



Magglingen, Januar 2022

Änderung der Sportförderungsverordnung; Unabhängige nationale Meldestelle des Schweizer Sports

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

1. Ausgangslage

Im Zusammenhang mit negativen Vorkommnissen im Nationalkader der Rhythmischen Gymnastik und des Kunstturnens des Schweizerischen Turnverbandes haben die Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur sowohl des Ständerates wie auch des Nationalrates gleichlautende Motionen mit dem Titel "Misshandlungen im Schweizer Sport. Schaffung einer unabhängigen nationalen Anlauf- oder Meldestelle" eingereicht (20.4331 und 20.4341). Mit den Motionen wird der Bundesrat beauftragt, eine unabhängige nationale Anlauf- oder Meldestelle aufzubauen. Athletinnen und Athleten sollen sich bei Missbrauchsfällen bei dieser Stelle unter Wahrung ihres Persönlichkeitsschutzes melden können. Der Bundesrat hat die Annahme der beiden Motionen beantragt. Die beiden Parlamentskammern sind diesem Antrag gefolgt.

Unabhängig davon haben die zuständigen Instanzen des Schweizer Sports beschlossen, die bestehenden Meldestellen der verschiedenen Sportverbände in einer unabhängigen nationalen Meldestelle zu vereinen. In Anbetracht der politischen Dringlichkeit des Anliegens wurde entschieden, spätestens per Anfang 2022 eine funktionierende unabhängige nationale Anlauf- und Meldestelle einzurichten.

Basis für die Arbeit dieser Stelle bildet die Ethik-Charta des Schweizer Sports, die einen übergeordneten Wertekatalog darstellt. Gestützt darauf und auf die bestehenden statutarischen Grundlagen der Sportorganisationen wurden ein zentrales, einheitliches Ethik-Statut und ein Meldesystem im Schweizer Sport geschaffen.

Im Ethik-Statut wird festgehalten, welche konkreten Verhaltensweisen im Sport nicht toleriert werden. Es handelt sich dabei um ein eigentliches Disziplinarreglement, in dem nicht nur die konkreten Ethikverstösse, sondern auch die jeweiligen Sanktionen umschrieben und in Grundzügen die wesentlichen Verfahrensbestimmungen festgehalten werden. Die einzelnen Sportverbände werden in geeigneter Weise zu gewährleisten haben, dass sämtliche Personen, die in einer rechtlichen Beziehung zu ihnen stehen, dem Ethik-Statut und dem Meldesystem unterstellt sind.

Ethikverstösse werden durch die Stiftung Swiss Sport Integrity verfolgt werden. Es handelt sich dabei um die bisherige Stiftung Antidoping Schweiz, deren Name und Stiftungszweck aus diesem Grund erweitert wurden.

Vorfälle im Bereich der Rhythmischen Gymnastik des Schweizerischen Turnverbandes haben aufgezeigt, dass ein ausreichender Schutz insbesondere von minderjährigen Athletinnen und Athleten bedingt, dem Staat eine verstärkte Aufsichtsfunktion zuzuweisen. Die Schutzfunktion ist einerseits Ausfluss aus dem internationalen Übereinkommen über die Rechte des Kindes¹, das für die Schweiz verbindlich ist. Andererseits hat der Staat aufgrund der enormen gesellschaftlichen Bedeutung des Sports, die sich gerade im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie erneut manifestiert hat, ein hohes Interesse, die Integrität des Sports insgesamt zu schützen. Dies gilt ganz besonders dort, wo Sportaktivitäten mit staatlichen Mitteln gefördert werden.

Integrität des Sports muss allerdings mehrdimensional verstanden werden und beschränkt sich nicht auf den Schutz von Kindern, die Sport treiben. Sie umfasst neben der Integrität der Individuen (Kinder und Erwachsene) die Integrität von Sportorganisationen, die Integrität des sportlichen Wettbewerbs und die Integrität des Umfelds, in dem Sport ausgeübt wird.

Während die Ethik-Charta grundsätzlich all diese Dimensionen anspricht, wurde auf Ebene der Sportförderungsverordnung (SpoFöV)² bisher primär die Integrität des sportlichen Wettbewerbs durch Normen hinsichtlich Bekämpfung von Doping und Wettkampfmanipulation (Art. 73–78a SpoFöV) konkretisiert. Die Integrität von Individuen ist dagegen einzig beschränkt auf die Zielgruppe Kinder- und Jugendliche im Programm J+S angesprochen (Art. 11 SpoFöV).

2. Grundzüge der Vorlage

Artikel 18 Absatz 2 Sportförderungsgesetz (SpoFöG)³ hält fest, dass der Bund Finanzhilfen an den Dachverband der Schweizer Sportverbände oder an andere Sportorganisationen und Trägerschaften sportlicher Veranstaltungen von deren Anstrengungen zugunsten des fairen und sicheren Sports abhängig macht.

Mit einer Anpassung der Sportförderungsverordnung soll festgelegt werden, welchen minimalen Anforderungen diese Anstrengungen zu genügen haben. Dabei legt die Verordnung nicht die einzelnen Verhaltenspflichten fest. Vielmehr sollen die vom Dachverband in ihren Reglementen konkretisierten Prinzipien der Ethik-Charta als branchenweiter Standard gelten. Die Umsetzung dieser Regeln stellt, soweit diese vom BASPO als recht- und zweckmässig beurteilt werden, den Massstab dar für die Frage, ob Sportorganisationen wirksame und somit genügende Vorkehrungen zugunsten des fairen und sicheren Sports treffen und damit eine grundlegende Subventionsvoraussetzung erfüllen.

Mit „fairer und sicherer Sport“ werden zwei Themenbereiche angesprochen, die zwar zusammenhängen, jedoch je etwas anderes bedeuten. Während der Begriff „Fairness“ bzw. „fairer Sport“ auf die Ethik-Charta und damit auf das Ziel nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d SpoFöG („Förderung von Verhaltensweisen, mit denen die positiven Werte des Sports in der Gesellschaft verankert und unerwünschte Begleiterscheinungen bekämpft werden“) referenziert, bezieht sich der Begriff „Sicherheit“ bzw. „sicherer Sport“ auf das Ziel nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe e SpoFöG („Verhinderung von Unfällen bei Sport und Bewegung.“). Von Empfängern von Finanzhilfen wird daher erwartet, dass sie neben den Massnahmen der Ethik auch Massnahmen definieren und umsetzen, durch welche grösstmögliche Sicherheit in der Sportausübung bewirkt werden kann.

Die von Swiss Olympic im Bereich des fairen Sports bereits beschlossenen Massnahmen des Projekts Swiss Sport Integrity (das Ethik-Statut einerseits sowie das unabhängige Melde- und Sanktionssystem andererseits) bilden eine wichtige inhaltliche Grundlage für die neuen Artikel 72b–72g

¹ SR 0.107

² SR 415.01

³ SR 415.0

SpoFöV. An diese wird angeknüpft. Diese Grundlagen sollen aber dahingehend ergänzt werden, dass alle Dimensionen der Ethik-Charta verbindlich angesprochen werden. Dies betrifft neben den Massnahmen zum Schutz der Individuen insbesondere Vorgaben, welche eine zeitgemässe, gute Verwaltungsführung von Sportorganisationen fördern und damit einen Beitrag zur Vermeidung von Patronage oder Korruption im Sport leisten und das Vertrauen in die Tätigkeit von Sportorganisationen stärken. Zu diesen Vorgaben gehören neben der Schaffung von Transparenz in Finanzfragen und Amtszeitbeschränkungen u.a. eine ausgewogene Geschlechtervertretung in Leitungsorganen, die Schaffung von Mitbestimmungsrechten für Direktbetroffene (namentlich Athletinnen und Athleten) sowie Massnahmen des Datenschutzes.

Im Zuge der Ergänzung der Regeln zu Fairness und Sicherheit im Sport wird auch die Liste der verbotenen Mittel und Methoden (Dopingliste) im Anhang zur Sportförderungsverordnung an die aktuelle Verbotliste der Welt-Antidoping-Agentur (WADA) angepasst.

3. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

Art. 72b Grundsatz

Artikel 72b beschreibt im Grundsatz die Vorkehren, welche der Dachverband der Schweizer Sportverbände, andere Sportorganisationen und Trägerschaften sportlicher Veranstaltungen (Sportorganisationen) zum Schutz des fairen und sicheren Sports zu treffen haben, wenn sie Finanzhilfen des Bundes beanspruchen. Während Buchstaben a und b auf die Abwehr von drohenden und die Behebung von eingetretenen Mängeln fokussieren, geht Buchstabe c auf den Aspekt ein, dass die Ethik-Charta einzelne Handlungspflichten umfasst, die über die blosser Bekämpfung von Missständen oder Missbräuchen hinausgeht.

Einleitungssatz: Adressat der Norm sind alle Sportorganisationen, die direkt oder indirekt Finanzhilfen des Bundes nach dem Sportförderungsgesetz beanspruchen. Indirekte Finanzhilfeempfänger sind etwa die nationalen Sportverbände, welchen Swiss Olympic die vom BASPO empfangenen Mittel weiterleitet oder Organisationen, die via die nationalen Sportverbände Bundesmittel zur Durchführung internationaler Sportanlässe erhalten.

Auch wenn sämtliche Ebenen und Personen innerhalb einer Sportorganisation einen Beitrag zur Umsetzung der Ethikcharta leisten müssen, so gilt es zu beachten, dass Ethik im Sport eine Aufgabe ist, die in jeder Sportorganisation auf der obersten Leitungsebene angesiedelt werden muss. Ethik ist mithin eine nicht delegierbare Führungsaufgabe.

Ob Massnahmen als wirksam gelten, kann prospektiv danach beurteilt werden, ob es sich um solche handelt, bezüglich deren Wirksamkeit bereits ein Erfahrungswissen besteht oder die von internationalen Organisationen, die sich mit Fragen der Integrität im Sport befassen, empfohlen sind. Zu letzteren gehören beispielsweise der APES⁴ des Europarates oder die IPACS⁵. Es gehört zudem zu den Aufgaben insbesondere von Swiss Olympic, die von ihm erlassenen Ethik-Regeln regelmässig einer Wirksamkeitsprüfung zu unterziehen und gegebenenfalls anzupassen.

Absatz 1, Buchstabe a: Angesprochen ist die Prävention zur Verhinderung von Fehlverhalten und Missständen. Als Fehlverhalten werden Verhaltensweisen (Handlungen oder Unterlassungen) von Einzelpersonen verstanden, mit denen gegen Verhaltenspflichten, die sich aus der Ethik-Charta ergeben, verstossen wird. Als Missstand wird ein Zustand verstanden, der nicht den Vorgaben oder Erwartungen an eine gute Organisation und Verwaltungsführung (Gouvernanz) einer Sportorganisation entspricht.

⁴ Accord partiel élargi sur le Sport (<https://www.coe.int/fr/web/sport/epas>)

⁵ International Partnership against corruption in Sport (<https://www.ipacs.sport>)

Absatz 1, Buchstabe b: Werden Missstände entdeckt, so ist diesen in angemessener Weise zu begegnen. Dabei geht es insbesondere um die allfällige Anpassung von Prozessen, Organisationsstrukturen oder einzelnen Korrekturmassnahmen.

Absatz 1, Buchstabe c: Die Prinzipien der Ethik-Charta beschränken sich nicht nur auf die Verhinderung und Abwehr von Fehlverhalten und Missständen, sondern sie verlangen in verschiedenen Bereichen nach einem aktiven Engagement von Organisationen und verantwortlichen Personen. So insbesondere in den Prinzipien 3, 4 und 5, wo «Stärkung», «Förderung» und «Erziehung» verlangt sind.

Absatz 1, Buchstabe d: Sportausübung bedeutet für Sportlerinnen und Sportler, gelegentlich oder regelmässig an ihre physischen und psychischen Grenzen zu gehen. Damit steigt auch das Risiko für Unfälle. Diese lassen sich zwar nicht gänzlich vermeiden, aber Risiken sollen bestmöglich minimiert werden. Sportorganisationen, die Bundesbeiträge beantragen, haben angemessene und wirksame Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit von Athletinnen und Athleten zu treffen, damit diese bestmöglich vor Unfällen und Verletzungen geschützt werden.

Art. 72c Bestimmungen des Dachverbands

Swiss Olympic als Dachverband der Schweizer Sportverbände konkretisiert die Ethik-Charta, die sehr offen formuliert ist, in verbandsrechtlichen Reglementen. Wirksame Vorkehren der Beitragsempfänger müssen sich auf die Bestimmungen des Dachverbandes über die in den Absätzen 1 und 2 definierten Punkte stützen. Die Umsetzung dieser Regeln gilt als Massstab für die Beurteilung, ob eine Sportorganisation wirksame Anstrengungen zu Gunsten des fairen und sicheren Sports unternimmt.

Swiss Olympic hat mit Beschluss des Sportparlaments, dem obersten Organ von Swiss Olympic, am 26. November 2021 bereits einen Teil der in Artikel 72c erwähnten Regeln erlassen. Das Regelwerk ist dahingehend zu vervollständigen, dass sämtliche in der Verordnung aufgeführten Punkte angesprochen werden, wozu namentlich auch die Regeln über gute Organisation und Verwaltungsführung gehören.

Absatz 1, Buchstabe a: Die Prinzipien der Ethik-Charta sollen von Swiss Olympic in konkrete Verhaltenspflichten übersetzt werden. Den verantwortlichen Personen soll dabei nicht nur aufgezeigt werden, welche Verhaltensweisen verpönt sind (Unterlassungspflichten), sondern auch welche Aufgaben sie aktiv wahrzunehmen haben (Handlungspflichten).

Ziffer 1: Schutz vor Diskriminierung: Spricht das Prinzip 1 der Ethik-Charta an (Gleichbehandlung für alle). Das Verbot von Diskriminierung ist grundsätzlich Teil des verfassungsmässig garantierten Rechtsgleichheitsgebots von Artikel 8 Bundesverfassung (BV) und stellt insofern eine Selbstverständlichkeit dar. Weil das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung gemäss Bundesgericht⁶ allerdings keine unmittelbare Drittwirkung unter Privaten entfaltet, d.h. nur im Verhältnis zwischen dem Bürger und dem Staat Gültigkeit hat, ist es wichtig, dass dieses Prinzip in den reglementarischen Grundlagen der Sportorganisationen ausdrücklich verankert wird.

Diskriminierung ist eine qualifizierte Form von Ungleichbehandlung. Sie setzt somit eine rechtsungleiche Behandlung voraus und knüpft daran an, dass eine Person auf Grund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder wegen eines Persönlichkeitsmerkmals wie Geschlecht, soziale oder ethnische Herkunft, Sprache, Religion, politische Überzeugung, Alter, Behinderung, sexueller Orientierung oder weiterer Merkmale, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Teil der Identität eines Menschen ausmachen, ungleich behandelt wird.

⁶ BGE 137 III 59, 61 E.4.1

- Ziffer 2:* Schutz vor physischer Gewalt, Ausbeutung und sexuellem Missbrauch: Spricht die Prinzipien 4 und 6 der Ethik-Charta an (Respektvolle Förderung statt Überforderung; Gegen Gewalt, Ausbeutung und sexuelle Übergriffe). Angesprochen sind die strafrechtlich geschützten Rechtsgüter der körperlichen Unversehrtheit und der sexuellen Integrität. Dabei geht es um den Schutz vor jeder Art von Delikten, unabhängig davon, ob es sich um Officialdelikte handelt oder um solche, die nur auf Antrag verfolgt werden. Der Sport ist u.a. deshalb für Übergriffe gefährdet, weil der Körper im Sport im Zentrum steht. Respektvolle, beidseitig akzeptierte Körperkontakte und Berührungen gehören zum Sport. Sie dienen der Hilfestellung, sind Ausdruck gemeinsamer Emotionen oder von Zusammengehörigkeit. Aktive präventive Massnahmen tragen dazu bei, dass mit solchen Umständen verantwortungsvoll umgegangen wird und sie nicht Grundlage für Missbrauch bilden.
- Ziffer 3:* Schutz vor Überforderung und vor psychischen Persönlichkeitsverletzungen, wie Drohung, Demütigung, Belästigung oder Mobbing: Spricht die Prinzipien 3, 4 und 6 der Ethik-Charta an: (Stärkung der Selbst- und Mitverantwortung; Respektvolle Förderung statt Überforderung; Gegen Gewalt, Ausbeutung und sexuelle Übergriffe). Psychische Persönlichkeitsverletzungen erfolgen häufig im Grenzbereich zwischen strafbar-relevantem und einem zwar nicht strafbaren, moralisch aber dennoch verwerflichen Verhalten. Die ursprünglichen Werte des Olympismus - «excellence, friendship, and respect» - verlangen eine klare Absage an jegliches Verhalten auf und neben dem Sportplatz, das einem anständigen zwischenmenschlichen Umgang widerspricht. Gestützt auf diese Bestimmung hat der Dachverband auch Regeln zu erlassen, welche Personen, die bei der Meldestelle Fehlverhalten oder Missstände anzeigen, vor Nachteilen schützen.
- Ziffer 4:* Schutz der ganzheitlichen Entwicklung insbesondere von minderjährigen Sportlerinnen und Sportlern: Spricht die Prinzipien 2, 3, 4, 6 und 7 der Ethik-Charta an: (Sport und soziales Umfeld im Einklang; Stärkung der Selbst- und Mitverantwortung; Respektvolle Förderung statt Überforderung; Gegen Gewalt, Ausbeutung und sexuelle Übergriffe; Absage an Doping und Drogen). Kinder und Jugendliche haben nicht nur Anspruch auf körperliche und psychische Unversehrtheit, sondern auch auf aktive ganzheitliche Förderung entsprechend ihren Fähigkeiten. Zwar liegt die Hauptverantwortung für diese Förderung bei den erziehungsberechtigten Personen, in der Regel also den Eltern. Die Mitverantwortung von Sportorganisationen nimmt aber in dem Masse zu, als sich Kinder und Jugendliche einen Grossteil ihrer Zeit in der faktischen Obhut einer Organisation befinden und von ihnen umfangreiche und körperlich anspruchsvolle Trainings- und Wettkampfleistungen erwartet werden. Besonders gefordert sind also die Organisationen des Nachwuchsleistungssports und des Leistungssports von Kindern und Jugendlichen. Die Organisationen haben daher beispielsweise dafür besorgt zu sein, dass den ihnen anvertrauten Kindern und Jugendlichen jederzeit die erforderliche präventive und therapeutische medizinische Versorgung zukommt, dass diese in ihrer schulischen Entwicklung unterstützt werden und ihnen genügend Raum für Ruhe und Freizeit zukommt. Weil Kinder und Jugendliche einen Anspruch haben, in den sie betreffenden Angelegenheiten ihre Meinung äussern zu können, tatsächlich angehört zu werden und darauf, dass ihre Meinung angemessen berücksichtigt wird, haben solche Sportorganisationen auch für entsprechende Dialogmöglichkeiten besorgt zu sein.
- Ziffer 5:* Schutz der Umwelt vor übermässigen Belastungen durch Sportausübung; Spricht das Prinzip 5 der Ethik-Charta an (Erziehung zu Fairness und Umweltverantwortung). Sportangebote und Sportveranstaltungen sollen die Umwelt nicht unnötig belasten. Umweltverträglicher Sport erhöht die Akzeptanz des Sports in der Gesellschaft und sichert den Sporttreibenden den Raum, den sie zur Ausübung ihrer Sportart benötigen. Für die Durchführung von Sportveranstaltungen bestehen bereits verschiedene Empfehlungen, insbesondere durch die Initiative «saubere-veranstaltung.ch». Einheitliche verbindliche Vorgaben gibt

es hingegen noch nicht. Zudem sind Initiativen, welche umweltschonendes Verhalten im Zusammenhang mit dem täglichen Training regeln noch weniger bekannt oder verbreitet.

Ziffer 6: Schutz des fairen sportlichen Wettkampfs durch Absage an Dopingkonsum, Wettkampfmanipulation und grobe Verletzung der Sportregeln. Spricht die Prinzipien 5, 7 und 9 der Ethik-Charta an (Erziehung zu Fairness und Umweltverantwortung; Absage an Doping und Drogen; gegen jegliche Form von Korruption). In den vergangenen Jahren wurden bereits viele Anstrengungen zur Förderung der klassischen Themen des Fairplays im Sport, insbesondere Massnahmen gegen Doping, Wettkampfmanipulation oder Zuschauergewalt unternommen. Diese Anstrengungen dürfen auch in Zukunft nicht nachlassen.

Ziffer 7: Verzicht auf den Konsum von Tabak und Alkohol während des Sports: Spricht das Prinzip 8 der Ethik-Charta an (Verzicht auf Tabak und Alkohol während des Sports). Clean Sport bedeutet, dass während der Sportausübung vollständig auf den Konsum von Tabak und Alkohol verzichtet wird. Dabei geht es nicht um ein Verbot des geselligen Zusammenseins im lokalen Sportverein nach dem gemeinsamen Training. Im Zentrum steht vielmehr der Jugendschutz. Mit einer reglementarischen Konkretisierung und Verankerung dieses Prinzips und dessen Qualifizierung als ethisches Gebot kann aber ein wichtiges Zeichen für gesunden nachhaltigen Sport gesetzt werden.

Absatz 1, Buchstabe b: Gegenstand des neunten Prinzips der Ethik-Charta ist die Bekämpfung jeglicher Form von Korruption im Sport. Die Umsetzung der Prinzipien der guten Organisation und Verwaltungsführung (Good Governance) in Sportorganisationen aller Ebenen gilt als grundlegend für die Bewältigung von Korruptionsrisiken. Die Festlegung eines Katalogs von einzelnen Gouvernanzkriterien und von Benchmarks bildet daher beispielsweise einen der Schwerpunkte der Arbeit der «International Partnership against Corruption in Sport (IPACS)» einer Multi-Stakeholder-Initiative von internationalen Sportorganisationen, zwischenstaatlichen Organisationen (UNODC, OECD, Europarat) und Einzelstaaten zur Stärkung der Integrität im Sport. Dabei besteht Konsens darüber, dass zu den Prinzipien guter Verwaltungsführung demokratische Grundsätze, Integrität, ausgewogene Geschlechtervertretung, Einbezug von Interessengruppen, Transparenz oder Rechenschaftspflicht gehören. Die Einhaltung von Good Governance ist für alle Fragen der Integrität im Sport, wie Manipulation von Wettkämpfen, Doping, Belästigung und Missbrauch von zentraler Bedeutung. Denn wenn die zuständigen Organisationen und ihre Führung nicht für Transparenz, Integrität und Demokratie innerhalb ihrer eigenen Organisation sorgen und es keine ausgewogene Machtverteilung und -kontrolle gibt, ist die Gefahr von Selbstgefälligkeit, Vetternwirtschaft und Missbrauch und damit eine Verletzung von grundlegenden Verhaltenspflichten auch bei den Mitgliedern oder Teilnehmern grösser.

Vorausgesetzt, jedoch nicht besonders erwähnt wird, dass Sportorganisationen, die Finanzhilfen beanspruchen, generell die für ihre jeweilige Tätigkeit geltenden gesetzlichen Vorgaben, einhalten. Sollte dies im Einzelfall nicht gegeben sein, so ist von einem Missstand im Sinne von Artikel 72b auszugehen. Zu diesen gesetzlichen Vorgaben gehören vorab die im Vereins- oder Gesellschaftsrecht für die jeweilige Organisationsstruktur festgehaltenen Vorschriften. Darüber hinaus können beispielsweise im Zusammenhang mit der Durchführung von Sportveranstaltungen eine Vielzahl von öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Umwelt-, Verkehrs-, Gewerbepolizei- oder Beschaffungsrechts eine Rolle spielen.

Ziffer 1: Organisationen sollen ihre Entscheide und deren Zustandekommen dokumentieren und transparent machen. Zur Transparenzpflicht gehört dabei selbstverständlich auch die Veröffentlichung von Statuten, Reglementen etc. der Organisation. Damit ist beispielsweise feststellbar, ob die Massnahmen zur Vermeidung von Interessenkollision (z.B. Ausstandspflichten) im Zusammenhang mit den jeweiligen konkreten Beschlüssen umgesetzt worden sind.

Ziffer 2: Die Angabe der relevanten Einnahmequellen hilft den Stakeholdern, die Abhängigkeit der

Organisation von einzelnen Finanzierungsquellen zu verstehen.

Die Veröffentlichung geprüfter Finanzberichte bietet Gewissheit, dass die Leitung der Organisation ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der finanziellen Leistung und Lage zeichnet und kann damit das Vertrauen der Stakeholder in die Organisation und ihre Leitung stärken. Diese generelle Transparenzpflicht rechtfertigt sich auch auf Grund der grossen Bedeutung des Sports in der Gesellschaft und den insgesamt grossen Summen, die die öffentliche Hand in die Sportförderung investiert.

Zwar trifft die Transparenzpflicht den gesamten Finanzhaushalt der Organisation. Ein besonderes Augenmerk gilt dennoch der recht- und zweckmässigen Verwendung von Mitteln die der Förderung bestimmter Anspruchsgruppen in der Organisation, wie der Förderung des Sports von Kindern, jungen Frauen oder Menschen mit einer Behinderung oder von Präventionsprogrammen bestimmt sind.

- Ziffer 3:* Als Leitungsorgane gilt das jeweilige Exekutivorgan der Organisation, also insbesondere der Vereinsvorstand oder gegebenenfalls der Stiftungsrat, der Verwaltungsrat etc. Von einer ausgewogenen Geschlechtervertretung ist dann auszugehen, wenn in einem mehrköpfigen Organ beide Geschlechter mit je mindestens 40% der Sitze vertreten sind. Besteht ein Leitungsorgan aus höchstens drei Mitgliedern, so hat mindestens eine Person dem jeweils andern Geschlecht anzugehören.
- Ziffer 4:* Amtszeitbeschränkungen sind ein anerkanntes Mittel, um Korruptions- und Patronagerisiken zu begegnen. Sie dienen aber auch dazu, dass sich Organisationen regelmässig und rechtzeitig darum bemühen müssen, dass genügend Nachwuchspersonal zur Übernahme von Verantwortung rekrutiert wird. Die Empfehlungen von IPACS gehen dahin, dass eine Person ein gewähltes Amt in der Regel während höchstens 12 Jahren ausführen können soll.
- Ziffer 5:* Entscheidungen der Organisation sollten im alleinigen Interesse der Organisation getroffen werden, unabhängig von konkurrierenden Interessen, welche die Personen in Entscheidungspositionen verfolgen. Interne und externe Stakeholder vertrauen eher einer Organisation, die zeigt, dass Interessenkonflikte in angemessener Weise angesprochen und gehandhabt werden. Geeignete Regeln tragen dazu bei, die Organisation aber auch von Konflikten betroffenen Einzelpersonen in ihrer Entscheidungsfindung zu schützen. Interessenkonflikte können insbesondere infolge Ausübung von Doppelfunktionen sowie infolge besonderer Beziehungsnähe entstehen. Als besondere Beziehungsnähe gelten zum Beispiel enge aktuelle oder frühere private Geschäftsbeziehungen, Partnerschaft, Verwandtschaft oder Schwägerschaft, ein wirtschaftliches oder anderes Abhängigkeitsverhältnis oder eine intensive private Beziehungspflege zu den von einer Entscheidung betroffenen Personen. Zu einem wirkungsvollen Umgang mit Interessenkonflikten gehört, dass die an Entscheidungen beteiligten Personen ihre allfälligen Interessenbindungen bezüglich jedes einzelnen anstehenden Entscheides offenlegen. Dies ermöglicht, dass die Entscheidungsinstanz die erforderlichen Massnahmen zur Behebung der Interessenkonflikte, wie insbesondere den Ausstand der betroffenen Person beschliessen kann.
- Ziffer 6:* Sportorganisationen können ihre Verantwortung nur dann umfassend wahrnehmen, wenn alle wichtigen Interessengruppen in die Entscheidungsfindung eingebunden sind. Stakeholder sind eher bereit, in einer Organisation aktiv mitzuarbeiten und Leitungsentscheide zu vertreten, wenn sie ihre Ansichten einbringen konnten. In Sportorganisationen stellen die Athletinnen und Athleten zweifellos eine der wichtigsten Interessengruppen dar. Sie sind daher angemessen an der Entscheidungsfindung in Exekutivgremien zu beteiligen. Dies kann einerseits dadurch erfolgen, dass statutarisch der Einsitz einer Vertretung der Athletinnen

und Athleten in den relevanten Entscheidungsgremien vorgesehen ist, oder dass diese Vertretung vor Erlass der die Athletinnen und Athleten betreffenden Entscheidungen angehört wird und deren Meinung angemessen in die Entscheidungsfindung Eingang findet.

Ziffer 7: Datenschutz ist Teil des Schutzes der Persönlichkeit von Mitgliedern und Mitarbeitenden. Dieses Bewusstsein ist nicht bei allen Sportorganisationen in gleichem Mass ausgeprägt. Insbesondere sind die Verpflichtungen, die sich aus dem Datenschutzgesetz, namentlich der Grundsätze wie sie in Artikel 4 festgehalten sind (Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung, insbesondere der Datenbeschaffung; Treu und Glauben der Datenbearbeitung; Einhaltung des Zweckbindungsprinzips und Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung), oft zu wenig bekannt.

Ziffer 8: Zur guten Verwaltungsführung einer Organisation gehört nicht nur, dass sie ein Regelwerk erlässt, welches die Aufgaben und Verantwortlichkeiten ihrer Mitglieder oder Mitarbeitenden festlegt, sondern dass sie auch dafür sorgt, dass dieses um- und durchgesetzt wird. Zu diesen Massnahmen gehören namentlich die qualitativ und quantitativ hinreichende Auswahl, Instruktion und Kontrolle der Mitarbeitenden sowie die Durchführung von Massnahmen der Ausbildung, Information und Beratung der Stakeholder betreffend Integritätsrisiken in der Organisation. Eine Vernachlässigung dieser Pflicht führt zu einer Verantwortlichkeit für die Handlungen der jeweiligen Personen im Sinne von Artikel 72h.

Absatz 1, Buchstabe c: Die Schaffung einer unabhängigen Meldestelle ist eines der Kernelemente zur künftigen Aufdeckung und Abklärung von Fehlverhalten und Missständen im Sport. Gestützt auf die Abklärungen und Berichte der Meldestelle soll eine von ihr unabhängige Disziplinarstelle allfällige verbandsrechtliche Sanktionen oder Massnahmen aussprechen.

Swiss Olympic kommt daher die Verantwortung zu, dass die Ethik-Charta nicht nur in inhaltlicher Hinsicht konkretisiert wird, sondern auch, dass die notwendigen Instrumente geschaffen werden, um Fälle von Fehlverhalten und Missständen aufzudecken, zu untersuchen und zu sanktionieren. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismässig, nichtdiskriminierend und abschreckend sein. Sie dürfen selbstredend nur gestützt auf ein faires Verfahren, das die Rechte der Beteiligten wahrt und das auch einer Überprüfung zugänglich ist, ausgesprochen werden.

Absatz 1, Buchstabe d: Die Aufgaben «Ausbildung, Information, Beratung, Forschung, Dokumentation und Kontrolle» wurde in Anlehnung an die Aufgaben, die Antidoping Schweiz nach Artikel 73 Absatz 2 SpoFöV wahrnimmt, formuliert. Angesprochen wird damit das gesamte Spektrum der Prävention sowie eine Aufsicht über die Umsetzung. Dabei wird nicht erwartet, dass sämtliche Organisationen die gleichen Pflichten treffen. Einerseits ist der Bedarf oder der Schwerpunkt risikobasiert in unterschiedlichen Sportarten unterschiedlich. Gleichzeitig sind auch die zu treffenden Massnahmen, je nach Funktion der einzelnen Organisation unterschiedlich. Beispielsweise kann Aufgabe des nationalen Verbandes sein, Sicherheitsausbildungen zu konzipieren und anzubieten während Aufgabe des lokalen Vereins ist, seine Leiterinnen und Leiter ausbilden zu lassen.

Absatz 2: Soweit Swiss Olympic Regeln der guten Organisation und Verwaltungsführung für Sportorganisationen erlässt, soll dabei auf unterschiedliche Organisationsformen und -ebenen im Sport Rücksicht genommen werden. Wo es sich auf Grund unterschiedlicher Grösse, Mitgliederstruktur oder bestehender Risiken rechtfertigt, soll die Möglichkeit bestehen, für unterschiedliche Organisationen unterschiedliche Regeln vorzusehen. Diese Unterscheidung, welche der Verhältnismässigkeit dient, darf aber nicht so weit gehen, dass entsprechende Regelungen für einzelne Organisationen sinnentleert oder als nicht anwendbar erklärt werden. Während es beispielsweise erforderlich ist, dass jeder nationale Sportverband in Umsetzung der Verpflichtung nach Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 8 auf der höchsten Führungsebene die Funktion einer oder eines Ethikbeauftragten vorsieht und besetzt, braucht dies bei kleineren Vereinen nicht zwingend der Fall

zu sein.

Absatz 3: Die Einhaltung und Umsetzung der von Swiss Olympic erlassenen Regeln stellt für Sportorganisationen eine Voraussetzung für den Bezug von Finanzhilfen des Bundes dar. Die geltenden Regeln sind daher für alle betroffenen Sportorganisationen öffentlich in der aktuell gültigen Version auf der Internetseite des Dachverbandes Swiss Olympic einsehbar.

Art. 72d Voraussetzungen zum Bezug von Finanzhilfen

Absatz 1: Der Dachverband Swiss Olympic hat als Folge der bestehenden Verbandsstruktur grundsätzlich die Möglichkeit, von seinen Mitgliedern und deren Unterorganisationen die Umsetzung und Einhaltung der von ihm beschlossenen Regeln zu verlangen. Er hat dies in seinem aktuellen Ethik-Statut auch so vorgesehen. Finanzhilfen der Sportförderung, wie zum Beispiel J+S-Beiträge oder Beiträge für Sportgrossanlässen können aber auch von Sportorganisationen beantragt werden, die nicht Teil der Verbandsstruktur von Swiss Olympic sind. Solche Organisationen sind entsprechend nicht kraft Mitgliedschaft zur Einhaltung der verbandlichen Reglemente verpflichtet. Artikel 72b verlangt als Subventionsvoraussetzung jedoch von allen Sportorganisation das Treffen von wirksamen Vorkehrungen zur Umsetzung der Prinzipien der Ethik Charta. Die materiell-rechtlichen Regeln, die der Dachverband erlässt, können als Branchenstandard für den gesamten Sport angesehen werden. Soweit diese Regeln vom BASPO als recht- und zweckmässig beurteilt werden, gilt deren Einhaltung als wirksame Vorkehrung zugunsten des fairen und sicheren Sports und wird deshalb von allen Sportorganisationen verlangt, die Finanzhilfen beanspruchen.

Absatz 2: Als wirksamen Vorkehrungen im Sinne von Artikel 72b Absatz 1 gilt auch, dass sich Sportorganisationen unabhängig davon, ob sie in die Verbandsstruktur von Swiss Olympic eingebettet sind, dem Melde- und Sanktionssystem nach Artikel 72e ff. unterwerfen. Zu beachten ist allerdings, dass allenfalls auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, wie kantonale Sportämter oder Gemeinden Trägerschaften von subventionsberechtigten sportlichen Veranstaltungen sein können. Diese Körperschaften unterstehen eigenen Regeln hinsichtlich Organisation, Verwaltungsführung und Verhaltenspflichten ihrer Angestellten und Beauftragten. Absatz 2 gilt daher ausschliesslich für privatrechtliche Organisationen.

Art. 72e Unabhängige nationale Meldestelle

Swiss Olympic soll nicht nur Regeln betreffend Verhaltenspflichten im Sport und die Gouvernanz von Sportorganisationen erlassen, sondern auch dafür sorgen, dass allfällige Verletzungen dieser Regeln untersucht und tatsächliche Verletzungen sanktioniert werden. Dies soll einerseits durch eine nationale Untersuchungs- und andererseits durch eine Disziplinarstelle erfolgen. Diese Stellen sollen von Swiss Olympic und den involvierten Sportverbänden unabhängig funktionieren.

Im Zentrum der Arbeiten des Projekts Swiss Sports Integrity von Swiss Olympic stand, wie bereits einleitend erwähnt, die Schaffung einer unabhängigen nationalen Anlauf- oder Meldestelle. Diese Stelle, angesiedelt bei der Stiftung Swiss Sports Integrity, vormals Stiftung Antidoping Schweiz soll alle bisherigen Stellen, die von einzelnen Verbänden bereits bisher geführt worden sind, ersetzen. Sie hat ihren Betrieb Anfang 2022 aufgenommen. Der Vorteil einer zentralen nationalen Meldestelle liegt in einer erhöhten Professionalität mit welcher eine solche Stelle geführt werden kann und in deren Distanz und Unabhängigkeit gegenüber den von einer Meldung betroffenen Sportorganisationen. Damit ist sichergestellt, dass einzelnen Meldungen auch tatsächlich nachgegangen wird und diese nicht verbandsintern schubladisiert werden.

Um die notwendige Unabhängigkeit auf allen Ebenen zu gewährleisten, ist in der Stiftungsurkunde die Zusammensetzung des Stiftungsrats (Diversität und fachliches Knowhow) sowie Wahlbefugnis bzw. Vorschlagsrechte für die jeweiligen Stiftungsratsmitglieder geregelt.

Mit der Verankerung dieser Meldestelle in der Sportförderungsverordnung im Sinne einer Subventionsvoraussetzung wird sichergestellt, dass dies auch künftig Bestand haben wird.

Hinsichtlich der Besetzung der Funktionen in die Meldestelle wird darauf zu achten sein, dass diesbezüglich ebenfalls die Regeln der guten Verwaltungsführung zur Anwendung kommen. Dies bedeutet unter anderem, dass die Stellen nach einem transparenten Verfahren, in der Regel gestützt auf eine öffentliche Ausschreibung und nach einem qualifizierten Assessment mit Fokus auf die Integrität der Kandidatinnen und Kandidaten besetzt werden.

Buchstabe a: Um eine Meldung zu erstatten ist keine besondere Betroffenheit der meldenden Person erforderlich. Sie muss weder Mitglied einer Sportorganisation noch selber von einem Fehlverhalten oder Missstand betroffen sein. Der Zugang zu dieser Stelle soll vielmehr so niederschwellig wie möglich sein, damit die Meldung von Fehlverhalten und Missständen nicht wegen formaler oder administrativer Hürden unterbleibt.

Buchstabe b: Die Angst vor Repression oder vor andern Nachteilen kann ein wesentlicher Grund sein, dass Personen, die von Fehlverhalten oder Missständen betroffen sind oder denen solche bekannt sind, diese Tatsachen nicht zu Anzeige bringen. Es ist daher essentiell, dass Meldungen entweder anonym gemacht werden können oder dass Personen sich gegenüber der Meldestelle zwar zu erkennen geben, aber verlangen können, dass ihre Identität vertraulich behandelt wird.

Buchstabe c: Die Meldestelle hat sämtliche Fälle von Fehlverhalten und Missständen im Sport zu bearbeiten, die ihr gemeldet werden. Dies auch unabhängig davon, ob eine in die Verbandsstruktur von Swiss Olympic integrierte Organisation oder eine verbandsunabhängige betroffen ist.

Buchstabe d: Soweit die Meldestelle Fehlverhalten und Missstände feststellt, die eine Überweisung an die Disziplinarstelle rechtfertigen, hat sie gleichzeitig das BASPO über diesen Sachverhalt zu informieren, damit das Bundesamt gegebenenfalls eigene Abklärungen und verwaltungsrechtliche Massnahmen gegen die fehlbare Person oder Organisation prüfen kann. Die Pflicht zur Herausgabe der entsprechenden Daten durch die genannten Organisationen und die Berechtigung zur Bearbeitung entsprechender Daten durch das BASPO ergeben sich aus Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 9 Buchstabe f in Verbindung mit Artikel 10 Buchstabe e des Bundesgesetzes über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport (IBSG)⁷.

Art. 72f Disziplinarstelle

Fehlverhalten und Missstände im Sport sollen nicht nur festgestellt, sondern ihnen soll auch durch geeignete Disziplinar massnahmen begegnet werden.

Um die Glaubwürdigkeit und Legitimation von entsprechenden Entscheiden zu erhöhen, soll die Beurteilung von entsprechenden Verhalten oder Zuständen durch eine unabhängige Stelle erfolgen. Diese Unabhängigkeit hat in erster Linie im Verhältnis zu den von einem Sachverhalt betroffenen Verbänden gewährleistet zu sein. Die heute bestehende Disziplinarstelle von Swiss Olympic ist gemäss dessen Statuten (Ziff. 3.1 der Statuten vom 26.11.2019) ein Organ von Swiss Olympic. Sie ist von allen andern Organen von Swiss Olympic unabhängig (Ziff. 7.1). Ihre Mitglieder werden von Sportparlament von Swiss Olympic eingesetzt (Statuten Ziff. 4.2, Abs. 2). Sie verfügt über ein eigenes Budget (Statuten Ziff. 7.3, Abs. 3), welches vom Sportparlament festgesetzt wird (Statuten Ziff. 4.2,

⁷ SR 415.1

Abs. 2) und über dessen Verwendung dem Sportparlament Bericht erstattet werden muss (Ziff. 7.3, Abs. 4). Durch die formelle Zugehörigkeit der Disziplinarstelle zu Swiss Olympic ist deren Unabhängigkeit zumindest in Fällen in Frage gestellt, die Swiss Olympic selber betreffen.

Die Disziplinarstelle hat sämtliche ihr von der Meldestelle überwiesenen Fälle zu bearbeiten, unabhängig davon, ob es Fälle von Organisationen betrifft, die in die Verbandsstruktur von Swiss Olympic integriert sind oder ob es sich um eine verbandsunabhängige Sportorganisation handelt. In letzterem Fall wird die Disziplinarstelle allerdings lediglich solche Sanktionen verhängen können, die keinen Bezug zu einer Verbands- oder Vereinszugehörigkeit aufweisen.

Aus der Transparenzpflicht nach Artikel 72c Buchstabe b Ziffer 1 ergibt sich, dass die Disziplinarstelle ihre Entscheidungen publik zu machen hat. Sie hat dabei die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen in angemessener Weise zu schützen. Gleichzeitig hat die Disziplinarstelle ihre Entscheidungen aber auch dem BASPO mitzuteilen, welches gestützt auf Artikel 9 Buchstabe f in Verbindung mit Artikel 10 Buchstabe e IBSG berechtigt ist, entsprechenden Daten zu bearbeiten. Diese Informationen dienen dem BASPO, allenfalls zusammen mit weiteren vom BASPO selber vorgenommenen Abklärungen, zur Überprüfung von Entscheidungen über Finanzhilfen oder Kaderanerkenntnisse in den Förderprogrammen Jugend und Sport und Erwachsenensport Schweiz.

Art. 72g Verfahren vor der Melde- und Disziplinarstelle

Absatz 1: Ein besonderes Augenmerk bei der Ausgestaltung der verbandsrechtlichen Verfahren gilt dem Schutz von jungen Athletinnen und Athleten, die Meldung erstatten, weil sie Opfer von Fehlverhalten geworden sind. Gleichzeitig ist Personen, gegen welche sich disziplinarische Untersuchungen richten, ein nach rechtsstaatlichen Standards faires Verfahren zu garantieren. Dies ist umso bedeutungsvoller, als Vorwürfe betreffend Fehlverhalten auch anonym erhoben werden können. Aus dieser Tatsache dürfen Einzelpersonen oder Organisationen, gegen die sich eine Meldung richtet, keinerlei Nachteile erwachsen.

Die wichtigsten Anforderungen, denen die Verfahren vor der Melde- und Disziplinarstelle genügen müssen, werden daher rechtsatzmässig verankert. Deren Umsetzung stellt gleichzeitig eine Voraussetzung für den Bezug von Finanzhilfen des Bundes an die Melde- und die Disziplinarstelle dar.

Einzelfragen der Zusammenarbeit zwischen Melde- und Disziplinarstelle sollen in den entsprechenden Reglementen geregelt werden, so z.B. die Frage, ob die Disziplinarstelle eigene ergänzende Sachverhaltsabklärungen vornehmen kann oder ob sie Fälle zur zusätzlichen Sachverhaltsabklärung an die Meldestelle zurückweisen kann.

Absatz 2: Zur Sicherstellung eines fairen Verfahrens gehört auch, dass den von einem Entscheid betroffenen Personen die Möglichkeit eines wirksamen Rechtsmittels offensteht.

Grundsätzlich sind die ordentlichen Gerichte für die Streitbeilegung in Zivilrechtssachen zuständig. Schiedsgerichte nehmen aber mit zunehmender Internationalität und der damit verbundenen Komplexität von Rechtsgeschäften eine bedeutende Rolle ein und stellen im Sinne der Privatautonomie eine Alternative zu den ordentlichen Gerichten dar. Dies gilt auch im Sport, wo ihre Bedeutung in der einheitlichen internationalen Durchsetzung von Sportregeln, sowie in der raschen Entscheidungsfindung durch spezialisierte Schiedsgerichte, die teilweise ad hoc während grossen internationalen Sportwettbewerben tagen können, liegt. Diese Sportschiedsgerichtsbarkeit ist zwar nicht durchwegs unumstritten. Der Grundsatz, dass die Parteien einer Schiedsabrede freiwillig zustimmen müssen, wird durch die faktische Monopolstellung der Sportverbände stark relativiert. Dennoch wurde die Gültigkeit von Schiedsabreden durch höchstrichterliche Entscheidungen – auch wegen praktischer Alter-

nativlosigkeit für den internationalen Sport – bisher grundsätzlich geschützt. Zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Verbänden untereinander und ihren Mitgliedern ist die Schiedsgerichtsbarkeit daher die Regel.

Die Argumente für die Ausschliesslichkeit von Sportschiedsgerichten können jedoch dann nicht zum Tragen kommen, wenn es um die Einhaltung ethischer Grundsätze und insbesondere um den Schutz von Kindern- und Jugendlichen oder um Fragen der internen Organisation eines Vereins oder Verbandes (Gouvernanz) geht. Die ordentlichen Zivilgerichte haben in solchen Themengebieten zumindest einen nicht geringeren Erfahrungsschatz als Schiedsgerichte. Hinzu kommt, dass sich künftig auch Personen und Organisationen, die gegebenenfalls nicht Mitglied von Swiss Olympic oder einer Unterorganisation sind, den Entscheiden der Disziplinarstelle unterwerfen müssen (Art. 72d). Die Möglichkeit, sich gegen Entscheide der Disziplinarstelle vor einem ordentlichen Gericht zur Wehr zu setzen (im Vordergrund steht die Klage nach Artikel 75 ZGB), soll daher nicht ausgeschlossen werden können. Eine Ausnahme gilt es einzig für Disziplinarverfahren zu machen, welche die Verletzung von Regeln, die den fairen sportlichen Wettkampf schützen, zum Gegenstand haben. Solche Sportregelverletzungen sind nach einheitlichen Kriterien durch den internationalen Sportschiedsgerichtshof zu entscheiden.

Art. 72h Verantwortlichkeit der Sportorganisation

Artikel 18 Absatz 2 SpoFöG macht Finanzhilfen an Sportorganisationen davon abhängig, dass diese ihren Verpflichtungen im Bereich Ethik im Sport nachkommen. Sportorganisationen handeln per definitionem nicht selber, sondern durch ihre Organe oder Hilfspersonen. Es stellt sich daher die Frage, wann sich die Organisation eine bestimmte Handlung oder Unterlassung einer einzelnen Person, z.B. eines Trainers oder einer Betreuerin anrechnen lassen muss.

Weil Sportorganisationen die Pflicht haben, die erforderlichen Massnahmen zur Umsetzung der in Artikel 72c Buchstabe a erwähnten Regeln zu treffen, sollen sie für individuelle Verfehlungen ihrer Mitglieder, Angestellten oder Beauftragten einstehen müssen, wenn ihnen vorzuwerfen ist, dass sie ihrer Umsetzungspflicht nicht in genügendem Mass nachgekommen sind.

Den Sportorganisationen als Subventionsempfängerinnen kommt eine umfassende Informations- und Dokumentationspflicht hinsichtlich derjenigen Tatsachen zu, die für die Beitragsgewährung von Bedeutung sind. Sie haben daher gegenüber der Behörde die von ihnen getroffenen Vorkehrungen zur Verhinderung von Missbräuchen und Missständen die von ihren Mitgliedern, Angestellten oder Beauftragten begangen worden sind, zu belegen.

Art. 72i Vereinbarung bei Weiterleitung von Finanzhilfen

Absatz 1: Finanzhilfen an Verbände sind häufig dazu bestimmt, an Unterorganisationen weitergeleitet zu werden. Artikel 41 SpoFöV sieht dies für die Beiträge an den Dachverband bzw. die nationalen Sportverbände ausdrücklich vor. Es soll sichergestellt werden, dass die mit dem Empfang der Finanzhilfen verbundenen Verpflichtungen, insbesondere bezüglich ethischer Standards, auch an diese Unterorganisationen weitergegeben werden und deren Einhaltung durch die Bundesbehörden unmittelbar kontrolliert werden kann. Eine solche Kontrolle liegt auch im Interesse der übergeordneten Organisation selber. Ihre Führungsrolle kann sie dann glaubwürdig wahrnehmen, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die von ihr weitergegebenen Mittel ordnungsgemäss verwaltet und eingesetzt werden. Im gegenteiligen Fall, fallen die mit einer schlechten Gouvernanz in einer Unterorganisation verbundenen Risiken letztlich auf den übergeordneten Verband zurück.

Absatz 2: Die Nichteinhaltung von ethischen Verpflichtungen durch indirekte Beitragsempfängerinnen

und Beitragsempfänger beutet auch eine Verletzung der Aufsichts- und Kontrollpflicht der direkten Beitragsempfängerin oder des direkten Beitragsempfängers. Die Rückforderung von Beiträgen hat sich in solchen Fällen an diejenige Sportorganisation zu richten, die die Beiträge unmittelbar empfangen hat und die damit in der Verantwortung für die korrekte Beitragsverwendung steht. Einer allfälligen Rückforderung von Beiträgen hat auch in diesen Fällen in Anwendung von Artikel 28 Subventionsgesetz eine Mahnung voranzugehen.

Von einer Weiterleitung von Finanzhilfen zu unterscheiden ist die Verwendung der Finanzhilfen durch den Endempfänger. Bei der Verwendung von Finanzhilfen, also den vom Beitragsempfänger mit den empfangenen Beiträgen getätigten Ausgaben geht es nicht darum, dass sich beispielsweise der Lieferant der Waren oder Dienstleistungen den Ethik-Standards des Sports zu unterwerfen hat. Es stellt sich in diesem Zusammenhang vielmehr die Frage, ob der Finanzhilfeempfänger allenfalls gestützt auf Artikel 17 Absatz 4 Subventionsgesetz zur Herstellung einer Wettbewerbslage zu verpflichten ist.

Anhang

Die Liste der verbotenen Substanzen und Methoden (Dopingliste) wird in der Regel jährlich von der Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA) veröffentlicht und tritt jeweils am 1. Januar in Kraft. Welche Substanzen und Methoden auf die Dopingliste aufgenommen werden, entscheidet dabei ein Gremium der WADA, besetzt mit internationalen Experten: die sogenannte «List Expert Group». Die Substanzen und Methoden werden von ihr an Hand von drei Kriterien beurteilt, nämlich ob sie das Potenzial haben, leistungssteigernd zu wirken, ob sie ein Risiko für die Gesundheit darstellen und ob sie dem Sportsgeist widersprechen. Zudem können Substanzen oder Methoden verboten werden, welche die Anwendung von verbotenen Substanzen oder Methoden maskieren.

Die Substanzen und Methoden werden in verschiedene Klassen eingeteilt: Solche, die jederzeit, d.h. im und ausserhalb des Wettkampfes verboten sind, solche, die ausschliesslich im Wettkampf verboten sind und solche, die nur in gewissen Sportarten verboten sind.

Zu unterscheiden von der Dopingliste der WADA ist die Verbotensliste der Sportförderungsverordnung. Auf dieser Liste der Mittel und Methoden des Bundes, deren Herstellung, Erwerb, Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr, Vermittlung, Vertrieb, Verschreibung, In-Verkehr-Bringung, Abgabe oder Besitz im Sinne von Artikel 22 SpoföG strafbar ist, finden sich nicht sämtliche Substanzen und Methoden gemäss WADA-Liste. Vielmehr werden diejenigen Substanzen und Methoden aufgeführt, die primär ein Risiko für die Gesundheit darstellen und deren Weitergabe an Dritte daher besonders strafwürdig ist.

Da die Verbotensliste der SpoföV somit faktisch eine teilweise reduzierte WADA-Dopingliste darstellt, soll sie periodisch an die Entwicklung der WADA-Liste angepasst werden. Der neu formulierte Anhang orientiert sich daher an der ab dem Jahr 2022 geltenden WADA Liste.

Bereits bisher umfasste die Aufzählung der Mittel und Methoden auf der Verbotensliste der SpoföV die Klassen S0 (nicht genehmigte Substanzen), S1 (Anabolika), S2 (Peptidhormone, Wachstumsfaktoren, verwandte Substanzen und Mimetika) und S4 (hormon- und Stoffwechsel-Modulatoren) gemäss Dopingliste der WADA. Diese vier Klassen wurden von der WADA in den letzten Jahren laufend aktualisiert. Dies hat zur Folge, dass Titel und Untertitel, Reihenfolge sowie Inhalte der Ziffern auch in der Liste der SpoföV angepasst werden sollen. Weiter werden zwischenzeitlich von der WADA neu verbotene Substanzen ergänzt (z.B. Meldonium) und Beispiele verbotener Substanzen namentlich aufgeführt (z.B. für selektive Androgen-Rezeptor-Modulatoren (SARMs)).

Dies führt insbesondere zu folgenden Änderungen am Anhang der SpoföV:

- Formale Anpassungen: Die Reihenfolge der Ziffern wurden der Reihenfolge der WADA-Liste angepasst (Beispiel: Insulin bisher Ziffer 6, neu Ziffer 10.2) sowie falls vorhanden, wurden

neue Untertitel analog der WADA-Liste eingefügt. Dies dient der besseren Übersicht (Beispiel: Ziffer 3).

- Ziffer 1: Erstmals wurde eine nicht zugelassene pharmazeutische Substanz konkret genannt (BPC-157, analog Ziffer S0 der WADA-Liste 2022).
- Aktualisierung und Erweiterung der unter Ziffer 2 aufgeführten Anabolika und anderen anabolen Substanzen (insbesondere namentliche Nennung von selektiven Androgen-Rezeptor-Modulatoren (SARMs)).
- Die bisherige Ziffer 9 (Selektive Östrogen-Rezeptor-Modulatoren [SERMs]) und Ziffer 10 (Antiöstrogen wirkende Substanzen) wurden neu unter der neuen Ziffer 8 (Antiöstrogene Substanzen) zusammengefasst.
- Die bisherige Ziffer 11 (Myostatinhemmer) ist neu Ziffer 9 (Antagonisten der Aktivin-Rezeptor IIB Aktivierung).
- Die bisherige Ziffer 12 (Metabolische Modulatoren) ist neu Ziffer 10 (Stoffwechsel-Modulatoren), wobei Insulin neu als Unterkategorie analog der WADA-Liste aufgeführt ist und neu Melatonin und Trimetazidin aufgeführt werden.
- Verbotene Methoden: Aktualisierung der Texte und Titel gemäss WADA-Liste 2022.

4. Inkraftsetzung

Die Verordnungsanpassungen sollen auf den 1. Januar 2023 in Kraft gesetzt werden.

Es stellt sich im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung die Frage, wie mit Sachverhalten umzugehen ist, die sich in der Vergangenheit ereignet haben. Gemäss übergangsrechtlichen Grundsätzen sind – soweit keine spezifischen übergangsrechtlichen Normen festgelegt werden – für den Fall einer Änderung der gesetzlichen Grundlagen diejenigen Rechtsätze anwendbar, die bei Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Sachverhalts in Geltung standen (BGE 130 V 329, Regeste sowie E. 2.3; BGE 129 V 4 E. 1.2). Dieser Grundsatz soll auch vorliegend zur Anwendung kommen, damit keine Rechtsunsicherheit darüber entstehen kann, ob Finanzhilfen zurückerstattet werden müssen, weil eine Sportorganisation bisher beispielsweise die Gouvernanzanforderungen noch nicht erfüllt hat.

5. Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Vollzug der neuen Verordnungsbestimmungen kann mit den bestehenden personellen Verwaltungsressourcen bewältigt werden.

Der Aufbau einer unabhängigen nationalen Anlauf- oder Meldestelle ist mit erheblichen finanziellen Konsequenzen verbunden. Die Stiftung Antidoping Schweiz rechnet mit zusätzlichen Aufwendungen in der Höhe von rund 1.1 Millionen Franken pro Jahr. Sie hat daher dem Bund und Swiss Olympic ein Gesuch um weitere Unterstützungsleistungen zukommen lassen

Die Gelder werden für die Einrichtung einer Erstberatung und den Aufbau und den Betrieb von professionellen Strukturen für die Untersuchung von allfälligen Verstössen gegen Ethikbestimmungen eingesetzt. Der Kampf gegen Doping darf nicht unter den neuen Aufgaben der Stiftung leiden. Die Anzahl Meldungen sowie Anzahl und Umfang an Verfahren sind mangels Vergleichswerten kaum abzuschätzen. Es ist daher schwierig, im Voraus das zu erwartende Arbeitsvolumen der neuen Meldestelle abzuschätzen. Aus diesem Grund soll die Meldestelle mindestens in einer ersten Phase nur mit einer minimalen Personaldecke ausgestattet werden. Für die Leitung der Meldestelle ist eine Person

vorgesehen, die in der Geschäftsleitung der Stiftung Einsitz nimmt. Zudem sind zwei Personen mit einem Pensum zwischen 60% und 80% für die Betreuung der eingehenden Meldungen vorgesehen. Des Weiteren braucht es eine Verstärkung des bestehenden Rechtsdienstes und im Bereich der Ermittlungen. Falls vorhandene Kapazitäten für die Untersuchung von Verdachtsmeldungen und die Durchführung von Verfahren nicht ausreichen sollten ist vorgesehen, externe Personen sowie allenfalls Institutionen (beispielsweise Anwaltskanzleien) mit gewissen Arbeiten zu beauftragen.

Die Kosten der Disziplinarstelle und für allfällige Disziplinarverfahren gehen zu Lasten der Sportverbände.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone

Für die Kantone ergeben sich keine Auswirkungen.

5.3 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Durch die neuen Verordnungsbestimmungen sind keine Auswirkungen auf Wirtschaft und Umwelt zu erwarten.

Mit der Möglichkeit der Verweigerung bzw. Rückforderung von Finanzhilfen durch den Bund kann sichergestellt werden, dass die Sportverbände und ihnen nachgelagerte Organisationen den Kampf gegen Missbräuche im Sport mit der notwendigen Ernsthaftigkeit angehen. Mit der Vorgabe von Gouvernanzstandards soll u.a. auch der Frauenanteil in Entscheidungsgremien von Sportorganisationen gestärkt werden.

* * *
*