

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

17. Dezember 2019

Nr. 2019-826 R-421-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Umsetzung der Bundesgesetzgebung über Geldspiele

I. Zusammenfassung

Die neue kantonale Verordnung über Geldspiele (Geldspielverordnung [GSV]) stellt den Vollzug des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz [BGS]; SR 935.51) sicher, das am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist. Dies, soweit die Kompetenzen nicht bei den Bundesbehörden oder bei den von den Kantonen gemeinsam eingesetzten Konkordatsbehörden liegen.

Das Geldspielgesetz führt das Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (Spielbankengesetz; SR 935.52) und das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51, eidgenössisches Lotterieggesetz) in einem einzigen Erlass zusammen. Die heute bewährte Regelung und Vollzugspraxis im Geldspielsektor wird zu einem grossen Teil beibehalten. Es wird eine einheitliche, kohärente und transparente Regelung des gesamten Gelspielsektors angestrebt. Der Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel soll verbessert werden. Spielbankenspiele dürfen neu auch online, und kleine Pokerturniere dürfen auch ausserhalb von Spielbanken durchgeführt werden. Wichtige Neuerungen im Bundesrecht sind die Massnahmen gegen die Manipulation von Sportwettkämpfen und gegen illegale Anbieter im Internet. Gewinne aus Lotterien und Sportwetten sowie aus Online-Spielbankenspielen werden bis zu 1 Million Franken nicht mehr besteuert. Die Kantone bleiben für den Vollzug des Lotteriewesens zuständig.

Die neuen gesetzlichen Grundlagen machen eine Totalrevision der Verordnung über Lotterien, gewerbsmässige Wetten und Spiele (RB 70.3915) sowie der Verordnung über Geldspielautomaten und Spiellokale (RB 70.3921) notwendig. Die vorliegende Botschaft enthält die Erläuterungen und den Entwurf der neuen Verordnung über Geldspiele. Ebenso ist eine Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW; RB 70.3911) notwendig. Sie wird neu Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK) heissen und setzt jene Vorgaben um, die die Kantone aufgrund des Bundesrechts gemeinsam zu erfüllen haben. Die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 25. Juni 1937 (IKV, nachfolgend: regionales Konkordat, IKV 2020) muss ebenfalls angepasst werden. Dieses Konkordat bildet die Grundlage der Genossenschaft Swisslos Interkantonale Landeslotterie. Die Änderungen der beiden Konkordate sowie die Verordnung über Geldspiele sollen am 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt werden.

Der Bund bleibt weiterhin für die Bewilligung und Aufsicht von Spielbankenspielen zuständig. Für die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Grossspiele verlangt das Geldspielgesetz, dass sich die interessierten Kantone in einem Konkordat zusammenschliessen und die Vollzugsaufgaben mit gemeinsamen Behörden wahrnehmen. Für die Kantone fällt der verbleibende Regulierungsbedarf künftig geringer aus. Änderungen ergeben sich bei den Geschicklichkeitsspielgeräten, die heute von den Kantonen geregelt und bewirtschaftet werden. Neu fallen diese unter die Kategorie der Grossspiele, die vom Geldspielgesetz abschliessend geregelt werden. Bewilligung und Aufsicht fallen in die Zuständigkeit der interkantonalen Geldspielaufsicht. Die im Kanton Uri erhobenen Abgaben auf Geschicklichkeitsspielgeräte können beibehalten werden, sofern sie bewilligungspflichtige Geräte betreffen. Weiterhin zuständig bleiben die Kantone für die Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Kleinspiele (Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere). Während sich bei der Regelung von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten nicht viel ändert, kommen die kleinen Pokerturniere als neue Spielkategorie dazu. Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen fallen wie bisher in den Regelungs- und Vollzugsbereich der Kantone. Für den Kanton Uri bedeutet dies, dass die bewährten Regeln für Lottos und Tombolas beibehalten werden können.

Im Rahmen der durchgeführten Vernehmlassung ist die Vorlage auf breite Zustimmung gestossen. In praktisch allen eingegangenen Stellungnahmen wird begrüsst, dass mit der neuen kantonalen Geldspielverordnung die geltenden Bestimmungen ins neue Recht überführt werden. Ebenso auf Zustimmung gestossen ist die vorgesehene Zulassung von kleinen Pokerturnieren. Gemäss geltendem Recht sind Gesuche um Bewilligung von Unterhaltungslotterien (Lotto, Tombola) beim Gemeinderat des Durchführungsorts einzureichen. Dieser leitet das Gesuch mit einer Stellungnahme an die kantonale Bewilligungsbehörde weiter. Da gerade von Seiten Gemeinden die geltende Bewilligungspraxis auf ausdrückliche Zustimmung gestossen ist, wurde der vorliegende Entwurf gegenüber der Vernehmlassungsvorlage entsprechend ergänzt (vgl. insbesondere Art. 4, Art. 5 Abs. 4 und Art. 6 GSV).

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i>	1
II.	Ausführlicher Bericht.....	4
1.	Ausgangslage	4
1.1.	Auftrag gemäss Bundesverfassung	4
1.2.	Neues Bundesgesetz über Geldspiele	4
1.3.	Ausführungsverordnungen des Bunds, zwei Konkordate und eine Verordnung	4
2.	Grundzüge des Bundesrechts	5
2.1.	Ziele und Inhalt des Bundesgesetzes über Geldspiele	5
2.2.	Die wichtigsten Neuerungen im Bundesrecht	6
2.3.	Begriffe und Bewilligungsvoraussetzungen.....	6
2.4.	Schutz- und Präventionsmassnahmen	7
2.5.	Abgaben und Verwendung der Reingewinne.....	8
2.6.	Verfahren und Behörden.....	8
2.7.	Auswirkungen für die Kantone	9
2.7.1.	Aufsicht und Bewilligung	9
2.7.2.	Prävention vor exzessivem Geldspiel	10
2.7.3.	Besteuerung von Spielgewinnen	10
2.7.4.	Strafuntersuchungen.....	10
3.	Ergebnis der Vernehmlassung zur Verordnung über Geldspiele	11
3.1.	Bemerkungen zum Bericht	11
3.2.	Bemerkungen und Anträge zur Vorlage	11
4.	Verordnung über Geldspiele.....	15
4.1.	Grundzüge der Vorlage	15
4.1.1.	Übersicht	15
4.1.2.	Grossspiele	15
4.1.3.	Kleinspiele.....	15
4.2.	Verwendung der Reingewinne von Grossspielen	16
4.3.	Abgaben.....	18
4.3.1.	Abgaben auf Geschicklichkeitsspielautomaten und Spiellokale	18
4.3.2.	Abgaben auf Kleinspiele	18
4.4.	Prävention und Spielsuchtbekämpfung	19
4.5.	Strafbestimmungen.....	19
4.6.	Übergangsbestimmungen und Inkrafttreten.....	19
5.	Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln.....	20
6.	Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat	28
6.1.	Übersicht	28
6.2.	Das Konkordat im Einzelnen	28
7.	Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen	48
7.1.	Übersicht	48
7.2.	Das Konkordat im Einzelnen	49
8.	Personelle und finanzielle Auswirkungen	53
9.	Antrag.....	53

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

1.1. Auftrag gemäss Bundesverfassung

Im September 2009 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» eingereicht. Die Initiative verlangte, die jahrzehntealte Tradition des Lotteriewesens zu erhalten und sicherzustellen, dass dessen Gewinne weiterhin der Gemeinnützigkeit zur Verfügung stehen. Am 12. März 2012 hat das Volk dem neuen Artikel 106 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) als Gegenvorschlag zur Initiative mit 87 Prozent Ja-Anteil zugestimmt. Der neue Artikel garantiert auf Verfassungsstufe kantonale Vollzugskompetenzen und die Verwendung der Reinerträge aus den Lotterien und Sportwetten zugunsten gemeinnütziger Zwecke. Daneben statuiert die Verfassung weiterhin eine umfassende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bunds im gesamten Bereich der Geldspiele. Für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken ist weiterhin eine Konzession des Bunds erforderlich. Zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten zwischen Bund und Kantonen sieht ferner die Verfassungsbestimmung die Schaffung eines Koordinationsorgans vor. Die Bestimmung trägt sodann zu einer klaren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen bei, indem sie für diese Abgrenzung auf den Lotteriebegriff und auf das bislang eine Lotterie charakterisierende Kriterium der Planmässigkeit (ein Plan bestimmt zum Voraus genau die Gewinne, die vom Veranstalter zuerkannt werden) verzichtet. Letzteres hat in der Praxis immer wieder Probleme verursacht. Die gleichen Abgrenzungskriterien sollen auch für Geldspiele gelten, die telekommunikationsgestützt durchgeführt werden.

1.2. Neues Bundesgesetz über Geldspiele

Die Geldspiele wurden bisher in zwei Bundesgesetzen geregelt: im Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 und im Bundesgesetz über die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten vom 5. Juni 1923. Das Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (Geldspielgesetz [BGS]; SR 935.51) führt diese beiden Erlasse zu einem Bundesgesetz zusammen und schafft eine kohärente sowie zweck- und zeitgemässe Regelung des Geldspiels in der Schweiz. Es bezweckt, die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren zu schützen, die von Geldspielen ausgehen. Daneben soll es dafür sorgen, dass Geldspiele sicher und transparent durchgeführt werden. Schliesslich sollen Erträge aus Geldspielen zugunsten der AHV sowie zugunsten gemeinnütziger Zwecke verwendet werden.

1.3. Ausführungsverordnungen des Bunds, zwei Konkordate und eine Verordnung

Das Bundesgesetz über Geldspiele wurde am 10. Juni 2018 vom Schweizer Stimmvolk angenommen. In der Folge konnten die weiteren Gesetzgebungsarbeiten planmässig fortgeführt werden. Das Bundesgesetz über Geldspiele sowie drei dazugehörige Ausführungsverordnungen wurden vom Bundesrat auf den 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt. Bei den Ausführungsverordnungen handelt es sich um die Verordnung über Geldspiele (Geldspielverordnung [VGS]; SR 935.511) vom 7. November 2018, die Verordnung des EJPD über Spielbanken (Spielbankenverordnung EJPD [SPBV-EJPD]; SR 935.511.1)

vom 7. November 2018 und um die Verordnung des EJPD über die Sorgfaltspflichten der Veranstalterinnen von Grossspielen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung EJPD [GwV-EJPD]; SR 955.022) vom 7. November 2018.

Ebenso ist eine Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW; RB 70.3911) notwendig. Sie wird neu Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK) heissen. Die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 25. Juni 1937 (IKV; nachfolgend: regionales Konkordat/IKV 2020) muss ebenfalls angepasst werden. Der Landrat hat den Beitritt zur Änderung des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats wie auch zur Änderung des regionalen Konkordats zu genehmigen. Die beiden Konkordate sind Gesetze im formellen Sinn und werden direkt angewendet. Anders als bei der Verordnung kann der Landrat an den Konkordaten jedoch keine Änderungen vornehmen. Beim vorliegenden Entwurf der kantonalen Verordnung über Geldspiele (GSV) handelt es sich um den Nachfolgeerlass zur Verordnung über Lotterien, gewerbsmässige Wetten und Spiele (RB 70.3915) sowie der Verordnung über Geldspielautomaten und Spiellokale (RB 70.3921), die aufzuheben sind.

Das Bundesgesetz über Geldspiele ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Für die Anpassung des kantonalen Rechts ist eine Übergangsfrist von zwei Jahren vorgesehen. Die beiden Konkordate und die kantonale Verordnung sollen auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt werden.

2. Grundzüge des Bundesrechts

2.1. Ziele und Inhalt des Bundesgesetzes über Geldspiele

Durch das neue Geldspielgesetz hat das Ziel, einen sicheren und transparenten Betrieb der Geldspiele zu gewährleisten. Wie in den meisten Ländern dürfen Geldspiele auch in der Schweiz nur mit einer Bewilligung und unter Aufsicht durchgeführt werden. Angesichts des Gefährdungspotenzials der Geldspiele ist die Bevölkerung angemessen zu schützen. Zudem sollen mit dem neuen Gesetz die Kriminalität im Zusammenhang mit den Geldspielen und das illegale Spielangebot besser bekämpft werden können. Weiter geht es darum, Erträge für das Gemeinwesen zu generieren. Ein Teil der Bruttospielerträge der Spielbanken ist für die AHV bestimmt, die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten werden vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet.

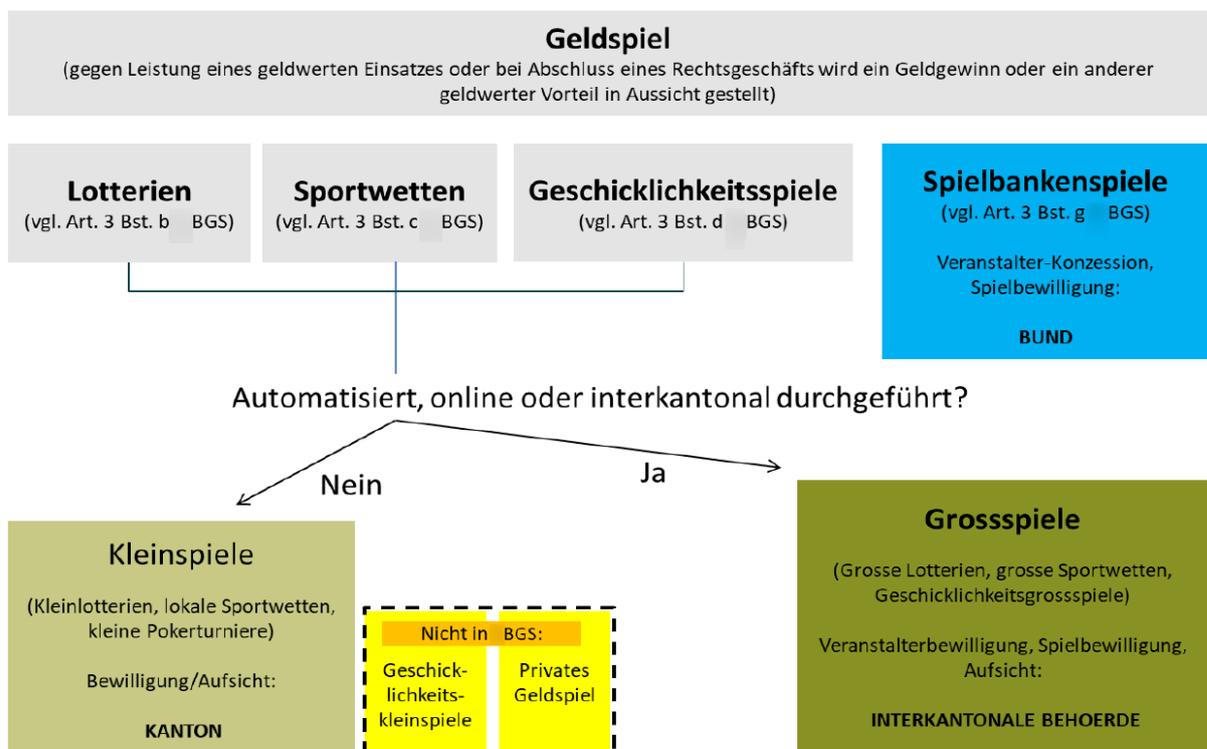
Das Bundesgesetz über Geldspiele lehnt sich zu grossen Teilen dem bisherigen Recht an bzw. stimmt mit diesem überein. So benötigen die Spielbanken weiterhin eine Konzession des Bunds und werden vom Bund beaufsichtigt. Auf den Bruttospielerträgen der Spielbanken wird unverändert eine Spielbankenabgabe erhoben, die für die AHV bestimmt ist. Die Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele bedürfen weiterhin einer kantonalen Bewilligung und unterstehen der Aufsicht der Kantone. Die Reinerträge aus den Lotterien und Sportwetten müssen wie heute vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Schliesslich soll im privaten Kreis unverändert ohne Bewilligung um Geld gespielt werden dürfen. Auch sollen Lotterien und Geschicklichkeitsspiele zur Verkaufsförderung unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein.

2.2. Die wichtigsten Neuerungen im Bundesrecht

Nebst der Weiterführung des bewährten Grundkonzepts der Geldspielordnung enthält das Gesetz ein paar gewichtige Neuerungen: So werden sämtliche Spielgewinne aus Grossspielen bis zu 1 Million Franken nicht mehr besteuert, und Spielbankenspiele dürfen auch online durchgeführt werden. Auch Gewinne bis zu 1 Million Franken aus Online-Spielbankenspielen sind steuerfrei. Zudem werden die Vollzugskompetenzen von Bund und Kantonen klar voneinander abgegrenzt, und die Koordination zwischen Bund und Kantonen wird durch die Schaffung eines paritätisch zusammengesetzten Koordinationsorgans gestärkt. Für die in der Kompetenz der Kantone liegende Bewilligung zur Durchführung von Grossspielen (Lotterien, Wetten und Geschicklichkeitsspielautomaten) setzt das Bundesgesetz über Geldspiele den Beitritt der Kantone zum Gesamtschweizerischen Konkordat voraus. Das bereits bestehende Geldspielkonkordat muss aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben totalrevidiert werden.

2.3. Begriffe und Bewilligungsvoraussetzungen

Geldspiele (Art. 3 Bst. a BGS) werden auch im neuen Recht eingeteilt in Lotterien (Art. 3 Bst. b BGS), Sportwetten (Art. 3 Bst. c BGS), Geschicklichkeitsspiele (Art. 3 Bst. d BGS) und Spielbankenspiele (Art. 3 Bst. g BGS). Die Begriffsbestimmungen und Bewilligungsvoraussetzungen werden allerdings teilweise modifiziert. Damit wird einerseits den gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen Rechnung getragen, und es wird weiterhin ein attraktives Spielangebot ermöglicht. Andererseits werden Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen minimiert.



Quelle: Grafik FDKL

Die Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele werden in zwei Kategorien eingeteilt: in Grossspiele (Art. 3 Bst. e BGS) und in Kleinspiele (Art. 3 Bst. f BGS). Unter die Grossspiele fallen alle

automatisiert, interkantonal oder online durchgeführten Lotterien, Sportwetten oder Geschicklichkeitsspiele. Letztere sind vor allem als Geschicklichkeitsspielautomaten bekannt. Bei den Grossspielen handelt es sich um diejenigen Spielarten, von denen grössere Gefahren ausgehen können und für die deshalb ein strenger regulatorischer Rahmen gelten muss. Bei den Kleinspielen handelt es sich um Kleinlotterien, lokale Sportwetten sowie kleine Pokerturniere - und zwar um Spiele mit kleinen Einsätzen und kleinen Gewinnmöglichkeiten. Kleine Pokerturniere sind unter strengen Rahmenbedingungen auch ausserhalb der Spielbanken zulässig. Die Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen bilden eine Untergruppe zu den Kleinlotterien (Lottos, Tombolas, Losziehen und ähnliche Spielarten). Die Gross- und Kleinspiele fallen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Die Bewilligungsvoraussetzungen sind im Bundesgesetz über Geldspiele geregelt. Bei Grossspielen ist die Regelung im Bundesgesetz über Geldspiele abschliessend. Bei den Kleinspielen können die Kantone zusätzlich einschränkende Bestimmungen erlassen. Die Kantone können einzelne Kategorien der Gross- und Kleinspiele auch ganz untersagen. Bei den Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen wird es den Kantonen überlassen, ob und wie sie diese Unterkategorie regeln wollen. Der Bund macht aber auch hier minimale Vorgaben.

Bei den Spielbankenspielen handelt es sich um Geldspiele, die einer eng begrenzten Anzahl Personen offenstehen. Die Vollzugskompetenz liegt beim Bund. Konkret zählen zu den Spielbankenspielen insbesondere die Tischspiele (Roulette, Black Jack, Poker), die Spielautomatenspiele (soweit sie keine Grossspiele darstellen) und die grossen Pokerturniere (mit Möglichkeit von hohen Einsätzen und Gewinnen). Das massgebliche Abgrenzungskriterium zu den Grosslotterien bildet die Anzahl Personen, der das betreffende Spiel offensteht: Die Spielbankenspiele sollen bis maximal 1'000 Personen pro Spiel offenstehen, die Grosslotterien sollen demgegenüber mindestens 1'000 Personen pro Ziehung offenstehen. Für online durchgeführte Spiele gelten dieselben Kriterien.

2.4. Schutz- und Präventionsmassnahmen

Das Bundesgesetz über Geldspiele sieht ein Paket von aufeinander abgestimmten Schutzmassnahmen vor, die in ihrer Gesamtheit gegenüber der heutigen Rechtslage zu einer Verstärkung des Schutzes der Spielerinnen und Spieler führen. Das Bundesgesetz über Geldspiele trägt auch den weiteren Gefahren Rechnung, die von den Geldspielen ausgehen. So enthält es zahlreiche Bestimmungen für einen sicheren und transparenten Spielbetrieb, wie etwa Massnahmen gegen Sportwettkampfmanipulationen. Zudem unterstellt es die Spielbanken sowie die Veranstalterinnen und Veranstalter der potenziell gefährlichsten Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele dem Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz [GwG]; SR 955.0). Um das Angebot von in der Schweiz nicht bewilligten Spielen wirksam eindämmen zu können, werden die Strafbestimmungen modernisiert und der Zugang zu ausländischen Online-Geldspielangeboten, die über keine Zulassung in der Schweiz verfügen, gesperrt.

Die Kantone werden verpflichtet, Präventionsmassnahmen zu ergreifen sowie Beratungen und Behandlungen anzubieten. Diese Massnahmen werden durch eine weiterhin im Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat vorgesehene Präventionsabgabe von 0,5 Prozent der Bruttospielerträge von Lotterien und Wetten finanziert.

2.5. Abgaben und Verwendung der Reingewinne

Artikel 106 Absatz 6 BV sieht vor, dass Reinerträge aus den Grossspielen mit Ausnahme der Geschicklichkeitsspiele vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet werden müssen. Die Swisslos Interkantonale Landeslotterie (nachfolgend: Swisslos) und die Loterie Romande können so weiterhin eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Projekten, Aktivitäten und Veranstaltungen zugunsten der Allgemeinheit wahrnehmen. Die Deutschschweizer Kantone und das Tessin können heute aus den Gewinnen der gemeinsam betriebenen Swisslos rund 380 Millionen Franken (Kanton Uri: rund 1,9 Millionen Franken) für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stellen. Die Loterie Romande generiert jährlich einen Reingewinn von rund 200 Millionen Franken zugunsten gemeinnütziger Projekte. Zudem fliessen jährlich rund 300 Millionen Franken aus den Gewinnen von Spielbankenspielen in die AHV. Die Kantone behalten bei der Verwendung der Mittel ihren grossen Handlungsspielraum. Im Bundesgesetz über Geldspiele sind jedoch einige Grundregeln für die Verwaltung und Vergabe der Gelder vorgesehen, die insbesondere die Transparenz gewährleisten sollen. Die Erträge aus Kleinlotterien und lokalen Sportwetten sind ebenfalls für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Die Veranstalterinnen und Veranstalter dürfen den Reingewinn der Spiele aber für ihre eigenen Zwecke verwenden, wenn sie sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen. So können die lokalen Vereine weiterhin Kleinlotterien zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten organisieren. Erzielte Reingewinne aus kleinen Pokerturnieren unterliegen keiner Zweckbindung (Art. 129 Abs. 2 BGS). Die Praxis im Kanton Uri entspricht schon heute diesen Vorgaben.

Während Gewinne aus Spielbankenspielen in Spielbanken schon bisher steuerfrei waren, sieht das Bundesgesetz über Geldspiele neu auch eine Steuerbefreiung von Gewinnen aus Grossspielen und Online-Spielbanken bis zu 1 Million Franken vor.

2.6. Verfahren und Behörden

Die Durchführung von Geldspielen ist bewilligungs- oder konzessionspflichtig. Die Durchführung der Spielbankenspiele ist weiterhin den Spielbanken vorbehalten, die dafür wie bislang eine Konzession des Bunds benötigen. Auch die Zulassung der Grossspiele und der Kleinspiele stimmt mit der bisherigen Regelung und Praxis überein. Grossspiele bedürfen einer Bewilligung durch eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde, Kleinspiele einer kantonalen Bewilligung. Die Vollzugsbehörden werden die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu überwachen und das illegale Geldspielangebot zu bekämpfen haben. Insgesamt vier Behörden befassen sich mit spezifischen Aufgaben im Geldspielbereich: die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK), die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde (heute: Comlot, neu: interkantonale Geldspielaufsicht), die eidgenössische Kommission für Suchtfragen (EKSF) und neu das Koordinationsorgan.

Die Hauptaufgabe der interkantonalen Geldspielaufsicht besteht in der Aufsicht über die Grossspiele, die gestützt auf Artikel 106 Absatz 3 BV in die Kompetenz der Kantone fällt. Sie hat bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wie die ESBK dem Anliegen des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel gebührend Rechnung zu tragen. Gegenwärtig nimmt die Comlot die Aufsicht über den Markt der Grosslotterien und Wetten wahr. Sie wurde 2005 vom Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat eingesetzt. Gemäss dem totalrevidierten Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat wird

die interkantonale Geldspielaufsicht künftig die Aufgaben der Comlot wahrnehmen. Kantone, die Grossspiele auf ihrem Gebiet zulassen wollen, müssen sich an diesem Konkordat beteiligen. Die interkantonale Geldspielaufsicht wird gegenüber der heutigen Comlot erweiterte Bewilligungs- und Aufsichtskompetenzen aufweisen, so bewilligt und beaufsichtigt sie insbesondere neu auch Geschicklichkeitsgrossspiele.

2.7. Auswirkungen für die Kantone

Aufgrund der neuen Bundesgesetzgebung müssen die Kantone ihre kantonalen Rechtsgrundlagen anpassen. Die Verordnung über Lotterien, gewerbsmässige Wetten und Spiele, die Verordnung über Geldspielautomaten und Spiellokale, das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat sowie das regionale Konkordat der Deutschschweizer Kantone und des Tessins müssen totalrevidiert werden.

2.7.1. Aufsicht und Bewilligung

Der bei den Kantonen verbleibende Regulierungsbedarf betreffend Aufsicht und Bewilligung fällt künftig geringer aus. Änderungen ergeben sich bei den Geschicklichkeitsspielgeräten, die heute von den Kantonen geregelt und beaufsichtigt werden. Neu fallen diese in die Kategorie der Geschicklichkeitsspiele (d. h. zu den Grossspielen), die vom Bundesgesetz über Geldspiele abschliessend geregelt werden. Bewilligung und Aufsicht fallen in die Zuständigkeit der interkantonalen Geldspielaufsicht. Die dem Bund in diesem Bereich zukommende ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz umfasst nur die eigentliche Durchführung von Geldspielen. Die Kantone können aus anderen, z. B. gewerbe-rechtlichen Überlegungen, den Betrieb von Spiellokalen an Bewilligungsvoraussetzungen knüpfen. Der Kanton Uri verfügt aktuell über keine Spiellokale und zählt seit dem Jahr 2019 fünf bewilligte Geschicklichkeitsspielgeräte (Stand 1. Dezember 2019); in den Jahren 2015 bis 2018 waren jeweils zwei Automaten in Betrieb.

Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Grossspiele fallen neu ausschliesslich in die Zuständigkeit der interkantonalen Geldspielaufsicht. Die Kantone bilden eine gemeinsame Trägerschaft für die verschiedenen Konkordatsorgane. Der anfallende Aufwand soll möglichst mittels Abgaben gedeckt werden, die von Veranstalterinnen und Veranstaltern für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erhoben werden, sowie mittels einmaliger und wiederkehrender Aufsichtsabgaben und Gebühreneinnahmen. Wegfallen wird namentlich bei Grosslotterien das Durchführungsbewilligungsverfahren, in dem die einzelnen Kantone innert 30 Tagen nach Zustellung der Zulassungsverfügung der Comlot für einzelne Spiele über die Durchführung auf ihrem Gebiet zu entscheiden hatten. Der entsprechende Verwaltungsaufwand hielt sich allerdings schon heute in Grenzen. Es handelte sich um eine Formsache, da das eigentliche Prüfverfahren schon bisher durch die Comlot durchgeführt wurde.

Die einzelnen Kantone bleiben weiterhin zuständig für die Bewilligung und die Aufsicht im Bereich der Kleinspiele (Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere). Während sich bei der Regelung von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten nicht viel ändert, kommen die kleinen Pokerturniere als neue Spielkategorie dazu, was einen gewissen Mehraufwand generieren wird. Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen fallen wie bisher in den Regelungs- und Vollzugsbereich der Kantone. Wird

die Organisation oder Durchführung von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten an Dritte ausgelagert, so müssen diese Dritte gemeinnützige Zwecke verfolgen (Art. 33 Abs. 2 BGS). Eine Durchführung durch gewerbliche Akteure ist daher gesetzeswidrig. Für den Kanton Uri bedeutet dies, dass die bewährten Regeln für Lottos und Tombolas bestehen bleiben können. Der Bund sieht für diese Spielarten neu allerdings eine maximale Plansumme von 50'000 Franken vor. Das Missbrauchspotenzial ist hier klein, und im Kanton Uri sind bei der Durchführung von Lotterien und Tombolas in den vergangenen Jahren keine Probleme aufgetreten.

2.7.2. Prävention vor exzessivem Geldspiel

Das Bundesgesetz über Geldspiele verpflichtet die Kantone, Massnahmen zur Prävention vor exzessivem Geldspiel zu ergreifen. Weiter müssen die Kantone Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete sowie spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anbieten. Die Kantone arbeiten mit den Spielbanken und den Veranstalterinnen und Veranstaltern von Grossspielen zusammen, um deren Sozialkonzepte in die kantonalen Sozial- und Gesundheitsnetzwerke zu integrieren. Die hier von den Kantonen geforderten Massnahmen werden im Kanton Uri bereits heute umgesetzt und weitgehend über die (vom heutigen Geldspielkonkordat schon vorgesehene und gleichbleibende) Spielsuchtabgabe der Veranstalterinnen und Veranstalter von Lotterien und Sportwetten finanziert. Neuerungen in diesem Bereich betreffen vor allem den Vollzug, der wie bisher in den Zuständigkeitsbereich der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion fallen soll.

2.7.3. Besteuerung von Spielgewinnen

Die Neuerung, wonach Spielgewinne aus Lotterien und Gewinne aus Online-Spielbankenspielen bis zu 1 Million Franken nicht (mehr) besteuert werden, bedingt eine Anpassung des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri vom 26. September 2010 (RB 3.2211). Ebenso kann der Kanton die Gewinne aus Lotterien und Geschicklichkeitsspielen zur Verkaufsförderung, die nicht dem Geldspielgesetz unterstehen, bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag von der Steuer befreien. Die diesbezüglichen bundesrechtlichen Bestimmungen sind grundsätzlich seit 1. Januar 2019 direkt anwendbar, soweit das kantonale Recht diesen widerspricht. Der Kanton Uri hat die geänderten bundesrechtlichen Bestimmungen im Bericht und Antrag des Regierungsrats zur Teilrevision des Steuergesetzes auf den 1. Januar 2020 (StG 2019 - Umsetzung Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung, STAF) in Ziffer 2.4.3 aufgenommen. Nach der Annahme der Teilrevision des Steuergesetzes an der Urne (Abstimmung vom 20. Oktober 2019) werden im Kanton Uri die Lotteriegewinne im gleichen Umfang wie beim Bund von der Einkommenssteuer befreit.

2.7.4. Strafuntersuchungen

Bei Widerhandlungen im Zusammenhang mit den Spielbankenspielen und der Hinterziehung der Spielbankenabgabe ist das Verwaltungsstrafrecht anwendbar. Verfolgende Behörde ist das Sekretariat der ESBK.

Wenn die Straftat den Bereich der anderen Geldspiele, insbesondere der Gross- oder Kleinspiele, betrifft, sind die Strafverfolgungsbehörden jenes Kantons zuständig, in dem die strafbare Handlung be-

gangen wurde. Im Vergleich mit dem geltenden Recht wird die Rolle der interkantonalen Geldspielaufsicht im Strafverfahren ausgebaut. Das Bundesgesetz über Geldspiele räumt ihr die Möglichkeit ein, zur Strafuntersuchung beigezogen zu werden. Mit der Bestimmung wird gewährleistet, dass zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der interkantonalen Behörde ein Datenaustausch zu konkreten Strafuntersuchungen stattfinden kann und die interkantonale Behörde ihr spezifisches Fachwissen in zweckmässiger Weise in die kantonalen Strafuntersuchungen einbringen kann.

Die gleichen Rechte stehen der interkantonalen Behörde auch im Bereich Wettkampfmanipulation zu.

3. Ergebnis der Vernehmlassung zur Verordnung über Geldspiele

3.1. Bemerkungen zum Bericht

Mit Beschluss vom 7. Mai 2019 hat der Regierungsrat die Sicherheitsdirektion beauftragt, zur Verordnung über Geldspiele eine Vernehmlassung durchzuführen. Von den 38 Adressaten haben 27 eine Rückmeldung zugestellt. In den eingereichten Stellungnahmen wurde der Vorlage grösstenteils zugestimmt.

In praktisch allen eingegangenen Stellungnahmen wurde begrüsst, dass mit der neuen kantonalen Geldspielverordnung die geltenden Bestimmungen ins neue Recht überführt werden sollen. Gerade von Seiten der Gemeinden wird auch ausdrücklich die Beibehaltung der geltenden Bewilligungspflicht von Kleinspielen begrüsst. Aus diesem Grund wurde denn auch die heute einzuholende Stellungnahme der Durchführungsgemeinde im Entwurf ergänzt.

Zustimmung erhielt auch der Vorschlag des Regierungsrats, dass im Kanton Uri kleine, nicht-kommerzielle Pokerturniere zugelassen werden sollen. Begründet wird der Zuspruch mit den strengen Auflagen im Bundesgesetz und der damit einhergehenden kleinen Missbrauchsgefahr.

Zwei Adressaten äussersten sich ausdrücklich zur Bewilligung und der Besteuerung von Spiellokalen, von der im Entwurf abgesehen worden war. Die Vorlage erfuhr in der Folge in diesem Bereich eine Anpassung. So sollen gemäss vorliegendem Entwurf Spiellokale bewilligungspflichtig sein und auch einer jährlichen Abgabe unterstellt werden. Dabei wurden die bereits heute geltenden Regelungen ins neue Recht überführt.

Verschiedene Adressaten haben Bemerkungen, Konkretisierungen und Anregungen zum Bericht eingegeben. Diese wurden in diesem Bericht und Antrag ebenfalls berücksichtigt. Es handelte sich dabei vorwiegend um die Ausführungen zu den Grundzügen des Bundesrechts.

3.2. Bemerkungen und Anträge zur Vorlage

	Bemerkung/Antrag	Beurteilung
Artikel 3	Geschicklichkeitsspiele sollen verboten werden. (Erstfeld)	Geltende Regelung soll beibehalten werden. Illegales Geldspiel kann durch die Geldspielaufsicht bekämpft werden.

	Bemerkung/Antrag	Beurteilung
		→ keine Anpassung
	Falls umliegende Kantone kleine Pokerspiele verbieten, soll ein Verbot auch im Kanton Uri in Betracht gezogen werden. (Erstfeld)	Umliegende Kantone lassen kleine Pokerturniere zu. → keine Anpassung
Artikel 3a	Gesuche um Bewilligung von Kleinlotterien sind bei der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde bis zum 1. Dezember im Jahr vor der Veranstaltung einzureichen. (Sicherheitsdirektion)	Der Kanton Uri kann Kleinlotterien im Umfang von 100'000 Franken pro Jahr bewilligen. Aufgrund des beschränkten Kontingents macht es Sinn, erst bei Vorliegen aller Gesuche über die Zuteilung der einzelnen Kontingente zu entscheiden. Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht und der bewährten Praxis. Aus diesem Grund soll das geltende Recht in die neue Verordnung überführt werden. → Anpassung erfolgt
Artikel 4	Absatz 2: Begriff Lotteriesumme durch «Summe aller Einsätze» ersetzen. (Comlot)	Einheitliche Begriffe sollen verwendet werden. → Anpassung erfolgt
	Absatz 1 und 2: Bewilligungs- und Abgabepflicht für Unterhaltungslotterien ab einer Lotteriesumme von 5'000 Franken. (SVP, Seedorf)	Bei Umsetzung dieses Antrags müsste eine generelle Meldepflicht eingeführt werden, damit der Kanton seine Aufsichtspflicht wahrnehmen könnte. Die Vereine werden insbesondere entlastet, indem der Abgabesatz von bisher 2 Prozent der Lotteriesumme auf 1 Prozent (bis maximal 10 Prozent für grosse Unterhaltungslotterien) gesenkt wird. → keine Anpassung
	Absatz 2 ^{bis} (neu): Werden für die Organisation oder die Durchführung Dritte beigezogen, dürfen sie mit maximal 15 Prozent der Summe aller Einsätze entschädigt werden. (FDP, Swisslos)	Um dem Missbrauch von Vereinen von professionellen Veranstaltern vorzubeugen ist die vorgeschlagene Ergänzung durchaus sinnvoll. → Anpassung erfolgt

	Bemerkung/Antrag	Beurteilung
	<p>Absatz 2^{ter} (neu): Gesuche um Bewilligung von Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass müssen 30 Tage vor dem Durchführungsdatum beim Gemeinderat des Durchführungsorts eingereicht werden. Der Gemeinderat leitet die Gesuche mit seiner Stellungnahme an das Direktionssekretariat der Sicherheitsdirektion weiter. Dieses entscheidet über die Bewilligung. (Sicherheitsdirektion)</p>	<p>Die bisherige Bewilligungspraxis soll beibehalten bzw. ins neue Recht überführt werden. Dazu gehört auch das Einholen der Stellungnahme der Durchführungsgemeinde. Aus gesetzestechnischer Sicht, ist das Einbinden der Gemeinden in den Bewilligungsprozess in der Verordnung zu regeln. → Anpassung erfolgt</p>
Artikel 4a	<p>Eine Bewilligungspflicht für den Betrieb von Spiellokalen würde aus regulatorischer Sicht begrüsst. (Comlot)</p>	<p>Gemäss neuem Recht ist einerseits eine Veranstalterbewilligung (Art. 61 BGS) für das Anbieten von automatisiert durchgeführten Grossspielen notwendig. Andererseits ist auch der einzelne Automat bewilligungspflichtig. Die Kantone haben die Möglichkeit, den Betrieb von Spiellokalen unter Bewilligungspflicht zu stellen. In einem Gastrobetrieb dürfen maximal zwei Automaten aufgestellt werden. Drei und mehr (maximal 20) Automaten dürfen nur in Spiellokalen - ohne Gastroangebot - aufgestellt werden (Art. 71 VGS). Zuständig für die Bewilligung (Veranstalter, Spiel) und Aufsicht ist die interkantonale Geldspielaufsicht (Comlot). Aus gewerberechtlichen Überlegungen und regulatorischer Sicht erscheint es angebracht, den Betrieb eines Spiellokals auch im neuen Recht unter Bewilligungspflicht zu stellen. Bei fehlender Bewilligungspflicht würde die Begründung von Spiellokalen dem Markt überlassen werden. Ins neue Recht überführt wurde ausserdem die erforderliche Anhörung der Standortgemeinde im Rahmen des Bewilligungsverfahrens. → Anpassung erfolgt</p>

	Bemerkung/Antrag	Beurteilung
Artikel 6	Absatz 1: Mittelverwendung soll einer unabhängigen Stelle ausserhalb der Verwaltung übertragen werden. (Finanzkontrolle)	Die bisherige Vergabep Praxis hat sich bewährt und soll ins neue Recht überführt werden. Unzulässige Interessenkollisionen können im Einzelfall nach Ausstandsgesetz gelöst werden. → keine Anpassung
	Absatz 2: Die Formulierung «Sportliche Zwecke gelten als gemeinnützig, sofern der kommerzielle Charakter der unterstützenden Massnahme nicht überwiegt» erscheint im Lichte des Bundesrechts (vorbehaltlose Gemeinnützigkeit) als problematisch. (Comlot)	Mit diesem Satz wird die Gemeinnützigkeit von sportlichen Zwecken präzisiert. Diese Präzisierung erscheint problematisch, weshalb darauf verzichtet werden soll. → Anpassung erfolgt
Artikel 12	Absatz 2 Buchstabe a: Begriff Plansumme durch «Summe aller Einsätze» ersetzen. (Comlot)	Einheitliche Begriffe sollen verwendet werden. → Anpassung erfolgt
	Absatz 2 Buchstabe c: Kleine Pokerturniere von Abgaben befreien. Abgaben nur bei sehr grossen Veranstaltungen gerechtfertigt, wenn Einnahmen des Veranstalters aus dem Turnierbetrieb pro Tag eine Summe von 3'000 Franken übersteigen. (FDP, Swisslos) Streichen, da durch eine Abgabe für kleine Pokerturniere diese quasi verunmöglicht werden. (SPOV)	Der Kanton ist zuständig für die Bewilligung und Aufsicht der Kleinspiele - also auch für die Pokerturniere. Eine Abgabe ab 3'000 Franken Einnahmen, käme wohl einer Steuerbefreiung gleich. Damit würden Veranstalter anderer Kleinspiele, die unabhängig der Einnahmen abgabepflichtig sind, ungleich behandelt. Es ist aber nachvollziehbar, dass die vorgeschlagene Abgabe zu hoch angesetzt war. → Anpassung erfolgt
	Abgaben für Kleinspiele grundsätzlich sinnvoll. Frage nach Aufwand/Ertrag stellt sich. (Erstfeld)	Da neben der Abgabe auch zusätzlich eine Bewilligungsgebühr erhoben werden kann (Art. 16 GSV), erscheint es angezeigt, den Abgabesatz zu reduzieren. → Anpassung erfolgt
Artikel 12a (neu)	Spiellokale sollten besteuert werden. (Erstfeld)	Im Rahmen der Auswertung der Vernehmlassungsantworten wurde die Bewilligungspflicht für Spiellokale auch ins neue Recht überführt (vgl. Beurteilung zur Eingabe der Comlot zu Art. 4a). Es erscheint als angebracht, die Abgabepflicht für Spiellokale ebenfalls ins neue Recht zu überführen. → Anpassung erfolgt

4. Verordnung über Geldspiele

4.1. Grundzüge der Vorlage

4.1.1. Übersicht

Die kantonale Verordnung über Geldspiele hat den Vollzug des Bundesrechts sicherzustellen. Die Kantone haben die Zuständigkeiten für den Vollzug zu benennen und jene Bereiche zu regeln, die das Bundesgesetz über Geldspiele den Kantonen überlässt. Der verbleibende Regelungsspielraum lässt sich im Wesentlichen folgenden Themenkreisen zuordnen: Regelung der Zulässigkeit von Gross- und Kleinspielen, die Bewilligung und Aufsicht von Kleinspielen, die Verwendung der Reingewinne aus Grossspielen (Lotterien und Sportwetten), die Erhebung von Abgaben sowie Aufgaben der Spielsuchtprävention und der Beratungs- und Behandlungsangebote.

4.1.2. Grossspiele

Die Kantone können die Durchführung bestimmter Kategorien von Grossspielen verbieten (Art. 28 BGS). Mit dieser Bestimmung soll unter anderem die heutige Regelung weitergeführt werden können, wonach Geschicklichkeitsspielautomaten in bestimmten Kantonen verboten sind (in rund der Hälfte aller Kantone). Wenn die Kantone von dieser Verbotsmöglichkeit Gebrauch machen wollen, haben sie dies in rechtsetzender Form zu tun. Ausserdem haben die Kantone nur die Möglichkeit, eine gesamte Kategorie der Grossspiele zu verbieten, das heisst sämtliche Geschicklichkeitsspiele, sämtliche Lotterien und/oder sämtliche Sportwetten. Es ist insbesondere nicht möglich, bloss Einzelspiele zu verbieten (z. B. Pferdewetten). Der Betrieb von Geschicklichkeitsspielautomaten - anders als Glückspielautomaten - hat im Kanton Uri in den vergangenen Jahren keine nennenswerten Probleme verursacht. Es wird auch weiterhin möglich sein, auf Geschicklichkeitsspielautomaten eine periodische Abgabe zu erheben. Deshalb sollen Geschicklichkeitsspielautomaten wie bisher zulässig sein. Der Betrieb von Spiellokalen soll auch im neuen Recht einer (kantonalen) Bewilligungspflicht unterstehen. Mit den Grosslotterien und grossen Sportwetten wird der Reingewinn erwirtschaftet, der jährlich für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung gestellt werden kann. Allein im Kanton Uri waren dies im Jahr 2017 rund 1,9 Millionen Franken (rund 540'000 Franken flossen in den Sportfonds, rund 1,4 Millionen Franken in den Lotteriefonds). Lotterien und Sportwetten werden auch künftig durch die Swisslos im Auftrag der Deutschschweizer Kantone und des Tessins durchgeführt. In der kantonalen Verordnung über Geldspiele ist deshalb festzuhalten, dass im Kanton Uri sämtliche Kategorien von Grossspielen zulässig sind. Die Veranstalterinnen und Veranstalter benötigen eine Veranstalter- und Spielbewilligung der interkantonalen Geldspielaufsicht, die auch für die Beaufsichtigung zuständig ist. Es besteht in diesem Bereich keine weiter gehende Regelungskompetenz und kein Regelungsbedarf für den Kanton Uri.

4.1.3. Kleinspiele

Das Bundesgesetz über Geldspiele regelt die Kleinspiele ebenfalls umfassend. Die Kantone haben die Möglichkeit, zusätzlich einschränkende Bestimmungen zu erlassen oder einzelne Kategorien von Kleinspielen (Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere) zu verbieten. Kleinlotte-

rien, Lottos und Tombolas haben im Kanton Uri eine langjährige Tradition. Sie ermöglichen es Vereinen und Veranstalterinnen und Veranstaltern von regionalen Anlässen, diese mithilfe der bewilligten Spiele mitzufinanzieren. Kleinspiele sollen deshalb auch künftig zulässig sein. Die Durchführung kleiner, nicht kommerzieller Pokerturniere entspricht dem ausdrücklichen Willen des eidgenössischen Parlaments, das einen entsprechenden Vorstoss gutgeheissen hatte (Motion 08.3060, Lukas Reimann). Von diesen kleinen Pokerturnieren geht aufgrund der strengen Auflagen des Bundesgesetzes über Geldspiele nur eine geringe Missbrauchsgefahr aus. Sie sollen im Kanton Uri deshalb ebenfalls zugelassen werden. Die Kantone sind für die Bewilligung der Kleinspiele zuständig. Es besteht kein Bedarf, die im Bundesgesetz über Geldspiele ausführlich geregelten Spiele kantonale weiter zu regulieren. Die für die einzelnen Spiele zuständigen Bewilligungsbehörden sollen vom Regierungsrat in einem Reglement festgelegt werden. Die Kantone müssen der interkantonalen Geldspielaufsicht eine Kopie ihrer kantonalen Bewilligungen zustellen.

Die Bestimmungen des Bunds über Bewilligungspflicht und Bewilligungsvoraussetzungen gelten nicht für Kleinlotterien, die kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllen: Sie werden bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet, ihre Gewinne bestehen ausschliesslich aus Sachpreisen, die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne erfolgen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass, und die maximale Summe aller Einsätze ist tief. Diese Spiele sind im Kanton Uri als Unterhaltungslotterien wie Lottos oder Tombolas bekannt und werden oft von Vereinen durchgeführt. Der Bund hat die Limite für diese Art von Kleinspielen auf 50'000 Franken festgelegt. Sollte diese maximale Summe aller Einsätze überschritten werden, liegt eine Kleinlotterie vor, für welche die Vorgaben des Bundesgesetzes über Geldspiele für Kleinspiele vollumfänglich gelten. Es steht den Kantonen weiterhin frei, ob sie die Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen gesetzlich regeln wollen und wenn ja, inwieweit sie diese Spiele zulassen, beschränken oder untersagen wollen. Die heutige Lösung, wonach Unterhaltungslotterien bewilligungspflichtig sind, hat sich bewährt und soll ebenso beibehalten werden wie das Einholen einer Stellungnahme der Gemeinde am Durchführungsort. In der kantonalen Verordnung über Geldspiele soll daher die grundsätzliche Bewilligungspflicht von Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen verankert werden. Kleinlotterien, die in einer geschlossenen Gesellschaft durchgeführt werden und deren Lotteriesumme 1'500 Franken nicht übersteigt, sind jedoch von der Bewilligungs- und Gebührenpflicht befreit. Der Regierungsrat kann einzelne Spiele von der Bewilligungspflicht ausnehmen und weitere Bewilligungsvoraussetzungen festlegen. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Spiele einem steten Wandel unterworfen sind. In einem Reglement kann diesem Wandel schneller Rechnung getragen werden.

4.2. Verwendung der Reingewinne von Grossspielen

Das Bundesgesetz über Geldspiele regelt in Artikel 125 ff. die Verwendung der Reingewinne für gemeinnützige Zwecke. Es führt die in Artikel 106 Absatz 6 BV festgehaltenen Grundsätze aus. Die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten müssen wie bisher vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Der Begriff gemeinnützige Zwecke umfasst auch wohltätige Zwecke. Die im Bundesgesetz über Geldspiele aufgezählten Bereiche, in denen gemeinnützige Zwecke verlangt werden, sind nicht abschliessend. Es handelt sich um eine Beispielliste, die den Begriff gemeinnützige Zwecke veranschaulichen soll. Dieser soll im Lauf der Zeit weiterentwickelt werden können. Im Rahmen der Vergabekriterien können die Kantone den kantonalen Gegebenheiten und neuen Entwicklungen Rechnung tragen. Zentral ist, dass jede unterstützte Tätigkeit einem gemeinnützigen Zweck dient.

Dies wäre nicht der Fall, wenn der Kanton alleine als Gemeinwesen von der Unterstützung profitierte. So fällt etwa die Verwendung der Gewinne aus Lotterien und Wetten rein zur Verbesserung der Haushaltslage des Kantons nicht in den Rahmen eines gemeinnützigen Zwecks. Unzulässig ist auch die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen. Nicht gemeint sind Bereiche, in denen die Gemeinwesen von Gesetzes wegen die Wahl haben, ob und in welchem Umfang sie tätig werden. Dabei geht es etwa um die Unterstützung eines Projekts oder einer Einrichtung in den Bereichen der Sport- oder der Kulturförderung. In der Regel unterstützt der Staat in diesen Bereichen die Tätigkeit Dritter. In solchen Fällen ist die Gewährung von Beiträgen aus dem Lotterie- bzw. Sportfonds grundsätzlich nicht problematisch. Die Erträge aus Geschicklichkeitsspielen müssen nicht für gemeinnützige Zwecke verwendet werden.

All diese Vorgaben gelten im Kanton Uri bereits heute. Sie waren teilweise im eidgenössischen Recht und teilweise im Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat sowie in kantonalen Erlassen festgeschrieben. Da die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen im Bundesgesetz über Geldspiele umfassend geregelt ist, können im kantonalen Recht einige Bestimmungen aufgehoben werden.

Die Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten müssen einem separaten Fonds zugewiesen werden. Mit anderen Worten dürfen sie nicht einfach in die Staatsrechnung der Kantone fließen. Auch dies bedeutet für den Kanton Uri keine Neuerung. Im Übrigen können die Kantone frei festlegen, wie sie diese Gelder verwalten möchten. Das Bundesgesetz über Geldspiele gibt den Kantonen einige Mindestanforderungen in Bezug auf das Verfahren für die Gewährung der Mittel und die Gewährungskriterien vor. Die Kantone müssen namentlich in Form einer Rechtsnorm bestimmen, welche Stellen für die Gewährung der Mittel zuständig sind.

In der Organisation der Mittelverteilung sind die Kantone weiterhin frei. Wird die Verteilung nicht einer unabhängigen Institution übertragen (z. B. Stiftung), müssen Massnahmen zur Vermeidung von möglichen Interessenkonflikten getroffen werden. Unter anderem ist eine wirksame Aufsicht über die Entscheide zur Gewährung von Beiträgen zu schaffen, und die Transparenz des Verfahrens ist zu gewährleisten. Die Kantone haben bereits vor zwei Jahren auf freiwilliger Basis eine Aufsicht über die Entscheide der Gewährung von Beiträgen eingeführt. Im Kanton Uri wurde die Finanzkontrolle mit dieser Aufgabe betraut. Dies wird nun in der kantonalen Verordnung über Geldspiele ausdrücklich festgehalten. Die Transparenz über die Verfahren und die Mittelverteilung wird im Kanton Uri schon seit Jahren gewährleistet und ist auf Verordnungsstufe festgeschrieben. Der Regierungsrat veröffentlicht bereits heute jährlich einen Bericht über die Verwendung der Fondsmittel (Kantonsrechnung). Dieser Bericht nennt die unterstützten Projekte und die Namen der aus den Fonds begünstigten Personen oder Organisationen.

Das Kriterium der Unabhängigkeit der Gewährungsstelle wurde im Bundesgesetz über Geldspiele aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses fallengelassen. Aufgrund der Ausführungen in der Botschaft (Seite 108 f.) sollen die Kantone gemäss der gegenüber der Vernehmlassungsvorlage abgeänderten Bestimmung explizit ihre bisherige Praxis bei der Verteilung der Mittel beibehalten können. Deshalb soll auch auf weitere Einschränkungen in der kantonalen Verordnung verzichtet werden. Unzulässige Interessenskollisionen können im Einzelfall über die allgemeinen Ausstandsregeln nach dem Gesetz über den Ausstand (RB 2.2321) gelöst werden.

Selbstverständlich muss der Entscheid, einer Begünstigten oder einem Begünstigten einen bestimmten Beitrag zu gewähren, den Mindestanforderungen bezüglich Rechtsgleichheit genügen. Es besteht aber weiterhin kein Rechtsanspruch auf Beiträge. Die Beiträge werden grundsätzlich ohne Gegenleistung gewährt. Die Auflage zur Erwähnung des Geldgebers und der Finanzierungsquelle ist jedoch möglich.

4.3. Abgaben

4.3.1. Abgaben auf Geschicklichkeitsspielautomaten und Spiellokale

Die im Kanton Uri in Form einer periodischen Abgabe auf Spiellokale und Geschicklichkeitsspielgeräten erhobene Sondersteuer soll weitergeführt werden. Automaten, bei denen der Einsatz gering ist und lediglich Sachpreise von geringem Wert gewonnen werden können (z. B. Apparate mit Greifarm, mit dem ein Plüschtier herausgegriffen werden kann), unterliegen unter bestimmten Voraussetzungen weniger strengen Auflagen. Der Abgabesatz soll gegenüber der heute geltenden Regelung flexibel ausgestaltet werden, das heisst für das Betreiben eines Geräts mit Geldgewinn (oder eines geldwerten Vorteils) beträgt die jährliche Steuer zwischen 500 und 2'000 Franken und für das Betreiben eines Geräts mit geringem Einsatz und geringem Sachgewinn zwischen 200 und 1'000 Franken. Gemäss der heute geltenden Regelung werden Geldspielautomaten mit 1'000 Franken pro Jahr besteuert. Eine reduzierte Abgabe für Automaten mit geringem Einsatz und Sachgewinn ist im geltenden Recht nicht vorgesehen. Die konkrete Festsetzung des Betrags wird künftig von der Art des Geräts und des jeweiligen mutmasslichen Umsatzes abhängen, aber auch davon, wie hoch die von der interkantonalen Geldspielaufsicht erhobene Aufsichtsabgabe ausfallen wird. Seit dem Jahr 2019 sind im Kanton Uri fünf Geschicklichkeitsspielautomaten bewilligt (Stand 1. Dezember 2019). Aktuell wird kein Spiellokal betrieben.

4.3.2. Abgaben auf Kleinspiele

Veranstalterinnen und Veranstalter von bewilligungspflichtigen Kleinspielen sollen wie bisher eine Abgabe leisten. Spiele, die der Regierungsrat von der Bewilligungspflicht ausnimmt, sind auch nicht abgabepflichtig. Betroffen sind somit einerseits wie bis anhin die Kleinlotterien, Lottos oder Tombo-las, die nach geltendem Recht eine Abgabe von 2 Prozent der Plansumme leisten. Neu sollen andererseits auch die Veranstalterinnen und Veranstalter von kleinen Sportwetten und kleinen Pokerturnieren eine Abgabe leisten. In der Geldspielverordnung wird für die Höhe der Abgabe eine Bandbreite definiert. Der Regierungsrat soll die Abgabe innerhalb der festgelegten Bandbreite in einem Reglement festlegen.

Je mehr Einnahmen Veranstalter generieren, desto grösser ist das Missbrauchspotenzial und desto grösser wird auch der Verwaltungsaufwand in Bezug auf die Aufsicht und Kontrolle. Bei kleinen Lotto- und Tombolaveranstaltungen spielen vornehmlich Mitglieder und deren Angehörige, sodass die Einsätze unmittelbar dem Verein, dem die Spieler angehören, zugutekommen. Bei grösseren Veranstaltungen verhält es sich jedoch anders. Hier werden oftmals im Auftragsverhältnis professionelle Lottiers zur Durchführung beigezogen, wobei auch diese gemeinnützige Zwecke verfolgen müssen (Art. 33 Abs. 2 BGS). Die Mehrheit der Teilnehmenden steht in diesen Fällen nicht mehr in einer Beziehung zum veranstaltenden Verein, und die soziale Kontrolle der Vereinsmitglieder spielt nicht

mehr. Deshalb sind die staatlichen Aufsichts- und Kontrollmechanismen zu intensivieren, je höher die Einsatzsummen werden. Dies wiederum rechtfertigt es, dass, je höher die Summe aller Einsätze ist, auch der prozentuale Abgabensatz erhöht wird. Im kantonalen Vergleich beabsichtigen beispielsweise der Kanton Schwyz oder der Kanton Bern eine Bandbreite von 5 bis 10 Prozent für die Abgabenerhebung festzulegen. Die Kantone Aargau oder Luzern verzichten auf eine diesbezügliche Abgabe.

4.4. Prävention und Spielsuchtbekämpfung

Seit 2009 haben sich der Kanton Uri weitere Deutschschweizer Kantone in einem interkantonalen Kooperationsmodell zusammengeschlossen und Sucht Schweiz das Mandat zur Planung und Durchführung von Präventionsmassnahmen im Bereich Glücksspiel erteilt. 25 Prozent der Gelder aus der Spielsuchtabgabe werden für dieses Mandat verwendet. Die beteiligten Kantone werden durch eine vom jeweiligen Kanton zu bestimmende Person in der Steuergruppe des interkantonalen Programms vertreten. Im Kanton Uri nimmt die/der Suchtbeauftragte des Kantons diese Aufgabe wahr.

Die Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion legt weiter fest, welche Stellen im Kanton Uri für die Prävention und die Bekämpfung der Spielsucht zuständig sind, und verteilt nach Rücksprache mit der Sicherheitsdirektion die Gelder aus der Spielsuchtabgabe. Im Auftrag der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion erbringt der Verein Gesundheitsförderung Uri Leistungen im Bereich der Beratung, Prävention und Bekämpfung der Spielsucht. Die Fachstelle für Schuldenfragen berät ebenfalls Personen mit einer Geldspielproblematik, dies jedoch nur im Zusammenhang mit der aus dem Spielverhalten resultierenden Verschuldungsthematik. Weiter ist die Fachstelle für Schuldenfragen für verschiedene Präventionsmassnahmen zuständig. Aufgrund der neuen Gesetzgebung, insbesondere aufgrund der Öffnung zum Online-Angebot, ist ein Mehrbedarf an Präventions- und Suchthilfeangeboten möglich (vgl. Ziff. 2.4).

4.5. Strafbestimmungen

Das Bundesgesetz über Geldspiele regelt die Strafbarkeit umfassend und abschliessend (Art. 130 ff. BGS). Um das Angebot von in der Schweiz nicht bewilligten Spielen wirksam eindämmen zu können, wurden die Strafbestimmungen modernisiert und der Zugang zu in der Schweiz nicht zugelassenen Online-Geldspielangeboten gesperrt. Das Bundesgesetz über Geldspiele enthält auch einen Auffangtatbestand, der sicherstellt, dass die Durchführung von Geldspielen ohne Bewilligung strafbar ist, selbst wenn das betreffende Spiel in keine gesetzlich definierte Spielkategorie fällt. Damit ist auch die Durchführung von Kleinspielen an Unterhaltungsanlässen (die in die Zuständigkeit der Kantone fallen) ohne die dafür notwendige Bewilligung strafbar.

4.6. Übergangsbestimmungen und Inkrafttreten

Das Bundesgesetz über Geldspiele enthält Übergangsbestimmungen und Fristen für die einzelnen Spielkategorien. Veranstalterinnen und Veranstalter von Grossspielen haben innert zweier Jahre eine neue Veranstalterbewilligung zu beantragen. Betreiberinnen und Betreiber von Geschicklichkeitsspielautomaten benötigen neu ebenfalls eine Veranstalterbewilligung. Daneben wird für jedes angebotene Grossspiel eine Spielbewilligung benötigt. Geschicklichkeitsspielgeräte dürfen noch während

maximal zwei Jahren mit kantonaler Bewilligung betrieben werden. Die Aufsicht über sämtliche Grossspiele wird seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Geldspiele - also seit dem 1. Januar 2019 - durch die interkantonale Geldspielaufsicht wahrgenommen.

Die von den Kantonen nach bisherigem Recht erteilten Bewilligungen für Kleinspiele bleiben während längstens zwei Jahren nach Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über Geldspiele in Kraft. Diese Frist stimmt mit der Frist überein, die den Kantonen für die Anpassung des kantonalen Rechts gewährt wird. Während dieser Übergangsfrist bleiben die Bewilligungsgesuche dem bisherigen Recht unterstellt. Diese Regelung bietet den Vorteil, dass die Kontinuität der Durchführung von Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen und lokalen Sportwetten während der Übergangsfrist gewährleistet ist. Allerdings weist sie den Nachteil auf, dass erst dann kleine Pokerturniere angeboten werden dürfen, wenn die Kantone die gesetzlichen Bestimmungen und die entsprechenden Verfahren festgelegt haben (vgl. Art. 144 BGS).

Die kantonale Verordnung über Geldspiele soll zusammen mit den beiden Konkordaten auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt werden.

5. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

1. Abschnitt Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Zweck

Die Bestimmung steckt den Regelungsbedarf des Kantons Uri bei der Umsetzung des Bundesgesetzes über Geldspiele ab. Das Bundesgesetz über Geldspiele regelt die Grossspiele abschliessend. Ebenso regelt es die Kleinspiele umfassend. Hingegen können die Kantone bei den Kleinspielen weiter einschränkende Bestimmungen erlassen. Im Kanton Uri sollen die Regeln des Bunds unverändert übernommen werden. Die Kantone haben zudem über die Zulässigkeit der Gross- und Kleinspiele oder einzelner Kategorien davon zu entscheiden (Art. 3). Während Grossspiele von der interkantonalen Geldspielaufsicht zu bewilligen sind, fällt die Bewilligung von Kleinspielen in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Kantone. Zudem liegt die Regelung der Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen in der Kompetenz der Kantone. Somit gilt es einerseits, die zuständigen Bewilligungsbehörden für Kleinlotterien festzulegen (Art. 2) und die Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen zu regeln (Art. 4).

Einen wichtigen Regelungsbereich stellen sodann die Abgaben und die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen dar. Die Abgaben betreffen die Kleinspiele (Art. 14) sowie die Sondersteuer auf Geschicklichkeitsspielautomaten (Art. 12) und Spiellokale (Art. 13).

Die Regelung der Verwendung der Reingewinne von Grossspielen, bisher auch Lotteriegelder genannt, nimmt eine zentrale Stellung in der kantonalen Verordnung ein (3. Abschnitt). Artikel 106 BV sowie Artikel 125 des Bundesgesetzes über Geldspiele geben den wichtigsten Grundsatz, nämlich die ausschliessliche Verwendung für gemeinnützige Zwecke, vor. Sodann enthält das Bundesgesetz über Geldspiele Vorgaben in Bezug auf die Qualität der Ausführungsgesetzgebung. Im Übrigen haben die Kantone über die Grundsätze und Kriterien der Mittelerteilung zu entscheiden.

Artikel 2 Zuständigkeiten

Die Kantone haben die Zuständigkeiten in jenen Bereichen zu regeln, in denen nicht eine Bundesbehörde oder eine interkantonale Behörde zuständig ist. Die Zuständigkeiten im Bereich des Geldspiels sollen durch den Regierungsrat auf Reglementsstufe geregelt werden. Dies betrifft die Bewilligung und Aufsicht von Kleinspielen, die Erhebung der Abgaben sowie die Aufgaben der Spielsuchtprävention und der Beratungs- und Behandlungsangebote. Werden organisatorische Änderungen nötig, sind diese durch eine Reglementsanpassung rascher zu bewerkstelligen als mittels Revision der Verordnung.

Als zuständige Stelle für den Bereich des Geldspiels (kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde) soll weiterhin das Direktionssekretariat der Sicherheitsdirektion bezeichnet werden. Diese Stelle ist zugleich Vollzugsbehörde für den Bereich der Aufsicht und der Bewilligungen sowie der Erhebung der Abgaben. Sie ist ebenfalls Bewilligungsstelle für Kleinspiele. Zuständig für die Spielsuchtprävention sowie die Beratungs- und Behandlungsangebote ist die Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion. Für die Umsetzung hat sie Leistungsvereinbarungen mit den entsprechenden Institutionen abgeschlossen (vgl. Ziff. 4.4). Über die Gewährung von Beiträgen aus den Reingewinnen von Grossspielen entscheidet bereits heute der Regierungsrat. Diese Regelung soll beibehalten werden.

Die im Geldspielgesetz erwähnte Fachstelle ist die Beratungsstelle kontakt uri des Vereins Gesundheitsförderung Uri in Altdorf.

2. Abschnitt Bewilligungen

Artikel 3 Zulässigkeit von Spielen

Die Kantone haben über die Zulässigkeit der Gross- und Kleinspiele auf ihrem Gebiet zu entscheiden. Die Grossspiele (Art. 3 Bst. e BGS) sind abschliessend im Bundesgesetz über Geldspiele geregelt und werden von der interkantonalen Geldspielaufsicht bewilligt (Veranstalter- und Spielbewilligungen). Sie werden als Grossspiele bezeichnet, soweit sie automatisiert oder interkantonale oder online durchgeführt werden. Die Kantone haben lediglich zu entscheiden, ob sie Grossspiele auf ihrem Gebiet zulassen wollen. Sie können alle oder einzelne Kategorien von Grossspielen verbieten, nicht aber einzelne Spiele. In der Deutschschweiz und im Tessin werden die Grossspiele von der Swisslos durchgeführt (Lotterien, Sportwetten, Geschicklichkeitsspiele). Spiele mit Geschicklichkeitsspielautomaten, die ebenfalls unter die Grossspiele fallen, werden von Automatenaufstellerinnen und -aufstellern durchgeführt, die neu ebenfalls eine Veranstalterbewilligung und für die einzelnen Gerätetypen eine Spielbewilligung der interkantonalen Geldspielaufsicht benötigen. Anschliessend haben sie der interkantonalen Geldspielaufsicht die Standorte der Automaten zu melden. Bisher benötigten die Betreiberinnen und Betreiber von Automaten im Kanton Uri für jeden einzelnen Standort eines Geräts eine Automatenbewilligung. Im Kanton Uri sollen alle Grossspiele weiterhin zulässig sein.

Bei den Kleinspielen (Art. 3 Bst. f BGS) entscheiden die Kantone ebenfalls über die Zulässigkeit der einzelnen Spielkategorien. Zudem können sie die einzelnen Bestimmungen des Bunds verschärfen, nicht jedoch lockern. Kleinspiele sind Kleinlotterien, lokale Sportwetten und neu auch kleine Pokerturniere. Die Spiele zeichnen sich dadurch aus, dass sie weder automatisiert, noch interkantonale noch

online durchgeführt werden. Im Kanton Uri sollen Kleinspiele weiterhin zulässig sein. Kleinspiele sind von den kantonalen Behörden zu bewilligen.

Kleinlotterien werden im Kanton Uri praxisgemäss zur Unterstützung von lokalen Anlässen mit regionaler oder überregionaler Bedeutung bewilligt. Auch kleinere, weniger medienwirksame Veranstaltungen haben oft Schwierigkeiten, zahlungskräftige Sponsoren zu finden. In beiden Fällen können Kleinlotterien eine sinnvolle Unterstützung bieten. Die eidgenössische Geldspielverordnung erlaubt es, pro Veranstalterin oder Veranstalter maximal zwei Kleinlotterien pro Jahr zu bewilligen. Die maximale Summe aller Einsätze pro Lotterie beträgt 100'000 Franken. Sie kann in Ausnahmefällen für überregionale Anlässe erhöht werden, was jedoch einer Zustimmung der interkantonalen Geldspielaufsicht bedarf. Das regionale Konkordat begrenzt die Gesamtlossumme (Kontingent) der von einem Kanton in einem Kalenderjahr bewilligten Kleinlotterien neu auf höchstens 2.50 Franken pro Kopf seiner Wohnbevölkerung (bisher 1.50 Franken pro Kopf). Jedem Kanton steht jedoch mindestens ein Kontingent in der Höhe von 100'000 Franken zu, und zwar unabhängig der Bevölkerungszahl. Im Kanton Uri werden künftig jährlich Kleinlotterien im Umfang von 100'000 Franken bewilligt werden können (bisheriges Kontingent: 55'000 Franken). Für die einzelnen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller besteht auch weiterhin die Möglichkeit, bei anderen Kantonen Kontingente zu beantragen. Falls andere Kantone die in ihrem Kanton zulässige Gesamtlossumme nicht voll ausschöpfen, können sie solche Kontingente für Anlässe anderer Kantone zur Verfügung stellen. Oft wird dabei berücksichtigt, ob der Anlass überregionale Ausstrahlung hat oder einen Bezug zum eigenen Kanton aufweist. Diese Kleinlotterien müssen jedoch durch den Veranstalter selber (mittels Losverkauf) durchgeführt werden; die Beauftragung der Swisslos mit der Durchführung der Kleinlotterie ist im Lichte der neuen Geldspielgesetzgebung nicht mehr möglich. Kleinlotterien muss ein im Voraus definierter Gewinnplan zugrunde liegen, und der Wert der Gewinne muss mindestens 50 Prozent der maximalen Summe aller Einsätze entsprechen.

Die lokalen Sportwetten bilden eine weitere Kategorie von Kleinspielen, die von den kantonalen Behörden zu bewilligen sind. Gemeint sind Sportwetten, die anlässlich eines Sportanlasses direkt vor Ort durchgeführt werden. Das Bundesgesetz über Geldspiele und die Geldspielverordnung legen den maximalen Einsatz, die maximale Summe aller Einsätze pro Wettkampftag und die minimale Gewinnquote fest. Im Kanton Uri wurden in den vergangenen Jahren keine Gesuche für lokale Sportwetten eingereicht.

Bei den kleinen Pokerturnieren handelt es sich um eine neue Spielkategorie. Die Voraussetzungen sind im Bundesgesetz über Geldspiele und in der Geldspielverordnung so angelegt, dass das Spiel im Vordergrund steht. Insbesondere können die Teilnehmenden keine hohen Gewinne erzielen. Gesuche um die Durchführung kleiner Pokerturniere können bei der kantonalen Behörde eingereicht werden.

Die Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen bilden eine Unterkategorie der Kleinlotterien. Sie fallen in den Regelungsbereich der Kantone (vgl. Ausführungen zu Art. 5).

Artikel 4 Kleinlotterien

Wie bereits ausgeführt (vgl. Ausführungen zu Art. 3), verfügt der Kanton Uri neu über ein Kleinlotterie-Kontingent von 100'000 Franken pro Jahr. Aufgrund des beschränkten Kontingents macht es Sinn, dass die kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde erst bei Vorliegen aller Gesuche über die Zuteilung der einzelnen Kontingente entscheidet. Aus diesem Grund sind Gesuche jeweils bis zum 1. Dezember im Jahr vor der Veranstaltung schriftlich einzureichen. Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht und der bewährten Praxis. Der Regierungsrat regelt das weitere Verfahren und legt die Bewilligungsvoraussetzungen fest.

Artikel 5 Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass

Das Bundesgesetz über Geldspiele überlässt es den Kantonen, ob und wie weit sie Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass regeln wollen. Im Kanton Uri waren bisher sämtliche Unterhaltungslotterien bewilligungspflichtig. Unabhängig von einer Bewilligungspflicht muss auch solchen Kleinlotterien ein im Voraus definierter Gewinnplan zugrunde liegen, und die Reingewinne müssen für gemeinnützige Zwecke verwendet werden, oder die Kleinlotterie muss von einer Veranstalterin oder einem Veranstalter durchgeführt werden, die oder der sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmet. Zudem legt der Bund die maximale Summe aller Einsätze fest. Gemäss Geldspielverordnung liegt dieses Limit bei 50'000 Franken.

Es gibt keinen Numerus Clausus in Bezug auf die möglichen Spiele, die unter die Kategorie der Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen fallen. Denkbar sind heute noch unbekannte Spielarten, soweit die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Aus diesem Grund soll in der kantonalen Verordnung der Grundsatz festgehalten werden, wonach Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen grundsätzlich unter die Bewilligungspflicht fallen und der Regierungsrat einzelne Spiele von der Bewilligungspflicht ausnehmen kann. So kann auf neue Entwicklungen rasch und adäquat reagiert werden. Bewilligungsfrei sollen in jedem Fall jene Spiele sein, bei denen die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben einfach und das Missbrauchspotenzial besonderes gering ist, und somit auch die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben im Bedarfsfall ohne grossen Aufwand überprüft werden kann. So sollen Kleinlotterien, die nicht öffentlich angekündigt sind, in einer geschlossenen Gesellschaft durchgeführt werden und deren Lotteriesumme 1'500 Franken nicht übersteigt, von der Bewilligungspflicht befreit werden.

Die vorgesehene Unterscheidung zwischen bewilligungspflichtigen und nicht bewilligungspflichtigen Spielen beruht auf der bisherigen Regelung.

In der Praxis ist immer wieder zu beobachten, dass professionelle Veranstalter Vereine missbrauchen, indem die Vereine als Veranstalter vorgeschoben werden und dafür mit einem kleinen Reingewinn abgespiessen werden. Die professionellen Veranstalter verrechnen dabei Kosten, die einen Grossteil der Spielerträge absorbieren. Damit wird der in der Bundesverfassung (Art. 106 Abs. 6) verankerte Grundsatz der gemeinnützigen Verwendung unterlaufen. Aus diesem Grund erscheint es angebracht, die maximale Entschädigung für Dritte in der Höhe von 15 Prozent der Summe aller Einsätze in der kantonalen Verordnung über Geldspiele festzulegen (Art. 5 Abs. 3 GSV).

Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens wurde die Beibehaltung der geltenden Praxis begrüsst. Dazu

gehört auch das Einholen einer Stellungnahme der Durchführungsgemeinde. So regelt Artikel 5 Absatz 4 GSV, dass Gesuche um Bewilligung von Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass mindestens 30 Tage vor dem Durchführungsdatum beim Gemeinderat des Durchführungsorts eingereicht werden müssen. Der Gemeinderat leitet die Gesuche mit seiner Stellungnahme an die kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde weiter. Dieses entscheidet in der Folge über die Bewilligung.

Artikel 6 Spiellokale

Das Bundesgesetz über Geldspiele sieht für das Anbieten von automatisiert durchgeführten Grossspielen einerseits eine Veranstalterbewilligung (Art. 61 BGS) vor. Andererseits ist auch das Gerät bewilligungspflichtig. Spiele mit Geschicklichkeitsspielautomaten, die unter die Kategorie der Grossspiele fallen, werden von Automatenaufstellerinnen und -aufstellern durchgeführt. Die Veranstalterbewilligung ist demnach für die Aufstellerin oder den Aufsteller notwendig (und nicht mehr für den Inhaber des Gastgewerbepatents). Liegen diese Bewilligungen vor, besteht die Möglichkeit, in Gastrobetrieben maximal zwei Automaten aufzustellen. Drei und mehr (maximal 20) Automaten dürfen nur in Spiellokalen (ohne Gastroangebot) in Betrieb genommen werden (Art. 71 VGS). Der Veranstalter hat in der Folge der interkantonalen Geldspielaufsicht die entsprechenden Standorte der Automaten zu melden.

Die Kantone haben die Möglichkeit, den Betrieb von Spiellokalen unter Bewilligungspflicht zu stellen. Aus gewerberechlichen Überlegungen und regulatorischer Sicht erscheint es angebracht, den Betrieb eines Spiellokals auch im neuen Recht unter Bewilligungspflicht zu stellen. Bei fehlender Bewilligungspflicht würde die Begründung von Spiellokalen dem Markt überlassen werden. Ins neue Recht überführt wurde ausserdem die erforderliche Anhörung der Standortgemeinde im Rahmen des Bewilligungsverfahrens, die Öffnungszeiten sowie die Zugangsbeschränkung für Jugendliche unter 16 Jahren.

Der Regierungsrat soll das Verfahren und die konkreten Bewilligungsvoraussetzungen in einem Reglement festlegen.

3. Abschnitt Reingewinne von Grossspielen

Artikel 7 Lotteriefonds und Sportfonds

Artikel 106 BV und das Bundesgesetz über Geldspiele enthalten zentrale Vorgaben in Bezug auf die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen (vgl. Ziff. 4.2.). Im Zentrum steht die Verwendung der Reingewinne für gemeinnützige Zwecke. Sodann gibt das Bundesgesetz über Geldspiele vor, dass die Kantone das Verfahren sowie die für die Verteilung der Mittel zuständigen Stellen und die Kriterien, welche die Stellen für die Gewährung von Beiträgen anwenden müssen, in rechtsetzender Form zu regeln haben. Diese Vorgaben erfüllt der Kanton Uri schon heute. Bereits heute besteht eine grosse Transparenz bei den Zuständigkeiten und Kriterien sowie der Offenlegung der Mittelverwendung. Artikel 2d bis Artikel 2f der geltenden Verordnung über Lotterien, gewerbsmässige Wetten und Spiele können grundsätzlich mit ein paar redaktionellen Anpassungen in die neue kantonale Verordnung über Geldspiele überführt werden.

Sämtliche Reingewinne, die die Lotterieunternehmen den Kantonen abliefern, sind in den Lotteriefonds und den Sportfonds zu legen. Während bis 2005 die Reingewinne der Lotterien einerseits und des Sport-Totos andererseits separat überwiesen wurden, erhält der Kanton heute seinen Anteil gesamthaft. Es soll weiterhin Aufgabe des Regierungsrats sein, den gesamten Betrag auf die beiden Fonds aufzuteilen.

Artikel 8 Verwendung der Mittel

Die Kantone sind verpflichtet, die für die Verteilung der Mittel zuständigen Stellen in rechtsetzender Form festzulegen. Nach heutigem Recht ist der Regierungsrat zuständig, über die Fonds zu verfügen. Diese Regelung hat sich bewährt und soll übernommen werden. Im Weiteren sind die Kriterien zu bezeichnen, nach denen Beiträge aus den beiden Fonds ausgerichtet werden. Der Katalog, der sich aus Artikel 8 Absatz 3 GSV ergibt, entspricht der heutigen Regelung und soll in die neue kantonale Verordnung überführt werden. Wichtig ist darauf hinzuweisen, dass keine sportlichen Anlässe mit kommerziellem Charakter oder Aufgaben, die der Kanton kraft einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zu erfüllen hat, mit Mitteln der beiden Fonds unterstützt werden dürfen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Die regelmässige Zusprechung von Beiträgen oder die Berücksichtigung von Projekten mittels grösserer Beiträge bedingt jedoch, dass es sich um einen in der Verordnung erwähnten Bereich handelt. In dem Sinn schafft die Bestimmung für die Verteilorgane Verbindlichkeit. Es ist weiterhin zulässig, Reingewinne auch für Vorhaben zu verwenden, die gemäss Gesetzgebung subventionsfähig sind. Bedingung ist, dass das Gemeinwesen nicht gesetzlich zur Übernahme der Kosten verpflichtet ist.

Absatz 5 stellt klar, dass kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen besteht. Dies bedeutet nicht, dass gegen einen Entscheid betreffend die Gewährung von Beiträgen keine Beschwerde geführt werden kann. Das Verfahren richtet sich nach der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. März 1994 (VRPV; RB 2.2345). Gerügt werden können zum Beispiel die Verletzung von Verfahrensvorschriften oder die Verletzung des Gebots der rechtsgleichen Behandlung; Letzteres allerdings vor dem Hintergrund eines relativ grossen Ermessensspielraums der Verteilbehörden.

Artikel 9 Verfahren

In den Artikeln 7 und 8 werden die wichtigsten Grundsätze für die Mittelverwendung verankert. Der Regierungsrat soll das Verfahren und die detaillierten Kriterien der Zusprechung der Gelder in den aufgeführten Bereichen in einem Reglement weiter ausführen. Die Bestimmungen des bestehenden Reglements über die Verwendung der finanziellen Mittel des Lotteriefonds (RB 70.3917) und des Reglements über die Förderung des Sports (Sportreglement; RB 10.4113) können weitgehend übernommen werden. Diese weisen einen recht hohen Detaillierungsgrad auf und dienen den zuständigen Behörden als verbindliche Richtlinien bei der Behandlung der Gesuche.

Absatz 2 enthält einen Vorbehalt zugunsten der Verordnung über die Förderung des Sports (Sportverordnung; RB 10.4111).

Artikel 10 Bericht

Das Geldspielgesetz verpflichtet die zuständigen Stellen, in geeigneter Form die Empfängerinnen und Empfänger von Geldern aus dem Lotterie- bzw. Sportfonds in einem jährlichen Bericht offenzulegen (Art. 128 BGS). Dieser Forderung kommt der Kanton Uri bereits heute nach, indem der Regierungsrat jährlich einen Bericht über die Verwendung der Fondsmittel veröffentlicht. Dieser Bericht nennt die unterstützten Projekte und die Namen der aus den Fonds begünstigten Personen oder Organisationen. Im Bericht erwähnt werden Beiträge über 1'000 Franken. Diese Regelung hat sich bewährt, so dass die bestehende Bestimmung im Sinne einer Präzisierung des nationalen Rechts in die kantonale Verordnung überführt wird.

Artikel 11 Kürzung, Verweigerung oder Rückforderung

Auch wenn Beiträge bereits ausbezahlt sind, sind die Vorschriften der Verordnung und der dazugehörigen Reglemente weiterhin einzuhalten. Ist dies nicht der Fall oder stellt sich im Nachhinein heraus, dass Beiträge zu Unrecht ausbezahlt wurden, so ist eine Beitragskürzung oder eine Rückforderung zu prüfen.

Artikel 12 Aufsicht über die Gewährung von Beiträgen

Die Kantone haben bereits im Jahr 2016 auf freiwilliger Basis eine Aufsicht über die Entscheide der Gewährung von Beiträgen eingeführt. Im Kanton Uri wurde die Finanzkontrolle mit dieser Aufgabe betraut. Dies wird nun in der kantonalen Verordnung über Geldspiele ausdrücklich festgehalten.

4. Abschnitt Abgaben

Artikel 13 Geschicklichkeitsspielautomaten

Auch nach neuem Recht ist für den Betrieb von Geschicklichkeitsspielautomaten eine Abgabe geschuldet. Diese beträgt für Automaten mit Geldgewinn oder geldwerten Vorteilen pro Jahr zwischen 500 bis 2'000 Franken, für Automaten mit geringem Einsatz und Sachgewinn zwischen 200 bis 1'000 Franken. Betroffen sind nur Geräte, die nach neuem Recht bewilligungspflichtig sind. Diese Geräte werden nicht mehr von der kantonalen Behörde, sondern von der interkantonalen Geldspielaufsicht bewilligt. Die kantonale Behörde ist für die Veranlagung oder Rechnungstellung auf die entsprechenden Angaben der Konkordatsbehörde sowie der Veranstalterinnen und Veranstalter angewiesen. Der Regierungsrat regelt die Zuständigkeiten und das Verfahren in einem Reglement.

Artikel 14 Spiellokale

Auch nach neuem Recht hat die Betreiberin oder der Betreiber eines Spiellokals eine Abgabe zu entrichten. Der bisherige Abgabesatz von 500 Franken pro Spiellokal und pro Jahr wird in die neue Verordnung überführt. Der Regierungsrat regelt die Zuständigkeit und das Verfahren in einem Reglement.

Artikel 15 Kleinspiele

Bewilligungspflichtige Kleinspiele sollen mit einer Abgabe belegt werden. Der Regierungsrat kann Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorsehen, was auch zu einer Befreiung von allfälligen Abgaben führt. Der Regierungsrat legt die Abgabe innerhalb der festgelegten Bandbreiten fest und regelt das Verfahren in einem Reglement. Durch die neu eingeräumte Flexibilität kann der Regierungsrat Kleinspiele mit höherer Summe aller Einsätze und höherem Missbrauchspotenzial eine höhere Abgabe auferlegen, insbesondere um die staatlichen Aufsichts- und Kontrollmechanismen zu intensivieren.

Heute werden Abgaben für die Durchführung von Klein- und Unterhaltungslotterien in der Höhe von 2 Prozent der Summe aller Einsätze erhoben. Gemäss neuem Recht ist neu für Entscheide und Verfügungen eine Gebühr geschuldet (Art. 16 GSV). Damit die Belastung für die Veranstalter nicht ansteigt, wurde der minimale Abgabesatz für Klein- und Unterhaltungslotterien auf 1 Prozent der Summe aller Einsätze festgelegt.

Auch die Veranstalter von lokalen Sportwetten und kleinen Pokerturnieren sollen - gleich wie die Veranstalter von Klein- und Unterhaltungslotterien - eine Abgabe leisten. Auch bei diesen Spielen wird für den Abgabesatz eine Bandbreite festgelegt.

5. Abschnitt Gebühren und Rechtspflege

Artikel 16 Gebühren

Das neue Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat regelt die Erhebung von Abgaben von Veranstalterinnen und Veranstaltern für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte sowie einmalige und wiederkehrende Aufsichtsabgaben, die der Finanzierung der Tätigkeit der interkantonalen Geldspielaufsicht dienen. Dem Kanton Uri verbleibt nebst den in den Artikeln 13 bis 15 geregelten Abgaben kein Spielraum für zusätzliche Abgaben. Davon ausgenommen sind die Gebühren für behördliche Entscheide. Diese richten sich nach der Gebührenverordnung (RB 3.2512) und dem Gebührenreglement (RB 3.2521).

Artikel 17 Rechtspflege

Auf Grundlage der vorliegenden Verordnung werden diverse Entscheide und Verfügungen getroffen werden. Aus diesem Grund ist es angebracht, auch die Rechtspflege ausdrücklich zu regeln. Diese richtet sich nach der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege.

6. Abschnitt Schlussbestimmungen

Artikel 18 Aufhebung bisherigen Rechts

Die Verordnung über Geldspiele tritt an die Stelle der Verordnung über Lotterien, gewerbsmässige Wetten und Spiele und ist daher aufzuheben. Nachdem die Geschicklichkeitsspielgeräte neu im Geldspielgesetz geregelt sind und die Bewilligungspflicht für Spiellokale in diese Verordnung überführt

worden ist, ist auch die Verordnung über Geldspielautomaten und Spiellokale aufzuheben.

Artikel 19 Inkrafttreten

Die kantonale Verordnung über Geldspiele soll zusammen mit den beiden Konkordaten in Kraft gesetzt werden. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt.

6. Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat

6.1. Übersicht

Zur Umsetzung des Bundesgesetzes über Geldspiele ist eine Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 notwendig. Sie wird neu Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK) heissen. Für die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Grossspiele setzt das Bundesgesetz über Geldspiele voraus, dass sich die interessierten Kantone zu einem Konkordat zusammenschliessen und über gemeinsame Behörden verfügen. Grundsätzlich wird ein grosser Teil der Aufgaben im Lotteriewesen schon heute im Konkordat geregelt. Der Entwurf für ein Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat wurde bei allen Kantonen in Vernehmlassung gegeben und anschliessend durch die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL) bereinigt.

Das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat regelt die interkantonalen Organe, deren Wahl, Organisation, Aufgaben und Finanzierung. Bei diesen Organen handelt es sich um die interkantonale Trägerschaft (heute die Konferenz der Fachdirektoren Lotteriewesen, neu eine von allen beteiligten Kantonen gebildete Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit), die interkantonale Geldspielaufsicht, das Geldspielgericht und die Revisionsstelle. Zudem beinhaltet das Konkordat die Schaffung der Stiftung Sportförderung als Nachfolgeorganisation der Sporttotogesellschaft und legt das Verfahren zur Festlegung des Betrags für die Förderung des nationalen Sports fest. Das Konkordat regelt weiter die Gebühren und Abgaben zur Finanzierung der gemeinsamen Organe und der Prävention. Das Bundesgesetz über Geldspiele sieht vor, dass die Kantone die maximale Anzahl der Veranstalterinnen und Veranstalter von Lotterien und Wetten bestimmen. Gestützt darauf sieht das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat vor, dass es maximal zwei Veranstalterinnen oder Veranstalter gibt, eine für das Gebiet der Westschweiz und eine für die Deutschschweiz und das Tessin.

6.2. Das Konkordat im Einzelnen

Artikel 1

Artikel 1 des Geldspielkonkordats vermittelt einen Überblick über den Regelungsgegenstand. Mit dem Geldspielkonkordat werden drei juristische Personen geschaffen, denen je ein eigenes Kapitel im Konkordat gewidmet wird:

- Die interkantonale Trägerschaft Geldspiele: Sie nimmt die Verantwortung der Kantone im Be-

reich der Grossspiele wahr, insbesondere steuert und beaufsichtigt sie die übrigen mit dem Konkordat geschaffenen juristischen Personen.

- Die interkantonale Geldspielaufsicht: Sie übt in Anwendung der bundesrechtlichen Vorgaben die Aufsicht über den Grossspielmarkt aus.
- Die Stiftung Sportförderung Schweiz: Sie ist die gesamtschweizerische Mittelverteilstanz, die Beiträge zur Förderung des nationalen Sports gewährt.

Das Geldspielkonkordat regelt weiter die Gewährung exklusiver Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten (Art. 1 Bst. d). Diese Rechte wurden bis anhin in den regionalen Konkordaten der Westschweizer Kantone (für die Loterie Romande) und der Deutschschweizer Kantone und des Kantons Tessin (für die Swisslos) verliehen. Dieses System (Beschränkung auf einen Anbieter oder eine Anbieterin pro Gebiet) soll beibehalten, neu aber auf Stufe Geldspielkonkordat geregelt werden. Die Bezeichnung des zugelassenen Anbieters oder der zugelassenen Anbieterin erfolgt nach wie vor in den regionalen Konkordaten.

Schliesslich enthält das Geldspielkonkordat Rechtsgrundlagen für die Erhebung und Verwendung von Abgaben für die Finanzierung des Aufwands im Zusammenhang mit dem Geldspiel und der Bekämpfung der Spielsucht (Art. 1 Bst. e).

Artikel 2

Die Trägerschaft nimmt jene Aufgaben wahr, die unter Geltung des aktuellen Konkordats der Plenarversammlung der Fachdirektorenkonferenz (sowie dem Vorstand und dem Sekretariat) obliegen.

Artikel 3

Die Trägerschaft soll die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft aufweisen (Art. 3 Abs. 1). Mit dem Geldspielkonkordat soll die bisherige Funktionsweise der Fachdirektorenkonferenz, die sich in der Praxis bewährt hat, nicht grundlegend geändert werden. Es erscheint jedoch angezeigt, die wesentlichen organisationsrechtlichen Vorgaben künftig auf Stufe Konkordat abzubilden.

Artikel 4

Die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (Fachdirektorenkonferenz [FDKG]) ist das legislative Organ der Trägerschaft und setzt sich zusammen aus je einem Regierungsmitglied jedes Kantons. Vom Wortlaut sind nur aktive Regierungsmitglieder erfasst.

Artikel 5

Die Fachdirektorenkonferenz nimmt die in diesem Artikel umschriebenen Aufgaben wahr. Sie verfügt schliesslich im Aufgabenbereich der Trägerschaft über die Generalzuständigkeit (Art. 5 Bst. h).

Artikel 6

Die Fachdirektorenkonferenz ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist

(Art. 6 Abs. 1). Diese Bestimmung war bis anhin im Geschäftsreglement der Fachdirektorenkonferenz enthalten. Entscheide werden mit der Mehrheit der Stimmenden gefasst; damit ist neu klargestellt, dass Enthaltungen für die Ermittlung der Mehrheit nicht mitgezählt werden. Bei Stimmgleichheit fällt das Präsidium den Stichentscheid (Art. 6 Abs. 3).

Ausnahmen vom Mehrheitsbeschluss bilden das Verfahren für die Festlegung des Betrags zur Förderung des nationalen Sports (Art. 34), das ein doppeltes Mehr (einerseits der Kantone der Westschweiz und andererseits der Kantone der Deutschschweiz und des Kantons Tessin) verlangt, und der Beschluss über geringfügige Änderungen des Konkordats (Art. 71 Abs. 3), welcher der Einstimmigkeit bedarf.

Artikel 7 bis 9

Artikel 7 Absatz 1 räumt der Westschweiz neu einen Vertretungsanspruch ein (mindestens zwei Mitglieder). Zudem muss ein Mitglied aus der Westschweiz das Amt entweder des Präsidiums oder des Vizepräsidiums ausüben (Art. 7 Abs. 2). Artikel 7 Absatz 3 sieht ein Vorschlagsrecht der Confédération Romande de la Loterie et des Jeux für die zwei Mitglieder des Vorstands vor. Die mit Blick auf die Bevölkerungszahlen starke Vertretung der Westschweiz trägt der Tatsache Rechnung, dass in der Westschweiz pro Kopf ungefähr doppelt so hohe Bruttospielerträge generiert werden wie in der restlichen Schweiz.

Der Vorstand bereitet alle Geschäfte der Fachdirektorenkonferenz vor, setzt deren Entscheide um und vertritt die Fachdirektorenkonferenz nach aussen.

Artikel 10

Wie schon bisher verfügt die Fachdirektorenkonferenz über ein Sekretariat. Neu werden die Anstellungsbedingungen im Konkordat geregelt.

Artikel 11

Die Organe der mit dem Geldspielkonkordat geschaffenen juristischen Personen wenden Bundesrecht sinngemäss als interkantonales Recht an (Art. 48; siehe auch Ausführungen zum fünften Kapitel). Die in den Bundesgesetzen vorgesehenen Rechtsmittelinstanzen sind deshalb nicht für Beschwerden zuständig.

Die Kantone können, um den Rechtsschutz zu gewährleisten, entweder die Gerichte eines Kantons für zuständig erklären oder eine interkantonale gerichtliche Behörde einsetzen. Schon unter dem bisherigen Konkordat wurde mit der Rekurskommission eine interkantonale Gerichtsbarkeit begründet. Dieses Modell hat sich in der Praxis bewährt und soll auch unter der Geltung des Geldspielkonkordats beibehalten werden.

Die Absätze 1 und 2 von Artikel 11 (fünf Richterinnen oder Richter, sprachregionale Zusammensetzung) bilden die aktuelle Praxis ab und schaffen die Rechtsgrundlage für die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter des Geldspielgerichts.

Die Fachdirektorenkonferenz kann auf Antrag des Geldspielgerichts ausserordentliche Richterinnen und Richter ernennen (Art. 11 Abs. 4). Diese Rechtsgrundlage gewährleistet, dass das Geldspielgericht über die für das Fällen von Urteilen notwendige Mindestanzahl an Richterinnen und Richtern verfügt, auch wenn Ausstandsbegehren gestellt werden (Art. 11 Abs. 4 Bst. a).

Artikel 12

Das Geldspielgericht wird generell als Rechtsmittelinstanz für Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen oder deren Organe als zuständig erklärt. Allfällige Beschwerdeverfahren können daher unterschiedliche Sachbereiche tangieren.

Artikel 13

Das Geldspielgericht ist, auch wenn es als Organ der öffentlich-rechtlichen Körperschaft ausgestaltet ist, ein vom Konkordat geschaffenes, unabhängiges Organ. Die Fachdirektorenkonferenz wählt die Richterinnen und Richter, übt aber ansonsten lediglich die administrative Aufsicht über das Geldspielgericht aus (Genehmigung der organisationsrechtlichen Grundlagen sowie von Jahresbericht und Sonderrechnung gemäss Art. 5 Bst. f v und vi).

Artikel 14

Artikel 14 enthält die grundlegenden organisatorischen Bestimmungen für das Geldspielgericht. Dieses erlässt ein Geschäftsreglement, in dem die Organisation, die Zuständigkeiten, die Entschädigungen und die Kommunikation seiner Tätigkeiten geregelt werden. Das Geldspielgericht unterbreitet der Fachdirektorenkonferenz jährlich einen Jahresbericht und die Sonderrechnung. Dies dient der Wahrnehmung der administrativen Aufsicht durch die Fachdirektorenkonferenz.

Artikel 15

Artikel 15 regelt die Wahl und Berichterstattung der Revisionsstelle.

Artikel 16

Artikel 16 regelt die Einsetzung projektbezogener Arbeitsgruppen und ständiger Kommissionen.

Artikel 17 bis 18

Die interkantonale Aufgabenerfüllung soll finanziell selbsttragend sein. Sowohl die Plenarversammlung wie auch der Vorstand der Fachdirektorenkonferenz legen Wert darauf, dass die Kantone keine Beiträge aus dem allgemeinen Steuerhaushalt an die Finanzierung dieser Strukturen entrichten müssen.

Die Finanzierung der Trägerschaft erfolgt einerseits über Einzelaktgebühren des Geldspielgerichts. Diese Gebühren werden jedoch wegen der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) kaum kostendeckend erhoben werden können. Der nicht mit Einzelaktgebühren finanzierbare Aufwand der Trägerschaft

wird über die Abgabe gemäss Artikel 50, Anteil Aufsicht, gedeckt. Diese Abgabe wird bei den beiden Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grosslotterien und grossen Sportwetten als Teil der Gegenleistung für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erhoben.

Artikel 19

Das Bundesgesetz über Geldspiele weist der interkantonalen Behörde diverse Aufgaben und Befugnisse zu. Artikel 19 Absatz 1 stellt klar, dass die interkantonale Geldspielaufsicht die interkantonale Behörde im Sinn des Bundesgesetzes über Geldspiele ist und überträgt ihr formell die entsprechenden Aufgaben und Befugnisse.

Artikel 19 Absatz 2 überträgt der interkantonalen Geldspielaufsicht als weitere Aufgabe, als Kompetenzzentrum der Kantone im Bereich Geldspiele zur Verfügung zu stehen. Zudem wird der Fachdirektorenkonferenz die Kompetenz übertragen, der interkantonalen Geldspielaufsicht weitere untergeordnete Aufgaben zu übertragen.

Die Möglichkeiten der Steuerung der Aufgabenerfüllung durch die Trägerschaft sind für die zwei Aufgabenbereiche (Abs. 1 und Abs. 2) unterschiedlich geregelt. In Respektierung der bundesrechtlich vorgegebenen Unabhängigkeit der interkantonalen Geldspielaufsicht kann die Trägerschaft mit der interkantonalen Geldspielaufsicht nur allgemeine Grundsätze zur Aufgabenerfüllung vereinbaren. Eine Einflussnahme auf konkrete Geschäfte der interkantonalen Geldspielaufsicht ist damit ausgeschlossen. Im übrigen Aufgabenbereich (Kompetenzzentrum) werden im Leistungsauftrag qualitative und quantitative Vorgaben der Aufgabenerfüllung erlassen. Zur Klarstellung wird in Absatz 3 von Artikel 19 festgehalten, dass die interkantonale Geldspielaufsicht zur Erfüllung ihrer Aufgaben Ausführungsbestimmungen erlassen kann.

Weil die interkantonale Geldspielaufsicht als juristische Person mit eigenen Willensbildungsorganen ausgestattet ist, erscheint es angebracht, im Geldspielkonkordat minimale Vorgaben hinsichtlich der möglichen Ausrichtung zu formulieren. So darf die interkantonale Geldspielaufsicht gemäss Artikel 19 Absatz 4 Leistungen im Auftrag Dritter nur erbringen, wenn sie dafür ein kostendeckendes Entgelt erhält und ein enger Zusammenhang mit den dem Geldspielkonkordat übertragenen Aufgaben besteht. Diese Bestimmung gelangt nicht zur Anwendung, soweit die interkantonale Geldspielaufsicht Leistungen erbringt, die zu ihrem mit dem Konkordat übertragenen Aufgabenkatalog gehören (wie z. B. das Gewähren von Amtshilfe). Von der Bestimmung erfasst würden beispielsweise das Veranstalten von Weiterbildungen, Verfassen von Gutachten, Halten von Referaten; immer soweit die Tätigkeiten nicht im Rahmen der ordentlichen Aufgabenerfüllung erfolgen.

Artikel 19 Absatz 5 stellt klar, dass die interkantonale Geldspielaufsicht nicht am Markt (d. h. in Konkurrenz zu privaten Anbieterinnen oder Anbietern) unternehmerisch tätig werden darf.

Artikel 20

Gemäss Bundesgesetz über Geldspiele übt die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde ihre Tätigkeit unabhängig aus. Ihr kommen dabei umfassende Parteirechte zu (Art. 108 Abs. 1 Bst. i und j und Art. 135 Abs. 2 BGS). Das Geldspielkonkordat gibt der interkantonalen Geldspielaufsicht die

Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Rechtspersönlichkeit, also einer organisatorisch verselbstständigten Verwaltungseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit und Autonomie.

Artikel 21

In Artikel 21 wird die vom Bundesrecht (Art. 106 BGS) geforderte Unabhängigkeit konkretisiert.

Artikel 22

Artikel 22 hält fest, dass sich die interkantonale Geldspielaufsicht im Rahmen der Vorgaben des Konkordats selbst organisiert und regelt die Berichterstattung an die Trägerschaft.

Artikel 23

Leitungsorgan der interkantonalen Geldspielaufsicht ist der Aufsichtsrat (Art. 20 Abs. 2 Bst. a). Die Bezeichnung Rat ist im Kontext einer Anstalt gebräuchlich. Auf den bisher verwendeten Begriff der Kommission wird bewusst verzichtet, weil diese Bezeichnung in der Regel für mitgliedschaftlich ausgestaltete Organisationen verwendet wird. Das bisherige Sekretariat wird neu als Geschäftsstelle bezeichnet und die Revisionsstelle wird explizit als Organ aufgeführt (Art. 20 Abs. 2 Bst. b und c).

Gemäss Artikel 106 Absatz 3 BGS haben die Kantone sicherzustellen, dass in der interkantonalen Behörde besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention vorhanden sind. Artikel 23 Absatz 1 konkretisiert diese bundesrechtliche Vorgabe und bestimmt, dass mindestens ein Mitglied des Aufsichtsrates über entsprechende Kenntnisse verfügen muss.

Artikel 24

Artikel 24 delegiert die Rechtsetzungszuständigkeiten für die Organisation der interkantonalen Geldspielaufsicht an den Aufsichtsrat, wobei das Organisationsreglement, das Gebührenreglement und die Entschädigungsordnung für die Mitglieder des Aufsichtsrates der Genehmigung durch die Fachdirektorenkonferenz bedürfen (Abs. 1 Bst. a, i-iii). Weiter wird der Aufsichtsrat mit der Kompetenz ausgestattet, Empfehlungen zuhanden der Kantone abzugeben (Abs. 1 Bst. b). Der Aufsichtsrat als Leitungsorgan beschliesst in eigener Verantwortung das Budget, den Jahresbericht und die Jahresrechnung der interkantonalen Geldspielaufsicht.

Der Aufsichtsrat verfügt auch über die Generalzuständigkeit und nimmt alle Zuständigkeiten wahr, die für die Erfüllung der Aufgaben der interkantonalen Geldspielaufsicht notwendig und keinem anderen Organ übertragen sind (Art. 24 Abs. 2). Artikel 24 Absatz 3 stellt klar, dass der Aufsichtsrat insbesondere die Veranstalter- und Spielbewilligungen erlässt und die damit verbundenen Abgaben erhebt. Er kann diese und weitere Zuständigkeiten im Organisationsreglement an die Geschäftsstelle delegieren (Art. 24 Abs. 4).

Die bereits in der geltenden Vereinbarung vorgesehene Möglichkeit, die Ausübung gewisser Aufsichtsaufgaben an die Kantone zu delegieren, hat sich bewährt. Die Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grossspielen werden Durchführungshandlungen, die der Beaufsichtigung bedürfen, auch

künftig an verschiedensten Orten vornehmen. Das Geldspielkonkordat sieht deshalb vor, dass der Aufsichtsrat die Ausübung von Aufsichtsaufgaben im gegenseitigen Einvernehmen und gegen kosten-deckendes Entgelt Kantonen oder Gemeinden übertragen kann (Art. 24 Abs. 5). Zu denken ist etwa an die Übertragung der Beaufsichtigung von Ziehungen von Grosslotterien oder von gewissen Kontrollen im Rahmen der Ausübung der Aufsicht über Geschicklichkeitsspielautomaten. Die Übertragung kann in der Form eines verwaltungsrechtlichen Vertrags vereinbart werden.

Artikel 25

Im Bundesgesetz über Geldspiele wurden keine Details zur eigentlichen Organisation der interkantonalen Behörde statuiert. Dies im Gegensatz zur Organisation der Eidgenössischen Spielbankenkommission (Art. 104 BGS). Die im Bundesgesetz über Geldspiele für die Eidgenössische Spielbankenkommission vorgesehene Aufgabenteilung zwischen Kommission und Sekretariat wird hier für die interkantonale Geldspielaufsicht weitgehend übernommen.

Artikel 26

Artikel 26 belässt dem Aufsichtsrat den Entscheid, ob als Revisionsstelle eine anerkannte private Revisionsstelle oder ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan eingesetzt werden soll. Unter den Begriff kantonales Rechnungsprüfungsorgan fallen sowohl verwaltungsinterne wie auch verwaltungsexterne Rechnungsprüfungsorgane. Die Revisionsstelle führt eine ordentliche Revision im Sinn des Obligationenrechts (OR; SR 220) durch und berichtet dem Aufsichtsrat (Art. 26 Abs. 2).

Artikel 27

Um die Unabhängigkeit der interkantonalen Geldspielaufsicht auch in finanzieller Hinsicht zu gewährleisten, ist diese mit einer Reserve auszustatten. Die Reserve wird von der Trägerschaft geleistet. Sie beschafft die entsprechenden Mittel über die einmalige Abgabe, welche die Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grosslotterien und grossen Sportwetten als Teil der Gegenleistung für die Gewährung exklusiver Veranstaltungsrechte leisten (Art. 64). Die Höhe der Reserve beträgt 3 Millionen Franken. Artikel 26 Absatz 2 stellt sicher, dass die Anstalt über einen finanziellen Spielraum verfügt, um Schwankungen über die Jahre auszugleichen. Sinkt die Reserve unter die Grenze von 50 Prozent, müssen die Gebühren und die Aufsichtsabgabe erhöht werden. Die Obergrenze von 150 Prozent stellt sicher, dass die Gebühren und die Aufsichtsabgabe nicht über mehrere Jahre zu hoch angesetzt werden.

Artikel 28 bis 29

Die interkantonale Geldspielaufsicht deckt ihren Aufwand über Abgaben. Da Gebühren nur erhoben werden dürfen, soweit ein genügend enger Zurechnungszusammenhang zwischen der Abgabe und dem Abgabepflichtigen besteht und diese Voraussetzung nicht für den gesamten Aufwand erfüllt ist, leistet die Trägerschaft zur Deckung des nicht über Gebühren finanzierten Aufwands Beiträge (Art. 28).

Für die Rechnungslegung der interkantonalen Geldspielaufsicht sind die Vorschriften für die kaufmännische Buchführung und Rechnungslegung gemäss Obligationenrecht sinngemäss anwendbar (Art. 29 Abs. 2). Zudem muss die Rechnung so aufgebaut sein, dass die Abgaben gemäss Kapitel 7 korrekt berechnet werden können. Damit wird der Revisionsstelle ein geeigneter Bewertungsmassstab für die Durchführung ihrer Prüfungen gegeben.

Artikel 30

Weil alle Kantone gemeinsam Träger der interkantonalen Geldspielaufsicht sind, erscheint es naheliegend, einen Aufwand- oder Ertragsüberschuss im Fall einer Auflösung der Anstalt im Verhältnis der Wohnbevölkerung auf die Kantone zu verteilen. Weil die Erträge praktisch ausschliesslich durch Abgaben der Grossspielveranstalterinnen oder Grossspielveranstalter generiert werden, welche die Grossspielveranstalterinnen oder Grossspielveranstalter als Kosten für die Geschäftstätigkeit in Abzug bringen können, muss die im Bundesrecht vorgesehene Zweckbindung greifen, soweit die Mittel nicht wie vorgesehen für die Finanzierung der Aufsicht über den Grossspielsektor verwendet werden (Art. 30 Abs. 2).

Artikel 31

Soweit das Geldspielkonkordat oder die gestützt darauf erlassenen Reglemente keine besonderen Bestimmungen enthalten, gelangt gemäss der allgemeinen Bestimmung von Artikel 48 Bundesrecht sinngemäss zur Anwendung. Um jegliche Zweifel betreffend das für die interkantonale Geldspielaufsicht anwendbare Verfahrensrecht auszuschliessen, wird hier die sinngemässe Anwendung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1986 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) explizit erwähnt. Die sinngemässe Anwendung dieses Gesetzes gilt auch für allfällige Verwaltungssanktionen (Art. 109 BGS).

4. Kapitel

Gemäss Artikel 126 Absatz 2 BGS liefern die Veranstalterinnen und Veranstalter ihre Reingewinne denjenigen Kantonen ab, in denen die Grosslotterien und grossen Sportwetten durchgeführt werden. Die Kantone können jedoch einen Teil der Reingewinne für interkantonale und nationale gemeinnützige Zwecke verwenden (Art. 127 Abs. 5 BGS). Schon unter der Geltung der bisherigen Vereinbarung wurden namhafte Beträge zur Förderung des nationalen Sports verwendet. Die Mittelverteilung an die nationalen Sportverbände erfolgte über die Sporttotogesellschaft (Verein). Mitglieder des Vereins sind einerseits die Kantone, andererseits aber auch Dritte. Die Statuten der Sporttotogesellschaft müssten revidiert werden, um den mit dem Bundesgesetz über Geldspiele verschärften Anforderungen des Bundesrechts betreffend Unabhängigkeit und Transparenz zu genügen.

Da gemäss ausdrücklicher Vorgabe im Bundesrecht die Reingewinne an die Kantone abzuliefern sind, können die Kantone auch über die Verwendung dieser Mittel entscheiden. Mit der Fachdirektorenkonferenz verfügen die Kantone über ein Organ, das ihre gemeinsamen Interessen repräsentiert. Es erscheint naheliegend, dass inskünftig die Fachdirektorenkonferenz die Steuerungsaufgaben im Hinblick auf die Mittelverwendung für nationale Zwecke übernimmt (und in der Konsequenz die für die Mittelvergabe zuständige Organisation kein Legislativorgan benötigt). Im Geldspielkonkordat wird

daher im Hinblick auf die künftige Verteilung der Mittel zur Förderung des nationalen Sports eine öffentlich-rechtliche Stiftung errichtet, welche in die interkantonalen Strukturen eingebunden wird.

Ob die Sporttotogesellschaft dereinst aufgelöst wird, und ob das gegebenenfalls auf die Kantone entfallende Liquidationsergebnis auf die Stiftung Sportförderung Schweiz übertragen wird, muss von den gemäss Statuten zuständigen Organen der Sporttotogesellschaft beschlossen werden; diese Frage kann nicht einseitig durch das Geldspielkonkordat geregelt werden. Das Geldspielkonkordat sieht hingegen vor, dass künftige Reingewinne zur Förderung des nationalen Sports nicht mehr über die Sporttotogesellschaft, sondern über die Stiftung Sportförderung Schweiz verteilt werden. Dieses Modell wird von der Sporttotogesellschaft mitgetragen, wobei die Erwartung besteht, dass die Kantone künftig Mittel im vergleichbaren Umfang wie bisher zur Verfügung stellen. Der Anteil zur Förderung des nationalen Sports wird erstmals im Jahr 2022 nach den neuen Bestimmungen beschlossen; die Mittel werden ab 2023 an die Stiftung Sportförderung Schweiz ausgerichtet (Art. 73 Abs. 9).

Artikel 32

Um eine gewisse Unabhängigkeit der Mittelverteilinstanz von der Politik zu schaffen, soll die Mittelverteilung durch eine rechtlich selbstständige, öffentlich-rechtliche Stiftung mit dem Namen Stiftung Sportförderung Schweiz erfolgen (Art. 32 Abs. 2). Als öffentlich-rechtliche Stiftung unterliegt die Stiftung Sportförderung Schweiz nicht der Stiftungsaufsicht des Bundes. Die Aufsicht wird von der Fachdirektorenkonferenz wahrgenommen.

Die Stiftung dient dem Zweck, einen Teil des Reingewinns aus Grossspielen zur Förderung des nationalen Sports zu verwenden. Die Stiftung verteilt die Mittel nach den Vorgaben des übergeordneten Rechts (Art. 125 ff. BGS), des Konkordats, der in Verordnungsform zu erlassenden Vorgaben im Stiftungsreglement und des Beschlusses der Fachdirektorenkonferenz über die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel. Sie kontrolliert die zweckgemässe Verwendung der Beiträge durch die Destinatäre (Art. 32 Abs. 4). Zu diesem Zweck werden im Stiftungsreglement, das auch Vorgaben zur Mittelverwendung enthält, entsprechende Kontrollrechte vorzusehen sein, die auch in die mit den Destinatären abzuschliessenden Leistungsvereinbarungen aufgenommen werden müssen.

Die Stiftung erfüllt die Aufgaben gemäss Artikel 32 Absatz 3 und 4. Das auf Antrag der Stiftung Sportförderung Schweiz von der Fachdirektorenkonferenz zu beschliessende Stiftungsreglement kann weitere Aufgaben vorsehen (Art. 32 Abs. 5). Da die Stiftung als Mittelverteilinstanz eingesetzt wird, darf sie nur Aufgaben erfüllen, welche die bundesrechtlich und gemäss Artikel 35 Absatz 6 geforderte Unabhängigkeit nicht infrage stellen.

Artikel 33

Die FDKG legt den Teil des Reingewinns, den sie im Hinblick auf die Förderung des nationalen Sports der Stiftung zuwenden, jeweils auf vier Jahre fest. Der Vierjahresrhythmus korrespondiert mit der ebenfalls vierjährigen Festlegung der Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel durch die Fachdirektorenkonferenz (Art. 5 Bst. e, vii) sowie der Rechenschaftsablage (Art. 36 Abs. 2).

Ebenso wie die Frage nach einer allfälligen Auflösung der Sporttoto-Gesellschaft den statutarisch zuständigen Organen der Sporttoto-Gesellschaft obliegt (siehe dazu oben, Einleitung zum vierten Kapitel), entscheiden die zuständigen Organe der Sporttoto-Gesellschaft gegebenenfalls über die Verwendung des Vereinsvermögens der Sporttoto-Gesellschaft (rund 25 Millionen Franken).

Das aus Reingewinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten geäußnete Stiftungsvermögen darf - unter Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben in Artikel 125 ff. BGS (Gemeinnützigkeit) - ausschliesslich zum Zwecke der Förderung des nationalen Sports (ohne Berufssport), insbesondere für den Nachwuchsleistungssport, für Aus- und Weiterbildung, für die Information sowie für die Verwaltung der Stiftung eingesetzt werden (Art. 33 Abs. 2). Der Begriff Information ist, um dem Gemeinnützigkeitserfordernis zu entsprechen, restriktiv auszulegen. Es ist zum Beispiel nicht zulässig, unter dem Titel Information Mittel aus Reingewinnen für reine Marketing- oder Kommunikationsmassnahmen einzusetzen, soweit die entsprechenden Massnahmen nicht eindeutig mit der Zweckbestimmung gemäss Bundesrecht vereinbar sind.

Anders als die interkantonale Geldspielaufsicht wird die Stiftung Sportförderung Schweiz nicht mit Kapital ausgestattet. Es muss deshalb möglich sein, den betriebswirtschaftlich gerechtfertigten Aufwand für die Verteilung der Mittel aus dem von den Kantonen vierjährlich zugewendeten Betrag zu finanzieren.

Artikel 34

Bisher erfolgte die Gewährung der Beiträge an den nationalen Sport je separat durch die Westschweizer Kantone (Reingewinne der Loterie Romande) bzw. durch die Deutschschweizer Kantone und den Kanton Tessin (Swisslos) auf der Grundlage von Statuten, regionalen Vereinbarungen und Beschlüssen. Die Berechnungsmethode wurde in den vergangenen Jahren (in beiden Gebieten unterschiedlich) an die Entwicklung der Reingewinne angepasst, sodass heute keine gemeinsame Berechnungsgrundlage besteht. Die Forderung nach einer Verankerung des Verfahrens zur Festlegung des Anteils zur Förderung des nationalen Sports im GSK wurde überwiegend von Deutschschweizer Kantonen erhoben, hauptsächlich mit der Begründung, dass die Förderung des nationalen Sports durch gesamtschweizerische Organe (die FDKG) zu beschliessen sei und dass die Beiträge proportional von den Westschweizer Kantonen einerseits und den Deutschschweizer Kantonen und dem Kanton Tessin andererseits zu leisten seien.

Mit dem in Artikel 34 GSK vorgesehenen Entscheidverfahren wird einerseits die Forderung aus den Deutschschweizer Kantonen aufgenommen, andererseits aber auch sichergestellt, dass kein Gebiet das andere Gebiet überstimmen kann.

Gemäss Artikel 34 Absatz 4 GSK wird der Betrag zur Förderung des nationalen Sports von den Kantonen im Verhältnis der Einwohnerzahlen getragen. Diese werden aufgrund der aktuellsten Zahlen des Bundesamts für Statistik zum Zeitpunkt der Beschlussfassung ermittelt. Die Verhandlungen zwischen den Westschweizer Kantonen und den Deutschschweizer Kantonen mit dem Kanton Tessin haben gezeigt, dass mit der Bezugsgrösse «Einwohnerzahl» am ehesten eine Einigung über einen einheitlichen Beitrag erreicht werden kann. In der nachfolgenden Tabelle sind die Beträge ersichtlich, welche die Swisslos-Kantone und die Loterie-Romande-Kantone im Jahr 2017 zugunsten des nationalen

Sports beigetragen haben.

	Reingewinn 2017	Betrag zur Förderung des nationalen Sports	Entspricht Anteil von X% am Reingewinn	Entspricht CHF X pro Einwohnerin
Swisslos-Kantone (insgesamt 6'242'425 EinwohnerInnen ¹⁸)	380'227'959	40'836'483	10.74%	CHF 6.54 pro Einwohner/in
Loterie-Romande-Kantone (insgesamt 2'177'125 Einwohner/innen ¹⁹)	216'215'958	10'632'130	4.91%	CHF 4.88 pro Einwohner/in

Setzt man die an den nationalen Sport ausgerichteten Beträge aus dem Jahr 2017 (rund 51,5 Millionen Franken) ins Verhältnis zu den Einwohnerzahlen, so zeigt sich, dass die Swisslos-Kantone pro Kopf 1,66 Franken mehr bezahlen als die Loterie-Romande-Kantone. Inskünftig soll eine Angleichung der Beiträge (im Verhältnis der Einwohnerzahlen) erfolgen.

Zum Vergleich: Bei Anwendung des Verteilschlüssels gemäss Artikel 34 Absatz 4 GSK (einheitlicher Beitrag pro Einwohner/in) würden für das Jahr 2017 insgesamt rund 13,3 Millionen Franken auf die Loterie-Romande-Kantone und insgesamt 38,2 Millionen Franken auf die Swisslos-Kantone entfallen. Mit anderen Worten müssten die Loterie-Romande-Kantone im Vergleich zum effektiv geleisteten Betrag rund 2,6 Millionen Franken mehr bezahlen, während die Swisslos-Kantone im Vergleich zum effektiv geleisteten Betrag rund 2,6 Millionen Franken weniger bezahlen müssten. Die Beschlussfassung durch die FDKG erfolgt gemäss Übergangsbestimmung (Art. 73 Abs. 9 GSK) erstmals im Jahr 2022 für den Zeitraum 2023 bis 2026.

Artikel 35 und 36

Die wesentlichen organisationsrechtlichen Pfeiler werden, gleich wie für die übrigen mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen, im Geldspielkonkordat festgelegt, die Konkretisierung erfolgt im Stiftungsreglement, das auf Antrag der Stiftung Sportförderung Schweiz von der Fachdirektorenkonferenz erlassen wird (Art. 35 Abs. 6). Die Stiftung Sportförderung Schweiz verfügt über einen Stiftungsrat als oberstes Organ und über eine Revisionsstelle (Art. 35 Abs. 1). Der Stiftungsrat besteht aus fünf oder sieben Mitgliedern, bei seiner Zusammensetzung ist auf eine angemessene Vertretung der Sprachregionen zu achten (Art. 35 Abs. 2). Für die Rechnungslegung sind die Bestimmungen des Obligationenrechts sinngemäss anwendbar (Art. 35 Abs. 3).

Artikel 37

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone, das Verfahren sowie die für die Verteilung der Mittel zuständigen Stellen und die Kriterien, welche die Stellen für die Gewährung von Beiträgen anwenden müssen, in rechtsetzender Form zu regeln (Art. 127 Abs. 1 BGS, gefordert ist gemäss Botschaft mindestens ein Erlass auf Stufe Verordnung). Im Geldspielkonkordat werden generell-abstrakte Vorgaben betreffend die Destinatäre festgeschrieben. Gemäss Artikel 37 Absatz 1 werden Beiträge grundsätzlich an den Dachverband der nationalen Sportverbände ausgerichtet (Art. 37 Abs. 1 Bst. a), die

Verteilung an die Sportverbände erfolgt durch Swiss Olympic, gemäss Leistungsvereinbarung zwischen der Stiftung Sportförderung Schweiz und der Swiss Olympic. Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe b sieht vor, dass nationale Sportverbände auch direkt Beiträge von der Stiftung Sportförderung Schweiz erhalten können, soweit sie wie der Fussballverband und der Eishockeyverband massgebend in der Schweiz Wettsubstrat generieren. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Sportwetten nur durchgeführt werden können, wenn überhaupt Spiele veranstaltet werden, die für die Wetten genutzt werden können. Mit diesen Vorgaben soll die bisherige Vergabepaxis der Sporttoto-gesellschaft weitergeführt werden.

Die Zuständigkeit zur weiteren Konkretisierung sowie zur Regelung der Einzelheiten des Verfahrens wird an die Fachdirektorenkonferenz delegiert. Der Stiftung Sportförderung Schweiz steht ein Antragsrecht zu. Die Fachdirektorenkonferenz legt zudem auf Antrag der Stiftung Sportförderung Schweiz alle vier Jahre die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel fest (Art. 37 Abs. 2).

Artikel 37 Absatz 3 stellt klar, dass kein Rechtsanspruch auf Beiträge der Stiftung Sportförderung Schweiz besteht. Es handelt sich um Ermessenssubventionen mit der Konsequenz, dass eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht ausgeschlossen wird.

Artikel 38

Artikel 38 dient der Transparenz und konkretisiert die Vorgaben des Bundesrechts (Art. 128 BGS).

Artikel 39 bis 41

Eine umfassende Entflechtung der Aufsichtsinstanzen von den Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Geldspielen sowie von den für die Mittelverteilung zuständigen Instanzen ist wichtig, weil damit allfällige Interessenkonflikte und die in der Vergangenheit an die Kantone adressierte Kritik am bisherigen Aufsichtsmodell für die Zukunft verhindert und Vertrauen in die Institutionen geschaffen werden kann. Die Entflechtung wird vom Bundesgesetz über Geldspiele mit Bezug auf die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde (Art. 106 BGS) explizit gefordert. Aus dieser Vorgabe leiten sich - in vermindertem Mass - auch Unabhängigkeitsvorgaben für die Fachdirektorenkonferenz ab. Hinsichtlich der Mittelverteilinstanz wurde im Bundesrecht unter Hinweis auf die kantonale Organisationsautonomie auf die Normierung von Unabhängigkeitsvorgaben verzichtet. Das Geldspielkonkordat enthält für alle mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen einheitliche Vorgaben für die Unabhängigkeit. Dies führt für einzelne Organe zu einer Verschärfung gegenüber der heutigen Praxis.

Artikel 39 Absatz 1 konkretisiert den Grundsatz der Gewaltenteilung und statuiert ein Verbot der Ämterkumulation: Niemand darf gleichzeitig in mehreren mit dem Konkordat geschaffenen Organen Einsitz nehmen.

In Artikel 39 Absatz 2 wird die Unabhängigkeit der verschiedenen Aufsichts- und Mittelverteilinstanzen von der Geldspielbranche sichergestellt: Die Mitglieder der mit dem Konkordat geschaffenen Organe dürfen weder Mitglied eines Organs noch Mitarbeitende von Geldspielunternehmen oder von Fabrikations- und Handelsbetrieben der Geldspielbranche sein, noch dürfen sie an solchen Unternehmungen beteiligt sein oder ein Mandat für eine solche Unternehmung ausüben.

Gemäss Artikel 40 müssen die Mitglieder von mit dem Konkordat geschaffenen Organen vor der Wahl ihre Interessenbindungen offenlegen. Wer sich weigert, die Interessenbindungen offenzulegen, ist als Mitglied eines Organs nicht wählbar.

Artikel 41 konkretisiert die Ausstandspflicht. Aus der Bundesverfassung (Art. 29) lassen sich Minimalanforderungen an die Ausstandspflicht ableiten. Da die Rechtsprechung dazu lückenhaft ist, führt dies in der Praxis oft zu Unsicherheiten und Streitigkeiten betreffend die konkreten Anforderungen für eine Ausstandspflicht. Aus diesem Grund wurden die Anforderungen in Artikel 41 konkretisiert.

Artikel 42

Das Geldspielkonkordat nimmt nur die Mitglieder der mit dem Geldspielkonkordat geschaffenen Organe direkt in Pflicht. Artikel 42 sieht deshalb vor, dass die einzelnen Organisationen dafür sorgen müssen, dass auch die Mitarbeitenden von der Geldspielbranche unabhängig sind und bei Interessenkonflikten in den Ausstand treten.

Artikel 43

Artikel 43 stellt klar, dass die mit dem Geldspielkonkordat geschaffenen Organisationen nicht der Finanzaufsicht der Kantone unterstehen. Die Finanzaufsicht wird abschliessend durch die Fachdirektorenkonferenz wahrgenommen.

Artikel 44

Die Haftung richtet sich für alle Organisationen gemäss Artikel 44 Absatz 1 sinngemäss nach dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bunds vom 14. März 1958 (VG; SR 170.32).

Artikel 45

Gemäss Bundesgesetz über Geldspiele kann die interkantonale Behörde zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Daten über die Gesundheit, über Massnahmen der sozialen Hilfe, über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen sowie Persönlichkeitsprofile bearbeiten (Art. 110 BGS). Die interkantonale Behörde muss zudem gemäss Bundesgesetz über Geldspiele in der Lage sein, national und international Amtshilfe zu leisten (Art. 111 f. BGS) und beim Verdacht auf eine Manipulation eines Sportwettkampfs, auf den Sportwetten angeboten werden, Unterlagen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiterleiten zu können (Art. 25b Abs. 3 des Sportförderungsgesetzes, BBl 2015 8578).

Artikel 45 Absatz 1 erklärt die Datenschutzgesetzgebung des Bunds als sinngemäss anwendbar. Im Konzept der Datenschutzgesetzgebung des Bunds nimmt der eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte die Aufsichtsfunktion über die Bundesorgane wahr. Er ist aber nicht zuständig für die Aufsicht über kantonale oder interkantonale Behörden und kann auch nicht durch kantonales Recht für sie als zuständig erklärt werden. Das Geldspielkonkordat sieht deshalb in Abweichung der Bundesgesetzgebung vor, dass die mit dem Geldspielkonkordat geschaffenen Organisationen in ihrem Organisationsreglement eine unabhängige Datenschutzaufsichtsstelle bezeichnen (Art. 45

Abs. 2).

Artikel 46

Die Akteneinsicht richtet sich grundsätzlich und für alle mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen nach der Gesetzgebung des Bunds über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Art. 46 Abs. 1).

Eine sachliche Ausnahme wird für amtliche Akten der interkantonalen Geldspielaufsicht gemacht, welche die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeiten der interkantonalen Geldspielaufsicht betreffen (Art. 46 Abs. 2). Die Gewährleistung der Vertraulichkeit fördert in aufsichtsrechtlich relevanten Fragen den offenen und ungefilterten Informationsfluss von den Beaufsichtigten zur Aufsichtsbehörde. Andernfalls stehen die Beaufsichtigten in jedem Einzelfall vor der Frage, ob sie bestimmte Dokumente durch Zustellung an die Aufsichtsbehörde indirekt öffentlich machen oder sich dem Risiko aussetzen wollen, dass ein bestimmtes Dokument an die Öffentlichkeit gelangt. Diese Situation würde die Aufsicht erheblich schwächen und soll deshalb verhindert werden. Des Weiteren können durch die vorliegende Bestimmung potenzielle Konflikte oder Widersprüchlichkeiten mit kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen verhindert werden. Konkret wird auch der Informationsfluss zwischen den Kantonen und der interkantonalen Geldspielaufsicht vereinfacht. Die Kantone müssen mit dieser Regelung nicht vor jeder Zustellung von Unterlagen an die interkantonale Geldspielaufsicht umfassend prüfen, ob sie kantonales Recht verletzen, indem sie Akten, zu denen nach ihrem kantonalen Recht kein Zugang gewährt werden dürfte, durch Zustellung an die interkantonale Geldspielaufsicht allenfalls indirekt doch der Öffentlichkeit zugänglich machen. Diese Ausnahme bedeutet nicht, dass die Dokumente in jedem Fall unzugänglich sind, schliesslich gilt für die Einsicht in Akten hängiger Verfahren das entsprechende Verfahrensrecht (Art. 46 Abs. 4).

Artikel 47

Die mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen veröffentlichen ihre rechtsetzenden allgemeinverbindlichen Erlasse und andere zu veröffentlichende Mitteilungen im Internet (Art. 47 Abs. 1).

Artikel 48

Im Gegensatz zu kantonalen Verwaltungsstellen und Bundesbehörden, die dem Recht ihres Trägerkantons oder Bundesrecht unterstehen, stellt sich für interkantonale Organisationen die Frage, welches Recht sie bei der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben anzuwenden haben. Die sinngemässe Anwendung von Bundesrecht - wie sie schon die geltende Vereinbarung vorsieht - hat sich bewährt und soll beibehalten werden.

Artikel 49

Artikel 23 BGS sieht vor, dass die Kantone zum Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren, die von den Grossspielen ausgehen, die maximale Anzahl der Veranstalterinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten bezeichnen können. Gemäss Absatz 2 dieses Artikels können die Kantone darüber hinaus in rechtsetzender Form die Gesellschaften bezeichnen, denen die interkantonale Behörde bei

gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen eine Bewilligung für die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten erteilen kann.

Mit Artikel 49 machen die Kantone von der Möglichkeit der Beschränkung der maximalen Anzahl der Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grosslotterien und grossen Sportwetten Gebrauch. Pro Gebiet (Deutschschweiz und Tessin; Westschweiz) darf maximal eine Veranstalterin zugelassen werden (Art. 49 Abs. 2). Die Kantone werden pro Gebiet in einer rechtsetzenden regionalen Vereinbarung jene Gesellschaften bezeichnen, denen die interkantonale Geldspielaufsicht bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen eine Bewilligung für die Veranstaltung von Grosslotterien und grossen Sportwetten erteilen muss.

Die vom Bundesgericht gemachten Ausführungen zur aktuellen Situation im Lotterie- und Wettbereich bleiben auch nach dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über Geldspiele aktuell: Die Zulassung von Konkurrenten hätte einen Wettbewerb um Marktanteile zur Folge. Das wiederum bedingte vermehrte Werbemassnahmen und dadurch eine Reduktion der Mittel für gemeinnützige Zwecke. Ausserdem zöge die Zulassung von Konkurrenz ein aggressiveres Auftreten der Lotterieveranstalter nach sich und wäre geeignet, die Spielsucht zu fördern (Entscheid 2C.859/2010 vom 17. Januar 2012 E. 4.4.2).

Die Erteilung der für die Veranstaltung von Grossspielen notwendigen Veranstalter- und Spielbewilligungen fällt in den Zuständigkeitsbereich der interkantonalen Behörde (Art. 21 ff. BGS). Bei ihrer Entscheidung über die Erteilung von Veranstalterbewilligungen wird die interkantonale Geldspielaufsicht die vorliegende interkantonale Rechtsgrundlage zu berücksichtigen haben.

Artikel 50

Die Abgabe gemäss Artikel 50 wird bei den beiden Inhaberinnen oder Inhabern der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte als Gegenleistung für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erhoben.

Die Erträge aus der Abgabe dienen der Deckung des Aufwands im Zusammenhang mit dem Geldspiel (Aufsicht und Prävention, siehe dazu siebtes Kapitel, fünfter Abschnitt). Die abgabepflichtigen Gesellschaften können diese Abgabe als Kosten für die Geschäftstätigkeit von der Gesamtsumme der Spieleinsätze und des Finanzergebnisses abziehen. Die Abgabe ist daher mit der Vorgabe gemäss Artikel 125 Absatz 2 BGS vereinbar. Nach dieser Vorgabe entspricht der Reingewinn der Gesamtsumme der Spieleinsätze und des Finanzergebnisses abzüglich der ausbezahlten Spielgewinne, der Kosten für die Geschäftstätigkeit, inklusive der Abgaben zur Deckung der im Zusammenhang mit dem Geldspiel entstehenden Kosten wie Aufsicht und Präventionsmassnahmen sowie der Aufwände zur Bildung von angemessenen Reserven und Rückstellungen.

Die Kantone können keine weiteren Abgaben als Entgelt für die im Gesamtschweizerischen Konkordat gewährten ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erheben.

Artikel 51 bis 53

Wie bereits einleitend erwähnt (siehe zweites Kapitel, zweiter Abschnitt), sollen für die Finanzierung des Aufwands der interkantonalen Aufgabenerfüllung keine Mittel aus dem allgemeinen Steuerhaushalt (also keine Beiträge der Kantone) geleistet werden müssen. In einigen Kantonen bedarf die Einführung neuer Steuern einer Grundlage in der Kantonsverfassung. In einigen Kantonen unterstehen neue Steuern einer obligatorischen Volksabstimmung. Aus diesem Grund sind im Geldspielkonkordat ausschliesslich Kausalabgaben vorgesehen.

Artikel 51 legt den für die Berechnung der Abgaben massgebenden Gesamtaufwand der interkantonalen Aufgabenerfüllung dar. Der Gesamtaufwand wird, soweit individuell zurechenbar, vorab gedeckt über Einzelaktgebühren (der interkantonalen Geldspielaufsicht sowie des Geldspielgerichts, Art. 52 Abs. 1). Es handelt sich um Aufwand, der direkt einem oder einer Gebührenpflichtigen zugerechnet werden kann.

Für den nicht über Einzelaktgebühren gedeckten, jedoch zurechenbaren Aufwand wird bei den Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grossspielen eine Aufsichtsabgabe erhoben. Zu denken ist beispielsweise an den Aufwand für die Aufgabenbereiche Aufsicht über den legalen Markt und Bekämpfung der Manipulation von Sportwetten. Für die Umlegung der Aufsichtsabgabe auf die einzelnen Veranstalterinnen oder Veranstalter wird (nach dem Kriterium des Zurechnungszusammenhangs) zwischen den verschiedenen Aufsichtsbereichen (Grosslotterien, Geschicklichkeitsspiele, Sportwetten) zu differenzieren sein (Art. 52 Abs. 2).

Der verbleibende Anteil am Aufwand (also das, was weder über Einzelaktgebühren noch - mangels eines genügend engen Zurechnungszusammenhangs - über die Aufsichtsabgabe gedeckt werden kann) wird über den Ertrag aus der wiederkehrenden Abgabe für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte, Anteil Aufsicht, finanziert (Art. 52 Abs. 3). Zu denken ist hier beispielsweise an den Aufwand im Zusammenhang mit dem Kompetenzzentrum für die Kantone, aber auch an den Aufwand der Fachdirektorenkonferenz für die Aufsicht über die Mittelverwendung und ähnliche Aufgaben.

Das Bundesgesetz über Geldspiele sieht für die interkantonale Behörde gegenüber der heutigen Situation zahlreiche zusätzliche Aufgaben vor: Zu nennen sind beispielsweise der Bereich Bewilligung und Beaufsichtigung von Geschicklichkeitsgrossspielen, zusätzliche Aufgaben und Befugnisse bei der Bekämpfung des illegalen Markts, insbesondere auch die Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen, der Bereich der Geldwäschereiprävention. Für die entsprechenden Bereiche fehlen Erfahrungswerte, weshalb eine Schätzung der Höhe und der Zusammensetzung des künftigen Aufwands grundsätzlich schwierig ist. Der Bundesrat geht davon aus, dass der interkantonalen Behörde ab Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Geldspiele ein Budget in der Höhe von 4 bis 6 Millionen Franken pro Jahr gewährt werden muss. Die Comlot geht gemäss Schätzungen davon aus, dass rund 30 Prozent individuell zurechenbar und damit über Einzelaktgebühren finanzierbar sein werden. Rund 50 Prozent werden gruppenäquivalent zurechenbar sein und damit über die Aufsichtsabgabe (differenziert nach verschiedenen Aufsichtsbereichen) gedeckt werden können. Der Rest (rund 20 Prozent) wird als Abgabe für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte, Anteil Auf-

sicht, bei den Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grosslotterien und grossen Sportwetten erhoben.

Artikel 53 delegiert der interkantonalen Geldspielaufsicht die Zuständigkeit zur Regelung der Einzelheiten der Abgaben in einem Gebührenreglement. Die interkantonale Geldspielaufsicht wird insbesondere Kriterien für die Abgrenzung zwischen gruppenäquivalent zurechenbarem und nicht zurechenbarem Aufwand definieren müssen.

Artikel 54 bis 58

Artikel 54 bis 58 enthalten jene Elemente, die aufgrund des Legalitätsprinzips auf der Stufe eines Gesetzes zu regeln sind. Die bisherige Praxis soll weitergeführt werden.

In aller Regel dürfte die Erhebung von Gebührenzuschlägen gemäss Artikel 56 zur Anwendung gelangen, wenn in einer Sache eine besonders rasche Behandlung notwendig ist (Bst. a). Es sind indessen Fallkonstellationen denkbar, in denen Buchstabe b eine eigenständige Bedeutung zukommt; beispielsweise, wenn Aufsichtsmaßnahmen aufgrund der Ausgestaltung des Spielangebots an Abenden oder Wochenenden wahrgenommen werden müssen.

Artikel 59

Die Gebühren werden sinngemäss nach der Bundesgesetzgebung für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht erhoben.

Artikel 60 bis 63

Alle Inhaberinnen oder Inhaber einer Veranstalterbewilligung im Sinn von Artikel 21 BGS müssen jährlich eine Aufsichtsabgabe entrichten (Art. 60). Artikel 61 Absatz 2 und 3 enthalten Bemessungsgrundlagen zur Ermittlung des über die Aufsichtsabgabe zu finanzierenden Anteils. Weil das Kriterium der Zurechenbarkeit eher vage ist, wird in Absatz 3 eine Obergrenze für den über die Aufsichtsabgabe zu finanzierenden Anteil am Gesamtaufwand festgelegt (maximal 70 Prozent des Gesamtaufwands, die Grenze wurde in Anbetracht der notgedrungen groben Schätzungen eher etwas hoch angesetzt, um künftigen Entwicklungen Rechnung zu tragen; das Reglement der interkantonalen Geldspielaufsicht wird hier mit geeigneten Kriterien sicherstellen müssen, dass das Kriterium der qualifizierten Gruppenäquivalenz eingehalten wird).

Die Aufteilung des über die Aufsichtsabgabe zu deckenden Aufwands auf die einzelnen Veranstalterinnen oder Veranstalter richtet sich wie bereits unter dem geltenden Recht nach dem Verhältnis der im entsprechenden Jahr tatsächlich erzielten Bruttospielerträge (Art. 61 Abs. 4 sowie Definition des Bruttospielertrags in Abs. 5). Das Verfahren für die Erhebung der Abgabe (Art. 63) entspricht der bisherigen Praxis.

Artikel 64 bis 68

Abgabegläubigerin für die im fünften Abschnitt geregelte Abgabe ist die Trägerschaft. Die Abgabe

wird als Entgelt für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte von den beiden Inhaberinnen oder Inhabern der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erhoben (Art. 50). Die Abgabe gliedert sich in drei Teile: eine einmalige Abgabe und eine wiederkehrende Abgabe mit den Anteilen Aufsicht und Prävention. Auch diese Abgabe wird nach demselben Verfahren wie die Aufsichtsabgabe erhoben, die Abgabenerhebung erfolgt durch die interkantonale Geldspielaufsicht, jedoch im Namen und auf Rechnung der Trägerschaft (Art. 68).

Artikel 64

Die einmalige Abgabe beträgt 3 Millionen Franken (Art. 64 Abs. 1). Der Ertrag aus dieser Abgabe wird zur Ausstattung der interkantonalen Geldspielaufsicht mit Kapital (Reserven) verwendet (Art. 64 Abs. 3). Die Verteilung auf die beiden Abgabepflichtigen richtet sich nach den im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Konkordats erzielten Bruttospielerträgen (Art. 64 Abs. 2). Die Erhebung erfolgt nach dem gleichen Verfahren wie die Erhebung der Aufsichtsabgabe (Leistung eines Vorschusses in der Höhe des aufgrund des Budgets voraussichtlich geschuldeten Betrags, definitive Abrechnung im Folgejahr aufgrund der tatsächlich erzielten Bruttospielerträge, Art. 68 Abs. 2 i.V.m. Art. 63).

Artikel 66

Die wiederkehrende Abgabe, Anteil Prävention (Art. 66), entspricht der bereits unter der geltenden Vereinbarung erhobenen Spielsuchtabgabe; die Bemessung (0,5 Prozent des jährlich erzielten Bruttospielertrags) bleibt unverändert. Die Erträge unterliegen der Zweckbindung gemäss Artikel 85 BGS. Die entsprechenden Mittel dürfen ausschliesslich für Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel sowie für Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und für deren Umfeld verwendet werden.

Der Fachdirektorenkonferenz wird die Kompetenz gegeben, Empfehlungen hinsichtlich der Verwendung dieser Abgabe zu erlassen (Art. 66 Abs. 4). Aus heutiger Sicht erschiene es sachgerecht, wenn die Empfehlungen insbesondere die nachfolgenden Bereiche regeln würden:

Der in Artikel 85 BGS enthaltene Grundsatz gilt im Rahmen der Verwendung der Mittel aus der Abgabe unabhängig von der finanzierten Massnahme ohne Einschränkung. In den Empfehlungen sollte präzisiert werden, dass der Mittelfluss soweit nachvollziehbar sein muss, dass sichergestellt ist, dass die Verwendung unmittelbar der Bekämpfung des exzessiven Geldspiels dient. Dies ist zum Beispiel erfüllt, wenn die finanzierten Massnahmen auf den direkten Kontakt mit potenziellen Problemspielerinnen oder Problemspielern ausgerichtet sind (z. B. im Bereich Beratung, Prävention, Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen) oder Grundlagen für ein besseres Verständnis des exzessiven Geldspiels schaffen und damit eine wirksamere Behandlung von Problemspielerinnen oder Problemspielern ermöglichen (z. B. durch Forschung und Evaluation). Bei Massnahmen, die nicht ausschliesslich der Bekämpfung des exzessiven Geldspiels dienen (z. B. Massnahmen suchtübergreifender Natur), muss eine Kostenausscheidung erfolgen.

Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass mit themenübergreifenden Präventionsmassnahmen eine generelle präventive Wirkung erzielt wird. Bei derartigen Massnahmen ist eine Ausscheidung

der Kosten, die unmittelbar der Bekämpfung der Geldspielsucht dienen, in der Praxis oft nicht möglich. Vergleichbare Probleme entstehen im Rahmen der Gewährung von Strukturbeiträgen an Institutionen, die nicht ausschliesslich auf die Problematik des exzessiven Geldspiels ausgerichtet sind, wo eine korrekte Kostenausscheidung häufig unmöglich ist. Vor diesem Hintergrund sollte in den Empfehlungen geregelt werden, dass die Mittel aus der Abgabe auch ohne Kostenausscheidung verwendet werden können - und so die Zweckbindung als gewahrt gilt, wenn Strukturbeiträge an Institutionen gezahlt werden, die nicht ausschliesslich auf die Problematik des exzessiven Geldspiels ausgerichtet sind, sofern diese Beiträge einen bestimmten Anteil der im entsprechenden Jahr aus der Abgabe, Anteil Prävention, aufgewendeten Mittel nicht übersteigen und kumulativ die unterstützten Institutionen im Beitragsjahr nachweislich Leistungen im Bereich des exzessiven Geldspiels erbracht haben, für die sie mit dem Kanton auch Leistungsvereinbarungen abgeschlossen haben.

Zudem sollte in den Empfehlungen präzisiert werden, dass die Zweckbindung als gewahrt gilt, wenn im Bereich der Prävention Beiträge aus dieser Abgabe für themenübergreifende Suchtprävention geleistet werden und wenn der Beitrag aus der Abgabe einen bestimmten Anteil der durch die unterstützte Institution für Prävention insgesamt aufgewendeten Mittel nicht übersteigt.

Die Erträge werden mit der Zweckbindung gemäss Artikel 85 BGS an die Kantone verteilt, nach den in den einzelnen Kantonen erzielten Bruttospielerträgen (Art. 66 Abs. 3).

Artikel 67

Die Höhe dieser Abgabe muss von der Fachdirektorenkonferenz jährlich festgelegt werden (Art. 67). Die Grundsätze für die Bemessung ergeben sich aus Artikel 52 Absatz 3 und aus dem Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Bemessung der Aufsichtsabgabe (Art. 61). Mit dem Ertrag der Abgabe darf nur der Fehlbetrag gedeckt werden, der nicht anderweitig über Gebühren oder die Aufsichtsabgabe finanziert werden kann. Ein Teil des Ertrags verbleibt bei der Trägerschaft, der andere Teil wird als Beitrag an die interkantonale Geldspielaufsicht geleistet.

Artikel 69

Artikel 69 soll einen nahtlosen Übergang von der geltenden Vereinbarung zum Geldspielkonkordat gewährleisten. Das Bundesgesetz über Geldspiele ist auf den 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Für die Zeit zwischen dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Geldspiele und dem Inkrafttreten des Geldspielkonkordats haben die Kantone der Comlot im Rahmen der Zusatzvereinbarung zur bestehenden Vereinbarung die Aufgaben und Befugnisse übertragen, damit diese ab Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Geldspiele auch über die Geschicklichkeitsspiele die Aufsicht wahrnehmen kann.

Mit der Weitergeltung der bisherigen Regelungen sind zahlreiche Inkohärenzen und auch Unsicherheiten verbunden, insbesondere im Bereich der Erhebung von Abgaben. Es ist daher alles daran zu setzen, die Übergangszeit möglichst kurz zu halten. Es darf insbesondere nicht sein, dass Verzögerungen der Ratifikation in einzelnen Kantonen das Inkrafttreten des GSK über Gebühr hinausschieben können. Aus diesem Grund sieht Artikel 69 Absatz 1 vor, dass das Konkordat in Kraft tritt, sobald 18 Kantone den Beitritt erklärt haben.

Es gilt zu beachten, dass mit dem Inkrafttreten des GSK die IVLW ausser Kraft tritt, ebenso die Zusatzvereinbarung zur IVLW. Dies hat zur Folge, dass in denjenigen Kantonen, die dem GSK noch nicht beigetreten sind, ab dem Beitritt des 18. Kantons zum GSK ein Regulierungsvakuum entsteht. Ein Aufsichtsvakuum im Gebiet der Nicht-Vereinbarungskantone bedeutet insbesondere, dass die interkantonale Geldspielaufsicht für das entsprechende Gebiet mangels Zuständigkeit keine Veranstalter- oder Spielbewilligungen mehr erteilen können. Bereits erteilte Bewilligungen müssten unter Umständen (für das entsprechende Gebiet) widerrufen werden, soweit sie nicht bereits gestützt auf Artikel 141 Absatz 2 BGS erloschen wären. Es ist davon auszugehen, dass ein Aufsichtsvakuum von einigen Monaten in der Praxis lediglich untergeordnete Auswirkungen zeitigen würde. Mit zunehmender Dauer des Aufsichtsvakuums dürften jedoch die Auswirkungen zunehmen. Es ist davon auszugehen, dass in letzter Konsequenz im betroffenen Kantonsgebiet keine Grossspiele mehr veranstaltet werden dürften.

Artikel 70

In Übereinstimmung mit der Regelung betreffend das Zustandekommen (Art. 69 GSK) wird auch die Weitergeltung des Konkordats von derselben Mindestanzahl an Vereinbarungskantonen (nämlich 18) abhängig gemacht. Mit dem Abrücken vom Prinzip «alle oder niemand» (vgl. die aktuelle Regelung in Art. 30 IVLW, wonach die Kündigung eines Kantons die Vereinbarung beendet) wird auch das Risiko minimiert, dass sich bei einem allfälligen Austritt einzelner Kantone die verbleibenden Kantone mit einem Aufsichtsvakuum konfrontiert sehen.

Artikel 71

Änderungen von Konkordaten haben grundsätzlich auf dem gleichen Weg zu erfolgen wie der Vertragsschluss selbst (Art. 71 Abs. 2). Die Vertragsänderung kann je nach Ausgestaltung des Konkordats jedoch erleichtert werden, wobei einem solchen vereinfachten Verfahren aus rechtsstaatlichen Gründen Grenzen gesetzt sind. Artikel 71 Absatz 3 sieht ein vereinfachtes Verfahren vor. Bei gestützt auf Absatz 3 vorgenommenen Anpassungen darf es sich nur um Änderungen von untergeordneter Bedeutung handeln, bei denen kein politischer Handlungsspielraum besteht (z. B. Anpassungen an Änderungen im übergeordneten Recht, die zwingend auch im Geldspielkonkordat umgesetzt werden müssen); sie sind im Vergleich zu den übrigen Konkordatsbestimmungen nur vermindert demokratisch legitimiert. Um notwendige Anpassungen für die Sicherstellung einer adäquaten Aufsicht rasch umsetzen zu können, erscheint es aber in jedem Fall opportun, für untergeordnete Anpassungen ein vereinfachtes Verfahren vorzusehen: Sind die Kantone mit der Anpassung im vereinfachten Verfahren nicht einverstanden, haben sie gestützt auf Artikel 70 Absatz 1 die Möglichkeit, eine ordentliche Teil- oder Totalrevision des Konkordats zu beantragen.

Artikel 72

Bei allfälligen Widersprüchen oder Unvereinbarkeiten zwischen Bestimmungen des Geldspielkonkordats und der regionalen Konkordate sieht Artikel 72 vor, dass das Geldspielkonkordat vorgeht. Die Bestimmung bezweckt, dass für alle Kantone dieselben Grundregeln gelten. Im Verhältnis Geldspielkonkordat - kantonales Recht sind die Kantone gemäss Artikel 48 Absatz 5 BV verpflichtet, das interkantonale Recht zu beachten.

Es ist wichtig, dass bei den Revisionen der regionalen Konkordate und der kantonalen Bestimmungen darauf geachtet wird, dass diese auf das Geldspielkonkordat abgestimmt werden und insgesamt eine kohärente und in sich stimmige interkantonale Geldspielregulierung gewährleistet wird. Bereiche, die bereits auf Stufe des Bundesgesetzes über Geldspiele oder des Geldspielkonkordats abschliessend geregelt werden, dürften dort entsprechend nicht geregelt werden.

Artikel 73

Artikel 73 soll einen reibungslosen Übergang vom heutigen zum künftigen Aufsichts- und Vollzugssystem sicherstellen. Die gestützt auf die geltende Vereinbarung gewählten Mitglieder der Fachdirektorenkonferenz, der Lotterie- und Wettkommission und der Rekurskommission können die angebrochene Amtsdauer im entsprechenden Organ gemäss Geldspielkonkordat beenden und sich nach Ablauf der Amtsdauer, soweit es die Bestimmungen zur maximalen Amtszeit erlauben, zur Wiederwahl in das Organ gemäss Geldspielkonkordat stellen.

Sämtliche Rechte und Pflichten, die gestützt auf bisherige Vereinbarungen entstanden sind, gehen auf die interkantonale Geldspielaufsicht über (Art. 73 Abs. 3). Diese Bestimmung stellt sicher, dass auch in den Bereichen des nicht hoheitlichen Handelns der interkantonalen Behörde (Mietverträge, Mandatsverhältnisse, Versicherungsverträge, weitere zivilrechtliche Verträge, Anstellungsverhältnisse des Personals) ein fließender Übergang stattfindet. Abweichungen von diesem Grundsatz sind in den nachfolgenden Absätzen geregelt.

Artikel 73 Absätze 2 und 5 sehen mit Bezug auf die Anrechnung von Amtsdauern vor, dass unter Geltung der bisherigen Vereinbarung geleistete volle Amtsdauern für die Berechnung der maximalen Amtszeit angerechnet werden. Angebrochene oder unter Geltung der bisherigen Vereinbarung nicht zu Ende geführte Amtsdauern (z. B. infolge eines frühzeitigen Rücktritts) werden nicht angerechnet.

Die Übergangsregelung für die Stiftung Sportförderung Schweiz (Art. 73 Abs. 9) ist notwendig, weil die Verträge mit den Sportverbänden jeweils (dem Olympia-Zyklus entsprechend) auf vier Jahre abgeschlossen werden. Die nächste Vertragsperiode dauert von 2020 bis 2023. Nach Inkrafttreten des Geldspielkonkordats muss zunächst das Stiftungsreglement der Stiftung Sportförderung Schweiz erlassen werden, und gestützt darauf werden die Schwerpunkte zu definieren sein. Es erscheint demnach nicht realistisch, die Mittel für die Vertragsperiode 2019 bis 2022 bereits nach den neuen Bestimmungen zu vergeben. Aus diesen Gründen soll für die Vertragsperiode 2019 bis 2022 noch der bisherige Verteilmechanismus zur Anwendung gelangen.

7. Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen

7.1. Übersicht

Die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 25. Juni 1937 (IKV; nachfolgend: regionales Konkordat/IKV 2020) muss ebenfalls angepasst werden. Das regionale Konkordat bildet die rechtliche Grundlage der Genossenschaft Swisslos Interkantonale Landeslotterie, die durch dieses Konkordat als einzige Veranstalterin von Lotterien und Wetten (Grossspiele) gemäss Bundesgesetz über Geldspiele bezeichnet wird. Die beteiligten Kantone der

Deutschschweiz und das Tessin bilden die Trägerschaft von Swisslos. Die aufgrund des neuen Bundesgesetzes über Geldspiele notwendigen Änderungen machen eine Totalrevision des regionalen Konkordats notwendig. Der Entwurf für ein neues regionales Konkordat wurde bei den betroffenen Kantonen in Vernehmlassung gegeben und anschliessend durch die zuständigen Vertreterinnen und Vertreter (Deutschschweiz und Tessin) der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) bereinigt und vom Verwaltungsrat der Swisslos genehmigt. Der Grossteil der Bestimmungen der bisherigen Vereinbarung ist durch die neue Geldspielgesetzgebung und das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat überholt, weshalb die Anpassung im Rahmen einer Totalrevision erfolgt.

Insgesamt soll die bisherige Praxis weitergeführt werden. Namentlich soll die von den Vereinbarungskantonen betriebene Genossenschaft «Swisslos Interkantonale Landeslotterie» nach wie vor die einzige Veranstalterin von als Grossspiele durchgeführten Lotterien und Sportwetten auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone sein.

7.2. Das Konkordat im Einzelnen

Artikel 1

Die Swisslos wurde 1937 zum Zweck der gemeinsamen Durchführung von Lotterien gegründet und wird heute von den Vereinbarungskantonen gemeinsam betrieben. Swisslos betreibt die Geldspiele im Auftrag der Vereinbarungskantone und muss sich dabei an den rechtlichen Rahmen (das Bundesgesetz über die Geldspiele, das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat und die vorliegende Vereinbarung) halten.

Die Beschränkung auf eine Veranstalterin im Gebiet der Deutschschweiz und des Kantons Tessin erfolgt im Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat. Wie bisher wird die Swisslos Interkantonale Landeslotterie durch die Vereinbarungskantone als einzige Veranstalterin von als Grossspiele im Sinn von Artikel 3 Buchstabe e BGS durchgeführten Lotterien und Sportwetten bezeichnet. An den vom Bundesgericht als zulässig erachteten Zielsetzungen ändert sich auch unter den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen nichts.

Artikel 2

Sämtliche Reingewinne (auch diejenigen aus Geschicklichkeitsgeldspielen) fallen gemäss Absatz 1 den Vereinbarungskantonen zu. Gemäss Artikel 126 Absatz 2 BGS liefern die Veranstalterinnen ihre Reingewinne denjenigen Kantonen, in denen die Lotterien und Sportwetten durchgeführt wurden, ab.

In Absatz 2 wird der Grundsatz, dass vierjährlich ein Anteil der Reingewinne zur Förderung des nationalen Sports eingesetzt wird, festgehalten. Die Einlage in die Stiftung Sportförderung Schweiz erfolgt jährlich. Die Festlegung der Höhe der Beiträge wird im Geldspielkonkordat geregelt. Nicht speziell geregelt wird, abgesehen vom Unterstützungsbeitrag an den nationalen Sport, die Finanzierung gemeinnütziger Projekte von gesamtschweizerischer Bedeutung. Die Zahl entsprechender Projekte war in den vergangenen 15 Jahren gering, und die Vorteile des bewährten, föderalen Verteilverfahrens

überwiegen. Die Unterstützung der grossen eidgenössischen Feste (eidgenössisches Turnfest, eidgenössisches Schützenfest, eidgenössisches Schwingfest u. a.) erfolgt seit dem entsprechenden Beschluss der Swisslos-Generalversammlung im November 2005 in Form von Sponsorings oder eines standardisierten Sponsoringverfahrens und wird als Betriebsaufwand verbucht. Dies stellt eine erhebliche administrative Vereinfachung dar und ermöglicht die Einforderung kommunikativer Gegenleistungen seitens der Veranstalter. Dieses Vorgehen hat sich bewährt und soll entsprechend beibehalten werden. Diese Lösung umfasst auch die Praxis, dass die Loterie Romande die eidgenössischen Feste in der Romandie und die Swisslos jene in der Deutschschweiz und im Tessin unterstützt.

Absatz 3 regelt die Zuweisung der Gewinnanteile an die Kantone. Gemäss Botschaft zum Bundesgesetz über Geldspiele sind die Kantone frei, den konkreten Verteilschlüssel zu bestimmen, etwa aufgrund der Bevölkerungszahl und/oder der erzielten Bruttoeinnahmen pro Kanton (BBl 2016 8494). Bisher waren sowohl in der Vereinbarung von 1937 wie auch in den Statuten der Swisslos Vorgaben zur Verteilung des Reingewinns enthalten. Neu soll aus Gründen der Transparenz und der demokratischen Legitimation der Verteilschlüssel abschliessend auf Stufe der interkantonalen Vereinbarung abgebildet werden. Eine Änderung des Verteilschlüssels kann somit nur noch im Rahmen einer Änderung der IKV 2020 erfolgen.

Die Vereinbarung von 1937 sah ursprünglich vor, dass der Reingewinn aus Lotterien im Verhältnis der Wohnbevölkerung unter die Kantone zu verteilen ist. Der Verteilmechanismus hat sich dann weiterentwickelt:

- Vom Reingewinn wurde jedem Kanton vorab ein Fixum ausgeschüttet und der Restbetrag im Verhältnis Wohnbevölkerung aufgeteilt (Art. 5 Statuten Swisslos). Diese Regelung galt und gilt nur für Lotterien in der Form von Losen.
- Ab 1970 kamen die Zahlenlottomos hinzu, die die Swisslos auf vertraglicher Basis zunächst gemeinsam mit der Sporttotosgesellschaft und der Loterie Romande anbot. Gestützt auf einen Entscheid der Genossenschafterversammlung von 1995 werden die der Swisslos zukommenden Reingewinnanteile aus den Zahlenlottomos (heute: Swiss Lotto, EuroMillions und andere) seither je zur Hälfte nach der Grösse der Wohnbevölkerung und nach den in den Kantonen jeweils erzielten Umsätzen verteilt (Art. 6 Statuten Swisslos).
- Die Gewinne aus den (im Jahr 2006 von der Sporttotosgesellschaft übernommenen) Sportwetten sowie aus den seit 2015 neu von Swisslos angebotenen Online-Geschicklichkeitsgeldspielen werden nach demselben Schlüssel aufgeteilt wie bei den Zahlenlottomos (je zur Hälfte nach der Wohnbevölkerung und nach den erzielten Umsätzen).

Die Regelung in Absatz 3 (Bst. a und b) bildet somit die derzeit angewendeten, bewährten Gewinnverteilungsschlüssel ab.

Absatz 4 trägt einerseits Artikel 28 BGS Rechnung, der es den Kantonen ermöglicht, die Durchführung bestimmter Kategorien von Grossspielen zu verbieten. Andererseits bedeutet er auch, dass die Mitglieder der Genossenschaft auch dem Geldspielkonkordat beitreten müssen, da sie andernfalls auf ihrem Gebiet keine Grossspiele anbieten können. Werden in einem Kanton bestimmte Spiele nicht durchgeführt, partizipiert er nicht an den Reingewinnen aus diesen Spielen.

Artikel 3

Jeder Kanton ist in der Generalversammlung der Swisslos vertreten. Gemäss Absatz 1 verpflichten sich die Kantone, ein Regierungsmitglied in die Generalversammlung zu entsenden. Dieses Erfordernis erfüllen nur aktive Regierungsmitglieder. Damit soll die Interessenvertretung der Kantone als Eigentümer der Swisslos sichergestellt werden. Es ist zu beachten, dass aufgrund der Unvereinbarkeitsregelungen im Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (Art. 39 Abs. 2) nicht dasselbe Regierungsmitglied, das gestützt auf Artikel 4 in der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele Einsitz nimmt, in die Generalversammlung der Swisslos delegiert werden darf.

Artikel 4

Kleinlotterien sind per Definitionem auf den Ausgabekanton beschränkt (Art. 3 Bst. f BGS). Das Bundesgesetz über Geldspiele oder die entsprechende Verordnung definiert zudem die maximale Plansumme und weitere Beschränkungen/Anforderungen von/an Kleinlotterien.

Absatz 1 sieht weiterhin eine Limitierung der Kleinlotterien vor. Die Geldspielverordnung des Bundesrats sieht eine Maximalplansumme der Kleinlotterien von 100'000 Franken vor. Für Kleinlotterien zur Finanzierung eines Anlasses von überregionaler Bedeutung liegt die Maximalplansumme bei 500'000 Franken. Mit dem bisherigen Kontingent von 1.50 Franken pro Kopf der Bevölkerung betrug das Gesamtkontingent im Swisslos-Vertragsgebiet rund 9,2 Millionen Franken pro Jahr. Von diesem Gesamtkontingent werden heute rund 5,7 Millionen Franken genutzt; die Entwicklung ist stabil (Mittelwert 2010 bis 2015 = 5,5 Millionen Franken). Allerdings entfielen zum Beispiel 2015 21 Kleinlotterien mit einer Totalplansumme von 4,1 Millionen Franken auf Kleinlotterien mit einer Plansumme über 100'000 Franken. Deren Plansummen sind in Zukunft zumindest teilweise zu reduzieren. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wird der Kontingentsbetrag auf 2.50 Franken pro Kopf der Bevölkerung erhöht (entspricht für das gesamte Swisslos-Vertragsgebiet rund 15,3 Millionen Franken pro Jahr), wobei jedem Kanton eine Mindestsumme von 100'000 Franken zur Verfügung steht. Somit können auch bevölkerungsärmere Kantone die vom Bund vorgegebene Maximalplansumme einer Kleinlotterie ausschöpfen. Diese Erhöhung der Kontingente für die bevölkerungsärmeren Kantone erscheint unproblematisch, da bisher das Gesamtkontingent für Kleinlotterien bei Weitem nicht ausgeschöpft wird.

Wie bis anhin bleibt es nicht zulässig, ungenutzte Plansummen-Kontingente auf Folgejahre zu übertragen (Abs. 2 und 3), da dies dem Grundgedanken der Limitierung des Umfangs der Kleinlotterien zuwiderläuft. Die Abtretung ungenutzter Kontingentsanteile an andere Kantone bleibt hingegen möglich; die Kleinlotterie muss jedoch durch den Veranstalter selber durchgeführt werden (via Losverkauf). Eine Beauftragung der Swisslos für die Durchführung ist nicht mehr möglich.

Artikel 5

Es liegt im Interesse der Kantone, dass die Öffentlichkeit und vor allem auch die Benefiziere von Geldspiel-Reingewinnen über die Gemeinnützigkeit der Genossenschaft und die Herkunft der überwiesenen Mittel Bescheid wissen. Die Verpflichtung der Kantone, inskünftig die Herkunft der Mittel

bei deren Vergabe zu kommunizieren und den Benefiziären aufzuerlegen, die erhaltene Unterstützung mindestens unter Verweis des Swisslos-Logos, besser aber noch mit Inseraten und Ähnlichem bekannt zu machen, soll gesetzlich verankert werden.

Artikel 6

Änderungen an Konkordaten haben grundsätzlich auf dem gleichen Weg zu erfolgen wie der Vertragsschluss selbst.

Der Vertragsschluss wie auch eine Vertragsänderung bedürfen der Zustimmung aller Vereinbarungskantone. Eine Vertragsänderung muss, analog dem Vertragsschluss, für deren formell-gesetzliche Gültigkeit einen längeren Prozess in allen Kantonen durchlaufen. Dieser Änderungsprozess soll nur dann in Gang gesetzt werden, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Kantone mit der Verfahrenseinleitung einverstanden ist. Notwendig für diesen Entscheid ist die Zustimmung von drei Vierteln der Vertretungen aller Vereinbarungskantone. Absatz 3 sieht ein vereinfachtes Verfahren vor für Änderungen, bei denen kein Handlungsspielraum besteht (beispielsweise Anpassungen an übergeordnetes Recht).

Artikel 7

Die Kündigungsfrist ist im Vergleich zur Vereinbarung von 1937 zu verlängern. Damit wird den veränderten gesetzlichen und betrieblichen Rahmenbedingungen Rechnung getragen.

Der zweite Absatz macht deutlich, dass die Kündigung eines Kantons lediglich zu einer Aufhebung der Gültigkeit auf dessen Kantonsgebiet führt. Für den austretenden Kanton würde dies bedeuten, dass (aufgrund der Vorgabe in Art. 49 GSK, wonach im Gebiet der Deutschschweizer Kantone und des Kantons Tessin nur eine Anbieterin zugelassen wird, sowie der Vorgabe in Art. 21 BGS, wonach Grossspiele durch die interkantonale Behörde zu bewilligen sind) keine Grossspiele mehr angeboten werden dürfen.

Sollte das Geldspielkonkordat aufgrund von Kündigungen einzelner Kantone keinen Bestand haben, so würde dies die Gültigkeit der vorliegenden Vereinbarung nicht beeinträchtigen. Die Swisslos könnte als Unternehmen weiter existieren und ihren Betrieb (soweit nicht von Bundesrechtswegen ausgeschlossen) weiterführen.

Artikel 8

Sowohl das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat wie auch die vorliegende Vereinbarung sind interkantonale Vereinbarungen im Rang eines Gesetzes im formellen Sinn. Im Fall eines Widerspruchs zwischen den beiden Konkordaten gehen die Regelungen des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats vor.

Artikel 9

Das Inkrafttreten der Vereinbarung bedarf der Zustimmung aller Vereinbarungskantone. Die Kantone

teilen ihren Beitritt der Generalversammlung der Swisslos mit, diese wiederum teilt das Inkrafttreten den Kantonen und dem Bund mit.

Artikel 10

Die vorliegende Vereinbarung löst jene von 1937 ab.

Artikel 11

Die Totalrevision der Vereinbarung hat eine Revision der Statuten der Swisslos zur Folge. Die Vorgaben zur Verteilung der Reingewinne (Art. 3) sind in den Statuten abzubilden, ebenso müssen die Vorgaben zur Vertretung der Kantone in der Genossenschaft umgesetzt werden. Die Frist von sechs Monaten erscheint angemessen, zumal die Revisionsarbeiten bereits während des Ratifikationsprozesses für die IKV 2020 an die Hand genommen werden können.

8. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die ausschliessliche Zuständigkeit der interkantonalen Geldspielaufsicht für die Bewilligung und Aufsicht von Grossspielen bewirkt eine marginale Entlastung des Direktionssekretariats der Sicherheitsdirektion. Dieses hat insbesondere keine Durchführungsbewilligungen mehr für Grosslotterien vorzubereiten und keine Geschicklichkeitsspielgeräte mehr zu bewilligen. Auf der anderen Seite werden neu Gesuche für kleine Pokerturniere zu bearbeiten sein. Zudem ist es denkbar, dass die interkantonale Geldspielaufsicht die Kantone mit gewissen Vollzugsaufgaben betrauen möchte. Mit einem Mehraufwand ist auch für die Finanzkontrolle zu rechnen, da sie die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben über die Verwendung der Mittel zu prüfen hat (Art. 12 GSV). Die erste Prüfung wird im Jahr 2020 stattfinden. Aus diesem Grund kann der benötigte Aufwand noch nicht abgeschätzt werden.

In finanzieller Hinsicht entstehen Ausfälle im Bereich der Einkommenssteuern. Die Höhe der Einnahmeausfälle kann aufgrund fehlender statistischer Grundlagen nicht quantifiziert werden. Der Vollzug des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats sollte keine Kosten verursachen. Die Konkordatsorgane werden selbsttragend finanziert (durch Aufsichtsabgaben, Verfahrensgebühren und Gebühren für Dienstleistungen).

9. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Verordnung über Geldspiele, wie sie in der Beilage 1 enthalten ist, wird beschlossen.
2. Der Beitritt des Kantons Uri zur Änderung der Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerischer durchgeführter Lotterien und Wetten (IVLW; neu: Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat, GSK), wie es in der Beilage 2 enthalten ist, wird genehmigt.

3. Der Beitritt des Kantons Uri zur Änderung der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV; neu: IKV 2020), wie es in der Beilage 3 enthalten ist, wird genehmigt.
4. Diese Beschlüsse (Ziff. 1 bis 3) unterliegen dem fakultativen Referendum.
5. Der Regierungsrat wird ermächtigt, den Beitritt zu den Konkordatsänderungen gemäss Beschlussziffern 2 und 3 zu erklären.

Beilagen

- Verordnung über Geldspiele (Beilage 1)
- Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK) (Beilage 2)
- Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) (Beilage 3)