



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspielgesetz (EG BGS)

Zusammenfassung

An der eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 ist das neue Geldspielgesetz des Bundes angenommen worden. Es verlangt verschiedene Anpassungen kantonaler und interkantonalen Erlasse. Mit dem Entwurf eines Einführungsgesetzes zum Geldspielgesetz werden die nötigen kantonalen Gesetzesgrundlagen geschaffen. Für die neuen interkantonalen Vereinbarungen wird dem Grossen Rat eine separate Vorlage unterbreitet. Die bewährten Grundsätze des bisherigen, kantonalen Geldspielrechts erfahren keine Änderungen. Insbesondere bleibt die Verteilung des auf den Kanton Appenzell I.Rh. entfallenden Anteils der Erträge der Swisslos Interkantonalen Landeslotterie gleich wie bisher. Neu ist, dass mit dem neuen Geldspielgesetz Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken unter engen bundesrechtlich vorgegebenen Bedingungen möglich sind. Die Kantone könnten sie verbieten. Der Entwurf macht von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch.

1. Ausgangslage

1.1 Bundesrecht

Das Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (Geldspielgesetz, BGS, SR 935.51) ist an der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 angenommen worden. Der Bundesrat hat das Gesetz auf den 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt. Mit dem Geldspielgesetz aufgehoben wurden

- das Bundesgesetz über die Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (SBG) und
- das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (LG).

Damit regelt der Bund das Geldspielrecht neu in einem einzigen Gesetz. Es wird in vier Ausführungsverordnungen konkretisiert, insbesondere in der Geldspielverordnung vom 7. November 2018 (VGS, SR 935.511). Die bundesrechtlichen Vorschriften bezwecken, die Bevölkerung vor den Gefahren zu schützen, die von Geldspielen ausgehen. Ausserdem soll gewährleistet werden, dass Geldspiele sicher und transparent durchgeführt werden. Schliesslich sollen Erträge aus den Geldspielen zu gemeinnützigen Zwecken und zugunsten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet werden (Botschaft zum Geldspielgesetz, BBI 2015 8388). Wichtige Neuerungen sind weiter Massnahmen gegen die Manipulation von Sportwettkämpfen und gegen illegale Anbieterinnen sowie Anbieter im Internet. Überdies dürfen Spielbankenspiele von Bundesrechts wegen neu auch online und kleine Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken durchgeführt werden. Schliesslich dürfen Gewinne aus Lotterien und Sportwetten sowie aus Online-Spielbankenspielen bis zu Fr. 1 Mio. nicht mehr besteuert werden.

Einige dieser Bereiche waren bisher ganz oder teilweise im kantonalen Geldspielrecht geregelt, und zwar mit interkantonalen Vereinbarungen einerseits und durch rein innerrhodische Bestimmungen andererseits.

1.2 Interkantonales Recht

Interkantonal waren bisher zwei Vereinbarungen massgebend, nämlich die

- Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW, GS 935.530), und die
- Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (IKV 1937, GS 935.533).

Für diese interkantonalen Vereinbarungen wurden am 20. Mai 2019 zwei interkantonale Nachfolgeregelungen beschlossen und die Kantone eingeladen, den Beitritt zu erklären:

- Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesez (FDKL) verabschiedete am 20. Mai 2019 das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK), das an die Stelle der IVLW tritt.
- Als Ersatz der IKV 1937 verabschiedeten die Vertreter der Deutschschweizer Kantone und des Tessins ebenfalls am 20. Mai 2019 eine totalrevidierte Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV 2020).

1.3 Kantonales Recht

Im Geldspielbereich sind derzeit die folgenden kantonalen Gesetze in Kraft:

- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 27. April 2008 (LG, GS 935.500);
- Gesetz über das Geldspiel in öffentlichen Lokalen vom 27. April 2008 (SpG, GS 935.550).

Ausserdem existieren in verschiedenen Erlassen Regelungen über die Verwendung der Reingewinne, die dem Kanton Appenzell I.Rh. aus Geldspielen zufließen:

- Gesetz über die Errichtung einer Stiftung Pro Innerrhoden vom 25. April 1971 (GS 442.000)
- Gesetz über die Errichtung einer Innerrhoder Kunststiftung vom 25. April 1999 (GS 442.100)
- Ständekommissionsbeschluss betreffend die Aufteilung des Gewinnanteils aus Zahlenlotto und Sport-Toto vom 16. August 2004 (GS 935.512)
- Ständekommissionsbeschluss über die Verwendung und Verteilung der Sport-Toto-Gewinnanteile vom 26. November 1985 (GS 935.511)

1.4 Anpassungsbedarf

Die interkantonalen und die kantonalen Erlasse enthalten Regelungen, die - wenn auch teils nur terminologisch - im Widerspruch zum Geldspielgesetz stehen und daher überarbeitet werden müssen. Diese Revisionsarbeiten verlaufen unterschiedlich.

Die Anpassung der interkantonalen Vereinbarungen wurde durch die interkantonale Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesez unter Beteiligung der Vereinbarungskantone vorbereitet; das Geldspielkonkordat und die IKV 2020 sind am 20. Mai 2019 verabschiedet und das Beitrittsverfahren eröffnet worden. Über den Beitritt zu Konkordaten beschliesst der Grosse Rat (Art. 27 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872, KV, GS 101.000). Für die Beitritte zu den neuen interkantonalen Vereinbarungen werden dem Grossen Rat separate Vorlagen unterbreitet.

Das vorliegende Geschäft befasst sich nur mit den Änderungen, die auf Gesetzesstufe im kantonalen Recht vorzunehmen sind.

2. Kantonaler Regelungsspielraum

In den Geltungsbereich des Geldspielgesetzes fallen grundsätzlich alle Spiele, bei denen gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts ein Geldgewinn oder ein anderweitiger geldwerter Vorteil in Aussicht gestellt wird (Art. 1 i.V.m. Art. 3 lit. a BGS). Innerhalb dieses neu eingefügten Oberbegriffs bleiben die einzelnen Spielkategorien weitgehend unverändert. Demzufolge ist weiterhin zwischen Lotterien (Art. 3 lit. b BGS), Sportwetten (Art. 3 lit. c BGS), Geschicklichkeitsspielen (Art. 3 lit. d BGS) sowie Spielbankenspielen (Art. 3 lit. g BGS) zu unterscheiden.

2.1 Bundesrechtliche und interkantonale Regelungen

Die Spielbankenspiele regelt das Geldspielgesetz - wie früher das Spielbankengesetz - abschliessend (Art. 5 ff. BGS). Die Durchführung der Spielbankenspiele ist weiterhin den Spielbanken vorbehalten, die dafür wie bislang eine Konzession des Bundes benötigen.

Die übrigen Formen von Geldspielen werden neu in Gross- und Kleinspiele unterteilt. Grossspiele sind Lotterien, Sportwetten sowie Geschicklichkeitsspiele, die je automatisiert, interkantonal oder online durchgeführt werden (Art. 3 lit. e BGS); Kleinspiele sind Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden (Kleinlotterien, lokale Sportwetten, kleine Pokerturniere). Sobald ein Spiel also automatisch, interkantonal oder online durchgeführt wird, handelt es sich um ein Grossspiel, sonst liegt ein Kleinspiel vor (BBl 2015 8437).

Grossspiele bedürfen einer Bewilligung durch die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde (GESPA), Kleinspiele einer kantonalen Bewilligung. Durch rein kantonale Vorschriften können Grossspiele insgesamt oder einzelne Kategorien davon verboten werden (Art. 28 BGS). Alle übrigen Regelungen zu Grossspielen (Zulässigkeit, Durchführung und Überwachung) sind auf interkantonomer Ebene zu treffen. Wie schon erwähnt sind die entsprechenden interkantonalen Vereinbarungen (Geldspielkonkordat und IKV 2020) von den zuständigen interkantonalen Gremien verabschiedet worden. Der Beitritt des Kantons Appenzell I.Rh. zu diesen Vereinbarungen erfolgt nach der verfassungsmässigen Zuständigkeitsregelung durch den Grossen Rat.

Die Zuständigkeiten der neuen Bundesgesetzgebung lassen sich - etwas vereinfacht - wie folgt darstellen:

	Aufsicht		
	Bundesbehörde	interkantonale Behörde	kantonale Behörde
bewilligungspflichtig	Spielbankenspiel, z.B. – Roulette – Black Jack – Geldspielautomat – Poker – etc.	Grossspiel, z.B. – Lotterie – Sportwette – Geschicklichkeitsspiel	Kleinspiel, z.B. – Kleinlotterie (Tombola) – lokale Sportwette – kleines Pokerturnier
frei	– kleines Geschicklichkeitsspiel – Spiel im privaten Kreis – Lotterie und Geschicklichkeitsspiel zur Verkaufsförderung		

2.2 Kantonale Regelungen

Jeder Kanton kann für sein Territorium Grossspiele generell oder einzelne Kategorien davon verbieten.

Jeder Kanton kann auch für sein Gebiet durch kantonale Bestimmungen Kleinspiele verbieten. Darüber hinaus kann der kantonale Gesetzgeber bei Kleinspielen - anders als bei Grossspielen - über die bundesrechtlichen Regelungen hinausgehende Bestimmungen zur Zulässigkeit, Durchführung und Überwachung vorsehen (Art. 41 Abs. 1 BGS). Zudem hat er die zuständige Aufsichts- und Vollzugsbehörde bei Kleinspielen zu bezeichnen.

Zu regeln ist weiter die Verwendung der Reingewinne, welche die «Swisslos Interkantonale Landeslotterie Genossenschaft» (nachfolgend: Swisslos) dem Kanton auszahlt. Die Swisslos betreibt Grossspiele im Auftrag der Kantone, die der IKV 1937 beigetreten sind (oder der IKV 2020 beitreten). Die von ihr erwirtschafteten Reingewinne kommen den Vereinbarungskantonen zu (Art. 126 Abs. 2 BGS). Der IKV 1937 beigetreten sind die Deutschschweizer Kantone und das Tessin. Die Westschweizer Kantone betreiben gemeinsam im Auftrag der Kantone eine ähnliche Organisation wie die Swisslos, die Loterie Romande. Das Geldspielgesetz verpflichtet die Kantone, in rechtssetzender Form das Verfahren zur Verwendung der fraglichen Reingewinne zu regeln, die für die Verteilung der Reingewinne zuständigen Stellen sowie die Kriterien zu bezeichnen, welche die zuständigen Stellen für die Gewährung von Beiträgen anzuwenden haben (Art. 127 Abs. 1 BGS).

Schliesslich sind die im kantonalen Steuerrecht enthaltenen Regelungen betreffend die Besteuerung von Erträgen aus Geldspielen anzupassen. Sämtliche Spielgewinne aus Lotterien und aus Online-Spielbankenspielen bis zu Fr. 1 Mio. werden nicht mehr besteuert. Bereits bisher steuerbefreit sind die Gewinne aus Spielen in Spielbanken. Die Steuerbefreiung wird separat mit einer Revision des Steuergesetzes vom 25. April 1999 (StG, GS 640.00) umgesetzt, die hauptsächlich wegen der angenommenen sogenannten STAF-Vorlage (Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 zum Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung) notwendig wird.

2.3 Zeitliches

Die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung hat bis spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Geldspielgesetzes zu erfolgen (Art. 144 Abs. 2 und Art. 145 Abs. 1 BGS, in Bezug auf die Anpassung der Steuergesetzgebung Art. 72y des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990, SR 642.14). Der Bundesrat hat das Geldspielgesetz auf den 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt. Die kantonalen Erlasse müssen daher bis am 1. Januar 2021 angepasst werden.

3. Zentrale Umsetzungsentscheide

3.1 Zusammenführung der beiden kantonalen Geldspielerlasse

Das kantonale Geldspielrecht ist auf Gesetzesstufe derzeit im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten und im Gesetz über das Geldspiel in öffentlichen Lokalen geregelt. Sie sollen zusammengeführt werden.

Die bereits auf Gesetzesstufe enthaltenen Regelungen über die Verwendung des Reingewinns (im Gesetz über die Errichtung einer Stiftung Pro Innerrhoden und im Gesetz über die Errichtung einer Innerrhoder Kunststiftung) verbleiben mit den nötigen Anpassungen in den beiden Erlassen. Die durch den Bund vorgeschriebene Steuerbefreiung wird mit separater Vorlage im Steuergesetz vorgenommen.

3.2 Geschicklichkeitsgrossspiele

Seit dem 1. April 2005 dürfen Glücksspielautomaten von Bundesrechts wegen nur mehr in konzessionierten Casinos betrieben werden (Art. 4 SBG). In Restaurants und Spielsalons ist das Aufstellen solcher Geldspielautomaten untersagt.

Hingegen sind Geschicklichkeitsspielautomaten, bei denen das Spielergebnis nicht vom Zufall, sondern primär von der Geschicklichkeit des Spielers abhängt, in Restaurants und Spielsalons gestattet, wenn das kantonale Recht sie zulässt.

Bisher waren diese Geschicklichkeitsspielautomaten im Kanton Appenzell I.Rh. erlaubt; sie durften mit einer Bewilligung des Kantons aufgestellt und betrieben werden (Art. 3 und 8 ff. SpG). Von dieser Möglichkeit wurde zwar nicht Gebrauch gemacht. Sie soll aber erhalten bleiben. Denn zum einen müsste der Kanton, wollte er Geschicklichkeitsautomaten untersagen, alle Geschicklichkeitsspiele verbieten (Art. 28 lit. c BGS), das heisst auch die interkantonal oder online durchgeführten Geschicklichkeitsspiele. Damit verbunden wäre der Ausfall der Erträge von Geschicklichkeitsspielen der Swisslos. Ohnehin geht von Geschicklichkeitsautomaten nur ein geringes Suchtpotential aus. Im Unterschied zu den Glücksspielautomaten gewinnt bei Geschicklichkeitsspielautomaten der geschickte Spieler mehr als der ungeschickte. Die durchschnittliche Spieldauer beträgt 30 bis 80 Sekunden und der Spieleinsatz sowie der Spielgewinn sind limitiert. 50% der Spielenden müssen einen Gewinn erhalten, wenn sie den Geschicklichkeitsanteil erfolgreich bewältigt haben. Weisen Geschicklichkeitsspielautomaten diese Merkmale nicht auf, müssen sie als Glücksspielautomaten qualifiziert werden (Urteil des Bundesgerichts 2A.494/2001 vom 27. Februar 2002 E. 5.2 und 6).

Von einem Verbot von Geschicklichkeitsspielautomaten wird daher abgesehen. Die Bewilligungsvoraussetzungen für Grossspiele, zu denen Geschicklichkeitsspiele gehören, wenn sie - wie das bei Geschicklichkeitsspielautomaten der Fall ist - automatisiert durchgeführt werden, sind bundesrechtlich abschliessend geregelt. Auch die für Bewilligung und Aufsicht zuständige Stelle bestimmt nicht jeder Kanton selbst; das ist vielmehr Sache der interkantonalen Behörde (Art. 24 ff. BGS). Die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde gemäss Art. 105 BGS, heute «Comlot», wird nach Art. 1 lit. b des Geldspielkonkordats neu als «Interkantonale Geldspielaufsicht; GESPA» bezeichnet.

3.3 Kleinspiele

Der Bund hat die Zulässigkeit, Durchführung und Überwachung von Kleinspielen in den Art. 32 bis 41 BGS sowie Art. 129 BGS geregelt. Die Kantone können Kleinspiele aber ganz untersagen, und sie haben die Möglichkeit, bei Kleinspielen Bestimmungen zu erlassen, die über die bundesrechtlichen Vorschriften hinausgehen (Art. 41 Abs. 1 BGS). Bundesrechtlich vorgegeben sind beispielsweise die Höchsteinsätze für Kleinlotterien (nämlich maximal Fr. 100'000.-- für die Summe aller Einsätze und maximal Fr. 10.-- für ein einzelnes Los, Art. 37 VGS). Die neuen Bundesregelungen setzen auch die engen Rahmenbedingungen, unter denen Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken zulässig sind, beispielsweise Höchstbeiträge für kleine Pokerturniere (Fr. 200.-- Startgeld, Fr. 20'000.-- für die Summe aller Startgelder usw., Art. 39 VGS). Die Veranstalterinnen und Veranstalter dürfen den Reingewinn der Spiele dann für ihre eigenen Zwecke verwenden, wenn sie sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen. Das mit Kleinspielen verbundene Gefahrenpotential ist gering, weshalb sie von Bundesrechts wegen unter erleichterten Voraussetzungen durchgeführt werden dürfen. Erlaubt ein Kanton Kleinspiele, hat er eine Aufsichts- und Vollzugsbehörde zu bezeichnen, also festzulegen, wer für die Bewilligung von Kleinspielen zuständig ist und die Aufsicht wahrnimmt.

Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass alle Kleinspiele im Kanton Appenzell I.Rh. erlaubt sind. Eine Erweiterung der bundesrechtlichen Minimalvorschriften drängt sich nicht auf; die bisherigen kantonalen Regelungen der Lottospiele in Art. 13 bis 17 SpG sind durch die Bundesvorschriften überflüssig geworden. Für die sogenannten Unterhaltungslotterien - eine Sonderform der Kleinspiele, für die der Bund erleichterte Bedingungen erlaubt, werden spezielle Vorschriften vorgesehen (vgl. unten Ziffer 3.4). Die Bezeichnung der zuständigen Aufsichts- und Vollzugsbehörde für Kleinspiele einschliesslich der Unterhaltungslotterien wird an die Standeskommission delegiert.

Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass der Bund den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt hat, bei Kleinlotterien eine jährliche Höchstesatzsumme festzulegen (Art. 34 Abs. 7 BGS). Die Deutschschweizer Kantone und das Tessin haben diese Höchstesatzsummen durch eine interkantonale Vereinbarung festgelegt. Das Kontingent beträgt Fr. 2.50 pro Kopf der Wohnbevölkerung, wenigstens aber Fr. 100'000.-- (Art. 4 Abs. 1 IKV 2020). Im Kanton Appenzell I.Rh. können demnach jedes Jahr Kleinlotterien für Einsätze von insgesamt Fr. 100'000.-- bewilligt werden. Wird dieses Kontingent nicht ausgeschöpft, kann die kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde ungenutzte Kontingentsteile anderen Vereinbarungskantonen abtreten (Art. 4 Abs. 3 IKV 2020).

3.4 Unterhaltungslotterien

Eine Sondergattung der Kleinspiele bilden Unterhaltungslotterien. Dabei handelt es sich um Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass durchgeführt werden und deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen, bei denen die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne in unmittelbarem Zusammenhang mit einem Unterhaltungsanlass erfolgen und bei denen die maximale Summe aller Einsätze tief ist (Art. 41 Abs. 2 BGS). Der Bundesrat hat die maximale Einsatzsumme auf Fr. 50'000.-- festgelegt (Art. 40 VGS). Diese Gattung Kleinspiele ist heute unter dem Begriff «Tombola» oder «Lotto» bekannt. Sie wird häufig von Vereinen durchgeführt (BBI 2015 8453). Das mit diesen speziellen Kleinlotterien verbundene Gefahrenpotential ist gering, weshalb sie von Bundesrechts wegen unter erleichterten Voraussetzungen durchgeführt werden dürfen. Die bundesrechtlichen Voraussetzungen für Kleinlotterien gelten nicht, und es gibt auch keine Kontingentierung.

Bisher waren Tombolas bei Unterhaltungsanlässen im Kanton Appenzell I.Rh. in Art. 4 ff. LG geregelt. Tombolas mit einer Plansumme von über Fr. 10'000.-- waren bewilligungspflichtig. Sie durften nur von gewissen Körperschaften und Anstalten mit Sitz im Kanton Appenzell I.Rh. veranstaltet werden. Der Lospreis war limitiert auf Fr. 5.--, der Losverkauf war zeitlich limitiert, der Wert der Gewinne musste 40% der Plansumme entsprechen und durfte nur Waren und Gutscheine für Waren und Dienstleistungen enthalten. Diese Regelung hat sich bewährt. Sie soll daher für Tombolas mit einer Einsatzsumme von Fr. 10'000.-- bis Fr. 50'000.-- (Art. 40 VGS) im Wesentlichen beibehalten werden. Unterhaltungslotterien mit Plansummen unter Fr. 10'000.-- bleiben bewilligungsfrei zulässig.

3.5 Kleine Pokerturniere

In BGE 136 II 291 hat das Bundesgericht Pokerturniere der Variante «Texas Hold'em» als gemischte Spiele qualifiziert, bei denen nicht erstellt ist, dass der Geschicklichkeitsfaktor das Zufallselement der Kartenverteilung überwiegt. Deshalb hat es die Durchführung öffentlicher Pokerturniere ausserhalb von Casinos untersagt. Dieser Entscheid hat dazu geführt, dass derzeit ausserhalb von Casinos keine öffentlichen Pokerturniere stattfinden. Nach dem Geldspielgesetz können die Kantone neu kleine Pokerturniere unter den in Art. 36 BGS abschliessend vorgese-

henen Voraussetzungen bewilligen. Die Zulassungsvoraussetzungen sollen das Spielsuchtpotential begrenzen und den Anreiz der Veranstalterinnen und Veranstalter, aus eigenen wirtschaftlichen Interessen Pokerturniere durchzuführen, auf ein vertretbares Ausmass reduzieren.

Die Einhaltung dieser Rahmenbedingungen bedingt, dass regelmässig und umfassend vor Ort kontrolliert wird. Der personelle Aufwand dafür dürfte aber vertretbar sein. Von einem Verbot von kleinen Pokerturnieren wird daher abgesehen. Zuständig für die Bewilligung und Beaufsichtigung ist bei kleinen Pokerturnieren wie bei allen Kleinspielen die kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde.

4. Prävention, Beratung und Behandlung

Die Ausweitung der zulässigen Spielangebote gerade auch im Online-Bereich bringt neue Herausforderungen für den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spiel mit sich. Das Geldspielgesetz sieht deshalb ein Paket von aufeinander abgestimmten Schutzmassnahmen vor, welche in ihrer Gesamtheit gegenüber der heutigen Rechtslage zu einer Verstärkung des Schutzes der Spielerinnen und Spieler führen. Das Geldspielgesetz trägt auch den weiteren Gefahren Rechnung, die von den Geldspielen ausgehen (Massnahmen gegen Sportwettkampfmanipulationen; Unterstellung der Spielbanken und gewisser Grossspiele unter die Geldwäschereigesetzgebung, modernisierte Strafbestimmungen, Sperrung des Zugangs zu ausländischen Geldspielangeboten).

Die Kantone werden verpflichtet, Präventionsmassnahmen zu ergreifen sowie Beratungen und Behandlungen anzubieten. Diese Massnahmen werden durch einen in Art. 66 des Geldspielkonkordats (gleich wie bisher in Art. 18 IKV 1937) vorgesehenen Anteil von 0.5% der Bruttospielerträge von Lotterien und Sportwetten mitfinanziert.

Der auf den Kanton Appenzell I.Rh. entfallende gesamte Anteil der Bruttospielerträge des Geschäftsjahrs 2018 belief sich auf Fr. 839'950.--. Für die Prävention betrug der Betrag damit Fr. 4'200.--. Der Bestand der gesamten Spezialfinanzierung Spielsuchtabgabe machte am 31. Dezember 2018 Fr. 37'517.-- aus. Für die zweckgebundene Verwendung ist bisher das Gesundheits- und Sozialdepartement zuständig (Art. 14 LG). Nach dem Entwurf des neuen Einführungsgesetzes zum Geldspielgesetz bezeichnet die Standeskommission die zuständige Stelle. Sie beabsichtigt, wie bisher das Gesundheits- und Sozialdepartement mit den Präventionsaufgaben zu betrauen.

5. Verwendung der Reingewinne

5.1 Bundesrechtliche Vorgaben

Jährlich fliesst aus den Gewinnen von Spielbankenspielen ein Betrag von Fr. 300 Mio. in die AHV. Gewinne, die Spielerinnen und Spieler bei Spielbankenspielen erzielen, waren schon unter dem Regime des früheren Spielbankengesetzes steuerfrei und bleiben es auch nach dem Geldspielgesetz.

Die Reinerträge aus Grossspielen, ausgenommen die Geschicklichkeitsspiele, müssen die Kantone nach Art. 106 Abs. 6 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwenden. Die Swisslos und die Loterie Romande spielen damit eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Projekten, Aktivitäten und Veranstaltungen zugunsten der Allgemeinheit. Die Deutschschweizer Kantone und das Tessin konnten aus den Gewinnen der gemeinsam betrie-

benen Swisslos für das Betriebsjahr 2018 (gestützt auf die bisherige, mit der neuen im Wesentlichen übereinstimmenden Rechtsgrundlage, Art. 24 ff. IKV 1937) rund Fr. 372 Mio. für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stellen. Dem Kanton Appenzell I.Rh. flossen daraus Fr. 839'950.-- zu. Die Kantone behalten bei der Verwendung der Mittel wie bisher einen grossen Handlungsspielraum. Im Geldspielgesetz sind jedoch einige Grundregeln für die Verwaltung und Vergabe der Gelder vorgesehen, die insbesondere die Transparenz gewährleisten sollen.

Für gemeinnützige Zwecke zu verwenden sind auch die Erträge aus Kleinlotterien und lokalen Sportwetten. Die Veranstalterinnen und Veranstalter von Unterhaltungslotterien dürfen den Reingewinn der Spiele dann für ihre eigenen Zwecke verwenden, wenn sie sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen. So können die lokalen Vereine weiterhin Kleinlotterien zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten organisieren.

5.2 Umsetzung im Kanton Appenzell I.Rh.

Für die Gewinne aus Spielbankenspielen sind keine kantonalen Umsetzungsmassnahmen zu treffen.

Der Bund verpflichtet die Kantone, Gewinne aus Grossspielen von Steuern zu befreien. Diese Steuerbefreiung wird separat mit einer Revision des kantonalen Steuergesetzes umgesetzt (siehe oben Ziff. 2, letzter Absatz).

Die Praxis im Kanton Appenzell I.Rh. zur Verwendung der Reingewinne aus Gross- und Kleinspielen entspricht heute schon weitgehend den Vorgaben des Bundesrechts. Zwei Erlasse auf Gesetzesstufe und zwei Standeskommissionsbeschlüsse regeln die Verteilung:

- Gesetz über die Errichtung einer Stiftung Pro Innerrhoden vom 25. April 1971 (GS 442.000). Nach ihrer Zweckbestimmung (Art. 2) fördert die Stiftung Pro Innerrhoden das einheimische kulturelle Schaffen und die entsprechenden Institutionen und Vereinigungen. Sie pflegt das kulturelle Erbe und unterstützt die Erhaltung und Wiederherstellung geschichtlicher und schutzwürdiger Kulturgüter. Sie kann wertvolles Kunst- und Kulturgut erwerben. Sie betreibt und unterhält das Museum Appenzell und unterstützt dessen Annexbetriebe.
- Gesetz über die Errichtung einer Innerrhoder Kunststiftung vom 25. April 1999 (GS 442.474):
Die Innerrhoder Kunststiftung fördert das zeitgenössische Kunstschaffen durch Ausrichtung von Werk- und Förderbeiträgen, Erwerb von künstlerischen Werken und weiteren Fördermassnahmen (Art. 2).
- Standeskommissionsbeschluss betreffend Verwendung und Verteilung der Sport-Toto-Gewinnanteile vom 26. November 1985 (GS 935.512):
Er sieht vor, dass die Gewinnanteile der Swisslos, die ihm zufließen, zur Förderung des Breitensports, insbesondere der sportlichen Tätigkeit der Jugend verwendet werden (Art. 1).
- Standeskommissionsbeschluss betreffend die Aufteilung des Gewinnanteils aus Zahlenlotto und Sport-Toto vom 16. August 2004 (GS 935.511):
Er gibt im Sinne einer Zusammenfassung wieder, wie der Anteil des Kantons Appenzell I.Rh. aus dem Reingewinn der Swisslos verteilt wird:
48% an die Stiftung Pro Innerrhoden
8% an die Innerrhoder Kunststiftung
20% an die Breitensportförderung
24% an den Swisslos-Fonds, den die Standeskommission im Rahmen der Zwecksetzung der Swisslos zur Finanzierung gemeinnütziger Institutionen und Veranstaltungen einsetzt; aus diesen 24% werden die 0.5% abgezweigt, die dem Gesundheits- und Sozialdepartement zur Spielsuchtprävention zur Verfügung stehen (siehe Abschnitt 4).

Die verfassungsmässig vorgeschriebene Zweckbindung der Erträge aus Grossspielen ist mit der Alimentierung der Stiftung Pro Innerrhoden und der Innerrhoder Kunststiftung und ihren Zwecken, mit der Zuweisung an den Swisslos-Sportfonds zur Förderung des Breitensports und dort der sportlichen Tätigkeit der Jugend und der Zuweisung an den Swisslos-Fonds zur Finanzierung gemeinnütziger Investitionen und Veranstaltungen zweifellos gewahrt.

In den Erlassen sind aber die Begrifflichkeiten den neuen Bestimmungen des Bundesrechts und des interkantonalen Rechts (vor allem der IKV 2020) anzupassen und die heute gepflegte Zuweisung der Swisslos-Reinerträge zu aktualisieren. Der bewährte Verteilschlüssel wird beibehalten. Der Standeskommission wird ermöglicht, bei der Verwendung der Mittel für den Sport einerseits (Swisslos-Sportfonds) und für kulturelle und soziale Zwecke andererseits (Swisslos-Fonds) etwas Flexibilität zu wahren, indem die für einen Zweck gebundenen Fondsmittel im Umfang von höchstens einem Viertel des Fondsbestands in den anderen Fonds überführt werden dürfen, sofern dort nicht genügend Mittel vorhanden sind, um den Fondszweck zu erfüllen.

6. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

I. (Erlass des neuen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Geldspiele)

Art. 1

Das Geldspielrecht ist nur zu einem geringen Umfang in rein kantonalem Recht geregelt; häufig ist die bundesrechtliche Regelung abschliessend, häufig verlangt sie interkantonale Vorschriften (vgl. vorne Ziff. 1 und 2). Auf diese Rechtslage nimmt Art. 1 Bezug, indem er festhält, das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele regle die Zulässigkeit, Durchführung sowie Aufsicht von Geldspielen, soweit das Bundesrecht kantonale Regelungen zulässt.

Art. 2

verweist auf die in Art. 3 Abs. 1 BGS enthaltenen gesetzlichen Begriffsdefinitionen. Es wird auf die Wiederholung dieser Begriffe verzichtet. Wiederholt wird einzig die in Art. 41 Abs. 2 und 3 BGS enthaltene Definition jener Unterhaltungslosterien, welche jeder Kanton autonom regeln kann (Abs. 2). Dadurch wird der Erlass zum einen entlastet, zum anderen wird der Zusammenhang zum eidgenössischen Geldspielgesetz sichtbar gemacht. Dieses Vorgehen ist mit dem Nachteil behaftet, dass diese für die Anwendung des Geldspielgesetzes zentralen Begriffe erst durch die Konsultation des eidgenössischen Geldspielgesetzes erfasst werden können. Dies erscheint aber vertretbar, weil die Geldspielgesetzgebung ohne Konsultation der eidgenössischen Regelungen kaum angewendet werden kann. Ausserdem richtet es sich primär an die Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen, also an einen fachkundigen Adressatenkreis. Unterhaltungslosterien setzen nach Bundesrecht voraus, dass die maximale Summe aller Einsätze tief ist (Art. 41 Abs. 2 BGS); die Maximalsumme wird durch den Bundesrat festgelegt (Art. 41 Abs. 3 BGS). Er hat die Maximalsumme auf Fr. 50'000.-- festgelegt (Art. 40 VGS). Da er diesen Betrag ändern könnte, wird der Betrag im kantonalen Einführungsgesetz nicht in Ziffern ausgedrückt, sondern dynamisch auf den jeweiligen vom Bundesrat festgelegten Betrag abgestellt.

Art. 3

Abs. 1:

Bisher wurden die kantonalen Zuständigkeiten auf Gesetzesstufe zugewiesen. Art. 2 LG und Art. 2 SpG bezeichneten das Justiz-, Polizei- und Militärdepartement als Vollzugsbehörde für Geldspiele und Lotterien. Die Verwendung der zweckgebundenen Spielsuchtabgabe gemäss Art. 18 IVLW (neu Art. 66 Geldspielkonkordat) von 0.5% des Reinertrags aus Grossspielen war dem Gesundheits- und Sozialdepartement übertragen (Art. 14 LG). Diese Zuständigkeiten sollen bestehen bleiben. Neu sollen sie aber nicht mehr auf Gesetzesstufe verankert sein, sondern

in Standeskommissionsbeschlüssen erfolgen. Die Ansiedelung der Zuständigkeitsbestimmung auf Ebene Standeskommissionsbeschluss erfolgt, um zu vermeiden, dass zur Umsetzung von allfälligen Verwaltungsreorganisationen die Landsgemeinde bemüht werden müsste.

Abs. 2 umschreibt die Aufgaben der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde.

Abs. 3: Ihre Aufgaben kann die kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde nicht allein wahrnehmen. Kontrollen vor Ort müssen von der Polizei durchgeführt werden, die über die notwendige Staatsmacht verfügt, um die sich aus dem Geldspielrecht ergebenden Handlungsgebote und -verbote bei Bedarf durchzusetzen. Der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde wird deshalb die Möglichkeit eingeräumt, der Kantonspolizei für die Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Vollzugsaufgaben Aufträge zu erteilen, wenn Straftaten aus dem Bereich des Geldspielrechts (Art. 130 BGS, Art. 131 BGS, Art. 14 KGS) zur Diskussion stehen.

Abs. 4: Die interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörden müssen über Strafsentscheide im Geldspielbereich informiert werden. Nur so sind sie in der Lage, die Bewilligungsvoraussetzungen zu überprüfen. Informationen über strafrechtliche Massnahmen und Sanktionen gelten als besonders schützenswerte Personendaten (Art. 3 Abs. 2 lit. d des Datenschutzgesetzes vom 30. April 2000, DSchG; Art. 3 Abs. 6 lit. e des ab 1. Januar 2020 anwendbaren Datenschutz-, Informations- und Archivgesetzes vom 28. April 2019, DIAG). Solche Daten dürfen grundsätzlich nur bearbeitet werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen oder für die Erfüllung einer gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabe unabdingbar ist (Art. 5 Abs. 2 DSchG, Art. 5 Abs. 2 DIAG). Um Diskussionen darüber vorzubeugen, ob die kantonale und die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde sich über Strafverfahren informieren können, wird gesetzlich vorgesehen, dass Personendaten aus Strafsentscheiden und das Geldspielrecht betreffende Strafsentscheide anderen mit dem Vollzug des Geldspielrechts betrauten Behörden übermittelt werden dürfen. Gemeint sind hiermit andere kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörden, die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde wie auch Behörden des Bundes, die das Geldspielrecht zu vollziehen haben.

Art. 4 bis 8

Die bisherige Regelung von Tombolas bei Unterhaltungsanlässen (Art. 4 bis 9 LG) wird mit einigen Begriffsanpassungen und kleinen Änderungen aus dem bestehenden Recht übernommen. Beispielsweise wird der Höchsteinsatz von bisher Fr. 5.-- auf die nach Bundesrecht derzeit zulässigen Fr. 10.-- erhöht (Art. 37 Abs. 1 lit. a VGS). Neu wird der Kreis der Personen, die Unterhaltungslotterien durchführen dürfen, etwas erweitert; die bisherige Beschränkung auf gewisse Körperschaften und Anstalten (bisher Art. 4 LG) wird fallengelassen. Wer eine Unterhaltungslotterie durchführen möchte, muss aber nach wie vor im Kanton Sitz oder Wohnsitz haben. Nicht zugelassen sind Personen, die Unterhaltungslotterien gewerbsmässig durchführen oder leiten (Art. 4 des Entwurfs). Gewerbsmässig meint, dass die fragliche Person mit der Durchführung von Kleinlotterien regelmässig Einkünfte erzielt, die einen beachtlichen Teil des Lebensunterhalts decken. Solche Personen sollen nicht privilegiert behandelt werden. Der Reingewinn aller Kleinspiele - also auch der Reingewinn einer unter erleichterten Bedingungen zulässigen Kleinlotterie - darf von Bundesrechts wegen nur für gemeinnützige Zwecke verwendet werden (Art. 34 Abs. 2 BGS). Diese Zweckbindung ist der Vollzugsbehörde nachzuweisen.

Art. 9

Gemäss Art. 106 Abs. 5 BV haben Bund und Kantone den Gefahren der Geldspiele Rechnung zu tragen. Sie stellen durch Gesetzgebung und Aufsichtsmassnahmen einen angemessenen Schutz sicher und berücksichtigen dabei die unterschiedlichen Merkmale der Spiele sowie Art und Ort des Spielangebots. Den Verfassungsauftrag hinsichtlich der mit dem Geldspiel verbundenen psychischen Gefahren setzt Art. 85 BGS um, indem die Kantone verpflichtet werden,

Massnahmen zur Prävention vor exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete sowie spielsüchtige Personen und deren Umfeld anzubieten.

Der Kanton Appenzell I.Rh. war bereits aufgrund der interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) gehalten, für eine angemessene Suchtprävention sowie ein hinreichendes Behandlungs- und Beratungsangebot zur Bekämpfung der exzessiven Geldspielsucht zu sorgen (Art. 18 IVLW). In Erfüllung dieses Auftrags erarbeitete das Gesundheits- und Sozialdepartement in den vergangenen Jahren beispielsweise gemeinsam mit den Kantonen Appenzell A.Rh., Glarus, St.Gallen und Thurgau das Präventionsprojekt «SOS-Spielsucht». Mit der Umsetzung wurde die «Perspektive Thurgau» beauftragt, die eine Internetseite mit spezifischen Informationen für direkt und indirekt Betroffene, eine E-Mail-Beratung und eine Gratis-Helpline entwickelte (www.sos-spielsucht.ch).

In Art. 9 werden die Rechtsgrundlagen geschaffen, um diese Angebote zur Bekämpfung der Gefahren des exzessiven Geldspiels fortzuführen (siehe oben Abschnitt 4). Der zuständigen Stelle - die Standeskommission wird wie bisher das Gesundheits- und Sozialdepartement mit der Aufgabe betrauen - soll dafür die zweckgebundene Spielsuchtabgabe zur Verfügung stehen (bisher Art. 14 LG). Die Kantone haben sich im Geldspielkonkordat darauf geeinigt, wie bisher 0.5% des kantonalen Anteils aus dem Reinertrag aus Grossspielen (Lotterien und Sportwetten) zweckgebunden für die Suchtprävention zu verwenden (Art. 66 GSK).

Art. 10

Die Verwendung der Reingewinne aus Grosslotterien, das heisst des Anteils des Kantons Appenzell I.Rh. aus dem Reinertrag der Swisslos, erfolgt wie bisher (48% an die Stiftung Pro Innerrhoden, 8% an die Innerrhoder Kunststiftung, 20% an die Breitensportförderung [Swisslos-Sportfonds], 23.5% an den Swisslos-Fonds, 0.5% Spielsuchtprävention). Die Regelung der Zuweisungen an die Stiftung Pro Innerrhoden und die Innerrhoder Kunststiftung erfolgen in den Gesetzeserlassen über diese beiden Stiftungen (GS 442.000 und GS 442.100; siehe dazu in der Vorlage Abschnitt «II. Fremdänderungen»), jene für die Suchtprävention in Art. 9 der Vorlage. Die Zuweisungen an den Swisslos-Sportfonds zu sportlichen Zwecken und an den Swisslos-Fonds zu kulturellen und sozialen Zwecken, die bisher in Standeskommissionsbeschlüssen geregelt waren, werden mit Art. 10 Abs. 2 der Vorlage auf Gesetzesstufe verankert. Die Standeskommission erhält etwas Spielraum, indem sie höchstens einen Viertel der Mittel des einen Fonds in den anderen Fonds überführen, die Mittel also für den anderen Zweck einsetzen kann, wenn in diesem Fonds nicht genügend Mittel vorhanden sind, um den Zweck zu erfüllen. Vorausgesetzt ist überdies, dass der Bestand des Fonds, aus dem Mittel entnommen werden, dies auch tatsächlich zulässt.

Art. 11

Die Standeskommission wird die bisherigen Ausführungsbestimmungen (Standeskommissionsbeschlüsse betreffend die Aufteilung des Gewinnanteils aus Zahlenlotto und Sport-Toto und über die Verwendung und Verteilung der Sport-Toto-Gewinnanteile) in einem neuen Standeskommissionsbeschluss zusammenführen und sie aktualisieren. Art. 127 BGS verlangt, dass die Kantone in rechtssetzender Form für die Verwendung der Erträge aus Grossspielen die zuständigen Stellen, das Verfahren und die Kriterien für die Gewährung von Beiträgen regeln. Sollte sich erweisen, dass die bisherigen Bestimmungen zur Verwendung der Erträge aus Grossspielen nicht ausreichend sein sollten, würden im zusammengeführten Standeskommissionsbeschluss Ergänzungen vorgenommen, nötigenfalls auch in den beiden Standeskommissionsbeschlüssen über die Verwaltung der Stiftung Pro Innerrhoden (GS 442.001) und über die Verwaltung der Innerrhoden Kunststiftung (GS 442.100).

II. Fremdänderungen

In den Gesetzen über die Stiftung Pro Innerrhoden und die Innerrhoder Kunststiftung wird die langjährige Verteilung des kantonalen Anteils am Reinertrag der Swisslos abgebildet.

III. Fremdaufhebungen

Das kantonale Lotteriegesezt und das kantonale Spielgesetz werden aufgehoben.

IV. Inkrafttreten

Das Gesetz soll auf 1. Januar 2021 in Kraft treten. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen die Kantone ihre Bestimmungen für Kleinspiele und über die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen den neuen bundesrechtlichen Gegebenheiten angepasst haben (Art. 144 Abs. 2 und Art. 145 BGS).

7. Finanzielle Auswirkungen

Das neue Einführungsgesetz zum Spielbankengesetz hat keine direkten finanziellen Auswirkungen.

8. Vernehmlassungsverfahren

[nach Ablauf des Vernehmlassungsverfahrens einzufügen]

9. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG BGS) einzutreten, und es wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell,

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig