations that have negative effects on Athletes.

Die Sonderberichterstatterinnen legten mit Blick auf die menschenrechtlichen Standards, die Sportverbände zu wahren haben, besonderes Augenmerk auf das Recht auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung, wie es u.a. in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) niedergelegt ist; das vierte und das sechste Grundprinzip der olympischen Bewegung, die besagen, dass die Ausübung des Sports ein Menschenrecht ist, das diskriminierungsfrei zu genießen ist; das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben, wie es in Art. 27 der AEMR und Art. 15 des IPwskR niedergelegt ist, wozu auch die Ausübung von Sport gehöre, sowie das Recht auf Arbeit, wie es Art. 23 der AEMR und Art. 6 des IPwskR gewährleisteten und die jeweils in Verbindung mit den Grundsätzen der Gleichheit und Nichtdiskriminierung zu lesen seien.

Aus Anlass des Schreibens und infolge von Konsultationen, u.a. mit IOC-Mitgliedern, dem globalen Netzwerk von Athletenvertretern, Internationalen Sportverbänden und den Nationalen Olympischen Komitees (NOCs), gab das IOC-Exekutivkomitee am 23. Januar 2023 seine erneuerte Haltung zur Teilnahme russischer und belarussischer Athlet\*innen bekannt.<sup>10</sup> In den für das Rechtsgutachten relevanten Passagen der IOC-Veröffentlichung heißt es:

3. With regard to the individual athletes with Russian or Belarusian passports, the vast majority of the participants in each of the consultation calls expressed the following:

- a. Strong commitment to the unifying mission of the Olympic Movement, requesting and encouraging it to live up to this unifying mission, particularly in these times of division, confrontation and war.
- b. Respect the rights of all athletes to be treated without any discrimination, in accordance with the Olympic Charter. Governments must not decide which athletes can participate in which competition and which athletes cannot.
- c. No athlete should be prevented from competing just because of their passport.
- d. A pathway for athletes' participation in competition under strict conditions should therefore be further explored.
- e. Such strict conditions being:
  - i. athletes would participate in competitions as “neutral athletes” and in no way represent their state or any other organisation in their country, as is already happening in professional leagues, particularly in Europe, the United States and Canada, and in some individual professional sports.
  - ii. only athletes who fully respect the Olympic Charter would participate. This means in particular: first, only those who have not acted against the peace mission of the IOC by actively supporting the war in Ukraine could compete. Second, only athletes who fully comply with the World Anti-Doping Code and all relevant anti-doping rules and regulations

---

<sup>10</sup> IOC, Statement on solidarity with Ukraine, sanctions against Russia and Belarus, and the status of athletes from these countries, Pressemitteilung vom 25.1.2023, online abrufbar unter <https://olympics.com/ioc/news/statement-on-solidarity-with-ukraine-sanctions-against-russia-and-belarus-and-the-status-of-athletes>.

would be eligible. There must be individual checks carried out for all entered athletes.

- f. In the event of any athlete failing to respect the eligibility criteria or failing to respect the strict participation conditions as set out above, the IF and/or the sports event organiser concerned should immediately remove them from the competition, suspend them from further competitions and report the incident to the IOC for its consideration for further measures and sanctions.
- g. Welcomed and appreciated the offer from the Olympic Council of Asia to give these athletes access to Asian competitions.

The vast majority in each of the consultation meetings requested the IOC to continue the exploration of the above-mentioned concept by way of bilateral consultation, with each International Federation being the sole authority for its international competitions.

Als Anlass für seine veränderte Haltung zum Umgang mit russischen und belarussischen Athlet\*innen nannte das IOC-Exekutivkomitee neben dem skizzierten Schreiben der UN-Sonderberichterstatterinnen die Resolution der UN Generalversammlung 77/27 „Sport as an enabler of sustainable development“ vom 1. Dezember 2022,<sup>11</sup> in der der vereinende, dem Frieden dienende Charakter internationaler Sportereignisse, die politische Neutralität der Olympischen Bewegung und die Unabhängigkeit und Autonomie des Sports hervorgehoben werden. Ferner wies das Komitee auf die Situation im Zusammenhang mit der Teilnahme einzelner Athlet\*innen aus dem ehemaligen Jugoslawien an den Olympischen Spielen in Barcelona 1992 hin. Damals habe es – im Gegensatz zur heutigen Situation – Sanktionen der Vereinten Nationen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien gegeben, die alle Mitgliedstaaten aufforderten, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Teilnahme von Personen oder Gruppen, die die Bundesrepublik Jugoslawien vertreten, an Sportveranstaltungen in ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern. Doch selbst unter dieser UN-Sanktionsregelung sei die Teilnahme „unabhängiger Athleten“ an den Olympischen Spielen in Barcelona 1992 gestattet worden.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> *UN-Generalversammlung*, Resolution 77/27 „Sport as an enabler of sustainable development“, 1.12.2022, UN Doc. A/RES/77/27.

<sup>12</sup> Übersetzung der Verfasserin; vgl. die Originalformulierungen in *IOC*, Pressemitteilung vom 25.1.2023 (Fn. 10).

Die Haltung des IOC-Exekutivkomitees, sich unter Bedingungen für eine Zulassung russischer und belarussischer Athlet\*innen auszusprechen, rief auf Seiten von Sport und Politik verschiedenartige und kontroverse Reaktionen hervor.<sup>13</sup>

In der bisherigen öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte steht eine eingehendere Prüfung des Ausschlusses russischer und belarussischer Athlet\*innen am Maßstab internationaler Menschenrechte noch aus. Die UN-Sonderberichterstatterinnen hatten in ihrem Schreiben vom 22. September 2022 auf die Möglichkeit hingewiesen, dass eine Ungleichbehandlung – sofern sie einem legitimen Ziel folgt und verhältnismäßig ist – gerechtfertigt sein könne. Genauere Konturen einer möglichen Rechtfertigung sind bislang unklar. Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist es, diese herauszuarbeiten. Es orientiert sich dabei an den von den UN-Sonderberichterstatterinnen gerügten internationalen Menschenrechten, vorrangig dem Recht auf Nichtdiskriminierung.<sup>14</sup> Das Gutachten entwickelt dadurch einen Prüfungsmaßstab, der dem DOSB, dem IOC und internationalen Sportverbänden, die Ausschlussentscheidungen verantworten, einen Leitfaden an die Hand gibt, unter welchen Umständen der Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen gerechtfertigt sein kann und folglich keinen Verstoß gegen internationale Menschenrechte begründet. Das Gutachten bezieht sich dabei auf die aktuelle Situation des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine als souveränen Staat.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Es wird berichtet, die UN-Sonderberichterstatterinnen hätten das IOC dafür „gelobt, dass es die Zulassung von Athleten aus der Russischen Föderation und Weißrussland zu Sportwettkämpfen als „neutrale“ Teilnehmer in Betracht ziehe“ (vgl. *UNRIC – Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen*, UN-Expertinnen loben das IOC für die mögliche Wiedezulassung russischer und weißrussischer Athleten, Mitteilung vom 2.2.2023, online abrufbar unter <https://unric.org/de/ioc02022023/>). Vgl. überblicksartig etwa zur ablehnenden Haltung des Europäischen Parlaments und zur kritischen Debatte im Rahmen eines virtuellen Sportgipfels mit Regierungsvertretern aus mehr als 30 Nationen *SPIEGEL*, Europaparlament kritisiert IOC, 17.2.2023, online abrufbar unter <https://www.spiegel.de/sport/olympische-spiele-europaparlament-kritisiert-ioc-eine-peinlichkeit-fuer-die-internationale-sportwelt-a-cbfd54ca-f301-41de-8ceb-fcd820786f3a>. Vgl. beispielhaft die kritische Haltung von *Athleten Deutschland e.V.*, Reaktion auf den IOC-Vorstoß zur Wiedereingliederung Russlands in den Weltsport, Pressemitteilung vom 27.1.2023, online abrufbar unter <https://athleten-deutschland.org/reaktion-auf-den-ioc-vorstoss-zur-wiedereingliederung-russlands-in-den-weltsport/>.

<sup>14</sup> Daneben ist ein eigenständiger Verstoß gegen die gerügten Freiheitsrechte (Recht auf Arbeit und Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben) zu prüfen. Da sich der Rechtfertigungsmaßstab dahingehend nicht unterscheidet (hierzu B.II.2.), konzentrieren sich die Ausführungen des Gutachtens auf die gerügte Verletzung von Diskriminierungsverboten.

<sup>15</sup> Das Rechtsgutachten macht insoweit keine Aussagen dazu, ob die aktuelle Situation mit den im Rahmen der Jugoslawienkriege begangenen Gräueltaten und Menschenrechtsverletzungen vergleichbar ist. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass sich der aktuelle Konflikt und seine Behandlung dahingehend unterscheidet, als die vergangenen kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Balkan *innerhalb* eines Vielvölkerstaates stattgefunden haben.

## **B. Menschenrechtliche Anforderungen an den Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen von internationalen Sportwettkämpfen**

### **I. Bindung von Sportverbänden an internationale Menschenrechte**

Sportverbände sind als private Akteure nicht Partei internationaler Menschenrechtsabkommen, sie können daher nicht in internationalen menschenrechtlichen Verfahren wegen etwaiger Menschenrechtsverletzungen unmittelbar zur Rechenschaft gezogen werden. Aufgrund von nach außen kommunizierten Selbstverpflichtungen und ihrer staatsähnlichen Regelungsgewalt und Organisationsstruktur müssen sie ihre Maßnahmen nichtsdestotrotz am Maßstab internationaler Menschenrechte messen lassen.

Als private Vereine können sich Sportverbände nicht an internationalen Menschenrechtskonventionen als völkerrechtliche Vertragsparteien beteiligen und sich diesen unterwerfen.<sup>16</sup> Dies ist nach wie vor Staaten in ihrer Eigenschaft als klassische Völkerrechtssubjekte vorbehalten. In der Konsequenz sind rechtstechnisch nur Staaten unmittelbar durch Menschenrechtsabkommen gebunden und können vor den Spruchkörpern, die über die Auslegung und Anwendung der jeweiligen Abkommen wachen, für eventuelle Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gemacht werden. Dies hat zur Folge, dass sich die gerichtlichen Entscheidungen und Allgemeinen Bemerkungen („General Comment“), an denen sich das Gutachten im Nachfolgenden orientiert, auf Staaten und deren potenziell menschenrechtsverletzende Maßnahmen beziehen. Das menschenrechtliche Pflichtenprogramm, das sich aus dem analysierten Fallrecht ergibt, ist insoweit in seinem Ursprung staatenbezogen. Es bedarf folglich eines wertenden Transfers, ob und inwieweit relevante Maßstäbe und Prinzipien auf private Sportverbände übertragbar sind.

Staaten haben nach der klassischen dreigliedrige Pflichtentypologie („tripartite typology“<sup>17</sup>) die Pflicht, Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten („duty to respect“, „duty to protect“ and „duty to fulfil“ human rights). Menschenrechtsverletzendes Verhalten von Privaten, zu denen im Grundsatz auch nationale und internationale Sportverbände zählen, aktiviert die zweitgenannte „duty to protect“, d.h. positive staatliche Schutzpflichten. Der Staat ist

---

<sup>16</sup> Die rechtsunverbindliche Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 weist in der Präambel darauf hin, dass auch Individuen und gesellschaftliche Organe menschenrechtlichen Verpflichtungen unterliegen könnten (vgl. *UN-Generalversammlung*, Resolution 217 (III) „Universal Declaration of Human Rights“, 10.12.1948, UN Doc. A/RES/217(III), Präambel Abs. 8). Dieser Impuls wurde bei der späteren Erarbeitung rechtsverbindlicher universeller und regionaler Menschenrechtsabkommen, die alleine Staaten unmittelbar adressieren, nicht aufgegriffen.

<sup>17</sup> *Mégret*, Nature of Obligations, in: Moeckli/Shah/Sivakumaran/Harris (Hrsg.), *International Human Rights Law*, 4. Auflage 2022, S. 86–109 (97).



diesem traditionellen Verständnis nach primärverantwortlich für Menschenrechtsverletzungen, die in der Beziehung zwischen Privaten, die seiner Hoheitsgewalt unterstehen, passieren. Um diese zu verhindern, ist er verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen und ggf. Gesetze zu erlassen, die präventiv oder kurativ auf Menschenrechtsverletzungen reagieren.<sup>18</sup>

In wissenschaftlichen Stellungnahmen wird Sportverbänden als spezifischer Gruppe privater Akteure eine Sonderrolle bei der Wahrung von Grund- und internationalen Menschenrechtsstandards zugesprochen.<sup>19</sup> Anlass hierfür ist, dass diese mit staatsähnlicher Regelungsgewalt und Organisationsstruktur auftreten: Internationale Regelwerke des Sports werden autonom ausgestaltet, gelten unmittelbar auf internationaler und auf nationaler Ebene und werden durch ein System von Disziplinarstrafen und im Rahmen privater Streitbeilegungssysteme durchgesetzt, die für fast alle ihre Akteure verbindlich sind. Die damit verbundene Annäherung an Staatlichkeit hat nicht in einem prozeduralen Sinne zur Folge, dass Sportverbände zur gegnerischen Partei in menschenrechtlichen (Gerichts-)Verfahren gemacht werden könnten. Sie bewirkt jedoch, dass sich Maßnahmen von Sportverbänden verstärkt am normativen Maßstab nationaler Grundrechte<sup>20</sup> und internationaler Menschenrechte messen lassen müssen.<sup>21</sup> Diese Einschätzung spiegelt sich in der wachsenden Bereitschaft von Sportverbänden wider,<sup>22</sup> das eigene

---

<sup>18</sup> *Krajewski*, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte: Staatliche Schutzpflichten jenseits der Grenze?, in: *Krajewski* (Hrsg.), Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten, 2018, S. 97–139 (102 f.).

<sup>19</sup> In diesem Sinne grundlegend *Wiater*, *Verwaltungsverfahren durch Private? Ein neuer Blick auf grundrechtsdogmatische Folgen des Stadionverbots-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts*, *JuristenZeitung* 2020, S. 379–388 (382 ff.); vgl. ferner *Di Marco*, *Neutrality of the Olympic Movement and Freedom of Expression*, *Verfassungsblog*, 17.2.2022, online abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/neutralty-of-the-olympic-movement-and-freedom-of-expression/>; *Lukowski*, *The protection of labour rights in professional football under the ICESCR*, *Verfassungsblog*, 7.7.2019, online abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/the-protection-of-labour-rights-in-professional-football-under-the-icescr/>; *Shahlaei*, *Athletes and the Human Right to Freedom of Expression: Is it just "Shut Up and Play"?*, *Verfassungsblog*, 10.2.2022, online abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/athletes-and-the-human-right-to-freedom-of-expression/>.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu den sog. Stadionverbots-Beschluss, den der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts im April 2018 erließ (*BVerfG*, Beschluss v. 11.4.2018 – 1 BvR 3080/09 – BVerfGE 148, S. 267).

<sup>21</sup> Dies gilt auch dann, wenn im Staat, in dem der jeweilige Verband seinen Sitz hat, keine dem deutschen Lieferkettengesetz (Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten v. 16.6.2021, BGBl. 2021 I, S. 2959) entsprechende Gesetzeslage zur Wahrung internationaler Menschenrechte verpflichtet. Mit Blick auf anwendbare Menschenrechte und die Konturen menschenrechtlicher Pflichten von Sportverbänden sind dabei jedoch die Besonderheiten des (internationalen) Sports, seiner Prinzipien und Grundsätze zu beachten. Dies gilt beispielsweise im Umgang mit der Meinungsfreiheit von Sportler\*innen während Sportwettkämpfen. Zu dieser spezifischen Frage bezieht das Gutachten keine Stellung.

<sup>22</sup> Vgl. nur beispielhaft die entsprechende Haltung der FIFA <https://www.fifa.com/de/about-fifa/organisation/news/fifa-veroeffentlicht-neue-leitprinzipien-zu-menschenrechtsfragen-2893550>; zur Bedeutung der Leitprinzipien für das IOC <https://olympics.com/ioc/human-rights>; für das des DOSB vgl. <https://www.dosb.de/ueberuns/sport-und-menschenrechte>.

Handeln internationalen Menschenrechtsstandards zu unterwerfen und u.a. am Maßstab der „UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“<sup>23</sup> auszurichten.

Dass die Menschenrechtsbindung von Sportverbänden aufgrund einer staatsähnlichen Regelungsgewalt begründet wird, ist für die Fragestellung des Gutachtens besonders relevant. Dies hat zur Folge, dass Sportverbände bei der Ausgestaltung von Regelwerken und imperativen Entscheidungen nicht nur von ungerechtfertigten Eingriffen in Menschenrechtspositionen absehen müssen („duty to respect“). Diese Dimension ist angesprochen, wenn Verstöße gegen das Recht auf Arbeit oder der Teilnahme am kulturellen Leben sowie eine Diskriminierung russischer und belarussischer Athlet\*innen im Raum steht. Vielmehr trifft Sportverbände auch die Pflicht, ihre Regeln und imperativen Entscheidungen so auszugestalten, dass sie sich damit schützend vor die Menschenrechte von besonders vulnerablen Sportler\*innen stellen („duty to protect“). In seinem Schreiben vom 8. Februar 2023, u.a. gerichtet an den IOC-Präsidenten Thomas Bach, berichtet der Präsident des Nationalen Olympischen Komitees der Ukraine (NOK), Vadym Guttsait,<sup>24</sup> dass im Verlauf des Krieges bislang etwa 50 Sporteinrichtungen beschädigt oder zerstört, mehr als 220 Sportler\*innen und Trainer\*innen getötet und etwa 40000 Sportler\*innen dazu gezwungen worden seien, ins Ausland zu gehen. Zudem hätten etwa 140000 Athlet\*innen keine Möglichkeit zu trainieren. Dies bleibt für die menschenrechtliche Schutzverantwortung, die Sportverbände gegenüber ukrainischen Athlet\*innen haben, nicht folgenlos. Sie haben in der aktuellen Situation gegenüber ukrainischen Sportler\*innen eine besondere, hervorgehobene menschenrechtliche Schutzverantwortung. Bei den nachfolgenden Ausführungen kommt diese Schutzpflicht dadurch zum Ausdruck, dass neben Menschenrechten von russischen und belarussischen Athlet\*innen auch die Rechte von ukrainischen Athlet\*innen als wesentlich berücksichtigt werden. Ihnen kommt in Abwägungssituationen ein besonderes Gewicht zu. Dies ist ein Aspekt, der in der öffentlichen Debatte um den Ausschluss bislang vernachlässigt wurde.

## **II. Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot**

### **1. Einschlägige Diskriminierungsverbote und Arten der Diskriminierung**

Der Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen von internationalen Sportwettkämpfen stellt eine Ungleichbehandlung aufgrund von Nationalität dar und ist am Maßstab von

<sup>23</sup> UN-Menschenrechtsrat, Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights, 7.4.2008, UN Doc. A/HRC/8/5. Deutsche Übersetzung online abrufbar unter [https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien\\_fuer\\_wirtschaft\\_und\\_menschenrechte.pdf](https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf).

<sup>24</sup> Dieses Schreiben wurde der Verfasserin von Seiten des DOSB zur Verfügung gestellt.

„selbstständigen“ und „akzessorischen“ Diskriminierungsverboten zu messen. Letztere werden im Zusammenhang mit dem Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben und dem Recht auf Arbeit relevant.

*a. Ausschluss als mögliche akzessorische Diskriminierung im Zusammenhang mit der Teilnahme am kulturellen Leben und dem Recht auf Arbeit*

Die in rechtsverbindlichen internationalen Menschenrechtsabkommen<sup>25</sup> geregelten Diskriminierungsverbote sind zu unterteilen in „selbstständige“ bzw. „autonome“ und „akzessorische“ Diskriminierungsverbote: Das akzessorische Verbot einer Diskriminierung bedeutet, dass die im spezifischen einschlägigen Menschenrechtsabkommen garantierten Rechte niemandem aufgrund von besonderen Eigenschaften, wie dem Geschlecht, der Religion, der Nationalität einer Person, etc., vorenthalten werden dürfen.<sup>26</sup> Akzessorische Diskriminierungsverbote sprechen die UN-Sonderberichterstatterinnen in ihrem Schreiben vom 22. September an, wenn sie ausführen, dass eine Diskriminierung begründet würde durch jede Unterscheidung, „die unmittelbar oder mittelbar auf verbotenen Diskriminierungsgründen, einschließlich der nationalen Herkunft, beruht und die beabsichtigt oder bewirkt, dass die gleichberechtigte Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung von Menschenrechten zunichte gemacht oder beeinträchtigt wird.“<sup>27</sup>

Die Besonderheit akzessorischer Diskriminierungsverbote ist, dass sie nur dann zum Tragen kommen, wenn sie im Zusammenhang mit spezifischen Menschenrechten geltend gemacht werden können; im vorliegenden Kontext konkret im Zusammenhang mit dem Recht russischer und belarussischer Athlet\*innen auf Teilnahme am kulturellen Leben, Art. 15 Abs. 1 lit. a

---

<sup>25</sup> Die von den UN-Sonderberichterstatterin ebenfalls angeführte AEMR begründet eine rechtsunverbindliche Quelle.

<sup>26</sup> Art. 2 Abs. 1 des IPbPR v. 19.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1554 regelt ein akzessorisches Diskriminierungsverbot (deutsche Übersetzung): „(1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten.“; solche sind ferner in Art. 2 Abs. 2 des IPwskR v. 19.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1570 sowie Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten v. 4.11.1950, BGBl. 1952 II, S. 686) niedergelegt.

<sup>27</sup> Übersetzung der Verfasserin, vgl. Gemeinsames Schreiben der UN-Sonderberichterstatterinnen vom 22.9.2022 (Fn. 9), S. 2.

IPwskR,<sup>28</sup> oder dem Recht auf Arbeit, Art. 6 und 7 IPwskR.<sup>29</sup> Der Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen begründet Eingriffe in beide Freiheitsrechte, die als mögliche Freiheitsrechtsverstöße eigenständig sowie in Zusammenschau mit der problematisierten Diskriminierung auf eine mögliche Rechtfertigung zu prüfen sind.<sup>30</sup>

*b. Ausschluss als möglicher Verstoß gegen autonome Diskriminierungsverbote*

Der Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen von internationalen Sportwettkämpfen berührt daneben selbständige Diskriminierungsverbote und ist an deren Maßstab zu prüfen. Ein solches ist in Art. 26 S. 2 des Internationaler Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) geregelt<sup>31</sup> sowie, auf regionaler Ebene, in Art. 1 des 12. Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Zweck selbständiger Diskriminierungsverbote ist es, vor staatlichen Maßnahmen (im vorliegenden Fall: Maßnahmen nationaler und internationaler Sportverbände) zu schützen, die ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen begründen – ungeachtet dessen, ob der betroffene Lebensbereich zugleich auch den materiellen Schutz spezifischer Menschenrechte berührt. Sie stehen als autonome Rechte<sup>32</sup> neben akzessorischen Diskriminierungsverboten.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Vgl. zur Zugehörigkeit des Sports zum Kulturverständnis des IPwskR die Ausführungen des *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, General Comment No. 21 „Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1(a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)“, 21.12.2009, UN Doc. E/C.12/GC/21, Rn. 13.

<sup>29</sup> Vgl. zu einschlägigen menschenrechtlichen arbeitsrechtlichen Standards im Sportkontext *Lukomski* (Fn. 19). Da russische und belarussische Athlet\*innen infolge des Ausschlusses von internationalen Wettkämpfen die Möglichkeit vorenthalten wird, in Weltcups oder internationalen Wettkämpfen die durch internationale Verbände gestellten Antritts- und Preisgelder zu erhalten, ist davon auszugehen, dass rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in das Recht auf Arbeit vorliegen.

<sup>30</sup> Im General Comment No. 21 (Fn. 28) weist das Committee on Economic, Social and Cultural Rights in Rn. 19 auf die mögliche Einschränkung des Rechts hin, sofern die Einschränkung ein legitimes Ziel verfolgt, mit der Natur dieses Rechts vereinbar ist, für die Förderung des allgemeinen Wohlergehens in einer demokratischen Gesellschaft unbedingt erforderlich, also verhältnismäßig, ist. Dieser Maßstab gilt auch für die übrigen Rechte des IPwskR, *Ringelheim*, Cultural Rights, in: Moeckli/Shah/Sivakumaran/Harris (Hrsg.) (Fn 17), S. 278–295 (287). Aufgrund des Gleichlaufs der Rechtfertigungsmaßstäbe für mögliche Verstöße gegen Freiheitsrechte und gegen Diskriminierungsverbote, konzentrieren sich die Ausführungen des Gutachtens im Nachfolgenden auf den Verstoß gegen Diskriminierungsverbote. Die Wertungen, die unter B.II.2. erarbeitet werden, sind insoweit auf eine Rechtfertigung der Eingriffe in die genannten Freiheitsrechte übertragbar.

<sup>31</sup> Nicht verbindliche deutsche Übersetzung: „In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten.“

<sup>32</sup> *UN-Menschenrechtsausschuss*, General Comment 18 „Non-discrimination“, 10.11.1989, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, S. 26 (Rn. 12).

<sup>33</sup> *UN-Menschenrechtsausschuss v. 9.4.1987*, Nr. 172/1984 – *S. W. M. Broeks v. The Netherlands* – UN Doc. CCPR/C/OP/2, S. 196 (Rn. 12.1).

Der Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen wird mit deren nationaler Zugehörigkeit zu einem kriegstreibenden bzw. am Krieg beteiligten Staat, also ihrer Staatsangehörigkeit, begründet. Die Ausschlussentscheidung knüpft damit direkt an ein unzulässiges Unterscheidungsmerkmal an und begründet – sofern die Ungleichbehandlung nicht zu rechtfertigen ist – eine so genannte „direkte Diskriminierung“.<sup>34</sup>

## 2. Prüfungsagenda

### a. *Einschlägiger Prüfungsmaßstab für eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung*

Die Ungleichbehandlung russischer und belarussischer Athlet\*innen begründet nur dann eine Diskriminierung – und damit einen Verstoß gegen internationale Menschenrechte –, wenn sie nicht mit legitimen Gründen zu rechtfertigen ist. Da die Ungleichbehandlung aufgrund der nationalen Zugehörigkeit der Athlet\*innen erfolgt, müssen besonders gewichtige Gründe für die Rechtfertigung angeführt werden. Der Ausschluss muss zur Erreichung der mit diesen Gründen bezweckten Zielen verhältnismäßig sein. In der Rechtsprechung des EGMR wurden sowohl der Schutz kollidierender (Menschen)Rechte, als auch übergeordnete sicherheits- und friedenspolitische Ziele als legitime Zwecke anerkannt.

Akzessorische und selbständige Diskriminierungsverbote gelten nicht absolut. Ungleichbehandlungen sind, selbst dann, wenn sie direkt an ein an sich unzulässiges Unterscheidungsmerkmal wie die Nationalität anknüpfen, einer Rechtfertigung zugänglich. Dies führen auch die UN-Sonderberichterstatterinnen in ihrem Schreiben vom 22. September 2022 an, wenn sie formulieren: Eine unterschiedliche Behandlung aus verbotenen Gründen werde als diskriminierend angesehen, es sei denn, die Differenzierung ist angemessen und objektiv gerechtfertigt. Dazu gehöre auch eine Bewertung, ob Ziel und Auswirkungen der Maßnahmen oder Unterlassungen legitim und mit den Menschenrechtsstandards vereinbar sind und ausschließlich der Förderung des allgemeinen Wohlergehens in einer demokratischen Gesellschaft dienen. Darüber hinaus müsse ein klares und angemessenes Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und den Maßnahmen oder Unterlassungen und ihren Auswirkungen bestehen.<sup>35</sup>

Der so skizzierte Prüfungsmaßstab entspricht dem Maßstab, der in der Spruchpraxis des UN-Menschenrechtsausschusses (MRA), der über den o.g. IPbpr wacht, sowie in der des für den

<sup>34</sup> Zur Unterscheidung von direkter und indirekter Diskriminierung vgl. *Moeckli*, Equality and Non-Discrimination, in: *Moeckli/Shah/Sivakumaran/Harris* (Hrsg.) (Fn 17), S. 148–164 (155 ff.).

<sup>35</sup> Gemeinsames Schreiben der UN-Sonderberichterstatterinnen vom 22.9.2022 (Fn. 9).

IPwskR zuständigen UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>36</sup> etabliert wurde, wie auch der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), der über die Einhaltung der EMRK und ihrer Zusatzprotokolle wacht. In seinem „General Comment 18“<sup>37</sup> hält der MRA in diesem Sinne in Auslegung des Art. 26 S. 2 IPbpR fest, dass nicht jede unterschiedliche Behandlung eine Diskriminierung darstelle, wenn die Kriterien für eine solche Unterscheidung sachlich und objektiv sind und wenn das Ziel darin besteht, einen nach dem Pakt legitimen Zweck zu erreichen. Genauere Konturen möglicher Rechtfertigungen von Ungleichbehandlung wurden insbesondere in der Spruchpraxis des EGMR entwickelt und detaillierter ausgeformt.<sup>38</sup> Zur Klärung der Gutachtenfragen kommt der Rechtsprechung des EGMR daher im Nachfolgenden besondere Relevanz zu.

In ständiger Rechtsprechung verneint auch der EGMR einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot, wenn eine unterschiedliche Behandlung ein legitimes Ziel verfolgt und zwischen diesem Ziel und der Differenzierung ein angemessenes Verhältnis besteht.<sup>39</sup> Im Falle von Ungleichbehandlungen, die wie vorliegend, direkt an das Unterscheidungsmerkmal der Nationalität anknüpfen, legt der EGMR eine hohe Messlatte für die mögliche Rechtfertigung an. Nach einer in der Spruchpraxis des EGMR etablierten Formel seien von Staaten, denen ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot vorgeworfen wird, „sehr gewichtige Gründe“ („very weighty reasons“) anzuführen, damit der Gerichtshof eine ausschließlich auf dem Grund der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung als mit der Konvention vereinbar ansehen könne.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen in Fn. 30.

<sup>37</sup> *UN-Menschenrechtsausschuss*, General Comment 18 (Fn. 32), Rn. 13: „Finally, the Committee observes that not every differentiation of treatment will constitute discrimination, if the criteria for such differentiation are reasonable and objective and if the aim is to achieve a purpose which is legitimate under the Covenant.”

<sup>38</sup> *Moeckli* (Fn. 34), S. 158.

<sup>39</sup> *Peters/Altwicker*, Kapitel 21: Das Diskriminierungsverbot, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), *EMRK/GG Konkordanzkommentar*, 3. Auflage 2022, Rn. 227 mit Verweis auf st.Rspr., grundlegend *EGMR*, Urteil v. 23.6.1968 (Plenum), Nr. 1474/62 u.a. – *Belgischer Sprachenfall* und *Europäische Kommission für Menschenrechte v. 23.4.1965*, Nr. 2299/64 – *Grandrath v. Germany*. Siehe aus neuerer Zeit *EGMR*, Urteil v. 19.12.2018 (GK), Nr. 20452/14 – *Molla Sali v. Greece*, Rn. 135; Urteil v. 14.3.2019, Nr. 38299/15 – *Quilichini v. France*, Rn. 35. Kurz zusammengefasst ergibt sich daraus folgender Prüfungsmaßstab: „The Court has consistently held that a difference in treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification – in other words, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised (...).”, so in *EGMR*, Urteil v. 10.1.2019, Nr. 12879/09 – *Ēcis v. Latvia*, Rn. 82.

<sup>40</sup> *EGMR*, Urteil v. 18.2.2009 (GK), Nr. 55707/00 – *Andrejeva v. Latvia*, Rn. 87: “However, the Court has held that very weighty reasons would have to be put forward before it could regard a difference of treatment based exclusively on the ground of nationality as compatible with the Convention (see *Gaygusuz*, cited above, § 42, and *Koua Poirrez*, cited above, § 46).”

In seinen Entscheidungen zu Art. 14 EMRK hat der EGMR eine Vielzahl an Zwecken als berücksichtigungsfähig anerkannt,<sup>41</sup> deren vereinendes Element ist, dass sie im öffentlichen Interesse liegen.<sup>42</sup> Hierzu zählen – für den Gegenstand des Gutachtens relevante – Zwecke, wie der Schutz der nationalen Sicherheit (Konstantin Markin gegen Russland [GC], 2012, Rn. 137<sup>43</sup>); die Wiederherstellung des Friedens (Sejdić und Finci v. Bosnien und Herzegowina [GC], 2009, § 45<sup>44</sup>); oder der Schutz von Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Gefängnissen (Khamtokhu und Aksenchik gegen Russland [GC], 2017, Rn. 82). Diese beispielhafte Auflistung verdeutlicht, dass sowohl der Schutz kollidierender (Menschen)Rechte,<sup>45</sup> als auch übergeordnete sicherheits- und friedenspolitische Ziele, die Staaten mit der Ungleichbehandlung verfolgten, in der Rechtsprechung des EGMR als im Grundsatz legitime Zwecke für Ungleichbehandlungen akzeptiert wurden, die einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zugänglich sind.

*b. Mögliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung russischer und belarussischer Athlet\*innen im konkreten Fall*

Die vorab erarbeiteten Grundsätze sind auf Staaten bezogen entwickelt worden. Sie finden nichtsdestotrotz auf Sportverbände und die Problematik, der sich das Gutachten widmet, Anwendung. Die Besonderheiten, die sich aus der institutionellen Rolle von Sportverbänden und aus normativen Grundsätzen des Sports ergeben, sind bei einer Übertragung des allgemeinen Prüfungsprogramms zum Diskriminierungsverbot auf die aktuelle Situation des Ausschlusses russischer und belarussischer Athlet\*innen zu berücksichtigen.

---

<sup>41</sup> Vgl. die Zusammenstellung von Zwecken, die der EGMR als legitim anerkannt hat, in *EGMR*, Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention, 31.8.2022, online abrufbar unter [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_14\\_Art\\_1\\_Protocol\\_12\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_14_Art_1_Protocol_12_ENG.pdf), Rn. 67.

<sup>42</sup> *Peters/Altwickler* (Fn.39), Rn. 229.

<sup>43</sup> Im Kontext von Art. 8 i.V.m. Art. 14 EMRK.

<sup>44</sup> Im Fall *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* war der EGMR damit befasst, dass die Voraussetzung, um für die Wahl zur „Kammer der Völker“ von Bosnien und Herzegowina kandidieren zu können, die Zugehörigkeit zu einem „verfassungsgebenden Volk“ war, was Bewerber, die sich selbst als Roma bzw. jüdischer Herkunft bezeichneten und die keine Zugehörigkeit zu einem „konstituierenden Volk“ erklärten, ausschloss. Der Gerichtshof stellte fest, dass mit dieser Ausschlussregel ein Ziel verfolgt worden sei, das im Grundsatz mit den allgemeinen Zielen der Konvention vereinbar ist, wie sie in der Präambel der Konvention zum Ausdruck kommt, nämlich die Wiederherstellung des Friedens. Als die angefochtenen Verfassungsbestimmungen in Kraft gesetzt wurden, habe vor Ort ein sehr brüchiger Waffenstillstand geherrscht; die Bestimmungen hätten dazu beitragen sollen, einen brutalen Konflikt zu beenden, der von Völkermord und „ethnischen Säuberungen“ geprägt war, *EGMR*, Urteil v. 22.12.2009 (GK), Nr. 27996/06 und 34836/06 – *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Rn. 45. Aufgrund des Wandels von rechtlicher und politischer Lage zum Zeitpunkt des Verfahrens verneinte der Gerichtshof im Ergebnis die Angemessenheit der Regelung (objective and reasonable), ebenda, Rn. 50.

<sup>45</sup> Im Fall *Khamtokhu and Aksenchik v. Russia* verweist der EGMR u.a. auf universelle Menschenrechtsabkommen, die dem Schutz von Frauen dienen, *EGMR*, Urteil v. 24.1.2017 (GK), Nr. 60367/08 und 961/11 – *Khamtokhu and Aksenchik v. Russia*, Rn. 27 ff.

i. Vorliegen von sachlichen und legitimen Rechtfertigungsgründen

Legitime Zwecke, die mit einem Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen von internationalen Sportwettkämpfen verfolgt werden können, sind *erstens* die Wahrung der Menschenrechte ukrainischer Athlet\*innen, für die Sportverbände bei der Ausgestaltung von Zulassungsregeln eine besondere menschenrechtliche Schutzverantwortung trifft; *zweitens* ordnungs- und sicherheitspolitische Erwägungen, soweit der Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen das Ziel hat, dem reibungslosen und sicheren Ablauf von Sportveranstaltungen zu dienen, und *drittens* friedenspolitische Gründe, insoweit der Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen bezweckt, einer kriegspropagandistischen Instrumentalisierung von Sportereignissen durch Russland entgegenzutreten und dadurch einen Beitrag zur Deeskalation des Angriffskriegs zu leisten. Sämtliche Zwecke sind in der von Seiten des IOC vorgebrachten Begründung einer Ausschlussempfehlung angelegt.<sup>46</sup>

(1) Schutz der Menschenrechte ukrainischer Athlet\*innen

Wie ausgeführt, trifft Sportverbände bei der Ausgestaltung von Zulassungsregeln zu internationalen Sportwettkämpfen nicht nur die Pflicht, nicht rechtsverletzend in die Menschenrechte von Personen, die ihrer staatsähnlichen Hoheitsgewalt unterliegen, einzugreifen. Sie trifft insbesondere auch die Pflicht, mittels Ausschluss- oder Zulassungsregeln positiv einen Beitrag zum Schutz der Menschenrechte zu leisten.

Im Kontext des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine bezieht sich diese Pflicht insbesondere auf den Schutz der Menschenrechte ukrainischer Athlet\*innen. Wenn und soweit Menschenrechte ukrainischer Athlet\*innen Gefahr laufen, im Rahmen von internationalen Sportwettkämpfen mittelbar oder unmittelbar mit der Kriegssituation konfrontiert zu werden, kann sich dies belastend auf ihr Recht auf psychische Gesundheit,<sup>47</sup> den Schutz ihrer Würde<sup>48</sup> sowie auf ihr eigenes Recht auf eine ungestörte Teilnahme am kulturellen Leben und ihr Recht auf

<sup>46</sup> Aus den eingangs zitierten Aussagen des IOC lassen sich drei zentrale Argumentationslinien ableiten, die die Wertungen der diskutierten legitimen Zwecke widerspiegeln: (1) integrity of global sports competitions, (2) safety of all participants, (3) peace mission of the IOC.

<sup>47</sup> Zum Menschenrechtsgehalt des Rechts auf psychische Gesundheit allgemein und in der Rechtsprechung des EGMR (psychological integrity/mental health) vgl. *Bublitz*, The Nascent Right to Psychological Integrity and Mental Self-Determination, in: von Arnould/von der Decken/Susi (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of New Human Rights – Recognition, Novelty, Rhetoric*, 2020, S. 387–403; zur UN-Perspektive vgl. *UN Special Rapporteur on the Right to Health*, Statement at the 41st session of the Human Rights Council, 24.6.2019, online abrufbar unter <https://www.ohchr.org/en/statements/2019/07/statement-mr-dainius-puras-special-rapporteur-right-every-one-enjoyment-highest>.

<sup>48</sup> Zum Schutz der Würde in und durch Menschenrechte *McCrudden*, Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights, *European Journal of International Law* 19 (2008), S. 655–724.



Arbeit auswirken.<sup>49</sup> Von derartigen Konfrontationen kann beispielsweise dann ausgegangen werden, wenn ukrainische Athlet\*innen bei Sportveranstaltungen miterleben müssen, dass kriegsverherrlichende Symbole zu Schau gestellt werden<sup>50</sup> oder sie in unmittelbaren Wettkampfsituationen gegen Athlet\*innen antreten, die dem Aggressorstaat Russland angehören. Im Kontext der Meinungsfreiheit hat der EGMR die Rechtsfigur des sog. „chilling effect“<sup>51</sup> entwickelt, eines Abschreckungseffekts, von seinen Rechten Gebrauch zu machen. Überträgt man diese Wertung auf die vorliegende Situation, so haben Sportverbände im Rahmen ihrer Schutzverantwortung Vorkehrungen zu treffen, damit ukrainische Athlet\*innen nicht vor einer Inanspruchnahme ihrer eigenen Menschenrechte, insbesondere des Rechts auf Arbeit und des Rechts auf Teilnahme an Sportveranstaltungen als Ausdruck des kulturellen Lebens, zurückschrecken.<sup>52</sup> Mit anderen Worten darf die (Wieder-)Zulassung von russischen und belarussischen Athlet\*innen nicht dazu führen, dass ukrainische Athlet\*innen gehemmt sind, ihre eigenen Freiheitsrechte im Rahmen internationaler Sportwettkämpfe wahrzunehmen.

Die Verfasserin kann in diesem Kontext keine abschließende Aussage dazu treffen, ob mit Blick auf die Schutzbedürftigkeit von ukrainischen Athlet\*innen eine Konfrontation mit belarussischen Athlet\*innen der mit russischen Athlet\*innen gleichzusetzen ist – oder ob bei einer Konfrontation mit belarussischen Staatssymbolen und Staatsangehörigen, weil und insoweit sich Belarus nicht durch die Entsendung eigener Kampftruppen am Kriegsgeschehen beteiligt, von einer geringeren Schutzbedürftigkeit ukrainischer Athlet\*innen auszugehen ist.

## (2) Ordnungspolitische Zwecke

Soweit eine ernsthafte und hinreichend substantiierte Gefahr besteht,<sup>53</sup> dass die Teilnahme russischer und belarussischer Athlet\*innen den sicheren, ordnungsgemäßen und reibungslosen

---

<sup>49</sup> Auf das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben und auf das Recht auf Arbeit geht das Gutachten oben unter C.1.a. ein; die Wertungen, die für russische und belarussische Athlet\*innen greifen, gelten auch für ukrainische.

<sup>50</sup> Vgl. hierzu die Berichterstattung über die Australian Open, in deren Rahmen das Zuschaustellen russischer Flaggen verboten war; rund um das Viertelfinal-Match von Novak Djokovic und Andrej Rublew aber gleich mehrere Symbole aufgetaucht seien, die als Unterstützung des russischen Angriffskriegs zu verstehen sind (*ntv.de*, Djokovic-Vater posiert mit Putin-Unterstützern, 26.1.2023, online abrufbar unter <https://www.n-tv.de/sport/Djokovic-Vater-posiert-mit-Putin-Unterstuetzern-article23871143.html>).

<sup>51</sup> Grundlegend *EGMR*, Urteil v. 27.3.1996 (GK), Nr. 17488/90 – *Goodwin v. the United Kingdom*, Rn. 39.

<sup>52</sup> Vgl. in diesem Kontext beispielhaft die Stellungnahme von Vladyslav Heraskevych (ukrainischer Skeleton-Fahrer) in der Sportschau vom 24.2.2023 „Ukraine-Krieg: Wie umgehen mit russischen Athleten?“ (online abrufbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=p8xyqx57fus>); zur Haltung ukrainischer Athlet\*innen gegenüber dem IOC die Berichterstattung des Guardian vom 9.2.2023: <https://www.theguardian.com/sport/2023/feb/09/ukraine-athletes-ioc-of-kowtowing-to-russia-paris-olympics-2024>.

<sup>53</sup> In der zitierten Entscheidung *Konstantin Markin v. Russia*, in der ein Verstoß gegen Art. 8 iVm Art. 14 EMRK gerügt wurde, entschied der EGMR, soweit sich Russland als beklagter Staat auf den Schutz der nationalen Sicherheit berief, dass eine *tatsächliche* Bedrohung für die operative Wirksamkeit der Streitkräfte nachzuweisen sei. Behauptungen über eine Gefährdung der operativen Wirksamkeit müssen durch *konkrete Beispiele* untermauert werden, *EGMR*, Urteil v. 22.3.2012 (GK), Nr. 30078/06 – *Konstantin Markin v. Russia*, Rn. 137.

Ablauf von internationalen Sportwettkämpfen stört, ist auch darin ein legitimer Zweck zu sehen, der mit dem Ausschluss verfolgt werden kann.

### (3) Friedenspolitische Zwecke im Lichte des Neutralitätsgebots des Sports

Regelwerke von Sportverbänden und damit verbundene Ausschluss- und Zulassungsentscheidungen sind auf der einen Seite im Lichte des politischen Neutralitätsgebots des Sports<sup>54</sup> zu gestalten, das seinerseits jedoch durch das übergeordnete olympische Friedenspostulat<sup>55</sup> eingeraht ist, das den internationalen Sport anleitet. Dem IOC, dem DOSB und Sportverbänden kommt damit im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Aufgabe und Pflicht zu, im Rahmen des Sports zur Förderung von Frieden beizutragen. Ein legitimer Zweck, der mit der Ausschlussentscheidung verfolgt werden kann, ist insoweit, mit ihr einen friedenspolitischen Beitrag zu leisten und einer kriegspropagandistischen Instrumentalisierung von internationalen Sportereignissen und den beteiligten Athlet\*innen vorzubeugen.

Von einer solchen ist in der aktuellen Situation mit Blick auf russische Athlet\*innen auszugehen, wenn der Präsident des Nationalen Olympischen Komitees Russlands, Stanislaw Posdnjakow, nach der im September verkündeten Teilmobilisierung der russischen Bevölkerung für den Angriffskrieg mit den Worten zitiert wird, es sei eine Ehre für jeden russischen Sportler, wenn er zum Erfolg des Kriegs beitragen könne.<sup>56</sup> In dieser Aussage wird explizit auf die Person des Sportlers abgestellt, nicht auf äußere Symbole, die dessen Zugehörigkeit zum russischen Staat nach außen zur Schau stellen. Die Teilnahme russischer Athlet\*innen unterstützt nach dieser Aussage den Krieg. Im Umkehrschluss dient der Ausschluss russischer Athlet\*innen dem Zweck, deeskalierend auf den Konflikt einzuwirken. *In concreto* entziehen Sportverbände durch den Ausschluss russischer Athlet\*innen dem Aggressor ein Instrument zur Unterstützung seiner Kriegspropaganda – nämlich die Präsenz russischer Athlet\*innen bei internationalen Sportwettkämpfen, über die medial berichtet wird. Die Instrumentalisierung, die sich dabei infolge des Ausschlusses belastend auf neutral oder gegenüber dem Krieg kritisch eingestellte russische Athlet\*innen auswirkt, geschieht dabei nicht primär durch Dritte (die Sportverbände), sondern durch Russland als Heimatstaat der Athlet\*innen selbst. Erneut kann die Verfasserin keine abschließende Aussage dazu treffen, ob mit Blick auf belarussische Athlet\*innen von

---

<sup>54</sup> *Di Marco* (Fn. 19).

<sup>55</sup> Vgl. das friedenspolitische Mandat nach Maßgabe der „Fundamental Principles of Olympism“ und die dahingehende „Mission and role of the IOC“ (*IOC, Olympic Charter*, 8.8.2021, online abrufbar unter <https://still-med.olympics.com/media/Document%20Library/OlympicOrg/General/EN-Olympic-Charter.pdf>, S. 8f., 12–14).

<sup>56</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Selenskyj gegen Bach – Streit um Rückkehr russischer Sportler, 16.12.2022, Nr. 293, S. 37.

einer ähnlichen Form der propagandistischen Instrumentalisierung auszugehen ist und ob der legitime Zweck in dieser Konstellation ebenfalls einschlägig ist.

- ii. Verhältnismäßigkeit des gänzlichen Ausschlusses – Wiederzulassung unter Auflagen als milderer, gleich geeignetes Mittel?

Die Wiederzulassung von russischen und belarussischen Athlet\*innen unter Auflagen stellt ein milderer Mittel dar, das die Ungleichbehandlung aus Gründen der Nationalität abmildert. Dieses ist jedoch speziell zur Verfolgung des legitimen friedenspolitischen Zwecks, einer kriegspropagandistischen Instrumentalisierung internationaler Sportwettkämpfe durch Russland entgegenzutreten, nicht in gleichem Maße geeignet wie der gänzliche Ausschluss russischer Athlet\*innen.

(1) Pflicht von Sportverbänden zur Anwendung von „less restrictive means“

Als einhelliger menschenrechtlicher Prüfungsmaßstab gilt, dass zwischen den eingesetzten Mitteln (hier, dem Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen) und den angestrebten Zielen angemessene Verhältnismäßigkeit bestehen muss.<sup>57</sup> Individuelle Rechtspositionen ukrainischer Athlet\*innen, ebenso wie übergeordnete friedens- und sicherheits- oder ordnungspolitische Zwecke, die mit dem Ausschluss verfolgt werden, sind mit den konfligierenden Rechten und Interessen russischer und belarussischer Athlet\*innen abzuwägen und in einen verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen. Bei gleicher Eignung zur Verfolgung der legitimen Zwecke sind Maßnahmen zu favorisieren, die sich weniger belastend auf russische und belarussische Athlet\*innen auswirken.<sup>58</sup> Weniger belastend ist die Zulassung unter Auflagen, wie von Seiten des IOC angeregt. Als Auflagen kommt die Teilnahme unter neutraler Flagge, das Verbot von Staatssymbolen und sonstigen kriegspropagandistischen Symbolen oder Gesten auf Seiten von Athlet\*innen, aktiv am Sportgeschehen Beteiligten und von Zuschauern sowie die Zulassung

---

<sup>57</sup> Der Maßstab ist hier die „reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised (...)“, so in *EGMR, Ēcis v. Latvia* (Fn. 39), Rn. 82.

<sup>58</sup> In der Rechtsprechung des EGMR wird Staaten die Pflicht auferlegt, „less restrictive means“ (LRM) anzuwenden. Der EGMR inkorporierte diese Prüfung in der Vergangenheit meist in allgemein gehaltene Abwägungserwägungen. In jüngerer Vergangenheit scheint der Gerichtshof jedoch verstärkt explizite LRM-Überlegungen – in Annäherung an die deutsche Tradition der Verhältnismäßigkeitsprüfung – in seine Verhältnismäßigkeitsprüfung zu integrieren, so *Brems/Lavrysen*, „Don’t Use a Sledgehammer to Crack a Nut’: Less Restrictive Means in the Case Law of the European Court of Human Rights, *Human Rights Law Review* 15 (2015), S. 139–168 (140), auch mit Verweis auf relevante Rechtsprechung zu Art. 14 EMRK.

eines eingeschränkten Kreises an Athlet\*innen (nur solche, die sich nicht mit russischer Staatspolitik solidarisieren, die nicht dem Staatsapparat angehören, die nicht selbst aktiv als Soldat\*innen gedient haben, etc.) in Betracht.

Mit Blick auf die gleiche Eignung dieser Maßnahme ergibt sich ein differenziertes Bild. Hierbei ist nach Auffassung der Verfasserin zwischen russischen und belarussischen Athlet\*innen und zwischen den verschiedenen mit dem Ausschluss verfolgten legitimen Zwecken zu unterscheiden.

## (2) Differenzierung zwischen betroffenen Athlet\*innen

Eine Zulassung unter den genannten Auflagen kann insbesondere mit Blick auf belarussische Athlet\*innen angezeigt sein, wenn und soweit schon die Verfolgung der beschriebenen legitimen Ziele auf sie nicht gleichermaßen einschlägig ist, wie in Bezug auf russische Athlet\*innen. Wie einleitend beschrieben, wird Belarus für seine Beteiligung am russischen Angriffskrieg sanktioniert, belarussische Staatsangehörige nehmen jedoch (wenn die zitierte Berichterstattung zutrifft) nicht als Soldat\*innen aktiv an Kampfhandlungen teil. Soweit die Teilnahme belarussischer Athlet\*innen an internationalen Sportwettkämpfen

- nicht vergleichbare negative, hemmende Effekte auf die Wahrnehmung der Menschenrechte ukrainischer Athlet\*innen hätte,
- keine Störungen des sicheren und geordneten Ablaufs von Sportveranstaltungen bewirken würde und
- nicht durch den belarussischen Staatsapparat, wie mit Blick auf Russland skizziert, zu kriegspropagandistischen Zwecken instrumentalisiert und missbraucht würde,

wäre die Zulassung unter Auflagen für belarussische Athlet\*innen als vorzugswürdige, weniger belastende Maßnahme einzustufen. Ob diese Kriterien faktisch zutreffen, ist eine nicht-juristische Einschätzung mit prognostischem Charakter, zu der sich das Gutachten nicht verhält.

Eine Zulassung unter strikten Auflagen, wie vorab kurz und im Nachfolgenden eingehend skizziert, stellt auch für solche russischen Athlet\*innen ein milderes Mittel dar, die sich öffentlich und nachweisbar gegen eine Instrumentalisierung ihrer sportlichen Erfolge zu kriegspropagandistischen Zwecken wenden und beispielsweise aufgrund des Widerstands gegen den Krieg oder aus anderen Repressionsgründen aus Russland geflohen sind, im Exil leben, aber nach wie vor russische Staatsangehörige sind. Die von IOC-Präsident Bach problematisierte Gefahr, dass

der Ausschluss Athlet\*innen für die Entscheidungen ihrer Regierung „bestrafen“ könnte,<sup>59</sup> greift allein mit Blick auf diese Gruppe an russischen Athlet\*innen, die sich der Vereinnahmung durch ihren totalitären Heimatstaat bewusst entzogen haben.

### (3) Differenzierung zwischen legitimen Zwecken

Mit Blick auf russische Athlet\*innen, die sich nicht offen als Oppositionelle positionieren, ist nach Auffassung der Verfasserin zwischen den verschiedenen legitimen Zwecken zu differenzieren.

Sollte es den Sportverbänden praktisch-prozedural möglich sein,

- Zulassungsverfahren zu entwickeln, die es mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ermöglichen, ausschließlich neutral oder kriegskritisch eingestellte russische Athlet\*innen an internationalen Sportwettkämpfen teilnehmen zu lassen, die sich nicht mit dem Angriffskrieg identifizieren,<sup>60</sup>
- Maßnahmen zu ergreifen, die verhindern, dass kriegsverherrlichende oder -unterstützende Symbole und Gesten auf Seiten von Athlet\*innen und Dritten, u.a. Zuschauer\*innen, im Rahmen von internationalen Sportwettkämpfen zur Schau gestellt werden,
- abhängig von Sportarten, bei denen dies möglich ist,<sup>61</sup> Maßnahmen zu ergreifen, die eine direkte Konfrontation von ukrainischen und russischen Athlet\*innen ausschließen,

kann die Zulassung mit Blick auf den Schutz der Menschenrechte ukrainischer Athletinnen und mit Blick auf legitime ordnungspolitische Zwecke, die mit dem Ausschluss verfolgt werden, ein milderer Mittel darstellen.<sup>62</sup>

Knapp ausgedrückt: Wenn „der Krieg“ trotz Teilnahme russischer Athlet\*innen bei internationalen Sportwettkämpfen keinerlei Präsenz erfährt und aufgrund der Neutralität der Athlet\*in-

---

<sup>59</sup> Vgl. den Fließtext vor Fn. 7.

<sup>60</sup> Vgl. zur Praktikabilität dieses Ansatzes die kritischen Nachfragen von *Athleten Deutschland e.V.*, Reaktion auf den IOC-Vorstoß zur Wiedereingliederung Russlands in den Weltsport, Pressemitteilung vom 27.1.2023, online abrufbar unter <https://athleten-deutschland.org/reaktion-auf-den-ioc-vorstoss-zur-wiedereingliederung-russlands-in-den-weltsport/>: „Wie soll die Haltung russischer Athlet\*innen zum Krieg glaubhaft festgestellt werden? Wie wird mit Athlet\*innen umgegangen, die im russischen Militär, in den Sicherheitsbehörden oder im Staatsapparat tätig sind? (...) Wie soll die Einhaltung der Regelungen und Bedingungen kontrolliert werden? Wer ist dafür verantwortlich? Wie werden Regelverstöße geahndet und wer befindet darüber?“

<sup>61</sup> Hierbei ist die Differenzierung zwischen „Sport gegeneinander“ und „Sport nebeneinander“ maßgeblich.

<sup>62</sup> Ob es Mittel und Wege für betroffene Sportverbände gibt, den Krieg derart ausnahmslos von internationalen Sportwettkämpfen fernzuhalten, ist, wie skizziert, eine praktisch-prozedurale, keine juristische Frage.

nen und des äußeren Geschehens nicht sicht- und spürbar wird, sinken die Schutzbelange ukrainischer Athlet\*innen im Rahmen der Abwägung. Wenn strikte Neutralität auch auf Seiten von Zuschauer\*innen und sonstigen am Sportgeschehen beteiligten Dritten gewahrt ist, reduziert sich zudem die Gefahr, dass es zu ordnungs- und sicherheitsrelevanten Störungen des Sportwettkampfs kommt. Die beiden genannten Zwecke könnten also weiterhin verfolgt werden, wobei die menschenrechtsbelastende Situation russischer Athlet\*innen infolge der Zulassung unter Auflagen reduziert werden könnte.

Dies gilt jedoch nach Auffassung der Verfasserin mit Blick auf den friedenspolitischen Zweck, der mit dem Ausschluss verfolgt wird, nicht. Das Zitat des Präsidenten des Nationalen Olympischen Komitees Russlands, Stanislaw Posdnjakow,<sup>63</sup> verdeutlicht, dass *die Person* des Athleten, der Athletin von russischer Seite für Kriegszwecke missbraucht wird. Auch wenn dies mit einer Zukunftsprognose verbunden ist, die die Verfasserin nicht valide abgeben kann, ist davon auszugehen, dass diese personenbezogene Instrumentalisierung von Athlet\*innen, die an internationalen Sportwettkämpfen teilnehmen, nicht dadurch verhindert werden kann, dass russische Athlet\*innen unter neutraler Flagge starten. Es muss infolge der zitierten Aussage des Präsidenten des russischen NOK vielmehr davon ausgegangen werden, dass sportliche Erfolge russischer Athlet\*innen – ob sie dies wollen oder nicht – auch bei einer Zulassung unter Auflagen als Erfolge für Russland und Erfolge für dessen Angriffskrieg gedeutet werden. Dies kann, wie beschrieben, ausschließlich bei solchen Athlet\*innen ausgeschlossen werden, die sich eindeutig öffentlich von dem Krieg und Russlands Aggression distanzieren haben und gilt für die übrigen russischen Athlet\*innen nicht.

### **3. Ergebnis**

Dies führt zu dem Ergebnis, dass die Zulassung unter Auflagen zumindest zur Verfolgung des legitimen Zwecks, einer kriegspropagandistischen Instrumentalisierung internationaler Sportwettkämpfe entgegenzutreten, nicht in gleichem Maße geeignet ist wie der gänzliche Ausschluss russischer Athlet\*innen. Der Ausschluss russischer Athlet\*innen ist in der Konsequenz trotz der damit verbundenen Ungleichbehandlung aufgrund von Nationalität nicht als Verstoß gegen internationale Menschenrechte zu klassifizieren und somit zulässig.

---

<sup>63</sup> Vgl. oben, Fn. 56.

## C. Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse in Thesen

- (1) Sportverbände sind als private Akteure nicht Partei internationaler Menschenrechtsabkommen, sie können daher nicht in internationalen menschenrechtlichen Verfahren wegen etwaiger Menschenrechtsverletzungen unmittelbar zur Rechenschaft gezogen werden. Aufgrund von nach außen kommunizierten Selbstverpflichtungen und ihrer staatsähnlichen Regelungsgewalt und Organisationsstruktur müssen sie ihre Maßnahmen nichtsdestotrotz am Maßstab internationaler Menschenrechte messen lassen.
- (2) Der Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen von internationalen Sportwettkämpfen stellt eine Ungleichbehandlung aufgrund von Nationalität dar und ist am Maßstab von „selbstständigen“ und „akzessorischen“ Diskriminierungsverboten zu messen. Letztere werden im Zusammenhang mit dem Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben und dem Recht auf Arbeit relevant.
- (3) Die Ungleichbehandlung russischer und belarussischer Athlet\*innen begründet nur dann eine unzulässige Diskriminierung – und damit einen Verstoß gegen internationale Menschenrechte –, wenn sie nicht mit legitimen Gründen zu rechtfertigen ist. Da die Ungleichbehandlung aufgrund der nationalen Zugehörigkeit der Athlet\*innen erfolgt, müssen von Seiten der Sportverbände, die über den Ausschluss entscheiden, besonders gewichtige Gründe für die Rechtfertigung angeführt werden können. Der Ausschluss muss zur Erreichung der mit diesen Gründen bezweckten Zielen verhältnismäßig sein.
- (4) Legitime Zwecke, die mit einem Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen von internationalen Sportwettkämpfen verfolgt werden können, sind *erstens* die Wahrung der Menschenrechte ukrainischer Athlet\*innen, für die Sportverbände bei der Ausgestaltung von Zulassungsregeln eine besondere menschenrechtliche Schutzverantwortung trifft; *zweitens* sicherheits- und ordnungspolitische Erwägungen, soweit der Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen darauf abzielt, dem reibungslosen und sicheren Ablauf von Sportveranstaltungen zu dienen, und *drittens* friedenspolitische Gründe, insoweit der Ausschluss russischer und belarussischer Athlet\*innen bezweckt, einer kriegspropagandistischen Instrumentalisierung von Sportereignissen entgegenzutreten und dadurch einen Beitrag zur Deeskalation des Angriffskriegs zu leisten.

- (5) Die Wiederezulassung von russischen und belarussischen Athlet\*innen unter Auflagen stellt im Grundsatz ein Mittel dar, das die Ungleichbehandlung aus Gründen der Nationalität abmildert. Ob dieses Mittel nichtsdestotrotz gleichermaßen wirksam ist, um die genannten Ziele des Ausschlusses zu verwirklichen, ist differenziert zu betrachten. Eine Unterscheidung ist dabei zwischen den verschiedenen vom Ausschluss betroffenen Athlet\*innen zu machen; ferner ist zwischen den unterschiedlichen Zielen, die legitimerweise mit dem Ausschluss verfolgt werden können, zu unterscheiden.
- (6) Eine Wiederezulassung unter Auflagen kann (unter den im Gutachten genannten Voraussetzungen) für belarussische Athlet\*innen ein gegenüber dem vollständigen Ausschluss vorzugswürdiges milderes Mittel darstellen. Gleiches gilt für russische Athlet\*innen, die sich öffentlich und nachweisbar gegen eine Instrumentalisierung ihrer sportlichen Erfolge zu kriegspropagandistischen Zwecken wenden und beispielsweise aufgrund des Widerstands gegen den Krieg oder aus anderen Repressionsgründen aus Russland geflohen sind, im Exil leben, aber nach wie vor russische Staatsangehörige sind.
- (7) Die Wiederezulassung unter Auflagen kommt dagegen für sonstige russische Athlet\*innen nicht als gleich geeignetes, milderes Mittel in Betracht. Die bedingte Wiederezulassung ist speziell zur Verfolgung des legitimen Zwecks, einer kriegspropagandistischen Instrumentalisierung internationaler Sportwettkämpfe entgegenzutreten und dadurch deeskalierend auf das Kriegsgeschehen einzuwirken, nicht in gleichem Maße geeignet wie der gänzliche Ausschluss speziell russischer Athlet\*innen.
- (8) Der Ausschluss russischer Athlet\*innen von internationalen Sportwettkämpfen ist im Ergebnis trotz der damit verbundenen Ungleichbehandlung aufgrund von Nationalität nicht als Verstoß gegen internationale Diskriminierungsverbote zu klassifizieren und somit zulässig.