

Schwyz,

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EGzBGS)
Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

1. Übersicht

1.1 Ausgangslage

Mit RRB Nr. 954/2018 beauftragte der Regierungsrat das Finanzdepartement und das Volkswirtschaftsdepartement, die Umsetzung des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017 (BGS, SR 935.51) einzuleiten. Das Finanzdepartement hat in diesem Zusammenhang die Genehmigung der Revision des bestehenden Konkordats resp. die Verabschiedung weiterer Konkordate durch den Kantonsrat sowie die Anpassung des Steuergesetzes vorzubereiten. An das Volkswirtschaftsdepartement erging der Auftrag, die Totalrevision des kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten vom 8. April 1998 (SRSZ 542.210) und das Gesetz über die gewerbsmässige Verwendung von Spiel- und Unterhaltungsautomaten vom 18. September 1980 (SRSZ 542.110) anzugehen.

Vorliegend geht es um die Totalrevision des kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten vom 8. April 1998 (SRSZ 542.210) und das Gesetz über die gewerbsmässige Verwendung von Spiel- und Unterhaltungsautomaten vom 18. September 1980 (SRSZ 542.110). Es ist beabsichtigt, alle nötigen Bestimmungen in ein neues Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EGzBGS) zu überführen und die bisherigen beiden Erlasse aufzuheben. Diese Vorlage soll den Vollzug des Bundesrechts, soweit die Kompetenzen nicht bei den Bundesbehörden oder bei den von den Kantonen gemeinsam eingesetzten Konkordatsbehörden liegen, sicherstellen.

1.2 Auftrag der Bundesverfassung

1.2.1 Die „Loterie Romande“ reichte am 10. September 2009 eine Volksinitiative mit dem Titel „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ ein (BBI 2008 2787). Insbesondere wollten die Initianten die Zuständigkeiten zwischen Bund und den Kantonen im Bereich der

Glücks- und Geschicklichkeitsspiele entflechten. Gleichzeitig verfolgten die Initianten die Absicht, auf Verfassungsebene festzulegen, dass Gewinne von Lotterien, Wetten und Glücksspielen gemeinnützigen Zwecken zukommen müssen. Der Bundesrat nahm das Anliegen der Volksinitiative auf und arbeitete auf Verfassungsebene einen direkten Gegenvorschlag aus. In der Folge wurde die Volksinitiative zurückgezogen. In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 11. März 2012 nahmen Volk und Stände den neuen Verfassungsartikel über die Geldspiele (Art. 106 Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) an.

1.2.2 Nach Art. 106 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über die Geldspiele. Er trägt dabei den Interessen der Kantone Rechnung. Für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken ist eine Konzession des Bundes erforderlich (Art. 106 Abs. 2 BV).

1.2.3 Gemäss Art. 106 Abs. 3 BV sind die Kantone zuständig für die Bewilligung und Beaufsichtigung der Sportwetten, der Geschicklichkeitsspiele sowie der Geldspiele, die einer unbegrenzten Zahl Personen offenstehen, an mehreren Orten angeboten werden und derselben Zufallsziehung oder einer ähnlichen Prozedur unterliegen (darunter fallen insbesondere die Lotterien). Die Kantone stellen sicher, dass deren Reinerträge vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet werden (Art. 106 Abs. 6 BV). Reinerträge aus Geschicklichkeitsspielen fallen nicht darunter und können frei verwendet werden.

1.2.4 Bund und Kantone tragen den Gefahren der Geldspiele Rechnung. Sie stellen durch Gesetzgebung und Aufsichtsmaßnahmen einen angemessenen Schutz sicher und berücksichtigen dabei die unterschiedlichen Merkmale der Spiele sowie Art und Ort des Spielangebots (Art. 106 Abs. 5 BV). Bund und Kantone koordinieren sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Das Gesetz schafft zu diesem Zweck ein gemeinsames Organ, das hälftig aus Mitgliedern der Vollzugsorgane des Bundes und der Kantone zusammengesetzt ist (Art. 107 Abs. 7 BV).

1.3 Neues Bundesgesetz über Geldspiele

Am 21. Oktober 2015 verabschiedete der Bundesrat den Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS, SR 935.51) samt dazugehöriger Botschaft zuhanden der Bundesversammlung (BBl 2015, 8387 resp. 8535). Früher wurden Geldspiele in zwei Bundesgesetzen geregelt: Im Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (Spielbankengesetz, SBG, SR 935.52) sowie im Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juli 1923 (LG, SR 935.51). Das neue Geldspielgesetz führt diese beiden Erlasse zusammen und schafft eine kohärente sowie zweck- und zeitgemässe Regelung des Geldspiels in der Schweiz. Es wird bezweckt, die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren, die von den Geldspielen ausgehen, zu schützen. Daneben wird gewährleistet, dass die Geldspiele sicher und transparent durchgeführt werden. Zudem sollen Erträge aus den Geldspielen zugunsten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV und IV) sowie zugunsten von gemeinnützigen Zwecken verwendet werden. Das Parlament verabschiedete das Geldspielgesetz am 29. September 2017 mit deutlichem Mehr. Gegen das Geldspielgesetz wurde das Referendum erhoben. Am 10. Juni 2018 nahm das Schweizer Stimmvolk die Vorlage mit 72.9% Ja-Stimmen deutlich an. Der Bundesrat hat das Geldspielgesetz per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt.

1.4 Bundesrechtliche Vollzugsverordnungen zum Bundesgesetz über Geldspiele

Zusammen mit dem Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (Geldspielgesetz, BGS, SR 935.51) wurden folgende Verordnungen vom Bundesrat per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt:

- Verordnung des Bundesrats über Geldspiele vom 7. November 2018 (Geldspielverordnung, VGS, SR 935.511);

- Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über die Pflichten der Veranstalterinnen von Grossspielen bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 7. November 2018 (Geldwäschereiverordnung EJPD, GwV-EJPD, SR 955.022);
- Verordnung des EJPD über die Spielbanken vom 7. November 2018 (Spielbankenverordnung EJPD, SPBV-EJPD, SR 935.511.1).

2. Revisionsbedarf

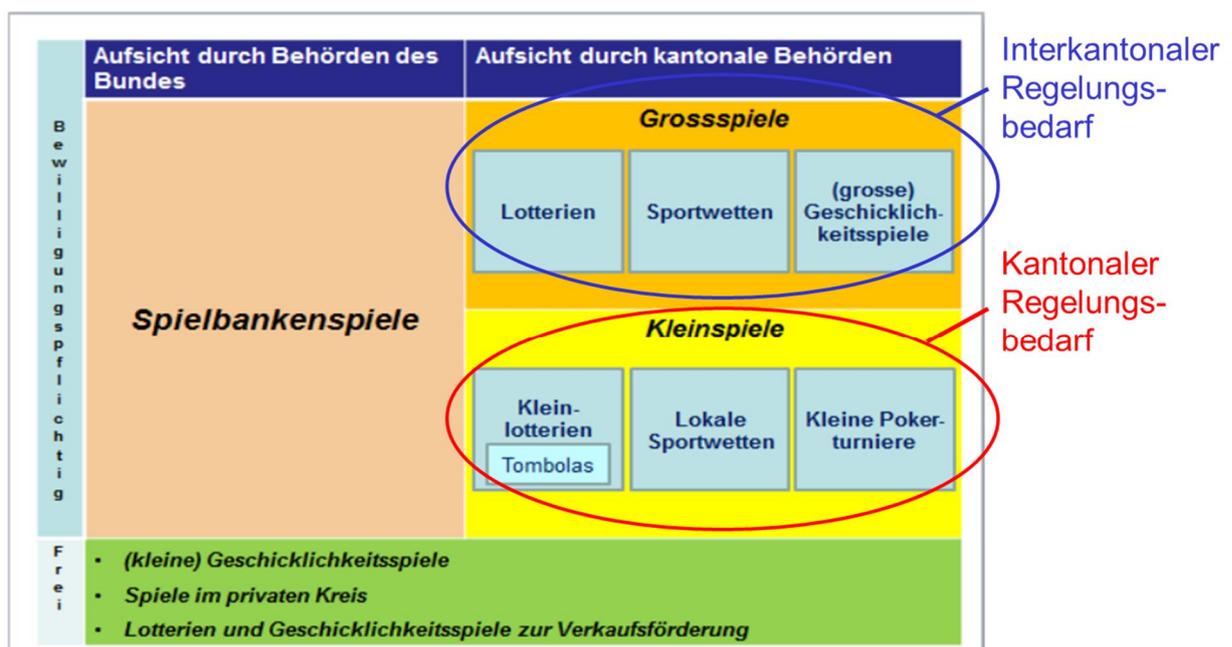
2.1 Heutige Regelungen im Bereich der Geldspiele im Kanton Schwyz

Zahlreiche kantonale Erlasse bzw. Bestimmungen und interkantonale Vereinbarung weisen zum Thema Geldspiele Bezugspunkte auf. Mit der Einführung des BGS besteht zwingender Anpassungsbedarf dieser kantonalen und interkantonalen Erlasse an das neue Bundesrecht. Mit Beschluss Nr. 954/2018 hat der Regierungsrat den entsprechenden Departementen die Revisionsarbeit zugewiesen. Die vorliegende Vorlage hat ausschliesslich die Totalrevision folgender zwei Erlasse zum Ziel:

- Kantonales Gesetzes über die Lotterien und Wetten vom 8. April 1998 (SRSZ 542.210);
- Gesetz über die gewerbsmässige Verwendung von Spiel- und Unterhaltungsautomaten vom 18. September 1980 (SRSZ 542.110).

2.2 Unterteilung in Gross- und Kleinspiele

Wie bisher fallen in den Geltungsbereich des BGS alle Spiele, bei denen gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil (z.B. Naturalpreise) in Aussicht stehen. Gegenüber der bisherigen Regelung werden Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele neu ausdrücklich im Gesetz in Gross- und Kleinspiele eingeteilt. Grossspiele können je nach Ausgestaltung ein erhöhtes Gefährdungspotenzial aufweisen, weshalb für sie strengere Regeln gelten. Sie bedürfen einer Bewilligung durch die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde, während Kleinspiele einer kantonalen Bewilligungspflicht unterstehen.



Unter die Grossspiele fallen gemäss Art. 3 Bst. e BGS alle automatisiert, interkantonal oder online durchgeführten Lotterien, Sportwetten oder Geschicklichkeitsspiele. Sobald mindestens eines dieser drei Kriterien erfüllt ist, handelt es sich um ein Grossspiel. Kleinspiele sind gemäss Art. 3 Bst. f BGS die verbleibenden Lotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere (mit kleinen Einsätzen und Gewinnmöglichkeiten).

Neu sieht das BGS vor, dass die Bewilligung und Beaufsichtigung von Geschicklichkeitsspielen, die automatisiert, online oder interkantonal durchgeführt werden, in die Zuständigkeit der interkantonalen Behörde fallen. Für diese Art von Geschicklichkeitsspielen verschiebt sich somit die Zuständigkeit von der kantonalen zur interkantonalen Behörde. Weder zu den Klein- noch zu den Grossspielen zählen Geschicklichkeitsspiele, die nicht automatisiert, nicht interkantonal und nicht online durchgeführt werden (z.B. Jass-Turniere vor Ort). Diese Formen der Geschicklichkeitsspiele sind vom Geltungsbereich des BGS ausgenommen und bedürfen keiner Bewilligung (Art. 1 Abs. 2 Bst. b BGS).

2.3 Handlungsbedarf bei Grossspielen

2.3.1 Möglichkeit des Verbots gewisser Kategorien

Wer Grossspiele durchführen will, benötigt neu eine Veranstalter- und eine Spielbewilligung der interkantonalen Behörde. Die Kantone, die auf ihrem Gebiet Grossspiele zulassen wollen, schaffen über ein Konkordat gemäss Art. 105 BGS eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde. Um die Kontinuität zu gewährleisten und aufgrund des vorhandenen Know-hows ist es sinnvoll, dass es sich bei dieser Behörde um die interkantonale Lotterie- und Wettkommission (Comlot) handelt. Das bestehende Konkordat wird derzeit von den Konkordatskantonen entsprechend einer Totalrevision unterzogen. Es ist beabsichtigt, dass das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK) und die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) voraussichtlich im Mai 2019 von der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesez (FDKL) für die Ratifizierung in den Kantonen freigegeben werden. Sobald die definitive Vorlage hierzu vorliegt, hat der Kantonsrat zu beschliessen, ob der Kanton Schwyz dem revidierten Konkordat beitreten will.

Kantone können die Durchführung bestimmter Kategorien von Grossspielen verbieten (Art. 28 BGS). Wenn die Kantone von dieser Verbotsmöglichkeit Gebrauch machen wollen, haben sie dies zwingend in rechtsetzender Form zu tun. Lediglich durch Verfügung ist dies nicht möglich. Die Kantone haben nur die Möglichkeit, eine gesamte Kategorie der Grossspiele, d.h. sämtliche Geschicklichkeitsspiele, sämtliche Lotterien und/oder sämtliche Sportwetten zu verbieten. Es ist ihnen damit nicht möglich, nur gewisse Einzelspiele einer dieser drei Kategorien auf ihrem Territorium zu verbieten.

2.3.2 Verwendung der Reingewinne aus Grossspielen

Art. 106 Abs. 1 BV hält fest, dass Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten aus Grossspielen vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden müssen. Wie bisher sollen die Veranstalter von Lotterien und Wetten aus Grossspielen von der Gewinnsteuer befreit sein (BBI 2015 8493 mit den entsprechenden Verweisen auf die Steuergesetzgebung) und Reingewinne dürfen nicht in die Staatsrechnung fliessen (Art. 126 Abs. 1 BGS). Bisher sah Art. 24 Abs. 1 IVLW vor, dass die Kantone einen Lotterie- und Wettfonds errichten. Die neue Formulierung im BGS lässt den Kantonen mehr Handlungsspielraum. Es steht den Kantonen neu frei, die kantonalen Lotterie- und Wettfonds weiterzuführen oder die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung zur Verwaltung der Gelder zu erwägen. Die Veranstalter liefern ihre Reingewinne an diejenigen Kantone ab, in denen die Spiele durchgeführt wurden (Art. 126 Abs. 2 BGS). Die Kantone sind frei, den konkreten Verteilschlüssel im Rahmen eines Konkordats zu bestimmen, etwa aufgrund der Bevölkerungszahl und/oder der erzielten Bruttoeinnahmen pro Kanton.

Der kantonale Lotteriefonds wird durch Zahlenlotos, Losverkäufe und Sportwetten der Landeslotterie Swisslos erwirtschafteten kantonalen Swisslos-Erträge gespeisen. Ein Anteil von 25% dieser jährlichen Erträge wird dem kantonalen Sportfonds gutgeschrieben. Jeder Kanton erhält jährlich einen Anteil nach einem festgelegten Schlüssel, abhängig von Bevölkerungszahl und Spielumsatz. Im Jahre 2018 erhielt der Lotteriefonds des Kantons Schwyz den Anteil von Fr. 8 733 040.-- (2017: Fr. 9 457 331.--) zugewiesen. In der gleichen Zeitperiode richtete der Lotteriefonds Beiträge an Projekte mit wohltätigen, gemeinnützigen, kulturellen oder sportlichen Zwecken in der Höhe von Fr. 8 208 318.-- (2017: Fr. 8 653 443.--) aus. Wie die den Kantonen zugewiesenen Fondsgelder eingesetzt werden, entscheiden ausschliesslich die Kantone selbst.

Die Kantone sollen bei der Verwendung der Erträge von Grossspielen wie bisher im vom Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen einen grossen Handlungsspielraum haben. Im BGS sind neu einige Grundregeln für die Verwaltung und Vergabe der Gelder vorgesehen, die insbesondere die Transparenz gewährleisten sollen. Das kantonale Gesetz über die Lotterien und Wetten enthält bereits heute Bestimmungen über die Zuständigkeiten und die Mittelverwendung bei Reingewinnen aus Grossspielen. Diese Bestimmungen genügen den Anforderungen des BGS nicht mehr, weshalb sie anzupassen sind. Insbesondere fehlt auf Gesetzesstufe eine Kompetenzdelegation vom Kantonsrat (Gesetzgeber) an den Regierungsrat (Verordnungsgeber), damit der Regierungsrat das konkrete Verfahren für die Mittelverwendung und die Kriterien für die Gewährung der Beiträge aus dem Lotterie- und Spielsuchtpräventionsfonds auf Verordnungsebene festlegen kann.

2.3.3 Massnahmen der Kantone zur Prävention von exzessivem Geldspiel

Art. 85 Abs. 1 BGS sieht vor, dass die Kantone Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anzubieten haben. Dabei können die Kantone ihre Massnahmen zur Verhinderung von exzessivem Geldspiel mit jenen der Spielbanken und der Veranstalter von Grossspielen koordinieren (Art. 85 Abs. 2 BGS). Dies gilt speziell im Hinblick auf die Früherkennung von gefährdeten oder problematischen Spielern. Die auf den Schutz der Spieler vor Spielsucht ausgerichteten Präventionsmassnahmen sind nur dann effektiv, wenn sie sich ergänzen und koordiniert werden. Für die Finanzierung dieser kantonalen Massnahmen haben „Swisslos“ und die „Loterie Romande“ den Kantonen heute eine Abgabe von 0.5% der in ihren Kantonsgebieten erzielten Bruttospielerträge zu leisten (Art. 18 IVLW). Die Weiterführung dieser Spielsuchtabgabe ist unbestritten und wird fortgesetzt. Beiträge für Präventionsmassnahmen werden gemäss Art. 125 Abs. 2 BGS als Kosten für die Geschäftstätigkeit betrachtet und fallen nicht unter die Bestimmung von Art. 126 Abs. 1 BGS. Somit fehlt grundsätzlich eine spezialgesetzliche Grundlage, in welches Gefäss die Gelder im Kanton fliessen sollen. Nachdem sich die Errichtung eines Spielsuchtpräventionsfonds im Kanton Schwyz bewährt hat, wird empfohlen, diesen weiterzuführen. Eine diesbezügliche spezialgesetzliche Grundlage ist analog zum Lotteriefonds zu schaffen.

Die von den Kantonen verlangten Massnahmen werden bereits heute im Kanton Schwyz umgesetzt und weitgehend über die vom Konkordat vorgesehene Spielsuchtabgabe der Veranstalter von Lotterien und Sportwetten finanziert. Die Spielsuchtabgabe wird im Kanton Schwyz insbesondere für Prävention und Früherkennung sowie für die Beratung und Behandlung verwendet. Im Jahre 2018 betrug der Anteil des Kantons Schwyz an der Spielsuchtabgabe Fr. 69 922.-- (2017: Fr. 75 636.--). Ein wesentlicher Teil der Gelder aus dem Spielsuchtpräventionsfonds wird mittels Leistungsvereinbarung der Fachstelle Schuldenfragen des Kantons Schwyz zugesprochen. Die Fachstelle setzt Begleitmassnahmen zur Geldspielsuchtberatung um, indem sie Betroffene berät und begleitet, welche aufgrund einer Spielsucht in Schulden geraten sind. Zudem führt die Fachstelle Präventionsveranstaltungen an Oberstufenschulen durch. An diesen Veranstaltungen wird über den richtigen Umgang mit Einkommen sowie über entsprechende Schuldenrisiken, z.B. einer Spielsucht, informiert. Bisher fehlte jedoch eine Rechtsgrundlage im formellen Sinn über den

Verwendungszweck der Gelder des Spielsuchtpräventionsfonds. Weiter soll auch hier im Gesetz eine Kompetenzdelegationsnorm vom Kantonsrat an den Regierungsrat für die Festsetzung des Verfahrens für die Mittelverwendung sowie der Gewährung der Beiträge aus dem Spielsuchtpräventionsfonds verankert werden.

2.3.4 Abgaben

Art. 125 Abs. 4 BGS legt fest, dass Erträge vom Geltungsbereich des BGS erfassten Geschicklichkeitsspielen (insbesondere aus den Unterhaltungs- und Geschicklichkeitsautomaten in Gastbetrieben) keiner Zweckbindung unterliegen und nicht für gemeinnützige Zwecke verwendet werden müssen. Gemäss Botschaft zum BGS lässt Art. 106 Abs. 1 BV diese Regelung zu (BBI 2015 8494). Als Konsequenz daraus kann der Ertrag von Geschicklichkeitsspielen besteuert werden. Obwohl die Kategorie der automatisiert betriebenen Geschicklichkeitsspiele bezüglich Bewilligung und Aufsicht, neu in die Zuständigkeit der interkantonalen Behörde fällt, können Abgaben weiterhin kantonal vorgesehen werden, sofern es sich um ein bewilligungspflichtiges Gerät handelt.

Derzeit sieht § 21 des Gesetzes über die gewerbsmässige Verwendung von Spiel- und Unterhaltungsautomaten eine jährliche Abgabe von Fr. 20.-- bis Fr. 100.-- vor.

Der Betrieb solcher Automaten unterliegt einem steten Wandel und ist Modeströmungen ausgesetzt. Ende der 60er Jahre des letzten Jahrhunderts wurde eine kleine Anzahl von Flipper-Kästen, Go-and-Stop- und Tivoli-Kästen bewilligt (insgesamt wurden 1969 172 Bewilligungen erteilt). Bereits 1972 wurden Bewilligungen für 546 Apparate ausgegeben. Nachdem das Bundesgericht Go-and-Stop-Geräte verbot, sanken die Bewilligungen auf 287. Später sorgte der Wechsel von mechanischen zu elektronisch gesteuerten Apparaten erneut für einen Aufschwung, welcher schliesslich im Jahr 1979 bei 582 Bewilligung seinen Höchststand erreichte. Im RRB Nr. 212/1980 ging der Regierungsrat davon aus, dass damals, inklusive der nicht bewilligungspflichtigen Spiel- und Musikautomaten, ungefähr 1300 Apparate im Kanton Schwyz stünden. Mit Einzug des Computerzeitalters hat die Beliebtheit dieser Automaten seit den 1990er-Jahren drastisch abgenommen. 2018 hat das Amt für Arbeit 69 Bewilligungen für Automaten ausgesprochen. Die Abgabeeinnahmen betragen im Jahr 2018 Fr. 4705.--.

Geschicklichkeitsspielautomaten werden neu nicht mehr durch die kantonale Behörde, sondern durch die interkantonale Behörde bewilligt und beaufsichtigt (Art. 24 BGS). Es rechtfertigt sich aus diesem Grund nicht mehr, weiterhin eine kantonale Aufsichtsabgabe zu erheben. Auch ist voraussehbar, dass die Attraktivität solcher Geldspielautomaten mit der neu eingeführten Möglichkeit von Online-Geldspielen weiter sinken wird. Es kann deshalb davon abgesehen werden, Abgaben auf bewilligungspflichtigen Geschicklichkeitsspielgeräten zu erheben. Die bestehenden Bestimmungen können aufgehoben werden.

2.4 Handlungsbedarf bei Kleinspielen

2.4.1 Zuständigkeit

Für die Durchführung von Kleinspielen braucht es eine Bewilligung der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde (Art. 32 Abs. 1 BGS). Die Kantone legen somit die Zuständigkeit dieser Behörde fest.

2.4.2 Pokerturniere und andere bundesrechtlich geregelte Kleinspiele

Neu sind unter engen Rahmenbedingungen kleine Pokerturniere zulässig, sofern die Kantone dies auf ihrem Gebiet erlauben wollen. Art. 36 BGS legt die restriktiven Bewilligungsvoraussetzungen für kleine Pokerturniere fest.

Weiterhin ist es bundesrechtlich erlaubt, Kleinlotterien und lokale Sportwetten durchführen zu können, sofern die Kantone diese Spiele erlauben und eine kantonale Bewilligung vorliegt. Das kantonale Recht kann über die Bestimmungen des BGS hinausgehende, zusätzliche Bestimmungen betreffend Kleinspiele vorsehen oder Kleinspiele ganz untersagen. Die Kantone können dabei nur strengere Bestimmungen vorsehen, nicht jedoch die Bestimmungen des BGS lockern (Art. 41 Abs. 1 BGS).

Die Veranstalter von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten müssen Reingewinne entweder für gemeinnützige Zwecke oder für ihren eigenen Zweck verwenden können, sofern sie sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen (Art. 129 Abs. 1 BGS). Demgegenüber unterliegen erzielte Reingewinne von kleinen Pokerturnieren keiner Zweckbindung (Art. 129 Abs. 2 BGS). Das Bundesrecht regelt die Verwendung der Reingewinne aus Kleinspielen bereits in abschliessender Form.

2.4.3 Kleinspiele an einem Unterhaltungsanlass

Wie bisher können die Kantone Spiele, welche heute im Kanton Schwyz unter dem Begriff „Tombola“ oder „Lotto“ bekannt sind und oft von ortsansässigen Vereinen durchgeführt werden, als zulässig erklären (Art. 41 Abs. 2 BGS). Solche Spiele müssen nach Bundesrecht kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllen:

- sie werden bei einem Unterhaltungsanlass durchgeführt;
- ihre Gewinne bestehen ausschliesslich aus Sachpreisen;
- die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne erfolgen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass;
- die maximale Summe aller Einsätze ist tief.

In Abweichung zum bisherigen Recht ist als zusätzliche Voraussetzung ins Geldspielgesetz aufgenommen worden, dass die maximale Summe aller Einsätze tief sein muss. Es steht den Kantonen wie heute frei, ob sie Tombolas respektive Lotterien gesetzlich regeln wollen und wenn ja, inwieweit sie diese Kleinspiele zulassen, beschränken oder untersagen wollen. Die Kantone haben die behördliche Aufsicht über die Tombolas und Lotterien sicherzustellen. Lässt ein Kanton auf seinem Kantonsgebiet diese Spiele zu, ist die Durchführung derselben gemäss Botschaft des Bundesrates mindestens einer vorgängigen Meldepflicht an die zuständige kantonale Vollzugsbehörde zu unterstellen, damit die Aufsicht gewährleistet werden kann (BBI 2015, 8454).

Auch ist die Verwendung von Reingewinnen bei dieser Art von Spielen zu regeln. Insbesondere ist dafür zu sorgen, dass die Reingewinne für gemeinnützige Zwecke oder, wenn der Veranstalter sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmet, für seine eigenen Zwecke verwendet werden. Eine diesbezügliche ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung fehlte bislang.

2.5 Übergangsfristen

Art. 144 BGS räumt den Kantonen für die Anpassung der Gesetzgebung für die Bewilligungen von Kleinspielen eine maximale Übergangsfrist von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Geldspielgesetzes ein. Während dieser Übergangsfrist bleiben die Bewilligungsgesuche dem bisherigen Recht unterstellt. Die Kantone haben ihre Gesetzgebung somit bis spätestens 31. Dezember 2020 anzupassen. Pokerturniere dürfen erst angeboten werden, wenn die Kantone die gesetzlichen Bestimmungen und die entsprechenden Verfahren festgelegt haben.

3. Revisionsziele und Grundzüge der Vorlage

3.1 Revisionsziele

Vordergründig war die Anpassung an das geänderte Bundesrecht angestrebtes Ziel. Die vom Bundesgesetzgeber den Kantonen eingeräumten Freiräume werden mit dieser Vorlage geschlossen. Zudem wurden die neu im BGS eingeführten Terminologien im kantonalen Recht übernommen, um einen einheitlichen Vollzug gewährleisten zu können.

3.2 Grundzüge der Vorlage

3.2.1 Zusammenfassen in einem Gesetz

Nachdem auf Bundesebene im Bereich der Geldspiele Erlasse zusammengeführt wurden, erscheint es nur konsequent, auch auf kantonalen Stufe das Gesetz über die gewerbsmässige Verwendung von Spiel- und Unterhaltungsautomaten vom 18. September 1980 (SRSZ 542.110) und das Kantonale Gesetz über die Lotterien und Wetten vom 8. April 1998 (SRSZ 542.210) in einen gemeinsamen Erlass überzuführen.

3.2.2 Gesetz und Verordnung

Auch Geldspiele unterliegen dem Wandel der Zeit und sind Modeströmungen und technischen Entwicklungen ausgesetzt. Um eine möglichst grosse Flexibilität im Vollzug erhalten zu können, ist einem schlanken Gesetz auch eine schlanke Verordnung zur Seite zu stellen, welche stufengerecht die Details zu Verfahren, Zuständigkeiten und Durchführung regelt. Im Gesetz im formellen Sinn werden die zwingend erforderlichen Grundzüge geregelt.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Titel

Das Gesetz soll „Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele“, kurz „EGzBGS“, heissen. Die Bezeichnung als Einführungsgesetz ist deshalb angezeigt, weil bereits auf Bundesebene im Gesetz und den dazu gehörigen Verordnungen umfassende Regelung verankert worden sind und für die Kantone nur noch wenig Spielraum besteht.

4.2 I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Zweck

Das neue kantonale Gesetz hat sich nach der Bundesverfassung (Art. 106 Abs. 5 und 6 BV) zu richten. Bund und Kantone haben den Gefahren der Geldspiele Rechnung zu tragen. Die Kantone müssen sicherstellen, dass die Reinerträge aus den Spielen vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport verwendet werden.

Nach diesen Grundsätzen haben sich auch die von den Kantonen zu regelnden Kleinspiele und der diesbezügliche Vollzug zu richten. Der bisherige § 1 des kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten wurde deshalb dahingehend geschärft.

In Bezug auf die Begrifflichkeit ist zu erwähnen, dass die Bundesverfassung (Art. 106 Abs. 6 BV) von „Reinerträgen“ spricht, während im Geldspielgesetz ausschliesslich der Begriff „Reingewinn“ (vgl. Art. 125 ff. BGS) verwendet wird. Eine Erklärung für die unterschiedliche Verwendung findet sich in den Materialien nicht. Nachdem das vorliegende kantonale Gesetz zur Umsetzung des Bundesgesetzes und der dazugehörigen Verordnungen dient, werden auch die Begrifflichkeiten des Bundesgesetzes und damit der Einheitlichkeit halber der Begriff „Reingewinn“ übernommen.

Löschung des bisherigen § 2

Der derzeit geltende § 2 des kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten, wonach Karten-, Würfel-, Hasard-, Roulette und ähnliche Spiele verboten sind, wenn sie mit Einsätzen gespielt werden, die das Gewinnen und Verlieren erheblicher Beiträge in verhältnismässig kurzer Zeit ermöglichen, wodurch das Spiel den Unterhaltungsanlass verliert, kann gelöscht werden. Grundsätzlich regelt das BGS alle Geldspiele abschliessend und lässt den Kantonen einzig Raum zur Regelung von Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden. Für Karten-, Würfel-, Hasard-, Roulette und ähnliche Spiele haben die Kantone keine Regelungskompetenz, weshalb § 2 gestrichen werden kann.

§ 2 Fonds

Derzeit verpflichtet Art. 24 Abs. 1 IVLW alle Vereinbarungskantone zur Errichtung eines Lotterien- und Wettfonds. Eine gesetzliche Grundlage für die Errichtung des Spielsuchtpräventionsfonds fehlt heute gänzlich.

Neu wird in Art. 126 Abs. 1 BGS geregelt, dass Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten nicht in die Staatsrechnung der Kantone einfließen dürfen. Es war ausdrücklich Wille des Bundesgesetzgebers, den Kantonen die Freiheit zu belassen, sich für den Fortbestand der Mittelverteilungsfonds oder die Gründung einer öffentlichen-rechtlichen Stiftung zur Verwaltung der Gelder zu entscheiden. Der Lotteriefonds hat sich im Kanton Schwyz als bewährtes Mittel erwiesen und es besteht kein Grund, die bestehenden Strukturen gänzlich neu zu ordnen. Am Fonds wird deshalb festgehalten und auf die Gründung einer Stiftung wird verzichtet. Zusätzlich wird eine gesetzliche Grundlage für den Spielsuchtpräventionsfonds geschaffen, um analoge Strukturen wie beim Lotteriefonds gesetzlich zu verankern.

Bereits heute bestehen im Lotteriefonds Unterkategorien. So hat der Regierungsrat mit der Verordnung über den Fonds zur Förderung der Kultur vom 25. Juni 1996 (SRSZ 671.111) und der Verordnung über die Förderung des Sports vom 18. Dezember 2018 (SFV, SRSZ 681.211) entsprechende Gefässe geschaffen. Dies soll ihm auch weiterhin möglich bleiben.

4.3 II. Grossspiele

§ 3 1. Zulässigkeit von Grossspielen

Die Kantone können gemäss Art. 28 BGS in rechtsetzender Form die Durchführung von Grossspielen (z.B. Swisslotto oder Sporttipp) verbieten. Nachdem sich Grossspiele auch im Kanton Schwyz einer grossen Beliebtheit erfreuen, will der Regierungsrat alle Grossspiele weiterhin unbeschränkt zulassen. Die Zulässigkeit zur Durchführung von Grossspielen im Kanton Schwyz hat zudem den positiven Nebeneffekt, dass die erwirtschafteten Reingewinne via Schwyzer Lotteriefonds gemeinnützigen Zwecken zukommen und so Projekte in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport im Kanton Schwyz auch weiterhin finanziert werden können.

§ 4 2. Zuständigkeiten

Allgemeines

Art. 125 ff. BGS enthalten Vorgaben für die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen. Die Kantone haben gemäss Art. 127 BGS in rechtsetzender Form das Verfahren, die Zuständigkeiten und die Kriterien, welche die Stellen für die Gewährung von Beiträgen anwenden müssen, zu regeln. Diesbezüglich hat der Bundesrat in der Botschaft zum BGS (BBI 2015 8494) festgehalten, dass die Kantone das Verfahren und die Kriterien in einem Gesetz im materiellen Sinn (Gesetz oder Verordnung) zu regeln haben. Eine blosser Weisung (Verwaltungsverordnung) ist nicht ausreichend.

Bereits im bisherigen Gesetz waren die Zuständigkeit und die Grundsätze der Mittelverwendung in grundsätzlicher Art verankert. Diese Regelungsstufe wird beibehalten. Die bisherige Bestimmung war insofern unvollständig, als sie zwar den Regierungsrat sowohl für die Verteilung der Mittel aus dem Lotteriefonds als auch für die Verwendung der Abgaben zur Prävention und Spielsuchtbekämpfung zuständig erklärte (§ 11 Abs. 1 des Kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten). Im zweiten Absatz wurde jedoch lediglich die Verwaltung des Lotteriefonds dem vom Regierungsrat bezeichneten Departement zugewiesen, nicht jedoch jene des Spielsuchtpräventionsfonds. Ebenfalls wurde lediglich die Mittelverwendung des Lotteriefonds gesetzlich geregelt (§ 12 des Kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten), während die Mittelverwendung des Spielsuchtpräventionsfonds in einem regierungsrätlichen Reglement (RRB Nr. 1078/2009) verankert war. Aus Gründen der Kongruenz macht es Sinn, die Mittelverwendung sowohl beim Reingewinn aus Lotterien und Sportwetten, als auch bei der Abgabe zur Prävention und Spielsuchtbekämpfung auf die gleiche Regelungsstufe zu setzen. Im Gesetz sollen dabei die Grundzüge verankert werden und in der Verordnung werden Detailregelungen Platz finden.

Abs. 1

Der bestehende Wortlaut von § 11 des kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten ist der bundesrechtlichen Terminologie anzupassen. Dort wird von der Verwendung der Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten (vgl. Art. 125 Abs. 1 BGS) gesprochen. Geschicklichkeitsspiele, welche die dritte Kategorie von Grossspielen darstellen, unterliegen gemäss Art. 125 Abs. 4 BGS keiner Zweckbindung, was die Verwendung der Reingewinne betrifft. Deshalb kann der Regierungsrat lediglich über die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten, nicht jedoch über die Reingewinne von Geschicklichkeitsspielen verfügen.

Die bisherigen Bestimmungen waren insofern ungenau, als von „Mittelverteilung“ und „Mittelverwendung“ die Rede war. In beiden Fällen war jedoch gemeint, dass die Erträge aus Lotterie und Sportwetten sowie aus den Abgaben zur Prävention und Spielsuchtbekämpfung in jeweils einen Fonds gelegt werden und, dass der Regierungsrat aus diesen beiden Fonds Gelder gemäss den vorgesehenen Zwecken verteilt. Der bisherige Wortlaut wurde entsprechend präzisiert.

Gleichzeitig soll der Regierungsrat weiterhin die Möglichkeit erhalten, eine Kompetenzdelegation für Beiträge von geringer Höhe vorzusehen und ein von ihm zu bestimmendes Departement oder Amt mit der diesbezüglichen Durchführung zu betrauen.

Abs. 2

Den Grundzügen nach wurde die Bestimmung von § 11 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten übernommen. Die Zuständigkeitszuweisung der Verwaltung sowohl des Lotterie- als auch des Spielsuchtpräventionsfonds wurde aus oben genannten Gründen auf Gesetzesstufe gehoben.

Abs. 3

Es besteht die Gefahr von Interessenskonflikten, wenn eine politische Instanz über die Mittelverteilung resp. -verwendung entscheidet (Botschaft BBI 2015 8495). Eine angemessene und wirkungsvolle Aufsicht über die Entscheide der Gewährung von Beträgen wird deshalb verlangt. Um ihrer Aufgaben zweckmässig nachgehen zu können, muss diese Stelle eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber den politischen Entscheidungsträgern haben. Bei der Finanzkontrolle handelt es sich um ein solches Organ (vgl. § 80 KV). Bereits bisher hat die Finanzkontrolle diesbezüglich Prüfungen vorgenommen.

§ 5 3. Zweckbestimmung des Lotteriefonds

Der Wortlaut ist grossmehrheitlich vom geltenden § 12 des Kantonalen Gesetzes über Lotterien und Wetten übernommen. Es ist zu beachten, dass das Bundesrecht bereits sehr viele Vorgaben zur Mittelverwendung festlegt.

§ 5 Abs. 2 Bst. d des vorliegenden Entwurfs wurde dem vom Kantonsrat am 6. Februar 2019 verabschiedeten Denkmalschutzgesetz (DSG, Abl 377/2019) angepasst. § 5 Abs. 2 Bst. e des vorliegenden Entwurfs wurde inhaltlich dem kürzlich revidierten § 5 Abs. 1 Bst. e der Verordnung über die Förderung des Sports vom 18. Dezember 2018 (SFV, SRSZ 681.211) angeglichen.

§ 6 4. Zweckbestimmung des Spielsuchtpräventionsfonds

Eine Gesetzesnorm bezüglich Verwendungszweck der Gelder des Spielsuchtpräventionsfonds existierte bisher nicht. Der diesbezügliche Zweck wurde unter Ziffer III. im Reglement über die Nutzung des Präventionsfonds (Spielsuchtabgabe) des Regierungsrates (RRB Nr. 1078/2009) verankert. Nachdem der Verwendungszweck der Lotteriefondsgelder auf Gesetzesstufe festgelegt ist, ist es folgerichtig, die Grundzüge zum Verwendungszweck auch im Bereich der Bekämpfung der Spielsucht in einem Gesetz im formellen Sinn zu regeln. Materiell ändert sich nichts. Es wurden einige Formulierungen präzisiert.

§ 7 5. Verfahren

Der Regierungsrat soll das Verfahren sowie die Kriterien zur Beitragsgewährung wie bisher in eigener Kompetenz regeln können. Dieses langjährig praktizierte System hat sich bewährt.

Art. 127 Abs. 4 BGS legt fest, dass kein Anspruch auf die Gewährung eines Beitrags besteht. Allerdings wird den Kantonen eingeräumt, dass sie ein Rechtsmittel gegen Entscheide vorsehen können (Botschaft BBI 2015 8495). Darauf soll mit § 6 Abs. 2 verzichtet werden.

4.4 III. Kleinspiele

§ 8 1. Zulässigkeit

Bei den Kleinspielen handelt es sich um Kleinlotterien, lokale Sportwetten und neu sollen auch kleine Pokerturniere zulässig sein. Diese Art von Spielen zeichnet sich dadurch aus, dass sie je weder automatisiert, noch interkantonal, noch online durchgeführt werden. In Bezug auf Kleinspiele haben die Kantone wie bei den Grossspielen ebenfalls über die Zulässigkeit einzelner Spielkategorien zu entscheiden (Art. 41 Abs. 1 BGS). Zudem können sie die einzelnen Bestimmungen des Bundes verschärfen, nicht aber lockern (Botschaft BBI 2015 8453).

Das BGS ist im Vergleich zur früheren bundesgesetzlichen Regelung insbesondere in Bezug auf die Verwendung der Reingewinne restriktiver geworden, um sicherzustellen, dass von Kleinspielen effektiv nur ein geringes Gefährdungspotenzial ausgeht.

Im Kanton Schwyz bereits erlaubte Kleinlotterien dienen in der Praxis dazu, Grossanlässe wie z.B. die Schweizermeisterschaft Ski Alpin vom 18. bis 24. März 2019 auf dem Stoos und Hoch-Ybrig mitzufinanzieren. Im Jahr 2018 beliefen sich die Gesuche für die Veranstaltung solcher Kleinlotterien im Kanton Schwyz auf insgesamt 10. Dabei wurde eine Lossumme von insgesamt Fr. 154 000.-- vom Amt für Arbeit bewilligt und Abgaben in der Höhe von Fr. 2530.-- eingenommen. Nach neuem Recht handelt es sich bei diesen Lotterien um Grossspiele, da sie in aller Regel interkantonal durchgeführt werden. Für die Bewilligung solcher interkantonal durchgeführten Lotterien wird zukünftig die interkantonale Behörde zuständig sein.

Für Sportanlässe konnten bisher lokale Sportwetten veranstaltet werden. Allerdings wurden bis anhin im Kanton Schwyz für lokale Sportwetten keine Bewilligungen beantragt.

Weitaus am beliebtesten sind im Kanton Schwyz Lottos und Tombolas (neu Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass). Lottos und Tombolas dienen Schwyzer Vereinen oftmals zur Mittelbeschaffung und somit zur Existenzsicherung. Im Jahr 2018 bewilligte das Amt für Arbeit 58 Tombola- und 181 Lottoveranstaltungen. Im Gegensatz zu den anderen Kleinspielen sind diese Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass ausschliesslich nach kantonalem Recht zu regeln (Botschaft BBI 2015 8453 f.). Das Bundesrecht definiert in Art. 41 Abs. 2 einzig, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit solche Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass durchgeführt werden dürfen. Es ist deshalb notwendig, die Zulässigkeit dieser Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass im kantonalen Recht separat von den anderen Kleinspielen in einem eigenen Absatz 2 aufzuführen und dieser Kategorie eigene Bestimmungen (§§ 10 ff.) zu widmen.

Zur Erhaltung der Vielfaltigkeit und Aktivität des Vereinslebens und zur Finanzierung gemeinnütziger Projekte im Kanton Schwyz spricht sich der Regierungsrat dafür aus, dass alle bisher erlaubten Kleinspiele im Kanton (Kleinlotterien, lokale Sportwetten und Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass) weiterhin durchgeführt werden können.

Das Geldspielgesetz sieht für die Kantone neu die Möglichkeit vor, kleine Pokerturniere zuzulassen. Bereits früher waren gewisse Arten von Pokerturniere (sog. „Texas Hold'em-Pokerturniere“) aufgrund einer Praxisänderung der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) vom 6. Dezember 2007 kurzfristig erlaubt gewesen, da diese von der ESBK als Geschicklichkeits- und nicht mehr als Glücksspiele qualifiziert wurden. Dagegen erhoben der Verband der Schweizer Casinos (SCV) Beschwerde. Während der Dauer des Rechtsstreits entstand ein Regelungsvakuum. Dies führte dazu, dass im Kanton Schwyz Pokeranlässe bzw. -turniere durchgeführt und Poker Casinos, Poker Lounges und ähnliche Veranstaltungsorte eröffnet wurden, ohne dass das kantonale Recht Regelungen zur Durchführung von Pokerspielen kannte. Diese Anlässe mussten ohne Bewilligungspflicht oder staatliche Aufsicht und ohne entsprechende Bestimmungen zum Schutz von Minderjährigen, zur Spielsuchtprävention, zur Verhinderung von Kriminalität und Geldwäscherei sowie zur Besteuerung geduldet werden. Dies im Gegensatz zum Spielbetrieb der konzessionierten Spielbanken, für die zahlreiche Vorschriften zur Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs, zur Verhinderung der Kriminalität sowie zur Vorbeugung von sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebs galten. Mit BGE 136 II 291 vom 20. Mai 2010 hiess das Bundesgericht die Beschwerde der SCV gut und qualifizierte Pokerturniere fortan wieder als Glücksspiele, deren Durchführung ausserhalb von konzessionierten Spielbanken verboten war.

Mit Inkrafttreten des BGS werden Pokerturniere in ein enges rechtliches Korsett gebunden, so dass von ihnen nunmehr eine geringe Missbrauchsgefahr ausgeht. So ist beispielsweise die Teilnehmerzahl begrenzt, das Startgeld tief und die Summe der Spielgewinne muss der Summe der Startgelder entsprechen, wobei auch das Startgeld mit einer Höchstgrenze beschränkt wird. In diesem restriktiven Rahmen sollen künftig kleine Pokerturniere im Kanton Schwyz zugelassen werden.

§ 9 2. Zuständigkeit

Abs. 1

Wie bisher legt der Regierungsrat die Zuständigkeit der Bewilligungsbehörde fest. Nach neuer Terminologie spricht das Geldspielgesetz von der „Aufsichts- und Vollzugsbehörde“.

Für Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere legt der Bundesgesetzgeber die Zulässigkeit, die Durchführung und weitere Eckwerte fest. Dass Veranstalter von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten eine Bewilligung benötigen, muss deshalb im kantonalen Gesetz nicht mehr wiederholt werden. Die bisherigen §§ 8 und 9 des Kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten sind obsolet und können gestrichen werden.

Abs. 2

Da bei den Pokerturnieren wenig Erfahrungswerte vorliegen und sich die Geschäftsideen verschiedener Anbieter zuerst etablieren müssen, ist es wichtig, dass dem Regierungsrat eine entsprechende Regelungskompetenz zukommt, um für eine transparente Spielkonzeption und -durchführung zeitnah sorgen zu können. Es soll ihm deshalb erlaubt werden, auf Auswüchse in der Praxis auf Verordnungsstufe rasch und pragmatisch reagieren zu können. Insbesondere soll es dem Regierungsrat möglich sein, dass er in spieltechnischer, organisatorischer, örtlicher, zeitlicher oder finanzieller Hinsicht strengere Bestimmung erlassen kann.

§ 10 3. Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass a) Zulässigkeit

Abs. 1

Bisher waren diese Arten von Kleinlotterien in § 3 ff. des Kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten geregelt. Die Kompetenz der Kantone, Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass durchführen zu können, findet sich auf Bundesebene in Art. 41 Abs. 2 und 3 BGS. Als Leitlinien gibt das Geldspielgesetz vor, dass diese Art von Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden müssen. Die Gewinne dürfen nur Sachpreise sein. Ausserdem muss die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen. Schliesslich muss die maximale Summe aller Einsätze tief sein. Diese bundesrechtlichen Vorgaben werden im kantonalen Gesetz nicht mehr wiederholt.

Vom Auftrag ausgehend, dass die Kantone die Bevölkerung vor den Gefahren des Geldspiels zu schützen haben, wird eine grundsätzliche Bewilligungspflicht weitergeführt. Dies umso mehr, als nur so die bundesrechtlich vorgeschriebene Kontrolle und Aufsicht durch die Vollzugsbehörde möglich ist (Botschaft BBI 2015 8454).

Abs. 2

Da das Bundesrecht in Art. 41 Abs. 2 BGS die Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass ausdrücklich der Regelungskompetenz der Kantone überlässt, sind die Voraussetzungen zur Erteilung einer Bewilligung detailliert im kantonalen Recht zu verankern. Die Kriterien zur Erteilung einer Bewilligung sind an die bundesrechtlichen Voraussetzungen gemäss Art. 33 Abs. 1 BGS angelehnt und entsprechen der heute gelebten Praxis im Kanton Schwyz. Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass sind den juristischen Personen mit rechtlichen und tatsächlichem Sitz im Kanton Schwyz vorbehalten (vgl. § 10 Abs. 2 Bst. a). Damit wird sichergestellt, dass der Veranstalter einen Bezug zum Kanton Schwyz aufweist. Der verfassungsmässige Auftrag bezüglich der gemeinnützigen Verwendung der Reingewinne wird in § 10 Abs. 2 Bst. b umgesetzt. Viele Vereine finanzieren ihre Aktivitäten über Lotterien und Tombolas. Dies soll mit der gewählten Formulierung weiterhin möglich sein. Oftmals sind solche Vereine nicht gemeinnützig. Es ist in diesem Zusammenhang ausreichend, wenn sie in Anlehnung von Art. 129 Abs. 1 BGS keinen wirtschaftlichen Zweck verfolgen, solange sie die Reingewinne für ihre eigenen, nicht wirtschaftlichen Zwecke verwenden. Auch Veranstalter, die in einer anderen Form als dem Verein organisiert sind und keinen wirtschaftlichen Zweck verfolgen, können hierunter fallen. Gleichzeitig ist die Vereinsform für sich allein kein Garant, dass die Verwendung des Reingewinns nicht missbräuchlich ist. So muss einer Gruppe von Freunden, die einen Verein gründen, dessen Zweck die „Förderung des Wohlstands der Mitglieder“ ist, und die ein Kleinspiel an einem Unterhaltungsanlass durchführen wollen, die Bewilligung versagt werden. Dieser Zweck dient einzig zur Geldbeschaffung der Mitglieder und muss als offensichtliche Gesetzesumgehung ausgeschlossen werden.

Nachdem es sich bei den Voraussetzungen zur Erteilung der Bewilligung um eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit handelt, sind die Kriterien nach herrschender Lehre auf Gesetzesstufe festzulegen (Ulrich Häfelin / Walter Haller / Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, N. 669; BGE 104 Ia 196, resp. BGE 1A.183/1998 vom 30. März 1999).

Abs. 3

Den Kantonen steht es gemäss Art. 41 Abs. 2 BGS frei, die Anzahl der zulässigen Durchführungen von Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass pro Jahr zu beschränken.

Bisher bestand eine kantonale Praxis, wonach dem Veranstalter höchstens eine Lottobewilligung erteilt wurde. Diese Bewilligung berechtigte ihn dazu, an maximal zwei Tagen Spiele zu veranstalten. Von dieser bewährten Praxis soll nicht abgewichen werden.

§ 11 b) Durchführung

Abs. 1 und 2

Der vorgelegte Entwurf entspricht den früheren Bestimmungen (§ 4 Abs. 3 und § 4 Abs. 2 Bst. b des Kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten). Einzig soll neu der Regierungsrat in der Verordnung die Kaufpreise der einzelnen Lose festlegen. Die Festlegung des Kaufpreises in der Verordnung ermöglicht im Vergleich zu einer Fixierung im Gesetz mehr Flexibilität in Bezug auf eventuelle Anpassungen.

Abs. 3

Nachdem die Grundsätze der Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit vorstehend in § 10 Abs. 2 auf Gesetzesstufe geregelt werden, soll dem Regierungsrat die Kompetenz zur Regelung der Einzelheiten eingeräumt werden. Er hat sich an den Leitlinien der transparenten und sicheren Geschäfts- und Spieldurchführung zu orientieren. Damit ist es im Sinne der Flexibilisierung möglich, die bisherigen § 6 und § 7 des Kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten zu streichen. So kann sichergestellt werden, dass rasch auf geänderte Verhältnisse reagiert werden kann und die gesetzlichen Grundlagen nicht bereits wieder innert kurzer Zeit angepasst werden müssen.

Abs. 4

Die Kontrolltätigkeit kann nur sinnvoll ausgeführt werden, wenn eine gesetzliche Auskunftspflicht des Veranstalters und ein Einsichtsrecht der Aufsichts- und Vollzugsbehörde verankert wird.

§ 12 c) Abgaben

Der derzeit geltende § 10 des Kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten wurde grundsätzlich übernommen. Allerdings besteht nur noch Regelungsraum für Kleinspiele nach kantonalem Recht an einem Unterhaltungsanlass, weshalb die anderen Abgabentatbestände nicht übernommen werden.

Im Jahr 2018 resultierten aus den 181 bewilligten Lottoveranstaltungen Abgaben in der Höhe von Fr. 138 218.40, während die 58 bewilligten Tombolaveranstaltungen zu Abgaben von Fr. 6882.50 führten.

Abgabebefreit sollen Kleinspiele an einem Unterhaltungsanlass bleiben, wenn die Einsatz- resp. die Lossumme Fr. 5000.-- nicht übersteigt. Damit gemeint sind Kleinspiele, die anlässlich einer Vereinsgeneralversammlung, sonstigen vereinsinternen Veranstaltungen oder anderen Vereinsanlässen wie Musikkonzerten, Turnerabenden und dergleichen durchgeführt werden. Sie unterstehen indessen nach wie vor der Bewilligungs- und dadurch auch der Gebührenpflicht. Mit dieser Regelung kann die Kontrolle über die Einhaltung der abgabebefreiten Einsatzsumme von Fr. 5000.-- pro Veranstalter und Jahr gewährleistet werden.

Die Bandbreite des Abgabesatzes ist im Gesetz zwischen 5% bis 10% der Einsatz- bzw. Lossumme festgelegt, wobei der Regierungsrat die genaue Abgabe innerhalb dieses Rahmens nach Massgabe der Einsätze in der Verordnung regelt. Bisher galt ein Einheitssatz von 5%.

Je mehr Einnahmen Veranstalter generieren, desto grösser wird der Verwaltungsaufwand in Bezug auf die Aufsicht und Kontrolle. Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass das Missbrauchspotenzial steigt, je höher die Einnahmen sind. Bei kleinen Lotto- und Tombolaveranstaltungen spielen vornehmlich die Mitglieder und deren Angehörige, so dass deren Einsätze unmittelbar dem Verein, dem sie angehören, zugutekommen. Bei grossen Veranstaltungen verhält es sich anders. Hier werden oftmals im Auftragsverhältnis professionelle Lottiers zur Durchführung beigezogen. Die Mehrheit der Teilnehmenden steht nicht mehr in einer Beziehung zum veranstaltenden Verein und die soziale Kontrolle der Vereinsmitglieder spielt nicht mehr. Deshalb sind die staatlichen Aufsichts- und Kontrollmechanismen zu intensivieren, je höher die Einsatzsummen werden. Dies wiederum rechtfertigt, dass je höher die Einsatz- oder Lossumme ist, auch der prozentuale Abgabesatz erhöht wird. Im kantonalen Vergleich beabsichtigt beispielsweise auch der Kanton Luzern in § 11 seines Gesetzesentwurfs vom 15. Juni 2018, an der Abgabe für Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen von 5% bis 10% festzuhalten. Der Kanton Aargau verzichtete hingegen im Gesetzesentwurf vom 26. September 2018 auf eine diesbezügliche Abgabe.

§ 13 4. Gebühren

Der Gebührenpflicht unterliegen aus Gründen der Rechtsgleichheit alle, welche eine Bewilligung zur Durchführung eines Kleinspiels beantragen.

4.5 IV. Strafen und Verwaltungsmassnahmen

§ 14

Abs. 1 und 2

Grundsätzlich sind die Strafbestimmungen des Geldspielgesetzes unter Art. 130 ff. massgebend. Allerdings erachtet es der Bundesgesetzgeber als notwendig, dass bei den von den Kantonen zu regelnden Kleinlotterien an einem Unterhaltungsanlass, ein kantonaler Auffangtatbestand verankert wird (vgl. Botschaft BBl 2015 8500).

Der bestehende § 13 des Kantonalen Gesetzes über Lotterien und Wetten wurde im vorliegenden Entwurf mit weiteren Tatbeständen von Art. 131 BGS ergänzt. Auf die Übernahme aller Straftatbestände wurde jedoch aus Praktikabilitätsgründen verzichtet.

Die Verfolgung jener in Abs. 1 und 2 genannten Sachverhalte fällt in die Kompetenz der nach kantonalen Recht zuständigen Staatsanwaltschaft.

Abs. 3

Sind Verstösse (verwaltungs- oder strafrechtlicher Art) feststellbar, ist im Sinne einer restriktiveren kantonalen Regelung die bisherige Bestimmung beizubehalten, dass bei sämtlichen Kleinspielen die Bewilligung durch die Aufsicht- und Vollzugsbehörde, je nach Schwere des Verstosses, während eins bis fünf Jahren verweigert werden kann. In leichten Fällen kann eine Verwarnung verfügt werden. Diese Bestimmung hat sich in der Praxis bewährt und soll beibehalten werden. Es handelt sich um eine Verwaltungsmassnahme, welche mit den entsprechenden Rechtsmitteln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 6. Juni 1974 (VRP, SRSZ 234.110) angefochten werden kann.

4.6 V. Schlussbestimmungen

§ 15 1. Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen sind inhaltlich an die Übergangsbestimmungen von Art. 144 BGS angeglichen und sollen für die notwendige Rechtssicherheit beim Bewilligungssteller und der Bewilligungsbehörde sorgen.

§ 16 2. Aufhebung bisherigen Rechts

Viele der bestehenden Bestimmungen des Kantonalen Gesetzes über die Lotterien und Wetten wurden ganz oder teilweise übernommen. Gewisse Tatbestände werden neu durch das BGS geregelt, weshalb die Regelung auf kantonaler Ebene obsolet geworden ist.

Bezüglich des Gesetzes über die gewerbsmässige Verwendung von Spiel- und Unterhaltungsautomaten sieht es anders aus. Dort hat sich die Zuständigkeit für automatisierte Geschicklichkeitsspielen von der kantonalen Aufsicht zur interkantonalen Behörde verschoben, weshalb keine Regelungskompetenz mehr bei den Kantonen besteht. Viele der Bestimmungen können deshalb aufgehoben werden. Überdies regelt nunmehr das Bundesrecht die Geschicklichkeitsautomaten in einem umfassenden Sinn, so dass für kantonale Ausführungsbestimmungen kein Raum mehr besteht. Die Kantone können nur noch die Zulässigkeit solcher Geschicklichkeitsautomaten im Allgemeinen regeln.

Beide bisherigen Gesetze wurden im nun vorliegenden Entwurf zusammengeführt und können aus diesem Grund aufgehoben werden.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

5.1 Personelle Auswirkungen

Nachdem automatisierte Geschicklichkeitsspiele sowie interkantonal durchgeführte Lotterien neu als Grossspiele definiert werden und so in die Zuständigkeit der interkantonalen Behörde fallen, wird die kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde diesbezüglich geringfügig entlastet werden.

Im Bereich der Pokerspiele sind Kontrollen engmaschig durchzuführen, um einem Ungleichgewicht der rechtlichen Anforderungen bei Pokerspielen in Spielcasinos und Pokerturnieren ausserhalb von Spielcasinos entgegenzuwirken. Ansonsten kann dies angesichts der strengen Reglementierung der Casinos in Bezug auf Aufsicht, Sicherheit, Controlling, Jugendschutz und Prävention Fragen bezüglich der Rechtsgleichheit der Anbieter aufwerfen. Für die Vollzugsorgane sind solche Kontrollen aufwendig und personalintensiv. Weiter wird von ihnen ein erhebliches Fachwissen vorausgesetzt. Bei einer Liberalisierung von Pokerturnieren ausserhalb von Spielbanken ist deshalb mit personellem Mehraufwand im Vollzug zu rechnen.

Der Ressourcenbedarf ist derzeit schwer abschätzbar, insbesondere da noch unklar ist, wie häufig in der Praxis von der Möglichkeit, kleine Pokerspiele durchzuführen, Gebrauch gemacht wird. Der Aufwand für die Prüfung von künftigen Bewilligungsgesuchen für kleine Pokerturniere dürfte jedoch den heutigen Aufwand für Bewilligung von Geschicklichkeitsautomaten übertreffen, weil von einer höheren Anzahl an Gesuchen für Pokerturnieren auszugehen ist. Zum einen haben bereits einige Interessenten beim Arbeitsinspektorat vorgesprochen. Zum andern hat die oben erläuterte kurzzeitige Praxisänderung der Eidgenössischen Spielbankenkommission in den Jahren 2008 bis 2010 gezeigt, dass im Kanton Schwyz ein erhebliches Bedürfnis besteht, Pokerturniere durchzuführen.

5.2 Finanzielle Auswirkungen

Durch die Einführung einer Spannbreite bei den Abgaben im Bereich der Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen zwischen 5% und 10%, ist in diesem Bereich mit einem geringen Mehrertrag für den Kanton zu rechnen. Dafür entfallen die bisher vom Kanton erhobenen Abgaben für die bewilligten, interkantonal durchgeführten Kleinlotterien aufgrund der Kompetenzverschiebung an

die interkantonale Behörde in der Höhe von rund Fr. 2500.--. Zudem wird aufgrund der Kompetenzverschiebung an die interkantonale Behörde auf die Besteuerung der Geschicklichkeitsautomaten verzichtet, welche im Jahr 2018 insgesamt Fr. 4705.-- einbrachten.

6. Referendum

Gemäss § 34 Abs. 2 und § 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--;

dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat den Erlass eines neuen Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

7. Zeitplan

Der Vorsteher des Finanzdepartements ist Delegierter an der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL). Das Finanzdepartement hat an den Verhandlungen zur Erarbeitung der neuen Konkordate für die Grossspiele teilgenommen und ist verantwortlich, deren Genehmigung durch den Kantonsrat bis spätestens Ende 2019 vorzubereiten.

Für die Umsetzung der Kleinspiele ins kantonale Recht sieht das Bundesrecht eine Übergangsfrist bis am 31. Dezember 2020 vor. Der Regierungsrat strebt jedoch aufgrund der thematischen Verknüpfung und den damit einhergehenden Synergieeffekten an, dem Kantonsrat das vorliegende Einführungsgesetz zum Geldspielgesetz gleichzeitig mit der Genehmigung der Konkordate über die Grossspiele zu unterbreiten. Es gilt dabei zu beachten, dass der untenstehende Zeitplan aufgrund der angestrebten zeitlichen Abgleichung mit dem Prozess zur Anpassung der Konkordate ambitiös ist.

Verwaltungsinternes Mitberichtsverfahren	- 29. März 2019
RRB Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens	16. April 2019
Vernehmlassung	- 15. Juli 2019
RRB Bericht und Vorlage an den Kantonsrat	10. September 2019
Vorberatende Kommission	Mitte Oktober 2019
RRB Stellungnahme zu den Anträgen der kantonsrätlichen Kommission	12. November 2019
Behandlung im Kantonsrat	18. Dezember 2019
Evtl. Volksabstimmung	Mai 2020
Inkraftsetzen	1. Januar 2021