

Erläuternder Bericht zum Geldspielkonkordat vom 12.06.2017

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| I. Einleitung | 3 |
| 1. Ausgangslage | 3 |
| 2. Auftrag/bisherige Arbeiten..... | 3 |
| 3. Weiteres Vorgehen | 4 |
| 4. Bundesgesetz über Geldspiele..... | 4 |
| 5. Inhalt erläuternder Bericht | 5 |
| II. FORM DES GELDSPIELKONKORDATS: FORMELLES GESETZ | 6 |
| III. ÜBERBLICK ÜBER DIE WESENTLICHEN NEUERUNGEN | 7 |
| IV. ERLÄUTERUNGEN ZU EINZELNEN BESTIMMUNGEN | 9 |
| Erstes Kapitel: Titel und allgemeine Bestimmungen | 9 |
| Zweites Kapitel: Die interkantonale Trägerschaft Geldspiele) | 10 |
| Erster Abschnitt: Aufgaben und Organisation | 10 |
| Zweiter Abschnitt: Finanzen..... | 14 |
| Drittes Kapitel: Die interkantonale Geldspielaufsicht | 15 |
| Erster Abschnitt: Aufgaben und Organisation | 15 |
| Zweiter Abschnitt: Finanzen..... | 18 |
| Dritter Abschnitt: Weitere Bestimmungen | 20 |
| Viertes Kapitel: Die Stiftung Sportförderung Schweiz | 21 |
| Fünftes Kapitel: Begründung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten.... | 23 |
| Sechstes Kapitel: Abgaben | 25 |
| Erster Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen | 25 |
| Zweiter Abschnitt: Gebühren für Einzelakte der interkantonalen Geldspielaufsicht | 26 |
| Dritter Abschnitt: Gebühren des Geldspielgerichts..... | 26 |
| Vierter Abschnitt: Aufsichtsabgabe | 27 |
| Fünfter Abschnitt: Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte | 27 |
| Siebtens Kapitel: Anwendbares Recht, Publikationen | 29 |
| Achstes Kapitel: Schlussbestimmungen | 30 |
| V. AUSWIRKUNGEN DER REVISION AUF DIE KANTONE | 32 |
| 1. Für die Kantone zu erwartende Auswirkungen, die sich schon aus der Neuregelung auf Bundesgesetzesebene ergeben | 32 |
| 2. Auswirkungen der revidierten interkantonalen Bestimmungen auf die Kantone | 33 |

ANHANG: Geldspielkonkordat

I. Einleitung

1. Ausgangslage

Am 11. März 2012 wurde der direkte Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ von Volk und Ständen angenommen (vgl. Artikel 106 der Bundesverfassung). In der Folge wurde der Vorentwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele ausgearbeitet und vom Bundesrat zusammen mit dem erläuternden Bericht am 30. April 2014 in die Vernehmlassung geschickt. Nach der Vernehmlassungsphase wurde die Vorlage überarbeitet. Am 21. Oktober 2015 hat der Bundesrat die Botschaft¹ und den Entwurf zum Bundesgesetz über Geldspiele² (Geldspielgesetz, E-BGS) zuhanden des Bundesparlaments verabschiedet. Seither beschäftigt sich das Parlament mit der Vorlage, das Gesetz wird voraussichtlich in der Herbstsession 2017 verabschiedet.

Der E-BGS führt die beiden heute im Geldspielbereich geltenden Bundesgesetze (das Lotteriegesetz³ und das Spielbankengesetz⁴) zusammen und schafft auf Bundesebene eine neue, umfassende Regelung aller Geldspiele in der Schweiz. Der Entwurf des Gesetzes 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 von Art. 106 der Bundesverfassung und die umfassende Revision der Geldspielgesetzgebung auf Bundesebene haben zur Folge, dass auch die interkantonalen und kantonalen Bestimmungen zum Geldspielbereich revidiert werden müssen.

2. Auftrag/bisherige Arbeiten

Der Vorstand der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) hat 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 steht unter der Leitung der Geschäftsführerin der FDKL (Dora Andres) und besteht aus 7 weiteren Mitgliedern: Simon Perroud (Rekurskommission), Manuel Richard (Lotterie- und Wettkommission), Giorgio Stanga und Peter Schärer (Vertreter der Deutschschweizerkantone und des Kantons Tessin), Jean-Luc Moner-Banet und Albert von Braun (Vertreter der Westschweizerkantone), Roger Fasnacht (Gemeinschaft Schweizer Lotterien). Das Redaktionsteam – bestehend aus zwei Vertretern des Sekretariats der Lotterie- und Wettkommission (Pascal Philipona, Sascha Giuffredi) – unterstützt die Arbeitsgruppe.

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. Die Revision wurde deshalb auch zum Anlass genommen, die gewachsenen Strukturen zu überprüfen und an die neuen Herausforderungen anzupassen. Dabei hat sich gezeigt, dass sich viele, zum Teil rechtlich komplexe, Fragen stellen. Ab 2016 wurde daher als externe Fachperson Frau Dr. M. Strecker, Rechtsanwältin (Recht & Governance, Bern) beigezogen, welche den Revisionsprozess eng begleitete.

¹ Vgl. Botschaft vom 21. Oktober 2015 zum Geldspielgesetz, BBl 2015 8387 ff.

² Vgl. BBl 2015 8535 ff.

³ Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (LG, SR 935.51).

⁴ Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (SBG, SR 935.52).

Der nun vorliegende Konkordatstext und der erläuternde Bericht sind das Ergebnis dieser Arbeiten.

3. Weiteres Vorgehen

Die heute in Kraft stehenden regionalen Vereinbarungen (IKV⁵ und C-LoRo⁶) werden derzeit ebenfalls revidiert, die entsprechenden Überarbeitungsprozesse obliegen den zuständigen regionalen Organen. Die regionalen Vereinbarungen werden sich ins System des Geldspielkonkordats einfügen müssen, weshalb es sinnvoll erscheint, in einem ersten Schritt die Vernehmlassung zum gesamtschweizerischen Konkordat durchzuführen.

Die FDKL plant die Durchführung einer zweiten Vernehmlassung zum Entwurf des gesamtschweizerischen Konkordats zu Beginn des nächsten Jahres. Bis dahin wird das Konkordat aufgrund der Vernehmlassungseingaben der ersten Runde überarbeitet. Parallel dazu werden die Entwürfe der regionalen Konkordate fertiggestellt und auf das gesamtschweizerische Konkordat abgestimmt, sodass diese dann gleichzeitig zu Beginn des Jahres 2018 in die Vernehmlassung gegeben werden können.

Im Frühsommer 2018 sollte die Plenarversammlung FDKL das gesamtschweizerische Konkordat z.H. der Ratifikation durch die Kantone verabschieden, mit dem Ziel einer Inkraftsetzung per 1.1.2020.

4. Bundesgesetz über Geldspiele

Mit dem E-BGS werden neue Geldspielkategorien geschaffen (1. Kapitel E-BGS). Er enthält Bestimmungen zu den Spielbanken und Grossspielen (2. und 3. Kapitel E-BGS), zu den Kleinspielen (4. Kapitel E-BGS), zum Betrieb von Spielbankenspielen und Grossspielen (5. Kapitel E-BGS), zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel (6. Kapitel E-BGS), zur Einschränkung des Zugangs zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielangeboten (7. Kapitel E-BGS), zu den Behörden (Eidgenössische Spielbankenkommission, interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde, Koordinationsorgan, 8. Kapitel E-BGS), zur Besteuerung und Verwendung der Spielerträge (9. Kapitel E-BGS) sowie Straf- und Schlussbestimmungen (10. und 11. Kapitel E-BGS). Der E-BGS umfasst 142 Artikel und wird von einer knapp 150-seitigen Botschaft des Bundesrats⁷ begleitet. Es ist eine weitreichende und umfangreiche Vorlage.

Nachfolgend werden einige für die Revision der IVLW und für das bessere Verständnis des vorliegenden Berichts wesentliche Punkte der Vorlage kurz aufgegriffen:

- Der E-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 E-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. 102 E-BGS). Diese wird im Gesetzesentwurf auch als „interkantonale Behörde“ bezeichnet.

⁵ Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937. Lotteriekonkordat, welchem die Deutschschweizerkantone und der Kanton Tessin beigetreten sind.

⁶ 9ème Convention relative à la Loterie Romande vom 18. November 2005. Lotteriekonkordat, welchem die Westschweizerkantone beigetreten sind.

⁷ BBl 2015 8387 ff.

- Die interkantonale Behörde muss gemäss Art. 103 E-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 E-BGS mindestens folgende Aufgaben und Befugnisse übertragen werden: Sie ist zuständig für die Erteilung von Veranstalter- und Spielbewilligungen für Grossspiele, d.h. auch für Geschicklichkeitsgrossspiele (vgl. Art. 21 ff E-BGS), überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf die Grossspiele (vgl. Art. 104 E-BGS), bekämpft das illegale Geldspiel (vgl. Art. 104 E-BGS), etc. Auch die Befugnisse der interkantonalen Behörde sind im Bundesgesetz umschrieben (vgl. Art. 105 ff. E-BGS). Die Kantone können der interkantonalen Behörde zudem weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen (vgl. auch Art. 104 u. 105 E-BGS).
- Das Bundesrecht enthält umfassende und abschliessende Regelungen im Bereich Bewilligung, Betrieb und Aufsicht von Grossspielen (vgl. 3., 5. und 8. Kapitel E-BGS).
- Art. 23 E-BGS sieht explizit vor, dass die Kantone die maximale Anzahl der Veranstalterinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten begrenzen 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.
- Der E-BGS enthält weitreichende und detaillierte Bestimmungen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel (vgl. 6. Kapitel E-BGS).
- Schliesslich enthält der E-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. 122 Abs. 2 E-BGS) und stellt klar, dass die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen ausgeschlossen ist (Art. 122 Abs. 3 E-BGS). Die Reingewinne von Geschicklichkeitsspielen unterliegen keiner Zweckbindung (Art. 122 Abs. 4 E-BGS). Art. 123 Abs. 2 E-BGS legt fest, dass die Veranstalterinnen ihre Reingewinne denjenigen Kantonen abliefern, in denen die Lotterien und Sportwetten durchgeführt wurden, Art. 124 Abs. 5 E-BGS sieht vor, dass die Kantone einen Teil der Reingewinne für interkantonale und nationale gemeinnützige Zwecke verwenden können.

5. Inhalt erläuternder Bericht

Der vorliegende erläuternde Bericht zeigt nachstehend auf, welche Form das Geldspielkonkordat aufweisen muss (vgl. unten Ziff. II), welches die wesentlichen Änderungen gegenüber der bisherigen IVLW sind (vgl. unten Ziff. III) und enthält ergänzende Bemerkungen zum

Konkordats Text (vgl. unten Ziff. IV). Auf die Auswirkungen der Revision(en) der interkantonalen Bestimmungen wird in Ziff. V eingegangen.

II. Form des Geldspielkonkordats: Formelles Gesetz

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 neuen 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).⁸

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.⁹ Dies bedingt, dass es im Verfahren der Gesetzgebung von jedem kantonalen Gesetzgeber beschlossen wird.¹⁰ 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 über die geplante Totalrevision der IVLW informiert.

Da es sich vorliegend um eine Totalrevision handelt, wird die bisherige Fassung des Konkordats („geltende IVLW“) aufgehoben und eine neue Fassung des ganzen Konkordatstextes erlassen/beschlossen („Geldspielkonkordat“).¹¹

⁸ Zitiert aus dem Bericht der FDKL zur IVLW vom 7. Januar 2005, Ziff. C.I., S. 6 f.

⁹ Öffentliche Abgaben dürfen nur gestützt auf ein Gesetz im formellen Sinn erhoben werden. Dem Gesetzmässigkeitsprinzip kommt im Abgaberecht der Charakter eines selbständigen verfassungsmässigen Rechts zu (vgl. TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage 2009, S. 550 ff.).

¹⁰ 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.

¹¹ Nicht zuletzt aus diesem Grund werden die im Konkordatstext vorzunehmenden Anpassungen nicht explizit als „Änderungen“ im Korrekturmodus dargestellt.

III. Überblick über die wesentlichen Neuerungen

Überführung der bisherigen Organe der IVLW in zwei juristische Personen (interkantonale Trägerschaft Geldspiele, interkantonale Geldspielaufsicht)

Unter der Geltung der aktuellen IVLW wurde die interkantonale Aufgabenerfüllung durch verschiedene mit der IVLW eingesetzte Organe wahrgenommen. Die Frage nach der Rechtsform der Zusammenarbeit war nicht (explizit) geklärt. Die Überprüfung der Strukturen hat ergeben, dass eine klare Zuweisung der interkantonale wahrzunehmenden Aufgaben an die verschiedenen Akteure angezeigt erscheint und die Frage nach der Rechtsform zu klären ist. Mit dem GSK werden die bisherigen Organe der IVLW neu in zwei juristische Personen überführt. Damit wird eine rechtliche Entflechtung der gemeinsamen Trägerschaft (Politik) und der operativen Aufgabenerfüllung (Vollzug) erreicht:

- Die Verantwortung der Gesamtheit der Kantone als Träger der interkantonalen Behörde wird neu in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft wahrgenommen. Die Bildung einer juristischen Person hat den Vorteil, dass Rechte und Pflichten auf den Namen der juristischen Person (also der Trägerschaft) begründet werden. Angesichts der politischen Rolle der Trägerschaft drängt sich eine mitgliederschaftliche Ausgestaltung auf.
- Der Vollzug (d.h. vorab die Wahrnehmung der im Bundesrecht der „interkantonalen Behörde“ zugewiesenen Aufgaben) wird einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt übertragen. Dadurch wird der Aussenaustritt der interkantonalen Behörde gestärkt, zudem wird die vom Bundesrecht geforderte Unabhängigkeit auch organisationsrechtlich abgebildet. Weil die interkantonale Behörde vollziehend tätig ist, erscheint die Bildung einer Anstalt angezeigt; die „politischen“ Aufgaben werden von der gemeinsamen Trägerschaft wahrgenommen.

Für die im Zuge dieser Neuordnung geschaffenen Organisationen bzw. deren Organe werden – in Anlehnung an die neuen Begrifflichkeiten im Bundesrecht – die folgenden Bezeichnungen verwendet:

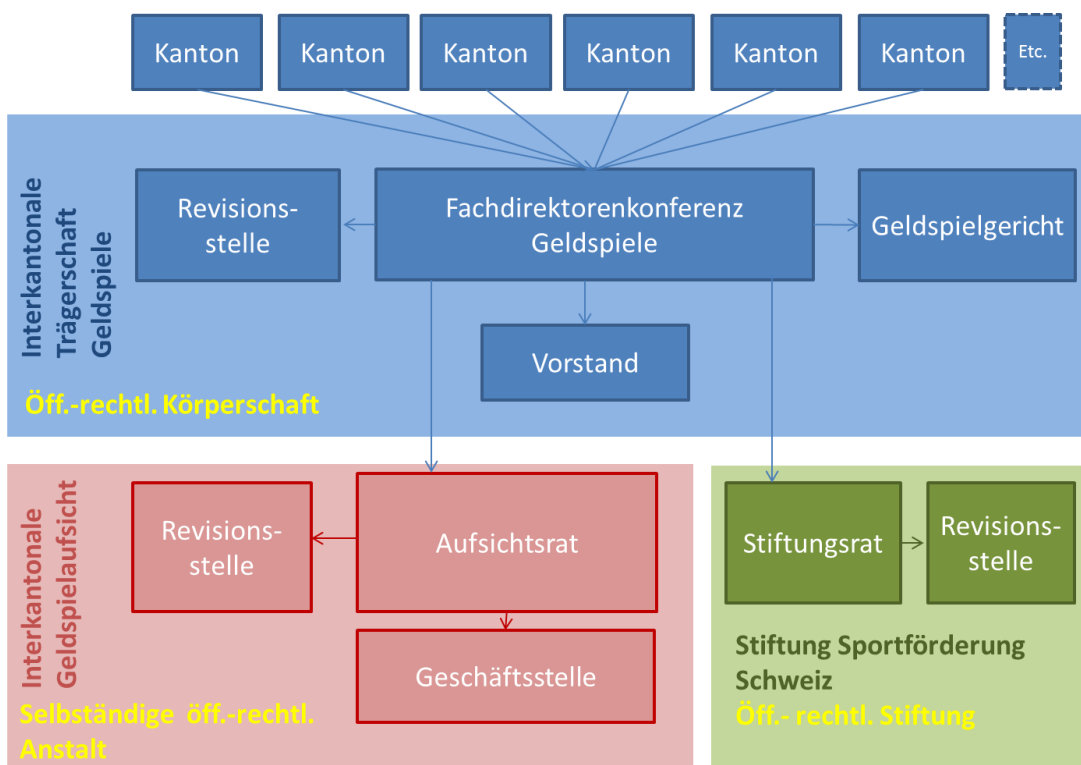
- Für die gemeinsame Trägerschaft: „Interkantonale Trägerschaft Geldspiele“ (mit den Organen: Fachdirektorenkonferenz Geldspiele, Vorstand, Geldspielgericht und Revisionsstelle). Ein Kürzel für die Bezeichnung „Interkantonale Trägerschaft Geldspiele“ wurde noch nicht beschlossen. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im erläuternden Bericht nachfolgend das Kürzel „Trägerschaft“ verwendet.
- Für die Anstalt: „Interkantonale Geldspielaufsicht“ (mit den Organen Aufsichtsrat, Geschäftsstelle und Revisionsstelle). Auch hier gibt es noch kein Kürzel, im Interesse der besseren Lesbarkeit wird nachfolgend das Kürzel „Geldspielaufsicht“ verwendet.

Integration der Sport-Toto-Gesellschaft in die interkantonalen Strukturen

Die Mittelvergabe zur Förderung des nationalen Sports erfolgte bisher durch die Sport-Toto-Gesellschaft (STG), in der Rechtsform eines Vereins. Dieser Verein soll aufgehoben werden bzw. dessen Funktion soll neu von der öffentlich-rechtlichen Stiftung Sportförderung Schweiz wahrgenommen werden. Die Stiftung wird von der gemeinsamen Trägerschaft gesteuert und beaufsichtigt.

Übersicht über die neuen Strukturen

Die nachfolgende grafische Darstellung vermittelt einen Überblick über die mit dem GSK neu geschaffenen juristischen Personen sowie deren Organe:



Begründung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten

Die bisher in den regionalen Konkordaten geregelte Beschränkung der zugelassenen Anbieter wird ins GSK übernommen. Das bisherige System (eine Anbieterin pro Gebiet) wird beibehalten.

Optimierung der gesetzlichen Grundlage (Legalitätsprinzip)

Das GSK soll eine solide Rechtsgrundlage für die künftige Aufgabenerfüllung sein. Es wird als formelles Gesetz erlassen. Die Revision wird zum Anlass genommen, einerseits die wesentlichen Eckwerte der Organisation (Organe, Zuständigkeiten und Entscheidungsverfahren) lückenlos im Konkordat abzubilden. Bisher waren die Regelungen teilweise in Geschäftsreglementen der FDKL enthalten. Andererseits werden vor dem Hintergrund, dass neu auch private Anbieter von Geschicklichkeitsspielen abgabepflichtig werden, die Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Abgaben optimiert. Das Legalitätsprinzip verlangt für jede Abgabe die Regelung von Abgabesubjekt (wer schuldet die Abgabe), Abgabeobjekt (wofür ist die Abgabe geschuldet), die Grundzüge der Bemessung und allfällige Ausnahmen auf der Stufe eines formellen Gesetzes. Im GSK werden die folgenden Abgaben vorgesehen:

- Gebühren für Einzelakte (sowohl der Geldspielaufsicht wie des Geldspielgerichts)
- eine Aufsichtsabgabe von allen Veranstalterinnen von Grossspielen
- eine Abgabe für die Verleihung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte (enthaltend eine einmalige Abgabe zur Ausstattung der Anstalt mit Kapital, eine wiederkehrende Abgabe zur Finanzierung von Präventionsmassnahmen, eine wiederkehrende Abgabe zur Deckung jenes Aufwands, welcher nicht anderweitig über Gebühren oder die Aufsichtsabgabe gedeckt werden kann)

Themen, die nicht mehr im Konkordat geregelt werden

Die nachfolgenden in der heute geltenden IVLW geregelten Themen werden *nicht* ins GSK übernommen, weil der E-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.
- Der E-BGS enthält weitreichende und detaillierte Bestimmungen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel und darf von den Kantonen nicht weitergehend geregelt werden.
- 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 in den Entwurf des Bundesgesetzes überführt bzw. teilweise weitergehend als bisher geregelt worden (vgl. 9. Kapitel E-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. 124 Abs. 5 E-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).

IV. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Erstes 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 interkantonale Geldspielaufsicht (Art. 1 lit. b GSK): Sie übt die Aufsicht über den Grossspielmarkt aus, in Anwendung der bundesrechtlichen Vorgaben. Die interkantonale Geldspielaufsicht nimmt hauptsächlich, aber nicht nur, die Aufgaben der „interkantonalen Behörde“ gemäss E-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 Verleihung 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 (eine Anbieterin pro Gebiet) soll beibehalten werden.

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).

Zweites Kapitel: Die interkantonale Trägerschaft Geldspiele

ERSTER ABSCHNITT: AUFGABEN UND ORGANISATION

a) 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 Geldspielaufsicht wahrzunehmen. Hier wird die Steuerung und Beaufsichtigung der Geldspielaufsicht 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 Geldspielaufsicht (somit in Bern).

Die aktuelle IVLW enthält nur wenige Bestimmungen zur Funktionsweise der Plenarversammlung FDKL. Zahlreiche Aspekte (z.B. Zusammensetzung und Wahl des Vorstands, Entscheidungsverfahren 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.

b) Die FDKG

Zusammensetzung/Unvereinbarkeit (Art. 4 und 5 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).

Art. 5 GSK legt fest, dass die Mitglieder der FDKG nicht gleichzeitig Mitglied eines Organs eines Geldspielunternehmens sein dürfen und dass sie auch nicht an einem solchen Unternehmen beteiligt sein dürfen. Eine umfassende Entflechtung der verschiedenen Aufsichtsinstanzen von den Veranstalterinnen von Geldspielen ist wichtig, weil damit allfällige Interessenkonflikte und die in der Vergangenheit an die Kantone adressierte Kritik am bisherigen Aufsichtsmodell für die Zukunft verhindert werden können. Insbesondere waren in der Vergangenheit Fälle von Personalunion zwischen Verteil- und Bewilligungsinstanz und Vertretung in Organen der Lotteriegesellschaften in Deutschschweizerkantonen beanstandet worden.¹² Die Entflechtung wird zudem vom E-BGS gefordert: Aus den Unabhängigkeitsbestimmungen für die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde (Art. 103 E-BGS) leiten sich – wenn auch in vermindertem Masse – auch für die FDKG minimale Anforderungen ab.

Zuständigkeiten (Art. 6 GSK)

Die FDKG nimmt eine ganze Reihe von Zuständigkeiten wahr:

- Sie verabschiedet Stellungnahmen und Empfehlungen zuhanden der Kantone im Bereich der Geldspielpolitik (Art. 6 Abs. 1 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 Geldspielaufsicht, Stiftungsrat der Stiftung Sportförderung Schweiz, Art. 6 Abs. 1 lit. b GSK). Sie wählt zudem die Vertreter der kantonalen Vollzugsbehörden und jene der Geldspielaufsicht in das Koordinationsorgan¹³ gemäss Art. 110 ff E-BGS (Art. 6 Abs. 1 lit. b GSK) und bestimmt das

¹² 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).

¹³ 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).

Mitglied der Kantone in der Eidgenössischen Spielbankenkommission gemäss Art. 91 ff E-BGS (Art. 6 Abs. 1 lit. c GSK).

- Die FDKG erlässt das Organisationsreglement der Trägerschaft (Art. 6 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 Richter, des Aufsichtsrats der Geldspielaufsicht, 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. 62 Abs. 1 GSK (vgl. Art 6 Abs. 1 lit. e, i – iii GSK). Diese Abgabe wird bei den beiden Veranstalterinnen 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, sechstes Kapitel).
- Die FDKG beschliesst weiter die Leistungsvereinbarung der Geldspielaufsicht, jeweils für 4 Jahre (Art. 6 lit. e, iv GSK), sowie den jährlichen Beitrag an die Geldspielaufsicht aus dem Ertrag der Abgabe gemäss Art. 62 Abs. 1 GSK (Art. 6 lit. e, v GSK). Diese beiden Instrumente ermöglichen es den Kantonen, die Aufgabenerfüllung durch die Geldspielaufsicht zu steuern, ohne damit deren Unabhängigkeit in Frage zu stellen.
- Die FDKG genehmigt schliesslich die organisationsrechtlichen Grundlagen (inkl. Entschädigungsordnungen) des Geldspielgerichts und der weiteren mit dem GSK geschaffenen Organisationen (Geldspielaufsicht, Stiftung Sportförderung Schweiz). Ferner bedürfen Jahresbericht und Jahresrechnung des Geldspielgerichts der Genehmigung der FDKG, ebenso die vierjährigen Rechenschaftsberichte der Geldspielaufsicht und der Stiftung Sportförderung Schweiz. Da die Steuerung der Geldspielaufsicht über den Leistungsauftrag und die Festlegung der Höhe des Beitrags an die Geldspielaufsicht (Art. 6 Abs. 1 lit. e, v GSK) erfolgt und die Rechenschaftsablage entsprechend dem Steuerungszyklus vierjährlich erfolgt, bedürfen Budget, Jahresbericht und Jahresrechnung der Geldspielaufsicht keiner Genehmigung durch die FDKG, blosse 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 nimmt schliesslich Steuerungsaufgaben im Hinblick auf die Mittelverteilung zur Förderung des nationalen Sports wahr. Mit Bezug auf die Verwendung von Reingewinnen verpflichtet das Bundesrecht (Art. 124 E-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 E-BGS, BBl 2015 8494). Soweit die Mittel für interkantonale und nationale Projekte verwendet werden (was Art. 124 Abs. 5 E-BGS explizit für zulässig erklärt), können die entsprechenden Grundlagen im GSK verankert werden. Art. 41a GSK delegiert die entsprechenden Rechtsetzungskompetenzen an die SFS, sieht aber einen Genehmigungsvorbehalt der FDKG vor. Die FDKG genehmigt ebenfalls das (von der SFS zu erarbeitende) Programm zur Förderung des nationalen Sports, mit welchem die Schwerpunkte für die Mittelverteilung vierjährlich festgelegt werden (vgl. dazu hinten, viertes Kapitel). Die Mittelverteilung erfolgt im Rahmen dieser Vorgaben durch die SFS.

Entscheidungsverfahren (Art. 7 GSK)

Die FDKG ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist (Art. 7 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. Einzige Ausnahme vom Mehrheitsbeschluss bildet der Beschluss über geringfügige Änderungen des Konkordats (Art. 68 Abs. 3 GSK), welcher der Einstimmigkeit bedarf.

c. Der Vorstand (Art. 8 – 10 GSK)

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

Art. 8 Abs. 2 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. 8 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 Westschweiz war die Normierung des Vertretungsanspruchs und des Vorschlagsrechts auf Stufe GSK ein wichtiges Anliegen.

Der Vorstand bereitet alle Geschäfte der FDKG vor, setzt deren Entscheide um und vertritt die FDKG nach aussen. Der Vorstand verfügt zudem über die Generalzuständigkeit (vgl. Art. 9 GSK). So ist er z.B. zuständig, die mit dem Budget bewilligten Mittel zu verwenden.

Bezüglich Entscheidungsverfahren gelten dieselben Vorgaben für den Vorstand wie für die FDKG (vgl. Art. 10 GSK).

d. Das Geldspielgericht

Zusammensetzung, Amtsdauer und Amtszeit (Art. 11 und 13 GSK)

Die Organe der mit dem GSK geschaffenen juristischen Personen wenden Bundesrecht *sinngemäß* als *interkantonales* Recht an (Art. 64 Abs. 1 GSK, vgl. auch Ausführungen im siebten 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.

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. 13 GSK). Allfällige Beschwerdeverfahren können daher unterschiedliche Sachbereiche tangieren.

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

Die Amtsdauer wird von aktuell 4 auf 6 Jahre verlängert und damit an jene von Richtern an Gerichten auf Kantons- und Bundesebene angeglichen. Durch die längere Amtsdauer wird die richterliche Unabhängigkeit zusätzlich gestärkt. Jeder Richter und Ersatzrichter soll einmal wiedergewählt werden können. Die Beschränkung der Amtszeit auf maximal 12 Jahre wird aufgrund von Corporate-Governance-Überlegungen eingeführt.

Die FDKG kann auf Antrag des Geldspielgerichts ausserordentliche Richter ernennen (vgl. Art. 11 Abs. 4 GSK). Diese Rechtsgrundlage gewährleistet, dass das Geldspielgericht auch bei allfälligen Rücktritten von Richtern oder wenn Ausstandsbegehren gestellt werden über die für das Fällen von Urteilen notwendige Mindestanzahl an Richtern verfügt. 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, für spezifische Fälle Fachrichter zu ernennen und trägt so dem Umstand Rechnung, dass sich das Gericht mit Fragen aus unterschiedlichen Sachbereichen befassen müssen.

Unvereinbarkeit/Unabhängigkeit (Art. 12 und 14 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 Richter, übt aber ansonsten lediglich die administrative Aufsicht über das Geldspielgericht aus (Genehmigung der organisationsrechtlichen Grundlagen sowie von Jahresbericht und Sonderrechnung, vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. f, iv, v GSK). Die funktionale Unabhängigkeit wird in Art. 14 GSK statuiert, wonach das Gericht in seiner Recht sprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet ist. Zudem wird über die Unvereinbarkeitsvorgaben in Art. 12 Abs. 1 GSK jede Nähe zur Geldspielbranche ausgeschlossen. Die Formulierung von Art. 12 Abs. 1 GSK orientiert sich an Art. 91 Abs. 2 E-BGS (Vorgaben zur Unvereinbarkeit für Mitglieder der Eidgenössischen Spielbankenkommission). Zusätzlich werden „Mandatsträger“ der bezeichneten Unternehmen/Betriebe und Personen, welche in der Vergangenheit die im Absatz 1 genannten Funktionen/Anstellungen innehatten, ausgeschlossen. Die Richter dürfen gemäss Art. 12 Abs. 2 GSK auch nicht für die (übrigen) mit dem GSK geschaffenen Organisationen bzw. deren Organe tätig sein. Mit der Verwendung des Begriffs Richter sind Ersatzrichter und a.o. Richter mitgemeint. Damit ist auch die personelle Unabhängigkeit sicher gestellt. 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. 15 GSK)

Art. 15 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.

ZWEITER ABSCHNITT: FINANZEN (ART. 18 - 21 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 finan-

zierbare Aufwand der Trägerschaft wird über die Abgabe gemäss Art. 45 GSK, Anteil „Aufsicht“, gedeckt. Diese Abgabe wird bei den beiden Veranstalterinnen 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.

Mit Art. 19 GSK wird klargestellt, dass die Trägerschaft nicht der Finanzaufsicht der Kantone unterstellt ist; die Finanzaufsicht wird durch die FDKG abschliessend wahrgenommen, welche sich auf den Bericht der unabhängigen Revisionsstelle stützt.

Art. 21 GSK erklärt für Haftungsfragen das Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes als sinngemäss anwendbar. Die Bestimmung dürfte kaum je zur Anwendung gelangen: Angesichts der Aufgaben der Trägerschaft ist es sehr unwahrscheinlich, dass (von der Gesamtheit der Kantone verschiedenen) Dritten ein Schaden verursacht werden könnte. Auf weitere Regelungen (Verfahren, Haftung nach Aussen, Verteilung eines allfälligen Schadens auf die Kantone) wird verzichtet. Im Anwendungsfall würde wohl auf die entsprechenden Regelungen bei der Geldspielaufsicht zurück gegriffen werden müssen.

Drittes Kapitel: Die interkantonale Geldspielaufsicht

ERSTER ABSCHNITT: AUFGABEN UND ORGANISATION

a) Allgemeines

Aufgaben (Art. 22 GSK)

Der E-BGS weist der interkantonalen Behörde im Sinne von Art. 102 ff E-BGS diverse Aufgaben und Befugnisse zu. Art. 22 Abs. 1 GSK stellt klar, dass die Geldspielaufsicht die interkantonale Behörde im Sinne des BGS ist und überträgt ihr formell die entsprechenden Aufgaben und Befugnisse.

Art. 22 Abs. 2 GSK überträgt der Geldspielaufsicht als weitere Aufgabe, als Kompetenzzentrum der Kantone im Bereich Geldspiele zur Verfügung zu stehen. Zudem wird der FDKG die Kompetenz übertragen, der Geldspielaufsicht weitere untergeordnete Aufgaben zu übertragen.

Art. 22 Abs. 3 GSK regelt die Möglichkeiten der Steuerung der Aufgabenerfüllung durch die Trägerschaft. In Respektierung der bundesrechtlich vorgegebenen Unabhängigkeit der Geldspielaufsicht (Art. 103 Abs. 1 E-BGS, welche auf der Ebene des GSK in Art. 24 Abs. 1 zum Ausdruck gebracht wird), kann die Trägerschaft im Bereich der Erfüllung der bundesrechtlich vorgegebenen Aufgaben mit der Geldspielaufsicht nur allgemeine Grundsätze zur Aufgabenerfüllung vereinbaren. Eine Einflussnahme auf konkrete Geschäfte der Geldspielaufsicht ist damit ausgeschlossen. Im übrigen Aufgabenbereich (Kompetenzzentrum) werden qualitative und quantitative Vorgaben der Aufgabenerfüllung zwischen der Trägerschaft und der Geldspielaufsicht vereinbart (Leistungsvereinbarung).

Weil die Geldspielaufsicht als juristische Person mit eigenen Willensbildungsorganen ausgestattet ist, erscheint es angebracht, im GSK minimale Vorgaben hinsichtlich der möglichen Ausrichtung zu formulieren. So darf die Geldspielaufsicht gemäss Art. 22 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 Geldspielaufsicht Leistungen erbringt, welche zu ihrem mit dem Konkordat übertragenen Aufgabenkatalog gehören (wie z.B. das

Gewähren von Amtshilfe). Von der Bestimmung erfasst würden beispielsweise das Veran-
stalten von Weiterbildungen, Verfassen von Gutachten, Halten von Referaten, immer soweit
die Tätigkeiten nicht im Rahmen der ordentlichen Aufgabenerfüllung erfolgen. Art. 22 Abs. 5
GSK stellt klar, dass die Geldspielaufsicht nicht am Markt (d.h. in Konkurrenz zu privaten
Anbietern) unternehmerisch tätig werden darf. Die Geldspielaufsicht darf auch keine Beteili-
gungen an anderen Unternehmen erwerben oder Kooperationen mit Dritten eingehen (Art.
22 Abs. 6 GSK). Mit dem Begriff der Kooperation ist eine Beteiligung eines Dritten am Unter-
nehmen (an der Anstalt) gemeint. Hingegen soll nicht verhindert werden, dass die Geld-
spielaufsicht im Rahmen der Aufgabenerfüllung mit anderen Akteuren zusammen arbeitet
(z.B. mit der ESBK oder mit ausländischen Regulierungsbehörden).

Rechtsform, Sitz, Organe (Art. 23 GSK)

Gemäss E-BGS übt die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde ihre Tätigkeit unab-
hängig aus. Ihr kommen dabei umfassende Parteirechte zu (vgl. Art. 103, Art. 105 Abs. 1
Bst. j und Art. 132 Abs. 2 E-BGS, vgl. auch nArt. 25b Abs. 3 des Sportförderungsgesetzes).
Das GSK (vgl. Art. 23 Abs. 1) gibt der Geldspielaufsicht die Rechtsform einer (interkanta-
len) öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Rechtspersönlichkeit, also einer organisatorisch ver-
selbständigten Verwaltungseinheit, der die dauernde Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe
obliegt; mit eigener Rechtspersönlichkeit und Autonomie. Als solche ist sie Zurechnungs-
subjekt von Rechten und Pflichten und tritt im Rechtsverkehr mit Dritten in eigenem Namen
als Hoheitsträgerin, Vertragspartnerin und Prozesspartei auf. Sie kann über eigenes Vermö-
gen 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 Geldspielaufsicht 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 Träger-
schaft wird auch die vom Bundesrecht geforderte Unabhängigkeit organisationsrechtlich
bestmöglich abgebildet. Bern hat sich aufgrund seiner zentralen geografischen Lage bewährt
und wird als Sitz der Geldspielaufsicht im GSK festgeschrieben (vgl. Art. 23 Abs. 1 GSK).

Unabhängigkeit (Art. 24 GSK)

In Art. 24 GSK wird die vom Bundesrecht (Art. 103 E-BGS) geforderte Unabhängigkeit kon-
kretisiert. Die Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden kann entlang von
vier Dimensionen differenziert werden: der funktionalen, institutionellen, personellen und fi-
nanziellen Unabhängigkeit (vgl. bspw. FELIX STREBEL in LeGes 2015/3, Kompensation von
gesetzgeberischen Lücken bei der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehör-
den, S. 590 f.). Was die funktionale Unabhängigkeit anbelangt, so wird der Geldspielaufsicht
ausdrücklich Autonomie zugesichert (vgl. Art 24 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, Genehmigung
des vierjährigen Rechenschaftsberichts)). In finanzieller Hinsicht kann die Trägerschaft
wohl über die Festlegung der Höhe des an die Geldspielaufsicht zu leistenden Beitrags (Art.
6 Abs. 1 lit. e, v GSK) massvoll steuern, im Übrigen erfolgt die Finanzierung der Geld-
spielaufsicht jedoch über Gebühren (Einzelaktgebühren, Aufsichtsabgabe), deren Höhe von
der Geldspielaufsicht im Rahmen der Vorgaben des GSK (vgl. sechstes Kapitel, Abgaben)
festgelegt wird. Die personelle Unabhängigkeit wird über die Vorgabe zur Unvereinbarkeit für
die Mitglieder des Aufsichtsrats (Art. 27 GSK) sichergestellt, zudem werden in Art. 24 Abs. 2
GSK (für die Mitglieder des Aufsichtsrats und die Mitarbeitenden der Geschäftsstelle) die im
Bundesrecht enthaltenen Anforderungen wiederholt. Die Geldspielaufsicht wird in ihrem Or-
ganisationsreglement nähere Vorgaben zur Umsetzung dieser Anforderungen erlassen müs-
sen (z.B. die Pflicht, Beschäftigungen offen zu legen).

b) Der Aufsichtsrat

Zusammensetzung, Amtsdauer, Amtszeit (Art. 26 GSK)

Leitungsorgan der Geldspielaufsicht ist der Aufsichtsrat (Art. 23 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 mitgliederschaflich ausgestaltete Organisationen verwendet wird. Das bisherige Sekretariat wird neu als Geschäftsstelle bezeichnet und die Revisionsstelle wird explizit als Organ aufgeführt (vgl. Art. 23 Abs. 2 lit. b und c GSK).

Die Lotterie- und Wettkommission besteht heute aus fünf Mitgliedern. Neu wird für den Aufsichtsrat die Rechtsgrundlage für eine Aufstockung auf bis zu sieben Mitgliedern geschaffen (vgl. Art. 26 Abs. 1 GSK). Diese Lösung lehnt sich an Art. 91 Abs. 1 E-BGS (welcher die Zusammensetzung der ESBK betrifft) an und gibt den Kantonen mehr Flexibilität: Wird etwa ein spezifisches Regulierungsthema besonders wichtig, kann die Trägerschaft ein zusätzliches Aufsichtsratsmitglied 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. 103 BGS haben die Kantone sicher zu stellen, dass in der interkantonalen Behörde besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention vorhanden sind. Art. 26 Abs. 1 GSK konkretisiert diese bundesrechtliche Vorgabe und bestimmt, dass mindestens ein Mitglied des Aufsichtsrats über entsprechende Kenntnisse verfügen muss.

Zuständigkeiten (Art. 28 GSK)

Art. 28 GSK delegiert die Rechtsetzungszuständigkeiten für die Organisation der Geldspielaufsicht an den Aufsichtsrat, wobei das Organisationsreglement und die Entschädigungsordnung für die Mitglieder des Aufsichtsrats der Genehmigung durch die FDKG bedürfen (Abs. 1 lit a, i und ii). 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 Geldspielaufsicht. 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 Geldspielaufsicht notwendig und keinem anderen Organ übertragen sind (Art. 28 Abs. 2 GSK).

Die bereits von der geltenden IVLW vorgesehene Möglichkeit, die Ausübung gewisser Aufsichtsaufgaben an die Kantone zu delegieren, hat sich bewährt. Die Veranstalterinnen 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 gegen kostendeckendes Entgelt an die Kantone oder Gemeinden delegieren kann (vgl. Art. 28 Abs. 3 GSK). Zu denken ist etwa an die Delegation der Beaufsichtigung von Ziehungen von Grosslotterien oder von gewissen Kontrollen im Rahmen der Ausübung der Aufsicht über Geschicklichkeitsspielautomaten. Die

Delegation kann bspw. in der Form eines verwaltungsrechtlichen Vertrags vereinbart werden.

c) Die Geschäftsstelle (Art. 29 GSK)

Im E-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. 101 E-BGS). Die im E-BGS für die ESBK vorgesehene Aufgabenteilung zwischen Kommission und Sekretariat wird hier für die Geldspielaufsicht weitgehend übernommen.

Die Geschäftsstelle steht unter der Leitung eines Direktors und übt die unmittelbare Aufsicht über den Grossspielsektor aus (vgl. Art. 29 Abs. 1 und 2 GSK). Dies betrifft insbesondere die Aufsicht über die Marktteilnehmer, welche über eine Veranstalterbewilligung verfügen oder eine solche benötigen, aber auch über ohne Bewilligung im rechtlichen Graubereich und allenfalls illegal agierende Marktteilnehmer (vgl. auch Art. 105 Abs. 1 Bst. b E-BGS i.V.m. Art. 1 Abs. 2 und 3 E-BGS).

Der E-BGS sieht vor, dass es für die Durchführung von Kleinspielen einer Bewilligung der jeweiligen kantonalen Vollzugsbehörde bedarf und dass diese Bewilligungsbehörden ihre Bewilligungsentscheide der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde zustellen (vgl. Art. 32 E-BGS).¹⁴ Der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde kommt gemäss Art. 105 Abs. 1 lit. j E-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. 29 Abs. 6 und 7 GSK werden die soeben genannten bundesrechtlichen Vorgaben konkretisiert. Die Bestimmung sieht vor, dass die Geldspielaufsicht 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 Geldspielaufsicht Beschwerde. Vor einer allfälligen Beschwerdeerhebung sucht die Geldspielaufsicht den Dialog mit der jeweiligen kantonalen Bewilligungsbehörde, um wenn möglich die Gerichte zu entlasten.

Der Aufsichtsrat kann im Organisationsreglement der Geschäftsstelle weitere Aufgaben übertragen (Art. 29 Abs. 8 GSK).

d) Die Revisionsstelle (Art. 30 GSK)

Art. 30 GSK normiert die bisherige Praxis.

ZWEITER ABSCHNITT: FINANZEN

Reserven (Art. 31 GSK)

Um die Unabhängigkeit der Geldspielaufsicht auch in finanzieller Hinsicht zu gewährleisten, ist diese mit einer Reserve auszustatten (Art. 31 GSK). Die Reserve wird von der Trägerschaft geleistet. Sie beschafft die entsprechenden Mittel über die einmalige Abgabe, welche die Veranstalterinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten als Teil der Gegenleistung für die Gewährung exklusiver Veranstaltungsrechte leisten (vgl. Art. 59 GSK). Die Höhe der

¹⁴ 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 E-BGS). Diese Spiele sind heute unter dem Begriff „Tombolas“ oder „Lottos“ bekannt.

Reserve beträgt drei Millionen Franken. Die Bildung von Reserven in entsprechendem Umfang ist für eine öffentlich-rechtliche Anstalt üblich.¹⁵ Art. 31 Abs. 2 GSK stellt sicher, dass die Anstalt über einen finanziellen Spielraum 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, Finanzaufsicht (Art. 32 – 34 GSK)

Die Geldspielaufsicht deckt ihren Aufwand über Abgaben (vgl. dazu sechstes 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. 32 GSK).

Für die Rechnungslegung der Geldspielaufsicht sind die Vorschriften für die kaufmännische Buchführung und Rechnungslegung gemäss Obligationenrecht sinngemäss anwendbar (vgl. Art. 33 Abs. 2 GSK). Zudem muss die Rechnung so aufgebaut sein, dass die Abgaben gemäss Kapitel 6 korrekt berechnet werden können. Damit wird der beauftragten Revisionsstelle ein geeigneter Bewertungsmassstab für die Durchführung ihrer Prüfungen gegeben.

Auch die Geldspielaufsicht untersteht nicht der Finanzaufsicht der Kantone. Die Finanzaufsicht wird durch die FDKG wahrgenommen, welche sich auf den Bericht der unabhängigen Revisionsstelle stützt.

Haftung (Art. 35 GSK)

Die Haftung richtet sich gemäss Art. 35 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 Geldspielaufsicht 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 – 6 von Art. 35 GSK einige vom Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes abweichende Regelungen getroffen.

Die vorliegende Haftungsnorm (Art. 35 GSK) orientiert sich im Wesentlichen am spezialgesetzlichen Haftungsregime der FINMA (vgl. Art. 19 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG, SR 956.1). Abs. 5 und 6 zielen auf den besonderen Status der Geldspielaufsicht als interkantonale Behörde. Der materiell-rechtlich zentrale Abs. 2 führt zu einer relativ weitgehenden Haftungsbeschränkung der Behörde. 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

¹⁵ 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 Bst. k RAG). Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI kann gemäss Art. 14 ENSIG (SR 732.2) Reserven bilden. Die Reserven für die Deckung von Verlustrisiken betragen mindestens ein Drittel des Jahresbudgets. Übersteigen die Reserven die Höhe eines Jahresbudgets, so sind die Gebühren und die Aufsichtsabgaben zu senken.

der Staat quasi als „full-risk-Versicherer“ das Risiko übernimmt, dem sich die Marktteilnehmer aussetzen.

Verteilung eines Aufwand- oder Ertragsüberschusses bei Auflösung der interkantonalen Geldspielaufsicht (Art. 36 GSK)

Weil alle Kantone gemeinsam Träger der Geldspielaufsicht sind, erscheint es naheliegend, einen Aufwand- oder Ertragsüberschuss im Fall einer Auflösung der Anstalt im Verhältnis der Wohnbevölkerung auf die Kantone zu verteilen. Weil die Erträge praktisch ausschliesslich durch Abgaben der Grossspielveranstalter generiert werden, welche die Grossspielveranstalter als Kosten für die Geschäftstätigkeit in Abzug bringen können (vgl. Art. 122 E-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. 36 Abs. 2 GSK).

DRITTER ABSCHNITT: WEITERE BESTIMMUNGEN

Verfahrensrecht (Art. 37 GSK)

Die von der geltenden IVLW vorgesehene sinngemässe Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) und des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) haben sich bewährt und werden im GSK übernommen.¹⁶ Die sinngemässe Anwendung des VwVG gilt auch für allfällige Verwaltungssanktionen (vgl. Art. 106 E-BGS).

Datenschutz (Art. 38 GSK)

Gemäss E-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. 107 E-BGS). Die interkantonale Behörde muss zudem gemäss E-BGS in der Lage sein, national und international Amtshilfe zu leisten (vgl. Art. 108 f. E-BGS) und beim Verdacht auf eine Manipulation eines Sportwettkampfs, auf den Sportwetten angeboten werden, Unterlagen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiterleiten zu können (vgl. nArt. 25b Abs. 3 des Sportförderungsgesetzes, BBl 2015 8578).

Die vorliegende Bestimmung erklärt nicht die Datenschutzgesetzgebung des Bundes, sondern jene des Kantons Bern als sinngemäss anwendbar. Diese eignet sich für die vorliegende Situation besser: 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. Die Datenschutzgesetzgebung des Kantons Bern ist in Bezug auf die Aufsicht flexibler indem sie vorsieht, dass Gemeinden und andere gemeinderechtliche Körperschaften eigene Aufsichtsstellen zu bezeichnen haben und einen Aufgabenkatalog der Aufsichtsstellen enthält.

Die Geldspielaufsicht bezeichnet für ihren Bereich eine Datenschutzaufsichtsstelle¹⁷ und kann die Einzelheiten der Datenbearbeitung in einem Reglement regeln.

¹⁶ Das Verfahren vor dem Konkordatsgericht richtet sich sinngemäss nach dem VGG und im Übrigen auch dem VwVG, was aus Art. 37 VGG hervorgeht: „Das Verfahren (...) richtet sich nach dem VwVG, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt“..

¹⁷ Zum gegebenen Zeitpunkt wird abzuklären sein, ob bspw. die Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern bereit wäre, als Aufsichtsstelle zu fungieren.

Akteneinsicht (Art. 39 GSK)

Für amtliche Akten der Geldspielaufsicht soll grundsätzlich das Öffentlichkeitsprinzip gelten. Die Akteneinsicht richtet sich nach der Gesetzgebung über die Information der Bevölkerung des Kantons Bern (BSG 107.1 und Ausführungserlasse), vgl. Art 39 Abs. 1 GSK.

Eine sachliche Ausnahme wird für amtliche Akten gemacht, welche die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeiten der Geldspielaufsicht betreffen (Art. 39 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 Geldspielaufsicht vereinfacht. Die Kantone müssen mit dieser Regelung nicht vor jeder Zustellung von Unterlagen an die Geldspielaufsicht umfassend prüfen, ob sie kantonales Recht verletzen, indem sie Akten, zu denen nach ihrem kantonalen Recht kein Zugang gewährt werden dürfte, durch Zustellung an die Geldspielaufsicht allenfalls (indirekt) doch der Öffentlichkeit zugänglich machen. Diese Ausnahme bedeutet nicht, dass die Dokumente in jedem Fall unzugänglich sind, schliesslich gilt für die Einsicht in Akten hängiger Verfahren das entsprechende Verfahrensrecht (vgl. Art. 39 Abs. 3 GSK).

Aus vergleichbaren Überlegungen wie im Bereich des Datenschutzes wird für den Zugang zu amtlichen Akten nicht das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung des Bundes (Öffentlichkeitsgesetz, BGO, SR 152.3) für sinngemäss als interkantonales Recht anwendbar erklärt, sondern die Gesetzgebung des Kantons Bern über die Information der Bevölkerung.

Viertes Kapitel: Die Stiftung Sportförderung Schweiz

Gemäss Art. 123 Abs. 2 E-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. 124 Abs. 5 E-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 müssten, um den mit dem E-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. Die STG verfügt ihrerseits mit der Vereinsversammlung über ein Legislativorgan (in welchem jedoch nebst Kantonsvertretungen auch Dritte Einsitz nehmen). Es erscheint

naheliegend, dass inskünftig die FDKG die Steuerungsaufgaben im Hinblick auf die Mittelverwendung für nationale Zwecke übernimmt (und in der Konsequenz die Nachfolgeorganisation der STG kein Legislativorgan benötigt). Das GSK sieht daher vor, dass die STG (neu) als öffentlich-rechtliche Stiftung in die interkantonalen Strukturen eingebunden wird. Dieses Modell wurde in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten und mit dem Geschäftsführer der STG erarbeitet.

Errichtung und Zweck (Art. 40 GSK)

Um eine gewisse Unabhängigkeit der Mittelverteilstanz von der Politik zu schaffen, soll die STG in eine rechtlich selbständige, öffentlich-rechtliche Stiftung mit dem Namen „Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)“ überführt werden (Art. 40 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 Anteil am Reingewinn aus Grossspielen zur Förderung des nationalen Sports zu verwenden. Die Stiftung verteilt die Mittel nach den Vorgaben des übergeordneten Rechts (Art. 122 f. E-BGS), des Konkordats und den eigenen, in Verordnungsform zu erlassenden Vorgaben (welche der Genehmigung der FDKG bedürfen). Sie kontrolliert die zweckgemässe Verwendung der Beiträge durch die Destinatäre (Art. 40 Abs. 3 GSK). Zu diesem Zweck werden im Reglement über die Verwendung von Reingewinnen entsprechende Kontrollrechte vorzusehen sein, welche auch in die mit den Destinatären abzuschliessenden Leistungsvereinbarungen aufgenommen werden müssen.

Die Stiftung erfüllt die Aufgaben gemäss Art. 40 Abs. 3 GSK. Das Stiftungsreglement kann weitere Aufgaben vorsehen, es bedarf der Genehmigung durch die FDKG. Da die Stiftung als Mittelverteilstanz eingesetzt wird, darf sie nur Aufgaben erfüllen, welche ihre bundesrechtlich geforderte Unabhängigkeit nicht in Frage stellen.

Stiftungsvermögen (Art. 41 GSK)

Die Kantone legen den Anteil am Reingewinn, welchen sie im Hinblick auf die Förderung des nationalen Sports der Stiftung zuwenden, jeweils auf vier Jahre fest. Diese Zuständigkeit wird also nicht von der FDKG wahrgenommen. Es erscheint naheliegend, dass die Kantone die Zuständigkeit und das Verfahren für die Bestimmung des Anteils in den regionalen Konkordaten regeln. Im GSK verpflichten sich die Kantone, diesen Betrag jeweils auf vier Jahre festzulegen (Art. 41 Abs. 1 GSK). Der Vierjahresrhythmus korrespondiert mit der ebenfalls vierjährigen Steuerung der Mittelverwendung über das Programm zur Förderung des nationalen Sports (Art. 41a Abs. 3 GSK) sowie der Rechenschaftsablage (Art. 42 Abs. 5 GSK). Es ist vorgesehen, dass sich die STG bei Inkrafttreten des GSK auflöst (dies kann nicht einseitig im Konkordat vorgesehen werden, sondern muss nach dem in den Statuten der STG vorgesehenen Verfahren durch die Mitglieder der STG beschlossen werden), das Vereinsvermögen (rund 30 Millionen Franken) auf die öffentlich-rechtliche Stiftung übertragen wird und damit ebenfalls weiterhin für die Förderung des nationalen Sports zur Verfügung steht.

Falls sich die Mitglieder der STG entscheiden sollten, den Verein nicht aufzulösen, kann die im GSK vorgesehene Lösung (öffentlich-rechtliche Stiftung als Mittelverteilstanz) trotzdem umgesetzt werden, einzig das Vermögen der STG könnte nicht übernommen werden.

Das Stiftungsvermögen darf – unter Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben in Art. 122 f. E-BGS (Gemeinnützigkeit) – ausschliesslich zum Zwecke der Förderung des nationalen Sports (ohne Berufssport), insbesondere für den Nachwuchsleistungssport, für Aus- und Weiterbildung, für die Information sowie – soweit betriebswirtschaftlich gerechtfertigt – für die Verwaltung der Stiftung eingesetzt werden (Art. 41 Abs. 2 GSK).

Kriterien und Verfahren für die Mittelvergabe (Art. 41a GSK)

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone, das Verfahren und die Kriterien für die Mittelverwendung in rechtsetzender Form zu regeln (Art. 124 Abs. 1 E-BGS, gefordert ist gemäss Botschaft mindestens ein Erlass auf Stufe Verordnung). Im GSK sollen nur die allgemeinen Kriterien für die Mittelvergabe festgeschrieben werden (Grundsatz der Effizienz/Effektivität und der Nachhaltigkeit, vgl. Art. 41a Abs. 1 GSK), die Zuständigkeit zur weiteren Konkretisierung dieser Kriterien sowie zur Regelung der Einzelheiten des Verfahrens wird an die SFS delegiert. Die Regelung bedarf der Genehmigung durch die FDKG (Art. 41a Abs. 2).

Die SFS legt alle vier Jahre die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel in einem Programm fest. Sie gewichtet dabei die nationale Bedeutung der Sportarten. Als national bedeutender Verband gilt insbesondere der Dachverband Swiss Olympic. Die Beiträge des Schweizer Fussballs, des Schweizer Eishockeys und des Schweizer Pferdesports als Wettsubstrat werden angemessen berücksichtigt. Diese Vorgaben entsprechen der bisherigen Vergabepaxis der STG, deren Grundausrichtung beibehalten werden soll. Das Programm bedarf ebenfalls der Genehmigung durch die FDKG (vgl. Art. 41a Abs. 3 GSK).

Art. 41a Abs. 4 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 öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht ausgeschlossen wird (sinngemässe Anwendung von Art 83 lit. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110)).

Organisation und Berichterstattung (Art. 42 GSK)

Das GSK beschränkt sich auf wenige Vorgaben hinsichtlich der Organisation der Stiftung. Die Stiftung verfügt mindestens über einen Stiftungsrat als oberstes Organ und eine Revisionsstelle (Art. 42 Abs. 1 GSK). In Abs. 2 werden die minimalen Inhalte des Stiftungsreglements bezeichnet. Im Rahmen dieser Vorgaben organisiert sich die Stiftung selbst, das Stiftungsreglement sowie die Entschädigungsordnung für die Mitglieder des Stiftungsrats bedürften der Genehmigung durch die FDKG (Art. 6 Abs. 1 lit. f, vi und ix GSK). Die Revisionsstelle 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. 42 Abs. 4 GSK). Der Bericht der Revisionsstelle ist der FDKG zusammen mit dem Jahresbericht und der Jahresrechnung zur Kenntnis zu bringen (Art. 42 Abs. 3 GSK). Die Rechenschaftsablage erfolgt entsprechend dem Programmzyklus vierjährlich (Art. 42 Abs. 5 GSK).

Transparenz (Art. 43 GSK)

Art. 43 GSK dient der Transparenz und konkretisiert die Vorgaben des Bundesrechts (vgl. Art. 125 E-BGS).

Fünftes Kapitel: Begründung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten

Zugelassene Veranstalterinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten (Art. 44 GSK)

Art. 23 E-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 beschränken können. Gemäss Abs. 2 dieses Arti-

kels 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. 44 GSK machen die Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch und bezeichnen – in rechtsetzender Form – die Société de la Loterie de la Suisse Romande (Loterie Romande) und die Swisslos Interkantonale Landeslotterie Genossenschaft (Swisslos) als jene Gesellschaften, denen die interkantonale Behörde bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen eine Bewilligung für die Veranstaltung von Grosslotterien und grossen Sportwetten erteilen muss.

Es ist sachgerecht, dass die Kantone ihre entsprechende Verantwortung wahrnehmen und die zugelassenen Veranstalterinnen (die Loterie Romande und die Swisslos) bereits auf Stufe GSK und somit gesamtschweizerisch bezeichnen. Das bereits heute gelebte System, wonach pro Kantonsgebiet nur eine Veranstalterin Grosslotterien und grosse Sportwetten (exklusiv) anbieten darf, wird mit Art. 44 GSK beibehalten. Für das Gebiet der Westschweizerkantone darf ausschliesslich der Loterie Romande eine Veranstalterbewilligung erteilt werden (Art. 44 Abs. 3 GSK), für das Gebiet der Deutschschweizerkantone und des Kantons Tessin ausschliesslich der Swisslos (Art. 44 Abs. 2 GSK). Es versteht sich von selbst, dass die Veranstalterinnen die territorialen Grenzen auch in Bezug auf Durchführungshandlungen zu respektieren haben.

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. E-BGS). Bei ihrer Entscheidung über die Erteilung von Veranstalterbewilligungen wird die Geldspielaufsicht die vorliegende (inter)kantonale Rechtsgrundlage zu berücksichtigen haben.

Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte (Art. 45 GSK)

Die Abgabe gemäss Art. 45 GSK wird bei den beiden Lotteriegesellschaften 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 sechstes Kapitel, fünfter Abschnitt). Die Lotteriegesellschaften 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. 122 Abs. 2 E-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 verliehenen ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erhoben werden können.

Sechstes 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 von Grosslotterien und grossen Sportwetten auch 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 Steuerhaushalt (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.

ERSTER ABSCHNITT: ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN (ART. 46 – 48 GSK)

Art. 46 GSK legt den für die Berechnung der Abgaben massgebenden Gesamtaufwand der interkantonalen Aufgabenerfüllung dar, aufgeschlüsselt nach Tätigkeitsbereichen. Der Gesamtaufwand wird, soweit individuell zurechenbar, vorab gedeckt über Einzelaktgebühren (der Geldspielaufsicht sowie des Geldspielgerichts, Art. 47 Abs. 1 GSK). Es handelt sich um Aufwand, welcher direkt einem Gebührenpflichtigen zugerechnet werden kann.

Für den nicht über Einzelaktgebühren gedeckten, jedoch im Sinne einer qualifizierten Gruppenäquivalenz¹⁸ zurechenbaren Aufwand wird bei den 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 Veranstalter wird (nach dem Kriterium des Zurechnungszusammenhangs) zwischen den verschiedenen Aufsichtsbereichen (Grosslotterien, Geschicklichkeitsspiele, Sportwetten) zu differenzieren sein (Art. 47 Abs. 2 GSK). Die rechtliche Einordnung von Aufsichtsabgaben (Kostenanlastungssteuer

¹⁸ 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 zugute kommt, besteht. Vgl. zum Begriff Gutachten des Bundesamts für Justiz vom 15. Juli 1999, VPB 64.25, Ziff. III, 2).

oder Kostenanlastungskausalabgabe) ist in der Lehre umstritten.¹⁹ Nach der neusten bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann jedoch davon ausgegangen werden, dass Aufsichtsabgaben nicht als Steuern zu qualifizieren sind (BGE 9C 225/2015 vom 27. August 2015²⁰). 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. 47 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.

Der E-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 E-BGS ein Budget in der Höhe von 4 – 6 Mio Franken 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 Verleihung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte, Anteil „Aufsicht“, bei den Veranstalterinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten erhoben.

Art. 48 GSK delegiert der Geldspielaufsicht die Zuständigkeit zur Regelung der Einzelheiten der Abgaben in einem Gebührenreglement. Die Geldspielaufsicht wird insbesondere Kriterien für die Abgrenzung zwischen gruppenäquivalent zurechenbarem und nicht zurechenbarem Aufwands definieren müssen.

ZWEITER ABSCHNITT: GEBÜHREN FÜR EINZELAKTE DER INTERKANTONALEN GELD-SPIELAUFSICHT (ART. 49 – 53 GSK)

Art. 49 bis 53 GSK enthalten jene Elemente, welche aufgrund des Legalitätsprinzips auf der Stufe eines formellen Gesetzes zu regeln sind. Es soll die bisherige Praxis weiter geführt werden.

DRITTER ABSCHNITT: GEBÜHREN DES GELDSPIELGERICHTS (ART. 54 GSK)

¹⁹ 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.

²⁰ 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.“

Die Gebühren werden sinngemäss nach der Bundesgesetzgebung für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht erhoben (vgl. Art. 54 GSK).

VIERTER ABSCHNITT: AUFSICHTSABGABE (ART. 55 – 58 GSK)

Alle Inhaber einer Veranstalterbewilligung i.S. von Art. 21 E-BGS müssen jährlich eine Aufsichtsabgabe entrichten (Art. 55 GSK). Art. 56 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 Geldspielaufsicht 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 richtet sich wie bereits unter dem geltenden Recht nach dem Verhältnis der im entsprechenden Jahr tatsächlich erzielten Bruttospielerträge (vgl. Art. 56 Abs. 4 GSK sowie Definition des Bruttospielertrags in Abs. 5).

Das Verfahren für die Erhebung der Abgabe (vgl. Art. 58 GSK) entspricht der bisherigen Praxis.

FÜNFTER ABSCHNITT: ABGABE FÜR DIE GEWÄHRUNG AUSSCHLISSLICHER VERANSTALTUNGSRECHTE

Abgabegläubiger für die im fünften Abschnitt geregelte Abgabe ist die Trägerschaft. Die Abgabe wird als Entgelt für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte von den beiden Lotteriegesellschaften erhoben (vgl. Art. 45 GSK). Die Abgabe gliedert sich in drei Teile: eine einmalige Abgabe, und in eine wiederkehrende Abgabe mit den Anteilen „Aufsicht“ und „Prävention“. Auch diese Abgabe wird nach demselben Verfahren wie die Aufsichtsabgabe erhoben, die Abgabenerhebung erfolgt durch die Geldspielaufsicht, jedoch auf im Namen und auf Rechnung der Trägerschaft (vgl. Art. 63 GSK).

Einmalige Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte (Art. 59 GSK)

Die einmalige Abgabe beträgt drei Millionen Franken (Art. 59 Abs. 1 GSK). Der Ertrag aus dieser Abgabe wird zur Ausstattung der Geldspielaufsicht mit Kapital (Reserven) verwendet (Art. 59 Abs. 3 GSK). Die Verteilung auf die beiden Lotterieveranstalterinnen richtet sich nach den im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Konkordates erzielten Bruttospielerträgen (Art. 59 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 63 Abs. 2 GSK i.V.m. Art. 58 GSK).

Wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte – Anteil „Prävention“ (Art. 61 GSK)

Die wiederkehrende Abgabe, Anteil „Prävention“ (Art. 61 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. 83 E-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 übertragen, Richtlinien hinsichtlich der Verwendung dieser Abgabe zu erlassen (vgl. Art. 61 Abs. 4 GSK). Aus heutiger Sicht erschiene es sachgerecht, wenn die Richtlinien insbesondere die nachfolgenden Bereiche regeln würden:

Der in Art. 83 E-BGS enthaltene Grundsatz gilt im Rahmen der Verwendung der Mittel aus der Abgabe unabhängig von der finanzierten Massnahme ohne Einschränkung. In den Richtlinien 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) 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 Problemspielern ermöglichen (z. B. durch Forschung und Evaluation). Bei Massnahmen, welche nicht ausschliesslich der Bekämpfung des exzessiven Geldspiels dienen (z. B. Massnahmen suchübergreifender 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 Richtlinien 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 Richtlinien 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. 83 E-BGS an die Kantone verteilt, nach den Kriterien der Wohnbevölkerung (50%) und der in den einzelnen Kantonen erzielten Bruttospielerträge (50%) (Art. 61 Abs. 3 GSK).

Wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte – Anteil „Aufsicht“ (Art. 62 GSK)

Die Höhe dieser Abgabe muss von der FDKG jährlich festgelegt werden (Art. 62 GSK). Die Grundsätze für die Bemessung ergeben sich aus Art. 47 Abs. 3 GSK und aus dem Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Bemessung der Aufsichtsabgabe (Art. 56 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 Geldspielaufsicht geleistet.

Siebtes Kapitel: Anwendbares Recht, Publikationen

Anwendbares Recht (Art. 64 GSK)

Im Gegensatz zu kantonalen Verwaltungsstellen und Bundesbehörden, welche dem Recht ihres Trägerkantons resp. Bundesrecht unterstehen, stellt sich für interkantonale Organe 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 (vgl. Art. 64 Abs. 1 GSK). 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.²¹ 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 kantonaler Entscheid in einer Rechtssache) zuständig.

Einige Bestimmungen des Konkordats (vgl. z.B. Art. 37, 38, 39 GSK) erklären explizit spezifische bundesrechtliche oder kantonale Erlasse als anwendbar. Sollten diese Erlasse einmal

²¹ Diese Überlegungen gelten auch für die sinngemässe Anwendung von kantonalem Recht und den darin vorgesehenen Rechtsmittelinstanzen (vgl. Art. 21 und 22 GSK).

aufgehoben werden, sind deren allfällige Nachfolgeerlasse sinngemäss anzuwenden. Wo das Konkordat auf Bundesrecht oder kantonales Recht 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).

Publikationen (Art. 65 GSK)

Die mit dem Konkordat geschaffenen juristischen Personen veröffentlichen ihre rechtsetzenden allgemeinverbindlichen Erlasse und andere zu veröffentlichende Mitteilungen im Internet (Art. 65 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 interkantonalen 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 interkantonalen Behörden (vgl. auch VITAL ZEHNDER, a.a.O., S. 322 f.). Gemäss Art. 64 Abs. 1 GSK gelangt die Bundesgesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen sinngemäss zur Anwendung. Art. 65 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 Geldspielaufsicht im Rahmen von Beschaffungen die staatsvertraglichen Rahmenbedingungen respektiert und die nationalen Standards einhält. 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 die Geldspielaufsicht nicht in sämtlichen kantonalen Publikationsorganen veröffentlicht – was in der Praxis mit einem enormen Administrationsaufwand und teilweise kaum überbrückbaren Hürden in der Koordination einherginge. De facto dürften Beschaffungen der Geldspielaufsicht aber ohnehin nur in Ausnahmefällen die einschlägigen Schwellenwerte erreichen, die eine öffentliche Ausschreibung notwendig machen.

Gegen entsprechende Verfügungen der Geldspielaufsicht kann beim Geldspielgericht Beschwerde erhoben werden (vgl. Art. 13 GSK).

Achtes Kapitel: Schlussbestimmungen

Inkrafttreten (Art. 66 GSK)

Art. 66 GSK soll einen nahtlosen Übergang von der geltenden IVLW zum GSK gewährleisten. Beim Abschluss der geltenden IVLW haben sich die Kantone auf das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (LG, SR 935.51) gestützt. Dieses wird mit dem Inkrafttreten des BGS aufgehoben. Es ist anzustreben, dass bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des BGS alle Kantone dem GSK beigetreten sind resp. die mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen die ihnen übertragenen Aufgaben tatsächlich ab Inkrafttreten des BGS wahrnehmen können. Wäre dem nicht so, würde dies eine Übergangslösung erfordern. Die FDKL müsste die Comlot formal als die interkantonale Behörde gemäss E-BGS bezeichnen. Mit einer solchen Übergangslösung wären jedoch die Vorgaben des Bundesrechts (z.B. zur Unabhängigkeit) nicht umgesetzt. Das Bundesamt für Justiz dürfte eine solche Übergangslösung nur für eine kurze Zeit tolerieren. Bei einer länger andauernden Abwesenheit eines (bundesrechtskonformen) Konkordats würde die Aufsicht

praktisch verunmöglicht – den bundesrechtlichen Vorgaben würde nicht genügt, eine Aufsicht über Geschicklichkeitsgrossspiele dürfte wohl nicht wahrgenommen werden können – und es entstünden beträchtliche Unsicherheiten. Ein Regulierungsvakuum wäre geeignet, die Kantone und die interkantonale Struktur wegen (unnötigen) Gerichtsverfahren über Jahre weitestgehend zu lähmen. Es ist absehbar, dass heute im Graubereich oder illegal operierende Veranstalter von Geldspielen entsprechende Lücken umgehend ausnutzen würden.

Geltungsdauer, Kündigung (Art. 67 GSK)

Die Kantone streben ein gesamtschweizerisch gültiges Konkordat an. In der Konsequenz bedeutet das, dass die Kündigung nur eines Kantons das Konkordat beendet. Eine entsprechende Regelung enthält auch die aktuelle IVLW (Art. 30 Abs. 3). Diese Konzeption (alle oder niemand) weist den Vorteil auf, dass in allen Kantonen in Bezug auf Grossspiele dieselbe (Grund-)Regulierung gilt. Sollte ein Kanton erwägen, das Konkordat zu kündigen, müsste er wohl die Interessen der übrigen Kantone in seinen Entscheid miteinbeziehen. Würde der Kanton tatsächlich kündigen, wären alle Kantone von seinem Entscheid betroffen, weil das Konkordat aufgehoben würde. Die Hürde für eine Kündigung dürfte entsprechend hoch sein. Entsprechend verringert sich das Risiko eines Aufsichtsvakuums. Würde ein Kanton das Konkordat trotz der vorgenannten Hürde kündigen, müssten sich die Kantone im Grossspielbereich neu organisieren und die Rechtsgrundlagen angepasst werden, damit weiterhin Grossspiele bewilligt, durchgeführt und beaufsichtigt werden könnten.

Änderung des Konkordats (Art. 68 GSK)

Änderungen von Konkordaten haben grundsätzlich auf dem gleichen Weg zu erfolgen wie der Vertragsschluss selbst (vgl. Art. 68 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. 68 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; 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. 68 Abs. 1 GSK die Möglichkeit, eine ordentliche Teil- oder Totalrevision des Konkordats zu beantragen.

Verhältnis zu regional beschränkten Konkordaten (Art. 69 GSK)

Bei allfälligen Widersprüchen oder Unvereinbarkeiten zwischen Bestimmungen des GSK und der regionalen Konkordate (aktuell: Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung 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. 69 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. 70 GSK)

Art. 70 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 bei Bedarf nach Ablauf der Amtsdauer zur (Wieder-)Wahl in das Organ gemäss GSK stellen.

Sämtliche Rechte und Pflichten, welche gestützt auf die IVLW entstanden sind, gehen auf die Geldspielaufsicht über (vgl. Art. 70 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.

Eventuell werden im Zusammenhang mit der Integration der STG (als öffentlich-rechtliche Stiftung) noch weitere Übergangsbestimmungen notwendig. Die Formulierung der entsprechenden Bestimmungen wird nach Auswertung der ersten Vernehmlassung erfolgen und im Frühjahr 2018 in die Vernehmlassung gegeben.

Meldung der Kantone (Art. 71 GSK)

Inhaberinnen einer Bewilligung, die gemäss altem Recht für Geschicklichkeitsspielautomaten erteilt wurde, dürfen diese Spiele weiterbetreiben, und zwar mindestens bis zum Ablauf zweier Jahre nach Inkrafttreten des BGS (vgl. Art. 139 E-BGS). Ab Inkrafttreten des BGS hat die Geldspielaufsicht die Aufsicht auch über diese Spiele wahrzunehmen. Die vorliegende Bestimmung stellt sicher, dass die Geldspielaufsicht in der Übergangsphase diese Aufgabe auch tatsächlich in gebotener Form wahrnehmen kann.

V. Auswirkungen der Revision auf die Kantone

Nachfolgend wird dargelegt, welche Auswirkungen die Revision der interkantonalen Bestimmungen für die Kantone insbesondere auf finanzieller und personeller Ebene haben wird. Weil sich die Auswirkungen vorwiegend aus der Neuregelung auf Bundesgesetzesebene resp. des Geldspielbereichs insgesamt ergeben, werden in Ziff. 1 zur Erinnerung die durch den Bundesrat in seiner Botschaft vom 21. Oktober 2015 zum Geldspielgesetz prognostizierten Auswirkungen (nicht abschliessend) wiedergegeben.²² Die Auswirkungen, welche sich aus der Revision der interkantonalen Bestimmungen ergeben dürften, werden in Ziff. 4.2 dargestellt.

1. Für die Kantone zu erwartende Auswirkungen, die sich schon aus der Neuregelung auf Bundesgesetzesebene ergeben

In der Botschaft zum Geldspielgesetz wird festgehalten, dass der Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand der Kantone im innerkantonalen Bereich gegenüber heute insgesamt leicht sinken werde:²³ Wenn die einzelnen Kantone keine Durchführungsbewilligungen mehr erlassen müssen, werde den einzelnen Kantonen weniger Verwaltungsaufwand entstehen. Aufgrund der neuen Zuständigkeit der interkantonalen Behörde für Geschicklichkeitsgrossspiele dürfte der den Kantonen diesbezüglich verbleibende Verwaltungsaufwand überschaubar

²² Sollten im Verlauf der weiteren Gesetzgebungsarbeiten auf Bundesebene noch gewichtige Anpassungen vorgenommen werden, bspw. solche, die zu Verschiebungen der im E-BGS vorgesehenen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen führen oder die Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Geldspielen/Geldspielkategorien verändern, dürften andere Auswirkungen resultieren.

²³ Vgl. Botschaft vom 21. Oktober 2015 zum Geldspielgesetz, BBl 2015 8521 f., Ziff. 3.2.4.

sein. Aufgrund der neuen Regelung der Kleinlotterien sei nicht mit nennenswerten Auswirkungen auf den Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand zu rechnen. Ein Mehraufwand dürfte hingegen bei den neu für (kleine) Pokerturniere zuständigen kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden entstehen und in gewissem Umfang zusätzliche personelle Ressourcen notwendig machen. Diese könnten allerdings zumindest teilweise mit Gebühren finanziert werden.

Zum Aufwand der Kantone für die interkantonale Bewilligung und Aufsicht:²⁴ Der Kern der vom E-BGS für die interkantonale Behörde vorgesehenen Aufgaben und Befugnisse werde bereits heute von der Lotterie- und Wettkommission wahrgenommen. Der E-BGS sehe allerdings zahlreiche und vielseitige, ergänzende und erweiternde Aufgaben und Befugnisse vor. Insbesondere der neue Aufgabenbereich der Bewilligung und Beaufsichtigung von Geschicklichkeitsgrossspielen werde die Lotterie- und Wettkommission zu einer einschneidenden Reorganisation zwingen, weil sie in Zukunft Gesuche einer Mehrzahl privater Veranstalterinnen bearbeiten und ihre Aufsichtstätigkeit auf diese ausrichten müsse. Zudem kämen ihr zusätzlich spezifische Befugnisse zu für die Bekämpfung nicht autorisierter Angebote wie etwa das Führen von Verwaltungsverfahren, die Sperrung des Zugangs zu nicht bewilligten online durchgeführten Geldspielen und die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden. Des Weiteren habe sie Aufgaben wahrzunehmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen sowie mit der Aufsicht über die Einhaltung der aus den Geldwäscherei-Bestimmungen resultierenden Sorgfaltspflichten aller Veranstalterinnen von Grossspielen. Zudem kämen ihr gewisse Parteirechte in allen den Geldspielbereich betreffenden kantonalen Verwaltungs- oder Strafverfahren sowie in den Bewilligungsverfahren der ESBK zu.

In der Botschaft zum Geldspielgesetz wird ausgeführt, dass der Lotterie- und Wettkommission ab Inkrafttreten des Gesetzes voraussichtlich ein deutlich höheres Budget gewährt werden müsse (ca. 4-6 Millionen Franken).²⁵ Der Budgetrahmen falle hier deshalb so breit aus, weil der Ressourcenbedarf insbesondere stark von den neuen kantonalen Rechtsgrundlagen zu den Geschicklichkeitsspielen abhängen werde.

Die einzelnen Kantone werden nach Inkrafttreten des E-BGS (unabhängig von der Revision der IVLW) keine Durchführungsbewilligungen für Grosslotterien und grosse Sportwetten mehr erteilen. Entsprechend werden sie in diesem Zusammenhang auch keine Kausalabgaben mehr erheben können. Zudem wird die Bewilligungs- und Aufsichtskompetenz für Geschicklichkeitsgrossspiele neu der Geldspielaufsicht zukommen. In diesen Bereichen wird den einzelnen Kantonen somit kein Verwaltungsaufwand mehr entstehen (weshalb auch hier die entsprechenden Verwaltungsgebühren nicht mehr erhoben werden können). Hingegen wird mit Inkrafttreten des E-BGS die Hoheit der Kantone, im Bereich von Geschicklichkeitsspielautomaten Steuern zu erheben, im Grundsatz im Vergleich zur aktuell geltenden Rechtslage nicht eingeschränkt.

2. Auswirkungen der revidierten interkantonalen Bestimmungen auf die Kantone

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

²⁴ Vgl. BBl 2015 8522 f., Ziff. 3.2.5.

²⁵ Vgl. BBl 2015 8523, Ziff. 3.2.5.

über Abgaben erfolgt, dürften die durch die Revision der IVLW selbst ergebenden Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden in finanzieller und personeller Hinsicht unwesentlich sein.

Wesentliche Auswirkungen auf Gemeindeebene sind keine ersichtlich.
Bern, 15. Juni 2017

Leiterin der Arbeitsgruppe Revision IVLW / Geldspielkonkordat

Dora Andres