

Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK); Beitritt des Kantons Solothurn

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 4. Mai 2020, RRB Nr. 2020/685

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommissionen

Bildungs- und Kulturkommission (BIKUKO)
Finanzkommission (FIKO)

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Überblick über den Entscheidungsprozess	6
2. Inhalt der Vereinbarung	8
2.1 Regelungsgegenstand	8
2.2 Die neuen Strukturen	8
2.3 Gemeinsame Bestimmungen	10
2.4 Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten.....	10
2.5 Abgaben	11
2.6 Schlussbestimmungen.....	12
3. Gründe für einen Beitritt zur Vereinbarung	12
4. Auswirkungen.....	13
5. Rechtliches	13
6. Antrag.....	14
7. Beschlussesentwurf.....	15

Anhang/Beilagen

- Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK) vom 20. Mai 2019
- Erläuternder Bericht der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL) zum GSK

Kurzfassung

An der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 wurde das Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (BGS) angenommen. Es führt die bisherige Lotterie- und Spielbankengesetzgebung in einem Erlass zusammen und bezweckt eine kohärente und zeitgemässe Regelung des Geldspiels in der Schweiz. Weiter soll es die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren, die von Geldspielen ausgehen, schützen und die Verwendung der resultierenden Reingewinne zugunsten von gemeinnützigen Zwecken und der AHV sicherstellen. Das BGS ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Die umfassende Revision der Geldspielgesetzgebung auf Bundesebene hat zur Folge, dass auch die interkantonalen und kantonalen Bestimmungen im Geldspielbereich revidiert werden müssen.

Das BGS definiert neue Geldspielkategorien und sieht neue Zuständigkeiten vor. Wie bis anhin ist der Bund für die Spielbankenspiele zuständig. Kleinspiele (insbesondere Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere) fallen in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Kantone. Diese 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.

Das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK) ersetzt die aktuell geltende Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW). Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) hat das neue Konkordat am 20. Mai 2019 zur Ratifikation durch die Kantone freigegeben.

Das GSK bildet die organisatorische Grundlage für die gesamtschweizerische Zusammenarbeit, Durchführung und Aufsicht der Geldspiele sowie für die Erhebung von Abgaben. Das GSK enthält im Wesentlichen folgende Neuerungen:

- Überführung der bisherigen Organe der IVLW in zwei juristische Personen (interkantonale Trägerschaft Geldspiele und interkantonale Geldspielaufsicht),
- Integration der bisherigen Sport-Toto-Gesellschaft als Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) ins GSK,
- Regelung der Mittelvergabe zur Förderung des nationalen Sports,
- Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und Sportwetten,
- Optimierung der gesetzlichen Grundlagen (Legalitätsprinzip).

Beim GSK handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, welcher sowohl rechtsetzende als auch rechtsgeschäftliche Elemente aufweist und gleichzeitig gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schafft. Das Konkordat muss, um dem Legalitätsprinzip zu genügen, zwingend vom Kantonsrat auf dem Weg der Gesetzgebung beschlossen werden.

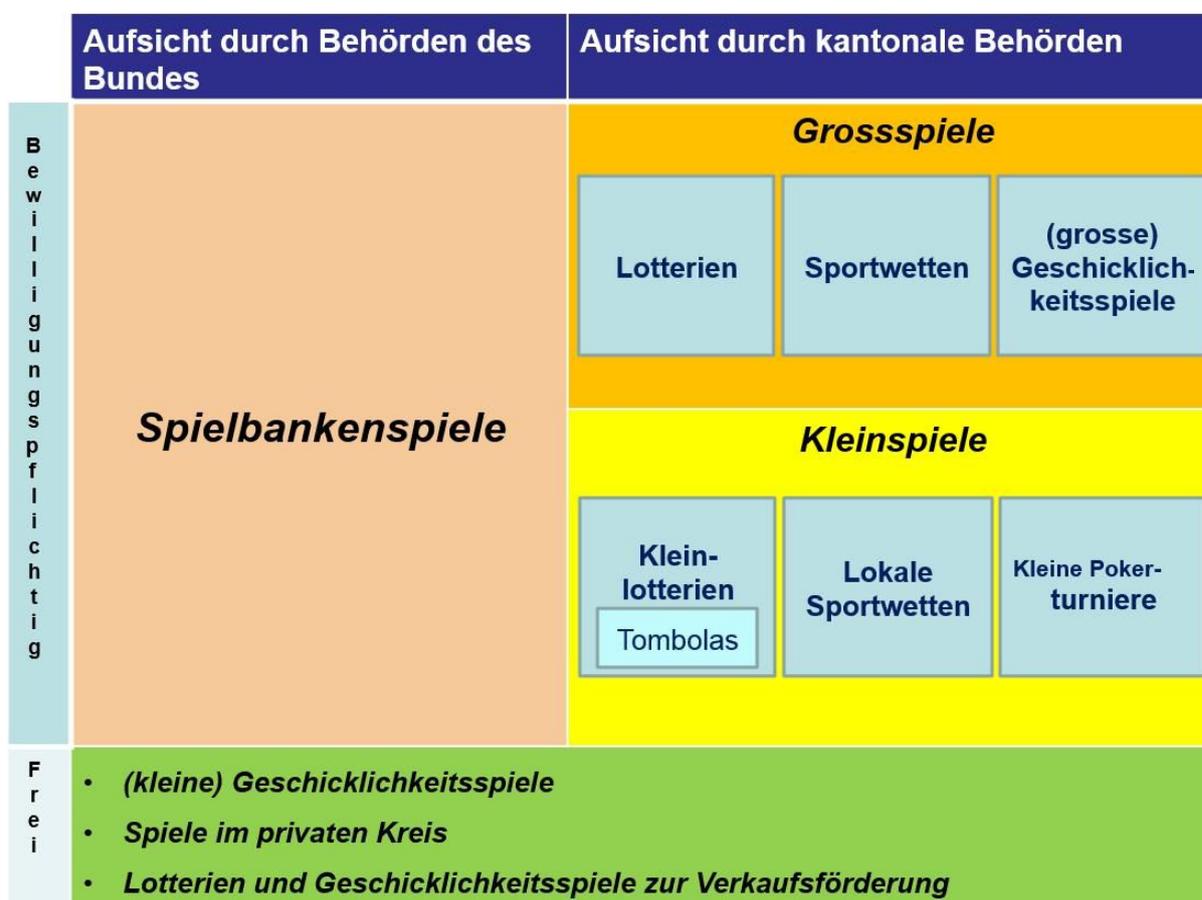
Das Konkordat soll auf den 1. Januar 2021 in Kraft treten.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über den Beitritt des Kantons Solothurn zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)

1. Ausgangslage

An der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 wurde das Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (BGS; SR 935.51) angenommen. Es führt die bisherige Lotterie- und Spielbankengesetzgebung in einem Erlass zusammen und bezweckt eine kohärente und zeitgemässe Regelung des Geldspiels in der Schweiz. Mit dem neuen BGS soll die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren, die von Geldspielen ausgehen, geschützt werden. Weiter soll es dafür sorgen, dass Geldspiele sicher und transparent durchgeführt werden. Ferner sollen die Reingewinne aus Geldspielen zugunsten der AHV sowie zugunsten von gemeinnützigen Zwecken verwendet werden. Es ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Das BGS sieht teilweise neue Begrifflichkeiten und Kategorien im Bereich der Geldspiele vor.



Grafik Übersicht Geldspiele

Die Umsetzung im kantonalen Recht erfolgt in der jeweiligen Spezialgesetzgebung.

- Der sich aus dem BGS ergebende Anpassungsbedarf betreffend Zulassung, Bewilligung und Aufsicht von Geldspielen wird in der Vorlage «Teilrevision Wirtschafts- und Arbeitsgesetz» berücksichtigt.

- Die erforderlichen steuerrechtlichen Anpassungen erfolgen im Rahmen der Vorlage «Teilrevision des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (elektronische Steuererklärung und Anpassungen an neues Bundesrecht)».
- Das BGS verpflichtet die Kantone, das Verfahren, die für die Verteilung der Mittel zuständigen Stellen und die Kriterien für die Beitragsgewährung in rechtsetzender Form zu regeln. Die kantonale Vollzugsverordnung zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal und gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 26. Juni 2006 (VV IVLW; BGS 513.633.4) genügt diesen Vorgaben nicht und soll deshalb durch ein neues Gesetz über die Swisslos-Fonds (SLFG) ersetzt werden.

Die neue Bundesgesetzgebung hat weiter zur Folge, dass die interkantonalen Vereinbarungen im Geldspielbereich umfassend revidiert werden müssen. Die Plenarversammlung der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) hat am 20. Mai 2019 das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK) und die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) zur Ratifikation durch die Kantone freigegeben.

- Das GSK ersetzt die aktuell geltende Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW; BGS 513.633.3). Das GSK bildet die organisatorische Grundlage für die gesamtschweizerische Zusammenarbeit, die Durchführung und Aufsicht der Geldspiele sowie für die Erhebung von Abgaben. Die bisherigen Organe der IVLW werden in zwei juristische Personen überführt, nämlich in die Interkantonale Trägerschaft Geldspiele (Politik) und in die Interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA). Die bisherige Sport-Toto-Gesellschaft wird als Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) in die interkantonalen Strukturen integriert. Beim GSK handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne von Art. 48 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101). Es weist sowohl rechtsetzende als auch rechtsgeschäftliche Elemente auf und schafft gleichzeitig gemeinsame Organisationen und Einrichtungen. Das GSK ist im Verfahren der Gesetzgebung durch den Kantonsrat zu beschliessen. Das GSK soll auf den 1. Januar 2021 in Kraft treten.
- Die IKV 2020 tritt an die Stelle der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (IKV 1937; BGS 513.633.1). Die IKV 2020 ist das regionale Konkordat der Deutschschweizer Kantone und des Kantons Tessin, welche «Swisslos» als Veranstalterin von Geldspielen betreiben. Die Änderungen im übergeordneten Recht werden zum Anlass genommen, gewisse Regelungen im Interesse der Transparenz und der demokratischen Abstützung ebenfalls auf Stufe der interkantonalen Vereinbarung zu verankern. Die IKV 2020 tritt in Kraft, sobald die bisherigen Vereinbarungskantone beigetreten sind. Im Kanton Solothurn liegt der Entscheid über den Beitritt zur IKV 2020 in der Kompetenz des Regierungsrats.

1.1 Überblick über den Entscheidfindungsprozess

An seiner Sitzung vom 7. Januar 2014 beauftragte der Vorstand der FDKL die Geschäftsführerin, im Hinblick auf die Totalrevision der IVLW eine Arbeitsgruppe einzusetzen. Die aus acht Mitgliedern zusammengesetzte Arbeitsgruppe erarbeitete in der Folge einen Entwurf für eine Totalrevision der IVLW. Die Revision wurde überdies zum Anlass genommen, Schwachstellen und Lücken der bisherigen Vereinbarung zu beheben und die historisch gewachsenen Strukturen zu überprüfen. Ab 2016 begleitete eine Rechtsexpertin den Revisionsprozess.

Im Sommer 2017 wurde eine erste Vernehmlassung zum Entwurf des Konkordats durchgeführt. Am 20. November 2017 beschloss die Plenarversammlung der FDKL zu den eingebrachten politischen Fragestellungen im Wesentlichen folgende Stossrichtungen für die weitere Bearbeitung der Vorlage:

- Ausgestaltung der interkantonalen Trägerschaft als öffentlich-rechtliche Körperschaft und des Geldspielgerichts als Organ dieser Körperschaft,
- unveränderte Beibehaltung der sprachregionalen Zusammensetzung des Vorstands,
- Verdeutlichung der Funktion der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) als Oberaufsicht über die mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen,
- Wahrung der Unabhängigkeit der interkantonalen Geldspielaufsicht,
- Aufnahme zusätzlicher Regelungen betreffend den Vorstand der Stiftung Sportförderung Schweiz,
- Begründung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte pro Gebiet; aber Bezeichnung der zugelassenen Veranstalterin durch die Kantone,
- Festsetzung der Spielsuchtabgabe auf 0,5 Prozent und Verteilung gemäss dem im Kantonsgebiet erzielten Bruttospielertrag,
- Prüfung der Ausgestaltung des Geldspielgerichts als Spezialgericht und gleichzeitige Einsetzung einer kantonalen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Nach der Überarbeitung des Konkordatsentwurfs wurde vom 30. Juni bis 15. Oktober 2018 eine zweite Vernehmlassung durchgeführt. In seiner Stellungnahme vom 25. September 2018 äusserte der Regierungsrat Bedenken bezüglich der vorgesehenen «ad hoc»-Ernennung von ausserordentlichen (Fach-)Richterinnen und Richtern. Diese entsprechen nicht den Anforderungen an ein voraussehbares und gesetzmässiges Richterorgane und verletze deshalb das Verbot von Ausnahmegerichten gemäss Art. 30 Abs. 1 BV. Mit Ausnahme einiger redaktioneller Änderungen wurde der Vereinbarungstext jedoch nicht angepasst. Diese nicht unproblematische Regelung kann zwar in einem konkreten Einzelfall die Anfechtbarkeit von Entscheidungen des Geldspielgerichts aufgrund unrechtmässiger Zusammensetzung des Gerichts erhöhen. Die Regelung gefährdet den Bestand des ausserordentlichen Geldspielgerichts und des GSK aber nicht in einer Weise, welche einem Beitritt des Kantons Solothurn zum GSK im Wege stehen würde.

Am 26. November 2018 beschloss die Plenarversammlung FDKL, die Aufnahme einer zusätzlichen Zuständigkeitsbestimmung der neuen Trägerschaft in das GSK zu prüfen (Beschluss über den Betrag zur Förderung des nationalen Sports). Am 20. Mai 2019 verabschiedete die Plenarversammlung FDKL die definitive Fassung des GSK zwecks der Ratifikation durch die Kantone. Mit Beschluss der Plenarversammlung der FDKL vom 25. November 2019 wurde das Datum für die Inkraftsetzung des GSK auf den 1. Januar 2021 festgelegt.

2. Inhalt der Vereinbarung

2.1 Regelungsgegenstand

Es werden drei juristische Personen geschaffen, denen im GSK je ein eigenes Kapitel gewidmet wird:

- Interkantonale Trägerschaft Geldspiele (Trägerschaft):
sie nimmt die Verantwortung der Kantone im Bereich der Grossspiele wahr. Sie steuert und beaufsichtigt die übrigen, mit dem Konkordat geschaffenen juristischen Personen. Zur Trägerschaft gehören ebenfalls das Geldspielgericht und die Revisionsstelle. Angesichts der politischen Rolle der Trägerschaft ist deren mitgliedschaftliche Ausgestaltung naheliegend.
- Geldspielaufsicht (GESPA):
sie übt die Aufsicht über den Grossspielmarkt aus und nimmt hauptsächlich die Aufgaben der «interkantonalen Behörde» gemäss BGS wahr. Mit der Ausgestaltung als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt wird die vom Bundesrecht geforderte Unabhängigkeit ebenfalls organisationsrechtlich abgebildet. Die Anstalt wird administrativ von der Trägerschaft beaufsichtigt.
- Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS):
Die Mittelvergabe zur Förderung des nationalen Sports erfolgte bisher durch die als Verein ausgestaltete Sport-Toto-Gesellschaft (STG). Neu soll die Mittelvergabe von der öffentlich-rechtlichen SFS wahrgenommen werden. Die SFS wird von der gemeinsamen Trägerschaft alimentiert, gesteuert und beaufsichtigt.

Art. 23 Abs. 1 BGS sieht vor, dass die Kantone zum Schutz der Bevölkerung vor den von Grossspielen ausgehenden Gefahren die maximale Anzahl der Veranstalterinnen und Veranstalter von Grosslotterien und Sportwetten bezeichnen können. Das GSK regelt die Gewährung exklusiver Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten. Diese Rechte wurden bis anhin gestützt auf das regionale Konkordat der Westschweizer Kantone für die Loterie Romande sowie gestützt auf das regionale Konkordat der Deutschschweizer Kantone und des Kantons Tessin für die Swisslos verliehen. Das System der Beschränkung auf eine Anbieterin bzw. einen Anbieter pro Gebiet wird beibehalten und neu auf Stufe GSK geregelt. Die konkrete Bezeichnung der zugelassenen Anbieterinnen bzw. Anbieter erfolgt in den totalrevidierten regionalen Konkordaten.

Weiter enthält das GSK die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Erhebung und Verwendung von Abgaben für die Finanzierung des Aufwands im Zusammenhang mit dem Geldspiel und der Bekämpfung der Spielsucht.

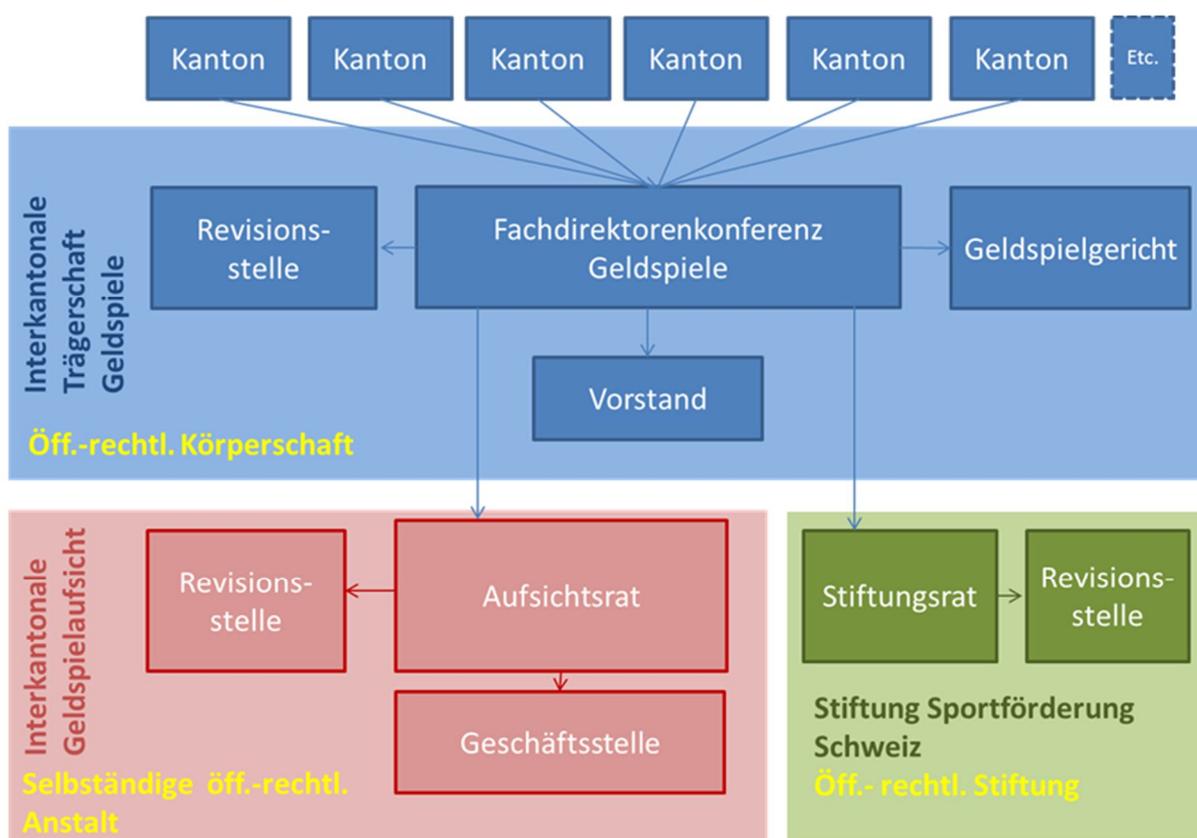
2.2 Die neuen Strukturen

Gemäss Art. 2 – 18 GSK nimmt die interkantonale Trägerschaft Geldspiele über die Mitgliedschaft aller Kantone jene Aufgaben wahr, die unter Geltung der aktuellen IVLW der Plenarversammlung FDKL obliegen. Sie setzt die politischen Rahmenbedingungen im Grossspielsektor, nimmt die Verantwortung der Kantone als Träger der GESPA wahr, stellt das Geldspielgericht, gewährleistet die transparente Verwendung von Reingewinnen aus Grosslotterien und grossen Sportwetten zugunsten des nationalen Sports und übt die administrative Aufsicht über die SFS aus. Die Organe der Trägerschaft sind die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG), der Vorstand, das Geldspielgericht und die Revisionsstelle. Die Kantone entsenden je ein Regierungsmitglied in die FDKG. Der Vorstand besteht aus fünf Mitgliedern. Davon stammen mindestens zwei Mitglieder aus der französischen Schweiz.

Eine analoge gebietsregionale Zusammensetzung besteht auch für das fünfköpfige Geldspielgericht. Dieses beurteilt als letztinstanzliche interkantonale richterliche Behörde Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der übrigen, mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen. Die FDKG wählt als Revisionsstelle ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan oder eine anerkannte private Revisionsstelle. Die Trägerschaft führt eine eigene Rechnung. Die interkantonale Aufgabenerfüllung soll finanziell selbsttragend sein und belastet den Finanzhaushalt der Kantone nicht. Die Finanzierung der Trägerschaft erfolgt einerseits über Einzelaktgebühren der GESPA und des Geldspielgerichts und andererseits über die Abgabe, die von den beiden Veranstalterinnen und Veranstaltern als Gegenleistung für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erhoben wird.

Gemäss Art. 19 – 31 GSK nimmt die GESPA die im BGS der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde zugewiesenen Aufgaben wahr. Sie ist das Kompetenzzentrum der Kantone im Bereich der Geldspiele. Die Trägerschaft erlässt mittels Leistungsauftrag allgemeine Vorgaben hinsichtlich Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung. Ansonsten erfüllt die GESPA ihre Aufgaben unabhängig. Sie ist eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit mit Sitz in Bern. Die Organe der GESPA sind der Aufsichtsrat, die Geschäftsstelle und die Revisionsstelle. Die GESPA deckt ihren Aufwand über Abgaben sowie über Beiträge der Trägerschaft.

Nach Art. 32 GSK verwenden die Kantone einen Teil der Reingewinne von Grosslotterien und grossen Sportwetten zur Förderung des nationalen Sports. Zur Verteilung dieser Mittel wird die SFS errichtet. Die FDKG erlässt ein Stiftungsreglement, legt die Schwerpunkte für die Mittelverwendung jeweils für vier Jahre fest und beschliesst über den jährlichen Betrag an die SFS. Nach Art. 37 GSK gewährt die SFS Beiträge an den Dachverband der nationalen Sportverbände (Swiss Olympic) und an nationale Sportverbände, welche – wie der Fussballverband und der Eishockeyverband – massgebend in der Schweiz Wettsubstrat generieren. Die SFS kontrolliert überdies die zweckgemässe Verwendung der Beiträge durch die Destinatäre.



Grafik Übersicht über die neuen Strukturen

2.3 Gemeinsame Bestimmungen

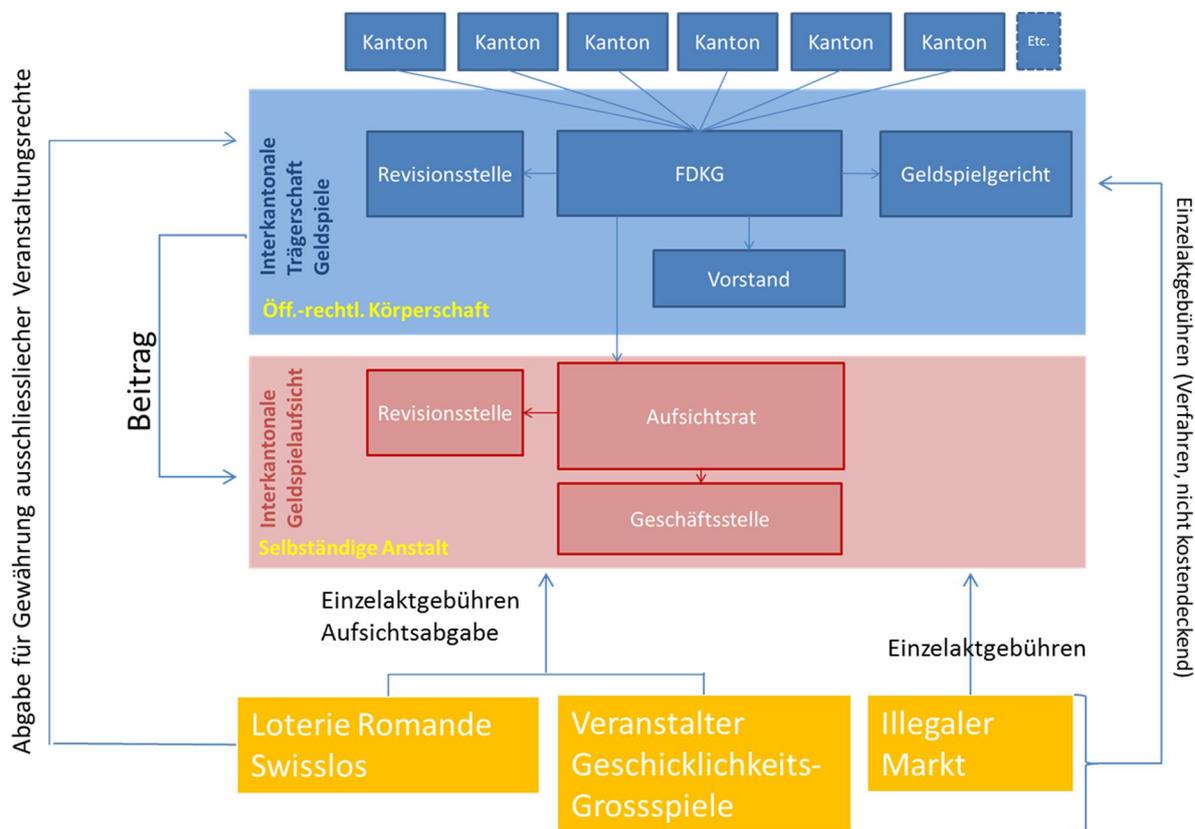
Art. 39 - 48 GSK sehen eine umfassende Entflechtung der Aufsichtsinstanzen von den Veranstalterinnen bzw. Veranstaltern von Geldspielen sowie von den für die Mittelvergabe zuständigen Instanzen vor. Der im GSK statuierte Grundsatz der Gewaltenteilung und des Verbots der Ämterkumulation wird ergänzt mit Bestimmungen über die Offenlegung von Interessenbindungen sowie mit Ausstandspflichten. Gemäss Art. 35 Abs. 6 GSK ist bei der SFS zusätzlich vorgesehen, im Stiftungsreglement die Unabhängigkeit von den Destinatären zu regeln.

Die Haftung richtet sich für alle Organisationen nach der Verantwortlichkeitsgesetzgebung des Bundes. Das GSK erklärt die Datenschutzgesetzgebung des Bundes als sinngemäss anwendbar und verpflichtet die mit dem GSK geschaffenen Organisationen, in ihrem Organisationsreglement eine unabhängige Datenschutzstelle zu bezeichnen. Die Akteneinsicht richtet sich grundsätzlich nach der Gesetzgebung des Bundes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung. Eine sachlich begründete Ausnahme wird für amtliche Akten der GESPA gemacht, welche die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeiten der GESPA betreffen. Das GSK sieht weiter – wie bereits die geltende IVLW -die sinngemässe Anwendung von Bundesrecht vor. Das Geldspielgericht wird als Rechtsmittelinstanz für Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide aller mit dem Konkordat geschaffenen juristischen Personen bzw. deren Organe bezeichnet. Entscheide des Geldspielgerichts können an das Bundesgericht weitergezogen werden.

2.4 Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten

Art. 23 Abs. 1 BGS sieht vor, dass die Kantone zum Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren, die von den Grossspielen ausgehen, die maximale Anzahl der Veranstalterinnen und Veranstalter von Grosslotterien und grossen Sportwetten bezeichnen können. Mit Art. 49 GSK machen die Kantone in Fortführung des bisherigen Systems von dieser Möglichkeit Gebrauch. Pro Gebiet, d.h. in der Deutschschweiz und im Tessin sowie in der Westschweiz, darf maximal eine Veranstalterin bzw. ein Veranstalter zugelassen werden. Die betroffenen Kantone des jeweiligen Gebiets haben in der regionalen Vereinbarung jene Gesellschaften zu bezeichnen, denen die GESPA – sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind – eine Bewilligung für die Veranstaltung von Grosslotterien und grossen Sportwetten erteilen wird. Als Gegenleistung wird bei den Inhaberinnen und Inhabern der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte eine Abgabe erhoben, welche der Deckung des Aufwandes im Zusammenhang mit dem Geldspiel (Aufsicht und Prävention) dient.

2.5 Abgaben



Grafik Überblick Abgaben

Mit Art. 51 – 68 dem GSK wird die Erhebung von Abgaben auf eine dem Legalitätsprinzip gebührend Rechnung tragende Rechtsgrundlage gestellt. Deshalb regelt es die Ausgestaltung der Abgaben, namentlich den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung, in den Grundzügen. Neben den beiden Veranstalterinnen und Veranstaltern von Grosslotterien und grossen Sportwetten haben inskünftig auch Anbieterinnen und Anbieter von Geschicklichkeitsgrossspielen und grossen Sportwetten Abgaben zu entrichten. Der mit Abgaben zu finanzierende Gesamtaufwand besteht aus dem Aufwand der Trägerschaft, einschliesslich Geldspielgericht, dem Aufwand der GESPA sowie dem auf die Kantone entfallenden Anteil des Aufwandes des Koordinationsorgans gemäss Art. 114 BGS. Die Deckung des Gesamtaufwandes erfolgt durch Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der GESPA im Einzelfall sowie durch Gebühren für Verfahren vor dem Geldspielgericht im Einzelfall. Weiter erhebt die GESPA von den Veranstalterinnen und Veranstaltern pro Aufsichtsbereich eine Aufsichtsabgabe sowie eine wiederkehrende Abgabe für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte. Die GESPA regelt die Einzelheiten der Abgaben in einem Gebührenreglement. Das GSK gibt den Rahmen für die Bemessung der Gebühren und Auslagen vor. Der jährlich über die Aufsichtsabgabe finanzierte Aufwand darf 70 Prozent des jährlichen Gesamtaufwands nicht überschreiten. Die einmalige Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte beträgt 3 Millionen Franken. Die jährlich wiederkehrende Abgabe setzt sich zusammen aus einem Anteil «Prävention» und einem Anteil «Aufsicht». Der Anteil «Prävention» beträgt 0,5 Prozent des mit Lotterien und Sportwetten erzielten Bruttospielertrags und wird zweckgebunden für die Prävention nach dem in den einzelnen Kantonen erzielten Bruttospielertrag auf die Kantone verteilt. Die Höhe des Anteils «Aufsicht» wird jährlich von der FDKG festgelegt.

2.6 Schlussbestimmungen

Das GSK tritt in Kraft, sobald mindestens 18 Kantone ihren Beitritt erklärt haben (Art. 69 Abs. 1 GSK). Mit Beschluss der Plenarversammlung der FDKL vom 25. November 2019 wurde die Inkraftsetzung des GSK auf den 1. Januar 2021 festgelegt. Mit dem Inkrafttreten des GSK wird die aktuell geltende IVLW aufgehoben. Das GSK gilt auf unbeschränkte Zeit. Es kann mit einer Frist von zwei Jahren gekündigt werden, frühestens auf das Ende des zehnten Jahres seit Inkrafttreten. Die Kündigung eines Kantons beendet das Konkordat, sofern dadurch die Anzahl der verbleibenden Vereinbarungskantone unter achtzehn sinkt (Art. 70 GSK). Anpassungen des GSK von untergeordneter Bedeutung können in einem vereinfachten Verfahren, durch einstimmigen Beschluss der FDKG, vorgenommen werden (Art. 71 Abs. 3 GSK). Das GSK geht widersprechenden Bestimmungen der aktuellen Vereinbarungen bzw. deren Nachfolgekondordaten vor (Art. 72 GSK). Zahlreiche Übergangsbestimmungen regeln den Übergang von Rechten und Pflichten der bisherigen Organe der IVLW auf die neuen Organisationen des GSK (vgl. Art. 73 GSK).

3. Gründe für einen Beitritt zur Vereinbarung

Die rasch voranschreitende technische Entwicklung, vor allem im Bereich der Telekommunikation hat bereits seit einiger Zeit auch die Geldspiele erfasst. Sie können heute über das Internet zu jeder Zeit und an fast jedem beliebigen Ort gespielt werden. Im Wettbewerb um eine anspruchsvolle Kundschaft lanciert der Geldspielmarkt laufend neue Produkte. Die Ausweitung der zulässigen Spielangebote, gerade auch im Online-Bereich, bringt stetig neue Herausforderungen für den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel mit sich. Mit dem BGS wurden deshalb neue Schutzmassnahmen und Instrumente zur Regulierung des Geldspielmarkts geschaffen. Unter anderem sieht Art. 105 BGS vor, dass Kantone, die auf ihrem Gebiet Grossspiele zulassen wollen, über ein Konkordat eine gemeinsame interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde (interkantonale Behörde) schaffen müssen. Die Komplexität des Geldspielmarkts erfordert eine Bündelung der fachlichen und technischen Kompetenzen in einer einzigen interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde. Ein einzelner Kanton wäre den Aufgaben und Herausforderungen im Bereich der Grossspiele nicht mehr gewachsen. Eine interkantonale Zusammenarbeit in Form eines Konkordats drängt sich deshalb geradezu auf.

Illegales Geldspiel lässt sich am wirksamsten durch die Bereitstellung eines attraktiven legalen Angebots bekämpfen. Im Kanton Solothurn sollen die verschiedenen Kategorien von Geldspielen gemäss BGS auf der Grundlage der revidierten Wirtschafts- und Arbeitsgesetzgebung zugelassen werden. In einer Zeit, in welcher alle Erwachsenen und Jugendlichen via Smart-Phone und Computer jederzeit Zugriff auf Geldspiele haben, ist das bisherige kantonale Verbot von Geschicklichkeitsgeldspiel-Automaten nicht mehr zeitgemäss und wohl auch kontraproduktiv. Es ist sinnvoller, sozialverträglich gestaltete, legale Geldspiele zuzulassen als die Spielnachfrage dem illegalen Geldspielmarkt zu überlassen. Die sichere und transparente Durchführung von Geldspielen gemäss den Vorgaben des BGS und die Teilnahme von erwachsenen Personen an regulierten Geldspielangeboten stehen mit der persönlichen Freiheit ((Art. 10 Abs. 2 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) in Einklang.

Die Zulassung der Grossspiele gemäss BGS und der Beitritt zum GSK ermöglicht dem Kanton auch weiter die Partizipation an den erzielten Reingewinnen aus den Grosslotterien und grossen Sportwetten. Nach Art. 125 Abs. 1 BGS verwenden die Kantone diese Reingewinne vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport. Ein Blick auf die vom Regierungsrat genehmigte Jahresrechnung des Lotterie- und Sportfonds 2019 zeigt auf, dass im Kanton Solothurn 900 Projekte in den Bereichen Kultur, Sport, Umwelt und Soziales mit Beiträgen unterstützt werden konnten. Insgesamt wurden allein im Jahr 2019 10,9 Millionen Franken aus Mitteln des Lotteriefonds und 3,4 Millionen Franken aus Mitteln des Sportfonds ausbezahlt (näheres dazu unter www.so.ch/ddi/lotterie-und-sportfonds).

Durch den Beitritt zum GSK wird die Teilhabe der solothurnischen Bevölkerung und ihrer unterschiedlichen Zielgruppen an vielfältigen Angeboten und Aktivitäten in den unterschiedlichen Beitragsbereichen sichergestellt und damit ein Beitrag zur Steigerung der Diversität und Lebensqualität für die Bevölkerung geleistet.

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn hat sich überdies im Rahmen der beiden Vernehmlassungen stets zustimmend zum GSK geäußert. Er erachtet es als sachgerecht und unerlässlich, durch den Beitritt zum GSK an einer einheitlichen und koordinierten Anwendung des Geldspielbereichs mitzuwirken und gleichzeitig den Grundstein für eine dem bisherigen Umfang entsprechende Mittelverwendung für gemeinnützige Zwecke zu legen.

4. Auswirkungen

Die Vereinbarung hat weder personelle noch finanzielle Auswirkungen für den Kanton und die Einwohnergemeinden. Mit Ausnahme der Entsendung eines Regierungsratsmitglieds in die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) sind keine besonderen Vollzugsmassnahmen notwendig.

5. Rechtliches

Gemäss Art. 72 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) genehmigt der Kantonsrat unter Vorbehalt der Volksrechte die Staatsverträge und Konkordate, soweit nicht der Regierungsrat durch das Gesetz zum endgültigen Abschluss ermächtigt ist. Im vorliegenden Fall hat die Genehmigung durch den Kantonsrat zu erfolgen, da der öffentlich-rechtliche Vertrag sowohl rechtsetzende als auch rechtsgeschäftliche Elemente aufweist. Mit dem GSK werden öffentliche Aufgaben an gemeinsame Einrichtungen übertragen und Bestimmungen erlassen, welche geeignet sind, die Rechtsstellung Privater zu berühren. Gleichzeitig bildet das GSK die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Abgaben. Das Konkordat muss daher, um dem Legalitätsprinzip zu genügen, zwingend auf dem Weg der Gesetzgebung erlassen werden, zumal keine explizite und konkrete Delegationsnorm in einem Gesetz besteht.

Beschliesst der Kantonsrat den Beitritt zum GSK mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt der Beschluss dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum.

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

7. **Beschlussesentwurf**

Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK); Beitritt des Kantons Solothurn

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Art. 72 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 4. Mai 2020 (RRB Nr. 2020/685), beschliesst:

1. Der Kanton tritt dem Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) vom 20. Mai 2019 bei.
2. Der Regierungsrat wird ermächtigt, Änderungen des GSK zuzustimmen, soweit es sich um geringfügige Anpassungen, insbesondere um Fragen des Verfahrens und der Organisation handelt.
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

Daniel Urech
Präsident

Dr. Michael Strebel
Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Gesundheitsamt (3): HS, LW, UB
Kant. Finanzkontrolle
Aktuariat Bildungs- und Kulturkommission
Aktuariat Finanzkommission
Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL), Geschäftsstelle, Postfach 13,
3054 Schüpfen

¹⁾ SR 111.1.