

Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport; Bericht in Erfüllung des Postulats 11.3754 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates vom 28. Juni 2011

vom 7. November 2012

Übersicht

Mit dem Postulat 11.3754 «Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport» der Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur des Ständerates vom 28. Juni 2011 wurde der Bundesrat beauftragt, einen Bericht über die auf nationaler und internationaler Ebene bestehenden Möglichkeiten bei der Bekämpfung von Korruption und Wettkampfmanipulation zu erstellen. Es soll überprüft werden, ob die heute bestehenden rechtlichen Instrumente der zunehmenden Komplexität der Probleme im Bereich der Korruption und Wettkampfmanipulation im Sport noch genügen. Sodann soll der gesetzgeberische Handlungsbedarf und entsprechende Lösungsansätze zur verbesserten Bekämpfung der Korruption und Wettkampfmanipulation auf nationaler und internationaler Ebene dargelegt werden.

1. Der Sport im Spannungsfeld wirtschaftlicher Interessen und ethischer Prinzipien

Der Sport hat in den vergangenen Jahren eine erhebliche Professionalisierung und Kommerzialisierung erfahren. Entsprechend hat er sich zu einer bedeutenden Branche der Volkswirtschaft entwickelt. Als Folge dieser Entwicklung verfügen einzelne internationale Sportverbände, die in beachtlicher Zahl in der Schweiz angesiedelt sind, über substantielle Vermögen.

Mit der Zunahme der wirtschaftlichen Bedeutung des Sports und den damit verbundenen finanziellen Interessen eröffnen sich neue Handlungsfelder für Korruptions- und Manipulationshandlungen im Sport. Das Thema Korruptionsbekämpfung hat in jüngster Zeit stark an Bedeutung gewonnen.

Korruption sowie im Zusammenhang mit Wettbetrug stehende Spielmanipulationen stellen neben Doping und Gewalt besondere Bedrohungen für den Sport dar. Korruptes und betrügerisches Handeln steht im Widerspruch zu den grundlegenden Werten des Sports, dessen Regeln sich an den Prinzipien von Fairness und Respekt orientieren.

2. Die Integritätsverpflichtung der Sportorganisationen

Die Integrität des Sports auf dem Spielfeld kann nur sichergestellt werden, wenn sich auch die hinter dem Sport stehenden Organisationen, namentlich die Sportverbände und Wettkampfveranstalter, durch Integrität auszeichnen. Ausschliesslich unter diesem Integritätsvorbehalt können sie die Einhaltung der sportlichen Regeln glaubwürdig einfordern. Dabei unterstehen internationale Sportverbände aber nur zum Teil den Regeln, wie sie für private Unternehmungen gelten (z.B. Buchführungspflichten), obwohl sie hohe Umsätze erzielen und damit gleich wie private Unternehmen mit Korruptionsrisiken konfrontiert sind.

Die Bekämpfung von unredlichen und widerrechtlichen Machenschaften stellt alle Beteiligten vor grosse Herausforderungen. Missbräuche haben zunehmend eine grenzüberschreitende Dimension und zeichnen sich durch komplexe Vernetzungsmuster aus.

Diese Entwicklung erfordert zweierlei: Erstens ist es von zentraler Bedeutung, dass die Bereitschaft in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft - insbesondere aber auch in den Sportorganisationen - zur wirksamen Bekämpfung unredlicher und widerrechtlicher Aktivitäten noch deutlicher als heute durch konsequentes Handeln zum Ausdruck gebracht wird. Zweitens setzen Erfolge bei der Bekämpfung von Missbräuchen voraus, dass die Zusammenarbeit von staatlichen Behörden, Sportorganisationen und Wettanbietern sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene weiter verbessert wird.

3. Die Primärzuständigkeit des Sports

Die Korruptions- und Wettbetrugsskandale der letzten Jahre haben aufgezeigt, dass insbesondere die bisherigen Massnahmen der (internationalen) Sportverbände nicht ausreichen, um Korruption effizient zu verhindern. Die Selbstregulierungssysteme der Verbände und Vereine, wenn überhaupt vorhanden, genügen den wachsenden Anforderungen des globalisierten, professionalisierten und kommerzialisierten Sports nicht mehr. Der Sport ist daher gefordert, verstärkt gegen die Korruption in den eigenen Reihen vorzugehen. Gefordert sind harmonisierte und verbindliche Good Governance Systeme («Code of Best Practice»), die auf allen Ebenen des organisierten Sports durchgesetzt werden.

Parallel zu den Reformbestrebungen des Sports ist auch der Staat gefordert, verstärkt tätig zu werden. Auf dem Spiel steht nicht nur die Integrität des Sports, sondern auch das Ansehen der Schweiz in ihrer Rolle als Sitzstaat einer Vielzahl von internationalen Sportverbänden. Mit der zunehmenden Globalisierung und Kommerzialisierung hat die Korruption Formen angenommen, die der privatrechtlich organisierte Sport nicht mehr zu bewältigen in der Lage ist.

4. Prüfungsfelder staatlicher Massnahmen

Gegenwärtig sind sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zahlreiche Massnahmen zur Bekämpfung von Korruption und Wettmanipulation im Sport in Vorbereitung oder Umsetzung. Die Schweiz ist in den folgenden Bereichen gefordert, Massnahmen zu prüfen:

- Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit
- Verschärfung des Korruptionsstrafrechts
- Einführung eines Straftatbestands des Sportbetrugs
- Anwendung der neuen Strafbestimmungen auf Unternehmungen
- Eignung der bestehenden strafprozessualen Mittel zur Umsetzung der entsprechenden Straftatbestände.

4.1 Internationale Ebene

Auf internationaler Ebene gibt es drei wichtige Konventionen zur Bekämpfung von Korruption: die OECD-Konvention zur Bekämpfung von Bestechung fremder Amtsträger, die UNO-Konvention zur Korruptionsbekämpfung sowie die Europarat-Konvention zur Harmonisierung der Strafrechtsbestimmungen im Korruptionsbereich. Die Umsetzung der Korruptionsbestimmungen der Europarat-Konvention in den einzelnen Ländern überwacht die Ländergruppe GRECO. Sie gibt im Rahmen von Länderevaluationen Empfehlungen für mögliche Massnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Korruptionsbekämpfung ab. Allerdings sind die Bestimmungen der Konvention nicht auf Korruption im Sport zugeschnitten.

In der Resolution vom 15. März 2012 haben die Sportministerinnen und Sportminister des Europarates sowohl die Institutionen des Europarates als auch die Europäische Union aufgefordert, die Zusammenarbeit im Sport im Hinblick auf die Förderung der Integrität des Sports und die Bekämpfung der Spielmanipulation zu stärken. Vor diesem Hintergrund sollen Verhandlungen über eine mögliche neue Konvention gegen die Manipulation von Sportergebnissen (match-fixing) aufgenommen werden, an denen sich die Schweiz aktiv beteiligt.

4.2 Nationale Ebene

Auf nationaler Ebene steht die Umsetzung der Empfehlungen der GRECO-Länderprüfung von 2011 zur Diskussion. In diesem Zusammenhang ist das EJPD beauftragt, bis im Frühling 2013 einen Vorentwurf zur Änderung des Korruptionsstrafrechts (Privatbestechung) auszuarbeiten. Insbesondere soll auf das Antragserfordernis bei Privatbestechung verzichtet werden und ein Transfer der Strafbestimmungen vom Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb ins Strafgesetzbuch ist zu prüfen. In diesem Zusammenhang wird ebenfalls aufzuzeigen sein, ob und inwieweit Mitglieder von Verbänden und NGOs - insbesondere aber Mitglieder von internationalen Sportverbänden - dem schweizerischen Korruptionsstrafrecht umfassender unterstellt werden können.

In die gleiche Richtung gehen die Arbeiten der Rechtskommission des Nationalrates im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative SOMMARUGA (10.516 Fifa. Bestechung von Privatpersonen als Offizialdelikt). Ziel der Initiative ist es, die Privatbestechung als Offizialdelikt auszugestalten und ins Kernstrafrecht einzugliedern.

Soweit der geltende Betrugstatbestand des Strafgesetzbuchs für eine wirksame Bekämpfung von Spielmanipulation und Wettbetrug nicht genügt, ist die Einführung eines neuen Tatbestandes des «Sportbetrugs» zu prüfen. In diesem Zusammenhang ist auch der Frage nachzugehen, ob die bestehenden strafprozessualen Mittel der Strafverfolgungsbehörde genügen, um eine effiziente Verfolgung der Spielmanipulation in ihrem internationalen Kontext zu ermöglichen.

Im Rahmen der laufenden Revision der Lotteriegesetzgebung ist schliesslich zu prüfen, welche Massnahmen zur Bekämpfung von illegalen Wettanbietern ergriffen werden können.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	1
Inhaltsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	9
1 Ausgangslage	11
1.1 Auftrag	11
1.2 Aufbau und Ziel des Berichts	11
1.3 Bedeutung der Korruption und Wettkampfmanipulation	11
2 Das Umfeld nationaler und internationaler Regelungsaktivitäten	12
2.1 Sport und Korruption	12
2.1.1 Das nationale Umfeld	12
2.1.1.1 Die staatliche Ebene	12
2.1.1.2 Die privatrechtliche Ebene - Swiss Olympic	13
2.1.2 Das internationale Umfeld	14
2.1.2.1 Europäische Union	14
2.1.2.2 Europarat	15
2.1.2.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	16
2.1.2.4 Vereinte Nationen (UNO)	16
2.1.2.5 Transparency International	17
2.2 Wettkampfmanipulation	17
2.2.1 Das nationale Umfeld (Bund)	17
2.2.2 Das internationale Umfeld	17
2.2.2.1 Europäische Union	17
2.2.2.2 Europarat	18
2.2.2.3 Internationales Olympisches Komitee (IOC)	19
2.3. Rechtslage in ausgewählten Nachbarstaaten	20
3 Korruption und Governance in internationalen Sportverbänden	22
3.1 Begriffliche und inhaltliche Klärungen	22
3.1.1 Korruption	22
3.1.2 Internationaler Sportverband	22
3.1.3 Wirtschaftliche Bedeutung des Sports und der Sport-verbände	23
3.2 Handlungsfelder der Korruption	24
3.2.1 Rahmenbedingungen und Verbreitung der Korruption	24
3.2.2 Vergabe von Sportgrossanlässen	25
3.2.3 Vergabe von Rechten im Zusammenhang mit Sportanlässen	25
3.2.4 Besetzung wichtiger Verbandsfunktionen	26
3.3 Reformbestrebungen: die Governance-Agenda des IOC und der FIFA	27
3.3.1 Corporate Governance und Sportverbände	27
3.3.2 Das Reformprogramm des IOC	28
3.3.2.1 Die Schaffung eines Code of Ethics	28
3.3.2.2 Die Neuregelung des Vergabeverfahrens	29
3.3.2.3 Reformrestanzen des IOC	29
3.3.3 Das Reformprogramm der FIFA	30

3.3.3.1	Financial Reporting	30
3.3.3.2	Das Ethikreglement von 2009	30
3.3.3.3	Die Governance-Reformen von 2011 und 2012	31
3.3.3.4	Reformrestanzen der FIFA	32
4	Die Strafbarkeit von Korruptionshandlungen	32
4.1	Gesetzgebung des Bundes	32
4.1.1	Beamtenkorruption (StGB)	32
4.1.1.1	Systematik	32
4.1.1.2	Tatbestände	33
4.1.1.3	Begriff des Amtsträgers	33
4.1.1.4	Internationale Sportfunktionäre als Amtsträger?	34
4.1.1.5	Folgerung	35
4.1.2	Privatbestechung (UWG)	35
4.1.2.1	Rechtsgut und Tatbestände von Artikel 4a UWG	35
4.1.2.2	Beteiligte Personen	35
4.1.2.3	Privater Sektor	36
4.1.2.4	Anwendung auf Wettbewerbshandlungen	36
4.1.2.5	Folgerung	37
4.1.3	Strafbarkeit des internationalen Sportverbandes bei Korruptionsdelikten	38
4.2	Internationale Abkommen	39
4.2.1	OECD-Konvention	39
4.2.1.1	Inhalt	39
4.2.1.2	Anwendung auf internationale Sportfunktionäre?	39
4.2.2	Europarat-Konvention	40
4.2.2.1	Inhalt	40
4.2.2.2	Anwendung auf internationale Sportfunktionäre?	41
4.2.2.3	Bestechungshandlungen in internationalen Sportverbänden als Privatbestechung?	41
4.2.3	UNO-Konvention	42
4.2.4	Folgerung	42
4.3	Lösungsansätze: Strafbarkeit von Korruptionshandlungen in internationalen Sportverbänden	43
4.3.1	Das Kooperationserfordernis	43
4.3.2	Massnahmen des privatrechtlichen Sports	43
4.3.3	Handlungsebenen des Staates	43
4.3.3.1	Unterstützung durch den Staat	44
4.3.3.2	Lenkung durch den Staat	44
4.3.4	Revisionsoptionen des Bundesgesetzgebers	45
4.3.4.1	Anpassung der Privatbestechung	45
4.3.4.2	Gleichstellung internationaler Sportdachverbände mit inter- nationalen Organisationen	45
4.3.4.3	Gleichstellung von Funktionären mit fremden Amtsträgern	47
4.3.5	Folgerung	47
5	Spielmanipulation und Wettbetrug	48
5.1	Begriffliche Klärungen	48
5.1.1	Spielmanipulation	48

5.1.2 Sportwetten	48
5.2 Entwicklungen im Bereich der Manipulationshandlungen	48
5.2.1 Formen von Manipulationshandlungen	49
5.2.2 Regulierungsinteressen der staatlichen und privaten Akteure	49
5.2.3 Wachstum des Sportwettmarktes und seine Gefahren	50
5.2.4 Erschliessung neuer Manipulationsfelder	51
5.2.5 Exkurs: aktuelle Manipulationsfälle	51
5.2.5.1 Deutschland und Italien	51
5.2.5.2 Schweiz	53
5.3 Massnahmen zur Bekämpfung von Spielmanipulation und Wettbetrug	54
5.3.1 Ebene des Privatrechts	54
5.3.1.1 Einrichtung von Monitoring-Systemen	54
5.3.1.2 Verhaltensrichtlinien	55
5.3.1.3 Folgerung	56
5.3.2 Ebene des öffentlichen Rechts	57
5.3.2.1 Internationale Bestrebungen	57
5.3.2.2 Nationale Bestrebungen: Revision der Lotteriegesetzgebung	57
6 Die Strafbarkeit von Spielmanipulation und Wettbetrug	58
6.1 Internationales Recht	58
6.2 Nationales Recht	59
6.2.1 Lotteriegesetz (LG)	59
6.2.1.1 Grundzüge der Regelung	59
6.2.1.2 Sportwetten in der Schweiz	59
6.2.1.3 Strafen im Bereich der Sportwetten	60
6.2.2 Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)	60
6.2.2.1 Täuschungsverbot	60
6.2.2.2 Spielmanipulation und Wettbewerbsverzerrung	60
6.2.2.3 Fehlende Strafbarkeit	61
6.2.3 Strafgesetzbuch (StGB)	62
6.2.3.1 Tatbestand des Betrugs	62
6.2.3.2 Strafbarkeit	63
6.2.4 Folgerung	63
6.3 Lösungsansätze: Strafbarkeit von Spielmanipulation und Wettbetrug	64
6.3.1 Zielsetzung	64
6.3.2 Neuer Tatbestand Sportbetrug	65
6.3.2.1 Sportbetrug und Doping	65
6.3.2.2 Rechtssystematische Einordnung	65
6.3.3 Immaterialgüterrecht am Sportanlass	66
6.3.3.1 Geltende Regelung	66
6.3.3.2 Leistungsschutzrecht und Sport	66
6.3.4 Wettverbot für an Sportereignissen Beteiligte	67
7 Schlussfolgerungen und Prioritäten	68
7.1 Die Verpflichtung auf die Grundwerte des Sports	68
7.2 Massnahmen und Bestrebungen auf internationaler und nationaler Ebene	68
7.2.1 Internationale Ebene	68
7.2.2 Nationale Ebene	69

7.3 Wirksamkeit des bestehenden Instrumentariums	69
7.4 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	69
7.4.1 Primärzuständigkeiten des Sports	69
7.4.2 Prioritäre Prüfungsfelder der Bundesgesetzgebung	70

Abkürzungsverzeichnis

ATP	Association of Tennis Professionals
BJ	Bundesamt für Justiz
COMLOT	Interkantonale Lotterie- und Wettkommission
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJDP	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EGBA	European Gambling and Betting Association
EL	Vereinigung der Europäischen Staatslotterien
EM	Europameisterschaften
EMLS	Monitoring System der Vereinigung der Europäischen Staatslotterien
EPAS	Enlarged Partial Agreement on Sport
EPFL	Association of European Professional Football Leagues
ESSA	European Sports Security Association
EU	Europäische Union
EUGH	Europäische Gerichtshof
EUROJUST	Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
EWS	Early Warning System
FDS	Fraud Detection System
FIFA	Weltfussballverband
FIS	Internationaler Skiverband
GMBH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRECO	Staatengruppe des Europarates gegen die Korruption
IAAF	Internationaler Leichtathletikverband
IDAG	Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung
INTERPOL	Internationale kriminalpolizeiliche Organisation
IOC	Internationales Olympisches Komitee
IVLW	Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonalen oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005
LG	Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und gewerbmässigen Wetten
OC	Olympische Charta
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
NGO	Nicht gewinnorientierte Organisationen
NIS	Nationales Integritätssystem

RGA	Remote Gambling Association
SBG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiel und Spielbanken
SCBP	Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SPOFÖG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2012 über die Förderung von Sport und Bewegung
STGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1997
UCI	Internationaler Radsportverband
UEFA	Europäische Fussballverband
UNCAC	Uno-Konvention gegen Korruption
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNO	Vereinte Nationen
UNODC	Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung
URG	Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte
UWG	Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb
WADA	Welt Anti-Doping Agentur
WLA	Weltverband der Lotterien
WM	Weltmeisterschaften
WBK-SR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat 11.3754 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates vom 28. Juni 2011. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

« Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und in einem Bericht aufzuzeigen:

1. welche Massnahmen heute auf nationaler und internationaler Ebene bei der Bekämpfung von Korruption und Wettkampfmanipulation im Sportbereich Anwendung finden und welche Bestrebungen zurzeit im Gange sind;

2. ob die heute einsetzbaren Instrumente noch genügen, um der zunehmenden Komplexität der Probleme im Bereich der Korruption und der Wettkampfmanipulation im Sport, sowohl im innerstaatlichen wie im internationalen Kontext, gerecht zu werden;

3. welche Lösungsansätze und welcher gesetzgeberische Handlungsbedarf bestehen, um auf nationaler und internationaler Ebene den bisherigen Kampf gegen die Korruption und die Wettkampfmanipulation zu verbessern und aktiv Korruptionsprävention zu leisten.

Der Bericht ist der Bundesversammlung bis Ende 2012 vorzulegen.»

Das Postulat wurde am 28. Juni 2011 im Ständerat eingereicht und an den Bundesrat überwiesen. Am 24. August 2011 beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulats. Die Annahme durch den Ständerat erfolgte am 27. September 2011.

1.2 Aufbau und Ziel des Berichts

Der Bericht orientiert sich an der Auftragsstruktur des Postulats. Im ersten Teil wird die Korruption in internationalen Sportverbänden (Ziff. 3 und 4) und im zweiten Teil die Wettkampfmanipulation im Sport (Ziff. 5 und 6) behandelt. In beiden Teilen des Berichts erfolgt zunächst eine Darstellung der neueren Entwicklung und eine rechtliche Analyse des Ist-Zustandes.

Ziel des Berichts ist es, eine Gesamtübersicht zu erstellen und den gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Hinblick auf eine verbesserte Bekämpfung der Korruption und der Wettkampfmanipulation im Sport aufzuzeigen. Der Bericht berücksichtigt die Entwicklung bis 31. August 2012 und beschränkt sich auf den im Kommissionspostulat umschriebenen Auftrag, weshalb namentlich die Problematik der Geldwäsche im Sport nicht Gegenstand des Berichtes ist.

1.3 Bedeutung der Korruption und Wettkampfmanipulation

Korruption und Manipulation von Ergebnissen haben menschliches Handeln seit den Anfängen der Geschichte geprägt. In der griechisch-römischen Antike stand Korruption für den Niedergang von Sitte und Moral. Während im Mittelalter unterschiedlichste Formen von Klientelverhältnissen gesellschaftliche Abhängigkeiten bestimmten, verbreitete sich im England des aufkommenden Parlamentarismus des 17. und 18. Jahrhunderts eine neue Form der Korruption. Politische Korruption in

Form von Stimmenkauf verbreitete sich zunehmend auch in den Vereinigten Staaten von Amerika und spielte nicht zuletzt bei der wirtschaftlichen Integration der Einwanderer bis weit in das 20. Jahrhundert hinein eine wichtige Rolle. Im Rahmen der jüngeren internationalen Entwicklung bekennen sich die Staaten der Völkergemeinschaft heute durchwegs zur Bekämpfung der Korruption. Dessen ungeachtet sind Korruption und Ergebnismanipulation weltweit prägende Faktoren von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft geblieben.

Was für die Entwicklung in Wirtschaft und Gesellschaft festgestellt werden kann, gilt letztlich auch für den Sport und die in diesem Umfeld wirkenden Akteure und Organisationen. Korruption untergräbt die Ziele und Werte des Sports, fügt diesem beträchtlichen materiellen und immateriellen Schaden zu und schadet so der rechtsstaatlichen Grundordnung der Gemeinschaft. Soweit heute Anzeichen bestehen, dass Korruptions- und Manipulationsvorgänge in der Welt des nationalen und internationalen Sports nicht konsequent aufgeklärt und geahndet werden, besteht sowohl auf der Ebene der Nationalstaaten und internationalen Organisationen als auch auf der Ebene der privatrechtlich organisierten nationalen und internationalen Sportverbände erheblicher Handlungsbedarf. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Feststellung, dass mit der Verbreitung illegaler Internetwetten das Potential für Wettkampfmanipulationen quantitativ und qualitativ zunimmt.

2 Das Umfeld nationaler und internationaler Regelungsaktivitäten

2.1 Sport und Korruption

2.1.1 Das nationale Umfeld

2.1.1.1 Die staatliche Ebene

Ende 2010 wurden in den Eidgenössischen Räten verschiedene Vorstösse zum Thema Korruption im Sport eingereicht. Den Anfang machte Nationalrat ROLAND BÜCHEL am 2. Dezember 2010 mit der Motion «Korruptionsvorwürfe und Wettkampfmanipulation im Sport» (10.3919). Am 8. Dezember 2010 folgten im Nationalrat die Parlamentarische Initiativen von ANITA THANEI «Korruptionsbekämpfung im Sport» (10.513) und von CARLO SOMMARUGA «Fifa. Bestechung von Privatpersonen als Offizialdelikt» (10.516).

Die Motion BÜCHEL beauftragte den Bundesrat, dem Parlament bis Ende 2011 Massnahmen gegen die Bekämpfung von Korruption und von Wettkampfmanipulation im organisierten Sport zu präsentieren sowie die notwendige gesetzliche Regelung vorzuschlagen. Der Bundesrat sollte dabei insbesondere die Massnahmen der grossen Verbände Internationales Olympisches Komitee (IOC), Weltfussballverband (FIFA) und Europäischer Fussballverband (UEFA) aufzeigen und sich mit der Koordination der Arbeiten zwischen dem Bund und den zwischenstaatlichen Institutionen - insbesondere Europarat und UNESCO - einerseits sowie den internationalen Sportverbänden andererseits befassen.

Die Motion wurde am 18. März 2011 vom Nationalrat angenommen, nachdem der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 26. Januar 2011 ohne weitere Ausführungen die Annahme beantragt hatte. Die WBK-SR behandelte den Vorstoss anlässlich ihrer Sitzungen vom 17. Mai und 27. Juni 2011. Dabei unterstützte sie zwar das Kernan-

liegen der Motion, war jedoch der Ansicht, dass der Weg über eine Motion nicht der richtige sei. In der Folge wurde die Motion am 27. Juni 2011 von der WBK-SR abgelehnt. Gleichzeitig wurde ein neues Kommissionspostulat «Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport» (11.3754) angenommen, welches diesem Bericht zugrunde liegt. Am 29. September 2011 folgte der Ständerat dem Antrag der Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur und lehnte die Motion BÜCHEL ab.

Die Parlamentarische Initiative THANEI verfolgte das Ziel einer strafrechtlichen Gleichstellung von internationalen Sportverbänden mit internationalen Organisationen. Diese wurde am 13. Januar 2012 zu Gunsten der Parlamentarischen Initiative SOMMARUGA zurückgezogen. Letzterer liegt die Absicht zugrunde, die Privatbestechung als Officialdelikt auszugestalten und in den 19. Titel des Strafgesetzbuches zu überführen. Die Rechtskommission des Nationalrates hat der Initiative am 13. Januar 2012 Folge gegeben. Mit der Zustimmung der Rechtskommission des Ständerates am 17. April 2012 ist die Nationalratskommission beauftragt, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten.

Was die Aktivitäten in der Bundesverwaltung betrifft, hat der Bundesrat 2008 auf Empfehlung der GRECO eine Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (IDAG Korruptionsbekämpfung) eingesetzt, die federführend vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) geleitet wird. Die Hauptaufgabe der IDAG Korruptionsbekämpfung besteht in der Erarbeitung gemeinsamer nationaler und internationaler Strategien im Kampf gegen die Korruption. Entsprechend sollen die schweizerischen Positionen innerhalb der wichtigsten Gremien zum Thema Korruption koordiniert werden. Der erste Bericht wurde im April 2011 veröffentlicht und informiert über die grössten Herausforderungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung. In diesem Bericht wies die IDAG Korruptionsbekämpfung bereits auf die Reputationsrisiken für den Standort Schweiz in Bezug auf Korruptionsfälle von Sportorganisationen hin, namentlich aufgrund der Vorfälle bei der FIFA.

Die Arbeitsgruppe soll einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsarbeit in der Schweiz leisten, indem sie Vertreter verschiedener, aber gleichermassen wichtiger Akteure in diesem Bereich zusammenbringt und gemeinsame Lösungsansätze erarbeiten lässt. Darüber hinaus wird sie auch in Zukunft regelmässig Berichte zur Korruptionssituation in der Schweiz veröffentlichen und so zur Bewusstseinsbildung der Bevölkerung in Korruptionsfragen beitragen. Schliesslich veranstaltet die IDAG Korruptionsbekämpfung regelmässig Workshops zu spezifischen korruptionsrelevanten Themen.

2.1.1.2 Die privatrechtliche Ebene - Swiss Olympic

Der Dachverbands des Schweizer Sports «Swiss Olympic» hat in Zusammenarbeit mit der Organisation Transparency International bereits im Jahr 2010 einen Ratgeber für Sportverbände verfasst («Transparenz im organisierten Sport»), der die Verbände auf die Gefahren von Korruption hinweist und Präventionsmassnahmen vorstellt. Zudem hat Swiss Olympic je einen Code of Conduct erarbeitet, der Forderungen an das Verhalten in der eigenen Organisation und Forderungen an das Verhalten von Geschäftspartnern umschreibt. Darin werden Themen wie Geschenkkannahme, Bestechungshandlungen, Interessenkonflikte, Teilnahme an Sportwetten und Vergabe

von Aufträgen unmittelbar angesprochen. Entsprechende Themen vermittelt Swiss Olympic auch im Rahmen ihrer Verbandsausbildungen.

2.1.2 Das internationale Umfeld

In den vergangenen Jahren hat die Schweiz ihre Bestrebungen zur Bekämpfung der Korruption auf internationaler Ebene zunehmend verstärkt.

Als Folge des Beitritts der Schweiz zum Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (OECD-Konvention; SR 0.311.21) im Jahr 2000 und zum Strafrechtsübereinkommen vom 27. Januar 1999 über Korruption (Europarat-Konvention; SR 0.311.55) im Jahr 2006 wurden insbesondere die Strafnormen gegen Bestechung in- und ausländischer Amtsträger sowie die Privatbestechung grundlegend revidiert. Mit dem Beitritt zum Übereinkommen vom 31. Oktober 2003 der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNO-Konvention, UNCAC; SR 0.311.56) im Jahr 2009 verstärkte die Schweiz die Bemühungen um eine weltweite Bekämpfung der Bestechung nochmals.

Im Folgenden werden die wichtigsten Aktivitäten auf internationaler Ebene zusammengefasst.

2.1.2.1 Europäische Union

Die EU fördert den Sport in seiner europäischen Dimension, indem sie namentlich Plattformen schafft für den Austausch und Dialog zwischen Sportakteuren, für die Verbreitung bewährter Verfahren und für die Förderung des Ausbaus europäischer Netzwerke im Sport. In ihrer Mitteilung vom 18. Januar 2011 hat sich die EU insbesondere die Förderung der Good Governance im Sport zum Ziel gesetzt. Angestrebt werden miteinander zusammenhängende Prinzipien, die der Good Governance auf europäischer Ebene zugrunde liegen, wie z.B. Demokratie oder Verantwortlichkeit bei der Beschlussfassung. Zum Schutze der Integrität von Sportwettkämpfen will die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europarat weiter untersuchen, welche Faktoren zu einem effektiveren Umgang mit der Frage der Spielabsprachen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene beitragen könnten (KOM [2011] 12 endg., S. 12 ff.). Am 20. Mai 2011 hat der Rat der EU einen Arbeitsplan für den Sport verabschiedet, in dem die Förderung von verantwortungsvoller Führung (Corporate Governance) als prioritäres Thema hervorgehoben wurde (ABl. C 162 vom 1.6.2011, S.1).

In einem weiteren Schritt hat die Europäische Kommission im Juni 2011 eine Mitteilung über Korruptionsbekämpfung in der EU veröffentlicht. Darin legt sie Massnahmen fest, wie sie gegen den schweren Schaden, den die Korruption auf wirtschaftlicher, sozialer und politischer Ebene in der EU verursacht, vorgehen will. Die Mitgliedstaaten sollen die auf europäischer und internationaler Ebene bereits bestehenden Regelwerke zur Korruptionsbekämpfung noch besser umsetzen. Künftig sollen daher die Anstrengungen der Mitgliedsstaaten im Rahmen eines «Korruptionsbekämpfungsberichts EU» regelmässig überwacht und bewertet werden. Die EU will weiter an der Modernisierung ihrer Regelwerke arbeiten (z.B. betreffend das öffentliche Auftragswesen oder die Rechnungslegungsstandards für EU-Unternehmen). Ausserdem ist die Ausweitung der polizeilichen Zusammenarbeit mit EU-Agenturen wie Europol oder der Justizbehörde der EU (Eurojust) beabsichtigt.

Parallel dazu will die EU Verhandlungen über ihre Mitwirkung in der Europarat-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) aufnehmen (KOM [2011] 308 endg.).

2.1.2.2 Europarat

Der Europarat hat eine Staatengruppe gegen Korruption (Groupe d'Etats contre la Corruption, GRECO) eingesetzt, welche die Korruptionsbekämpfung der Mitgliedsstaaten durch wechselseitige Evaluationsberichte unterstützt und stärkt. Mit Inkrafttreten der Europarat-Konvention ist die Schweiz, federführend vertreten durch das Bundesamt für Justiz, gleichzeitig Mitglied der GRECO geworden.

Gegenstand der ersten und zweiten GRECO-Evaluation zur Schweiz im Jahre 2008 waren insbesondere die Bekämpfung der Korruption in der Verwaltung sowie Fragen des Straf- und Strafprozessrechts. Im März 2010 stellte die GRECO diesbezüglich fest, dass die Schweiz 12 der 13 Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt habe.

Den Prüfungsbericht der GRECO zur dritten Evaluation der Schweiz (Thema Strafbestimmungen) veröffentlichte das Eidgenössische Justizdepartement (EJPD) am 2. Dezember 2011. Darin wird der Schweiz ein solides Korruptionsstrafrecht attestiert, welches den Anforderungen der Europarat-Konvention in hohem Mass entspreche. Um die Wirksamkeit der Strafbestimmungen zu erhöhen, wird empfohlen, die Privatbestechung neu als Officialdelikt auszugestalten. Weiter wird empfohlen, dass die Strafbestimmung zur Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme nicht nur die Amtsträger, sondern auch begünstigte Dritte einschliessen. Weitere Empfehlungen betreffen die Prüfung des Rückzugs von Vorbehalten, welche die Schweiz zum Übereinkommen angebracht hat.

Die GRECO erwartet bis Ende April 2013 einen Bericht der Schweiz über die Umsetzung ihrer Empfehlungen. In der Folge beauftragte der Bundesrat das EJPD, bis Frühling 2013 einen Vorentwurf zur Verstärkung des Korruptionsstrafrechts zu erarbeiten. Namentlich soll Privatbestechung in Zukunft von Amtes wegen verfolgt werden (Officialdelikt).

Die Kommission für Kultur, Wissenschaft, Bildung und Medien des Europarates hat anfangs März 2012 einen Bericht zum Thema «Good governance and ethics in sport» verabschiedet. Darin werden - mit Verweis auf die Korruptionsfälle der letzten Jahre in der FIFA und dem IOC - die Organisationen des Sports aufgefordert, die Corporate Governance-Strukturen im Sport zu stärken. Den Sportorganisationen wird im Speziellen nahegelegt, in ihren Selbstregulierungsmassnahmen den Good Governance-Grundsätzen des IOC «Basic Universal Principles of Good Governance of the Olympic and Sports Movement» Rechnung zu tragen. Von den nationalen Regierungen wird erwartet, dass diese entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen schaffen. Damit soll verhindert werden, dass unter dem Titel der (Vereins-) Autonomie ein Machtmissbrauch zugunsten von Individualinteressen möglich ist. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat den Bericht am 25. April 2012 behandelt. In einer Resolution hält sie die FIFA an, die Reformen ihrer Führungsstrukturen zu beschleunigen und die Befugnisse der Ethikkommission zu verstärken. Weiter wird die FIFA aufgefordert, die Unterlagen im Zusammenhang mit der Angelegenheit ISL/ISMM zu veröffentlichen und die letzte Präsidentenwahl zu untersuchen (Resolution 1875 [2012]).

Das europäische Netzwerk EPAS im Bereich des Sports (Enlarged Partial Agreement on Sport) des Europarats ist unter anderem damit betraut, Standards zum Umgang mit aktuellen Themen des Sports zu entwickeln. Das EPAS dient als Dialogforum zwischen Regierungsvertretern, Sportverbänden und Nichtregierungsorganisationen. Es setzt sich für den gesunden und fairen sowie einem hohen ethischen Standard entsprechenden Sport ein. Am 15. März 2012 fand in Belgrad die zwölfte Konferenz der für den Sport zuständigen Ministerinnen und Minister des Europarats im Rahmen der Arbeiten des EPAS statt. Die Konferenz verabschiedete neben der Resolution zu den Themen der Internationalen Zusammenarbeit zur Förderung der Integrität des Sports und gegen Spielmanipulationen auch eine Resolution, in der die Ministerinnen und Minister den Europarat und die Europäische Union auffordern, ihre Zusammenarbeit im Bereich Sport zu stärken. Auf Antrag der Schweiz findet die nächste Ministerkonferenz 2014 in der Schweiz statt. Ziel ist es, anlässlich dieser Konferenz konkrete Massnahmen zur Förderung der Integrität des Sports und gegen Spielmanipulationen zu verabschieden (MSL 12 [2012] 8).

2.1.2.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Die OECD-Konvention verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Bestechung ausländischer Amtsträger nach strengen Kriterien unter Strafe zu stellen. Die Schweiz hat die Konvention im Juni 2000 ratifiziert und ihr Korruptionsstrafrecht den Anforderungen der Konvention angepasst. In diesem Zusammenhang wurde unter anderem die Bestechung fremder Amtsträger unter Strafe gestellt und später auch die Unternehmenschaftung eingeführt.

Die Überprüfung der Umsetzung und Durchsetzung der Konvention erfolgt durch die OECD Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (OECD Working Group on Bribery). Die Schweiz wird durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) federführend vertreten.

Die Schweiz hat sich bereits in früheren Jahren (Phase 2 im Jahre 2001) solchen Länderexamen unterzogen. Am 12. Januar 2012 veröffentlichte die OECD den Länderbericht der Phase 3. Darin werden namentlich weitere Anstrengungen im Rahmen der Bekämpfung der Auslandsbestechung gefordert. In den kommenden Jahren wird die Schweiz der OECD regelmässig über die Umsetzung der Empfehlungen Bericht erstatten.

Im November 2009 verabschiedete der Rat der OECD die neue Empfehlung zur Korruptionsbekämpfung im internationalen Geschäftsverkehr. Anhang II dieser Empfehlung enthält Leitlinien für Unternehmen und Verbände in Bezug auf interne Kontrollsysteme sowie Ethik- und Compliance-Programme («Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance»).

2.1.2.4 Vereinte Nationen (UNO)

Die UNO-Konvention trat am 14. Dezember 2005 in Kraft und wurde von der Schweiz am 24. September 2009 ratifiziert. Sie enthält unter anderem Bestimmungen zur Verhütung der Korruption, welche die Mitgliedsstaaten verpflichten, sowohl die aktive wie auch die passive Bestechung nationaler Amtsträger als auch die aktive Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe zu stellen. Die UNO-Konvention ist das wohl umfassendste Abkommen im Bereich der Korruptionsbekämpfung.

Bisher wurde die Konvention von 140 Staaten unterzeichnet. Sie verfügt somit über den universellsten Charakter.

In Bezug auf die Umsetzung der UNO-Konvention in den einzelnen Ländern wurde im Jahr 2008 ein Überprüfungsmechanismus geschaffen. Dieser wird durch die sogenannte Implementierungsarbeitsgruppe überprüft, in welcher die Schweiz federführend durch das EDA vertreten wird. Der Überprüfungsmechanismus sieht auch Länderexamen vor. Die Resultate des ersten Zyklus lagen im Jahr 2011 vor. Die Schweiz hat im Juni 2012 das erste Länderexamen zu Kapitel III über Strafverfolgung und Kapitel IV zur internationalen Kooperation abgeschlossen.

2.1.2.5 Transparency International

Transparency International ist eine Nichtregierungsorganisation mit Hauptsitz in Berlin. Die Organisation verfügt über ein sogenanntes Chapter in der Schweiz, das die Korruptionsthematik und Entwicklung in der Schweiz beobachtet und kommentiert sowie verschiedene Schweiz spezifische Studien verfasst. Im Rahmen des Projekts National Integrity System (NIS) untersuchte Transparency International (private Institution) die in den einzelnen Ländern vorhandenen Mechanismen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung sowie die existierenden regulatorischen Strukturen. Der Bericht zur Situation in der Schweiz wurde am 7. Februar 2012 veröffentlicht. Ziel war es, Schwachpunkte des schweizerischen Integritätssystems aufzuzeigen sowie Reformvorschläge zu präsentieren. Der Bericht enthält unter anderem eine Empfehlung, die gemeinnützigen Sportorganisatoren (FIFA, IOC, etc.) den Bestimmungen der Privatkorruption zu unterstellen.

2.2 Wettkampfmanipulation

2.2.1 Das nationale Umfeld (Bund)

Im Zusammenhang mit Ermittlungen der Bundesanwaltschaft wurden in der jüngeren Vergangenheit Manipulationshandlungen in elf Fussballspielen der Challenge League abgeurteilt. Heutige Erkenntnisse zu Wettkampfmanipulation beziehen sich vor allem auf den Fussball, wo Mittelsmänner mit Verbindungen zu – in der Regel – in der Illegalität operierenden Wettorganisationen des Auslands vorab in unteren Ligen Fuss zu fassen versuchen.

Auf Bundesebene ist das EJPD in Zusammenarbeit mit den Kantonen damit beschäftigt, nach der Annahme von Artikel 106 Bundesverfassung (BV) über die Regelung der Geldspiele am 11. März 2012 durch Volk und Stände, das weitere Vorgehen festzulegen. In diesem Zusammenhang wird auch sicherzustellen sein, dass den Behörden geeignete Instrumente zur Verfügung stehen, um die telekommunikationsgestützte Durchführung von illegalen Lotterien und Wetten zu bekämpfen.

2.2.2 Das internationale Umfeld

2.2.2.1 Europäische Union

Mit dem Grünbuch vom 24. März 2011 hat die Europäische Kommission eine öffentliche Konsultation zur Regulierung von Online-Gewinnspielsdiensten im Binnenmarkt eingeleitet. Ziel der Konsultation ist, die Ansichten aller Beteiligten einzuholen und zu einem besseren Verständnis der konkreten Probleme zu gelangen,

die sich aus dem wachsenden legalen, aber auch dem unerlaubten Angebot an Online-Gewinnspielen für in der EU ansässige Verbraucher ergeben. Die Kommission will sich unter anderem ein Urteil darüber bilden können, ob eine stärkere Zusammenarbeit auf EU-Ebene den Mitgliedstaaten dabei helfen würde, die Ziele ihrer Glücksspielpolitik effizienter verwirklichen zu können (KOM [2011] 128 endg.).

Im November 2011 hat der Rat der EU Schlussfolgerungen zur Bekämpfung von Spielabsprachen verabschiedet. Darin werden die EU-Mitgliedstaaten darum ersucht, die Entwicklung von Schulungsprogrammen für die Sensibilisierung der am Sport Beteiligten zu fördern. Weiter soll eine enge Zusammenarbeit und der Austausch von Informationen zwischen allen betroffenen Interessengruppen, namentlich durch internationale Vereinbarungen, angestrebt werden. Die Mitgliedstaaten werden schliesslich aufgerufen, insbesondere die laufenden Arbeiten zum Thema Spielabsprachen in den verschiedenen internationalen Foren, einschliesslich dem IOC und des Europarates, zu unterstützen (Council Conclusions on combating match-fixing, Brüssel 28 and 29 November 2011, ABl. C 378, vom 23.12.2011, S. 1).

Im März 2012 hat die Europäische Kommission eine Studie über Spielabsprachen veröffentlicht. Ziel war herauszufinden, wie Korruption im Sport, insbesondere Spielmanipulation in den EU-Mitgliedstaaten strafrechtlich erfasst ist. In der Studie wird insbesondere auf die fehlende Harmonisierung der rechtlichen Vorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten hingewiesen. Sie enthält zehn an die EU gerichtete Empfehlungen, mit dem Ziel die Wirksamkeit des gemeinsamen Rechtsrahmens zu verbessern. Insbesondere werden die EU-Organe aufgefordert, sich im Rahmen der Aktivitäten des Europarats einzubringen und Empfehlungen für die Mitgliedsstaaten abzugeben, wie diese ihre nationalen Regelwerke effektiver ausgestalten können. Weiter soll die EU-Kommission die Sportorganisationen auffordern, Vorschriften, insbesondere gegen Spielmanipulation, zu erlassen und die Sanktionen mit anderen Ländern zu koordinieren sowie ihre Mitglieder zu schulen und zu sensibilisieren. Verlangt wird auch, dass die Sportorganisationen die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden verbessern und durch Zusammenarbeitsverträge mit Sportwettanbietern den Informationsaustausch ermöglichen. Im Zusammenhang mit einer effizienten Strafverfolgung soll die EU darauf hinwirken, dass die Mitgliedstaaten zusammen mit Europol internationale Untersuchungsbehörden bilden und auch eine Kooperation von Europol mit Interpol und entsprechenden Organisationen aus nicht-EU Ländern fördern (Studie der EU-Kommission «Match-fixing in Sport», März 2012).

Weiter hat die EU-Kommission im April 2012 eine Aufforderung zum Einreichen von Projektvorschlägen zur Unterstützung veröffentlicht. Unterstützt werden sollen dabei Projekte, die den Informationsaustausch bezüglich präventiver Massnahmen zur Bekämpfung von Spielabsprachen fördern (EAC/S06/2012). Ferner will die EU im Laufe des Jahres 2012 eine Studie über die Rechte der Organisatoren von Sportveranstaltungen lancieren (2012/S 128-211223). Die Studienergebnisse sind Ende 2013 zu erwarten.

2.2.2.2 Europarat

Im September 2011 haben die Sportminister des Europarats im Rahmen der Arbeiten des EPAS Empfehlungen zum Schutz der Integrität des Sports, insbesondere zur Bekämpfung von Spielmanipulation («match-fixing») verabschiedet. In den Empfehlungen wird auf die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit von Staat, Akteuren

der Sportwelt sowie Wettunternehmen bei der Bekämpfung von Wettmanipulation im Sport hingewiesen. Zudem werden staatliche Regelungen, aber auch Selbstregulierungsmassnahmen bei den privatrechtlich organisierten Beteiligten gefordert (CM [2011] 116).

Auch anlässlich der zwölften Konferenz der für den Sport zuständigen Ministerinnen und Minister des Europarats am 15. März 2012 war der Kampf gegen Spielmanipulation ein zentrales Thema. Die Konferenz verabschiedete eine Resolution zu den Themen der Internationalen Zusammenarbeit zur Förderung der Integrität des Sports und gegen Spielmanipulationen. Darin werden die Vertreter des EPAS aufgefordert, die Möglichkeit einer internationalen Konvention gegen Spielmanipulation, die auch von nicht-europäischen Staaten unterzeichnet werden könnte, zu prüfen. Zudem wurde angeregt, ein internationales Netzwerk der für den Wettmarkt zuständigen Regulierungsbehörden, einzurichten (MSL 12 [2012] 8).

2.2.2.3 Internationales Olympisches Komitee (IOC)

Am 1. März 2011 hat das IOC eine Working Group on the Fight Against Irregular and Illegal Betting in Sport (IOC-Working Group) einberufen. Unter der Maxime, dass der Kampf gegen Wettbetrug und illegale Wetten eine Zusammenarbeit von Akteuren des Sports, der Regierungen und den Wettunternehmungen bedarf, prüfen Expertengruppen verschiedene Massnahmen.

Am 2. Februar 2012 wurde eine von diesen Expertengruppen ausgearbeitete Liste von Massnahmen im Kampf gegen Wettbetrug und illegale Wetten publiziert (IOC-Working Group, Conclusions from the Experts' Meeting vom 2. November 2011). Es handelt sich um Massnahmen in den folgenden Bereichen:

- Erziehung und Information

Es soll mittels Präventionsmassnahmen und Ausbildungsprogrammen das Problembewusstsein erhöht werden. Die Organisationen des Sports werden dazu angehalten, Regelungen zur Teilnahme an Sportwetten durchzusetzen. Es soll ein universeller Code of Conduct eingeführt werden, der grundlegende, für alle Sportarten anwendbare Prinzipien enthält. Die am Sport Beteiligten (Spieler, Trainer, Funktionäre, Schiedsrichter, Wettkampfpersonal, etc.) sind durch Ausbildungsprogramme darüber zu informieren, dass sie keine Wetten auf Sportereignisse in ihrer Sportart, in anderen Sportarten, die Teil eines Multi-Sport-Events sind, an dem sie teilnehmen, oder in Sportarten, in welchen sie aufgrund ihres Sports spezifische Informationen haben, abschliessen dürfen. Spielabsprachen sind explizit zu untersagen und der Umgang mit Insiderinformationen verbindlich zu regeln. Die am Sport Beteiligten sind zu verpflichten, jegliche Kontaktaufnahme zum Zwecke der Spielmanipulation umgehend zu melden.

- Überwachung, Aufklärung und Analyse

Verbesserte Möglichkeiten zur Überwachung und Analyse des Wettverhaltens sowie adäquate Rechtssätze auf nationaler Ebene sollen zur einer effizienteren Verfolgung von Spielmanipulation und Wettbetrug verhelfen. Den Staaten wird empfohlen, eine nationale Wettregulierungsbehörde zu errichten. Durch eine Förderung der Zusammenarbeit der nationalen Wettregulierungsbehörden unter sich, aber auch zwischen den Wettregulierungsbehörden und dem Sport sowie den Wettanbietern soll der globale Informationsaustausch im Hinblick auf effizientes Wettmonitoring ermöglicht werden. Angesichtes der Notwendigkeit von harmonisierten Regelungen und

zur Förderung des besseren Verständnisses des internationalen Sportwettmarktes wird weiter eine Zusammenarbeit der betroffenen Parteien im Rahmen einer globalen Plattform für einen regelmässigen Austausch der Standpunkte empfohlen.

- Gesetzgebung und Regulierung

Im regulatorischen Bereich wird der privatrechtlich organisierte Sport dazu angehalten, seine internen Regelwerke zu überarbeiten und die Möglichkeiten für eine effiziente Sanktionierung manipulativen Verhaltens zu schaffen. Weiter werden die Staaten in, aber auch ausserhalb Europas bestärkt, Normen zu erlassen, die eine effektive strafrechtliche Bekämpfung von Wettbetrug und illegalen Wetten ermöglichen. Neben den Normen auf nationaler Ebene, wird auf die Notwendigkeit einer internationalen Konvention, die eine Zusammenarbeit auf internationaler Ebene ermöglicht, hingewiesen. Bei der internationalen Zusammenarbeit sollen Interpol und UNODC eine wichtige Funktion übernehmen und den Informationsaustausch zwischen den Untersuchungsbehörden ermöglichen.

2.3. Rechtslage in ausgewählten Nachbarstaaten

In Europa bestehen unterschiedliche Lösungsansätze zum Schutze der Integrität des Sports. In den meisten Ländern werden Delikte im Sportbereich nach den allgemeinen strafrechtlichen Normen abgeurteilt (z.B. Deutschland, Österreich, Belgien oder Finnland). Einige Länder haben sportspezifische Normen in ihre Strafgesetzbücher (z.B. Frankreich, Spanien oder Bulgarien) aufgenommen oder besondere Sportgesetze (Zypern, Griechenland oder Polen) erlassen. Italien oder auch Malta haben eine spezifische Gesetzgebung für Straftaten im Sport geschaffen. Andere haben den Fokus auf dem Wettbetrug und haben diesbezüglich explizite Normen erlassen, die damit auch die Sanktionierung von Sportwettbetrug ermöglichen (Studie der EU-Kommission «Match-fixing in Sport», März 2012).

In Deutschland ist die Privatbestechung im Strafgesetzbuch geregelt. Sie beschränkt sich auf den Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs, mithin auf Bestechungshandlungen im geschäftlichen Verkehr (§ 299 Deutsches Strafgesetzbuch). Manipulationshandlungen im Sport werden ebenfalls nach dem allgemeinen Betrugstatbestand im Strafgesetzbuch beurteilt (z.B. Bundesliga Skandal bzw. «Fall Hoyzer»). Es drohen Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren - in schweren Fällen wie bei gewerbmässiger Begehung bis zu 10 Jahren - sowie Geldstrafen (§ 263 Deutsches Strafgesetzbuch).

In Österreich ist die Privatbestechung wie in der Schweiz nicht im Kernstrafrecht, d.h. dem Strafgesetzbuch, sondern im Unlauterer-Wettbewerbs-Gesetz (UWG) geregelt. Das Anwendungsgebiet ist beschränkt auf Handlungen im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs. Für Manipulationshandlungen im Sport kennt Österreich nur insoweit einen spezifischen Sportbetrugstatbestand, als es sich um Dopingaktivitäten handelt. Spielmanipulation im Zusammenhang mit Sportwetten wird nach dem allgemeinen Betrugstatbestand beurteilt. Es können Freiheitsstrafen bis zu 3 Jahren, in schwerwiegenden Fällen mit einem Schaden von über 50'000 Euro bis 10 Jahren, verhängt werden (§ 146 und 147 Österreichisches Strafgesetzbuch).

Das französische Strafrecht sanktioniert die aktive und passive Bestechung im privaten Sektor mit einer Gefängnisstrafe bis zu 5 Jahren und Geldstrafen bis zu 75'000 Euro. Der Tatbestand erfasst jegliche berufliche oder soziale Aktivität und

ist nicht auf wirtschaftliche Tätigkeiten beschränkt. Durch den Wortlaut gedeckt sind damit auch Bestechungshandlungen bei der Tätigkeit für eine Non-Profit-Organisation, mithin Korruption in internationalen Sportverbänden. Mit der Gesetzesänderung im Januar 2012 ist neu die aktive und passive Bestechung von Akteuren aus dem Sport zur Manipulation von Spielen oder Teilen davon, explizit geregelt. Die Norm ist jedoch beschränkt auf Bestechungshandlungen bzw. Spielmanipulation im Zusammenhang mit Wettbetrug (Art. 445 Code Pénal). Juristische Personen sind für die von ihren Organen und Vertretern zu ihren Gunsten begangenen Straftaten und unabhängig von einer Sanktionierung einer natürlichen Person strafbar (Art. 121-2 Code Pénal).

Im Strafgesetzbuch von Spanien ist die aktive und passive Privatbestechung mit bis zu 4 Jahren und Geldstrafe sanktioniert. Dabei ist explizit festgehalten, dass namentlich auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Sportunternehmungen («collaborators»), unabhängig von der Rechtsform der Unternehmung, erfasst sind (Art. 286^{bis} Spanisches Strafgesetzbuch).

Polen hat im Jahr 2010 ein spezifisches Gesetz über Sport («Act on Sport») eingeführt, das einen Tatbestand der aktiven und passiven Privatbestechung enthält. Mit einer Strafe von bis zu 8 Jahren wird bestraft, wer im Hinblick auf eine unredliche Beeinflussung eines sportlichen Wettbewerbs eine aktive oder passive Bestechung begeht. Bestraft wird weiter auch, wer sein Insiderwissen beim Abschluss von Wetten verwendet oder für diesen Zweck weitergibt (Gefängnis bis zu 5 Jahren; Art. 46 bis 49 des Act of Sport).

Italien hat bereits im Jahr 1989 einen spezifischen Tatbestand des Sportbetruges eingeführt. Erfasst wird die aktive und passive Bestechung im Hinblick auf die Manipulation eines Wettkampfes. Sanktioniert werden kann mit Gefängnis bis zu einem Jahr und Geldstrafen. Steht die Bestechung bzw. die Manipulation im Zusammenhang mit Wetten, erhöht sich der Strafraum auf 2 Jahre (Gesetz n. 401 vom 13. Dezember 1989).

In Grossbritannien ist die aktive und passive Bestechung im UK Bribery Act 2010 geregelt. Sanktioniert werden aktive und passive Bestechungshandlungen im Zusammenhang mit einer Geschäftstätigkeit oder Anstellung, aber auch jegliche Tätigkeiten, die für eine Personenvereinigung vorgenommen werden. Zudem machen sich Unternehmungen strafbar, die keine genügenden Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Korruption in der Unternehmung ergriffen haben. Hervorzuheben ist, dass der UK Bribery Act 2010 auch für ausländische Unternehmen gilt, sobald diese einen Berührungspunkt mit dem englischen Rechtssystem haben (UK Bribery Act 2010). Es gibt keinen spezifischen Sportbetrugstatbestand, jedoch kennt Grossbritannien für Wettmanipulation und damit auch für Sportwettmanipulation eine spezifische Strafnorm. Strafbar macht sich, wer im Rahmen seiner Wettteilnahme ein täuschendes Verhalten an den Tag legt, aber auch wer das Sportereignis als Wettobjekt direkt unlauter beeinflusst. Irrelevant ist dabei, ob der Täter seine Chancen tatsächlich verbessert oder Gewinn erzielt. Deliktisches Verhalten wird mit Gefängnis von höchstens 2 Jahren und/oder Geldstrafe sanktioniert (Section 42 UK Gambling Act).

3 Korruption und Governance in internationalen Sportverbänden

3.1 Begriffliche und inhaltliche Klärungen

3.1.1 Korruption

Korruption ist der Missbrauch einer anvertrauten Machtstellung zum privaten Nutzen. Unterschieden werden im Rahmen des Korruptionsbegriffes vorwiegend aktive und passive Begehungsvarianten sowie die Privat- und Beamtenkorruption. Die Bestechung eines Amtsträgers ist eine besonders schwere Form von Korruption. Dabei werden unrechtmässige Geldzuwendungen, Geschenke oder auch immaterielle Vorteile für eine pflichtwidrige Gegenleistung angeboten bzw. gefordert. Eine weitere Handlungsform ist die Vorteilsgewährung bzw. Vorteilsannahme. Im Unterschied zur Bestechung, bei welcher der Bestochene eine pflichtwidrige oder in seinem Ermessen stehende Handlung begeht, liegt keine Pflichtwidrigkeit des Beamten vor. Es genügt, wenn der Vorteil im Hinblick auf die Amtsführung angeboten oder angenommen wird (Anfüttern und sog. Klimapflege).

Korruption führt zu geringeren Investitionen, behindert das Funktionieren des Binnenmarktes, bewirkt Wettbewerbsverzerrung, verursacht Verschwendung von privaten und staatlichen Ressourcen und untergräbt die Ziele einer verantwortungsvollen Führung (Good Governance).

3.1.2 Internationaler Sportverband

Ein Verband ist ein nach Artikel 60 ff. des Zivilgesetzbuches (ZGB) organisierter Verein. Mehrere Personen oder Personengruppen schliessen sich zusammen, um gemeinsam ihre Interessen zu vertreten. Im Sport sind die einzelnen Vereine meist zu Verbänden zusammen geschlossen, welche ihrerseits wieder übergeordneten Verbänden angeschlossen sind (Pyramidensystem). Ein kommunaler Verein ist z.B. einem regionalen Verband angeschlossen. Dieser ist wiederum Mitglied im übergeordneten nationalen Verband. Der nationale Verband ist seinerseits Mitglied in einem übergeordneten internationalen Verband. Die Verbände regeln in ihrem Zuständigkeitsgebiet (z.B. in einer geographischen Region) die betreffende Sportart und organisieren Wettkämpfe.

Internationale Sportverbände bestehen in der Regel aus nationalen Mitgliederverbänden einer bestimmten Sportart. Ihre Aufgabe ist es, die betreffende Sportart im internationalen Kontext zu organisieren, weiter zu entwickeln und zu regulieren. Sie führen Sportanlässe durch und regeln den Spiel- und Wettkampfbetrieb.

Für die Verbreitung der positiven Botschaften und Werte des Sports wirken die internationalen Sportverbände als Multiplikatoren. Der internationale Sport trägt zur Völkerverständigung bei, wirkt identitätsstiftend und gilt als anerkanntes Instrument der Friedensförderung. Dem IOC wurde beispielsweise von der UNO im Jahre 2010 der Beobachterstatus zugesprochen. Dies ermöglicht dem IOC, an UNO-Generalversammlungen teilzunehmen und sich aktiv in Diskussionen einzubringen.

Entsprechend der Professionalisierung und Kommerzialisierung des Sports kommen einzelnen internationalen Sportverbänden, wie dem IOC, der FIFA oder der UEFA eine überaus grosse wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung zu. Die Durchführung bzw. Vergabe von Sportgrossanlässen und die damit verbundene Vergabe von Übertragungs- und Werberechten führen diesen Organisationen immense Fi-

nanzmittel zu, mit denen sie in der Folge wiederum den Sport fördern und die ihnen angeschlossenen Mitgliederverbände unterstützen können. Daneben bestehen aber auch nationale und internationale Verbände, (z.B. der Schweizerische Olympische Verband oder das IOC), welche sich sportartenübergreifend für die Koordination, Entwicklung und Organisation des Sports in der Bevölkerung einsetzen und sportliche Wettkämpfe (z.B. die Olympischen Spiele) durchführen. Auch wenn internationale Sportorganisationen sich wie wirtschaftliche Unternehmungen verhalten, sind sie nicht sämtlichen Regelungen, die für privatwirtschaftliche Unternehmungen gelten, unterworfen (z.B. Rechnungslegungsvorschriften). Aufgrund der von Sportorganisationen erwirtschafteten hohen Umsätze, ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten und der Komplexität ihres Aufbaus (Pyramidensystem), präsentieren sich jedoch die gleichen Korruptionsrisiken wie bei wirtschaftlichen Unternehmungen. Insbesondere weist die Vergabe von Aufträgen im Zusammenhang mit der Durchführung von Sportgrossanlässen ein hohes Risiko für korruptes Verhalten auf.

3.1.3 Wirtschaftliche Bedeutung des Sports und der Sportverbände

Der Sport hat in den vergangenen Jahren sowohl auf nationaler wie auch internationaler Ebene eine erhebliche Professionalisierung und Kommerzialisierung erfahren. Im Jahr 2008 erwirtschaftete das Gesamtsystem Sport in der Schweiz mit einem geschätzten Umsatz von rund 17,9 Milliarden Franken eine Bruttowertschöpfung von etwa 9 Milliarden Franken. Dadurch wurden insgesamt 88'650 Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente) bereitgestellt. Die Sportwirtschaft leistete insgesamt einen Beitrag von 1,7% zum Bruttoinlandprodukt (BIP) und 2,5% zur Gesamtbeschäftigung in der Schweiz. Jeder vierzigste Arbeitsplatz in der Schweiz lässt sich direkt dem Sport zurechnen. Der Sport ist beschäftigungsmässig vergleichbar mit der Metallerzeugnisbranche (2,4%) und bedeutender als das Versicherungsgewerbe (1,7%).

Hauptträger der Sport- und Bewegungsförderung in der Schweiz sind die privatrechtlich organisierten Sportakteure. Sie übernehmen die Organisation, Weiterentwicklung und Regelung des Sports. Neben den mehr als 23'000 Sportvereinen gibt es rund 900 nationale, kantonale und regionale Sportverbände.

Im Laufe der Jahre haben sich in der Schweiz rund 60 internationale Sportverbände und -organisationen angesiedelt. Darunter fallen insbesondere die grossen internationalen Sportverbände, wie z.B. das Internationale Olympische Komitee (IOC), der Weltfussballverband (FIFA), der Europäische Fussballverband (UEFA), der Internationale Skiverband (FIS) oder der Internationale Radsportverband (UCI). Die Sportvereine und -verbände tragen mit einem Bruttoproduktionswert rund 1,37 Milliarden Franken einen Anteil von 15% zur Bruttowertschöpfung im Gesamtsystem Sport bei und stellen rund 8490 Arbeitsplätze (10%) bereit. Gegenüber 2005 hat die Wertschöpfung um 8% zugenommen.

Die internationalen Verbände haben mit einem Wertschöpfungsanteil von 50% und einem Beschäftigungsanteil von 18% mit Abstand die grösste Bedeutung im Bereich der Sportvereine und -verbände. Die drei grossen Organisationen IOC, FIFA und UEFA stellen mit rund 593 Millionen Franken 43% der Bruttowertschöpfung in diesem Bereich. Internationale Sportverbände haben einen Magnet-Effekt. Sie ziehen weitere internationale Organisationen und Unternehmungen an, die im Bereich des Sports tätig sind und deren Aktivitäten sich wiederum positiv auf die

Schweizerische Wirtschaft auswirken (z.B. Marketing- und Eventagenturen, Beratungsunternehmen oder Bildungs- und Forschungsinstitutionen).

Internationale Sportverbände führen für die Entwicklung des Sports und des Landes wichtige Sportgrossanlässe durch. Sportgrossanlässe wie Weltmeisterschaften oder Olympische Spiele eröffnen einem Land eine mediale Präsenz weit über die Landesgrenzen hinaus und leisten damit einen wesentlichen Beitrag zu Aufbau und Pflege des Images eines Landes. Solche Sportanlässe bieten zudem eine Plattform für verschiedenste Aktivitäten in den Bereichen Wirtschaft, Politik, Kultur oder Tourismus und tragen so zur Stärkung der nationalen Identität bei. Sie haben positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und wirken insbesondere in den Austragungsregionen als Wirtschaftsmotoren (z.B. Infrastrukturinvestitionen). Die Vergabe von Grossanlässen ist komplex, von grösster wirtschaftlicher Wichtigkeit sowie Prestige und dadurch korruptionsanfällig. Zu reden gaben insbesondere die Vergabe der Fussballweltmeisterschaften an Russland (2018) und Katar (2022) durch die FIFA.

3.2 Handlungsfelder der Korruption

3.2.1 Rahmenbedingungen und Verbreitung der Korruption

Die internationalen Sportverbände mit Sitz in der Schweiz unterstehen dem Schweizerischen Privatrecht. Sie sind in der Regel als Vereine nach Artikel 60 ff. ZGB organisiert.

Das Vereinsrecht in der Schweiz ist zum einen durch die verfassungsmässig garantierte Vereinigungsfreiheit und zum anderen durch die privatrechtlich statuierte Vereinsfreiheit geprägt. Die verfassungsrechtliche Vereinigungsfreiheit gewährleistet dem Bürger gegenüber dem Staat das Recht, einen Verein zur Verfolgung ideeller oder gemeinnütziger Zwecke zu gründen (Art. 23 BV). Der privatrechtliche Grundsatz der Vereinsfreiheit garantiert darüber hinaus, dass dem Verein in seiner inneren Ausgestaltung eine weitgehende Autonomie zukommt (Vereinsautonomie). Den Vereinen verbleibt damit ein grosser Gestaltungsspielraum bei der Regelung ihrer internen Angelegenheiten.

Die für Unternehmen entwickelten Grundsätze der Good Governance gelten daher für internationale Sportverbände nur insoweit, als diese die entsprechenden Governance-Prinzipien in ihr verbandsinternes Regelwerk inkorporiert haben. Aus diesem Grund wird kritisiert, dass die Selbstregulierungsmassnahmen der Sportverbände im Bereich Ethik und Korruptionsbekämpfung in der Praxis nicht ausreichen würden, um korrupte Praktiken zu verhindern.

Über die Verbreitung von Korruption im Sport und in internationalen Sportverbänden können nur Vermutungen angestellt werden. Ausmass und Häufigkeit dürften aber in etwa im Rahmen der übrigen Korruptionstatbestände in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft liegen - in einzelnen Fällen wohl gar etwas höher.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass insbesondere die für internationale Sportverbände typische geringe Regelungsdichte, gekoppelt mit der wirtschaftlichen Bedeutung der internationalen Sportverbände, ein idealer Nährboden für korrupte Handlungen darstellt. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht zufällig, dass namentlich das IOC und die FIFA von Korruptionshandlungen betrof-

fen sind. Sie vereinen ökonomische Potenz und nationale Identifikation wie kaum eine andere Organisation.

Entscheide von grosser finanzieller Tragweite bieten Möglichkeiten für korrupte Machenschaften. Dazu gehören etwa die Vergabe von wichtigen Sportanlässen oder von Rechten im Zusammenhang mit Sportanlässen (z.B. Fernsehrechte) sowie die Besetzung wichtiger Verbandsämter. Insbesondere bei der Vergabe von wichtigen Sportanlässen muss von einem erhöhten Korruptionsvorkommen ausgegangen werden. Dies hängt mit zwei Faktoren zusammen: Zum einen sind in den Entscheidungsgremien zahlreiche Nationalitäten und unterschiedlichste Kulturkreise vertreten, in denen die Korruption im Alltag weit verbreitet ist. Zum anderen sind die an wichtigen Vergaben beteiligten Funktionäre aufgrund ihrer umfassenden Entscheidungskompetenzen überaus interessante Zielobjekte für korrupte Machenschaften.

3.2.2 Vergabe von Sportgrossanlässen

Die Stadt Salt Lake City erhielt 1995 den Zuschlag als Austragungsort der Olympischen Winterspiele 2002. Im Jahr 1998 informierte der damalige IOC-Präsident Juan Antonio Samaranch das IOC über die Tatsache, dass es im Vorfeld der Vergabe zu verschiedenen nachweisbaren Bestechungsfällen gekommen war. So wurden die Stimmen einzelner IOC-Mitglieder unter anderem durch Reisen, Immobilien, medizinische Operationen, Barzahlungen, Aufenthaltsgenehmigungen und Stipendien für Angehörige in Höhe von 1,2 Millionen Dollar gekauft. Ein damaliges IOC-Mitglied machte den zuerst unter Verschluss gehaltenen Skandal öffentlich. Dieses Mitglied prangerte nicht nur den Vergabeskandal rund um Salt Lake City an, sondern brachte vor, diese Handlungsweisen seien im Sport kein Einzelfall. Mit der Veröffentlichung geriet das IOC in eine Glaubwürdigkeitskrise. Ein Jahr später führte der Skandal um Salt Lake City zum Ausschluss von insgesamt zehn IOC-Mitgliedern.

Korruptes Verhalten wurde sodann im Zusammenhang mit der Vergabe der Fussball-Weltmeisterschaften 2018 (Russland) und 2022 (Katar) aufgedeckt. Getarnte Reporter der SUNDAY TIMES unterbreiteten im Oktober 2010 in einer «undercover»-Aktion mehreren FIFA-Exekutiv-Mitgliedern Angebote für den Kauf ihrer Stimmen. Zwei Funktionäre nahmen das Angebot an und boten ihre Stimme für Geld an. Die SUNDAY TIMES veröffentlichte diese Vorgänge, worauf die FIFA eine Untersuchung einleitete. Als Resultat der internen Abklärungen suspendierte die Ethikkommission der FIFA die beiden käuflichen Funktionäre sowie vier weitere, welche ebenfalls in die Korruptionsaffäre verwickelt waren, die Vergabe wurde jedoch nicht wieder erwogen.

3.2.3 Vergabe von Rechten im Zusammenhang mit Sportanlässen

In einer Resolution vom 25. April 2012 fordert die Generalversammlung des Europarates die FIFA auf, die sich in ihrem Besitz befindlichen Akten zum Fall ISL/ISMM offen zu legen. Dabei geht es um den Fall der ehemaligen FIFA-Vermarkterin ISL (eine Tochtergesellschaft der ISMM), welche im Jahr 2001 Konkurs gegangen ist. Die Staatsanwaltschaft Zug hatte im Jahr 2010 ein Verfahren wegen Verdachts auf ungetreue Geschäftsbesorgung gegen die FIFA sowie wegen Veruntreuung und eventuell ungetreuer Geschäftsbesorgung gegen zwei ihrer Funktionäre gestützt auf Artikel 53 StGB (Wiedergutmachung) eingestellt.

Verschiedene Journalisten hatten bereits im Juni 2010 Einsicht in die Einstellungsverfügung verlangt. Die beiden beschuldigten FIFA-Funktionäre wehrten sich jedoch durch alle Instanzen gegen eine Veröffentlichung. Am Juli 2012 befand schliesslich das Bundesgericht, dass an der Kenntnis der Einstellungsverfügung ein schutzwürdiges Interesse bestehe und ermöglichte damit die Veröffentlichung (1B_68/2012).

Aus der Einstellungsverfügung vom 11. Mai 2010 der Staatsanwaltschaft Zug geht hervor, dass die beiden Beschuldigten Ricardo Terra Texeira und Joao Havelange mehrfach Provisionen, welche ihnen während ihrer Tätigkeit für die FIFA, sei dies als Mitglied des Exekutivkomitees, weiterer Kommissionen oder als Präsident, zugeflossen sind, der FIFA nicht offengelegt und abgeliefert, diese dadurch geschädigt und sich selbst unrechtmässig bereichert haben. In der Verfügung geht die Staatsanwaltschaft Zug im Fall von Texeira von einem «mit rechtsgenügender Sicherheit» festgestellten Deliktsbetrag von mindestens 5 Millionen Franken aus, bei Havelange von mindestens 1,5 Millionen.

Der FIFA wird die mangelnde Organisation des Unternehmens vorgeworfen. Sie habe es unterlassen, die Herausgabe von Provisionszahlungen sicherzustellen, welche an ihre Organe und/oder Beauftragte und/oder Arbeitnehmer bezahlt wurden. Mit anderen Worten habe sie es trotz Kenntnis der Provisionszahlungen pflichtwidrig unterlassen, gegenüber Texeira und Havelange, die aufgrund ihrer Stellung zur Herausgabe der Gelder an die FIFA verpflichtet gewesen seien, ihren Herausgabeananspruch durchzusetzen. Soweit die FIFA es unterlassen hat, strikte interne Regelungen zur Offenlegung von solchen Provisionszahlungen zu schaffen, hat sie dem Verband den Entscheid über die Verwendung solcher Zahlungen vorenthalten und auch die Eruiierung der verantwortlichen Personen verhindert.

Obwohl die Beweise der Staatsanwaltschaft eine Beurteilung des objektiven Tatbestands ermöglichten, wurde das Verfahren am 11. Mai 2010 gestützt auf Artikel 53 StGB gegen Wiedergutmachungszahlungen von 5,5 Millionen Franken eingestellt (Texeira: 2,5 Millionen, Havelange: 0,5 Millionen, FIFA: 2,5 Millionen Franken).

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt eine Einstellung als Folge einer Wiedergutmachungszahlung nur dann in Frage, wenn der Täter die Normverletzung anerkennt (BGE 135 IV 23). Im vorliegenden Fall lag zwar von keinem der Beschuldigten eine explizite Anerkennung einer Rechtsverletzung vor, die Staatsanwaltschaft erblickte aber in der Schadensgutmachungszahlung in Millionenhöhe ein konkludentes Eingestehen strafrechtlich relevanter Verhaltensweisen.

3.2.4 Besetzung wichtiger Verbandsfunktionen

Funktionäre in nationalen und internationalen Sportverbänden neigen erfahrungsgemäss dazu, über Jahre in ihren Ämtern zu verweilen. Die Tatsache, dass Funktionäre über lange Zeit in solchen Machtpositionen verweilen, stellt als solche noch kein Problem dar. Dennoch lässt sie den Schluss zu, dass Offizielle in wichtigen Verbandsfunktionen ein Netzwerk aufbauen, durch welches sie über Jahre hinweg getragen werden. Problematisch wird es dann, wenn der Einfluss solcher Netzwerke dazu führt, demokratische Prinzipien zu unterlaufen und eine effiziente Durchsetzung von Good Governance-Prinzipien verhindert.

In der Resolution der Generalversammlung des Europarates vom 25. April 2012 wird die FIFA angehalten, eine interne Untersuchung zu eröffnen. Geprüft werden

soll, ob und wenn ja in welchem Ausmass die Kandidaten im Rahmen der letzten Präsidentschaftswahlen ihre Stellung im Verband ausgenutzt haben, um sich selbst oder potentiellen Mitgliedern des Wahlgremiums ungerechtfertigte Vorteile zu verschaffen.

3.3 Reformbestrebungen: die Governance-Agenda des IOC und der FIFA

3.3.1 Corporate Governance und Sportverbände

Der aus dem angloamerikanischen Sprachraum übernommene Begriff der Corporate Governance bezeichnet den Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung von Unternehmen. Die entsprechenden vorab auf dem Prinzip der Selbstregulierung beruhenden Richtlinien eines Unternehmens sollen Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Führung und Kontrolle auf der obersten Unternehmensebene herstellen. Das Risiko von Machtmissbrauch soll durch inhaltliche und organisatorische Vorgaben vermindert werden.

Transparenz ermöglicht Steuerung und Kontrolle, baut Informationsasymmetrien ab und schafft Vertrauen. Diese Erkenntnisse der Unternehmenspraxis gelten auch für Sportverbände, die in der jüngeren Vergangenheit in verschiedenen Etappen Governance-Reformen umgesetzt haben. Im Vordergrund dieser Reformen stehen klare Aufgabenteilungen in den Statuten der Sportverbände, transparente Handlungsabläufe, der Verzicht auf geheime Wahlen, die Offenlegung von Bilanz und Erfolgsrechnung sowie der Interessenbindungen der Beteiligten. Die gute Organisationsstruktur eines Sportverbandes zeichnet sich namentlich aus durch eine personelle Trennung von Führungs- und Kontrollorganen, eine Amtszeitbeschränkung und ein mehrstufiges Verfahren in Kombination mit möglichst grossen Entscheidungsgremien bei Wahlen.

Ein einheitliches, branchenübergreifendes Corporate Governance-System etwa vergleichbar mit dem Selbstregulierungssystem des Swiss Code of Best Practice (SCBP), welches der Dachverband der schweizerischen Wirtschaft (economieuisse) für Publikumsgesellschaften geschaffen hat, existiert im Bereich des Sports nicht.

Entsprechend sind die Grundsätze der Corporate Governance heute in den internationalen Sportverbänden noch nicht konsequent umgesetzt. Dies hängt unter anderem mit der vereinsrechtlichen Organisation der internationalen Sportverbände zusammen. Das Vereinsrecht kennt keine rechtlichen Vorgaben zur Verbandsführung. Damit gab es für die Sportverbände lange Zeit keinen Anlass, ihre interne Organisation nach anerkannten Corporate Governance-Grundsätzen auszugestalten und so klare Verantwortungen in Führung und Kontrolle sicherzustellen.

Die Korruptions- und Wettmanipulationsskandale der jüngeren Vergangenheit machen deutlich, dass die Bekämpfung entsprechender Missbräuche primär in den Sportorganisationen erfolgen muss und damit die Einrichtung transparenter Führungs- und Kontrollstrukturen auch im Sport eine unverzichtbare Voraussetzung guter Verbandspolitik geworden ist.

3.3.2 Das Reformprogramm des IOC

3.3.2.1 Die Schaffung eines Code of Ethics

Die olympische Bewegung ist auf ethischen Prinzipien und Grundwerten aufgebaut. Diese sogenannten olympischen Werte repräsentieren die Bausteine einer eigenen Lebensphilosophie: des Olympismus. Die Olympische Charta definiert in ihren grundlegenden Prinzipien den Olympismus als «... eine Sicht des Lebens, die in ausgewogener Ganzheit körperliche, willensmässige und geistige Fähigkeiten miteinander vereint und überholt. Indem er den Sport mit Kultur und Erziehung verbindet, ist der Olympismus darauf gerichtet, eine Lebensweise herbeizuführen, die auf die Freude am körperlichen Einsatz, auf den erzieherischen Wert des guten Beispiels und auf die Achtung fundamentaler und universell gültiger Prinzipien gegründet ist».

Als Mittel zur Umsetzung dieser Ideen hat das IOC im Jahre 1999 die Ethikkommission als neues Organ eingesetzt und damit beauftragt, einen Code of Ethics auszuarbeiten. Der in der Folge geschaffene Code of Ethics ist als umfangreiches Regelwerk ausgestaltet, das verbindliche Verhaltensanweisungen an die «Olympic Parties» (Mitglieder der Olympischen Bewegung) enthält. Dazu gehören IOC-Mitglieder, Bewerber-, Kandidatur- und Austragungsstädte, Organisatoren der Olympischen Spiele und die Nationalen Olympischen Komitees. Im Rahmen von Olympischen Spielen ist der Anwendungsbereich des Codes of Ethics auch auf die an den Spielen Teilnehmenden ausgeweitet. Internationale Sportverbände sind dem Code of Ethics nicht automatisch unterstellt, werden aber aufgefordert, ein entsprechendes Regelwerk zu schaffen oder sich dem Code of Ethics des IOC zu unterstellen (Code of Ethics 2012, Präambel).

Im Code of Ethics ist es den Mitgliedern der Olympischen Bewegung allgemein untersagt, direkt oder indirekt Geschenke oder sonstige Vorteile jeglicher Natur, die in Zusammenhang mit den Olympischen Spielen stehen, anzubieten, entgegenzunehmen oder zu fordern. Geschenke sind nur erlaubt, soweit sie von sehr geringem Wert sind und als Geste des Respekts überreicht werden (Ziff. B.2. Code of Ethics 2012).

Während der Bewerbungsphase gelten zwischen den Kandidaturstädten und den Funktionären des IOC besondere, strengere Bestimmungen. Gemäss den Rules of Conduct besteht in dieser Zeitphase ein umfassendes, d.h. ein vom Wert unabhängiges Verbot, Geschenke anzubieten oder anzunehmen (Art. 9 Rules of Conduct 2011). Des Weiteren ist es den IOC-Mitgliedern grundsätzlich untersagt, Reisen in Kandidaturstädte zu unternehmen oder einer Einladung eines Botschafters aus einem Land einer Kandidaturstadt Folge zu leisten. Falls dennoch ein IOC-Mitglied eine Reise in eine Kandidaturstadt tätigen will, muss vorgängig die Ethikkommission informiert werden. Im Gegenzug ist es den Abgeordneten einer Kandidaturstadt nicht erlaubt, Mitgliedern des IOC einen Besuch abzustatten (Art. 12 Rules of Conduct 2011).

Im Jahre 2009 wurden anlässlich des Kongresses in Kopenhagen die «Basic Universal Principles of Good Governance of the Olympic and Sports Movement» angenommen. Die darin enthaltenen Grundsätze zu Organisationsprinzipien und Selbstregulierung, Integrität und Ethik sowie Verantwortlichkeit und Transparenz wurden den Mitgliedern der Olympischen Bewegung als Minimalstandards zur Übernahme empfohlen (Ziff. 3.6 der Principles). Seit der Revision des Code of Ethics im Jahr

2010 sind die universalen Prinzipien ein Teil des Code of Ethics (Ziff. C.1. Code of Ethics 2012).

Entsprechend sind die Mitglieder der Olympischen Organisation grundsätzlich verpflichtet, einen Code of Ethics mit allgemeinen Verhaltensregeln zu erlassen und durchzusetzen. Inhaltlich werden aber keine Vorgaben gemacht. Das IOC belässt es bei der unverbindlichen Empfehlung, sich bei der Ausarbeitung am Code of Ethics des IOC zu orientieren.

Verstösse gegen den Code of Ethics sowie gegen die Rules of Conduct werden von der Ethikkommission behandelt. Sofern erforderlich unterbreitet diese dem Exekutivkomitee Vorschläge zur Sanktionierung des Fehlverhaltens (Art. 15 Rules of Conduct 2011 und Art. 22 Olympic Charter 2011). Das Exekutivkomitee kann namentlich Ermahnungen und Suspensionen aussprechen oder den Status als Kandidaturstadt sowie das Recht, Olympische Spiele zu organisieren, aberkennen (Art. 59 Olympic Charter 2011).

3.3.2.2 Die Neuregelung des Vergabeverfahrens

Zur wirksameren Bekämpfung von Korruption bei Vergabeverfahren hat das IOC bereits im Jahre 1999 einen neuen Modus für die Wahl des Austragungsortes der Olympischen Spiele eingeführt. Anlass zur Änderung des Wahlverfahrens waren die Korruptionsvorfälle bei der Vergabe der Olympischen Spiele von Salt Lake City.

Während gemäss den alten Regeln der Austragungsort in einem einstufigen Wahlverfahren bestimmt wurde, sehen die neuen Organisationsbestimmungen ein zwei-stufiges Vergabeverfahren vor. In einem ersten Schritt werden von der Evaluierungskommission, welche vom IOC-Exekutivkomitee eingesetzt wird, auf der Grundlage technischer Bewertungskriterien diejenigen Bewerber mit den besten Voraussetzungen für die Durchführung Olympischer Spiele ausgewählt (Vorverfahren). Den eigentlichen Vergabeentscheid trifft schliesslich die Vollversammlung mit ihren 115 Mitgliedern (IOC-Session; Art. 33 Olympic Charter 2011).

3.3.2.3 Reformreinstenzen des IOC

Die in den vergangenen Jahren umgesetzten Reformen haben die Governance-Strukturen des IOC wesentlich gestärkt. Mit der Änderung des Wahlverfahrens ist die Beeinflussung der Vergabeentscheide durch Korruptionshandlungen deutlich erschwert worden. Da der Vergabeentscheid zweistufig erfolgt und der Endentscheid schliesslich durch die IOC-Session mit ihren 115 Mitgliedern gefällt wird, sind die Risiken einer irregulären Beeinflussung der Vergabe grundsätzlich geringer geworden.

Die Reformagenda des IOC ist damit allerdings noch nicht vollständig abgetragen. Aus sportpolitischer Sicht würde eine materielle Harmonisierung der Ethikstandards innerhalb der olympischen Familie die Governance-Reputation des IOC weiter stärken. Im Raum steht das Bedürfnis nach einem für alle olympischen Sportarten verbindlichen ethischen Code of Best Practice. Dieser wäre den Mitgliederverbänden nicht nur zur Annahme zu empfehlen. Vielmehr wäre von dessen Übernahme und Umsetzung durch die Mitgliederverbände die Teilnahme an Olympischen Spiele

len abhängig zu machen. Ein Schritt, welcher den Governance-Standard im Sport weltweit anheben würde.

3.3.3 Das Reformprogramm der FIFA

3.3.3.1 Financial Reporting

Seit dem Jahr 2003 präsentiert die FIFA jährliche Abschlüsse, welche den internationalen Rechnungslegungsvorschriften für Unternehmungen entsprechen (International Financial Reporting Standards IFRS). Damit wird sichergestellt, dass die Abschlüsse der FIFA Informationen über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage enthalten. Für die Abschlüsse seit 2007 wurde schliesslich auch eine externe Revisionsstelle zur Prüfung beigezogen.

3.3.3.2 Das Ethikreglement von 2009

Als Instrument der internen Korruptionsbekämpfung setzte das Exekutivkomitee der FIFA im Jahre 2006 eine Ethikkommission ein. Im Jahre 2009 wurde ein neues FIFA-Ethikreglement verabschiedet, das verbindliche Verhaltensregelungen unter anderem auch im Zusammenhang mit dem Umgang von Interessenskonflikten für alle FIFA-Offiziellen enthält.

FIFA-Funktionäre sind bei der Ausübung ihres Mandats zu einem ethischen, würdevollen, glaubwürdigen und integeren Verhalten verpflichtet. Im Rahmen der Ausübung ihres Amtes ist den Funktionären untersagt, ihre Stellung zu missbrauchen oder für private Vorteile auszunutzen (Art. 1 und 3 FIFA-Ethikreglement 2009). Weiter haben sie generell alle Situationen zu vermeiden, die zu einem Interessenkonflikt führen können. Bei einem bestehenden oder möglichen Interessenkonflikt dürfen FIFA-Offizielle ihr Amt nicht mehr ausüben. Als Interessenkonflikt gilt, wenn eine integere, unabhängige und zielgerichtete Erfüllung der Pflichten nicht mehr gewährleistet ist (Art. 5 FIFA-Ethikreglement 2009).

Das Reglement verbietet den FIFA-Offiziellen auch die Annahme und Gewährung von Geschenken und sonstigen Vorteilen, die angesichts der örtlichen kulturellen Gegebenheiten einen üblichen und verhältnismässigen Wert überschreiten. Gänzlich verboten ist die Annahme oder Gewährung von Geldgeschenken (Art. 10 FIFA-Ethikreglement 2009). Im Reglement ausdrücklich geregelt ist das Verbot der aktiven und passiven Bestechung (Art. 11 FIFA-Ethikreglement 2009). FIFA-Offizielle haben Verstösse gegen das Ethikreglement dem FIFA-Generalsekretär zu melden (Anzeige- und Rechenschaftsbericht; Art. 14 FIFA-Ethikreglement 2009).

Für die Beurteilung von Verstössen der FIFA-Offiziellen ist die Ethikkommission zuständig. Zur Sanktionierung von Fehlverhalten stehen ihr alle Disziplinar massnahmen der FIFA-Regelwerke zur Verfügung (Art. 15 und 17 FIFA-Ethikreglement 2009). Sie kann Ermahnungen, Verweise, Geldstrafen oder sogar ein Verbot für jegliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Fussball aussprechen (Art. 10 ff. FIFA-Disziplinarreglement 2011).

3.3.3.3 Die Governance-Reformen von 2011 und 2012

Im Gefolge der zunehmenden öffentlichen Kritik an Personen und Institutionen der FIFA hat diese im Oktober 2011 einen weiteren Reformschritt in Richtung Good Governance eingeleitet. Ziel der Reform ist es, Transparenz und Nulltoleranz gegenüber jeglichem Fehlverhalten herzustellen.

Zu diesem Zweck wurden vier Arbeitsgruppen eingesetzt: Die Task Force Statutenrevision (Überarbeitung der FIFA-Statuten), die Task Force Ethikkommission (Überarbeitung FIFA-Ethikkodex), die Task Force Transparenz und Compliance (Erarbeitung eines Verhaltenskodexes, Überprüfung der Kommissionsmitglieder, der internen und externen Kontrollorgane und der Rolle der Ethikkommission) sowie eine Task Force Football 2014 (Revisionsvorschläge für Spielregeln, Schiedsrichterwesen).

Schliesslich wurde am 17. Dezember 2011 eine unabhängige Kommission für Governance unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Mark Pieth (Rechtsfakultät der Universität Basel) bestellt und beauftragt, ein umfassendes Reformprogramm auszuarbeiten sowie die Umsetzung durch die FIFA zu überwachen.

Anlässlich des 62. FIFA-Kongresses in Budapest am 25. Mai 2012 wurden erste Statutenänderungen angenommen, die am 25. Juli 2012 in Kraft getreten sind. Insbesondere wurde eine Restrukturierung der Ethikkommission in zwei Kammern (Untersuchungskammer und rechtsprechende Kammer) bestätigt (Art. 63 FIFA Statuten Juli 2012). Zudem wurde eine Audit- und Compliance-Kommission geschaffen (Art. 36 FIFA Statuten 2012). Die Wahl und Absetzung der Mitglieder der Audit- und Compliance-Kommission wie auch der Rechtsorgane (Disziplarkommission, Ethikkommission und Berufungskommission) hat neu durch den FIFA-Kongress zu erfolgen (Art. 25 FIFA Statuten 2012). Zusammen mit den in der Geschäftsordnung des Kongresses neu eingeführten Anforderungen an die Unabhängigkeit der Mitglieder (Art. 11 Geschäftsordnung des Kongresses 2012) führt dies zu einer deutlichen Stärkung der Stellung der Audit- und Compliance-Kommission und der genannten Rechtsorgane.

Eine Neuerung stellt sodann die Leumundsprüfung durch die Untersuchungskammer der Ethikkommission dar, der sich namentlich der Präsident, die Mitglieder der Audit- und Compliance-Kommission sowie die Mitglieder der Rechtsorgane bei der Wahl oder Wiederwahl unterziehen müssen (Art. 12 Geschäftsordnung des Kongresses 2012). Schliesslich verabschiedete der Kongress den revidierten FIFA-Verhaltenskodexes, der unmittelbar in Kraft trat.

Einen Markstein in der Geschichte der FIFA stellt der Beschluss des Exekutivkomitees vom 17. Juli 2012 dar, die Funktionen des Vorsitzenden der Untersuchungskammer und des Vorsitzenden der rechtsprechenden Kammer der neuen Ethikkommission mit international anerkannten Persönlichkeiten zu besetzen. Im Kontext dieser Wahlen verabschiedete das Exekutivkomitee eine weitere Revision des Ethikreglements (in Kraft seit 25. Juli 2012).

Für das Jahr 2013 sind Neuwahlen der Mitglieder der Ethikkommission und weitere Statutenänderungen angekündigt.

3.3.3.4 Reformrestanden der FIFA

Die in den Jahren 2011 und 2012 im Kampf gegen Korruption getroffenen Massnahmen sind geeignet, eine neue Governance-Aera der FIFA einzuleiten. Ob und inwieweit die umfassenden Governance-Reformen erfolgreich sein werden, hängt massgeblich von der künftigen Tätigkeit der in zwei Kammern organisierten Ethikkommission (Untersuchung und Rechtsprechung) ab. Deren Selbstverständnis und Durchsetzungsfähigkeit werden die weitere Reformagenda und internationale Reputation der FIFA massgeblich prägen.

Soweit im Bereich der Compliance mehr Transparenz angestrebt wird, sind entsprechende Vorkehren auch im Bereich der Vergabe von Grossveranstaltungen (insbesondere Fussball-Weltmeisterschaft) sowie Fernseh- und Marketingrechten wünschbar. Die Verantwortung für das Gelingen der Reformen liegt abschliessend bei den Organen der FIFA, die im Rahmen der vom schweizerischen Recht geschützten Verbandsautonomie die notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen vorfinden, um ihr umfassendes und ambitioniertes Reformprogramm umzusetzen. Gezielte Interventionen des schweizerischen Gesetzgebers etwa im Bereich des Steuer- oder Vereinsrechts zur Durchsetzung eines regulatorisch zu definierenden Governance-Standards sind weder politisch noch rechtlich zielführend.

4 Die Strafbarkeit von Korruptionshandlungen

4.1 Gesetzgebung des Bundes

4.1.1 Beamtenkorruption (StGB)

4.1.1.1 Systematik

Im Rahmen der Revision des Korruptionsstrafrechts im Jahre 2004 wurden Bestechungshandlungen gegen Amtsträger neu zusammen im separaten 19. Titel des StGB geregelt. Die revidierten Bestimmungen traten per 1. Mai 2000 in Kraft (BBl 2004 6989).

Mit der Revision sind die Kernbestimmungen der aktiven und passiven Bestechung schweizerischer Amtsträger (Art. 322^{ter} und Art. 322^{quarter} StGB) beide neu als symmetrische Normen konzipiert und als Verbrechen ausgestaltet worden (BBl 1999 5519). Auf die bisherige Unterscheidung, passive Bestechung als Verbrechen und aktive Bestechung als Vergehen zu bestrafen, wurde verzichtet (Art. 315 und Art. 288 aStGB).

Mit den Auffangtatbeständen der Vorteilsgewährung und der Vorteilsannahme (Art. 322^{quinquies} und Art. 322^{sexies} StGB), die als Vergehen ausgestaltet sind, werden die Tatbestände der aktiven und passiven Bestechung schweizerischer Amtsträger ergänzt. Erfasst werden unter diesem Titel auch die «Anfütterung» sowie die «Klimapflege».

Mit der Aufnahme des Tatbestands der aktiven Bestechung fremder Amtsträger (Art. 322^{septies} StGB) wurde die Voraussetzung zum Beitritt der Schweiz zur OECD-Konvention geschaffen. Mit der Umsetzung der Europarat-Konvention und des Zusatzprotokolls wird auch die passive Bestechung ausländischer Amtsträger

(Art. 322^{septies} Abs. 2 StGB) seit dem 1. Juli 2006 strafrechtlich verfolgt (BBl 2004 7000).

Nach gängiger Auffassung umfasst das Rechtsgut bei allen Tatbeständen der Beamtenbestechung den «Schutz der Objektivität und Sachlichkeit amtlicher Tätigkeit».

4.1.1.2 Tatbestände

Strafbar ist die aktive und passive Bestechung von schweizerischen Amtsträgern (Art. 322^{ter} und Art. 322^{quater} StGB). Die Tathandlung besteht im Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines nicht gebührenden Vorteils an einen Amtsträger. In der passiven Variante der Bestechung fordert ein Amtsträger einen nicht gebührenden Vorteil, lässt ihn sich versprechen oder nimmt ihn an. Die Gegenleistung des Amtsträgers für den ungebührenden Vorteil ist «eine pflichtwidrige oder im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung», welche zugleich «im Zusammenhang mit dessen amtlicher Tätigkeit» stehen muss. Für die Gegenleistung sind folglich drei Elemente erforderlich: einen Zusammenhang zur Amtstätigkeit, eine Pflichtwidrigkeit und einen Äquivalenzzusammenhang.

Die Tatbestände der Vorteilsgewährung und der Vorteilsannahme sind als Auffangtatbestände konzipiert und weisen naturgemäss grosse Ähnlichkeiten zur aktiven bzw. passiven Bestechung auf (Art. 322^{quinquies} und Art. 322^{sexies} StGB). In Bezug auf den Vorteilsadressaten hat der Gesetzgeber auf die explizite Erfassung der Drittbegünstigung verzichtet. Das heisst, die Vorteilszuwendung an Dritte ist bislang nicht strafbar. Im Unterschied zu den eigentlichen Bestechungstatbeständen wird bei der Vorteilsgewährung bzw. -annahme auf das Äquivalenzerfordernis verzichtet. Es bedarf daher keiner Beziehung zwischen der Vorteilsgewährung und einer konkreten, mindestens bestimmbareren Amtshandlung. Gefordert wird einzig, dass ein Bezug zur Amtsführung vorliegt und die Vorteilsgewährung zukunftsgerichtet ist. Nicht strafbar ist somit die nachträgliche Belohnung oder Dankbarkeitszuwendung an einen Amtsträger. Erfasst sind hingegen die als «Anfütterung» und «Klimapflege» bezeichneten Verhaltensweisen.

Ebenfalls unter Strafe steht die aktive und passive Bestechung fremder Amtsträger (Art. 322^{septies} StGB). Der Tatbestand ist den entsprechenden Strafnormen für schweizerische Amtsträger nachempfunden und unterscheidet sich lediglich in der Umschreibung des Tatobjekts. Für die Tatbestandsmerkmale, abgesehen vom Amtsträgerbegriff, kann folglich auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden. Nicht strafbar ist die Vorteilsgewährung und -annahme bezüglich fremder Amtsträger.

4.1.1.3 Begriff des Amtsträgers

Bei den Bestechungstatbeständen sind ein Amtsträger und eine Person, die diesem einen Vorteil gewährt (auch als Extraneus bezeichnet) beteiligt. Da die Tatbestände der aktiven und passiven Bestechung symmetrisch ausgestaltet sind, ist bei der aktiven Bestechung der Extraneus der Täter. Bei der passiven Bestechung wird das Delikt demgegenüber durch einen Amtsträger begangen. Als Extraneus kommt jedermann in Frage.

Unter den Begriff Amtsträger fallen Mitglieder einer richterlichen oder anderen Behörde, Beamte, amtlich bestellte Sachverständige, Übersetzer oder Dolmetscher, Schiedsrichter oder Angehörige der Armee (Art. 322^{ter} und Art. 322^{quater} StGB). Als Beamte gelten die Beamten oder Angestellten einer öffentlichen Verwaltung und der Rechtspflege sowie die Personen, die provisorisch ein Amt bekleiden oder provisorisch bei einer öffentlichen Verwaltung oder der Rechtspflege angestellt sind und vorübergehend eine amtliche Funktion ausüben. Charakteristisch für den Beamtenbegriff ist die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Erfasst sind institutionelle und funktionale Beamte (Art. 322^{octies} Ziff. 3 StGB). Erstere sind die Beamten im öffentlich-rechtlichen Dienst mit einer formellen Bindung zum Staat. Der funktionelle Beamtenbegriff zeichnet sich demgegenüber dadurch aus, dass die Person gerade nicht ein Beamter im institutionellen Sinne ist. Dem funktionellen Beamten ist jedoch eine aus der Staatsgewalt abgeleitete Aufgabe öffentlich-rechtlicher Natur anvertraut worden (BGE 121 IV 220). Die Art der vertraglichen Bindung zwischen der öffentlichen Hand und dem funktionellen Beamten spielt dabei keine Rolle. Sie kann sowohl öffentlich-rechtlich als auch privatrechtlich sein. Entscheidend für den Beamten ist einzig die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe. Daher kommen auch private Handlungsträger als funktionale Beamte in Betracht.

In jedem Fall handelt es sich aber um Personen, die durch den Staat mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betraut worden sind. Es muss zwingend eine Anordnung durch das Gemeinwesen vorliegen, die Form der Anordnung ist dabei nicht entscheidend. Die Anordnung kann beispielsweise durch Beauftragung oder Beileihung geschehen. Unmöglich ist demgegenüber, dass sich ein Privater eine öffentlich-rechtliche Aufgabe autonom zuschreibt.

Als ausländische Amtsträger kommen zunächst sämtliche Beamte in Betracht, die nicht im Dienste des schweizerischen Gemeinwesens stehen. Entscheidend ist allein, dass sie für einen anderen Staat tätig sind. Die Botschaft verweist bezüglich des «fremden Amtsträgers» auf die autonome Begriffsbestimmung in der OECD-Konvention (Art. 1 Ziff. 4 lit. a und b OECD-Konvention). Erfasst werden sowohl institutionelle als auch funktionale Amtsträger; entsprechend können auch Private darunter fallen. Ebenfalls erfasst sind Angehörige von internationalen Organisationen (Art. 322^{septies} StGB).

4.1.1.4 Internationale Sportfunktionäre als Amtsträger?

Sportverbände sind, wie bereits ausgeführt, juristische Personen des Privatrechts. Sie sind wie der Staat gemeinwohlorientiert. Der Unterschied besteht lediglich darin, dass hinter der Gemeinwohlorientierung der Sportverbände eine private Motivation steht, wogegen das staatliche Handeln einem öffentlichen Bedürfnis und einer demokratischen Legitimation entspringt.

Internationale Sportverbände weisen sich ihre Aufgaben autonom zu. Wer eine Aufgabe wahrnimmt, die nicht vom Staat übertragen wurde, handelt ausschliesslich auf privater Basis und führt keine Staatsaufgaben aus. In diesen Fällen kann ein «Anstelle des Staates Tätig werden» ausgeschlossen werden. Entsprechend können internationale Sportorganisationen durch ihre Tätigkeit keine öffentlich-rechtlichen Aufgaben ausüben, weil solche mindestens im Kern vom Staate ausgehen müssen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Funktionäre internationaler

Sportverbände nicht als Beamte i.S.v. Artikel 110 Absatz 3 StGB kategorisiert werden können.

4.1.1.5 Folgerung

De lege lata ist keine Strafbarkeit für Amtsträgerbestechung von Funktionären internationaler Sportverbände gegeben. Zum einen nehmen Funktionäre internationaler Sportverbände keine öffentlich-rechtliche Aufgabe wahr, zum anderen sind internationale Sportverbände nicht als internationale Organisationen im Sinne des StGB anzusehen.

4.1.2 Privatbestechung (UWG)

Seit dem 1. Juli 2006 ist neben der aktiven auch die passive Privatbestechung strafrechtlich von Artikel 4a i.V.m. Artikel 23 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG; SR 241) erfasst. Die entsprechende Regelung wurde im Rahmen der Umsetzung der Europarat-Konvention ins Nebenstrafrecht eingefügt (Art. 7 und Art. 8 Europarat-Konvention). Die Frage, ob die Privatbestechung als Antrags- oder Officialdelikt ausgestaltet werden sollte und ob die systematische Einordnung im UWG oder im Kernstrafrecht zu erfolgen hatte, war im Vernehmlassungsverfahren umstritten.

Das Parlament folgte schliesslich dem Vorschlag des Bundesrates: Die neue Regelung der passiven Privatbestechung fand zusammen mit der bereits erfassten aktiven Privatbestechung als Antragsdelikt Eingang ins UWG. Anders als bei der Beamtenkorruption wurde die blosser Vorteilsgewährung bzw. -annahme nicht unter Strafe gestellt.

4.1.2.1 Rechtsgut und Tatbestände von Artikel 4a UWG

Die Rechtsgutsdiskussion ist kontrovers. Einerseits wird davon ausgegangen, es liege eine geschäftsmoralische und individualschützende Zweckbestimmung vor. Andererseits hat die Norm auch einen wettbewerbsfunktionalen Zweck. Dies ergibt sich hauptsächlich aus deren systematischen Eingliederung ins UWG, welches gerade den Wettbewerb schützen soll.

Die Tatbestände der aktiven (lit. a) und der passiven Privatbestechung (lit. b) sind den Tatbeständen der Bestechung schweizerischer Amtsträger nachempfunden. Für die Tathandlung an und für sich kann deshalb auf die Ausführungen zu den Bestechungstatbeständen im öffentlichen Sektor in Kapitel 4.1.1 verwiesen werden. Spezieller Erläuterungen bedarf es hingegen bezüglich den beteiligten Personen, dem privaten Sektor und der ausschliesslichen Anwendbarkeit auf Wettbewerbs-handlungen.

4.1.2.2 Beteiligte Personen

Der Privatbestechung liegt ein Dreiecksverhältnis der involvierten Personen zu Grunde. Zwischen dem Prinzipal und dem Agenten besteht ein Vertrauensverhältnis, welches auf der Treuepflicht des Agenten zum Prinzipal basiert. Die dritte Person in

diesem Beziehungsnetz ist der Extraneus. Von diesem bzw. dem Agenten wird der nicht gebührende Vorteil angeboten bzw. gefordert. Der Agent soll aufgrund der Zuwendung eine pflichtwidrige oder im Ermessen stehende Handlung vornehmen, mit welcher er gleichzeitig seine Treuepflicht zum Prinzipal verletzt.

Als Prinzipal kommt grundsätzlich jede natürliche oder juristische Person in Frage, die Hilfspersonen hat. Somit können auch internationale Sportverbände Prinzipale sein.

Allen Agenten ist eigen, dass sie natürliche Personen sind, die eine Treuepflicht gegenüber dem Prinzipal innehaben und über mehr oder weniger grosse Entscheidungsbefugnisse verfügen. Klassische Agenten in diesem Sinne sind etwa Arbeitnehmer, Gesellschafter oder Beauftragte (Art. 4a lit. a UWG). Funktionäre von internationalen Sportverbänden haben regelmässig eine Treuepflicht gegenüber dem Verband zur Wahrung dessen Interessen. Zudem verfügen sie über Entscheidungsbefugnisse und sind daher analog zu Verwaltungsräten einer Aktiengesellschaft als Agenten zu betrachten.

Als Extraneus kommt jedermann in Frage.

4.1.2.3 Privater Sektor

Artikel 4a UWG beschränkt sich auf den privaten Sektor. Dies ermöglicht die Abgrenzung der Privatbestechung von der Beamtenbestechung. Aufgrund der Prämisse, dass der öffentliche und der private Sektor Komplementäre darstellen, und dass jede Tätigkeit entweder dem einen oder dem anderen Sektor zuzurechnen ist, kann die Definition für den privaten Sektor wie folgt negativ abgegrenzt werden: In den privaten Sektor fallen alle Tätigkeiten, die nicht dem öffentlichen Sektor zugerechnet werden können.

Obwohl die Tätigkeit von Funktionären internationaler Sportverbände in erheblichem Masse öffentlichkeitsrelevant sein kann, nehmen sie, wie oben dargelegt, keine öffentliche Aufgabe wahr. Damit ist die Tätigkeit internationaler Sportverbände grundsätzlich dem privaten Sektor zuzuordnen.

4.1.2.4 Anwendung auf Wettbewerbshandlungen

Artikel 2 UWG ist als Generalklausel zu verstehen und umschreibt den Anwendungsbereich des UWG. Unlauter und widerrechtlich ist jedes täuschende oder in anderer Weise gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossende Verhalten oder Geschäftsgebahren, welches das Verhältnis zwischen Mitbewerbern oder zwischen Anbietern und Abnehmern beeinflusst. Die Generalklausel von Artikel 2 UWG wird durch die Spezialtatbestände in den Artikeln 3–8 UWG konkretisiert. Erfüllt eine Handlung einen der besonderen Tatbestände nach den Artikeln 3–8 UWG, bedarf es den Rückgriff auf die Generalklausel nicht. Allerdings ist nach der Rechtsprechung zunächst aufgrund der Generalklausel zu beurteilen, ob überhaupt ein Verhalten vorliegt, das den Wettbewerb beeinflussen kann.

Neben den Tatbestandselementen des Verstosses gegen Treu und Glauben oder der Täuschung, muss das Verhalten das Verhältnis zwischen Mitbewerbern oder zwischen Anbietern und Abnehmern beeinflussen. Erforderlich ist eine Wettbewerbs-

tuation (Art. 1 UWG). Eine solche Wettbewerbssituation besteht dann, wenn mindestens zwei Akteure dasselbe Ziel verfolgen, dieses aber nicht von allen gleich erreicht werden kann.

In den Anwendungsbereich des UWG fallen allerdings nicht alle Formen des Wettbewerbs. Die Anwendung bleibt auf Wettbewerbe mit wirtschaftlichem Charakter beschränkt, bei dem sich die Akteure um einen Geschäftsabschluss rivalisieren. Diese Art Wettbewerb zeichnet sich dadurch aus, dass er «den Handel mit geldwerten Gütern oder Leistungen zum Inhalt hat oder sich auf die wirtschaftliche Tätigkeit anderer auswirkt».

In der Regel ist im Sport kein wirtschaftlicher Wettbewerb i.S.v. Artikel 2 UWG gegeben. Sobald jedoch finanzielle Interessen tangiert werden, was insbesondere beim Berufssport der Fall ist, erhält der sportliche Wettkampf einen wirtschaftlichen Charakter, der eine Zuordnung in den Zuständigkeitsbereich des UWG rechtfertigen kann. Für Vereinigungen mit nichtwirtschaftlichem Zweck, namentlich für internationale Sportverbände, ist eine Anwendbarkeit zudem in jenen Fällen zu bejahen, in denen eine Bestechung eines Funktionärs wettbewerbsrelevante Auswirkungen hat.

Vor diesem Hintergrund hat - im Zusammenhang mit den jüngsten Korruptionsfällen - die Frage, ob Kandidaturstädte unter sich einen wirtschaftlichen Wettbewerb austragen, erneut an Bedeutung gewonnen. Dies wird in der Botschaft zum Artikel 4a UWG angezweifelt. Dieser Zweifel gründet unter anderem auf der Tatsache, dass der an sich unentgeltliche Vergabeentscheid, isoliert betrachtet, kein geldwertes Gut und keine geldwerte Leistung darstellt.

Im Zusammenhang mit dem Ruf nach der Kriminalisierung von Korruptionshandlungen bei Vergabeverfahren wird dieser Standpunkt vermehrt kritisiert. Zur Hauptsache wird angeführt, es sei unverkennbar, dass sich hinter einer Kandidatur immense finanzielle Interessen der Austragungsorte verbergen. So profitieren die Austragungsorte, insbesondere das lokale Gewerbe, von Bauaufträgen, erhöhten Übernachtungszahlen, gesteigertem Konsum etc. Durch die globale Bedeutung der Events, z.B. der Olympischen Spiele oder der Fussball-Weltmeisterschaften, wird der Name des Austragungsortes durch die Medien zudem in die ganze Welt hinausgetragen, was sich auf den Bekanntheitsgrad und damit wiederum auf den Tourismus auswirkt. Eindeutige wirtschaftliche Implikationen werden auch darin gesehen, dass sich die Kandidaturstädte in einem Wettbewerb um lukrative Werbeverträge befinden.

Die bestehende Rechtslage ist somit unklar. Geht man vom gesetzgeberischen Willen aus, erscheint korruptes Verhalten von Funktionären internationaler Sportverbände jedenfalls nur teilweise nach Artikel 4a UWG strafbar.

4.1.2.5 Folgerung

Bestechungshandlungen in internationalen Sportverbänden und -organisationen, insbesondere auch diejenigen im Zusammenhang mit Entscheiden über die Vergabe von Sportgrossanlässen, müssen umfassend ins Recht gefasst werden können. Es besteht in diesem Bereich gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Entsprechende Revisionsarbeiten sind durch die Initiative SOMMARUGA und im Rahmen der Umsetzung der GRECO-Empfehlungen des Europarats bereits in Gang gesetzt worden.

4.1.3 Strafbarkeit des internationalen Sportverbandes bei Korruptionsdelikten

Die Strafbarkeit von Unternehmen ist in Artikel 102 StGB geregelt. Internationale Sportverbände sind als juristische Personen des Privatrechts grundsätzlich von Artikel 102 Absatz 4 StGB erfasst. Ein möglicher Ausschluss ergibt sich nicht aus der wohlthätigen Zielsetzung, sondern aus der Absenz geschäftlicher Verrichtungen. Auch wenn ein Sportverband nach Artikel 102 Absatz 4 StGB grundsätzlich immer zum Anwendungsbereich der Strafbarkeit des Unternehmens gehört, kommt er erst dann als Strafsubjekt in Frage, wenn eine geschäftliche Verrichtung nach Absatz 1 vorliegt.

Die Tatbestände der aktiven Varianten der Korruptionsdelikte (Art. 322^{ter}, Art. 322^{quinquies}, Art. 322^{septies} Abs. 1 StGB sowie Art. 4a Abs. 1 lit. a UWG) können zur kumulativen Unternehmungshaftung nach Artikel 102 Absatz 2 StGB führen (sog. Anlasstaten). Mit anderen Worten kommt die Bestrafung eines internationalen Sportverbandes neben dem handelnden Funktionär in Frage, wenn dieser in Ausübung seiner geschäftlichen Verrichtung im Rahmen des Verbandszweckes einen Beamten besticht oder ihm einen Vorteil gewährt. Weiter kann der Verband kumulativ bestraft werden, wenn ein Funktionär im Rahmen von Artikel 4a Absatz 1 UWG eine Privatbestechung begeht.

Einer Bestrafung kann der Verband nur dann entgehen, wenn ihm der Nachweis gelingt, dass verbandsintern alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen zur Verhinderung des Deliktes getroffen wurden. Dem Verband obliegt eine sog. Deliktverhinderungspflicht. Das Ausmass dieser Sorgfaltspflicht ist allerdings im Bereich der Korruptionsprävention schwierig fest zu legen. Im Vergleich zur Geldwäschereiprävention fehlen im Bereich der Korruption staatlich regulierte Organisationspflichten, welche Anhaltspunkte für das Ausmass der geforderten Sorgfalt geben. Als Auslegungshilfe für Organisationsanforderungen helfen letztlich einzig rechtlich nicht verbindliche Richtlinien und Empfehlungen, die auf privater Basis entstanden sind. Fehlen empfohlene organisatorische Massnahmen gänzlich, so ist dies ein starkes Indiz dafür, dass der Verband seiner Deliktverhinderungspflicht nicht nachgekommen ist. Umgekehrt schliesst aber auch die Einhaltung solcher Normen eine Unternehmensverantwortlichkeit nicht aus.

Da dem Verband somit nicht die Anlasstat als solche zur Last gelegt wird, sondern die Organisationsdefizite, kommt es für die Strafbarkeit des Verbandes auf den Ausführungsort der Anlasstat nicht an. Eine im Ausland verübte Anlasstat kann zur Verurteilung des Verbandes nach Artikel 102 Absatz 2 StGB führen, wenn ein Konnex der Anlasstat im Ausland zum betreffenden Sportverband mit Sitz in der Schweiz nachgewiesen werden kann.

Die im Zusammenhang mit Sportverbänden praktisch wichtigeren passiven Begehungsvarianten ermöglichen demgegenüber keine kumulative Strafbarkeit nach Artikel 102 Absatz 2 StGB. Entsprechend kann ein internationaler Verband nicht wegen fehlender interner Deliktverhinderungsstrukturen mitbelangt werden, wenn seine Funktionäre Bestechungsgelder entgegen nehmen. Denkbar wäre einzig eine subsidiäre Strafbarkeit des Verbandes nach Artikel 102 Absatz 1 StGB. Diese würde jedoch nur zum Tragen kommen, wenn der passiv bestechende Funktionär innerhalb des Verbandes wegen dessen mangelhafter Organisation nicht ausfindig gemacht werden könnte. In der Regel dürfte dies kaum der Fall sein, wenn innerhalb eines

Verbandes eine Bestechungshandlung aufgedeckt wird. Folglich bleibt ein internationaler Sportverband straflos, wenn bei einer passiven Bestechung der fehlbare Funktionär ausfindig gemacht werden kann.

4.2 Internationale Abkommen

4.2.1 OECD-Konvention

Die OECD-Konvention (SR 0.311.21) ist für die Schweiz am 30. Juli 2000 in Kraft getreten. Bislang haben das Abkommen 38 Staaten unterzeichnet. Ziel der OECD-Konvention ist die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs im Rahmen eines globalisierten Marktes.

Die OECD-Konvention regelt die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr und verpflichtet die Vertragsstaaten zur Umsetzung verschiedener strafrechtlicher Massnahmen. Im Fokus steht die Pönalisierung der aktiven transnationalen Bestechung von ausländischen Amtsträgern. Unerlaubte Vorteilsgewährung, alle Formen von passiver Korruption, Privatkorruption sowie Korruptionshandlungen ausserhalb des internationalen Geschäftsverkehrs sind hingegen nicht Gegenstand der OECD-Konvention.

4.2.1.1 Inhalt

Die Konventionsstaaten sind verpflichtet, jede Person mit Strafe zu bedrohen, die unmittelbar oder über Mittelpersonen einem ausländischen Amtsträger vorsätzlich einen ungerechtfertigten geldwerten oder sonstigen Vorteil für diesen selbst oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, damit der Amtsträger in Zusammenhang mit der Ausübung von Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt (Art. 1 OECD-Konvention).

4.2.1.2 Anwendung auf internationale Sportfunktionäre?

Ausländischer Amtsträger im Sinne der OECD-Konvention ist, wer in einem anderen Staat durch Ernennung oder Wahl ein Amt im Bereich der Gesetzgebung, Verwaltung oder Justiz innehat (institutioneller Amtsträgerbegriff), oder wer für einen anderen Staat einschliesslich einer Behörde oder eines öffentlichen Unternehmens öffentliche Aufgaben wahrnimmt (funktioneller Amtsträgerbegriff). Auch als «ausländische Amtsträger» gelten Amtsträger oder Bevollmächtigte einer internationalen Organisation (Art. 1 Abs. 4 lit. a OECD-Konvention).

Da Funktionäre von privatrechtlich organisierten, internationalen Sportverbänden kein Amt im Bereich der Gesetzgebung, Verwaltung oder Justiz eines Staates innehaben und auch nicht auf Anordnung eines anderen Staates oder einer Behörde öffentliche Aufgaben wahrnehmen, fallen sie nicht in den Anwendungsbereich der OECD-Konvention. Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass internationale Sportverbände oft wichtige Aufgaben für die Allgemeinheit übernehmen (z.B. Sportförderung, Investitionen in Sportanlagen).

Ebenfalls nicht möglich ist die Gleichstellung von internationalen Sportverbänden mit internationalen Organisationen. Von der OECD-Konvention sind nur solche internationale Organisationen erfasst, welche als «public international organization»

konstituiert, d.h. aus Staaten, Regierungen oder anderen «public international organization» gebildet sind.

Da damit Funktionäre internationaler Sportverbände auch nicht als Amtsträger oder Bevollmächtigte internationaler Organisationen eingestuft werden können, ist die Anwendbarkeit der OECD-Konvention zu verneinen.

4.2.2 Europarat-Konvention

Die Europarat-Konvention ist für die Schweiz am 1. Juli 2006 in Kraft getreten. Inhaltlich geht das Übereinkommen im Vergleich mit der OECD-Konvention wesentlich weiter. Während letzteres sich auf das Thema der aktiven Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr beschränkt, enthält die Europarat-Konvention generelle Mindestanforderungen an die strafrechtliche Bekämpfung verschiedener Formen von Amtsträger- und Privatbestechung. Ziel der Konvention ist nicht nur, den fairen Wettbewerb im Rahmen eines globalisierten Marktes zu gewährleisten, sondern vor allem «the confidence of citizens in democratic institutions and the rule of law» zu schützen. Zur Überwachung der Umsetzung der Europarat-Konvention führt die GRECO Länderprüfungen durch.

4.2.2.1 Inhalt

Die Konventionsstaaten müssen die aktive und passive Bestechung inländischer Amtsträger als Straftatbestand umschreiben (Art. 2 und 3 Europarat-Konvention; E contrario sind Alternativen zum Strafrecht nicht zugelassen). Dabei besteht die Tathandlung für die aktive Korruption in einem unmittelbaren oder mittelbaren Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils an einen Amtsträger für diesen oder für einen Dritten als Gegenleistung dafür, dass der Amtsträger bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben eine Handlung vornimmt oder unterlässt (Art. 2 Europarat-Konvention). Für die Erfüllung des Tatbestandes genügt demnach bereits ein einseitiges Anbieten, womit es nicht mehr auf die Reaktion des Amtsträgers ankommt. Der Vorteil kann sowohl materieller als auch immaterieller Natur sein; in jedem Fall muss er aber ungerechtfertigt sein. Ungerechtfertigt ist er dann, wenn der Amtsträger zur Annahme nicht befugt ist. Umgekehrt sind Vorteile zugelassen, wenn sie von geringem Wert, sozialadäquat oder nach Gesetz oder Verwaltungsvorschriften erlaubt sind. Täter bei der aktiven Bestechung kann jedermann sein. Bei der passiven Bestechung fordert ein Amtsträger einen ungerechtfertigten Vorteil, nimmt ihn an oder lässt sich einen solchen versprechen (Art. 3 Europarat-Konvention).

Weiter verlangt die Europarat-Konvention von den Vertragsstaaten die strafrechtliche Pönalisierung der aktiven und passiven Privatbestechung im Rahmen einer Geschäftstätigkeit («business activities»; Art. 7 f. Europarat-Konvention). Gefordert wird eine «kommerzielle Aktivität», reine non-profit Aktivitäten scheiden als Geschäftstätigkeiten aus.

Ebenfalls in den Anwendungsbereich der Europarat-Konvention fällt die aktive und passive Korruption von Amtsträgern internationaler und supranationaler Organisationen (Art. 9 Europarat-Konvention).

Die Mitgliedstaaten sind ferner verpflichtet, für die aktive Amtsträger- und Privatbestechung die Verantwortlichkeit juristischer Personen vorzusehen.

4.2.2.2 Anwendung auf internationale Sportfunktionäre?

Die Europarat-Konvention enthält keine Definition für den Begriff des Amtsträgers, sondern verweist auf den jeweiligen innerstaatlichen Beamtenbegriff. Das Gleiche gilt für das Personal internationaler und supranationaler Organisationen.

Internationale Sportverbände sind Personen des Privatrechts. Auch wenn sie durch ihre Tätigkeit für die Allgemeinheit mitunter gleiche Aufgaben wie der Staat erfüllen, weisen sie sich ihre Aufgaben autonom zu und handeln damit ausschliesslich auf privatrechtlicher Basis. Internationale Sportorganisationen können durch ihre Tätigkeit keine öffentlich-rechtlichen Aufgaben ausüben, weil solche mindestens im Kern vom Staate ausgehen bzw. die Aufgabenerfüllung auf Private übertragen werden müsste. Folglich findet die Europarat-Konvention weder auf internationale Sportverbände noch auf deren Funktionäre Anwendung.

Wie bereits im Zusammenhang mit der OECD-Konvention ausgeführt, ist auch die Gleichstellung internationaler Sportorganisationen mit internationalen bzw. vorliegend noch weitergehend mit supranationalen Organisationen zu verneinen.

4.2.2.3 Bestechungshandlungen in internationalen Sportverbänden als Privatbestechung?

Die Europarat-Konvention beschränkt die Privatbestechung auf geschäftliche Tätigkeiten («business activities»; Art. 7 f. Europarat-Konvention). Gefordert wird eine kommerzielle Aktivität.

Im Rahmen der Umsetzung der Europarat-Konvention im UWG wurde in der Botschaft zum Artikel 4a UWG diesbezüglich ausgeführt, die revidierten Normen der Privatbestechung fänden auch auf nicht gewinnorientierte Organisationen (NGO) Anwendung, sofern diese in einem Wettbewerbsverhältnis stehen würden. Angezweifelt wurde jedoch, dass es sich um ein Geschäftsgebaren im Sinne des UWG handle, wenn Mitglieder eines Verbandes von einer für die Organisation einer Veranstaltung kandidierenden Stadt finanzielle Vorteile für die Erteilung des Zuschlags entgegen nehmen würden. Mit dem Hinweis, dass die Europarats-Konvention Vereinigungen mit nicht-wirtschaftlichem Zweck vom Anwendungsbereich ausschliesse, wurde ausdrücklich auf eine spezifische Regelung der Anwendbarkeit auf NGOs verzichtet (BB1 2004 7009).

Die Frage, ob die Vergabe von Grossveranstaltungen durch internationale Sportverbände eine Geschäftstätigkeit darstellt, hat im Zuge der jüngsten Korruptionsskandale wieder an Bedeutung gewonnen. Umstritten ist, ob die Kandidaturstädte in einem eigentlichen Wettbewerbsverhältnis im Sinne des UWG stehen. Verneint wird dies mit der Begründung, dass die Vergabe einer Sportveranstaltung, welche isoliert betrachtet unentgeltlich erfolgt, keine Geschäftstätigkeit darstellt. Auf der anderen Seite lassen sich die immensen wirtschaftlichen Auswirkungen und die erheblichen finanziellen Interessen im Zusammenhang mit Vergabeentscheiden, besonders bei Grossveranstaltungen wie Olympischen Spielen, Fussball-Europa- und Weltmeisterschaften, Leichtathletik- oder Rugby-Weltmeisterschaften, nicht wegdiskutieren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bei der Umsetzung der Europarat-Konvention die internationalen Sportverbände - im Kontext allfälliger geschäftlicher Tätigkeiten - keineswegs von der Strafbarkeit ausgenommen wurden. Verzichtet wurde jedoch auf eine explizite Ausdehnung der Privatbestechung im UWG auf NGOs. Entsprechendes wird von der Konvention denn auch nicht verlangt.

4.2.3 UNO-Konvention

Die UNO-Konvention ist die erste Konvention, in der weltweit Standards zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption festgelegt werden. Das Übereinkommen ist für die Schweiz am 24. Oktober 2009 in Kraft getreten und hat die Schaffung eines globalen völkerrechtlichen Ansatzes zur Bekämpfung der Korruption zum Ziel, wobei ein wesentlicher Teil der UNO-Konvention aus Präventionsmassnahmen besteht (Art. 5-14 UNO-Konvention).

Nach UNO-Konvention muss die Inlandkorruption sowie die aktive und passive Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe gestellt werden (Art. 15 f. UNO-Konvention). Dabei ist die Strafbarkeit auf den internationalen Geschäftsverkehr beschränkt. Die Privatbestechung ist demgegenüber nur in unverbindlicher Form geregelt («Jeder Vertragsstaat zieht in Erwägung [...]»; Art. 21 UNO-Konvention).

Bezüglich der Begriffe inländische Amtsträger, ausländische Amtsträger und internationale Organisationen kann auf die Ausführungen zur OECD-Konvention und Europarat-Konvention verwiesen werden. Funktionäre internationaler Sportverbände fallen demnach nicht in den Anwendbarkeitsbereich der UNO-Konvention.

4.2.4 Folgerung

Keine der für die Schweiz verbindlichen Konventionen enthält eine Verpflichtung, Bestechungshandlungen mit Beteiligung von Funktionären internationaler Sportverbände als Beamtenbestechung (inländische oder ausländische) unter Strafe zu stellen.

In Bezug auf die Privatbestechung ergibt sich aus der Europarats-Konvention lediglich eine Pflicht, Korruptionshandlungen mit Beteiligung von Funktionären internationaler Sportverbände zu erfassen, sofern diese als Geschäftstätigkeit mit einem entsprechenden Einfluss auf den wirtschaftlichen Wettbewerb einzustufen sind. Dieser Verpflichtung ist die Schweiz mit der Revision des UWG im Jahr 2006 (neuer Art. 4a UWG) nachgekommen.

Im Rahmen der dritten GRECO-Länderprüfung wurde der Schweiz Ende 2011 u.a. empfohlen, den Tatbestand der Privatbestechung als Officialdelikt auszugestalten. Der Bundesrat hat das EJPD in der Folge am 8. Juni 2012 beauftragt, einen entsprechenden Vorentwurf zur Verschärfung des Korruptionsstrafrechts auszuarbeiten. Geprüft werden sollen insbesondere die Ausgestaltung von Artikel 4a UWG als Officialdelikt sowie eine allfällige Überführung der Privatbestechungsnorm ins Kernstrafrecht.

4.3 Lösungsansätze: Strafbarkeit von Korruptionshandlungen in internationalen Sportverbänden

4.3.1 Das Kooperationserfordernis

Der Kampf gegen die Korruption erfordert eine Zusammenarbeit von Institutionen des Staates, den Akteuren des Sports und den Wettanbietern (letztere im Hinblick auf die Bekämpfung von Spielabsprachen und Wettbetrug [vgl. dazu Kapitel 5]). Erforderlich sind Massnahmen auf verschiedenen Handlungsebenen: Zum einen im privatrechtlich organisierten, nationalen und internationalen Sport (nationale Vereine und Verbände, Swiss Olympic, internationale Sportverbände, IOC und weitere Sportorganisationen) und zum anderen auf staatlicher Seite wiederum auf nationaler Ebene (Bund) sowie auf europäischer beziehungsweise internationaler Ebene (Europarat, EU, UNESCO, etc.).

4.3.2 Massnahmen des privatrechtlichen Sports

Die Bekämpfung von Korruption ist in erster Linie Aufgabe des privatrechtlich organisierten Sports. Auf der Ebene der internationalen und nationalen Sportverbänden müssen Corporate Governance-Systeme eingerichtet und durchgesetzt werden, die dem Sport und der Sportpolitik bis hinunter zu den einzelnen Mitgliederverbänden und -vereinen verbindliche Prinzipien und Verhaltensregeln auferlegen.

In den meisten Sportorganisationen sind entsprechende Selbstregulierungssysteme bislang wenn überhaupt nur rudimentär vorhanden. Bestehende Regelwerke (z.B. der Code of Ethics des IOC oder auch der Code of Conduct des Schweizer Dachverbands des Sports «Swiss Olympic») sind als Empfehlungen ausgestaltet und für die Mitgliederbände und -verein nicht verbindlich. Gefordert sind verbindliche Regelwerke auf den verschiedenen Ebenen des Sports mit klaren Vorgaben bezüglich Transparenz (klare Aufgabenteilung und Handlungsabläufe, keine geheimen Beschlüsse, Offenlegung von Bilanzen und Erfolgsrechnungen sowie Interessenkonflikten, externe Überprüfung), Integrität (klare Handlungsanweisungen in Statuten und Verhaltenskodex, strikte Kontrolle bezüglich deren Einhaltung) und Organisationsstruktur («Gewaltenteilung», Amtszeitbeschränkung, mehrstufige Wahlverfahren).

Ungeachtet nationalstaatlicher Regulierungen ist es eine Aufgabe der internationalen Sportverbände, insbesondere des IOC, entsprechende Regelwerke einzuführen und durchzusetzen. Sodann ist es ebenfalls Aufgabe des Sports, die Normadressaten zu informieren und mit entsprechenden Schulungsprogrammen präventive Massstäbe zu setzen.

4.3.3 Handlungsebenen des Staates

Auch die Schweiz ist gefordert, im Kampf gegen die grenzüberschreitende Korruption verstärkt tätig zu werden. Auf dem Spiel steht nicht nur die Integrität des Sports, sondern auch das Ansehen der Schweiz in ihrer Funktion als Sitzstaat einer Vielzahl von internationalen Sportverbänden.

Mit der zunehmenden Globalität und Komplexität hat die Korruption Dimensionen angenommen, gegen die der privatrechtlich organisierte Sport alleine nicht ankam-

men kann. Der Staat muss den Sport einerseits in seinen Aktivitäten im Kampf gegen die Korruption unterstützen, andererseits aber auch lenkend eingreifen, wenn dessen Bemühungen unzulänglich sind oder die Selbstregulierung versagt.

4.3.3.1 Unterstützung durch den Staat

Der Staat trifft die erforderlichen institutionellen Vorkehrungen, dass auch im privat-rechtlich organisierten Sport ausreichende strafrechtliche Instrumente zur Bekämpfung von Korruption zur Verfügung stehen. Es soll geprüft werden, wie Bestechungshandlungen in NGOs durch das Strafrecht besser erfasst werden können. Mögliche Revisionsansätze werden im Kapitel 4.3.4 erläutert.

Neben den repressiven Ansätzen ist aber auch die Verstärkung von präventiven Massnahmen zu prüfen. Gelingt es, die Korruption in internationalen Verbänden umfassend als Anlasstat zu Artikel 102 Absatz 2 StGB auszugestalten, wird aufgrund der kumulativen Strafbarkeit der Sportorganisationen für Organisationsmängel, ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument zur Entwicklung und Durchsetzung von effizienten Corporate Governance-Strukturen geschaffen. Ins Auge zu fassen ist daher eine Erweiterung des heutigen Tatbestandes von Artikel 102 Absatz 2 StGB auf die passiven Handlungsvarianten von Korruption.

Korruption endet nicht an der Landesgrenze. Die staatliche Zusammenarbeit auf europäischer oder internationaler Ebene ist weiter zu fördern. Entsprechend haben die Bundesbehörden darauf hinzuwirken, dass die internationale Staatengemeinschaft allgemein gültige Good Governance-Prinzipien bzw. Mindestinhalte für einen universellen «Code of Best Practice in Sports» vorgibt. Auf europäischer Ebene ist darüber hinaus zu prüfen, ob eine Ausweitung der Europarat-Konvention auf den privaten, nicht geschäftlichen Sektor zielführend ist. Die Organisation der EPAS-Konferenz der Sportminister im Jahre 2014 in der Schweiz ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur formellen und materiellen Koordination internationaler Standards.

4.3.3.2 Lenkung durch den Staat

Die Bekämpfung der Korruption im Umfeld des Sports ist primär Aufgabe des Sports mittels entsprechenden Corporate Governance-Massnahmen. Die staatlichen Behörden haben jedoch regulierend und lenkend einzugreifen, wo die Selbstregulierung gänzlich fehlt oder unzulänglich ausgestaltet ist.

In diesen Fällen ist auf strafrechtlicher Ebene Artikel 102 Absatz 2 StGB von praktischer Bedeutung. Wie bereits ausgeführt, ist für gewisse Delikte (Anlasstaten) eine kumulative Haftung der Sportorganisation für deliktisches Verhalten ihrer Organe möglich. Ein Verband kann somit unter Umständen kumulativ mitbestraft werden, wenn sich ein Funktionär der Privatbestechung nach Artikel 4a Absatz 1 UWG schuldig macht (aktive Begehungsvariante). Voraussetzung für die Strafbarkeit des Verbandes ist, dass er die erforderlichen und zumutbaren Vorkehrungen nicht getroffen hat, die zur Verhinderung der Bestechung hätten getroffen werden müssen. Ein weiteres strafrechtliches Instrument erhielten die staatlichen Behörden auch mit der zur Diskussion stehenden Ausgestaltung der Privatbestechung als Offizialdelikt. Zwar kommt den staatlichen Organen bereits heute in gewissen Fällen ein Antrags-

recht zu. Dieses ist aber auf Fälle beschränkt, in denen der Schutz des Ansehens der Schweiz im Ausland auf dem Spiel steht (Art. 10 Abs. 2 lit.c i.V.m. Art. 23 UWG).

Das totalrevidierte Sportförderungsgesetz (SpoFöG; SR 415.0, in Kraft ab 1. Oktober 2012) hat sich unter anderem zum Ziel gesetzt, Verhaltensweisen zu fördern, mit denen die positiven Werte des Sports in der Gesellschaft verankert und unerwünschte Begleiterscheinungen bekämpft werden (Art. 1 Abs. 1 lit. d SpoFöG). Der Bund hat die Möglichkeit, Sportverbände in ihren Bemühungen zur Einhaltung von Fairness und Sicherheit im Sport mit Beiträgen zu unterstützen (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. 18 Abs. 1 SpoFöG und Art. 41 Sportförderungsverordnung). Weiter kann der Bund Unterstützungsleistungen an Sportorganisationen von deren Anstrengungen im Bereich der Fairness und Sicherheit im Sport abhängig machen (Art. 18 Abs. 2 SpoFöG).

Internationalen Sportverbänden werden vom Bund keine direkten Unterstützungsleistungen gewährt. Aufgrund der Sonderstellung des Sports und dessen wertvollen Beiträge an die Gesellschaft werden internationalen Sportverbänden günstige Rahmenbedingungen für ihre Tätigkeit in der Schweiz geboten. Sollte sich herausstellen, dass die internationalen Sportverbände die zumutbaren Massnahmen zur Bekämpfung der Korruption und damit zum Schutz der positiven Werte des Sports für die Gesellschaft und des Ansehens der Schweiz nicht zu ergreifen gewillt sind, droht die Rechtfertigung solcher Privilegierungen geschwächt zu werden. Dies gilt auch für die steuerrechtliche Behandlung der internationalen Sportverbände durch Bund und Kantone.

4.3.4 Revisionsoptionen des Bundesgesetzgebers

4.3.4.1 Anpassung der Privatbestechung

Der Konformitätsbericht der GRECO vom 21. Oktober 2011 zur dritten Evaluation der Schweiz empfiehlt die Privatbestechung neu als Officialdelikt auszugestalten. Obschon nicht Gegenstand einer förmlichen Empfehlung, regt der Bericht sodann an, den Tatbestand auf Verbände und andere NGOs, insbesondere Sportvereinigungen, auszudehnen, wie dies die entsprechende Konvention des Europarates zulasse. Dieses Vorgehen wird auch im Rahmen der Umsetzung der parlamentarische Initiative SOMMARUGA verfolgt. Die Bestechung von Privatpersonen, die aktuell durch die Artikel 4a UWG i.V.m. 23 UWG erfasst wird, sei neu in ein Officialdelikt umzuwandeln und in den 19. Titel des StGB zu überführen.

Wie bereits erwähnt, hat der Bundesrat das EJPD am 18. Juni 2012 beauftragt, eine Umwandlung der Privatbestechung in ein Officialdelikt sowie gegebenenfalls eine Überführung in das Kernstrafrecht bis im Frühling 2013 zu prüfen. In diesem Zusammenhang sind auch Lösungsvorschläge für die Unterstellung von internationalen (Sport)-Organisationen bzw. deren Funktionäre unter das Korruptionsstrafrecht zu unterbreiten.

4.3.4.2 Gleichstellung internationaler Sportdachverbände mit internationalen Organisationen

Ein anderer Lösungsansatz besteht in der strafrechtlichen Gleichstellung internationaler Sportdachverbände mit internationalen Organisationen. Dieser Ansatz lag der

parlamentarischen Initiative THANEI zugrunde. Ziel dieser Initiative war es, Artikel 322^{septies} StGB (Bestechung fremder Amtsträger) zu ergänzen und internationale Sportdachverbände den internationalen Organisationen gleichzustellen. Mit der vorgeschlagenen Teilrevision des Strafrechts sollte eine Pönalisierung von Funktionären bei Korruptionsfällen in internationalen Sportdachverbänden nach Artikel 322^{septies} StGB ermöglicht werden.

Als Begründung für die strafrechtliche Gleichstellung wird vorgebracht, dass internationale Sportverbände para-internationale Organisationen darstellen. Eine Analogie zu internationalen Organisationen besteht durchaus, wenn davon ausgegangen wird, dass internationale Sportdachverbände in unserer Gesellschaft mitunter eine Bedeutung haben, welche mit internationalen Organisationen vergleichbar ist. Staaten ringen um das Recht, Sportveranstaltungen in ihrem Land durchführen zu können. Nicht selten werden Funktionäre im Vorfeld der Vergabe wie Staatsgäste empfangen und Staats- und Regierungschefs nehmen an den Vergabeanlässen teil, um sich für die jeweilige nationale Kandidatur einzusetzen. Entsprechend werden im Vorfeld auch Staatsgarantien für die finanzielle Absicherung grosser Sportveranstaltungen geleistet. Ein grosser Teil der Austragungskosten wird denn auch von der öffentlichen Hand übernommen. Zu erwähnen sind an dieser Stelle zudem Privilegien der internationalen Sportverbände, die gestützt auf das Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem IOC betreffend das Statut des Internationalen Olympischen Komitees in der Schweiz (SR 0.192.122.415.1) gewährt werden (z.B. steuerrechtliche Sonderlösungen oder die dem IOC eingeräumten Einreise-, Aufenthalts- und Ausreisevorteile).

Dieser Lösungsansatz mag auf den ersten Blick überzeugen, ist in politischer und rechtlicher Hinsicht indes mit erheblichen Mängeln behaftet. Die Gleichstellung der internationalen Sportdachverbände mit internationalen Organisationen mag einen pragmatischen Ansatz darstellen, ist aber sachlich nicht zielführend. So ist es schwer verständlich, weshalb korrupte Funktionäre internationaler Sportdachverbände anders behandelt werden sollen als solche von anderen NGOs. Eine Sonderbehandlung für den Sport ist weder aus sport- und gesellschaftspolitischer Sicht noch aus rechtspolitischen Gründen erwünscht.

Durch die Gleichstellung der Verbände mit internationalen Organisationen würde ihre eigentlich privatrechtliche Tätigkeit - strafrechtlich betrachtet - neu dem öffentlichen Bereich zugewiesen. Dies wäre sachlich problematisch. So ist in Rechnung zu stellen, dass eine Gleichstellung von internationalen Sportdachverbänden mit internationalen Organisationen auf Stufe Strafrecht allenfalls zu weiteren Begehrlichkeiten bezüglich einer Annäherung internationaler Sportverbände an internationale Organisationen führen könnte. Es bestehen indes keine sachlichen Gründe, die es rechtfertigen würden, internationalen Sportdachverbänden zusätzliche Privilegien einzuräumen, wie dies bei den unter das Gaststaatengesetz vom 22. Juni 2007 (GSG; SR 192.12) fallenden internationalen Organisationen der Fall ist. Eine Unterstellung unter das Gaststaatengesetz könnte gar zur paradoxen Situation führen, dass sich für Funktionäre internationaler Sportdachverbände die Frage stellt, ob und inwieweit ihnen Immunität zu gewähren sei (Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 lit. b GSG).

Die Initiative THANEI wurde am 13. Januar 2012 zugunsten der Initiative SOMMARUGA zurückgezogen. Den Zielen der Initiative SOMMARUGA wird im Rahmen der Umsetzung der GRECO-Empfehlungen (Auftrag des Bundesrates an das

EJPD vom 8. Juni 2012) Rechnung getragen. Es kann davon ausgegangen werden, dass bis Ende April 2013 Revisionsvorschläge ausgearbeitet sind und sich damit eine weitergehende Prüfung des eben dargestellten Lösungsansatzes erübrigt.

4.3.4.3 Gleichstellung von Funktionären mit fremden Amtsträgern

Ein anderer Ansatz zur Lösung der Problematik könnte in einer strafrechtlichen Gleichstellung der Funktionäre internationaler Sportdachverbände mit Amtsträgern internationaler Organisationen gesucht werden. Damit wäre der Anknüpfungspunkt nicht mehr der internationale Sportdachverband, sondern der Funktionär. Der korrupte Funktionär eines internationalen Sportdachverbands könnte wie ein fremder Amtsträger über Artikel 322^{septies} StGB belangt werden.

Eine solche Lösung würde das Problem im Kern angehen: Nicht die internationalen Sportverbände, sondern die korrupten Funktionäre stellen das Hauptproblem dar. Im Gegensatz zur im vorangehenden Kapitel thematisierten Lösung (Gleichstellung der internationalen Sportdachverbände) würde sich zudem die Frage einer allfällig weitergehenden Gleichstellung der Sportverbände mit internationalen Organisationen nicht stellen, da nicht die internationalen Sportverbände Ziel der Gleichstellung sind, sondern lediglich deren Funktionäre.

Durch die Gleichstellung käme den Funktionären jedoch strafrechtlich ein Beamtenstatus zu. Im Gegensatz zu Beamten sind die Funktionäre aber weder Angestellte der öffentlichen Verwaltung, noch bekleiden sie ein Amt in einer solchen (Art. 100 Abs. 3 StGB). Zudem erfüllen sie keine hoheitlichen oder öffentlichen Aufgaben. Eine Gleichstellung von Funktionären aus dem privaten Sektor mit einem hoheitlichen Beamtenstatus ist sachlich nicht zu rechtfertigen.

4.3.5 Folgerung

Aus rechts- und sportpolitischer Sicht ist eine Sonderlösung im Sinne einer «Lex Internationaler Sportdachverband» abzulehnen. Auch vor diesem Hintergrund sind die bereits eingeleiteten Gesetzgebungsprojekte im Zusammenhang mit der Initiative SOMMARUGA und der Umsetzung der GRECO-Empfehlungen des Europarats ziel führend. So ist zu prüfen, wie NGOs und insbesondere internationale Sportverbände unter das schweizerische Korruptionsstrafrecht gestellt werden können.

Aus sportpolitischer Sicht ist von Bedeutung, dass die zu revidierenden Tatbestände der Privatbestechung als Offizialdelikt ausgestaltet und allenfalls ins Kernstrafrecht überführt werden. Durch die Überführung ins StGB könnte sichergestellt werden, dass Bestechungen durch Funktionäre in jedem Fall strafrechtlich erfasst sind, auch wenn die Handlungen nur mittelbar ein wirtschaftliches Wettbewerbsverhältnis betreffen, wie dies bei Vergabeentscheiden zur Durchführung von Sportanlässen der Fall ist.

Die aktiven Begehungsvarianten der Korruption sind wie bis anhin als Anlasstaten für die kumulative Strafbarkeit des Sportverbandes nach Artikel 102 Absatz 2 StGB auszugestalten. Weiter ist eine Ausdehnung der Tatbestände nach Artikel 102 Absatz 2 StGB (Anlasstaten) auf die passive Korruption zu prüfen. Dies würde nicht nur den Druck für die Sportorganisationen, eine wirksame Corporate Governance zu entwickeln und durchzusetzen, massgeblich erhöhen, sondern auch den Unrechtsgehalt, der der passiven Form der Bestechung inhärent ist, gerecht werden.

5 Spielmanipulation und Wettbetrug

5.1 Begriffliche Klärungen

5.1.1 Spielmanipulation

Unter dem Begriff Spielmanipulation wird in vorliegendem Bericht die Manipulation von Sportereignissen verstanden. Die Manipulation bezieht sich dabei auf die Absprache über regelwidrige Änderungen des Verlaufs oder des Ergebnisses eines sportlichen Wettkampfs oder eines spezifischen Ereignisses, um einen Vorteil für sich selbst oder andere zu erzielen. Damit soll die Ungewissheit, die normalerweise im Hinblick auf das Ergebnis eines Wettkampfs herrscht, teilweise oder gänzlich aufgehoben werden.

5.1.2 Sportwetten

Als Sportwetten werden vorliegend sämtliche Geldspiele verstanden, bei denen die Erzielung eines Gewinnes von der richtigen Voraussage des Ausgangs eines Sportereignisses abhängig ist. Herkömmlicherweise werden die Wetten danach unterschieden, ob sie feste („Buchmacherwetten“¹) oder variable („Totalisatorwetten“²) Gewinnquoten aufweisen; es sind aber auch andere Kriterien bzw. Unterscheidungsmerkmale im Gebrauch. Im Zusammenhang mit Spielmanipulation und Wettbetrug wird nachfolgend auf die folgenden Kategorien abgestellt:

- Legale Wetten: Sämtliche Wetten, die in einem spezifischen Gebiet oder Land erlaubt sind (z.B. aufgrund einer Lizenz, die von einer Aufsichtsbehörde ausgestellt wurde);
- Illegale Wetten: Sämtliche Wetten, die in einem spezifischen Gebiet oder Land nicht erlaubt sind;
- Regelwidrige Wetten: Sämtliche Wetten, bei denen Unstimmigkeiten oder Unregelmässigkeiten bei den getätigten Einsätzen oder den Ereignissen, auf die gewettet wird, festgestellt werden.

5.2 Entwicklungen im Bereich der Manipulationshandlungen

Korruptionsfälle im Sport sind kein Phänomen der Neuzeit. Der erste geschichtlich belegte Fall einer Spielmanipulation geht auf das Jahr 388 v.Chr. zurück. Eupolos von Thessalia soll bei den olympischen Spielen drei seiner Konkurrenten des Faustkampfturnieres bestochen haben, um den Wettkampf für sich zu entscheiden. Heute sind Spielmanipulation und Wettbetrug eine die Integrität des Sportes gefährdende Realität. Die in den letzten Jahren bekannt gewordenen Wettskandale machen deutlich, dass Manipulationshandlungen im Sport zunehmend von internationalen Netzwerken gesteuert und beherrscht werden.

¹ Wette mit fixen Gewinnquoten. Die Wettteilnehmer wetten gegen den Veranstalter, dieser trägt dasselbe Risiko wie die Wettteilnehmer.

² Der Spielgewinn, der zu Beginn unbestimmt ist (variable Gewinnquote), hängt von der Anzahl der Wettteilnehmer und der Höhe der geleisteten Einsätze ab. Die Wettteilnehmer spielen gegeneinander; der Veranstalter trägt kein Spielrisiko.

5.2.1 Formen von Manipulationshandlungen

Der klassische Fall von Spielmanipulation im Zusammenhang mit Wetten ist die Bestechung von Spielern oder Schiedsrichtern, damit diese das Spielergebnis im Sinne der Manipulationsabsprache beeinflussen. Der Auftraggeber gibt, meist über einen Mittelsmann, dem Spieler oder Schiedsrichter Anweisungen, wie das Spiel zu manipulieren ist. Gelingt es dem Mittelsmann Spieler oder Schiedsrichter gegen Entgelt zur Ausführung der Manipulationshandlung zu gewinnen, schliesst der Auftraggeber über Helfer entsprechende Wetten bei verschiedenen Wettanbietern ab. Tritt das manipulierte Spielergebnis ein, wird der Wettgewinn an die Helfer ausbezahlt. Die Wettgewinne werden gewaschen und dem Auftraggeber übergeben.

Die Fälle der letzten Jahre zeigen auf, dass die Manipulationen in allen möglichen Konstellationen ausgeführt werden: Mit Beteiligung einzelner Spieler, der beiden gegnerischen Mannschaften, nur einer Mannschaft, dem Betreuungsumfeld oder gar den Technikern im Stadion (sogenannter «floodlight scandal»³). Objekt von Manipulationsabreden kann dabei grundsätzlich jeder Sachverhalt sein, auf den man eine Wette abschliessen kann (z.B. Tore oder Tordifferenz am Ende oder zur Halbzeit, Anzahl gelber Karten vor Halbzeit, Spieldauer beim ersten Einwurf oder Eckball). Eine Spielmanipulation findet somit auch dann statt, wenn man Schiedsrichter oder Spieler dazu bringt, unabhängig vom tatsächlichen Spielverlauf dafür zu sorgen, dass es in der siebzigsten Spielminute zu einer gelben Karte oder einem Freistoss kommt.

Zu beachten ist, dass die Beurteilung, ob eine Einflussnahme auf das Spielgeschehen unredlich bzw. widerrechtlich oder noch im Rahmen des Erlaubten ist, oftmals grosse Schwierigkeiten bereitet. Die Problematik kann am fiktiven Beispiel eines Eishockey-Klubs, welcher sich in der National League bereits für die Play-offs qualifiziert hat, aufgezeigt werden. Wenn dieser Eishockey-Klub in einem für ihn nicht mehr relevanten Qualifikationsspiel vor allem Ersatzspieler einsetzt, um seine Top-Spieler für die anschliessenden Play-off-Spiele zu schonen, dann hat dies aus sportlicher Sicht durchaus seine Berechtigung. Problematisch kann ein solches Verhalten aber dann werden, wenn ein Spiel für den einen Klub nicht mehr relevant ist, es für den Gegner aber um einen möglichen Abstieg in eine tiefere Liga geht.

5.2.2 Regulierungsinteressen der staatlichen und privaten Akteure

Im Bereich der Sportwetten treffen unterschiedliche Interessen der Wettteilnehmer, der Gesellschaft allgemein, des Staates, der Wettbetreiber und des Sports aufeinander. Die divergierenden Interessen manifestieren sich vor allem bei der Beurteilung des Regulierungsbedarfs im Bereich des Sportwettmarktes.

Die Wettteilnehmer haben ein Interesse an einem attraktiven Spielangebot und an der sicheren und fairen Durchführung der Wetten. Die Gesellschaft hat zum einen ein Interesse von den Einnahmen aus dem Wettbetrieb zugunsten gemeinnütziger Zwecke profitieren zu können und zum anderen ist sie vor negativen Begleiterscheinungen des Wettmarktes zu schützen. Sie soll insbesondere nicht für negative Begleiterscheinungen des Wettmarktes finanziell aufkommen müssen. Aufgabe des Staates ist es, das Wohl der Bürgerinnen und Bürger zu schützen und zu fördern. In

³ In den English Premiership Games wurde in den 90-er Jahren durch den Ausfall des Flutlichts der Abbruch von Fussballspielen zu einem für die Wettbetrüger geeigneten Zeitpunkt bzw. beim gewünschten Spielstand erzwungen.

diesem Zusammenhang besteht die Aufgabe der staatlichen Behörden unter anderem darin, die Entstehung von Spielsucht zu verhindern und Massnahmen für eine wirksame Suchtbekämpfung bereitzustellen. Die Wettangebote sollen in einem regulierten und geordneten Markt stattfinden. Das Ausweichen auf illegale Wetten jenseits staatlicher Kontrollen gilt es zu verhindern. Der illegale Wettmarkt bietet nicht nur unkontrollierbare Möglichkeiten für Manipulationshandlungen, sondern vermindert auch den Mittelrückfluss für gemeinnützige Zwecke. Gewinne aus illegalen Wetten verbleiben den illegalen Wettbetreibern.

In einem geordneten Sportwettmarkt geht es unter anderem darum, den sportlichen Wettkampf als Wettobjekt zu schützen. Spielmanipulation gefährdet die Grundwerte des Sports. Die Unsicherheit über das Ergebnis ist die Grundlage eines jeden sportlichen Wettkampfs. Wird die Unvorhersehbarkeit des Ausgangs eines Wettkampfs durch vorgängige Absprache des Ergebnisses beeinträchtigt, zerstört dies nicht nur die Glaubwürdigkeit des einzelnen Wettbewerbs, sondern auch die Integrität des Sportes an sich. Insbesondere die am finanziellen Gewinn orientierte Wettkampfmanipulation stellt eine ernsthafte Bedrohung der Grundlagen des Sports dar.

Die Bedrohung des Sports besteht grundsätzlich unabhängig davon, ob die Spielmanipulation im Zusammenhang mit Sportwetten steht oder anderweitig motiviert ist. Das rasante Wachstum der Wettindustrie und die damit einhergehenden Manipulationsauswüchse erfordern einen geordneten Sportwettmarkt. Illegale Sportwetten, die sich jeder staatlichen Kontrolle entziehen, eröffnen unkontrollierbaren Raum für Manipulationshandlungen krimineller Organisationen. Aus diesem Grund liegt die aktive Bekämpfung der Spielmanipulation durch den Staat im öffentlichen Interesse.

Was die Wettanbieter betrifft, stehen bei der Beurteilung von Regulierungsfragen vor allem Geschäftsinteressen im Vordergrund. Das zentrale Interesse von Wettanbietern besteht darin, grundsätzlich für alle Arten von Sportveranstaltungen Wetten anzubieten. Für Wettanbieter mit Sitz in der Schweiz ist darüber hinaus entscheidend, ihr Angebot so auszugestalten, dass sie im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig bleiben. Dies gilt insbesondere für den Markt der Internet-Wetten.

Eine Regulierung des Wettmarktes ist für die Wettanbieter daher insoweit von Interesse, als sie dem Schutz des Wettmarkts dient und damit die ordnungsgemässe Durchführung der Wetten ermöglicht. Spielsucht, Spielmanipulationen, Wettbetrug und illegale Wettmärkte stellen auch die zugelassenen Wettanbieter vor grosse Herausforderungen.

5.2.3 Wachstum des Sportwettmarktes und seine Gefahren

Parallel zur Professionalisierung des Sports und dessen wirtschaftlicher Vermarktung hat sich in den vergangenen Jahren auch die internationale Sportwettindustrie in neuen Geschäftsfeldern etabliert. Die rasch fortschreitende technische Entwicklung im Bereich der Telekommunikation hat die Wettindustrie nachgerade revolutioniert. Heute werden über das Internet zu jeder Zeit und an jedem beliebigen Ort Wetten angeboten und abgeschlossen. Die bisherigen nationalen Angebotsschranken und deren Verankerung in den staatlichen Monopolen erweisen sich angesichts der weltweiten Entwicklungen im Internet zunehmend als unwirksam. Gleichzeitig werden die behördlichen Kontrollen und insbesondere der Kampf gegen illegale Wetten anspruchsvoller und komplexer.

Die Sportwettindustrie hat längst globale Dimensionen angenommen. Mit den weltweit bestehenden Gewinnaussichten ist der Sportwettmarkt für kriminelle Organisationen zu einem einträglichen Geschäftszweig geworden. Manipulationshandlungen von Einzelpersonen im Rahmen eines einzelnen Sportanlasses stellen inzwischen nicht mehr den Regelfall dar. Im Vordergrund stehen heute Manipulationshandlungen in vernetzten kriminellen Strukturen (Wettmafia), die immer häufiger weltweit im grossen Stil ausgeführt werden.

5.2.4 Erschliessung neuer Manipulationsfelder

Wettkämpfe des Spitzensports sind längst nicht mehr das alleinige Ziel von Manipulationen. Spielmanipulationen finden vermehrt auch in weniger medienträchtigen Wettkämpfen unterer Ligen und im weniger professionalisierten Sport statt. Dabei scheint sich abzuzeichnen, dass besonders Sportler, Schiedsrichter oder andere an Sportveranstaltungen Beteiligte mit geringeren Einkommen für Bestechungsgelder zugänglicher sind.

Zunehmend verbreitet ist auch die Praxis, dass Sportler, Schiedsrichter oder sonst an einem Sportanlass Beteiligte zusätzliche Einnahmen aus Sportwetten generieren. Auch wenn diese Wetttätigkeit in der Regel losgelöst von irgendwelchen Manipulationshandlungen steht, hat bereits der blosse Abschluss einer Wette auf einen Sportwettkampf, an dem man als Aktiver oder Funktionär beteiligt ist, einen problematischen Beigeschmack. In diesen Fällen bleibt immer ungeklärt, ob und inwieweit die Wettchancen durch «Insiderwissen» unredlich und widerrechtlich beeinflusst wurden.

Wettmanipulationen sind nicht nur in medial wichtigen Sportarten wie Fussball auszumachen. Zahlreiche Verdachte auf Wettbetrug wurden in den vergangenen Jahren auch in anderen Sportarten registriert, so etwa im Baseball, Boxen, Basketball, American Football, Pferderennen, Snooker, Cricket, Rugby, Eishockey und Tennis.

5.2.5 Exkurs: aktuelle Manipulationsfälle

5.2.5.1 Deutschland und Italien

In der Bundesrepublik Deutschland gilt der Fussball-Wettskandal aus dem Jahre 2005 als die grösste Affäre seit dem Bundesliga-Skandal in der Saison 1970/71, als zahlreiche Spieler, Trainer und Funktionäre an Spielverschiebungen beteiligt waren. Nach den Feststellungen des Landgerichts Berlin schloss der als Drahtzieher des Wettskandals geltende Ante Sapina im Jahre 2004 im grossen Stil Wettverträge auf von ihm manipulierte Fussballspiele ab. Zum Zwecke der Manipulation liess Sapina, unterstützt durch seine mitangeklagten Brüder, den Fussball-Schiedsrichtern Hoyzer und Marks sowie mehreren Fussballspielern Bestechungsgelder in bedeutender Höhe zukommen. Die Bestochenen sollten unredlich und widerrechtlich Einfluss auf das Spielgeschehen nehmen, um die von Sapina vorgegebenen Spielergebnisse zu erzielen. Im November 2006 wurde Ante Sapina wegen Betrugs in zehn Fällen zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von fast drei Jahren und der ehemalige DFB-Schiedsrichter Hoyzer wegen Beihilfe zum Betrug in sechs Fällen zu einer Gesamt-

freiheitsstrafe von fast zweieinhalb Jahren verurteilt. Auch gegen die übrigen Beteiligten wurden Freiheitsstrafen auf Bewährung ausgesprochen.

Zur gleichen Zeit wurde auch die Fussballwelt in Italien von einem Manipulationskandal überschattet («Calciopoli-Skandal» der Saison 2004/2005). Der ehemalige Sportdirektor von Juventus Turin, Luciano Moggi, manipulierte in 29 von 38 Spielen mit Hilfe von Schiedsrichtern, Spielern und Funktionären den Ausgang der italienischen Meisterschaften. Im Hintergrund soll er dienstbare Schiedsrichter für wichtige Spiele ausgewählt haben, die je nach Bedarf «Elfmeter» übersehen oder erfinden und damit Spiele entscheiden sollten. Selbst Sportjournalisten soll Luciano Moggi angewiesen haben, ihre Kommentare und TV-Aufbereitungen seinen Wünschen anzupassen. Im Jahr 2006 wurde Luciano Moggi vom Sportgericht des italienischen Fussballverbandes mit einem Berufsverbot von 5 Jahren bestraft. Am 8. November 2011 wurde er von einem Gericht in Neapel schuldig gesprochen, als Drahtzieher einer kriminellen Vereinigung, das italienische Fussballsystem manipuliert zu haben. Er wurde erstinstanzlich zu einer Haftstrafe von fünf Jahren und vier Monaten verurteilt.

Im Kontext der aktuellen Ermittlungen ist davon auszugehen, dass die italienischen Behörden in einem weiteren komplexen Fussball-Wettskandal ermitteln. Cristiano Doni, der frühere Kapitän des Klubs Atalanta Bergamo soll bei mindestens drei Spielen der Atlanta Bergamo das Ergebnis unredlich und widerrechtlich beeinflusst haben. Auf diese Weise habe er mithelfen wollen, den Wiederaufstieg in die Serie A sicherzustellen. Der italienische Fussballverband hat Doni in der Folge für drei Jahre gesperrt. Es wird von Bestechungsgeldern in der Höhe von 40'000 bis 400'000 Euro pro Spiel und von Wettgewinnen in zweistelliger Millionenhöhe für die Hintermänner berichtet. Als Hintermänner werden verschiedenen Personengruppierungen verdächtigt: Die sogenannten «Zigeuner», die über einen in der Schweiz domizilierten Serben angeführt werden sollen. Sodann eine als «Albaner» bezeichnete Gruppe, die angeblich im Zusammenhang mit dem Sportdirektor des Drittligaklubs Ravenna Calcio gestanden haben soll. Als effizienteste und am besten strukturierte Gruppe stehen schliesslich die «Bologneser» im Verdacht. Diese sollen von einem ehemaligen Nationalspieler geleitet werden. Die Drahtzieher des Wettgeschäfts werden in Singapur und die operativen Zentren in Osteuropa vermutet. Gewettet werde vornehmlich bei asiatischen Wettanbietern. Auch in der Schweiz wird ermittelt: Es besteht der Verdacht, dass Bestechungsgelder über ein Bankkonto in der Schweiz gewaschen wurden.

Mit einem weiteren Wettskandal - dem bisher grössten bekannten Fall in Europa - beschäftigt sich das Landgericht Bochum im Rahmen mehrerer Parallelprozesse seit Oktober 2010. Ein erstes erging am 13. April 2011. Dabei wurden drei Personen schuldig gesprochen, in den Jahren 2008/2009 mindestens 16 Spiele in deutschen Ligen (A-Jugend bis 2. Liga sowie zwei Spiele europäischer Wettbewerbe) manipuliert oder zumindest manipuliert versucht zu haben. Die Täterschaft wurde zu mehrjährigen Haftstrafen wegen bandenmässigen Betrugs verurteilt. Dass bestochene Spieler absichtlich schlecht gespielt hätten, konnten die Richter demgegenüber nicht zweifelsfrei feststellen. Weitere Verurteilungen erfolgten im Mai 2011. Dabei wurden drei Personen schuldig gesprochen, rund 50 Spiele, darunter auch Begegnungen in der Champions League und der WM-Qualifikation, manipuliert zu haben. Darunter befindet sich auch der bereits im Bundesliga-Wettskandal 2004/2005 verurteilte Ante Sapina. Er wurde mit fünf Jahren und sechs Monaten Haft bestraft.

Auf einer der Prozesslisten der Anklage waren 32 Vertreter aus Deutschland, Belgien, Slowenien, Kroatien und der Schweiz (22 Partien der Challenge League und 6 Vorbereitungsspiele) aufgeführt. Von den neun Spielen mit Schweizer Beteiligung handelte es sich um zwei internationale Spiele. Zum einen das Spiel Basel - Sofia (3:1), das am 5. November 2009 im Rahmen der Europa League stattfand, sowie das U-21-EM-Qualifikationsspiel vom 18. November 2009 zwischen der Schweiz und Georgien (1:0). Gemäss aktuellen Erkenntnissen kann ausgeschlossen werden, dass der FC Basel 1893 oder die Schweizer U-21-Nationalmannschaft aktiv an einer Manipulation beteiligt gewesen sind. Nach Feststellungen des Gerichts setzten Wettbetrüger rund zwei Millionen Euro auf die betroffenen 32 Partien. Insgesamt stehen rund 270 Spiele unter Manipulationsverdacht. Die Justiz in Bochum ermittelt in mehreren Prozessen gegen mehr als 250 verdächtige Personen.

5.2.5.2 Schweiz

Im Kontext der erwähnten Manipulationsfälle in Deutschland leitete die Schweizerische Bundesstaatsanwaltschaft gegen acht Spieler eine Strafuntersuchung ein. Zwei Verfahren waren im August 2012 noch am Bundesstrafgericht in Bellinzona hängig. Fünf Fussballspieler wurden durch Strafbefehl der Gehilfenschaft zu gewerbmässigem Betrug nach Artikel 146 Absatz 1 und 2 StGB bzw. teilweise zusätzlich zu Gehilfenschaft zu versuchtem gewerbmässigem Betrug verurteilt (Strafbefehle der Bundesanwaltschaft vom 18. November 2011). Ein Verfahren wurde eingestellt. Bisher rechtskräftig abgeurteilt worden sind Manipulationshandlungen in elf Fussballspielen der Challenge League im Jahr 2009:

In fünf Fällen waren Spieler des FC Thun involviert. Am 17. April 2009 im Spiel FC Gossau - FC Thun (4:3) sowie am 26. April 2009 im Spiel Yverdon Sport - FC Thun (5:1) liessen sich zwei Mittelfeldspieler des FC Thun dafür bezahlen, dass der Gegner vermehrt ungehindert angreifen konnte und der FC Thun folglich die Spiele verlor. Im Hinblick auf das Spiel FC Wil 1900 - FC Thun (2:0) vom 16. Mai 2009 liessen sich drei Spieler des FC Thun und ein Spieler des FC Wil gegen Bezahlung dahingehend bestechen, dass der FC Thun mit zwei Toren verlieren sollte, indem ein Spieler des FC Thun einen Elfmeter verursachen, der beteiligte Stürmer des FC Thun nicht angreifen und der Verteidiger des FC Thun nicht verteidigen sollte, damit der Spieler des FC Wil 1900 punkten konnte. Im Zusammenhang mit dem Spiel des FC Solothurn - FC Thun (0:1) vom 11. Juli 2009 sowie mit dem Spiel des FC Winterthur - FC Thun (2:1) vom 5. Oktober 2009 wurden die beiden bereits erwähnten Spieler des FC Thun weiter wegen versuchter Manipulation zur Gehilfenschaft zu versuchtem gewerbmässigem Betrug verurteilt. In letztgenanntem Spiel hatten sich die beiden Spieler mit dem Betrag von 14'000 Euro dafür bezahlen lassen, dass zwei Tore in der zweiten Halbzeit fallen sollten, unbedeutend zu Gunsten welcher Mannschaft, nötigenfalls durch Herbeiführung von Elfmeter. Es blieb jedoch bei nur einem Tor in der zweiten Halbzeit und damit beim Manipulationsversuch.

Das Spiel FC Servette - FC Gossau (4:0) vom 30. Mai 2009 wurde durch einen Mittelfeldspieler des FC Gossau, zusammen mit zwei anderen Teammitgliedern, für ein Entgelt von 15'000 Franken dahingehend manipuliert, dass der FC Servette vermehrt ungehindert angreifen und mit mindestens zwei Toren Unterschied gewinnen konnte. Ein weiterer Manipulationsversuch unternahm der Mittelfeldspieler

beim Spiel FC Locarno - FC Gossau (2:2) vom 14. August 2009. Vereinbart war, dass der Mittelfeldspieler des FC Gossau - sowie zwei weitere Teammitglieder - dafür sorgen sollten, dass der FC Gossau verlieren und ab der 30. Minute zwei bis drei Gegentore erhalten sollte. Es blieb beim Manipulationsversuch. Weiter trug der nämliche Mittelfeldspieler am 26. September 2009 im Spiel des FC Lugano - FC Gossau (7:0), unter Mitwirkung von zwei weiteren Teammitgliedern, gegen Entgelt dazu bei, dass der FC Gossau verlor und in der zweiten Halbzeit zwei Tore fielen. Auch das Spiel vom 1. November 2009 FC Gossau - FC Vaduz (1:4) wurde durch Spieler beider Mannschaften manipuliert. Auf der einen Seite manipulierte der bereits erwähnte Mittelfeldspieler des FC Gossau, mit Hilfe eines weiteren Gossauer Spielers, gegen ein Entgelt von 25'000 Franken das Spiel, so dass der FC Vaduz vermehrt ungehindert angreifen und mit mindestens drei Tore in der zweiten Halbzeit gewinnen konnte. Auf der Gegenseite war ein Stürmer des FC Vaduz dahingehend instruiert und bezahlt worden, dass er in Kenntnis der Schwachstelle beim FC Gossau jeweils über die rechte Seite spielen konnte, um die für den vereinbarten Sieg notwendige Tore schiessen zu können.

Von einem Manipulationsversuch betroffen war weiter das Spiel vom 3. Mai 2009 des FC Wil 1900 - FC St. Gallen (1:1). Einem Mittelfeldspieler des FC Wil wurden 10'000 Franken versprochen, wenn er dafür sorgen würde, dass seine Mannschaft mit zwei Toren Unterschied verlieren würde. Er sollte sicherstellen, dass sie in der zweiten Halbzeit zwei Tore kassieren würden. Es blieb beim Manipulationsversuch. Weiter betroffen war das Spiel FC Biel - FC Fribourg (2:0) vom 17. Juli 2009. Ein Verteidiger des FC Fribourg hatte sich - zusammen mit zwei weiteren Teammitgliedern - für 5'000 Franken pro Spieler dazu bereit erklärt, dass der FC Fribourg mit mindestens zwei Toren Unterschied verlieren sollte, indem Elfmeter provoziert würden. Der Verteidiger wurde verurteilt, da er während des Spiels nachweislich dafür sorgte, dass der FC Biel vermehrt und ungehindert angreifen und schliesslich gewinnen konnte.

5.3 Massnahmen zur Bekämpfung von Spielmanipulation und Wettbetrug

5.3.1 Ebene des Privatrechts

5.3.1.1 Einrichtung von Monitoring-Systemen

Als Reaktion auf die Wettskandale der jüngeren Vergangenheit wurden Organisationen mit dem Zweck gegründet, Frühwarnsysteme zur Überwachung internationaler Wetteinsätze und Wettquoten zu betreiben. Die Initiative ging dabei sowohl vom Sport als auch von den Wettanbietern aus.

So gründeten die führenden europäischen Online-Wettanbieter im Jahre 2005 die European Sports Security Association (ESSA). Ziel dieser Institution ist es, auffällige Wettaktivitäten und Insiderwetten in verschiedenen Sportarten frühzeitig zu erkennen. Das entsprechende Monitoring-System identifiziert auffällige Wettmuster, klärt die Vorgänge näher ab und übermittelt die Daten den angeschlossenen Sportverbänden. Zu diesen zählen unter anderem auch die FIFA und UEFA.

Parallel dazu betreibt die Vereinigung der Europäischen Staatslotterien (European Lotteries and Toto Association, EL) das Monitoring System ELMS. Es bestehen Pläne, das ELMS zu einem globalen Frühwarnsystem für Sportwetten auszubauen und damit auch die Mitglieder des Weltverbandes der Lotterien (World Lottery Association, WLA) in Asien einzubeziehen.

Ein weiteres Monitoringsystem hat die Sportradar Group im Rahmen ihrer «Betradar» Produktpalette eingerichtet. Das Fraud Detection System (FDS) überwacht rund 300 Wettanbieter im weltweiten Sportwettmarkt und versorgt die angeschlossenen Sportverbände, unter anderem die UEFA und FIFA, aber auch den französischen Tennisverband oder die Handball-Bundesliga mit Daten.

Im Bereich des Sports hat die FIFA die Early Warning System GmbH (EWS) gegründet. Diese arbeitet bei der Überwachung der Sportwetten auf allen Spielen des FIFA-Wettbewerbs mit rund 400 Wettanbietern zusammen. Ein vergleichbares Frühwarnsystem gegen Wettbetrug (BFDS) ist seit Dezember 2008 auch bei der UEFA im Einsatz. Bei Verdacht auf Wettmanipulation wird ein Bericht über das Spiel erstellt und es werden weitere Untersuchungen eingeleitet. Im Jahre 2009 hat das IOC die International Sports Monitoring GmbH (ISM) in Zusammenarbeit mit Interpol gegründet. In diesem Zusammenhang werden Wettaktivitäten im Umfeld der Olympischen Spielen überwacht.

5.3.1.2 Verhaltensrichtlinien

Auf der Ebene der internationalen Sportverbände wurden in den vergangenen Jahren vermehrt Anstrengungen unternommen, interne Regelungen zum individuellen Wettverhalten zu verabschieden. Damit soll die Teilnahme an Sportwetten von Athleten, Trainern und Funktionären sowie weiteren an Sportwettkämpfen mitwirkenden Personen beschränkt werden.

Sportaccord, der Dachverband der internationalen olympischen und nicht olympischen Sportverbände (International Sports Federation), führt mit Unterstützung der Vereinigung der European Lotteries (EL) und der World Lottery Association (WLA) ein Programm zur Verhinderung und Bekämpfung von Spielmanipulation («Global Programme to stop Match-fixing in Sport»). Neben einem E-Learning Programm wird den Sportverbänden ein ausführliches Handbuch und ein Musterregelwerk zur Verfügung gestellt. Auch die Association of European Professional Football Leagues (EPFL) hält weitere Musterregelwerke bereit.

Im Code of Ethics des IOC wird den Mitgliedern der Olympischen Bewegung jegliche Teilnahme an Sportwetten im Zusammenhang mit den Spielen untersagt (Ziff. A. 5 IOC Code of Ethics 2012). Darunter fallen gemäss der Präambel des Codes IOC-Mitglieder, Bewerber-/Kandidatur-/Austragungsstädte, Organisatoren der Olympischen Spiele und die Nationalen Olympischen Komitees. Die Teilnehmer werden zu fairem und sportlichem Verhalten verpflichtet. Jegliche Einflussnahme auf Resultate der Spiele, welche nicht den sportethischen Prinzipien entspricht, wird explizit untersagt (Ziff. A.6. IOC Code of Ethics 2012). Auch die FIFA schliesst in ihrem Code of Ethics Offizielle von Wetten, Glücksspielen, Lotterien und ähnlichen Veranstaltungen oder Geschäften im Zusammenhang mit Fussballspielen aus (Ziff. 13 FIFA Code of Ethics 2009). Seit Mai 2011 arbeitet die FIFA für die Ermittlungen von Wettbetrügn mit Interpol zusammen.

Noch weiter geht die Association of Tennis Professionals (ATP), welche in ihren Verhaltensregeln «Tennis Anti-Corruption Programm» ein umfassendes Wettverbot vorsieht für Spieler, aber namentlich auch für Trainer, Betreuer, Agenten, Familienangehörige, Turniergäste sowie für weitere Personen, die an der Durchführung des entsprechenden Turniers beteiligt sind (Kapitel VIII, Ziffer 8.05, Abschnitt D.1a und 1b i.V.m. Abschnitt B.6, B.21 und B.24).

Als Dachverband des Schweizer Sports und als Nationales Olympisches Komitee hat Swiss Olympic im März 2012 einen Code of Conduct erlassen, zu dessen Verhaltensgrundsätzen sich seine Mitarbeiter sowie alle Mitglieder von Gremien von Swiss Olympic zu bekennen haben. Der Code enthält ein Verbot, sich sowohl im Inland wie auch im Ausland direkt oder indirekt an nach schweizerischem Recht als illegal geltenden Wetten oder Glücksspielen, die im Zusammenhang mit sportlichen Anlässen stehen, zu beteiligen. Weiter werden geschäftliche Beziehungen zu illegalen Wettanbietern untersagt (Codex 9 des Code of Conduct). Die im Code formulierten Forderungen gehen zwar in die richtige Richtung, sind aber noch zu wenig umfangreich. So gibt es beispielsweise keine Einschränkung für das Wetten auf Sportereignisse, bezüglich deren man über Insiderwissen verfügt.

Zahlreiche Wettunternehmungen unterstützen die Bemühungen des Sports aktiv, stellen Musterregelwerke zur Verfügung und lancieren Ausbildungs- und Aufklärungsprogramme. So haben die führenden Wettanbieter in Europa, vertreten durch die European Gambling and Betting Association (EGBA), die European Sports Security Association (ESSA) und die Remote Gambling Association (RGA), zusammen mit der Vereinigung EU Athlets (European Elite Athlets Association) eine Aufklärungskampagne ins Leben gerufen. Ziel ist es, den Sportlern und anderen im Sport tätigen Personen ein besseres Verständnis für die Bedeutung von Integrität im Sport zu vermitteln und deren angemessene Verhaltensweise im Umgang mit Sportwetten zu fördern. Die Kampagne beruht auf einem von den beteiligten Organisationen gemeinsam entwickelten Verhaltenskodex (Code of Conduct on Sports Betting for Players).

5.3.1.3 Folgerung

Bei der Bekämpfung der Spielmanipulation im Zusammenhang mit Sportwetten kommt den Sportorganisationen, insbesondere den internationalen Sportverbänden, eine zentrale Rolle zu. Innerhalb der Sportorganisationen bedarf es klarer Regelungen über die Teilnahme an Sportwetten. Aufgrund der Bedeutung der Problematik ist es angezeigt, dass sich die Sportorganisationen zu einer Null-Toleranz-Politik bekennen und so zum Ausdruck bringen, dass sie Korruption und damit auch Sportmanipulation nicht dulden.

In den Verhaltensrichtlinien ist klar aufzuzeigen, welche Handlungen nicht erlaubt sind und sanktioniert werden. Namentlich ist den Sportlern und deren Umfeld (Trainer, Betreuer, Familie, Agenten, etc.), Schiedsrichtern, Funktionären und anderen an der Organisation von Wettkämpfen beteiligten Personen das Wetten auf ihre Sportart bzw. auf Wettkämpfe, an deren Organisation sie beteiligt oder sonst damit verbunden sind, zu untersagen. Missachtungen dieser Wettverbote sowie die Weitergabe von Insiderinformationen sind zu ahnden. Manipulationen und Manipulationsversuche von Resultaten oder sonstigen Aspekten eines Sportanlasses sind unter Sanktion zu stellen. Zudem sind die genannten Sportbeteiligten zu verpflichten, jede

Kontaktaufnahme zu melden, mit der versucht wird, sie zu einer Manipulationshandlung zu bewegen. Mit Blick auf allfällige Loyalitätskonflikte sind Meldesysteme innerhalb der Sportorganisationen zu errichten, die eine vertrauliche Meldung ermöglichen. Weiter ist es Aufgabe der Sportorganisationen, ihre Mitglieder über die Verhaltensregeln zu informieren und sie mit Präventions- und Ausbildungsprogrammen spezifisch über die Gefahren und Risiken, welche Spielmanipulation und Wettbetrug für den Sport, aber auch für ihre eigenen Sportkarrieren mit sich bringt, zu sensibilisieren.

Im Hinblick auf ein wirksames Monitoring des globalen Wettmarkts und den Informationsaustausch für die Verfolgung der Straftaten, ist die Zusammenarbeit zwischen den Sportorganisationen und den Wettanbietern weiter zu verstärken. Nur durch den Austausch von Informationen ist sowohl eine konsequente verbandsinterne wie auch eine wirksame staatliche Verfolgung der Manipulationshandlungen möglich.

5.3.2 Ebene des öffentlichen Rechts

5.3.2.1 Internationale Bestrebungen

Wie bereits in Ziffer 2.2.2.2 erläutert, hat der Europarat am 15. März 2012 eine Resolution zum Thema der internationalen Zusammenarbeit zur Förderung der Integrität des Sports gegen Spielmanipulationen verabschiedet (MSL 12 [2012] 8). Das Netzwerk EPAS des Europarats wird darin aufgefordert, die Verhandlungen in Bezug auf einen möglichen Erlass einer internationalen Konvention zur Bekämpfung von Spielmanipulation zu lancieren. Ferner soll die Möglichkeit einer neuen Plattform geprüft werden, welche dem Austausch und der Kooperation zwischen Wettanbietern und dem Sport dienen soll. Zur Förderung der Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden und zum globalen Austausch mit Blick auf den Harmonisierungsbedarf im Bereich der Wettregulierungen wird schliesslich die Gründung eines internationalen Netzwerkes für die Wettregulierungsbehörden in Betracht gezogen.

Auf internationaler Ebene sind sodann die Aktivitäten der Working Group on the Fight Against Irregular and Illegal Betting in Sport anzuführen. Die von der IOC-Working Group vorgeschlagenen Massnahmen zur Prävention, Information und Schulung sowie Überwachung und Repression sind in Ziffer 2.2.2.3 eingehend dargelegt.

5.3.2.2 Nationale Bestrebungen: Revision der Lotteriegesetzgebung

Im Jahre 2004 beschloss der Bundesrat auf Antrag der Kantone, die laufende Revision des Lotteriegesetzes vorläufig zu sistieren. Im Gegenzug verpflichteten sich die Kantone, durch den Abschluss einer interkantonalen Vereinbarung die bestehenden Mängel und Missstände im Lotterie- und Wettbereich (vornehmlich die einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotterierechts sowie die transparente Mittelverteilung) selbst zu beheben. Das EJPD wurde beauftragt, zur Wirkung der durch die Kantone getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten. Im September 2010 unterbreitete das EJPD dem Bundesrat den Evaluationsbericht. Das EJPD gelangte zum Schluss, dass durch die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die

Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonalen und gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) viele Mängel behoben werden konnten. Dennoch wies der Bericht auf weiteres Verbesserungspotential hin und empfahl, den rechtlichen Rahmen (vor allem die Lotteriegesetzgebung des Bundes und die IVLW) anzupassen.

Einen weiteren Auftrag erteilte der Bundesrat dem EJPD am 22. April 2009. In diesem Zusammenhang wurde das Departement beauftragt, die erforderlichen Gesetzesänderungen auszuarbeiten, um das Verbot der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen im Spielbankenbereich zu lockern. Im Bereich der Spielbanken sollten die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, um einer beschränkten Zahl von Anbietern internetbasierter Glücksspiele eine Konzession zu erteilen. Zum anderen sollten technische Massnahmen vorgesehen werden, um die telekommunikationsgestützte Durchführung von illegalen Glücksspielen zu verhindern. Weiter war dem EJPD aufgetragen, zusammen mit den Kantonen eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen im Lotterie- und Wettbereich zu prüfen. Damit sollte sichergestellt werden, dass den Behörden geeignete Instrumente zur Verfügung stehen, um die telekommunikationsgestützte Durchführung von illegalen Lotterien und Wetten zu bekämpfen.

Darüber hinaus oblag es dem EJPD den Entwurf für die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» vom 20. Oktober 2010 (10.093) bzw. zum entsprechenden direkten Gegenentwurf (Art. 106 BV) auszuarbeiten, den Volk und Stände in der Abstimmung vom 11. März 2012 angenommen haben (BBl 2010 7961). In diesem Zusammenhang ist das EJPD beauftragt, zusammen mit den Kantonen einen Antrag zum weiteren Vorgehen bezüglich der 2004 sistierten Revision des Lotteriegesetzes vorzubereiten.

6 Die Strafbarkeit von Spielmanipulation und Wettbetrug

6.1 Internationales Recht

Auf internationaler Ebene bestehen im Bereich Spielmanipulation und Wettbetrug aktuell keine Abkommen, dessen Vorgaben die Schweiz im nationalen Recht abzubilden hat. Zwar hat die 12. Sportministerkonferenz des Europarates am 14./15. März 2012 in Belgrad eine Resolution verabschiedet, wonach die Erarbeitung einer allfälligen Konvention geprüft werden soll, doch stellen sich derzeit noch verschiedene Staaten, namentlich die skandinavischen Länder und Grossbritannien gegen eine verbindliche Regelung.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Bezug auf staatliche Monopole im Bereich der Sportwetten und Lotterien. Im Rahmen einer Vorabentscheidung hat die Grosse Kammer des EuGH am 8. September 2010 (C-409/06) entschieden, dass ein staatliches Monopol für Sportwetten unter Umständen durch das öffentliche Interesse, mithin der Suchtbekämpfung und Suchtprävention, gerechtfertigt werden könne. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit sei aber nur dann gewahrt, wenn die Suchtbekämpfung und Suchtprävention in kohärenter und systematischer Weise betrieben werden könne. Der EuGH verneinte eine solche kohärente und systematische Möglichkeit zur Suchtbekämpfung, wenn der Staat es zulasse, dass gleichzeitig für andere Glücksspiele, die nicht unter das Sportwetten-Monopol fallen (wie staatliche Lotterien und Kasinospiele), Werbemassnahmen erlaubt seien, die den Spielbetrieb fördern und

zur aktiven Teilnahme zwecks Maximierung der Einnahmen stimulieren würden. Ein Verhalten des Staates, welcher in Bezug auf andere Glücksspiele mit einem höheren Suchtpotential eine Politik betreibe oder dulde, die eine Weiterentwicklung der Spieltätigkeit beinhalte, um damit die Einnahmen zu maximieren, sei nicht mit der in der EU geltenden Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit vereinbar.

6.2 Nationales Recht

6.2.1 Lotteriegelgesetz (LG)

6.2.1.1 Grundzüge der Regelung

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über Geldspiele (Art. 106 BV) verfügt der Bund im Bereich der Glücksspiele über eine umfassende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Die Spielbanken werden im Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (SBG; SR 935.52) geregelt. Die Bestimmungen zu den Lotterien und Wetten finden sich im Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG; SR 935.51). Im Bereich des Vollzugs des LG verfügen die Kantone über einen beachtlichen Ermessensspielraum (vor allem bei der Bewilligung und Beaufsichtigung von Lotterien und Wetten). Sie können auch ergänzendes kantonales Recht im Bereich des Bewilligungs- und Aufsichtsverfahrens erlassen (Art. 15 LG) sowie gemeinnützige oder wohltätige Lotterien einschränken oder ganz verbieten (Art. 16 LG).

Das inzwischen bald 100-jährige Lotteriegelgesetz sollte gemäss Botschaft von 1918 eine bessere Bekämpfung der gewerbsmässigen Lotterien ermöglichen, um den wirtschaftlichen und moralischen Schäden, die sie dem Volk zufügten, wirksam entgegenzutreten. Das Gesetz definiert die Lotterie anhand von vier Kriterien (Einsetzung, Gewinnmöglichkeit, Zufall und Planmässigkeit). Lotterien sind grundsätzlich verboten (Art. 1 LG). Sie können jedoch von der zuständigen kantonalen Behörde bewilligt werden, wenn sie gemeinnützigen Zwecken dienen (Art. 5 Abs. 1 LG). Vom Lotterieverbot ausgenommen sind die sogenannten Tombolas (Art. 2 LG). Diese unterstehen ausschliesslich dem kantonalen Recht.

Am 1. Juli 2006 setzten die Kantone eine interkantonale Vereinbarung im Bereich der Lotterien und Wetten (IVLW) in Kraft, welche eine einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotteriegelgesetzes im Bereich der interkantonale oder kantonal durchgeführten Lotterien und Wetten zum Ziel hat. Mit der Überwachung des Wett- und Lotteriemarktes bzw. der Einhaltung der einschlägigen Vorschriften ist in erster Linie die interkantonale Lotterie- und Wettkommission (comlot) betraut. Sie ist insbesondere Bewilligungsbehörde für die Zulassung und Beaufsichtigung interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführter Wetten (Art. 5 ff. IVLW).

6.2.1.2 Sportwetten in der Schweiz

Das gewerbsmässige Anbieten und Eingehen von Wetten auf Sportveranstaltungen ist in der Schweiz verboten (Art. 33 LG). Das kantonale Recht kann die Durchführung von Totalisatorwetten auf dem Kantonsgebiet gestatten (Art. 34 LG).

Auf interkantonaler oder nationaler Ebene bieten die beiden Lotterie- und Wettveranstalter Swisslos (Deutschschweiz und Tessin) und Loterie Romande (West-

schweiz) Sportwetten an. Die der Swisslos und Loterie Romande erteilte Bewilligung enthält auch das Recht zur telekommunikationsgestützten Durchführung von Sportwetten. Entsprechend dürfen in der Schweiz auch nur diese beiden Gesellschaften Sportwetten über das Internet anbieten. Alle anderen Sportwettangebote, insbesondere diejenigen aus dem Ausland, sind nach schweizerischem Recht illegal.

6.2.1.3 Strafen im Bereich der Sportwetten

Das Lotteriegesetz stellt das Anbieten von nicht bewilligten und damit illegalen Sportwetten in der Schweiz sowie das Werben für solche illegale Angebote unter Strafe (Art. 33 und 38 ff. LG). Nicht strafbar ist demgegenüber die Teilnahme an in der Schweiz nicht zugelassenen Sportwetten, welche über das Internet oder anderweitig angeboten werden. Einen spezifischen Straftatbestand des Wettbetrugs kennt das LG nicht.

6.2.2 Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)

6.2.2.1 Täuschungsverbot

Mit dem UWG soll der laute und unverfälschte Wettbewerb geschützt werden (Art. 1 UWG). Schutzobjekt ist primär die Institution «wirtschaftlicher Wettbewerb» und nicht subjektive Rechte von Marktteilnehmern. Der Schutz von subjektiven Rechten Beteiligter, insbesondere Konkurrenten kann sich einzig als Reflex des Institutionenschutzes ergeben.

Unlauterer Wettbewerb, der einem Wettbewerbsteilnehmer zu Lasten eines anderen ungerechtfertigte Vermögensvorteile verschafft, ist verboten (Art. 2 ff. UWG). Betroffenen Personen stehen negatorische und reparatorische Ansprüche zur Verfügung (Art. 9 UWG). Für gewisse Handlungen besteht auch die Möglichkeit einer strafrechtlichen Sanktionierung (Art. 23 UWG).

Eine Handlung zum Zwecke der unredlichen und widerrechtlichen Manipulation einer Sportveranstaltung (z.B. Spielabsprachen im Hinblick auf das absichtliche Nichterzielen von Toren oder das absprachegemässe Provozieren einer gelben Karte im Hinblick auf Wettgewinne) wird soweit ersichtlich nicht von den Spezialtatbeständen nach Artikel 3–8 UWG erfasst. In Betracht kommt daher einzig die Anwendung der Generalklausel von Artikel 2 UWG. In dieser als allgemeines Täuschungsverbot ausgestalteten Bestimmung wird jedes täuschende oder in anderer Weise gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossende Verhalten oder Geschäftsgeschehen, welches das Verhältnis zwischen Mitbewerbern oder zwischen Anbietern und Abnehmern beeinflusst, als unlauter und widerrechtlich erklärt.

6.2.2.2 Spielmanipulation und Wettbewerbsverzerrung

Wie bereits in Ziffer 4.1.2.4 ausgeführt, ist das vom UWG sachlich erfasste Verhalten beschränkt auf ein wirtschaftlich- und wettbewerbsrelevantes Verhalten. Das Verhalten muss dazu bestimmt oder geeignet sein, sich auf die Marktverhältnisse auszuwirken. Es muss objektiv auf die Beeinflussung der Wettbewerbsverhältnisse angelegt sein und darf nicht in einem völlig anderen Zusammenhang (z.B. aus rein ideellen oder privaten Gründen) erfolgen.

Hat die Spielmanipulation die Verfälschung des sportlichen Wettbewerbs zum Ziel (z.B. Verhinderung des Abstiegs in eine untere Liga), hängt die Beurteilung, ob ein wirtschaftliches Verhältnis vorliegt, davon ab, ob man sich im Bereich des professionellen Sports befindet. Der Bereich des professionellen Sports stellt heute eine «activité économique» dar. Die Berufs- oder sonst wie für ihre Leistungen honorierten Sportler stehen nicht mehr nur in einem sportlichen, sondern auch in einem wirtschaftlichen Wettbewerbsverhältnis. Die persönliche Vermarktung zur Einkommenserzielung hat im Sport in den letzten Jahren ständig an Bedeutung gewonnen. Die Athleten bieten «auf dem Platz» sportliche Leistungen an, für die ein gleicher Interessenten- und Adressatenkreis besteht (im speziellen Klubs, Verbände, Sponsoren, Ausrüster, Medien und Fans). Die Höhe des Entgelts, insbesondere auch von Sponsoringentschädigungen, hängt wesentlich von der sportlichen Leistung und dem Wettkampferfolg ab, der auf der anderen Seite die Niederlage oder Zurücksetzung der Konkurrenten bedingt. Sportler nehmen dann am wirtschaftlichen Wettbewerb teil, wenn das Resultat ihrer Leistung ihre Einkünfte direkt, sei es durch Prämien, Werbe- oder Sponsorengelder, oder indirekt, z.B. in Bezug auf das Anstellungsverhältnis, beeinflusst. Demgegenüber scheidet der Freizeit- und Breitensport, in dem die Sporttreibenden keine Erwerbsinteressen verfolgen, vom Anwendungsbereich des UWG aus.

Auch im Zusammenhang mit der manipulativen Einflussnahme auf Sportveranstaltungen mit dem Ziel, die Chancen im Wettmarkt zu verändern, stellt sich die Frage, ob ein wirtschaftlich- und wettbewerbsrelevantes Verhalten im Sinne des UWG vorliegt. Durch das verfälschende Verhalten von Schiedsrichtern und Spielern, oftmals im Zusammenhang mit der Zahlung oder Annahme von Bestechungsgeldern, resultiert ein Wissensvorsprung des Manipulierenden (manipulierender Spieler oder Schiedsrichter, Auftraggeber, Mittelsmänner, etc.). Dieser Wissensvorsprung führt bei der Teilnahme an Sportwetten dazu, dass das der Wette grundsätzlich immanente Risiko unlauter gemindert wird.

Unlauter im Sinne von Artikel 2 UWG handelt demnach grundsätzlich derjenige Sportler, welcher treuwidrig die sportliche oder daraus abgeleitete wirtschaftliche Chancengleichheit der Spielgegner im kommerzialisierten Sportmarkt untergräbt, um sich so vermögenswerte Vorteile zu verschaffen. Gleiches könnte unter Umständen für denjenigen Sportler gelten, der durch sein unlauteres Verhalten seine Wettchancen oder die eines Dritten, meist des Anstifters oder Bestechenden, beeinflusst.

6.2.2.3 Fehlende Strafbarkeit

Strafbar ist nach UWG nur eine Verletzung der Artikel 3 – 6 UWG. Nicht strafbewehrt ist damit insbesondere die Verletzung des allgemeinen Täuschungsverbotes nach Artikel 2 UWG. Hiermit scheidet eine strafrechtliche Sanktionierung von wettbewerbsrelevanter Spielmanipulation am strafrechtlichen Legalitätsprinzip bzw. am strafrechtlichen Analogieverbot (Art. 1 StGB).

Dem in seinen wirtschaftlichen Interessen Bedrohten oder Verletzten stehen lediglich zivilrechtliche Mittel, mithin die negatorischen und reparatorischen Klagen nach Artikel 9 UWG, zur Verfügung.

6.2.3 Strafbgesetzbuch (StGB)

Manipulatives Verhalten im Sport kann allenfalls den Tatbestand des Betruges nach Artikel 146 StGB erfüllen.

6.2.3.1 Tatbestand des Betrugs

Der Gesetzgeber hat den Tatbestand des Betrugs bei den Vermögensdelikten eingegliedert. Geschützt wird damit vorab das Vermögen, wobei nicht nur das Vermögen des Betroffenen, sondern auch das Vermögen Dritter in den Schutzbereich von Artikel 146 StGB fällt.

Den Tatbestand des Betrugs erfüllt, wer in der Absicht, sich oder einen andern unrechtmässig zu bereichern, jemanden durch Vorspiegelung oder Unterdrückung von Tatsachen arglistig irreführt und so den Irrenden zu einem Verhalten bestimmt, wodurch dieser sich selbst oder einen andern am Vermögen schädigt. Im Bereich von Sportwetten kann der Tatbestand des Betrugs beispielsweise im folgenden Fall erfüllt sein:

Mit der Abgabe des Wetscheines auf ein Sportereignis erklärt der Teilnehmer konkludent, nicht an der Manipulation des Sportereignisses (Wettgegenstand) und dem damit verbundenen Wettisiko beteiligt zu sein. Durch sein komplexes, planmässiges und systematisches Vorgehen täuscht er den Mitarbeiter der Annahmestelle arglistig über die Manipulationsfreiheit des Ereignisses, so dass dieser sich diesbezüglich in einem Irrtum befindet, wenn er den Wettvertrag eingeht. Der Mitarbeiter geht bei Abschluss des Wettvertrags fälschlicherweise davon aus, das wettgegenständliche Risiko sei nicht durch Manipulation des Sportereignisses zu Ungunsten des Wettunternehmers erheblich verändert worden. Mit der Auszahlung des Wettgewinnes entsteht dem Wettanbieter ein Vermögensschaden in Höhe des Wettgewinnes abzüglich des Wetteinsatzes. Der Betrug ist mit der Auszahlung des Wettgewinnes vollendet.

Täter ist der vorsätzlich handelnde Wettteilnehmer, der namentlich durch Spieler, Schiedsrichter oder Funktionäre Manipulationen am Sportereignis vorgenommen hat. Ein direkt auf das Sportereignis einwirkender Spieler, Schiedsrichter oder Funktionär macht sich - auch ohne eigene Wettbeteiligung - gegebenenfalls der Gehilfenschaft zum Betrug schuldig. In der Praxis stellt der Tatbestand des Betruges, aufgrund seiner Systematik, die Strafverfolgungsbehörden vor grosse Herausforderungen. Der Nachweis der komplexen Tatbestands-elemente Arglist und Schaden sowie der Nachweis der Kausalität von Täuschung, Irrtum und Schaden ist aufwändig und schwierig zu erbringen.

Zudem geht der Tatbestand des Betruges nach Artikel 146 StGB, der primär das Vermögen des Wettanbieters schützt, aus sportpolitischer Sicht zu wenig weit. So muss aufgrund des geforderten Irrtums beim Wettanbieter, d.h. beim Mitarbeiter des Wettanbieters, der die Wette für den Wettanbieter entgegennimmt, davon ausgegangen werden, dass sämtliche Wetten, die über das Internet automatisch, d.h. ohne Mitwirkung einer natürlichen Person, abgewickelt werden, nicht von Artikel 146 StGB erfasst sind. Dies hat zur Folge, dass Manipulationshandlungen von Gehilfen wie Spielern, Schiedsrichter und Funktionären ebenfalls nicht bestraft werden können.

Festzustellen ist zudem, dass der Tatbestand des Betrugs weder Integrität und Glaubwürdigkeit des Sportes noch den korrekten Ablauf des Sportereignisses

schützt. Fraglich ist folglich auch, ob Spielmanipulation zum Zwecke der Verfälschung des sportlichen Wettbewerbs (z.B. im Hinblick auf den Ligaerhalt) aufgrund der rein indirekten wirtschaftlichen Komponente (z.B. Verlust von Sponsoren) nach Artikel 146 StGB sanktioniert werden kann.

6.2.3.2 Strafbarkeit

Sofern es gelingt, sämtliche Tatbestandselemente des Betruges nachzuweisen, kann für Sportwettmanipulation eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe verhängt werden. Für die gewerbsmässige Begehung sieht das StGB einen höheren Strafrahmen bis zu 10 Jahren Freiheitsstrafe vor (Art. 146 Abs. 2 StGB). Haupttäter ist der Auftraggeber/Wettteilnehmende, der allenfalls über Mittelsmänner dafür sorgt, dass Spieler, Schiedsrichter, Funktionäre oder andere am Wettkampf beteiligte bestimmte Manipulationshandlungen vornehmen. In Bezug auf die direkt manipulierenden Spieler, Schiedsrichter, Funktionäre und anderweitig am Wettkampf beteiligten Personen kann entsprechend ihrem Tatbeitrag eine Verurteilung zu Gehilfenschaft zum Betrug in Frage kommen.

6.2.4 Folgerung

Spiel- und Wettmanipulation kann, sofern es sich um wirtschaftlich- und wettbewerbsrelevantes Verhalten handelt, unter Umständen in den Anwendungsbereich von Artikel 2 UWG fallen. Eine strafrechtliche Sanktionierung im Anwendungsbereich von Artikel 2 UWG ist jedoch rechtlich nicht möglich.

Will man der Spiel- und Wettmanipulation im Sport auf strafrechtlicher Ebene beikommen, bleibt einzig der Weg über den Betrugstatbestand von Artikel 146 StGB. Dabei stellt sich jedoch die grundsätzliche Frage, ob der Tatbestand aufgrund seiner Komplexität und den Schwierigkeiten in der Beweisführung zur effizienten Bekämpfung von Spiel- und Wettbewerbsmanipulation überhaupt geeignet ist. Aus der Sicht des Sports geht der Tatbestand des Betrugs zudem zu wenig weit. Es können nur einzelne Vermögensinteressen (z.B. Vermögensinteressen eines Wettanbieters), nicht aber die Lauterkeit und Glaubwürdigkeit des Sportes oder der korrekte Ablauf von Sportwettkämpfen geschützt werden. Um allfällige Unklarheiten auszuräumen, wäre zudem de lege ferenda zu prüfen, ob die Anwendbarkeit der Norm auf Internetwetten sowie illegalen Wetten und auf im Ausland platzierten Wetten ausdrücklich festgehalten werden soll.

Um Spielmanipulation und Wettbetrug gezielt bekämpfen zu können, braucht es Normen, die den Strafverfolgungsbehörden eine effiziente Verfolgung und Sanktionierung manipulativen Verhaltens ermöglichen. Aufgrund der oftmals globalen Tragweite von Wettmanipulation im Sport braucht es darüber hinaus Richtlinien auf internationaler Ebene, die den Informationsaustausch zwischen den Untersuchungsbehörden und somit eine internationale Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung ermöglichen.

6.3 Lösungsansätze: Strafbarkeit von Spielmanipulation und Wettbetrug

6.3.1 Zielsetzung

Wie bei der Bekämpfung der Korruption in Verbänden ist für eine wirksame Bekämpfung von Spielmanipulation und Wettbetrug das Zusammenwirken von Sportorganisationen, Wettanbietern und staatlichen Behörden notwendig. Primär gefordert ist dabei der privatrechtlich organisierte Sport: Die Sportorganisationen sind gehalten, verbindliche Regelungen zu schaffen und durchzusetzen, die den beteiligten Akteuren klare Verhaltensanweisungen geben (z.B. Verbot von Spielmanipulation, Wettverbot, Umgang mit Insiderinformationen und Interessenkonflikten). Entsprechend ist es Aufgabe der Sportorganisationen, ihre Mitglieder auf die Gefahren und Risiken von Spielmanipulation und Wettbetrug hinzuweisen, sie mit geeigneten Programmen zu schulen und zu sensibilisieren.

Was die Rolle des Staates betrifft, soll dieser den Sport in seinen Bestrebungen unterstützen. Entscheidend für den Schutz der Lauterkeit des Sports ist die internationale Zusammenarbeit der Staaten (Europarat, UNESCO, Interpol, UNODC). Bei der Verbrechensbekämpfung soll der internationale Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden gefördert werden.

Auf nationaler Ebene sind aus sportpolitischer Sicht strafrechtliche Instrumente wünschbar, welche die aktuellen Regelungen im UWG und StGB ergänzen. Diese sollen auch präventive Wirkungen entfalten. Entsprechend sollen die privatrechtlich organisierten Akteure des Sports gehalten sein, im Rahmen der vereinsrechtlichen Autonomie die geeigneten organisatorischen Vorkehrungen zur Verhinderung von Sport- und Wettmanipulation zu treffen.

Zu prüfen ist die Schaffung eines Tatbestands «Sportbetrug», der neben einem umfassenden Schutz vermögensrechtlicher Interessen auch den Schutz der Integrität und Glaubwürdigkeit des Sports ermöglichen würde. Neben dem neuen materiellrechtlichen Instrument ist im Hinblick auf eine effiziente Durchsetzung auch zu prüfen, ob die geltenden strafprozessualen Möglichkeiten den heutigen Anforderungen genügen. Bei der Wettspielmanipulation handelt es sich um eine neue Form der organisierten Kriminalität. Aufgrund des globalen Charakters und der hohen Komplexität und Undurchsichtigkeit der Strukturen und Abläufe besteht für die Polizei und die Untersuchungsbehörden ein erhöhter Koordinationsbedarf mit dem In- und Ausland sowie ein gesteigertes Bedürfnis nach Spezialwissen. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob der Bundesanwaltschaft, wie bereits auf dem Gebiet der organisierten Kriminalität, der Geldwäscherei und der komplexen Wirtschaftskriminalität (Art. 24 StPO), unter bestimmten Voraussetzungen neue Verfahrenskompetenzen einzuräumen sind. Gerade bei komplexen Kantons- und Landesgrenzen überschreitenden Delikten kann eine fehlende einheitliche Verfahrensleitung zu Informationslücken und Verzögerungen der Verfahren führen. Zudem stossen besonders kleinere Kantone - mangels Spezialisten und finanzieller Mittel - bei komplexen Verfahren mit internationalem Bezug an die Grenzen ihrer Möglichkeiten. Eine stärkere Rolle des Bundes bei der Verfolgung von kriminellen Vereinigungen wurde bereits im Bericht des Bundesrates vom 10. Dezember 2010 thematisiert, welcher die Einführung einer fakultativen Bundeszuständigkeit bei durch kriminelle Vereinigungen begangenen Taten vorschlägt, worunter auch Wettbetrug und de lege

ferenda Sportbetrug fallen könnte. Das Schicksal dieses Projekts ist allerdings offen. Eine nur punktuelle Ausweitung von Art. 24 StPO würde sich vor diesem Hintergrund als problematisch erweisen.

6.3.2 Neuer Tatbestand Sportbetrug

Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse, die Integrität und Glaubwürdigkeit des Sports und damit auch die Sicherstellung der ordnungsgemässen Durchführung sportlicher Wettkämpfe zu schützen.

Strafbar soll sich namentlich machen, wer in der Absicht sich oder einem Dritten einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen, auf das Ergebnis oder den Verlauf eines sportlichen Wettkampfes in unlauterer, den Prinzipien der sportlichen Fairness zuwiderlaufenden Weise einwirkt. Im Rahmen einer eingehenden Prüfung wird insbesondere der Regelungsumfang, die Eingliederung einer solchen Bestimmung ins Rechtssystem sowie die Berührungspunkte zu weiteren Thematiken, wie Geldwäscherei und organisierte Kriminalität diskutiert werden müssen.

6.3.2.1 Sportbetrug und Doping

Die Debatte über die Einführung eines Tatbestandes «Sportbetrug» führt zwangsläufig zu einer Diskussion des schweizerischen Sanktionskonzepts im Bereich der Dopingvergehen.

Die Schweiz hat im Rahmen der Revision des Sportförderungsgesetzes am Grundkonzept der geltenden Doping-Sanktionierung festgehalten. Der dopende Sportler soll durch seinen Sportverband sanktioniert werden (z.B. durch eine Wettkampfsperre). Demgegenüber sind Dopingvergehen im Umfeld des Sportlers strafrechtlich zu belangen. Personen, die Dopingmittel herstellen, erwerben, einführen, ausführen, durchführen, vermitteln, vertreiben, verschreiben, in Verkehr bringen, abgeben oder besitzen oder Dopingmethoden bei Dritten anwenden, können nach Artikel 22 SpoföG mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft werden. In schweren Fällen ist eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren möglich.

In welcher Weise die allfällige Einführung des Tatbestandes «Sportbetrug» sich letztlich auf das geltende Sanktionierungskonzept im Bereich der Dopingvergehen auswirkt, wird detailliert abzuklären sein.

6.3.2.2 Rechtssystematische Einordnung

Die Zuweisung einer strafrechtlichen Vorschrift in das Nebenstrafrecht oder StGB richtet sich hauptsächlich danach, ob die Vorschrift eng mit einer verwaltungsrechtlichen oder einer anderen besonderen rechtlichen Regelung verbunden ist. Liegt eine entsprechende Nähe zu einem anderen Regelungsbereich vor, werden die strafrechtlichen Bestimmungen in der Regel ins Nebenstrafrecht eingefügt.

Aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs mit dem Regelungsbereich Sport ist die Eingliederung eines allfälligen Sportbetrugstatbestands in das Sportförderungsgesetz naheliegend. Angesichts der Parallelität des Tatbestands zu den Bestechungs- und Betrugsdelikten im StGB ist aber auch die Einordnung des Sportbetrugstatbestands im Kernstrafrecht denkbar.

6.3.3 Immaterialgüterrecht am Sportanlass

6.3.3.1 Geltende Regelung

Die Rechtsstellung des Veranstalters von Sportereignissen ist im Schweizer Recht nicht geregelt (BGE 131 III 384). Durch das Urheberrecht (URG; SR 231.1) werden in diesem Sinne lediglich Darbietungen von ausübenden Künstlern geschützt (Art. 33 URG; Schutzverwandte Rechte).

Eine Sportveranstaltung ist ein unkörperliches Ereignis, an welchem keine dinglichen Rechte nach den Regeln des Sachenrechts bestehen. Die Herrschaft an der Sportveranstaltung lässt sich nicht umfassend durch Besitz faktisch ausüben. Sobald eine Sportveranstaltung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird, können die Ereignisse und Ergebnisse der Veranstaltung durch Dritte genutzt werden. Aufgrund der fehlenden umfassenden faktischen Herrschaftsmacht erscheint es prüfenswert, ob bei sportlichen Darbietungen grundsätzlich der gleiche Grund für die Einräumung eines umfassenden rechtlichen Schutzes wie bei anderen immateriellen Gütern gegeben sein könnte.

6.3.3.2 Leistungsschutzrecht und Sport

Ein entsprechendes Leistungsschutzrecht könnte dem Berechtigten einen umfassenden Schutz in Form von übertragbaren Immaterialgüterrechten gewährleisten. Fehlt - wie in der Schweiz - ein entsprechendes Leistungsschutzrecht, können nur einzelne Aspekte einer Sportveranstaltung, nicht aber die Veranstaltung als solche, vertragsrechtlich geschützt werden. Der Schutz der einzelnen Wirtschaftsgüter, die der Veranstalter im Zusammenhang mit dem Sportereignis schafft (z.B. Kommunikations- und Marketingplattformen, aber auch die für den Wettmarkt als Grundlage dienenden Spielpläne) ist auf die Vertragsparteien beschränkt. Eine umfassende Schutzwirkung - auch gegenüber Dritten, am Vertrag nicht beteiligten - ist nicht möglich. Diese können die erbrachten Leistungen zu einem Bruchteil der Kosten übernehmen und davon profitieren.

Mit der Schaffung eines originären Leistungsschutzrechtes für das Wirtschaftsgut «Sportveranstaltung» würden in erster Linie die Leistungen und Investitionen des Veranstalters, d.h. die Entwicklung, Organisation und Durchführung von Sportveranstaltungen zum schützenswerten Gut. Die Tätigkeit der Trittbrettfahrer würde erschwert. Mittelbar geschützt würden darüber hinaus sämtliche Ereignisse und Ergebnisse einer Sportveranstaltung, die dem Wettmarkt als Grundlage dienen. Dies würde ermöglichen, das Geschäft der Wettanbieter, insbesondere im illegalen Wettmarkt, über die Vergabe entsprechender Lizenzen zu steuern. Die Sportveranstalter hätten zum einen die Möglichkeit zu bestimmen, wer Wetten auf Ereignisse und Ergebnisse seiner Sportveranstaltung anbieten dürfte. Zum anderen würde ermöglicht, gewisse Wetttypen, die ein erhöhtes Gefahrenpotential für Spielmanipulation aufweisen, zu unterbinden (z.B. Wetten auf laufende Spiele, sog. «Live Wetten»).

Aufgrund der heutigen Rechtslage, bestimmt jeder Staat selbst, welche Wetten in seinem Territorium rechtmässig angeboten werden dürfen (vgl. dazu Ziffer 5.1.2). Dies bedeutet, dass z.B. ein asiatischer Wettanbieter im Internet Wetten auf Sportveranstaltungen in der Schweiz anbieten darf, wenn ihm dies das auf ihn anwendba-

ren Landesrecht erlaubt. Daran ändert auch nichts, dass diese Wettangebote nach Schweizer Recht illegal sind, da Sportwetten im Internet in der Schweiz eigentlich nur von Swisslos und Loterie Romande legal angeboten werden dürfen. Der Schweizer Sportveranstalter muss damit dulden, dass im Internet Wetten auf seine Sportveranstaltung abgeschlossen werden können, die nach Schweizer Recht illegal sind und die u.U. ein erhöhtes Gefahrenpotential für Spielmanipulation in sich bergen (z.B. «Live Wetten»).

Zu beachten ist auch, dass aus dem illegalen Wettmarkt kein Mittelrückfluss in den Sport erfolgt. Im Gegensatz zu Swisslos und Loterie Romande, welche rechtlich verpflichtet sind die Reinerträge aus den Sportwetten für gemeinnützige Zwecke, insbesondere den Sport, zu verwenden, verbleiben die Einnahmen aus illegalen Internetwetten als Gewinn vollumfänglich den ausländischen Wettanbietern. Zum Volumen des illegalen Sportwettmarkts sind unterschiedliche und stark divergierende Zahlen veröffentlicht. Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz geht in ihrem Schlussbericht «Glücksspiel im Internet» vom 4. Februar 2009 von einer Bandbreite von 10,5 bis 57 Millionen Franken Bruttospielerträge pro Jahr aus illegalen Internet-Wetten und in der Folge von einem Mittelwert von 34 Millionen Franken pro Jahr aus.

6.3.4 Wettverbot für an Sportereignissen Beteiligte

Aus sportpolitischer Sicht erforderlich sind umfassende Wettverbote für Sportler und anderen am entsprechenden Sportereignis beteiligten Personen (Schiedsrichter, Funktionäre, Trainer, etc.) sowie deren Umfeld.

Verschiedene Sportverbände kennen entsprechende Regelungen. Als wegweisendes Beispiel kann die Association of Tennis Professionals (ATP) erwähnt werden, die in ihren Verhaltensregeln «Tennis Anti-Corruption Programm» ein umfassendes Wettverbot für jegliche Tennisspiele vorsieht (Kapitel VIII, Ziff. 8.05, Abschnitt D.1a und 1b). Erfasst werden insbesondere Spieler sowie mit diesen verbundene Personen («Related Persons»: Trainer, Betreuer, Agenten, Familienangehörige, Turniergäste, etc.). Weiter gilt das Wettverbot für alle Personen, die an der Durchführung des Turniers - auf welches gewettet werden soll - beteiligt sind («Tournament Support Personnel»: Turnierdirektor, Veranstalter, Angestellte und Beauftragte, etc.; Kapitel VIII, Ziff. 8.05, Abschnitt B.6, B.21 und B.24).

Wettverbote der verschiedenen Sportorganisationen sind für den Schutz des lautereren Sports unentbehrlich und der aktuell stattfindende Ausbau von Wettverboten im Zusammenhang mit effizienten Corporate Governance-Strategien ist zu begrüßen.

In Anbetracht der Erfahrungen der letzten Jahre im Bereich von Spielmanipulation und Wettbetrug stellt sich allerdings die Frage, ob die Sportorganisationen illegalen Machenschaften mit freiwilligen Selbstregulierungsmassnahmen alleine Einhalt gebieten können. Ergänzende staatliche Regelungen sind daher zu prüfen. Die laufende Revision des Lotteriegesetzes könnte eine Gelegenheit darstellen, die Notwendigkeit, Effektivität und Durchsetzbarkeit eines Wettverbots für bestimmte Personenkategorien und bestimmte Wetten zur Diskussion zu stellen.

7 Schlussfolgerungen und Prioritäten

7.1 Die Verpflichtung auf die Grundwerte des Sports

Korruption, Spielmanipulation und Wettbetrug stellen neben Doping und Gewalt die grössten Bedrohungen für den Sport dar. Entsprechende illegale Machenschaften schaden dem Ansehen und der Integrität des Sports, indem sie die Unvorhersehbarkeit sportlicher Wettkämpfe in Frage stellen.

Korruptes und betrügerisches Handeln steht im Widerspruch zu den grundlegenden Werten des Sports, dessen Regeln sich an den Prinzipien von Fairness und Respekt orientieren. Die Bekämpfung der unredlichen und widerrechtlichen Machenschaften stellt alle Beteiligten vor grosse Herausforderungen. Missbräuche haben zunehmend eine grenzüberschreitende Dimension und zeichnen sich durch komplexe Vernetzungsmuster aus.

Diese Entwicklung erfordert zweierlei: Erstens ist es von zentraler Bedeutung, dass die Bereitschaft in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft - insbesondere aber auch in den Sportorganisationen - zur wirksamen Bekämpfung unredlicher und widerrechtlicher Aktivitäten noch deutlicher als heute durch konsequentes Handeln zum Ausdruck gebracht wird. Zweitens setzen Erfolge bei der Bekämpfung von Missbräuchen voraus, dass die Zusammenarbeit von staatlichen Behörden, Sportorganisationen und Wettanbietern sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene weiter verbessert wird.

7.2 Massnahmen und Bestrebungen auf internationaler und nationaler Ebene

Gegenwärtig sind sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zahlreiche Massnahmen zur Bekämpfung von Korruption und Wettmanipulation im Sport in Vorbereitung oder Umsetzung begriffen.

7.2.1 Internationale Ebene

Auf internationaler Ebene nimmt die Ländergruppe GRECO des Europarates eine wichtige Stellung ein. Diese überwacht die Umsetzung der Korruptionsbestimmungen der Europarat-Konvention in den einzelnen Ländern und gibt im Rahmen von Länderevaluationen Empfehlungen für mögliche Massnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Korruptionsbekämpfung ab.

In der Resolution vom 15. März 2012 haben die Sportministerinnen und Sportminister des Europarates sowohl die Institutionen des Europarates als auch die Europäische Union aufgefordert, die Zusammenarbeit im Sport im Hinblick auf die Förderung der Integrität des Sports und die Bekämpfung der Spielmanipulation zu stärken. Vor diesem Hintergrund sollen Verhandlungen über eine mögliche neue Konvention gegen die Manipulation von Sportergebnissen (match-fixing) aufgenommen werden. Angesichts der Bedeutung der Problematik hat sich die Schweiz für die Durchführung der nächsten Ministerkonferenz im Jahre 2014 beworben und den Zuschlag erhalten.

Eine international besetzte Arbeitsgruppe des IOC hat am 2. Februar 2012 wegweisende Empfehlungen und Massnahmen im Kampf gegen Spielmanipulation und

Wettbetrug verabschiedet. Im Vordergrund steht dabei das Vorhaben der Schaffung eines universellen Codes of Conduct, der grundlegende, für alle Sportarten geltende Prinzipien enthält.

7.2.2 Nationale Ebene

Auf nationaler Ebene steht die Umsetzung der Empfehlungen der GRECO-Länderüberprüfung von 2011 zur Diskussion. In diesem Zusammenhang ist das EJPD beauftragt, bis im Frühling 2013 einen Vorentwurf zur Revision des Tatbestandes der Privatbestechung auszuarbeiten. Zu prüfen ist dabei insbesondere die Ausgestaltung der Privatbestechung als Officialdelikt.

In die gleiche Richtung gehen die Arbeiten der Rechtskommission des Nationalrates im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative SOMMARUGA. Ziel der Initiative ist es, die Privatbestechung als Officialdelikt auszugestalten und im 19. Titel des Strafgesetzbuches einzugliedern.

7.3 Wirksamkeit des bestehenden Instrumentariums

Die verschiedenen Skandale der vergangenen Jahre haben aufgezeigt, dass die heute zur Verfügung stehenden Instrumente im Bereich der Korruption und Wettkampfmanipulation im Sport den öffentlichen Erfolgserwartungen nicht gerecht werden. So vermögen die gegenwärtig verfügbaren Instrumente im Kontext der zunehmenden Komplexität und Globalität die erwünschte Wirkung nicht zu entfalten. Dies gilt insbesondere für das Instrumentarium der Sportorganisationen. Darüber hinaus aber auch für das staatliche Instrumentarium, das namentlich auf internationaler Ebene erst rudimentär ausgebildet und daher zu verstärken ist.

Was die bisherigen Vorkehren der Sportorganisationen betrifft, genügen deren Selbstregulierungsmassnahmen den wachsenden Anforderungen des globalisierten und professionalisierten Sports und den damit einhergehenden kommerzialisierten Rahmenbedingungen nicht. In den meisten Sportorganisationen fehlen wirksame Good Governance-Regelwerke. Gefordert ist aber auch der Staat in seiner Verantwortung für die rechtsstaatliche Ordnung. Diese macht es zur Pflicht der Behörden, allfällig notwendige Anpassungen der geltenden Rechtsgrundlagen zu prüfen.

7.4 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

7.4.1 Primärzuständigkeiten des Sports

Nach Massgabe des schweizerischen Staats- und Rechtsverständnisses besteht im Bereich des Sports keine Primärzuständigkeit des Gemeinwesens. Somit ist es in erster Linie eine Aufgabe der Sportorganisationen, verbindliche Regeln für die Bereiche der Korruptionsprävention, den Kampf gegen Korruption und die Wettkampfmanipulation zu schaffen.

Die am Sportgeschehen Beteiligten sollen sich an klaren und verbindlichen Verhaltensanweisungen orientieren können. Ein entsprechendes Regelwerk sollte etwa enthalten: Verbot von Wetten, Spielmanipulation und Korruption sowie Vorschriften im Umgang mit Insiderinformationen, Geschenken und Interessenkollisionen.

Verantwortungsvolle Führung im Sinne der Good Governance stellt eine grundlegende Komponente bei der Bekämpfung von Korruption und Spielabsprachen dar. Zur Führungsverantwortung der Sportorganisationen gehört es, ihre Mitglieder auf die Gefahren und Risiken von Spielmanipulation und Wettbetrug hinzuweisen und in geeigneten Informations- und Schulungsgefässen zu sensibilisieren.

Vor diesem Hintergrund sind namentlich die grossen internationalen Verbände, gehalten, umfassende Good Governance-Standards (Code of Best Practice) mit einem entsprechenden Verhaltensregelwerke zu erlassen. Dies mit dem Ziel, dass für die Mitglieder der Olympischen Bewegung einheitliche verbindliche Verhaltensgrundsätze gelten.

7.4.2 Prioritäre Prüfungsfelder der Bundesgesetzgebung

Im Rahmen der Verantwortung zur Durchsetzung der rechtsstaatlichen Ordnung besteht indes auch staatlicher Handlungsbedarf. So sind Anpassungen der geltenden Rechtsgrundlagen in folgenden Bereichen zu prüfen:

7.4.2.1 Bereits eingeleitet sind die Arbeiten für eine Revision der Privatbestechung (Art. 4a UWG) mit dem Ziel, diese als Officialdelikt auszugestalten und in das Strafgesetzbuch zu überführen. Ein Vorentwurf zur Revision wird voraussichtlich zu Beginn des zweiten Quartals 2013 vorliegen.

In diesem Zusammenhang wird aufzuzeigen sein, ob und inwieweit Mitglieder von Verbänden und NGOs - insbesondere aber Mitglieder von internationalen Sportverbänden - dem schweizerischen Korruptionsstrafrecht besser unterstellt werden können. Dabei ist in Erwägung zu ziehen, den revidierten Tatbestand der Privatbestechung als Anlasstat nach Artikel 102 Absatz 2 StGB (aktive und passive Begehungsvarianten) auszugestalten. Damit wäre auch die Möglichkeit geschaffen, Sportorganisationen für fehlende oder ungenügende Präventionsmassnahmen zur Verantwortung zu ziehen.

7.4.2.2. Soweit der geltende Betrugstatbestand des Strafgesetzbuchs für eine wirksame Bekämpfung von Spielmanipulation und Wettbetrug nicht genügt, ist die Einführung eines neuen Tatbestandes des «Sportbetrugs» zu prüfen. In diesem Zusammenhang ist dessen Verhältnis zum geltenden Dopingstrafrecht zu klären. Weiter ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Wettspielmanipulation im internationalen Kontext aufgrund komplexer undurchsichtiger Strukturen als neue Form der organisierten Kriminalität und Geldwäscherei in Erscheinung tritt.

7.4.2.3 Im Rahmen der laufenden Revision der Lotteriegesetzgebung ist schliesslich zu prüfen, welche Massnahmen zur Bekämpfung von illegalen Wettanbietern ergriffen werden können.