

Der Weltfussballverband Fifa und die Korruption

Reformen sollen verbandsinterne Interessenkonflikte entschärfen und die Reputation wiederherstellen

Der Weltfussballverband Fifa sorgt immer wieder mit Korruptionsfällen für Schlagzeilen. Grund dafür ist die ungenügende Governance-Infrastruktur, die Interessenkonflikte Vorschub leistet. Ein Reformpaket soll Besserung bringen.

Ermes Gallarotti, Rico Kutschler

«Das Spiel entwickeln, die Welt berühren und eine bessere Zukunft gestalten» – diesem ambitionierten Vorhaben hat sich der Weltfussballverband Fifa (Fédération Internationale de Football Association) verschrieben. In den vergangenen Jahren bekundete der Verband einige Mühe, diesem hehren Leitspruch verpflichtet zu bleiben, denn zu oft geriet er im Zusammenhang mit Korruptionsaffären in die Schlagzeilen. Allein seit 2011 haben rund ein Drittel der Mitglieder des Exekutivkomitees, das sich am ehesten mit der Geschäftsleitung eines Unternehmens vergleichen lässt, ihren Stuhl räumen müssen. Kein Wunder, dass der Fifa der Geruch der Korruption anhaftet und sie mit einem Reputationsproblem zu kämpfen hat.

Zu enges Vereinskleid

Wie konnte es so weit kommen? Ein Teil der Erklärung ist im komplexen Charakter des Verbandes zu suchen. Zum einen trägt die 1904 gegründete Fifa das Rechtskleid eines nicht gewinnorientierten Vereins nach schweizerischem Recht. Zum andern lässt sie sich mit einem global tätigen Konzern vergleichen, der 2012 Erträge in Höhe von rund 1 Mrd. Fr. generiert, einen Gewinn von rund 200 Mio. Fr. ausgewiesen hat und auf Reserven von rund 1,4 Mrd. Fr. sitzt. Und nicht zuletzt ist die Fifa auch so etwas wie die Vereinten Nationen des Fussballs, die zudem stark auf ihren Präsidenten Joseph Blatter ausgerichtet sind.

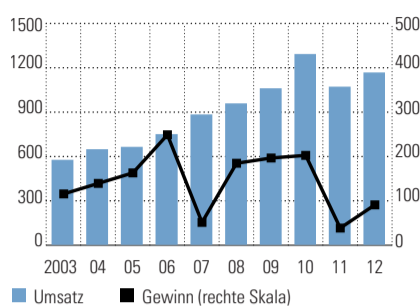
Ein Blick zurück zeigt, wie alles anfang. Die finanzielle Potenz der Fifa, die erstmals 1907 im Protokoll des 4. Kongresses dokumentiert wird, war bescheiden. In den ersten zwanzig Jahren nach der Gründung des Fussballverbandes finanzierte sich der Verein durch Beiträge der Mitgliedverbände und Abgaben für ausgetragene Spiele. Pro Jahr kamen auf diese Weise aber nur zwischen 500 Fr. und 1300 Fr. in die Kasse. Die Einnahmen- und Ausgabenrechnung von 1907 hält zum Beispiel Zahlungen von je 50 Fr. der Fussballverbände Österreichs, Schwedens, Ungarns, der Schweiz und der Niederlande fest. Die Federazione Italiana und die Football Association, also der italienische und der britische Fussballverband, haben je 100 Fr. eingezahlt. Insgesamt nahm die Fifa lediglich 592 Fr. ein.

Das änderte sich mit der Zeit, weil immer mehr nationale Fussballverbände der Fifa beitraten und immer mehr Mannschaften an den Fussball-Weltmeisterschaften teilnahmen. Der Umsatz stieg und summierte sich 1970 bereits auf 1,5 Mio. Fr. Die Fifa begann im Jahr 1982 die kommerziellen Aktivitäten auszuweiten und setzte vermehrt auf das Merchandising sowie den Verkauf von Werberechten. Der stärkste Einnahmewachstum ging mit der Vermarktung der Fernseh- und Marketingrechte für die im Vierjahresrhythmus stattfindenden Fussball-Weltmeisterschaften einher. Im vergangenen Jahr stammten bereits 90% der Erträge aus der Vermarktung von Fernseh- und Marketingrechten (vgl. Grafiken). Die Mitgliederbeiträge, die ursprüngliche Einnahmequelle, machen mittlerweile weniger als 1% der Gesamterträge aus.

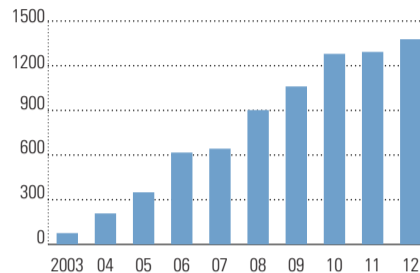
Aber nicht nur die Einnahmen der Fifa, sondern auch die Ausgaben haben im Laufe der Zeit stark zugenommen. Während in den ersten Jahrzehnten Finanzmittel von den Mitgliedverbänden zur Fifa flossen, kehrten sich dies Geldströme später um. Denn die angeschlossenen Landesverbände profitierten von den steigenden Zuflüssen des

Die Fifa als Sportverein und Konzern

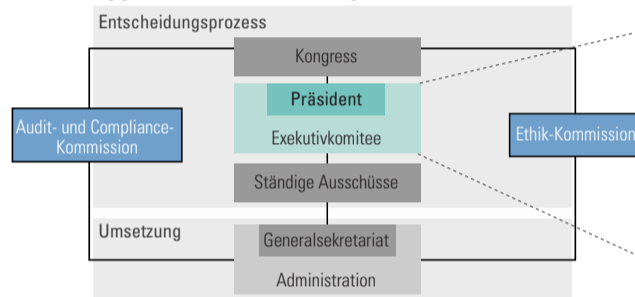
Ständig steigende Einnahmen, in Mio. \$



Die Reserven steigen stetig, in Mio. \$



Zwei unabhängige Kommissionen wurden neu gebildet



QUELLE: FIFA

Fussballverbandes. In den Jahren 1999 bis 2002 zum Beispiel erhielt unter der Regentschaft von Blatter jeder Verband, unabhängig von seiner Grösse, je 1 Mio. \$ für die Entwicklung des Fussballs. Für kleine Organisationen, beispielsweise aus Afrika, sind dies zum Teil sehr grosse Beträge. Die sechs Konföderationen, selbst Zusammenschlüsse von Fussball-Landesverbänden und stimmberechtigte Mitglieder des Exekutivkomitees, bekamen zusätzlich im gleichen Zeitraum je 10 Mio. \$.

Zusätzlich zu den Geldtransfers an die Mitgliedverbände finanziert die Fifa Projekte zur Förderung des Fussballs in der ganzen Welt. Je mehr Geld sie einnimmt, desto mehr kann sie auch für Turniere, Unterstützungsprogramme und Entwicklungsprojekte ausgeben. Die Organisation selbst mit ihren 412 Mitarbeitern wies für das Jahr 2012 Kosten von rund 200 Mio. \$ aus. Mit den Finanzmitteln, die nicht ausgegeben werden, bildet sie Reserven, die sich im vergangenen Jahr bereits auf 1,4 Mrd. \$ beliefen. Rückstellungen für die alle vier Jahre auszutragende Fussball-Weltmeisterschaft bilden weitere Puffer.

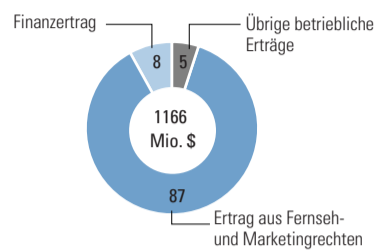
Schwieriger Anfang

Ein Trauerspiel in der Geschichte der Fifa markierten die Jahre 2001 und 2002. Der Korruptionsskandal in der für die Vermarktung des Fussballs beauftragten Firma ILS geriet in die Schlagzeilen, und ILS ging letztlich in Konkurs. Domenico Scala, der heutige Finanzchef der Fifa, gewinnt diesen Zwischenfall allerdings auch gute Seiten ab, denn seither kann der Weltfussballverband alle Rechte selbst vermarkten und das Geld fliesst direkt in die Kasse des Sportverbandes.

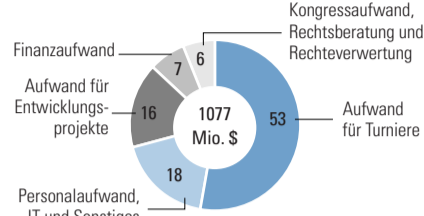
Um der Geldnot zu entkommen, verbriefte die Fifa Ende 2001 Forderungen für die Weltmeisterschaften der Jahre 2002 und 2006 in Höhe von 690 Mio. Fr. am Kapitalmarkt. Mit der Placierung dieser verbrieften Forderungen musste sie fortan einen Jahresabschluss nach internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS) erstellen und von einem Wirtschaftsprüfer testieren lassen. Die IFRS-Eröffnungsbilanz per Januar 2003 offenbarte ein negatives Eigenkapital in Höhe von -15 Mio. Fr. Danach verbesserte sich die Finanzsituation kontinuierlich, und der Gewinn stieg stetig (vgl. Grafik). Die Fifa steuert ihren Jahresüberschuss über die Höhe der Spenden

Die Vermarktung der Turniere bestimmt die Erfolgsrechnung, in Mio. \$

Aufteilung der Erträge 2012, in %

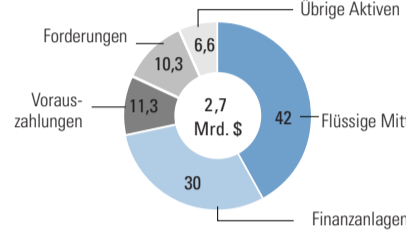


Aufteilung der Aufwände 2012, in %

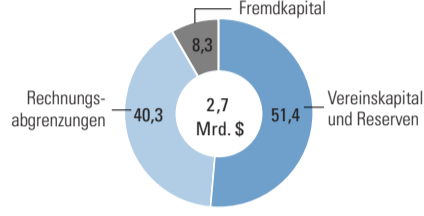


Flüssige Mittel und Reserven dominieren die Bilanz

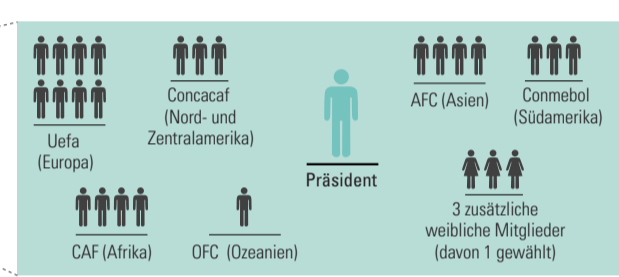
Aufteilung der Aktivseite 2012, in % der Bilanzsumme



Aufteilung der Passivseite 2012, in % der Bilanzsumme



Die Uefa hat die meisten Sitze im Exekutivkomitee, Anzahl Vertreter der Konföderationen



NZZ-INFOGRAFIK/lea.

an die Mitglieder und der Fördergelder für die weltweiten Fussballprojekte. Der Rest wird den Reserven zugeteilt.

Finanzielle Hebel

Gerade der Umstand, dass die Fifa gleichzeitig ein Verein, ein Konzern und ein internationaler Sportverband mit derart bedeutenden Geldströmen ist, leistet Ziel- und Interessenkonflikte Vorschub. Nach schweizerischem Recht haben die derzeit 209 Landesverbände die Möglichkeit, lenkend und kontrollierend auf die Führung der Fifa einzuwirken. Faktisch aber sind viele dieser Landesverbände von ihrer finanziellen Unterstützung abhängig. Die Fifa hat die Mittel, die sie im Rahmen von Entwicklungsprogrammen und anderen Tätigkeiten an ihre Mitgliedverbände verteilt, dank der Kommerzialisierung des Sports von 14 Mio. \$ (1995-1998) auf 800 Mio. \$ (2011-2014) fünfzigfach. Unter diesen Umständen ist der Anreiz stark, der Fifa-Führung keine Steine in den Wege zu legen. Wes Brot ich ess, des Lied ich sing – das ist die Devise.

Die Hoheit über die finanziellen Mittel erlaubt es der Verbandsführung einer internationalen Sportorganisation wie der Fifa zudem, über den Hebel der Entwicklungsprogramme ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Sie kann beispielsweise finanzielle Ressourcen beziehungsweise Entwicklungsprogramme so zuordnen, dass bei Wiederwahlen unentschlossene Landesverbände in ihrem Sinne stimmen und böse Überraschungen ausbleiben. Aber auch Landesverbände als Adressaten der Ressourcen haben mit Interessenkonflikten zu kämpfen. Gerade Funktionäre kleinerer, finanziell nicht auf Rosen gebetteter Landesverbände neigen dazu, ihr vielfach ehrenamtliches Engagement als Sprungbrett für ihr berufliches und finanzielles Fortkommen zu nutzen. Sie oder ihre Verwandte verdienen beispielsweise mit am Bau von Sportstätten, an der Vermarktung von sportlichen Veranstaltungen oder am Transfer von Spielern. Üben diese Funktionäre gleichzeitig eine Lenkungs- oder Überwachungsfunktion in Gremien der Fifa aus, kommt es zum inneren Konflikt. Sollen die Verbandsinteressen vorgehen oder eigene?

Diesen vielfältigen Interessenkonflikten steht eine zahllose Governance gegenüber. Es fehlen unabhängige, professionelle Überwachungsgremien, die

dafür sorgen, dass in finanzieller und rechtlicher Hinsicht alle massgeblichen Standards eingehalten werden. So wird das mit Funktionären aus den Landesverbänden besetzte Exekutivkomitee vom Präsidenten beherrscht, ein Kontrollorgan nach dem Muster eines Verwaltungsrats fehlt. Der Präsident des Exekutivkomitees nimmt dieselbe Funktion auch an der Spitze des Fifa-Kongresses wahr, einer Art Generalversammlung der Funktionäre, die gegen aussen kaum in Erscheinung tritt. Das Problem ist, dass sich die Neigung, etwas an dieser Ausgangslage zu ändern, in Grenzen hält. Der Präsident hängt offenbar an seiner Machtfülle. Etliche tonangebende Funktionäre sind allen negativen Schlagzeilen zum Trotz immer noch der Meinung, dass die Fifa ein Verband mit allen Stärken und Schwächen bleiben soll. Und manche Landesverbände befürchten, dass Reformen den Zufluss von Geldern beeinträchtigen könnten.

Aber allen Beharrungskräften zum Trotz tut sich doch etwas im Fifa-Staat. Im August 2011 beauftragte der Weltfussballverband das Basel Institute on Governance, ein Reformprojekt auszuarbeiten, mit dem Ziel, in einem selbstregulatorischen Effort die stark angegriffene Reputation der Fifa zu stärken und verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen. Seither hat sich einiges getan. Zur Testierung der Jahresabschlüsse nach IFRS, dem ersten Schritt zur Verbesserung der Transparenz, gesellten sich Anpassungen von Statuten und Organisationsreglementen.

Die Macht neu verteilen

Noch bedeutender aber ist der in Angriff genommene Aufbau zweier vom Exekutivkomitee – und damit auch vom allmächtigen Präsidenten – unabhängiger Kommissionen. Diese beiden Gremien, die Ethikkommission sowie die Audit- und Compliance-Kommission, haben die Funktion von Gegengewichten zur Machtfülle des Präsidenten. Sie sind einzig dem Fifa-Kongress Rechenschaft schuldig, werden von unabhängigen Persönlichkeiten geführt, haben Zugang zu allen Informationen und sind mit den nötigen Mitteln ausgestattet, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Ethikkommission ist befugt, Vorkommnisse und Verhaltensweisen zu untersuchen, zu beurteilen und Sanktionen auszusprechen. Zu diesem Zweck un-

terhält sie eine untersuchende und eine rechtsprechende Kammer. In gravierenden Fällen kann sie korrupte Funktionäre auf Lebenszeit von der Welt des Fussballsports ausschliessen. Mit weitgehenden Kompetenzen ist auch die Audit- und Compliance-Kommission ausgestattet. Sie stellt sicher, dass die Standards in Rechnungslegung eingehalten werden, und der Vorsitzende dieser Kommission, der Finanzchef Scala, hat einen Beobachterstatus bei Treffen des Exekutivkomitees.

Weiterer Reformbedarf

Der Fifa-Kongress hat die Reformvorschläge, zuletzt im vergangenen Mai, gutgeheissen. Damit ist der Reformprozess, wenn auch nur auf dem Papier, weitgehend abgeschlossen. Kein Entscheid fiel beim letzten Kongress in Sachen Altersgrenze und Amtszeitbeschränkung. Diese Vorschläge wurden vom Exekutivkomitee nicht auf die Traktandenliste gesetzt, weil angeblich keine Chance bestand, die notwendige Dreiviertelmehrheit zu erreichen. Das riecht nach Verschleppungstaktik, aber 2014 ist einer neuer Anlauf geplant.

Unabhängig davon bleibt noch einiges zu tun. So fehlt der Fifa weiterhin eine konsistente Strategie für ihr Kerngeschäft – die Förderung des Fussballs in der Welt. Wäre ein konkreter Rahmen zur Unterstützung des Fussballsports definiert und vom Kongress verabschiedet, würde die Willkür bei der Vergabe der Gelder an die Mitgliedsländer deutlich gemindert. In welchen Ländern der Fussball grosszügig mit Kunstrasen, Ausbildungskursen oder neuen Stadionbauten unterstützt wird, stünde festgeschrieben in einem Strategiepapier und könnte kurzfristig nicht mehr geändert werden. Damit wäre es weniger leicht möglich, Einfluss auf das Abstimmungsverhalten der Mitgliedverbände zu nehmen.

Nachholbedarf besteht auch bei der Kontrolle der Finanzströme, die über einen testierten Fifa-Jahresabschluss nach IFRS hinausgeht. Laut dem Finanzchef Scala müssten sich künftig auch die Mitgliedverbände innerhalb von fünf Jahren mindestens einmal einer Buchprüfung unterziehen. Zusätzlich will Scala Strukturen schaffen, die Korruption und Manipulation erschweren. So schwebt ihm zum Beispiel vor, alle Projekte und die Namen der mit Fifa-Geld beauftragten Firmen im Internet zu veröffentlichen. Damit könnte die Fifa erreichen, dass bei Auftragsvergabe auch verborgene Verbindungen ans Tageslicht kämen. Finanzkontrolle könne nicht nur bedeuten, dass man vor Ort prüfe, ob der bestellte Kunstrasen auch ordnungsgemäss geliefert und bezahlt worden sei. Ein einwandfreies Geschäftsgebahren impliziert gemäss Scala auch, dass abgeklärt wird, ob das neue Spielfeld nicht Familienmitgliedern von Landesverbandsfunktionären gehört.

Nicht zuletzt müsste die Fifa ein Ausschreibungsverfahren installieren, das festlegt, nach welchen Kriterien die Austragungsorte von Grossveranstaltungen wie der Fussball-Weltmeisterschaft ausgewählt und die Übertragungs- und Vermarktungsrechte vergeben werden. Klare und transparente Regeln sind notwendig, damit die Entscheidungen des Exekutivkomitees nachvollziehbar werden.

Ohne die Zustimmung Blatters wäre dieser Reformprozess wohl nicht in Gang gekommen. Manche Beobachter folgern daraus, dass der Fifa-Präsident am Ende seiner Karriere die Weichen für eine weniger angreifbare, transparentere und damit auch weniger korruptionsanfällige Organisation stellen will. Schliesslich will er als Förderer des Fussballs in Erinnerung bleiben und nicht als Präsident einer korruptionsanfälligen Vereinigung. Entscheidend ist, ob sein mit einer geringeren Machtfülle ausgestatteter Nachfolger die Reformen vorantreiben wird. Ein Rückfall in alte Zeiten lässt sich nicht ausschliessen, denn in den Reihen der Fifa-Funktionäre finden sich Stimmen, die den Reformkurs ablehnen.