



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Grossratsbeschluss zum Beitritt zum Geldspielkonkordat (GSK) und zum Grossratsbeschluss zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)

1. Ausgangslage

1.1 Bundesrecht

Bei der eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 ist das Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (Geldspielgesetz, BGS, SR 935.51) angenommen worden. Der Bundesrat hat das Gesetz auf den 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt. Damit regelt der Bund das Geldspielrecht neu in einem einzigen Gesetz.

Verschiedene, neu vom Bund geregelte Bereiche waren bisher durch kantonales Recht geregelt, teilweise in Form interkantonomer Vereinbarungen, teilweise in Form rein innerrhodischen Rechts. Der Bund schreibt den Kantonen im neuen Bundesgesetz vor, gewisse Bereiche weiter durch interkantonale Vereinbarungen zu regeln. Er ermöglicht es den Kantonen damit, die auf interkantonomer Vereinbarungen beruhende, bewährte Regelung weitgehend weiterzuführen.

1.2 Interkantonales Recht

Interkantonomer waren bisher zwei Vereinbarungen massgebend, nämlich die

- Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonomer oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW, GS 935.530), und die
- Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (IKV 1937, GS 935.533).

Da sich abzeichnete, dass das Geldspielgesetz in Kraft gesetzt würde, bevor die zur Umsetzung erforderlichen interkantonomer Vereinbarungen beschlossen und anwendbar wären, beschloss die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegerechtigkeit (FDKL) am 26. Mai 2018 eine Übergangsregelung, welche den Zeitraum bis zum Inkrafttreten der neuen interkantonomer Regelungen überbrücken sollte, die «Zusatzvereinbarung zur Interkantonomer Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonomer oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten». Dieser Zusatzvereinbarung zur IVWL vom 28. Mai 2018 ist der Grosse Rat mit Beschluss vom 22. Oktober 2018 beigetreten.

In der Zwischenzeit, am 20. Mai 2019, wurden zur Ablösung dieser interkantonomer Vereinbarungen zwei neue interkantonale Nachfolgeregelungen beschlossen und die Kantone eingeladen, den Beitritt zu erklären:

- Die FDKL verabschiedete am 20. Mai 2019 das Geldspielkonkordat (GSK), das an die Stelle der IVWL tritt.

- Als Ersatz der IKV 1937 verabschiedeten die Vertreterinnen und Vertreter der Deutschschweizer Kantone und des Tessins ebenfalls am 20. Mai 2019 eine totalrevidierte Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV 2020).

Über den Beitritt zu Konkordaten beschliesst der Grosse Rat (Art. 27 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872, KV, GS 101.000). Mit der vorliegenden Botschaft wird dem Grossen Rat beantragt, den beiden neuen interkantonalen Vereinbarungen (GSK und IKV 2020) beizutreten.

Zum Geldspielkonkordat lag der FKDL ein 40-seitiger erläuternder Bericht vor. Die IKV 2020 der Deutschschweizer Kantone und des Tessins wurde mit einem 10-seitigen Papier erläutert. Auf eine umfassende Darlegung der Ausgangslage und der Regelungen wird daher hier verzichtet; die beiden erläuternden Berichte werden dieser Botschaft beigelegt.

1.3 Innerkantonales Recht

Innerkantonal sind im Geldspielbereich zwei Gesetze in Kraft:

- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 27. April 2008 (LG, GS 935.500)
- Gesetz über das Geldspiel in öffentlichen Lokalen vom 27. April 2008 (SpG, GS 935.550)

Ausserdem existieren in verschiedenen Erlassen Regelungen über die Verwendung der Reingewinne, die dem Kanton Appenzell I.Rh. aus Geldspielen zufließen:

- Gesetz über die Errichtung einer Stiftung «Pro Innerrhoden» vom 25. April 1971 (GS 442.000)
- Gesetz über die Errichtung einer Innerrhoder Kunststiftung vom 25. April 1999 (GS 442.100)
- Standeskommissionsbeschluss betreffend die Aufteilung des Gewinnanteils aus Zahlenlotto und Sport-Toto vom 16. August 2004 (GS 935.512)
- Standeskommissionsbeschluss über die Verwendung und Verteilung der Sport-Toto-Gewinnanteile vom 26. November 1985 (GS 935.511)

Gesetze erlässt die Landsgemeinde auf Antrag des Grossen Rates (Art. 20 Abs. 1 und Art. 26 Abs. 2 KV). Daher wird die Anpassung der vier Gesetze an das neue Geldspielgesetz und an die neuen Konkordate dem Grossen Rat mit einer separaten Botschaft unterbreitet.

2. Regelungen in den beiden interkantonalen Vereinbarungen

In den Geltungsbereich des Geldspielgesetzes fallen grundsätzlich alle Spiele, bei denen gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts ein Geldgewinn oder ein anderweitiger geldwerter Vorteil in Aussicht gestellt wird (Art. 1 in Verbindung mit Art. 3 lit. a BGS). Innerhalb dieses neu eingefügten Oberbegriffs bleiben die einzelnen Spielkategorien weitgehend unverändert. Demzufolge ist weiterhin zwischen Lotterien (Art. 3 lit. b BGS), Sportwetten (Art. 3 lit. c BGS), Geschicklichkeitsspielen (Art. 3 lit. d BGS) sowie Spielbankenspielen (Art. 3 lit. g BGS) zu unterscheiden. Die Spielbankenspiele (Roulette, Black Jack, Poker etc.) regelt das Geldspielgesetz - wie früher das Spielbankengesetz - abschliessend (Art. 5 ff. BGS). Wie bisher ist die Durchführung der Spielbankenspiele den Spielbanken vorbehalten, die dafür eine Konzession des Bundes benötigen. Die übrigen Formen von Geldspielen werden neu in Gross- und Kleinspiele unterteilt. Grossspiele sind Lotterien, Sportwetten sowie Geschicklichkeitsspiele, die je automatisiert, interkantonal oder online durchgeführt werden (Art. 3 lit. e BGS); Kleinspiele sind Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die weder automatisiert noch

interkantonal noch online durchgeführt werden (Kleinlotterien, lokale Sportwetten, kleine Pokerturniere). Sobald ein Spiel also automatisch, interkantonal oder online durchgeführt wird, handelt es sich um ein Grossspiel, sonst liegt ein Kleinspiel vor (BBI 2015 8437).

2.1 Aufsicht und Vollzug

Von wenigen Ausnahmen abgesehen ist für alle Geldspiele eine Bewilligung erforderlich. Die Bewilligungsvoraussetzungen sind weitgehend Bundessache. Für Spielbankenspiele ist wie erwähnt eine Konzession des Bundes erforderlich. Kleinspiele bewilligt jeder Kanton für sein Gebiet selbst (Art. 32 BGS). Für Grossspiele verlangt das Bundesrecht die Bewilligung einer interkantonalen Behörde (Art. 21 BGS). Die Kantone sind verpflichtet, über ein Konkordat eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde zu schaffen (Art. 105 BGS).

Schon bisher existierte gestützt auf die IVLW eine solche interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde, die ComLot. Die IVWL wird durch das Geldspielkonkordat abgelöst; in Art. 1 lit. b GSK wird die neue interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde als «Interkantonale Geldspielaufsicht GESPA» bezeichnet. Das Geldspielkonkordat regelt die Zusammensetzung und Befugnisse verschiedener Konkordatsorgane, insbesondere der GESPA oder der interkantonalen Trägerschaft Geldspiele, welche die GESPA beaufsichtigt. Oberstes Organ der interkantonalen Trägerschaft ist die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG), in das jeder Kanton ein Regierungsmitglied entsendet. Das Konkordat sieht ein Geldspielgericht vor, das als interkantonales Gericht Rechtsmittel gegen Verfügungen der Konkordatsorgane beurteilt.

Das Konkordat liefert auch die Grundlagen für die Errichtung einer Stiftung Sportförderung Schweiz und die Alimentierung dieser Stiftung aus Erträgen der Geldspiele, die durch die GESPA bewilligt und beaufsichtigt werden.

Das Konkordat sieht vor, dass nur je ein Anbieter in der Deutschschweiz und dem Tessin einerseits und den Westschweizer Kantonen andererseits Grosslotterien und -sportwetten durchführen darf. Das entspricht der bisherigen Regelung mit den zwei Veranstaltern «Swisslos Interkantonale Landeslotterie» und «Loterie Romande». Die Genossenschaft «Swisslos Interkantonale Landeslotterie» wurde von den Deutschschweizer Kantonen und dem Tessin mit dem Beitritt zur IKV 1937 gegründet. Sie bot anfänglich Lose an, später kamen die Zahlenlotos und die Sportwetten dazu, die zunächst von der Sport-Toto-Gesellschaft betrieben wurden. Kürzlich wurde die Produktpalette mit einem Online-Geschicklichkeitsspiel («jass») erweitert. Bekannteste Swisslosspiele sind Swisslotto und Euro Millions (Grosslotterien), Sporttip und andere Sportwetten, Happy-Day, Minisafe und andere Losspiele. Die sechs Westschweizer Kantone betreiben gestützt auf die 9ème Convention relative à la Loterie Romande vom 18. November 2005 mit der Loterie Romande eine ähnliche Organisation. Die Deutschschweiz und das Tessin führen die bewährte Swisslos mit der IVK 2020 weiter. Diese Vereinbarung sieht im Wesentlichen vor, dass die Swisslos die einzige Veranstalterin von Lotterie- und Sportwettengrossspielen in den Vereinbarungskantonen ist und wie die Reingewinne aus diesen Spielen verteilt werden.

2.2 Ertragsverwendung für gemeinnützige Zwecke

Die Reingewinne von solchen Grossspielen (Lotterien und Sportwetten) haben die Kantone vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport zu verwenden (Art. 125 Abs. 1 BGS). Auch Geschicklichkeitsspiele zählen zwar zu den Grossspielen; die Reingewinne daraus unterliegen aber keiner Zweckbindung (Art. 125 Abs. 4 BGS). Die bundesrechtliche Pflicht, die Reingewinne aus Grossspielen (ohne Geschicklichkeitsspiele) gemeinnützig zu verwenden, setzt die bisher auf interkantonalen Vereinbarungen beruhende

Tradition fort: Die Deutschschweizer Kantone und das Tessin beschlossen bereits mit der IKV 1937, gemeinsam die heutige Swisslos zu gründen und Lotterien nur durch sie durchführen zu lassen, und sie verpflichteten sich, die Reinerträge daraus für gemeinnützige Zwecke zu verwenden.

Die IKV 1937 wird durch die IKV 2020 abgelöst. Swisslos bleibt nach der Vereinbarung die einzige Veranstalterin von Lotterie- und Sportwetten-Grossspielen auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone (Deutschschweiz und Tessin; die Westschweizer Kantone führen ihre Loterie Romande ebenfalls gestützt auf eine aktualisierte Vereinbarung unter sich fort.). Die IKV 2020 sieht vor, nach welchem Verteiler die Gewinne der Swisslos aus Grossspielen auf die Kantone verteilt werden (Art. 2 IKV 2020); sie setzt damit die bisherige Regelung fort (Art. 5 IKV 1937).

Mit der IKV 2020 machten die Kantone auch von der vom Bund eingeräumten Befugnis Gebrauch, die Kleinlotterien, welche die Kantone selbst bewilligen, zu kontingentieren (Art. 4 IKV 2020). Die Höchstsumme aller Einsätze aller in einem Kanton in einem Jahr durchgeführten Kleinlotterien darf höchstens Fr. 2.50 pro Kopf seiner Wohnbevölkerung betragen: Der Kanton Appenzell I.Rh. profitiert von der Sonderregel, dass eine Mindestsumme von Fr. 100'000.-- jedem Kanton unabhängig von der Bevölkerungszahl zusteht. Im Kanton Appenzell I.Rh. können also Kleinlotterien bewilligt werden, solange die Einsatzsumme insgesamt in einem Kalenderjahr Fr. 100'000.-- nicht überschritten wird. Für grössere Einsatzsummen können die Kantone einem anderen Kanton ungenutzte Kontingentsteile abtreten. Für das Lotto der «Säälzüch»-Weltmeisterschaften, die im September 2012 in Appenzell stattfand, traten andere Kantone dem Kanton Appenzell I.Rh. auf Antrag der Organisatoren so viele Kontingentsanteile ab, dass der Kanton Appenzell I.Rh. ein Lotto mit einer Gewinnsumme von Fr. 198'000.-- bewilligen konnte, beim Appenzeller Kantonalturfest 2014 konnte eine Lotterie mit Fr. 158'000.-- bewilligt werden.

3. Inkrafttreten

Die Grossratsbeschlüsse über den Beitritt zum Geldspielkonkordat und zur IKV 2020 treten mit ihrer Annahme in Kraft. Die Standeskommission wird gestützt auf diesen Beschluss der zuständigen Stelle den Beitritt erklären. Das Geldspielkonkordat selber tritt erst in Kraft, wenn mindestens 18 Kantone der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt ihren Beitritt erklärt haben; mit seinem Inkrafttreten wird dann auch die IVLW aufgehoben.

Für die IKV 2020 gilt dies analog. Diese Vereinbarung tritt in Kraft, sobald ihr alle Vereinbarungskantone der IKV 1937 beigetreten sind; mit ihrem Inkrafttreten wird die IKV 1937 aufgehoben.

4. Finanzielle Auswirkungen

Der Beitritt zu den beiden Konkordaten hat keine direkten finanziellen Auswirkungen.

5. Vernehmlassungsverfahren

Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens wurde verzichtet, da die beiden interkantonalen Vereinbarungen jeweils nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden können und Änderungen einzelner Bestimmungen daher ausgeschlossen sind.

6. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Grossratsbeschlusses über den Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat und des Grossratsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien einzutreten und die Beitritte zu beschliessen.

Appenzell, 17. September 2019

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig