

Prüfung der Aufsicht über die Verwendung von Lotterieverträgen 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 Lotterieverträge 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 Lotterieverträge 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 Lotterieverträge 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 Vergabep Praxis 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 Lotterieverträgen 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.