

**Schriftliche Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Sportausschusses des Deutschen Bundestages am 15. März 2023 zu dem Thema „Integrität und Good Governance im Sport – Handlungsbedarf in Politik und Verbänden“.**

Von Prof. Dr. Rainer Tarek Cherkeh\*, Hannover

## **1. Ausgangslage**

Gute Governance im Sport ist ein zentrales Element, um die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Potentiale des Sports auszuschöpfen. Je regelkonformer und skandalfreier die Sportorganisationen, also Verbände, Vereine und deren (ausgegliederte) Kapitalgesellschaften, agieren, desto besser und vor allem auch glaubwürdiger können die positiven Effekte des Sports und ihrer Beteiligten wahrgenommen und in den Fokus gerückt werden.

Im Umkehrschluss leidet die Reputation und Integrität der Sportorganisation mit jedem Rechtsbruch. Dabei sind der Reputationsverlust und der eintretende (auch materielle) Schaden umso nachhaltiger, je gravierender sich der Rechtsverstoß und die damit nicht selten einhergehende hohe mediale Begleitung des Falls darstellen.

Mit dem Begriff Governance ist der **Ordnungsrahmen** einer Organisation gemeint, mit dem diese arbeitet bzw. sich strukturiert und der – vor allem – einzuhalten und zu überwachen ist. Dieser allgemeine Compliance-Gedanke hat sich weit über seine ursprünglichen und traditionellen Bereiche hinaus entwickelt und erfasst längst auch den organisierten Sport, dessen Organisationen regelkonformes Verhalten ebenso abgesichert wissen wollen (und müssen) wie ethische Grundsätze des Verbandes oder der Organisation. Denn es geht bei Compliance auch um die Abwehr oder Verringerung von Reputationsschäden. Compliance für Sportorganisationen dient vorrangig zur Abwehr oder Verringerung konkret drohender Haftungs- und Sanktionierungsrisiken sowie zur Prävention potentieller künftiger Risiken, wie z.B. Bußgeldzahlungen. Darüber hinaus liegt es im Interesse der Leitungskräfte der Sportorganisation, auch persönliche Haftungsrisiken durch die Einführung einer Kontrollstruktur zu minimieren.

Die Compliance-Verpflichtung von ehrenamtlichen wie hauptamtlichen Vereinsvorständen / Leitungskräften ergibt sich unmittelbar aus ihrer Pflicht zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung, die faktisch zu einer angemessenen Rechteinhaltung und -überwachung in der gesamten Sportorganisation verpflichtet.

## **2. Compliance-Management-Systeme (CMS)**

Die verantwortlichen Leitungskräfte im Sport müssen bereits nach **geltendem Recht** die sich aus den jeweiligen nationalen Gesetzen möglichen Konsequenzen bei Compliance-Verstößen im Blick haben:

---

\* Verf. ist Fachanwalt für Sportrecht, Partner der auf Sport- und Vereinsrecht spezialisierten Sozietät KERN CHERKEH Rechtsanwälte PartmbB, Honorarprofessor für Sport- und Vereinsrecht an der Ostfalia HaW sowie Lehrbeauftragter für Sportrecht an den Universitäten Oldenburg und Jena.

Die Verletzung von Aufsichtspflichten kann hier zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit insbesondere gem. § 13 StGB, § 130 OWiG führen. Wer als Inhaber eines Betriebes oder Unternehmens vorwerfbar erforderliche Aufsichtsmaßnahmen gegen Pflichtverletzungen unterlässt, welche ihrerseits mit Strafandrohungen versehen sind, handelt bei Realisierung einer solchen Zuwiderhandlung ggfs. ordnungswidrig. In Deutschland kann über §§ 130, 30 OWiG zudem das bereits fahrlässige Unterlassen von Aufsichtsmaßnahmen aufgrund unzureichender Compliance-Organisation im Betrieb/Unternehmen zu einer empfindlichen Geldbuße führen.

Einmal von dem präventiven Effekt solcher Maßnahmen abgesehen ist dabei zudem zu berücksichtigen, dass ein vorhandenes und/oder ein anlässlich eines konkreten Vorgangs angepasstes **Compliance-Management-System** sanktionsmindernd wirken kann. Zudem stärkt es das Vertrauen in die Glaubwürdigkeit und Integrität der Organisation. Der Bundesgerichtshofs hat in seinem Urteil vom 9. Mai 2017 (1 StR 265/16) darauf hingewiesen, dass es für die Bemessung der gegen das Unternehmen verhängten Geldbuße von Bedeutung sei, inwieweit es seiner Pflicht, Rechtsverletzungen aus der Sphäre des Unternehmens zu unterbinden, genügt und ein *effizientes CMS installiert habe*: „Für die Bemessung der Geldbuße ist zudem von Bedeutung, inwieweit die Nebenbeteiligte ihrer Pflicht, Rechtsverletzungen aus der Sphäre des Unternehmens zu unterbinden, genügt und ein *effizientes Compliance-Management installiert hat*, das auf die Vermeidung von Rechtsverstößen ausgelegt sein muss (vgl. Raum in Hastenrath, Compliance – Kommunikation, 2. Aufl., S 31 f.). Dabei kann auch eine Rolle spielen, ob die Nebenbeteiligte *in der Folge dieses Verfahrens* entsprechende Regelungen optimiert und ihre betriebsinternen Abläufe so gestaltet hat, dass *vergleichbare Normverletzungen zukünftig jedenfalls deutlich erschwert werden*.“

### 3. Handlungsbedarfe

Für Compliance-Verstöße im Sport sind insbesondere nachfolgende **Risikobereiche** relevant: Sponsoren und Einladungen, Vergabe von Sportereignissen (zB Vergabe von Großveranstaltungen wie Olympische Spiele und Fußball-Weltmeisterschaften), Ticketvergabe (die häufig als intransparent kritisiert wird), Ehrenamtliche und Aufwandsentschädigung (die nicht unverhältnismäßig hoch sein darf), Zusammenarbeit mit Beratern und Vermittlern (im Fokus: Interessenkonflikte), Business-Partner-Check (Seriosität und Integrität des künftigen Vertragspartners), Geldwäsche, Compliance-Verstöße im Tagesgeschäft (scharfe Trennung von privaten und dienstl. Interessen; Abhängigkeiten zu Geschäftspartnern pp.), Kartellrecht, Datenschutz und Wettbewerb- und Spielmanipulation.<sup>1</sup>

Jedenfalls die großen Vereine und Verbände im Sport sind daher im eigenen Interesse gehalten, **Compliance-Regeln** (einschließlich Ethik- oder Verhaltenskodizes) aufzustellen und ein Compliance-Management-System zu installieren<sup>2</sup>. Daher sind die im Anforderungs- und Bewertungsleitfaden der **PotAS-Kommission** im Hauptattribut 7 („Verbandsführung Leistungssport“) angeführten und von den Bundessportfachverbänden (Spitzenverbände) zu bewertenden Inhalte zu begrüßen und eine effektive Maßnahme. Dies gilt insbesondere für das dort festgelegte Unterattribut „Good

---

<sup>1</sup> Orth in Cherkeh/Momsen/Orth, [Handbuch Sportstrafrecht](#), 2021, 3. Kapitel Rz. 168; Summerer in: Fritzweiler/Pfister/Summerer, Praxishandbuch Sportrecht, 3. Kap. Rz.13; Schumacher/Schumacher, SpuRt 2018, 99 (100 ff.).

<sup>2</sup> Zur Implementierung von Compliance-Strukturen als Rechtspflicht des Vereinsvorstands siehe Cherkeh in Wadsack/Cherkeh, Krisenmanagement in Sportbetrieben, 2. Aufl., 2023, S. 65 ff.

Governance“, mit dem u.a. danach gefragt wird, ob die Organisation eine **verbandsspezifische Risikoanalyse** zu möglichen Good Governance-Verstößen vorhält.

Dieser Aspekt ist von besonderer praktischer Bedeutung, ermöglicht er es doch bei entsprechender Umsetzung die sportartspezifischen Risikofaktoren, die in der Verbandsführung und der Ausübung der Sportart (Training und Wettkampf) gegeben sind, im Rahmen einer Risikoanalyse zu identifizieren. Im nächsten Schritt sind diese Risiken nach Wahrscheinlichkeit des Eintritts einerseits und nach Auswirkungen für den Verein andererseits zu bewerten. Diese Bewertung dient dann als Grundlage für die Implementierung konkreter Maßnahmen zur Risikovorbeugung im Sportverband. Hierbei sollten auch bereits aufgetretene Fälle aus der Vergangenheit berücksichtigt werden. Gelingt es einem Verband nämlich nicht, einen zweiten ähnlichen Vorfall zu vermeiden, kann aus dem vormals fahrlässigen Fehlverhalten ein bedingter Vorsatz für den Folgefall abgeleitet werden, der dann eine entsprechend schärfere Haftung zur Folge hätte

Bei kleineren Vereinen sind indes niedrigere Anforderungen als bei großen Verbänden zu stellen; die einschlägigen Gefahren sind ungleich geringer, auch ist die Risikoexposition meist überschaubarer. Da die Arbeit in kleineren Verbänden und Vereinen jedoch weitgehend ehrenamtlich (und nicht immer durch Kaufleute oder Juristen) erfolgt, sind in der Praxis **Schulungen** und **Leitfäden** sowie Musterkodizes, die **Hilfestellungen** bieten, wichtig.<sup>3</sup> Diese Maßnahmen sollten **ausgebaut** werden, z.B. unter Federführung des jeweiligen Spitzenverbandes.

Ein weiterer Handlungsbedarf: Im organisierten Sport sind in den Statuten für die Compliance-relevanten Phänomenbereiche (insbesondere sexualisierte Belästigung und Gewalt im Sport) bei Verfehlungen der haupt- und ehrenamtlich Tätigen teils höchst unterschiedliche bzw. voneinander abweichende Tatbestände und Rechtsfolgen verankert, die zudem nicht selten rechtlich angreifbar sind. Hier bedarf es – bei den Spitzenverbänden auch zur Umsetzung des DOSB-Stufenmodells - einer **Anpassung und Harmonisierung der Regelwerke** und schuldrechtlichen Vereinbarungen, um zudem rechtssichere Reaktionen der verantwortlichen Sportorganisationen bei Fehlverhalten zu ermöglichen.<sup>4</sup>

#### 4. Hilfestellung durch Sports Governance-Kodex

Nicht allein für die Bundessportfachverbände (Spitzenverbände) - und auch explizit im Anforderungs- und Bewertungsleitfaden der PotAS-Kommission abgefragt -, sondern auch für kleinere Verbände und Strukturen sind verbandliche **Good Governance-Regeln** sinnvoll.

Im Juni 2021 wurde erstmals für den deutschen Sport ein freiwilliges, selbstverpflichtendes Regelwerk für die gute Führung von Vereinen und anderen Sportorganisationen vorgelegt. Der Verein Sports Governance e.V. hat dazu mit einer Gründungskommission aus 28 Fachleuten einen [Sports Governance-Kodex](#) entwickelt. Der Kodex definiert einen Standard für gute Governance in Sportorganisationen, an dem sich Verbände, Ligen und Klubs aller Sportarten und jeder Größe orientieren können. Über eine Entsprechenserklärung können die Sportorganisationen ihre Selbstverpflichtung zu guter Governance dokumentieren sowie ihre Bereitschaft ausdrücken,

---

<sup>3</sup> Summerer in: Fritzweiler/Pfister/Summerer, Praxishandbuch Sportrecht, 3. Kap. Rz. 12; Schumacher/Schumacher, SpuRt 2018, 99 (99).

<sup>4</sup> Zu diesem Regelungsproblem im deutschen Sport siehe auch Orth in Cherkeh/Momsen/Orth, Handbuch Sportstrafrecht, 2021, 3. Kapitel Rz. 130 ff.

eventuell bestehende Defizite zu beheben. Der Kodex gibt Orientierung und dient auch als Checkliste der eigenen Governance-Struktur. Durch seine Gliederung in Prinzipien, Empfehlungen und Anregungen hilft der Kodex, wichtige Governance-Aspekte zu identifizieren und passgenaue Lösungen für die jeweilige Sportorganisation zu finden. Er definiert einen Kern an neun Governance-Handlungsfeldern als Fundament für Sportvereine und -organisationen jeder Größe<sup>5</sup>.

## 5. Hinweisgebersysteme als wesentliche Bestandteile eines CMS

Je nach Größe, Struktur und relevanter Haftungsrisiken der Sportorganisation kann auch die Benennung einer besonderen Vertrauensperson (sog. „**Ombudsperson**“) sinnvoll sein. Diese hat die Aufgabe, vereinsinterne oder –externe Hinweise auf gesetzeswidrige Sachverhalte im Verein entgegenzunehmen und an den Vorstand – ggf. verbunden mit Hinweisen zu gebotenen rechtlichen Maßnahmen - weiterzuleiten, ohne dabei den Informanten preiszugeben. Die Implementierung eines solchen **Hinweisgebersystems** erfolgt regelmäßig im Rahmen des Aufbaus oder der Erweiterung eines umfassenden Compliance-Management-Systems in der Organisation. Es fungiert einerseits als wichtiges Kontrollelement, erfüllt aber zugleich präventive Zwecke.

Im Sport sind derartige **Meldestellen**, jedenfalls bei größeren Einheiten, zunehmend – wenn auch noch nicht in ausreichendem Maß - etabliert. Dabei schadet es m. E. nicht, sondern ist sogar hilfreich, wenn Betroffene sich mit ihrem Anliegen an verschiedene Meldestelle wenden können, also die Auswahl haben.

Neben den bereits vorhandenen Meldestellen / Ombudspersonen der Verbände sind jüngst auch staatlich initiierte Einrichtungen entstanden; verwiesen sei auf die vom BMI auf Grundlage der von der Bundesrepublik Deutschland gezeichneten Macolin-Convention (Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung der Manipulation von Sportwettbewerben, Artikel 7) in 2022 eingerichtete „Meldestelle Sportmanipulation“. Ein strategisches Ziel dieser Meldestelle ist ebenfalls die Stärkung der Integrität im Sport.

Auch für andere Phänomenbereiche, wie etwa **sexualisierte Belästigung und Gewalt**, bestehen im organisierten Sport bereits niedrigschwellige Kontakt- und Meldewege sowie Beratungseinheiten. Angeführt sei zudem die in Gründung befindliche „**Ansprechstelle Safe Sport**“ von Bund und Ländern, die einen hilfreichen Knotenpunkt für Betroffene darstellen kann. Hier erscheint es mir, anders als zB bei dem Phänomenbereich Sportmanipulation, der bereits aufgrund der bundesweit agierenden Sportwettenanbieter standortunabhängig zu erfassen ist, wichtig, dass daneben vor allem **lokale Konzepte und Anlaufstellen gefördert und ausgebaut werden**. Verwiesen sei beispielhaft auf das jüngst von 16 Landesfachverbänden, dem Olympiastützpunkt Niedersachsen, dem Sportinternat und dem LandesSportBund (LSB) Niedersachsen erarbeitete und unterzeichnete „[Präventionskonzept](#) sexualisierter Gewalt im Leistungssport am Standort Hannover“. In Umsetzung des auf dem Landessporttag 2018 verabschiedeten LSB-Leistungssportkonzept Niedersachsen 2030 enthält das Konzept Handlungsempfehlungen zur Umsetzung von Präventionsansätzen,

---

<sup>5</sup> Die neun Handlungsfelder: Umgang mit Interessenkonflikten; Leitungsorgan; Aufsichtsgremium; Finanzen, Risikomanagement & Compliance; Beteiligung der Anspruchsgruppen; Ethik- und/oder Verhaltenskodex; Nachhaltiges und gesellschaftlich verantwortungsvolles Handeln; Kommunikation; Berichterstattung und Mitgliederversammlung / Gesellschafterversammlung.

allgemeingültige Regeln für alle Bereiche des Leistungssports am Standort Hannover, spezifische Regelwerke für unterschiedliche Zuständigkeitsbereiche. Die in der Konzeption beschriebenen Regeln, Sanktionen und Beschwerdewege treten zum 1. Januar 2023 in Kraft und haben Vorbildcharakter auch für andere Standorte.

Hannover, 14. März 2023

RA Prof. Dr. Rainer Tarek Cherkeh, Fachanwalt für Sportrecht

[www.sportrechtskanzlei.de](http://www.sportrechtskanzlei.de)