

Beschluss Nr. 615/2019

Schwyz, 10. September 2019 / pf

Geldspielkonkordat und Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

Im März 2012 wurde der Verfassungsartikel über die Geldspiele von Volk und Ständen angenommen (Bundesverfassung, BV, Artikel 106). Es handelte sich dabei um den vom Bundesrat zur Abstimmung vorgelegten Gegenentwurf zur zurückgezogenen Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“. Der Gegenentwurf zielte darauf ab, den gesamten Geldspielbereich zu regeln: Spielbanken und alle weiteren Geldspiele wie Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele. Er legte fest, dass die Zuständigkeiten für die Geldspielgesetzgebung und der Vollzug im Bereich der Spielbanken beim Bund liegen. Der Vollzug im Bereich der übrigen Geldspiele wurde in die Zuständigkeit der Kantone übertragen. Der Gegenentwurf bestimmte, dass die Reinerträge aus den Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden müssen, namentlich für Kultur, für Soziales und für Sport. Die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe sollten weiterhin der AHV und IV zufallen. Schliesslich wurden der Bund und neu auch die Kantone verpflichtet, den Gefahren von Geldspielen Rechnung zu tragen.

Mit dem Verfassungsartikel wurden auch das Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998 sowie das Lotteriegelgesetz vom 8. Juni 1923 abgelöst. An dessen Stelle trat das neue Geldspielgesetz. Online-Geldspiele wie Poker, Black Jack oder Roulette sind neu zugelassen, wenn Casinos mit Sitz in der Schweiz sie anbieten. Kleine Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken sind mit Bewilligung neu erlaubt. Gegen das Gesetz ergriffen verschiedene Kreise das Referendum. In der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 hat sich das Volk für das neue Geldspielgesetz ausgesprochen. Die neuen Bestimmungen sind auf den 1. Januar 2019 in Kraft getreten (Bundesgesetz über die Geldspiele vom 29. September 2017, BGS, SR 935.51).

Das neue Geldspielgesetz erforderte entsprechende Anpassungen an den bestehenden Konkordaten. Die bisherige interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wettten vom 7. Januar 2005 (IVLW, SRSZ 542.220.1) soll durch das neue Geldspielkonkordat (GSK)

ersetzt werden. Ebenfalls müssen die beiden Regionalkonkordate, die interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (Lotteriekonkordat, IKV bzw. IKV 1937) für die Swisslos Kantone und die convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) für die Westschweiz, auf das neue GSK angepasst werden. Die für den Kanton Schwyz massgebende IKV soll durch die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) ersetzt werden. Zuständig für die notwendigen Anpassungen ist die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL), gemäss GSK inskünftig Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) genannt.

Die Fachdirektorenkonferenz hat mit Schreiben vom 29. Juni 2018 die Kantone eingeladen, bis 15. Oktober 2018 zu den Entwürfen des Geldspielkonkordats und der IKV 2020 Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat hat sich mit Schreiben vom 25. September 2018 zu den Entwürfen geäussert und diverse Anträge für die Anpassung einzelner Bestimmungen gestellt. Im Übrigen hat er sich den revidierten Konkordaten nicht entgegengestellt. Die Anträge des Regierungsrats wurden von der FDKL teilweise berücksichtigt.

Die FDKL hat an der Plenarversammlung vom 20. Mai 2019 das GSK und die IKV 2020 verabschiedet. Die Kantone haben bis Ende Juni 2020 Zeit, die beiden Konkordate zu ratifizieren.

Da es sich beim Geldspielkonkordat sowie bei der interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) um interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang handelt, ist der Kantonsrat für die Genehmigung zuständig (§ 49 Abs. 1 Bst. c der Kantonsverfassung vom 24. November 2010, KV, SR 100.100). Der Regierungsrat hat in Anbetracht der kurzen Frist zur Ratifizierung auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet, insbesondere, da die Vorlagen zum GSK und zur IKV 2020 aufgrund ihres interkantonalen Charakters unabänderlich und keine verwaltungsexternen Nachteile zu erwarten sind.

Die notwendigen Anpassungen des kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten an das revidierte Geldspielgesetz werden in einem parallelen Beschluss festgehalten.

2. Übersicht über die wesentlichen Neuerungen im Geldspielkonkordat

Die FDKL hat bereits einen detaillierten erläuternden Bericht zum GSK erstellt. Nachfolgend werden entsprechend die wesentlichen Änderungen zur IVLW erläutert.

2.1 Änderung der Organisation

Mit dem GSK werden die bisherigen Organe der IVLW in zwei juristische Personen überführt. Unter dem Geltungsbereich der IVLW wählte die Fachdirektorenkonferenz (bestehend aus je einem Regierungsrat pro Mitgliedskanton) die Lotterie- und Wettkommission, welche die zuständige Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für Lotterien und Wetten gemäss der interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV 1937) ist. Neu soll die Interkantonale Trägerschaft Geldspiele (öffentlich-rechtliche Körperschaft, ebenfalls bestehend aus je einem Regierungsmitglied pro Mitgliedskanton) im Rahmen des übergeordneten Rechts die Politik der Kantone im Bereich der Grossspiele bestimmen und politische Rahmenbedingungen für den Grossspielsektor setzen. Dagegen ist zukünftig die interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA, öffentlich-rechtliche Anstalt) für die operative Aufgabenerfüllung zuständig. Die GESPA besteht aus einem Aufsichtsrat, welcher von der Fachdirektorenkonferenz, einem Organ der Trägerschaft gewählt wird, sowie aus einer Geschäftsstelle und einer Revisionsstelle. Die Geschäftsstelle wird primär vom Aufsichtsrat gewählt und ist dadurch der direkten Kontrolle durch die Trägerschaft entzogen. Mit dieser Aufteilung soll eine Entflechtung von Politik und Vollzug erreicht werden.

2.5 Streichung bisheriger Themen

Weiter werden im GSK zahlreiche Themen der IVLW nicht mehr geregelt, da sich hierzu nun das revidierte Bundesgesetz über Geldspiele (BGS) äussert. Dazu gehören folgende Bereiche:

- Zur Bewilligung und Aufsicht von Grossspielen äussert sich neu das BGS;
- Massnahmen gegen die Spielsucht wurden bisher in der IVLW geregelt. Da diese Massnahmen neu umfassend mit dem BGS geregelt werden, wird eine Regelung in der IVLW überflüssig;
- Die in der IVLW aufgeführten Mindestanforderungen in Bezug auf die gemeinnützige Mittelverwendung (vgl. Art. 24 ff. IVLW) sind inhaltlich ins BGS überführt bzw. teilweise weitergehend geregelt worden. Ein Teil der Reingewinne soll für interkantonale/nationale gemeinnützige Zwecke verwendet werden. In diesem Zusammenhang werden neu Bestimmungen über die Verwendung von Reingewinnen zur Förderung des schweizerischen Sports ins Konkordat aufgenommen.

3. Übersicht über die wesentlichen Änderungen in der IKV 2020

3.1 Allgemeines

Die IKV 2020 stellt im Wesentlichen eine Aktualisierung der gesetzlichen Grundlage dar. Der Grossteil der Bestimmungen der IKV 1937 wird durch das revidierte BGS und das GSK überholt, weshalb eine Totalrevision der IKV 1937 erforderlich wurde. Wo möglich soll jedoch das bisherige System beibehalten werden. Dies gilt insbesondere für Folgendes:

- Swisslos bleibt weiterhin die einzige Anbieterin von Grosslotterien und Sportwetten-Grossspielen auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone. Das Bundesgericht hat in diesem Zusammenhang mehrfach bestätigt, dass das Lotteriemonopol mit Blick auf die Bekämpfung der Spielsucht, dem Schutz vor Gefahren unlauterer Machenschaften und der transparenten Verwendung der Erlöse gerechtfertigt sei (Urteil des Bundesgerichts 2C_859/2010 vom 17. Januar 2010 E. 4).
- Es wird weiterhin der gesamte Reingewinn von Swisslos für öffentliche Zwecke (namentlich Kultur, Soziales und Sport, siehe Art. 125 Abs. 1 BGS) eingesetzt. Ein Teil der Gewinne darf wie bisher auch für interkantonale, nationale und internationale gemeinnützige Zwecke verwendet werden, wie etwa für Swiss Olympic, Schweizer Fussball, Eishockey oder nationale Schwingfeste.
- Die Generalversammlung der Swisslos setzt sich wie bisher aus je einem Mitglied der Regierungsräte der beteiligten Kantone zusammen. Dieses Mitglied darf nicht gleichzeitig in der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele gemäss GSK Einsitz haben.

3.2 Anpassung der Vereinbarung an die Statuten von Swisslos

Beim Inkrafttreten der IKV 1937 bot die von den Mitgliedskantonen betriebene interkantonale Landeslotterie ILL (heutige Swisslos) lediglich Lose an. Später kamen Zahlenlotos sowie Sportwetten dazu, die zunächst von der Sport-Toto-Gesellschaft betrieben wurden. Jüngst wurde das Produktsortiment mit einem ersten Online-Geschicklichkeitsspiel (Jass) ergänzt, um diesen für die Zukunft lukrativen Teilmarkt nicht den illegalen Online-Geldspielanbietern aus Gibraltar, Malta etc. zu überlassen. Mit einem sozialverträglichen Online-Geschicklichkeitsspielangebot werden sowohl sozial- als auch finanzpolitische Interessen der Kantone wahrgenommen und dem Grundsatz „Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ Rechnung getragen.

Weiter fanden die Übernahme der Sportwetten der Sport-Toto-Gesellschaft und die damit verbundenen Folgen (wie z.B. die Begünstigung des nationalen Sports durch einen Teil des Reingewinns von Swisslos sowie die Sortimentserweiterungen) Eingang in die mehrmals angepassten Statuten der Swisslos. Die IKV aus dem Jahr 1937 dagegen wurde seit mehr als 30 Jahren nicht mehr angepasst. Die durch Änderungen im übergeordneten Recht ausgelöste Revision der IKV 1937

soll nun auch zum Anlass genommen werden, gewisse Regelungen, die bisher nur in die Statuten der Swisslos Eingang gefunden haben, im Interesse der Transparenz und der demokratischen Abstützung künftig auf Stufe der interkantonalen Vereinbarung zu verankern. Weiter wurden die Begriffe aktualisiert, so dass nun u.a. nicht mehr lediglich von „Lotterien“ die Rede ist, sondern von „Geldspielen“ allgemein.

Die Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen (BGS, GSK und IKV 2020) werden auch eine Revision der Statuten der Swisslos erfordern (vgl. hierzu auch Art. 11 IKV 2020). Hierzu ist gemäss Art. 13 Bst. 1 der Statuten der Swisslos die Generalversammlung der Swisslos zuständig.

3.3 Bekanntmachung der Gemeinnützigkeit

Die Kantone sollen inskünftig die Herkunft von finanziellen Mitteln aus Geldspiel-Reingewinnen bekanntmachen, wenn sie diese für gemeinnützige Zwecke vergeben.

3.4 Änderung und Kündigung der Vereinbarung

Die Vereinbarung enthält neu auch explizit eine Regelung zur Änderung der Vereinbarung. Änderungsanträge sind jeweils bei der Generalversammlung der Swisslos einzureichen. Sie leitet das Verfahren ein, wenn die Vertretungen von drei Vierteln aller Vereinbarungskantone der Verfahrenseinleitung zustimmen. Anpassungen von untergeordneter Bedeutung (z.B. Anpassungen an Änderungen des übergeordneten Rechts) können in einem vereinfachten Verfahren, durch einstimmigen Beschluss der Generalversammlung der Swisslos, vorgenommen werden.

Die Frist für die Kündigung wurde von drei Monaten auf zwei Jahre erweitert. Die Kündigung kann jedoch frühestens auf das Ende des zehnten Jahres seit Inkrafttreten der IKV 2020 erfolgen. Eine Kündigung hätte im Wesentlichen zur Folge, dass auf dem Gebiet des Kantons keine Grossspiele (Grosslotterien und Sportwetten-Grossspiele) mehr angeboten werden dürften.

4. Auswirkungen für den Kanton Schwyz

Die Revision des Bundesrechts im Bereich Geldspiele und Lotterie hat diverse Auswirkungen auf den Kanton Schwyz. Diese wurden bereits mit Beschluss Nr. 954 vom 18. Dezember 2018 ausführlich dargelegt. Nachfolgend wird daher lediglich auf die Auswirkungen des GSK und der IKV 2020 eingegangen.

4.1 Im Bereich GSK

Das GSK weicht von der Struktur und auch vom Wortlaut her in vielen Bereichen von der geltenden IVLW ab. Dies entspringt dem Umstand, dass neu explizit juristische Personen geschaffen werden, was eine andere Struktur faktisch 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 durch die Revision der IVLW bedingten Auswirkungen auf den Kanton in finanzieller und personeller Hinsicht unwesentlich sein. Wesentliche Auswirkungen auf Gemeindeebene sind nicht zu erwarten.

4.2 Im Bereich IKV 2020

Die Revision der IKV stellt insgesamt lediglich eine Aktualisierung der rechtlichen Grundlage dar. Relevante Auswirkungen auf die Finanzen und die Wirtschaft des Kantons Schwyz sind nicht zu erwarten.

5. Massnahmenplan

Es sind keine spezifischen Massnahmen im Hinblick auf eine Annahme des GSK und der IKV 2020 nötig. So macht die Annahme des GSK und der IKV 2020 keine Revision des kantonalen Rechts notwendig. Auch müssen die IVLW sowie die IKV nicht gekündigt werden, da diese mit der Annahme der neuen Vorlagen automatisch aufgehoben werden (Art. 69 Abs. 3 GSK und Art. 10 IKV).

6. Erwägungen des Regierungsrates

6.1 GSK

Der Kanton Schwyz beteiligt sich an der IVLW seit dem Jahr 2005 (Kantonsratsbeschluss vom 14. Dezember 2005, GS 21-49). Mit dem GSK wird der bisherige Regelungskatalog in der IVLW an das neue BGS angepasst. Zahlreiche Bestimmungen in der IVLW wurden zudem überflüssig, da sie sich neu im BGS wiederfinden. Eine entsprechende Anpassung war daher zwingend notwendig. Daneben stellt auch die Änderung der Organisation eine wesentliche Neuerung dar. Bisher war die Fachdirektorenkonferenz direkt zuständig für die Wahl der Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde (Lotterie- und Wettkommission). Neu wählt die Fachdirektorenkonferenz als Teil der Trägerschaft stattdessen lediglich den Aufsichtsrat der Aufsichts- und Vollzugsbehörde GESPA. Der Aufsichtsrat ist folglich für Anstellungen in der Geschäftsstelle der GESPA verantwortlich. Damit kann die politische Zielsetzung, welche von der Trägerschaft vorgegeben wird, vom Vollzug durch die GESPA entflochten werden. Dies ist zu begrüssen. Ein Verbleiben in der IVLW wäre – soweit diese weiterbestehen würde – nicht sinnvoll, da diese nicht mehr auf das Bundesrecht abgestimmt ist.

6.2 IKV 2020

Der Kanton Schwyz ist der IKV im Jahr 1937 beigetreten (siehe Beschluss Nr. 1776 vom 15. Juli 1937). Dank der Mitgliedschaft bei Swisslos konnten jedes Jahr namhafte Unterstützungsbeiträge an kantonale Kulturanlässe und für andere öffentliche Zwecke ausbezahlt werden. So wurden dem Kanton Schwyz 2017 und 2018 je circa 8.5 Mio. Franken ausbezahlt. Die nun geplanten Änderungen an der IKV dienen vor allem der Aktualisierung an das geänderte übergeordnete Recht und an geänderte Bestimmungen in den Statuten der Swisslos (z.B. betr. Übernahme der Sportwetten). Inhaltlich ergeben sich keine wesentlichen Neuerungen.

Eine nennenswerte Änderung ergibt sich bei der Kündigung der Vereinbarung. Die Kündigungsfrist beträgt neu zwei Jahre. Gleichzeitig kann die Kündigung erst auf den Ablauf von zehn Jahren seit Inkrafttreten der IKV 2020 ausgesprochen werden. Die Übernahme der IKV 2020 führt somit zu einer mindestens 10-jährigen Bindung. Da der Kanton Schwyz jedoch massgeblich durch die Mitgliedschaft bei Swisslos profitiert und dies allfällige Nachteile, wie etwa den Verwaltungsaufwand, klar überwiegt, dürfte kein Interesse an einer frühzeitigen Kündigung bestehen. Ein Verbleiben in der IKV 1937 erscheint, obwohl möglich, in keinem Fall sinnvoll, da diese nicht mehr auf das Bundesrecht abgestimmt ist. Zudem dürfte eine Ablehnung die interkantonale Kooperation negativ beeinträchtigen, da die IKV 2020 nur in Kraft tritt, wenn ihr sämtliche Vertragskantone der IKV 1937 beitreten. Der IKV 2020 ist somit zuzustimmen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die folgenden Vorlagen anzunehmen:
 - a) Kantonsratsbeschluss über den Beitritt zum gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat;
 - b) Kantonsratsbeschluss über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Finanzdepartement; Volkswirtschaftsdepartement; Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber