

## Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 17. September 2019

743

| EINGANG GR    |    |       |     |
|---------------|----|-------|-----|
| 30. Sep. 2019 |    |       |     |
| GRG Nr.       | 16 | BS 42 | 419 |

### Botschaft betreffend Beitritt des Kantons Thurgau zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) vom 20. Mai 2019

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft betreffend Beitritt des Kantons Thurgau zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) vom 20. Mai 2019. Dem Konkordats-  
text fügen wir folgende Erläuterungen an und verweisen im Übrigen auf den beiliegen-  
den erläuternden Bericht der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt  
(FDKL) vom 20. Mai 2019.

#### I. Ausgangslage

Das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielge-  
sezt, BGS; SR 935.51) verlangt eine interkantonale Umsetzung, damit weiterhin Gross-  
spiele durchgeführt werden können. Das GSK, das die Interkantonale Vereinbarung  
über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler  
oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW; RB 935.54) ablöst,  
bildet zusammen mit der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame  
Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) die dafür erforderliche Rechtsgrundlage.

Die FDKL gab den Konkordatstext des GSK am 20. Mai 2019 zur Ratifikation frei. Mit  
Schreiben vom 29. Mai 2019 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, das Ratifika-  
tionsverfahren auf kantonaler Ebene einzuleiten. Da es sich um einen interkantonalen  
Vertrag im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bundesverfassung (BV; SR 101) handelt, der so-  
wohl rechtsetzende als auch rechtsgeschäftliche Elemente aufweist und gemeinsame  
Organisationen und Einrichtungen schafft, ist er vom Grossen Rat als formelles Gesetz  
zu verabschieden (vgl. § 36 Abs. 2 Kantonsverfassung, KV; RB 101). Ziel ist die Inkraft-  
setzung des GSK auf spätestens den 1. Juli 2020, was gemäss Art. 69 Abs. 1 GSK den  
Beitritt von 18 Kantonen voraussetzt. Die Kantone streben ein gesamtschweizerisch  
gültiges Konkordat an. Zahlreiche Bestimmungen im GSK sind entsprechend darauf  
ausgelegt, dass alle Kantone den Beitritt erklären.

Ebenfalls am 20. Mai 2019 haben 20 Regierungsvertreterinnen und -vertreter der Kantone der Deutschschweiz und des Kantons Tessin in der FDKL den Konkordatstext der IKV 2020 verabschiedet und zur Ratifikation durch diejenigen Kantone, die heute Mitglied der Swisslos Interkantonale Landeslotterie Genossenschaft (Swisslos) sind, freigegeben. Die IKV 2020 soll die geltende Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV; RB 935.53) 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. Geregelt wird zudem die Verteilung der Reingewinne an die beteiligten Kantone sowie die jährliche Gesamtlossumme, für welche die einzelnen Kantone auf ihren Gebieten Bewilligungen für Kleinspiele erteilen dürfen. Gestützt auf § 2 Lotteriegesetz (RB 935.51), wonach der Regierungsrat ermächtigt ist, mit anderen Kantonen über die gemeinsame Durchführung von Lotterien Vereinbarungen abzuschliessen, wird die IKV 2020 durch den Regierungsrat beschlossen und ratifiziert. Eine Beschlussfassung im Grossen Rat ist deshalb nicht erforderlich. Der Konkordatstext der IKV 2020 und der erläuternde Bericht der FDKL liegen zur Kenntnisnahme dieser Botschaft bei.

## **II. Bundesrechtliche Einordnung und Überblick über die Regelungen**

Gestützt auf den revidierten Art. 106 BV betreffend Geldspiele verabschiedeten die eidgenössischen Räte am 29. September 2017 das Geldspielgesetz, das in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 mit 72,9 % Ja-Stimmen angenommen wurde. Es ersetzt die beiden bis Ende 2018 geltenden Bundesgesetze im Geldspielbereich (Lotteriegesetz und Spielbankengesetz) und ist zusammen mit der Verordnung über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS; SR 935.511) sowie weiteren Verordnungen des Bundes auf den 1. Januar 2019 in Kraft getreten.

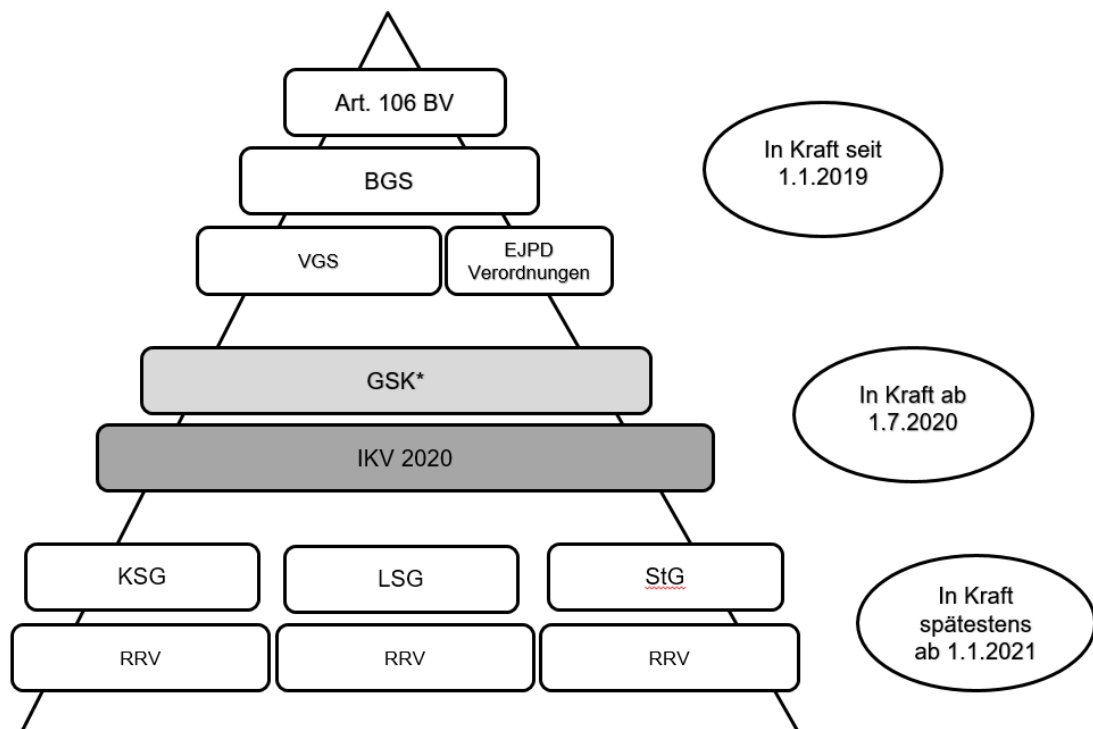
Das neue Geldspielrecht des Bundes stimmt zu grossen Teilen mit der bisherigen Regelung und Vollzugspraxis überein, enthält aber auch wichtige Neuerungen: Neben den Spielbankenspielen, für die der Bund zuständig bleibt, gibt es die Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die in „Grossspiele“ und „Kleinspiele“ eingeteilt werden. Kleinspiele, d.h. Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere, bedürfen einer kantonalen Bewilligung und unterstehen der kantonalen Aufsicht. Grossspiele sind demgegenüber automatisiert, interkantonale oder online durchgeführte Lotterien, Sportwetten (wie Euromillions, Swiss Lotto, Sporttip, Happy Day) 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. Für die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Grossspiele setzt das BGS voraus, dass sich die interessierten Kantone zu einem Konkordat zusammenschliessen und über gemeinsame Behörden verfügen (Art. 105 BGS). Die Totalrevision der interkantonalen Konkordate im Geldspielbereich stellt damit eine direkte Folge der Revision auf Bundesebene dar. Mit dem GSK werden die Umsetzungsvorgaben des BGS erfüllt.

Um bis zum Inkrafttreten des GSK ein Regelungsvakuum zu verhindern, schlossen die Kantone eine Zusatzvereinbarung zur IVLW ab. Der Kanton Thurgau trat ihr mit RRB

Nr. 793 vom 25. September 2018 bei. Sie ist nach Zustimmung aller Kantone am 1. Februar 2019 in Kraft getreten.

Die Revision auf Bundesebene und der Beitritt zu den neuen Konkordaten führen auch dazu, dass die jeweiligen kantonalen Bestimmungen im Geldspielbereich umfassend revidiert werden müssen. Im Kanton Thurgau kann auf Gesetzesebene das Gesetz über den Betrieb von Spiel- und Geldspielautomaten und die Spielbetriebe (Spielbetriebsgesetz; RB 554.14) aufgehoben werden. Neu soll – da der Kanton für die Kleinspiele zuständig bleibt – ein Gesetz über Kleinspiele im Sinne des Bundesgesetzes über Geldspiele (KSG) geschaffen werden. Auch das kantonale Lotteriegesetz soll durch ein Lotterie- und Sportfondsgesetz (LSG) abgelöst werden. Zudem ist das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz, StG; RB 640.1) anzupassen. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat im Herbst 2019 dazu eine separate Sammelbotschaft übermitteln. In einem weiteren Schritt sind die Verordnungen des Regierungsrates im gesamten Rechtsbereich zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Die folgende Darstellung vermittelt einen Überblick über die zukünftige Regulierung im Geldspielbereich über alle Regelungsstufen hinweg:



\* Ergänzend zum GSK, das voraussichtlich auf den 1. Juli 2020 in Kraft treten wird: Zusatzvereinbarung zur IVLW als Übergangsvereinbarung (in Kraft vom 1. Februar 2019 bis 30. Juni 2020)

### **III. Vernehmlassungsverfahren**

Die FDKL unterzog das GSK ab Sommer 2017 einem mehrstufigen Vernehmlassungsverfahren. Im März 2019 wurde eine letzte Konsultation durchgeführt.

Da es sich um ein Konkordat handelt, das als formelles Gesetz verabschiedet werden muss (vgl. oben Ziff. I), beantragte der Regierungsrat im Juni 2017 dem Grossen Rat die vorgezogene Bildung einer Spezialkommission gemäss § 37 Abs. 1<sup>bis</sup> Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau (GOGR; RB 171.1) zur konsultativen Mitwirkung. Diese Kommission wirkte im Vernehmlassungsverfahren mit. Sie beriet das GSK anlässlich der ersten und zweiten Vernehmlassung im Rahmen von je einer Sitzung und gab Stellungnahmen im Mitberichtsverfahren ab. Diese Stellungnahmen flossen in die Vernehmlassungsantworten des Regierungsrates zu Handen der FDKL ein. Der Regierungsrat äusserte sich im Grundsatz jeweils positiv zu den Entwürfen.

### **IV. Inhalt des GSK**

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.

Überblick über die neu geschaffenen juristischen Personen:

#### **a) Interkantonale Trägerschaft Geldspiele (Trägerschaft)**

Die Verantwortung der Gesamtheit der Kantone als Träger der interkantonalen Behörde wird neu in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft wahrgenommen. Die Trägerschaft verfügt über vier Organe (Fachdirektorenkonferenz Geldspiele [FDKG], Vorstand, Geldspielgericht, Revisionsstelle).

#### **b) Interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA)**

Der Vollzug, d.h. vorab die Wahrnehmung der im Bundesrecht der interkantonalen Behörde zugewiesenen Aufgaben, wird einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt übertragen. Sie bildet die gestützt auf Art. 105 BGS zu schaffende Aufsichts- und Vollzugsbehörde. Die GESPA verfügt über drei Organe (Aufsichtsrat, Geschäftsstelle, Revisionsstelle).

c) Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)

Die Mittelvergabe zur Förderung des nationalen Sports soll neu von einer öffentlich-rechtlichen Stiftung wahrgenommen werden. Sie verfügt über die zwei Organe Stiftungsrat und Revisionsstelle. Der SFS werden jene Aufgaben übertragen, die bis anhin durch die als privatrechtlicher Verein konstituierte Sport-Toto-Gesellschaft (STG) wahrgenommen worden sind.

Gemäss Art. 125 Abs. 1 BGS verwenden die Kantone die Reingewinne aus (Gross-) Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport. Die Veranstalterinnen liefern ihre Reingewinne denjenigen Kantonen ab, in denen die Grosslotterien und grossen Sportwetten durchgeführt werden (Art. 126 Abs. 2 BGS). Die Kantone können indessen einen Teil der Reingewinne für interkantonale, nationale und internationale gemeinnützige Zwecke verwenden (Art. 127 Abs. 5 BGS). Bevor der Reingewinn unter den einzelnen Kantonen aufgeteilt wird, soll weiterhin ein Teil für die nationale Sportförderung verwendet werden. Namentlich soll dieser Teil der SFS zugewiesen werden, die diese Mittel zugunsten des nationalen Sports verteilt (Art. 32 ff. GSK). Während gemäss der bisherigen Praxis die Loterie Romande und Swisslos dafür in je separaten Beschlüssen (unterschiedlich hohe) Prozentsätze ihrer Reingewinne zugunsten der STG ausschieden, soll zukünftig durch die FDKG ein betragsmässig festgelegter jährlicher Beitrag beschlossen werden, erstmals im Jahr 2022 für die in den Jahren 2023 bis 2026 erfolgenden Auszahlungen (Art. 33 Abs. 1 und Art. 73 Abs. 9 GSK). Der Beschluss der FDKG kommt zustande, wenn sowohl die Mehrheit der Stimmenden der sechs Kantone der Westschweiz als auch die Mehrheit der Stimmenden der zwanzig Kantone der Deutschschweiz und des Kantons Tessin dem Antrag zustimmen (Art. 34 Abs. 3 GSK). Der beschlossene Beitrag wird im Verhältnis der Einwohnerzahlen auf die Westschweizer Kantone einerseits und die Kantone, die Mitglied der Genossenschaft Swisslos sind, andererseits aufgeteilt (vgl. Art. 34 Abs. 3 und 4 GSK). Die beiden Teilbeträge werden aus den Reingewinnen der Loterie Romande und der Swisslos an die SFS überwiesen.

Sodann enthält das GSK in Ausführung von Art. 23 BGS mit Art. 49 Abs. 1 GSK eine Bestimmung, wonach in der Schweiz weiterhin nur zwei Veranstalterinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten zulässig sind. Namentlich darf je eine entsprechende Bewilligung auf dem Gebiet der Deutschschweizer Kantone und des Kantons Tessin und eine auf dem Gebiet der Westschweizer Kantone erteilt werden (Art. 49 Abs. 2 und 3 GSK). Damit werden die beiden Monopole für Grosslotterien und grosse Sportwetten in der Deutschschweiz inkl. Tessin und in der Westschweiz beibehalten. Neu werden diese jedoch im gesamtschweizerischen Konkordat begründet. Die Bezeichnung der konkret zugelassenen Veranstalterinnen erfolgt sodann auf der Ebene der regionalen Konkordate, namentlich für das Gebiet der Deutschschweizer Kantone und des Kantons Tessin in der IKV 2020.

Schliesslich regelt das GSK die Erhebung und Verwendung von Abgaben für die Finanzierung des interkantonalen Aufwands im Zusammenhang mit dem Geldspiel und für die Bekämpfung der Spielsucht. Da das GSK auf Gesetzesstufe steht, wird damit den strengen Vorgaben des Legalitätsprinzips im Abgaberecht Rechnung getragen. Diverse

heute in der IVLW vorhandenen Regelungen wurden nicht in das GSK übernommen, da das BGS in den entsprechenden Bereichen neu materielle Bestimmungen enthält.

Im Vergleich zur heutigen Regelung erfolgt mit dem GSK eine Verbesserung der Governance sowohl im Geldspiel- als auch im Sportförderbereich. Für die Finanzierung der SFS wurden auch aus föderalistischer Sicht gute Lösungen getroffen.

Für weitere materielle Ausführungen wird auf den erläuternden Bericht der FDKL verwiesen. Er enthält namentlich einen Überblick über die wesentlichen Neuerungen im Vergleich zum bestehenden Konkordat und fasst die Ergebnisse der Vernehmlassungen zusammen. Zudem kommentiert er die einzelnen Bestimmungen des GSK (vgl. Ziff. V bzw. ab Seite 12).

## **V. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Thurgau**

Der Beitritt zum GSK wird für den Kanton Thurgau keine direkten finanziellen Auswirkungen haben. Die Finanzierung des gesamten Aufwandes der mit dem GSK neu zu schaffenden juristischen Personen und ihrer Organe erfolgt über Abgaben von Grossspielanbieterinnen, so dass für den Staatshaushalt des Kantons nur unwesentliche Auswirkungen wie etwa die Bindung von Ressourcen für die nötige Vollzugshilfe zuhanden der GESPA zu erwarten sind. Darunter fallen zum Beispiel systematische Erhebungen zu Vergaben aus dem Lotterie- und Sportfonds und zur Durchführung von Kleinspielen (vgl. Art. 107 Abs. 1 lit. d BGS).

Die FDKG legt für die Förderung des nationalen Sports auf vier Jahre den jährlichen Betrag fest (vgl. Ziff. IV). Die Höhe der so beschlossenen Beträge beeinflusst die den kantonalen Lotterie- und Sportfonds zufließenden Reingewinne. Schon unter der Geltung der IVLW wurden namhafte Beträge zur Förderung des nationalen Sports via Mittelverteilung über die STG an die nationalen Sportverbände verwendet. Dieser Sportförderanteil hat beispielsweise in den Jahren 2008 bis 2016 7,56 % des Swisslos-Reingewinns betragen (jährlich rund 26 Mio. Franken). Für die Jahre ab 2016 hat die Genossenschafterversammlung von Swisslos diesen Anteil auf 10,74 % des Reingewinns heraufgesetzt (aus dem Geschäftsjahr 2017 rund 41 Mio. Franken und aus dem Geschäftsjahr 2018 40 Mio. Franken), was weniger Geld für die Fonds der Kantone bedeutete. An die Kantone gingen demgegenüber aus dem Geschäftsjahr 2017 339 Mio. Franken und dem Geschäftsjahr 2018 332 Mio. Franken (davon rund 14 Mio. bzw. knapp 14 Mio. Franken an den Kanton Thurgau), ausbezahlt jeweils im auf das Geschäftsjahr der Swisslos folgenden Jahr. In welcher Höhe zukünftig der Sportförderanteil durch die FDKG festgelegt werden wird, wird sich zeigen. Das GSK hat jedoch den Vorteil, dass das Verfahren zur Festlegung des Anteils auf Gesetzesstufe geregelt ist und ein gesamtschweizerischer Beschluss gefällt wird (vgl. Ziff. IV).

Abschliessend ist auf die Konsequenzen hinzuweisen, sollte der Kanton Thurgau darauf verzichten, das GSK (und die IKV 2020) zu ratifizieren. Namentlich würde ein Verzicht dazu führen, dass auf dem Kantonsgebiet ab dem 1. Januar 2021 keine Grossspiele

mehr durchgeführt werden dürften. Dies hätte auch zur Folge, dass den kantonalen Fonds keine Gewinne von Swisslos mehr zufließen würden.

## **VI. Antrag**

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Botschaft und den Konkordatstext Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über Ihre Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

## **Beilagen:**

- Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK) vom 20. Mai 2019
- Erläuternder Bericht zum GSK
- Beschlussesentwurf
- Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) vom 20. Mai 2019 und erläuternder Bericht zur IKV 2020