

Transparency International Deutschland e.V.
Alte Schönhauser Str. 44 | 10119 Berlin

Sportausschuss des Deutschen Bundestages
Paul-Löbe-Haus, Raum 4.300
Konrad-Adenauer-Straße 1
10557 Berlin

per E-Mail sportausschuss@bundestag.de

Sylvia Schenk
Leiterin der Arbeitsgruppe Sport
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin
Tel.: +49 30 549898-16
E-Mail: Office@transparency.de
www.transparency.de

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zur Anhörung des Sportausschusses des Deutschen Bundestags am 15. März 2023

Integrität und Good Governance im Sport – Handlungsbedarf in Politik und Verbänden

Berlin, der 07. März 2023

Vorbemerkung:

Die Umsetzung von Good Governance im Sport setzt ein Grundverständnis der Zusammenhänge von Integrität, Good Governance-Regularien, langfristigen Veränderungsprozessen sowie den Risiken von Machtmissbrauch unterschiedlicher Intensität und Ausrichtung voraus. Wie wichtig diese Gesamtschau ist, zeigte sich in den vergangenen Monaten bei zwei auf den ersten Blick sehr unterschiedlichen Projekten, nämlich der menschenrechtlichen Risikoanalyse für die UEFA EURO 2024 und der Überarbeitung der PotAS-Kriterien. Transparency Deutschland ist an beiden Themen intensiv beteiligt, die daraus gewonnenen Erkenntnisse fließen in diese Stellungnahme ebenso ein, wie der Blick auf die internationale Entwicklung.

Verwiesen wird darüber hinaus auf die Vorschläge zu Good Governance aus dem [Statement von Transparency International Deutschland e.V. zur Anhörung des Sportausschusses des Deutschen Bundestags am 26. September 2022](#) zur Zukunft nationaler und internationaler Sportgroßveranstaltungen.

A. Zusammenfassung des Handlungsbedarfs:

1. BMI und DOSB müssen Integrität und Good Governance als unverzichtbare Grundlage jeglicher Konzeptentwicklung für den deutschen Sport begreifen und für eine Koordination sowie einheitliche Herangehensweise im Rahmen der derzeit laufenden Reformen sorgen.

2. Präsidien und Vorstände von Sportorganisationen müssen motiviert werden, für Integrität im Sport – von Doping über Spielmanipulation und Korruption bis hin zu Menschenrechtsverletzungen wie interpersonale Gewalt – umfassend Verantwortung zu übernehmen und mit Unterstützung der Politik durch Verhältnisprävention Machtmissbrauch vorzubeugen.
3. BMI und DOSB müssen Vorgaben zu Good Governance machen mit den Elementen
 - a. Grundlagen
 - i. Struktur der Verbandsorganisation
 - ii. Umsetzung im Alltag
 - b. Prävention von und Umgang mit Missständen/Fehlverhalten
 - i. Tone from the Top
 - ii. Risikoanalyse
 - iii. Präventionsmaßnahmen
 - iv. Hinweisgebersystem
 - v. Ermittlungen und Sanktionen
4. Integrität im Sport ist umfassend durch ein einheitliches System zu sichern. BMI und DOSB müssen den bestehenden Wildwuchs an Zuständigkeiten, Einrichtungen und Hinweisgebersystemen eindämmen und langfristig in eine übersichtliche Architektur überführen, die sich an den Bedürfnissen der von Fehlverhalten Betroffenen, nicht an den überkomplexen Strukturen im deutschen Sport ausrichtet.

Perspektivisch muss ein einheitliches Hinweisgebersystem – eine Telefonnummer, eine Mailadresse – angestrebt werden.

5. BMI und DOSB müssen einen konsistenten Integritätsansatz in allen laufenden Reformvorhaben und Projekten verankern und die Koordination sichern.

Die Überprüfung sollte unter Einbeziehung von Peer-Review und unabhängiger Instanzen wie Athleten Deutschland e.V. transparent in öffentlichen Listen oder einem Ranking nachvollziehbar sein.

Bevor mit dem Entzug von Fördermitteln für den Verband als stärkstem Instrument gedroht wird, ist der Hebel für grundlegende Veränderungen mit phantasievollen Maßnahmen zur Befähigung bei den Verantwortlichen in Präsidium/Vorstand anzusetzen.

B. Darlegung im Einzelnen

1. Keep it Smart and Simple (KISS)

Die Politik (neben dem Sportausschuss weitere Ausschüsse des Deutschen Bundestages, mehrere Bundesministerien allen voran das Bundesministerium des Innern und für Heimat "BMI" sowie die Bundesländer), der Sport (die Sportorganisationen auf nationaler und Lan-

desebene) und nicht zu vergessen etliche zivilgesellschaftliche Organisationen beschäftigen sich derzeit in den unterschiedlichsten Dialog-, Stakeholder- und Abstimmungsprozessen bzw. Lenkungs-/Arbeitskreisen oder Steuerungsgruppen mit

- Dem Entwicklungsplan Sport und dem Bewegungsgipfel
- Der Reform der Spitzensportreform inklusive Sportfördergesetz und Schaffung einer "Sportagentur"
- Der Weiterentwicklung der [PotAS-Kriterien](#) (Potential-Analyse-System)
- Der UEFA EURO 2024 als Best Practice für eine nachhaltige Sportgroßveranstaltung
- Der Überarbeitung der Nationalen Strategie Sportgroßveranstaltungen, Einer Olympiabewerbung
- Der Prävention von Wettbewerbsmanipulation und problematischem Glücksspiel
- Dem Aufbau des Safe Sport-Zentrums
- Einem Menschenrechtskonzept für den Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB) und dessen Mitgliedsorganisationen

So nötig alle diese Projekte sind, um Deutschlands Nachholbedarf der letzten Jahre zu verringern, so dringlich ist es aber auch, die Komplexität zu reduzieren, die Projekte zu vernetzen, Parallelarbeit zu vermeiden und vor allem eine einheitliche Herangehensweise hinsichtlich Integrität und Good Governance als übergreifende Elemente sicherzustellen.

Handlungsbedarf:

BMI und DOSB müssen Integrität und Good Governance als unverzichtbare Grundlage jeglicher Konzeptentwicklung für den deutschen Sport begreifen und für eine Koordination sowie einheitliche Herangehensweise im Rahmen der derzeit laufenden Reformen sorgen.

2. Integrität und Machtmissbrauch im Sport

In den Sportorganisationen engagiert sich ein Querschnitt der Bevölkerung, nicht mehr oder weniger integer als die Menschen in anderen gesellschaftlichen Bereichen einschließlich der Politik. Viele kommen mit Idealen in Ämter des Sports, sie wollen sich für andere, für die Jugend, für den Sport einsetzen. Good Governance soll die ehren- und hauptamtlichen Mitarbeiter*innen in den Sportorganisationen schützen, ihnen ein integritätsförderndes Umfeld bieten, statt sie unter Generalverdacht zu stellen. Dies zu betonen ist wichtig, wenn man die Menschen im Sport für Good Governance gewinnen will.

Einzelnes Fehlverhalten bis hin zu kriminell handeln lässt sich nie ausschließen, insbesondere in Machtpositionen. Deshalb gehören heutzutage Maßnahmen zur Prävention, frühzeitigen Entdeckung und Beendigung von Missständen bis hin zu (Menschen-) Rechtsverletzungen zum Standard in verantwortungsvoll handelnden Institutionen. Dies muss auch für die öffentlich geförderten Sportorganisationen gelten.

Neben dem Schutz der Sportvereinsmitglieder vor einzelnen Kriminellen (zum Beispiel professionellen Wettbetrügnern, Pädophilen) geht es vor allem um die Verhinderung von Machtmissbrauch, ob strafrechtlich relevant oder unterhalb der Strafrechtsgrenze. Fehlende Transparenz, gesplittete Verantwortlichkeiten zwischen Haupt- und Ehrenamt, unklare Entscheidungsprozesse, daraus resultierende tatsächliche oder vermeintliche Abhängigkeiten, unzureichende Kontrollmechanismen und falsch verstandene Loyalität im Sport begünstigen einerseits Fehlentwicklungen und -verhalten, andererseits eine "kollektive Unverantwortlichkeit" bis hin zum Wegschauen oder Vertuschen.

Verhältnisprävention, die an den Rahmenbedingungen in Sportorganisationen ansetzt, fehlt weitgehend, wie traditionell in der Dopingprävention oder bei den Schulungen zur Prävention der Manipulation von Sportwettkämpfen abzulesen. Dort wird meist nur auf das Verhalten einzelner Akteur*innen, insbesondere der Athlet*innen, gezielt ("Verhaltensprävention", die über Verbote und Strafen aufklärt), anstatt Strukturen aufzubrechen, die zum Beispiel mit zu viel Leistungsdruck schon seitens der Förderinstitutionen sowie intransparenten Entscheidungsprozessen in Verbänden ein Klima schaffen, in dem Fehlverhalten gedeiht oder sogar indirekt gefördert wird. Es geht eben nicht (vorrangig) um "saubere Athlet*innen", sondern mindestens gleichermaßen um "saubere Führungskräfte" auf allen Ebenen in Sport und Politik, die Verantwortung für transparente Strukturen, eine offene Kultur, den Schutz von Hinweisgeber*innen übernehmen. Deshalb ist es fatal, wenn die PotAS-Kriterien Doping-Prävention und die Prävention von/den Umgang mit sexualisierter Gewalt unter dem Hauptattribut "Gesundheitsmanagement" quasi auslagern und den Leistungssportverantwortlichen zuschieben, die Manipulation von Sportwettbewerben zudem bislang noch nicht einmal thematisieren.

Handlungsbedarf:

Präsidien und Vorstände von Sportorganisationen müssen motiviert werden, für Integrität im Sport – von Doping über Spielmanipulation und Korruption bis hin zu Menschenrechtsverletzungen wie interpersonale Gewalt – umfassend Verantwortung zu übernehmen und mit Unterstützung der Politik durch Verhältnisprävention Machtmissbrauch vorzubeugen.

3. Good Governance in der Praxis

Ein Good Governance-Konzept beinhaltet zwei Ebenen:

a) Grundlagen der Governance

i. Struktur der Verbandsorganisation

Die Satzung sowie weitere Regularien definieren die Struktur der Sportorganisation als Grundlage der Governance. Hierzu gehören zum Beispiel Vorgaben zur Transparenz, Be-

richterstattung, Festlegung von Zuständigkeiten mit dazugehöriger Verantwortlichkeit, Begründungspflicht von Entscheidungen, um eine Nachprüfung zu ermöglichen, aber auch zu Amtszeitbegrenzungen, Wahlverfahren, Beteiligung von Athlet*innen, Mitgliedern usw.

ii. Umsetzung im Alltag

Die beste Satzung nutzt nichts, wenn sie nicht eingehalten und/oder schlampig gearbeitet wird. Auf satzungsgemäßes Handeln zu achten, ist Führungsaufgabe, kann aber auch von der Basis überwacht und eingefordert werden. Dazu bedarf es allerdings oft einer Ermutigung bzw. entsprechender Kanäle, um sich auch Gehör zu verschaffen. Der Umgang mit Kritiker*innen ist (nicht nur) im Sport dringend verbesserungsfähig. Widerspruch bei Entscheidungen sollte herausgefordert, statt als lästig abgetan werden.

Solange die PotAS-Kriterien zum Beispiel lediglich abfragen, ob ein*e Aktivenvertreter*in Sitz und Stimme "im höchsten Führungsgremium des Spitzenverbandes" hat, aber niemand prüft, ob d* Aktivenvertreter*in immer rechtzeitig und mit allen Unterlagen zur Sitzung eingeladen wird, bleibt die Evaluierung ein formales Abhaken und damit zahnlos.

Der DOSB hatte seit 2014 ein Good Governance-Konzept mit Verhaltensrichtlinien, einer Ethik-Kommission, einem Ombudsmann und einem im Dezember 2020 verabschiedeten Papier zum [Hinweisgeberschutz](#). Trotzdem versagten Präsidium und Vorstand im Umgang mit dem im Mai 2021 erhaltenen anonymen Schreiben. Noch bei der Mitgliederversammlung im Dezember 2022 wurden anonyme Hinweise von führenden Funktionären grundsätzlich diskreditiert, obwohl der DOSB in seinem Hinweisgeberkonzept festhält: "Ein wichtiger Baustein zur Entdeckung von Fehlverhalten sind Personen, die sich trauen Missstände aufzuzeigen. Dafür ist eine offene und vertrauensvolle Kultur eine wichtige Grundlage. Um dies zu erreichen, wird im nachfolgenden Konzept auf die Möglichkeit einer vertraulichen oder anonymen Meldung eingegangen."

Derart widersprüchliches Verhalten macht alle Maßnahmen der Good Governance zunichte.

b) Prävention von und Umgang mit Missständen/Fehlverhalten

i. Tone from the Top

Wichtigstes Element ist der "Tone from the Top", d.h. das gute Beispiel von oben. Wenn der Präsident es mit den Spesen, Freikarten, Interessenkonflikten u.a. nicht so genau nimmt, diskriminierende Witze erzählt oder zulässt, scheitert Prävention schon im Ansatz.

ii. Risikoanalyse

Jeder Verband braucht eine individuelle Risikoanalyse, die jährlich die sportart- und verbandsspezifischen Risiken bewertet. So spielt Doping in Ausdauer- und Kraftsportarten eine größere Rolle als bei Minigolf oder Darts. Wettbewerbsmanipulation zum Wettbetrug setzt voraus, dass auf die Sportart überhaupt gesetzt werden kann und ist bei Tennis und Badminton weiterverbreitet als im Rudern. Das Risiko sexualisierter Gewalt steigt mit Hilfestellungen im Training.

iii. Präventionsmaßnahmen

Aus der Risikoanalyse werden konkrete Präventionsmaßnahmen abgeleitet, die zum Beispiel auf die Risiken abgestimmte Verhaltensrichtlinien, Verantwortlichkeiten, Schulungen, Beratung, Kontrollen und Berichtspflichten umfassen.

iv. Hinweisgebersystem

Um Probleme möglichst frühzeitig erkennen und bearbeiten zu können, sollen neben Meldewegen an interne Vertrauenspersonen auch Hinweise an eine unabhängige Stelle außerhalb der eigenen Organisation eröffnet werden. Dabei ist der Schutz von Hinweisgeber*innen und Betroffenen sicherzustellen.

v. Ermittlungen und Sanktionen

In Verdachtsfällen ist zu ermitteln sowie nachgewiesenes Fehlverhalten sportrechtlich zu sanktionieren. Dazu bedarf der Verband der Regelung von Zuständigkeiten, Verfahrensweisen und eines Sanktionskatalogs in einer satzungsgemäß beschlossenen Rechts- und Verfahrensordnung.

Handlungsbedarf:

BMI und DOSB müssen Vorgaben zu Good Governance machen mit den Elementen

a. Grundlagen

a. Struktur der Verbandsorganisation

b. Umsetzung im Alltag

b. Prävention von und Umgang mit Missständen/Fehlverhalten

a. Tone from the Top

b. Risikoanalyse

c. Präventionsmaßnahmen

d. Hinweisgebersystem

e. Ermittlungen und Sanktionen

4. Systematischer Ansatz zur Wahrung der Integrität

Die vorgenannte Aufstellung verdeutlicht, dass die Vorgehensweise bei allen Integritätsthemen grundsätzlich gleich ist – egal, ob es sich um Doping, sonstige Manipulationen, Menschenrechtsverletzungen einschließlich interpersonaler Gewalt oder Korruption handelt. Statt wie bisher für jedes Problem ein eigenes System aufzubauen und nebeneinanderher zu wursteln, braucht es einen systematischen, einheitlichen Ansatz, der je nach Art des Fehlverhaltens um spezifische Teile ergänzt wird – zum Beispiel traumainformierter, betroffenenzentrierter Ansatz bei interpersonaler Gewalt - und zwar schon bei der Entgegennahme von Hinweisen und im gesamten weiteren Verlauf.

Derzeit gibt es bereits eine Reihe von verbandsinternen Hinweisgeberstellen, Ombudspersonen außerhalb der Verbände sowie Anlauf-, Ansprech- und Meldestellen der NADA, für Safe Sport und Wettbewerbsmanipulation. Diese Unübersichtlichkeit sollte nicht noch er-

weitert, sondern nach Möglichkeit nach und nach reduziert werden. Wenn jede*r in Vereinen und Verbänden bundesweit in Fällen von interpersonaler Gewalt, aber auch bei Diskriminierung, Wettbewerbsmanipulation, und jeglicher Form von Machtmissbrauch effektiven Zugang zu einem adäquaten Beschwerdemechanismus haben soll, ist dies langfristig nur über ein einheitliches Hinweisgebersystem mit einer Telefonnummer, einer Mailadresse möglich. Dies kann flächendeckend kontinuierlich kommuniziert werden und eine deutlich höhere Bekanntheit erreichen als mehrere parallele Systeme. Die Bearbeitung der bei einem übergreifenden Hinweisgebersystem eingehenden Hinweise muss dann spezialisiert nach Fallgestaltung erfolgen, d.h. die NADA und das künftige Safe Sport-Zentrum wären an ein solches Hinweisgebersystem entsprechend angedockt.

Handlungsbedarf:

Integrität im Sport ist umfassend durch ein einheitliches System zu sichern. BMI und DOSB müssen den bestehenden Wildwuchs an Zuständigkeiten, Einrichtungen und Hinweisgebersystemen eindämmen und langfristig in eine übersichtliche Architektur überführen, die sich an den Bedürfnissen der von Fehlverhalten Betroffenen, nicht an den überkomplexen Strukturen im deutschen Sport ausrichtet.

Perspektivisch muss ein einheitliches Hinweisgebersystem – eine Telefonnummer, eine Mailadresse – angestrebt werden.

5. Vorgaben und Förderkriterien mit Biss

Anstelle Good Governance-Kriterien in PotAS zu verstecken, die Führungsebene der Verbände damit partiell aus der Verantwortung zu nehmen, teils Doppelarbeit zu produzieren (zum Beispiel mit der Abfrage der sowieso zu erfüllenden Vorgaben von WADA/NADA) und zugleich wesentliche Fragen offen zu lassen, ist der systematische Integritätsansatz gemäß Punkt 4 bei allen derzeit laufenden Reformmaßnahmen bzw. Projekten zu integrieren und diese aufeinander abzustimmen. Nur mit einem konsistenten Vorgehen können das Verständnis für Integrität gestärkt, die Kultur im deutschen Sport weiterentwickelt und Synergieeffekte genutzt werden.

Dabei ist vorrangig auf das Eigeninteresse der Sportorganisationen an einem integren Sport zu setzen, Überzeugung geht – wie auch in der Compliance – vor Drohung und Verunsicherung und bringt die besseren, dauerhaften Ergebnisse.

Im Rahmen der öffentlichen Förderung muss selbstverständlich die Umsetzung überprüft werden. Dabei genügt aber kein reines Abhaken der formalen Erfüllung von Satzungsregelungen, Berichtspflichten usw, wie es derzeit bei den PotAS-Kriterien der Fall ist. Für die Verbände wäre eine Art Peer-Review mit einer jährlich fortgeschriebenen Liste oder gar einem Ranking nach den jeweiligen Erfüllungsgraden eine hilfreiche Motivation, die sich bereits international bewährt hat. Außerdem könnten Sportverbände mit ähnlichen Strukturen sich zum Beispiel im Tandem weiterentwickeln bzw. voneinander lernen, Athleten Deutschland könnte als unabhängige, sachnahe Organisation die tatsächliche Gewährleistung von Mitbestimmungsrechten der Aktiven in den einzelnen Verbänden bewerten, ein

Expert*innen-Gremium die Berichte der Governance-Beauftragten auswerten. Hinzukommen sollten Angebote des Erfahrungsaustausches und der Supervision sowie Musterregelungen, ein Pool an Expert*innen und kontinuierliche Informationen über *best Practice*-Beispiele. Insbesondere beim Aufbau des Safe Sport-Zentrums sowie der Sportagentur sollten solche Maßnahmen von vornherein mitgedacht werden.

Sanktionen durch die Kürzung von Fördermitteln des Spitzensports treffen neben dem Verband immer auch die Athlet*innen und Trainer*innen, da ihre Möglichkeiten für Trainingslager usw. eingeschränkt werden. Dies ist kontraproduktiv und wird ihre Bereitschaft, auf Missstände hinzuweisen, nicht unbedingt erhöhen. Es muss deshalb ein System gefunden werden, das ähnlich wie die UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und das daraus abgeleitete Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz auf *konkrete Unterstützungsmaßnahmen zur Befähigung* setzt. So könnte ein Präsidium, das keine Risikoanalyse macht, zu einer Sitzung mit Expert*innen verpflichtet werden, um dies nachzuholen. Wenn die Aktiven nicht angemessen beteiligt werden, müssen die Verantwortlichen mit einem entsprechenden Schreiben an die Verbandsmitglieder rechnen und als nächste Stufe eine Schulung mitmachen oder persönliche Einschränkungen (keine Einladung zu Repräsentativterminen des DOSB, Ball des Sports, Sportlerehrung usw.) hinnehmen.

Erst als äußerstes Mittel sollte die Kürzung von Fördermitteln, die immer auch die Athlet*innen trifft, in Betracht kommen.

Handlungsbedarf:

BMI und DOSB müssen einen konsistenten Integritätsansatz in allen laufenden Reformvorhaben und Projekten verankern und die Koordination sichern.

Die Überprüfung sollte unter Einbeziehung von Peer-Review und unabhängiger Instanzen wie Athleten Deutschland e.V. transparent in öffentlichen Listen oder einem Ranking nachvollziehbar sein.

Bevor mit dem Entzug von Fördermitteln für den Verband als stärkstem Instrument gedroht wird, ist der Hebel für grundlegende Veränderungen mit phantasievollen Maßnahmen zur Befähigung bei den Verantwortlichen in Präsidium/Vorstand anzusetzen.

Berlin, der 07. März 2023

Verfasserin: Sylvia Schenk; mit der Arbeitsgruppe Sport von Transparency Deutschland