



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 8. Dezember 2020

**6000.388**

## **Kantonales Geldspielgesetz (KGS); 1. Lesung**

### **1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 8. Dezember 2020**

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

#### **A. Ausgangslage**

##### **1. Entwicklung auf nationaler und interkantonaler Ebene**

Die eidgenössischen Räte haben am 29. September 2017 ein neues Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz; BGS; SR 935.51) verabschiedet. Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 gutgeheissen und ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Es setzt den Verfassungsartikel (Art. 106 BV) über die Geldspiele um, der am 11. März 2012 mit rund 87% der Stimmen und von allen Ständen angenommen wurde. Im Geldspielgesetz werden die bisherigen beiden Gesetze, das Spielbankengesetz und das Lotteriegesezt, in einem Erlass zusammengefasst. So wurde das Ziel erreicht, eine kohärente Regelung des gesamten Geldspielbereichs zu schaffen. Spielbankenspiele, Lotterien und Sportwetten unterstehen nach wie vor einer Bewilligungspflicht. Neu sind auch Online-Spiele wie Roulette oder Poker explizit zugelassen. Erträge aus den Geldspielen sollen wie bisher der AHV/IV sowie gemeinnützigen Zwecken zugeführt werden. Den Kantonen bleibt eine Übergangsfrist von 2 Jahren nach Inkraftsetzung des Geldspielgesetzes, um die kantonalen Bestimmungen den Bundesvorgaben anzupassen.

Auch die beiden wichtigen Konkordate im Spiel- und Lotteriebereich werden totalrevidiert. So wird das neue Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat die bisherige Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW; bGS 955.35) ersetzen. Auf regionaler Ebene ersetzt die neue Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) die bisherige Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV 1937). Die beiden Konkordate



sollen nach der Genehmigung durch die einzelnen Kantone am 1. Januar 2021 in Kraft treten. Die IVLW hat bis dann trotz des Inkrafttretens des Geldspielgesetzes noch Geltung, wobei allfällige dem neuen Bundesrecht widersprechende Bestimmungen der IVLW ohne weiteres ausser Kraft gesetzt sind.

### **2. Bisher geltendes kantonales Recht und grundsätzliche Überlegungen**

Das kantonale Recht ist verzettelt. Im Verlaufe der Jahrzehnte ergab sich folgendes Geflecht von verschiedenen Erlassen mit teilweise überschneidenden Geltungsbereichen:

- Verordnung zum Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (bGS 955.31)
- Verordnung über die Bewilligung von Lotterien und gewerbsmässigen Wetten (bGS 955.321)
- Gesetz über das Spielen in öffentlichen Lokalen und das Lotteriewesen (bGS 955.33)
- Verordnung vom 09.11.1981 zum Spiel- und Lotteriegesezt (bGS 955.331)
- Verordnung des Regierungsrats vom 31.07.1984 zur Verordnung zum Spiel- und Lotteriegesezt vom 26.04.1981 (bGS 955.331.1)
- Kursaalverordnung (bGS 955.331.2)
- Gesetz über die Spielautomaten und Spielbetriebe (bGS 955.34)
- Vorläufige Verordnung zum Gesetz über die Spielautomaten und Spielbetriebe (bGS 955.34.1)

In diesen Erlassen widerspiegelt sich eine eher offene Haltung gegenüber den verschiedenen Spielbereichen. Verbote finden sich kaum, vielmehr wurde eine angemessene Regulierung der diversen Spielmöglichkeiten vorgenommen. Diese Haltung lässt sich wohl einerseits mit der touristischen Ausrichtung des Kantons erklären. Gewisse Spielmöglichkeiten können zu einem breiten Unterhaltungsangebot für die Gäste des Fremdenverkehrs beitragen, wie sich beispielsweise in der (heute allerdings nicht mehr aktuellen) Kursaalverordnung zeigt. Andererseits gründet die offene Haltung sicherlich auch im traditionell freiheitlich geprägten Gedankengut von Appenzell Ausserrhoden. Diese Haltung soll auch im neuen kantonalen Recht weiterhin abgebildet werden.

Ein kontrollierter Umgang mit dem Geldspiel erweist sich als sinnvoller als eine Verdrängung der Aktivitäten in die Illegalität. Mit den Bewilligungen können Auflagen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler gemacht, deren Einhaltung kontrolliert und die Verwendung der Gewinne für gemeinnützige Zwecke und Präventionsanliegen sichergestellt werden. Auch ist die Gefährdung von Spielsüchtigen je nach Spielkategorie unterschiedlich gross. Im Bereich der Kleinspiele ist das Suchtpotential gering. Bei Tombolas von Vereinen oder bei einem Lottomatch beispielsweise hat die Suchtprävention keine grosse Bedeutung. Ein grosses Gefährdungspotenzial geht hingegen von Spielen aus, die bei einer kurzen Spieldauer hohe Gewinnmöglichkeiten versprechen, wie beispielsweise bei den Geldspielautomaten, den sogenannten „Einarmige Banditen“. Diese sind jedoch nicht Regelungsgegenstand des kantonalen Rechts.

### **B. Kantonaler Regelungsbedarf unter dem neuen Bundesrecht**

#### **1. Kleinspiele**

Das neue Bundesrecht unterscheidet zwischen Gross- und Kleinspielen. Der kantonale Regelungsbedarf betrifft hauptsächlich die Kleinspiele. Kleinspiele sind Geldspiele, die weder automatisiert, noch interkantonal oder online durchgeführt werden. Namentlich sind dies Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine



Pokerturniere. In diesem Bereich sind im neuen Bundesrecht gewisse Rahmenbedingungen festgelegt. In Art. 32 ff. BGS und in der entsprechenden Verordnung (Geldspielverordnung; VGS; SR 935.511) sind unter anderem die Bewilligungspflicht und die Bewilligungsvoraussetzungen für die Kleinspiele geregelt. So muss ein Veranstalter eine juristische Person nach schweizerischem Recht sein und einen guten Ruf geniessen (Art. 33 Abs. 1 BGS). Für Kleinlotterien gilt ein Maximaleinsatz von Fr. 10.- für einen einzelnen Einsatz, die Summe aller Einsätze darf Fr. 100'000.-, bei überregionalen Anlässen Fr. 500'000.-, nicht überschreiten (Art. 37 Abs. 1 und 2 VGS). Die Reingewinne müssen vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden (Art. 34 Abs. 2 BGS). Diese Summen werden allerdings durch Art. 8 IKV 2020 eingeschränkt. Pro Veranstalterin können höchstens jährlich maximal zwei Kleinlotterien bewilligt werden (Art. 37 Abs. 4 VGS).

Die Kantone können diese Regeln verschärfen, nicht aber lockern (Art. 41 Abs. 1 BGS). Schliesslich können neu kleine Pokerturniere erlaubt werden.

## 2. Grossspiele

Die Kantone können auch Verbote der Grossspiele auf ihrem Territorium festlegen. Grossspiele sind Geldspiele, die automatisiert, interkantonal oder online durchgeführt werden (Art. 3 lit. e BGS). Diese Grossspiele sind abschliessend im Geldspielgesetz geregelt und werden durch die interkantonale Geldspielkommission bewilligt. Die Kantone können lediglich entscheiden, ob sie Grossspiele bzw. deren Vertrieb auf ihrem Territorium verbieten wollen. Sie können alle oder einzelne Kategorien von Grossspielen als Ganzes verbieten, nicht aber einzelne Spiele. Verboten werden könnten: 1. Lotterien, 2. Sportwetten oder 3. Geschicklichkeitsspiele jeweils als ganze Grossspielkategorie. Würden beispielsweise die Geschicklichkeitsspiele als Grossspielkategorie verboten, wären in Appenzell Ausserrhoden weder automatisierte, interkantonale noch online gespielte Geschicklichkeitsspiele erlaubt. Das Risiko der Spielsucht könnte damit nicht vermindert werden, da gerade im Onlinebereich ein Verbot kaum durchsetzbar wäre. Im Gegenteil, das Verbot würde (Fehl-) Anreize für eine Anonymisierung (Umgehung der Registrierungspflicht) der Online-SpielerInnen setzen, was die Massnahmen zur Suchtprävention unterlaufen würde. In der Deutschschweiz und im Tessin werden die Grossspiele ausserhalb der Spielbanken von der SWISSLOS durchgeführt (Lotterien und Sportwetten sowie Geschicklichkeitsspiele).

Bisher war die Bewilligung für den Betrieb von Geschicklichkeits-Geldspielautomaten (neu: Geschicklichkeitsspielautomaten) kantonalen Natur. Neu wird dafür – als Grossspiel definiert – eine Bewilligung der interkantonalen Geldspelaufsicht (GESPA; die heutige comlot) benötigt. Für die Bewilligung der Geschicklichkeitsspielautomaten ist es entscheidend, wo sie aufgestellt werden. Denn gemäss Art. 71 VGS können in Gastronomie- oder Unterhaltungslokalen höchstens zwei, in Spiellokalen hingegen bis zu 20 Geschicklichkeitsspielautomaten aufgestellt werden. Die comlot regte mit Schreiben vom 27. November 2019 die Kantone an, das Führen eines Spiellokals einer kantonalen Bewilligungspflicht zu unterstellen. Damit würden die Kantone festlegen, in welchen Lokalen mehr als zwei Geschicklichkeitsspielautomaten aufgestellt werden dürfen. Dies würde die Arbeit der interkantonalen Bewilligungsbehörde der Geschicklichkeitsspielautomaten wesentlich vereinfachen. Auch wenn dieser Wunsch der Comlot verständlich ist, da die kantonalen Behörden über mehr Nähe zu den Veranstaltern verfügen, ist aus rechtlicher Sicht eine Umsetzung nicht realisierbar. Die Frage der bewilligungsfähigen Anzahl der aufzustellenden Geschicklichkeitsspielautomaten fällt in die bundesrechtlich festgelegte Kompetenz der interkantonalen Bewilligungsbehörde. Die Kantone verfügen – abgesehen von den kategorischen Verboten – über keine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Bewilligung von Grossspielen. Diese Konzeption des Bundesgesetzgebers ist zu respektieren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in Appenzell Ausserrhoden keine



Spiellokale mehr möglich sein werden. Im Gegenteil, das Bundesrecht sieht Spiellokale mit bis zu 20 Automaten ausdrücklich vor, und die dortigen Bewilligungskriterien sind sicherlich nicht als prohibitiv zu bezeichnen. Die Kantone könnten die Maximalzahl von 20 Automaten einschränken (Art. 71 Abs. 6 VGS), was vorliegend jedoch nicht vorgesehen ist. Es besteht somit bezüglich der Spiellokale kein kantonaler Regelungsbedarf.

### 3. Verwendung der Erträge von Grossspielen

Das neue Geldspielgesetz (Art. 127) sieht im Übrigen vor, dass die Kantone Regelungen zur Verteilung der Erträge der Geldspiele treffen. Diesem Regelungsbedarf wird mit einer neuen regierungsrätlichen Verordnung Rechnung getragen. Für die Bereiche Sport (Verordnung über die Verwendung der kantonalen Sportfondsgelder; Sportfondsverordnung; bGS 612.3) und Kultur (Kulturfördergesetz (bGS 420.1) i.V.m. der Kulturförderverordnung (bGS 420.11)) bestehen bereits heute rechtliche Regelungen, welche die Verteilungskriterien festhalten.

### 4. Terminliches

Die Übergangsfrist für den Erlass der kantonalen Einführungsbestimmungen zum Geldspielgesetz beträgt 2 Jahre ab Inkrafttreten und dauert demnach bis 1. Januar 2021. Gemäss dem aktuellen Zeitplan des kantonalen Geldspielgesetzes ist dessen Inkrafttreten erst auf den 1. Januar 2022 geplant. Es besteht also eine Verspätung von rund einem Jahr. Als Konsequenz dieser Verspätung können neue Spiele wie z.B. lokale Pokerturniere während dieser Zeit noch nicht bewilligt werden. Die Bewilligungen für Grossspiele sind von dieser Verspätung nicht betroffen, da diese Materie auf Bundesebene und interkantonal (Geldspielkonkordat) geregelt ist.

Die bisher rege benutzten Lotteriekontingente der Swisslos-Minisafe-Serien werden von der SWISSLOS ab 2021 nicht mehr angeboten. Solche Kleinlotteriebewilligungen können also unabhängig von einer Verspätung sowieso nicht mehr erteilt werden. Die bisherigen Empfänger solcher Erlöse werden inskünftig über den Lotteriefonds etc. zu begünstigen sein. Denn bislang wurden die SWISSLOS-Erträge einerseits über die verschiedenen kantonalen Mittelverwendungs-Fonds (Lotteriefonds, Sportfonds, Kulturfonds) verteilt, andererseits aber auch über die sogenannten Kleinlotterie-Bewilligungen an Empfänger zugeführt. Diese gemeinnützigen Empfänger erhielten jeweils einen fixen Prozentsatz einer Kleinlotterie, die vom DIS bewilligt und von der SWISSLOS durchgeführt wurde. Die SWISSLOS wies für diesen Zweck jeweils einen entsprechenden Teil einer Mini-Safe Los-Serie einer Kleinlotteriebewilligung zu. In Ausserrhoden profitierten beispielsweise grosse Schwing- Musik- oder Turnfeste von solcher Mittelbeschaffung. Oft trat Appenzell Ausserrhoden seine Los-Kontingente aber auch an Veranstaltungen anderer Kantone ab. Mit der neuen Bundesgesetzgebung zu den Geldspielen ist diese gesamte Praxis leider nicht weiter möglich. Da die Mini-Safe-Lose interkantonal verkauft werden, handelt es sich neu definitionsgemäss um Grossspiele, die nicht mehr mit einer Kleinlotteriebewilligung zugelassen werden können. Das Bundesamt für Justiz hat dies als Aufsichtsbehörde der comlot unmissverständlich mitgeteilt. Die SWISSLOS hat den Kantonen mit Schreiben vom 6. Dezember 2019 und an einer Info-Veranstaltung vom 31. Januar 2020 klargemacht, dass die Kleinlotterien ab 2021 nicht mehr nach heutiger Praxis durchgeführt werden können. Als Lösungsweg empfahl die SWISSLOS, die Unterstützung der bisherigen Kleinlotterie-Empfänger inskünftig über die kantonalen Fonds zur Verteilung der SWISSLOS-Erträge (Lotteriefonds, Sportfonds, Kulturfonds) vorzunehmen. Dabei handelt es sich letztlich um ein Nullsummen-Spiel. Die SWISSLOS wird die Mini-Safe-Lose weiterhin verkaufen. Da ab



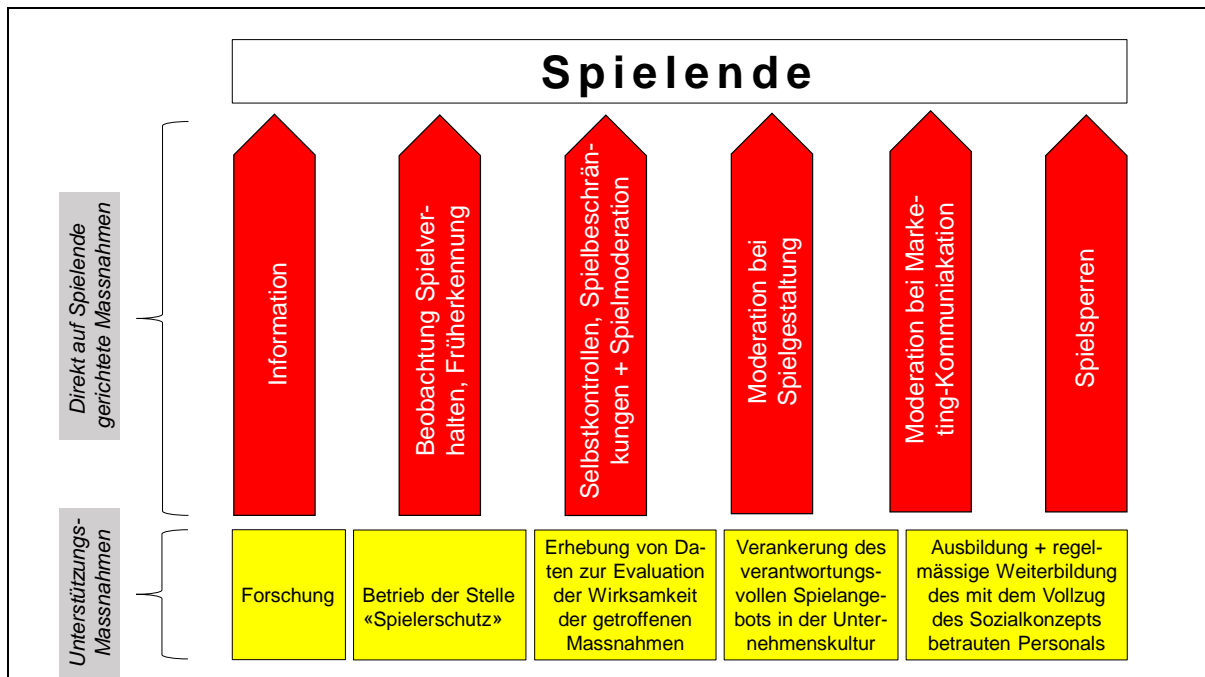
2021 keine Erträge an Kleinlotterie-Veranstalter mehr ausbezahlt werden müssen, erhöht sich der Gewinn von SWISSLOS im gleichen Umfang. Dieser höhere Gewinn wirkt sich direkt auf die Auszahlung an die Kantone aus – und erhöht somit wiederum die Fonds-Gelder. In der Regel sollten die bisherigen Kleinlotterie-Veranstalter (z.B. der Appenzeller Turnverband) die Kriterien erfüllen, um Beiträge auch aus einem der kantonalen Mittelverwendungs-Fonds erhalten zu können.

Für die Bewilligungen von Kleinspielen (Kleinlotterien, Tombolas) könnte die Verspätung eine Bedeutung haben. Gemäss der Botschaft zum Geldspielgesetz bleiben die Bewilligungsgesuche für Kleinspiele während der zweijährigen Übergangsfrist dem bisherigen Recht unterstellt. Auch darüber hinaus kann das bisherige kantonale Recht, sofern es dem neuen Bundesrecht nicht widerspricht, aber als Grundlage für Bewilligungen gelten. Gestützt darauf können im Jahr 2021 Kleinspiele also trotz der Verspätung bewilligt werden. Die Anzahl an solchen Tombolas und Lottos hielt sich in den letzten Jahren allerdings in engen Grenzen. So wurden im Jahr 2019 vier, im Jahr 2020 gar nur noch drei Tombolas bzw. Lottos bewilligt.

Es ist nachvollziehbar, dass die Verzögerung gegenüber dem Zeitplan des Bundes auf Unbehagen stösst. Die Konsequenzen der Verspätung sind jedoch überschaubar, insbesondere erweisen sich die neu möglichen Pokerturniere nicht als dringlich (vgl. dazu die vorstehenden Bemerkungen auf S. 3).

### **C. Prävention und Massnahmen zum Schutz der Spielenden**

Es ist gesetzlich vorgesehen, dass ein ausreichender Schutz der Spielenden zu gewährleisten ist. Es ist unbestritten, dass Geldspiele ein gewisses Suchtpotential aufweisen. SWISSLOS verfügt über ein schriftliches Sozialkonzept, das detailliert Auskunft gibt über die verschiedenen Massnahmen zur Suchtprävention. Die konkreten Massnahmen orientieren sich am jeweiligen Gefährdungspotenzial der einzelnen Geldspiele. Nachfolgende Grafik zeigt die verschiedenen Massnahmen im Überblick:



Auch im Bereich der Geschicklichkeitsspielautomaten bestehen Sozialkonzepte. Diese umfassen Informationsmassnahmen, Schulungsmassnahmen und auch Massnahmen im Bereich der Moderation der Spielgestaltung. Allerdings sind die Spieleinsätze und Gewinnmöglichkeiten wesentlich geringer als bei Glücksspielautomaten. Spielauffälligkeiten werden festgehalten und ausgewertet, indem die geschulten Mitarbeitenden dazu befähigt werden, Merkmale zu erkennen, die auf ein problematisches Spielverhalten schliessen lassen. Auch die Wirte der Lokale, in denen Automaten aufgestellt werden, werden auf diese Problematik hin sensibilisiert. Es wird ihnen aufgezeigt, an welche Stelle sie Gäste mit Problemen verweisen können. Hinweise über die Nutzung der spielenden Personen gibt die Berichterstattung der interkantonalen Aufsichtsbehörde. Diese wird die wichtigsten Betriebskennzahlen erfassen und publizieren. Eine Zusammenarbeit zwischen den Betreibern der Geschicklichkeitsspielautomaten und den kantonalen Suchtfachstellen ist vorgesehen.

## D. Anpassungen des Entwurfs nach der Vernehmlassung

### 1. Verzicht auf Abgaben

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende waren der Meinung, dass die steuerliche Belastung im Entwurf als zu hoch anzuschauen ist. Insbesondere der Erhebung von zusätzlichen Abgaben – neben den Gebühren – wurde kaum Verständnis entgegengebracht. Im bisherigen kantonalen Recht fanden sich im Bereich der Geldspiele Gebühren *und* Abgaben. Da dies auch unter neuem Bundesrecht möglich wäre, wurde in Anlehnung an die bisherige Praxis entsprechende Regelung in die Vernehmlassung gegeben.

Bei der Frage, ob zusätzlich zu den Gebühren noch Abgaben erhoben werden sollen, sind verschiedene Gesichtspunkte zu beachten. Über die Abgaben kann das Gemeinwesen zwar am Ertrag der Geldspiele



beteiligt werden. Allerdings generieren die Festlegung und Erhebung der Abgaben einen beträchtlichen Aufwand. Abgaben wirken zudem einschränkend auf die Möglichkeiten der Veranstalterinnen. Eine rechtsvergleichende Sicht auf die Regelungen anderer Kantone zeigt, dass nur ganz wenige Kantone Abgaben vorsehen. Die Nachbarkantone von Appenzell Ausserrhoden erheben keine Abgaben, sondern belassen es dabei, den Verwaltungsaufwand mit ausreichenden Gebühren zu decken. Damit die Konkurrenzfähigkeit gewahrt bleibt, macht es Sinn, sich an den umliegenden Kantonen zu orientieren. In diesem Sinne wird – nicht zuletzt in Berücksichtigung der zahlreichen Vernehmlassungsbeiträge – im Entwurf neu auf Abgaben verzichtet. Dafür soll sichergestellt werden, dass ausreichend hohe Gebühren erhoben werden können.

### **2. Minimale Ausschüttung auch bei bewilligungsfreien Tombolas**

Mit dem neuen Abs. 3 wird in Art. 5 gewährleistet, dass bei allen Kleinlotterien eine minimale Ausschüttungsquote zu beachten ist. Wegen der Ausnahmeregelung von Art. 41 Abs. 2 BGS war dies im Vernehmlassungsentwurf bei den bewilligungsfreien Tombolas noch nicht der Fall, weshalb dies – in Anlehnung an die für die anderen Kleinlotterien geltende bundesrechtliche Regelung von Art. 37 Abs. 3 VGS – nun nachgeholt wird.

### **3. Vermeidung von Geldpreisen bei Lottoveranstaltungen**

Die Comlot wies in ihrem Vernehmlassungsbeitrag darauf hin, dass die Bestimmungen zu den Lottoveranstaltungen präzisiert werden müssen, um (bundesrechtswidrige) Geldpreise zu vermeiden. Mit dem neuen Art. 6 Abs. 3 wird diesem Anliegen Rechnung getragen.

### **4. Redaktionelle Anpassung von Art. 7**

In Art. 7 Abs. 1 erfolgt eine redaktionelle Anpassung zwecks Einheitlichkeit und Klarheit.

### **5. Zwei Lottomatches pro Jahr**

Bislang wurde gemäss dem kantonalem Recht nur ein selbständiger Lottomatch pro Jahr bewilligt (Art. 12 Abs. 2 der Verordnung zum Spiel- und Lotteriegesezt; bGS 955.331). Das Bundesrecht erlaubt hingegen zwei solche Veranstaltungen (Art. 37 Abs. 4 VGS). Die bisherige Beschränkung auf eine Veranstaltung erweist sich als überholt, eine Verschärfung gegenüber dem Bundesrecht in diesem Punkt als nicht nötig. Neu sind also – wie von Vernehmlassungsteilnehmern angeregt – für eine Veranstalterin zwei Lottomatches pro Jahr möglich. Art. 7 Abs. 3 des Vernehmlassungsentwurfs wird gestrichen.

### **6. Summe aller Einsätze von Lottoveranstaltungen**

Im Entwurf war bei Lottoveranstaltungen als Obergrenze der Summe aller Einsätze Fr. 50'000.- vorgesehen, was in der Vernehmlassung bemängelt worden ist. Als maximale Summe aller Einsätze gelten im Bundesrecht Fr. 100'000.– (Art. 37 Abs. 1 VGS). Für eine Verschärfung gegenüber dem Bundesrecht besteht tatsächlich keine Notwendigkeit. Mit der – ebenfalls bundesrechtlichen – Beschränkung der Höhe eines einzelnen Einsatzes auf Fr. 10.– wird kaum je ein Lottomatch die bundesrechtliche Maximalhöhe auch nur ansatzweise erreichen. Zudem steht bei Lottoveranstaltungen das gesellschaftliche Erlebnis – verbunden mit einem Zustupf in die Vereinskasse – im Vordergrund. Die Problematik der Spielsucht stellt sich eher bei anderen Spielkategorien mit besseren Gewinnmöglichkeiten.



### 7. Meldepflicht bei Pokerturnieren bei Verdacht auf Spielsucht

Als weitere Massnahme bei auftretenden Auffälligkeiten bei kleinen Pokerturnieren wurde im Rahmen der Vernehmlassung eine Meldepflicht der Veranstalterin an die kantonale Suchtfachstelle gefordert. Eine solche Meldepflicht hätte das Ziel, gefährdete Personen direkt mit der Suchtfachstelle in Kontakt zu bringen und damit die Präventionsmassnahmen aufzuwerten. Auch wenn dieses Anliegen verständlich erscheint, kann dabei der Persönlichkeits- sowie der Datenschutz nicht ausser Acht gelassen werden. Diese Rechte der Betroffenen lassen eine solche Meldung nicht zu, zumal das Suchtpotenzial bei Pokerturnieren angesichts der langen Spieldauer und der limitierten Gewinnmöglichkeiten nicht als derart erheblich zu betrachten, dass eine solch weitgehende Massnahme gerechtfertigt wäre. Anstelle einer Meldung kann das geschulte Personal betroffene Personen in geeigneter Weise (z.B. mittels Flyer) über das Angebot der Suchtfachstelle informieren. In schwereren Fällen kann auch ein Hausverbot durchaus Wirkung zeigen. Es ist immerhin nicht anzunehmen, dass in der Region eine grosse Anzahl von „Poker-Casinos“ entstehen werden. Die Ausweichmöglichkeiten wären deshalb limitiert. Dieser Antrag ist deshalb abzulehnen.

### E. Auswirkungen

In der Botschaft zum Geldspielgesetz wurde festgehalten, dass der Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand der Kantone im innerkantonalen Bereich gegenüber heute insgesamt leicht sinken wird. Aufgrund der neuen Zuständigkeit der interkantonalen Behörde für Geschicklichkeitsgrossspiele werden die einzelnen Kantone keine Durchführungsbewilligungen mehr erlassen müssen, was zu weniger Verwaltungsaufwand in den Kantonen führt. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden mit bis zu fünf Bewilligungen pro Jahr ist der wegfallende Aufwand allerdings gering. Aufgrund der neuen Regelung der Kleinlotterien ist nicht mit nennenswerten Auswirkungen auf den Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand zu rechnen. Ein Mehraufwand dürfte hingegen bei der neu für kleine Pokerturniere zuständigen kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde entstehen. Dieser kann allerdings zumindest teilweise mit Gebühren für die Bewilligungen finanziert werden.

Da sich die Regelung der Kleinspiele an die bisher geltenden kantonalen Bestimmungen anlehnt, dürften die sich durch das kantonale Geldspielgesetz diesbezüglich ergebenden Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden in finanzieller und personeller Hinsicht im Grundsatz unwesentlich sein. Heute werden in diesem Bereich – abhängig von der Zahl der nachgesuchten Bewilligungen – rund Fr. 3'000.– bis Fr. 8'000. – Franken eingenommen.

Nicht zuletzt in Berücksichtigung der zahlreichen Vernehmlassungsbeiträge wird im Entwurf auf Abgaben verzichtet (vgl. vorstehend Abschnitt D. 1.). In diesem Zusammenhang stellt sich deshalb die Frage der Kompensation allfälliger Ausfälle im Vergleich zur bisherigen Abgabepaxis. Zunächst besteht auch diesbezüglich ein Spannungsfeld zwischen den berechtigten fiskalen Interessen einerseits und der angemessenen Belastung der Betroffenen andererseits. In diesem Sinne ist das Ziel in Bezug auf die wegfallenden Abgaben, diese mittels einer leichten Erhöhung der Gebühren zumindest teilweise zu kompensieren. Dies aber lediglich in einem Ausmass, das für die Betroffenen erträglich ist und ohne allzu grosse Differenzen zur entsprechenden Belastung in den Nachbarkantonen zu schaffen.

Dabei ist aber zu beachten, dass die Gebühren unter neuem Recht nur die Kleinspiele betreffen, da die Grossspiele nicht mehr unter die kantonale Bewilligungspflicht fallen. Unter bisherigem Recht wurden auch mit den Geschicklichkeits-Geldspielautomaten staatliche Einnahmen generiert. Aufgrund des Rückgangs der Anzahl an aufgestellten Geräte in den letzten Jahren bewegte sich deren staatlicher Ertrag nur im tiefen 4-stelligen Bereich. Da diese Geräte neu unter die Grossspiele fallen und damit nicht mehr in der kantonalen



Bewilligungskompetenz sind, können hier keine kantonalen Gebühren mehr erhoben werden. Auch Abgaben sollen darauf – wie vorstehend ausgeführt – nicht mehr erhoben werden. Dies bedeutet, dass fortan nur noch Gebühren aus den Kleinlotterien eingenommen werden können. Angestrebt wird, dass mit dem Inkrafttreten der neuen kantonalen Geldspielgesetzgebung insgesamt wieder Einnahmen in derselben Grössenordnung wie bis anhin generiert werden können.

### **F. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.**

Systematisch gliedert sich die Vorlage in einen allgemeinen Teil (Art. 1 und Art. 2), die Kleinspiele (Art. 3 bis Art. 11), die Gebühren (Art. 12) sowie die Strafbestimmungen (Art. 13).

#### **Art. 1 Zweck und Gegenstand**

Es werden der Zweck und der Gegenstand dargelegt. Wie das Bundesrecht bezweckt auch die kantonale Regelung den angemessenen Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren der Geldspiele sowie eine sichere und transparente Durchführung derselben (Art. 2 BGS).

#### **Art. 2 Zuständigkeiten**

Die Kantone haben die Zuständigkeiten in jenen Bereichen zu regeln, in denen nicht eine Bundesbehörde oder eine interkantonale Behörde zuständig ist. Es ist vorgesehen, an der heute bewährten Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Geldspiele festzuhalten. Geregelt werden sollen diese Zuständigkeiten auf Verordnungsebene.

Das Departement Inneres und Sicherheit (DIS) soll weiterhin für den Bereich der Aufsicht und der Bewilligungen der Kleinspiele zuständig sein. In Art. 40 BGS ist die Aufsicht über die Kleinspiele einschliesslich der Kompetenzen der Aufsichtsbehörde geregelt. Im Rahmen von Kontrollen gemäss Art. 40 Abs. 2 lit. a BGS ist der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde ungehinderten und unentgeltlichen Zutritt zur Veranstaltung zu gewähren. Ebenso soll das DIS zuständig sein für die Einverständniserteilung nach Art. 34 Abs. 4 BGS.

Die Aufsichtskompetenz betrifft dabei alle vorliegend geregelten Kleinspiele. Bei Kleinlotterien nach Art. 41 Abs. 2 BGS ist zwar Art. 40 BGS, der die Aufsicht regelt, nicht anwendbar. Mit Abs. 1 Satz 2 dieses Art. 2 wird die Aufsichtskompetenz der kantonalen Behörde aber auch auf diese Spiele ausgedehnt.

Gemäss Art. 80 BGS müssen die Casinos und die Grossspielveranstalter bei online durchgeführten Grossspielen Spielsperren aussprechen, wenn die Spielerinnen und Spieler über ihre finanziellen Möglichkeiten spielen bzw. spielsüchtig sind. Gesperrte werden vom Spielbetrieb ausgeschlossen. Erfasst werden solche Spielerinnen und Spieler mit den Massnahmen der Früherkennung. Die Spielsperre wird der betroffenen Person schriftlich und begründet mitgeteilt. Eine Spielsperre bedeutet, dass den Spielerinnen und Spielern der Zugang zu den Spielen, für welche die Spielsperren gelten, verwehrt wird. Beispielsweise können gesperrte Spielende kein Online-Spielkonto eröffnen und führen oder sie erhalten keinen Zugang zu den Schweizer Spielbanken. Die Spielsperre wird auf Antrag der betroffenen Person aufgehoben, wenn der Grund dafür weggefallen ist. In das Verfahren muss gemäss Art. 81 Abs. 3 BGS eine kantonal anerkannte Fachperson oder Fachstelle einbezogen werden. Es ist den Kantonen überlassen, wie sie diese Stellen oder Personen festlegen. In Appenzell Ausserrhoden soll diese Aufgabe dem Departement Gesundheit und Soziales zukommen.

Auch die ordentlichen Aufgaben der Spielsuchtprävention (vgl. Art. 85 BGS) sollen weiterhin durch das Departement Gesundheit und Soziales wahrgenommen werden. In Abs. 2 wird der Begriff des „exzessiven Geldspiels“ erwähnt. Dieser Begriff entstammt dem Bundesrecht (Art. 85 abs. 2 BGS). Dazu kann ausgeführt werden, dass von den Geldspielen verschiedene Gefahren ausgehen. Im Vordergrund steht die Gefahr der



Spielsucht. Die Geldspielsucht ist eine psychische Störung, die von der Weltgesundheitsorganisation seit den 1990er-Jahren anerkannt wird und über die in sozialmedizinischen Kreisen Einigkeit herrscht. Im DSM 5 (in der Psychiatrie ein weltweites Referenzwerk über die psychischen Krankheiten) ist sie wie Alkohol- oder Drogensucht unter den Abhängigkeitserkrankungen aufgeführt. Sie wird darin definiert als problematisches Verhalten im Zusammenhang mit Geldspielen, das trotz offensichtlichen gravierenden Folgen fortgesetzt wird. Liegen vier der neun diagnostischen Kriterien vor, wird von pathologischem Spielverhalten oder Spielsucht («gambling disorder») gesprochen. Erfüllt eine Person nur zwei oder drei Kriterien, wird ihr Verhalten als problematisch bezeichnet. Der Begriff «exzessives Spiel» umfasst sowohl das pathologische als auch das problematische Spielverhalten.

### **Vor Art. 3 bis Art. 11 (Kleinspiele)**

Kleinspiele sind Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die je weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden (Art. 3 Abs. 1 lit. f. BGS). Die Kleinspiele gliedern sich somit in Kleinlotterien (Art. 3 bis Art. 8), die lokalen Sportwetten (Art. 9) und die kleinen Pokerturniere (Art. 10 und Art. 11). Die Kleinlotterien wiederum werden aufgeteilt in die Tombolas (Art. 3 bis Art. 5), die Lottoveranstaltungen (Art. 6 bis Art. 7) und die übrigen Kleinlotterien (Art. 8). Die in diesem Abschnitt definierten Kategorien von Kleinlotterien bestehen so bereits eins zu eins im aktuellen kantonalen Recht. Sie sind etabliert, haben sich bewährt und zu keinerlei praktischen oder administrativen Problemen geführt. Dies wird auch unter dem neuen Bundesrecht nicht der Fall sein, da der Bundesgesetzgeber im Bereich der Kleinlotterien den Kantonen einen grossen Freiraum eingeräumt hat.

### **Art. 3 Tombolas, Begriff**

Eine Tombola ist eine Verlosung von Sachpreisen bei Veranstaltungen. Die zur Verfügung stehenden Preise (welche häufig gestiftet sind) werden nummeriert und gleichzeitig werden Lose an die Besucher und Teilnehmer der Veranstaltung (z.B. ein Vereinsnachlass) verkauft. Die eigentliche Verlosung beginnt in der Regel erst, wenn ein Grossteil der Lose verkauft ist, indem die Gewinner der einzelnen Preise gezogen werden. Die Definition in dieser Bestimmung richtet sich nach Art. 41 Abs. 2 BGS sowie Art. 40 VGS.

### **Art. 4 Bewilligungspflichtige Tombolas**

Gemäss Art. 41 Abs. 2 BGS gilt die Bewilligungspflicht nach Art. 32 BGS nicht für Tombolas. Es liegt aber in der Kompetenz der Kantone, in ihrem Recht selber eine solche Bewilligungspflicht zu statuieren (Art. 41 Abs. 1 BGS). In Appenzell Ausserrhoden waren bislang Tombolas mit einer maximalen Summe aller Einsätze unter Fr. 10'000.- bewilligungsfrei. Neu soll diese Grenze bei Fr. 20'000.- liegen, was eine Anpassung an die heutigen Umstände (insbesondere an die Teuerung) und die Regelungen der umliegenden Kantone darstellt. Für den Inhalt der Bewilligungspflicht wird in Abs. 2 auf das Bundesrecht verwiesen und dieses für anwendbar erklärt. Zusätzlich werden in Abs. 2 weitere Einschränkungen festgelegt, welche dem bisherigen kantonalen Recht entsprechen und sich bewährt haben. Abs. 3 soll verhindern, dass „Tombola-Vereine“ entstehen, deren Tätigkeit sich rein auf die Durchführung von Tombolas beschränkt. Mit der Pflicht zur Berichterstattung in Abs. 4 wird die Aufsicht über die Tombolas erheblich verstärkt, was Missbräuchen vorbeugen kann.

Vielen Kriterien zur korrekten Durchführung eines Anlasses sind bereits im Bundesrecht festgelegt, beispielsweise juristische Rechtspersönlichkeit, guter Ruf, transparente Durchführung, Höchstbeträge für die einzelnen Einsätze und Summe aller Einsätze etc. Weitere Regeln können bei Bedarf auf Verordnungsstufe festgehalten werden.

In Anlehnung an das Bundesrecht (z.B. Art. 33 Abs. 1 lit. a BGS) wird im ganzen Erlass der Begriff „Veranstalterin“ verwendet.



### **Art. 5 Bewilligungsfreie Tombolas**

Wie im bisherigen Recht sollen die kleinen Tombolas bewilligungsfrei sein. Wie in den Erläuterungen zu Art. 4 ausgeführt, wird die Grenze von Fr. 10'000.- auf Fr. 20'000.- angehoben. Die Meldepflicht in Abs. 2 sorgt dafür, dass die kantonale Aufsichtsbehörde ihre Tätigkeit bei Bedarf wahrnehmen kann. Eine solche Regelung wird in der Botschaft des Bundesrates vom 21. Oktober 2015 zum Geldspielgesetz (BBl 2015 S. 8454 oben) sowie im Rundschreiben an die Kantone vom 19. August 2019 des Bereichs „Oberaufsicht und Koordination Geldspiele“ des Bundesamtes für Justiz empfohlen. Auch wenn diese Tombolas nicht bewilligt werden müssen, gibt es gleichwohl Regeln, die eingehalten werden müssen. Dies muss von der Aufsichtsbehörde stichprobenweise überprüft werden können. Dafür ist die Aufsichtsbehörde auf eine rechtzeitige Mitteilung angewiesen. Weiter wird in Abs. 3 eine minimale Ausschüttung der Einsätze vorgeschrieben, da die diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorschriften wegen Art. 41 Abs. 2 BGS hier nicht anwendbar sind. Es wird die bundesrechtliche Regelung (Art. 37 Abs. 3 VGS) übernommen, die auch für alle anderen Kategorien der Kleinspiele gilt. Mit dem Begriff der „Gewinne“ sind dabei die Ausschüttungsgewinne gemeint, nicht etwa der Reingewinn nach Art. 129 BGS.

Im Rahmen der Vernehmlassung hatte sich die Frage nach der Definition eines einzelnen Anlasses gestellt, beispielsweise bei einer mehrtätigen Veranstaltung. Wäre beispielsweise bei einer Abendunterhaltung eines Turnvereins an drei Abenden mit je einer Ziehung keine Bewilligung nötig, wenn die maximale Summe aller Einsätze pro Abend Fr. 20'000 nicht übersteigt? Es kommt bei diesem Punkt auf den Charakter des Anlasses an. Wenn die drei Tage dauernde Abendunterhaltung als ein zusammenhängender, einzelner Anlass zu betrachten ist, wäre eine Bewilligung nötig. Wenn es sich hingegen um eine Reihe von eigenständigen Anlässen handelte, wäre keine Bewilligung nötig. Eine offensichtliche Umgehung der Bewilligungspflicht würde von der Bewilligungsbehörde allerdings nicht akzeptiert. In diesem Zusammenhang ist auch die Meldepflicht von Art. 5 Abs. 2 von besonderer Wichtigkeit.

Es ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Art. 34 Abs. 2 BGS die Reingewinne auch bei bewilligungsfreien Tombolas vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden müssen. Dabei müssen die Durchführungskosten in einem angemessenen Rahmen bleiben.

Unselbständige Lottoveranstaltungen werden gleich behandelt wie die Tombolas. Art. 6 Abs. 2 erklärt deshalb Art. 4 und Art. 5 für anwendbar.

### **Art. 6 Lottoveranstaltungen**

Eine Lottoveranstaltung ist eine Kleinlotterie, bei der

- a) mittels eines Zufallsverfahrens Zahlen aus einer fortlaufenden Reihe ganzzahliger Zahlen von 1 bis n ausgewählt werden,
- b) die Spielerinnen und Spieler mit Einsatzkarten spielen, die eine bestimmte Anzahl Zahlen aus der fortlaufenden Reihe nach Bst. a dieser Bestimmung enthalten und
- c) diejenige Einsatzkarte einen Gewinn ergibt, auf der die ausgewählten Zahlen mit den Zahlen auf der Einsatzkarte ganz oder teilweise übereinstimmen sowie
- d) die Auswahl der Zahlen und die Ermittlung der Gewinne unmittelbar aufeinander erfolgt und in derselben Örtlichkeit vorgenommen wird.

Diese Definition lehnt sich an eine Regelung eines grösseren Nachbarkantons an. Sie hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern zählt einige typische Merkmale dieser Spielform auf. Wesentlicher Unterschied zur Tombola ist in spieltechnischer Hinsicht, dass die Gewinnerinnen und Gewinner nicht über Lose, sondern über



Einsatzkarten ermittelt werden, bei denen erst nach mehreren „Ziehungen“ feststeht, ob ein Gewinn resultiert. Ein wesentliches Merkmal der Lottoveranstaltung ist zudem, dass die Ziehung der Gewinnzahlen und die Ermittlung der Gewinne zeitlich unmittelbar aufeinander folgen und in derselben Örtlichkeit vorgenommen werden. Die Spielerinnen und Spieler überprüfen an einer Lottoveranstaltung laufend, ob die von der Spielleitung gezogenen Zahlen mit den Zahlen auf ihren Einsatzkarten übereinstimmen.

Wenn eine Lottoveranstaltung im Rahmen eines übergeordneten Unterhaltungsanlasses (z.B. Jubiläumsfest eines Turnvereins etc.) durchgeführt wird, ist Art. 41 Abs. 2 BGS anwendbar. Damit gelten für solche unselbständige Lottoveranstaltungen privilegierte Bestimmungen. Sie sollen gleich behandelt werden wie die Tombolas, weshalb Art. 4 und 5 für sinngemäss anwendbar erklärt werden. Dies bedeutet beispielsweise, dass eine Lottoveranstaltung im Rahmen eines übergeordneten Unterhaltungsanlasses bewilligungsfrei ist, wenn die maximale Summe aller Einsätze Fr. 20'000.- nicht übersteigt.

Für die selbständigen Lottoveranstaltungen hingegen gelten die Privilegien von Art. 41 Abs. 2 BGS nicht, für sie gelten die Art. 32 ff. BGS, wie nachstehend zu Art. 7 ausgeführt wird.

### **Art. 7 Selbständige Lottoveranstaltungen**

In Art. 7 werden die selbständigen Lottoveranstaltungen geregelt. Solche selbständigen Lottomatches waren schon unter dem alten Recht bekannt (vgl. Art. 12 Abs. 2 der Verordnung zum Spiel- und Lotteriegesetz; bGS 955.331) und sollen weiterhin möglich sein. Lottoveranstaltungen im Sinne von Art. 7 fallen nicht unter die Ausnahmebestimmung von Art. 41 Abs. 2 BGS, da sie als eigenständiger Anlass durchgeführt werden. Denn Art. 41 Abs. 2 BGS erfasst nur Kleinlotterien, die im Rahmen eines anderen, übergeordneten Unterhaltungsanlasses stattfinden.

Da Art. 41 Abs. 2 BGS wie ausgeführt auf selbständige Lottoveranstaltungen nicht anwendbar ist, ist eine Lottoveranstaltung von Bundesrecht wegen bewilligungspflichtig nach Art. 32 BGS. Die Voraussetzungen der Bewilligung von Lottoveranstaltungen richten sich nach Art. 33 f. BGS und Art. 37 VGS. Als maximale Summe aller Einsätze gelten Fr. 100'000.- wie vom Bundesrecht vorgesehen (Art. 37 Abs. 1 VGS). Für eine Verschärfung des Bundesrechts besteht keine Notwendigkeit. Mit der – ebenfalls bundesrechtlichen – Beschränkung der Höhe eines einzelnen Einsatzes von Fr. 10 wird kaum je ein Lottomatch die bundesrechtliche Maximalhöhe auch nur ansatzweise erreichen. Zudem steht bei Lottoveranstaltungen das gesellschaftliche Erlebnis – verbunden mit einem Zustupf in die Vereinskasse – im Vordergrund. Die Problematik der Spielsucht stellt sich eher bei anderen Spielkategorien mit besseren Gewinnmöglichkeiten.

Bislang wurde gemäss dem kantonalen Recht allerdings nur ein selbständiger Lottomatch pro Jahr bewilligt (Art. 12 Abs. 2 der Verordnung zum Spiel- und Lotteriegesetz; bGS 955.331). Das Bundesrecht erlaubt hingegen zwei solche Veranstaltungen (Art. 37 Abs. 4 VGS). Die bisherige Beschränkung auf eine Veranstaltung erweist sich als überholt, eine Verschärfung gegenüber dem Bundesrecht auch in diesem Punkt als nicht nötig. Neu sind also zwei Lottomatches pro Jahr möglich.

Die hier zusätzlich zum massgeblichen Bundesrecht vorgenommenen Einschränkungen entsprechen dem bisherigen kantonalen Recht, das sich bewährt hat. Die Veranstalterin einer bewilligungspflichtigen Lottoveranstaltung untersteht im Übrigen von Bundesrechts wegen der Pflicht zur Berichterstattung nach Art. 38 Abs. 1 BGS. Ein allfälliger Entzug der Bewilligung erfolgt durch die kantonale Bewilligungsbehörde unter sinngemässer Anwendung von Art. 29 bis Art. 31 BGS (vgl. Art. 39 BGS).

Zur Definition einer Lottoveranstaltung wird auf die Erläuterungen zu Art. 6 verwiesen.

### **Art. 8 Übrige Kleinlotterien**

Dem Kanton Appenzell Ausserrhoden steht interkantonal jährlich ein gewisses Kontingent für Kleinlotterie-



Bewilligungen zur Verfügung. Bislang waren dies Fr. 1.50 pro Einwohner, also rund Fr. 80'000.-, unter neuem Recht werden dies Fr. 2.50, also rund Fr. 137'500.-, sein (vgl. Art. 8 IKV 1937 und Art. 4 IKV 2020). Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurden diese Kleinlotterien bislang in der Regel nicht von den Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern selbst durchgeführt. Vielmehr „erwarben“ die Veranstalter einen Anteil aus einer Minisafe-Serie von SWISSLOS. Es handelte sich dabei um normale Lotterierprodukte der SWISSLOS, bei denen ein Anteil Lose entsprechend der bewilligten maximalen Summe aller Einsätze virtuell dem Kanton Appenzell Ausserrhoden zugeordnet wird. Die Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber erhalten dabei von SWISSLOS einen fixen Ertrag in Höhe von 22 Prozent der maximalen Summe aller Einsätze. Diese Praxis wird aber ab dem Jahr 2021 aus rechtlichen Gründen nicht mehr fortgeführt. Gleichwohl besteht für solche Kleinlotterien ein Regelungsbedarf – immerhin können die Veranstalter die Lotterien auch selbst durchführen. Möglicherweise findet sich auch noch eine Nachfolgelösung als Ersatz für die bisherige Verwendung der Minisafe-Serien.

Gemäss Geldspielgesetz darf neu unter bestimmten Umständen auch die Veranstalterin einer Kleinlotterie den Reingewinn für eigene Zwecke verwenden (vgl. Art. 34 Abs. 2 i.V.m. Art. 129 Abs. 1 BGS). Dementsprechend könnte zukünftig jedem Verein zweimal im Jahr (vgl. Art. 37 Abs. 4 VGS) die Durchführung einer Kleinlotterie zur Finanzierung seines allgemeinen Vereinsaufwands bewilligt werden. Dies entspricht allerdings nicht der Intention von Art. 106 Abs. 6 BV. Eine solche Vereinsförderung wäre höchstens bei Vereinen zulässig, die einen klar gemeinnützigen Zweck verfolgen. Hingegen gilt es zu verhindern, dass politische Parteien oder Vereine, die ausschliesslich den Interessen ihrer Mitglieder dienen, ihren Vereinsaufwand mittels Kleinlotterien finanzieren. Dies gilt dann umso mehr, wenn Kleinlotterien über SWISSLOS oder andere grosse Veranstalter abgewickelt würden, so dass für die Spielerinnen und Spieler nicht ersichtlich ist, wen sie durch den Loskauf unterstützen.

Mit dem vorliegenden Artikel soll auf der Basis von Art. 41 Abs. 1 BGS und in Anlehnung an einen grösseren Nachbarkanton sichergestellt werden, dass Tombolas und Lottoveranstaltungen weiterhin einen anderen Einsatzzweck haben als die übrigen Kleinlotterien. Letztere sollen wie bisher vorab zur Finanzierung von gemeinnützigen Anlässen von regionaler Bedeutung eingesetzt werden wie z.B. Turn-, Musik- oder Schwingfeste. Als Beispiele können hier das 125-jährige Jubiläumsfest des Nordostschweizerischen Schwingverbands (NOS) in Herisau, das Appenzeller Kantonalmusikfest in Heiden oder das Appenzellisch Kantonale Turnfest in Teufen erwähnt werden.

Der Reingewinn aus einer Kleinlotterie wird zur Finanzierung eines gemeinnützigen Anlasses verwendet (Abs. 2 lit. a). Damit wird einerseits die Durchführung eines Anlasses vorausgesetzt, der einen gemeinnützigen Charakter im Sinn von Art. 125 Abs. 1 BGS aufweist. Anlässe mit einer stark kommerziellen Ausrichtung gelten nicht als gemeinnützig, selbst wenn sie aus den in Art. 125 Abs. 1 BGS genannten Bereichen Kultur oder Sport stammen. Die Abgrenzung zwischen gemeinnützigen und kommerziellen Anlässen ist in der Praxis oft schwierig. Als Abgrenzungskriterium wird zukünftig auch berücksichtigt werden, in welchem Ausmass der Anlass ehrenamtlich organisiert und durchgeführt wird. Zudem muss der Anlass mindestens regionale Bedeutung haben. Für die Finanzierung von kommunalen Anlässen steht die Tombola zur Verfügung. Anzumerken ist, dass Art. 34 Abs. 4 BGS i.V.m. Art. 37 Abs. 1 und 2 VGS ab einer maximalen Summe aller Einsätze von Fr. 100'000.- eine überregionale Bedeutung des Anlasses verlangt.

Abs. 2 lit. b soll die Umgehung von Abs. 1 lit. a erschweren. Wie oben ausgeführt, ist die Abgrenzung zwischen gemeinnützigen und kommerziellen Anlässen in der Praxis oft schwierig. Die Abgrenzungsschwierigkeiten werden vermindert, wenn der Anlass von einem Verein oder einer gemeinnützigen Stiftung durchgeführt werden muss, da es in diesem Bereich viel seltener kommerziell ausgerichtete Anlässe gibt. Damit der kommerzielle Veranstalter eines Anlasses nicht einfach einen ideell ausgerichteten Unterstützungsverein



gründen und die Kleinlotterie über diesen abwickeln kann, müssen sowohl der Anlass als auch die Kleinlotterie von einem Verein oder einer gemeinnützigen Stiftung durchgeführt werden.

### **Art. 9 lokale Sportwetten**

Das Bundesrecht lässt lokale Sportwetten mit einer Einsatzsumme von Fr. 200'000.– je Wettkampftag sowie einem einzelnen Einsatz von Fr. 200.– zu und schreibt eine Gewinnquote von mindestens 50 Prozent vor. Diese Bewilligungsvoraussetzungen des Bundesrechts sollen zum Schutz vor Spielmanipulation und Geldwäscherei strenger gefasst werden. Die Verschärfung des Bundesrechts rechtfertigt sich deshalb, weil Korruption und Spielmanipulation den Sport in seinem Fundament angreifen. Sie stellen neben Doping die grössten Bedrohungen für den Sport dar und schaden dem Ansehen des Sports dadurch, dass sie die Unvorhersehbarkeit sportlicher Wettkämpfe aufheben und im Widerspruch zu den grundlegenden Werten des Sports wie Fairness und Respekt stehen. Den Sportvereinen stehen zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten die Tombola sowie die Lottoveranstaltung und für die Finanzierung eines Sportereignisses von mindestens regionaler Bedeutung die übrige Kleinlotterie zur Verfügung. Sie benötigen daher keine weiteren Finanzierungsquellen aus dem Geldspielbereich. Für kommerzielle Veranstalterinnen sind Sportwetten zum Vornherein nicht interessant, da sie nach Art. 35 Abs. 2 BGS den Reingewinn aus der Sportwette für gemeinnützige Zwecke verwenden müssen, so dass die vorgeschlagenen kantonrechtlichen Einschränkungen für solche Veranstalterinnen praktisch keine Bedeutung haben.

In Anlehnung an Regelungen von Nachbarkantonen werden ein Maximaleinsatz von Fr. 20.- sowie eine Gewinnquote von mindestens 70% vorgesehen. Es ist aus den angeführten Gründen nicht erwünscht, dass an lokalen Sportveranstaltungen Sportwetten mit hohen Einsätzen durchgeführt werden.

Lokale Sportwetten dürfen gemäss Bundesrecht nur am Ort angeboten und durchgeführt werden, an dem das Sportereignis stattfindet, auf das sie sich beziehen. Es soll von einem engen Verständnis des Wettkampfortes ausgegangen werden. Lokale Sportwetten dürfen demnach nur auf dem Gelände des Sportereignisses, auf das sie sich beziehen, durchgeführt werden. In diesem Sinne bildet ein «Ort» etwa ein Stadion mit einer Pferderennbahn. Ein Public Viewing von Fussballspielen beispielsweise wäre somit nicht bewilligungsfähig.

Mit dem Begriff „ein Ereignis“ ist ein Anlass gemeint, für den eine Sportwetten-Bewilligung ausgestellt werden kann. An einem solchen Anlass können aber mehrere Spiele / Runden durchgeführt und somit auch mehrere Wetten platziert werden, wie z.B. beim Säulirennen der OLMA. Letztlich wird es aber Aufgabe der Bewilligungsbehörde sein, eine ständige Praxis zur Auslegung solcher Rechtsbegriffe zu bilden.

Private Wetten/Totospiele etc. werden von der Geldspielgesetzgebung nicht erfasst (Art. 1 Abs. 2 lit. a. BGS).

### **Art. 10 und 11 Kleine Pokerturniere**

Das Geldspielgesetz lässt neu das Pokern um Geld ausserhalb von Spielbanken zu, allerdings nur in Form von kleinen Pokerturnieren. Entscheidendes Merkmal dieser Turniere ist, dass das Startgeld vor Beginn des Turniers bezahlt wird und im Verlauf des Turniers nicht erhöht werden kann. Wer sein Startgeld verspielt hat, scheidet aus dem Turnier aus und kann nur beschränkt sofort in ein anderes Turnier einsteigen. Das Verlustrisiko ist also zum Vornherein auf das Startgeld beschränkt. Das Geldspielgesetz und die Geldspielverordnung regeln die kleinen Pokerturniere recht detailliert, z.B. die Bewilligungserteilung durch die kantonale Aufsichtsbehörde einschliesslich der genauen Bewilligungsvoraussetzungen. Auch geht wegen der langen Spieldauer (mindestens 3 Stunden gemäss Art. 39 Abs. 5 VGS) und der – in Relation dazu – geringen Einsatzbeiträge von diesen Turnieren keine grössere Gefahr hinsichtlich exzessiven Geldspiels aus. Deshalb sind im kantonalen Recht nur wenige ergänzende Bestimmungen notwendig.



Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass im Bereich der kleinen Pokerturniere vermutlich gewerbsmässige Veranstalterinnen auftreten werden. Zwar kann die Veranstalterin aus dem Spiel selber keinen Gewinn erzielen, da die Summe der Startgelder vollständig als Gewinn an die Spielerinnen und Spieler zurückfliesst (vgl. Art. 36 Abs. 1 Bst. c BGS). Jedoch kann die Veranstalterin von den Spielerinnen und Spielern neben dem Startgeld eine Teilnahmegebühr verlangen (vgl. Art. 36 Abs. 2 BGS) und den daraus folgenden Reingewinn selbst dann für eigene Zwecke verwenden, wenn sie oder er sich einer wirtschaftlichen Aufgabe widmet (vgl. Art. 129 Abs. 2 BGS). Die gewerbsmässige Durchführung von kleinen Pokerturnieren kann daher für Unternehmen aus dem Event- und Gastronomiebereich interessant sein und der Rahmen des Bundesrechts lässt es zu, dass „Poker-Casinos“ entstehen, in denen täglich kleine Pokerturniere angeboten werden. Es rechtfertigt sich daher, neben den Bewilligungsvoraussetzungen des Bundesrechts zusätzlich zu verlangen, dass regelmässige Veranstalterinnen von kleinen Pokerturnieren über Personal verfügen, das im Erkennen von suchtgefährdeten Spielerinnen und Spielern geschult ist (Art. 11). Diese Schulungen müssen bei einer anerkannten Stelle absolviert werden, die über die einschlägigen Qualitätssiegel verfügt. Die Verpflichtung nach Abs. 1 gilt auch für Personen, die gewerbsmässig Räumlichkeiten für kleine Pokerturniere zur Verfügung stellen. Gemeint sind damit insbesondere Betreiberinnen und Betreiber eines Gastwirtschaftsbetriebs oder einer Unterhaltungslokalität. Es soll damit verhindert werden, dass die Besitzerin oder der Besitzer einer Lokalität kleine Pokerturniere von wechselnden Veranstalterinnen und Veranstaltern durchführen lässt, um auf diese Weise die Verpflichtung nach Art. 11 zu umgehen. Die Bewilligung für das Pokerturnier kann erteilt werden, wenn entweder die Veranstalterin oder aber die Person, welche die Räumlichkeiten zur Verfügung stellt, über das geschulte Personal verfügt.

Der Schweizerische Pokerverband (SPOV) ist daran, auf Ersuchen der Kantone in Zusammenarbeit mit Sucht Schweiz eine entsprechende Ausbildung zu erarbeiten. Diese wird vom SPOV ab 2021 angeboten werden. Die genauen Inhalte sind noch nicht bekannt. Als Dauer ist ein halber Tag vorgesehen, mit einer Wiederholung einmal pro Jahr. Die relativ kurze Dauer der Ausbildung ist damit zu erklären, dass angesichts der engen Rahmenbedingungen des Bundesrechts (Turnierdauer 3 Stunden, Einsatz höchstens Fr. 200.- pro Turnier bzw. höchstens Fr. 300.- pro Tag und Veranstaltung) keine schnellen Gewinne möglich sind und deshalb das Suchtpotential bei Pokerturnieren erheblich kleiner ist als beispielsweise bei Geldspielautomaten.

Mit dem Kriterium der Regelmässigkeit soll erreicht werden, dass diese Auflage nur für Anbieter gilt, die einen gewerbsmässigen Charakter haben. Wenn z.B. ein Fussballclub zwei Mal im Jahr einen Pokerabend durchführen möchte, wäre eine solche Regulierung unverhältnismässig. Ab wie oft das Kriterium der Regelmässigkeit erreicht sein wird, wird auch der Markt zeigen müssen. Da bislang solche Pokerturniere nicht erlaubt sind, ist es ungewiss, wie gross der Markt dafür in Appenzell Ausserrhoden ist. Es wird Sache der Bewilligungsbehörde sein, dieses Kriterium mit Augenmass anzuwenden bzw. eine geschulte Person dann verlangen, sobald ein ernsthafter Anbieter von Pokerturnieren auftritt.

Die Verpflichtung nach Abs. 2 richtet sich nur an die Veranstalterin selbst, d.h. an diejenige Person, die Inhaberin der Bewilligung für das kleine Pokerturnier ist, da sie für die korrekte Durchführung verantwortlich ist.

Als Massnahme bei einer möglichen Gefährdung von Spielenden könnte ein Hausverbot in Frage kommen. Ein solches könnte durchaus Wirkung zeigen, da es immerhin nicht anzunehmen ist, dass in Appenzell Ausserrhoden eine grosse Anzahl von „Poker-Casinos“ entstehen werden.

Schliesslich soll für die kleinen Pokerturniere ein Mindestalter von 18 Jahren eingeführt werden (Art. 10). Das Bundesrecht schliesst in Art. 72 Abs. 1 BGS Minderjährige von der Teilnahme an Spielbankenspielen und online durchgeführten Grossspielen aus. Bei den übrigen Grossspielen legt die interkantonale Behörde das Mindestalter je nach Gefährdungspotenzial des Spiels fest, wobei das Teilnahmearter nicht unter 16 Jahren



liegen darf (vgl. Art. 72 Abs. 2 BGS). Für die Kleinspiele (und damit auch für die kleinen Pokerturniere) sieht das Bundesrecht hingegen keine Altersgrenze vor. Die einschlägige Forschung hat allerdings aufgezeigt, dass die Prädisposition für eine (spätere) Spielsucht erhöht werden kann, wenn Kinder oder Jugendliche Geldspielgewinne erzielen. Für die kleinen Pokerturniere erscheint deshalb in Anlehnung an Art. 72 Abs. 1 BGS angesichts des Gefährdungspotenzials dieser Spielkategorie eine Altersgrenze von ebenfalls 18 Jahren als angemessen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Bewilligung eines Pokerturniers nach Art. 32 Abs. 1 BGS gestützt auf allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts mit Auflagen verbunden werden kann.

### **Art. 12 Gebühren**

Im bisherigen kantonalen Recht fanden sich im Bereich der Geldspiele Gebühren und Abgaben. In Berücksichtigung der zahlreichen Vernehmlassungsbeiträge wird im Entwurf auf die Abgaben verzichtet (vgl. vorstehend die Ausführungen D. 1.). Im Gegenzug soll sichergestellt werden, dass ausreichend hohe Gebühren erhoben werden können.

Der Gebührenrahmen beläuft sich gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Gebühren in Verwaltungssachen (bGS 233.2) auf Fr. 20.- bis Fr. 5'000.- Dieser Rahmen wird als ausreichend angesehen. Es ist möglich, dass in der Verordnung die Gebühren für die einzelnen Verwaltungshandlungen präzisiert werden. Der departementale Vorentwurf der Verordnung wird usanzgemäss zur 2. Lesung des Kantonsrates vorliegen.

### **Art. 13 Strafbestimmungen**

Die meisten strafwürdigen Handlungen im Bereich der Geldspielgesetzgebung werden bereits vom Bundesrecht unter Strafe gestellt. Insbesondere fallen Veranstalterinnen, die ohne die dafür notwendigen Bewilligungen Gross- und/oder Kleinspiele durchführen, organisieren oder zur Verfügung stellen, unter die Strafbestimmungen von Art. 130 Abs. 1 Bst. a und Art. 131 Abs. 1 Bst. a BGS. Die vorliegende Strafbestimmung betrifft deshalb lediglich Verstösse gegen kantonale Durchführungsbestimmungen des vorliegenden Erlasses, sofern diese über die bundesrechtlichen Vorgaben hinausgehen. Strafbar macht sich die Veranstalterin.

Im kantonalen Recht bestehen weitere Strafbestimmungen zu Geldspielen, namentlich Art. 11 i.V.m Art. 15 und Art. 16 des Gesetzes über das Gastgewerbe (bGS 955.11) sowie Art. 12 kantonales Strafrecht (bGS 311). Diese Bestimmungen haben auch unter dem neuen Bundesgesetz ihre Berechtigung, da dieses beispielsweise private Geldspiele oder gewöhnliche Geschicklichkeitsspiele nicht abdeckt. Darunter fallen z.B. auch öffentliche Jassturniere mit Geldpreisen, denn beim Jassen handelt es sich um ein Geschicklichkeitsspiel (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 21. Oktober 2015 zum Geldspielgesetz, BBl 2015, S. 8433).



**G. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Entwurf des kantonalen Geldspielgesetzes in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Alfred Stricker

sign. Roger Nobs

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1      Gesetzesentwurf

Beilage 1.2      Auswertung Vernehmlassung