



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Fachdirektorenkonferenz
Lotteriemarkt und Lotteriegesetz
FDKL
3054 Schüpfen

Zug, 19. September 2017 hs

Geldspielkonkordat; Vernehmlassung des Kantons Zug

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Juni 2017 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf des Geldspielkonkordats vom 12. Juni 2017 (GSK) und zum zugehörigen Erläuternden Bericht bis zum 20. Oktober 2017 eine Vernehmlassung einzureichen. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und äussern uns – nach dem Einbezug der Kantonalen Konkordatskommission – wie folgt:

I. Anträge

1. Ergänzung des Kapitels «Allgemeine Bestimmungen»

Im «1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen» seien die Bestimmungen über die Unvereinbarkeit, den Datenschutz, die Akteneinsicht und über das Verfahrensrecht für alle durch das GSK geschaffenen Organisationen abschliessend und möglichst einheitlich zu regeln.

2. Keine Bevorzugung einzelner Landesteile bei der Wahl des Vorstandes der FDKG

Art. 8 Abs. 3, wonach bei der Wahl des Vorstandes der FDKG der Confédération Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ) in Bezug auf die zwei Mitglieder aus der französischen Schweiz ein Vorschlagsrecht zusteht, sei zu streichen.

3. Kompetenz zur Einsetzung von Kommissionen

Art. 17 Abs. 1 GSK sei wie folgt neu zu formulieren:

«¹ Die FDKG und der Vorstand können ~~ständige Kommissionen und~~ projektbezogene Arbeitsgruppen einsetzen; die FDKG kann zudem ständige Kommissionen einsetzen.»

4. Die Stiftung Sportförderung Schweiz auf Konkordatsebene umfassender regulieren

Das «4. Kapitel: Die Stiftung Sportförderung Schweiz» (SFS) sei umfassend im GSK zu regeln. Es seien die Anzahl und Zusammensetzung der Stiftungsrätinnen und Stiftungsräte im GSK festzulegen sowie konkrete Bestimmungen zum Verfahren und den Kriterien für die Mittelvergabe durch die SFS an die Destinatäre in das GSK aufzunehmen. Eventualiter sei im Erläuternden Bericht zum Geldspielkonkordat darzulegen, welche (weiteren) Kriterien und welches Verfahren für die Mittelvergabe durch die Stiftung Sportförderung Schweiz angedacht sind.

5. Anträge zur (Finanz-)Aufsicht und den Revisionsstellen der interkantonalen Trägerschaft Geldspiele, der interkantonalen Geldspielaufsicht und der SFS

Die (Finanz-)Aufsicht der Organisationen sei im GSK klar zu regeln. Zudem soll die Wahl einer kantonalen Finanzkontrolle als Revisionsstelle auch für die Geldspielaufsicht und die SFS möglich sein.

6. Änderungsanträge formeller Natur

Am Konkordatstext und im erläuternden Bericht seien folgende formelle Änderungen vorzunehmen:

- Das «Geldspielkonkordat» sei in «Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat» umzubenennen.
- Dem Konkordatsnamen sei im Titel eine Abkürzung («GSK») zur Seite zu stellen.
- Die sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann sei im Konkordatstext konsequent umzusetzen.
- Die Sachüberschriften der einzelnen Artikel seien einheitlich zu benennen.
- Das GSK sei neu zu nummerieren, sobald dieses den Kantonen zur Ratifikation unterbreitet wird (siehe z. B. (neu) Art. 41a GSK).
- Die in Art. 41 Abs. 2 GSK festgehaltene Einschränkung «ohne Berufssport» sei ohne Klammern zu schreiben.

7. Anträge zum Erläuternden Bericht

Der «Erläuternde Bericht zum Geldspielkonkordat» sei wie folgt anzupassen:

- Im Erläuternden Bericht sei mittels Beispielen zu konkretisieren, was unter «geringfügigen Änderungen» (Art. 6 Abs. 1 Bst. e Ziff. vi GSK) bzw. unter «Anpassungen von untergeordneter Bedeutung» (Art. 68 Abs. 3 GSK) zu verstehen ist. Im Übrigen sei die Terminologie zu überprüfen und zu vereinheitlichen.
- Der geplante Regelungsinhalt der regionalen Konkordate sei in den Erläuterungen zum GSK auszuführen. Dabei ist insbesondere auf die Mittelvergabe (d.h. den Anteil am Reingewinn der Kantone als auch der Stiftung Sportförderung Schweiz) einzugehen.
- Bezüglich Art. 51 GSK sei in den Erläuterungen aufzuzeigen, inwiefern regelmässig Dienstleistungen ausserhalb der normalen Arbeitszeiten vorgenommen werden müssen, welche die gesetzliche Festsetzung eines Gebührensuschlags rechtfertigen.

II. Begründung der Anträge

Zu 1. Begründung zum Antrag «Ergänzung des Kapitels Allgemeine Bestimmungen»

Unvereinbarkeitsbestimmungen

Hinsichtlich der Unvereinbarkeitsbestimmungen gelangen gemäss dem vorliegenden Entwurf je nach Organisation materiell unterschiedliche Bestimmungen zur Anwendung bzw. diese sollen in einem Reglement festgesetzt werden (vgl. Art. 5, Art. 12, Art. 27, Art. 42 Abs. 2). Die Unvereinbarkeitsbestimmungen sind zentral und sollten deshalb für die Organe aller Organisationen im 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen des GSK umfassend geregelt werden. Dabei sollten die Bestimmungen nicht nur die Unvereinbarkeit bezüglich Geldspielunternehmen normieren, sondern auch sicherstellen, dass Personen nicht gleichzeitig Einsitz in mehreren Organen der im Geldspielbereich tätigen Organisationen nehmen können. Zusätzlich sind die Unvereinbarkeitsbestimmungen auf die Destinatäre auszuweiten. Es kann nicht angehen, dass Destinatäre der SFS – so wie dies heute bei der Sport-Toto-Gesellschaft der Fall ist – bei der Mittelverteilung mitbestimmen.

Akteneinsicht/Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz

Der Entwurf enthält einzig für die interkantonale Geldspielaufsicht Bestimmungen zur Akteneinsicht bzw. zum Öffentlichkeitsprinzip sowie zum Datenschutz (Art. 38 und 39 GSK). Auf die Trägerschaft sowie die SFS gelangen diese Bestimmungen nicht zur Anwendung. Speziell für die SFS ist der Themenbereich «Akteneinsicht/Öffentlichkeitsprinzip» für die Vertrauensförderung aber von zentraler Bedeutung. Es sind daher einheitliche Bestimmungen für alle Organisationen auf Konkordatsstufe festzulegen.

Verfahrensrecht

Das anwendbare Verfahrensrecht sollte einheitlich für alle Organisationen festgelegt werden. Davon abweichende Bestimmungen – so insbesondere mit Bezug auf das Geldspielgericht oder die Geldspielaufsicht (siehe z.B. Art. 15, 37, 39 und 54) – sind weiterhin in den entsprechenden Kapiteln zu regeln.

Zu 2. Begründung zum Antrag «Keine Bevorzugung einzelner Landesteile bei der Wahl des Vorstandes der FDKG»

Im Sinne der mit dem vorliegenden Antrag beabsichtigten Vereinheitlichungsbestrebungen ist ferner Art. 8 Abs. 3, wonach der Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ) in Bezug auf die aus der französischen Schweiz stammenden Mitglieder des Vorstandes der FDKG ein Vorschlagsrecht zustehe, ersatzlos zu streichen. Dieser Absatz stellt eine einseitige Bevorzugung der Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ) im Verhältnis zu den Deutschschweizer Kantonen und dem Kantons Tessin dar, was nicht sachlich begründbar und daher unter dem Gesichtspunkt der Vereinheitlichung und der Chancengleichheit aller Kantone abzulehnen ist.

Zu 3. Begründung zum Antrag «Kompetenz zur Einsetzung von Kommissionen»

Die Einsetzung einer ständigen Kommission stellt sowohl in organisatorischer als auch in finanzieller Hinsicht einen gewichtigen Entscheid dar, weshalb die diesbezügliche Kompetenz bei der FDKG und nicht beim Vorstand anzusiedeln ist.

Zu 4. Begründung zum Antrag «Die Stiftung Sportförderung Schweiz auf Konkordats-ebene umfassender regulieren»

Die vorgesehene Überführung der Sport-Toto-Gesellschaft (STG) in die SFS begrüßen wir ausdrücklich. Die SFS ist jedoch im Verhältnis zu den anderen im Konkordat geregelten Organisationen nur rudimentär geregelt. Das Bundesrecht verpflichtet aber die Kantone, das Verfahren und die Kriterien für die Mittelverwendung in rechtsetzender Form zu regeln (Art. 124 Abs. 1 Geldspielgesetz). Als Kriterien im Sinne von Art. 124 Abs. 1 Geldspielgesetz bezeichnet Art. 41a Abs. 1 GSK die «Effizienz», die «Effektivität» und die «nachhaltige Förderung» des «nationalen Sports». Diese vier Begriffe sind wenig konkret und somit auslegungsbedürftig. Auch Art. 41a Abs. 2 GSK nimmt weder eine Eingrenzung der beabsichtigten Sportförderung vor, noch definiert er die Grundsätze des Verfahrens. Die Vorgabe von Art. 124 Abs. 1 Geldspielgesetz wird somit nicht erfüllt. Wir beantragen daher, dass im GSK insbesondere auch fassbare Kriterien der Mittelverwendung sowie die Grundsätze des anwendbaren Verfahrens festgehalten werden. Entsprechend sollte das GSK zusätzlich nachstehende Punkte regeln:

- Festlegung der Anzahl der Stiftungsrätinnen und Stiftungsräte.
- Grundsätzliche Festlegung der Zusammensetzung des Stiftungsrates (Anzahl Vertreter aus der Deutschschweiz, Westschweiz und Tessin).
- Definition der Vergabekriterien und des diesbezüglichen Verfahrens auf Konkordats- und nicht auf Reglementsebene (siehe Art. 41a Abs. 1 und 2 GSK).
- Definition des Begriffs des «nationalen Sports» bzw. Ersatz des Begriffs mit «Sportförderung».

Zudem ist die Mittelvergabe an einzelne Verbände wie z.B. Swiss Olympic und die Nennung einzelner Sportarten als Destinatäre wie z.B. den Schweizer Fussball nicht bereits auf Konkordatsstufe festzuhalten (Art. 41a Abs. 3). Solche Sonderregelungen sind in mehrfacher Hinsicht problematisch: Zum einen handelt es sich hierbei gerade um Berufssportarten, welchen gemäss Art. 41 Abs. 2 («ohne Berufssport») keine Förderung zukommen soll. Zum anderen lehnen wir die Priorisierung der Mittelvergabe auf Konkordatsstufe im Verhältnis zu anderen grossen Sportverbänden klar ab. So hat z. B. der Schweizerische Turnverband mit 296 882 Mitgliedern mehr Mitglieder als der Schweizerische Fussballverband (272 000), Swiss Tennis (188 840) deutlich mehr als der Schweizerische Verband für Pferdesport (62 000). Die explizite Nennung einzelner Sportarten und Verbände in Art. 41 Abs. 3 GSK ist aus dem Konkordatstext zu streichen. Es ist jedoch unbestritten, dass Sportarten, welche über Sportwetten zu den Erlösen der Lotteriegesellschaften beitragen, bei der Mittelvergabe entsprechend berücksichtigt werden sollten. Mit der Aufnahme eines diesbezüglichen Vergabekriteriums kann diesem Anliegen gebührend Rechnung getragen werden.

Soweit die Kriterien und das Verfahren für die Mittelvergabe entgegen unseren Anträgen nicht im GSK geregelt werden sollten, beantragen wir im Sinne eines Eventualantrages, dass zumindest im Erläuternden Bericht zum Geldspielkonkordat darzulegen sei, welche (weiteren) Kriterien und welches Verfahren für die Mittelvergabe durch die Stiftung Sportförderung Schweiz angedacht sind, um auf diese Weise den Inhalt des Konkordats zumindest indirekt zu konkretisieren.

Zu 5. Begründung der Anträge zur (Finanz-)Aufsicht und den Revisionsstellen der interkantonalen Trägerschaft Geldspiele, der interkantonalen Geldspielaufsicht und der SFS

(Finanz-)Aufsicht

Für die interkantonale Trägerschaft Geldspiele in Art. 19 und für die interkantonale Geldspielaufsicht in Art. 34 hält der Konkordatsentwurf fest, dass die genannten beiden Institutionen nicht der Finanzaufsicht der Kantone unterstehe. Welcher (anderen) Finanzaufsicht sie gegebenenfalls unterstehen, wird nicht erwähnt. Hinsichtlich der SFS findet sich gar keine Bestimmung über die (Finanz-)Aufsicht. Wir beantragen daher die Aufnahme einer identischen Vorschrift die SFS betreffend in das Konkordat.

Zudem sollte der Klarheit halber normiert werden, dass die FDKG die (Finanz-)Aufsicht über die interkantonale Geldspielaufsicht und die SFS innehat. Sodann beantragen wir in diesem Zusammenhang weiter, den Begriff «Finanzaufsicht» durch den (umfassenderen) Begriff «Aufsicht» zu ersetzen.

Revisionsstelle

Die Frage der Revisionsstellen wird für die drei Organisationen unterschiedlich geregelt. Für die Trägerschaft wird «eine kantonale Finanzkontrolle oder eine anerkannte private Revisionsstelle» vorgeschrieben (Art. 16 Abs. 1), bei der Geldspielaufsicht «eine anerkannte private Revisionsstelle» (Art. 30 Abs. 1) und bei der SFS enthält der Konkordatsentwurf gar keine diesbezügliche Spezifizierung (Art. 42 Abs. 1). Die für die Trägerschaft vorgesehene Regelung des GSK stellt eine breite Auswahl möglicher Revisionsstellen sicher und sollte deshalb auch für die beiden anderen Organisationen gelten. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb eine kantonale Finanzkontrolle als Revisionsstelle der Geldspielaufsicht oder der SFS ausgeschlossen werden sollte. Zudem ist aus Unabhängigkeitsüberlegungen eine Befristung der Mandatsvergabe im Sinne von Art. 730a OR¹ zu prüfen.

Zu 6. Begründung zu den Änderungsanträgen formeller Natur

Um das Geldspielkonkordat bereits im Titel im Verhältnis zu den regionalen Konkordaten abzugrenzen, ist es in «Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat» umzubenennen.

¹ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)

Um das Zitieren von Artikeln im Geldspielkonkordat zu erleichtern, ist dem Konkordatsnamen sodann im Titel eine Abkürzung («GSK») zur Seite zu stellen.

Im Konkordatstext wird auf Seite 2 als Vorbemerkung festgehalten, dass aus Gründen der Lesbarkeit in diesem Konkordat nur die männliche Form verwendet würde; Frauen seien selbstverständlich mitgemeint. Diese Form der sprachlichen Gleichbehandlung von Frau und Mann entspricht nicht dem Standard im Kanton Zug, nach welchem Frau und Mann in allen Dokumenten, die sich nicht an Einzelpersonen richten, sprachlich gleich zu behandeln sind. Zudem verweisen wir auf die einschlägigen Erläuterungen im Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden) des Bundesamts für Justiz, 3., nachgeführte Auflage, Bern 2007. Der Kanton Zug beantragt daher die konsequente sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann im Konkordatstext.

Die Sachüberschriften der einzelnen Artikel des Konkordatstexts sind zum Teil nicht einheitlich bezeichnet. So lautet beispielsweise die Sachüberschrift zu Art. 8 GSK «Zusammensetzung des Vorstands». Konsequenterweise hätte beispielsweise die Sachüberschrift zu Art. 10 GSK in der Folge ebenfalls «Entscheidungsverfahren *des Vorstands*» zu lauten. Die Sachüberschriften der einzelnen Artikel sind daher zu überprüfen und konsequent einheitlich zu benennen.

Spätestens bei der Zustellung des Konkordats zur Ratifikation durch die Kantone ist eine Neu Nummerierung vorzunehmen; insbesondere die Nummerierung von Art. 41a GSK sowie dessen Zusatz «(neu)» kann nicht nachvollzogen werden.

Der in Art. 41 Abs. 2 GSK festgehaltenen Einschränkung «ohne Berufssport» schliesslich soll uneingeschränkte Geltung zukommen, weshalb sie ohne Klammern zu schreiben ist.

Zu 7. Begründung der den Erläuternden Bericht betreffenden Anträge

Der Regierungsrat des Kantons Zug ist sich bewusst, dass die Verfahren zur Änderung von rechtsetzenden Konkordaten in allen Kantonen sehr aufwändig sind. Er kann daher das Anliegen grundsätzlich nachvollziehen, wonach für Anpassungen an übergeordnetes Recht und andere Anpassungen, welche von untergeordneter Bedeutung sind, ein vereinfachtes Verfahren vorzusehen ist (Art. 68 Abs. 3 GSK). Nichtsdestotrotz weisen solche Beschlüsse eine verminderte demokratische Legitimation aus und beinhalten das Risiko der Umgehung der kantonalen Parlamente. Um den Anwendungsbereich dieser Bestimmung einzugrenzen, sind im Erläuternden Bericht Beispiele aufzuführen, was unter «geringfügigen Änderungen» (Art. 6 Abs. 1 Bst. e Ziff. vi GSK) bzw. unter «Anpassungen von untergeordneter Bedeutung» (Art. 68 Abs. 3 GSK) zu verstehen ist. Zudem ist die Terminologie zu vereinheitlichen.

Die Vollständigkeit der geplanten Regelung im GSK kann nur beurteilt werden, wenn die angedachten Inhalte des regionalen Konkordats auch im Erläuternden Bericht zum GSK dargelegt werden. Insbesondere die Frage der Mittelvergabe ist hier von zentraler Bedeutung.

Der Regierungsrat des Kantons Zug stellt schliesslich fest, dass die einzelnen Kapitel des Konkordats unterschiedlich detailliert geregelt sind. Am auffälligsten zeigt sich der Unterschied der Regelungstiefe zwischen der Definition der SFS im 4. Kapitel und dem 6. Kapitel über die Abgaben. So sieht der Entwurf zum Beispiel einen Gebührensuschlag bei dringlichen oder ausserhalb der Arbeitszeit erfolgten Dienstleistungen vor (Art. 51 GSK). Das GSK sollte eine solche Regelung nur vorsehen, wenn entsprechende ausserordentliche Dienstleistungen regelmässig erbracht werden. Der Erläuternde Bericht sollte sich dazu äussern sowie Beispiele enthalten.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Zug, 19. September 2017

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- info@fdkl.ch (PDF-Version und als Word-Dokument)
- Direktion für Bildung und Kultur
- Gesundheitsdirektion
- Sicherheitsdirektion
- Finanzkontrolle
- Mitglieder der Konkordatskommission des Kantons Zug
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Elisabeth Käppeli (zur Aufschaltung der Vernehmlassung im Internet)