



**Kantonsratsbeschluss
betreffend Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) und
betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durch-
führung von Geldspielen (IKV 2020)**

Bericht und Antrag der Konkordatskommission
vom 30. Oktober 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konkordatskommission (Koko) hat die oben erwähnten Vorlagen (Nr. 2996.1/.2/.3 – 16115/16116/16117) in zwei Sitzungen vom 13. September 2019 und 30. Oktober 2019 beraten und verabschiedet. An den Sitzungen nahmen von der Sicherheitsdirektion Regierungsrat Beat Villiger und Albert Rüetschi, jur. Mitarbeiter, teil. An der zweiten Sitzung nahmen zudem – gestützt auf die entsprechende Einladung durch die Kommissionspräsidentin – Dora Andres, Geschäftsführerin der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL), sowie die durch die FDKL mit der Ausarbeitung der beiden Konkordate betraute Rechtsanwältin Dr. iur. LL.M. Mirjam Strecker teil. Das Sitzungsprotokoll führte an beiden Sitzungen Frau Rita Weiss Schregenberger.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1.	In Kürze	1
2.	Ausgangslage	2
3.	Eintretensdebatte	2
4.	Abstimmung zum Eintreten	3
5.	Detailberatung	3
6.	Schlussabstimmung	5
7.	Anträge	5

1. In Kürze

Die Totalrevision des Bundesrechts führt dazu, dass die zwei im Geldspielbereich bestehenden Konkordate geändert werden müssen. Der Kanton soll beiden neuen Konkordaten (GSK und IKV 2020) beitreten.

Ohne den Beitritt zum GSK (das Ziel ist der Beitritt aller 26 Kantone) könnten im Kanton Zug zukünftig keine so genannten Grossspiele (Swiss Lotto, Euro Millions etc.) mehr durchgeführt werden. Als direkte Folge würden auch keine Gelder mehr in den Lotteriefonds und den Sportfonds des Kantons Zug fliessen (rund 7 Mio. Franken pro Jahr). Die IKV 2020 betrifft lediglich die 19 Deutschschweizer Kantone und den Kanton Tessin (die 20 so genannten «Swisslos-Kantone»). Auch hinsichtlich der IKV 2020 beantragt die Koko dem Kantonsrat den Beitritt. Dieser soll jedoch gemäss dem Antrag einer Mehrheit der Koko-Mitglieder erst dann erfolgen, wenn der IKV 2020 vorgängig bereits 18 andere Kantone beigetreten sind. Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der beiden neuen Konkordate werden die beiden vorbestehenden Konkordate, die

IVLW¹ und die IKV 1937², aufgehoben. Sobald gestützt auf den Beitritt zu den zwei Konkordaten feststeht, welche Bereiche auf der interkantonalen Ebene geregelt werden, wird auch noch die innerkantonale Gesetzgebung dem totalrevidierten übergeordneten Recht anzupassen sein.

2. Ausgangslage

Gestützt auf den neuen Artikel 106 in der Bundesverfassung³ beschloss die Bundesversammlung das neue Bundesgesetz über Geldspiele⁴, welches per 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist. Die FDKL erarbeitete in der Folge zwei neue Lotteriekonkordate (das GSK und die IKV 2020), welche auf die vorgenannten neuen bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen abgestimmt sind. In allen der insgesamt drei durch die FDKL durchgeführten Vernehmlassungsverfahren bezog der Regierungsrat die Koko im Sinne von § 21 GO KR⁵ in die Willensbildung ein. Er nahm jeweils sämtliche Anregungen und Anträge der Koko in die Vernehmlassungen des Kantons Zug (vom 19. September 2017, vom 2. Oktober 2018 und vom 2. April 2019) auf. Gestützt auf diese Vernehmlassungen konnte der Kanton Zug zahlreiche zentrale Verbesserungen bewirken. Mit Bericht und Antrag vom 9. Juli 2019 (Vorlage Nr. 2996.1 – 16115) beantragte der Regierungsrat daher dem Kantonsrat, den beiden Konkordaten beizutreten. Der Kantonsrat überwies das Geschäft in der Folge am 29. August 2019 an die Konkordatskommission.

3. Eintretensdebatte

In der Eintretensdebatte wurde festgehalten, dass der Beitritt zum GSK quasi zwingend erforderlich sei. Dies, weil das Bundesrecht in Art. 105 BGS den Beitritt zu einem entsprechenden Konkordat für jene Kantone vorschreibe, welche auf ihrem Kantonsgebiet weiterhin so genannte Grossspiele (z.B. durch den Verkauf von Happy Day-Losen) zulassen wollen und weil ohne die Durchführung dieser Grossspiele auch keine Erträge in den Lotteriefonds und in den Sportfonds mehr fliessen würden. Hinsichtlich der IKV 2020 wurde gerügt, dass einige Anträge, welche der Regierungsrat und/oder die Koko mit den insgesamt drei Vernehmlassungen in die Verhandlungen eingebracht hatten, keinen Eingang in den durch die FDKL zu Handen der Kantone verabschiedeten Konkordatstext gefunden hätten. So seien namentlich die vier nachstehenden, durch den Kanton Zug gestellten Anliegen weder in den Konkordatstext des GSK noch in jenen der IKV 2020 eingeflossen:

- Es sei eine Bestimmung in die IKV 2020 aufzunehmen, wonach Sponsoring-Beiträge an grössere Veranstaltungen (wie etwa an das ESAF) zukünftig nur noch durch die Generalversammlung von Swisslos beschlossen werden können (und nicht wie bisher durch den Verwaltungsrat von Swisslos).
- Für die Festlegung der Höhe der Sportförderbeiträge sei die Zustimmung von drei Vierteln aller Konkordatskantone vorauszusetzen (statt nur der je einfachen Mehrheit der Westschweizer Kantone und der Deutschschweizer Kantone).
- Im Konkordatstext sei die Förderung des Berufssports ausdrücklich auszuschliessen.
- Es sei eine Bestimmung in die IKV 2020 aufzunehmen, wonach im Verwaltungsrat der Genossenschaft Swisslos nur amtierende (und keine ehemaligen) Mitglieder der Kantonsregierungen Einsitz nehmen dürfen.

¹ «Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten» vom 7. Januar 2005 (BGS 942.42; nachstehend «IVLW 2005» genannt; der IVLW sind alle 26 Kantone beigetreten).

² «Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien» vom 26. Mai 1937 (BGS 942.415; nachstehend «IKV 1937» genannt; der IVK 1937 sind die 20 Swisslos-Kantone beigetreten).

³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

⁴ Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (Geldspielgesetz, BGS; SR 935.51).

⁵ Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1).

Es stellte sich dabei die Frage, ob Nachverhandlungen gefordert werden sollen. Aus der Kommission wurde sodann der Vorgehensvorschlag eingebracht, dass der Kanton Zug der IKV 2020 erst dann beitreten könnte bzw. sollte, wenn alle anderen 19 Swisslos-Kantone beigetreten seien. Wenn dann ein anderer Kanton ebenfalls Nachverhandlungen verlangen würde, könnte der Kanton Zug auf diesen Zug aufspringen. Auch zur Verwirklichung dieses Vorschlages hätte der Kantonsrat aber auf die Vorlage einzutreten.

4. Abstimmung zum Eintreten

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen sprach sich die Konkordatskommission zum Schluss der Eintretensdebatte mit 11 : 0 Stimmen ohne Enthaltungen für Eintreten auf die Vorlage Nr. 2996.2 (GSK) aus und danach mehrheitlich – mit 5 : 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen – für Eintreten auch auf die Vorlage Nr. 2996.3 (IKV 2020).

5. Detailberatung

a) Detailberatung des GSK

Die Detailberatung beschränkt sich bei Konkordaten in der Regel bekanntlich auf die Frage, ob einem Beitritt zum Konkordat zuzustimmen oder ob dieser abzulehnen sei. Zu den einzelnen Artikeln eines Konkordates kann dagegen im Grundsatz kein Beschluss gefasst werden. Die Koko stimmte dem Beitritt zum GSK einstimmig zu.

b) Detailberatung der IKV 2020

Während der Detailberatung der IKV 2020 erteilte die Koko dem Regierungsrat am 30. Oktober 2019 mehrere Abklärungsaufträge. Sowohl der Wortlaut dieser Abklärungsaufträge als auch die gestützt darauf eingeholten detaillierten Stellungnahmen des Präsidenten der FDKL vom 24. September 2019 und des Regierungsrats vom 22. Oktober 2019 liegen dem vorliegenden Bericht und Antrag der Konkordatskommission bei. Zur Vermeidung von Wiederholungen und Doppelspurigkeiten wird an dieser Stelle auf die umfassenden Ausführungen in diesen zwei Dokumenten verwiesen. Zusammenfassend ist einzig festzuhalten, dass die meisten Themenbereiche, zu denen die Koko im Vernehmlassungsverfahren Forderungen gestellt hatte, welche nicht übernommen worden sind, schlussendlich im GSK geregelt wurden. Aus diesem Grund scheidet eine Regelung (bzw. Abänderung) in der IKV 2020 aus. Einzig die nachstehend genannten Anträge, welche der Kanton Zug in den Vernehmlassungen erfolglos gestellt hatte, könnten (grundsätzlich) in der IKV 2020 geregelt bzw. anders geregelt werden. Dafür wäre allerdings eine Rückweisung an die FDKL zur Neuaushandlung des Konkordatstextes erforderlich und die Bereitschaft der Mehrheit der anderen 19 Swisslos-Kantone, auf die entsprechenden Forderungen des Kantons Zug (entgegen den früheren Abstimmungsergebnissen) nachträglich doch noch einzugehen. Diese Bereitschaft dürfte wohl nicht gegeben sein.

Nicht in die IKV 2020 aufgenommene Anträge:

- Die Möglichkeit, nebst der gesamtschweizerischen (26 Kantone) interkantonalen *Sportförderung* (im GSK aller 26 Kantone) auf der Ebene der IKV 2020 (der 20 Swisslos-Kantone) auch interkantonale *Kulturförderung* vorzusehen.
- Eine Bestimmung in der IKV 2020, wonach *auch die Verwaltung* der Genossenschaft Swisslos sich einzig aus amtierenden Regierungsmitgliedern zusammensetzen dürfe.
- Eine Präzisierung von Art. 5 IKV 2020, wonach Destinatäre *nur bei öffentlichen Projektpräsentationen* zwingend auf die Mittelherkunft (Swisslos) zu verweisen hätten.
- Die Benennung der IKV 2020 mit «Swisslos-Konkordat (SLK)» statt mit «IKV 2020».
- Dass auch das Bundesamt für Justiz zur Vernehmlassung zum Entwurf der IKV 2020 eingeladen werde.
- Die Aufschaltung der Vernehmlassungsunterlagen auf der Webseite der FDKL.

Für die zweite Kommissionssitzung vom 30. Oktober 2019 hat die Kommissionspräsidentin wie erwähnt Dora Andres, Geschäftsführerin der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL), sowie die durch die FDKL mit der Ausarbeitung der beiden Konkordate betraute Rechtsanwältin Dr. iur. LL.M. Mirjam Strecker eingeladen. Dora Andres und Mirjam Strecker sind jene zwei Fachpersonen, welche sowohl den Inhalt als auch die Entstehungsgeschichte der beiden Konkordate am besten kennen und daher detailliert auf die entsprechenden (Nach-)Fragen aus der Kommission eingehen konnten. Beide betonten, dass sich kein anderer Kanton so intensiv mit dem GSK und der IKV 2020 beschäftigt habe wie der Kanton Zug. Sie verdeutlichten, dass der Kanton Zug dabei drei Viertel seiner Anträge durchgebracht und sich damit gegen die 25 anderen Kantone durchgesetzt habe. Der Kanton Zug habe wesentliche Inputs eingebracht, welche im Verlaufe des dreistufigen Vernehmlassungsverfahrens zu grossen Verbesserungen geführt hätten. So sei insbesondere die Sportförderstiftung auf Anregung des Kantons Zug umfassender im GSK geregelt worden. Damit einhergegangen sei (auf Antrag des Kantons Zug) auch die Vereinheitlichung der prozentualen Sportförderbeiträge im Verhältnis Loterie Romande – Swisslos, was zu einer merklichen Besserstellung der Swisslos-Kantone führen werde. Weiter habe der Kanton Zug ebenfalls erfolgreich allgemeine Bestimmungen zur Unvereinbarkeit, zur Ausstandspflicht und zum Datenschutz eingebracht. Insbesondere auch die Frage, wer über die Höhe des Betrags zugunsten der Förderung des nationalen Sports zu entscheiden habe, sei nur auf Anregung des Kantons Zug für alle Kantone einheitlich im GSK geregelt worden. Als Ergebnis liege jetzt ein Dokument vor, das der Kanton Zug am meisten aller Kantone mitgestaltet habe. In dem föderalen Prozess der Erarbeitung eines Konkordatstextes seien letztlich aber auch Kompromisse einzugehen und Mehrheiten entscheidend. Dass der zu Händen der kantonalen Parlamente verabschiedete Konkordatstext jedenfalls eine ausgewogene, zweckmässige Vorlage darstelle, sei als Erfolg insbesondere auch des Kantons Zug zu werten.

Im Zentrum der Beratung durch die Kommission stand auch die Frage, welche Folgen ein Nichtbeitritt des Kantons Zug zur IKV 2020 hätte. Dazu ist festzuhalten, dass die IKV 2020 nur dann in Kraft tritt, wenn alle 20 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, wäre die Konsequenz, dass die IKV 1937 nicht ausser Kraft gesetzt und weiterbestehen würde. Es gäbe demzufolge keine Rechtsgrundlage für die Anpassung der Statuten der Swisslos, auch keine Vorgaben betreffend die Zusammensetzung der Generalversammlung der Swisslos. Die Swisslos würde auf der Grundlage der bisherigen Regelungen (IKV 1937, Statuten) weiter funktionieren. Im Ergebnis würden zwei nicht aufeinander abgestimmte Rechtsordnungen bestehen (das GSK auf der einen Seite und die IKV 1937 inkl. Statuten der Swisslos auf der anderen Seite), was im Rechtsalltag zu zahlreichen Unsicherheiten führen dürfte (weitere Ausführungen zu dieser Frage finden sich in den beiliegenden Stellungnahmen).

In der Detailberatung richtete die Kommission sodann insbesondere auch die nachstehenden Forderungen an den Regierungsrat: Der Regierungsrat habe sich im Rahmen der Erarbeitung des Stiftungsreglements der Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) und bei der Beschlussfassung über dieses Reglement dafür einzusetzen, dass bei der Definition der Kriterien für die Mittelverwendung (Art. 5 Bst. E GSK und Art. 35 Abs. 6 GSK) im Stiftungsreglement klar zum Ausdruck gebracht werde, dass keine Fördermittel in den Berufssport fliessen dürfen. Im Rahmen der anstehenden Totalrevision der Statuten der Genossenschaft Swisslos habe sich der Regierungsrat des Kantons Zug sodann dafür einzusetzen, dass die nachstehenden zwei Anliegen der Koko in die Statuten aufgenommen werden: Eine Bestimmung, wonach sich (auch) die Verwaltung der Genossenschaft Swisslos einzig aus amtierenden Regierungsmitgliedern zusammensetzen dürfe. Zudem sei eine klare Regelung hinsichtlich der Zulässigkeit und des Umfangs von direkt durch Swisslos ausgerichteten Sponsoringbeiträgen in die Statuten von

Swisslos aufzunehmen, welche zudem die völlige Transparenz hinsichtlich solcher Beiträge garantiere. Der Sicherheitsdirektor hat der Kommission – gestützt auf die auch durch den Regierungsrat in den drei Vernehmlassungen gestellten Anträge – zugesichert, dass der Regierungsrat sich nach Kräften für die Umsetzung dieser Forderungen einsetzen werde. Zudem sicherte er der Koko auch zu, sie zu informieren, sobald die Entwürfe des Stiftungsreglements bzw. der Genossenschaftsstatuten dem Regierungsrat vorlägen.

Im Zusammenhang mit den vorstehend genannten Themen wurde dann zu I. § 1 der Vorlage-Nr. 2996.3 (Laufnummer 16117) der Antrag gestellt, dass der Kanton Zug der IKV 2020 erst beitreten solle, wenn 18 andere Kantone beigetreten seien. Begründet wurde dieser Antrag damit, dass man dem Konkordat nicht voreilig beitreten solle und dass der Kanton Zug so nicht bereits beigetreten wäre, falls von anderen Kantonen ein Veto kommen sollte. Sollten andere Kantone auch noch Vorbehalte haben, könnte der Kanton Zug, ohne ein Präjudiz geschaffen zu haben, die diskutierten Einwände einbringen. Ziel dieses Antrages sei es zudem, dass der Kanton Zug nicht mit seinem (frühen) Beitritt zur IKV 2020 ein Zeichen setze, gestützt auf welches die anderen Kantone der IKV 2020 beiträten, «weil ja auch der Kanton Zug beigetreten sei». Die anderen Kantone sollten die IKV 2020 vielmehr ebenfalls kritisch betrachten. Wenn und sobald 18 andere Kantone beigetreten seien, werde aber auch der Kanton Zug der IKV 2020 beitreten. Konkret heisst dies, dass der Kantonsrat der IKV 2020 nur unter der aufschiebenden Bedingung beitrifft, dass dieser Beitrittsbeschluss erst (bzw. nur dann) rechtskräftig wird, wenn die Bedingung – nämlich, dass bereits 18 andere Kantone diesem Konkordat beigetreten sind – erfüllt ist. Die Kommission stimmte dem Antrag, wonach der IKV 2020 (nur) unter der Bedingung beizutreten sei, dass der Beitritt erst dann erfolge, wenn bereits 18 andere Kantone diesem Konkordat beigetreten seien, mit 6 : 5 Stimmen (ohne Enthaltungen) knapp zu. Weitere Anträge wurden nicht gestellt.

6. Schlussabstimmung

In der Schlussabstimmung stimmte die Kommission der Vorlage Nr. 2996.2 (GSK) mit 11 : 0 Stimmen ohne Enthaltungen zu. Der Vorlage Nr. 2996.3 (IKV 2020) stimmte die Kommission unter Ergänzung gemäss dem vorstehend beschriebenen Antrag (Beitritt unter der Bedingung, dass der Beitritt erst dann erfolge, wenn bereits 18 andere Kantone diesem Konkordat beigetreten seien) mit 10 : 0 Stimmen mit einer Enthaltung zu.

7. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. 2996.2 - 16116 (GSK) sei einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Auf die Vorlage Nr. 2996.3 - 16117 (IKV 2020) sei einzutreten und ihr zuzustimmen unter der Bedingung, dass der Beitritt erst dann erfolgt, wenn bereits 18 andere Kantone diesem Konkordat beigetreten sind.

Zug, 30. Oktober 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Konkordatskommission

Die Präsidentin: Karen Umbach

Beilagen:

- Synopse (IKV 2020)
- Stellungnahme des Präsidenten der FDKL vom 24. September 2019
- Stellungnahme des Regierungsrats vom 22. Oktober 2019 (in der hinsichtlich des Datums der ersten Vernehmlassung des Kantons Zug korrigierten Version [«Vernehmlassung vom 19. September 2017» statt «Vernehmlassung vom 19. September 2018»]).

100/mb