



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 2. Juli 2019

0200.666

Geldspielkonkordat; Genehmigung; 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 2. Juli 2019

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Am 11. März 2012 wurde der direkte Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ von Volk und Ständen angenommen (vgl. Artikel 106 der Bundesverfassung). Am 21. Oktober 2015 hat der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf zuhanden des Bundesparlaments verabschiedet, welches das Bundesgesetz über Geldspiele (BGS; SR 935.51) am 29. September 2017 beschloss. Gegen das Gesetz wurde innert Frist das Referendum ergriffen. Die Volksabstimmung fand am 10. Juni 2018 statt, das Referendum war nicht erfolgreich. Das Geldspielgesetz ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten.

Das BGS hat die beiden vormals im Geldspielbereich geltenden Bundesgesetze (das Lotteriegesezt und das Spielbankengesetz) zusammengeführt und auf Bundesebene eine neue, umfassende Regelung aller Geldspiele in der Schweiz geschaffen. Es bezweckt, die Bevölkerung angemessen vor den von den Geldspielen ausgehenden Gefahren zu schützen und die Verwendung der resultierenden Erträge zugunsten von gemeinnützigen Zwecken und der AHV/IV sicher zu stellen.

Die Revision von Art. 106 der Bundesverfassung und die umfassende Revision der Geldspielgesetzgebung auf Bundesebene haben zur Folge, dass auch die interkantonalen und kantonalen Bestimmungen zum Geldspielbereich revidiert werden müssen. Für die Einführung des BGS auf kantonalen Ebene ist der Erlass eines kantonalen Geldspielgesetzes geplant. Zusätzlich bedarf es der Revision der gesamtschweizerischen interkantonalen Vereinbarung sowie der regionalen Vereinbarung der Swisslos-Kantone.



Der Vorstand der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL) erteilte an seiner Sitzung vom 7. April 2014 den Auftrag zur Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarungen im Geldspielbereich. Der Auftrag beinhaltete neben der Anpassung der Konkordatstexte an das übergeordnete Recht auch das Beheben von Schwachstellen oder Lücken, welche sich in den letzten Jahren gezeigt hatten. Die Revisionen wurden deshalb auch zum Anlass genommen, die gewachsenen Strukturen zu überprüfen und an die neuen Herausforderungen anzupassen. Dabei hat sich gezeigt, dass sich viele, zum Teil rechtlich komplexe Fragen stellen. Ab 2016 wurde daher als externe Fachperson (Rechtsanwältin) beigezogen, welche den Revisionsprozess eng begleitete.

Im Hinblick darauf, dass in der Ratifizierungsphase keine Anpassungen mehr vorgenommen werden können, sind zu den Konkordaten im Herbst 2017 und im Herbst 2018 zwei Vernehmlassungen durchgeführt worden. Neben den Departementen wurde auch das Büro des Kantonsrates zum Mitbericht eingeladen. Das Büro des Kantonsrates hat mit Schreiben vom 18. Oktober 2017 Stellung genommen und sowohl die Stossrichtung als auch den Wortlaut der regierungsrätlichen Stellungnahme unterstützt. Insbesondere teilte das Büro des Kantonsrates die kritische Haltung des Regierungsrates gegenüber der Verwendung von Lotteriegeldern für Spezialinteressen.

Das GSK wurde von der Fachkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt schliesslich an der Plenarversammlung vom 20. Mai 2019 für die Ratifizierung in den Kantonen freigegeben. Es liegt im Interesse der Kantone, das GSK schnellstmöglich zu ratifizieren. Angestrebt wird, dass Ende Juni 2020 das geforderte Quorum von mindestens 18 Kantonen erreicht ist und das GSK in Kraft treten kann.

Auch das regionale Konkordat der Swisslos-Kantone, die Interkantonale Vereinbarung über die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (IKV 1937), wurde an die neuen Gegebenheiten angepasst. Die neue Interkantonale Vereinbarung über die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) wird in einem separaten Beschluss genehmigt.

B. Erwägungen des Regierungsrates

1. Rechtliches

Mit dem GSK werden öffentliche Aufgaben an gemeinsame Einrichtungen übertragen. Es enthält wichtige Bestimmungen zur Organisation, welche geeignet sind, die Rechtsstellung Privater zu berühren. Weiter sind Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Abgaben enthalten. Das Konkordat muss daher, um dem Gesetzmässigkeitsprinzip zu genügen, als formelles Gesetz erlassen werden. Dies bedingt, dass es im Verfahren der Gesetzgebung von jedem kantonalen Gesetzgeber beschlossen wird. Die entsprechende kantonale Rechtsgrundlage findet sich in Art. 74^{bis} Abs. 2 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden (KV; bGS 111.1). Da es sich vorliegend um eine Totalrevision handelt, wird das bisherige Konkordat (IVLW) aufgehoben und ein neues Konkordat erlassen (GSK).



2. Bedeutung des Vorhabens

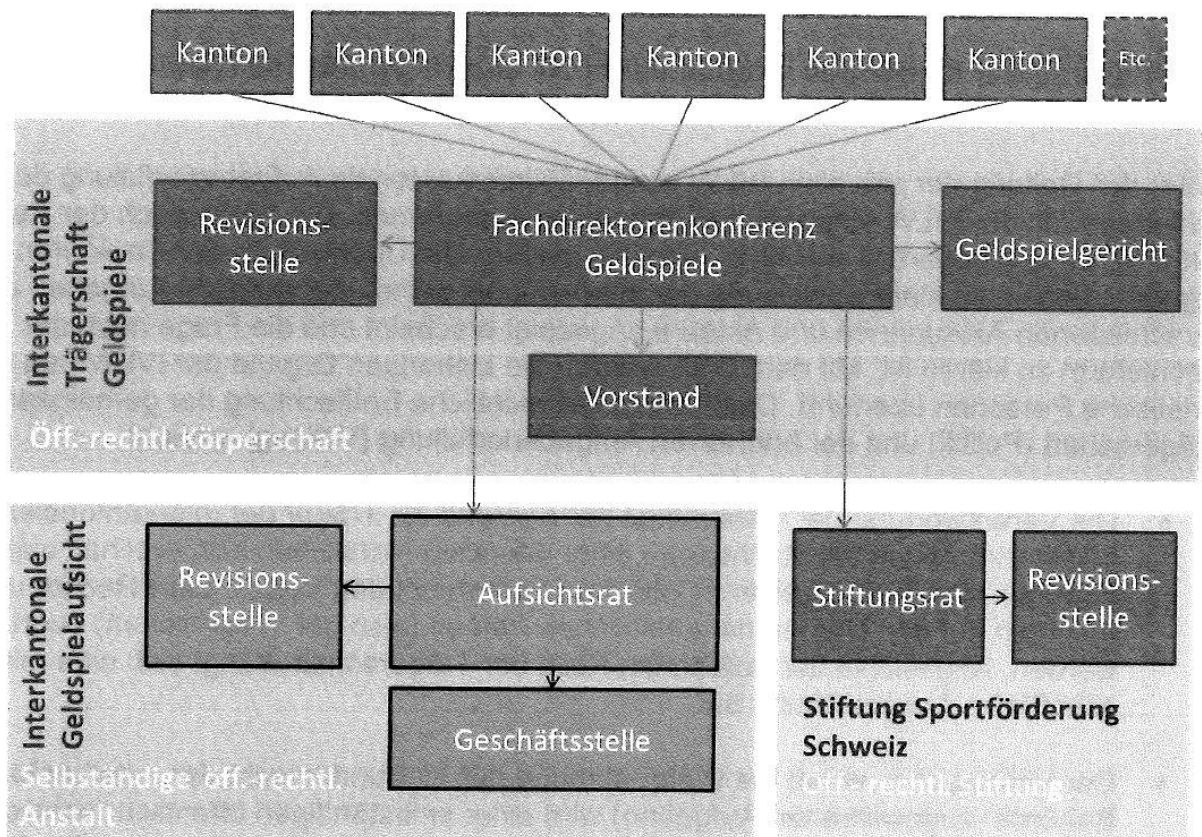
Die bisherigen Organe der IVLW werden in zwei juristische Personen (interkantonale Trägerschaft Geldspiele, interkantonale Geldspielaufsicht) überführt. Unter der Geltung der aktuellen IVLW wurde die interkantonale Aufgabenerfüllung durch verschiedene mit der IVLW eingesetzte Organe wahrgenommen. Die Frage nach der Rechtsform der Zusammenarbeit war nicht explizit geklärt. Die Überprüfung der Strukturen hat ergeben, dass eine klare Zuweisung der interkantonal wahrzunehmenden Aufgaben an die verschiedenen Akteurinnen und Akteure angezeigt erscheint und die Frage nach der Rechtsform zu klären ist. Mit dem GSK werden die bisherigen Organe der IVLW neu in zwei juristische Personen überführt. Damit wird eine rechtliche Entflechtung der gemeinsamen Trägerschaft (Politik) und der operativen Aufgabenerfüllung (Vollzug) erreicht:

- Die Verantwortung der Gesamtheit der Kantone als Träger der interkantonalen Behörde wird neu in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft wahrgenommen. Die Bildung einer juristischen Person hat den Vorteil, dass Rechte und Pflichten auf den Namen der juristischen Person (also der Trägerschaft) begründet werden. Angesichts der politischen Rolle der Trägerschaft drängt sich eine mitgliederschaftliche Ausgestaltung auf.
- Der Vollzug (d.h. vorab die Wahrnehmung der im Bundesrecht der „interkantonalen Behörde“ zugewiesenen Aufgaben) wird einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt übertragen. Dadurch wird der Ausenauftritt der interkantonalen Behörde gestärkt, zudem wird die vom Bundesrecht geforderte Unabhängigkeit auch organisationsrechtlich abgebildet. Weil die interkantonale Behörde vollziehend tätig ist, erscheint die Bildung einer Anstalt angezeigt; die „politischen“ Aufgaben werden von der gemeinsamen Trägerschaft wahrgenommen. Die Anstalt wird administrativ von der Trägerschaft beaufsichtigt.

Für die im Zuge dieser Neuordnung geschaffenen Organisationen bzw. deren Organe werden – in Anlehnung an die neuen Begrifflichkeiten im Bundesrecht – die folgenden Bezeichnungen verwendet:

- Für die gemeinsame Trägerschaft: „Interkantonale Trägerschaft Geldspiele“ (mit den Organen: Fachdirektorenkonferenz Geldspiele, Vorstand, Geldspielgericht und Revisionsstelle). Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird sowohl im Konkordat als auch im erläuternden Bericht das Kürzel „Trägerschaft“ verwendet.
- Für die Anstalt: „Interkantonale Geldspielaufsicht“ (GESPA) (mit den Organen Aufsichtsrat, Geschäftsstelle und Revisionsstelle).

Auch die Mittelvergabe zur Förderung des nationalen Sports wird neu geregelt. Dies erfolgte bisher durch die Sport-Toto-Gesellschaft (STG) in der Rechtsform eines Vereins. Die Mittelvergabe soll neu von der öffentlich-rechtlichen Stiftung Sportförderung Schweiz wahrgenommen werden. Die Stiftung wird von der gemeinsamen Trägerschaft gesteuert und beaufsichtigt. Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die neue interkantonale Organisation:



In Bezug auf die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten wird die bisher in den regionalen Konkordaten geregelte Beschränkung der zugelassenen Anbieter ins GSK übernommen. Die Bezeichnung der zugelassenen Veranstalterin bzw. des zugelassenen Veranstalters erfolgt nach wie vor in den regionalen Konkordaten. Das bisherige System mit einer Anbieterin pro Gebiet (Swisslos und Loterie Romande) wird beibehalten.



C. Auswirkungen auf den Kanton Appenzell Ausserrhoden

1. Auswirkungen, die sich schon aus der Neuregelung auf Bundesebene ergeben

In der Botschaft zum Geldspielgesetz wurde festgehalten, dass der Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand der Kantone im innerkantonalen Bereich gegenüber heute insgesamt leicht sinken wird. Da die einzelnen Kantone keine Durchführungsbewilligungen mehr erlassen müssen, entsteht den Kantonen weniger Verwaltungsaufwand. Aufgrund der neuen Zuständigkeit der interkantonalen Behörde für Geschicklichkeitsgrossspiele ist der den Kantonen diesbezüglich verbleibende Verwaltungsaufwand überschaubar. Aufgrund der neuen Regelung der Kleinlotterien ist nicht mit nennenswerten Auswirkungen auf den Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand zu rechnen. Ein Mehraufwand dürfte hingegen bei den neu für (kleine) Pokerturniere zuständigen kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden entstehen. Dieser könnte allerdings zumindest teilweise mit Gebühren finanziert werden.

Die einzelnen Kantone können seit dem Inkrafttreten des BGS (unabhängig von der Revision der IVLW) keine Durchführungsbewilligungen für Grosslotterien und grosse Sportwetten mehr erteilen. Entsprechend können sie in diesem Zusammenhang auch keine Kausalabgaben mehr erheben. Zudem kommt die Bewilligungs- und Aufsichtskompetenz für Geschicklichkeitsgrossspiele neu der GESPA zu. In diesen Bereichen entsteht den einzelnen Kantonen somit kein Verwaltungsaufwand mehr (weshalb auch hier die entsprechenden Verwaltungsgebühren nicht mehr erhoben werden können). Hingegen wurde mit Inkrafttreten des BGS die Hoheit der Kantone, im Bereich von Geschicklichkeitsspielautomaten Steuern zu erheben, im Grundsatz im Vergleich zur aktuell geltenden Rechtslage nicht eingeschränkt.

2. Auswirkungen der revidierten interkantonalen Bestimmungen auf die Kantone

Das neue GSK weicht von der Struktur und auch vom Wortlaut her in vielen Bereichen von der geltenden IVLW ab. Dies hat vor allem damit zu tun, dass neu explizit juristische Personen geschaffen werden, was eine andere Struktur geradezu aufdrängt. Organisation und Funktionsweise der heute bestehenden Strukturen werden jedoch nicht massgeblich von der heutigen Praxis abweichen – abgesehen von der Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS), welche grundsätzlich neu organisiert wird. Da die Finanzierung des gesamten Aufwands der interkantonalen Aufgabenerfüllung über Abgaben erfolgt, dürften die sich durch die Revision der IVLW selbst ergebenden Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden in finanzieller und personeller Hinsicht unwesentlich sein.

Auf Gemeindeebene sind keine Auswirkungen ersichtlich.



D. Anträge

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Beschluss über den Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Konkordatstext
Beilage 1.2	Erläuterungen
Beilage 1.3	Schreiben der FDKL vom 29. Mai 2019
Beilage 1.4	Beitrittsbeschluss
Beilage 1.5	Stellungnahme Büro des Kantonsrates