

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 168/2018

Sitzung vom 26. September 2018

894. Anfrage (Unrechtmässige Begünstigung von Swiss Olympic durch Swisslos)

Kantonsrat Robert Brunner, Steinmaur, hat am 11. Juni 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Am 22. April 2016 hat die im Eigentum der Kantone befindliche Genossenschaft Swisslos beschlossen, der Swiss Olympic Association (SOA) jährlich rund 12 Mio. Franken zu überweisen. Gemäss Gutachten von PD Dr. G. Severovic (Universität Zürich), das von den Grünen des Kantons Zürich in Auftrag gegeben wurde, ist dieser Beschluss nicht rechtmässig. Für eine gültige Stimmabgabe durch die jeweiligen Regierungsräte wäre in den meisten Kantonen vorab ein Beschluss des Parlaments erforderlich gewesen. Im Kanton Zürich beispielsweise ging bzw. geht es um jährlich rund 2,5 Mio. Franken (entsprechend 3,18 Prozent des dem Kanton Zürich zustehenden Jahresgewinns von Swisslos), womit der Kantonsrat zuständig gewesen wäre (§ 61 Abs. 4 CRG). Diesem ist das Geschäft aber gar nie vorgelegt worden. Bereits dies hat die Nichtigkeit des Beschlusses vom 22. April 2016 zur Folge.

Mit dem Beschluss vom 22. April 2016 sollten Mittel vorab an «Unternehmungen von gesamtschweizerischer Bedeutung» verteilt werden. Dafür wäre aber nach der Interkantonalen Vereinbarung die Zustimmung von mindestens drei Vierteln aller beteiligten Kantone erforderlich gewesen, welche zugleich auch drei Viertel der Bevölkerung der angeschlossenen Kantone umfassen. Dieses Quorum wurde aber nicht eingehalten. Der «Beschluss» vom 22. April 2016 ist aus diesem Grund nicht gültig zustande gekommen.

Für die Zukunft stellt das Gutachten insbesondere zwei Forderungen: Drei Konkordate zur Regelung von Lotterien und Wetten sind zu kompliziert, intransparent und führen zu Ungleichbehandlungen der Landesteile. An die Stelle von den drei bestehenden Konkordaten sollte zukünftig ein einziges treten. Zweitens sind die Zuständigkeiten zur Beschlussfassung über Direktausschüttungen der beiden Lotteriegesellschaften an Sportverbände unter Berücksichtigung der – in gewissen Kantonen auf Verfassungsebene stehenden – innerkantonalen Finanzzuständigkeiten im neuen Konkordat gesetzeskonform und klar zu regeln.

In diesem Zusammenhang bitte ich um Beantwortung folgender Fragen:

1. Weshalb hat der Regierungsrat vor der Beschlussfassung vom 22. April 2016 das Gesuch um Beitragserhöhung um jährlich rund 12 Mio. Franken an Swiss Olympic nicht im Sinne von § 61 Abs. 4 CRG dem Kantonsrat vorgelegt?
2. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass das nötige Quorum nicht erreicht wurde und der Beschluss darum nichtig ist? Wird sich der Regierungsrat dafür einsetzen, dass die diesbezüglichen Zahlungen, welche aus dem Gewinn der Genossenschaft Swisslos erfolgten, rückgängig gemacht werden und dieses Geld wieder gesetzeskonform den Kantonen zufließt?
3. Wird sich der Regierungsrat im Rahmen der Erarbeitung der interkantonalen Gesetzgebung auf Konkordatebene dafür einsetzen, dass die am 22. April 2016 fälschlicherweise unbeachtet gebliebenen Quoren (drei Viertel aller beteiligten Kantone wären erforderlich gewesen, welche zugleich auch drei Viertel der Bevölkerung aufweisen) wieder beide in das neu zu erarbeitende Konkordat Eingang finden werden?
4. In welchem Verhältnis und je mit welchen Beträgen wurden in den vergangenen 10 Jahren (via Sport-Toto-Gesellschaft) die Swiss Olympic Association, die Schweizer Fussball- und Eishockeyverbände und die Sporthilfe durch die Swisslos einerseits und die Loterie Romande andererseits direkt unterstützt?
5. Wie gross war dadurch die Unterstützung dieser Verbände durch die einzelnen Einwohnerinnen und Einwohner der Westschweiz einerseits und durch die Einwohnerinnen und Einwohner der Deutschschweiz und des Kantons Tessin andererseits?
6. Auf welchen Rechtsgrundlagen erfolgten diese Unterstützungsleistungen?
7. Wird sich der Regierungsrat im Rahmen der Erarbeitung der zukünftigen Konkordatslösung für eine klare zukünftige Regulierung auf Konkordatebene durch nur ein Konkordat einsetzen?
8. Wird sich der Regierungsrat dabei dafür einsetzen, dass im Vernehmlassungsverfahren zu dem zu erarbeitenden Konkordat (zu den zu erarbeitenden Konkordaten) nicht nur die Kantone, sondern auch die politischen Parteien (der Schweiz) und die Kantonalen Finanzkontrollen zur Vernehmlassung eingeladen werden?

9. Wird sich der Regierungsrat auch dafür einsetzen, dass im Rahmen der interkantonalen Regulierung des Geldspielbereiches grösstmögliche Transparenz herrscht; dass insbesondere etwa die Vernehmlassungsberichte der zu erarbeitenden Konkordate, aber auch die Organisationsreglemente und Statuten der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) und der Genossenschaft Swisslos sowie (grundsätzlich) auch deren Beschlussprotokolle im Internet aufgeschaltet werden?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Robert Brunner, Steinmaur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Gegenstand des beanstandeten Beschlusses vom 22. April 2016 war eine Erhöhung des Beitrags der Genossenschaft Swisslos Interkantonale Landeslotterie an den Verein Swiss Olympic. Dabei handelt es sich um zwei juristische Personen des Bundesprivatrechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Beim Beschluss ging es somit weder um eine Ausgabe des Kantons Zürich noch um einen Beitrag aus dem Lotterie- oder Sportfonds des Kantons Zürich. Demgemäss waren die Zuständigkeitsordnungen von §§ 36 und 61 f. des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) nicht anwendbar. Es bestand deshalb kein Anlass für einen Einbezug des Kantonsrates.

Zu Frage 2:

Der beanstandete Beschluss vom 22. April 2016 wurde von sechs Beschwerdeführern beim Bundesgericht angefochten. Das Bundesgericht trat mit Urteil 2C_486/2016 vom 31. Mai 2016 auf die Beschwerde nicht ein und überwies die Sache zur weiteren Behandlung an die Rekurskommission Interkantonale Vereinbarung Lotterien und Wetten. In der Folge wurde das Verfahren mit Entscheid des Präsidenten der Rekurskommission vom 11. Juli 2016 (Geschäft Nr. 17-16) als erledigt abgeschlossen, nachdem der Vertreter der Beschwerdeführer den Rückzug der Beschwerde erklärt hatte. Dem Regierungsrat ist nicht bekannt, dass der Beschluss innert der gesetzlichen Frist von weiteren Personen angefochten worden wäre. Ferner sieht er keine Anhaltspunkte für einen derart klaren und schwerwiegenden Mangel, dass der Beschluss nichtig wäre. Demgemäss hat offenbar auch die Lotterie- und Wettkommission keinen

Anlass für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gesehen. Der Regierungsrat betrachtet den Beschluss deshalb als gültig und sieht keinen Grund, sich dafür einzusetzen, diesbezügliche Zahlungen rückgängig zu machen.

Zu Frage 3:

Das neue Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (Geldspielgesetz, BGS; voraussichtliches Inkrafttreten: 1. Januar 2019 [SR 935.51]) verlangt unter anderem, dass die Kantone die für die Verteilung der Lotteriegewinne zuständigen Stellen in rechtsetzender Form regeln (Art. 127 Abs. 1 Bst. a BGS). Um dieser Vorgabe zu genügen, soll die Zuständigkeit zur Festlegung des Anteils zugunsten des nationalen Sports mit Bezug auf Swisslos in einer neuen Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) geregelt werden. Gemäss Art. 3 des Vernehmlassungsentwurfs der IKV 2020 vom 27. Juni 2018 ist die Generalversammlung von Swisslos für die Festlegung dieses Anteils zuständig. Der Beschluss bedarf der Zustimmung von mindestens drei Vierteln der Vertretungen aller Vereinbarungskantone. Ein Quorum von drei Vierteln der Bevölkerung ist nicht vorgesehen. Gemäss dem Entwurf haben die Mitglieder der Generalversammlung ihre Kantonsregierungen frühzeitig über eine bevorstehende Beschlussfassung zu informieren. Diese können ihrer oder ihrem Delegierten ein bindendes Mandat erteilen. Diese Bestimmungen sind aus der Sicht des Regierungsrates zweckmässig und angemessen.

Zu Frage 4:

Aufgrund eines Beschlusses der Generalversammlung der Sport-Toto-Gesellschaft werden die von Swisslos und Loterie Romande stammenden Fördermittel jährlich wie folgt verteilt: Die Stiftung Schweizer Sporthilfe erhält einen festen Beitrag von 1 Mio. Franken; vom Rest erhalten die Swiss Olympic Association (Swiss Olympic) 79%, der Schweizerische Fussballverband (SFV) und die Swiss Football League (SFL) zusammen 14% und die Swiss Ice Hockey Federation (SIHF) 7% (vgl. www.sport-toto.ch/11-0-Benefiziere.html).

Die Sport-Toto-Gesellschaft weist seit 2013 sowohl die von Swisslos und Loterie Romande erhaltenen als auch die an die genannten Sportorganisationen ausbezahlten Beträge systematisch in ihren Jahresberichten aus. Wenn die von Swisslos und Loterie Romande (LoRo) erhaltenen Beträge anteilmässig auf die begünstigten Organisationen umgelegt werden, ergibt dies das folgende Bild:

Fördermittel der Sport-Toto-Gesellschaft (in Mio. Franken, gerundet auf 0,1 Mio. Franken)

| | Total | Swiss Olympic | SFV/SFL | SIHF | Sporthilfe |
|-----------------|-------------|---------------|------------|------------|------------|
| 2013 | 33,0 | 25,3 | 4,5 | 2,2 | 1,0 |
| Anteil Swisslos | 26,6 | 20,4 | 3,6 | 1,8 | 0,8 |
| Anteil LoRo | 6,4 | 4,9 | 0,9 | 0,4 | 0,2 |
| 2014 | 34,0 | 26,1 | 4,6 | 2,3 | 1,0 |
| Anteil Swisslos | 27,5 | 21,1 | 3,7 | 1,9 | 0,8 |
| Anteil LoRo | 6,5 | 5,0 | 0,9 | 0,4 | 0,2 |
| 2015 | 36,0 | 27,7 | 4,9 | 2,4 | 1,0 |
| Anteil Swisslos | 29,4 | 22,6 | 4,0 | 2,0 | 0,8 |
| Anteil LoRo | 6,6 | 5,1 | 0,9 | 0,4 | 0,2 |
| 2016 | 33,4 | 25,6 | 4,5 | 2,3 | 1,0 |
| Anteil Swisslos | 26,8 | 20,5 | 3,6 | 1,8 | 0,8 |
| Anteil LoRo | 6,6 | 5,1 | 0,9 | 0,5 | 0,2 |
| 2017 | 55,0 | 46,2 | 5,2 | 2,6 | 1,0 |
| Anteil Swisslos | 44,4 | 37,3 | 4,2 | 2,1 | 0,8 |
| Anteil LoRo | 10,6 | 8,9 | 1,0 | 0,5 | 0,2 |

Quelle: Jahresberichte der Sport-Toto-Gesellschaft

Für die Jahre 2008 bis 2012, nach denen in der Anfrage ebenfalls gefragt wird, hat die Sport-Toto-Gesellschaft in ihren Jahresberichten die von Swisslos und Loterie Romande erhaltenen Beträge nicht einzeln aufgeschlüsselt. Die voranstehende Darstellung beschränkt sich deshalb auf die vergangenen fünf Jahre.

Zu Frage 5:

Ausgehend von den Beträgen, welche die Jahresberichte der Sport-Toto-Gesellschaft ausweisen (vgl. Beantwortung der Frage 4), und den Angaben des Bundesamtes für Statistik zur ständigen Wohnbevölkerung in den Tätigkeitsgebieten von Swisslos und Loterie Romande wurden in den Jahren 2013 bis 2017 pro Kopf der Bevölkerung die folgenden Beträge an die genannten Sportorganisationen ausbezahlt:

Fördermittel der Sport-Toto-Gesellschaft pro Kopf der Bevölkerung
(in Franken pro Kopf der ständigen Wohnbevölkerung am 31. Dezember,
gerundet auf 0.01 Franken)

| | Bevölkerung | Swiss Olympic | SFV/SFL | SIHF | Sporthilfe |
|-----------------|-------------|------------------|---------|------|------------|
| 2013 | | | | | |
| Gebiet Swisslos | 6 048 052 | 3.37 | 0.60 | 0.29 | 0.13 |
| Gebiet LoRo | 2 091 579 | 2.35 | 0.42 | 0.20 | 0.09 |
| 2014 | | | | | |
| Gebiet Swisslos | 6 113 958 | 3.45 | 0.61 | 0.30 | 0.13 |
| Gebiet LoRo | 2 123 708 | 2.35 | 0.41 | 0.21 | 0.09 |
| 2015 | | | | | |
| Gebiet Swisslos | 6 174 937 | 3.66 | 0.65 | 0.32 | 0.13 |
| Gebiet LoRo | 2 152 189 | 2.36 | 0.42 | 0.20 | 0.09 |
| 2016 | | | | | |
| Gebiet Swisslos | 6 242 425 | 3.29 | 0.58 | 0.30 | 0.13 |
| Gebiet LoRo | 2 177 125 | 2.32 | 0.41 | 0.21 | 0.09 |
| 2017 | | | | | |
| Gebiet Swisslos | 6 286 495 | 5.93 | 0.67 | 0.33 | 0.13 |
| Gebiet LoRo | 2 195 657 | 4.06 | 0.46 | 0.23 | 0.09 |

Quellen: Bundesamt für Statistik (2017: provisorische Angaben), Jahresberichte der Sport-Toto-Gesellschaft

Zu Frage 6:

Die Sport-Toto-Gesellschaft ist ein privatrechtlicher Verein. Gemäss ihren Statuten leitet sie die ihr zufließenden Mittel der beiden Lotteriegesellschaften Swisslos und Loterie Romande an nationale Sportorganisationen weiter (Art. 2 Abs. 2). Die Generalversammlung entscheidet über die Verwendung des Reingewinns (Art. 14 Abs. 3).

Die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (LS 553.3) sieht in Art. 24 Abs. 3 ausdrücklich vor, dass die Kantone einen Teil der Reinerträge vor der Verteilung in die kantonalen Fonds für nationale gemeinnützige oder wohltätige Zwecke verwenden können.

Zu Frage 7:

Die beiden heute auf dem Gebiet der Schweiz tätigen Veranstalterinnen von Grosslotterien, Swisslos und Loterie Romande, haben ihre Grundlage in je einer interkantonalen Vereinbarung (Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 bzw. 9^{ème} Convention relative à la Loterie Romande vom 18. November 2005). Diesen beiden Vereinbarungen übergeordnet ist die Inter-

kantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten, mit der insbesondere das Bewilligungsverfahren und die Aufsicht über die Lotteriegesellschaften zentralisiert wurden. Diese Aufteilung ist folgerichtig und hat sich bewährt. Sie soll deshalb auch nach den vorgesehenen Anpassungen an das neue Geldspielgesetz beibehalten werden. Demgemäss hat der Regierungsrat dem (ersten) Vernehmlassungsentwurf eines Geldspielkonkordats, welches die bisherige übergeordnete Vereinbarung ablösen soll, im Grundsatz zugestimmt (RRB Nr. 888/2017).

Zu Frage 8:

In den gegenwärtig laufenden Vernehmlassungen zum neuen gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat und zur IKV 2020 sind die Vernehmlassungsunterlagen auf der Internetseite der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz, welche die Vernehmlassung durchführt, öffentlich zugänglich (www.fdkl.ch/aktuelles.html). Demgemäss steht es allen interessierten Kreisen frei, sich zu den Entwürfen zu äussern.

Zu Frage 9:

Der (zweite) Vernehmlassungsentwurf eines gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats sieht in Art. 45 vor, dass die Trägerschaft des Konkordats, die Geldspielaufsicht und die Stiftung Sportförderung Schweiz ihre rechtsetzenden Erlasse je auf ihrer Internetseite veröffentlichen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli