

Sylvia Schenk

Machtkartelle im Sport – Ohnmacht der Kontrolleure?

Machtmissbrauch, Korruption, Doping, Spielmanipulationen und Menschenrechtsverletzungen – die Probleme, mit denen sich IOC, FIFA und andere internationale Sportorganisationen auseinandersetzen müssen, sind vielfältig. Da kommt der Ruf nach Kontrolle auf – wer aber könnten die Kontrolleure sein? Was die Möglichkeiten der internationalen Politik zur Einflussnahme angeht, besteht Skepsis, ist es doch gerade die enge Verflechtung von Politik, Wirtschaft und Medien mit den Funktionären und Sportstars, die Interessenkonflikte und Fehlverhalten begünstigt. Wie es gehen könnte, haben Sponsoren gezeigt, die – besorgt um ihre Reputation – Druck auf die geförderten Verbände ausüben. Würden sich alle Akteure auf ihre eigene Rolle besinnen und die nötige professionelle Distanz wahren, sich selber an Gesetze halten sowie internationale Instrumente z.B. zu *Compliance* und Sorgfalt betr. Menschenrechte nutzen, könnte die Reform der Sportorganisationen entscheidend vorangebracht werden. Für den weltweiten Erfolg kommt dabei der Stärkung zivilgesellschaftlicher Elemente des Sports auf allen Ebenen die größte Bedeutung zu.

Krisenerscheinungen im Sport

Bei Machtkartellen im Sport kann es ja nur um das *Internationale Olympische Komitee* (IOC) oder die *Fédération Internationale de Football Associations* (FIFA) gehen – die beiden Spitzenorganisationen sind seit Jahren weltweit in der Kritik. Immer wieder kommen Vorwürfe von Machtmissbrauch oder Korruption hoch, Schlagzeilen zu Menschenrechtsverletzungen (nicht nur) bei Großveranstaltungen drängen in den Vordergrund, Spielmanipulationen zum Zwecke des Wettbetrugs bedrohen die Essenz des Wettkampfsports und das Doping-Problem bekommt schon seit langem niemand in den Griff. Also wird der Ruf nach Kontrolleuren laut – aber wer sollte das sein?

Soweit es um strafbares Verhalten geht, ist die Antwort einfach. Staatliche Strafverfolgungsbehörden vom *FBI* über *Scotland Yard* bis zur deutschen Steuerfahndung sind ebenso wie *Europol* und *Interpol* mit Korruptions- und Betrugsfällen im Sport befasst. Für die Themen Doping sowie Spielmanipulation („*Match-Fixing*“) wurden in Deutschland Sonderstaatsanwaltschaften und sogar eigens neue Gesetze geschaffen,

letztere allerdings auf dogmatisch umstrittener Grundlage und mit bislang nur äußerst geringer Wirkung. Kartellrechtliche Fragen, u.a. hinsichtlich Fernsehverträgen oder Wettkampfformaten, haben die Kartellbehörden national bzw. in der Europäischen Union im Blick.

Kontrollbehörde für die FIFA?

Einen konkreten Ruf nach mehr Kontrolle konnte man am 22. Dezember 2017 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) lesen: Unter der Überschrift „*Nehmt der FIFA das Spiel aus den Händen!*“ plädieren drei ehemalige Mitglieder des *FIFA Governance-Komitees* – Miguel Maduro (als Vorsitzender im Mai 2017 nicht wieder zur Wahl vorgeschlagen) sowie Navi Pilay und Joseph Weiler (als Mitglieder aus Solidarität mit dem ausscheidenden Maduro zurückgetreten) – „für ein entschlossenes Tätigwerden von außen“. „Öffentliche Behörden“ sollen „Kontrollaufgaben“ übernehmen.

Perfekt – endlich eine Lösung für die Probleme im internationalen Sport: Weg mit den Verbänden, her mit den Behörden. Nur – was für Behörden? Wer schafft die von den drei Jurist*innen geforderte „unabhängige Agentur“ mit den „Kompetenzen ... zu überprüfen und zu beaufsichtigen“ und vor allem: auf welcher Legitimationsgrundlage?

Europarat und Europäische Union

Schauen wir uns die Auswahl an möglichen Behörden bzw. von Institutionen, die eine solche Behörde neu schaffen sollen, an. Konkret benannt wird in dem FAZ-Artikel der *Europarat*, dessen Generalsekretär Thorbjørn Jagland laut Meldungen vom 10. Januar 2018 gerade die Gemeinsamkeiten mit der FIFA bei *Good Governance* und Menschenrechten gelobt und mit FIFA-Präsident Gianni Infantino den Abschluss eines *Memorandum of Understanding* bis Ende des Jahres 2018 vereinbart hat. Das Parlament des Europarats hat seinerseits am 24. Januar 2018 den Bericht der Abgeordneten Anne Brasseur aus Luxemburg zur „*Good football Governance*“ diskutiert. In der dazu beschlossenen Resolution 2199 (2018) werden zwar die weltweiten Defizite des Fußballs drastisch beschrieben, zugleich sind aber die Fortschritte von FIFA und UEFA (*Union of European Football Associations*) bei der *Governance* und den Menschenrechten positiv herausgestellt. Von Kontrolle und Aufsicht kein Wort; stattdessen kommt der Vorschlag, gemeinsam mit IOC, FIFA und UEFA die Machbarkeit einer unabhängigen Einrichtung, die ein *Assessment der Governance* vornehmen soll, zu prüfen. Das klingt nicht so, als wolle da jemand der FIFA das Spiel aus den Händen nehmen.

Das Gleiche lässt sich für die Europäische Union (EU) feststellen. Abgesehen davon, dass diese für internationale Verbände mit Sitz in der Schweiz – wie IOC, FIFA und UEFA – nicht zuständig ist und allenfalls auf Umwegen versuchen kann, Einfluss zu nehmen, führen die Erfahrungen in den Expertengruppen der EU zu *Good Governance* im Sport zur Ernüchterung: Ein zähes Ringen unter den Ländervertretern um Formulierungen, oft spürbar mit der Befürchtung, man könnte irgendwem – sei es ein Mitgliedsland oder ein mächtiger Sportverband – auf die Füße treten. Das ist das Klein-

klein der Politik, als demokratischer Prozess durchaus nachvollziehbar – aber einen entscheidenden Schub in Richtung Reform oder gar tatkräftige Kontrolle für IOC, FIFA oder UEFA darf man sich von diesem kleinsten gemeinsamen Nenner nicht erwarten.

Die Politik als Kern des Problems

Überhaupt, die Politik. Auslöser der in dem FAZ-Artikel zum Ausdruck kommenden Verärgerung der drei früheren FIFA-Funktionsträger*innen waren Widerstände innerhalb der FIFA-Führung gegen die Entscheidung des *Governance-Komitees*, den Präsidenten des Russischen Fußballverbandes, Vitali Mutko, zugleich Vize-Ministerpräsident der Russischen Konföderation, nicht zur Wahl für das *FIFA-Council* im Mai 2017 zuzulassen. Zwar setzte sich das *Governance-Komitee* damit durch, genauso wie mit seiner Unterstützung auch weitreichende Schritte in der Menschenrechtspolitik erfolgreich auf den Weg gebracht wurden, aber an der FIFA-Basis grummelte es. Dies führte dazu, dass das *FIFA-Council* mit Präsident Gianni Infantino an der Spitze nicht, wie erwartet, den bisherigen Vorsitzenden Maduro zur Wahl vorschlug, sondern dem Kongress einen anderen, aus Sicht der Delegierten unbelasteten Besetzungsvorschlag unterbreitete. Das mag man feige nennen; man könnte daraus auch schließen, dass Infantinos Macht begrenzt ist. Man kann es kritisieren – aber das ist Politik. Mehrheiten müssen gebildet, Wahlen gewonnen, Kompromisse, auch in Personalfragen, geschlossen, werden. So läuft das in allen Parteien, in allen Ländern und auch in den Parlamenten. Die Politik und ihre Machtspielchen können wahrlich nicht als das Allheilmittel für den Sport dargestellt oder zur Kontrolle herangezogen werden. Im Gegenteil:

Gerade die Einmischung der Politik – siehe auch Mutkos Rolle als Sportminister im Hinblick auf die Doping-Manipulationen bei den Olympischen Winterspielen und Paralympics 2014 in Sotschi – ist ein wesentlicher Teil, wenn nicht der Kern des Problems von Machtkartellen im Sport. Die enge Verflechtung von Politik, Wirtschaft und Medien (der Sport finanziert sich neben den Sponsoreneinnahmen vor allem über den Verkauf von Fernsehrechten) mit den Sportstars und Funktionären bildet überhaupt erst das eigentliche Machtkartell im Sport. Nur durch diese gleichgerichteten Interessen – man könnte in einigen Fällen auch sagen: Komplizenschaft – konnte sich die Mär vom sauberen Sport so lange halten. Die Politik hat über Jahrzehnte einen Schutzwall um den Sport gebaut, auch in demokratisch geführten Ländern. Potentaten wie Oligarchen (miss)brauchen zudem den Sport für ihr „*Image Laundering*“ (Hill 2008), die Wirtschaft – deutsche Konzerne eingeschlossen – schießt nach den globalen Absatzmärkten und gemeinsam mit Fernsehanstalten und Zeitungen nach Reichweite bzw. Auflage (bei der Sport-Berichterstattung sind die wenigsten Journalist*innen investigativ unterwegs). Wer im Übrigen meint, die ungute Vermengung von Politik und Sport gäbe es in Deutschland nicht, schaue sich aktuell die Ermittlungen um den Landessportverband Saarland an oder denke an die Reihe von Abgeordneten im Sportausschuss des Deutschen Bundestages, die zugleich Führungsfunktionen in nationalen Sportverbänden besetzten – weitere Beispiele lassen sich auf allen Ebenen finden.

Druck von Donald Trump

Zuletzt war es US-Präsident Donald Trump, der in seiner unnachahmlichen Art ein besonders krasses Beispiel für politischen Druck auf den Sport abgab. Er twitterte am 27. April 2018:

"The U.S. has put together a STRONG bid w/ Canada & Mexico for the 2026 World Cup. It would be a shame if countries that we always support were to lobby against the U.S. bid. Why should we be supporting these countries when they don't support us (including at the United Nations)?"

Zwar wies die FIFA sofort distanziert-indigniert auf ihre Ethikregeln für die Bewerbung hin, doch wie soll ein Sportverband den US-Präsidenten zähmen? Und wie steht es um die Entscheidungsfreiheit der Delegierten beim FIFA-Kongress zur Wahl zwischen den Bewerbungen von Marokko einerseits und der *United Bid* (USA/Kanada/Mexiko) andererseits?

Angesichts solcher Auswüchse wünscht man sich weder staatliche Kontroll-Behörden für die Sportorganisationen noch lässt sich politische Einflussnahme auf den Sport überhaupt als Lösung propagieren.

Verflechtung mit der Wirtschaft

Genauso wenig lässt sich von der Wirtschaft erwarten – jedenfalls solange es nicht nur um reines Business geht, sondern die Emotionen mitspielen. Bestes Beispiel dafür ist der Aufsichtsrat des FC Bayern München, in dem deutsche Wirtschaftsführer angesichts des Steuerstrafverfahrens gegen Uli Hoeneß mit ihren eigenen *Compliance*-Ansprüchen in Widerspruch gerieten; von Oligarchen und Neureichen, die sich inzwischen von Spitzenvereinen über Radteams bis zu internationalen Großevents in den Sport einkaufen, gar nicht zu reden. Auch Fernsehanstalten können beim Kauf von TV-Rechten in einem Zwiespalt landen – erinnert sei an die ARD als Sponsor des *Team Telekom* um Jan Ullrich mit ihren Übertragungen der *Tour de France* bis 2008. Ganz zu schweigen von eigener Verwicklung in rechtswidriges Vorgehen – bei den Korruptionsermittlungen des FBI gegen FIFA-Funktionäre in Südamerika saßen u.a. US-Unternehmen als Zahler von Bestechungssummen mit auf der Anklagebank. Überhaupt werden die Sportrechte als ein Einfallstor für Machtmissbrauch von Funktionären gesehen.

Doch aus der Wirtschaft kamen auch die ersten Absetzbewegungen aus dem Interessengeflecht des Sports – zumindest die Global Player müssen inzwischen zunehmend auf ihre Reputation achten. Als es bei der FIFA zu ungemütlich wurde angesichts immer neuer Korruptionsvorwürfe, drohte Sponsor *adidas* 2015 mit dem Ausstieg und machte gemeinsam mit US-Sponsoren wie *Coca-Cola* Druck auf die FIFA-Führung in Richtung grundsätzlicher Reformen.

Rollendistanz und die Nutzung internationaler Instrumente

Damit wird der Blick auf den einzig wirksamen Ansatz zur Verhinderung von Machtkartellen im und mit dem Sport gelenkt: Wenn alle Akteure sich auf ihre eigene Rolle besinnen und die nötige professionelle Distanz wahren, sich selber an Gesetze und sonstige Regeln halten sowie die jeweiligen Partner an entsprechenden Vorgaben messen, können politische Interessenkonflikte sowie wirtschaftliche Einflussnahme deutlich eingegrenzt werden. Zusätzlich ist eine Stärkung der zivilgesellschaftlichen Elemente der Sportorganisationen nötig.

Für ein solches Vorgehen macht die Resolution 2199 (2018) des Europarates von Januar 2018 wichtige Vorschläge. Sie fordert u.a., in die Satzungen internationaler Sportorganisationen ein Verbot für die Wahl von Regierungsmitgliedern in Entscheidungsgremien aufzunehmen. Damit wäre ein „Fall Mutko“ – die Kombination von nationalem Sportminister und nationalem Verbandspräsidenten in einer Person – von vornherein satzungsmäßig ausgeschlossen. Das würde die nationale Kandidatenauswahl entpolitisieren und zugleich Druck von den Verantwortlichen an der internationalen Verbandsspitze und den zur Abstimmung berufenen Delegierten nehmen. Außerdem sollen nach den Vorstellungen des Europarates Aufsichtsgremien und operatives Geschäft der Sportorganisationen deutlich voneinander abgegrenzt sowie der kommerzielle Aufgabenbereich von der eigentlichen Führung des Sports getrennt werden. Konsequenterweise müsste dies dann entsprechend auch auf nationaler Ebene praktiziert werden.

Zwar lässt sich eine – indirekte oder subtile – politische Beeinflussung auch so nicht völlig ausschließen, die Verantwortlichen im Sport in den einzelnen Ländern hätten dann aber zumindest eine bessere Ausgangsposition, um unliebsame Eingriffe anzuprangern und – gegebenenfalls mit Unterstützung des internationalen Verbandes – dagegen vorzugehen. Das verlangt im Grunde eine neu auszutarierende Balance zwischen der Autonomie des Sports einerseits und staatlicher Regelsetzung andererseits. Selbstverständlich kann die Unabhängigkeit der Sportverbände nicht gleichbedeutend mit einem rechtsfreien Raum sein – das betont auch die Resolution des Europarats. Soweit öffentliche und/oder private Gelder gewährt werden, ist eine Rechenschaftspflicht über die ordnungsgemäße Verwendung selbstverständlich. Zudem müssen Staaten sowie die Staatengemeinschaft sicherstellen, dass die Rechte von Mitgliedern, Sportlerinnen und Sportlern (insbesondere im Profisport), sowie Beschäftigten und sonstigen Dritten seitens der Sportorganisationen berücksichtigt werden. Das erfordert eine entsprechende Rahmensetzung einschließlich der Möglichkeit von Vorgaben zur *Governance*, wie das in vielen Ländern mit Richtlinien zur Sportförderung bereits praktiziert wird. Auch in Deutschland sollen innerhalb der geplanten Spitzensportreform erstmals *Governance*-Kriterien als ein Gesichtspunkt für die künftige Förderung herangezogen werden.

Seitens der Wirtschaft könnte ergänzend der Weg der FIFA-Sponsoren weiter gegangen und sogar inhaltliche Hilfestellung für die Sportverbände geleistet werden. Neben *Compliance*-Anforderungen an einen gesponserten Veranstalter, Verein oder Verband lässt sich *Know how* der Unternehmen zur Risikoprävention auch für Sportorganisationen nutzen. *Coca-Cola* und *adidas* haben 2017 je einen Vertreter in den unab-

hängigen Menschenrechtsbeirat der FIFA entsandt: Sie bringen ihre Erfahrungen mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in die Arbeit einer Sportorganisation ein und helfen so, dass die FIFA wie ein Unternehmen Schritt für Schritt ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gerecht wird.

Nichts geht ohne starke Zivilgesellschaft

Entscheidend für die weitere Entwicklung auf internationaler Ebene wird allerdings sein, ob die Maßnahmen – der FIFA, anderer internationaler Sportverbände, von Sponsoren oder Institutionen wie dem Europarat gleichermaßen – denjenigen Kräften auf nationaler Ebene helfen, die Veränderungen in ihren eigenen Verbänden bzw. Ländern bewirken wollen und können und dafür auf internationale Rückendeckung angewiesen sind. Die Fußball-Welt wird mit Intransparenz, Vetternwirtschaft, Korruption u.a. zu kämpfen haben, solange es auf allen Kontinenten – Europa kann sich nicht als Ausnahme sehen – eine nicht unbeträchtliche Zahl von Ländern gibt, in denen rechtsstaatliche Grundsätze nur eingeschränkt gelten und die sich u.a. deshalb auf den hintersten Rängen im Korruptionsindex bewegen. Auch Doping lässt sich nicht eingrenzen, solange etliche Staaten Mitwisser bis hin zu Komplizen von Manipulation sind.

Internationaler politischer Druck kann zwar einiges bewegen, aber letztlich bedarf es der Menschen vor Ort, die sich engagieren und für Verbesserungen in ihrem jeweiligen Land kämpfen. Sportorganisationen stehen für Ideale und erreichen damit Menschen, die sonst kaum angesprochen werden. Signale aus den internationalen Verbänden, wie es z.B. ein grundsätzlicher Ausschluss von Regierungsmitgliedern in Gremien wäre, haben einen hohen Verbreitungsgrad und können weltweit die Reformkräfte im Sport unterstützen.

Eine besondere Möglichkeit bieten Bewerbungen um internationale Großveranstaltungen. FIFA und UEFA evaluieren inzwischen *Compliance*-Maßnahmen und die Anwendung der UN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte als Teil der Bewerbungsunterlagen; auch das IOC hat entsprechende Klauseln in den Ausrichtervertrag für die Olympischen Sommerspiele 2024 und 2028 aufgenommen. Die umfassende Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen im jeweiligen Land gehört dabei zum Standard. Wer immer sich bewirbt, muss die Bevölkerung und betroffene Interessengruppen ansprechen, Mindeststandards von Transparenz einhalten und sich mit den eigenen Defiziten, z.B. bei den Menschenrechten, auseinandersetzen. Das ist ein spannender Prozess, der weit über die sportliche Bedeutung der jeweiligen Veranstaltung hinausgeht. Der Vergleich der Unterlagen der Bewerber Marokko und USA/Kanada/Mexiko für den *FIFA World Cup 2026* zeigt, was dargestellt und bewertet werden muss. Da werden Probleme offengelegt, unterschiedliche Entwicklungsphasen von Nationen sichtbar – aber auch die möglichen Anstöße, die eine Sportgroßveranstaltung geben kann. Bleibt nur zu hoffen, dass die Politik sich heraushält und sich nicht eine Kontrolle anmaßt, die sie gar nicht leisten kann.

SYLVIA SCHENK Rechtsanwältin, war von 1979 bis 1989 Arbeitsrichterin und 1989 bis 2001 hauptamtliche Stadträtin in Frankfurt am Main. 1972 nahm sie an den Olympischen Spielen in München im 800m-Lauf teil. Ehrenamtlich ist sie seit 1973 im Sport und ab 2006 bei *Transparency International* aktiv, wo sie 2007 – 2010 deutsche Vorsitzende und bis 2014 internationale Sportbeauftragte war. Heute leitet Sylvia Schenk die Arbeitsgruppe Sport von *Transparency Deutschland*. Sie gehört dem Vorstand der *Deutschen Olympischen Akademie*, dem Beirat für Integrität und Unternehmensverantwortung der *Daimler AG*, dem *INTERPOL Standing Committee on Ethical Matters* sowie dem *Menschenrechtsbeirat der FIFA* an.

Literaturhinweise

Europarat, Towards a framework for modern sports governance, Resolution 2199 (2018) v. 24.1.2018, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24443&lang=en>

FAZ: „Nehmt der Fifa das Spiel aus den Händen!“, FAZ v. 22.12.2017, <http://www.faz.net/-gu9-9534j>

FIFA: FIFA und der Europarat: Eine starke Partnerschaft, *fifa.com* v. 10.1.2018, <http://de.fifa.com/governance/news/y=2018/m=1/news=fifa-und-der-europarat-eine-starke-partnerschaft-2926218.html>

FIFA: Independent advisory board of human rights experts to meet on 13 March, Pressemitteilung v. 10.3.1017, <http://www.fifa.com/governance/news/y=2017/m=3/news=independent-advisory-board-of-human-rights-experts-to-meet-on-13-march-2875485.html>

Aileen Graef: Trump pushes for US-Canada-Mexico 2026 World Cup bid, *CNN* v. 27.4.2018, <https://edition.cnn.com/2018/04/26/politics/donald-trump-world-cup-bid/index.html>

(hel): ARD und Team Telekom verlängern Vertrag, FAZ v. 17.1.2001, <http://www.faz.net/aktuell/sport/radsport-ard-und-team-telekom-verlaengern-vertrag-115437.html>

Declan Hill: Sichere Siege: Fußball und organisiertes Verbrechen oder wie Spiele manipuliert werden. Kiepenheuer&Witsch 2008 (2. Aufl.)

Sönke Iwersen: Compliance schießt keine Tore, *Handelsblatt* v. 9.8.2016, <http://www.handelsblatt.com/my/sport/fussball/uli-hoeness-for-fc-bayern-president-compliance-schiesst-keine-tore/13990362.html?ticket=ST-9006430-0fwkPppL4QyBq6OvNy6f-ap2>

Matt Jones: Donald Trump 2026 World Cup Bid Tweet Prompts FIFA Ethics Rules Warning, *bleacherreport.com* v. 27.4.2018, <http://bleacherreport.com/articles/2772945-donald-trump-2026-world-cup-bid-tweet-prompts-fifa-ethics-rules-warning>

Stefan Kaiser: Adidas droht mit Ausstieg als Fifa-Sponsor, *Spiegel Online* v. 16.12.2015, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/fifa-adidas-droht-mit-ausstieg-als-sponsor-a-1068054.html>

Jürgen Kalwa: Korruption durch die Hintertür, *Deutschlandfunk* v. 1.5.2018, http://www.deutschlandfunk.de/sportrechte-korruption-durch-die-hintertuer.1346.de.html?dram%3Aarticle_id=416944

Daniel Kirch: Wie CDU und SPD den Saar-Sport regieren, *Saarbrücker Zeitung* v. 15.1.2018, https://www.saarbruecker-zeitung.de/politik/themen/wie-cdu-und-spd-den-saar-sport-regieren_aid-7050921

Jens Weinreich: gesagt ist gesagt. ARD nicht mehr live bei der Tour de France, *Blogbeitrag* v. 16.10.2008, <https://www.jensweinreich.de/2008/10/16/gesagt-ist-gesagt-2-ard-nicht-mehr-live-bei-der-tour-de-france/>