

Göttrik Wewer

Nach der Kritik: Reformen im Weltsport?

Organisationsprinzipien – Geschäftsmodelle –
Zukunftsperspektiven



Nomos

edition
sigma



Modernisierung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von / edited by

Jörg Bogumil, geschäftsführender Herausgeber,
Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

Julia Fleischer,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland

Gisela Färber,
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Wolfgang Gerstelberger,
Tallinn University of Technology, Department of Business Administration

Gerhard Hammerschmid,
Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

Marc Hansmann,
Mitglied des Vorstands der enercity AG Hannover

Sabine Kuhlmann,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation

Renate E. Meyer,
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

Erika Mezger,
Former Deputy Director, European Foundation for the Improvement
of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin

Frieder Naschold †,
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Christina Schaefer,
Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungs-
wissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

Karsten Schneider,
Arbeitsdirektor und Geschäftsführer des Klinikums Dortmund gGmbH

Göttrik Wewer,
Verwaltungs- und Politikwissenschaftler, Staatssekretär a.D.

Band 50

Göttrik Wewer

Nach der Kritik: Reformen im Weltsport?

Organisationsprinzipien – Geschäftsmodelle –
Zukunftsperspektiven



Nomos

edition
sigma





Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-0448-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-3942-9 (ePDF)

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Das IOC, die FIFA und andere Verbände des Sports, die früher fröhliche Wettbewerbe organisiert haben, bei denen die Jugend der Welt ihre Kräfte messen konnte und auf die sich immer alle gefreut haben, stehen seit Jahren in der Kritik. War schon die Vergabe der Olympischen Sommerspiele nach Moskau 1980 umstritten, schwoll diese Kritik mit den Sommerspielen in Peking 2008 und den Winterspielen in Sotschi 2014 und in Peking 2022 – also in autoritären Regimen, die nicht nur mit allen Mitteln sportliche Erfolge zu erzielen versuchen, sondern auch die Menschenrechte missachten und ihre Bürger drangsalieren – weiter an. Die Spiele in Rio 2016 haben – ähnlich wie schon die Fußball-WM 2014 in Brasilien – „Weiße Elefanten“ hinterlassen, Sportstätten, die niemand wirklich braucht, was erneut die Frage nach der Nachhaltigkeit solcher Großveranstaltungen aufwarf. Passen sportliche Megaevents noch in die Zeit? Persönliche Verfehlungen von Funktionären und Skandale heizten die Debatte zusätzlich an.

Nach der Vergabe der Fußball-WM 2022 nach Qatar, wo im Sommer Leistungssport praktisch unmöglich ist, weshalb später der internationale Sportkalender sogar umgeworfen werden musste, ist die Kritik an der FIFA nicht mehr abgerissen. Schon die Turniere in Südafrika 2010, in Brasilien 2014 und in Russland 2018 wurden aus verschiedenen Gründen kritisch kommentiert, aber die „WM der Schande“, wie sie von manchen genannt wurde, weil sie mit über 200 Milliarden Dollar die teuerste WM aller Zeiten war, die Arbeiter aber, die die klimatisierten Fußballstadien und die Infrastruktur aufgebaut haben, ausgebeutet wurden und deren Familien nicht einmal dann entschädigt wurden, wenn sie auf den Baustellen starben, hat die Kritikwelle noch einmal anschwellen lassen.

Die Katarer haben dem Westen und nicht zuletzt den Deutschen Heuchelei vorgeworfen: Wenn man Energie liefern solle, sei man als Partner willkommen, aber wenn man ein solches Turnier ausrichte, werde man nur kritisiert. Man schreibe anderen nicht vor, wie sie leben sollten, wolle aber auch nicht belehrt werden, wie man selbst zu leben habe. Kritik kam besonders stark aus westlichen Demokratien, während man in Arabien überwiegend stolz darauf war, erstmals eine WM ausrichten zu dürfen, und auch in anderen Ländern der Welt vor allem Vorfreude herrschte.

Der Vorwurf der Heuchelei ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Auf der anderen Seite haben aber die Katarer selbst etliche Versprechen nicht eingehalten, die sie im Vorfeld des Turniers gemacht hatten, mit gekauften „Fans“ in den Stadien Atmosphäre vorzugaukeln versucht und sich auch

sonst nicht immer vorbildlich verhalten, etwa im Vorgehen gegen kritische Zuschauer zusammen mit dem iranischen Geheimdienst. Kurz und gut: Diese Debatte führt nicht wirklich weiter.

Das IOC, das russischen und belarussischen Sportlerinnen und Sportlern – trotz des russischen Überfalls auf die Ukraine, dem schon viele Menschen zum Opfer gefallen sind, auch viele ukrainische Sportlerinnen und Sportler – unbedingt den Weg zu den Sommerspielen in Paris 2024 ebnen will, macht derzeit auch wieder keine gute Figur. Es hat schon auf den systematischen Dopingbetrug des Putin-Regimes in Sotschi, mit dem die Werte des Sports mit Füßen getreten wurden, merkwürdig verhalten reagiert, zumal von Einsicht dort wenig zu spüren war und durchgreifende Verbesserungen auf sich warten ließen – im Grunde bis heute.

Man würde erwarten, dass Verbände, die derart in der Kritik stehen, daraus lernen und eine andere Politik betreiben. Das ist aber nicht zu erkennen. Am IOC, an der FIFA und anderen Verbänden des Weltsports scheint Kritik einfach abzuwischen. Ihr Verhalten wird meistens mit Geldgier, Korruption und fehlendem Anstand ihrer Funktionäre erklärt. Zweifellos gibt es diese Phänomene (auch) im Weltsport. Dennoch greift eine Analyse, die sich mit dieser Erklärung zufriedengibt, viel zu kurz. Sie würde zum einen den vielen Menschen nicht gerecht, die sich im Weltsport engagieren, ohne sich die Taschen zu füllen, und sie suggeriert zum anderen, man bräuchte nur die unanständigen Funktionäre durch bessere Menschen ersetzen, und alle Probleme wären gelöst.

In dieser Kurzanalyse soll gezeigt werden, dass man besser versteht, warum sich die Verbände des Weltsports so verhalten, wie sie sich verhalten, wenn man sie als Organisationen begreift, die einer eigenen Logik folgen, die Reformen erschwert oder sogar unmöglich macht. Das sollte nicht nur Sportfans interessieren. Als Meta-Organisationen, deren Mitglieder keine Personen, sondern selbst Organisationen sind, ähneln sie nicht nur nationalen Dachverbänden im Sport, sondern auch in anderen Bereichen, Ministerkonferenzen oder dem Föderalismus allgemein, wo vieles ebenfalls nur im Konsens entschieden werden kann. Als schwerfällig und kaum reformierbar gelten auch die EU und die UNO, die OECD und die NATO. Das Konzept der Meta-Organisation bietet insofern keine Blaupause für Reformen im öffentlichen Sektor, sondern eine Erklärung dafür, warum eine Modernisierung von Strukturen und Verfahren so häufig *nicht* gelingt. Auch das kann für Reformen und jene, die das werden wollen, lehrreich sein. Eine nüchterne Einschätzung, was geht und was vermutlich nicht gelingen kann, schützt zudem davor, mit den falschen Mitteln an den falschen Stellen anzusetzen. Anders gesagt: Alle Funktionäre auszutauschen, die man nicht für integer

hält, würde an der Logik, nach der die Verbände des Weltsports arbeiten, gar nichts ändern.

Die internationalen Sportverbände mit ihren Geschäftsstellen und Verbandszentralen sind einerseits nur ein Beispiel für eine beliebige *International Public Administration* einer zwischenstaatlichen Einrichtung oder einer zivilgesellschaftlichen Organisation, andererseits jedoch etwas Besonderes, weil sie in einer ganz eigenen Sphäre zwischen Markt und Staat operieren – mit eigenen Regelwerken, eigenen Sanktionen und sogar eigenen Gerichten. Formal sind sie private Vereine, die aber steuerliche Privilegien und öffentliche Förderung in Anspruch nehmen, weil das, was sie leisten, im allgemeinen Interesse liegen soll. Sie wollen dem Gemeinwohl dienen, setzen aber Millionen oder gar Milliarden um. Mit ihrem Fokus auf die organisatorische Eigenlogik der internationalen Sportverbände ist diese Analyse nicht nur anschlussfähig an die Diskussionen über *Governance*, *Global Governance* und *Good Governance*, sondern auch an diverse andere aktuelle Debatten.

Ich bin immer ein sport-affiner Mensch gewesen. Als kleiner Junge habe ich angefangen, in dem Dorfverein, in dem mein Vater mehr als 25 Jahre Jugendleiter gewesen ist, Fußball zu spielen, habe das dann über vierzig Jahre lang gemacht, bis ich den Eindruck hatte, dass das ab einem gewissen Alter vielleicht nicht mehr der richtige Sport sein könnte, und daneben auch immer wieder andere Sportarten ausprobiert. Auf meinem beruflichen Lebensweg konnte ich Sportpolitik immer wieder mitgestalten: als niedersächsischer Staatssekretär, unter anderem zuständig für den Schulsport, als Vorsitzender der Sportkommission der Kultusministerkonferenz, als Unterstützer des Wettbewerbs „Jugend trainiert für Olympia“ und Mitinitiator der Deutschen Schulsportstiftung, als Sportstaatssekretär im Bundesinnenministerium, zuständig für die Förderung des Spitzensports in Deutschland, der die Bundesregierung nicht nur in der nationalen, sondern bisweilen auch in der Europäischen Sportministerkonferenz vertreten hat, als Kuratoriums- bzw. Vorstandsvorsitzender der DFB-Kulturstiftung, als Staatsrat für Bildung und Wissenschaft bzw. für Inneres und Sport in Bremen, dort auch Vorsitzender des Aufsichtsrates der Bremer Bädergesellschaft mbH und Mitglied im Aufsichtsrat der Weser Stadion GmbH, und als Geschäftsführer der Nationalen Anti-Doping-Agentur (NADA), um nur die wichtigsten Stationen zu nennen.

In einem Zeitraum von etwa zehn Jahren – vor, während und nach meiner Zeit als Staatssekretär im Bundesministerium des Innern – haben wir rund siebzig Welt- und Europameisterschaften nach Deutschland geholt. Seinerzeit habe ich praktisch in allen Bewerbungs- und Organisationskomitees mitgearbeitet, u.a. der Leipziger Olympiabewerbung, der Fußball-WM 2006 und der Leichtathletik-WM 2009. Nicht bei allen Turnieren gab es

einen intensiven Wettbewerb mit anderen Ländern, und nicht alle Bewerbungen waren erfolgreich, wie die Leipziger Olympiabewerbung gezeigt hat. Aber als eine Sportnation, die sportliche Großereignisse perfekt zu organisieren weiß, hatte Deutschland in der Welt lange einen guten Ruf. Dieser Ruf hat gelitten: Nicht nur durch das Scheitern der Bewerbungen um Olympische Spiele in München (2013) und in Hamburg (2015) schon im Vorfeld, am Veto der Bürger, sondern auch durch das unglückliche Agieren von Sport und Politik in Qatar.

Wer als Sportfan tiefer in das internationale Sportbusiness eintaucht, verliert manche Illusion, kann aber auch einiges lernen. Letztlich kommt es nicht auf die beste Bewerbung an, wenn man den Zuschlag bekommen möchte, wie die Weltverbände des Sports als Veranstalter gerne verbreiten, sondern darauf, in dem Gremium, das über die Vergabe entscheidet, eine Mehrheit zu bekommen. Um die zu erreichen, werden bisweilen offenbar auch unlautere Mittel eingesetzt.

Ich habe nicht nur Akten gelesen, Gespräche geführt, an Sitzungen teilgenommen, an Entscheidungen mitgewirkt und Sportereignisse miterleben dürfen, sondern als gelernter Wissenschaftler im Rahmen des Möglichen immer auch Fachliteratur gelesen, um das Geschehen um mich herum besser zu verstehen. Meine Kenntnis der internationalen Sportwelt beruht also nicht nur auf ein paar Jahren teilnehmender Beobachtung, sondern auch auf intensivem Literaturstudium, das bis heute anhält.

Aus dieser Kenntnis heraus bin ich davon überzeugt, dass Geldgier, Korruption und fehlende ethische und moralische Standards von Funktionären – Phänomene, die es im Weltsport durchaus gibt, wie die Skandale der letzten Jahre erneut belegt haben – keine hinreichende Erklärung dafür sind, was dort passiert. Wer besser verstehen will, warum die Verbände des Weltsports sich so verhalten, wie sie sich verhalten, muss tiefer graben. Diese Kurzanalyse bietet eine Anleitung, wonach man dabei suchen sollte.

Ich danke den Herausgeberinnen und Herausgebern für ihre Bereitschaft, diesen Band in die Gelbe Reihe aufzunehmen, und für hilfreiche Anmerkungen zu einer ersten Fassung des Textes. Wenn Leser nach der Lektüre besser verstanden haben, wie das Sportgeschehen auf der Welt funktioniert, wäre ich schon zufrieden.

Ich danke außerdem dem Nomos Verlag für die professionelle Betreuung des Bandes und die angenehme Zusammenarbeit, speziell Joanna Werner aus der Herstellung und Sandra Frey aus dem Lektorat.

Inhalt

1. Nach Qatar und Kritik: Reformen im Weltsport?	11
1.1. Internationale Organisationen – ein grober Überblick	15
1.2. Die internationalen Sportverbände zwischen Markt und Staat	18
1.3. Zur Relevanz des Sports und der Sportverbände in der Weltpolitik	22
1.4. International Public Administration – ein neuer Bürokratietyt	26
1.5. Die Verbände des Weltsports als Meta-Organisationen	30
1.6. Modernisierung der Verwaltungsstäbe oder politische Reformen?	32
2. Die vereinten Sportnationen: Zur Organisation des Weltsports	39
2.1. Geschichte: unterschiedliche Modelle, ähnliche Prinzipien	44
2.2. Autonomie: unabhängig zwischen Markt und Staat	50
2.3. Monopol: eine Sportart, ein Weltverband	53
2.4. Hierarchie: Nationalverbände – Kontinentalverbände – Weltverbände	58
2.5. Gleichheit: Jedes Mitglied die gleichen Rechte und Pflichten	61
2.6. Solidarität: Entwickeln der Sportart auch in schwachen Ländern	64
2.7. Neutralität: Sport treiben, keine Politik	67
2.8. Die vereinten Sportnationen zwischen Anspruch und Wirklichkeit	69

3. Wachstumswang und Innovationen: zur Finanzierung des Weltsports	73
3.1. Mitgliedsbeiträge: kontrovers, unerwünscht und irrelevant	76
3.2. Eigeneinnahmen I: Wettbewerbe und Risikoteilung	78
3.3. Eigeneinnahmen II: Markenrechte und Sponsoren	82
3.4. Eigeneinnahmen III: Übertragungsrechte und TV-Verträge	87
3.5. Ausschüttungen: die Erwartungen der Mitglieder	91
3.6. Wachstumswang: die Ausweitung der Wettbewerbe	93
3.7. Innovationen: die Erfindung neuer Disziplinen	98
3.8. Dilemmata: Sportpolitik zwischen Idealen und Kommerz	102
4. Kritikresistent und reformunfähig? Zur Zukunft des Weltsports	105
4.1. Menschenrechte und Demokratie als Vergabekriterien?	108
4.2. Nachhaltigkeit und Klimaneutralität als Vergabekriterien?	112
4.3. Politische Reformen nach einem Aufstand der Sportler?	116
4.4. Politische Reformen nach einem Boykott von Mitgliedern?	122
4.5. Politische Reformen nach einem Kollabieren des Geschäftsmodells?	126
4.6. Neuerliche Dominanz trotz Niedergang des Westens?	129
4.7. Die Weltsportverbände zwischen Geschäftserfolg und Imageverlust	132
Quellen und Literatur	135

1. Nach Qatar und Kritik: Reformen im Weltsport?

Wenn über die Modernisierung des öffentlichen Sektors nachgedacht wird (Bogumil und Jann 2020; Veit 2018), haben die meisten von uns Ämter und Behörden im Kopf, mit denen wir als Bürger hin und wieder Kontakt haben. Dabei sitzen in herkömmlichen Amtsstuben die wenigsten der insgesamt etwa 5,1 Millionen Menschen, die in Deutschland im öffentlichen Dienst arbeiten, davon rund 521.000 (oder 10,2 %) für den Bund, ungefähr 2,5 Millionen in den Ländern (49,9 %), fast 1,7 Millionen in den Gemeinden (32,5 %) sowie rund 375.000 in den Sozialversicherungen (7,4 %). Beim Bund sind die größten Personalkörper die Bundeswehr (mit rund 183.000 Soldatinnen und Soldaten und knapp 82.000 zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) und die Bundespolizei (mit rund 54.000 Beschäftigten, davon etwa 45.000 Vollzugsbeamte); in den Ländern machen nach einer Faustregel Schulen und Hochschulen zusammen den größten Personalkörper aus, nämlich etwas über die Hälfte der Beschäftigten, gefolgt von Polizei und Justiz sowie den Finanzämtern. In diesen Bereichen zusammen arbeiten etwa drei Viertel aller Landesbediensteten, weshalb Reformen primär dort ansetzen müssten, wenn sie größere Wirkungen zeigen sollen, und weniger in dem „Rest“, in dem ganz vieles steckt, vom Naturschutz bis zur Forstwirtschaft, vom Straßenbau bis zum Deichschutz, von der Gewerbeaufsicht bis zum Ministerium. Daneben sind es die größten Kostenblöcke im Haushalt, die vorrangig auf den Prüfstand gestellt werden müssten, wenn sich wirklich etwas ändern soll.

Wenn Reformen konzipiert werden, werden die Strukturen der Haushalts- und Stellenpläne des Bundes, des Landes oder der Gemeinde, die im Grunde klar erkennen lassen, wo die Hebel angesetzt werden müssten, häufig ignoriert und meist auch die Tatsache übersehen, dass der öffentliche Sektor nicht nur die Gebietskörperschaften sowie die Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts umfasst, sondern auch die Sozialversicherungen (Krankheit, Unfall, Rente usw.) und bestimmte Sondervermögen („Parafisci“) sowie öffentliche Unternehmen, die durchaus in privaten Rechtsformen arbeiten können (Nowotny und Zagler 2022; Zielinski 2003; Armbrüster, Banzhaf und Dingemann 2010). Eine vergleichende Perspektive, die helfen könnte, die Erkenntnisse aus Deutschland besser einzuordnen, ist ebenfalls eher selten.

Die europäische Ebene gerät auch nicht oft in den Blick derer, die die Verwaltung modernisieren wollen (Bauer 2015; Grande 2018; Bauer und Grande 2018), obwohl die Bundesrepublik Deutschland ihre Souveränität

teilweise dorthin abgegeben hat (Patel 2022) und der deutsche Gesetzgeber vielfach Vorgaben umsetzen muss, die aus Brüssel bzw. Straßburg stammen (Weidenfeld 2021; Rittberger 2021). Dass bereits 80 Prozent aller deutschen Gesetze auf europäische Vorgaben zurückgehen, wie bisweilen behauptet wird, ist zwar bestritten worden; aber selbst, wenn der Anteil auf den verschiedenen Politikfeldern unterschiedlich ausfallen und im Durchschnitt „nur“ etwas mehr als ein Drittel auf „Europa“ zurückgehen sollte (Töller 2014; Töller 2019), bleibt es doch eine relevante Frage, wie effektiv und effizient die europäische Bürokratie arbeitet (Cini 1997; Knill, Eckhard und Bauer 2017; Schmuck 2020).

Das gilt erst recht für die globale Ebene (Biermann, Siebenhüner 2009), also für internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen (Grohs, Rasch 2021; Finnemore 2021; Thorvaldsdottir, Patz, Eckhard 2021; siehe auch Roscher 2009 und Gordenker 2005) und die UNESCO (Becker 2022), die Weltbank (Wiegand 1978), den Internationalen Währungsfonds (IWF) oder die WTO (Wilkinson 2006; Brühl und Neyer 2018), aber auch für Einrichtungen wie die *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) oder die *North Atlantik Treaty Organization* (NATO) (Kille, Henderson 2010), die alle größere oder kleinere Hauptquartiere, Sekretariate, Geschäftsstellen oder Verwaltungsstäbe unterhalten, ohne die sie ihre Aufgaben nicht erfüllen könnten (Vetterlein 2015; Joachim, Reinalda, Verbeek 2008; Börzel und Risse 2002; siehe auch Daglio, Gerson, Kitchen 2014).

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in rund 120 internationalen Organisationen, in denen etwa 8.000 Deutsche in Positionen arbeiten, die dem höheren Dienst hierzulande entsprechen (Decker 2022, S. 235). Wie professionell dort gearbeitet wird und ob diese internationalen Verwaltungsstäbe fähig sind, ihre Arbeitsweise immer wieder veränderten Umständen anzupassen, um im Interesse der Sache besser zu werden, müsste Regierung und Parlament, aber auch die Bürger und die Wissenschaft, schon deshalb interessieren, weil Deutschland in den meisten Fällen zu den größten Beitragszahlern gehört. Wir könnten von ihnen aber auch lernen, falls dort innovative Konzepte erprobt würden, die sich als Blaupause für eigene Anstrengungen anbieten.

Auf globaler Ebene gibt es nicht nur zwischenstaatliche Organisationen, sondern auch zivilgesellschaftliche Organisationen (wie das Rote Kreuz und den Roten Halbmond, *Amnesty International*, *Greenpeace*, *Transparency International*). Deren Zahl ist nach dem Ende des Kalten Krieges (Westad 2020), als alle Länder nach irgendeiner Kombination von Marktwirtschaft und Demokratie zu streben schienen, sprunghaft gestiegen (Brunnengräber, Klein und Walk 2005) und alles spricht dafür, dass sie in den kommenden Jahren und Jahrzehnten weiter anwächst. Da diese *Public Interest Organizations*

meist wichtige Ziele verfolgen, wäre es schade, wenn sie schlecht arbeiten und deshalb mit ihren Anliegen scheitern würden. Dann würde viel Herzblut, Arbeitszeit und Spendengeld vergeblich investiert (Strachwitz 2015; Krause 2018; McMahon 2019) – was natürlich die Frage aufwerfen würde, ob man es nicht anders, nämlich besser machen könnte. Da diese *Non-Profit Organizations* Weltpolitik beeinflussen wollen (Zürn 2010; Dingwerth und Weise 2012; Zürn und Ecker-Ehrhardt 2013) und sich deshalb notwendig in der Öffentlichkeit bewegen, kann man sie zumindest indirekt auch dem öffentlichen Sektor zurechnen (Strachwitz, Priller und Triebe 2020).

Auf globaler Ebene gibt es noch eine dritte Gruppe von internationalen Organisationen, nämlich die internationalen Sportverbände, die einerseits eindeutig keine zwischenstaatlichen Einrichtungen sind, andererseits aber häufig auch nicht den zivilgesellschaftlichen Netzwerken zugeordnet werden, obwohl sie eigentlich zum Dritten Sektor zwischen Markt und Staat gehören (Wojciechowski und Thieme 2021; Wojciechowski 2021). Sie bewegen sich – ähnlich wie die Kirchen – in einer ganz eigenen Sphäre, mit eigenen Regelwerken, eigenen Sanktionen und eigener Gerichtsbarkeit bis hinauf zum 1984 gegründeten *Court of Arbitration for Sport* (CAS) in Lausanne, und können im Unterschied zu vielen anderen, die gerne die Weltpolitik beeinflussen wollen, die internationale Sportpolitik weitgehend selbständig bestimmen. Das ist auf ihren Politikfeldern kaum einer anderen internationalen Organisation vergönnt.

Für Reformen sind die Verbände des Weltsports auch deshalb interessant, weil sie nach fragwürdigen Entscheidungen, Korruption (Gassmann und Koch 2021; Streppelhoff 2015) und etlichen Skandalen schon länger in der Kritik stehen. Die Vergabe von sportlichen Großveranstaltungen an autoritäre Regime, in denen Menschenrechte und Demokratie nichts bedeuten (Mittag 2018), gigantische Investitionen in die Infrastruktur für solche Wettbewerbe, von denen die Menschen in den betroffenen Ländern kaum etwas haben, eine fehlende Nachhaltigkeit und Klimaneutralität dieser *Mega-Events* (Maennig, Zimbalist 2012; Maennig 2017b; Preuß, Munscheidt und Schütte 2009), die Manipulation von Ergebnissen (Breuer 2021; Ludwig 2022) und Doping (Hunger, Maennig und Groth 2021; Meier 2018; Krüger et al. 2014; Spitzer et al. 2013; siehe schon Hoberman 1994), aber auch Missbrauch von Athleten und Gewalt im Umfeld (Böhm 2022) sind nur einige der Punkte, die immer wieder angeprangert werden. Die Fußball-WM in Qatar (Sons 2022), von manchen als „WM der Schande“ geißelt, weil sie auf dem Rücken von Gastarbeitern ausgetragen wurde, hat die Welle der Kritik noch einmal anschwellen lassen (Hermann 2022), ist aber weder ihr Anfang noch ihr Ende. Aktuell ist das Bestreben des IOC, russischen Sportlern trotz des systematischen Staatsdopings dort und trotz des Über-

falls ihres Landes auf die Ukraine den Weg zu den Spielen in Paris 2024 zu bahnen, ein großes Thema (Becker 2023a; Hecker 2023a; Hecker 2023b).

Druck von außen soll einer der Faktoren sein, die Reformen auslösen. Wenn das zutreffen sollte, dann hätten das IOC, die FIFA, die IAAF (die sich nach einem riesigen Skandal sogar in *World Athletics* umbenannt hat) und mancher andere Weltverband eigentlich schon längst grundlegende Reformen einleiten müssen, die sicherstellen, dass die Probleme, die immer wieder massive Kritik auslösen, künftig nicht mehr auftreten können. Das ist aber nicht der Fall. Die betroffenen Verbände haben zwar Besserung gelobt und hier und da kosmetische Maßnahmen eingeleitet, die mehr *Compliance* bringen sollen, jedoch ist nicht zu erkennen, dass diese Aktivitäten die strukturellen Probleme auch nur ansatzweise beseitigen könnten. Kritik scheint an den internationalen Sportverbänden einfach abzuperlen und dort eher Unwillen hervorzurufen, sich damit überhaupt zu befassen.

Das wirft die Frage auf, warum in diesen Fällen Druck offenkundig kein Faktor ist, der Reformen erzwingt. Dass sich die Verbände des Weltsports so verhalten, wie sie sich verhalten, wird meist damit erklärt, dass es ihren Funktionären an moralischem Anstand mangelt, mit ihrer Geldgier und mit Korruption (Hill 2008; siehe auch Sellin 2006). Dass es diese Phänomene gibt, ist nicht zu bestreiten. Die Probleme allein auf menschliche Schwächen zurückzuführen, würde gleichwohl viel zu kurz greifen, nicht nur, weil das all jenen nicht gerecht wird, die sich ehrenamtlich engagieren, ohne sich die Taschen füllen zu wollen. Diese Erklärung ist auch deshalb nicht ausreichend, weil man dann keine strukturellen Reformen bräuchte, um die Probleme zu lösen, sondern lediglich die unanständigen Funktionäre durch anständige Menschen ersetzen müsste (Schenk 2018). Dass es für einen radikalen Personalaustausch bislang keine Mehrheit in den Weltverbänden gegeben hat, deutet schon darauf hin, dass man genauer hinsehen muss, wenn man verstehen möchte, warum sie sich so verhalten, wie sie sich verhalten.

In diesem Sinne soll versucht werden, in der folgenden Kurzanalyse eine bessere Erklärung für die Politik zu bieten, an der die internationalen Sportverbände trotz der massiven Kritik unbeirrt festhalten. Die Gründe dafür, warum sie kaum anders können, werden in den nächsten Kapiteln entfaltet. Das soll kein Plädoyer für Nachsicht ihnen gegenüber sein, aber ein besseres Verständnis der Zwänge, in denen sie stecken, schafft die Basis für eine realistische Einschätzung, was man von ihnen an Reformen vielleicht erwarten darf und was man vermutlich nicht erwarten kann, weil es sie überfordern würde.

Es geht hier also nicht um den Sport an sich (Lamprecht und Nagel 2022; Thiel, Seifert und Mayer 2018; Weis und Gugutzer 2008) oder um

die Geschichte des modernen Sports (Mosebach 2017; Eisenberg 2002 und 2004; Krüger und Hofmann 2020), sondern ausschließlich um die politische und administrative *Organisation* der internationalen Sportpolitik (Riordan, Krüger 1999), und zwar nicht der jeweiligen Wettkämpfe (Röthig und Prohl 2003), sondern des laufenden Betriebes zwischen den Wettkämpfen. Das Privileg, die internationale Sportpolitik ohne staatliche Eingriffe weitgehend selbständig gestalten zu dürfen, genießt kaum eine andere internationale Organisation auf ihrem jeweiligen Politikfeld. Sollten sich die Verbände des Sports als strukturell reformunfähig erweisen, würde das die Frage aufwerfen, ob es auch woanders Konstellationen gibt, in denen das ähnlich ist. Für alle, die Verwaltungen modernisieren wollen, wären das wertvolle Erkenntnisse, selbst wenn sie nicht zu einem positiven Reformmodell führen. Manchmal ist es schon hilfreich, sich nicht an den falschen Stellen zu verkämpfen.

1.1. Internationale Organisationen – ein grober Überblick

Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, die nach dem Wiener Kongress im Jahre 1816 ihre Arbeit aufnahm, gilt als die älteste internationale Organisation der Welt (Koch 2012 und 2017; Rittberger, Zangl und Kruck 2013; Conceicao-Heldt, Koch und Liese 2015). Als Organisation gelten alle Gründungen, die mindestens ein Organ haben, durch das sie handeln (Kühl 2020), und als „international“ stuft die *Union of International Associations* (UIA) alle ein, an denen mindestens drei Staaten beteiligt sind. Verträge zwischen zwei Staaten oder gemeinsame Einrichtungen beider Seiten sind bilaterale Organisationen bzw. Institutionen. Wenn mehrere oder viele Staaten beteiligt sind, zudem noch von verschiedenen Kontinenten, handelt es sich um multilaterale oder eben internationale Organisationen. Das 1863 gegründete Internationale Komitee des Roten Kreuzes gilt als die erste globale Organisation in der Geschichte der Menschheit. Ihm sind 1865 der Internationale Telegraphenverein, aus dem später die Internationale Fernmeldeunion (ITU) wurde, und 1874 der Weltpostverein gefolgt.

Seit 1816 haben sich internationale Organisationen in mehreren Wellen über den Globus verbreitet (Reinalda 2009). Eine erste Welle, die in die Gründung des Völkerbundes nach dem Ersten Weltkrieg mündete, setzte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein. In dieser Zeit entstanden auch viele internationale Sportverbände – wie das 1894 gegründete *International Olympic Committee* (IOC), die 1904 gegründete *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) oder die 1912 gegründete *International Amateur Athletics Federation* (IAAF), aus der viele Jahre später, als man nicht mehr nur

Amateure zu Leichtathletik-Wettbewerben zulassen wollte, die *International Association of Athletics Federation* (IAAF) und dann *World Athletics* (WA) wurde (wie dieser Verband seit 2019 nach dem Skandal um seinen langjährigen Präsidenten heißt, der gegen Geld positive Doping-Proben verschwinden ließ).

Diese „Weltverbände“ wurden damals meist von Persönlichkeiten aus relativ wenigen Ländern gegründet, in denen es bereits eine organisierte Sportbewegung gab, überwiegend aus Europa. Dazu muss man wissen, dass es 1914 auf der ganzen Welt nur 53 Länder gab, die überhaupt als unabhängig anerkannt waren (Reinhard 2017). Der aufgrund des Versailler Vertrages 1920 entstandene Völkerbund wurde von 32 Ländern gegründet, zu denen die Vereinigten Staaten nicht gehörten, weil der US-Senat einen Beitritt abgelehnt hatte, und nach dem von Deutschland angezettelten Weltkrieg auch nicht die Weimarer Republik (Cornelißen und Laak 2021; Gallus und Piper 2023; Rossol und Ziemann 2022), die erst 1926 aufgenommen wurde, was das NS-Regime dann 1933 rückgängig machte (Teichler 1991; Peiffer 2009; siehe auch Havemann 2005, Peiffer und Schulze-Marmeling 2008 sowie Herzog 2016). Zwar wuchs die Anzahl der Mitglieder im Laufe der Jahre, aber noch nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Vereinten Nationen den Völkerbund ablösten (Märker und Wagner 2005), teilten nicht mehr als 72 Länder die Welt unter sich auf.

Erst mit der Auflösung der europäischen Kolonialreiche (Metzler 2018, S. 34 ff.) in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts und dann wieder mit dem Zerfall des Ostblocks 1989/90 (Westad 2020; Kunze und Vogel 2016) ist die Anzahl der unabhängigen Staaten deutlich gestiegen. Heute gehören den Vereinten Nationen – abgesehen vom Vatikanstaat und Palästina, denen beiden ein Beobachterstatus eingeräumt wurde – 193 Mitglieder an, also fast viermal so viele Staaten, als es zu Beginn des 20. Jahrhunderts insgesamt gab (Scheuermann 2014; Gareis und Varwick 2014; Varwick 2016).

Mit der steigenden Anzahl unabhängiger Staaten und einer zunehmenden Vernetzung der Welt ist auch die Anzahl der internationalen Organisationen angestiegen (Baratta und Claus nennen [1991] für 1990 – ohne Ständige Konferenzen und multilaterale Verträge rund 300 internationale Organisationen mit Völkerrechtsstatus und über 5.000 NGOs). Nach dem *Yearbook of International Organizations 2022–2023*, das auch von den Vereinten Nationen als Referenzwerk genutzt wird, gibt es derzeit weltweit insgesamt 75.277 (gemeinnützige) internationale Organisationen, von denen 7.846 zwischenstaatliche Einrichtungen sind und 67.431, also die weitaus meisten, zivilgesellschaftliche Organisationen. Jedes Jahr sollen etwa 1.200 neue Gründungen dazukommen (was mit Vorsicht zu genießen ist, da diese