

Herrn Regierungsrat
Beat Villiger
Vorsteher Sicherheitsdirektion
Bahnhofstrasse 12
6301 Zug

Bern, 24. September 2019

Stellungnahme zu Fragen der vorberatenden parlamentarischen Konkordatskommission des Kantons Zug

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Villiger

Mit Mail vom 15. September haben Sie die FDKL zu einer Stellungnahme zu drei Abklärungsaufträgen der vorberatenden parlamentarischen Konkordatskommission des Kantons Zug eingeladen. Gerne lasse ich Ihnen diese Stellungnahme zukommen.

Einleitend weise ich darauf hin, dass die zu Handen der Ratifikation beschlossenen Entwürfe das Ergebnis eines breit abgestützten politischen Prozesses sind. Die ursprünglichen Vorlagen haben im Rahmen der Auswertung der mehrstufigen Vernehmlassungsverfahren, insbesondere auch aufgrund der seitens des Kantons Zug eingebrachten Anträge, erhebliche Änderungen erfahren und sind das Resultat eines Kompromisses zwischen den 26 (GSK) bzw. 20 (IKV 2020) beteiligten Kantonen. Es ist leider nicht möglich, im Rahmen eines Vertragsschlusses unter zahlreichen Parteien jedem Antrag Folge zu leisten. Zum jetzigen Zeitpunkt können keine Änderungsanträge mehr gestellt werden, es kann nur noch die Ratifikation beschlossen oder abgelehnt werden.

Die per Mail unterbreiteten Fragen werden nachfolgend jeweils im Originalwortlaut in kursivem Text dargestellt. Die Stellungnahme der FDKL erfolgt jeweils im Anschluss (dargestellt im Rahmen).

1. Könnten die nicht berücksichtigten Anträge der Konkordatskommission bzw. des Regierungsrats, welche diese in den Vernehmlassungen vom 2. Oktober 2018 und vom 2. April 2019 gestellt hatten, im Rahmen der IKV 2020 berücksichtigt werden (und wenn ja wie)?

1.1. Nicht berücksichtigte Anträge aus der Vernehmlassung des Kantons Zug vom 2. Oktober 2018

1.1.1. *Der Beschluss (der Sportförderungsbeiträge) kommt mit der Zustimmung von mindestens drei Vierteln der Vertretungen aller Vereinbarungskantone zustande.*

Das Verfahren für die Festlegung des Betrags zur Förderung des nationalen Sports ist neu im GSK geregelt und Ergebnis intensiv geführter Diskussionen. Für die Festlegung des Betrags bedarf es eines doppelten Mehrs (einerseits der Kantone der Westschweiz, andererseits der Kantone der Deutschschweiz und des Kantons Tessin; die Regierungen können ihren Vertretungen das Mandat binden, vgl. Art. 34 GSK). Das GSK geht allfälligen widersprechenden Regelungen in der IKV vor (Art. 72 GSK), weshalb dieser Mechanismus in der IKV 2020 nicht abgeändert werden kann.

1.1.2. *Die Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grossspielen tragen diese Beiträge gemeinsam proportional im Verhältnis ihrer Bruttospielerträge.*

Auch diese Frage ist abschliessend im GSK geregelt (gemäss Art. 34 Abs. 4 wird der Betrag von den Kantonen im Verhältnis der Einwohnerzahlen getragen) und bildet das Ergebnis intensiv geführter Diskussionen ab. Eine Änderung auf Stufe IKV 2020 ist nicht möglich.

1.1.3. *Keine Lotteriegelder für den Berufssport: Die Verwendung des Stiftungsvermögens (der SFS) für den Berufssport ist unzulässig.*

Dies wird in den Erläuterungen zum GSK klargestellt (und ergibt sich auch aus der Vorgabe des Bundesrechts (Gemeinnützigkeit). Im erläuternden Bericht zum GSK findet sich folgender Satz: «Das aus Reingewinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten geäuftete Stiftungsvermögen darf – unter Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben in Art. 125 ff. BGS (Gemeinnützigkeit) – ausschliesslich zum Zwecke der Förderung des nationalen Sports (ohne Berufssport), insbesondere für den Nachwuchsleistungssport, für Aus- und Weiterbildung, für die Information sowie für die Verwaltung der Stiftung eingesetzt werden (Art. 33 Abs. 2 GSK).» (S. 24). Im Stiftungsreglement werden die Vorgaben zu verfeinern sein; dieses Reglement wird von der FDKG beschlossen. Auch hier gilt: Da die Materie im GSK geregelt ist, kann über die IKV 2020 darauf keinen Einfluss genommen werden.

1.1.4. *Verzicht auf die Nennung des Fussball- und des Eishockeyverbandes*

Auch diese Materie ist im GSK geregelt, die IKV kann keine widersprechenden Bestimmungen enthalten (bzw. im Falle eines Widerspruchs geht das GSK vor)

1.1.5. Die mit der GSK geschaffenen Organisationen unterstehen nicht der *Finanzaufsicht* **Aufsicht** der Kantone. Die *Finanzaufsicht* **Aufsicht** wird abschliessend durch die FDKG wahrgenommen.

Die Aufsicht über die Institutionen ist abschliessend im GSK geregelt, in der IKV 2020 kann keine abweichende Regelung getroffen werden. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass diesem Antrag im GSK entsprochen wurde, in Art. 2 lit. b und d GSK wird die Aufsichtsfunktion der Trägerschaft explizit erwähnt-

~~1.1.6. Der Datenschutz richtet sich sinngemäss nach der Gesetzgebung des Bundes über den Datenschutz (SR 235.1 und Ausführungserlasse). Die mit dem vorliegenden Konkordat geschaffenen Organisationen bezeichnen in ihrem Organisationsreglement eine unabhängige Datenschutzaufsichtsstelle **kantonale Datenschutzaufsichtsbehörde** und regeln deren Aufgaben. Die Datenschutzaufsicht und die Bearbeitung von Personendaten richten sich nach der kantonalen Datenschutzgesetzgebung der bezeichneten, unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörde.~~

Es handelt sich auch hier um GSK-Materie. Eine abweichende Regelung ist nicht möglich.

1.1.7. Verwendung des Begriffs «Schweizer Sport» statt «Nationaler Sport» (etc.).

Es handelt sich auch hier um GSK-Materie. Eine abweichende Regelung ist nicht möglich.

1.1.8. Nur amtierende Regierungsmitglieder in der Swisslos – Art. 3 Abs. 2 IKV 2020 (neu): «Die Generalversammlung wählt aus ihrer Mitte die Mitglieder der Verwaltung» / Art. 4 Abs. 3 IKV 2020 (neu) «Sowohl die Genossenschafterversammlung als auch die Verwaltung bestehen ausschliesslich aus amtierenden Regierungsmitgliedern».

Dem Antrag, wonach die GV Swisslos aus amtierenden Regierungsmitgliedern zusammen zu setzen sei, wurde entsprochen (vgl. für die IKV Art. 3 und den dazugehörigen Text in den Erläuterungen, S. 8: « In Art. 3 verpflichten sich die Kantone, ein Regierungsmitglied in die Generalversammlung zu entsenden. Dieses Erfordernis erfüllen nur aktive Regierungsmitglieder. Damit soll die Interessenvertretung der Kantone als Eigner der Swisslos sichergestellt werden. Es ist zu beachten, dass aufgrund der Unvereinbarkeitsregelungen im gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (Art. 39 Abs. 2 GSK) nicht dasselbe Regierungsmitglied, welches gestützt auf Artikel 4 GSK in der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele Einsitz nimmt, in die Generalversammlung der Swisslos delegiert werden darf.»)

Bestimmungen über die Zusammensetzung der Verwaltung waren in einer früheren Version der IKV 2020 enthalten, diese wurden aber im Rahmen der politischen Diskussion gestrichen. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats wird in den Statuten der Swisslos zu regeln sein (die Statuten sind gemäss Art. 11 IKV 2020 innert einer Frist von 6 Monaten ab Inkrafttreten der IKV 2020 anzupassen).

1.1.9. Zwingender Hinweis auf Swisslos nur bei öffentlichen Projektpräsentationen: Art. 5 IKV 2020 sei wie folgt zu formulieren: «Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, die Herkunft der Mittel bei deren Vergabe zu kommunizieren und den Benefiziären aufzuerlegen, die erhaltene Unterstützung mindestens unter Verwendung **auch** des Logos von Swisslos bekannt zu machen, **sofern sie öffentlich auf ihr Projekt hinweisen**».

Dieser Zusatz könnte (aus rechtlicher Sicht) in die IKV aufgenommen werden, wurde aber im Rahmen der Diskussion verworfen.

1.1.10. Benennung der IKV 2020 mit «Swisslos-Konkordat (SLK)» statt «Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen [IKV 2020]».

Die Bezeichnung als Swisslos-Konkordat (SLK) könnte (aus rechtlicher Sicht) so vorgesehen werden, die gewählte Bezeichnung ist jedoch das Ergebnis geführter Diskussion.

1.1.11. Die IKV 2020 sei (analog dem GSK) auch dem Bundesamt für Justiz (BJ) zur Vernehmlassung vorzulegen.

Das GSK wurde dem BJ vorgelegt, weil das Bundesrecht die Kantone zur Einsetzung einer «interkantonalen Behörde» verpflichtet und div. Vorgaben enthält. Dies ist bei der IKV nicht der Fall, weshalb auf einen Einbezug des BJ verzichtet wurde.

1.2. Nicht berücksichtigte Anträge aus der Vernehmlassung des Kantons Zug vom 2. April 2019

1.2.1. Sportförderbeiträge im Verhältnis der in den einzelnen Kantonen erzielten Bruttospielerträge auf die Kantone verteilen (statt im Verhältnis der Wohnbevölkerungen).

Es handelt sich um GSK-Materie, eine abweichende Regelung in der IKV ist nicht möglich.

1.2.2. Sportförderbeiträge seien auf (total) max. 50 Mio. Franken p.a. zu begrenzen.

Es handelt sich um GSK-Materie, eine abweichende Regelung in der IKV ist nicht möglich.

1.2.3. Mindestquorum für die Festlegung der Sportförderbeiträge: Zustimmung von drei Vierteln aller Konkordatskantone.).

Es handelt sich um GSK-Materie, eine abweichende Regelung in der IKV ist nicht möglich.

1.2.4. Die Vernehmlassungsunterlagen seien auf der Webseite der FDKL aufzuschalten.

Die Vernehmlassungsunterlagen wurden den Staatskanzleien zugestellt und standen den Regierungsmitgliedern im Intranet zur Verfügung.

2. Welches sind die Auswirkungen eines allfälligen Nichtbeitritts des Kantons Zug zur IKV 2020?

Es wurde argumentiert, dass alle Kantone zustimmen müssen, ebenfalls für die Aufhebung des alten, bzw. noch bestehenden Konkordates. Was wäre die Folge, wenn ausser Zug alle anderen Kantone zustimmen würden?

Die IKV 2020 tritt nur in Kraft, wenn alle Vereinbarungskantone der IKV 1937 den Beitritt erklären (Art. 9 Abs. 1 IKV 2020). Erst mit dem Inkrafttreten der IKV 2020 wird die IKV 1937 aufgehoben (Art. 10 IKV 2020).

Sollte der Kanton Zug die Zustimmung verweigern, so würde dies das Inkrafttreten der IKV 2020 (auch für alle anderen Vereinbarungskantone der IKV 1937) verhindern. In der Konsequenz würde die IKV 1937 nicht ausser Kraft gesetzt, sondern sie würde weiter bestehen. Es gäbe demzufolge keine Rechtsgrundlage für die Anpassung der Statuten der Swisslos, auch keine Vorgaben betreffend die Zusammensetzung der GV Swisslos. Die Swisslos würde auf der Grundlage der bisherigen Regelungen (IKV 1937, Statuten) weiter funktionieren.

Im Ergebnis würden zwei nicht aufeinander abgestimmte Rechtsordnungen bestehen (GSK auf der einen Seite und IKV 1937 inkl. Statuten Swisslos auf der anderen Seite), was im Rechtsalltag zu zahlreichen Unsicherheiten führen dürfte. So wären weiterhin abweichende Vorgaben (z.B. zu Zuständigkeiten der GV Swisslos) in den Statuten erhalten, was der Transparenz sehr abträglich wäre. Soweit zwischen der IKV 1937 (oder den Statuten der Swisslos) und dem GSK ein Widerspruch entsteht, geht im Prinzip die Regelung im GSK vor (vgl. Art. 72 GSK), in der Praxis dürfte es jedoch schwierig werden, hier den Überblick zu behalten.

Hinzu kommt, dass eine Weitergeltung der IKV 1937/der geltenden Statuten der Swisslos zu Widersprüchen mit dem Bundesrecht führen könnte, so ist zumindest zweifelhaft, ob die heute vorgesehenen Regelungen über die Gewinnverwendung (teilweise auf Stufe Statuten enthalten) den Vorgaben des Bundes (welcher eine Regelung auf Stufe Verordnung verlangt) genügen würden.

Es darf wohl davon ausgegangen werden, dass das Monopol der Swisslos (aufgrund der Weitergeltung der IKV 1937) im bisherigen Umfang weiter gelten würde (auch hier besteht jedoch nicht restlos Klarheit). Es stellt sich aber beispielsweise die (komplexe) Frage, ob bei «Ausscheren» eines einzigen Kantons die übrigen Kantone je einzeln die IKV 1937 kündigen könnten und ohne den «ausscherenden» Kanton ein regionales Konkordat abschliessen könnten. Diese Frage müsste – sollte dieser Fall eintreten – vertieft geprüft werden.

Insgesamt würde eine Ablehnung der Ratifikation durch einen Kanton zahlreiche Unsicherheiten mit sich bringen und die mit den neuen Regelungen angestrebten Fortschritte hinsichtlich Transparenz und Rechtsstaatlichkeit würden in weite Ferne rücken. Gleichzeitig sei die Frage aufgeworfen, worin der Vorteil einer Ablehnung der Ratifikation der IKV 2020 im vorliegenden Fall liegen würde. Die meisten der unter Ziff. 1 aufgeworfenen Fragen betreffen ohnehin GSK-Materie, welche im Rahmen des Ratifikationsprozesses IKV 2020 nicht beeinflusst werden kann.

3. **Weshalb soll das Personal im Sinne von Art. 25 Abs. 5 GSK öffentlich-rechtlich, jenes nach Art. 35 Abs. 7 GSK aber privatrechtlich angestellt werden?**

Die GESPA nimmt Aufsichtsfunktionen wahr und bildet in dem Sinne Teil der Eingriffsverwaltung, entsprechend erscheint es naheliegend, öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse vorzusehen, auch wenn sich durch den Verweis auf das Bundespersonalrecht in der Praxis zahlreiche Fragen stellen werden, insbesondere weil das Bundespersonalrecht auf eine grosse Organisation zugeschnitten ist. Die SFS ist demgegenüber der Leistungsverwaltung zuzurechnen, der Bedarf nach einer öffentlich-rechtlichen Anstellung wurde deshalb als geringer eingestuft. In der praktischen Handhabung ist eine privatrechtliche Anstellung einfacher. Aus diesen Gründen wurde für die SFS die privatrechtliche Anstellung vorgesehen.

Ich hoffe, dass die vorstehenden Ausführungen zur Klärung beitragen und verbleibe mit

freundlichen Grüssen

Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz



Dr. Andrea Bettiga
Regierungsrat, Präsident