

Grossratsgeschäfts-Nummer: 16 / BS 42 / 419
Rechtsbuch-Nummer: 935.54 (GSK; ersetzt IVLW)
Departement: DEK

**Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesamtschweizerischen
Geldspielkonkordats (GSK) vom 20. Mai 2019**

Präsident: Schmid Pascal, lic. iur., Rechtsanwalt, Gerichtspräsident, Weinfelden

Mitglieder: Bartel Ruedi, Wirt, Balterswil
Dätwyler Weber Barbara, Stadträtin, Frauenfeld
(für Thorner-Dreher Christa, Dozentin FH, Stadträtin, Frauenfeld)
Diezi Dominik, Berufsrichter, Dr. iur., RA, Stachen
Günter Doris, Primarlehrerin, Winden
(für Bommer Marianne, Berufsrichterin, lic. iur., RA, Weinfelden)
Häberli Jürgen, dipl. Rettungssanitäter HF, Landschlacht
(für Gantenbein Hanspeter, Unternehmer, Wuppenau)
Hartmann Brigitta, Unternehmerin, Weinfelden
Hasler-Roost Cornelia, Kommunikationsfachfrau MAS, Aadorf
Heeb Hanspeter, lic. iur., Geschäftsführer, Romanshorn
Martin Urs, lic. rer. publ. HSG, Romanshorn
Pretali Beat, Wirtschaftsingenieur, Altnau
Schär Urs, Meisterlandwirt, Eggethof, Langrickenbach
Schrepfer Urs, Schulleiter, Busswil
Wiesmann Schätzle Sonja, Gemeindepräsidentin, Wigoltingen
Wolfer Simon, Dr.iur., Rechtsanwalt, Weinfelden
(für Ackerknecht Wolfgang, Kirchenpfleger, Frauenfeld)
Wüst-Singer Iwan, Betriebsökonom BVS, Tuttwil (Beobachter)

Vertreter der Departemente

Regierungsrätin Monika Knill, Chefin DEK
Regierungsrätin Cornelia Komposch, Chefin DJS
Paul Roth, Generalsekretär DEK
Stephan Felber, Generalsekretär DJS
Jakob Rütsche, Chef Steuerverwaltung (DFS)
Regine Siegenthaler, Rechtsdienst DEK – Protokollführung
Rahel Schütz, Rechtsdienst DJS – Protokollführung

Die Kommission hat die beiden ihr zugewiesenen Vorlagen in vier Sitzungen behandelt. Sie war über zweieinhalb Jahre lang eingesetzt und hat deshalb einige Veränderungen in der Zusammensetzung erfahren.

Die Federführung oblag dem DEK, welches für das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK) und das Lotterie- und Sportfondsgesetz (LSG) zuständig ist. Für das Kleinspielgesetz (KSG) obliegt die Zuständigkeit dem DJS und für das Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (StG) dem DFS.

Die Kommission dankt den Vorsteherinnen der Departemente DEK und DJS sowie den Vertretern der Departemente DEK, DJS und DFS für die Begleitung der Beratungen und die wertvolle fachliche Unterstützung.

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Kommission

- hat den ersten Entwurf des GSK im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens anlässlich der Sitzung vom 24. August 2017 detailliert beraten und am 20. September 2017 einen Mitbericht zur (ersten) Vernehmlassungsantwort des Regierungsrats verfasst;
- hat den zweiten Entwurf des GSK anlässlich der Sitzung vom 5. September 2018 beraten, die zwischenzeitlich erfolgten Änderungen zur Kenntnis genommen und auf die Abgabe eines weiteren Mitberichts zur (zweiten) Vernehmlassungsantwort des Regierungsrates verzichtet;
- hat anlässlich der Sitzung vom 23. Januar 2020 das von der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) verabschiedete und zur Ratifikation freigegebene GSK zur Kenntnis genommen;
- hat einstimmig beschlossen, auf die Vorlage einzutreten;
- hat die Schlussfassung des GSK im Detail beraten;
- hat sich in der Schlussabstimmung einstimmig für den Beitritt des Kantons Thurgau zum GSK ausgesprochen.

2. Überblick

Hintergrund des neuen GSK ist der revidierte Art. 106 der Bundesverfassung (BV) sowie die umfassend revidierte Geldspielgesetzgebung auf Bundesebene, die per 1. Januar 2019 in Kraft trat. Mit dem neuen Bundesgesetz über die Geldspiele (BGS) wurden das bisherige Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten sowie das Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken abgelöst. Die revidierte Geldspielgesetzgebung erfordert eine Anpassung der kantonalen und interkantonalen Bestimmungen im Geldspielbereich. Insbesondere wird eine interkantonale Umsetzung verlangt, damit sog. Grossspiele weiterhin durchgeführt werden können.

Das neue GSK soll die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) per 1. Januar 2021 ablösen (ursprünglich auf den 1. Januar 2020, später auf den 1. Juli 2020 geplant). Beim GSK handelt es sich um einen interkantonalen Vertrag, welcher aufgrund seiner rechtsetzenden Bestimmungen der Beschlussfassung durch den Grossen Rat unterliegt und folglich – wegen des am 31. August 2011 in Kraft getretenen § 37 Abs. 1^{bis} GOG – der vorgängigen konsultativen Mitwirkung durch diesen bedarf. Aus diesem Grund wurde zwecks Mitwirkung im Vernehmlassungsverfahren die vorgezogene Bildung einer Spezialkommission veranlasst.

Das neue Geldspielrecht des Bundes stimmt zu grossen Teilen mit der bisherigen Regelung und Vollzugspraxis überein, enthält aber auch wichtige Neuerungen: Neben den Spielbankenspielen, für die der Bund zuständig bleibt, gibt es die Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die in "Grossspiele" und "Kleinspiele" eingeteilt werden.

Grossspiele sind interkantonale, automatisiert oder online durchgeführte Lotterien (wie Euromillions, Swiss Lotto, Happy Day), Sportwetten (wie Sporttip) oder Geschicklichkeitsspiele. Es handelt sich um Spiele, von denen grössere Gefahren ausgehen und für die ein strenger regulatorischer Rahmen gelten muss. Grossspiele bedürfen einer interkantonalen Bewilligung und unterstehen der Aufsicht durch eine interkantonale Behörde (vgl. Art. 21 und Art. 105 ff. BGS). Kleinspiele, d.h. Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere, bedürfen demgegenüber (weiterhin) einer kantonalen Bewilligung und unterstehen der kantonalen Aufsicht.

Die Totalrevision der interkantonalen Konkordate im Geldspielbereich stellt damit eine direkte Folge der Revision auf Bundesebene dar. Mit dem GSK werden die bisherigen Organe der IVLW neu in die zwei juristischen Personen "Interkantonale Trägerschaft Geldspiele" (Trägerschaft) und "Interkantonale Geldspielaufsicht" (GESPA) überführt. Damit wird eine rechtliche Entflechtung der Trägerschaft und der operativen Aufgabenerfüllung erreicht. Weiter enthält das GSK die Rechtsgrundlagen für eine selbständige öffentlich-rechtliche "Stiftung Sportförderung Schweiz" (SFS) und für ihre gesamtschweizerisch geregelte Finanzierung.

Nach zwei durchgeführten Vernehmlassungen gab die FDKL den Konkordatstext des GSK am 20. Mai 2019 zur Ratifikation frei. Der Kanton Thurgau ist nicht verpflichtet, dem GSK beizutreten. Das BGS verlangt aber eine interkantonale Umsetzung, damit weiterhin Grossspiele durchgeführt werden können. Mit dem GSK werden die Umsetzungsvorgaben des BGS erfüllt. Mit anderen Worten: Sofern der Kanton Thurgau weiterhin Grossspiele auf seinem Gebiet zulassen und von den Ausschüttungen aus den Lotterien und Sportwetten profitieren will, ist ein Beitritt zwingend.

Ebenfalls am 20. Mai 2019 wurde der Konkordatstext der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) verabschiedet und zur Ratifikation durch diejenigen Kantone, die heute Mitglied der Swisslos Interkan-

tonale Landeslotterie Genossenschaft (Swisslos) sind, freigegeben. Die IKV 2020 soll die geltende Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV) ersetzen. Sie bildet die Leistungsvereinbarung mit Swisslos, die als einzige Veranstalterin von Grosslotterien und grossen Sportwetten auf dem Gebiet der Deutschschweiz und des Tessins bestimmt wird. Über den Beitritt des Kantons Thurgau zur IKV 2020 beschliesst der Regierungsrat, der Einbezug des Grossen Rates ist nicht erforderlich.

3. Vernehmlassungsverfahren

Beim GSK handelt es sich um den vierten Anwendungsfall des neuen § 37 Abs. 1^{bis} GOG. Während der Einbezug des Grossen Rates beim ersten Anwendungsfall (Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen) reibungslos funktioniert hat, gab es danach Probleme: So ging der vorgängige Einbezug des Grossen Rates beim zweiten Fall (Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen) vollends vergessen, und beim dritten Fall erfolgte die Bildung der Spezialkommission viel zu spät, was die Kommission unnötig unter Zeitdruck setzte. Die damalige Kommission forderte den Regierungsrat daher in ihrer Stellungnahme vom 8. Januar 2015 auf, § 37 Abs. 1^{bis} GOG inskünftig mehr Beachtung zu schenken und dem Grossen Rat bei Vorliegen eines Entwurfs für eine interkantonale Vereinbarung jeweils unverzüglich die Bildung einer Spezialkommission zu beantragen.

Diese (berechtigte) Kritik hat nun offensichtlich Früchte getragen: Der Regierungsrat hat umgehend die Einsetzung einer Spezialkommission beantragt, und die zuständige Regierungsrätin hat alle erforderlichen Informationen innert Kürze zusammengestellt. Diese mustergültige Vorgehensweise ist lobenswert und sollte inskünftig zum Standard werden.

Im Rahmen der Mitwirkung im Vernehmlassungsverfahren brachte die Kommission folgenden Bemerkungen und Anregungen zum Entwurf des GSK (E-GSK) ein:

Art. 10 E-GSK (Art. 9 GSK)

Der Vorstand besteht gemäss Art. 8 Abs. 1 aus fünf Mitgliedern. Für seine Beschlussfähigkeit wird gemäss Art. 10 Abs. 1 die Anwesenheit der Hälfte der fünf Mitglieder verlangt. Die Hälfte von fünf Mitgliedern sind 2,5 Mitglieder. Diese Regelung ist – mangels Teilbarkeit der Mitglieder – offensichtlich wenig sinnvoll.

Die Kommission empfahl daher, in Art. 10 Abs. 1 (wie in Art. 7 Abs. 1) von der Mehrheit der Mitglieder zu sprechen. Die Bestimmung ist daher wie folgt zu formulieren: *"Der Vorstand ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist."*

→ Dieser Vorschlag wurde übernommen.

Art. 29 E-GSK (Art. 25 GSK)

Diese Bestimmung regelt die Aufgaben der Geschäftsstelle der interkantonalen Geldspielaufsicht. Insbesondere übt diese die unmittelbare Aufsicht über den Grossspielsek-

tor aus und verfügt die Abgaben (Art. 29 Abs. 2). Unklar bleibt, ob die Geschäftsstelle auch die jährlichen Ausschüttungen an die Kantone und deren gesetzmässige Verwendung überwacht. In Art. 29 fehlt diesbezüglich eine klare Aufgabenzuweisung, und auch aus Art. 22, welcher bezüglich der der interkantonalen Geldspielaufsicht zugewiesenen Aufgaben auf Art. 105 BGS verweist, ergibt sich eine solche nicht.

Gemäss Art. 106 Abs. 6 BV stellen die Kantone sicher, dass die Reinerträge aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet werden (vgl. auch Art. 125 Abs. 1 BGS). Die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen ist ausgeschlossen (Art. 125 Abs. 3 BGS).

Die Kommission war daher der Auffassung, dass die (zumindest stichprobenartige) Überwachung der Gesetzmässigkeit der Mittelverwendung durch die Kantone ebenfalls ausdrücklich als Aufgabe der Geschäftsstelle zuzuweisen und daher in Art. 29 festzuhalten ist.

→ Dieser Vorschlag wurde nicht übernommen.

Art. 41 E-GSK (Art. 33 GSK)

Die Kantone legen gemäss Art. 41 Abs. 1 den "Anteil am Reingewinn" fest. Nicht schlüssig geklärt ist damit jedoch die Frage, ob es sich bei diesem Anteil um einen prozentual oder betragsmässig festgesetzten Anteil handelt.

Dementsprechend warf die Kommission die Frage auf, ob sich eine entsprechende Regelung allenfalls in den beiden regionalen (Vollzugs-)Konkordaten (IKV und C-LoRo) oder in einer sonstigen Vereinbarung findet, und ob es nicht unabhängig davon angebracht wäre, in Art. 41 Abs. 1 vom "prozentualen Anteil am Reingewinn" zu sprechen.

→ Dieser Vorschlag wurde insofern übernommen, als neu der Begriff "Betrag aus dem Reingewinn" verwendet wird.

Art. 42 E-GSK (Art. 35 GSK)

Die Stiftung Sportförderung Schweiz verfügt gemäss Art. 42 Abs. 1 – neben dem Stiftungsrat als oberstem Organ – über eine Revisionsstelle. Anders als bei der interkantonalen Trägerschaft Geldspiele (vgl. Art. 16 Abs. 1) und bei der interkantonalen Geldspielaufsicht (vgl. Art. 30 Abs. 1) ist in Art. 42 Abs. 1 nicht vorausgesetzt, dass es sich um eine "anerkannte Revisionsstelle" handeln muss.

Daher warf die Kommission die Frage auf, ob es nicht angezeigt wäre, die Bestimmung um den Zusatz "anerkannte" zu ergänzen, oder ob der Verzicht auf diesen Zusatz allenfalls in stiftungsrechtlichen Sondervorschriften begründet ist.

→ Dieser Vorschlag wurde insofern übernommen, als neu als Revisionsstelle ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan oder eine anerkannte private Revisionsstelle gewählt werden muss.

Art. 66 E-GSK (Art. 69 GSK)

Gemäss Art. 66 Abs. 1 tritt das Konkordat in Kraft, wenn das Bundesgesetz über die Geldspiele in Kraft getreten ist und alle Kantone ihren Beitritt erklärt haben. Nun ist es aber so, dass jeder Kanton selber bestimmen kann, ob er auf seinem Gebiet sog. Grossspiele zulassen bzw. veranstalten will. Nur wenn er dies will, ist er verpflichtet, dem Konkordat beizutreten (vgl. Art. 106 Abs. 7 BV i.V.m. Art. 102 E-BGS).

Daraus folgt, dass dem Konkordat nur diejenigen Kantone beitreten müssen, die nicht auf die Durchführung von Grossspielen verzichten wollen. Auch wenn es solche in der Praxis kaum geben wird, erachtete es die Kommission dennoch als angebracht, die Bestimmung wie folgt zu formulieren: *"Dieses Konkordat tritt in Kraft, sobald das BGS in Kraft getreten ist und alle Kantone, die auf ihrem Gebiet Grossspiele zulassen wollen, ihren Beitritt erklärt haben."*

→ Dieser Vorschlag wurde insofern übernommen, als das GSK neu bereits dann in Kraft tritt, wenn 18 Kantone ihren Beitritt erklärt haben.

4. Eintreten

Die Kommission hat nach kurzer Diskussion einstimmig beschlossen, auf die Vorlage einzutreten.

5. Detailberatung

Die Kommission hat die Vorlage eingehend und rege diskutiert, insbesondere im Rahmen der vorgezogenen Mitwirkung im Vernehmlassungsverfahren. Auch die Schlussfassung wurde detailliert beraten, dies aber im Bewusstsein, dass daran keine Änderungen vorgenommen werden können.

In der Kommission blieb unbestritten, dass ein Beitritt des Kantons Thurgau zum neuen Geldspielkonkordat erwünscht ist.

6. Schlussabstimmung

Die Kommission hat nach intensiven, sehr konstruktiven Beratungen einstimmig (ohne Enthaltungen) beschlossen, dem Grossen Rat zu beantragen, auf die Vorlage einzutreten und dem Beitritt des Kantons Thurgau zum GSK zuzustimmen.

7/7

Weinfelden, den 14. April 2020

Der Kommissionspräsident


Pascal Schmid

Geht an:

- gemäss Verteiler

Beilage:

- Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK)
- Beschlussesentwurf