



Kantonsratsbeschluss

betreffend Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) und betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 9. Juli 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen die Kantonsratsbeschlüsse betreffend Beitritt zum «Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)» vom 20. Mai 2019 und betreffend Beitritt zur «Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)» vom 20. Mai 2019. Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1.	In Kürze	1
2.	Ausgangslage	2
3.	Vernehmlassungsverfahren	2
4.	Inhalte des GSK und der IKV 2020	3
5.	Politische Würdigung.....	4
6.	Anpassungen des kantonalen Ausführungsrechts.....	4
7.	Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen	5
8.	Inkrafttreten	5
9.	Zeitplan	6
10.	Antrag.....	6

1. In Kürze

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den nachstehenden zwei Konkordaten beizutreten: Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordats (GSK) und Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020). Das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Geldspielgesetz verlangt eine Umsetzung, damit in den Kantonen weiterhin so genannte Grossspiele durchgeführt werden können. Die beiden vorliegenden Konkordate bilden die entsprechende Rechtsgrundlage.

Diejenigen Kantone, welche auf ihrem Gebiet weiterhin so genannte Grossspiele zulassen wollen (wie z.B. Swiss Lotto oder Euro Millions), sind gestützt auf das Bundesrecht verpflichtet, bis 31. Dezember 2020 über ein Konkordat eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde zu schaffen (Art. 105 des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017 [Geldspielgesetz, BGS; SR 935.51]). Mit dem «Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK)» wird diese Behörde – in der Form der «Interkantonalen Geldspielaufsicht (GESPA)» – geschaffen. Gestützt auf das GSK haben die Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin sodann «in einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung» die Veranstalterin oder den Veranstalter von Grossspielen (das heisst von grossen Lotterien und grossen Sportwetten) zu benennen (Art. 49 Abs. 2 GSK). Diese Verpflichtung wird in Art. 1 Abs. 3 der «Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)» umgesetzt, indem die Genossenschaft Swisslos als einzige zugelassene Veranstalterin von Grossspielen auf dem

Gebiet der 20 Vereinbarungskantone bezeichnet wird. Dies entspricht – betreffend Lotterien – dem bereits nach bisherigem Recht geltenden Monopol der Swisslos.

Auswirkungen auf den Kanton Zug

Sollte der Kanton Zug darauf verzichten, die beiden neuen Konkordate zu ratifizieren, so dürften auf dem Kantonsgebiet des Kantons Zug ab dem 1. Januar 2021 keine Grossspiele (Euro Millions, Swiss Lotto, Sporttip, Happy Day etc.) mehr durchgeführt werden. Dies hätte gleichzeitig zur Folge, dass den kantonalen Fonds (Lotteriefonds und Sportfonds) auch keine Gewinne von Swisslos mehr zufließen würden. Diese betrugen in den vergangenen Jahren jeweils rund 7 Mio. Franken pro Jahr.

2. Ausgangslage

Am 11. März 2012 nahmen Volk und Stände den direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» an (vgl. Art. 106 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101). Darauf basierend beschloss das Bundesparlament am 29. September 2017 das Geldspielgesetz (BGS), welches in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 mit 72,9 % Ja-Stimmen angenommen wurde. Es ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Das BGS führte die beiden früher im Geldspielbereich geltenden Bundesgesetze (das Lotteriesgesetz und das Spielbankengesetz) zusammen und schuf auf Bundesebene eine neue, umfassende Regelung aller Geldspiele in der Schweiz. Es bezweckt, die Bevölkerung angemessen vor den von den Geldspielen ausgehenden Gefahren zu schützen und die Verwendung der resultierenden Erträge zugunsten von gemeinnützigen Zwecken und der AHV/IV sicher zu stellen. Die Revision der Bundesverfassung und das neue BGS haben zur Folge, dass auch die heute noch geltenden interkantonalen Konkordate im Geldspielbereich, welche teilweise aus dem Jahr 1937 stammen, einer Totalrevision unterzogen werden müssen.

Gestützt auf diese Ausgangslage hat die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz (FDKL) das GSK erarbeitet und den entsprechenden Konkordatstext am 20. Mai 2019 zusammen mit dem erläuternden Bericht verabschiedet und zur Ratifikation durch sämtliche 26 Kantone der Schweiz freigegeben. Das GSK soll das geltende gesamtschweizerische Konkordat «Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten» vom 7. Januar 2005 (BGS 942.42; nachstehend «IVLW 2005» genannt) ablösen.

Ebenfalls am 20. Mai 2019 haben 20 Regierungsmitglieder der FDKL (der 19 Kantone der Deutschschweiz und des Kantons Tessin) zudem die «Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)» verabschiedet und zur Ratifikation durch diejenigen 20 Kantone, welche heute Mitglied der Genossenschaft Swisslos sind, freigegeben. Die IKV 2020 soll die «Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien» vom 26. Mai 1937 (BGS 942.415; nachstehend «IKV 1937» genannt) ablösen, welcher alle Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin beigetreten waren.

3. Vernehmlassungsverfahren

Im Rahmen des mehrstufigen Vernehmlassungsverfahrens, in welchem auch die kantonsrätliche Konkordatskommission insgesamt drei Mal begrüsst worden war, äusserte sich der Regierungsrat im Grundsatz immer positiv zu den Entwürfen der beiden neuen Konkordate. Er stellte aber auch in seiner letzten Vernehmlassung vom 2. April 2019 zuhanden der FDKL noch einige Änderungsanträge. Die wesentlichen Anregungen des Kantons Zug wurden in den beiden definitiven Texten zumindest teilweise übernommen. So werden nun die Beiträge zur Sportförderung abschliessend im GSK geregelt (statt je separat in der IKV 2020 und in einem Westschweizer Konkordat), durch die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) festgesetzt (statt

je separat durch die Swisslos und durch die Loterie Romande) und als Frankenbetrag definiert (statt als prozentualer Anteil des Reingewinns von Swisslos bzw. der Loterie Romande). Der Regierungsrat begrüsst daher die beiden nun vorliegenden, ausgereiften Konkordatstexte und beantragt, diese zu ratifizieren.

4. Inhalte des GSK und der IKV 2020

4.1. Überblick GSK

Mit dem GSK werden die bisherigen Organe der IVLW neu in zwei juristische Personen überführt: In die «Interkantonale Trägerschaft Geldspiele» und die «Interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA)». Damit wird eine rechtliche Entflechtung der gemeinsamen Trägerschaft (Politik) einerseits und der operativen Aufgabenerfüllung (Vollzug) andererseits erreicht. Weiter enthält das GSK die Rechtsgrundlagen für die rechtlich selbständige öffentlich-rechtliche «Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)». Ihr werden in Zukunft jene Aufgaben übertragen, welche bis anhin durch die als privatrechtlicher Verein konstituierte Sport-Toto-Gesellschaft (STG) wahrgenommen worden sind. Sodann enthält das GSK eine Bestimmung, wonach in der Schweiz lediglich zwei Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grosslotterien und grossen Sportwetten zulässig seien. Und zwar eine auf dem Gebiet der Deutschschweizer Kantone und des Kantons Tessin und eine auf dem Gebiet der Westschweizer Kantone (Art. 49 GSK). Schliesslich regelt das GSK die Erhebung und Verwendung von Abgaben für die Finanzierung des Aufwands im Zusammenhang mit dem Geldspiel und für die Bekämpfung der Spielsucht. Nachstehend werden die drei neu geschaffenen juristischen Personen kurz vorgestellt:

4.1.1. «Interkantonalen Trägerschaft Geldspiele (Trägerschaft)»

Die Verantwortung der Gesamtheit der Kantone als Träger der interkantonalen Behörde wird neu in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft (mit dem Namen «Interkantonale Trägerschaft Geldspiele [Trägerschaft]») wahrgenommen. Die Trägerschaft verfügt über die nachstehenden vier Organe:

- Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG)
- Vorstand
- Geldspielgericht
- Revisionsstelle.

4.1.2. «Interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA)»

Der Vollzug (d.h. vorab die Wahrnehmung der im Bundesrecht der «interkantonalen Behörde» zugewiesenen Aufgaben) wird einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit dem Namen «Interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA)» übertragen. Sie ist die gestützt auf Art. 105 BGS zu schaffende Aufsichts- und Vollzugsbehörde. Die GESPA verfügt über die nachstehenden drei Organe:

- Aufsichtsrat
- Geschäftsstelle
- Revisionsstelle.

4.1.3. «Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)»

Die Mittelvergabe zur Förderung des nationalen Sports erfolgte bisher durch die Sport-Toto-Gesellschaft (STG), welche in der Rechtsform eines privatrechtlichen Vereins gekleidet ist. Die Mittelvergabe soll neu von der öffentlich-rechtlichen «Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)» wahrgenommen werden. Sie verfügt über die nachstehenden zwei Organe:

- Stiftungsrat
- Revisionsstelle.

4.2. Überblick zur IKV 2020

Hauptregelungsinhalt der IKV 2020 ist – in Weiterführung der bisherigen Praxis – die Bezeichnung der Genossenschaft «Swisslos Interkantonale Landeslotterie» (nachfolgend als «Swisslos» bezeichnet) als ausschliessliche Veranstalterin von Lotterie- und Sportwetten-Grossspielen auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone (Art. 1 Abs. 3 IKV 2020). Dieses Monopol muss zwingend in einem Gesetz im formellen Sinn erfolgen. Auch die IKV 2020 ist daher durch den Kantonsrat im Verfahren der Gesetzgebung zu beschliessen. Die IKV 2020 regelt sodann die Verwendung der durch die Genossenschaft Swisslos erzielten Reingewinne und legt die Gesamtsumme fest, für welche die Vereinbarungskantone so genannte Kleinlotterien bewilligen können.

4.3. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

In der Beilage finden sich ein erläuternder Bericht zum GSK und ein erläuternder Bericht zur IKV 2020. Es kann an dieser Stelle darauf verwiesen werden.

5. Politische Würdigung

Das GSK und die IKV 2020 bilden eine solide Rechtsgrundlage für die künftige Regulierung im Bereich der Geld-Grossspiele. Sie stellen im Vergleich zur heutigen Regulierung eine entscheidende Verbesserung der Governance sowohl im Geldspiel- als auch im Sportförderbereich dar. Die Totalrevision der beiden bisherigen Konkordate ermöglicht es, die strukturelle Organisation (Organe, Zuständigkeiten und Entscheidverfahren) lückenlos auf Konkordatebene abzubilden. Bisher waren die diesbezüglichen Regelungen teilweise einzig in Reglementen der FDKL, in den Statuten der Swisslos, in Generalversammlungsbeschlüssen der Swisslos und sogar in Vorstandsbeschlüssen der Swisslos enthalten. Zudem werden damit die Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Abgaben im Sinne des Legalitätsprinzips auf der Stufe eines formellen Gesetzes neu auf eine solide, rechtsstaatliche Grundlage gestellt. Eine entscheidende Verbesserung stellt auch die Vereinheitlichung der Sportförderung dar, welche auf gesamtschweizerischer Ebene mit Lotteriegeldern betrieben wird: Während gemäss der bisherigen Praxis die Loterie Romande und die Swisslos in je separaten Beschlüssen (unterschiedlich hohe) Prozentsätze ihrer Reingewinne für die Sportförderung ausschieden, wird zukünftig durch die FDKG ein betragsmässig festgelegter jährlicher Beitrag beschlossen werden. Dieser Betrag wird im Verhältnis der Einwohnerzahlen auf die Westschweizer Kantone einerseits und die 20 Kantone, welche Mitglied der Genossenschaft Swisslos sind, andererseits aufgeteilt. Die so resultierenden zwei Teilbeträge werden durch die Reingewinne der Loterie Romande bzw. der Swisslos an die SFS überwiesen werden. Dieser Schritt zur Gleichbehandlung der Westschweizer und der Deutschschweizer Kantone ist nicht zuletzt auf die wiederholten entsprechenden Anträge des Kantons Zug zurückzuführen und auch insofern speziell zu begrüssen. Aus diesen Gründen unterstützt der Regierungsrat des Kantons Zug den Beitritt zu den zwei Konkordaten und beantragt dem Kantonsrat, auf die entsprechenden Vorlagen einzutreten und ihnen zuzustimmen.

6. Anpassungen des kantonalen Ausführungsrechts

Aus den beiden neuen Konkordaten ergeben sich einige Regelungserfordernisse auf kantonomer Ebene: Gestützt auf Art. 4 GSK haben die Kantone die kantonsinternen Zuständigkeiten und Abläufe für die Entsendung eines Regierungsmitgliedes in die neu geschaffene Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) vorzusehen. Nach Art. 34 Abs. 3 GSK haben sie die kantonsinternen Zuständigkeiten und Abläufe für die kantonsinterne Meinungsbildung betreffend die Festlegung des Betrags zur Förderung des nationalen Sports zu regeln. Gestützt auf Art. 5 IKV 2020 haben die Kantone schliesslich festzusetzen, auf welche Art und Weise die Herkunft der Mittel zu kommunizieren und bekannt zu machen ist.

Seit dem 20. Mai 2019 ist definitiv bekannt, welche Bereiche des kantonalen Rechts durch das GSK und die IKV 2020 auf interkantonaler Ebene geregelt werden sollen. Nach dem Beitritt zu den vorliegenden zwei Konkordaten wird gestützt darauf in einer separaten Vorlage auch das innerkantonale Recht (insbesondere das Gesetz über Lotterien und gewerbsmässige Wetten vom 6. Juli 1978 [BGS 942.41] und das Gesetz über Spielautomaten und Spiellokale vom 25. Februar 1982 [BGS 942.48]) dem neuen Bundesrecht und dem (hier zu beschliessenden) interkantonalen Recht anzupassen sein.

7. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

7.1. Finanzielle Auswirkungen

Der Ersatz der beiden bisherigen Konkordate durch die beiden neuen hat weder personelle Auswirkungen auf den Kanton Zug, noch hat sie finanzielle Auswirkungen auf die Investitions- oder die Erfolgsrechnung des Kantons. Auswirkungen kann es einzig beim Lotterie- und Sportfonds des Kantons Zug geben. Neu wird die gesamtschweizerische Sportförderung auf Konkordatsstufe geregelt; damit wird sie auf eine formalgesetzliche Basis gestellt und die entsprechenden Abläufe definiert. Die Höhe der Sportförderung soll in Zukunft alle vier Jahre durch die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) beschlossen werden (erstmalig im Jahr 2022 für die in den Jahren 2023 bis 2026 erfolgenden Auszahlungen). Die Höhe der so beschlossenen Sportförderung beeinflusst die den kantonalen Lotterie- und Sportfonds zufließenden Reingewinne von Swisslos (Art. 125 Abs. 1 BGS). Dieser Sportförderanteil hat beispielsweise in den Jahren 2008 bis 2016 7.56 Prozent des Swisslos-Reingewinns betragen (jährlich rund 26 Mio. Franken), was auf den Kanton Zug bezogen rund 500 000 Franken bedeutet hat. Für die Jahre ab 2017 hat die Genossenschafterversammlung von Swisslos diesen Anteil auf 10.74 Prozent des Reingewinns heraufgesetzt (2017 rund 44 Mio. Franken; 2018 rund 41 Mio. Franken), was für den Kanton Zug 900 000 Franken (2017) bzw. 800 000 Franken (2018) weniger Geld für den Lotterie- und Sportfonds bedeutete. Auf welcher Höhe in Zukunft der Sportförderanteil durch die FDKG festgelegt wird, kann nicht vorausgesagt werden. Die Verabschiedung der Konkordate hat jedoch den Vorteil, dass das Verfahren und auch allfällige Rechtsmittel in Zukunft auf Gesetzesstufe verbindlich geregelt sind.

7.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlagen haben keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

7.3. Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlagen haben keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

8. Inkrafttreten

8.1. Inkrafttreten des GSK

Das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat tritt in Kraft, sobald ihm 18 Kantone beigetreten sind (Art. 69 Abs. 1 GSK). Zumindest für diese Beitrittskantone tritt gleichzeitig die IVLW 2005 ausser Kraft (Art. 69 Abs. 3 GSK). Art. 69 GSK soll einen nahtlosen Übergang von der geltenden IVLW 2005 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.

In Kantonen, die dem GSK nach dem Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist (im Sinne von Art. 105 BGS in Verbindung mit Art. 141 Abs. 2 BGS und Art. 142 Abs. 3 BGS) am 31. Dezember 2020 noch nicht beigetreten sind, könnte die GESPA für das entsprechende Gebiet mangels Zuständigkeit keine Veranstalter- oder Spielbewilligungen mehr erteilen. Bereits erteilte Bewilligungen müssten für das entsprechende Gebiet widerrufen werden, soweit sie nicht be-

reits gestützt auf Art. 141 Abs. 2 BGS erloschen wären. Es ist davon auszugehen, dass in letzter Konsequenz im betroffenen Kantonsgebiet keine Grossspiele mehr veranstaltet werden dürften.

8.2. Inkrafttreten der IKV 2020

Die IKV 2020 tritt gemäss Art. 9 Abs. 1 in Kraft, sobald ihr alle 20 der bisherigen Vereinbarungskantone der IKV 1937 beigetreten sind (alle 19 Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin). Mit anderen Worten bedarf es grundsätzlich des Beitritts all dieser 20 Kantone zur IKV 2020, damit die Swisslos auch nach dem 1. Januar 2021 weiterhin Grossspiele anbieten kann. Mit dem Inkrafttreten der IKV 2020 wird die IKV 1937 aufgehoben (Art. 10 IKV 2020).

9. Zeitplan

29. August 2019	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
September/	
Oktober 2019	Kommissionssitzung(en) der Konkordatskommission
31. Oktober 2019	Bericht der Konkordatskommission
12. Dezember 2019	Kantonsrat, 1. Lesung
27. Februar 2020	Kantonsrat, 2. Lesung
6. März 2020	Publikation Amtsblatt
5. Mai 2020	Ablauf Referendumsfrist
29. November 2020	Allfällige Volksabstimmung
15. Dezember 2020	Mitteilung des Beitritts des Kantons Zug an die FDKL

10. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

Auf die Vorlagen Nr. 2996.2 - 16116 und Nr. 2996.3 - 16117 einzutreten und ihnen zuzustimmen.

Zug, 9. Juli 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen:

- a) Erläuternder Bericht zum GSK vom 20. Mai 2019
- b) Erläuternder Bericht zur IKV 2020 vom 20. Mai 2019