



An den Grossen Rat

18.1481.01

JSD/P181481

Basel, 31. Oktober 2018

Regierungsratsbeschluss vom 30. Oktober 2018

Ratschlag

betreffend

Zusatzvereinbarung zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW)

Inhalt

1. Begehren.....	3
2. Ausgangslage und Ziel	3
3. Finanzielle Auswirkungen und formelle Prüfungen.....	4
4. Antrag.....	5

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat die Genehmigung der Zusatzvereinbarung zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW, SG 561.111).

2. Ausgangslage und Ziel

Der Bundesrat hat im Mai 2001 eine Expertenkommission mit der umfassenden Revision des Lotterieggesetzes beauftragt. Im Dezember 2002 wurde eine Vernehmlassung zum von der Expertenkommission ausgearbeiteten Revisionsentwurf durchgeführt. Das Ergebnis der Vernehmlassung fiel äusserst kontrovers aus, da die Bestimmungen im Entwurf zu wesentlichen Beschneidungen der bis anhin den Kantonen zugestandenen Kompetenzen geführt hätte. Daher beschloss die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotterieggesetz (FDKL) im Januar 2004, dem Bundesrat vorzuschlagen, dass die Kantone auf freiwilliger Basis mit einer interkantonalen Vereinbarung die bestehenden Mängel im Lotteriewesen beheben. Die Fachdirektorenkonferenz sollte die Vereinbarung bis zum Januar 2005 zuhanden der Kantone verabschieden. Im Gegenzug sollte der Bund die Gesetzesrevision aussetzen. Am 19. Mai 2004 ging der Bundesrat auf den Vorschlag ein und sistierte die Revisionsarbeiten am Lotterieggesetz bis auf weiteres.

Mit der IVLW, die am 7. Januar 2005 von der FDKL zur Ratifizierung in den Kantonen verabschiedet wurde, sind die Bewilligungsverfahren und die Aufsicht von Grosslotterien zentralisiert, die Transparenz und die Gewaltenteilung verbessert sowie die Suchtbekämpfung und -prävention verstärkt worden. Mit Beschluss vom 11. Januar 2006 hat der Grosse Rat den Beitritt des Kantons Basel-Stadt zur IVLW genehmigt.

Nun hat das Schweizer Stimmvolk in der Referendumsabstimmung vom 10. Juni 2018 das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) angenommen. Das BGS führt das Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (SR 935.52, Spielbankengesetz) und das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51, Eidgenössisches Lotterieggesetz) in einem einzigen Erlass zusammen. Es wird voraussichtlich am 1. Januar 2019 in Kraft treten.

Das neue Geldspielgesetz macht auch eine Revision der IVLW nötig. Die ursprüngliche Idee, das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK), das die IVLW ablösen wird, zeitgleich mit dem Geldspielgesetz in Kraft zu setzen, lässt sich wegen der Komplexität des GSK und des aufgrund der Ergebnisse des ersten Vernehmlassungsverfahrens notwendigen Anpassungsbedarfs nicht realisieren. Eine zweite Vernehmlassungsrunde wurde bis am 15. Oktober 2018 durchgeführt. Geplant ist, dass das GSK im November 2018 von der Plenarversammlung der FDKL zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet und die Inkraftsetzung per 1. Juli 2020 realisiert werden kann.

Das Geldspielgesetz sieht verschiedene Übergangsbestimmungen für die Inhaber/innen von Veranstalter- und Spielbewilligungen (Art. 141-143), die Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen im Bereich Kleinspiele (Art. 144) sowie im Bereich der Verwendung von Reingewinnen (Art. 145) vor. Eine Übergangsfrist für die Anpassungen des interkantonalen Rechts fehlt hingegen. Dabei dürfte es sich um ein gesetzgeberisches Versehen handeln.

Die IVLW hat nach Inkrafttreten des BGS (bis zum Inkrafttreten des GSK) weiterhin Geltung, wobei allfällige dem neuen Bundesrecht widersprechende Bestimmungen der IVLW ohne weiteres derogiert werden. Die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) und die übrigen mit der IVLW geschaffenen Behörden (FDKL, Rekurskommission) werden die ihnen bereits mit der IVLW übertragenen Aufgaben weiterhin wahrnehmen – dies gestützt auf die IVLW und das Bundesrecht.

Mit der vorliegenden Zusatzvereinbarung soll sichergestellt werden, dass bis zum Inkrafttreten des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats kein Regelungsvakuum entsteht.

Regelungsbedarf besteht für die Übergangszeit in folgenden zwei Punkten:

1. Bezeichnung der interkantonalen Behörde

Artikel 105 BGS verpflichtet die Kantone, die auf ihrem Gebiet Grossspiele zulassen wollen, zur Schaffung einer interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde (interkantonale Behörde). Die Kantone haben bereits mit der IVLW eine solche Behörde, namentlich die Comlot, eingesetzt. Aufgrund der mit dem Geldspielgesetz erfolgten Kompetenzverschiebungen wird die Comlot ab Inkrafttreten des BGS auch im Bereich der automatisiert, online oder interkantonale durchgeführten Geschicklichkeitsspiele Zuständigkeiten wahrnehmen. Diese Kompetenzen wurden ihr von den Kantonen noch nicht formal übertragen. Deshalb wird in Artikel 1 der Zusatzvereinbarung festgehalten, dass die Comlot die interkantonale Behörde gemäss Artikel 105 BGS ist und demzufolge sämtliche vom Bundesrecht der interkantonalen Behörde zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse wahrnimmt.

2. Gewährleistung der vom BGS geforderten Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde

Gemäss Artikel 106 BGS übt die interkantonale Behörde ihre Tätigkeit unabhängig aus. Die geltenden Bestimmungen der IVLW gehen bezüglich Unabhängigkeit weniger weit als das neue Geldspielgesetz. Gemäss Botschaft zum Geldspielgesetz muss zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde auch das Gremium, das die Mitglieder der interkantonalen Behörde ernannt, von den Veranstalterinnen von Geldspielen unabhängig sein (BBI 2015 8485). Da diese Voraussetzung in der IVLW lediglich für die Mitglieder der Lotterie- und Wettkommission statuiert wird (Art. 5 Abs. 2), nicht aber für die Fachdirektorenkonferenz als deren Wahlorgan, sollen aus Gründen der Transparenz die vom Bundesrecht umfassenderen Vorgaben zur Unabhängigkeit mit Artikel 2 der Zusatzvereinbarung verdeutlicht werden. In Artikel 2 Absatz 1 verpflichten sich die Kantone daher, inskünftig nur noch Mitglieder in die FDKL zu entsenden, welche die strengeren bundesrechtlichen Anforderungen erfüllen. Dies bedeutet, dass die Regierungsmitglieder, die in die FDKL entsandt werden, nicht gleichzeitig Kantonsvertreter in den Gremien der Lotteriegesellschaften sein dürfen. Bis anhin vertritt der Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements den Kanton Basel-Stadt in der FDKL und ist gleichzeitig Mitglied der Genossenschafterversammlung von Swisslos. Mit dem neuen BGS ist dies nicht mehr erlaubt.

3. Finanzielle Auswirkungen und formelle Prüfungen

Es sind keine finanziellen Auswirkungen für den Kanton Basel-Stadt zu erwarten. Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Finanzhaushaltgesetzes vom 14. März 2012 geprüft, das Justiz- und Sicherheitsdepartement hinsichtlich der Aufnahme in die Gesetzessammlung. Die Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) hat ergeben, dass keine Betroffenheit der Wirtschaft vorliegt.

4. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen wird dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes beantragt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

- Entwurf Grossratsbeschluss
- Zusatzvereinbarung
- Erläuterungen der FDKL

Grossratsbeschluss

betreffend Genehmigung der Zusatzvereinbarung zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW)

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Die Zusatzvereinbarung zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW) wird genehmigt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er untersteht dem fakultativen Referendum.

Zusatzvereinbarung

zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7.1.2005 (IVLW)

Von der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegelgesetz am 28. Mai 2018 zur Ratifizierung in den Kantonen verabschiedet;

Die Kantone,

in Erwägung, dass

am 1.1.2019 das Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (BGS; SR 101) in Kraft tritt;

die IVLW dereinst durch das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (nachfolgend GSK) abgelöst werden soll;

ein Inkrafttreten des GSK frühestens auf den 1.7.2020 möglich ist;

gemäss Art. 105 BGS die Kantone, die auf ihrem Gebiet Grossspiele zulassen wollen, über ein Konkordat eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde (interkantonale Behörde) schaffen;

das BGS die Aufgaben und die Befugnisse der interkantonalen Behörde regelt (vgl. insb. Art. 105–112 BGS);

die auf der Grundlage der IVLW eingesetzte Lotterie- und Wettkommission bereits bisher die Funktion der Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführte Lotterien und Wetten wahrgenommen hat und auch der Entwurf des gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats vorsieht, dass die unter Geltung der IVLW eingesetzten Organe in die neue Organisation überführt werden;

gemäss Art. 106 BGS die interkantonale Behörde ihre Tätigkeit unabhängig ausübt, was gemäss Botschaft voraussetzt, dass das Gremium, das für die Ernennung der Mitglieder der interkantonalen Behörde zuständig ist, seinerseits gegenüber den Veranstalterinnen von Geldspielen unabhängig sein muss (BBI 2015 8485);

vereinbaren :

Art. 1 Interkantonale Behörde

Die auf der Grundlage der IVLW eingesetzte Lotterie- und Wettkommission ist die interkantonale Behörde gemäss Art. 105 BGS. Sie nimmt die im BGS der interkantonalen Behörde zugewiesenen Aufgaben wahr und verfügt über die ihr bundesrechtlich zugewiesenen Befugnisse.

Art. 2 Unabhängigkeit

¹ Ab 1.1.2019 entsenden die Kantone nur noch Vertretungen in die FDKL, welche gegenüber den Veranstaltern und Veranstalterinnen von Geldspielen unabhängig sind.

² Soweit bis zum Inkrafttreten des gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats Ersatzwahlen für Mitglieder der Lotterie- und Wettkommission oder der Rekurskommission notwendig werden, erfolgen diese unter Beachtung der Vorgaben des BGS zur Unabhängigkeit.

Art. 3 Geltungsdauer

Diese Vereinbarung gilt bis zum Inkrafttreten des gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats.

Art. 4 Zustandekommen

Die Vereinbarung kommt mit der Zustimmung sämtlicher Kantone zustande.

Erläuterungen

zur Zusatzvereinbarung zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7.1.2005 (IVLW)

1. Warum eine Übergangslösung

Das Schweizer Stimmvolk hat am 10. Juni 2018 das Geldspielgesetz mit % angenommen. Das Bundesgesetz über die Geldspiele wird voraussichtlich am 1.1.2019 in Kraft treten.

Der Prozess der Revision der IVLW ist weit fortgeschritten, die FDKL wird das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat voraussichtlich im November 2018 zuhanden der Ratifikation in den Kantonen beschliessen mit dem Ziel, das GSK auf den 1.7.2020 in Kraft zu setzen. Ein gleichzeitiges Inkrafttreten wurde zwar ursprünglich angestrebt, erwies sich aber als nicht realisierbar.

Das BGS enthält verschiedene Übergangsbestimmungen für die Inhaber/innen von Veranstalter- und Spielbewilligungen (vgl. Art. 141 - 143 BGS) und gewährt den Kantonen eine Frist von 2 Jahren für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen im Bereich Kleinspiele (Art. 144 BGS) und im Bereich Verwendung von Reingewinnen (Art. 145 BGS). Es dürfte sich um ein gesetzgeberisches Versehen handeln, dass das BGS für die Anpassung des interkantonalen Rechts, welche im Vergleich zu einem kantonalen Gesetzgebungsprozess wesentlich komplizierter und vor allem langwieriger ist, keine Übergangsfrist vorsieht.

Mit der vorliegenden Zusatzvereinbarung soll sichergestellt werden, dass in der Übergangszeit kein Regelungsvakuum entsteht.

II. Regelungsbedarf

Die IVLW hat auch nach Inkrafttreten des BGS weiterhin Geltung. Ab Inkrafttreten des BGS werden allfällige dem neuen Bundesrecht widersprechenden Bestimmungen der IVLW ohne Weiteres derogiert.

Die Lotterie- und Wettkommission und die übrigen mit der IVLW geschaffenen Behörden werden ihre bereits mit der IVLW übertragenen Aufgaben weiterhin wahrnehmen, gestützt auf die IVLW und das neue Bundesrecht.

In den folgenden zwei Bereichen erscheint es jedoch angezeigt, für die Übergangszeit Klarheit zu schaffen:

a) Bezeichnung der interkantonalen Behörde

Art. 105 BGS fordert die Kantone auf, eine interkantonale Behörde einzusetzen. Die Kantone haben bereits mit der IVLW eine solche Behörde eingesetzt. Als Folge der mit dem BGS erfolgten Kompetenzverschiebungen wird die Lotterie- und Wettkommission ab Inkrafttreten des BGS u.a. auch im Bereich der automatisiert oder online oder interkantonale durchgeführten Geschicklichkeitsspiele Zuständigkeiten wahrnehmen. Diese Zuständigkeiten wurden ihr von Seiten der Kantone noch nicht formal übertragen. Deshalb soll mit Art. 1 der vorliegenden Zusatzvereinbarung klargestellt werden, dass die Lotterie- und Wettkommission die interkantonale Behörde gemäss Art. 105 BGS ist und demzufolge sämtliche gemäss Bundesrecht der interkantonalen Behörde zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse wahrnimmt.

b) Gewährleistung der vom BGS geforderten Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde

Gemäss Art. 106 BGS übt die interkantonale Behörde ihre Tätigkeit unabhängig aus.¹ Die geltenden Bestimmungen der IVLW gehen bezüglich Unabhängigkeit weniger weit als das neu in Kraft tretende Bundesrecht. Gemäss Botschaft zum Geldspielgesetz muss zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde auch das Gremium, welches die Mitglieder der interkantonalen Behörde ernennt, von den Veranstalterinnen von Geldspielen unabhängig sein (BBI 2015 8485). Aus Gründen der Transparenz sollen die für das Funktionieren der mit der IVLW eingesetzten Organe zentralen Vorgaben zur Unabhängigkeit (welche auch ohne entsprechende Regelung in der Zusatzvereinbarung Geltung haben) in der Zusatzvereinbarung abgebildet werden. In Art. 2 Abs. 1 verpflichten sich daher die Kantone, in die FDKL inskünftig nur noch Mitglieder zu entsenden, welche die strengereren bundesrechtlichen Anforderungen erfüllen. In Art. 2 Abs. 2 wird klargestellt, dass -soweit während der Übergangszeit Ersatzwahlen notwendig werden - diese unter Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Unabhängigkeit erfolgen müssen.

III. Rechtsform: Vereinbarung mit Verordnungsrang

¹ 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 BGS regelt im 2. Abschnitt des 8. Kapitels die Aufgaben und die Befugnisse der interkantonalen Behörde. Das bereits bestehende Konkordat bezeichnet die Lotterie- und Wettkommission als die gemeinsame Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für gesamtschweizerisch oder interkantonal durchgeführte Lotterien und Wetten. Unter Geltung des BGS werden der interkantonalen Behörde nebst ihren bisherigen (in der IVLW übertragenen) Aufgaben insbesondere im Bereich der Zulassung und Aufsicht über automatisiert, online oder interkantonal durchgeführte Geschicklichkeitsspiele und für die Bekämpfung nicht autorisierter Angebote zusätzliche Aufgaben und Befugnisse zugewiesen.

Die Klarstellung in Art. 1 der vorliegenden Zusatzvereinbarung, dass die Lotterie- und Wettkommission die interkantonale Behörde gemäss Art. 105 BGS ist, verbunden mit der Übertragung zusätzlicher Aufgaben kann im vorliegenden Fall aus zeitlichen Gründen für die Übergangszeit nicht in einem formellen Gesetz erfolgen. Dies erscheint aber aus folgenden Gründen auch nicht notwendig:

Es handelt sich um Aufgaben, die eine Nähe zum heutigen Aufgabengebiet der Lotterie- und Wettkommission aufweisen und dieses ergänzen;
die Bestimmungen im BGS bilden die formell-gesetzliche Grundlage für das Handeln gegenüber Dritten;
die vorliegende Vereinbarung hat eine zeitlich beschränkte Wirkung (bis zum Inkrafttreten des gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats);
eine Regelung erscheint dringlich, weil das BGS bereits am 1.1.2019 in Kraft treten soll; bis dahin wäre es nicht möglich, ein formelles Gesetz zu erlassen.

Die bundesrechtlichen Vorgaben zur Unabhängigkeit sind für die Kantone verbindlich, mit der Vorgabe in Art. 2 der vorliegenden Zusatzvereinbarung wird lediglich das Bundesrecht umgesetzt; ein Handlungsspielraum besteht hier nicht, sodass auch hier eine Vereinbarung auf Verordnungsebene ausreichend erscheint.

IV. Dringlichkeit

Das Verfahren für die Ratifikation richtet sich nach kantonalem Recht. Um ein einwandfreies Funktionieren der Lotterie- und Wettkommission per 1.1.2019 sicher zu stellen ist dieses Geschäft dringlich zu behandeln, sodass die Zusatzvereinbarung zeitgleich mit dem BGS (auf den 1.1.2019) in Kraft treten kann.

