



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium des Innern und für Heimat

Ausgewählte Aspekte der Reform der Spitzensportförderung

Potenzialorientierte Verbändeförderung

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 2 - 0001359

26. Oktober 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	8
2	Förderung der Verbände	9
2.1	Haushaltsmittel	9
2.2	Potenzialanalysesystem	10
2.3	Förderzyklus	12
2.4	Transformationsregel	12
2.5	Erfolge bei Olympischen Spielen	13
3	Unabhängige Förderentscheidung sicherstellen	13
4	Potenzialorientierte Förderung	17
4.1	Leistungssportpersonal wird potenzialunabhängig gefördert	18
4.2	Potenzialorientierte Förderung durch Sonderfaktoren eingeschränkt	19
4.3	Ungleichbehandlung der Verbände	21
4.4	Würdigung	21
4.5	Empfehlung	23
5	Transparenz und Nachvollziehbarkeit schaffen	24
6	Verfahren verschlanken	26
6.1	Meldungen an PotAS und DOSB harmonisieren	26
6.2	Förderverfahren vereinfachen	28
7	Aktuelle Reformbestrebungen zur Verbändeförderung	34
8	Fazit	37

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BVA *Bundesverwaltungsamt*

D

DOSB *Deutscher Olympischer Sportbund*

E

Errichtungsgesetz *Gesetz zur Errichtung der Sportagentur*

P

PotAS *Potenzialanalyse-System*

S

SMK *Sportministerkonferenz der Länder*

V

Verbände *Fachverbände des olympischen Sports*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Im Jahr 2016 einigten sich das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB) auf eine Reform, um den Spitzensport erfolgreicher zu machen. Kernstück war ein Potenzialanalyse-System (PotAS), mit dem die Erfolgspotenziale der Fachverbände des olympischen Sports (im Folgenden: Verbände) analysiert und die Fördermittel anhand einer objektiven und transparenten Entscheidungsgrundlage verteilt werden sollten.

Im Jahr 2022 legten das BMI und der DOSB ein neues Konzept zur Weiterentwicklung der Spitzensportförderung vor. Sie räumten ein, dass die Reform trotz höherer Fördermittel keine Trendwende gebracht habe. Deshalb sei es nötig, neue Wege zu gehen. Dazu soll u. a. ein Sportfördergesetz des Bundes auf den Weg gebracht und eine Sportagentur gegründet werden.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das BMI die potenzialorientierte Verbändeförderung umgesetzt hat. Mit diesem Bericht berät er das BMI bei der Weiterentwicklung der Spitzensportförderung.

- 0.2 Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMI ein unabhängiges Beratungsgremium (PotAS-Kommission) geschaffen hat, auf dessen Expertise es bei seiner Förderentscheidung zurückgreift. Gleichzeitig hat es jedoch die Rolle des DOSB in unzulässiger Weise ausgebaut: Er ist nicht mehr nur Interessenvertreter der geförderten Verbände und sportfachlicher Berater des BMI, er entscheidet nunmehr gemeinsam mit dem BMI, wie die Verbände gefördert werden. Als Garant einer neutralen und unparteiischen Entscheidungsfindung muss die Verwaltung jedoch von ungebührlicher äußerer Einflussnahme durch Interessenvertreter frei bleiben. Sie kann zwar zu fachlichen Fragen die Einschätzung Außenstehender einholen, muss dabei aber stets sicherstellen, dass die Entscheidung über die Förderung allein bei ihr verbleibt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMI umgehend in eigener Verantwortung über die Förderung der Verbände entscheidet.

Das BMI hat zugesagt, die Empfehlung in die laufende Spitzensportreform und in die Planung der zu gründenden Sportagentur einzubeziehen. Diese solle erstmals für den Wintersportzyklus 2027 bis 2030 die vollständige Förderung übernehmen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMI seine Empfehlung aufgreifen wird. Allerdings hält er es für zwingend erforderlich, dass es bereits über die Förderung für den Sommersport-Zyklus 2025 bis 2028 in eigener Verantwortung entscheidet. Die unmittelbare Einflussnahme des DOSB auf die Verteilung der Bundesmittel ist unzulässig und umgehend zu beenden. (Tz. 0)

- 0.3 Das BMI hat sein Ziel, über eine potenzialorientierte Betrachtungsweise die Disziplinen mit den größten Erfolgspotenzialen gezielt zu fördern, nur in Ansätzen umge-

setzt. Zum einen wendet das BMI die PotAS-Ergebnisse nur auf knapp die Hälfte der Fördermittel an. Zum anderen verwässert es die Potenzialorientierung der übrigen Förderung, indem es hierbei auch subjektive Prognosen der Verbände einbezieht und potenzialunabhängige Mindestförderungen festlegt.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert sein Ziel, die Disziplinen mit den größten Erfolgspotenzialen gezielt zu fördern, konsequent umzusetzen. Dafür hat es

- auch die Förderung des Leistungssportpersonals der Verbände des olympischen Sports potenzialorientiert zu bemessen,
- die Formel zur Auswirkung der PotAS-Ergebnisse auf die Förderhöhe (Transformationsregel) nicht durch Selbsteinschätzungen der geförderten Verbände zu verwässern,
- auf sachfremde Bemessungskriterien wie Mindestförderungen zu verzichten sowie
- die zuwendungsrechtlichen Erfordernisse zu beachten und bei Abweichungen das Einvernehmen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) sowie ggf. des Bundesrechnungshofes einzuholen (VV Nrn. 15.2, 15.4 zu § 44 BHO).

Das BMI hat zugesagt, die Mittel für das Leistungssportpersonal – erstmalig für den Wintersportzyklus 2027 bis 2030 – potenzialorientiert zu verteilen und die Transformationsregel objektiver zu gestalten. Es beabsichtigt, die Transformationsregel und die Ober- und Untergrenzen zu evaluieren und für den Zyklus 2025 bis 2028 neu zu gestalten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusagen des BMI. Bei der Neugestaltung der Transformationsregel sollte es darauf achten, dass weder Selbsteinschätzungen der Verbände noch systemfremde Bemessungskriterien wie Mindestförderungen einfließen. (Tz. 4)

- 0.4 Das BMI ist von dem Ziel, die Förderung der Verbände für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar zu machen, noch weit entfernt. Wichtige Informationen, etwa wie sich die PotAS-Ergebnisse auf die Förderhöhe auswirken und in welchem Umfang dies erfolgt, sind öffentlich nicht zugänglich. Dadurch konnte in der Öffentlichkeit der (falsche) Eindruck entstehen, die potenzialorientierte Förderung sei weitgehend umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, alle Informationen, die erforderlich sind, um die Mittelvergabe an die Verbände nachvollziehbar zu machen, öffentlich zur Verfügung zu stellen.

Das BMI wird kurzfristig prüfen, inwieweit die Informationen zur Förderung der Spitzensportverbände auf seiner Homepage entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ergänzt werden können.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI die Förderung der Verbände transparent und nachvollziehbar macht und wird beobachten, welche Schritte es dazu einleitet. (Tz. 5)

- 0.5 Die Verbände müssen sowohl gegenüber der PotAS-Kommission als auch dem DOSB umfangreiche Angaben machen und Unterlagen vorlegen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes verursachen diese parallelen Meldestrukturen vermeidbaren Aufwand. In beiden Fällen geht es um die Feststellung, inwieweit die Verbände die strukturellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Olympiaperiode erfüllen. Daher ist es naheliegend, Systematik und Begrifflichkeiten anzugleichen und auf dieser Basis die erforderlichen Angaben von den Verbänden nur einmal – möglichst über ein einheitliches Datenmanagementsystem – abzufragen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen darauf hinzuwirken, dass der DOSB und die PotAS-Kommission zumindest ihre Abfragen gegenüber den Verbänden vereinheitlichen und weitgehend zusammenführen.

Das BMI hat der Empfehlung zugestimmt und darauf hingewiesen, dass die PotAS-Kommission mehrfach versucht habe, die Strukturpläne des DOSB und ihre Strukturfragen terminologisch und inhaltlich anzugleichen. Hierzu habe sie dem DOSB u. a. die von den Verbänden in ihrem Formularmanagementsystem hochgeladenen Dokumente zur Verfügung gestellt.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die bisherigen Bemühungen. Gleichwohl bestehen die dargestellten Harmonisierungsbedarfe weiterhin. Um die Verbände von vermeidbarer Doppelarbeit zu entlasten, sollte schon für den anstehenden Sommersport-Förderzyklus 2025 bis 2028 eine Angleichung angestrebt werden. (Tz. 6.1)

- 0.6 Das Verfahren zur Förderung der Verbände ist sehr komplex gestaltet. Im Antragsverfahren sind von den Verbänden detaillierte Angaben zu teilweise weit über 100 Einzelmaßnahmen vorzulegen und von der Bewilligungsstelle zu prüfen. Verbände dürfen diese Maßnahmen in der Folge aber nach sportfachlichen Gesichtspunkten umplanen.

Das BMI sollte prüfen, ob es das Förderverfahren unter Beachtung des Zuwendungsrechts vereinfachen kann. Zu überlegen ist, auf die Vorlage und Prüfung der Maßnahmeblätter zu verzichten und den Verbänden stattdessen von vornherein mehr inhaltlichen Gestaltungsspielraum zuzubilligen.

Das BMI hat zugesagt, die Empfehlungen zur Reduzierung der projektbezogenen Einzelansätze und zum Verzicht auf die Maßnahmeblätter aufzugreifen. Es plane einen kurzfristigen Prüfprozess mit dem Bundesverwaltungsamt (BVA), um das Förderverfahren zu verschlanken.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMI Maßnahmen zur Vereinfachung des Zuwendungsverfahrens prüfen wird. Er wird beobachten, welche Schritte es dazu einleitet. (Tz. 6.2)

- 0.7 Das BMI richtete gemeinsam mit den Ländern und dem DOSB vier Arbeitsgruppen ein, um ein Feinkonzept zur Optimierung der Spitzensportförderung zu erarbeiten. Das Feinkonzept wurde Ende September 2023 vorgelegt und sieht u. a. vor, eine Sportagentur als öffentlich-rechtliche Stiftung zu errichten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Bestrebungen, die Ziele und Strukturen der Spitzensportförderung des Bundes zu konkretisieren und gesetzlich festzulegen. Das BMI sollte die Chance nutzen, um auf dieser Grundlage weitere Schritte zu einem objektiven und transparenten Fördersystem umzusetzen. Dabei wird es in Bezug auf die Verbändeförderung insbesondere Folgendes zu beachten haben:

- Zieldefinition für die Spitzensportförderung

Das BMI sollte eindeutige und widerspruchsfreie Ziele der Spitzensportförderung definieren. Die Diskrepanz zwischen dem bislang formulierten Ziel einer erfolgsorientierten Verbändeförderung und der in der Praxis in weiten Teilen bestandssichernden Förderung sollte beseitigt werden.

- Gründung einer Sportagentur

Das BMI hat in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 BHO nachzuweisen, dass die Gründung der Sportagentur als öffentlich-rechtliche Stiftung gegenüber anderen Lösungen – etwa der bisherigen Wahrnehmung des Zuwendungsverfahrens durch das BMI und das BVA – wirtschaftlich ist. Der Bundesrechnungshof hält es zudem für unabdingbar, dass dem BMI als Vertreter des Bundes im Stiftungsrat – wie geplant – bei Stimmengleichheit das Entscheidungsrecht obliegt. Es sollte darüber hinaus prüfen, ob es dem Stiftungsrat Vorbehalte über Entscheidungen mit erheblicher finanzieller oder personeller Tragweite einräumt. Außerdem sollte es in das Gesetz zur Errichtung der Sportagentur (Errichtungsgesetz) ggf. einen Genehmigungsvorbehalt bei Satzungsänderungen und eine Evaluierungsklausel aufnehmen.

- Transparenz

Das BMI sollte – gerade bei einer Verlagerung der Förderentscheidung auf eine Sportagentur – den Entscheidungsprozess bis zur Festsetzung der Förderbeträge nachvollziehbar ausgestalten und die Entscheidungskriterien veröffentlichen. (Tz. 7)

1 Vorbemerkung

Im Jahr 2016 beschlossen das BMI und der DOSB unter Mitwirkung der Sportministerkonferenz der Länder (SMK) das Reformkonzept „Neustrukturierung des Leistungssports und der Spitzensportförderung“. Ausgangspunkt des Reformprozesses war, dass sich die Zahl olympischer Medaillen auf einem niedrigen Niveau verstetigt hatte.¹ Die Reform sollte dazu beitragen, „den Spitzensport zukünftig erfolgreicher zu machen, Erfolgspotenziale für Podiumsplätze bei Olympischen, Paralympischen und Deaflympischen Spielen, Weltmeisterschaften und World Games zu erkennen und gezielter zu fördern.“²

Kernstück der Reform war die Etablierung einer potenzialorientierten Förderstruktur, dem PotAS. Die Potenziale der deutschen Athletinnen und Athleten in den olympischen Disziplinen sollten anhand sportwissenschaftlicher und sportfachlicher Leistungskriterien analysiert und bewertet werden. Auf dieser objektiven und transparenten Entscheidungsgrundlage sollten die Fördermittel des Bundes an die Verbände verteilt werden.

Im November 2022 legten das BMI und der DOSB ein Grobkonzept für eine Weiterentwicklung des Spitzensports und seiner Förderung vor.³ Darin räumten sie ein, dass die Reform aus dem Jahr 2016 trotz Aufstockung der Fördermittel von Bund und Ländern keine Trendwende im deutschen Spitzensport gebracht habe, die sich beispielsweise im Medaillenspiegel zeigt. Deshalb sei es notwendig, neue Wege für die Weiterentwicklung des Spitzen- und Leistungssports zu gehen. Das Konzept sieht dazu u. a. vor, ein Sportfördergesetz des Bundes auf den Weg zu bringen. Das Gesetz soll

- die Ziele der Spitzensportförderung festschreiben,
- zentrale Begriffe definieren,
- allgemeine Regelungen für die Spitzensportförderung treffen und
- den rechtlichen Rahmen für die Errichtung einer Sportagentur schaffen.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie und mit welchem Erfolg das BMI die potenzialorientierte Verbändeförderung umgesetzt hat. Dafür hat er beim BMI, der PotAS-Kommission und beim BVA Erhebungen durchgeführt. Er hat insbesondere untersucht, inwieweit der Bund die Verbände potenzialorientiert fördert und inwieweit diese Förderung unabhängig vom Potenzial erfolgt.

Mit diesem Bericht berät der Bundesrechnungshof das BMI zu seinen Planungen, die Förderung des Spitzensports weiterzuentwickeln.

¹ Im Sommersport war dies spätestens seit dem Jahr 2008 der Fall, im Wintersport seit dem Jahr 2014.

² Gemeinsames Konzept des BMI und des DOSB unter Mitwirkung der SMK „Neustrukturierung des Leistungssports und der Spitzensportförderung“ vom 28. September 2016, S. 7.

³ „Neue Wege gehen“ – Grobkonzept von BMI und DOSB für den Spitzen- und Leistungssport vom 21. November 2022.

2 Förderung der Verbände

2.1 Haushaltsmittel

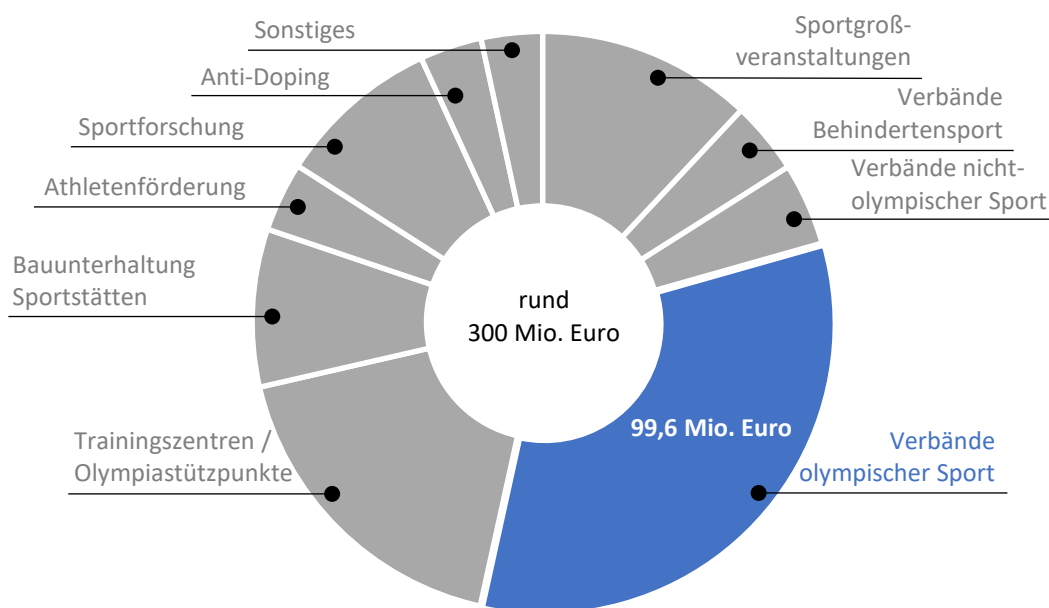
Im Haushalt 2023 stehen dem BMI insgesamt 300 Mio. Euro für die Förderung des Spitzensports zur Verfügung.⁴ Das BMI begründet das erhebliche Bundesinteresse an dieser Förderung mit der damit verbundenen gesamtstaatlichen Repräsentation Deutschlands. Von diesen Mitteln entfallen 125,7 Mio. Euro auf die Förderung von Verbänden:

- Mit 99,6 Mio. Euro fließt der Großteil dieser Mittel an die Verbände des olympischen Sports.⁵
- Für die Verbände des nicht-olympischen Sports sind 13,9 Mio. Euro vorgesehen.⁶
- Die Verbände des Behindertensports sollen 12,2 Mio. Euro erhalten.⁷

Abbildung 1

Jeder dritte Euro für die Verbände des olympischen Sports

Von den rund 300 Mio. Euro, die das BMI im Jahr 2023 zur Förderung des Spitzensports bereitstellt, gehen knapp 100 Mio. Euro an die Verbände des olympischen Sports.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushalt 2023, Kapitel 0601 Titelgruppe 02 Sport.

⁴ Einzelplan 06, Kapitel 0601, Titelgruppe 02.

⁵ Kapitel 0601 Titelgruppe 02, Titel 684 21 Nummer 1.

⁶ Kapitel 0601 Titelgruppe 02, Titel 684 26.

⁷ Kapitel 0601 Titelgruppe 02, Titel 684 21 Nummer 2.

Die mit der Reform eingeführte potenzialorientierte Verteilung der Fördermittel betrifft ausschließlich die Verbände des olympischen Sports. Die Verbände des nicht-olympischen und des Behindertensports werden nach anderen Kriterien gefördert, die nicht Gegenstand dieser Prüfung sind.

Die Mittel, die das BMI für die Förderung der Verbände des olympischen Sports bereitstellte, sind seit dem Reformbeschluss im Jahr 2016 von 67,9 Mio. auf 99,6 Mio. Euro angestiegen (+ 47 %).⁸ Diesen Betrag hat der Haushaltsgesetzgeber bestimmt. Er legt das „Gesamtbudget“ fest, mit dem der Bund die Verbände fördern soll.

2.2 Potenzialanalysesystem

Im Jahr 2017 wurde die **PotAS-Kommission** berufen, die sich aus einem Vorsitzenden sowie je vier ordentlichen und stellvertretenden Mitgliedern zusammensetzt. Ihre Aufgabe ist es, das Potenzial der Verbände in den olympischen Disziplinen nach objektiven, transparenten, sportwissenschaftlichen und sportfachlichen Kriterien zu bewerten. Für die Honorare der Kommissionsmitglieder sind im Haushalt 2023 insgesamt 190 000 Euro eingeplant.⁹

Die Kommission wird in ihrer Arbeit von einer **Geschäftsstelle** unterstützt. Diese ist organisatorisch an das Bundesinstitut für Sportwissenschaft angegliedert. Im Haushalt 2023 sind 590 000 Euro für die Tätigkeit der Geschäftsstelle vorgesehen.¹⁰

Die PotAS-Kommission bewertet die Potenziale des deutschen Sports in den olympischen Disziplinen anhand der drei Säulen Erfolg, Kaderpotenzial und Struktur. Zu jeder dieser Säulen hat sie Leistungselemente definiert (sogenannte Attribute). Dabei unterscheidet sie „Hauptattribute“, „Unterattribute“ und „Fragen“.

⁸ Darin sind auch die Fördermittel für die Verbände der vorübergehend olympischen Sportarten enthalten.

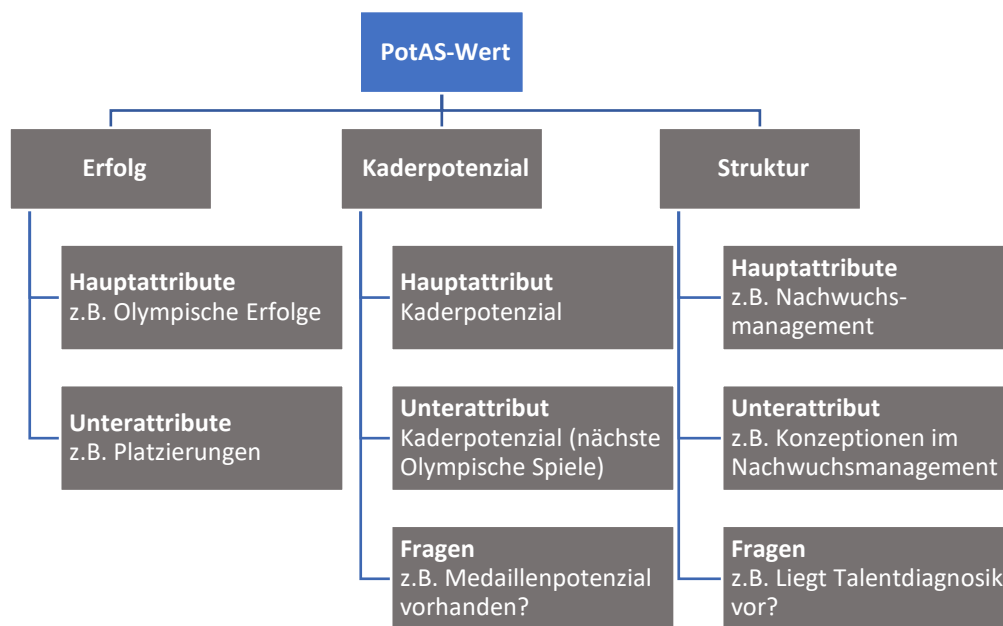
⁹ Kapitel 0612, Titel 532 02 Behördenspezifische fachbezogene Verwaltungsausgaben, Nummer 6.

¹⁰ Kapitel 0618, Titelgruppe 01 Geschäftsstelle zur Unterstützung der PotAS-Kommission.

Abbildung 2

Das PotAS-Bewertungssystem

Die Potenziale der Verbände des olympischen Sports werden nach den Kriterien *Erfolg*, *Kaderpotenzial* und *Struktur* bewertet, denen Haupt- und Unterattribute sowie Fragen zugeordnet sind.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: PotAS-Bericht „Potenzialanalyse der olympischen Wintersportverbände 2022“ vom 22. Juli 2022.

Das Kriterium **Erfolg** erfasst die vorangegangenen Ergebnisse der deutschen Athletinnen und Athleten in der jeweiligen Disziplin. Bei der Potenzialanalyse der olympischen Wintersportverbände vom Juli 2022 erfasste die PotAS-Kommission dafür die „Olympischen Erfolge 2022“, die „Qualifikation für die olympischen Spiele 2022“ und die „Vorolympischen Erfolge“.

Für die Bewertung des **Kaderpotenzials** ermittelt die PotAS-Kommission die Chancen der deutschen Athletinnen und Athleten der jeweiligen Disziplin auf einen Medaillenplatz bzw. auf einen Platz unter den ersten Acht. Dazu greift sie auf die Datenbank eines externen Dienstleisters zurück, in der Ergebnisse aller relevanten Sportwettbewerbe weltweit erfasst und bewertet werden.

Um die **Struktur** der Verbände zu beurteilen, wertet die PotAS-Kommission deren Rückmeldungen zu über 100 Bewertungskriterien und -fragen aus. So müssen die Verbände beispielsweise Angaben zu ihrem Nachwuchsmanagement, Trainings- und Wettkampfmanagement, ihrer Verbandsführung oder auch zu ihrem Gesundheitsmanagement machen und dazu Konzepte u. Ä. vorlegen.

Die PotAS-Kommission legte bislang zwei Berichte für den Wintersport (Förderperioden 2019 bis 2022 und 2023 bis 2026) und einen Bericht für den Sommersport (Förderperiode 2022 bis 2024) vor.

2.3 Förderzyklus

Mit der Reform aus dem Jahr 2016 implementierte das BMI ein dreistufiges Verfahren, um die Fördergelder für den vierjährigen Zyklus des olympischen Sommer- bzw. Wintersports auf die Verbände zu verteilen:

- Zunächst analysiert und gewichtet die **PotAS-Kommission** die Potenziale der Verbände in den olympischen Disziplinen¹¹ nach sportwissenschaftlichen und sportfachlichen Leistungskriterien. Als Ergebnis liegt eine Rangliste der Disziplinen vor.
- In den anschließenden **Strukturgesprächen** stimmt der DOSB mit den Verbänden deren Bedarfsplanungen – z. B. in den Bereichen Nachwuchs, Training oder Wettkampf – für die einzelnen Disziplinen ab. An diesen Gesprächen nimmt auch das BMI teil.¹²
- Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der PotAS-Kommission und der Strukturgespräche entscheiden das BMI und der DOSB in der **Förderkommission** gemeinsam über die anzustrebende Förderhöhe für die Verbände im jeweiligen olympischen Zyklus.

Nach Inkrafttreten des Bundeshaushaltes können die Verbände die Mittel in der von der Förderkommission festgelegten Höhe beim für das Zuwendungsverfahren zuständigen BVA beantragen.

2.4 Transformationsregel

Nach dem Reformkonzept aus dem Jahr 2016 sollten die von PotAS bewerteten Disziplinen in drei Cluster eingeteilt werden:

- Bei Disziplinen mit dem größten Erfolgspotenzial sollte das BMI grundsätzlich den vollständigen sportfachlichen Bedarf fördern.
- Bei Disziplinen mit mittleren Erfolgsaussichten sollten nicht alle sportfachlichen Bedarfe berücksichtigt werden.
- Disziplinen mit geringen Erfolgsaussichten sollten höchstens in Einzelfällen oder bei Existenzgefährdung Fördermittel erhalten.

Noch bevor dieses System angewendet werden konnte, beschloss der Deutsche Bundestag im Juni 2017, auch für olympische Sportarten aus dem „dritten Fördercluster“ eine Basisunterstützung vorzusehen.¹³

¹¹ Einige Disziplinen und Wettbewerbe wurden vom DOSB in Disziplingruppen zusammengefasst. Die Verwendung des Begriffs „Disziplin“ schließt jene Disziplingruppen mit ein.

¹² In die Strukturgespräche werden im Einzelfall zudem die Länder, die Landessportbünde, Partner aus Forschung und Wissenschaft und die Stiftung Deutsche Sporthilfe einbezogen.

¹³ Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 18/12683, Beschlussempfehlung und Bericht des Sportausschusses (5. Ausschuss) „Reformbestrebungen weiter mit Leben füllen – Leistung, Transparenz, Fairness und Sauberkeit in den Mittelpunkt der künftigen Spitzensportförderung stellen“ vom 7. Juni 2017, siehe S. 4.

In der Folge wurde die Einteilung der Disziplinen in Cluster aufgegeben. Gemeinsam mit dem DOSB entwickelte das BMI stattdessen eine sogenannte Transformationsregel. Die Förderbeträge ergaben sich danach grundsätzlich, indem in einem ersten Schritt die PotAS-Ergebnisse und anschließend auch verbandseigene Erfolgsprognosen in die Berechnung einbezogen wurden.

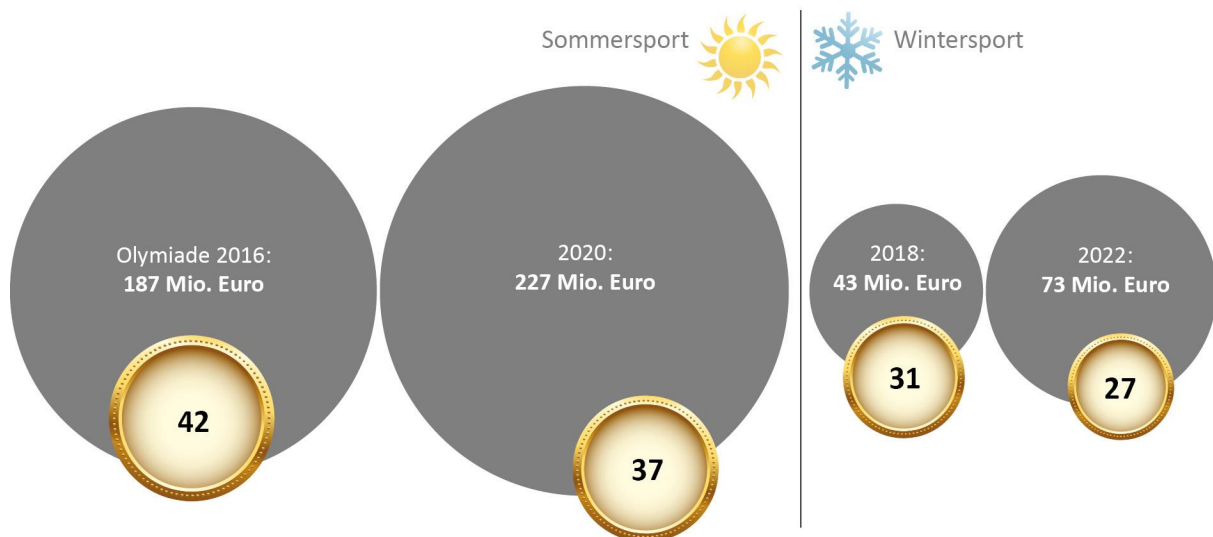
2.5 Erfolge bei Olympischen Spielen

Auch nach der Reform der Spitzensportförderung ist die Zahl der Medaillen, die deutsche Athletinnen und Athleten bei den Olympischen Spielen gewonnen haben, trotz erheblich gestiegener Fördermittel weiter kontinuierlich gesunken. Die folgende Abbildung zeigt diese Entwicklung seit der Reform im Jahr 2016.

Abbildung 3

Weniger Erfolge trotz steigender Förderung

Förderung der Sportverbände des olympischen Sommer- und Wintersports (Vierjahreszeitraum) und olympische Medaillen für Deutschland.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI (Förderbeträge); Internationales Olympisches Komitee (Medaillen).

3 Unabhängige Förderentscheidung sicherstellen

Sachverhalt

Bis zur Reform der Spitzensportförderung im Jahr 2016 informierte der DOSB das BMI nach seiner Saisonanalyse für den Sommer- und Wintersport zum Stand der Zielerreichung. Auf dieser Grundlage schlug er in Absprache mit den Verbänden dem BMI vor, wie es die Fördermittel auf die Verbände verteilen sollte. Das BMI prüfte diese Vorschläge auf Plausibilität. Weiteren Sachverstand holte es sich bei seiner Förderentscheidung nicht ein. Der Bundesrechnungshof hatte deshalb im Jahr 2014 darauf hingewiesen, dass der DOSB hier in unangemessener Doppelfunktion als Interessenvertreter der Verbände und zugleich monopolartiger Berater des BMI wirke. Er hatte gefordert, dass sich das BMI von dem „Beratungsmonopol“ des DOSB löst und unabhängigen sportfachlichen Sachverstand nutzt.

Das BMI griff diese Empfehlung auf. Mit der PotAS-Kommission, die sich aus unabhängigen Expertinnen und Experten zusammensetzt, wurde eine Beratungsinstanz gegründet, die für das BMI das Potenzial der Verbände in den olympischen Disziplinen bewertet (vgl. Tz. 2.2). Sie stimmt sich in organisatorischen und fachlichen Fragen mit dem BMI und dem DOSB ab, entscheidet aber unabhängig über Methodik und Durchführung der Bewertung.

Gleichzeitig wurde mit der Reform die Rolle des DOSB gestärkt: In der neu geschaffenen Förderkommission legen BMI und DOSB nunmehr gemeinsam die Förderung für alle Bereiche fest (vgl. Tz. 2.3). Nach dem Reformkonzept bestehe dabei das allseitige Bestreben, eine einvernehmliche Entscheidung herbeizuführen. Das aufgrund der verfassungs- und haushaltsrechtlichen Bindung sowie der politischen Verantwortung bestehende „Recht des Ministers zur abweichenden Entscheidung“ bleibe davon unberührt.¹⁴

Außerdem entscheidet der DOSB über die Transformationsregel mit, die festlegt, wie stark sich die PotAS-Ergebnisse auf die Förderhöhe der Disziplinen auswirken (vgl. Tz. 2.4).

Würdigung

„Als Garantin einer neutralen und unparteiischen Entscheidungsfindung muss die Verwaltung von ungebührlicher äußerer Einflussnahme durch nicht-staatliche Stellen oder Interessenvertreter frei bleiben.“¹⁵ Allerdings kann es in Förderbereichen, bei denen die Verwaltung

¹⁴ Vgl. Gemeinsames Konzept des BMI und des DOSB unter Mitwirkung der SMK „Neustrukturierung des Leistungssports und der Spitzensportförderung“ vom 28. September 2016, S. 17.

¹⁵ Siehe Heuer/Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 BHO, Randnummer 323.

an ihre fachlichen Grenzen stößt, unvermeidlich sein, fachliche Einschätzungen auf verwaltungsfremde Dritte zu delegieren. „Unbedingt zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass trotzdem alleine die Bundesregierung [...] dem Parlament gegenüber für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel [...] verantwortlich bleibt und hierüber Rechenschaft legen muss.“¹⁶ „Die Verwaltung kann demnach zu fachlichen Fragen zwar die Einschätzung Außenstehender einholen, muss dabei aber stets sicherstellen – und auch sich selbst gegenüber das Bewusstsein hierfür bewahren –, dass die Entscheidung über die Förderung allein bei ihr verbleibt.“¹⁷

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMI mit der PotAS-Kommission ein unabhängiges Beratergremium geschaffen hat, auf dessen Expertise es bei seiner Förderentscheidung zurückgreifen kann. Damit hat es einen Schritt zu einer objektiven und unabhängigen Einschätzung der geförderten Verbände und ihrer Erfolgspotenziale gemacht.

Nicht hinnehmbar ist jedoch, dass das BMI die Doppelfunktion des DOSB noch weiter gestärkt hat. Der DOSB ist nicht mehr nur Interessenvertreter der begünstigten Zuwendungsempfänger und wichtiger Berater des BMI bei der sportfachlichen Einschätzung der Verbände. Er trifft nunmehr sogar gemeinsam mit dem BMI die Entscheidung, wie die Bundesmittel an die Verbände verteilt werden.

Die Festlegung des BMI, eine einvernehmliche Förderentscheidung mit dem DOSB zu treffen, zeigt, dass es am Bewusstsein mangelt, dass diese Entscheidung alleine bei ihm verbleiben muss. Der allgemeine Hinweis in dem Reformkonzept, das „Recht des Ministers zur abweichenden Entscheidung“ bleibe unberührt, offenbart ein falsches Rollenverständnis: Das BMI ist zur eigenverantwortlichen Förderentscheidung nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet. Dabei ist eine Mitwirkung Dritter unzulässig.

Gleiches gilt für die Entscheidung, ob und wie das BMI bestimmte Kriterien – wie die von der PotAS-Kommission ermittelten Erfolgspotenziale der Verbände – bei der Bemessung der Zuwendungen berücksichtigt.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die Bundesregierung dem Grundsatz der Autonomie des organisierten Sports besondere Bedeutung beimisst.¹⁸ Danach soll über jede sportpolitische Maßnahme in Anerkennung der Unabhängigkeit und des Selbstverwaltungsrechts des Sports entschieden werden, der sich selbst organisiert und seine Angelegenheiten in eigener Verantwortung regelt. Vor diesem Hintergrund erscheint es angemessen, dass der DOSB und die Verbände ihre sportfachlichen Schwerpunkte, Ziele und Bedarfe in Eigenregie definieren. Es ist auch vertretbar, dass das BMI die so ermittelten und sportfachlich geprüften Bedarfe der einzelnen Verbände als Grundlage für seine Förderentscheidungen heranzieht. Das BMI hätte jedoch sicherstellen müssen, dass der DOSB – über diese fachliche Beratung hinaus – keinen weiteren Einfluss auf seine Förderentscheidungen nimmt.

¹⁶ A.a.O., Randnummer 328.

¹⁷ A.a.O., Randnummer 328.

¹⁸ 15. Sportbericht der Bundesregierung, S. 22.

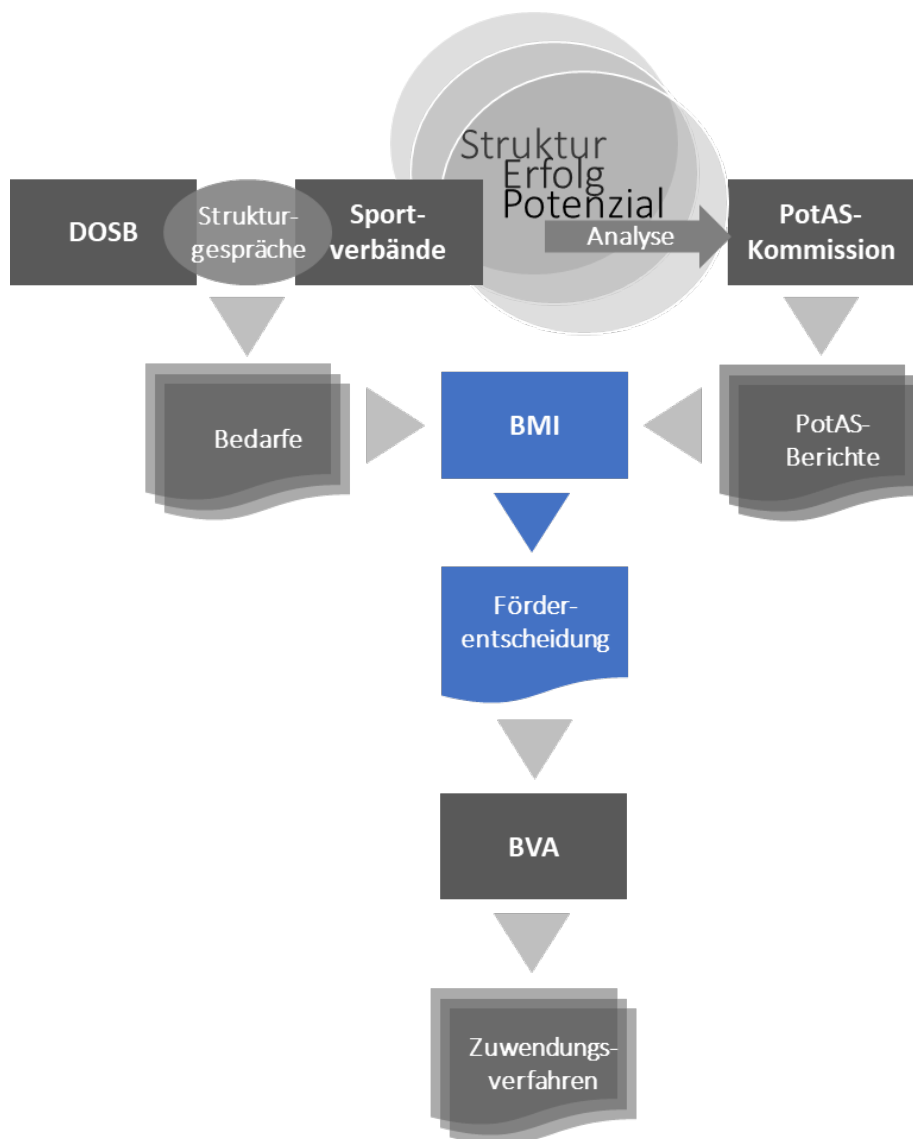
Das BMI hätte folglich festlegen müssen, dass

- die PotAS-Kommission es als Expertengremium zu den disziplinenbezogenen Erfolgspotenzialen berät,
- der DOSB und die Verbände ihre sportfachlichen Schwerpunkte und Finanzbedarfe festlegen und
- es selbst über die Verteilung der Fördermittel entscheidet (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4

Anzustrebende Rollenverteilung bei der Förderung der Verbände des olympischen Sports

DOSB und Verbände: Festlegung sportfachlicher Schwerpunkte und Ermittlung der Finanzbedarfe, PotAS-Kommission: Beratung des BMI als Expertengremium, BMI: Entscheidung über die Bewilligung der Fördermittel.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert umgehend sicherzustellen, dass es über die Förderung der Verbände des olympischen Sports in eigener Verantwortung und ohne Einflussnahme Dritter entscheidet.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat zugesagt, die Empfehlung in die laufende Spitzensportreform und Planung der Sportagentur einzubeziehen. Es sei beabsichtigt, dass diese erstmals für den Wintersportzyklus 2027 bis 2030 die vollständige Förderung übernimmt. Der Sommersport-Förderzyklus 2025 bis 2028 solle noch im bisherigen Verfahren umgesetzt werden.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMI seine Empfehlung aufgreifen wird. Allerdings hält er es für zwingend erforderlich, dass es bereits über die Förderung für den Sommersport-Zyklus 2025 bis 2028 in eigener Verantwortung entscheidet. In diesen vier Jahren werden die Sommersportverbände voraussichtlich Zuwendungen von rund 300 Mio. Euro erhalten. Die unmittelbare Einflussnahme des DOSB auf die Verteilung dieser Mittel ist unzulässig und umgehend zu beenden.

4 Potenzialorientierte Förderung

Das Förderverfahren der Verbände weicht erheblich von etablierten Zuwendungsverfahren ab. Die Förderungen der Verbände werden von dem vom Haushaltsgesetzgeber festgesetzten Gesamtbudget bestimmt. Es findet weder eine Auswahl grundsätzlich förderfähiger Vorhaben noch eine Ermittlung der notwendigen und wirtschaftlich kalkulierten zuwendungsfähigen Ausgaben statt. Die Förderhöhe bestimmt sich zunächst auch nicht nach den Finanzierungsarten Fehlbedarfsfinanzierung oder Anteilfinanzierung. Der Bundesrechnungshof hat im Folgenden untersucht, ob das BMI – wie mit der Reform vorgesehen – seine Förderung der Verbände auf deren Erfolgspotenziale ausgerichtet hat. Inwieweit dieses Verfahren im Einzelnen den Regelungen des Zuwendungsrechts entspricht, war nicht Schwerpunkt seiner Betrachtung. Das System der potenzialorientierten Förderung dispensiert nicht von grundlegenden Anforderungen des Zuwendungsrechts. Die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen sind bei jeder Förderung zu beachten. Bei Abweichungen ist das Einvernehmen mit dem BMF herzustellen (VV Nr. 15.2 BHO) und soweit sie den Verwendungsnachweis betreffen, auch mit dem Bundesrechnungshof (§ 44 Absatz 1 Satz 4 BHO).

Nach den Richtlinien des BMI zur Förderung der Verbände¹⁹ dienen die Zuwendungen dazu, diesen optimale Trainings- und Wettkampfbedingungen zu ermöglichen, damit eine erfolgreiche Vertretung Deutschlands bei Olympischen Spielen und vergleichbaren Wettkämpfen sichergestellt werden kann.

Auch die Reform im Jahr 2016 zielte darauf ab, den Spitzensport erfolgreicher zu machen (vgl. Tz.1). Das BMI und der DOSB stellten klar, dass sich das Interesse an der Repräsentation Deutschlands bei den herausragenden internationalen Wettkämpfen nicht auf die breite Teilnahme an einer Vielzahl von Disziplinen und die umfassende Qualifikation von Athletinnen und Athleten beschränke. Eine „herausragende Vertretung“ bedeute, Finalplätze und Medaillen anzustreben.²⁰ Über eine potenzialorientierte Betrachtungsweise sollten die Disziplinen mit den größten Erfolgspotenzialen ermittelt und gezielt gefördert werden.

4.1 Leistungssportpersonal wird potenzialunabhängig gefördert

Das BMI unterscheidet bei der Förderung der Verbände zwischen der Jahresplanung und dem Leistungssportpersonal, für die das BVA getrennte Bescheide erstellt:

- Zur **Jahresplanung** zählen Maßnahmen zur Olympiavorbereitung, insbesondere Olympiakader/Perspektivkader-Förderung, internationale Wettkämpfe, zentrale Lehrgänge, Stützpunkttraining und die Vertretung in internationalen Gremien.
- Zum **Leistungssportpersonal** gehören die Vergütungen und Fortbildungen für die Traineeinnen und Trainer sowie das professionelle Verbandsmanagement. Außerdem wird hier eine Verwaltungskostenpauschale bewilligt.

Bislang hat das BMI die Zuwendungen, die die Verbände zur Finanzierung ihres Leistungssportpersonals erhielten, von der Potenzialorientierung ausgenommen. Stattdessen legten das BMI und der DOSB die Höhe dieser Zuwendungen auf Grundlage der jeweils im Vorjahr bewilligten Zuwendungen fest. Dabei berücksichtigten sie die in den Verbänden bestehenden Beschäftigungsverhältnisse mit den Trainerinnen und Trainern sowie dem Management.

¹⁹ Richtlinien des BMI über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Bundessportfachverbänden (Förderrichtlinien Verbände – FR V) vom 10. Oktober 2005, zuletzt geändert durch die Richtlinien vom 19. März 2015 (GMBI. 2015, S. 302).

²⁰ Vgl. Gemeinsames Konzept des BMI und des DOSB unter Mitwirkung der SMK „Neustrukturierung des Leistungssports und der Spitzensportförderung“ vom 28. September 2016, S. 7.

Abbildung 5

Weniger als die Hälfte der Verbändeförderung ist potenzialabhängig

Im Haushalt 2023 sind neben 47,7 Mio. Euro potenzialabhängiger Förderung für die Jahresplanungen der Verbände 50,1 Mio. Euro potenzialunabhängige Förderung des Leistungssportpersonals vorgesehen.²¹



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushalt 2023, Kapitel 0601 Titelgruppe 02 Sport.

4.2 Potenzialorientierte Förderung durch Sonderfaktoren eingeschränkt

Im Gegensatz zum Leistungssportpersonal fördert das BMI die Jahresplanung der Verbände potenzialorientiert. Den Bedarf und die Höhe dieser Zuwendung legen BMI und DOSB unter Berücksichtigung der Ergebnisse der PotAS-Kommission disziplinbezogen fest. Basis dafür sind die von den Verbänden mit dem DOSB in den Strukturgesprächen festgelegten (vorläufigen) Jahresbedarfe (vgl. Tz. 2.3) sowie die Transformationsregel (vgl. Tz. 2.4). Für den Förderzyklus 2023 bis 2026 (Wintersport) vereinbarten BMI und DOSB ein zweistufiges Verfahren:

²¹ Zudem erhielten die Verbände 1,8 Mio. Euro zur Förderung von Organisationskosten für bedeutende nationale und internationale Veranstaltungen im Inland. Auch diese Mittel werden potenzialunabhängig verteilt.

- Im ersten Schritt wird der Bedarf mit dem Ergebnis der PotAS-Analyse der jeweiligen Disziplin multipliziert, beispielsweise:

$$\begin{array}{r}
 500\,000 \text{ Euro} \\
 \text{(vorläufiger disziplinspezifischer Bedarf)} \\
 \times \\
 85 \%^{22} \\
 \text{(PotAS-Ergebnis)}
 \end{array}$$

- In einem zweiten Schritt fließen zudem die Zielstellungen ein, die sich die Verbände – in Abstimmung mit dem DOSB – selbst für die anstehenden Olympischen Spiele gesetzt haben (Medaille, Finalplatz, Qualifikation). Bei der Zielsetzung „Medaille“ ist grundsätzlich der volle vorläufige Bedarf förderfähig, wobei die Fördersumme gegenüber dem Jahr 2021 um maximal 10 % steigen darf. Ein Verband mit dem Ziel „Finalplatz“ erhält – unabhängig vom Ergebnis im ersten Schritt – mindestens 50 % seiner vorläufigen Bedarfe, beim Ziel „Qualifikation“ mindestens 40 %.

$$\begin{array}{r}
 300\,000 \text{ Euro} \\
 \text{(vorläufiger disziplinspezifischer Bedarf)} \\
 \times \\
 33 \% \\
 \text{(PotAS-Ergebnis)} \\
 = \\
 100\,000 \text{ Euro}
 \end{array}$$

disziplinbezogen festgestellter Bedarf und Förderung:

Selbsteinschätzung

<i>Medaille</i>	<i>Finalplatz</i>	<i>Qualifikation</i>
<i>300 000 Euro</i>	<i>150 000 Euro</i>	<i>120 000 Euro</i>
(Bedarf, max. 10 % Zuwachs)	(mind. 50 % Bedarf)	(mind. 40 % Bedarf)

Der in der Beispielrechnung dargestellte Verband erhielt für die Jahresplanung der Disziplin jährlich 120 000 Euro (40 % seines in den Strukturgesprächen festgestellten, vorläufigen disziplinspezifischen Bedarfs), obwohl der Betrag nach der PotAS-Analyse geringer ausgefallen wäre.

Für den Förderzyklus 2022 bis 2024 (Sommersport) wendete das BMI noch eine andere, ebenfalls zweistufige Rechensystematik an. Der Ausgangswert (hier die für das Jahr 2020 disziplinspezifisch zur Förderung in Aussicht gestellten Mittel) wurde zunächst auch mit dem Ergebnis der PotAS-Analyse der jeweiligen Disziplin multipliziert. Im zweiten Rechenschritt wurde ein Faktor einbezogen, der sich zum Teil ebenfalls auf die Zielstellung des Verbandes für die jeweilige Disziplin stützte.

²² Das PotAS-Ergebnis für eine Disziplin kann maximal bei 100 % liegen, wenn alle PotAS-Bewertungskriterien erfüllt sind und alle PotAS-Fragen mit „Ja“ beantwortet wurden.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Verbände bleibt bei der Bemessung der Förderhöhe, entgegen dem zuwendungsrechtlichen Grundsatz der Subsidiarität (§ 23 BHO), unberücksichtigt.

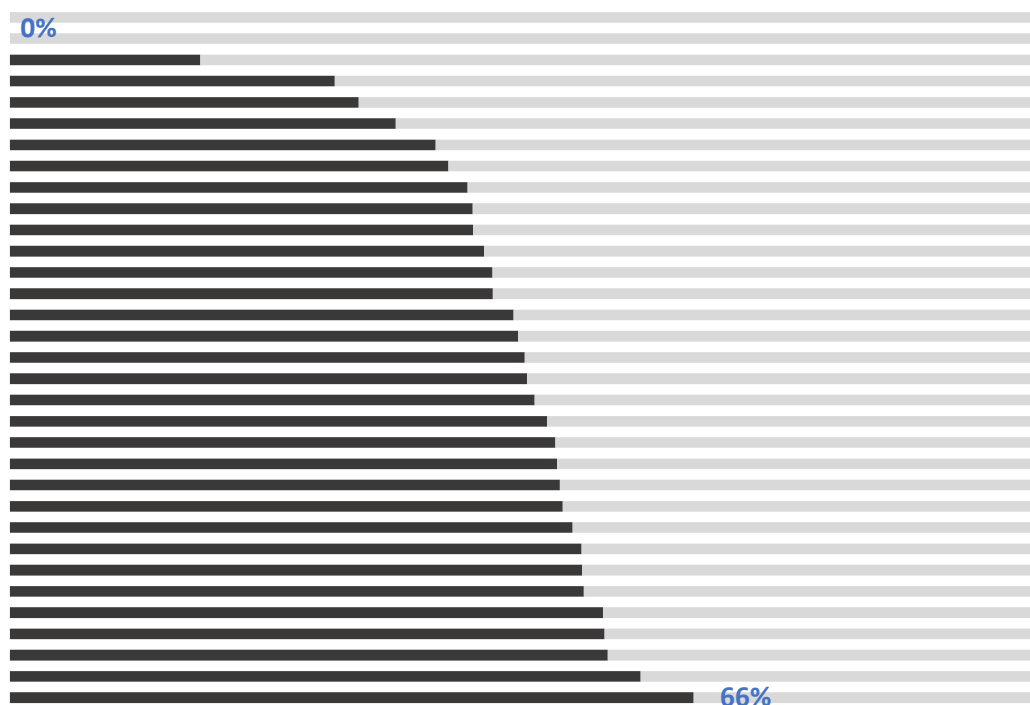
4.3 Ungleichbehandlung der Verbände

Als Folge des in den Tzn. 4.1 und 4.2 beschriebenen Verfahrens unterschied sich von Verband zu Verband die Höhe der Fördermittel, die potenzialorientiert vergeben wurden. Einige Verbände erhielten ausschließlich Fördermittel für ihr Leistungspersonal, also unabhängig von ihrem Erfolgspotenzial. Bei anderen Verbänden, bei denen das BMI daneben auch die Jahresplanung förderte, wurden bis zu Zweidrittel der Fördermittel potenzialorientiert bemessen. Die folgende Abbildung zeigt für die Verbände des Sommer- und Wintersports, wie groß die Spannbreite bei den Anteilen der potenzialorientiert vergebenen Fördermittel zuletzt war.

Abbildung 6

Potenzialorientierter Förderanteil zwischen 0 % und 66 %

Der Anteil der Förderung, den die 33 Verbände des olympischen Sports auf ihren Erfolgsaussichten basierend erhalten, weist deutliche Unterschiede auf.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI (Vorlage an die Förderkommission für die Jahre 2022 ff. und 2023 ff.).

4.4 Würdigung

Das BMI hat sein Ziel, über eine potenzialorientierte Betrachtungsweise die Disziplinen mit den größten Erfolgspotenziale gezielt zu fördern, nur in Ansätzen umgesetzt. Zwar werden die Erfolgspotenziale durch die PotAS-Kommission nach sportfachlichen Kriterien bewertet, diese Bewertungen fließen aber nur sehr begrenzt in die Verteilung der Fördermittel ein:

- Zum einen wendet das BMI die PotAS-Ergebnisse auf weniger als die Hälfte der Fördermittel an, indem es das Leistungssportpersonal der Verbände weiter unabhängig von Erfolgspotenzialen fördert.
- Zum anderen verwässert es auch bei der Förderung der Jahresplanungen der Verbände die Anwendung der PotAS-Ergebnisse, indem es deren Selbsteinschätzungen einbezieht. Diese können darüber unabhängig von ihren PotAS-Ergebnissen beeinflussen, in welcher Höhe sie gefördert werden. Für den Förderzyklus 2023 bis 2026 beispielsweise erhielt ein Verband aufgrund der Selbsteinschätzung „Medaille“ für eine Disziplin die bei den Struktorgesprächen ermittelte vorläufige Bedarfsanmeldung in voller Höhe, obwohl sein PotAS-Ergebnis bei 78 % lag. Ein anderer Verband erhielt für eine Disziplin, mit der er sich nicht für die Olympischen Winterspiele 2022 qualifiziert hatte und die mit 29,95 % das niedrigste aller PotAS-Ergebnisse erreicht hatte, aufgrund der Selbsteinschätzung „Finalplatz“ 50 % der vorläufigen Bedarfsanmeldung.

Darüber hinaus setzt das BMI mit der derzeitigen Förderstruktur seine Zielsetzung, die Erfolgspotenziale im Spitzensport zu fördern, nicht konsequent um. Vielmehr hat es mit den Mindestfördergrenzen systemfremde Erwägungen der Bestandssicherung von Verbänden, die keine Erfolgspotenziale aufweisen, eingebaut. So wird auch Verbänden, die sich nicht für die Olympischen Spiele qualifizieren, eine Grundförderung zugesichert. Dies ist von der in den Förderrichtlinien und in dem Reformkonzept formulierten erfolgsorientierten Zielsetzung der Spitzensportförderung nicht gedeckt.

Soweit das geplante Gesetz als Ziel für die Spitzensportförderung nicht nur die „herausragende Vertretung“ Deutschland bei den internationalen Wettbewerben in Form von Finalplätzen und Medaillen definiert, sondern auch eine erfolgsunabhängige Grundsicherung für alle Verbände implementiert, könnten solche Zuwendungen – soweit dafür ein erhebliches Bundesinteresse belegt wird – aufgrund der abweichenden Zielsetzung nicht aus den bestehenden Förderprogrammen bewilligt werden.

4.5 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMI sein Ziel, die Disziplinen mit den größten Erfolgspotenzialen gezielt zu fördern, konsequent umsetzen sollte. Dafür hat es

- auch die Förderung des Leistungssportpersonals der Verbände des olympischen Sports potenzialorientiert zu bemessen,
- eine Transformationsregel anzuwenden, bei der die PotAS-Ergebnisse nicht durch Selbsteinschätzungen der Zuwendungsempfänger verwässert werden und
- auf systemfremde Bemessungskriterien wie Mindestförderungen zu verzichten sowie
- die zuwendungsrechtlichen Erfordernisse zu beachten und bei Abweichungen das Einvernehmen des BMF sowie ggf. des Bundesrechnungshofes einzuholen (VV Nr. 15.2, 15.4 zu § 44 BHO).

Um eine Flexibilität zu schaffen, könnte ein Teil der Fördermittel für Sonderbedarfe wie z. B. neue olympische Sportarten bereitgehalten werden, die von den PotAS-Ergebnissen nur unzureichend abgedeckt werden.

Soweit das BMI beabsichtigt, den Verbänden auch Zuwendungen potenzialunabhängig zur Bestandssicherung bereitzustellen, müsste es dazu ein gesondertes Förderprogramm mit entsprechender Zielsetzung auflegen. Dabei wäre das erhebliche Bundesinteresse an einer solchen Förderung zu belegen.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat der Empfehlung zugestimmt, die Transformationsregel objektiver zu gestalten und auch die Mittel für das Leistungssportpersonal grundsätzlich potenzialorientiert zu verteilen. Eine potenzialorientierte Förderung des Leistungssportpersonals könne aber aufgrund entgegenstehender Abstimmungen und bereits erfolgter Bekanntgaben gegenüber den Verbänden nicht mehr für den Sommersportzyklus 2025 bis 2028 umgesetzt werden, sondern erstmalig für den Wintersportzyklus 2027 bis 2030 zur Anwendung gelangen.

Ferner sagte das BMI zu, die Transformationsregeln und weitere Berechnungsformeln und -instrumente (Ober- und Untergrenzen) zu evaluieren und für den Zyklus 2025 bis 2028 neu zu gestalten. Es wies darauf hin, dass die Selbsteinschätzungen der Zuwendungsempfänger vornehmlich in den Strukturgesprächen des DOSB stattfänden, die in der ersten Jahreshälfte 2024 geführt werden.

Das BMI wird die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in die Arbeitsgruppen der laufenden Spitzensportreform einbringen.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusagen des BMI, die Transformationsregel künftig nicht mehr an subjektiven Einschätzungen der Begünstigten auszurichten und die Mittel für das Leistungssportpersonal potenzialorientiert zu verteilen. Dabei hat es zu beachten, dass weder die in den Strukturgesprächen ermittelten Selbsteinschätzungen der Verbände noch systemfremde Bemessungskriterien wie Mindestförderungen in die Transformationsformel einfließen sollten. Vielmehr hat allein das BMI über die Transformationsformel zu entscheiden und diese an dem Ziel der Potenzialorientierung auszurichten.

5 Transparenz und Nachvollziehbarkeit schaffen

Sachverhalt

Ein Ziel der Reform aus dem Jahr 2016 war es, ein transparentes Förderverfahren zu implementieren.²³ Auch in ihrem Grobkonzept aus dem Jahr 2022 sehen BMI und DOSB die „Transparenz der Mittelvergabe“ als einen Verbesserungsschwerpunkt.²⁴

Bislang veröffentlicht das BMI die jährliche Förderhöhe je Verband.²⁵ und die PotAS-Kommision ihre Berichte.²⁶

Nicht öffentlich sind Angaben

- zur Förderhöhe je Disziplin,
- zur Transformationsregel,
- zum Anteil der Fördermittel, die potenzialorientiert bewilligt werden, und
- zu den von den Verbänden gemeldeten Bedarfe und deren Selbsteinschätzungen zu ihren Erfolgschancen („Qualifikation“, „Finalplatz“ und „Medaille“).

²³ Gemeinsames Konzept des BMI und des DOSB unter Mitwirkung der SMK „Neustrukturierung des Leistungssports und der Spitzensportförderung“ vom 28. September 2016.

²⁴ „Neue Wege gehen“ – Grobkonzept von BMI und DOSB für den Spitzen- und Leistungssport vom 21. November 2022.

²⁵ https://www.bmi.bund.de/DE/themen/sport/nationale-sportpolitik/foerderung-spitzensport/foerderung-sportverbaende/foerderung-sportverbaende-node.html;jsessionid=0ACB547ADB04262675F91952090D7F3D.2_cid332, abgerufen am 17. Juli 2023.

²⁶ <https://potas.de/startseite/Wintersport-2018.html> (PotAS-Bericht Wintersport 2018); <https://potas.de/startseite/Sommersport-2020-21.html> (Abschlussbericht PotAS Sommersport 2021); <https://potas.de/startseite/Wintersport.html> (Ergebnisbericht Wintersport 2022); Hyperlinks abgerufen am 19. Juli 2023.

Würdigung

Das BMI ist von dem Ziel, die Förderung der Verbände für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar zu machen, noch weit entfernt. Es reicht nicht aus, die Förderbeträge je Verband und die PotAS-Ergebnisse öffentlich zugänglich zu machen. Transparent wird die Mittelvergabe erst, wenn nachvollziehbar erklärt wird, wie und in welchem Umfang die PotAS-Ergebnisse die Förderhöhe bestimmen. Dafür müsste das BMI auf seiner Internetseite über die Transparenzregel, die Bedarfsmeldungen und Selbsteinschätzungen der Verbände sowie die bislang ausschließlich besitzstandswahrende Förderung des Leistungssportpersonals informieren. Ohne diese Angaben ist es nicht möglich, die Berechnung der Förderbeträge nachzuvollziehen. Da diese Angaben nicht öffentlich sind, konnte in der Öffentlichkeit der (falsche) Eindruck entstehen, die potenzialorientierte Förderung sei bereits weitgehend umgesetzt.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, alle Informationen, die erforderlich sind, um die Mittelvergabe an die Verbände nachvollziehen zu können, öffentlich zugänglich zu machen.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat zugesagt kurzfristig zu prüfen, inwieweit die Informationen zur Förderung der Spitzensportverbände auf seiner Homepage entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ergänzt werden können. Es weist ergänzend darauf hin, dass im Koalitionsvertrag eine größere Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Spitzensportförderung durch die Einrichtung eines Transparenzportals angekündigt worden sei. Dieses Portal werde voraussichtlich in der Säule „Transparenz und Evaluation“ der geplanten Sportagentur aufgehen.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI die Förderung der Verbände transparent und nachvollziehbar macht und wird beobachten, welche Schritte es dazu einleitet.

6 Verfahren verschlanken

6.1 Meldungen an PotAS und DOSB harmonisieren

Die Verbände müssen der PotAS-Kommission für die Analyse ihrer Potenziale über 100 Fragen zu ihren Strukturen beantworten.²⁷ Dabei geht es beispielsweise darum, ob der Verband über Konzepte zu Nachwuchsförderung, Leistungsdiagnostik, Personalentwicklung, Good Governance, Gesundheitsmanagement usw. verfügt. Alle Fragen sind mit Ja oder Nein zu beantworten und überwiegend mit Dokumenten zu belegen. Für die kommende PotAS-Analyse 2024 sollen die Sportverbände insgesamt 117 Dokumente vorlegen.²⁸ Die PotAS-Geschäftsstelle hat ein Datenmanagementsystem bereitgestellt, in dem die Verbände ihre Antworten online eingeben und Belegunterlagen hochladen können.

Auch zur Vorbereitung der Strukturgespräche mit dem DOSB müssen die Verbände Unterlagen vorlegen, insbesondere den sogenannten Strukturplan. Dieser umfasst Analysen zum globalen und nationalen Leistungsstand der Sportarten und Disziplinen bis zum Nachwuchsbereich sowie daraus abgeleitete Potenziale, Ziele und Strategien zur Zielerreichung für die kommenden Olympischen Spiele. Die Verbände sollen dem Strukturplan u. a. folgende Dokumente als Anlagen beifügen: Personalentwicklungskonzepte, Richtlinien zur Qualifizierung, Good Governance Regularien, Rahmentrainingskonzeption, Leistungsdiagnostikkonzept, Nachwuchsleistungssportkonzept(e), Konzept zur Prävention von Missbrauch und Gewalt im Sport.²⁹

Die folgende Tabelle 1 stellt die für PotAS-Analysen und Strukturpläne des DOSB bei den Verbänden abgefragten Themenbereiche gegenüber.

²⁷ Die PotAS-Kommission hat die Zahl dieser Fragen von 114 auf 113 (Wintersport) bzw. von 125 auf 111 (Sommersport) reduziert.

²⁸ A. a. O.

²⁹ A. a. O.

Tabelle 1

PotAS-Strukturattribute und DOSB-Strukturpläne

PotAS-Strukturattribute	DOSB-Strukturpläne
Nachwuchsmanagement	Nachwuchsentwicklung
Trainings- und Wettkampfmanagement	Training und Wettkampf
Verbandsführung Leistungssport	Organisations- und Führungsstruktur/Leistungssportpersonal
TrainerInnenqualifizierung	
	Kaderstruktur
Gesundheitsmanagement	Gesundheitsmanagement
AthletInnen- und Umfeldmanagement	Duale Karriere
Wissenschaftsmanagement	Wissenschaftliches Verbundsystem Leistungssport – Gesamtkonzeption
	Stützpunktnetzwerk

Quelle: PotAS-Kommission (Anforderungs- und Bewertungsleitfaden); DOSB-Strukturplan.

Die Unterlagen, die die Verbände für die PotAS-Analysen und für die Strukturgespräche mit dem DOSB zu diesen Themen bereitstellen müssen, decken sich teilweise. Dies gilt auch für Unterlagen, die unterschiedlich bezeichnet sind. Beispiele hierfür sind:

- „Rahmentrainingskonzeption“ (PotAS und DOSB),
- „Leistungsdiagnostikkonzept“ (PotAS und DOSB),
- „Präventionskonzeption gegen Missbrauch“ (PotAS) und „Konzept zur Prävention von Missbrauch und Gewalt im Sport“ (DOSB),
- „Sportmedizinische Planungskonzeption“ (PotAS) und „Konzept im Bereich Gesundheitsmanagement“ (DOSB),
- „Lehrgangsplan der letzten A-TrainerInausbildung“ (PotAS) und „Richtlinien zur Qualifizierung von Trainer*innen“ (DOSB).

Würdigung

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes verursachen die parallelen Meldestrukturen von PotAS-Kommission und DOSB bei den Verbänden vermeidbaren Aufwand. Sowohl mit den PotAS-Analysen als auch den Strukturgesprächen soll festgestellt werden, inwieweit die Verbände die organisatorischen (strukturellen) Voraussetzungen erfüllen, die für die kommende(n) Olympiaperiode(n) erfolgsrelevant sind. Deshalb sollten die Anforderungen, die der DOSB hierzu an die Verbände stellt und die Voraussetzungen, die die PotAS-Kommission für ihre Analysen abfragt, grundsätzlich übereinstimmen. Es ist folglich naheliegend, Systematik und Begrifflichkeiten zur „Strukturabfrage“ bei DOSB und PotAS-Kommission anzugleichen und auf dieser Basis Fragen und Unterlagen zu den Verbandsstrukturen nur einmal gemeinsam und zentral von den Verbänden abzuverlangen.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen darauf hinzuwirken, dass der DOSB und die PotAS-Kommission ihre Abfragen gegenüber den Verbänden zu den Strukturplänen (DOSB) bzw. zur Strukturanalyse (PotAS) vereinheitlichen und möglichst weitgehend zusammenführen. Das BMI sollte darüber hinaus prüfen, ob für die Beantwortung der Fragen und das Hochladen von Unterlagen ein einheitliches Datenmanagementsystem genutzt werden kann.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat der Empfehlung zugestimmt und zum Stand der Harmonisierung verschiedener Meldewege auf Folgendes hingewiesen: Die PotAS-Kommission habe mehrfach Versuche unternommen, die Strukturpläne des DOSB und die Strukturfragen von PotAS terminologisch und inhaltlich anzugleichen. Hierzu habe die PotAS-Geschäftsstelle dem DOSB u. a. die von den Verbänden in das Formularmanagementsystem hochgeladenen (und freigegebenen) Dokumente über einen gemeinsamen Sharepoint zur weiteren Verwendung zur Verfügung gestellt. Ziel sei gewesen, die Prüfdokumente terminologisch und inhaltlich anzugleichen.

Durch die künftige „Förderung aus einer Hand“ in einer Sportagentur solle die Zahl der Antragsverfahren verringert und die Verfahren gleichzeitig konsistent und abgestimmt ausgestaltet werden.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die bisherigen Bemühungen der PotAS-Kommission. Gleichwohl bestehen die dargestellten Harmonisierungsbedarfe weiterhin. Er hält es daher für angezeigt, schon für den anstehenden Sommersport-Förderzyklus 2025 bis 2028 eine Angleichung anzustreben, um die Verbände von vermeidbarer Doppelarbeit zu entlasten.

6.2 Förderverfahren vereinfachen

Nachdem BMI und DOSB in der Förderkommission über die Fördermittel entschieden haben, teilt das BMI den Verbänden mit, in welcher Höhe sie mit einer Förderung – getrennt nach Jahresplanung und Leistungssportpersonal – rechnen können („Inaussichtstellungsschreiben“). Diesen Schreiben sind auch „Allgemeine Grundsätze zur Förder- und Zuwendungsfähigkeit“ beigefügt, in denen das BMI den Verbänden detailliert mitteilt, welche Maßnahme- und Ausgabearten für die Jahresplanung bzw. das Leistungssportpersonal zuwendungsfähig sind und welche nicht. Gleichzeitig informiert das BMI das BVA darüber, dass es den Verbänden Fördermittel bis zu dem im Inaussichtstellungsschreiben genannten Betrag bewilligen kann.

Das Zuwendungsverfahren zur Jahresplanung läuft wie folgt ab:

- Inaussichtstellung
- Förderantrag
- Antragsprüfung und Bewilligung
- Umplanungen
- Verwendungsnachweis.

Inaussichtstellung

Mit der Inaussichtstellung teilt das BMI den Verbänden nicht nur die Gesamtsumme mit, mit der ihre Jahresplanung gefördert werden soll, sondern auch die Verteilung dieser Summe auf Disziplinen und Projekte (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2

Muster „Inaussichtstellung – Förderung der Jahresplanung“

Das BMI teilt den Verbänden des olympischen Sports vor Antragstellung disziplin- und projektbezogen mit, mit welcher Förderung sie rechnen können.

Disziplin	Projekt	Inaussichtstellung
Disziplin A	Wettkämpfe	Euro
	Lehrgänge	Euro
	etc.	Euro
Gesamt Disziplin A		Euro
Disziplin B	Wettkämpfe	Euro
	Lehrgänge	Euro
	etc.	Euro
Gesamt Disziplin B		Euro
usw.		Euro
Gesamtbedarf alle Disziplinen		Euro
./ Eigenmittel / sonstige Mittel		Euro
Bundeszufwendung bis zu		Euro

Quelle: Inaussichtstellungsschreiben des BMI.

Förderantrag

Die Verbände müssen folgende Unterlagen vorlegen, um die Förderung zu beantragen:

- Im Antragsformular sind die veranschlagten Ausgaben anzuführen. Auf dem Formular muss der DOSB bestätigen, dass er die Antragsunterlagen des Verbandes sportfachlich überprüft hat und die veranschlagten Ausgaben erforderlich sind, um die angegebenen

Ziele zu erreichen. Der DOSB bestätigt zudem weitere sportfachliche Angaben zu den Projekten.³⁰

- Der Ausgaben- und Finanzierungsplan, den die Verbände vorlegen müssen, entspricht in seiner Gliederung der Inaussichtstellung (vgl. Tabelle 2).
- Die Verbände müssen zudem für jede Disziplin eine Planungsunterlage erstellen, in der sie alle Projekte und die zugehörigen Maßnahmen (beispielsweise Wettkämpfe oder Trainingslager) auflisten. Zu jeder Maßnahme sind Ausgaben, Zeitraum, Art und Ort sowie Zahl und Funktion der Teilnehmenden anzugeben (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3

Muster „Planungsunterlage“

Die Verbände müssen zudem für jede Disziplin eine Planungsunterlage erstellen, in der sie alle Projekte und die jeweils dazugehörenden Maßnahmen auflisten.

Disziplin:

Ifd. Nr. Projekt-Nr. . Maßnahme-Nr. Projektkategorien	Maßnahme	Zeitraum der offiziellen Maßnahme	Art der Maßnahme	Ort der Maßnahme	Anzahl der Teilnehmer								Gesamtausgaben Maßnahmen / Projekte
					OK	PK	NK1	NK2	TK	EK	T	SB	
1. Projekt Wettkämpfe													
1.1.	Maßnahme A	15.02.-21.02.	WC	Frankfurt	2	2					2	1	650,00 €
1.2	Maßnahme B	01.05.	WC	N.N.	4	2					2	1	950,00 €
1.3	Maßnahme C	15.06.-25.06.	ITW/WC	Paris	6	3	2				2	3	2.500,00 €
Summe Projekt 1													4.100,00 €
2. Projekt Lehrgänge													
2.1	Maßnahme A	04.02.-07.02.	Lehrgang	Cottbus	3	4	2				3	2	3.700,00 €
2.2	Maßnahme B	24.10.-28.10.	Höhentraining	N.N.	3	3	2				3	2	3.200,00 €
Summe Projekt 2													6.900,00 €
3. Projekt Athletenservice		ganzzjährig	Psychologie										30.000,00 €
Summe Projekt 3													30.000,00 €
Gesamt Disziplin													41.000,00 €

Quelle: Antragsvordruck Jahresplanung 2022 des BVA.

- Weiterhin müssen die Verbände zu jeder Maßnahme, die in der Planungsunterlage aufgeführt ist, ein Maßnahmeblatt mit weiteren Detailangaben vorlegen. So sind z. B. für jede Wettkampf- oder Lehrgangsteilnahme die Unterkunft-, Verpflegungs- und Übernachtungskosten, die Zahl und Funktion der Teilnehmer sowie weitere Erläuterungen anzugeben. Teilweise führen die Verbände weit über 100 Maßnahmen durch.

³⁰ Er bestätigt beispielsweise, dass es sich bei den beantragten Wettkämpfen ausnahmslos um internationale Wettkämpfe handelt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass diese Antragsunterlagen – insbesondere von Verbänden mit vielen Disziplinen – oft mehrere hundert Seiten und mehrere Aktenordner umfassten.

Antragsprüfung und Bewilligung

Die sportfachliche Prüfung der Antragsunterlagen obliegt dem DOSB. Das BVA prüft, ob die Verbände die zuwendungsrechtlichen Vorgaben und die vom BMI erlassenen „Allgemeinen Grundsätze zur Förder- und Zuwendungsfähigkeit“ beachtet haben. Dafür überprüft es auch die Angaben der Verbände in den Maßnahmeblättern. Bei Unklarheiten oder nicht zuwendungsfähigen Ansätzen nimmt es Kontakt zu den Verbänden auf, die ihre Angaben dann korrigieren und ergänzen können. Die Höhe des Förderbedarfs, den das BMI in Aussicht gestellt hat, prüft das BVA nicht noch einmal.

Die Antragsprüfung des BVA kann grundsätzlich dazu führen, dass die Verbände die Förderung nicht in der beantragten Höhe erhalten. Im Jahr 2023 erhielten jedoch nur vier der insgesamt 35 geförderten Verbände nicht die volle beantragte Summe. Dabei betrugen die Kürzungen weniger als 0,2 %.³¹

Das BVA bewilligt den Verbänden die Fördermittel für die einzelnen Projekte je Disziplin. Innerhalb der Projekte können die Verbände die Mittel unbegrenzt zwischen den Maßnahmen umschichten. Sie können auch auf Maßnahmen verzichten (z. B., wenn sich für einen geplanten Wettkampf keine Athletin oder kein Athlet qualifiziert hat) oder neue Maßnahmen aufnehmen.

Die „Allgemeinen Grundsätze zur Förder- und Zuwendungsfähigkeit“ des BMI sind immer Bestandteil der Zuwendungsbescheide.

Umplanungen

Wollen die Verbände die Ansätze der Projekte um mehr als 20 % überschreiten, müssen sie diese Überschreitungen ausführlich begründen und mit sportfachlicher Befürwortung des DOSB sowie Zustimmung des BVA beantragen. Gleiches gilt für die Finanzierung eines neuen Projekts. In der Praxis führte das regelmäßig zu umfangreichen Abstimmungen mit dem BVA, das anschließend Änderungsbescheide erließ.

³¹ Berücksichtigt sind nur die Verbände, über deren Förderung das BVA zum Zeitpunkt der Erhebungen (Juli 2023) schon entschieden hatte. Ein Verband beantragte aufgrund eines geringeren Bedarfs lediglich rund 55 % der in Aussicht gestellten Summe.

Verwendungsnachweis

Nach Abschluss der Förderung prüfte das BVA die Verwendungsnachweise der Verbände dahingehend, ob die haushaltsrechtlichen Vorgaben sowie die „Allgemeinen Grundsätze zur Förder- und Zuwendungsfähigkeit“ des BMI beachtet wurden. Dabei unterzog es 7 % der Fälle mit einem Anteil von insgesamt mindestens 15 % des Fördervolumens einer vertieften Prüfung im Stichprobenverfahren.

Würdigung

Bei der Projektförderung ist dem Antrag insbesondere ein Finanzierungsplan beizufügen.³² Dieser besteht aus einer aufgegliederten Berechnung der mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben und einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung. Wie detailliert der Plan gegliedert werden muss, ist nicht vorgeschrieben und liegt im Ermessen der Bewilligungsbehörde.³³ Dabei gilt es, zwischen den Zielen einer transparenten Mittelverwendung und einer angemessenen Einflussmöglichkeit für die Bewilligungsbehörde einerseits und der ausreichenden Flexibilität für den Zuwendungsempfänger andererseits abzuwägen.³⁴

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist das Zuwendungsverfahren zur Förderung der Verbände des olympischen Sports überkomplex gestaltet. Es verursacht sowohl beim Zuwendungsgeber als auch bei den Zuwendungsempfängern vermeidbaren Aufwand. Insbesondere in den folgenden Bereichen sieht der Bundesrechnungshof Vereinfachungspotenzial:

- Überprüfungsbedürftig ist, ob durch eine weniger einengende Maßnahmenplanung den Verbänden von vornherein mehr Flexibilität bei der Umsetzung eingeräumt werden kann. Das bisherige Verfahren engt den Handlungsspielraum der Verbände stark ein, ohne dass dies aus Steuerungsgründen erforderlich wäre. Dem Förderziel ist eine flexible Wettkampf- und Trainingsplanung dem Ziel zuträglicher, bei der sich die Athletinnen und Athleten erfolgreich auf die Olympischen Spiele vorbereiten und ihre Medaillenchancen verbessern können. Für die Verbände besteht aufgrund der (zumindest teilweise) potenzialorientierten Bemessung der Zuwendung ein hoher Eigenanreiz, die Mittel so einzusetzen, dass sie zum Erfolg der Förderung beitragen. Nur so können sie sicherstellen, in den Folgejahren gute PotAS-Ergebnisse zu erzielen und daraus resultierend eine möglichst hohe Zuwendung zu erhalten.
- Der Aufwand, der mit der Vorlage und Prüfung von – teilweise über 100 – Maßnahmeblättern im Antragsverfahren verbunden ist, steht in keinem angemessenen Verhältnis zum Transparenzgewinn. Hier ist zum einen zu berücksichtigen, dass die Verbände diese Maßnahmen umplanen können. Dies kann etwa dann erforderlich sein, wenn Wett-

³² VV Ziffer 3.2.1 zu § 44 BHO.

³³ Krämer/Schmidt: Zuwendungsrecht, Zuwendungspraxis, D IV Randnummer 42.

³⁴ A. a. O.

kämpfe ausfallen oder Athletinnen und Athleten aufgrund von Verletzungen oder verpasster Qualifikationen nicht an Wettkämpfen oder Trainingsmaßnahmen teilnehmen. Zum anderen lassen sich die Kosten von Maßnahmen (etwa für Flüge oder Unterkünfte) ggf. nur schwer prognostizieren, weil sie aus den genannten Gründen oft erst kurzfristig feststehen. Die von den Verbänden vorgelegten und vom BVA geprüften Unterlagen betreffen folglich in der Regel auch Maßnahmen, die letztlich anders oder gar nicht durchgeführt werden.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass das BMI in den „Allgemeinen Grundsätzen zur Förder- und Zuwendungsfähigkeit“ detailliert festgelegt hat, welche Ausgaben zuwendungsfähig sind und welche nicht. Dies ist den Verbänden frühzeitig bekannt.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die detaillierten Vorlagepflichten und die kleinteilige Bewilligungspraxis in keinem angemessenen Verhältnis zu den Steuerungs- und Überwachungsbedarfen des BVA als bewilligende Stelle stehen.

Empfehlung

Das BMI sollte prüfen, ob es die Zahl der projektbezogenen Einzelansätze in den Zuwendungsbescheiden reduziert und auf die Vorlage und Prüfung der Maßnahmeblätter im Antragsverfahren verzichtet.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, dass die durch die Verbände einzureichende Planungsunterlagen mit den dort bereits einzeln zu nennenden sportfachlich votierten Maßnahmen (einschließlich Teilnehmer, Bezeichnung, Zeitraum) dem Zuwendungsrecht genügen. Es will die Empfehlungen zur Reduzierung der projektbezogenen Einzelansätze und zum Verzicht auf die Maßnahmeblätter aufgreifen und plant einen kurzfristigen Prüfprozess mit dem BVA, um das Förderverfahren zu verschlanken.

Zudem weist es darauf hin, dass die Spitzensportreform Erleichterungen durch eine umfassende Flexibilisierung der Förderbudgets, eine überjährige Bewilligung der Fördermittel sowie durch eine deutliche Reduzierung der am Förderverfahren Beteiligten ergeben solle.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMI Maßnahmen zur Vereinfachung des Zuwendungsverfahrens prüfen wird. Er wird beobachten, welche Schritte es dazu einleitet.

Im Übrigen behält er sich vor, die Ausgestaltung der derzeit noch in der Diskussion befindlichen künftigen Förderverfahren gesondert zu prüfen und zu bewerten. Zu den geplanten

„Förderbudgets“ für die Verbände weist er darauf hin, dass das Zuwendungsrecht eine Aufgliederung des Finanzierungsplans in Einzelansätze vorsieht. Damit soll eine transparente Mittelverwendung und eine angemessene Einflussmöglichkeit für die bewilligende Stelle sichergestellt werden.

7 Aktuelle Reformbestrebungen zur Verbändeförderung

Der Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode vom November 2021 sieht u. a. vor, eine unabhängige Instanz zur Mittelvergabe an die Verbände einzurichten sowie PotAS zu evaluieren und weiterzuentwickeln:

„Die Sportförderung des Bundes knüpfen wir an die Einhaltung von Förderrichtlinien mit Zielvorgaben, Vorgaben zu Transparenz, Good Governance und die Qualifikation von Leistungssportpersonal. In der Spitzensportförderung richten wir eine unabhängige Instanz zur Mittelvergabe sowie ein Transparenzportal ein. Das PotAS evaluieren wir und entwickeln es mit dem Ziel von mehr Effektivität und Entbürokratisierung weiter.“³⁵

Im November 2022 legten das BMI und der DOSB für den Spitzen- und Leistungssport das Grobkonzept „Neue Wege gehen“ vor.³⁶ Darin wird eine Diskussion gefordert, wie ein wettbewerbsfähiges Leistungssportsystem und die Zielstellungen des deutschen Leistungssports ausgestaltet werden sollten. Das Konzept sieht dazu vor, ein Sportfördergesetz des Bundes auf den Weg zu bringen, um die Ziele der Spitzensportförderung festzuschreiben und den rechtlichen Rahmen für die Errichtung und Ausgestaltung einer Sportagentur zu schaffen.

In der Sportagentur sollen bestehende Steuerungs- und Förderelemente und -instrumente zusammengeführt sowie PotAS und seine Arbeitsstrukturen integriert werden. Die Agentur soll auf Basis strategischer Vorgaben von DOSB und BMI sowie der PotAS-Berichte eigenverantwortlich handeln und die Förderentscheidungen eigenständig treffen. Das Controlling der Förderentscheidungen soll allein bei der Agentur liegen und im Bedarfsfall mit Sanktionsmaßnahmen verknüpft werden können. Das strategische Controlling der Agentur sollen BMI und DOSB übernehmen. In einem ersten Schritt soll die Verbändeförderung in die Sportagentur überführt werden.

Das BMI richtete gemeinsam mit den Ländern und dem DOSB vier Arbeitsgruppen³⁷ ein, um ein „Feinkonzept zur Nachsteuerung und Optimierung der Förderung des Leistungs- und

³⁵ Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, November 2021, S. 115.

³⁶ „Neue Wege gehen“ – Grobkonzept von BMI und DOSB für den Spitzen- und Leistungssport vom 21. November 2022.

³⁷ „Athleten/Leistungssportpersonal“, „Stützpunktesystem“, „Nachwuchs“ und „Steuerung (u. a. Sportagentur)“.

Spitzensports in Deutschland“ zu erarbeiten. Folgende Forderungen sollten dabei einbezogen werden:

- Verbindliche Festlegung von **Aufgaben und Rollen** in der sportfachlichen Steuerung sowie Sportförderung.
- Transparente **Vergabe der Fördermittel** nach klar definierten und anerkannten Kriterien.
- Deutliche **Entbürokratisierung** von Förderverfahren.

Ende September 2023 legten BMI, Länder und organisierter Sport dazu ein Feinkonzept vor.³⁸ Danach soll die Sportagentur als öffentlich-rechtliche Stiftung errichtet werden.

Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Bestrebungen, die Ziele und Strukturen der Spitzensportförderung des Bundes zu konkretisieren und gesetzlich festzulegen. Das BMI sollte die Chance nutzen, um auf dieser Grundlage weitere Schritte zu einem objektiven und transparenten Fördersystem umzusetzen. Dabei wird es in Bezug auf die Verbändeförderung insbesondere Folgendes zu beachten haben:

Zieldefinition für die Spitzensportförderung

Die Diskrepanz zwischen dem bislang formulierten Ziel einer erfolgsorientierten Verbändeförderung und der in der Praxis in weiten Teilen bestandssichernden Förderung sollte beseitigt werden. Soweit mit der Spitzensportförderung konkurrierende Ziele („Erfolgsorientierung“ vs. „Bestandssicherung“) verfolgt werden sollen, ist festzulegen, wie diese zu priorisieren und umzusetzen sind.

Das BMI sollte in seinem Gesetzentwurf eindeutige und widerspruchsfreie Ziele der Spitzensportförderung definieren.

Evaluation der potenzialorientierten Förderung

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist es derzeit noch nicht abschließend möglich, die Wirkung der potenzialorientierten Förderung auf die Erfolge des olympischen Sports zu evaluieren, weil diese Art der Förderung bislang nur in Ansätzen umgesetzt ist. Erst wenn ein Großteil der Fördermittel potenzialorientiert verteilt wird, lässt sich bewerten, ob dies zu mehr Erfolgen beiträgt.

³⁸ Bund-Länder-Sport AG: Feinkonzept zur Nachsteuerung und Optimierung der Förderung des Leistungs- und Spitzensports in Deutschland, Stand: 29. September 2023 (www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2023/langkonzept-sportfoerderung.html).

Das BMI sollte untersuchen, wie sich die potenzialorientierte Förderung bislang auf die Verteilung der Fördermittel und die Erreichung der Förderziele ausgewirkt hat.

Gründung einer Sportagentur

Zur Gründung der Sportagentur als öffentlich-rechtliche Stiftung weist der Bundesrechnungshof auf die Maßstäbe für die Errichtung und Aufgabenwahrnehmung selbstständiger öffentlich-rechtlicher Stiftungen des Bundes vom 7. November 2016 sowie auf den Leitsatz 07/04 Öffentlich-rechtliche Stiftungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung³⁹ hin. Insbesondere hat das BMI folgende Maßgaben zu beachten:

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Mit der Errichtung der Sportagentur als öffentlich-rechtliche Stiftung gehen langfristige Haushaltsbelastungen und -risiken des Bundes einher. Daher muss vor der Errichtung geprüft werden, ob tatsächlich ein Bedarf besteht. Es ist zu prüfen, ob die zu erfüllende Aufgabe nicht in einer anderen Rechtsform wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Diese verpflichtende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient langfristig der „Risikovorsorge“ für den Bundeshaushalt.

Das BMI hat also in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 BHO nachzuweisen, dass die Gründung der Sportagentur gegenüber anderen Lösungen – etwa der bisherigen Wahrnehmung des Zuwendungsverfahrens durch das BMI und das BVA – wirtschaftlich ist. Dazu muss es alternative Organisationsmodelle prüfen und entsprechende Überlegungen dokumentieren.

Einfluss des Bundes auf die Sportagentur

Die Haushaltsmittel der Agentur sollen ausschließlich aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt werden. Auch die Hauptaufgabe der Sportagentur, die Förderung des Spitzensports, wird allein der Bund finanzieren. Daher muss er über einen entsprechenden Einfluss auf die Sportagentur verfügen.

Der Bundesrechnungshof hält es folglich für dringend geboten, dass dem BMI als Vertreter des Bundes im Stiftungsrat – wie geplant – bei Stimmengleichheit das Entscheidungsrecht obliegt. Es sollte auch prüfen, ob es dem Stiftungsrat im Errichtungsgesetz Vorbehalte über Entscheidungen mit erheblicher finanzieller oder personeller Tragweite einräumt. Darüber hinaus regt der Bundesrechnungshof an, dass im Errichtungsgesetz ein Genehmigungsvorbehalt des aufsichtführenden Ressorts bei Satzungsänderungen aufgenommen wird.

³⁹ BWV-Leitsatz Nummer 07/04 „Öffentlich-rechtliche Stiftungen“ vom 15. Dezember 2014.

Evaluation

Nach einiger Zeit müssen die einer Stiftung zugrunde liegenden Abwägungen und Erwartungen überprüft werden. Eine solche Evaluation der Stiftungsgründung und Stiftungsarbeit korrespondiert mit den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO.

Das BMI sollte eine solche Evaluierungsklausel in das Errichtungsgesetz der Sportagentur aufnehmen.

Transparenz

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für angezeigt, das Verfahren der potenzialorientierten Förderung transparent zu gestalten (siehe Tz. 5). Insbesondere sollte deutlich werden, wie hoch der Anteil der potenzialorientiert bewilligten Fördermittel ist.

Das BMI sollte – gerade bei einer Verlagerung der Förderentscheidung auf eine Sportagentur – den Entscheidungsprozess bis zur Festsetzung der Förderbeträge nachvollziehbar ausgestalten und die Entscheidungskriterien veröffentlichen.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur laufenden Spitzensportreform aufzunehmen und in der weiteren Umsetzungsphase zu berücksichtigen.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigung des BMI, seine Empfehlungen zu berücksichtigen.

8 Fazit

Das BMI hat umgehend sicherzustellen, dass es in eigener Verantwortung und ohne Einflussnahme Dritter über die Förderung der Verbände entscheidet. Es ist nicht hinnehmbar, dass der DOSB als Interessenvertreter der Verbände auch noch für den Förderzyklus 2025 bis 2028 mit darüber entscheidet, wie die Bundesmittel auf diese Verbände verteilt werden.

Um zu erreichen, gezielt die Disziplinen mit den größten Erfolgspotenzialen zu fördern, sollte das BMI unter Beachtung des Zuwendungsrechts

- auch die Förderung des Leistungssportpersonals der Verbände des olympischen Sports potenzialorientiert bemessen,
- eine Transformationsregel anwenden, mit der die PotAS-Ergebnisse nicht durch Selbsteinschätzungen der geförderten Verbände verwässert werden, und
- auf sachfremde Bemessungskriterien wie Mindestförderungen verzichten
- den Erfolg der potenzialorientierten Förderung nach einer angemessenen Phase der Erprobung überprüfen.

Um die Mittelvergabe an die Verbände nachvollziehbar zu machen, sollten die Informationen öffentlich zugänglich und Verfahren transparent sein.

DOSB und PotAS-Kommission sollten ihre Anforderungen gegenüber den Verbänden vereinheitlichen.

Das BMI sollte prüfen, ob es das Förderverfahren vereinfachen kann. Möglicherweise könnten zu einengende Vorgaben für die Durchführung der Projekte vermieden und auf die Vorlage der Maßnahmeblätter verzichtet werden.

Die Ansätze, Ziele und Strukturen der Spitzensportförderung des Bundes weiterzuentwickeln und gesetzlich zu regeln, begrüßt der Bundesrechnungshof. Für die Verbändeförderung wird das BMI dabei insbesondere Folgendes zu beachten haben:

- Die Ziele der Spitzensportförderung sind eindeutig und widerspruchsfrei zu definieren.
- Vor der Gründung einer Sportagentur als öffentlich-rechtliche Stiftung muss das BMI belegen, dass diese Organisationsform gegenüber anderen Lösungen wirtschaftlich ist.
- Gerade bei einer Verlagerung der Förderentscheidung auf eine Sportagentur sollte der vollständige Entscheidungsprozess bis zur Festsetzung der Förderbeträge nachvollziehbar ausgestaltet und für die Öffentlichkeit transparent sein.

Essers

Grünwald

Beglaubigt: Hofmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.