

## **Vorlage an den Landrat**

**Genehmigung der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (vormals interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien)**

**und**

**des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats (vormals Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht, sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten)**

2020/51

vom 21. Januar 2020

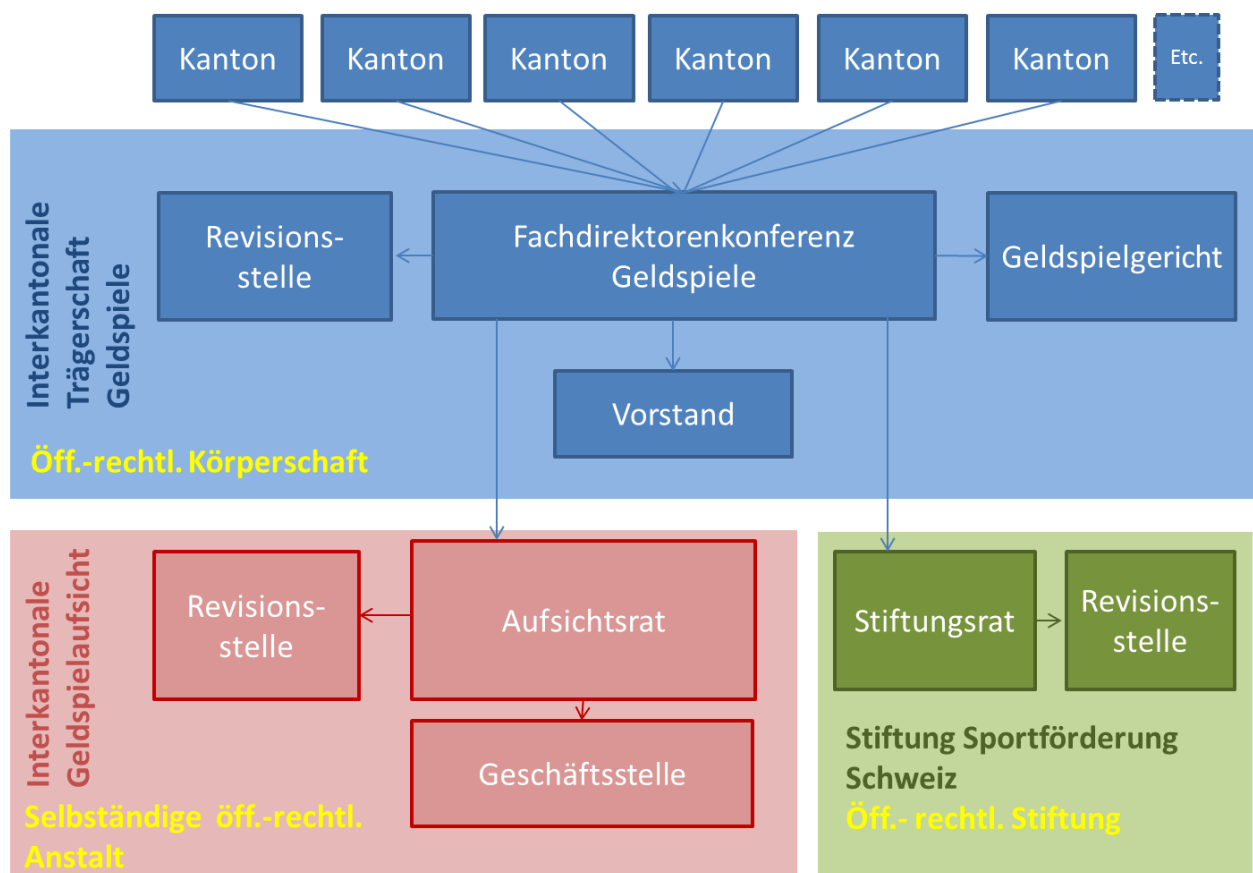
## 1. Übersicht

### 1.1. Zusammenfassung

Konkordate haben im Geldspielbereich eine lange Tradition, so existiert die «Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV 1937, SGS 543.3)» bereits seit 1937 und ist die rechtliche Grundlage für die Gründung und den Betrieb der heutigen Swissslos. In der jüngeren «Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Werten (IKLW, SGS 543.4)» von 2005 verpflichteten sich die Kantone auf freiwilliger Basis, die damals bestehenden Mängel im Lotteriewesen zu beheben. Dazu wurden die Bewilligungsverfahren und die Aufsicht von Grosslotterien zentralisiert, die Transparenz und Gewaltenteilung verbessert sowie die Suchtbekämpfung und –prävention verstärkt. Der Kanton Basel-Landschaft ist, wie sämtliche übrigen Kantone der Schweiz auch, Unterzeichner der beiden Konkordate.

Beide Konkordate müssen nun der revidierten Geldspielgesetzgebung des Bundes angepasst werden und der Kanton Basel-Landschaft muss über den Verbleib in den totalrevidierten Konkordaten entscheiden. Im neuen Geldspielkonkordat (GSK; vormals IKLW) wird strukturell unter anderem die Zuständigkeit klarer geregelt, indem zwei Organe geschaffen werden, welche für den Vollzug (neu öffentlich-rechtliche Anstalt «Interkantonale Geldspielaufsicht GESPA) respektive für die politischen Aspekte (öffentlich-rechtliche Trägerschaft «Interkantonale Trägerschaft Geldspiele») zuständig sind.

Die nachfolgende grafische Darstellung der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz FDKL vermittelt einen Überblick über die mit dem GSK neu geschaffenen juristischen Personen sowie deren Organe:



Weiter wird geregelt, dass die Mittelverteilung an den nationalen Sport künftig nicht mehr über die (als Verein organisierte) Sport-Toto-Gesellschaft, sondern neu über die öffentlich-rechtliche Stif-

tung Sportförderung Schweiz erfolgt. Die Kantone haben bislang in zwei regionalen Konkordaten (IKV 1937 für Deutschschweiz und Tessin; 9ème Convention relative à la Loterie Romande vom 18. November 2005, C-LoRo, für die französische Schweiz) festgehalten, dass pro Konkordatsgebiet nur jeweils ein Anbieter von Grosslotterien und grossen Sportwetten zulässig ist. Diese Einschränkung wird neu in das GSK übernommen. Die Bezeichnung des Anbieters hingegen bleibt den regionalen Konkordaten (IKV und C-LoRo) überlassen. Weiter werden die rechtlichen Grundlagen gestärkt, indem formalrechtliche Bestimmungen für die Erhebung von Abgaben geschaffen werden und Bestimmungen aus den Reglementen in die GSK (welche als formelles Gesetz ausgestaltet ist) überführt werden.

Im Bereich der IKV ändert sich wenig. Die Kantone lassen weiterhin auf Ihrem Gebiet nur Swisslos als einzige Veranstalterin von Grosslotterien und Sportwetten zu, die Reingewinne werden weiter auf die Kantone verteilt und dürfen nur für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Neu festgehalten ist die feste Zuwendung eines Teils des Reingewinns an den nationalen Sport, was zwar bislang so praktiziert, aber nur in den Swisslos-Statuten festgehalten war. Formell neu in der IKV 2020 festgehalten ist der Verteilschlüssel der Reingewinne unter den Kantonen, wobei hier ebenfalls die langjährig praktizierte und bewährte Regelung übernommen wird. Übernommen wird auch eine Forderung aus der Vernehmlassung, welche eine Erhöhung des Kontingentsbetrags für das Durchführen von Kleinlotterien vorsieht.

Die beiden Konkordate wurden gleichzeitig von den jeweils zuständigen Mitgliedern der Fachdirektorenkonferenz am 20. Mai 2019 verabschiedet und stützen sich auf dieselbe Rechtsgrundlage und regeln Teilbereiche derselben Materie. Daher rechtfertigt sich die Behandlung in einer einzigen Vorlage. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die beiden Konkordate materiell ebenfalls verbunden sind. Das Geldspielkonkordat legt nämlich fest, dass jeweils nur eine einzige Veranstalterbewilligung im Bereich der Grosslotterien und grossen Sportwetten erteilt werden darf. Die IKV 2020 legt sodann Swisslos als Veranstalter für die Deutschschweiz und das Tessin fest.

Sollte der Beitritt zum GSK nicht erfolgen, würde dies denn auch bedeuten, dass im Kanton Basel-Landschaft keine Grossspiele angeboten werden dürften (gemäss Art. 105 BGS ist die Errichtung des Konkordats Voraussetzung zum Angebot von Grossspielen). Entsprechend würden auch keine Spielerträge mehr in den Swisslos-Fonds und den Swisslos-Sportfonds fliessen. Die IKV 2020 tritt zudem ebenfalls nur in Kraft, wenn alle Vereinbarungskantone beigetreten sind (Art. 9 IKV 2020)

Gleichzeitig wird mit der Vorlage der Landratsbeschluss betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 06.05.1985 (SGS 543.2) aufgehoben. Dieser Beschluss hat die Genehmigung und den Vollzug der Interkantonalen Vereinbarung vom 26. Mai 1937 (IKV 1937) zum Inhalt und dazu einige wenige materielle Einschränkungen zur Mittelverwendung gemacht, welche inzwischen in den übergeordneten Erlassen geregelt sind (vgl. Erläuterungen unter Ziff. 2.5.3).

**1.2. Inhaltsverzeichnis**

1.	Übersicht .....	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	4
2.	Bericht .....	5
2.1.	Ausgangslage	5
2.1.1.	<i>Allgemein</i>	5
2.1.2.	<i>Geldspielkonkordat</i>	5
2.1.3.	<i>IKV 2020</i>	5
2.2.	Ziel der Vorlage	6
2.3.	Regelungsspielraum	6
2.3.1.	<i>Geldspielkonkordat</i>	6
2.3.2.	<i>IKV 2020</i>	8
2.4.	Form	8
2.4.1.	<i>Geldspielkonkordat</i>	8
2.4.2.	<i>IKV 2020</i>	9
2.5.	Erläuterungen	9
2.5.1.	<i>Erläuterungen zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)</i>	9
2.5.2.	<i>Erläuterungen zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)</i>	34
2.5.3.	<i>Erläuterungen zur Aufhebung des Landratsbeschlusses betreffend die Genehmigung und den Vollzug der Interkantonalen Vereinbarung vom 26. Mai 1937 (IKV 1937) betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 06.05.1985 (SGS 543.2)</i>	39
2.6.	Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm	40
2.7.	Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum	40
2.8.	Finanzielle Auswirkungen	40
2.9.	Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung	41
2.10.	Regulierungsfolgenabschätzung	41
2.11.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	41
3.	Anträge .....	42
3.1.	Beschluss	42
4.	Anhang .....	42

## 2. Bericht

### 2.1. Ausgangslage

#### 2.1.1. Allgemein

Die Bewilligung und Aufsicht über die Lotterien und Wetten obliegt den Kantonen. Im Juli 2006 schlossen sich die 26 Kantone in der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL) zusammen. Die FDKL hat die beiden nun vorliegenden, revidierten Konkordatstexte ausgearbeitet und gibt zur Ausgangslage folgende Erläuterungen ab:

*«Am 11. März 2012 wurde der direkte Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ von Volk und Ständen angenommen und Art. 106 Bundesverfassung (BV) geändert. Das neue Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (BGS, SR 935.51) führt die beiden heute im Geldspielbereich geltenden Bundesgesetze (das Lotteriegesezt und das Spielbankengesetz) zusammen und schafft auf Bundesebene eine neue, umfassende Regelung aller Geldspiele in der Schweiz.*

*Die Änderung von Art. 106 BV und die umfassende Revision der Geldspielgesetzgebung auf Bundesebene haben zur Folge, dass auch die interkantonalen und die kantonalen Bestimmungen zum Geldspielbereich anzupassen sind. Interkantonal sind dies die Vereinbarung zwischen allen Kantonen betreffend die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW, SGS 543.4), die 9ème Convention relative à la Loterie Romande vom 18. November 2005 zwischen den sechs Westschweizer Kantonen (C-LoRo) sowie die Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (IKV 1937, SGS 543.3) zwischen allen Deutschschweizer Kantonen und dem Kanton Tessin.*

*Das neue Geldspielgesetz, als Ersatz des Lotterie- und des Spielbankengesetzes, regelt die Geldspiele umfassender als dies bisher insbesondere im Lotteriegesezt aus dem Jahre 1923 der Fall war. Zudem wurden verschiedene Punkte aus der bisherigen IVLW sowie aus der IKV 1937 bzw. der C-LoRo in das Bundesgesetz übernommen. Dies führt einerseits dazu, dass einige Inhalte der Konkordate nicht mehr in der Regelungskompetenz der Kantone liegen und somit überflüssig werden. Andererseits entsteht für die Kantone in anderen Bereichen, z.B. in Bezug auf die automatisiert und online durchgeführten Geschicklichkeitsgeldspiele, neuer Regelungsbedarf. Die IVLW wird daher totalrevidiert und neu „gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat“ heissen. Die Veränderungen bei der Geldspielgesetzgebung auf Bundesebene und bei der IVLW führen auch zu einem Anpassungsbedarf bei den regionalen Vereinbarungen, der IKV 1937 und der C-LoRo.»*

#### 2.1.2. Geldspielkonkordat

Der Vorstand der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL) hatte der Geschäftsführerin der FDKL an seiner Sitzung vom 7. April 2014 den Auftrag erteilt, im Hinblick auf die 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) eine Arbeitsgruppe zu konstituieren. Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, mit der Totalrevision die IVLW an das übergeordnete Recht anzupassen, gleichzeitig aber auch Schwachstellen oder Lücken der bisherigen Vereinbarung, welche sich in den letzten Jahren gezeigt hatten, zu beheben. Am 20. Mai 2019 hat die Plenarversammlung FDKL die vorliegende Fassung des gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats zu Handen der Ratifikation durch die Kantone verabschiedet, mit dem Ziel einer Inkraftsetzung per 1. Juli 2020.

#### 2.1.3. IKV 2020

Der vorliegende Entwurf der IKV 2020 wurde von den Vertretungen der Kantone der Deutschschweiz und des Kantons Tessin bei der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt am 20. Mai 2019 beschlossen und den Kantonen zur Ratifikation übergeben.

#### 2.1.4. *Verhältnis zum kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele*

Gleichzeitig mit der Genehmigung der Konkordate wird dem Landrat ein neues Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG-BGS) unterbreitet. Grundsätzlich besteht zwischen dem Einführungsgesetz und den beiden Konkordaten kein zwingender rechtlicher Zusammenhang. Grossspiele können allerdings gemäss Art. 105 BGS nur zugelassen werden, wenn über ein Konkordat eine entsprechende interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde geschaffen wird. Würden nun die Konkordate nicht genehmigt, das EG-BGS hingegen schon, könnten also trotz anderslautender Bestimmung im EG-BGS keine Grossspiele auf Kantonsgebiet angeboten werden. Das EG-BGS hätte in einem solchen Fall aber dennoch seine Berechtigung, da die darin enthaltenen Bestimmungen zu den Kleinspielen (bspw. Zulassung von Pokerspielen) zur Anwendung kommen würden. Würden umgekehrt nur die Konkordate, nicht aber das EG-BGS genehmigt, könnten hingegen Grossspiele angeboten werden, da gemäss Art. 28 BGS nur ein Verbot von Grossspielen in rechtsetzender Form erlassen werden muss, nicht aber die Zulassung derselben. Ohne Einführungsgesetz könnten hingegen keine weitergehenden Bestimmungen für Kleinspiele erlassen und keine Abgaben erhoben werden.

## 2.2. **Ziel der Vorlage**

Ziel und Zweck der neuen Geldspielgesetzgebung, und damit auch der sie ausführenden Konkordate ist, die Bevölkerung angemessen vor den von den Geldspielen ausgehenden Gefahren zu schützen und die Verwendung der resultierenden Erträge zugunsten von gemeinnützigen Zwecken und der AHV/IV sicher zu stellen.

## 2.3. **Regelungsspielraum**

### 2.3.1. *Geldspielkonkordat*

Die FDKL gibt folgende Ausführungen zum Regelungsspielraum respektive den Vorgaben des neuen Geldspielgesetzes für das Geldspielkonkordat:

- *«Das BGS definiert neue Geldspielkategorien und zieht neue Grenzen der Zuständigkeiten. Wie bis anhin ist der Bund für die Spielbankenspiele zuständig. Kleinspiele (insb. Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere) fallen gemäss dem BGS in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Kantone.*
- *Die Kantone entscheiden darüber, ob sie Grossspiele (Grosslotterien, grosse Sportwetten und Geschicklichkeitsgrossspiele) zulassen wollen. Wenn sie dies tun, müssen sie einem Konkordat beitreten, das eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde vorsieht (Art. 105 BGS). Diese wird im Gesetz auch als „interkantonale Behörde“ bezeichnet.*
- *Die interkantonale Behörde muss gemäss Art. 106 BGS unabhängig sein. Zu dieser Vorgabe wird in der Botschaft präzisierend Folgendes ausgeführt: „In Bezug auf die Ausübung ihrer Funktion darf die interkantonale Behörde keine Anweisungen von Behörden entgegennehmen, und sie muss auch unabhängig von den Veranstalterinnen von Geldspielen sein, die sie zu überwachen hat. Im Übrigen müssen im kantonalen Recht die notwendigen Rahmenbedingungen für die Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde festgelegt werden. Die institutionelle Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde muss durch das Verfahren für die Einsetzung der Mitglieder dieser Behörde und durch die Vorschriften zu ihrer Zusammensetzung, ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit gewährleistet werden. Das Gremium, das für die Ernennung der Mitglieder der interkantonalen Behörde zuständig ist, muss seinerseits gegenüber den Veranstalterinnen von Geldspielen unabhängig sein. Auch die funktionelle Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde muss gewährleistet werden, insbesondere mit Hilfe von Vorschriften zum Budget, zur Finanzierung und zur Überwachung“ (Botschaft zum Geldspielgesetz, BBl 2015 8486).*
- *Der interkantonalen Behörde müssen gemäss BGS mindestens folgende Aufgaben und Befugnisse übertragen werden: Sie ist zuständig für die Erteilung von Veranstalter- und Spielbe-*

*willigungen für Grossspiele, d.h. auch für Geschicklichkeitsgrossspiele (vgl. Art. 21 ff. BGS), überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf die Grossspiele (vgl. Art. 107 Abs. 1 lit. a BGS), bekämpft das illegale Geldspiel (vgl. Art. 107 Abs. 1 lit. b BGS), arbeitet mit in- und ausländischen Behörden zusammen (vgl. Art. 107 Abs. 1 lit. c BGS) und berichtet öffentlich über ihre Tätigkeit (vgl. Art. 107 Abs. 1 lit. d BGS). Auch die Befugnisse der interkantonalen Behörde sind im Bundesgesetz umschrieben (vgl. Art. 108 ff. BGS). Schliesslich enthält das BGS auch Regelungen zur Amtshilfe (in der Schweiz, aber auch international, vgl. Art. 111 und 112 BGS). Die Kantone können der interkantonalen Behörde zudem weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen (vgl. Art. 107 Abs. 2 sowie Art. 108 Abs. 2 BGS).*

- *Das Bundesrecht enthält umfassende und abschliessende Regelungen im Bereich Bewilligung, Betrieb und Aufsicht von Grossspielen (vgl. 3., 5. und 8. Kapitel BGS).*
- *Art. 23 BGS sieht explizit vor, dass die Kantone die maximale Anzahl der Veranstalterinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten bestimmen und darüber hinaus in rechtsetzender Form die Gesellschaften bezeichnen können, denen die interkantonale Behörde bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen eine Bewilligung für die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten erteilen kann.*
- *Das BGS enthält weitreichende und detaillierte Bestimmungen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel (vgl. 6. Kapitel BGS).*
- *Schliesslich enthält das BGS Vorgaben über die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen. Die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten müssen von den Kantonen vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport verwendet werden. Das Gesetz enthält eine Definition des Reingewinns (Art. 125 Abs. 2 BGS) und stellt klar, dass die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen ausgeschlossen ist (Art. 125 Abs. 3 BGS). Die Reingewinne von Geschicklichkeitsspielen unterliegen keiner Zweckbindung (Art. 125 Abs. 4 BGS). Art. 126 Abs. 2 BGS legt fest, dass die Veranstalterinnen ihre Reingewinne denjenigen Kantonen abliefern, in denen die Lotterien und Sportwetten durchgeführt wurden, Art. 127 Abs. 5 BGS sieht vor, dass die Kantone einen Teil der Reingewinne für interkantonale und nationale gemeinnützige Zwecke verwenden können.*

*Die nachfolgenden in der heute geltenden IVLW geregelten Themen werden nicht ins GSK übernommen, weil das BGS hier neu (zum Teil weitreichende) materielle Bestimmungen enthält:*

- *Der Bereich Bewilligung und Aufsicht von Grossspielen (vgl. Kapitel III, Abschnitt 1 und 3 der aktuellen IVLW) darf von den Kantonen materiell nicht mehr weitergehend geregelt werden.*
- *Das BGS enthält weitreichende und detaillierte Bestimmungen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel. Insbesondere der Bereich Bewilligung und Aufsicht von Grossspielen darf von den Kantonen nicht weitergehend geregelt werden; demgegenüber belässt der Bundesgesetzgeber im Bereich der Massnahmen nach Art. 85 BGS ausdrücklich Raum für kantonale Regelungen.*
- *Die in der IVLW aufgeführten Mindestanforderungen in Bezug auf die gemeinnützige Mittelverwendung (vgl. Kapitel IV der aktuellen IVLW, „Lotterie- und Wettfonds und Verteilung der Mittel“) sind inhaltlich ins BGS überführt bzw. teilweise weitergehend als bisher geregelt worden (vgl. 9. Kapitel BGS). Viele Kantone haben sich in ihren Vernehmlassungen zum Vorentwurf des Bundesgesetzes zumindest gegen einen Teil der Mindestanforderungen ausgesprochen, insbesondere mit der Begründung, der Bund greife damit zu stark in die Organisationsfreiheit der Kantone ein. Vor diesem Hintergrund erscheinen weitergehende diesbezügliche Vorgaben im gesamtschweizerischen Konkordat nicht opportun. Hingegen wird von der in Art. 127 Abs. 5 BGS vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Teil der Reingewinne für interkantonale/nationale gemeinnützige Zwecke zu verwenden. In diesem Zusammenhang*

*werden neu Bestimmungen über die Verwendung von Reingewinnen zur Förderung des schweizerischen Sports ins Konkordat aufgenommen (vgl. die Regelungen im Zusammenhang mit der Stiftung Sportförderung Schweiz).»*

### 2.3.2. IKV 2020

Der Grossteil der Bestimmungen der IKV 1937 wird durch die neue Geldspielgesetzgebung und das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat überholt, weshalb die Anpassung im Rahmen einer Totalrevision erfolgt. Nicht mehr enthalten sind insbesondere die Bestimmung zur Erteilung von Durchführungsbewilligungen durch die Kantone, diese werden neu durch die interkantonale Behörde erteilt und sind in Art. 21 ff. BGS geregelt. Reguliert werden weiterhin die Gewinnverteilung und zusätzliche Bestimmungen für Kleinlotterien. Insgesamt wird die bisherige Praxis weitergeführt. Namentlich soll die von den Vereinbarungskantonen betriebene Genossenschaft „Swisslos Interkantonale Landeslotterie“ nach wie vor auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone die einzige Veranstalterin von als Grossspiele durchgeführten Lotterien und Sportwetten sein.

## 2.4. Form

Die FDKL gibt folgende Erläuterungen zur Form, in welcher die beiden Konkordate beschlossen werden müssen, ab:

### 2.4.1. Geldspielkonkordat

*«Nach Art. 48 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) können die Kantone Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen. Verträge zwischen Kantonen sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die zwei oder mehrere Kantone über einen in ihren Kompetenzbereich fallenden Gegenstand schliessen. Es können somit Verträge über alle Fragen geschlossen werden, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. Derartige Verträge können rechtsgeschäftlich oder rechtsetzend sein oder Elemente beider Kategorien enthalten. Rechtsetzende Verträge sind entweder unmittelbar anwendbar, das heisst sie berechtigen und verpflichten die beteiligten Kantone direkt; mittelbar rechtsetzende Verträge verpflichten dagegen die beteiligten Kantone nur, ihr internes Recht nach den Bestimmungen des Vertrags zu gestalten. Die rechtsetzenden Verträge zwischen den Kantonen dienen insbesondere dazu, unter Ausschluss des Bundesgesetzgebers eine gesamtschweizerische Rechtsvereinheitlichung voranzutreiben. Ein weiterer Zweck der Verträge zwischen den Kantonen liegt in der Schaffung gemeinsamer Organisationen und Einrichtungen. So kann im Hinblick auf den Vollzug einer Vereinbarung ein interkantonales Organ eingesetzt werden. Verträge zwischen Kantonen sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen (Art. 48 Abs. 3 BV). Eine Genehmigungspflicht ist in der Bundesverfassung nicht mehr vorgesehen. Nur wenn der Bundesrat oder ein anderer Kanton Einsprache erhebt, muss eine Genehmigung durch die Bundesversammlung erfolgen (Art. 172 Abs. 3 und Art. 186 Abs. 3 BV).*

*Beim GSK handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag i.S. von Art. 48 Abs. 1 BV, welcher sowohl rechtsetzende als auch rechtsgeschäftliche Elemente aufweist und gleichzeitig gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schafft.*

*Mit dem GSK werden öffentliche Aufgaben an gemeinsame Einrichtungen übertragen, es enthält wichtige Bestimmungen zur Organisation, welche geeignet sind, die Rechtstellung Privater zu berühren und es enthält Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Abgaben. Das Konkordat muss daher, um dem Gesetzmässigkeitsprinzip zu genügen, zwingend als formelles Gesetz erlassen werden. Dies bedingt, dass es im Verfahren der Gesetzgebung von jedem kantonalen Gesetzgeber beschlossen wird. Dieser Umstand muss insbesondere in den Phasen Vernehmlassung, Gutheissung und Beitrittserklärung berücksichtigt werden.*



Da es sich vorliegend um eine Totalrevision handelt, wird die bisherige Fassung des Konkordats („geltende IVLW“) aufgehoben und eine neue Fassung des ganzen Konkordatstexts erlassen/beschlossen („Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat“).»

#### 2.4.2. IKV 2020

«Die vorliegende Vereinbarung weist sowohl rechtsetzende (z.B. Bezeichnung der Swisslos als ausschliessliche Veranstalterin, Gewinnverteilung) als auch rechtsgeschäftliche (z.B. Bekanntmachung des guten Zweckes) Elemente auf. Insbesondere die Bezeichnung der Swisslos als ausschliessliche Veranstalterin muss zwingend in einem Gesetz im formellen Sinn erfolgen. Es ist daher wichtig, dass die Vereinbarung im Verfahren der Gesetzgebung vom kantonalen Gesetzgeber beschlossen wird.<sup>1</sup> Dieser Umstand muss insbesondere in den Phasen Vernehmlassung, Gutheissung und Beitrittserklärung berücksichtigt werden. Je nach kantonalem Recht kann es angezeigt sein, dass die Kantonsregierung innerkantonal frühzeitig informiert.»

## 2.5. Erläuterungen

### 2.5.1. Erläuterungen zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)

Die FDKL gibt folgende Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des GSK ab:

#### 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 GSK)

„Art. 1 GSK vermittelt einen Überblick über den Regelungsgegenstand. Mit dem GSK werden drei juristische Personen geschaffen, denen je ein eigenes Kapitel im Konkordat gewidmet wird:

- Die interkantonale Trägerschaft Geldspiele (Art. 1 lit. a GSK): Sie nimmt die Verantwortung der Kantone im Bereich der Grossspiele wahr, insbesondere steuert und beaufsichtigt sie die übrigen mit dem Konkordat geschaffenen juristischen Personen.
- Die GESPA (Art. 1 lit. b GSK): Sie übt die Aufsicht über den Grossspielmarkt aus, in Anwendung der bundesrechtlichen Vorgaben. Die GESPA nimmt hauptsächlich, aber nicht nur, die Aufgaben der „interkantonalen Behörde“ gemäss BGS wahr.
- Die Stiftung Sportförderung Schweiz (Art. 1 lit. c GSK): Sie ist die gesamtschweizerische Mittelverteilinstanz, welche Beiträge zur Förderung des nationalen Sports gewährt.

Das GSK regelt weiter die Gewährung exklusiver Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten (Art. 1 lit. d GSK). 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 eine Anbieterin bzw. einen Anbieter pro Gebiet) soll beibehalten, neu aber auf Stufe GSK geregelt werden. Die Bezeichnung der zugelassenen Anbieterin bzw. des zugelassenen Anbieters erfolgt nach wie vor in den regionalen Konkordaten.

Schliesslich enthält das GSK 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 lit. e GSK).

---

<sup>1</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.183/1998 E. 3d. Ausnahmsweise kann gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch ein Beschluss der Regierung genügen, sofern eine explizite und konkrete Delegationsnorm besteht. In jedem Fall ist ein Parlamentsbeschluss diesem Vorgehen vorzuziehen, zumal die demokratische Legitimation von Konkordaten von der Lehre regelmässig in Zweifel gezogen wird. Es gilt sicherzustellen, dass die Anwendung von Normen des Konkordats nicht zu einem späteren Zeitpunkt mit der Begründung angefochten werden kann, das Konkordat stelle in Bezug auf einzelne Kantone keine formell-gesetzliche Grundlage dar.

## **2. Kapitel: Die interkantonale Trägerschaft Geldspiele**

### **2.1: Aufgaben und Organisation (Art. 2 – 16 GSK)**

#### **2.1.1 Allgemeines**

##### **Aufgaben (Art. 2 GSK)**

*Die Trägerschaft nimmt jene Aufgaben wahr, die unter Geltung der aktuellen IVLW der Plenarversammlung FDKL (sowie dem Vorstand und dem Sekretariat) obliegen:*

- *Soweit das Bundesrecht den Kantonen im Bereich der Grossspiele einen Gestaltungsspielraum belässt, werden die entsprechenden Entscheidzuständigkeiten auf die Trägerschaft übertragen (Art. 2 lit. a GSK) und so gemeinsam von allen Kantonen wahrgenommen. Hingegen bleiben die Zuständigkeiten für die Regulierung der Kleinspiele in der Zuständigkeit der einzelnen Kantone.*
- *In Art. 2 lit. b GSK wird der Trägerschaft die Aufgabe übertragen, die gemeinsame Verantwortung der Kantone als Träger der GESPA wahrzunehmen. Hier wird explizit auch die administrative Beaufsichtigung der GESPA angesprochen.*
- *Die Trägerschaft stellt auch den Rechtsschutz im Anwendungsbereich des GSK sicher, indem sie das interkantonale Geldspielgericht (als unabhängiges Organ) wählt und administrativ beaufsichtigt (Art. 2 lit. c).*
- *Schliesslich wird der Trägerschaft die Aufgabe übertragen, die transparente Verwendung von Reingewinnen aus Grosslotterien und grossen Sportwetten zugunsten des nationalen Sports zu gewährleisten. Die Trägerschaft steuert und beaufsichtigt neu die Stiftung Sportförderung Schweiz, welche als Nachfolgeorganisation der Schweizerischen Sport-Toto-Gesellschaft ins Konkordat integriert wird (Art. 2 lit. d).*

##### **Rechtsform, Sitz und Organe (Art. 3 GSK)**

*Wie schon einleitend erwähnt, soll die Trägerschaft die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft aufweisen (Art. 3 Abs. 1 GSK). Die Wahl der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft gründet v.a. auf der Überlegung, dass ohne Gründung einer juristischen Person (also in der Rechtsform einer einfachen Gesellschaft) stets sämtliche Kantone Rechte und Pflichten begründen. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, wie sich dieser Umstand im Rechnungswesen der beteiligten Kantone niederschlagen soll. Die Rechtsform der einfachen Gesellschaft gilt zudem als schwerfällig, weil für alle Angelegenheiten, welche nicht ausdrücklich den interkantonalen Organen übertragen werden, Einstimmigkeit aller beteiligten Kantone erforderlich ist, weshalb in der Lehre für mitgliedschaftlich geprägte Organisationen das Modell der öffentlich-rechtlichen Körperschaft empfohlen wird (vgl. VITAL ZEHNDER, Die öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, in: Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, Band 16, 2007, S. 356). Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaft empfiehlt sich auch vor dem Hintergrund, dass auf Namen und Rechnung der Trägerschaft Gebühren (Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte, vgl. Art. 45 GSK) erhoben werden.*

*Der Sitz der Trägerschaft soll am selben Ort sein wie der Sitz der GESPA (somit in Bern).*

*Die aktuelle IVLW enthält nur wenige Bestimmungen zur Funktionsweise der Plenarversammlung FDKL. Zahlreiche Aspekte (z.B. Zusammensetzung und Wahl des Vorstands, Entscheidverfahren der Plenarversammlung und des Vorstands, Revisionsstelle) sind nur auf Stufe Geschäftsreglement geregelt. Mit dem GSK soll die bisherige Funktionsweise, die sich in der Praxis bewährt hat, nicht grundlegend geändert werden. Es erscheint jedoch angezeigt, die wesentlichen organisationsrechtlichen Vorgaben auf Stufe Konkordat abzubilden.*

## 2.1.2 Die FDKG

### Zusammensetzung (Art. 4 GSK)

Die FDKG ist das legislative Organ der Trägerschaft und setzt sich (wie bereits die FDKL unter Geltung der IVLW) zusammen aus je einem Regierungsmitglied jedes Kantons (Art. 4 GSK). Vom Wortlaut sind nur aktive Regierungsmitglieder erfasst.

### Zuständigkeiten (Art. 5 GSK)

Die FDKG nimmt eine ganze Reihe von Zuständigkeiten wahr:

- Sie verabschiedet Stellungnahmen und Empfehlungen zuhanden der Kantone im Bereich der Geldspielpolitik (Art. 5 lit. a GSK). Gemeinsame Stellungnahmen werden z.B. in Vernehmlassungsverfahren des Bundes angezeigt sein. Empfehlungen können sich an einen einzelnen Kanton oder auch an alle Kantone richten, wenn aus Sicht der FDKG Handlungsbedarf beispielsweise im Bereich kantonale Gesetzgebung besteht. Solche Empfehlungen sind für die Kantone selbstverständlich nicht verbindlich.
- Sie wählt einerseits die weiteren Organe der Trägerschaft (Vorstand, Geldspielgericht, Revisionsstelle), andererseits die obersten Organe der weiteren mit dem GSK geschaffenen Organisationen (Aufsichtsrat der GESPA, Stiftungsrat der SFS, Art. 5 lit. b GSK). Sie wählt zudem die Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Vollzugsbehörden und jene der GESPA in das Koordinationsorgan<sup>2</sup> gemäss Art. 113 ff BGS (Art. 5 lit. b GSK) und bestimmt das Mitglied oder die Mitglieder der Kantone in der Eidgenössischen Spielbankenkommission gemäss Art. 94 ff BGS (Art. 5 lit. c GSK).
- Die FDKG erlässt das Organisationsreglement der Trägerschaft (Art. 5 lit. d GSK). Auf Stufe Organisationsreglement kann die FDKG den einzelnen Organisationen für Geschäfte, welche im Zuständigkeitsbereich der FDKG liegen (insbesondere für die Wahlen der Richterinnen und Richter, des Aufsichtsrats der GESPA, des Stiftungsrats der SFS), Vorschlagsrechte einräumen.
- Nebst den für eine Legislative üblichen Zuständigkeiten zur Beschlussfassung über das Budget (inkl. Finanzierungsposition Geldspielgericht), den Jahresbericht und die Jahresrechnung beschliesst die FDKG auch über die Höhe des Anteils „Aufsicht“ der Abgabe gemäss Art. 67 Abs. 1 GSK (vgl. Art 5 lit. e, i – iii GSK). Diese Abgabe wird bei den beiden Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grosslotterien und grossen Sportwetten erhoben und dient der Deckung desjenigen Aufwands, welcher nicht über andere Gebühren (Einzelaktgebühren und Aufsichtsabgabe) finanziert werden kann (vgl. dazu die Ausführungen hinten, 7. Kapitel).
- Die FDKG beschliesst weiter den Leistungsauftrag der GESPA, jeweils für 4 Jahre (Art. 5 lit. e, iv GSK), sowie den jährlichen Beitrag an die GESPA aus dem Ertrag der Abgabe gemäss Art. 67 Abs. 2 GSK (Art. 5 lit. e, v GSK). Diese beiden Instrumente ermöglichen es den Kantonen, die Aufgabenerfüllung durch die GESPA zu steuern, ohne damit deren Unabhängigkeit in Frage zu stellen.
- Die FDKG genehmigt die organisationsrechtlichen Grundlagen (inkl. Entschädigungsordnungen) des Geldspielgerichts und der weiteren mit dem GSK geschaffenen Organisationen (GESPA, Stiftung Sportförderung Schweiz). Ferner bedürfen Jahresbericht und Jahresrechnung

<sup>2</sup> Das Koordinationsorgan wird mit der Neuregulierung des Geldspielbereichs auf Bundesebene neu geschaffen. Es setzt sich hälftig aus Mitgliedern der Vollzugsorgane des Bundes und der Kantone zusammen. Es hat zum Zweck, die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone zu koordinieren (vgl. Art. 106 Abs. 7 BV).

des Geldspielgerichts der Genehmigung der FDKG, ebenso die vierjährlichen Rechenschaftsberichte der GESPA und der Stiftung Sportförderung Schweiz. Zudem genehmigt die FDKG das Gebührenreglement der GESPA (Art. 5 lit. f, ii GSK). Da die Steuerung der GESPA über den Leistungsauftrag und die Festlegung der Höhe des Beitrags an die GESPA (Art. 6 Abs. 1 lit. e, v GSK) erfolgt und die Rechenschaftsablage entsprechend dem Steuerungszyklus vierjährlich erfolgt, bedürfen Budget, Jahresbericht und Jahresrechnung der GESPA keiner Genehmigung durch die FDKG, blosser Kenntnisnahme genügt (vgl. Art. 6 lit. g GSK). Eine Genehmigung des Budgets erscheint nicht erforderlich, aber auch nicht sinnvoll, weil es für die FDKG kaum möglich ist, die einzelnen Budgetpositionen zu beurteilen (und die mit der Genehmigung einhergehende Verantwortung zu übernehmen).

- Die FDKG beschliesst, auf Antrag der SFS, das Stiftungsreglement der SFS, welches, nebst organisationsrechtlichen Grundlagen auch materielle Bestimmungen zur Mittelverwendung enthält (vgl. Art. 35 Abs. 6 GSK). Mit Bezug auf die Verwendung von Reingewinnen verpflichtet das Bundesrecht (Art. 127 BGS) die Kantone, das Verfahren und die Kriterien für die Gewährung von Mitteln in rechtsetzender Form zu regeln. Das bedeutet, dass diese Elemente mindestens in einem Erlass der Stufe Verordnung zu regeln sind (vgl. Botschaft BGS, BBI 2015 8494). Soweit die Mittel für interkantonale und nationale Projekte verwendet werden (was Art. 127 Abs. 5 BGS explizit für zulässig erklärt), werden die Grundlagen im GSK verankert. Art. 37 Abs. 2 GSK delegiert die entsprechenden Rechtsetzungskompetenzen an die FDKG, der Stiftung steht ein Antragsrecht zu (vgl. Art. 5 lit. e, vi GSK). Die FDKG beschliesst, ebenfalls auf Antrag der SFS, (im Verfahren gemäss Art. 34) den Betrag für die Förderung des nationalen Sports und (im üblichen Entscheidverfahren gemäss Art. 6 GSK) die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel, jeweils für 4 Jahre (Art. 37 Abs. 2 GSK und Art. 5 lit. e, vii GSK). Die Mittelverteilung erfolgt im Rahmen dieser Vorgaben durch die SFS.
- Die FDKG verfügt schliesslich im Aufgabenbereich der Trägerschaft über die Generalzuständigkeit (Art. 5 lit. h GSK).

### **Entscheidverfahren (Art. 6 GSK)**

Die FDKG ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist (Art. 6 Abs. 1 GSK). Diese Bestimmung war bis anhin im Geschäftsreglement der FDKG enthalten. Entscheide werden mit der Mehrheit der Stimmenden gefasst; damit ist (neu) klargestellt, dass Enthaltungen für die Ermittlung der Mehrheit nicht mitgezählt werden. Bei Stimmengleichheit fällt das Präsidium den Stichentscheid (Art. 6 Abs. 3 GSK).

Ausnahmen vom Mehrheitsbeschluss bilden das Verfahren für die Festlegung des Betrags zur Förderung des nationalen Sports (Art. 34 GSK), welches 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 GSK), welcher der Einstimmigkeit bedarf.

### **2.1.3 Der Vorstand (Art. 7 – 9 GSK)**

Existenz, Zusammensetzung und Entscheidverfahren des Vorstands waren bisher in der IVLW nicht abgebildet, sondern ergaben sich aus dem Geschäftsreglement der FDKL.

Art. 7 Abs. 1 GSK räumt der französischen Schweiz neu einen Vertretungsanspruch ein (mindestens zwei Mitglieder). Zudem muss ein Mitglied aus der französischen Schweiz das Amt entweder des Präsidiums oder des Vizepräsidiums ausüben (Art. 7 Abs. 2 GSK). Art. 7 Abs. 3 GSK sieht ein Vorschlagsrecht der Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ) für die zwei Mitglieder des Vorstands vor. Diese Konferenz gründet auf der 9ème Convention relative à la Loterie Romande vom 18. November 2005. Der CRLJ war die Normierung des Vertretungsanspruchs und

*des Vorschlagsrechts auf Stufe GSK ein wichtiges Anliegen. 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 FDKG vor, setzt deren Entscheide um und vertritt die FDKG nach aussen.*

*Bezüglich Entscheidverfahren gelten dieselben Vorgaben für den Vorstand wie für die FDKG (vgl. Art. 9 GSK).*

*Der Vorstand verfügt über ein Sekretariat (Art. 10 Abs. 1 GSK). Soweit für die Arbeiten des Sekretariats Personal angestellt wird, erfolgt die Anstellung öffentlich-rechtlich. Im Organisationsreglement der Trägerschaft können, soweit es die besonderen Verhältnisse und die zu erfüllenden Aufgaben erfordern, vom sinngemäss anwendbaren Bundespersonalrecht abweichende Bestimmungen erlassen werden (Art. 10 Abs. 2 GSK).*

#### **2.1.4 Das Geldspielgericht**

*Die Organe der mit dem GSK geschaffenen juristischen Personen wenden Bundesrecht sinngemäss als interkantonales Recht an (Art. 48 Abs. 1 GSK, vgl. auch Ausführungen im 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 der geltenden IVLW wurde mit der Rekurskommission eine interkantonale Gerichtsbarkeit begründet. Dieses Modell hat sich in der Praxis bewährt und soll auch unter der Geltung des GSK beibehalten werden.*

#### **Zusammensetzung, Amtsdauer und Amtszeit (Art. 11 GSK)**

*Die Absätze 1 und 2 von Art. 11 GSK (5 Richterinnen oder Richter, sprachregionale Zusammensetzung) bilden die aktuelle Praxis ab und schaffen die (längst fällige) Rechtsgrundlage für die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter des Geldspielgerichts.*

*Die Amtsdauer wird von aktuell 4 auf 6 Jahre verlängert und damit an jene von Richterinnen und Richtern an Gerichten auf Kantons- und Bundesebene angeglichen. Durch die längere Amtsdauer wird die richterliche Unabhängigkeit zusätzlich gestärkt. Jede Richterin und jeder Richter wie auch die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter sollen einmal wiedergewählt werden können. Die Beschränkung der Amtszeit als Richterin oder Richter auf maximal 12 Jahre wird aufgrund von Governance-Überlegungen eingeführt.*

*Die FDKG kann auf Antrag des Geldspielgerichts ausserordentliche Richterinnen und Richter ernennen (vgl. Art. 11 Abs. 5 GSK). Diese Rechtsgrundlage gewährleistet, dass das Geldspielgericht auch wenn Ausstandsbegehren gestellt werden über die für das Fällen von Urteilen notwendige Mindestanzahl an Richterinnen und Richtern verfügt (lit. a). Ähnliche Regelungen bestehen auch für andere Gerichte (vgl. bspw. Art. 37 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110)). Diese Bestimmung ermöglicht es auch, Fachrichterinnen oder Fachrichter zu ernennen, soweit besondere Fachkenntnisse für die Beurteilung einer Streitsache erforderlich sind und diese vom ordentlichen Spruchkörper nicht abgedeckt werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich das Gericht mit Fragen aus unterschiedlichsten Sachbereichen befassen müssen. Die Ernennung ausserordentlicher Richterinnen und Richter gemäss Art. 11*

*Abs. 5 GSK darf nur erfolgen, wenn dies für das Funktionieren des Gerichts notwendig ist. Die Ernennung erfolgt durch die FDKG, auf Antrag des Geldspielgerichts.*

### **Zuständigkeit (Art. 12 GSK)**

*Das Geldspielgericht wird generell als Rechtsmittelinstanz für Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen bzw. deren Organe als zuständig erklärt (Art. 12 GSK). Allfällige Beschwerdeverfahren können daher unterschiedliche Sachbereiche tangieren.*

### **Unabhängigkeit (Art. 13 GSK)**

*Das Geldspielgericht ist, auch wenn es als Organ der öffentlich-rechtlichen Körperschaft ausgestaltet ist, ein vom Konkordat geschaffenes, unabhängiges Organ. Die FDKG wählt die Richterinnen und Richter, übt aber ansonsten lediglich die – in der Praxis mit erheblicher Zurückhaltung auszuübende – administrative Aufsicht über das Geldspielgericht aus (Genehmigung der organisationsrechtlichen Grundlagen sowie von Jahresbericht und Sonderrechnung, vgl. Art. 5 lit. f, v und vi GSK). Die funktionale Unabhängigkeit wird in Art. 13 GSK statuiert, wonach das Gericht in seiner Recht sprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet ist. Zudem wird über die Unvereinbarkeitsvorgaben in Art. 39 GSK die Unabhängigkeit gegenüber den anderen mit dem GSK geschaffenen Organen sichergestellt und jede Nähe zur Geldspielbranche ausgeschlossen. Damit ist auch die personelle Unabhängigkeit gewährleistet. Es ist wichtig, dass das Geldspielgericht auch über eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit verfügt; diesem Umstand ist in der Praxis gebührend Rechnung zu tragen.*

### **Organisation und Berichterstattung (Art. 14 GSK)**

*Art. 14 GSK enthält die grundlegenden organisatorischen Bestimmungen für das Geldspielgericht. Wie schon gestützt auf die geltende IVLW erlässt das Geldspielgericht ein Geschäftsreglement, in welchem es die Organisation, die Zuständigkeiten, die Entschädigungen und die Kommunikation seiner Tätigkeiten regelt. Es unterbreitet der FDKG jährlich einen Jahresbericht und die Sonderrechnung. Dies dient der Wahrnehmung der administrativen Aufsicht durch die FDKG.*

## **2.2 Finanzen (Art. 17 – 18 GSK)**

*Die interkantonale Aufgabenerfüllung soll finanziell selbsttragend sein. Sowohl die Plenarversammlung wie auch der Vorstand der FDKL 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 Art. 50 GSK, 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. Für weitere Informationen zur Finanzierung vgl. die Ausführungen zum sechsten Kapitel.*

## **3. Kapitel: Die interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA)**

### **3.1: Aufgaben und Organisation (Art. 19 – 26 GSK)**

#### **3.1.1 Allgemeines**

## **Aufgaben und Befugnisse (Art. 19 GSK)**

Das BGS weist der interkantonalen Behörde diverse Aufgaben und Befugnisse zu. Art. 19 Abs. 1 GSK stellt klar, dass die GESPA die interkantonale Behörde im Sinne des BGS ist und überträgt ihr formell die entsprechenden Aufgaben und Befugnisse.

Art. 19 Abs. 2 GSK überträgt der GESPA als weitere Aufgabe, als Kompetenzzentrum der Kantone im Bereich Geldspiele zur Verfügung zu stehen. Zudem wird der FDKG die Kompetenz übertragen, der GESPA 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 GESPA (Art. 106 Abs. 1 BGS, welche auf der Ebene des GSK in Art. 25 Abs. 1 zum Ausdruck gebracht wird), kann die Trägerschaft im Bereich der Erfüllung der bundesrechtlich vorgegebenen Aufgaben mit der GESPA nur allgemeine Grundsätze zur Aufgabenerfüllung vereinbaren. Eine Einflussnahme auf konkrete Geschäfte der GESPA ist damit ausgeschlossen. Im übrigen Aufgabenbereich (Kompetenzzentrum) werden im Leistungsauftrag qualitative und quantitative Vorgaben der Aufgabenerfüllung erlassen. Zur Klarstellung wird in Abs. 3 von Art. 19 GSK festgehalten, dass die GESPA zur Erfüllung ihrer Aufgaben Ausführungsbestimmungen erlassen kann

Weil die GESPA als juristische Person mit eigenen Willensbildungsorganen ausgestattet ist, erscheint es angebracht, im GSK minimale Vorgaben hinsichtlich der möglichen Ausrichtung zu formulieren. So darf die GESPA gemäss Art. 19 Abs. 4 GSK Leistungen im Auftrag Dritter nur erbringen, wenn sie dafür ein kostendeckendes Entgelt erhält und ein enger Zusammenhang zu den mit dem GSK übertragenen Aufgaben besteht. Diese Bestimmung gelangt nicht zur Anwendung, soweit die GESPA Leistungen erbringt, welche zu ihrem mit dem Konkordat übertragenen Aufgabekatalog 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.

Art. 19 Abs. 5 GSK stellt klar, dass die GESPA nicht am Markt (d.h. in Konkurrenz zu privaten Anbieterinnen oder Anbietern) unternehmerisch tätig werden darf. Die GESPA darf im Rahmen der gewerblichen Leistungen auch keine Beteiligungen an anderen Unternehmen erwerben oder Kooperationen mit Dritten eingehen. Es soll m.a.W. nicht verhindert werden, dass die GESPA im Rahmen der Aufgabenerfüllung mit anderen Akteurinnen oder Akteuren zusammenarbeitet (z.B. mit der ESBK oder mit ausländischen Regulierungsbehörden). Ebenso soll nicht die Teilnahme an Forschungsprogrammen verhindert werden, soweit die Forschungsprogramme in einem engen Zusammenhang mit den Aufgaben der GESPA stehen und die Teilnahme im Rahmen der allgemeinen Grundsätze zur Aufgabenerfüllung gemäss Art. 19 Abs. 1 GSK vereinbart wurde oder im Leistungsauftrag gemäss Art. 19 Abs. 2 GSK vorgesehen ist.

## **Rechtsform, Sitz, Organe (Art. 20 GSK)**

Gemäss BGS übt die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde ihre Tätigkeit unabhängig aus. Ihr kommen dabei umfassende Parteirechte zu (vgl. Art. 108 Abs. 1 lit. i und j und Art. 135 Abs. 2 BGS, vgl. auch Art. 25b Abs. 3 des Sportförderungsgesetzes). Das GSK (vgl. Art. 20 Abs. 1) gibt der GESPA die Rechtsform einer (interkantonalen) öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Rechtspersönlichkeit, also einer organisatorisch verselbständigten Verwaltungseinheit, der die dauernde Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe obliegt; mit eigener Rechtspersönlichkeit und Autonomie. Als solche ist sie Zurechnungssubjekt von Rechten und Pflichten und tritt im Rechtsverkehr mit Dritten in eigenem Namen als Hoheitsträgerin, Vertragspartnerin und Prozesspartei auf. Sie kann über eigenes Vermögen verfügen und dementsprechend Haftungssubjekt sein (vgl. zur Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt auch Allgemeines Verwaltungsrecht, TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, 4. Auflage, 2014, S. 56 ff.). Die Rechtsform der selbständigen Anstalt ist für die

*Ausübung der Aufgaben der GESPA zweckmässig: Sie verleiht ihr einen stärkeren Aussenauftritt als bisher; die Rechts- und Parteifähigkeit erhöhen die Rechtssicherheit in Bezug auf den Abschluss privatrechtlicher Verträge und durch die rechtliche Entflechtung von der Trägerschaft wird auch die vom Bundesrecht geforderte Unabhängigkeit organisationsrechtlich bestmöglich abgebildet. Bern hat sich aufgrund seiner zentralen geografischen Lage bewährt und wird als Sitz der GESPA im GSK festgeschrieben (vgl. Art. 20 Abs. 1 GSK).*

### **Unabhängigkeit (Art. 21 GSK)**

*In Art. 21 GSK wird die vom Bundesrecht (Art. 106 BGS) geforderte Unabhängigkeit konkretisiert. Die Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden kann entlang von vier Dimensionen differenziert werden: der funktionalen, institutionellen, personellen und finanziellen Unabhängigkeit (vgl. bspw. FELIX STREBEL in LeGes 2015/3, Kompensation von gesetzgeberischen Lücken bei der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden, S. 590 f.). Was die funktionale Unabhängigkeit anbelangt, so wird der GESPA ausdrücklich Autonomie zugesichert (vgl. Art 21 Abs. 1 GSK). Sie ist von der Trägerschaft weisungsunabhängig. Auch in institutioneller Hinsicht ist die Unabhängigkeit ausgeprägt, verfügt die Trägerschaft doch nur über typische Oberaufsichtsbefugnisse (das Recht, den Aufsichtsrat zu wählen sowie Genehmigungsrechte bezüglich der organisationsrechtlichen Grundlagen (Organisationsreglement der Anstalt, Entschädigungsordnung, Gebührenreglement, Genehmigung des vierjährigen Rechenschaftsberichts)). In finanzieller Hinsicht kann die Trägerschaft wohl über die Festlegung der Höhe des an die GESPA zu leistenden Beitrags (Art. 5 lit. e, v GSK) massvoll steuern, im Übrigen erfolgt die Finanzierung der GESPA jedoch über Gebühren (Einzelaktgebühren, Aufsichtsabgabe), deren Höhe von der GESPA im Rahmen der Vorgaben des GSK (vgl. siebtes Kapitel, Abgaben) und des Gebührenreglements festgelegt wird. Die personelle Unabhängigkeit wird über die für alle mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen anwendbaren Vorgaben zu Unvereinbarkeit, zur Offenlegung von Interessenbindungen und zur Ausstandspflicht (Art. 39 – 41 GSK) sichergestellt. Die GESPA wird auch verpflichtet, in ihrem Organisationsreglement Bestimmungen zu erlassen, welche die Unabhängigkeit der Mitarbeitenden sicherstellen (vgl. Art. 42 GSK).*

*Die Abgrenzung zwischen Politik (im Zuständigkeitsbereich der FDKG) und Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion (im Zuständigkeitsbereich der GESPA) lässt sich kaum glasklar auf Ebene des GSK definieren. Letztlich wird sich hierzu eine Praxis bilden müssen. Dabei wird die FDKG sich an der bundesrechtlichen Vorgabe der Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde orientieren müssen.*

*Art. 21 Abs. 2 institutionalisiert jährliche Gespräche zwischen den Präsidien der (für die Politik zuständigen) FDKG und der (im Rahmen der Wahrnehmung der bundesrechtlich normierten Aufgaben unabhängigen) GESPA.*

### **3.1.2 Der Aufsichtsrat**

#### **Zusammensetzung, Amtsdauer, Amtszeit (Art. 23 GSK)**

*Leitungsorgan der GESPA ist der Aufsichtsrat (Art. 20 Abs. 2 lit. a GSK). 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 mitgliederschaftlich ausgestaltete Organisationen verwendet wird. Das bisherige Sekretariat wird neu als Geschäftsstelle bezeichnet und die Revisionsstelle wird explizit als Organ aufgeführt (vgl. Art. 20 Abs. 2 lit. b und c GSK).*

*Die Lotteriede- und Wettkommission besteht heute aus fünf sachverständigen Mitgliedern. Neu wird für den Aufsichtsrat die Rechtsgrundlage für eine Aufstockung auf sieben Mitglieder geschaffen (vgl. Art. 23 Abs. 1 GSK). Diese Lösung lehnt sich an Art. 94 Abs. 1 BGS (welcher die Zusammensetzung der ESBK betrifft) an und gibt den Kantonen mehr Flexibilität: Wird etwa ein spezifisches Regulierungsthema besonders wichtig, kann die Trägerschaft zusätzliche Aufsichtsratsmitglieder*



mit entsprechendem Know-how in den Aufsichtsrat wählen. Die Amtsdauer von 4 Jahren inkl. Möglichkeit der Wiederwahl hat sich bewährt und wird im GSK übernommen. Jedes Mitglied soll zweimal wiedergewählt werden können. Die Beschränkung der Amtszeit auf maximal 12 Jahre wird aufgrund von Corporate-Governance-Überlegungen eingeführt und ist für gewählte Mitglieder von Aufsichtsbehörden nicht unüblich (vgl. bspw. Art. 9 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG, SR 956.1).

Gemäss Art. 106 Abs. 3 BGS haben die Kantone sicher zu stellen, dass in der interkantonalen Behörde besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention vorhanden sind. Art. 23 Abs. 1 GSK konkretisiert diese bundesrechtliche Vorgabe und bestimmt, dass mindestens ein Mitglied des Aufsichtsrats über entsprechende Kenntnisse verfügen muss.

### **Zuständigkeiten (Art. 24 GSK)**

Art. 24 GSK delegiert die Rechtsetzungszuständigkeiten für die Organisation der GESPA an den Aufsichtsrat, wobei das Organisationsreglement, das Gebührenreglement und die Entschädigungsordnung für die Mitglieder des Aufsichtsrats der Genehmigung durch die FDKG bedürfen (Abs. 1 lit a, i - iii). Weiter wird der Aufsichtsrat mit der Kompetenz ausgestattet, Empfehlungen zuhanden der Kantone abzugeben (Abs. 1 lit. b). Der Aufsichtsrat als Leitungsorgan beschliesst (in eigener Verantwortung) das Budget, den Jahresbericht und die Jahresrechnung der GESPA. Eine Genehmigung durch die FDKG erscheint nicht erforderlich, da die Steuerung – soweit überhaupt zulässig – über den vierjährigen Leistungsauftrag und den jährlichen Beitrag erfolgt und die Rechenschaftsablage mittels des (ebenfalls vierjährigen) Rechenschaftsberichts.

Der Aufsichtsrat verfügt auch über die sog. Generalzuständigkeit, d.h. er nimmt alle Zuständigkeiten wahr, die für die Erfüllung der Aufgaben der GESPA notwendig und keinem anderen Organ übertragen sind (Art. 29 Abs. 2 GSK). Art. 24 Abs. 3 GSK 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 (vgl. Art. 24 Abs. 4 GSK).

Die bereits von der geltenden IVLW 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 GSK sieht deshalb vor, dass der Aufsichtsrat die Ausübung von Aufsichtsaufgaben im gegenseitigen Einvernehmen und gegen kostendeckendes Entgelt Kantonen oder Gemeinden übertragen kann (vgl. Art. 24 Abs. 5 GSK). 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 bspw. in der Form eines verwaltungsrechtlichen Vertrags vereinbart werden.

#### **3.1.3 Die Geschäftsstelle (Art. 25 GSK)**

Im BGS wurden in Beachtung der kantonalen Organisationsautonomie keine Details zur eigentlichen Organisation der interkantonalen Behörde resp. deren Geschäftsstelle statuiert, im Gegensatz zur Organisation der ESBK (vgl. Art. 104 BGS). Die im BGS für die ESBK vorgesehene Aufgabenteilung zwischen Kommission und Sekretariat wird hier für die GESPA weitgehend übernommen.

Die Geschäftsstelle steht unter der Leitung einer Direktorin oder eines Direktors und übt die unmittelbare Aufsicht über den Grossspielsektor aus (vgl. Art. 25 Abs. 1 und 2 GSK). Dies betrifft insbesondere die Aufsicht über die zugelassenen Marktteilnehmenden, aber auch über ohne Bewilligung im rechtlichen Graubereich und allenfalls illegal agierende Marktteilnehmende (vgl. auch Art. 108 Abs. 1 lit. b BGS i.V.m. Art. 1 Abs. 2 und 3 BGS). In Fällen von grosser Tragweite kann der

*Aufsichtsrat diese Zuständigkeit an sich ziehen. Im Organisationsreglement der GESPA wird klar zu umschreiben sein, wann ein Fall von grosser Tragweite vorliegt.*

*Das BGS sieht vor, dass es für die Durchführung von Kleinspielen einer Bewilligung der jeweiligen kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörden bedarf und dass diese Bewilligungsbehörden ihre Bewilligungsentscheide der interkantonalen Behörde zustellen (vgl. Art. 32 BGS).<sup>3</sup> Der interkantonalen Behörde kommt gemäss Art. 108 Abs. 1 lit. j BGS zudem die Befugnis zu, gegen die Entscheide der letztinstanzlichen kantonalen oder interkantonalen richterlichen Behörden in Anwendung des BGS und seiner Ausführungserlasse Beschwerde beim Bundesgericht zu erheben. Mit Art. 25 Abs. 6 und 7 GSK werden die soeben genannten bundesrechtlichen Vorgaben konkretisiert. Die Bestimmung sieht vor, dass die GESPA die ihr von den kantonalen Bewilligungsbehörden zugestellten Bewilligungsentscheide auf Bundesrechtskonformität prüft. Sollte die Prüfung im Einzelfall ergeben, dass ein Entscheid nicht bundesrechtskonform ist, erhebt die GESPA Beschwerde. Vor einer allfälligen Beschwerdeerhebung sucht die GESPA den Dialog mit der jeweiligen kantonalen Bewilligungsbehörde, um wenn möglich die Gerichte zu entlasten.*

*Die Anstellungsbedingungen für das Personal der Comlot orientieren sich bereits heute am Bundesrecht. Neu soll das Personal explizit öffentlich-rechtlich nach den Bestimmungen des Bundes angestellt werden. Das Bundespersonalrecht ist allerdings auf eine grosse Organisation zugeschnitten. Eine Aufblähung der Strukturen soll vermieden werden, Abweichungen im Reglement sind zulässig, soweit sie sich durch die besonderen Bedürfnisse (kleine, schlanke Organisation) und die zu erfüllenden Aufgaben begründen lassen. Dies ermöglicht es insbesondere, dem Verordnungsrecht des Bundes integral die Anwendung zu versagen und stattdessen auf die Besonderheiten der Organisation zugeschnittene Bestimmungen zu erlassen.*

### **3.1.4 Die Revisionsstelle (Art. 26 GSK)**

*Art. 26 GSK belässt dem einsetzenden Organ (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 (von der Regierung eingesetzte) wie auch verwaltungsexterne (vom Parlament eingesetzte) Rechnungsprüfungsorgane. Die Revisionsstelle führt eine i.S. von Art. 728a OR ordentliche Revision durch und berichtet dem Aufsichtsrat (Art. 26 Abs. 2 GSK).*

## **3.2 Finanzen und anwendbares Verfahrensrecht (Art. 27 – 31 GSK)**

### **Reserven (Art. 27 GSK)**

*Um die Unabhängigkeit der GESPA auch in finanzieller Hinsicht zu gewährleisten, ist diese mit einer Reserve auszustatten (Art. 27 GSK). 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 (vgl. Art. 64 GSK). Die Höhe der Reserve beträgt CHF 3 Mio. Die Bildung von Reserven in entsprechendem Umfang ist für eine öffentlich-rechtliche Anstalt üblich.<sup>4</sup> Art. 27 Abs. 2 GSK stellt sicher, dass die Anstalt über einen finanziellen Spielraum*

<sup>3</sup> Dies gilt nicht für Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden, deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen, bei denen die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen und bei denen die maximale Summe aller Einsätze tief ist (vgl. Art. 41 Abs. 2 BGS). Diese Spiele sind heute unter dem Begriff „Tombolas“ oder „Lottos“ bekannt.

<sup>4</sup> Die FINMA bildet innert angemessener Frist für die Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeiten Reserven im Umfang eines Jahresbudgets (vgl. Art. 16 FINMAG (SR 956.1) und auch Art. 37 FINMA-GebV (SR 956.122)). Die Revisionsaufsichtsbehörde RAB bildet die für die Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit erforderlichen Reserven im Umfang von höchstens einem Jahresbudget (vgl. Art. 35 RAG (SR 221.302) und auch Art. 30a lit. k RAG). Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI kann gemäss Art. 14 ENSIG (SR

verfügt, um Schwankungen über die Jahre auszugleichen. Sinkt die Reserve unter die Grenze von 50%, müssen die Gebühren und die Aufsichtsabgabe erhöht werden (und oder die Trägerschaft leistet höhere Beiträge); die Obergrenze (150%) stellt sicher, dass die Gebühren und die Aufsichtsabgabe nicht über Jahre zu hoch angesetzt werden.

### **Finanzierung, Rechnungslegung (Art. 28 – 29 GSK)**

Die GESPA deckt ihren Aufwand über Abgaben (vgl. dazu siebtes Kapitel). 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 GSK).

Für die Rechnungslegung der GESPA sind die Vorschriften für die kaufmännische Buchführung und Rechnungslegung gemäss Obligationenrecht sinngemäss anwendbar (vgl. Art. 29 Abs. 2 GSK). 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.

### **Verteilung eines Aufwand- oder Ertragsüberschusses bei Auflösung der GESPA (Art. 30 GSK)**

Weil alle Kantone gemeinsam Träger der GESPA 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 bzw. Grossspielveranstalter generiert werden, welche die Grossspielveranstalterinnen bzw. Grossspielveranstalter als Kosten für die Geschäftstätigkeit in Abzug bringen können (vgl. Art. 125 Abs. 2 BGS), muss die im Bundesrecht vorgesehene Zweckbindung greifen, soweit die Mittel nicht wie vorgesehen für die Finanzierung der Aufsicht über den Grossspielsektor verwendet werden (vgl. Art. 30 Abs. 2 GSK).

### **Verfahrensrecht (Art. 31 GSK)**

Soweit das GSK oder die gestützt darauf erlassenen Reglemente keine besonderen Bestimmungen enthalten, gelangt gemäss der allgemeinen Bestimmung von Art. 48 GSK Bundesrecht sinngemäss zur Anwendung. Um jegliche Zweifel betreffend das für die GESPA anwendbare Verfahrensrecht auszuschliessen, wird hier die sinngemässe Anwendung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG) explizit erwähnt. Die sinngemässe Anwendung des VwVG gilt auch für allfällige Verwaltungssanktionen (vgl. Art. 109 BGS).

## **4. Kapitel: Die Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)**

Gemäss Art. 126 Abs. 2 BGS liefern die Veranstalterinnen 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 IVLW wurden namhafte Beträge zur Förderung des nationalen Sports verwendet. Die Mittelverteilung an die nationalen Sportverbände erfolgte über die Sport-Toto-Gesellschaft (STG, in der Rechtsform eines Vereins). Mitglieder des Vereins sind einerseits die Kantone, andererseits aber auch Dritte. Die Statuten der STG

---

732.2) Reserven bilden. Die Reserven für die Deckung von Verlustrisiken betragen mindestens einen Drittel des Jahresbudgets. Übersteigen die Reserven die Höhe eines Jahresbudgets, so sind die Gebühren und die Aufsichtsabgaben zu senken.

müssten, um den mit dem BGS verschärften Anforderungen des Bundesrechts betreffend Unabhängigkeit und Transparenz zu genügen, revidiert werden.

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 FDKG verfügen die Kantone über ein Organ, welches ihre gemeinsamen Interessen repräsentiert. Es erscheint naheliegend, dass inskünftig die FDKG 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 GSK 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 STG dereinst aufgelöst wird und ob das gegebenenfalls auf die Kantone entfallende Liquidationsergebnis auf die SFS übertragen wird, muss von den gemäss Statuten zuständigen Organen der STG beschlossen werden; diese Frage kann nicht einseitig durch das GSK geregelt werden. Das GSK sieht hingegen vor, dass künftige Reingewinne zur Förderung des nationalen Sports nicht mehr über die STG, sondern über die SFS verteilt werden. Dieses Modell wird von der STG 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 SFS ausgerichtet (vgl. Art. 73 Abs. 9 GSK).

### **Errichtung und Zweck (Art. 32 GSK)**

Um eine gewisse Unabhängigkeit der Mittelverteilinstanz von der Politik zu schaffen, soll die Mittelverteilung durch eine rechtlich selbständige, öffentlich-rechtliche Stiftung mit dem Namen „Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)“ erfolgen (Art. 32 Abs. 2 GSK). Als öffentlich-rechtliche Stiftung unterliegt die SFS nicht der Stiftungsaufsicht des Bundes. Die Aufsicht wird von der FDKG 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, den in Verordnungsform zu erlassenden Vorgaben im Stiftungsreglement und des Beschlusses der FDKG über die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel. Sie kontrolliert die zweckgemässe Verwendung der Beiträge durch die Destinatäre (Art. 32 Abs. 4 GSK). Zu diesem Zweck werden im Stiftungsreglement, welches auch Vorgaben zur Mittelverwendung enthält, entsprechende Kontrollrechte vorzusehen sein, welche auch in die mit den Destinatären abzuschliessenden Leistungsvereinbarungen aufgenommen werden müssen.

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

### **Stiftungsvermögen (Art. 33 GSK)**

Die FDKG legt den Betrag aus dem Reingewinn, welcher im Hinblick auf die Förderung des nationalen Sports der Stiftung jährlich zugewendet wird, jeweils auf vier Jahre fest. Die Festlegung des Betrags erfolgt im Verfahren gemäss Art. 34 GSK. Der Vierjahresrhythmus korrespondiert mit der ebenfalls vierjährlichen Festlegung der Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel durch die FDKG (Art. 5 lit. e, vii GSK) sowie der Rechenschaftsablage (Art. 36 Abs. 2 GSK).

Ebenso wie die Frage nach einer allfälligen Auflösung der STG den statutarisch zuständigen Organen der STG obliegt (vgl. dazu oben, Einleitung zu Kapitel vier), entscheiden die zuständigen

Organe der STG gegebenenfalls über die Verwendung des Vereinsvermögens der STG (rund CHF 25 Mio.).

*Das aus Reingewinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten geäußnete Stiftungsvermögen darf – unter Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben in Art. 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 GSK). Der Begriff Information ist, um dem Gemeinnützigkeitserfordernis zu entsprechen, restriktiv auszulegen. Es ist z.B. 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 GESPA wird die SFS 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.*

### **Verfahren für die Festlegung des Betrags zur Förderung des nationalen Sports (Art. 34 GSK)**

*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.*

*Während man sich ursprünglich in beiden Gebieten an einem pro-Kopf-Beitrag von CHF 3 orientiert hatte, wurde diese Berechnungsmethode in den vergangenen Jahren (in beiden Gebieten unterschiedlich) an die Entwicklung der Reingewinne angepasst, sodass heute keine gemeinsame Berechnungsgrundlage mehr besteht.*

*Die Forderung nach einer Verankerung des Verfahrens zur Festlegung des Anteils zur Förderung des nationalen Sports 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. Die Westschweizer Kantone standen einer solchen Lösung skeptisch gegenüber, weil eine Majorisierung durch die Deutschschweiz befürchtet wurde.*

*Mit dem in Art. 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.*

*Das Entscheidverfahren ist wie folgt ausgestaltet:*

*Gemäss Abs. 1 bereitet der Stiftungsrat der SFS den Antrag vor und unterbreitet ihn mindestens zwölf Monate vor Ablauf der vierjährigen Periode der FDKG. Der Vorlauf von 12 Monaten ist wichtig, weil das Geschäft vor der Beschlussfassung durch die FDKG den Kantonsregierungen zur Kenntnis gebracht werden muss. Gemäss Abs. 2 können die Kantonsregierungen ihrer oder ihrem Delegierten das Mandat binden. Diese Vorgabe soll eine breitere demokratische Abstützung gewährleisten.*

*Der Beschluss über den Betrag zur Förderung des nationalen Sports kommt gemäss Abs. 3 zustande, wenn die Mehrheit der Stimmenden sowohl der sechs Westschweizer Kantone wie auch der zwanzig Deutschschweizer Kantone und des Kantons Tessin dem Antrag zustimmen (doppeltes Mehr). Wie bei den gewöhnlichen Mehrheitsentscheiden der FDKG (vgl. Art. 6 GSK) wird das*

Mehr (sowohl für die Westschweizer Kantone wie auch für die Deutschschweizer Kantone und den Kanton Tessin) aufgrund der abgegebenen Stimmen errechnet (Enthaltungen werden nicht mitgezählt). Wird das doppelte Mehr nicht erreicht, geht das Geschäft zurück an den Stiftungsrat der SFS. Das Verfahren wird so lange wiederholt, bis ein Beschluss zustande kommt.

### **Vorgaben zur Kostentragung im Verhältnis LoRo-Kantone – Swisslos-Kantone**

Gemäss Art. 34 Abs. 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.<sup>5</sup>

	<b>Reingewinn 2017</b>	<b>Betrag zur Förderung des nationalen Sports</b>	<b>Entspricht Anteil von X% am Reingewinn</b>	<b>Entspricht CHF X pro Einwohnerin</b>
<b>Swisslos-Kantone</b> (insgesamt 6'242'425 EinwohnerInnen <sup>6</sup> )	380'227'959	40'836'483	10.74%	CHF 6.54 pro Einwohner/in
<b>Loterie-Romande-Kantone</b> (insgesamt 2'177'125 Einwohner/innen <sup>7</sup> )	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 CHF 51.5 Mio.) ins Verhältnis zu den Einwohnerzahlen, so zeigt sich, dass die Swisslos-Kantone pro Kopf CHF 1.66 mehr bezahlen als die LoRo-Kantone. Inskünftig soll eine Angleichung der Beiträge (im Verhältnis der Einwohnerzahlen) erfolgen.

Zum Vergleich: Bei Anwendung des Verteilschlüssels gemäss Art. 34 Abs. 4 GSK (einheitlicher Beitrag pro Einwohner/in) würden für das Jahr 2017 insgesamt rund CHF 13.3 Mio. auf die LoRo-Kantone und insgesamt CHF 38.2 Mio. auf die Swisslos-Kantone entfallen. Mit anderen Worten müssten die LoRo-Kantone im Vergleich zum effektiv geleisteten Betrag rund CHF 2.6 Mio. mehr bezahlen, während die Swisslos-Kantone im Vergleich zum effektiv geleisteten Betrag in den Genuss einer Reduktion in der Höhe von ebenfalls rund CHF 2.6 Mio. kämen.

Die Beschlussfassung durch die FDKG erfolgt gemäss Übergangsbestimmung (Art. 73 Abs. 9 GSK) erstmals im Jahr 2022 für die Periode 2023 – 2026.

### **Organisation und Berichterstattung (Art. 35 und 36 GSK)**

Die wesentlichen organisationsrechtlichen Pfeiler werden, gleich wie für die übrigen mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen, im GSK festgelegt, die Konkretisierung erfolgt im Stiftungsreglement, welches auf Antrag der SFS von der FDKG erlassen wird (Art. 35 Abs. 6 GSK). Die SFS verfügt über einen Stiftungsrat als oberstes Organ und eine Revisionsstelle (Art. 35 Abs. 1

<sup>5</sup> Die Westschweizer Kantone verwenden zusätzlich zum hier aufgeführten Betrag einen Teil der Reingewinne zur Förderung des Pferdesports (Association pour le développement de l'élevage et des courses, ADEC) in der Westschweiz. Im Jahr 2017 belief sich die Förderung auf CHF 3'573'387. Dieser Betrag ist nicht Gegenstand des Beschlusses der FDKG, die Westschweizer Kantone können weiterhin entsprechende Beiträge gewähren.

<sup>6</sup> Einwohnerzahlen gemäss BFS (abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.5886251.html>) Stichtag 31.12.2017.

<sup>7</sup> Einwohnerzahlen gemäss BFS (vgl. Fn 18), Stichtag 31.12.2017.

GSK). Der Stiftungsrat besteht aus 5 oder 7 Mitgliedern, bei seiner Zusammensetzung ist auf eine angemessene Vertretung der Sprachregionen zu achten (Art. 35 Abs. 2 GSK). Für die Rechnungslegung sind die Bestimmungen des 32. Titels OR sinngemäss anwendbar (Art. 35 Abs. 3 GSK).

Abs. 4 und 5 von Art. 35 GSK enthalten Vorgaben zur Revisionsstelle und deren Mandat. Die Revisionsstelle (wahlweise ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan oder eine anerkannte private Revisionsstelle, Art. 35 Abs. 4 GSK) führt eine im Sinn von Art. 728a OR ordentliche Revision durch und prüft nicht nur die Ordnungsmässigkeit der Rechnung, sondern insbesondere auch ob die Gewährung der Beiträge im Einklang mit den Vorgaben des Bundesrechts, des GSK sowie des Reglements über die Verwendung der Reingewinne erfolgt ist (Art. 35 Abs. 5 GSK). Der Prüfauftrag der Revisionsstelle beinhaltet nur – aber immerhin – die Mittelverwendung durch die SFS. Die Prüfung der Mittelverwendung durch die Destinatäre erfolgt durch die SFS, nicht durch die Revisionsstelle (vgl. Art. 32 Abs. 4 GSK).

Die FDKG bestimmt den Sitz der Stiftung und regelt die Einzelheiten der Organisation im Stiftungsreglement (Art. 35 Abs. 6 GSK). Der SFS steht ein Antragsrecht zu. Im Reglement ist insbesondere auch die Unabhängigkeit von den Destinatären zu regeln, ebenso das Verfahren und die (weiteren) Kriterien für die Mittelverwendung.

Der Bericht der Revisionsstelle ist der FDKG zusammen mit dem Jahresbericht und der Jahresrechnung zur Kenntnis zu bringen (Art. 36 Abs. 1 GSK). Die Rechenschaftsablage erfolgt entsprechend dem Steuerungszyklus vierjährlich (Art. 36 Abs. 2 GSK).

### **Kriterien und Verfahren für die Mittelvergabe (Art. 37 GSK)**

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 GSK werden generell-abstrakte Vorgaben betreffend die Destinatäre festgeschrieben. Gemäss Art. 37 Abs. 1 werden Beiträge grundsätzlich an den Dachverband der nationalen Sportverbände ausgerichtet (Art. 37 Abs. 1 lit. a GSK), die Verteilung an die Sportverbände erfolgt durch Swiss Olympic, gemäss Leistungsvereinbarung zwischen der SFS und der Swiss Olympic. Art. 37 Abs. 1 lit. b sieht vor, dass nationale Sportverbände auch direkt Beiträge von der SFS 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 STG weitergeführt werden.

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

Art. 37 Abs. 3 GSK stellt klar, dass kein Rechtsanspruch auf Beiträge der SFS besteht. Es handelt sich m.a.W. um Ermessenssubventionen mit der Konsequenz, dass eine Beschwerde in öffentlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht ausgeschlossen wird (sinngemässe Anwendung von Art 83 lit. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110)).

### **Transparenz (Art. 38 GSK)**

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

## **5. Kapitel: Gemeinsame Bestimmungen**

*Die Bestimmungen des 5. Kapitels gelten für alle mit dem GSK geschaffenen Organisationen, also für die Trägerschaft, die GESPA und die SFS, gleichermassen, soweit im Konkordat für eine Organisation keine besondere Vorschrift enthalten ist.*

### **Unvereinbarkeit, Offenlegung von Interessenbindungen und Ausstandspflicht (Art. 39 - 42 GSK)**

*Eine umfassende Entflechtung der Aufsichtsinstanzen von den Veranstalterinnen bzw. 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. Insbesondere waren in der Vergangenheit Fälle von Personalunion zwischen Verteil- und Bewilligungsinstanz und Vertretung in Organen der Lotteriegesellschaften in Deutschschweizer Kantonen beanstandet worden.<sup>8</sup> Die Entflechtung wird vom BGS jedenfalls 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 FDKG ab. Hinsichtlich der Mittelverteilinstanz wurde im Bundesrecht unter Hinweis auf die kantonale Organisationsautonomie auf die Normierung von Unabhängigkeitsvorgaben verzichtet.<sup>9</sup> Das GSK enthält für alle mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen einheitliche Vorgaben für die Unabhängigkeit. Dies führt für einzelne Organe zu einer Verschärfung gegenüber der aktuellen Praxis.*

*Art. 39 Abs. 1 GSK konkretisiert den Grundsatz der Gewaltenteilung und statuiert ein Verbot der Ämterkumulation: niemand darf gleichzeitig in mehreren mit dem Konkordat geschaffenen Organen Einsitz nehmen.*

*In Art. 39 Abs. 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 Art. 40 müssen die Mitglieder von mit dem Konkordat geschaffenen Organen vor der Wahl ihre Interessenbindungen offenlegen. Wer sich weigert, die Interessenbindungen offen zu legen, ist als Mitglied eines Organs nicht wählbar.*

*Art. 41 konkretisiert die Ausstandspflicht. Aus der Bundesverfassung (Art. 29 BV) 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 Art. 41 konkretisiert. Die Bestimmung orientiert sich an der Ausstandspflicht nach bernischem Gemeinderecht, welche im Jahr 2010 gerichtlich überprüft<sup>10</sup> und (als Folge davon) an die sich aus der Bundesverfassung ergebenden Minimalanforderungen angepasst wurde.*

---

<sup>8</sup> Schon im Evaluationsbericht 2010 war die Problematik bezüglich verschiedener Fälle von Personalunion (insb. Tätigkeiten in Kantonsregierung und Organen der Lotteriegesellschaften), die zu diesem Zeitpunkt in der Deutschschweiz nach wie vor verbreitet waren, beanstandet worden. Es wurde damals empfohlen, Personalunionen zwischen Verteilinstanz und Bewilligungsinstanz und insbesondere zwischen Verteil- und Bewilligungsinstanz und Vertretung in Lotterie- und Wettunternehmen zu vermeiden und konsequent abzuschaffen (vgl. Schlussbericht vom 21. September 2010 zur Evaluation der kantonalen Massnahmen zu den Lotterien und Wetten, verfasst in Zusammenarbeit zwischen INFRAS und Prof. E. Grisel, im Auftrag des Bundesamts für Justiz, S. 43, 97, 103).

<sup>9</sup> Vgl. BBI 2015 8416.

<sup>10</sup> Entscheid des bernischen Verwaltungsgerichts vom 21. Juni 2010 (VGE 100.2009.409).



*Das GSK nimmt nur die Mitglieder von mit dem GSK geschaffenen Organen direkt in Pflicht. Art. 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.*

*Bei der SFS besteht zusätzlich zu den für alle Organisationen geltenden Unabhängigkeitsvorgaben das Bedürfnis nach einer Unabhängigkeit von den Destinatären. Die entsprechenden Vorgaben sind gemäss Art. 35 Abs. 6 im Stiftungsreglement zu statuieren.*

### **Finanzaufsicht (Art 43 GSK)**

*Art. 43 GSK stellt klar, dass die mit dem GSK geschaffenen Organisationen nicht der Finanzaufsicht der Kantone unterstehen. Diese wird abschliessend durch die FDKG wahrgenommen.*

### **Haftung (Art. 44 GSK)**

*Die Haftung richtet sich für alle Organisationen gemäss Art. 44 Abs. 1 GSK sinngemäss nach dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes vom 14. März 1958 (VG, SR 170.32).*

*Die Systematik des Verantwortlichkeitsgesetzes basiert jedoch auf der Struktur und den Eigenheiten der Bundesverwaltung und der Tatsache, dass wirtschaftlich am Ende de facto der Bund als Träger in der Haftung steht, wo Ansprüche von Dritten erwachsen. Die GESPA mit den besonderen Eigenschaften einer interkantonalen Behörde lässt sich nicht ohne weiteres in dieses System einfügen, weder materiell noch verfahrensrechtlich. Aus diesem Grund werden in den Abs. 2 von Art. 44 GSK für die GESPA einige vom Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes abweichende Regelungen getroffen. Diese Bestimmung orientiert sich im Wesentlichen am spezialgesetzlichen Haftungsregime der FINMA (vgl. Art. 19 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG, SR 956.1). Abs. 2 führt zu einer relativ weitgehenden Haftungsbeschränkung der GESPA. Die Notwendigkeit der Beschränkung der Haftung ergibt sich – wie im Finanzmarkt – aus dem Umstand, dass die Aufsichtsbehörde bei Bedarf auch mutig agieren und nicht wegen dem Damoklesschwert drohender Ersatzansprüche gelähmt werden soll. Des Weiteren trägt die Bestimmung dem Umstand Rechnung, dass die „totale Kontrolle“ des Marktes nicht möglich ist. Wer – aus welchen Gründen auch immer – zu Schaden kommt, wird deshalb geneigt sein, eine ungenügende Aufsicht geltend zu machen. Vor diesem Hintergrund soll die Bestimmung auch die Wahrscheinlichkeit verringern, dass schlussendlich der Staat quasi als „full-risk-Versicherer“ das Risiko übernimmt, dem sich die Marktteilnehmenden aussetzen.*

### **Datenschutz (Art. 45 GSK)**

*Gemäss BGS 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 (vgl. Art. 110 BGS). Die interkantonale Behörde muss zudem gemäss BGS in der Lage sein, national und international Amtshilfe zu leisten (vgl. 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 (vgl. Art. 25b Abs. 3 des Sportförderungsgesetzes, BBl 2015 8578).*

*Art. 45 Abs. 1 GSK erklärt die Datenschutzgesetzgebung des Bundes als sinngemäss anwendbar. Im Konzept der Datenschutzgesetzgebung des Bundes 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 GSK sieht deshalb in Abweichung der Bundesgesetzgebung vor, dass die mit dem GSK geschaffenen Organisationen in ihrem Organisationsreglement eine unabhängige Datenschutzaufsichtsstelle bezeichnen (Art. 45 Abs. 2 GSK). Die*

*Aufgaben der Datenschutzaufsichtsstelle richten sich sinngemäss nach den Art. 27, 30 und 31 DSG. Es handelt sich um einen statischen Verweis.*

### **Akteneinsicht (Art. 46 GSK)**

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

*Eine sachliche Ausnahme wird für amtliche Akten der GESPA gemacht, welche die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeiten der GESPA betreffen (Art. 46 Abs. 2 GSK). 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 bzw. 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 potentielle Konflikte bzw. Widersprüchlichkeiten mit kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen verhindert werden. Konkret wird auch der Informationsfluss zwischen den Kantonen und der GESPA vereinfacht. Die Kantone müssen mit dieser Regelung nicht vor jeder Zustellung von Unterlagen an die GESPA 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 GESPA 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 (vgl. Art. 46 Abs. 4 GSK).*

*Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes sieht für Fälle, in denen die Akteneinsicht strittig ist, ein Schlichtungsverfahren vor dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) vor. Der EDÖB ist jedoch in kantonalen Angelegenheiten nicht zuständig und kann durch interkantonales Recht auch nicht für zuständig erklärt werden. Das GSK sieht daher in Abweichung des Öffentlichkeitsgesetzes ein Verzicht auf das Schlichtungsverfahren vor, die zuständige Behörde erlässt direkt, d.h. ohne vorgeschaltetes Schlichtungsverfahren, die Verfügung.*

### **Publikationen (Art. 47 GSK)**

*Die mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen veröffentlichen ihre rechtsetzenden allgemeinverbindlichen Erlasse und andere zu veröffentlichende Mitteilungen im Internet (Art. 47 Abs. 1 GSK). Das in der geltenden IVLW vorgesehene Verfahren für die Publikation wird mit der vorliegenden Bestimmung vereinfacht und modernisiert. Weil die kantonalen Publikationsvorschriften z.T. vorsehen, dass auch rechtsetzende Erlasse interkantonaler Organe in den kantonalen Publikationsorganen veröffentlicht werden müssen, werden letztere von den zuständigen Organen beim Erlass oder der Revision der Erlasse in geeigneter Form informiert (bspw. unter Angabe von Titel, Datum und online-Fundstelle/Bezugsquelle des Erlasses).*

*Bei öffentlichen Beschaffungen haben kantonale Behörden und Bundesbehörden das für sie jeweils geltende Beschaffungsrecht zu berücksichtigen. Dieser Grundsatz gilt auch für Beschaffungen interkantonaler Behörden (vgl. auch VITAL ZEHNDER, a.a.O., S. 322 f.). Gemäss Art. 48 gelangt die Bundesgesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen sinngemäss zur Anwendung. Art. 47 Abs. 2 GSK sieht vor, dass über die gemeinsam von Bund und Kantonen betriebene Internetplattform ausgeschrieben wird. Mit der vorliegenden Konzeption ist sichergestellt, dass die mit dem GSK geschaffenen Organisationen im Rahmen von Beschaffungen die staatsvertraglichen Rahmenbedingungen respektieren und die nationalen Standards einhalten. Die Bestimmung zur Publikation ermöglicht erst die korrekte Anwendung der rechtlichen Vorgaben, indem – entsprechend dem Verfahren bei Ausschreibungen des Bundes – ein einfaches und transparentes Publikationsverfahren durchgeführt werden kann. Mit der expliziten Regelung wird klargestellt, dass*

*Veröffentlichungen nicht in sämtlichen kantonalen Publikationsorganen erfolgen – was in der Praxis mit einem enormen Administrativaufwand und teilweise kaum überbrückbaren Hürden in der Koordination einherginge. De facto dürften Beschaffungen aber ohnehin nur in Ausnahmefällen die einschlägigen Schwellenwerte erreichen, die eine öffentliche Ausschreibung notwendig machen.*

*Gegen entsprechende Verfügungen kann beim Geldspielgericht Beschwerde erhoben werden (vgl. Art. 12 GSK).*

### **Anwendbares Recht (Art. 48 GSK)**

*Im Gegensatz zu kantonalen Verwaltungsstellen und Bundesbehörden, welche dem Recht ihres Trägerkantons resp. Bundesrecht unterstehen, stellt sich für interkantonale Organisationen die Frage, welches Recht sie bei der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben anzuwenden haben. Der Konkordatgeber kann beispielsweise das Recht des Sitzkantons als anwendbar erklären. Weil diese im Sinne einer Auffangnorm gesetzte Regel im Einzelfall zu unerwünschten Ergebnissen führen kann, handelt es sich immer nur um eine sinngemässe Anwendung. Nur so kann verhindert werden, dass ein Konkordat im Bereich des anwendbaren Rechts Lücken aufweist, die schliesslich in jedem Einzelfall durch Auslegung des Konkordats geschlossen werden müssen (vgl. auch VITAL ZEHNDER, Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, in: Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, Band 16, 2007, S. 300 ff.).*

*Die sinngemässe Anwendung von Bundesrecht – wie sie schon die geltende IVLW vorsieht – hat sich bewährt und soll beibehalten werden. Zwar sind Widersprüchlichkeiten oder Lücken in Einzelfällen nicht auszuschliessen, insbesondere wo materiell-rechtliche Bestimmungen eng in den Verfahrensweg verflochten sind. Dies lässt sich aber im Regelungsumfeld einer interkantonalen Behörde mit keinem Modell gänzlich vermeiden. Mit der sinngemässen Anwendung materiellen Bundesrechts als interkantonales Recht ist nicht gemeint, dass jede einzelne Bundesgesetzgebung (es sind auf Bundesebene mehrere Tausend Erlasse in Kraft) sinngemäss anzuwenden ist. Nur materielles Bundesrecht, dessen Anwendung auf konkrete Fragestellungen passt und dessen Anwendung überhaupt Sinn macht, wird sinngemäss – übertragen auf die vorliegende interkantonale Situation – als interkantonales Recht angewendet. Dabei ist zu beachten, dass allein das Vorliegen einer bundesrechtlichen Regelung keine ausreichende Begründung für deren sinngemässe Anwendung im Rahmen der interkantonalen Strukturen darstellt. Vielmehr ist zu prüfen, ob die sinngemässe Anwendung der entsprechenden Norm sachgerecht erscheint und sich die ihr zugrunde liegende ratio auf den zu beurteilenden Fall übertragen lässt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gewisse Regeln sehr spezifisch auf die Besonderheiten der Bundesverwaltung ausgerichtet sind, was gegen eine entsprechende Anwendung auf eine Konkordatsbehörde sprechen kann.*

*Weil Bundesrecht nur sinngemäss angewendet wird und es sich bei den mit dem Konkordat bzw. allenfalls dessen Folgeerlassen geschaffenen Organen nicht um üblicherweise vom Geltungsbereich der Bundesgesetzgebungen erfasste Behörden handelt, sind die bundesrechtlich vorgesehenen Rechtsmittelinstanzen auch nicht zuständig für Beschwerden gegen Verfügungen, die von diesen Organen in sinngemässer Anwendung des jeweiligen Bundesgesetzes ergangen sind. Das Geldspielgericht wird deshalb als Rechtsmittelinstanz für Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide aller mit dem Konkordat geschaffenen juristischen Personen bzw. deren Organe vorgesehen. Selbstverständlich bleibt das Bundesgericht für Rechtsmittel gegen Entscheide des Geldspielgerichts (letztinstanzlicher kantonalen Entscheid in einer Rechtssache) zuständig.*

*Einige Bestimmungen des Konkordats erklären explizit spezifische bundesrechtliche Erlasse als anwendbar. Sollten diese Erlasse einmal aufgehoben werden, sind deren allfällige Nachfolgeerlasse sinngemäss anzuwenden. Wo das Konkordat auf Bundesrecht verweist, handelt es sich im Übrigen generell um dynamische und nicht um statische Verweise (es kommt die jeweils geltende Fassung der jeweiligen Gesetzgebung zur Anwendung).*

## **6. Kapitel: Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten**

### **Zugelassene Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grosslotterien und grossen Sportwetten (Art. 49 GSK)**

*Art. 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 Abs. 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 Art. 49 GSK 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 GSK). Die Kantone werden pro Gebiet in einer rechtsetzenden regionalen Vereinbarung jene Gesellschaften bezeichnen, denen die GESPA bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen eine Bewilligung für die Veranstaltung von Grosslotterien und grossen Sportwetten erteilen muss.*

*Das bereits heute gelebte System, wonach pro Kantonsgebiet nur eine Veranstalterin Grosslotterien und grosse Sportwetten (exklusiv) anbieten darf, wird mit Art. 49 GSK beibehalten.*

*Die vom Bundesgericht in seinem Entscheid 2C.859/2010 vom 17. Januar 2012 E. 4.4.2 gemachten Ausführungen zur aktuellen Situation im Lotterien- und Wettbereich bleiben auch nach dem Inkrafttreten der neuen Geldspielgesetzgebung 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.“*

*Die Erteilung der für die Veranstaltung von Grossspielen notwendigen Veranstalter- und Spielbewilligungen fällt in den Zuständigkeitsbereich der interkantonalen Behörde (vgl. Art. 21 ff. BGS). Bei ihrem Entscheid über die Erteilung von Veranstalterbewilligungen wird die GESPA die vorliegende (inter-)kantonale Rechtsgrundlage zu berücksichtigen haben.*

### **Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte (Art. 50 GSK)**

*Die Abgabe gemäss Art. 50 GSK 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, vgl. 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 Art. 125 Abs. 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.*

*Für die Kantone gilt es zu beachten, dass in den regionalen Konkordaten oder im kantonalen Recht keine weiteren Abgaben als Entgelt für die im gesamtschweizerischen Konkordat gewährten ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erhoben werden können.*

## **7. Kapitel: Abgaben**

*Mit dem GSK soll die Erhebung von Abgaben auf solide Rechtsgrundlagen gestellt werden. Das Legalitätsprinzip gilt im Abgaberecht als eigenständiges verfassungsmässiges Recht; für die Erhebung von Abgaben ergeben sich aus dem Legalitätsprinzip die folgenden Anforderungen an die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen: Abgabesubjekt (wer schuldet eine Abgabe?), Abgabeobjekt (wofür wird die Abgabe geschuldet?), die Grundzüge der Bemessung sowie allfällige Ausnahmen von der Abgabepflicht müssen mit hinreichender Bestimmtheit in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt werden (vgl. z.B. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014 § 59 Rz. 3).*

*Inskünftig werden nebst den beiden Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grosslotterien und grossen Sportwetten auch Anbieterinnen oder Anbieter von Geschicklichkeitsgrossspielen Abgaben zu entrichten haben; eine rechtsstaatlich einwandfreie Regulierung erscheint deshalb unabdingbar.*

*Wie bereits einleitend erwähnt (vgl. zweites Kapitel, zweiter Abschnitt) sollen für die Finanzierung des Aufwands der interkantonalen Aufgabenerfüllung keine Mittel aus dem allgemeinen Steueraushalt (also keine Beiträge der Kantone) geleistet werden müssen. Die Finanzierung hat daher über Abgaben zu erfolgen. In einigen Kantonen bedarf die Einführung neuer Steuern einer Grundlage in der Kantonsverfassung (z.B. SO, BL), in einigen Kantonen unterstehen neue Steuern einer obligatorischen Volksabstimmung (so z.B. ZH). Eine Verfassungsänderung in einzelnen Kantonen oder eine obligatorische Volksabstimmung über das GSK sollen vermieden werden, der zeitliche Rahmen für die Umsetzung ist ohnehin eng. Aus diesem Grund sind im GSK ausschliesslich Kausalabgaben vorgesehen.*

### **7.1 Allgemeine Bestimmungen (Art. 51 – 53 GSK)**

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

*Für den nicht über Einzelaktgebühren gedeckten, jedoch im Sinne einer qualifizierten Gruppenäquivalenz<sup>11</sup> zurechenbaren Aufwand wird bei den Veranstalterinnen bzw. Veranstaltern von Grossspielen eine Aufsichtsabgabe erhoben. Zu denken ist beispielweise 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 bzw. Veranstalter wird (nach dem Kriterium des Zurechnungszusammenhangs) zwischen den verschiedenen Aufsichtsbereichen (Grosslotterien, Geschicklichkeitsspiele, Sportwetten) zu differenzieren sein (Art. 52 Abs. 2 GSK). Die rechtliche Einordnung von Aufsichtsabgaben (Kostenanlastungssteuer oder Kostenanlastungskausalabgabe) ist in der Lehre umstritten.<sup>12</sup> Nach der neusten bun-*

<sup>11</sup> Qualifizierte Gruppenäquivalenz liegt vor, wenn die Abgabepflichtigen nicht nur eine besondere Nähe zum über die Abgabe gedeckten Aufwand aufweisen, sondern eine Kongruenz zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Kreis der Personen, denen die Abgabeverwendung zugutekommt, besteht. Vgl. zum Begriff Gutachten des Bundesamts für Justiz vom 15. Juli 1999, VPB 64.25, Ziff. III, 2).

<sup>12</sup> Vgl. z.B. HETTICH/WETTSTEIN, Rechtsfragen um Kostenanlastungssteuern, ASA 78 S. 537 ff. sowie OBERSON/HOTTELIER, la taxe de surveillance perçue auprès des organismes d'autorégulation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: nature juridique et constitutionnalité, AJP 2007 S. 51 ff.

desgerichtlichen Rechtsprechung kann jedoch davon ausgegangen werden, dass Aufsichtsabgaben nicht als Steuern zu qualifizieren sind (BGE 9C 225/2015 vom 27. August 2015<sup>13</sup>). Dem zitierten Bundesgerichtsurteil lagen die Aufsichtsgebühren der bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht zugrunde.

Der verbleibende Anteil am Aufwand (also 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 GSK). Zu denken ist hier beispielsweise an den Aufwand im Zusammenhang mit dem Kompetenzzentrum für die Kantone, aber auch an den Aufwand der FDKG für die Aufsicht über die Mittelverwendung und ähnliche Aufgaben.

Das BGS 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 BGS ein Budget in der Höhe von CHF 4 – 6 Mio. pro Jahr gewährt werden muss. Die Comlot geht gemäss Schätzungen davon aus, dass rund 30% individuell zurechenbar und damit über Einzelaktgebühren finanzierbar sein werden. Rund 50% werden gruppenäquivalent zurechenbar sein und damit über die Aufsichtsabgabe (differenziert nach verschiedenen Aufsichtsbereichen) gedeckt werden können. Der Rest (rund 20%) wird als Abgabe für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte, Anteil „Aufsicht“, bei den Veranstalterinnen bzw. Veranstaltern von Grosslotterien und grossen Sportwetten erhoben.

Art. 53 GSK delegiert der GESPA die Zuständigkeit zur Regelung der Einzelheiten der Abgaben in einem Gebührenreglement. Die GESPA wird insbesondere Kriterien für die Abgrenzung zwischen gruppenäquivalent zurechenbarem und nicht zurechenbarem Aufwands definieren müssen.

## **7.2 Gebühren für Einzelakte der GESPA (Art. 54 – 58 GSK)**

Art. 54 bis 58 GSK enthalten jene Elemente, welche aufgrund des Legalitätsprinzips auf der Stufe eines formellen Gesetzes zu regeln sind. Es soll die bisherige Praxis weitergeführt werden.

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

## **7.3 Gebühren des Geldspielgerichts (Art. 59 GSK)**

Die Gebühren werden sinngemäss nach der Bundesgesetzgebung für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht erhoben (vgl. Art. 59 GSK).

---

<sup>13</sup> Dieser Schluss folgt aus den folgenden Ausführungen des Bundesgerichts in E. 6. 2: „Im Übrigen ist fraglich, ob Gebühren zur Finanzierung der Kosten einer vom Gesetz angeordneten Aufsicht durch die ihr unterstellten natürlichen oder juristischen Personen überhaupt Steuern sein können. Notwendige Voraussetzung wäre jedenfalls, dass die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde für die Abgabepflichtigen ohne jeglichen konkreten Nutzen ist.“

#### **7.4 Aufsichtsabgabe (Art. 60 – 63 GSK)**

*Alle Inhaberinnen bzw. Inhaber einer Veranstalterbewilligung i.S. von Art. 21 BGS müssen jährlich eine Aufsichtsabgabe entrichten (Art. 60 GSK). Art. 61 Abs. 2 und 3 GSK enthalten Bemessungsgrundlagen zur Ermittlung des über die Aufsichtsabgabe zu finanzierenden Anteils. Weil das Kriterium der Zurechenbarkeit eher vage ist, wird in Abs. 3 eine Obergrenze für den über die Aufsichtsabgabe zu finanzierenden Anteil am Gesamtaufwand festgelegt (maximal 70% des Gesamtaufwands, die Grenze wurde in Anbetracht der notgedrungen groben Schätzungen eher etwas hoch angesetzt um künftigen Entwicklungen Rechnung zu tragen, das Reglement der GESPA wird hier mit geeigneten Kriterien sicher stellen müssen, dass das Kriterium der qualifizierten Gruppenäquivalenz eingehalten wird).*

*Die Aufteilung des über die Aufsichtsabgabe zu deckenden Aufwands auf die einzelnen Veranstalterinnen bzw. Veranstalter richtet sich wie bereits unter dem geltenden Recht nach dem Verhältnis der im entsprechenden Jahr tatsächlich erzielten Bruttospielerträge (vgl. Art. 61 Abs. 4 GSK sowie Definition des Bruttospielertrags in Abs. 5).*

*Das Verfahren für die Erhebung der Abgabe (vgl. Art. 63 GSK) entspricht der bisherigen Praxis.*

#### **7.5 Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte (Art. 64 – 68 GSK)**

*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 bzw. Inhabern der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erhoben (vgl. Art. 50 GSK). 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 Abgabbeerhebung erfolgt durch die GESPA, jedoch im Namen und auf Rechnung der Trägerschaft (vgl. Art. 68 GSK).*

##### **Einmalige Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte (Art. 64 GSK)**

*Die einmalige Abgabe beträgt CHF 3 Mio. (Art. 64 Abs. 1 GSK). Der Ertrag aus dieser Abgabe wird zur Ausstattung der GESPA mit Kapital (Reserven) verwendet (Art. 64 Abs. 3 GSK). Die Verteilung auf die beiden Abgabepflichtigen richtet sich nach den im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Konkordates erzielten Bruttospielerträgen (Art. 64 Abs. 2 GSK). 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 GSK i.V.m. Art. 63 GSK).*

##### **Wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte – Anteil „Prävention“ (Art. 66 GSK)**

*Die wiederkehrende Abgabe, Anteil „Prävention“ (Art. 66 GSK) entspricht der bereits unter der geltenden IVLW erhobenen Spielsuchtabgabe; die Bemessung (0.5% des jährlich erzielten Bruttospielertrags) bleibt unverändert. Die Erträge unterliegen der Zweckbindung gemäss Art. 85 BGS, d.h. 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 FDKG wird die Kompetenz gegeben, Empfehlungen hinsichtlich der Verwendung dieser Abgabe zu erlassen (vgl. Art. 66 Abs. 4 GSK). Aus heutiger Sicht erschiene es sachgerecht, wenn die Empfehlungen insbesondere die nachfolgenden Bereiche regeln würden:*

*Der in Art. 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 dürfte bspw. erfüllt sein, wenn die finanzierten Massnahmen auf den direkten Kontakt mit (potentiellen) Problemspielerinnen bzw. 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 bzw. Problemspielern ermöglichen (z. B. durch Forschung und Evaluation). Bei Massnahmen, welche 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, welche unmittelbar der Bekämpfung der Geldspielsucht dienen, in der Praxis oft nicht möglich. Vergleichbare Probleme entstehen im Rahmen der Gewährung von Strukturbeiträgen an Institutionen, welche 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 Vornahme einer Kostenausscheidung verwendet werden können – m.a.W. die Zweckbindung als gewahrt gilt – wenn Strukturbeiträge an Institutionen gezahlt werden, welche 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 welche 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 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 Art. 85 BGS an die Kantone verteilt, nach den in den einzelnen Kantonen erzielten Bruttospielerträgen (Art. 66 Abs. 3 GSK).*

### **Wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte – Anteil „Aufsicht“ (Art. 67 GSK)**

*Die Höhe dieser Abgabe muss von der FDKG jährlich festgelegt werden (Art. 67 GSK). Die Grundsätze für die Bemessung ergeben sich aus Art. 52 Abs. 3 GSK und aus dem Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Bemessung der Aufsichtsabgabe (Art. 61 GSK). Mit dem Ertrag der Abgabe darf nur der Fehlbetrag gedeckt werden, welcher 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 GESPA geleistet.*

### **8. Kapitel: Schlussbestimmungen Inkrafttreten (Art. 69 GSK)**

*Art. 69 GSK soll einen nahtlosen Übergang von der geltenden IVLW zum GSK gewährleisten. Die Kantone streben ein gesamtschweizerisch gültiges Konkordat an, weil nur so eine einheitliche Regulierung und Praxis in Bezug auf Grossspiele erreicht werden kann. Zahlreiche Bestimmungen im Konkordat sind denn auch darauf ausgelegt, dass alle Kantone den Beitritt erklären.*



Das BGS ist auf den 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Der Prozess für die Ratifizierung des GSK dauert rund 1 ½ Jahre. Für die Zeit zwischen dem Inkrafttreten des BGS und dem Inkrafttreten des GSK haben die Kantone der Comlot im Rahmen der Zusatzvereinbarung zur IVLW die Aufgaben und Befugnisse übertragen, damit diese ab Inkrafttreten des BGS sämtliche Aufgaben und Befugnisse der „interkantonalen Behörde“ gemäss BGS wahrnehmen kann. Mit der Weitergeltung der bisherigen interkantonalen Regelungen sind jedoch 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 hinauschieben können. Aus diesem Grund sieht Art. 69 Abs. 1 GSK vor, dass das Konkordat in Kraft tritt, sobald 18 Kantone den Beitritt erklärt haben.

Es gilt zu beachten, dass mit dem In-Kraft-Treten 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-Vereinbarungs-Kantone bedeutet insbesondere, dass die GESPA 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 Art. 141 Abs. 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.

### **Geltungsdauer, Kündigung (Art. 70 GSK)**

In Übereinstimmung mit der Regelung betreffend das Zustandekommen (vgl. 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.

### **Änderung des Konkordats (Art. 71 GSK)**

Änderungen von Konkordaten haben grundsätzlich auf dem gleichen Weg zu erfolgen wie der Vertragsschluss selbst (vgl. Art. 71 Abs. 2 GSK). Die Vertragsänderung kann je nach Ausgestaltung des Konkordats jedoch erleichtert werden, wobei einem solchen vereinfachten Verfahren aus rechtsstaatlichen Gründen Grenzen gesetzt sind (vgl. auch VITAL ZEHNDER, a.a.O., S. 192 ff.). Art. 71 Abs. 3 GSK sieht ein vereinfachtes Verfahren vor. Bei gestützt auf Abs. 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, welche zwingend auch im GSK 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 Art. 71 Abs. 1 GSK die Möglichkeit, eine ordentliche Teil- oder Totalrevision des Konkordats zu beantragen.

### **Verhältnis zu regional beschränkten Konkordaten (Art. 72 GSK)**

Bei allfälligen Widersprüchen oder Unvereinbarkeiten zwischen Bestimmungen des GSK und der regionalen Konkordate (aktuell: Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchfüh-

rung von Lotterien vom 26. Mai 1937, IKV und 9ème Convention relative à la Loterie Romande vom 18. November 2005, C-LoRo), auch in ihrer revidierten Fassung, sieht Art. 72 GSK vor, dass das GSK vorgeht. Die Bestimmung bezweckt, dass für alle Kantone dieselben „Grundregeln“ gelten. Im Verhältnis GSK – kantonales Recht sind die Kantone gemäss Art. 48 Abs. 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 GSK abgestimmt werden und insgesamt eine kohärente und in sich stimmige interkantonale Geldspielregulierung gewährleistet wird. Bereiche, welche bereits auf Stufe des BGS oder des GSK abschliessend geregelt werden, dürften dort entsprechend nicht geregelt werden.

### **Übergangsbestimmungen (Art. 73 GSK)**

Art. 73 GSK soll einen reibungslosen Übergang vom heutigen zum künftigen Aufsichts- und Vollzugssystem sicherstellen. Zudem wird gewährleistet, dass keine pro forma-Wahlen durchgeführt werden müssen: Die gestützt auf die geltende IVLW tätigen/gewählten Mitglieder der FDKL, der Lotterie- und Wettkommission und der Rekurskommission können die angebrochene Amtsdauer im entsprechenden Organ gemäss GSK beenden und können sich nach Ablauf der Amtsdauer soweit es die Bestimmungen zur maximalen Amtszeit erlauben zur (Wieder-)Wahl in das Organ gemäss GSK stellen.

Sämtliche Rechte und Pflichten, welche gestützt auf die IVLW entstanden sind, gehen auf die GE-SPA über (vgl. Art. 73 Abs. 3 GSK). 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 etc.) ein fliessender Übergang stattfindet. Abweichungen von diesem Grundsatz sind in den nachfolgenden Absätzen geregelt.

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

Die Übergangsregelung für die SFS (Art. 73 Abs. 9 GSK) ist notwendig, weil die Verträge mit den Sportverbänden jeweils (dem Olympia-Zyklus entsprechend) auf vier Jahre abgeschlossen werden. Die aktuelle Vertragsperiode läuft von 2019 – 2022. Nach Inkrafttreten des GSK muss zunächst das Stiftungsreglement der SFS erlassen werden und gestützt darauf werden die Schwerpunkte zu definieren sein. Aus diesen Gründen soll für die Vertragsperiode 2019 – 2022 noch der bisherige Verteilmechanismus zur Anwendung gelangen.»

#### **2.5.2. Erläuterungen zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)**

Die Regierungsmitglieder der FDKL geben folgende Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln der totalrevidierten interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen ab:

##### **«Art. 1 Leistungsauftrag**

**Absatz 1:** Die Swisslos Interkantonale Landeslotterie, vormals „Interkantonale Landeslotterie“, wurde 1937 zum Zweck der gemeinsamen Durchführung von Lotterien gegründet und wird heute von den Vereinbarungskantonen gemeinsam betrieben.

*Absatz 2: Swisslos bietet heute nebst Lotterien auch Sportwetten (übernommen von der Sport-Toto-Gesellschaft) und Online-Geschicklichkeitsgeldspiele an. Aus diesem Grund wird in Abs. 2 (wie auch im Titel der Vereinbarung) anstelle des bisherigen Begriffs „Lotterien“ jener der „Geldspiele“ verwendet. Die aus Sportwetten und Online-Geschicklichkeitsgeldspielen resultierenden Reingewinne werden – wie jene aus den Lotterien – vollumfänglich den Kantonen zur gemeinnützigen Verwendung überwiesen. Gemäss BV und BGS muss der Reingewinn aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden.*

*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.*

*Absatz 3: Gestützt auf Art. 23 Abs. 1 BGS bestimmen die Kantone die maximale Anzahl der Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten, die unter die Grossspiele gemäss Art. 3 Bst. e BGS fallen. Mit dieser Regelung soll den Kantonen die Weiterführung der bisherigen Praxis ermöglicht werden (Botschaft, BBl 2016 8447). Die Beschränkung auf eine Veranstalterin im Gebiet der Deutschschweiz und des Kantons Tessin erfolgt im gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (Art. 49). Wie bisher wird die Swisslos Interkantonale Landeslotterie durch die Vertragskantone als einzige Veranstalterin von als Grossspiele i.S. von Art. 3 Bst. e BGS durchgeführten Lotterien und Sportwetten bezeichnet.*

*Das Bundesgericht hat die Zulässigkeit der unter dem geltenden Recht bestehenden Monopole mehrfach bestätigt. Es verwies auf das öffentliche Interesse an der Bekämpfung der Spielsucht, am Schutz vor Gefahren unlauterer Machenschaften und an der breiten und transparenten Verwendung der Lottereerlöse. Im Lichte dieser Zielsetzungen, so das Bundesgericht, erscheine die bisher geübte restriktive Bewilligungspraxis auch nicht als unverhältnismässig (BGer vom 17. Jan. 2012, 2C\_859/2010, E. 4; siehe auch BGE 135 II 338 ff.). Im Jahr 2015 hat das Bundesgericht die Zulässigkeit des Lotteriemonopols erneut bestätigt (2C\_1086/2013, E. 7.2). An den vom Bundesgericht als zulässig erachteten Zielsetzungen ändert sich auch unter den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen nichts.*

## **Art. 2 Ablieferung und Verteilung der Reingewinne**

*Absatz 1: Sämtliche Reingewinne (auch diejenigen aus Geschicklichkeitsgeldspielen) fallen gemäss Abs. 1 den Vereinbarungskantonen zu. Gemäss Art. 126 Abs. 2 BGS liefern die Veranstalterinnen ihre Reingewinne denjenigen Kantonen, in denen die Lotterien und Sportwetten durchgeführt wurden. Der Begriff des Reingewinns ergibt sich aus Art. 125 Abs. 2 BGS. Art. 125 Abs. 1 BGS schreibt zudem vor, dass die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke zu verwenden sind. Die Aufzählung der einzelnen Bereiche (Kultur, Soziales, Sport) ist nicht abschliessend. Es soll auch hier im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben die bisherige Praxis weitergeführt werden.*

*Absatz 2: Gemäss Art. 127 BGS regeln die Kantone in rechtsetzender Form das Verfahren, die für die Verteilung der Mittel zuständigen Stellen sowie die Kriterien, welche die zuständigen Stellen für die Gewährung von Beiträgen anwenden müssen. Die Kantone können einen Teil der Reingewinne für interkantonale, nationale und internationale gemeinnützige Zwecke verwenden.*

*Seit jeher fliesst in diesem Sinne ein Teil der Reingewinne an den nationalen Sport (Swiss Olympic, Schweizer Fussball und Eishockey). Diese Unterstützung via Sport-Toto-Gesellschaft war bislang nur Gegenstand von Art. 6 der Swisslos-Statuten sowie von Verträgen zwischen der Sport-Toto-Gesellschaft, der Loterie Romande und Swisslos. Den Vorgaben von Art. 125 f. BGS vermag die aktuelle Form der Mittelverteilung an den nationalen Sport durch die Sport-Toto-Gesellschaft jedoch nicht mehr zu genügen.*

*Das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat sieht daher vor, dass die Mittelverteilung an den nationalen Sport künftig nicht mehr über die (als Verein organisierte) Sport-Toto-Gesellschaft, son-*

*dem neu über die öffentlich-rechtliche Stiftung Sportförderung Schweiz erfolgt, welche von der gemeinsamen Trägerschaft gesteuert und beaufsichtigt wird. Das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat sieht zudem vor, dass die FDKG vierjährlich über den Betrag entscheidet, der zu Gunsten des nationalen Sports eingesetzt werden soll.*

*In Absatz 2 wird der Grundsatz, dass vierjährlich ein Teil der Reingewinne zur Förderung des nationalen Sports eingesetzt wird, festgehalten. Die Einlage in die Stiftung erfolgt jährlich.*

*Nicht speziell geregelt wird, abgesehen vom Unterstützungsbeitrag an den nationalen Sport, die Finanzierung gemeinnütziger Projekte von gesamtschweizerischer Bedeutung wie Olympische Spiele oder Landesausstellungen. Die Zahl entsprechender Projekte war in den letzten fünfzehn Jahren gering und die Vorteile des bewährten, föderalen Verteilverfahrens überwiegen. Die Unterstützung der grossen eidgenössischen Feste (Eidg. Turnfest, Eidg. Schützenfest, Eidg. Schwingfest u.a.) erfolgt seit dem entsprechenden Beschluss der Swisslos-Generalversammlung im November 2005 in Form von Sponsorings bzw. 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 ihrem Gebiet unterstützt.*

*Absatz 3: Gemäss Botschaft zum BGS 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 IKV 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 IKV 1937 sah ursprünglich vor, dass der Reingewinn aus Lotterien im Verhältnis der Wohnbevölkerung unter die Kantone zu verteilen ist (Art. 5 IKV 1937). 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 Zahlenlotos hinzu, die die Swisslos auf vertraglicher Basis zunächst gemeinsam mit der Sport-Toto-Gesellschaft, der Berner SEVA und der Loterie Roman-de anbot. Gestützt auf einen Entscheid der Genossenschafterversammlung von 1995 werden die der Swisslos zukommenden Reingewinnanteile aus den Zahlenlotos (heute: Swiss Lotto, EuroMillions und andere) seither je zur Hälfte nach der Gösse der Wohnbevölkerung und den in den Kantonen jeweils erzielten Umsätzen verteilt (Art. 6 Statuten Swisslos).*
- *Die Gewinne aus den (im Jahr 2006 von der Sport-Toto-Gesellschaft übernommenen) Sportwetten sowie aus den seit 2015 neu von Swisslos angebotenen Online-Geschicklichkeitsgeldspielen werden nach demselben Schlüssel aufgeteilt wie bei den Zahlenlotos (je zur Hälfte nach der Wohnbevölkerung und nach den erzielten Umsätzen).*

*Die Regelung in Abs. 3 (Bst. a und b) bildet somit die aktuell angewendeten, bewährten Gewinnverteilungs-Schlüssel ab.*

*Absatz 4: Absatz 4 trägt einerseits Art. 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 lassen können.*

*Werden in einem Kanton bestimmte Spiele nicht durchgeführt, partizipiert er nicht an den Reingewinnen aus diesen Spielen.*

### **Art. 3 Vertretung der Vereinbarungskantone in der Genossenschaft**

*Jeder Kanton ist in der Generalversammlung der Swisslos vertreten. In Art. 3 verpflichten sich die Kantone, ein Regierungsmitglied in die Generalversammlung zu entsenden. Dieses Erfordernis erfüllen nur aktive Regierungsmitglieder. Damit soll die Interessenvertretung der Kantone als Eigener der Swisslos sichergestellt werden. Es ist zu beachten, dass aufgrund der Unvereinbarkeitsregelungen im gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (Art. 39 Abs. 2 GSK) nicht dasselbe Regierungsmitglied, welches gestützt auf Artikel 4 GSK in der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele Einsitz nimmt, in die Generalversammlung der Swisslos delegiert werden darf.*

### **Art. 4 Gemeinsame Bestimmungen für Kleinlotterien**

*Kleinlotterien sind per Definitionem auf den Ausgabekanton beschränkt (vgl. Art. 3 Bst. f BGS). Das Geldspielgesetz bzw. die entsprechende Verordnung definiert zudem die maximale Plansumme und weitere Beschränkungen/Anforderungen von/an Kleinlotterien.*

*Absatz 1: Es macht Sinn, in der vorliegenden Vereinbarung weiterhin eine Limitierung der Kleinlotterien vorzusehen. Dies auch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Durchführung eines grossen Teils der Kleinlotterien Swisslos übertragen wird. Swisslos wickelt diese Lotterien als sog. Tranchen eines ihrer Rubbellose ab und zahlt den Kleinlotterie-Veranstaltern einen Gewinnanteil aus. Erfolgt keine Limitierung, könnte die Zahl der Kleinlotterien erheblich ansteigen, was zulasten der Gewinne aus Grosslotterien erfolgen würde, welche an die Mittelverteilungsfonds der Kantone überwiesen werden.*

*Die Geldspielverordnung des Bundesrats sieht eine Maximalplansumme der Kleinlotterien von CHF 100'000 vor. Für Kleinlotterien zur Finanzierung eines Anlasses von überregionaler Bedeutung liegt die Maximalplansumme bei 400'000 Franken. Mit dem bisherigen Kontingent von CHF 1.50 pro Kopf der Bevölkerung betrug das Gesamtkontingent im Swisslos-Vertragsgebiet rund CHF 9.2 Mio. pro Jahr. Von diesem Gesamtkontingent werden heute rund CHF 5.7 Mio. genutzt; die Entwicklung ist stabil (Mittelwert 2010-2015 = CHF 5,5 Mio.). Allerdings entfielen z.B. 2015 21 Kleinlotterien mit einer Totalplansumme von CHF 4,1 Mio. auf Kleinlotterien mit einer Plansumme über CHF 100'000. Deren Plansummen sind in Zukunft zumindest teilweise zu reduzieren. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wird der Kontingentsbetrag auf CHF 2.50 pro Kopf der Bevölkerung erhöht (entspricht für das gesamte Swisslos-Vertragsgebiet rund CHF 15.3 Mio. pro Jahr), wobei jedem Kanton eine Mindestsumme von CHF 100'000 zur Verfügung stehen soll. 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. Die beiden Anpassungen dürften keine merklichen Auswirkungen haben auf die für die Kantone zur gemeinnützigen Verteilung anfallenden Mittel.*

*Absätze 2 und 3: Wie bis anhin bleibt es nicht zulässig, ungenutzte Plansummen-Kontingente auf Folgejahre zu übertragen (oder – im Ergebnis gleichbedeutend: Einen Vorbezug aus dem nächsten Kalenderjahr zu tätigen), da dies dem Grundgedanken der Limitierung des Umfangs der Kleinlotterien zuwiderläuft. Die Abtretung ungenutzter Kontingentseile an andere Kantone bleibt zulässig, da sich diese Lösung für die kleinen Kantone bewährt hat.*

### **Art. 5 Bekanntmachung der Gemeinnützigkeit**

*Es liegt im Interesse der Kantone, dass die Öffentlichkeit und vor allem auch die Benefiziare 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 Benefiziaren aufzuerlegen, die erhaltene Un-*

terstützung mindestens unter Verweis des Swisslos-Logos, besser aber noch mit Inseraten und Ähnlichem bekannt zu machen, soll gesetzlich verankert werden.

#### **Art. 6 Änderung der Vereinbarung**

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. Abs. 3 sieht ein vereinfachtes Verfahren vor für Änderungen, bei denen kein Handlungsspielraum besteht (beispielsweise Anpassungen an übergeordnetes Recht).

#### **Art. 7 Kündigung der Vereinbarung**

Die Kündigungsfrist ist im Vergleich zur IKV 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 Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde zu bewilligen sind) keine Grossspiele mehr angeboten werden dürfen.

Sollte das GSK aufgrund einer Kündigung durch einen Kanton 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.

#### **Art. 8 Verhältnis zum gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat**

Sowohl das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat wie auch die vorliegende Vereinbarung sind interkantonale Vereinbarungen im Rang eines formellen Gesetzes. Im Falle eines Widerspruchs zwischen dem GSK und der vorliegenden Vereinbarung gehen die Regelungen des GSK vor.

#### **Art. 9 Inkrafttreten der Vereinbarung**

Das Inkrafttreten der Vereinbarung bedarf der Zustimmung aller Vereinbarungskantone der IKV 1937. Die Kantone teilen ihren Beitritt der Generalversammlung der Swisslos mit, diese wiederum teilt das Inkrafttreten den Kantonen und dem Bund mit.

#### **Art. 10 Aufhebung der IKV 1937**

Die vorliegende Vereinbarung löst die IKV 1937 ab.

#### **Art. 11 Schlussbestimmung**

Die Totalrevision der IKV 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 6 Monaten

*erscheint angemessen, zumal die Revisionsarbeiten bereits während des Ratifikationsprozesses für die IKV 2020 an die Hand genommen werden können.».*

**2.5.3. Erläuterungen zur Aufhebung des Landratsbeschlusses betreffend die Genehmigung und den Vollzug der Interkantonalen Vereinbarung vom 26. Mai 1937 (IKV 1937) betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 06.05.1985 (SGS 543.2)**

Der Landratsbeschluss aus dem Jahre 1985, mit dem letztmals der Verbleib im Konkordat von 1937 beschlossen wurde, enthält nebst dem Beschluss zum Beitritt auch einige materielle Bestimmungen. Diese sind, wie im Folgenden ausgeführt wird, nicht mehr massgeblich, weshalb die Aufhebung des Landratsbeschlusses vorgenommen werden kann.

In Paragraph 1 wird der Beitritt zur IKV 2020 beschlossen. Dieser Beitritt ist Gegenstand des vorliegenden Genehmigungsverfahrens, muss also ohnehin nun wiederholt werden.

In Paragraph 2 werden die übergeordneten Rechtsgrundlagen aufgeführt, nach welchen der Regierungsrat über die Verwendung der dem Kanton zufallenden Lotterierträge entscheiden kann. Eine Wiederholung der bestehenden Rechtsgrundlagen erscheint nicht mehr notwendig, zumal bereits im Entwurf zum neuen kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG-BGS) eine Bestimmung enthalten ist, welche die Zuweisung an den jeweiligen kantonalen Lotteriefonds (Swisslos-Fonds resp. Swisslos-Sportfonds) bestimmt und den Regierungsrat ermächtigt, Kriterien und Verfahren festzulegen (§ 7 EG-BGS).

In Paragraph 3 wird festgehalten, dass Beiträge für den kommerziellen Sport ausgeschlossen sind. Eine solche Bestimmung existiert nun bereits auf Bundesebene im Bundesgesetz über Geldspiele. Art. 125 BGS bestimmt, dass die Kantone die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwenden müssen. Eine Verwendung für den kommerziellen Sport ist also per Bundesrecht schon ausgeschlossen und muss entsprechend nicht in einer kantonalen Regelung ausgeführt werden.

In Paragraph 4 wird bestimmt, dass für die Entwicklungshilfe sowie Katastrophen- und humanitäre Hilfe im In- und Ausland namhafte und der Sache angemessene Beiträge verwendet werden müssen. Diese Bestimmung verfügt materiell gesehen über wenig konkreten Regelungsgehalt. Sie ist jedoch in der Verordnung über den Swisslos-Fonds (SGS 543.12), welche unverändert weiterbesteht, in nahezu identischer Form vorhanden. § 2 Abs. 1 der genannten Verordnung lautet: «Die Swisslos-Fondsgelder werden für wohltätige, gemeinnützige und kulturelle Projekte verwendet; als solche gelten auch Projekte der in- und ausländischen Entwicklungszusammenarbeit sowie der Katastrophenhilfe und der humanitären Hilfe im In- und Ausland.» Auch hier ist ein separater Hinweis im Landratsbeschluss entsprechend nicht mehr nötig und kann gestrichen werden.

In Paragraph 5 wird der Regierungsrat ermächtigt, Grundsätze für die Verwendung der Lotteriegelder aufzustellen. Diese Ermächtigung ist nun in § 7 des EG-BGS vorhanden (siehe Ausführungen zu Paragraph 2) und wurde durch den Erlass der Verordnung über den Swisslos-Fonds und den Swisslos-Sportfonds, welche unverändert weiterbestehen, wahrgenommen.

In Paragraph 6 wird eine Pflicht zur Berichterstattung über die Mittelverwendung statuiert. Eine solche Pflicht findet sich ebenfalls in § 14 der Verordnung über den Swisslos-Fonds, wie auch in § 3 Abs. 2 der Verordnung über den Swisslos-Sportfonds (SGS 369.11). Entsprechend bedarf es auch hier keiner solchen Bestimmungen im Landratsbeschluss mehr.

Paragraph 7 und 8 regeln die Aufhebung des vorherigen Beschlusses und das in Kraft treten der neuen Regelung und werden im Landratsbeschluss zum vorliegenden Genehmigungsverfahren wieder neu geregelt.

## 2.6. Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm

Mit Genehmigung der Vorlage bleibt der Kanton Basel-Landschaft Teil der langanhaltenden und erfolgreichen interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich des Glückspiels. Insofern entspricht die Annahme der Vorlage dem Regierungsschwerpunkt «Auftritt und Kooperation» und darin insbesondere dem Legislaturziel AK-LZ1. Gemäss diesem Ziel beteiligt sich der Kanton Basel-Landschaft aktiv an überkantonalen, nationalen und internationalen Kooperationen.

## 2.7. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum

Die Rechtsgrundlagen zur Ausarbeitung von Konkordaten finden sich in Art. 48 BV, die Kompetenzenverteilung im Geldspielbereich in Art. 106 BV. Das Geldspielgesetz legt in Art. 105 fest, dass die Voraussetzung zur Zulassung von Grossspielen auf dem Gebiet eines Kantons die Schaffung einer interkantonalen Behörde ist. § 64 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV, SGS 100) weist dem Landrat die Kompetenz zur Genehmigung von Staatsverträgen zu. Die vorliegenden Konkordate unterliegen gemäss den Bestimmungen von § 30 Abs. 1 Bst. b KV dem obligatorischen sowie gemäss § 31 Abs. 1 Bst. c dem fakultativen Referendum.

## 2.8. Finanzielle Auswirkungen

**Voraussichtliche Mehr- oder Minderausgaben** (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

Ja  Nein

**Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan** (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

Ja  Nein

**Auswirkungen auf den Stellenplan** (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

Ja  Nein

**Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Risiken** (§ 35 Abs. 1 Bst. k, § 49–51 Vo FHG):

Die beiden Konkordate regeln die Aufsicht und den Vollzug über Grossspiele und schaffen dazu entsprechende Gremien und Organisationsabläufe. Zudem wird die Verteilung und Verwendung der Geldspielerträge vorgenommen und beaufsichtigt. Die durch die Konkordate geschaffenen Gremien finanzieren sich vollständig über Abgaben, welche die jeweiligen Bewilligungsinhabenden zu leisten haben. Für den Kanton Basel-Landschaft entstehen also mit der Weiterführung der beiden Konkordate keine finanziellen Aufwände, vielmehr kann er von stabilen und einheitlichen Strukturen profitieren und so anhaltende Geldspielerträge dem Swisslos-Fonds und dem Swisslos-Sportfonds zuführen, welche ihrerseits u.a. sinnvolle und wichtige Projekte im Kanton unterstützen. Die Fortführung der Konkordatslösung entspricht somit auch einer wirtschaftlichen Lösung, da der Verwaltungsaufwand wie auch das Inkasso zentral abgewickelt und somit erhebliche Synergien geschaffen werden.

Risiken entstehen durch den Verbleib in den beiden Konkordaten keine neuen, da es sich wie erwähnt um bewährte und langjährige Lösungen handelt. Als bereits bestehende Problematik ist allenfalls eine gewisses «Klumpenrisiko» zu sehen, dass durch die einheitlichen Strukturen und den einzelnen Anbieter im Bereich der Grosslotterien und grossen Sportwetten besteht. Allerdings werden mit den vorliegenden Totalrevisionen gerade in diesem Bereich erhebliche Verbesserungen vorgenommen. So wird insbesondere die Unabhängigkeit der Geldspielaufsicht bereits im neuen Bundesgesetz (Art. 106 BGS) festgehalten, und entsprechend in den Konkordaten so definiert. Die Trägerschaft wird in eine stabile und transparente neue Rechtsform (vorher: einfache Gesellschaft; neu: öffentlich-rechtliche Körperschaft) überführt und die Zuständigkeiten und Kom-



petenzen werden ausführlich geregelt. Der Kanton Basel-Landschaft behält zudem über die Mitgliedschaft in der FDKL seine Mitspracherechte.

## **2.9. Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung**

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

## **2.10. Regulierungsfolgenabschätzung**

Zur Auswirkung auf die Kantone gibt die FDKL folgende Einschätzung ab:

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

Tatsächlich haben die Änderungen der Konkordate sowohl in finanzieller wie auch personeller Hinsicht keine erkennbar massgebliche Auswirkung auf den Kanton Basel-Landschaft. Auswirkungen bestehen im Bereich der Kleinspiele, in dem der Kanton selbst zuständig für die Bewilligung und den Vollzug von Geldspielen ist. Diese Auswirkungen werden in der Vorlage zum kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele detailliert beschrieben.

## **2.11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

Am 4. Dezember 2019 wurde eine konferenzielle Anhörung zur Vorlage durchgeführt, dies in Einklang mit § 8 Abs. 5 der Verordnung über das Mitberichtsverfahren und das Vernehmlassungsverfahren (SGS 140.31). Die Dringlichkeit, welche die Durchführung der konferenziellen Anhörung begründet hat, ergibt sich aus dem geplanten in Kraft treten der Konkordate per 1. Juli 2020.

An der konferenziellen Anhörung waren, nebst Regierungsrätin Kathrin Schweizer und weiteren Vertreterinnen und Vertretern der Sicherheitsdirektion, neun Personen anwesend. Dabei handelte es sich um Vertretungen von Gemeinden (Hölstein, Bubendorf, Buckten), von Parteien (CVP, FDP, SP), von Verbänden (Wirtschaftskammer Baselland, Verband Basellandschaftlicher Gemeinden) sowie vom Zentrum für Abhängigkeitserkrankung.

Die Vorlage gab zu einigen wenigen Bemerkungen Anlass. So wurde festgestellt, dass in der Landratsvorlage noch der Antrag an den Landrat zur Aufhebung des Landratsbeschlusses betreffend die Genehmigung und den Vollzug der Interkantonalen Vereinbarung vom 26. Mai 1937 (IKV 1937) betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 06.05.1985 (SGS 543.2) fehlt. Dies, obwohl in der Vorlage die Aufhebung vorgesehen ist (vgl. Ziff. 2.5.3). Entsprechend wurden die Anträge noch ergänzt. Weiter wurde seitens der Wirtschaftskammer Baselland gefordert, dass auch in Zukunft Kleinlotterien über die Swisslos abgewickelt werden dürfen. Dies weil die Comlot, aufgrund des revidierten Bundesgesetzes, Zweifel über die künftige Möglichkeit der Abwicklung von Kleinlotterien über Swisslos geäussert hat. Die Sicherheitsdirektion hat dazu erläutert, dass die Abwicklung von Kleinlotterien durch Swisslos nicht Regelungsgegenstand der Konkordate ist. Allerdings arbeitet die Swisslos an einer Lösung, um auch weiterhin Kleinlotterien abwickeln zu können. Am 6. Dezember 2019 hat Swisslos allerdings informiert, dass eine solche Lösung nicht möglich sei.

Weitere Bemerkungen oder Stellungnahmen sind auf Nachfrage keine abgegeben worden.

### **3. Anträge**

#### **3.1. Beschluss**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat:

1. Die Genehmigung der interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (vormals interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien) sei gemäss Beilage zu beschliessen.
2. Die Genehmigung des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats (vormals Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht, sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten) sei gemäss Beilage zu beschliessen.
3. Der Landratsbeschluss betreffend die Genehmigung und den Vollzug der Interkantonalen Vereinbarung vom 26. Mai 1937 (IKV 1937) betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 06.05.1985 (SGS 543.2) sei aufzuheben.

Liestal, 21. Januar 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

### **4. Anhang**

- Entwurf Landratsbeschluss
- Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (vormals interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien)
- Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (vormals Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht, sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten).

## **Landratsbeschluss**

**über die Genehmigung der interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (vormals interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien)**

**und**

**über die Genehmigung des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats (vormals interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht, sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten)**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen wird gemäss Beilage genehmigt.
2. Das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat wird gemäss Beilage genehmigt.
3. Der Landratsbeschluss betreffend die Genehmigung und den Vollzug der Interkantonalen Vereinbarung vom 26. Mai 1937 (IKV 1937) betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 06.05.1985 (SGS 543.2) wird aufgehoben.
4. Die Ziffern 1 und 2 unterstehen dem obligatorischen bzw. fakultativen Referendum gemäss §§ 30 und 31 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: