



Prüfung der Aufsicht über die Verwendung von Lotterieverträgen

Bundesamt für Justiz



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15371.402.00132.10
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention source)

Prüfung der Aufsicht über die Verwendung von Lotterierträgen Bundesamt für Justiz

Das Wesentliche in Kürze

2014 flossen den Kantonen und der Sport-Toto-Gesellschaft insgesamt 599 Millionen Franken Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten zu. Diese müssen von Gesetzes wegen für gemeinnützige und wohltätige Zwecke verwendet werden. In den letzten Jahren gab es zahlreiche Presseartikel, die sich kritisch mit der Verwendung der Lotterierträge in den Kantonen auseinandergesetzt haben. Immer wieder wurde dabei angeprangert, dass die Kantone Gelder der Lotteriefonds für öffentlich-rechtliche gesetzliche Aufgaben verwenden oder damit Projekte finanzieren, die nicht als gemeinnützig gelten, und damit gegen das Lotteriegesetz verstossen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine vertiefte Beurteilung der Aufsichtssituation über die Verwendung der Erträge aus Lotterien und Wetten vorgenommen.

Das veraltete Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten erfüllt die heutzutage erforderlichen Standards bezüglich Governance, Transparenz und Aufsicht nicht mehr. Eine erste Gesetzesrevision ist 2002 am Widerstand der Kantone und der Nutzniesser der Lotterierträge gescheitert. Der Bundesrat erklärte sich deshalb auf Antrag der Kantone bereit, ihnen die Möglichkeit zu geben, die vorhandenen Mängel im Bereich der Lotterien selber zu beheben. Sie schufen in Folge ein Konkordat, d. h. eine interkantonale Vereinbarung, sowie drei interkantonale Behörden.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) als Oberaufsichtsbehörde und eine im Jahr 2010 durchgeführte externe Evaluation attestieren den Kantonen, durch diese Massnahmen markante Verbesserungen im Bereich der Lotterien und Wetten herbeigeführt zu haben. Trotzdem sieht die EFK in Bezug auf die Aufsicht über die Verwendung der Lotterierträge noch Handlungsbedarf:

- Der Schweizer Lotterie- und Wettmarkt ist von der Bewilligung der Spiele über die Durchführung bis zur Verteilung der Reinerträge zugunsten gemeinnütziger Projekte inklusive der Aufsicht über dieses System ausschliesslich in kantonalen Händen. Deshalb kommt es zu zahlreichen Personalunionen zwischen den verschiedenen am System beteiligten Stellen und damit einhergehend zu potenziellen Interessenkonflikten.
- Das BJ übt die Bundesaufsicht sehr zurückhaltend aus. Es begründet dies mit dem Subsidiaritätsprinzip sowie der besonderen Interessenlage und dem Gewicht der Kantone. Im Bereich der Mittelverwendung wird das BJ in der Regel nicht tätig.
- Die interkantonale Lotterie und Wettkommission Comlot ist Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde. Sie wird im Bereich der Mittelverwendung vorwiegend reaktiv tätig, wenn eine Vergabepaxis in der Öffentlichkeit angeprangert wird oder offensichtlich fragwürdig erscheint. Zudem kann sie den betreffenden Kantonen zwar Empfehlungen machen, hat aber keine Mittel, diese durchzusetzen.
- Die Sport-Toto-Gesellschaft, früher selber Veranstalterin von Sportwetten, ist seit rund zwölf Jahren nicht mehr operativ tätig, sondern nur noch nationale Verteilinstanz von Lotterierträgen für Sportprojekte. Da sowohl die rechtlichen Grundlagen als auch die geltende Praxis im



Bereich der Aufsicht entweder auf interkantonale Veranstalterinnen oder auf kantonale Verteilinstanzen ausgerichtet sind, wird sie, abgesehen von einer Prüfung durch die statutarische Revisionsstelle, gar nicht beaufsichtigt.

Nachdem 2012 der neue Artikel 106 Geldspiele in der Bundesverfassung in Kraft getreten ist, wurde ein Gesetzesentwurf erarbeitet, das „Bundesgesetz über Geldspiele“. Dieses soll den neuen Verfassungsartikel umsetzen und die beiden bisherigen Gesetze („Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken“ und „Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Werten“) zu einem zusammenführen.

Die EFK hat die Vorlage im Hinblick auf die gemachten Feststellungen im Bereich der Mittelverwendung und der Aufsicht kritisch gewürdigt. Der Gesetzesentwurf führt gegenüber dem heute geltenden Gesetz zu einer deutlichen Verbesserung, insbesondere durch Vorgaben in Bezug auf die Ermittlung und Verwendung der Reingewinne für gemeinnützige Zwecke. Es sind jedoch noch nicht alle Schwachstellen und Lücken behoben worden. Insbesondere wird auch in Zukunft keine Stelle mit einer zentralen Aufsichtsfunktion über die gesetzeskonforme Ermittlung und Verwendung des Reingewinns für gemeinnützige Zwecke betraut.

Die EFK hat deshalb im Rahmen der Ämterkonsultation zum neuen Bundesgesetz über Geldspiele eine Stellungnahme eingereicht. Die Anträge und Kommentare zielen darauf ab, dass

- die Comlot bzw. die interkantonale Vollzugsbehörde explizit mit der Aufsicht über die gesetzeskonforme Ermittlung und Verwendung des Reingewinns für gemeinnützige Zwecke betraut wird und dazu auch die notwendigen Befugnisse und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Verteilinstanzen erhält. Zudem ist durch die Oberaufsichtsbehörde die Unabhängigkeit der Comlot sicherzustellen und ihre Aufsichtsfunktion durch eine neue Bezeichnung zu verdeutlichen;
- die Sport-Toto-Gesellschaft in gleichem Umfang beaufsichtigt wird wie die kantonalen Verteilinstanzen;
- die Bundesaufsicht geregelt wird, indem die Instrumente der Aufsicht in der neuen Bundesgesetzgebung präzisiert werden.

Ausserdem wurden in zwei Artikeln Präzisierungen bzw. Ergänzungen in den Formulierungen beantragt.

Bei einer laufenden Gesetzesrevision ist es nicht sinnvoll, noch Empfehlungen zum alten System abzugeben. Da die Feststellungen und Beurteilungen der EFK zum Gesetzesentwurf bereits in die Ämterkonsultation eingeflossen sind, wird im vorliegenden Bericht gänzlich auf die Abgabe von Empfehlungen verzichtet.

Audit de la surveillance relative à l'emploi des produits de loteries

Office fédéral de la justice

L'essentiel en bref

En 2014, les cantons et la société du Sport-Toto ont encaissé des bénéfices nets découlant des loteries et des paris sportifs d'un montant total de 599 millions de francs. Selon la loi, ces fonds doivent être utilisés à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance. Ces dernières années, l'emploi des produits de loteries dans les cantons a fait l'objet de nombreuses critiques dans la presse. Les médias n'ont cessé en effet de dénoncer le fait que les cantons utilisent l'argent des loteries pour exécuter des tâches de droit public prévues par la loi ou pour financer des projets qui ne sont pas considérés comme étant d'utilité publique, contrevenant ainsi à la loi sur les loteries.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un examen approfondi de la surveillance de l'emploi des produits issus des loteries et des paris.

La loi fédérale datant de 1923 sur les loteries et les paris professionnels ne répond plus aux exigences actuelles en matière de gouvernance, de transparence et de surveillance. Une première tentative de révision de la loi a échoué en 2002 face à l'opposition des cantons et des bénéficiaires des produits de loteries. Ainsi, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à donner aux cantons, à leur demande, la possibilité de remédier eux-mêmes aux lacunes constatées dans le domaine des loteries. Les cantons ont ensuite conclu un concordat, c'est-à-dire une convention intercantonale, et institué trois autorités intercantionales.

Dans son rôle d'autorité de haute surveillance, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a certifié aux cantons que les mesures prises avaient permis d'apporter d'importantes améliorations dans le domaine des loteries et des paris, ce qu'a confirmé également une évaluation externe menée en 2010. Le CDF pense toutefois que des mesures supplémentaires doivent être prises en matière de surveillance de l'emploi des produits de loteries:

- Le marché suisse des loteries et des paris est contrôlé exclusivement par les cantons. Ces derniers se chargent non seulement des procédures d'homologation et d'exécution des jeux, mais aussi de la distribution des bénéfices nets en faveur de projets d'utilité publique et de la surveillance du système, si bien que les différents organes impliqués dans le système cumulent de nombreuses fonctions, au risque de créer des conflits d'intérêts.
- L'OFJ exerce une surveillance très discrète, qu'il justifie par le principe de subsidiarité, les intérêts particuliers qui sont en jeu et le poids des cantons. En principe, l'OFJ n'exerce pas de surveillance en matière d'utilisation des ressources.
- La Commission intercantonale des loteries et paris (Comlot) est l'autorité de surveillance chargée de délivrer les homologations dans ce domaine. En ce qui concerne l'utilisation des fonds, elle intervient principalement lorsqu'une pratique est dénoncée dans les médias ou paraît clairement douteuse. Elle peut en outre formuler des recommandations à l'intention des cantons concernés, mais n'a pas compétence pour les faire appliquer.
- La société du Sport-Toto n'organise plus de paris sportifs depuis près de douze ans. Elle est désormais uniquement un organe national de répartition des bénéfices de loteries en faveur de



projets sportifs. Les bases juridiques et la pratique en vigueur en matière de surveillance concernant toutes deux soit les organisateurs intercantonaux de paris soit les organes de répartition cantonaux, la société du Sport-Toto n'est pas du tout surveillée, excepté un audit de l'organe de révision statutaire.

Après l'entrée en vigueur en 2012 d'un nouvel article constitutionnel sur les jeux d'argent (art. 106), un projet de loi intitulée «Loi fédérale sur les jeux d'argent» a été déposé. Le texte met en œuvre le nouvel article constitutionnel. Il regroupe dans une seule loi la loi fédérale sur les maisons de jeu et celle sur les loteries et les paris professionnels, en vigueur jusqu'à présent.

Au vu des constatations faites dans le domaine de l'utilisation des ressources et de la surveillance, le CDF a examiné le projet de loi d'un œil critique. Le projet apporte certes une nette amélioration par rapport à la loi en vigueur actuellement, notamment grâce à des dispositions portant sur le calcul et l'utilisation des bénéfiques nets à des fins d'utilité publique. Cependant, toutes les lacunes ne sont pas encore comblées, en particulier l'absence d'un organe de surveillance chargé de vérifier que le calcul et l'utilisation du produit net à des fins d'utilité publique sont conformes à la loi.

Pour ces raisons, le CDF a transmis son avis dans le cadre de la consultation des offices relative à la nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent. Dans ses demandes et commentaires, il veut:

- confier de manière explicite à la Comlot, autrement dit l'autorité d'exécution intercantonale, la responsabilité de vérifier que le calcul et l'utilisation du bénéfice net des loteries à des fins d'utilité publique sont conformes à la loi, lui attribuer les pouvoirs nécessaires à l'égard des organes de répartition et la compétence pour sanctionner ces derniers, et charger l'autorité de haute surveillance de garantir l'indépendance de la Comlot et de clarifier la fonction de surveillance de celle-ci en lui donnant une nouvelle dénomination;
- garantir que la société du Sport-Toto soit surveillée de la même manière que les organes cantonaux de répartition;
- réglementer la surveillance de la Confédération en précisant les instruments de surveillance dans la nouvelle législation fédérale.

Par ailleurs, des précisions et ajouts concernant la formulation de deux articles ont été demandés.

Lorsqu'une loi est en cours de révision, il est inutile de formuler des recommandations par rapport à l'ancien système. Comme les constatations et l'évaluation faites par le CDF sur le projet de loi ont déjà été prises en compte lors de la consultation des offices, le CDF renonce à émettre des recommandations dans le présent rapport.

Texte original en allemand

Valutazione della vigilanza sull'utilizzo dei proventi da lotterie e scommesse **Ufficio federale di giustizia**

L'essenziale in breve

Nel 2014, ai Cantoni e alla società Sport-Toto sono confluiti utili netti da lotterie e scommesse sportive pari a complessivamente 599 milioni di franchi. Per legge questi proventi devono essere utilizzati per scopi di pubblica utilità e beneficenza. Negli ultimi anni, sulla stampa sono apparsi numerosi articoli che contestavano l'utilizzo dei proventi da lotterie nei Cantoni. In particolare si criticava il fatto che i Cantoni impiegassero fondi della lotteria per adempiere compiti di diritto pubblico o finanziassero progetti non considerati di pubblica utilità. In tal modo essi avrebbero violato la legge federale del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (LCG; RS 935.52).

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una valutazione approfondita della vigilanza sull'utilizzo dei proventi da lotterie e scommesse.

Le disposizioni della legge federale dell'8 giugno 1923 concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate (LLS; RS 935.51) sono superate e non soddisfano più gli standard attualmente richiesti in materia di governance, trasparenza e vigilanza. Nel 2002 i Cantoni e i beneficiari dei proventi da lotterie hanno respinto una prima revisione della LLS. Pertanto, su richiesta dei Cantoni il Consiglio federale si è dichiarato disposto a concedere loro la facoltà di colmare autonomamente le lacune esistenti nell'ambito delle lotterie. I Cantoni hanno quindi concluso un concordato, ovvero una convenzione intercantonale e tre autorità intercantionali.

Secondo l'Ufficio federale di giustizia (UFG) quale autorità di alta vigilanza e in base a una valutazione esterna svolta nel 2010, grazie a queste misure i Cantoni hanno ottenuto miglioramenti significativi nell'ambito delle lotterie e delle scommesse. Tuttavia il CDF constata una necessità di intervento nella vigilanza sull'utilizzo dei proventi da lotterie.

- Il mercato svizzero delle lotterie e delle scommesse è esclusivamente in mano ai Cantoni. Infatti questi ultimi rilasciano le autorizzazioni dei giochi, si occupano della realizzazione e della ripartizione degli utili netti a favore di progetti di pubblica utilità e sovrintendono alla vigilanza del sistema. Spesso ciò genera cumuli di mandati tra le diverse autorità coinvolte e dà luogo a potenziali conflitti di interessi.
- L'UFG esercita la vigilanza della Confederazione in maniera molto contenuta, sostenendo che in tal modo rispetta il principio di sussidiarietà e tiene conto degli interessi particolari e dell'importanza dei Cantoni. Di regola l'UFG non entra nel merito dell'impiego dei fondi.
- La Commissione intercantonale delle lotterie e scommesse (Comlot) è l'autorità di autorizzazione e di vigilanza. Nell'impiego dei fondi essa opera perlopiù in modo reattivo, qualora una prassi di aggiudicazione venga criticata dall'opinione pubblica o appaia palesemente discutibile. Inoltre può indirizzare raccomandazioni ai Cantoni, ma non dispone dei mezzi per farle valere.
- La società Sport-Toto, che in passato organizzava scommesse sportive, da circa 12 anni non è più operativa in tal senso e funge esclusivamente da istanza nazionale per la ripartizione dei proventi da lotterie per progetti sportivi. Poiché sia le basi legali sia la prassi vigente in materia



di vigilanza si riferiscono a organizzatori intercantionali o istanze di ripartizione cantonali, la società Sport-Toto non è sottoposta ad alcuna vigilanza, tranne la verifica da parte dell'ufficio di revisione prevista per statuto.

Nel 2012, dopo l'entrata in vigore del nuovo articolo 106 della Costituzione è seguita l'elaborazione di un avamprogetto di legge (legge federale sui giochi in denaro). Il progetto intende applicare il nuovo articolo costituzionale e riunire le due leggi vigenti (LCG e LLS) in un'unica legge.

Il CDF ha criticato tale progetto alla luce delle constatazioni fatte sull'impiego dei fondi e sulla vigilanza. Attraverso prescrizioni nell'ambito della determinazione e dell'utilizzo degli utili netti per scopi di pubblica utilità, l'avamprogetto di legge comporta considerevoli miglioramenti rispetto alla legge vigente. Tuttavia non è ancora stato possibile eliminare tutti i punti deboli e colmare tutte le lacune. Nello specifico, non sarà incaricata nemmeno in futuro un'istanza avente una funzione centrale di vigilanza sulla determinazione e sull'utilizzo degli utili netti conformemente alla legge.

Pertanto il CDF ha presentato un parere nel quadro della consultazione degli uffici concernente la nuova legge federale sui giochi in denaro. Le proposte e i commenti perseguono i seguenti obiettivi:

- incaricare esplicitamente Comlot e le autorità esecutive intercantionali di vigilare sulla determinazione e sull'utilizzo degli utili netti per scopi di pubblica utilità conformemente alla legge e affidare loro le necessarie competenze e la possibilità di infliggere sanzioni nei confronti delle istanze di ripartizione. Inoltre, attraverso l'autorità di alta vigilanza, occorre garantire l'autonomia di Comlot e chiarire la sua funzione di vigilanza mediante una nuova designazione;
- sottoporre la società Sport-Toto a vigilanza nella stessa misura delle istanze di ripartizione cantonali;
- disciplinare la vigilanza della Confederazione specificando gli strumenti di vigilanza nella nuova legislazione federale.

Inoltre è stato chiesto di precisare e completare la formulazione di due articoli.

Con una revisione di legge in corso non ha senso emanare raccomandazioni sul vecchio sistema. Visto che le constatazioni e le valutazioni del CDF sul progetto di legge sono già confluite nella consultazione degli uffici, nel presente documento si rinuncia a emanare raccomandazioni.

Testo originale in tedesco

Audit of supervision of the use of lottery revenue

Federal Office of Justice

Key points

In 2014, the cantons and the Swiss Sport-Toto company received overall net revenue of CHF 599 million from lotteries and sports betting. By law, this revenue must be used for charitable and non-profit purposes. In recent years, several press articles took a critical approach to the use of lottery revenue in the cantons. Time and again, criticism was levelled at the cantons for allegedly using lottery money for public-sector tasks or to finance projects which were not charitable and thereby violated the Lotteries Act.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an in-depth assessment of the situation regarding supervision of the use of lottery and betting revenue.

The outdated Federal Act on Lotteries and Commercial Gambling (8th June, 1923) no longer fulfils the standards required today concerning governance, transparency and supervision. An initial legislative revision in 2002 failed due to resistance from the cantons and the beneficiaries of the lottery revenue. At the request of the cantons, the Federal Council thus agreed to give them the opportunity to eliminate the existing shortcomings in the lotteries area themselves. As a result, they created a concordat, i.e. an intercantonal agreement and three intercantonal authorities.

The Federal Office of Justice (FOJ), as the principal supervisory authority, and an external evaluation conducted in 2010 certify that the cantons have achieved significant improvements in the area of lotteries and betting due to these measures. In spite of this, the SFAO still sees room for improvement in the supervision of the use of lottery revenue:

- The Swiss lottery and betting market is exclusively in the hands of the cantons, from authorisation and conducting of the games to distribution of the net revenue in favour of charitable projects and supervision of this system. This is why there are combined roles between the different bodies involved in the system and, as a consequence of this, potential conflicts of interest.
- The FOJ carries out federal supervision in a very restrained way. It justifies this with the principle of subsidiarity and the special interests and influence of the cantons. The FOJ does not generally deal with the use of funds.
- Comlot, the intercantonal Swiss Lottery and Betting Board, is the authorisation and supervisory authority. It is primarily involved in the use of funds in a reactive capacity if an allocation is criticised by public opinion or clearly appears to be questionable. In addition, it can make recommendations to the cantons concerned but does not have the means to enforce them.
- The Swiss Sport-Toto company, which previously organised sports betting, has not been operational for approximately twelve years now and currently acts only as a distributing entity of lottery revenue for sports projects. Given that both the legal foundations and current practice in the area of supervision are geared to either intercantonal organisers or cantonal distributing entities, Swiss Sport-Toto is not supervised at all, apart from an audit by the statutory auditor.



After the new article on gambling (Art. 106) of the Federal Constitution came into force in 2012, a corresponding bill was prepared, the "Federal Act on Gambling". This is designed to implement the new constitutional article and integrate both previous laws, the Federal Act on Gambling and Gambling Casinos (GambIA) and the Federal Act on Lotteries and Commercial Gambling (LottA), into one law.

The SFAO critically appraised the bill with regard to the observations on the use of funds and supervision. The bill will lead to a clear improvement on the current law, in particular through guidelines in relation to the calculation and appropriation of the net profits for charities. However, not all weaknesses and gaps have been eliminated. In particular, a central supervisory role over the lawful calculation and appropriation of net profits for charities will not be entrusted to a body in the future either.

The SFAO therefore submitted comments as part of the agency consultation on the new Federal Act on Gambling. The proposals and comments aim at:

- Comlot or the intercantonal enforcement authority being explicitly entrusted with the supervision and lawful calculation and appropriation of net profits for charities and also receiving the required powers and sanction options in relation to the distributing entities. In addition, the principal supervisory authority is to ensure Comlot's independence and make its supervisory function clear with a new name;
- the Swiss Sport-Toto company being supervised to the same degree as the cantonal distributing entities;
- federal supervision being regulated by specifying the supervisory instruments in the new federal legislation.

In addition, applications have been made for specifications and additions to the wording of two articles.

In the case of an ongoing legislative revision, it does not make sense to submit recommendations on the old system. Given that the SFAO's findings and evaluations on the bill have already been integrated into the consultation, no recommendations are issued in this report.

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	12
1.1	Ausgangslage	12
1.2	Prüfungsziel und -fragen	12
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	12
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	12
2	Die rechtlichen Grundlagen sind nicht mehr angemessen	13
2.1	Langwierige Revision einer veralteten Rechtsgrundlage	13
2.2	Geltende Bestimmungen zur Verwendung und Aufsicht im Bereich der Lotterierträge	14
3	Die aktuelle Situation	16
3.1	Der Schweizer Lotterie- und Wettmarkt ist zu stark verflochten	16
3.2	Die tatsächliche Aufsicht über die Verwendung der Lotterierträge ist noch ungenügend	18
4	Die laufende Gesetzesrevision	24
4.1	Das neue Bundesgesetz über Geldspiele (BGS) führt zu vielen Verbesserungen	24
4.2	Die Beurteilung des Gesetzesentwurfs durch die EFK	24
5	Schlussbesprechung	29
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	30
	Anhang 2: Abkürzungen	31
	Anhang 3: Exkurs zur Bundesaufsicht (kurzer Überblick)	32



1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

In den letzten Jahren gab es regelmässig Presseartikel, die sich kritisch mit der Verwendung der Lotterierträge in den Kantonen auseinandergesetzt haben. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat deshalb im 2014 eine erste Themenabklärung in diesem Bereich vorgenommen. Diese ergab, dass die Aufsichtskompetenz über die Lotteriefonds nicht zentral beim Bundesamt für Justiz (BJ) geregelt ist, sondern dass verschiedene Akteure involviert sind. Ausserdem ist das BJ zurzeit mit einer Gesetzesrevision des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG) betraut. Aufgrund dieser Informationen hat die EFK eine vertiefte Beurteilung der Aufsichtssituation über die Verwendung der Erträge aus Lotterien und Wetten vorgenommen.

Die Prüfungsergebnisse betreffend den Gesetzesentwurf „Bundesgesetz über Geldspiele“ sind bereits in eine Stellungnahme der EFK vom 10. Juni 2015 im Rahmen der Ämterkonsultation eingeflossen. Die übrigen Prüfungsergebnisse zur aktuellen Aufsichtssituation werden mit der Gesetzesrevision grösstenteils obsolet. Im vorliegenden Bericht werden deshalb nur die Feststellungen und Beurteilungen der EFK festgehalten. Auf die Abgabe von Empfehlungen wird verzichtet. Allfällig wird die Prüfung nach Einführung des neuen Gesetzes wiederholt, um dessen Umsetzung zu beurteilen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war eine Situationsanalyse, wie unter dem geltenden und zukünftigen Recht die Aufsicht über die Verwendung der Lotterierträge geregelt ist und wie diese Aufsicht tatsächlich ausgeübt wird. Wie wird sichergestellt, dass die Mittel zweckkonform verwendet werden? Wer führt die finanzielle Aufsicht über die Lotteriefonds durch?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Gabriela Carrapa, Revisionsleiterin, und Daniel Aeby, Prüfungsexperte, von Ende April bis Ende Mai 2015 durchgeführt. Sie bezog sich auf die aktuelle Aufsichtssituation über die Verwendung der Reinerträge aus Lotterien und Sportwetten und auf die vorgesehene Aufsicht im geplanten Gesetzesentwurf.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf Auswertungen der diesbezüglichen Gesetzestexte, Botschaften, weiteren Berichte und Unterlagen sowie auf Interviews, die mit verschiedenen Vertretern des BJ, der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegewinn (FDKL) sowie der Lotterie- und Wettkommission (Comlot) geführt worden sind.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom Bundesamt für Justiz umfassend erteilt. Die zur Einsicht verlangten Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung. Die interkantonalen Organe FDKL und Comlot sowie die Sport-Toto-Gesellschaft (STG) standen für benötigte Auskünfte zur Verfügung.

2 Die rechtlichen Grundlagen sind nicht mehr angemessen

2.1 Langwierige Revision einer veralteten Rechtsgrundlage

Das geltende „Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten“ (LG) stammt aus dem Jahr 1923. Bis dahin war das Lotteriewesen nur in den kantonalen Rechten geregelt gewesen. Für den Schutz des Volkes vor den wirtschaftlichen und moralischen Schäden des Lotteriewesens sollte gesamtschweizerisch vorgegangen werden, insbesondere da die Geltung der kantonalen Vorschriften an der Kantonsgrenze aufhörten, die Lotteriebetriebe sich aber in der Regel nicht auf ein einziges Kantonsgebiet beschränkten¹. Deshalb wurde in die damalige Bundesverfassung die Bestimmung aufgenommen, dass der Bund auch in Bezug auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen kann und das LG wurde erarbeitet. Seit dessen Inkrafttreten im 1924 wurden nur geringfügige Anpassungen vorgenommen.

Da diese gesetzliche Grundlage mit der heute im Lotterie- und Wettmarkt herrschenden Situation nicht mehr viel gemein hat, hat der Bundesrat bereits im 2001 beschlossen, eine Totalrevision des Gesetzes vorzunehmen. Eine Expertenkommission erarbeitete einen Entwurf. Dieser stiess in der Vernehmlassung im 2002 auf heftigen Widerstand der Kantone, der Lotteriegesellschaften und der Nutzniesser der Lotterieerträge.

Die Kantone schlugen vor, die festgestellten Mängel im Bereich der Lotterien selber in einer interkantonalen Vereinbarung zu beheben und diese auf den 1. Januar 2006 in Kraft treten zu lassen. Der Bundesrat erklärte sich deshalb auf Antrag der Kantone im 2004 bereit, die Gesetzesrevision vorläufig zu sistieren. Die „Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal und gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten“ (IVLW) trat schlussendlich am 1. Juli 2006 in Kraft.

Im September 2009 wurde die Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ eingereicht, welche eine Neuformulierung des Artikels 106 „Glücksspiele“ in der Bundesverfassung (BV) forderte. Der Bundesrat hat einen direkten Gegenentwurf „Regelung der Geldspiele zugunsten gemeinnütziger Zwecke“ unterbreitet, der am 11. März 2012 in einer Volksabstimmung angenommen und gleichentags als geänderter Artikel 106 „Geldspiele“ in der BV in Kraft gesetzt worden ist.

Die Geldspiele sind heute in zwei Bundesgesetzen geregelt; im „Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken“ vom 18. Dezember 1998 und im „Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten“ vom 8. Juni 1923. Nun wird in Folge der Verfassungsänderung ein Gesetzesentwurf erarbeitet, nämlich das „Bundesgesetz über Geldspiele“. Dieses soll den neuen Artikel 106 BV umsetzen und die beiden bisherigen Gesetze zu einem Gesetz zusammenführen.

¹ Formulierung aus der Botschaft vom 13. August 1918



2.2 Geltende Bestimmungen zur Verwendung und Aufsicht im Bereich der Lotterierträge

Die Bestimmungen zu den Lotterien und Wetten finden sich in den nachfolgenden rechtlichen Grundlagen.

Bundesverfassung (BV) (bereits revidiert seit März 2012)

Der revidierte Artikel 106 BV sichert die Verwendung der Reinerträge aus Lotterien und Sportwetten zugunsten gemeinnütziger Zwecke und garantiert auf Verfassungsstufe die kantonalen Vollzugskompetenzen. Die Gesetzgebungskompetenz verbleibt beim Bund.

Bundesgesetz und Verordnung betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG und LV)

Das zurzeit noch geltende LG geht von einem grundsätzlichen Verbot von Lotterien aus. Als Ausnahme sind einzig die gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienenden Lotterien aufgeführt. Bewilligt werden sie von der zuständigen kantonalen Behörde. Diese ist auch dafür zuständig, die Ausgabe und Durchführung der Lotterie, inklusive der Verwendung des Ertrages, zu überwachen oder überwachen zu lassen. Lotterien zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen sind ausgeschlossen. Gemäss den Strafbestimmungen drohen bei Verstössen als Maximalstrafe Gefängnis oder Haft bis zu drei Monaten oder Bussen bis zu 10 000 Franken.

Eine Aufsicht auf Bundesebene ist im LG nicht vorgesehen. Es ist nur geregelt, dass der Bundesrat zur Vollziehung dieses Gesetzes die erforderlichen Vorschriften erlässt und die nötigen Massnahmen trifft. Die LV überträgt diese Aufgabe dem „Bundesamt für Polizeiwesen“ (Fedpol). Sie ist im 2000 vom Fedpol an das BJ übergegangen. In der Verordnung ist in Bezug auf die Aufsicht nur geregelt, dass Bundesbeamte eine Anzeigepflicht bei Übertretungen der Bestimmungen des LG oder der LV haben und dass die Kantone dem Bundesamt jährlich über die bewilligten Lotterien Bericht erstatten müssen.

Die Interkantonalen Vereinbarungen betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien

In der „Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien“ (Deutschschweizer Kantone und Tessin) ist festgehalten, dass eine interkantonale Landeslotterie durch die Kantone gegründet wird und die Durchführungsbewilligung nur für diese zu erteilen ist. Der Reinertrag ist unter den Kantonen im Verhältnis der Wohnbevölkerung zu verteilen. Weiter werden der Verwendungszweck der Gemeinnützigkeit und Wohltätigkeit, das Verwendungsverbot für öffentlich-rechtliche Verpflichtungen sowie die Autonomie der einzelnen Kantone bei der Mittelverwendung innerhalb dieser Bandbreite festgelegt.

In der „9ème Convention relative à la Loterie Romande“ (Westschweizer Kantone) wird festgehalten, dass die Durchführungsbewilligung für Grosslotterien nur der Loterie Romande erteilt wird. Die Westschweizer Kantone regeln weiterführend als die Deutschschweizer, dass sie die kantonalen Erlasse und ihre Verwaltungspraxis der Conférence romande de la loterie et des jeux (CRLJ) melden müssen. Diese ist ermächtigt, dazu Harmonisierungsvorschläge zu machen. Die CRLJ sieht auch vor, die Aufsicht über die Grosslotterien in der Westschweiz in dem Umfang selber auszuüben, indem sie nicht durch die Comlot abgedeckt worden ist. Der Regierungsrat des Kantons Waadt ist zuständig für die Aufsicht über die Durchführung der Grosslotterien. Die Aufsicht über die

Verteilinstanzen muss jeder Kanton selber sicherstellen. Auch haben sie bereits Kriterien zur Unabhängigkeit der verschiedenen Akteure festgelegt. So dürfen z.B. die Organe der Verteilinstanzen nicht in der Loterie Romande vertreten sein und aktive Regierungsmitglieder dürfen weder in der Loterie Romande noch in den Verteilinstanzen vertreten sein.

Die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW).

Die IVLW regelt die Aufsicht, die Bewilligung und die Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien. Darin festgelegt sind die Zuständigkeiten der interkantonalen Behörden FDKL, Comlot und der Rekurskommission. Die Comlot wird als Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für Lotterien und Wetten bestimmt. Ihr stehen im Übrigen alle Befugnisse zu, die nicht einem anderen Organ zugewiesen sind. Im Bereich der Aufsicht massgeblich ist Artikel 20, der besagt, dass die Comlot die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und die Bewilligungsvoraussetzungen überwacht und bei Verstössen die erforderlichen Massnahmen ergreift. Sie kann die Ausübung von Aufsichtsaufgaben an die Kantone delegieren. Wenn die Voraussetzungen für eine Erteilung der Bewilligung nicht mehr gegeben sind, entzieht sie diese.

Bezüglich der Verwendung der Reingewinne haben die Kantone folgende Vorgaben:

- Sie müssen einen Lotterie- und Wettfonds errichten und können einen separaten Sportfonds führen.
- Sie können einen Teil der Reinerträge für nationale gemeinnützige und wohltätige Zwecke verwenden.
- Sie bezeichnen die für die Verteilung der Mittel aus den Fonds zuständige Instanz und bestimmen Anwendungskriterien für die Unterstützung von gemeinnützigen und wohltätigen Projekte.
- Sie veröffentlichen jährlich einen Bericht mit den Angaben zu den Begünstigten und Art des unterstützten Projekts sowie die Fondsrechnung.

Aufgrund der geltenden Rechtsgrundlagen ergibt sich für die Kantone eine ausgeprägte Autonomie im Bereich der Lotterien und Wetten. Das LG sichert den Kantonen sämtliche Kompetenzen betreffend die Bewilligung und Aufsicht. Das Gesetz schreibt jedoch nicht vor, dass auch die Durchführung der Lotterien und die anschliessende Verteilung der Reinerträge vollständig in den Händen der Kantone liegen sollen. Die Kantone haben sich dieses Monopol durch die interkantonalen Vereinbarungen geschaffen, indem sie selber die Lotteriegesellschaften gegründet und keine anderen bewilligt haben. Auch die Kompetenz, die Reinerträge selber zu verwalten und zu verteilen, haben sie sich durch die interkantonale Vereinbarung gesichert.

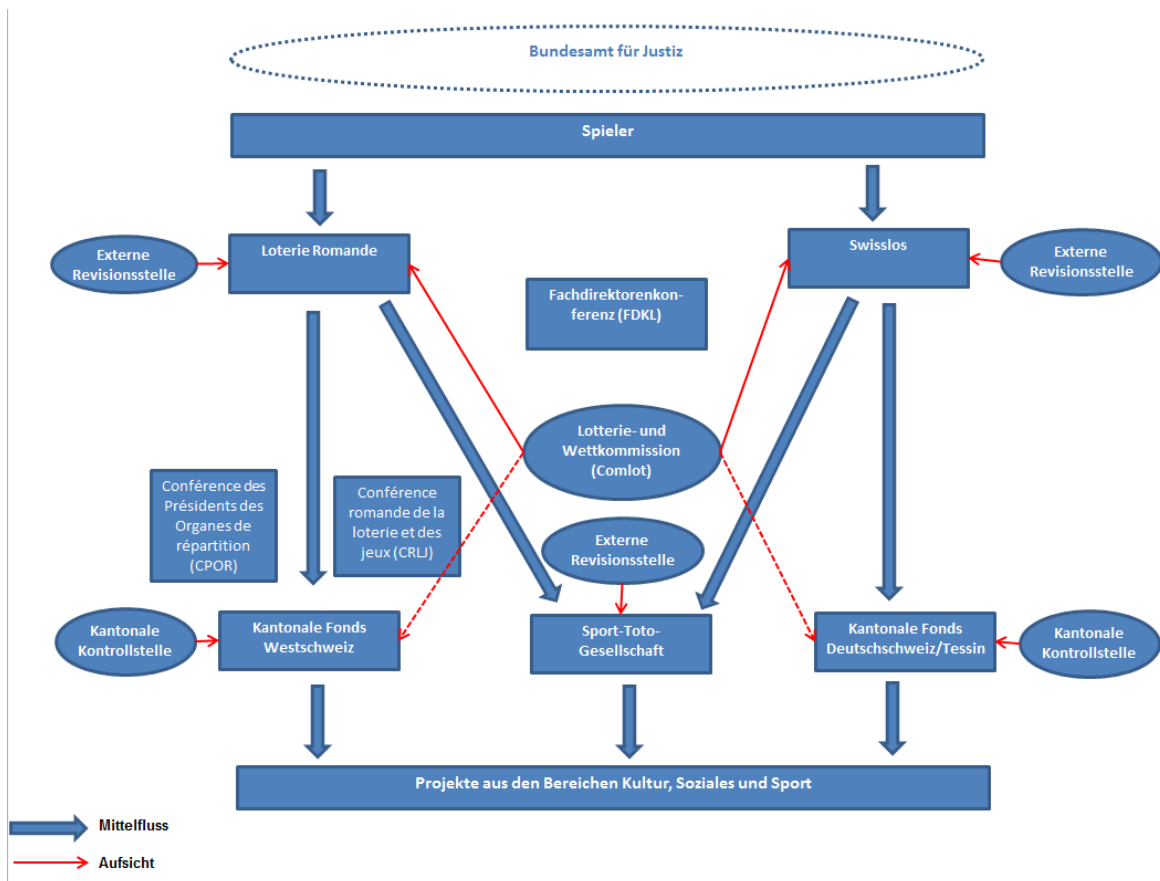
Der Bund, in diesem Fall das BJ, hat nur die Rechten und Pflichten der generellen Bundesaufsicht, die sich aus dem Artikel 49 Absatz 2 der BV ergibt: „Der Bund wacht über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone.“ Selbst diese werden, wie weiter unten ausgeführt, kaum wahrgenommen (Exkurs Bundesaufsicht siehe Anhang 3).

3 Die aktuelle Situation

In den folgenden Kapiteln liegt der Fokus auf der Aufsicht über die Mittelverwendung. Daneben existieren noch viele andere wichtigen Aspekte wie die Durchführung der Lotterien und Wetten, die Spielsuchtprävention, die Geldwäschereibekämpfung etc., auf welche hier nicht eingegangen wird.

3.1 Der Schweizer Lotterie- und Wettmarkt ist zu stark verflochten

3.1.1 Das System



Die politische Führung der Kantone im Schweizer Lotterie- und Wettmarkt ist die **Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL)**. Sie wird gebildet aus den für den Lotteriebereich zuständigen Regierungsmitgliedern der 26 Kantone. Grundlage ihrer Tätigkeit ist ein interkantoniales Konkordat.

Die FDKL wählt die Mitglieder der interkantonalen Lotterie- und Wettkommission (Comlot) sowie der interkantonalen Rekurskommission. Die **Comlot** ist Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführte Lotterien und Wetten. Die **Rekurskommission** ist eine letztinstanzliche interkantonale richterliche Behörde. Sie entscheidet über Beschwerden gegen Verfügungen der Comlot. Da die Rekurskommission keine Rolle in der Aufsicht über die Verwendung der Reinerträge aus Lotterien und Wetten spielt, wird auf sie in diesem Bericht nicht weiter eingegangen.

Der Schweizer Lotterie- und Wettmarkt wird in Monopolstellung von zwei Gesellschaften beherrscht, der **SWISSLOS Interkantonale Landeslotterie Genossenschaft** (in Folge **Swisslos**) für die Deutschschweiz und das Tessin sowie der **Société de la Loterie de la Suisse Romande** (in Folge **Loterie Romande**) für die Westschweizer Kantone. Sie stehen unter der Leitung der betreffenden Kantone und nur sie erhalten von den Kantonen bzw. der Comlot die Bewilligung, Grosslotterien durchzuführen.

Im 2014 erwirtschafteten die beiden Veranstalterinnen von Grosslotterien insgesamt Bruttospiel-erträge von 956 Millionen Franken². Nach Abzug der Betriebskosten sowie übriger Abgaben verblieben Reinerträge von 599 Millionen Franken, welche gemäss dem LG für gemeinnützige und wohltätige Zwecke zu verwenden sind. Sie fliessen aufgeschlüsselt nach Bevölkerungsgrösse und Spielumsätzen an die Kantone (im 2014 rund 563 Millionen Franken) und an die Sport-Toto-Gesellschaft (im 2014 rund 36 Millionen Franken).

Die **Sport-Toto-Gesellschaft (STG)** verwendet die Mittel zur Unterstützung und Mitfinanzierung des nationalen Sports und verteilt diese an Swiss Olympic und bestimmte nationale Sportverbände (Schweizer Fussball, Schweizer Eishockey und Schweizer Sporthilfe). Sie ist seit 2003 nicht mehr operativ tätig, d.h. sie bietet selber keine Sportwetten oder Lotteriespiele mehr an und ist nur noch eine nationale Verteilinstanz. Der Verein besteht aus 30 Mitgliedern, wovon 20 kantonale Vertreter sind und 10 Vertreter nationaler Sportorganisationen.

In den Kantonen gibt es jeweils einen **kantonalen Lotteriefonds** für Projekte in den Bereichen Kultur, Umwelt, Soziales und in den meisten Kantonen einen zusätzlichen kantonalen Sportfonds für kantonale Sportprojekte. Die Gesuche um Beiträge aus den kantonalen Lotteriefonds werden bei diesen Fonds eingereicht. Die für die Verwendung der Mittel verantwortlichen Verteilinstanzen sind in jedem Kanton anders geregelt. Je nachdem sind es einzelne Regierungsräte, der Gesamtregierungsrat, das zuständige Departement oder Kommissionen.

In den Westschweizerkantonen existieren noch zwei zusätzliche Instanzen. Die **Conférence romande de la loterie et des jeux (CRLJ)** koordiniert die Politik der Westschweizer Kantone bezüglich der Grosslotterien und ist eine regionale Vorstufe der FDKL. Ausserdem gibt es die **Conférence des Présidents des Organes de répartition (CPOR)**. Sie ist zuständig für die Mittelverteilung an Projekte, die in mehreren Westschweizer Kantonen stattfinden.

Das **Bundesamt für Justiz (BJ)** als Oberaufsichtsbehörde ist zuständig für die Bundesaufsicht im Bereich der Lotterien und Wetten.

3.1.2 Personalunionen und potentielle Interessenskonflikte

Innerhalb der verschiedenen Akteure kommt es zu zahlreichen Personalunionen. Ein detaillierter Vergleich aller Mitglieder und Organe zeigt:

- Von den Deutschschweizer FDKL Mitglieder sind:
 - 7 zusätzlich in der STG und in der Swisslos vertreten;
 - 5 zusätzlich in der Swisslos vertreten.

² Spieleinsätze nach Abzug der Gewinnauszahlungen an die Spieler



- Von den Westschweizer FDKL Mitgliedern ist keines in der STG oder der Loterie Romande vertreten.
- Zusätzlich sind 9 andere Kantonsvertreter sowohl in den Organen der STG als auch in den Organen der Lotteriegesellschaften Swisslos oder LoRo vertreten.
- Die Kommissionsmitglieder der Comlot sind in keinem anderen Gremium vertreten.

Die Kommissionsmitglieder der Comlot werden auf Vorschlag der Kantone durch die FDKL gewählt. Ausserdem genehmigt die FDKL auch das Budget, den Geschäftsbericht und die geprüfte Jahresrechnung der Comlot. Das bedeutet, dass die Wahl- und Genehmigungsbehörde der Comlot sich aus den für den Lotteriemarkt zuständigen Regierungsmitgliedern der 26 Kantone zusammensetzt, welche zusätzlich noch in den Verwaltungsräten der Lotteriegesellschaften oder in den kantonalen oder nationalen Verteilinstanzen vertreten sind. Durch diese Verflechtungen entstehen Interessenskonflikte, welche es der Comlot erschweren könnten, die Aufsicht gegenüber den Lotteriegesellschaften und den Verteilinstanzen stark und unabhängig wahrzunehmen.

Das BJ als Oberaufsichtsbehörde muss durch geeignete Massnahmen sicherstellen, dass die Unabhängigkeit der Comlot gewährleistet ist.

3.2 Die tatsächliche Aufsicht über die Verwendung der Lotterierträge ist noch ungenügend

3.2.1 Die externe Evaluation von 2010

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat die von den Kantonen zwischen 2004 und 2006 getroffenen Massnahmen zur Verbesserung der Situation im Bereich der Lotterien und Wetten von externen Experten evaluieren lassen. Im Bericht vom September 2010 kamen sie zum Schluss, dass mit der IVLW eine deutliche Verbesserung erzielt werden konnte bezüglich Vereinheitlichung der kantonalen Praxis sowie Transparenz der Mittelvergabe. Allerdings wurde auch noch Verbesserungspotential bei der Comlot und bei den Kantonen aufgezeigt:

- Die Comlot sollte das Inspektorat zur Bekämpfung illegaler Aktivitäten weiter aufbauen, die Fachkompetenz erweitern und das eigenständige Auftreten gegenüber Lotteriegesellschaften und Kantonen stärken.
- Die Kantone sollten vollständige Transparenz schaffen in Bezug auf Begünstigte und Höhe der Beiträge, die Strukturen und Verteilkriterien weiter vereinheitlichen und deren Kommunikation (Internetpräsenz) verbessern sowie Personalunionen zwischen den Verteil- oder Bewilligungsinstanzen und Vertretungen in den Lotteriegesellschaften konsequent abschaffen.

Ausserdem empfahlen sie eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen:

- Das überholte und lückenhafte LG sei zu revidieren; insbesondere bezüglich formeller Regelung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Comlot, einer eventuellen Stärkung der Aufsichtsfunktion des Bundes sowie der Bussenhöhe.

- Die IVLW solle verbessert werden bezüglich der Festschreibung der institutionellen Unabhängigkeit der Comlot, der Präzisierung der Verteilinstanzen und –kriterien und der Gewaltentrennung der involvierten Stellen (keine Personalunionen).

3.2.2 Feststellungen der EFK im 2015

Die EFK hat die Situation rund 5 Jahre nach der Evaluation beurteilt. Die Feststellungen decken sich in den meisten Bereichen mit denen der externen Evaluation. Bezüglich der Aufsicht in den einzelnen Kantonen stützt sie sich für ihre Beurteilung auf Informationen der interkantonalen Behörden und den Evaluationsbericht, da sie auf kantonaler Ebene keine Prüfungshandlungen durchführen kann.

Der Umsetzungsstand der Empfehlungen der externen Evaluation ist wie folgt:

- Die Gesetzesrevision ist aktuell in Arbeit, allerdings ohne Stärkung der Aufsichtsfunktion durch den Bund (siehe 4.2.3). Die Strafbestimmungen sind hingegen stark verschärft worden.
- Die Verbesserung der IVLW ist noch nicht umgesetzt, da diese Vereinbarung erst nach der Gesetzesrevision angepasst würde.
- Die Empfehlungen an die Comlot sind gemäss deren Auskunft vollständig umgesetzt worden. Die Comlot und das BJ betonen jedoch, dass die institutionelle Unabhängigkeit der Comlot noch weiter gestärkt werden müsste, falls sie in Zukunft zusätzliche Aufsichtsaufgaben übernehmen würde.
- Der Umsetzungsstand der Empfehlungen in den Kantonen ist unterschiedlich:
 - Die Transparenz und die Kommunikation wurden in den meisten Kantonen verbessert. Bisher werden jedoch noch nicht in allen (Deutschschweizer) Kantonen die Vergaben inklusive der Beträge gegenüber der Öffentlichkeit offengelegt. In mehreren Kantonen konnte die EFK diese Information nicht über das Internet abrufen. Während für die Westschweizer Kantone alle Vergaben inklusive Beträge auf der Homepage der Loterie Romande abrufbar sind, sind auf der Homepage der Swisslos für die Deutschschweizer Kantone und das Tessin die Projekte ohne Beträge aufgeführt.
 - Die Vereinheitlichung der Strukturen und Verteilkriterien ist noch nicht erfolgt. Während die Westschweizer Kantone in diesem Bereich schon sehr weit sind, gibt es bei den Deutschschweizer Kantonen noch grosse Unterschiede. Allerdings wäre es nach Einschätzung der Comlot auch nicht angebracht, von einem kleinen Kanton mit nur geringen Fondsmitteln die gleiche Struktur zu verlangen, wie von einem grossen Kanton mit umfangreichen Fondsmitteln.
 - Die Personalunionen sind in den Westschweizer Kantonen abgeschafft worden. In der Deutschschweiz ist dies noch nicht erfolgt und es besteht Handlungsbedarf. Die neue IVLW wird dieses Problem gemäss erhaltener Auskunft angehen. Das BJ als Oberaufsichtsbehörde muss das sicherstellen.



Die Unabhängigkeit der Verteil- und Bewilligungsinstanzen muss sichergestellt werden.

Die aktuell ausgeübte Aufsicht über die Verwendung der Lotterierträge auf zentraler Ebene kann als eher schwach bezeichnet werden. Die involvierten Stellen sind alle sehr zurückhaltend. Ähnlich einem Pikettdienst werden sie vorwiegend auf eine Meldung der Öffentlichkeit oder der Medien hin aktiv, wenn ein Problem erkannt und aufgebracht wird.

Das BJ hat die Oberaufsichtsverantwortung über die Lotterien und Wetten im 2000 vom Fedpol zusammen mit 500 Stellenprozenten übernommen. In den folgenden Jahren haben sich das Aufgabengebiet und damit einhergehend die zur Verfügung stehenden Ressourcen laufend verkleinert. Das BJ sieht seine Pflichten als Oberaufsichtsbehörde subsidiär zu denen der kantonalen Kontrollinstanzen. Da es nicht systematisch über die Mittelverwendung in den Kantonen informiert wird, sei eine umfassende Aufsicht aus seiner Sicht nicht praktikabel. Nicht zuletzt auch aufgrund der besonderen Interessenslage und des Gewichts der Kantone hält sich das BJ bei der Aufsicht sehr zurück. Wie weiter vorne erwähnt, hatten die Kantone im 2002 dafür gesorgt, dass eine bereits überfällige Revision des LG nach der Vernehmlassung sistiert worden ist. Auch die externe Evaluation hatte ergeben, dass das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Lotterien und Wetten lange Zeit sehr angespannt war.

Die Möglichkeiten der Bundesaufsicht werden nicht ausgeschöpft. Das BJ beschränkt seine Oberaufsicht praktisch auf eine Überwachung der Bewilligungsentscheide der Comlot. Dies, indem es gelegentlich sein Rekursrecht gegen Verfügungen der Comlot wahrnimmt, um bei wichtigen Grundsatzfragen Rechtssicherheit zu schaffen. Es erhält zudem die Strafurteile der Kantone, hat aber in diesem Bereich bisher kaum von seinem Rekursrecht Gebrauch gemacht. Ausserdem ist es in Einzelfällen aktiv geworden, wenn die Comlot mit einem konkreten Problem an das BJ herangetreten ist. So hat es z.B. eine kantonale Situation, welche die Comlot als problematisch erachtete, analysiert und dazu eine Stellungnahme verfasst. Auch wenn in den Medien eine missbräuchliche Mittelverwendung im Zusammenhang mit den kantonalen Lotteriefonds angeprangert wird, analysiert das BJ die Lage mit der Comlot und bespricht, wie weiter vorgegangen werden soll. Eine Oberaufsicht über die Comlot als Aufsichtsbehörde wird aber nicht ausgeübt. Grundsätzlich vertraut das BJ darauf, dass die Comlot die Verwendung der Lotterierträge genügend beaufsichtigt, auch wenn sie - gemäss Einschätzung des BJ - dazu keine ausdrückliche gesetzliche Pflicht hätte.

In der Verordnung ist das BJ als Oberaufsichtsbehörde zu bezeichnen und seine Aufsichtspflichten sind klarer zu definieren.

Die Comlot nimmt ihre Aufsichtsverantwortung vor allem im Bereich der Bekämpfung des illegalen Glückspielmarktes und der Wettkampfmanipulationen wahr. Daneben überwacht sie bei den Lotteriegesellschaften die Spieldurchführung, die Sicherheitsmanagementsysteme, die Spielsuchtprävention und die damit zusammenhängende verantwortungsbewusste Werbung. Aus der Zweckbindung der Erträge leitet sie auch eine gewisse Verantwortung als Bewilligungsinstanz ab, deren zweckkonforme Verwendung zu beaufsichtigen. Sie verlangt dazu von den Lotteriegesellschaften die Jahresrechnungen. Diese werden überdies von externen Revisionsstellen ordentlich geprüft.

Von den Kantonen erhält die Comlot jährlich eine Liste der gesprochenen Beträge mit den Begünstigten und den unterstützten Projekten. Diese prüft sie nur summarisch. Nur wenn ein Vergabepro-

jekt öffentlich kritisiert wird oder die Fragwürdigkeit eines Vergabeentscheids offensichtlich scheint, wird sie aktiv. Bei solchen Feststellungen handelt es sich entweder um eine Verwendung, die nicht dem bundesrechtlichen Begriff der Gemeinnützigkeit entspricht oder um eine Abtrennungsproblematik zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen. In diesem Fall holt die Comlot bei den entsprechenden Kantonen Informationen ein. Sie stellt bei Bedarf eine Empfehlung aus. Sie hat jedoch keine Mittel, diese durchzusetzen und ist deshalb auf die Mitwirkung der Kantone angewiesen. In ihrem Jahresbericht 2014 schreibt sie dazu:

„Der Comlot kommt diesbezüglich eine beratende Funktion zu; sie hat nicht den Auftrag, die Mittelverwendung durch die Kantone zu beaufsichtigen. Sie wäre für die Erfüllung dieser Aufgabe auch nicht mit Entscheidungsbefugnis oder anderen (Zwangs-)Instrumenten ausgerüstet. ... Es ist aber ein Bestreben der Comlot, darauf hinzuwirken, dass die Kantone in diesem Bereich über bundesrechtskonforme Rechtsgrundlagen verfügen und die Mittelverwendung korrekt und transparent erfolgt.“

Auch wenn sowohl das BJ als auch die Comlot keine ausdrückliche gesetzliche Pflicht der Comlot sehen, die Mittelverwendung zu beaufsichtigen, teilt die EFK diese Meinung nicht. Aufgrund des Artikels 10 des LG, der besagt, „Die Bewilligungsbehörde hat die Ausgabe und Durchführung der Lotterie, insbesondere...und die Verwendung des Ertrages zu überwachen oder überwachen zu lassen.“, ist nach Meinung der EFK durchaus eine gesetzliche Pflicht gegeben, die Mittelverwendung bei den Verteilinstanzen zu überwachen. Eine solche Pflicht ist auch in den Artikeln 7 und 20 der IVLW enthalten. Allerdings fehlt es der Comlot mit den geltenden Rechtsgrundlagen tatsächlich an den entsprechenden Möglichkeiten, ihre Empfehlungen nötigenfalls auch mit Massnahmen durchsetzen zu können.

Die Comlot ist klar als Aufsichtsbehörde im Bereich der Lotterien und Wetten zu bezeichnen. Die Aufsichtsaufgabe über Lotteriegesellschaften, kantonale, regionale und nationale Verteilinstanzen ist ihr, soweit es die gesetzeskonforme Mittelverwendung betrifft, klar zuzuweisen. So werden Diskussionen über den Umfang ihrer Aufsichtspflichten und –rechte hinfällig. Ausserdem ist sie mit den entsprechenden Befugnissen und Sanktionsmöglichkeiten auszustatten, um ihre Verantwortung umfassend wahrnehmen zu können.

Die eigentliche Aufsichtskompetenz liegt im Moment bei den Kantonen. Gemäss Auskunft der FDKL üben die kantonalen Finanzkontrollen eine Aufsicht über die Lotteriefonds aus. Die externe Evaluation vom September 2010 hat ergeben, dass damals in 20 Kantonen die kantonalen Finanzkontrollen die Kontrollstelle der Lotteriefonds waren. In 3 Kantonen waren es andere verwaltungsinterne Stellen und in 3 Kantonen private Revisionsstellen. Es ist allerdings nicht erhoben worden, ob diese Kontrollstellen nebst den Fondsrechnungen auch noch die gesetzeskonforme Verwendung der Mittel prüfen. Bei verwaltungsinternen Stellen muss zudem die Unabhängigkeit der Aufsicht hinterfragt werden. Da keine aktuelleren Daten zur Aufsichtssituation in den Kantonen vorliegen, kann diese nicht abschliessend beurteilt werden.

Allerdings lassen sowohl gewisse Bemerkungen in den Jahresberichten der Comlot bezüglich „zweifelhafter Mittelvergaben“ in den Kantonen als auch zahlreiche Presseartikel, die in regelmässigen Abständen kantonale Verteilpraktiken kritisch hinterfragen oder anprangern, darauf schliessen, dass die Aufsicht auf kantonaler Ebene, soweit es die gesetzeskonforme Mittelverwendung betrifft, noch nicht ausreichend gewährleistet ist. Immer wieder wird festgestellt, dass die Kantone



Gelder der Lotteriefonds für öffentlich-rechtliche gesetzliche Aufgaben verwenden oder damit Projekte, die nicht als gemeinnützig gelten (z.B. Unterstützung von gewinnorientierten Unternehmen) finanzieren, obwohl das LG beides ausschliesst. In einem Kanton wurde im 2014 festgestellt, dass die kantonale rechtliche Grundlage nicht bundesrechtskonform war. Erst durch eine gemeinsame Intervention der Comlot und des BJ ist diese nun angepasst worden.

Zudem haben in den letzten Jahren auch mehrere Kantone unüblich hohe Fondsreserven geöffnet. Teilweise übertrafen die Reserven die Einnahmen von mehreren Jahren. Eine Untersuchung der Comlot hat dazu geführt, dass die Fondsreserven inzwischen in den betroffenen Kantonen reduziert worden sind. Nicht alle Kantone haben jedoch die Empfehlungen der Comlot umgesetzt. Dies zeigt auf der einen Seite, dass die Comlot auch ohne gesetzliche Massnahmen einiges bewirken kann. Es zeigt aber auch, dass die kantonalen Kontrollstellen für die Aufsicht alleine nicht ausreichen und dass die Comlot gegen den Willen der Kantone keine Verbesserungen durchsetzen kann.

Generell brachte die Prüfung die klare Erkenntnis, dass nicht von einer einheitlichen Situation in den Kantonen gesprochen werden kann. Die Westschweizer Kantone haben mit zwei regionalen Kommissionen, einer Harmonisierung der Verteilkriterien und der Verwaltungsabläufe, mit der Abschaffung von Personalunionen und mit einer umfassenden Transparenz den Schritt zu einem System, das den heutigen Anforderungen an Governance entspricht, bereits vollzogen. Die Deutschschweizer Kantone sind teilweise noch nicht auf dieser Stufe.

Sonderfall STG

Die STG war früher gesamtschweizerisch tätig als Veranstalterin von Sportwetten. Die ursprüngliche Idee war, Gelder aus dem Sport zu erwirtschaften und damit wiederum den Sport zu unterstützen. Seit 2003 ist die STG nicht mehr operativ tätig. Die Bewilligung zur Durchführung von Sportwetten gab sie 2007 endgültig an die beiden Lotteriegesellschaften Swisslos und Loterie Romande ab. Die STG ist weiterhin zuständig für die Weiterleitung eines Teils der Reingewinne der Lotteriegesellschaften an den Schweizer Sport. Damit ist sie von einer Veranstalterin zu einer Verteilinstanz geworden. Sie fällt somit nicht unter die Aufsichtspflicht der Comlot über die Lotteriegesellschaften, wird aber auch nicht, wie die kantonalen Verteilinstanzen, von einer kantonalen Kontrollstelle überwacht. Die einzig mögliche Aufsicht wäre durch die Oberaufsicht des BJ oder die generelle Aufsichtskompetenz der Comlot gegeben. Beide Instanzen wurden jedoch bisher in diesem Bereich nicht tätig. Gemäss schriftlicher Auskunft der STG übt die statutarische Revisionsstelle eine Aufsicht über die Buchführung sowie über die statuten- und gesetzeskonforme Mittelverwendung aus. Die Revisionsstelle ist nicht im Handelsregister eingetragen. Die Jahresrechnung und die Revisionsstellenberichte werden genauso wie die Verteilkriterien und die Verwendung der Mittel nicht publiziert und auch von keiner anderen Instanz geprüft. Damit entspricht die Aufsicht und Transparenz hier nicht einmal den geltenden rechtlichen Minimalanforderungen, wie sie für die kantonalen Verteilinstanzen vorgeschrieben sind.

Die Comlot sah bisher bezüglich der Aufsicht über die STG keinen Handlungsbedarf, da diese ausschliesslich Sportprojekte finanziert und Sport per se als gemeinnützig gilt. Ausserdem gibt es bei der STG auch keine Abgrenzungsproblematik zu den öffentlich-rechtlichen gesetzlichen Aufgaben, die nicht aus den Lotterieverträgen finanziert werden dürfen. Die EFK kann die Begründung der Comlot zu einem grossen Teil nachvollziehen. Trotzdem ist sicherzustellen, dass alle Verteilinstan-

zen im gleichen Umfang beaufsichtigt werden. Die STG verteilt jährlich mehr als 30 Millionen Franken und somit deutlich mehr als kleineren Kantonen an Mittel zur Verfügung stehen. Deshalb muss auch bei ihr gewährleistet sein, dass die Rechnungslegung gewisse Mindeststandards erfüllt, die Betriebsausgaben in einem angemessenen Verhältnis zu den für gemeinnützige Zwecke verwendeten Mitteln stehen, dass die unterstützten Projekte wirklich gemeinnützig sind und dass die Öffentlichkeit über die Mittelverwendung transparent informiert wird.

Die Aufsicht über die STG muss analog zu derjenigen, die für kantonale Verteilinstanzen gilt, sichergestellt werden.

Die EFK begrüsst die Bestrebungen der Kantone, sich im Bereich Lotterien und Wetten selber zu regulieren. Allerdings zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre, dass dies noch nicht in allen Kantonen eigenverantwortlich genug gehandhabt wird. Die Lotteriefondsgelder stehen in vielen Kantonen der Regierung als zusätzliche Mittel mit einigem Ermessensspielraum bei der Verwendung zur Verfügung, über welche sie meist ohne Einbezug des Parlaments verfügen können. Aus diesem Grund sind griffige rechtliche Grundlagen, Reglemente, eine umfassende Transparenz und eine funktionierende Aufsicht angezeigt.

Die Erträge aus Geldspielen werden ausschliesslich durch die Teilnahme der Schweizer Bevölkerung erzielt. Sie sollten deshalb, wie gesetzlich vorgesehen, auch wieder der Bevölkerung zugute kommen. Bei den Spielbanken wird das auf Bundesebene erreicht, indem die Spielbankenabgaben ausschliesslich für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet werden. Bei den Kantonen soll der Nutzen für die Bevölkerung erzielt werden, indem die Lotterierträge ausschliesslich für gemeinnützige oder wohltätige Projekte verwendet werden. Es liegt in der Verantwortung aller am System Beteiligten, dies zu gewährleisten.

Um es mit den treffenden Worten aus dem Jahresbericht 2014 der Comlot zu sagen: „Nicht nachvollziehbare oder gar bundesrechtswidrige Rechtsgrundlagen und Vergabeentscheide einzelner Kantone untergraben die Glaubwürdigkeit der von den Kantonen verantworteten Lotterie- und Wettlandschaft insgesamt.“

Deshalb liegt es auch im Interesse der Kantone, durch eine gut organisierte Aufsicht die Glaubwürdigkeit und die Reputation aller Kantone im Bereich der Lotteriefonds sicherzustellen. Dafür braucht es gewisse gesetzliche Minimalanforderungen, wie sie der neue Gesetzesentwurf bereits enthält (nachfolgendes Kapitel), aber auch eine zentrale Stelle, die die Aufsicht auf allen Stufen der Mittelgenerierung, Mittelverwaltung und Mittelverteilung sicherstellt. Da auf Verfassungsstufe die Zuständigkeit der Kantone für die Bewilligung und die Beaufsichtigung der Lotterien und Sportwetten festgeschrieben worden ist, erachtet es die EFK als folgerichtig, dass der Comlot als interkantonale Aufsichts- und Bewilligungsbehörde diese Rolle zukommt.



4 Die laufende Gesetzesrevision

4.1 Das neue Bundesgesetz über Geldspiele (BGS) führt zu vielen Verbesserungen

Hauptziel des Gesetzesentwurfs ist die Umsetzung des neuen Artikels 106 der Bundesverfassung. Der Gesetzesentwurf stimmt bezüglich der Lotterien und Wetten in weiten Teilen mit der bestehenden Praxis und der IVLW überein. Die zentralen Regelungsprinzipien, die heute auf verschiedenen Ebenen verankert sind, werden grösstenteils weitergeführt und die Regeln in den beiden Bereichen Spielbanken sowie Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele harmonisiert. Die Zweckbindung der Erträge für gemeinnützige Zwecke wird beibehalten.

Neu sind eine Steuerbefreiung sämtlicher Geldspielgewinne, ein stärkerer Schutz vor Spielsucht sowie die Unterstellung der Grossspiele unter das Geldwäschereigesetz. Neu wird zudem ein Koordinationsorgan geschaffen, welches den Meinungs austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Bundes und der Kantone im Bereich der Geldspiele institutionalisieren soll. Ausserdem sind die bisher zu milden Strafbestimmungen verschärft worden.

Im Fokus der Prüfung stehen die Verwendung der Reingewinne aus Lotterien und Wetten sowie die Aufsicht darüber. Bezüglich der Festlegung und der Verwendung der Reingewinne sind mehrere neue Vorgaben ins Gesetz aufgenommen worden. Sie stammen zum grössten Teil aus der interkantonalen Vereinbarung. Es wurden noch zusätzliche weiterführende Bestimmungen aufgenommen, so dass diese, wenn sie eingehalten werden, einen guten Standard bezüglich Governance und Transparenz gewährleisten sollten.

Von den drei Empfehlungen der externen Evaluation in Bezug auf eine allfällige Gesetzesrevision wurde die Empfehlung, dass die Bussen zu revidieren sind, vollständig umgesetzt und die Bussandrohungen massiv erhöht. Die Empfehlung der formellen Regelung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Comlot wurde teilweise umgesetzt. So wurden, wie nachfolgend beschrieben, der Comlot bzw. der interkantonalen Vollzugsbehörde gewisse Aufgaben zugewiesen. Die Aufgaben des Bundes für die Obergaufsicht sind nicht definiert worden. Auch die allfällige Stärkung der Aufsichtsfunktion des Bundes ist somit nicht umgesetzt worden.

Im Gesetzesentwurf werden die Lotteriegesellschaften als Veranstalterinnen bezeichnet, die interkantonalen Lotterien und Wetten als Grossspiele und die Comlot als interkantonale Vollzugsbehörde. In Folge werden diese Bezeichnungen übernommen.

4.2 Die Beurteilung des Gesetzesentwurfs durch die EFK

Die EFK schliesst sich der Meinung an, dass eine Revision des LG dringend nötig war. Sie anerkennt die grossen Anstrengungen, die unternommen worden sind, um eine für alle Seiten akzeptable gesetzliche Grundlage zur Regelung von Geldspielen zu schaffen. Wie in Kapitel 4.1 aufgeführt, sieht sie auch viele Verbesserungen gegenüber den heutigen Rechtsgrundlagen.

Mit dem Hintergrundwissen über die vorherrschende Situation im Bereich der Mittelverwendung und der darüber ausgeübten Aufsicht, sieht sie in diesem Bereich trotzdem noch Verbesserungspotential. Eine laufende Gesetzesrevision bietet die idealen Voraussetzungen, um gewisse Schwächen oder Lücken für die Zukunft beheben zu können. Die EFK hat deshalb im Rahmen der Äm-

terkonsultation die nachfolgenden Anträge zur Behebung aus ihrer Sicht bestehender Schwachstellen gemacht.

4.2.1 Schaffung einer zentralen und unabhängigen Aufsichtsfunktion

Die Stellung und Funktion der heutigen Comlot werden ins Bundesgesetz übernommen. Sie ist als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde im Bereich der Grossspiele als „interkantonale Vollzugsbehörde“ aufgenommen worden. Ausserdem werden ihre Aufgaben, Befugnisse und Sanktionsmöglichkeiten in den Artikeln 108 bis 110 BGS aufgeführt. Damit wird die Empfehlung der externen Evaluation bezüglich formeller Regelung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Comlot teilweise umgesetzt.

Zur genaueren Bezeichnung der Funktion dieser interkantonalen Behörde sollte sie in der ganzen Vorlage als „Interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde“ bezeichnet werden.

Wie im Kapitel 3.1.2 aufgezeigt, könnten die Verflechtungen der FDKL mit den Veranstalterinnen und den Verteilinstanzen durch ihre Funktion als Wahl- und Genehmigungsbehörde der Comlot deren Unabhängigkeit und damit auch die Stärke ihrer Aufsichtsfunktion einschränken.

Die Oberaufsichtsbehörde muss deshalb sicherstellen, dass die in Artikel 107 aufgeführte Unabhängigkeit der interkantonalen Aufsicht- und Vollzugsbehörde sowohl persönlich als auch institutionell und funktionell gewährleistet ist. Dies im Rahmen ihrer Oberaufsichtspflichten gemäss Artikel 138.

4.2.2 Aufgaben, Befugnisse und Sanktionsmöglichkeiten der zentralen Aufsichtsfunktion

Aufgaben

Die Vorlage sieht in Artikel 108 vor, dass die interkantonale Vollzugsbehörde die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf die Grossspiele überwacht. Da auf Verfassungsebene geregelt ist, dass die Kantone für die Bewilligung und die Beaufsichtigung der Lotterien und Sportwetten zuständig sind, erachtet die EFK dies als folgerichtig.

Allerdings ist die EFK der Meinung, dass die Aufzählung der Aufgaben in Artikel 108 zu ergänzen ist. Diese wurden in der Vorlage analog zu denen der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) ausgestaltet. Die Verwendung der Spielerträge ist jedoch in den beiden Bereichen ganz unterschiedlich geregelt. Bei den Spielbanken erhebt die ESBK direkt die Spielbankenabgabe im Auftrag des Bundes. Die Abgabe kommt vollumfänglich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zugute. Bei den Spielerträgen von Grossspielen sind viel mehr Stellen involviert. Neben den Veranstalterinnen sind dies mindestens 26 kantonale Instanzen (in vielen Kantonen gibt es zwei separate Instanzen für Lotteriefonds und Sportfonds), die CPOR für regionale Projekte sowie die national tätige STG. Deshalb muss auch die Aufsicht über die zweckkonforme Mittelverwendung für die Grossspiele anders aufgezogen bzw. detaillierter geregelt werden.

Die EFK hält es für unumgänglich, dass die Aufgaben der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde ergänzt werden um die Überwachung der rechtskonformen Verwendung dieser Reingewinne von der Veranstalterin bis zu den kantonalen und nationalen Instanzen.

- In Artikel 21 der Vorlage werden Bedingungen gestellt, die erfüllt sein müssen, damit eine Veranstalterin eine Bewilligung von der interkantonalen Vollzugsbehörde erhält. Dort ist aufgeführt: (wenn die Veranstalterin gewährleistet) „dass die Betriebskosten, insbesondere die Werbung, im Vergleich zu den Mitteln, die für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung gestellt werden, in einem angemessenen Verhältnis stehen.“ Diese wichtige Bedingung soll dafür Sorge tragen, dass ein möglichst hoher Reingewinn für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung steht. Allerdings muss auch geregelt werden, wer deren Einhaltung prüft. Es ist eine naheliegende Schlussfolgerung, dass die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde als Bewilligungsbehörde auch die Einhaltung der Bedingungen prüft. Trotzdem wäre es aufgrund der Bedeutsamkeit dieser Bedingung angebracht, ihr diese Aufgabe explizit zuzuordnen.
- In den Artikeln 126 – 129 der Vorlage werden den Kantonen gewisse Minimalvorschriften für die Verwendung der Reingewinne, die Rechnungsführung der Lotteriefonds, die Erstellung kantonaler Erlasse, die Ausrichtung von Beiträgen und die Transparenz über die Mittelvergabe gemacht. Diese Regeln stellen eine deutliche Verbesserung gegenüber dem bisherigen LG aber auch gegenüber der geltenden IVLW dar. Allerdings ist nirgends geregelt, dass die Einhaltung dieser Vorgaben beaufsichtigt werden muss und wer dafür verantwortlich ist. Dass es eine zentrale Aufsichtsstelle braucht, ist für die EFK aufgrund der heutigen Situation unabdingbar.
Aufgrund von Artikel 108 lässt sich ableiten, dass die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde für diese Aufsicht zuständig wäre. Die geführten Gespräche haben gezeigt, dass nicht alle involvierten Stellen dieser Interpretation folgen. Um zu vermeiden, dass die Comlot bzw. die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde genau wie heute in diesem Bereich gewisse Aufgaben wahrnimmt, die Situation in Bezug auf die Pflichten oder Kompetenzen jedoch unklar ist, sollte ihr die Aufsicht über die Verteilinstanzen klar zugeordnet werden. Dadurch wird für alle Beteiligten Rechtssicherheit geschaffen und die Regelung der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und der Comlot wird, wie von der externen Evaluation gefordert, verbessert.
- In den aktuellen rechtlichen Grundlagen ist die STG nicht genügend berücksichtigt worden, da sie damals noch nicht in der jetzigen Form als nationale Verteilinstanz tätig war. In der neuen Vorlage muss sie angemessen bedacht werden. Die Artikel 126 - 129 müssen, soweit sinnvoll, auch auf die STG (angepasst) angewandt werden. Die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde soll deshalb auch die Aufgabe erhalten, die Aufsicht über die STG auszuüben. In der Botschaft sollten diesbezüglich noch ergänzende Ausführungen angebracht werden.

Der Artikel 108 „Aufgaben“ (der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde) ist mit folgenden Punkten zu ergänzen:

1. *Sie überwacht, dass die Betriebskosten der Veranstalterinnen von Grossspielen im Vergleich zu den Mitteln, die für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung gestellt werden, in einem angemessenen Verhältnis stehen; (Einhaltung des Artikels 21 Absatz 1 Bst. i)*
2. *Sie überwacht die Einhaltung der Bestimmungen bezüglich der Verwendung der Reingewinne von Grossspielen gemäss Artikel 126 ff.*

Ausserdem sind in der Botschaft die Anwendung der Artikel 126 ff bei der STG und die Aufsicht darüber durch die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde zu präzisieren.

Befugnisse

Damit die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde ihre Aufsicht gegenüber den Verteilinstanzen wahrnehmen kann, müssen ihre Befugnisse in Artikel 109 entsprechend ergänzt werden.

Der Artikel 109 „Befugnisse“ (der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde) ist dahingehend zu ergänzen, dass die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben von den Verteilinstanzen und deren Kontrollorganen die für die Überwachung notwendigen Auskünfte und Unterlagen verlangen kann.

Verwaltungssanktionen

Auch die Sanktionsmöglichkeiten müssen ergänzt werden um Massnahmen gegenüber den Verteilinstanzen. Nur so hat die Aufsichts- und Vollzugsbehörde bei Bedarf die notwendigen Instrumente, um eine Empfehlung durchzusetzen und einen rechtskonformen Zustand herstellen zu können.

Artikel 110 „Verwaltungssanktionen“ (der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde) ist zu ergänzen mit Massnahmen, die für die Erfüllung der Aufsichtsfunktion über die Verteilinstanzen notwendig sind.

4.2.3 Die Oberaufsicht durch den Bund

Gemäss der externen Evaluation sollen die Aufgaben des Bundes formell geregelt und die Aufsichtsfunktion des Bundes allfällig gestärkt werden. Die EFK teilt diese Meinung. Um Abgrenzungsprobleme zur interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde zu vermeiden und einen Minimalstandard für das BJ zu setzen, müssen die Aufsichtspflichten der Oberaufsichtsbehörde genauer definiert werden. Insbesondere sollten die gemäss Artikel 128 von den Kantonen zu erstellenden Erlasse auf ihre Konformität mit dem Bundesrecht hin geprüft werden. Auch muss das BJ eine Oberaufsicht über die gesamten Tätigkeiten der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde ausüben und nicht nur wie bis anhin über die Bewilligungstätigkeit.

Zum Artikel 138 „Vollzug und Oberaufsicht“ ist in der Verordnung zum BGS das BJ als die zuständige Oberaufsichtsbehörde zu bestimmen. Auch sind in der neuen Bundesgesetzgebung die Instrumente der Aufsicht genauer zu definieren. Insbesondere ist dabei die Prüfung der Rechtmässigkeit der kantonalen Erlasse gemäss Artikel 128 Absatz 1 aufzuführen sowie die Aufsicht über die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde.

4.2.4 Übrige Anpassungsanträge

Definition des Reingewinns

In Artikel 126 wird im zweiten Abschnitt festgelegt, wie der Reingewinn, der für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung steht, definiert ist. Unter anderem wurde festgelegt, dass von den Erträgen auch die Aufwände zur Bildung von branchenüblichen Reserven und Rückstellungen in Abzug gebracht werden können. Da es nur zwei Veranstalterinnen von Grossspielen in der Schweiz gibt, dürfte es kaum möglich sein, einen Standard für branchenübliche Reserven und Rückstellungen zu



finden. Deshalb sollte von angemessenen Reserven und Rückstellungen gesprochen werden und die Angemessenheit in der Botschaft präzisiert werden.

Im Artikel 126 „Verwendung der Reingewinne für gemeinnützige Zwecke“ ist in Absatz 2 der Begriff von branchenüblichen Reserven und Rückstellungen zu ersetzen mit angemessenen Reserven und Rückstellungen. Die Angemessenheit ist in der Botschaft zu präzisieren.

Unabhängigkeit der Verteilinstanzen

Im Artikel 128 steht im ersten Abschnitt, dass die Kantone in rechtsetzender Form das Verfahren sowie die für die Verteilung der Mittel zuständigen Instanzen regeln. Nach Meinung der EFK wird es richtigerweise den Kantonen überlassen, innerhalb der Vorgaben des neuen BGS selber die Strukturen und Verteilkriterien festzulegen. Solange sichergestellt ist, dass die kantonalen Erlasse das Bundesrecht nicht verletzen, die Verteilinstanzen unabhängig sind und es eine zentrale Aufsicht über die Mittelverwendung gibt, ist es nicht Sache des Bundes, hier weitere Vorgaben zu machen. Ansonsten würde die Durchführungsautonomie der Kantone verletzt.

Hingegen fehlt im Artikel 128 die wichtige Bedingung, dass diese Verteilinstanzen unabhängig sein müssen. Der Begriff „unabhängig“ war ursprünglich in der Vorlage vorgesehen, wurde jedoch nach der Vernehmlassung auf Antrag einiger Kantone, der Swisslos und der STG gestrichen. Diese Bedingung sollte wieder eingefügt werden.

In Artikel 128 „Ausrichtung von Beiträgen“ ist wieder von „für die Verteilung der Mittel zuständigen unabhängigen Instanzen“ zu sprechen.

Die EFK hat diese Punkte in ihrer Stellungnahme vom 10. Juni 2015 als Anträge und Kommentare zuhanden des BJ eingebracht. Zum Zeitpunkt der Berichterstellung war das Ergebnis der Ämterkonsultation noch ausstehend.

5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 30. Juni 2015 statt. Teilgenommen haben:

BJ

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

EFK

Hans-Rudolf Wagner, Fachbereichsleiter
Gabriela Carrapa, Revisionsleiterin

Sie ergab Übereinstimmung mit den Feststellungen und Beurteilungen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Bundesverfassung (BV, SR 101)

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Bundesgesetz über Geldspiele (BGS, Entwurf)

Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG, SR 935.52)

Bundesgesetz betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten (LG, SR 935.51)

Verordnung zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten (LV, SR 935.511)

Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW)

Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien

9ème Convention relative à la Loterie Romande

Anhang 2: Abkürzungen

Abkürzungen

BJ	Bundesamt für Justiz
Comlot	Lotterie- und Wettkommission
CPOR	Conférence des Présidents des Organes de répartition
CRLJ	Conférence romande de la loterie et des jeux
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
FDKL	Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt
fedpol	Bundesamt für Polizei
Loterie Romande	Société de la Loterie de la Suisse Romande
STG	Sport-Toto-Gesellschaft
Swisslos	SWISSLOS Interkantonale Landeslotterie Genossenschaft



Anhang 3: Exkurs zur Bundesaufsicht (kurzer Überblick)

Gemäss Artikel 49 Absatz 2 und Artikel 186 Absatz 4 der Bundesverfassung hat der Bund, in erster Linie der Bundesrat, die Pflicht, über die Einhaltung des Bundesrechts mit Einschluss des Völkerrechts durch die Kantone zu wachen (= Bundesaufsicht). Die Aufsichtskompetenz kann unter bestimmten Voraussetzungen auch an Departemente oder Bundesämter delegiert werden. Der Bundesaufsicht kommt ein umfassender Charakter zu; sie erstreckt sich über das gesamte Staatshandeln der Kantone.

Es gilt der Grundsatz der Subsidiarität. Danach soll dem Kanton zuerst Gelegenheit zur Selbstberichtigung gegeben werden. Erst wenn diese nicht funktioniert oder von vornherein als ungeeignet erscheint, hat das zuständige Bundesorgan geeignete Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen.

Generelle Massnahmenmöglichkeiten des Bundes wären:

- *Ermittlungen und Untersuchungen*: Berichte einholen, Akten herausverlangen oder Inspektionen vornehmen;
- *Allgemeine Weisungen* (Kreisschreiben) über den Vollzug des Bundesrechts erteilen (sind für Kantone verbindlich) oder *Weisungen im Einzelfall* (Einladung oder Ersuchen an den Kanton, den Mangel zu beheben);
- *Genehmigung* kantonalen Gesetze und Verordnungen (nur bei Erlassen aus dem delegierten Wirkungsbereich möglich). Dies ist in der Praxis das wichtigste Aufsichtsinstrument. Dafür ist aber eine besondere bundesgesetzliche Grundlage erforderlich.
- *Behördenbeschwerde*: Entscheide der letzten kantonalen Instanz können mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden. Auch dies setzt eine besondere bundesgesetzliche Grundlage voraus.
- *Integrale Beschwerde*: Teilweise haben die Bundesbehörden auch die Befugnis, Rechtsmittel des kantonalen Rechts zu ergreifen
- *Klage nach Artikel 189 Absatz 2 BV*: Bei Kompetenzkonflikten zwischen Bund und Kantonen, sofern zugleich eine Kompetenzüberschreitung seitens eines Kantons vorliegt;
- *Aufsichtsrechtliche Kassation* kantonalen Rechtsanwendungsakte (ausserhalb eines Rechtsmittelverfahrens)
- *Bundesexekution* (Zwangsbewehrte Aufsichtsmaßnahmen):
 - Finanzielle Druckmittel: Zuwendung verweigern, aussetzen oder zurückfordern; hierfür ist ein enger Zusammenhang zwischen Zuwendung und fehlender Pflichterfüllung durch den Kanton erforderlich.
 - Ersatzvornahme: Die dem Kanton obliegende Bundespflicht wird vom Bund auf Kosten des Kantons ausgeführt.
 - Militärische Exekution: Beizug von Truppen zur Durchsetzung des Bundesrechts; nur bei schwerster Verletzung elementarer Bundespflichten.

Der Kanton kann gegen Aufsichtsmaßnahmen des Bundes Klage beim Bundesgericht führen.