



14. Dezember 2021

Prüfbericht «Umsetzung Sport- und Stabilisierungspaket des Bundes»

Abklärung A 2021-04



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Interne Revision VBS

Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 14. Dezember 2021

Prüfbericht «Umsetzung Sport- und Stabilisierungspaket des Bundes»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

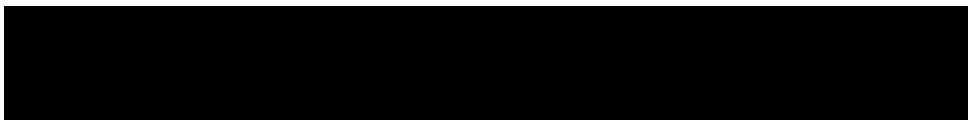
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Umsetzung Sport- und Stabilisierungspaket des Bundes» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen Juni und September 2021 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir am 21. Oktober 2021 mit dem Direktor des BASPO besprochen. Die Stellungnahmen der Departementsbereiche zu unserem Bericht sind in Kapitel 11 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 jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Generalsekretär VBS
- Direktor BASPO

Interne Revision VBS
Schauplatzgasse 11
3003 Bern



1 Management Summary

Gute Gesamtleistung

Das Ziel, die Schweizer Sportstrukturen während der COVID-19-Pandemie zu stützen und zu erhalten, konnte mit den verschiedenen Hilfspaketen erreicht werden. Auf Ebene Bundesamt für Sport (BASPO) und auch bei Swiss Olympic wurde während der Konzeption sowie der operativen Umsetzung der einzelnen Hilfspakete unkompliziert, pragmatisch und lösungsorientiert gearbeitet. Dabei wurden das BASPO und Swiss Olympic von Prüfungs- und Beratungsunternehmen unterstützt.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Hilfspakete veränderten sich während der COVID-19-Pandemie laufend. Diese dynamische Entwicklung der rechtlichen Basis wirkte sich direkt auf die strategische und operative Umsetzung der einzelnen Hilfspakete aus. Zeitdruck und die hohe Komplexität der Materie führte bei den verantwortlichen Kadmern und Mitarbeitenden des BASPO zu einer überaus hohen Arbeitsbelastung. Während dieser Krisensituation führte das BASPO einen fortwährenden Austausch mit dem Generalsekretariat VBS und der Chefin VBS. Schliesslich wurde die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zu den Entwürfen der Vertragsdokumente des Stabilisierungspakets konsultiert¹.

Insgesamt ergab unsere Prüfung ein gutes Gesamtbild bei der anspruchsvollen Bewirtschaftung der Hilfspakete. Es resultierten ausschliesslich Feststellungen zum Stabilisierungspaket 2020.

Aufsichts- und Kontrollfunktionen

Der zielführenden Aufsicht über die Verteilung von Finanzhilfen kommt gerade in Krisenzeiten eine hohe Bedeutung zu. Daher muss die *Dokumentation* von relevanten Entscheidungen auf eine angemessene Art und Weise vorgenommen werden (z. B. in Protokollen). Zudem ist, sobald Finanzhilfen über mehrere Ebenen ausgeschüttet werden, im Bereich der Aufsicht eine *klare Rollenverteilung* von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten festzulegen. Beides war bislang nicht vollumfänglich gewährleistet. Schliesslich erachten wir die übergeordnete Aufsichtsfunktion des BASPO bei der Umsetzung der Hilfspakete als eine nicht delegierbare Aufgabe.

Rollenkumulation des Direktors BASPO

Grundsätzlich sind die Rollen von Subventionsgeber und Subventionsnehmer klar zu trennen. Ansonsten besteht das Risiko von Interessenkonflikten. Der Direktor des BASPO hatte

¹ [COVID-19: Vierter Zwischenbericht 15. Oktober 2020 - Massnahmen des Bundes - Eidgenössische Finanzkontrolle \(admin.ch\)](#), Seite 30, (6.12.2021)



bei der Umsetzung des Stabilisierungspakets mehrere Rollen inne. Er war Entscheidungsträger auf Seiten des BASPO und bei Swiss Olympic.

Vergaberecht

Im Rahmen der Umsetzung der Hilfspakete wurden vom BASPO und von Swiss Olympic Dienstleistungsaufträge an zwei Prüfungs- und Beratungsunternehmen vergeben. Aufgrund der Krisensituation und des damit verbundenen hohen Zeitdrucks konnten nicht alle beschaffungsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

Finanzhilfen an den Schweizerischen Fussballverband

Bei den Finanzhilfen, die an den Schweizerischen Fussballverband (SFV) ausbezahlt wurden, besteht das Risiko, dass strukturelle Defizite von Frauen- und Nachwuchsteams finanziert wurden und Klubs insgesamt (gleichzeitig Beiträge aus dem Stabilisierungspaket und A-Fonds-perdu-Beiträge) zu hohe Beiträge erhalten haben. Zudem ist eine Ungleichbehandlung zu anderen Verbänden möglich, da unterschiedliche Schadensberechnungsformeln angewendet wurden. Das BASPO und Swiss Olympic haben diese Problematik bereits erkannt und eine vertiefte Prüfung der Sachlage in Auftrag gegeben.



2 Kurzüberblick zum COVID-19 Hilfspaket Sport

Die pandemierechtlichen Einschränkungen im Zusammenhang mit COVID-19 wirkten sich nachteilig auf den Schweizer Sport aus. Zur Verhinderung einer nachhaltigen Schädigung der Schweizer Sportstrukturen hat das Parlament verschiedene Massnahmenpakete mit jeweils unterschiedlichen Zielsetzungen beschlossen.

Ein erstes **Nothilfepaket** half im März 2020 die unmittelbar drohende Zahlungsunfähigkeit von Sportorganisationen zu verhindern. Für Organisationen im Profisport wurden zinslose Darlehen im Umfang von CHF 9.4 Mio. und für Organisationen im nichtprofessionellen Sport A-Fonds-perdu-Beiträge von CHF 3.2 Mio. gesprochen.

Zur Stabilisierung der Sportstrukturen hat das Parlament für die Jahre 2020 und 2021 CHF 96.7 Mio. resp. CHF 150 Mio. A-Fonds-perdu-Beiträge zur Verfügung gestellt (**Stabilisierungspaket Sport**). Über Swiss Olympic und die nationalen Sportverbände kamen die Finanzhilfen den wesentlichen Akteuren auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene (Verbände, Vereine, Veranstalter) zu. Die konkrete Abwicklung wurde zwischen dem BASPO und Swiss Olympic in einer Vereinbarung geregelt².

Die **Darlehen Mannschaftssport** dienen der Unterstützung der Klubs der professionellen und semi-professionellen Ligen. Von insgesamt verfügbaren CHF 235 Mio. wurden bisher Darlehen im Umfang von rund CHF 100 Mio. gewährt.

Für **A-Fonds-perdu-Beiträge** an die Klubs der professionellen und semi-professionellen Ligen stehen insgesamt CHF 115 Mio. zur Verfügung. Davon wurden Beiträge im Umfang von rund CHF 75 Mio. ausgerichtet. Ausgeglichen wurden damit Mindereinnahmen bei Spielen der nationalen Meisterschaften in den professionellen und semi-professionellen Mannschaftssportarten, die aufgrund von Massnahmen des Bundes ohne oder mit reduzierter Zuschauerbeteiligung stattfinden mussten.

Mit **Sonderbeiträgen J+S** werden die lokalen und weitgehend ehrenamtlichen Strukturen in der Kinder- und Jugendsportförderung gestützt. 2020 wurden rund CHF 35 Mio. an insgesamt etwa 7'600 Sport- und Jugendvereine und -verbände ausbezahlt.

Im VBS liegt die Gesamtverantwortung für die rechtmässige Umsetzung der Hilfspakete und die Auszahlung der Finanzhilfen beim BASPO. Die politischen Vorgaben zur Abfederung der Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf den Sport konnten mit den eingeleiteten Massnahmen umgesetzt werden. Das Ziel, die Schweizer Sportstrukturen zu erhalten, wurde erreicht.

² [COVID-19 Leistungsvereinbarung BASPO-SOA 2021.pdf \(swissolympic.ch\)](#), (6.12.2021)
COVID-19 Leistungsvereinbarung BASPO-SOA 2020 vom 5.11.2020



3 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Am 4. Juni 2021 beauftragte die Chefin VBS die Interne Revision VBS (IR VBS), eine Prüfung bezüglich der «Umsetzung des Sport- und Stabilisierungspakets des Bundes» durchzuführen. Dabei sollte geprüft werden, ob die rechtlichen Vorgaben sowie die vertraglichen Vereinbarungen bei der Auszahlung dieser Finanzhilfen eingehalten wurden.

Dazu analysierten wir die uns zur Verfügung gestellten Dokumente (z.B. Protokolle, Verträge und Auszahlungsbelege) und führten strukturierte Befragungen mit im Prozess involvierten Schlüsselpersonen durch. Ebenfalls nahmen wir bei beauftragten Drittparteien (Swiss Olympic, dem SFV sowie Wirtschaftsprüfungsgesellschaften) Prüfhandlungen vor. Zudem berücksichtigten wir auch Erkenntnisse aus unserer Revision R 2021-04 «Review der Bilanz- und Erfolgsrechnung 2020 des Bundesamtes für Sport (BASPO)»³. Weiter zogen wir die vier Zwischenberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zu ihren COVID-19-Prüfungen bei.

Aufgrund von Risikoüberlegungen fokussierten wir ausschliesslich auf die drei Hilfspakete Stabilisierungspaket 2020, Darlehen Mannschaftssport und A-Fonds-perdu-Beiträge Mannschaftssport. In Anbetracht des Ausmasses und der Komplexität der verschiedenen Hilfspakete konnten wir keine vertiefte Prüfung von Einzelsachverhalten durchführen. Vielmehr nahmen wir ausschliesslich Review- sowie Plausibilisierungsarbeiten vor. Dabei prüften wir ausgewählte Stichproben, die wir risikoorientiert auswählten. Unsere Aufgabe war es, eine betriebswirtschaftliche Beurteilung zu den wesentlichen Sachfragen zum COVID-19 Hilfspaket Sport abzugeben. Bei Bedarf können im Nachgang zu dieser Prüfung weitere, vertiefende Prüfhandlungen in einzelnen Themenbereichen beauftragt werden. Die Umsetzung des Stabilisierungspakets 2021 werden wir im Jahr 2022 prüfen.

4 Würdigung

Während unserer Prüfung trafen wir im BASPO, bei Swiss Olympic sowie anderen wichtigen Anspruchsgruppen ausnahmslos engagierte Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben.

Zudem gewannen wir den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen die ordnungsmässige Verwendung der Finanzhilfen aus den drei Hilfspaketen und der damit verbundene wirtschaftliche Einsatz der Ressourcen ein wichtiges Anliegen ist. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die gute Zusammenarbeit während dieser Prüfung.

³ IR VBS R 2021-04 vom 22.03.2021: [Prüfbericht «Review der Bilanz und Erfolgsrechnung 2020 des Bundesamtes für Sport \(BASPO\)» \(admin.ch\)](#), (6.12.2021)

5 Übersicht zu den drei Hilfspaketen

5.1 Stabilisierungspaket 2020

Am 13. Mai 2020 hat der Bundesrat die Eckwerte für das Stabilisierungspaket 2020 für den Schweizer Sport bekannt gegeben. Im Juni 2020 genehmigte das Bundesparlament die finanzielle Unterstützung von rund CHF 95 Mio. Damit unterstützte der Bund über die nationalen Verbände den Schweizer Breiten- und Leistungssport. Basis dazu bildete das Sportförderungsgesetz⁴. Ziel dieser Finanzhilfen war es, die für den Sport relevanten Strukturen zu bewahren und zu stabilisieren.

Die Verteilung der Finanzhilfen erfolgte in Anlehnung an die bestehenden und eingespielten dezentralen Förderstrukturen. Dies führte dazu, dass das BASPO mittels einer Vereinbarung die operative Umsetzung des Stabilisierungspakets 2020 an Swiss Olympic übertrug (siehe auch Kapitel 2). Darauf basierend verlangte Swiss Olympic von den nationalen Sportverbänden ein Stabilisierungskonzept ein. Auf dessen Basis wurde zwischen diesen beiden Parteien eine Vereinbarung abgeschlossen, in welcher die Verteilung sowie die Auszahlung der Finanzhilfen an die strukturelevanten Organisationen geregelt wurde. Insgesamt profitierten rund 2'650 Endbegünstigte aus 70 Verbänden von den Finanzhilfen. 18 Verbände verzichteten auf den Bezug von Geldmitteln aus dem Stabilisierungspaket 2020.

Gemäss der Vereinbarung zwischen BASPO und Swiss Olympic mussten die einzelnen Stabilisierungskonzepte folgende Kriterien berücksichtigen:

- den individuellen Gegebenheiten der jeweiligen Sportarten wird Rechnung getragen,
- die Verteilung der Mittel erfolgt mit dem vorgesehenen Verhältnis auf den Breitensport (2/3) und Leistungssport (1/3),
- eine angemessene Berücksichtigung der Geschlechter wird angestrebt.

Nach der Auszahlung der Finanzhilfen an die Vereine, Veranstalter und Organisationen legten die jeweiligen Sportverbände in einem «Management Summary» die Mittelverwendung gegenüber Swiss Olympic offen.

Um den zweckgerichteten Einsatz der Finanzhilfen sicherzustellen, beauftragte Swiss Olympic im Sommer 2021 das Prüfungs- und Beratungsunternehmen BDO AG (BDO), nachgelagerte stichprobenbasierte Kurzanalysen von ausbezahlten Finanzhilfen durchzuführen. Dabei standen einzelne Vereine, Veranstalter und Organisationen im Fokus. Um der Gesamtverantwortung nachzukommen, beauftragte das BASPO ebenfalls im Sommer 2021 das Prüfungs- und Beratungsunternehmen PricewaterhouseCoopers AG (PwC), bei Swiss Olympic auf der Ebene der Sportverbände eine Kurzanalyse durchzuführen.

⁴ Sportförderungsgesetz SR 415.0: [SR 415.0 - Bundesgesetz vom 17. Juni 2011 über die Förderung von Sport und Bewegung \(Sportförderungsgesetz, SpoFöG\) \(admin.ch\)](#), (6.12.2021)



5.2 Darlehen Mannschaftssport

Der professionelle und semi-professionelle Mannschaftssport in der Schweiz litt besonders stark unter den Folgen der COVID-19-Pandemie. Daher schaffte der Bundesrat am 4. November 2020 die Möglichkeit, dass Klubs direkt vom Bund Darlehen von maximal CHF 235 Mio. beziehen konnten. Die gesetzlichen Grundlagen hatte das Parlament bereits zuvor erlassen.

Um die Darlehensgesuche, die eingebrachten Sicherheiten sowie den Ausschluss einer Überschuldung zu beurteilen, beauftragte das BASPO die BDO. Basierend auf deren Einschätzung wurde zwischen dem BASPO sowie dem jeweiligen Klub ein Darlehensvertrag abgeschlossen und im Anschluss der Darlehensbetrag ausbezahlt.

Per Ende September 2021 hat das BASPO mit insgesamt 39 Klubs individuelle Darlehensverträge im Umfang von rund CHF 100 Mio. abgeschlossen. Dabei mussten folgende Kriterien erfüllt sein:

- Hinterlegte Sicherheiten (z. B. Bürgschaften) von mind. 25 % der Darlehenssumme,
- Maximale Laufzeit von 10 Jahren,
- Keine Überschuldung zum Zeitpunkt der Gesucheinreichung.

Die weitere Bewirtschaftung der Darlehensverträge erfolgt durch das BASPO.

5.3 A-Fonds-perdu-Beiträge Mannschaftssport

Am 18. Dezember 2020 schaffte der Bundesrat zudem die Möglichkeit, dass professionelle und semi-professionelle Klubs anstelle von Darlehen neu auch A-Fonds-perdu-Beiträge erhalten können. Damit wurden die Grundstrukturen des professionellen und semi-professionellen Mannschaftssports sowie des Trainings- und Wettkampfbetriebs gesichert. Den Klubs wurde, basierend auf den Zahlen aus der Saison 2018/19, bis zu zwei Drittel der entgangenen Einnahmen aus dem Ticketverkauf entschädigt. Im Gegenzug müssen die Klubs verschiedene Auflagen erfüllen:

- nachhaltige Kürzungen der Spitzenlöhne und einen Dividendenverzicht,
- Weiterführung der Junioren- und Frauenförderung mindestens auf dem bisherigen Niveau,
- vollständige Transparenz über die Einhaltung der Auflagen.

Das Parlament verabschiedete am 19. März 2021 die entsprechende gesetzliche Grundlage.

Um eine effiziente Bearbeitung der Gesuche sicherstellen zu können und diesen Prozess zu unterstützen, beauftragte das BASPO die BDO sowie PwC. Die BDO prüfte die eingegangenen Gesuche formell und materiell. Im Anschluss erstellte sie zu jedem Gesuch einen schriftlichen Bericht. Auf dessen Basis nahm PwC ergänzende Analysen (z. B. Plausibilisierung,

vertiefte juristische Beurteilung) vor und erstellte einen Verfügungsentwurf zuhanden des BASPO. Dieses beurteilte den Bericht der BDO sowie den Verfügungsentwurf und stellte schliesslich die Verfügung aus. Im Anschluss wurde der A-Fonds-perdu-Betrag an den Klub ausbezahlt.

Per Ende September 2021 hat das BASPO rund CHF 75 Mio. A-Fonds-perdu-Beiträge ausbezahlt. Für weitere Details, siehe Stand A-Fonds-perdu-Anträge Mannschaftssport⁵.

6 Prüfergebnisse auf Ebene BASPO

6.1 Das BASPO in der Rolle als Subventionsgeber

Das BASPO war während der strategischen und politischen Konzeption sowie der operativen Abwicklung der Hilfspakete angesichts der hohen Komplexität der Materie erheblich gefordert. Die gesetzlichen Grundlagen für die Hilfspakete veränderten sich während der COVID-19-Pandemie laufend. Diese dynamische Entwicklung hatte einen direkten Einfluss auf die strategische und operative Umsetzung der einzelnen Hilfspakete und führte dazu, dass die verantwortlichen Kader und Mitarbeitenden des BASPO während der Krise unter einer überaus hohen Belastung arbeiteten. Dies führte dazu, dass bei der Bewirtschaftung der Hilfspakete die bestehenden personellen Ressourcen im BASPO nicht ausreichten. Daher wurde das BASPO von zwei Prüfungs- und Beratungsunternehmen unterstützt.

Während der Krisensituation führte das BASPO einen fortwährenden Austausch mit dem Generalsekretariat VBS und der Chefin VBS. Ebenfalls wurde die EFK zu den Entwürfen der Vertragsdokumente des Stabilisierungspakets konsultiert.

Für alle Hilfspakete galt, dass die betroffenen Verbände und Organisationen laufend und umfassend über die Kriterien, die zum Bezug der Finanzhilfen herangezogen wurden, informiert wurden. Auch Swiss Olympic wählte bei der Umsetzung des Stabilisierungspakets ein analoges Vorgehen. Das BASPO sowie auch Swiss Olympic arbeiteten mit standardisierten Unterlagen und Mustervorlagen. Damit wurde ein einheitliches und transparentes Vorgehen bei der Umsetzung der Hilfspakete sichergestellt. Ebenfalls kommunizierte das BASPO laufend gegenüber den anderen externen Anspruchsgruppen.

Durch regelmässige Abstimmung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen dem BASPO und den beigezogenen Prüfungs- und Beratungsunternehmen wurden auftretende Problemstellungen laufend bearbeitet. Auch mit Swiss Olympic stand das BASPO in regelmässigem Austausch. Dabei wurde pragmatisch und vor allem auch lösungsorientiert gearbeitet. Durch ein regelmässiges Reporting, das durch PwC aufbereitet wurde, bestand Transparenz über den jeweiligen Stand aller Hilfspakete.

⁵ Webseite BASPO: [Stand A-Fonds-perdu-Anträge Mannschaftssport \(admin.ch\)](#), (6.12.2021)



6.2 Feststellungen und Beurteilungen zur Governance

Nachfolgend gehen wir auf unsere wesentlichen Prüffeststellungen ein und beurteilen die einzelnen Sachverhalte.

6.2.1 Dokumentation der Aufsichtstätigkeit

Feststellung: Bei der Konzeption und Umsetzung der Hilfspakete wurde im BASPO, gerade auch wegen der dynamischen Krisensituation, ein pragmatisches und lösungsorientiertes Vorgehen gewählt. Das Hauptziel, die Stabilisierung der Strukturen des Schweizer Sports, konnte dadurch zielführend erreicht werden. Wir stellten fest, dass die Aufsichtstätigkeit und damit verbundenen Entscheide im BASPO kaum dokumentiert wurden. Monatlich wurde eine Übersicht zur laufenden Umsetzung der Hilfspakete erstellt. Jedoch fand darauf basierend (z. B. in der Geschäftsleitung des BASPO) kein formalisierter Austausch statt, bei welchem Entscheide bezüglich der fortschreitenden Aufsichtstätigkeit festgehalten wurden.

Beurteilung: Aus unserer Sicht kamen dem Direktor des BASPO, der Leiterin Sportpolitik und Ressourcen sowie dem Leiter des Rechtsdienstes in dieser dynamischen und fordernden Krisensituation eine Schlüsselrolle bei der Konzeption, Umsetzung und Aufsicht der verschiedenen Hilfspakete zu. Daher hätten wir erwartet, dass im BASPO Grundsatzentscheide zu den Hilfspaketen und der damit verbundenen Aufsichtstätigkeit durchgängig und nachvollziehbar festgehalten werden. Folgende Beispiele nennen wir, die das Stabilisierungspaket betreffen:

- Von den in Anhang 1 (Leistungsvereinbarung zwischen dem BASPO und Swiss Olympic) aufgeführten provisorischen Richtwerten wurde erheblich abgewichen.
- Bei der Auszahlung von Finanzhilfen unter TCHF 200 mussten keine Stabilisierungskonzepte bei Swiss Olympic eingereicht werden.

Diese Entscheide sind weder beim BASPO noch bei Swiss Olympic schriftlich festgehalten. Wir schliessen daraus, dass teilweise Entscheidungen informell gefällt worden sind. Zudem vertreten wir die Haltung, dass die Aufsicht in einer formalisierteren Weise durchzuführen ist. Die Frage, wie die Aufsicht über die Hilfspakete in der Praxis zu erfolgen hat, hätte einer vertieften Analyse bedurft (siehe dazu auch nachfolgendes Kapitel).



6.2.2 Konzeption der Aufsicht bei den Hilfspaketen

Feststellung: Bei den drei Hilfspaketen wurden unterschiedliche Aufsichtskonzepte hinterlegt:

Präventive Kontrollen bei Darlehen Mannschaftssport und A-Fonds-perdu-Beiträge: Das BASPO beauftragte bei den Darlehen Mannschaftssport die BDO und bei den A-Fonds-perdu-Beiträgen die BDO und PwC, die Gesuchprüfung der Antragsteller zu begleiten. **Vor der Auszahlung** der Finanzhilfen wurden umfassende Prüfungen der eingereichten Unterlagen vorgenommen. Erst nach Abschluss der Darlehensverträge bzw. der A-Fonds-perdu-Verfügungen wurden die Gelder an die Klubs ausbezahlt.

Detektive Kontrollen beim Stabilisierungspaket: Swiss Olympic hatte kaum ausreichend Ressourcen, um die Stabilisierungskonzepte der Sportverbände respektive die damit verbundenen Schadensmeldungen der Vereine, Veranstalter und Organisationen im Detail zu prüfen. Zwar führte Swiss Olympic laufend gewisse Plausibilitätschecks durch. Aufgrund des Zeitdrucks sowie der stark dezentralisierten Strukturen konnten jedoch erst **nach der Auszahlung** der Finanzhilfen an die Vereine, Veranstalter und Organisationen deren Schadensmeldungen stichprobenweise geprüft werden. Im Sommer 2021 beauftragten das BASPO und Swiss Olympic die BDO und PwC nachgelagerte Kontrolltätigkeiten zu einzelnen Sachverhalten durchzuführen (für Details siehe Kapitel 7.4).

Zudem ergab unsere Prüfung, dass mit der vom Parlament per 19. März 2021 aufgehobenen klaren Abgrenzung zwischen dem Stabilisierungspaket und den A-Fonds-perdu-Beiträgen⁶ Risiken einer Doppelfinanzierung verbunden sind (siehe dazu auch Kapitel 7.3). Ebenfalls wurde bis heute nicht erhoben, welche Beiträge während der Pandemie andere Subventionsgeber der öffentlichen Hand (z. B. Kantone und Gemeinden) an den Schweizer Sport ausgerichtet haben.

Beurteilung: Bei der Verteilung von Finanzhilfen erachten wir eine starke Aufsicht als unabdingbar. Das Konzept mit den präventiven Kontrollen ist aus unserer Sicht wann immer möglich vorzuziehen. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Anspruchsgruppen beim Stabilisierungspaket um ein Vielfaches höher war als bei den anderen beiden Hilfspaketen. Zudem basierte die Verteilung der Finanzhilfen auf den bewährten Verteilstrukturen der jährlichen Subventionen. Da jedoch das Stabilisierungspaket aufgrund der Vielzahl an Anspruchsgruppen höhere Risiken beinhaltete, wäre aus unserer Sicht eine stärkere Aufsicht des BASPO zu erwarten gewesen. Diese hätte in der Vereinbarung zwischen dem BASPO und Swiss Olympic oder in einem separaten Aufsichtskonzept beschrieben werden können. Darin wäre auch zu regeln gewesen, wie Zahlungen von anderen öffentlichen Subventionsgebern überwacht werden.

⁶ Aufhebung Art. 12b, Abs. 5, COVID-19-Gesetz, SR 818.102



6.2.3 Rollenkumulation des Direktors BASPO

Feststellung: Wir stellten fest, dass der Direktor des BASPO beim Stabilisierungspaket mehrere Rollen innehatte. Einerseits trat er als Subventionsgeber auf und unterzeichnete dabei die Vereinbarung mit Swiss Olympic. Andererseits nahm er auf Seiten des Subventionsnehmers im Exekutivrat von Swiss Olympic Einsitz. Dieses strategisch tätige Gremium trug die Verantwortung für die Verteilung der Finanzhilfen an die Verbände. Zudem war der Direktor BASPO bei Swiss Olympic ebenfalls Mitglied der «Taskforce COVID-19», welche die operative Umsetzung des Stabilisierungskonzepts vollzog.

Beurteilung: Dass der Direktor des BASPO beim Stabilisierungspaket mehrere Rollen innehatte, erachten wir als heikel. Gerade bei der Vergabe von öffentlichen Geldern ist eine klare Funktionentrennung zwischen Subventionsgeber und Subventionsnehmer unabdingbar. Nur mit einer klaren Rollentrennung kann der Subventionsgeber seiner Aufsichtsverantwortung nachkommen. Die bestehende Situation kann zu Interessenkonflikten führen. Selbstverständlich half die beschriebene Rollenkumulation die Prozesse effizient und dynamisch zu halten. Die relevanten Informationen konnten so direkt zu Swiss Olympic fließen. Jedoch verwässerte dadurch die klare Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, gerade im Bereich der Aufsicht gegenüber Swiss Olympic. Bezüglich dieses Sachverhaltes kam die EFK in ihrem Prüfbericht «Subventionsprüfung BASPO» aus dem Jahr 2017 zu einer anderen Einschätzung⁷.

6.2.4 Einhaltung des Vergaberechts

Feststellung: Im Rahmen der Umsetzung der drei Hilfspakete wurden vom BASPO und von Swiss Olympic folgende Aufträge an Prüfungs- und Beratungsunternehmen vergeben:

Aufträge an Prüfungs- und Beratungsunternehmen

Rechnungsstellung per 30. September 2021

| Auftraggeber | Auftragnehmer | 2021 Mio. CHF | 2020 Mio. CHF |
|---------------|---------------|------------------|------------------|
| BASPO | BDO | 1.7 | 0.3 |
| | PwC | 1.2 | 0.2 |
| SWISS OLYMPIC | BDO | 0.2 | 0.6 |

Tabelle 1: Aufträge an Prüfungs- und Beratungsunternehmen, eigene Darstellung

Wir stellten fest, dass die aufgeführten Dienstleistungsverträge aufgrund der ausserordentlichen Lage und der damit verbundenen knappen Zeitverhältnisse entweder freihändig (BDO) oder im Einladungsverfahren (PwC) von BASPO und von Swiss Olympic vergeben wurden. Der relevante Schwellenwert von CHF 0.15 Mio. wurde überall deutlich überschritten. Zudem

⁷ EFK-17603 vom 18.09.2017: [Subventionsprüfung \(admin.ch\)](#), (6.12.2021)

war armasuisse als Beschaffungsstelle des VBS nicht in den Beschaffungsprozess eingebunden. Dies führte dazu, dass nicht nur die WTO-Vorgaben, sondern auch VBS-interne Weisungen⁸ nicht vollumfänglich eingehalten wurden. Die oben aufgeführten freihändigen Vergaben für Dienstleistungsverträge wurden bis heute nicht auf SIMAP⁹ publiziert.

Beurteilung: Wir gewannen den Eindruck, dass die oben aufgeführten Dienstleistungsaufträge kaum mittels einem ordentlichen Beschaffungsverfahren hätten vergeben werden können, da der Zeitdruck erheblich war. Jedoch sind auch in Krisensituationen die beschaffungsrechtlichen Vorgaben grundsätzlich einzuhalten. Weiter vertreten wir die Haltung, dass Drittparteien, die im Auftrag des Bundes Finanzhilfen vergeben und dafür vom Bund entschädigt werden (wie Swiss Olympic), das öffentliche Beschaffungsrecht beachten müssen. Zudem sollten die freihändigen Vergaben auf SIMAP publiziert werden, um Transparenz zu schaffen.

7 Prüfergebnisse zum Stabilisierungspaket 2020

7.1 Einleitung: Swiss Olympic als Partner des BASPO

Swiss Olympic ist der Dachverband des Schweizer Sports und das Nationale Olympische Komitee der Schweiz. In dieser Doppelfunktion schafft Swiss Olympic die bestmöglichen Voraussetzungen für sportliche Erfolge auf internationaler Ebene und vertritt die Interessen des Schweizer Sports. Mit seinem Engagement und seinen Dienstleistungen unterstützt und stärkt Swiss Olympic seine Mitglieder (81 nationale Sportverbände und 25 Partnerorganisationen) und damit rund 19'000 Vereine mit rund 2 Millionen Sport treibenden Menschen.

Basierend auf dem Sportförderungsgesetz hat der Bund die Aufgabe, die Schweizerischen Sportverbände zu unterstützen und mit diesen Vereinbarungen über besondere Fördermassnahmen zu treffen. Dazu schliesst das BASPO jedes Jahr mit Swiss Olympic eine Vereinbarung ab¹⁰. Auf deren Grundlage zahlt das BASPO jährlich die entsprechenden Finanzhilfen aus. Auf Basis dieser gut etablierten Beziehung wurde auch die Verteilung der Finanzhilfen aus den Stabilisierungspaketen 2020 und 2021 geplant und durchgeführt.

Auch bei Swiss Olympic wurde während der Umsetzung des Stabilisierungspakets mit knappen Personalressourcen und unter einem hohen Zeitdruck gearbeitet. Dabei wurde unkompliziert, pragmatisch und lösungsorientiert entschieden. Das bestehende Netzwerk von Swiss Olympic für die Verteilung der Finanzhilfen zu nutzen, war aus unserer Sicht der Schlüssel

⁸ Weisungen über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen (WDL) vom 03.07.2013

⁹ Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz: simap.ch - Startseite, (6.12.2021)

¹⁰ Leistungsvereinbarung: [Zusammenarbeit mit Swiss Olympic \(admin.ch\)](#), (6.12.2021)



zum Erfolg. Nur so konnte vermieden werden, dass die Sportstrukturen in der Schweiz nachhaltig geschädigt wurden.

7.2 Feststellungen und Beurteilungen zur Governance bei Swiss Olympic

Nachfolgend gehen wir auf unsere wesentlichen Prüffeststellungen ein und beurteilen die einzelnen Sachverhalte.

7.2.1 Verantwortlichkeiten und Dokumentation der Auszahlungsentscheide

Feststellung: Swiss Olympic wurde in der Vereinbarung mit dem BASPO verpflichtet, über die Tätigkeiten und die Verwendung der eingesetzten Mittel zu rapportieren. Um dies sicherzustellen, erfasste Swiss Olympic die Auszahlungen an die Sportverbände laufend in einem Excelldokument. Darin sind auch die einzelnen Verteilrunden mit den jeweiligen Auszahlungen abgebildet. Dieses Excelldokument wurde regelmässig dem BASPO zur Verfügung gestellt. Unsere Prüfung zeigte jedoch, dass weder die Protokolle des Exekutivrats noch die Protokolle der «Taskforce COVID-19» die jeweiligen Auszahlungen nachweislich bestätigen. Zudem enthalten die von Swiss Olympic geführten Einzeldossiers nur sehr summarische Beurteilungen zu den jeweiligen Stabilisierungskonzepten.

Beurteilung: Wir hätten erwartet, dass der Exekutivrat (oder allenfalls die «Taskforce COVID-19») – basierend auf den jeweiligen Stabilisierungskonzepten und einer schriftlichen Beurteilung von Swiss Olympic – einen Auszahlungsentscheid trifft und diesen protokolliert. Damit wäre ein durchgängiger und transparenter Nachvollzug der Verteilung der Finanzhilfen möglich gewesen. Da dies nicht vollumfänglich der Fall war, führten gelegentlich auch informelle Absprachen zu Auszahlungsentscheiden. Insgesamt hätte eine klare Rollenzuteilung zwischen Exekutivrat und der «Taskforce COVID-19» sowie ein konsequentes Protokollieren der Auszahlungsentscheide zu mehr Transparenz geführt.

7.2.2 Abgrenzung Leistungs- und Breitensport

Feststellung: Um die politischen Vorgaben bezüglich der Verteilung der Mittel auf den Breitensport (2/3) und den Leistungssport (1/3) zu überprüfen, musste dieses Kriterium in den «Management Summaries» (siehe Kapitel 5.1) von den Sportverbänden selbst beurteilt werden. Unsere Prüfungen haben gezeigt, dass im Einzelfall die klare Zuordnung der ausbezahlten Finanzhilfe nicht vorgenommen werden konnte, da keine abschliessende Definition der beiden Bereiche bestand. Vielmehr sind Breiten- und Leistungssport in der Praxis eng miteinander verwoben. Dies führte dazu, dass die Sportverbände den Breiten- und Leistungssport oftmals als «gemischt» deklariert haben.

Beurteilung: Wir gewannen den Eindruck, dass heute nicht abschliessend beurteilt werden kann, ob die Regel Breitensport (2/3) und Leistungssport (1/3) vollumfänglich eingehalten

wurde. Die entsprechende Abgrenzung wurde jedoch im Hinblick auf die Umsetzung des Stabilisierungspakets 2021 präzisiert.

7.2.3 Formelle Bewirtschaftung der Stabilisierungskonzepte

Feststellung: Unsere Prüfung zeigte, dass die Stabilisierungskonzepte materiell in einer guten Qualität vorlagen. Bei der Bewirtschaftung von Finanzhilfen durch Swiss Olympic wurden jedoch teilweise verschiedene formelle Anforderungen nicht berücksichtigt. Wir führen folgende Beispiele auf:

- Bei der Unterzeichnung der Vereinbarungen mit den einzelnen Verbänden wurde die Geschäftsordnung von Swiss Olympic nicht immer eingehalten. In Einzelfällen unterzeichneten Personen mit zu tiefen Wertstufen die Vereinbarungen, welche auf dem Stabilisierungskonzept basieren.
- Einzelne Stabilisierungskonzepte wurden von den Verbänden nicht unterzeichnet. Dies führte dazu, dass nicht immer klar war, welches die finale Version des Konzepts ist. Die Stabilisierungskonzepte dienten als Grundlage für die Auszahlung der Finanzhilfen.

Beurteilung: Wir gewannen den Eindruck, dass aufgrund der dynamischen Krisensituation formelle Aspekte teilweise in den Hintergrund geraten sind. Es scheint uns wichtig, dass die internen Vorgaben (z. B. Anwendung der Kompetenzordnung) auch von den Leistungspartnern des Bundes eingehalten werden.

7.3 Schweizerischer Fussballverband

Feststellung: Folgende drei Themen ergaben sich aus unseren Prüfhandlungen beim SFV:

- 1) Die Frauen- und Nachwuchsteams der Swiss Football League (SFL) Klubs sind grundsätzlich – also auch abgesehen von der COVID-19-Pandemie – defizitär. Bei einer losgelösten Betrachtung weisen diese Teams strukturelle Defizite auf. Daher werden sie hauptsächlich mit den Einnahmen aus dem Profibetrieb der 1. Mannschaft finanziert. Aus diesem Sachverhalt ergibt sich das Risiko, dass mit Geldern aus dem Stabilisierungspaket strukturelle Defizite finanziert wurden.
- 2) Zudem wurde mit der Änderung des COVID-19-Gesetzes vom 19. März 2021 die Möglichkeit geschaffen, dass Profiklubs sowohl Gelder aus dem Stabilisierungspaket wie auch A-Fonds-perdu-Beiträge beantragen konnten. Während unserer Prüfung stellten wir fest, dass mehrere SFL-Klubs von beiden Hilfspaketen profitierten. Aus diesem Sachverhalt ergibt sich das Risiko von Doppelsubventionierungen.
- 3) Schliesslich zeigte sich, dass Swiss Olympic den SFL-Klubs eine andere Schadensberechnung zugestanden hat als zum Beispiel den professionellen Eishockey-Clubs. Bei den Frauen- und Nachwuchsteams der SFL wurde das jeweilige Defizit (d. h. Ertrag minus Aufwand) als Schadensbasis herangezogen. Bei den Frauen- und Nachwuchsteams der professionellen Eishockey-Clubs galt der entstandene

Nettoschaden (d. h. Berücksichtigung von COVID-19-bedingten Mehr-/Mindererträgen und -aufwendungen) als Basis für die Finanzhilfen. Aus diesem Sachverhalt ergibt sich aus unserer Sicht das Risiko der Ungleichbehandlung.

Beurteilung: BASPO und Swiss Olympic haben diese Problematik erkannt und die entsprechenden Prüfhandlungen in Auftrag gegeben. Wir erachten die Wahrscheinlichkeit als hoch, dass alle drei oben beschriebenen Risiken tatsächlich bestehen. Daher sind diese Themen im Detail aufzuarbeiten. Sollte dabei festgestellt werden, dass Finanzhilfen ungerechtfertigt ausbezahlt wurden, müssen diese von den betroffenen Klubs zurückgefordert werden.

7.4 Ergebnisse aus externen Kurzanalysen

Feststellung: Wie bereits in Kapitel 5.1 festgehalten, beauftragten das BASPO und Swiss Olympic im Sommer 2021 die BDO und PwC, bei Verbänden und Gesuchstellenden Kurzanalysen zu einzelnen Auszahlungen durchzuführen. Zur Auswahl der Stichproben wurden risikoorientierte Kriterien herangezogen. Nachfolgend geben wir die wesentlichsten Feststellungen wieder:

- Die Einhaltung der Vorgabe von 2/3 Breitensport und 1/3 Leistungssport warf gewisse Fragen auf (siehe Kapitel 7.2.2).
- Die Einhaltung des ausgewogenen Geschlechterverhältnisses war nicht überall gegeben.
- Die Verteilung der Finanzhilfen an den SFV warf gewisse Fragen auf (siehe Kapitel 7.3).
- Die Einhaltung des Jährlichkeitsprinzips war nicht in jedem Fall gegeben (z. B. Finanzierung eines Anlasses, der im Jahr 2021 stattfindet, mit Geldern aus dem Stabilisierungspaket 2020).

Beurteilung: Insgesamt zeigen die durchgeführten Kurzanalysen ein positives Gesamtbild zur operativen Umsetzung des Stabilisierungspakets. Das BASPO und Swiss Olympic sind momentan daran, das weitere Vorgehen bezüglich dieser Feststellungen zu beurteilen. Abschliessend weisen wir darauf hin, dass nicht alle Auszahlungen aus dem Stabilisierungspaket einer umfassenden Analyse unterzogen wurden (weder von den beiden Prüfungs- und Beratungsunternehmen noch von uns). Somit kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Organisationen unberechtigt Beiträge bezogen haben. Eine Vollprüfung würde jedoch in keinem Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen.

8 Prüfergebnisse zu Darlehen Mannschaftssport

Unsere Prüfhandlungen zur zweckmässigen Bewirtschaftung dieses Hilfspakets haben ein gutes Gesamtbild ergeben. Wir verzichten daher auf weitere Ausführungen.



9 Prüfergebnisse zu A-Fonds-perdu-Beiträgen

Unsere Prüfhandlungen zur zweckmässigen Bewirtschaftung dieses Hilfspakets haben ein gutes Gesamtbild ergeben. Wir verzichten daher auf weitere Ausführungen. Jedoch weisen wir darauf hin, dass die Möglichkeit der Doppelsubventionierung besteht. Diesen Sachverhalt legen wir in Kapitel 7.3 dieses Berichts dar.

10 Empfehlungen

Zusammenfassend empfehlen wir

- der Chefin VBS die Rollenkumulation des Direktors BASPO erneut zu beurteilen.
- dem Direktor BASPO
 - wesentliche Entscheide, die zur Ausschüttung von Finanzhilfen führen, zu dokumentieren.
 - Aufsichtsrollen und Kontrollfunktionen bei der Umsetzung des Stabilisierungspakets 2021, aber auch bei der ordentlichen jährlichen Sportförderung, erneut zu überprüfen.
 - das Vergaberecht bei Dienstleistungsbeschaffungen einzuhalten.
 - die Finanzhilfen, welche an den Schweizerischen Fussballverband ausbezahlt wurden, vertieft zu analysieren und diese gegebenenfalls zurückzufordern. Das Augenmerk ist auf Klubs zu legen, die Gelder aus dem Stabilisierungspaket erhalten und zudem A-Fonds-perdu-Beiträge bezogen haben.



11 Stellungnahmen

Generalsekretariat VBS

Das GS-VBS dankt der IR VBS für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ist mit den Empfehlungen einverstanden.

Bundesamt für Sport

Wir danken der IR VBS für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Der Bericht zieht das Fazit, dass das Ziel, die Schweizer Sportstrukturen während der Covid-19-Pandemie mit den Hilfspaketen zu stützen und zu erhalten, erreicht worden ist.

Zu den einzelnen Empfehlungen:

– **Neubeurteilung der Rollenkumulation des Direktors BASPO**

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden. Die erwähnte Rollenkumulation wurde von der Eidgenössischen Finanzkontrolle im Rahmen einer Subventionsprüfung auch schon als zweckdienlich beurteilt; sie birgt jedoch gewisse Risiken in Bezug auf Interessenskonflikte. Unabhängig vom vorliegenden Bericht wurde bereits entschieden, dass der Direktor BASPO auf Ende Jahr aus dem Exekutivrat von Swiss Olympic austritt.

– **Dokumentation von wesentlichen Entscheiden, die zur Ausschüttung von Finanzhilfen führen**

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden. Die entsprechenden Schritte wurden eingeleitet.

– **Überprüfung der Aufsichtsrollen und Kontrollfunktionen bei der Umsetzung des Stabilisierungspakets 2021 und bei der ordentlichen Sportförderung**

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden. Entsprechende Arbeiten wurden im Rahmen der laufenden Weiterentwicklung der Good Governance im Schweizer Sport aufgenommen.

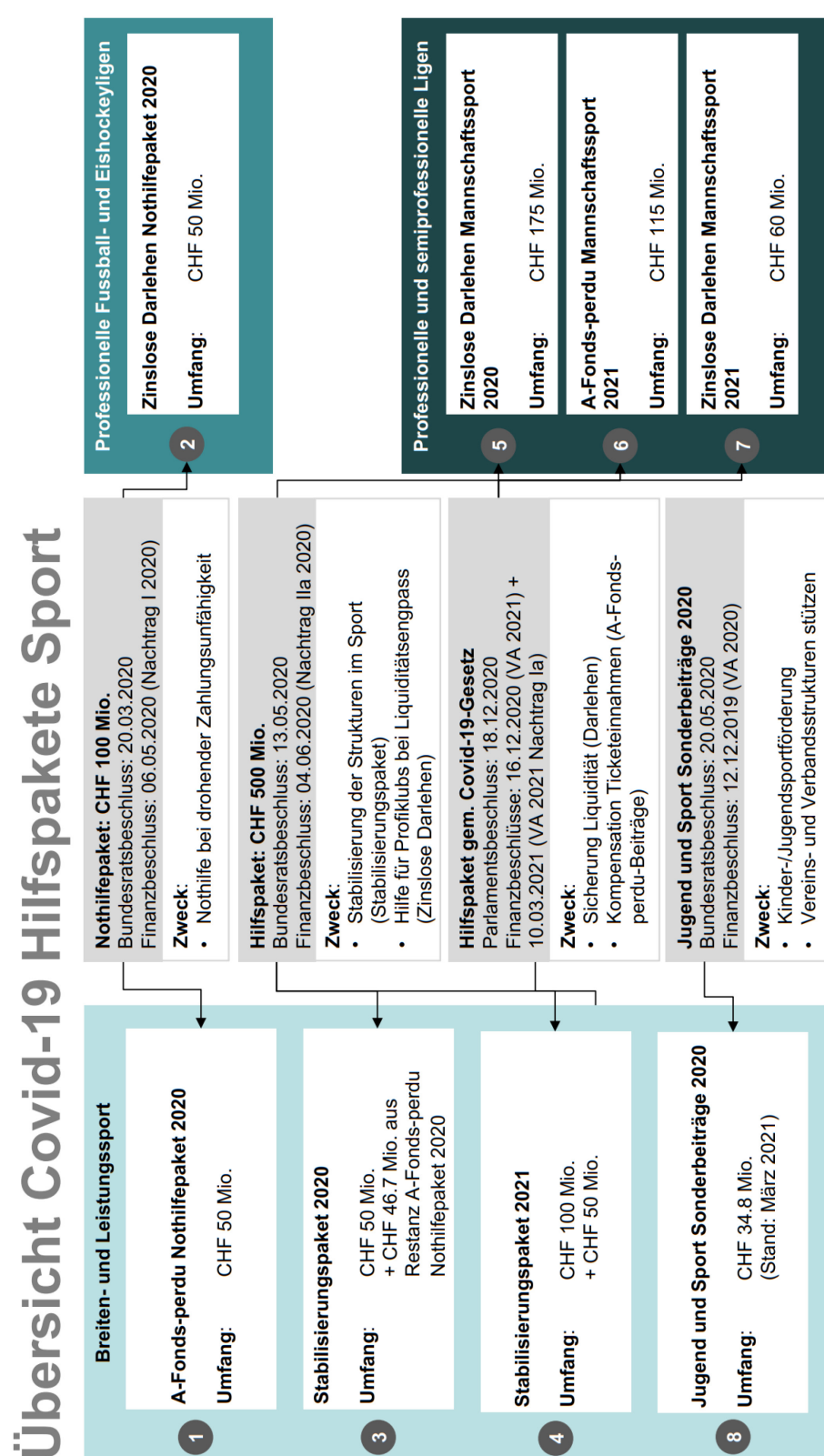
– **Einhaltung des Vergaberechts bei Dienstleistungsbeschaffungen**

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden. Die Prozesse sind installiert.

– **Vertiefte Analyse der Finanzhilfen an den Schweizerischen Fussballverband**

Das BASPO hat den Handlungsbedarf aufgrund einer eigenen Prüfung bereits festgestellt. Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Anhang 1 - Übersicht COVID-19 Hilfspaket Sport



Bundesamt für Sport BASPO

