

Ist der FIFA noch zu helfen?

MARK PIETH*

Schlagwörter: Sportdachverbände, FIFA, UEFA, IOC, Selbstregulierung, Korruption, Geldwäscherei, Multinationales Unternehmen, Internationale Organisation, Bundesamt für Sport (BASPO)

A. Aktuelle Spannungen

Die FIFA steht wie kein anderer Sportdachverband in der öffentlichen Kritik¹. Sie redet zwar von Reform, schafft es aber vorläufig nicht, ihren Ruf entscheidend zu verbessern; vielmehr scheint sie von Skandal zu Skandal zu taumeln². Natürlich ist die FIFA ein Lieblingsthema der Boulevardpresse und des öffentlichen Spotts³. Dabei verdienen andere Sportdachverbände durchaus eine ähnlich kritische Beleuchtung⁴. Jahrelang schien die Kritik an der FIFA und ihren Funktionären abzuperlen. Zum ersten Mal begannen sich 2014, nach andauernder Medienkritik an der Vergabe der WM 2022 an Qatar⁵ und anlässlich von heftigen Konflikten um die WM 2014 in Brasilien⁶, die Sponsoren zu regen. Unklar bleibt allerdings, ob etwa der Ausstieg von Grosssponsoren wie Emira-

* Prof. Dr. Mark Pieth, Juristische Fakultät der Universität Basel.

1 ANDREW JENNINGS, *Foul!*, *The Secret World of FIFA: Bribes, Vote Rigging and Ticket Scandals*, London 2006; JENS WEINREICH (Hrsg.), *Korruption im Sport*, Berlin 2006 (zit. Weinreich 2006); Einen Überblick über kritische Presseartikel gibt MARK PIETH in: *FIFA Governance*, Konzeptpapier und Bericht, 19. September 2011 (zit. *FIFA Governance* 2011), abgedruckt in: Mark Pieth (Hrsg.), *Die FIFA Reform*, Zürich et al. 2014, S. 148, Anm. 12. (zit. Pieth 2014).

2 PIETH 2014, S. 9 ff.

3 THE SUNDAY TIMES, September 21, 2014.

4 MARIO GOIJMAN, *Volleygate, The breathtaking story of King Rubén and Queen Malú*, in: Weinreich 2006, S. 49 ff.

5 THE ECONOMIST, June 7, 2014, «The growing stink at FIFA, the case for a replay»; NZZ vom 2.6.2014, 29, «Neue Vorwürfe an FIFA, Vergabe der WM 2022 an Qatar»; NZZ vom 7.6.2014, 48, «Der Entscheid Qatar erschlägt alles, der deutsche Fussballfunktionär Theo Zwanziger sagt, die WM-Vergabe 2022 belaste die FIFA schwer»; DER SPIEGEL vom 16.6.2014, S. 99, Affären: «Ungeheure politische Wucht».

6 NZZ vom 16.6.2014, 51: «Kollektiver Liebesverrat, mit der Fussball-WM hätte Brasilien endlich ein Land der Gegenwart sein wollen – angekommen ist es nicht».

tes Airlines nicht eher firmenpolitische oder ökonomische Gründe hat⁷. Im Zusammenhang mit dem Streit um die Veröffentlichung des Untersuchungsberichts der Vergabe der WM 2018 an Russland und 2022 an Qatar⁸ kam zudem erstmals die Idee auf, die FIFA in ihre Einzelteile aufzulösen. In der UEFA wurde allen Ernstes erwogen, sich selbständig zu machen.

Man mag sich fragen, wo eigentlich das Problem liegt. Traditionelle Sportdachverbände, einschliesslich der FIFA und des IOC, kämpften jahrzehntelang finanziell um ihr Überleben. Jeder Grossanlass bedeutete ein erhebliches Finanzrisiko⁹. Es ist das Verdienst der aktuellen Führungsequipe dieser Verbände, die neuen Medien und Werbemethoden systematisch wirtschaftlich zu nutzen. Innert der letzten 30 Jahre verwandelte sich Sport – zumal Fussball – in «*big business*», die entsprechenden Sportdachverbände quasi in multinationale Unternehmen¹⁰.

Dabei betrachteten die Sportfunktionäre die Verwaltung des Spiels, der Wettkämpfe und deren Erträge als ihre Privatangelegenheit. Zumal die in der Schweiz niedergelassenen ca. 60 Sportdachverbände und verwandte Institutionen¹¹ sich überwiegend der Rechtsform des Vereins bedienten. Dank dessen weitgehend dispositiven Rechts konnten sie sich fast nach Belieben organisieren. Zudem erlangten etliche der Sportdachverbände am Ort der Niederlassung auch Steuervergünstigungen¹².

Die Institutionen blieben entsprechend intransparent. Angesichts der Notwendigkeit als non-profit Organisationen einen Grossteil der Erträge zu nicht-gewinnorientierten Zwecken auszugeben, wurden die Organisationen, insbesondere die FIFA, zu einem Subventionssystem für ihre Mitglieder¹³. Dabei versuchte man gar nicht erst zu vermeiden, dass die Empfänger in ein Loyalitätsverhältnis zu den Geldverteilern gerieten. Es entstand ein komplexes Patronagenetzwerk, das die Landesverbände, die Kontinentalkonföderationen und

7 Zum möglichen Wechsel der Sponsoren: WIENER ZEITUNG ONLINE vom 25.11.2014, «Fussball, Millionen-Poker, zwei FIFA-Top-sponsoren verlängern ihre Verträge nicht».

8 NZZ vom 14. 11. 2014, 44: «Garcias Untersuchungsbericht muss öffentlich gemacht werden, für Mark Pieth, der den FIFA-Reformprozess auf den Weg gebracht hat, letzter Bericht von Hans-Joachim Eckert, Zu viel im Dunkeln»; NZZ vom 17. 12. 2014, 41: «FIFA weist Rekurs wie erwartet ab, kein Eintreten auf Garcia-Bericht»; zum Rücktritt vom Michael Garcia: NZZ vom 18. 12. 2014: «Meine Rolle ist zu Ende», Michael Garcia erklärt den Rücktritt als Chefermittler – er könne die Kultur der FIFA nicht ändern; THE NEW YORK TIMES vom 18. 12. 2014: «FIFA Investigator Michael J. Garcia's resignation ended an uneasy marriage»; zur Veröffentlichung der Garcia Reports: DEUTSCHLANDFUNK – Sport am Wochenende: «Eine positive Entwicklung, Mark Pieth im Gespräch mit Astrid Rawohl», 21. 12. 2014.

9 FIFA Governance 2011, S. 152 f.

10 Ebda. S. 153, 163 ff.

11 JEAN FRANÇOIS TANDA, Liebling Schweiz, Liberales Vereinsrecht, nachsichtige Richter, niedrige Steuern, in: Weinreich (Hrsg.) 2006, S. 114 (zit. Tanda 2006).

12 Ebda. S. 114 ff.

13 Vgl. zum finanziellen Unterstützungsprogramm (FAP) für die Mitglieder und die Konföderationen: FIFA Governance Konzeptpapier und Bericht, 19.9.2011, in: Pieth (Hrsg.) 2014, S. 152 f.

auch einzelne Funktionäre einband¹⁴. Ebenso diffus blieben die Prozesse der Vergabe der Übertragungs- und Sponsoringrechte, der Entscheidungen über Austragungsstätten und die Wahl (oder Wiederwahl) des Präsidenten.

Erst 2002 ging die FIFA dazu über, international anerkannte Buchführungsstandards anzuwenden (*International Financial Reporting Standards, IFRS*)¹⁵. Weitere Reformschritte sollten – unter erheblichem internationalem Druck – erst ab 2011 erfolgen¹⁶.

B. Privatsache?

Vielfach wird behauptet, Sport sei Privatsache. Zweifellos ist es jedem Bürger und jeder Bürgerin überlassen, ob und wie sie sich sportlich betätigen wollen. Zudem wird man auch kaum Probleme damit haben, den Amateursport der Privatsphäre zuzuweisen. Soweit er organisiert ist (man denke an die unteren Ligen, den Firmensport etc.), ist das Vereinsrecht zweifellos angemessen. Die Regeln des Sports werden nicht von staatlichen Richtern, sondern von der Verbandsjustiz (z.B. in Disziplinarverfahren) durchgesetzt.

Die staatliche Justiz wird einzig bei schwerwiegenden Übergriffen (z.B. bei vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Körperverletzung unter Verletzung der Regeln des Sports)¹⁷, in Fällen des Doping¹⁸ oder allenfalls der Wettkampfmanipulation¹⁹ aktiv. Es mag erstaunen, dass sogar bei den beiden letztgenannten Themen das öffentliche Interesse noch keineswegs durchwegs anerkannt wird²⁰. Während gegen Doping mit Art. 22 Sportförderungsgesetz (SpoFöG) eine Regelung ins staatliche Recht Eingang gefunden hat²¹, ist die Wettkampfmanipulation gegenwärtig erst Gegenstand internationaler Regulierung (so durch die am 18. September 2014 in Magglingen unterzeichnete «*Council of Europe Conven-*

14 Zu den Anschuldigungen vgl.: FIFA Governance Reformprojekt, Abschlussbericht des unabhängigen Governance-Komitees an das Exekutivkomitee der FIFA, Basel 22.4.2014, in: Pieth (Hrsg.) 2014, S. 80 ff. (zit. IGC 2012).

15 Vgl. den FIFA-Finanzbericht vom Mai 2002.

16 Dazu unten IV.

17 MARK PIETH, Strafrecht, Besonderer Teil, Basel 2014, S. 36; GÜNTER STRATENWERTH/GUIDO JENNY/FELIX BOMMER, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil I: Straftaten gegen Individualinteressen, Bern 2010, S. 68; Zur Illustration aus der Welt des Eishockeys: BGE 134 IV 26, 121 IV 249 sowie aus der Welt des Fussballs: BGE 109 IV 102; dazu JÜRIG-BEAT ACKERMANN/ELISABETH STREBEL, ius.full 2/08, S. 77 f.

18 Vgl. unten H.

19 Vgl. unten H.

20 BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE, Gutachten Sportbetrug und Good Governance vom 5.12.2012 zu Händen des Bundesamtes für Sport, S. 9 ff.

21 Dazu die Botschaft des Bundesrates zum Sportförderungsgesetz zum Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport vom 11.11.2009, BBl 2009, 8189, 8220 f.; WERNER JÖRGER, Die Strafbarkeit von Doping nach dem Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport, Diss., Bern 2006, S. 25 ff. m.w.H.

tion on the Manipulation of Sports Competitions»²²⁾ und nationaler Vorarbeiten zu einer gesetzlichen Regelung²³⁾.

Neben dieser Sanktionierung von Exzessen, die den Rahmen sportlichen Verhaltens ohnehin transzendieren, fragt sich, ob die Regelung der einzelnen Sportarten durch Sportdachverbände, die «*Governance in Sports*» Privatsache ist. Die Frage drängt sich umso mehr auf, als fast alle Sportdachverbände für ihre Sportart über ein Monopol verfügen. Das mag vernünftig erscheinen (wer möchte schon «Weltmeister» eines bestimmten Verbandes neben anderen sein), es bedeutet aber, dass staatliche und suprastaatliche Institutionen den Freiraum garantieren müssen.

Sodann ist Sport, insbesondere die Rolle der Passivkonsumenten von Profisportarten, zumal des Fussballs, eine äusserst emotionale Sache. Fans ziehen vielfach ihre Identität aus der Leistung «ihres» Clubs. Fussball auf Länderebene ist auch Ausdruck von nationalem Stolz und Selbstdarstellung²⁴⁾. Entsprechend engagieren sich Politiker bis hin zu Staats- und Regierungschefs an Wettkämpfen und sie setzen sich bei der Vergabe von Austragungsorten für ihr nationales Vergabekomitee ein: Sie nehmen an den entsprechenden Veranstaltungen teil²⁵⁾, sie suchen das Gespräch mit Spitzenfunktionären und behandeln diese wie Ihresgleichen (der FIFA-Präsident wird mit Orden bedacht und auf seinen Reisen mit den Ehren empfangen, die einem Staatschef gebühren²⁶⁾).

Insgesamt haben sich zumindest die grossen Sportdachverbände wie der IOC, die FIFA und die UEFA in quasi-internationale Organisationen verwandelt²⁷⁾. Sie erfüllen eine öffentliche Funktion. Gleichzeitig sind sie faktisch zu multinationalen Unternehmen²⁸⁾ mit einem Milliardenumsatz und einem Milliardenvermögen geworden (non-profit hin oder her). Dies muss denn auch der Ausgangspunkt der Reformüberlegungen sein.

22 COUNCIL OF EUROPE Convention on the Manipulation of Sports Competitions, Magglingen, 18.IX.2014, Text and Explanatory Report.

23 Vgl. den Bericht des BUNDESAMTS FÜR SPORT: Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport; Bericht in Erfüllung des Postulats 11.3754 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates vom 28.6.2011, vom 7.11.2012; BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE, Gutachten Sportbetrug und Governance zu Händen des Bundesamtes für Sport vom 5.12.2012; mit der Ausarbeitung der Botschaft gemäss Angaben des BASPO ist auf Ende 2015 zu rechnen.

24 PIETH in: Pieth (Hrsg.) 2014, S. 7.

25 Vgl. TANDA 2006, 110, unter Hinweis auf Nelson Mandela anlässlich der Vergabe in Zürich vom 15.5.2004 (bezüglich WM 2010).

26 So erhielt etwa der FIFA Präsident Joseph Blatter von Deutschland das Bundesverdienstkreuz verliehen.

27 FIFA Governance, Konzeptpapier und Bericht, 19.9.2011, in: Pieth (Hrsg.) 2014, S. 161 f.

28 Ebda. S. 160 f.

C. Grundregeln für Sportdachverbände

Es ist inzwischen anerkannt²⁹, dass sich die Grundregeln der Gouvernanz von Sportdachverbänden an diesen beiden Analogien – zu internationalen Organisationen und zur multinationalen Unternehmung – orientieren müssen. Die EU und der Europarat hatten das bereits vor längerer Zeit erkannt. Die «unabhängige Studie zum Europäischen Sport» von 2006 fasst die Essenz der «*Erklärung von Nizza*» von 2000 des Europäischen Rats zum Sport³⁰ folgendermassen zusammen:

«... wie politische Institutionen im Allgemeinen unterliegen die europäischen und nationalen Sportförderationen der Gewaltenteilung sowie einem Kontroll- und Ausgleichssystem, um sicherzustellen, dass die Entscheidungsfindung robust, unabhängig und frei von missbräuchlichem Einfluss ist»³¹.

Im selben Bericht kommt aber auch die Analogie zum Unternehmen zur Sprache, insbesondere wenn von den «*Principles of Good Governance in Sport*» des Europarats von 2004 die Rede ist:

«Unter anderem ruft dieser Beschluss alle im Sportbereich tätigen Institutionen auf, Initiativen umzusetzen, zu stärken und zu unterstützen, die auf den Prinzipien einer verantwortungsbewussten Unternehmensführung basieren, was mindestens Folgendes beinhaltet: demokratische Strukturen, die auf klaren, für die Mitglieder offenen Wahlverfahren beruhen; professionelle Organisation und Geschäftsführung, mit angemessenen Verfahren zur Vermeidung von Interessenkonflikten; Verantwortung und Transparenz bei der Entscheidungsfindung und Finanzoperationen; Fairness im Umgang mit den Mitgliedern und Solidarität sowie eine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen den öffentlichen Behörden und der Sportbewegung. Der Beschluss bestimmt ausdrücklich, dass diese Prinzipien, eher in Sportgrundsätze und Praktiken auf nationaler Ebene integriert und wirksam kontrolliert werden sollen»³².

Aus dieser doppelten Analogie ergeben sich eine Reihe von – zum Teil bereits angesprochenen – direkten Schlussfolgerungen.

In Analogie zur Welt der multinationalen Unternehmungen müssen Sportdachverbände, insbesondere die grossen, weltweit tätigen Verbände wie das IOC, die FIFA oder die ihre Konföderationen (so die UEFA):

- über international anerkannte Rechnungslegungsinstrumente und -prüfungssysteme verfügen³³,
- ihre Geschäftsberichte müssen aussagekräftig sein³⁴,

29 Vgl. JOSÉ LUIS ARNAUT, Unabhängige Studie zum Europäischen Sport, Oktober 2006.

30 Erklärung von Nizza, Europäischer Rat, Anlage IV: Erklärung über die im Rahmen gemeinsamer Politiken zu berücksichtigenden besonderen Merkmale des Sports und seine gesellschaftliche Funktion in Europa, Nizza 7.–10. Dezember 2000.

31 ARNAUT 2006, S. 58.

32 ARNAUT 2006, S. 84 f.

33 FIFA Governance 2011, p. 163 ff.; IGC 2012, p. 129 f.

34 FIFA Governance 2011, p. 166; IGC 2012, p. 129.

- sie müssen über unternehmenstypische Compliance-Systeme verfügen³⁵,
- sie müssen in der Lage sein, potentiell kritische Zahlungen zu identifizieren und auf sie zu reagieren³⁶,
- in den entscheidenden Gremien müssen unabhängige Mitglieder Einsitz nehmen³⁷,
- Kandidaten für entscheidende Funktionen müssen vor der Wahl einer professionellen Ethik-Überprüfung unterworfen werden³⁸.

In ähnlicher Weise ergibt sich aus der Analogie zur internationalen Organisation eine Reihe von Folgerungen:

- Auf einer abstrakteren Ebene haben die Sportdachverbände den Prinzipien der Demokratie und der Transparenz Nachachtung zu verschaffen³⁹,
- konkret bedeutet dies, dass für Ihre Funktionäre Amtszeitbeschränkungen gelten müssen⁴⁰,
- dass Regeln für die Wahl (resp. Wiederwahl) von Spitzenfunktionären gelten, die Stimmenkauf und Wahlmanipulation vermeiden helfen⁴¹,
- in ähnlicher Weise müssen Entscheidungen über die Austragungsorte von Wettkämpfen objektiviert werden⁴²,
- Ausschreibungsverfahren (zumal auch im Vermarktungsbereich, müssen, in Anlehnung an die Regeln öffentlicher Vergabeverfahren, vor Interessenkollisionen geschützt werden⁴³.

D. Selbstregulierung?

Über dieses Reformprogramm herrscht im Prinzip erstaunliche Einmütigkeit: Die Forderungen finden sich in den Papieren der kritischen Nichtregierungsorganisationen, insbesondere von Transparency International⁴⁴, sie finden sich in den Verlautbarungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats⁴⁵,

35 FIFA Governance 2011, p. 169 f., 173 ff.; IGC 2012, p. 126, 129; Transparency International, Safe hands, building integrity and transparency at FIFA, 2011, p. 3 f. (zit. TI 2011).

36 Bezüglich Entwicklungsprogrammen und Vermeidung von Interessenkonflikten: FIFA Governance 2011, p. 182 ff.

37 FIFA Governance 2011, p. 170; IGC 2012, p. 128.

38 FIFA Governance 2011, p. 175 f.; IGC 2012, p. 131 f.

39 FIFA Governance 2011, p. 175; TI 2011, p. 5.

40 FIFA Governance 2011, p. 176; IGC 2012, p. 128; TI 2011, p. 5.

41 FIFA Governance 2011, p. 175, 180; TI 2011, p. 5.

42 FIFA Governance 2011, p. 177 f.; TI 2011, p. 5.

43 FIFA Governance 2011, p. 178 f.; TI 2011, p. 5.

44 TI 2011, p. 1 ff.

45 COUNCIL OF EUROPE, Parliamentary Assembly, Doc. 12889, 5 April 2012, Good Governance and Ethics in Sport, Report; Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc. 12889 Add 23 April 2012, Good Governance and Ethics in Sport, Addendum to the Report; Parliamentary

der Organe der EU⁴⁶, aber auch der internen Task Forces der FIFA⁴⁷ und des IOC⁴⁸.

Das IOC und die FIFA haben intern einen Reformprozess eingeleitet. Die FIFA hat im Dezember 2011 vier interne Task Forces⁴⁹ gebildet, von denen sich eine schwerpunktmässig mit den Statutenänderungen zur Durchsetzung der verbandsinternen Demokratie und der Transparenz befasste, eine zweite mit Compliance-Fragen und eine dritte mit der Reform des Ethikkomitees und seines Reglements. Die vierte Task Force, die sich mit Fussballregeln befasste, kann hier ausser Betracht bleiben. Der interne Prozess wurde von einem «*Independent Governance Committee*»⁵⁰, bestehend hälftig aus unabhängigen externen Gouvernanz-Spezialisten und hälftig aus sogenannten «*Stakeholders*» (Vertretern der Spieler, der Clubs, der Ligen, der Assoziationen, der Sportpresse und der Sponsoren)⁵¹ begleitet.

Der Prozess liess sich in einer ersten Phase – jedenfalls auf dem Papier – gut an: Statuten wurden revidiert, das Ethikkomitee und das Audit- und Compliance-Komitee grundsätzlich überarbeitet⁵². Eine zweite Serie von Reformforderungen, zumal jene, die Auswirkungen auf die (Wieder-)Wahlchancen von Funktionären hatte, blieb allerdings in politischen Grabenkämpfen stecken. Blockiert wurde sie zum Teil von reaktionären Kräften in den Gremien selbst, zum Teil aber auch von hoffnungsvollen Kandidaten, die die jetzige Führungsequipe zu beerben hofften (insbesondere im Umfeld der UEFA)⁵³.

Zwar sind etliche der aus dem Exekutivkomitee (der «FIFA-Regierung») – unter Manipulationsverdacht – ausgeschiedenen Mitglieder inzwischen durch Reformen ersetzt worden, allerdings befinden sich die Reformen im ExCo nach wie vor in der Minderheit.

Die eigentliche Schwierigkeit bestand darin, dass die Reformdiskussion zum Spielball der Verbandspolitik wurde. Ein wirkliches Reformbedürfnis von innen heraus bestand auf der Funktionärebene nicht und die Basis der Spiele

Assembly of the Council of Europe, Resolution 1875 (2012), Good Governance and Ethics in Sport.

46 Vgl. Fn. 30.

47 Vgl. das Organigramm im Anhang zum Ersten Bericht des IGC 2012, in: Pieth (Hrsg.) 2014, 134: Task Force Revision of Statutes, Task Force Ethics Committee, Task Force Transparency and Compliance, Task Force Football.

48 Vgl. zunächst die «Ad-hoc-Kommission zur Untersuchung des Verhaltens bestimmter IOC Mitglieder und zur Erwägung möglicher Änderungen der Verfahren für die Vergabe der Olympischen Sommerspiele und der Olympischen Winterspiele»; dazu FIFA Governance 2011, p. 184 ff.

49 Vgl. Fn. 47.

50 Vgl. Fn. 47 und IGC 2012, p. 135 (Annex 2: Independent Governance Committee (IGC) Members); IGC 2014, p. 80 ff. und PIETH (Hrsg.) 2014, S. 11 und 13 ff.

51 IGC 2014, p. 88 f.

52 FIFA Governance Reformprojekt, Zweiter Bericht der unabhängigen Kommission für Governance (IGC) an das FIFA Exekutivkomitee 2013, S. 108 ff.

53 Ebda. S. 110 ff., dazu insbesondere PIETH in: Pieth (Hrsg.) 2014, S. 15 f.

und der Fans konnte sich allenfalls medial zu Wort melden, wurde aber verbandsintern nicht wirklich ernst genommen⁵⁴.

Um es drastisch auszudrücken: Verglichen mit Krisen und Skandalen in Unternehmen (etwa der Korruptionsskandal bei Siemens), die typischerweise von der staatlichen Justiz oder von Aufsichtsorganen verarbeitet werden⁵⁵, fehlt eine staatliche Aufsicht. Die Sportdachverbände befinden sich in einem rechtsfreien Raum, vergleichbar der Situation in einer internationalen Organisation (wie etwa der UNO), bei denen Reformprozesse allenfalls politisch in Gang gesetzt werden: Meine persönliche Erfahrung mit der Untersuchung des «Öl für Lebensmittel-Programmes» der UNO im Irak⁵⁶ war, dass sich die Generalversammlung und der Sicherheitsrat der UNO zwar die Kritik und Reformvorschläge angehört haben, dann aber zur Tagesordnung übergangen. In ähnlicher Weise ist die FIFA gegenüber Reformvorstössen von innen heraus, aber auch gegenüber öffentlicher Kritik resistent. Diese Erfahrung verlagert den Blick zurück auf die Rolle des Sitzstaates der Sportdachverbände, in unserem Fall die Schweiz und das Bundesamt für Sport (BASPO) im Besonderen.

E. Die Verantwortung des Sitzstaates

Wenn ein Staat wie die Schweiz sich systematisch als Sitzstaat für Sportregulatoren zur Verfügung stellt, muss er sich, wie in anderen Branchen (z.B. in der Finanz-, der Rohstoff- oder der Pharmabranche), Gedanken über mögliche Risiken machen.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass immer wieder Funktionäre in den Ruch des Stimmenkaufs geraten sind. Eine «Undercover-Operation» der britischen «SUNDAY TIMES» hat die grundsätzliche Bereitschaft gewisser ExCo-Mitglieder bewiesen, ihre Stimme für einen bestimmten Austragungsort gegen eine hohe Geldsumme zu verkaufen⁵⁷. Inzwischen bekannt gewordene Emails beweisen zudem Finanzflüsse im Rahmen solcher Wahlkampagnen⁵⁸. Es drängt sich daher die Frage auf, ob das Schweizer Korruptionsrecht ausreichend gerüstet ist, mit diesen Risiken umzugehen.

54 Zur Notwendigkeit des kulturellen Wandels vgl. MICHEAL J. HERSHMAN, Warum die Reform nötig ist, in: Pieth (Hrsg.) 2014, S. 19 ff. und MARK PIETH, Der nächste Schritt, kultureller Wandel ist nötig, in: Pieth (Hrsg.) 2014, S. 67 ff.

55 MARK PIETH/RADHA IVORY, Corporate Criminal Liability, Emergence, Convergence, and Risk, Dordrecht et al. 2011, p. 3 ff.

56 PAUL A. VOLCKER/RICHARD J. GOLDSTONE/MARK PIETH, Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme; Manipulation of the Oil-for-Food Programme by the Iraqi Regime, October 27, 2005.

57 Vgl. THE TIMES, October 17, 2010.

58 Vgl. die von THE SUNDAY TIMES veröffentlichten Emails, THE SUNDAY TIMES, June 1, 2014, dazu eine Sammlung von ein paar hundert Emails im Besitz des Autors.

Ein Annex zur Korruptionsthematik ist bekanntlich die Geldwäschereiproblematik. Vielfach stossen die Behörden über Meldungen von Finanzintermediären an die Geldwäsche-Meldeinstanz «MROS» auf heimliche Bereicherung. Auch diese Frage bedarf näherer Klärung.

Bisher noch kaum erörtert worden ist die Frage, ob Aufsichtsinstanzen in der Schweiz in der Lage sind, trotz der flexiblen gesellschaftsrechtlichen Ausgestaltung der Sportdachverbände ein Minimum an Gouvernanz zu verlangen. Das Steuerrecht könnte dazu als Eingangspforte dienen.

F. Reform des Korruptionsrechts

Das Korruptionsrecht der Schweiz ist in den letzten 15 Jahren bereits zweimal revidiert worden. Die grundsätzliche Reform von 1999/2000 fokussierte vor allem auf die Bestechung von in- und ausländischen Amtsträgern und schloss die Funktionäre von Sportdachverbänden explizit aus⁵⁹. Der Bundesrat beschloss, nach negativen Reaktionen im Vernehmlassungsverfahren, die Bestechung im privaten Geschäftsverkehr nicht in die Reform aufzunehmen⁶⁰. Im Rahmen der Reform von 2004/2006 ging es dann aber explizit darum (im Kontext der Ratifikation der Europaratskonvention zur Korruption), die Privatbestechung umfassend unter Strafe zu stellen. Zugleich wurde auch die inzwischen geschaffene strafrechtliche Haftung des Unternehmens erweitert (Art. 102 Abs. 2 StGB). Allerdings äusserte der Bundesrat auf kryptische Weise Bedenken, ob die FIFA oder das IOC (und ihre Funktionäre) vom neuen Recht erfasst würden, weil die Privatbestechung im Wettbewerbsrecht geregelt wurde (Art. 4a und 23 UWG)⁶¹. Nach den von der «SUNDAY TIMES» geschilderten Vorfällen geriet die Schweiz als Sitzstaat der FIFA erneut unter Druck. Sie war auch schon bei der Vergabe der Olympiade von Salt Lake City durch die IOC auf das Problem aufmerksam gemacht worden. Nunmehr suchte der Gesetzgeber nach einem Weg, Sportdachverbände und ihre Funktionäre zweifelsfrei zu erfassen. In einem ersten Anlauf lehnte sie den von ANITA THANEI eingebrachten Vorschlag⁶², durch eine Ergänzung von Art. 322^{septies} StGB die internationalen Sportdachverbände für die Zwecke der Korruptionsbekämpfung internationalen Organisationen gleichzustellen, ab. Der Vorschlag ging auf den Entwurf des

59 Botschaft 99.026, BBl 1999, 5539; dazu MARK PIETH, Korruptionsstrafrecht in: Jürg-Beat Ackermann/Günter Heine (Hrsg.), Wirtschaftsstrafrecht der Schweiz 2013, S. 704 (zit. Pieth 2013).

60 Dazu aber noch das Gutachten MARK PIETH/MARCO BALMELLI, Die Revision des Schweizerischen Korruptionsstrafrechts, Dezember 1997, S. 73 ff.

61 Vgl. Botschaft 04.072 vom 10.11.2004, BBl 2004, 7003, 7009 f.; krit. PIETH 2013, 704; DERS., Stehen internationale Sportverbände über dem Recht, Jusletter vom 14.3.2011, Rz. 2 f. (zit. Pieth 2011).

62 Parlamentarische Initiative 10.513 (Thanei) vom 18.12.2010; dazu PIETH 2011, Rz. 4.

Verfassers dieses Aufsatzes zurück⁶³. Stattdessen beschlossen die Räte eine viel weiter reichende Ausdehnung des Rechtes der Privatbestechung: Sie sollte vom Konnex mit dem unfairen Wettbewerb befreit und ins StGB eingerückt werden. Zugleich sollte sie zum Offizialdelikt erhoben werden⁶⁴. Die konkrete Vorlage hat inzwischen das Vernehmlassungsverfahren passiert⁶⁵ und die Bundesrätliche Botschaft⁶⁶ erwartet Behandlung in den Räten⁶⁷. Dass sie – anders als 1998 – nicht mehr Widerstand aus Kreisen von Nichtregierungsorganisationen oder der Wirtschaft hervorgerufen hat, ist erstaunlich, zumal nun Entwicklungshilfeorganisationen, die den Zugang zu den Hilfsbedürftigen erkaufen müssen (z.B. Rebellenarmeen bestechen) strafbar wären. Die Privatwirtschaft war bisher auf ein offizialisiertes Privatbestechungsrecht nicht erpicht, weil solche Fälle normalerweise aussergerichtlich erledigt werden: Auch als Opfer in den Schlagzeilen zu stehen, ist für ein Unternehmen unvorteilhaft, weil es ein schlechtes Licht auf das innerbetriebliche Management wirft⁶⁸.

Unabhängig von der genauen Ausgestaltung des neuen Rechts reicht der Einflussbereich des Schweizer Strafrechts nicht über Art. 3 ff. StGB hinaus. Es wird daher wieder vorkommen, dass Bestechungsfälle, die das IOC, die FIFA, die UEFA und andere vergleichbare Verbände betreffen, ausserhalb der Jurisdiktion der Schweizer Behörden zu liegen kommen, selbst wenn die Organisation selbst in der Schweiz domiziliert ist⁶⁹.

G. Spitzenfunktionäre als «PEPs»

Im Rahmen der Geldwäscheabwehr verlangen Art. 6 des GWG und Art. 17 ff. GWV-FINMA 1 über die Feststellung der Identität des Kunden hinaus besondere Aufmerksamkeit bei erhöhtem Risiko. Der Finanzintermediär ist prinzipiell verpflichtet, Art und Zweck der vom Vertragspartner gewünschten Geschäftsbeziehung zu identifizieren. Das Mass an Sorgfalt richtet sich allerdings nach dem sog. «*Risk Based Approach*»⁷⁰. Art. 17 der GWV-FINMA 1 detailliert die Fälle erhöhter Sorgfaltspflichten. Gemäss Abs. 2 lit. g hat der Finanzintermediär namentlich abzuklären, «ob es sich bei der Vertragspartei oder dem wirtschaftlich berechtigten um eine politisch exponierte Person handelt».

63 Vgl. Fn. 61.

64 Vgl. die Vernehmlassungsvorlage vom 15.5.2013.

65 Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens am 5.9.2013.

66 Botschaft 14.035 vom 30.4.2014, BBl 2014, 3591 ff.

67 Die Erste Sitzung der Rechtskommission Ständerat ist auf den 16.1.2015 angesetzt.

68 Zur Ablehnung der Offizialisierung der Privatbestechung 1999: Botschaft 99.026 vom 19.4.1999, BBl 1999, 5521 f.; dazu PIETH 2013, S. 707.

69 PIETH 2011 *in fine*.

70 MATHIAS PINI, Risk Based Approach – ein neues Paradigma in der Geldwäschereibekämpfung, Zürich et al. 2007.

Im Rahmen der kürzlich erfolgten Reform des Geldwäschereirechtes⁷¹ ist auch der Begriff der politisch exponierten Person gemäss Art. 2a GWG revidiert worden. Er ist zunächst von ausländischen PEPs auf inländische Politiker und Führungspersonen internationaler Organisationen ausgedehnt worden und in letzter Minute haben die Räte auch Spitzenfunktionäre von Sportdachverbänden in die Definition hineingenommen⁷².

Sportdachverbände und Banken haben erst mit einer gewissen Entrüstung auf entsprechende Medienberichte reagiert⁷³. Es ist zwar vermutlich richtig, dass in der Praxis unter der Kategorie des «Personenrisikos» nach dem *Risk Based Approach*, längst über die eigentliche PEP-Definition von Art. 2a GWG hinausgehend auch FIFA-Funktionäre als Bankkunden mit Vorsicht behandelt wurden. Allerdings hat die Neuerung doch auch international Signalwirkung entfaltet.

H. Wettkampfmanipulation

Während Doping in Art. 22 Sportförderungsgesetz vom 17. Juni 2011⁷⁴ unter Strafe gestellt wurde⁷⁵, fehlte bislang eine entsprechende Norm für Wettkampfmanipulation und insbesondere Wettbetrügereien. Obwohl Spielmanipulation an der Tagesordnung zu sein scheint⁷⁶, passen die bestehenden Tatbestände schlecht. Das Bundesstrafgericht hat in einem eingestandenem Fall der Wettkampfmanipulation den schweizerischen Betrugstatbestand von Art. 146 StGB nicht für anwendbar gehalten, da es *in concreto* sowohl auf der Anbieterseite wie auf der Seite der Geschädigten an der Bezeichnung konkreter Personen gefehlt hatte⁷⁷.

Das BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE war vom BASPO mit der Ausarbeitung eines Gutachtens zum Sportbetrug beauftragt worden. Im Bericht vom 5. Dezember 2012 erwägt das BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE unterschiedliche Lösungswege⁷⁸ und entscheidet sich, einen bestechungstypischen Tatbestand der «Spielmanipulation im Sport» vorzuschlagen:

71 Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière vom 12. 12. 2014; Botschaft 13.106 vom 13. 12. 2013, BBI 2013, 605 ff.

72 Vgl. Art. 2a Abs. 1 lit. c GWG: Als politisch exponierte Personen gelten auch: «Personen, die in zwischenstaatlichen Organisationen und *in internationalen Sportverbänden mit führender Funktion betraut sind oder waren* ...».

73 Reuters vom 12. 12. 2014: «Swiss Law makers vote for heightened financial scrutiny of sports officials».

74 Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz, SPoFöG) vom 17. 6. 2011; Botschaft des Bundesrates vom 11. 11. 2009, BBI 2009, 8189.

75 Dazu JÖRGER 2011.

76 PASCAL BONIFACE, et al., Sport betting and corruption, how to preserve the integrity of sport; BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE, Gutachten Sportbetrug und Good Governance vom 5. 12. 2012, p. 27 f.

77 Bundesstrafgericht, SK.2011.33; SK.2012.21; Bericht des BASPO vom 7. 11. 2012, S. 62 f.

78 BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE, Gutachten Sportbetrug und Good Governance vom 5. 12. 2012, S. 31 ff.

Zwanzigster Titel: Strafbare Handlungen gegen den Sport

Art. 22^{novies} Spielmanipulation im Sport

¹ Wer als Mitwirkender einer Sportveranstaltung für sich oder einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dafür, dass er den Ablauf eines sportlichen Wettbewerbs verfälscht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

² (...) ⁷⁹

Inzwischen ist es dem BASPO gelungen, im europäischen Kontext einen entscheidenden Schritt zur Vereinheitlichung der Rechtssetzung mitzugestalten: Am 18. September 2014 wurde in Magglingen die «Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions» unterzeichnet⁸⁰. Sie umfasst, wie vergleichbare Kriminalisierungskonventionen, eine Definition der Wettkampfmanipulation (Art. 3 Abs. 4), präventive Massnahmen (Art. 4 ff.), einen Straftatbestand (Art. 15) und die Verpflichtung, entsprechende Geldwäscherei zu bestrafen (Art. 16) und illegale Erträge einzuziehen (Art. 25). Inzwischen gehört auch die Strafbarkeit des Unternehmens (Art. 18) zu den klassischen Anforderungen einer Kriminalisierungskonvention. Die Jurisdiktion stellt – wie üblich – auf das Territorialitäts- und das aktive Personalitätsprinzip ab (Art. 19). Die Konvention enthält – auch dies inzwischen ein *standard feature* – eine Follow-up Regelung, die Länderevaluationen erlaubt (Art. 30 f.).

I. Good Governance für internationale Sportdachverbände?

Wie bereits oben sub IV. ausgeführt, ist man sich weithin einig, was einen gut geführten Sportdachverband ausmacht⁸¹. Die Frage, die es hier anzusprechen gilt, ist, ob in der Schweiz eine Aufsichtsbehörde besteht oder bestehen sollte. Es läge auf der Hand, das BASPO mit dieser Aufgabe zu betrauen, dazu bedürfte es aber einer besonderen gesetzlichen Grundlage, die bisher fehlt.

Ohne diese besondere Grundlage besteht eine Aufsichtskompetenz, soweit Sportdachverbände als non-profit Organisationen Steuervorteile geniessen, durch die Steuerbehörden oder, soweit sie als Stiftungen inkorporiert sind, durch die Stiftungsaufsicht.

Es versteht sich, dass die Steuerbehörden in der Lage sein müssen, zu beurteilen, ob die Sportdachverbände – gleichgültig in welcher Rechtsform – tatsächlich die Steuervorteile verdienen. Dazu bedarf es einer seriösen Buchhal-

79 BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE, Gutachten Sportbetrug und Good Governance vom 5.12.2012, S. 32 f.

80 Vgl. Fn. 23.

81 Vgl. auch BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE, Gutachten Sportbetrug und Good Governance vom 5.12.2012, S. 38 ff.

tung, eines professionellen Audits und eines transparenten Reporting. Die weiteren Gouvernanzanliegen stehen aber vermutlich ausserhalb ihrer Kompetenz. Zudem gehen die wirtschaftlich potentesten Verbände allmählich dazu über, Steuern zu bezahlen, aber wie echte multinationale Unternehmen, ihre Steuer-schuld zu «optimieren».

J. Schlussfolgerung

Kommen wir zurück auf die provokative Eingangsfrage: Ist der FIFA noch zu helfen?

Ihr (und vergleichbaren Sportdachverbänden) wäre sehr wohl zu helfen, wenn sie es nur wollte. Inzwischen herrscht Einigkeit, was vorgekehrt werden müsste, um ihre Gouvernanz zu verbessern. Allerdings fehlt der Organisation von innen heraus offensichtlich die Kraft, die Reform konsequent zu Ende zu führen. Es bedürfte dringend der Verantwortungsübernahme des Sitzstaates – und mit Blick auf Sportdachverbände überhaupt – der Sitzstaaten: Sie müssten einen Mindestkatalog von zwingenden Strukturelementen vorsehen. Sportdachverbände sind nicht reine Privatsache. Im Übrigen sind die laufenden Reformen des Korruptionsrechts und der Wettkampfmanipulation zwar zu begrüßen, sie sind aber im Vergleich zum eigentlichen Problem der Gouvernanz von Sportdachverbänden eher Randkorrekturen.

Zusammenfassung

In der Schweiz haben sich gegen 60 Sportdachverbände und verwandte Serviceorganisationen (wie das Sportgericht und die Anti-Dopingbehörde) niedergelassen. Dabei haben sich die mächtigsten unter ihnen (v.a. das IOC, die FIFA und die UEFA) innert der letzten 20 Jahre in veritable multinationale Unternehmen mit Milliardenumsätzen verwandelt. Die Struktur der Verbände ist allerdings oftmals nach wie vor äusserst simpel geblieben. So ist die FIFA als Verein inkorporiert. Lange Zeit wurde die Regelung des internationalen Sports als reine Privatangelegenheit betrachtet, auch wenn offensichtlich ist, dass die Ausrichtung von Spielen nur mit erheblichem staatlichem Engagement möglich ist. Die Struktur der Verbände fällt nicht nur hinter den Mindestanforderungen an ein Unternehmen, sondern auch an eine öffentliche internationale Organisation zurück. Die Schweiz als Sitzstaat ist ihrerseits an einer öffentlichen Regulierung der Verbände nicht interessiert, sie ist lediglich bereit, in Randzonen (Korruption und Geldwäschereiprävention) zu legislieren. Selbstregulierung der Verbände setzt aber den Willen zur Reform voraus, der – zumal bei der FIFA – noch allzu häufig hinter der Verbandspolitik zurücktreten muss.

Résumé

Ce sont environ 60 associations faitières du sport et organisations de service apparentées (comme le Tribunal arbitral du sport et l'agence anti-dopage) qui ont leur siège en Suisse. Au cours des 20 dernières années, les plus puissantes parmi elles (principalement le CIO, la FIFA et l'UEFA) se sont transformées en de véritables multinationales réalisant des chiffres d'affaires de plusieurs milliards. La structure de ces organisations est souvent restée très rudimentaire. La FIFA par exemple est constituée sous forme d'association. Pendant longtemps, la réglementation internationale du sport a été considérée comme une affaire purement privée, même s'il est évident que l'organisation des jeux ne peut intervenir que grâce à un engagement étatique considérable. La structure des associations n'arrive pas à la hauteur des exigences minimales posées pour une entreprise ou également pour un organisme international de droit public. La Suisse en tant que pays hôte de son côté n'a pas d'intérêt à prévoir une réglementation publique de ces organismes et n'est disposée à faire acte de législation pour certains aspects limitrophes (comme la corruption et la prévention du blanchiment d'argent) uniquement. L'autorégulation par ces associations elles-mêmes présuppose toutefois qu'elles fassent preuve d'une volonté de se réformer, mais celle-ci cède encore trop souvent le pas à la politique fédérative, notamment en ce qui concerne la FIFA.