



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Interne Revision VBS

12. Januar 2024

Prüfbericht «Aufsicht zur Bekämpfung von allfälligen Missbrauchs- und Mobbingfällen im Spitzensport»

Abklärung A 2023-07



Mitglied des Institute of
Internal Auditing Switzerland



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Interne Revision VBS

Frau
Bundespräsidentin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 12. Januar 2024

Prüfbericht «Aufsicht zur Bekämpfung von allfälligen Missbrauchs- und Mobbingfällen im Spitzensport»

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

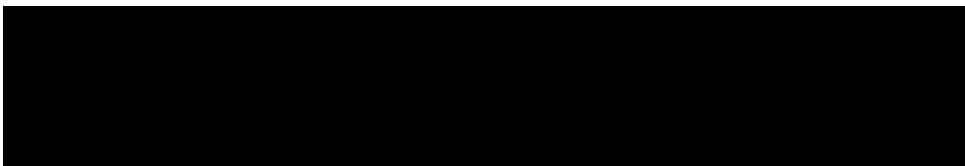
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Aufsicht zur Bekämpfung von allfälligen Missbrauchs- und Mobbingfällen im Spitzensport» zukommen. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpartnern besprochen. Die Stellungnahme des Departementsbereichs zu unserem Bericht ist in Kapitel 7 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Generalsekretär VBS
- Direktor BASPO

Leiter Interne Revision VBS

Management Summary

Im Jahr 2020 sind im Rahmen der «Magglingen-Protokolle¹» Ethikverstösse und Missstände im Nationalkader der Rhythmischen Gymnastik und des Kunstturnens aufgedeckt worden, welche die Chefin VBS veranlassten, eine externe Untersuchung² in Auftrag zu geben. Diese zeigte, dass auch bei weiteren Sportarten Missstände bestehen. Die aus dem Bericht abgeleiteten Empfehlungen und Massnahmen wurden im Rahmen des Projektes «Ethik im Schweizer Sport» durch das Bundesamt für Sport (BASPO) und Swiss Olympic in Angriff genommen. Ziel des Projektes ist, die ethischen Grundsätze im Schweizer Sportsystem stärker und verbindlicher zu verankern und dadurch einen Kulturwandel herbeizuführen.

In der ersten Projektphase sind mit der Revision der Rechtsgrundlagen, der Schaffung der unabhängigen Melde- und Untersuchungsstelle für Ethikverstösse bei der Stiftung Swiss Sport Integrity (nachfolgend auch Meldestelle genannt) sowie der Inkraftsetzung des Ethik-Status durch Swiss Olympic ethischen Grundsätze verankert worden. Somit können Ethikverstösse verstärkt sanktioniert werden.

In der zweiten Phase des Projektes erarbeiten das BASPO und Swiss Olympic zur Umsetzung der Ethik-Grundsätze weitere Massnahmen, die bis im Jahr 2026 schrittweise umgesetzt werden sollen. Das BASPO nimmt heute seine Aufsichtsfunktion bei der korrekten Mittelvergabe und Mittelverwendung mittels Einsicht in die Reporting Unterlagen von Swiss Olympic wahr. Die Prüfung hat gezeigt, dass diese Aufsichtsrolle in Zusammenhang mit der Umsetzung der Ethik-Grundsätze noch stärker ausgebaut werden sollte. *Wir empfehlen dem BASPO, die Einsicht in das Kontrollsysteem der Subventionsvergabe bei Swiss Olympic – insbesondere in Bezug auf die neuen Ethik-Kriterien – zu verstärken.*

Mit dem «Projekt Ethik im Schweizer Sport» und dem angestrebten Kulturwandel mussten auch die Melde- und Disziplinarstelle unabhängig ausgestaltet und professionalisiert werden. Der Datenaustausch zwischen der Meldestelle und dem BASPO ist bis heute rechtlich nicht klar geregelt. Zudem fehlen auch Grundlagen für das Führen einer zentralen Datenbank über Ethik-Verstösse. *Die IR VBS empfiehlt dem BASPO zu prüfen, wie der Datenaustausch bei Informationen, die dem Datenschutz unterliegen, zwischen privatrechtlichen Organisationen und öffentlichen Behörden (insbesondere zwischen BASPO und Swiss Sport Integrity) rechtlich zu regeln ist.*

Als weitere Massnahme zur verstärkten Aufsicht von Missbrauchs- und Mobbingfällen wird die Disziplinarkammer aus Swiss Olympic herausgelöst und auf den 1. Juli 2024 mit der neu

¹ Christof Gertsch, Mikael Krogerus: Die Magglingen-Protokolle, in: Das Magazin, 31. Oktober 2020

² [Externer Untersuchungsbericht im Zusammenhang mit den Vorfällen rund um die Rhythmische Gymnastik und das Kunstturnen, Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG, Zürich, vom 8. Oktober 2021 \(admin.ch\)](#)

zu gründenden Stiftung «Schweizer Sportgericht» professionalisiert. Dabei ist auch die Finanzierung verbindlich zu regeln. *Wir empfehlen dem BASPO, zusammen mit Swiss Olympic, die Finanzierung der Stiftung «Schweizer Sportgericht» zu regeln.*

Schlussendlich kann die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen heute noch nicht abschliessend beurteilt werden. Die Wirkung wird erst mehrere Jahre nach deren Umsetzung überprüfbar sein.

1 Ausgangslage

Das Schweizer Sportförderungssystem mit seinen Sportvereinen und -verbänden funktioniert in den allermeisten Fällen gut und erfolgreich. Die Sportfinanzierung mit privaten Mitgliederbeiträgen, Sponsoring und staatlichen Sportförderbeiträgen ist vielschichtig. Verschiedene Vorkommnisse in den letzten Jahren (u.a. im Nationalkader der Rhythmischen Gymnastik und des Kunstturnens) haben gezeigt, dass die bestehenden Vorgaben im Ethik-Bereich jedoch rechtlich zu wenig bindend waren. Das VBS hat als Folge der Vorfälle eine Untersuchung angeordnet. Im Untersuchungsbericht sind bestehende strukturelle Mängel aufgezeigt und eine Reihe von Empfehlungen und Verbesserungsvorschlägen formuliert worden.

Zur Umsetzung der Massnahmen wurde im November 2021 das Projekt «Ethik im Schweizer Sport» gestartet, um die ethischen Grundlagen im Schweizer Sportsystem stärker und verbindlicher zu verankern. In Zukunft sollen Finanzhilfen an Sportorganisationen von deren Anstrengungen zugunsten des fairen und sicheren Sports abhängen. Die Sportverbände und -vereine verpflichten sich dabei, Massnahmen zum Schutz von Athletinnen und Athleten zu ergreifen, beispielsweise vor Gewalt, Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, Diskriminierung und psychischen Persönlichkeitsverletzungen. Das Massnahmenpaket umfasste weiter die Schaffung und rechtliche Verankerung einer unabhängigen nationalen Melde- und Disziplinarstelle.

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Die Chefin VBS erteilte der IR VBS am 4. Juli 2023 den Auftrag zu prüfen, ob die ergriffenen Massnahmen Wirkung zeigen und ob weitere Schritte zur Bekämpfung von Missbräuchen eingeleitet werden sollten.

Im Rahmen dieses Prüfauftrags führten wir strukturierte Befragungen mit verantwortlichen Personen beim BASPO, bei Swiss Olympic sowie bei der Meldestelle durch. Weiter analysierten wir relevante Dokumente, die uns zur Verfügung gestellt wurden. Der Fokus der Prüfung lag auf der Beurteilung des Projekts «Ethik im Schweizer Sport» sowie der Rollen und Verantwortlichkeiten des BASPO und Swiss Olympic. Weiter analysierten wir die Aufgaben von Swiss Sport Integrity und der Disziplinarkammer von Swiss Olympic.

Zum Prüfzeitpunkt ist die Beurteilung der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen noch nicht möglich. Die Einführung der Massnahmen ist bis Anfang 2026 geplant. Deshalb kann eine Wirksamkeitsprüfung frühstens in einigen Jahren durchgeführt werden.

Die Prüfungshandlungen haben wir im August 2023 begonnen und per Ende Oktober 2023 abgeschlossen. Darauf basieren unsere Beurteilungen und Empfehlungen. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weiteren Entwicklungen nach Abschluss der Prüfungsdurchführung.

3 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner des BASPO, von Swiss Olympic sowie der Meldestelle haben der Internen Revision VBS die notwendigen Auskünfte umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung. Die Prüferinnen bedanken sich für die gewährte Unterstützung.

4 Projekt «Ethik im Schweizer Sport»

Das BASPO als Kompetenzzentrum für Sportförderung und Swiss Olympic als Dachverband des Sports in der Schweiz legten in erster Priorität den Fokus auf die Schaffung der unabhängigen nationalen Meldestelle, die per 1. Januar 2022 den Betrieb aufgenommen hat. Anschliessend wurde das Projekt «Ethik im Schweizer Sport» anfangs 2022 gestartet. Swiss Olympic und das BASPO tragen gemeinsam die Verantwortung für dieses Vorhaben, das sich an den folgenden fünf Stossrichtungen orientiert:

- Weiterentwicklung der Good Governance im Schweizer Sport
- Rechtliche Grundlagen schaffen zur Durchsetzung der Ethik-Grundsätze
- Schaffen der unabhängigen Meldestelle Swiss Sport Integrity
- Kinder- und jugendgerechte Nachwuchsfördermodelle implementieren
- Stärkeres Einbinden der Erziehungsberechtigten

Mit diesen Stossrichtungen sollen Ethik-Grundsätze im Schweizer Sport stärker und verbindlicher verankert werden und einen Kulturwandel bewirken.

Das Projekt «Ethik im Schweizer Sport» gliedert sich in zwei Phasen:

4.1 Phase 1: Ethik-Verständnis und Sofortmassnahmen

Ziel dieser ersten Phase war es, ein gemeinsames **Ethik-Verständnis** zu schaffen. Dazu hat das BASPO und Swiss Olympic zusammen mit Expertinnen und Experten, Betroffenen und weiteren Involvierten im Sport ein gemeinsames Verständnis zu den verschiedenen ethischen Themen erarbeitet und Sofortmassnahmen initiiert. Die Ergebnisse aus der Projektphase 1 sind im Grundlagenbericht «Ethisches Verhalten im Schweizer Sport»³ festgehalten worden und zeigen die Absichten und das Ziel für mehr Ethik im Schweizer Sport auf.

³ [Bericht «Grundlagen für ein gemeinsames Verständnis - Ethisches Verhalten im Schweizer Sport» vom 25. Januar 2023 \(19.12.2023\)](#)

Folgende **Sofortmassnahmen** wurden umgesetzt:

- *Revision der Rechtsgrundlagen:* Durch die verabschiedete Revision der Sportförderungsverordnung⁴ sind die rechtlichen Grundlagen zur Durchsetzung der Ethik-Grundsätze geschaffen worden. Die neuen Bestimmungen sind per 1. März 2023 in Kraft getreten. Sie betreffen den Schutz vor Gewalt im Sport und schaffen verbindliche Vorgaben für ethisches Verhalten. Für die Umsetzung der Richtlinien bei der Good Governance sieht die neue Verordnung Übergangsfristen bis Ende 2025 vor. Im Rahmen der Revision sind auch die Melde- und Untersuchungsstelle für Ethikverstöße sowie die Prinzipien der «Ethik-Charta des Schweizer Sports» verbindlich verankert worden. Neu wurden die Mindestanforderungen festgelegt, welche die Verbände im Bereich sicherer und fairer Sport erfüllen müssen, wenn sie Subventionen des Bundes beanspruchen wollen.
- *Ethik-Statut:* Die «Ethik-Charta für den Schweizer Sport⁵» von Swiss Olympic und dem BASPO bildete mit ihren neun Prinzipien bisher die Basis für die ethische Grundhaltung im Schweizer Sport. Ihre Formulierungen sind jedoch rechtlich nicht ausreichend verbindlich, um bei Ethikverstößen Sanktionen erlassen zu können. Daher wurde die Ethik-Charta nun mithilfe des «Ethik-Statut des Schweizer Sports⁶» konkretisiert und auf Ende 2021 in Kraft gesetzt. Folglich bildet das Ethik-Statut heute eine einheitliche Grundlage für die Meldung, Untersuchung und Sanktionierung von Ethik-Verstößen und Missständen im Schweizer Sport. Es ist verbindlich für alle direkten und indirekten Mitglieder von Swiss Olympic und allen weiteren natürlichen Personen im privatrechtlich organisierten Schweizer Sport, die sich dem Statut freiwillig unterworfen haben.
- *Schaffung einer unabhängigen Meldestelle:* Im Jahr 2021 schufen das BASPO, Swiss Olympic und die Stiftung Antidoping Schweiz innert Rekordzeit Rahmenbedingungen für den Start einer zentralen und unabhängigen Melde- und Untersuchungsstelle für Ethikverstöße im Schweizer Sport. Auf den 1. Januar 2022 wurde die Stiftung Antidoping Schweiz in «Swiss Sport Integrity» umbenannt. Sie behandelt neben Dopingvergehen neu auch Meldungen zu Ethikverstößen. Mit der Inbetriebnahme der Meldestelle wurden daher die dezentralen Meldestellen in den Sportverbänden und die diversen sportspezifischen «Code of Conducts» abgelöst. Swiss Sport Integrity steht heute allen Personen offen, die eine Meldung machen wollen oder eine Erstberatung suchen (siehe Kapitel 5.1).

⁴ SR 415.01 [Verordnung für die Förderung von Sport und Bewegung \(Sportförderungsverordnung, SpoFöV\)](#)
vom 17. Juni 2011 (Stand am 1. März 2023)

⁵ [Ethik-Charta - Neun Prinzipien für den Schweizer Sport](#) (19.12.2023)

⁶ [Ethik-Statut 26.11.2022 \(swissolympic.ch\)](#) (19.12.2023)

Beurteilung

Die Phase 1 des Projektes ist erfolgreich abgeschlossen und die Sofortmassnahmen konnten in nützlicher Frist umgesetzt werden. Die Erarbeitung eines gemeinsamen Ethikverständnisses war zielführend und dient für alle im Sport tätigen und in den Sport involvierten Personen als Orientierungshilfe. Für das Schweizer Sportsystem sind die ethischen Grundsätze nun besser verankert und bei Verstößen können Sanktionen ausgesprochen werden. Das neue Ethik-Statut verpflichtet die Verbände zur Einhaltung der Ethik-Grundsätze. Die Unabhängigkeit der Meldestelle garantiert eine vertrauliche Behandlung und eine konsequente Aufarbeitung der gemeldeten Fälle, damit Verstöße und Missstände schnellstmöglich aufgedeckt und beseitigt werden.

4.2 Phase 2: Umsetzung der Ethik-Grundsätze im Schweizer Sport

4.2.1 Rollen und Verantwortlichkeiten

Nach der Anpassung der Sportförderungsverordnung durch den Bundesrat am 25. Januar 2023 wurde das Projekt in die zweite Phase überführt. Die Verantwortlichkeiten sind im Gesetz festgehalten. Der Grundlagenbericht aus Phase 1 bildet nun die Basis für das BASPO und Swiss Olympic, die weiteren Massnahmen umzusetzen.

Die Umsetzung der Ethik-Grundsätze wird sowohl beim BASPO wie auch bei Swiss Olympic in verschiedenen Projekten vorangetrieben. Die Rolle von Swiss Olympic ist, die Vorgaben aus den Verordnungsbestimmungen umzusetzen, damit die Subventionsempfänger künftig die neuen Subventionsvoraussetzungen erfüllen. Das BASPO seinerseits hat zu kontrollieren und zu beurteilen, ob Swiss Olympic die Vorgaben der Verordnung erfüllt, und damit zum Bezug von Finanzhilfen berechtigt ist. Zudem ist es für die BASPO-interne Verankerung der Ethik-Grundsätze verantwortlich.

Beurteilung

Unsere Prüfhandlungen haben gezeigt, dass das BASPO sowie Swiss Olympic ihre Verantwortung wahrnehmen, indem sie die notwendigen Massnahmen in eigenen themenspezifischen Teilprojekten erarbeiten und fortlaufend umsetzen. Dabei findet zwischen den Kern-teams des BASPO und Swiss Olympic ein enger und regelmässiger Abgleich zum Projektfortschritt statt. Dies gewährleistet aus unserer Sicht einerseits die Transparenz und den Informationsfluss der laufenden Arbeiten, andererseits können Synergien genutzt werden.

4.2.2 Umsetzung der Massnahmen im BASPO

Das BASPO hat bei der Verankerung des Kulturwandels für die Verbesserung der Ethiksituation im Sport eine Vorbildrolle. Der Fokus wurde auf die nachfolgenden drei Themen gelegt, die aktuell in Arbeitspaketen ausgearbeitet werden:

- *Entwicklung der Prozesse zur Sicherstellung der korrekten Mittelvergabe und Mittelverwendung an Swiss Olympic:* Im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion ist das BASPO insbesondere für die Kontrolle der ausgerichteten Subventionen verantwortlich. Auf Basis des halbjährlichen Reportings von Swiss Olympic überprüft das BASPO schon heute, ob die Vergabe der Subventionen gemäss den Vorgaben der Leistungsvereinbarung erfolgt. Die materiellen Vorgaben werden nun zusätzlich mit Ethik- und Governance-Themen ergänzt. Das BASPO erarbeitet dabei pro Subventionsart Prüf- und Kontrollkonzepte zur Sicherstellung der korrekten Mittelvergabe und -verwendung. Dazu müssen entsprechende Prozesse festgelegt und dokumentiert werden. Das künftige Fördermodell der Subventionsvergabe ist so auszustalten, dass bei Regelverstößen Sanktionen ausgesprochen oder Rückforderungen geltend gemacht werden können. Die neuen Vorgaben haben zudem direkte Auswirkung auf die Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen mit Swiss Olympic.
- *Gemeinsames Verständnis «Ethik» in der Aus- und Weiterbildung:* Das heutige Magglingen-Ausbildungsmodell bildet den Überbau für die Förderung in allen Ausbildungsgefässen beim BASPO. Im Rahmen dieses Teilprojekts arbeitet das BASPO nun daran, eine kohärente inhaltliche Entwicklung und Abstimmung der Aus- und Weiterbildung bei allen Bildungsangeboten zum Thema Ethik sicherzustellen. Dabei soll auch die langfristige und enge Abstimmung mit weiteren Ausbildungsanbietern im Schweizer Sport gewährleistet werden. Die Messung der Wirkung an der Basis soll zu einem späteren Zeitpunkt mittels Evaluationen bei den Sportverbänden erhoben werden.
- *Erarbeitung und Umsetzung Ethik Massnahmen BASPO-intern:* Das Ziel ist eine langfristige kulturelle und organisatorische Verankerung von Ethik im BASPO. Dazu werden Verhaltenspflichten, Weisungen und Rechte der Mitarbeitenden überarbeitet. Zudem soll ein Meldeprozess implementiert und eine interne Anlaufstelle für die Einhaltung der Governance-Vorgaben geschaffen werden. Weiter müssen die Verantwortlichkeiten in der Vermittlung und Durchsetzung der Ethik-Prinzipien festgelegt werden.

Beurteilung

An der Umsetzung der verschiedenen Massnahmen wird in den themenspezifischen Arbeitspaketen intensiv gearbeitet. Ziel ist es, die Projektarbeiten bis Ende 2025 abzuschliessen und die Ergebnisse in die Führungs- und Leistungsprozesse zu implementieren. Aus unserer Sicht sind die Projektarbeiten auf Kurs. Der Umsetzungstand der Teilprojekte wird der Geschäftsleitung BASPO regelmässig präsentiert, diese nimmt auch die Rolle des Steuerungsausschusses wahr.

Das BASPO nimmt seine Aufsichtsfunktion bei der korrekten Mittelvergabe und Mittelverwendung mittels Einsicht in die Reporting Unterlagen von Swiss Olympic wahr. Unsere Prüfung hat gezeigt, dass das Reporting managementgerecht aufbereitet wird. Wir sind jedoch der Ansicht, dass das BASPO – insbesondere in Bezug auf die neuen Ethik-Kriterien – eine vertiefte Einsicht in das Kontrollsysten der Subventionsvergabe bei Swiss Olympic nehmen

sollte. Es ist sicherzustellen, dass dieser Punkt in das Prüf- und Kontrollkonzept aufgenommen wird. Wie und ob das neue Subventionssystem greift, zeigt sich in den nächsten Jahren. Sowohl die neuen Fördermodelle wie auch die Prüf- und Kontrollkonzepte können deshalb erst nach Abschluss des Projektes geprüft werden.

Empfehlung 1: Aufsichtsfunktion BASPO stärken

Die IR VBS empfiehlt dem BASPO, die Einsicht in das Kontrollsysteem der Subventionsvergabe bei Swiss Olympic – insbesondere in Bezug auf die neuen Ethik-Kriterien – zu verstärken.

Es zeigt sich schon heute, dass die kulturelle und organisatorische Verankerung von Ethik-Grundsätzen auch beim BASPO Zeit braucht. Die Hauptverantwortung liegt dabei bei den Führungskräften, welche eine Vorbildfunktion innehaben.

4.2.3 Umsetzung der Massnahmen bei Swiss Olympic

Seit Inkraftsetzung der rechtlichen Vorgaben ist Swiss Olympic in der Pflicht, die konkreten Massnahmen aufzubereiten und umzusetzen. Basierend auf dem Grundlagenbericht passte der Dachverband sein Regelwerk an, setzte das Ethik-Statut in Kraft und entwickelt in verschiedenen Projekten zielführende Massnahmen, um den angestrebten Wandel im Schweizer Sport mit allen Partnern an der Basis schrittweise umzusetzen. In diesen Prozess sollen auch die Sportverbände eng eingebunden und von Swiss Olympic mit zusätzlichen Ressourcen unterstützt werden. Hauptziel ist es, die Umsetzung der entwickelten Massnahmen zu koordinieren und die Basis zu erreichen.

Das Projekt wird in drei Hauptbereiche unterteilt und soll auf Ende 2025 abgeschlossen werden:

- *Erstmassnahmen:* Mit Erstmassnahmen sollen Unsicherheiten zur Thematik Ethik ausgeräumt sowie das neue System der externen Meldestelle an die Basis transformiert werden. Dies geschieht u. a. mittels verschiedener Kampagnen, Elterndialoge, Workshops und Podcast-Folgen. Swiss Olympic plant zudem Ende 2024 anonyme Umfragen zur Thematik Ethik bei Trainer und Trainerinnen, Verbänden, Mitgliedern und Eltern durchzuführen, welche danach regelmäßig weitergeführt werden.
- *Analyse der Verbände:* Mittels einer Analyse soll pro Verband erhoben werden, was für strukturelle Anpassungen in den Verbänden notwendig sind. Damit soll der individuelle Handlungsbedarf eruiert und entsprechende Massnahmen definiert werden.
- *Sportübergreifende Massnahmen:* In Arbeitsgruppen werden Ethik- und Governance-Themen in den Bereichen Prävention, Fördersysteme und Intervention erarbeitet. Zentral ist dabei die Definition einer «Branchenlösung», welche anfangs 2024 den Verbänden als Hilfsmittel für die Umsetzung der neuen Anforderungen zur Verfügung gestellt werden soll. Die Verbände werden in die Pflicht genommen, das Ethik-Statut verbindlich

einzuhalten. Eng damit verknüpft ist die Erarbeitung eines neuen Finanzierungsmodells, das Ethik und Governance adäquat einbinden soll. Zudem wurde das Leitinstrument «Kompass» für Verbände und Sportnehmende geschaffen, das künftig als Hilfsmittel zur Beurteilung von verschiedenen erlebten Situationen im Sport dient. Swiss Olympic wird in ihrer Aufsichtsfunktion die Umsetzung der neuen Anforderungen durch die Verbände mindestens jährlich überprüfen.

Beurteilung

Unsere Prüfung hat gezeigt, dass die Arbeiten in den themenspezifischen Projektgruppen mit viel Engagement vorangetrieben werden. Erste Massnahmen konnten durch Swiss Olympic bereits umgesetzt werden. Dabei stellt sich die Herausforderung, die Basis effektiv zu erreichen. Bei der Analyse der Verbände wurde erster Handlungsbedarf erkannt und weiterführende Massnahmen wurden ausgelöst. Auch die Erarbeitung der sportübergreifenden Massnahmen ist auf Kurs. Mit der «Branchenlösung» soll ein wichtiger Meilenstein erreicht werden. Sie dient als Basis für das künftige Fördermodell. Da alle involvierten Parteien zuerst ein gemeinsames Verständnis erlangen müssen, gestaltet sich die Ausarbeitung des neuen Fördermodells als Herausforderung. Swiss Olympic präsentiert den Umsetzungsstand der verschiedenen Teilprojekte regelmässig im Exekutivrat.

Die IR VBS hält fest, dass die Wirksamkeit der verschiedenen Massnahmen erst nach deren Einführung sowie dem Abschluss des Projektes überprüft werden kann.

5 Weiterentwicklung der Melde- und Disziplinarstelle

Mit dem Projekt «Ethik im Schweizer Sport» und dem angestrebten Kulturwandel mussten auch die Interventionsstellen unabhängig ausgestaltet und professionalisiert werden.

5.1 Meldestelle Swiss Sport Integrity

Die anfangs 2022 neu geschaffene Meldestelle ist ein zentrales Element in den Bestrebungen des Bundes, ethische Grundwerte im Schweizer Sport zu verankern.

Seit Aufnahme ihrer Arbeiten nimmt die Anzahl gemeldeter Fälle pro Quartal tendenziell zu:

	2022				2023		
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3*
Stellenprozente Meldestelle (per Ende Q)	290	270	370	470	510	620	620
Eingegangene Meldungen	84	70	53	57	73	95	82
Fälle in Bearbeitung (per Ende Q)	52	94	112	127	152	182	205
Vorläufige Massnahmen		2	1	1	3	4	2
Missstände überwiesen an Disziplinarkammer			1	2	2	2	
Fälle in Bearbeitung pro Vollzeitstelle	17.9	34.8	30.3	27.0	29.8	29.4	33.1

*Quelle: Swiss Sport Integrity, Erhebung der Daten per 12. September 2023

Bisher sind 514 Meldungen eingegangen, davon sind 205 Fälle per 12. September 2023 noch in Bearbeitung. 309 Meldungen konnten abgeschlossen werden. Da jede Meldung sorgfältig überprüft werden muss, wirkt sich dies auch auf die Bearbeitungszeiten der einzelnen Fälle aus. Zunehmend werden auch Fälle von strukturellen Problemen in den Verbänden gemeldet, die komplexe Abklärungen nach sich ziehen. Im Verlauf des Beurteilungsprozesses kann die Meldestelle vorläufige Massnahmen, wie z.B. provisorische Sperrungen, veranlassen. Wenn die Meldestelle, basierend auf ihren Abklärungen Verstöße gegen das Ethik-Statut feststellt, werden diese an die Disziplinarkammer zur Eröffnung einer Untersuchung weitergeleitet. Zudem sollen in Zukunft ausgesprochene Sanktionen zu ethischem Fehlverhalten in einer Datenbank auf freiwilliger Basis geführt werden. Trainer und Trainerinnen sowie Sportler und Sportlerinnen sollen die Einwilligung geben können, dass absolvierte Ausbildungen sowie Sanktionen in einer Datenbank geführt werden. Diese dient insbesondere auch dem Informationsaustausch und soll weiter dazu beitragen, dass sanktionierte Personen nicht in anderen Sportvereinen und Verbänden weiterbeschäftigt werden können.

Für die Glaubwürdigkeit der Meldestelle ist eine schnelle und gründliche Bearbeitung der Meldungen zentral. Mit den vorhandenen Ressourcen ist es gemäss Swiss Sport Integrity zurzeit nicht möglich, die Fälle in den von allen Parteien erwarteten Fristen zu bearbeiten. Die Chefin VBS hat deshalb im Oktober 2023 entschieden, den Bundesbeitrag im Rahmen der bestehenden Kredite für die Jahre 2024 und 2025 um je 600 000 Schweizer Franken zu erhöhen. Swiss Olympic hat ebenfalls einen zusätzlichen Beitrag von jährlich 400 000 Schweizer Franken gesprochen⁷.

⁷ SpoFöV, Artikel 72f, Absatz 2

Weiter haben wir festgestellt, dass der Austausch von Informationen und Daten in Zusammenhang mit Ethikverstößen zwischen dem BASPO und der Meldestelle gesetzlich nicht klar geregelt ist. Das BASPO erhält von Swiss Sport Integrity zwar Einsicht, jedoch nur in definitive Anträge an die Disziplinarkammer und ausgesprochene Sanktionen. Die Einsichtnahme in angeordnete vorläufige Massnahmen ist aktuell nicht möglich, eine entsprechende Verordnungsänderung ist in Vorbereitung.

Beurteilung

Wir gehen davon aus, dass die Anzahl Meldungen weiter zunehmen wird. Einerseits ist die Präventionsarbeit in den Sportverbänden bereits angelaufen, wobei der angestrebte Kulturwandel im Sport Zeit benötigt. Die Meldestelle geniesst in einigen Sportarten, welche durch eine hohe Zahl Ethikverstöße bereits sensibilisiert sind, einen erhöhten Bekanntheitsgrad. Andererseits gehen aus mehreren, teils sehr populären Sportarten, nur sehr wenige Meldungen ein, was auf eine nach wie vor tiefe Sensibilisierung und Bekanntheit der Meldestelle schliessen lässt. Zudem gehen bis heute kaum Meldungen von Personen mit Migrationshintergrund ein.

Die durch die Chefin VBS zusätzlich gesprochenen Bundesbeiträge werden massgeblich dazu beitragen, dass die Meldestelle ihre Aufgaben sorgfältig und innert angemessener Frist wahrnehmen kann. Allgemein kann festgestellt werden, dass die Verunsicherung bei Sporttreibenden relativ hoch ist. Der neue Leitfaden «Kompass» von Swiss Olympic wird aus unserer Sicht ein wichtiges Hilfsmittel an der Basis sein, damit die Grundsätze des Ethik-Statuts richtig eingeordnet werden können. In Verbindung mit dem angestrebten Kulturwandel sollte dies langfristig zu weniger Meldungen und Anfragen bei der Meldestelle führen.

Weiter hat unsere Prüfung gezeigt, dass – aus Gründen des Datenschutzes in Zusammenhang mit festgestellten Missständen – ein Datenaustausch zwischen dem BASPO und der Meldestelle heute rechtlich nicht klar geregelt ist. Zudem fehlen auch die Grundlagen für das Führen einer zentralen Datenbank über Ethik-Verstöße. Damit in Zukunft dem Datenschutz unterliegende Informationen zwischen privatrechtlichen Organisationen (bspw. Swiss Olympic, Swiss Sport Integrity, Sportverbände) und öffentlichen Behörden transparent ausgetauscht werden können, müssen die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden. Zurzeit prüft das BASPO, wie der Datenaustausch in der Sportförderungsgesetzgebung⁸ zu regeln ist, damit in Zukunft der Informationsfluss gewährleistet werden kann.

⁸ SR 415.0 [Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung \(Sportförderungsgesetz, SpoFöG\) vom 17. Juni 2011 \(Stand am 1. September 2023\)](#)

Empfehlung 2: Datenaustausch mit privatrechtlichen Organisationen

Die IR VBS empfiehlt dem BASPO zu prüfen, wie der Datenaustausch bei Informationen, die dem Datenschutz unterliegen, zwischen privatrechtlichen Organisationen und öffentlichen Behörden (insbesondere zwischen BASPO und Swiss Sport Integrity) rechtlich zu regeln ist.

5.2 Disziplinarkammer

Die Disziplinarkammer des Schweizer Sports wurde von Swiss Olympic am 1. Januar 2002 geschaffen. Sie beurteilt als zentrale Sport-Strafbehörde insbesondere Dopingfälle und seit der Aufnahme der Tätigkeit der Meldestelle auch die Untersuchungen bei Verstößen gegen das Ethik-Statut des Schweizer Sports. Um ihre Unabhängigkeit zu stärken und sie inskünftig zu professionalisieren, wird die Disziplinarkammer auf den 1. Juli 2024 aus Swiss Olympic herausgelöst und in eine neue, unabhängige Stiftung «Schweizer Sportgericht» überführt. Das Sportparlament hat dies am 24. November 2023 genehmigt. Noch nicht geregelt ist die künftige Finanzierung dieser Stiftung. Für das Jahr 2024 finanziert Swiss Olympic diese mit eigenen Mitteln.

Seit der Inkraftsetzung des neuen Ethik-Statuts hat die Disziplinarkammer erst in einem Fall eine definitive Sanktion ausgesprochen.

Beurteilung

Zum Prüfzeitpunkt kann die IR VBS die Professionalisierung der Disziplinarkammer in die Stiftung «Schweizer Sportgericht» nicht abschliessend beurteilen, da diese noch in der Umsetzungsphase ist. Zudem ist auch die Finanzierung der neuen Stiftung «Schweizer Sportgericht» nicht verbindlich geregelt. Aus unserer Sicht müssen das BASPO und Swiss Olympic die künftige Finanzierung der Stiftung sicherstellen, damit diese ihre Tätigkeiten vollumfänglich wahrnehmen kann.

Empfehlung 3: Finanzierung sicherstellen

Die IR VBS empfiehlt dem BASPO, zusammen mit Swiss Olympic, die Finanzierung der Stiftung «Schweizer Sportgericht» zu regeln.

6 Zukünftige Herausforderungen

Die Thematik «Ethik im Schweizer Sport» und die Umsetzung der verschiedenen Massnahmen erhalten von der Politik und der Öffentlichkeit viel Aufmerksamkeit. Damit verbunden ist ein hoher gesellschaftlicher, medialer sowie politischer Druck. Das BASPO und Swiss Olympic sind sich der Erwartungshaltung durchaus bewusst und arbeiten mit hoher Intensität an der Umsetzung der eingeleiteten Massnahmen.

Für die Präventionskampagnen an der Basis spielt die Zusammenarbeit der verschiedenen «Keyplayer» BASPO, Swiss Olympic, Sportverbände und Kantone eine zentrale Rolle und ist eine zusätzliche Herausforderung. Für die Umsetzung der Ethik-Grundsätze haben die Kantone keinen gesetzlichen Auftrag und müssen selber aktiv werden. Das BASPO und Swiss Olympic nehmen bereits heute gegenüber den Kantonen eine beratende und unterstützende Rolle ein, die in Zukunft noch stärker ausgebaut werden soll.

Beurteilung

Als weitere Schritte zur Bekämpfung von Missbräuchen sollte aus unserer Sicht in Zukunft vermehrt in Informations- und Präventionskampagnen investiert werden, damit die Aus- und Weiterbildung im Bereich Ethik langfristig sichergestellt werden kann. Dies ist insofern der richtige Ansatz, damit «Ethik im Schweizer Sport» weiterhin im Fokus bleibt und der angesessene Kulturwandel nachhaltig ist. Mit einer stärkeren Einbindung der Kantone könnten die Präventionskampagnen zudem noch besser aufeinander abgestimmt werden.

7 Stellungnahme

Bundesamt für Sport

Keine Bemerkungen