



Erläuterungen zum Entwurf vom 23. Juni 2020 eines kantonalen Geldspielgesetzes

A. Ausgangslage

1. Entwicklung auf nationaler und interkantonaler Ebene

Die eidgenössischen Räte haben am 29. September 2017 ein neues Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz; BGS; SR 935.51) verabschiedet. Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 gutgeheissen und ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Es setzt den Verfassungsartikel (Art. 106 BV) über die Geldspiele um, der am 11. März 2012 mit rund 87% der Stimmen und von allen Ständen angenommen wurde. Im Geldspielgesetz werden die bisherigen beiden Gesetze, das Spielbankengesetz und das Lotteriegesetz, in einem Erlass zusammengefasst. So wurde das Ziel erreicht, eine kohärente Regelung des gesamten Geldspielbereichs zu schaffen. Spielbankenspiele, Lotterien und Sportwetten unterstehen nach wie vor einer Bewilligungspflicht. Neu sind auch Online-Spiele wie Roulette oder Poker explizit zugelassen. Erträge aus den Geldspielen sollen wie bisher der AHV/IV sowie gemeinnützigen Zwecken zugeführt werden. Den Kantonen bleibt eine Übergangsfrist von 2 Jahren nach Inkraftsetzung des Geldspielgesetzes, um die kantonalen Bestimmungen den Bundesvorgaben anzupassen.

Auch die beiden wichtigen Konkordate im Spiel- und Lotteriebereich werden totalrevidiert. So wird das neue Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat die bisherige Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW; bGS 955.35) ersetzen. Auf regionaler Ebene ersetzt die neue Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) die bisherige Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV 1937). Die beiden Konkordate sollen nach der Genehmigung durch die einzelnen Kantone in Kraft treten. Die IVLW hat derzeit trotz des Inkrafttretens des Geldspielgesetzes weiterhin Geltung, wobei allfällige dem neuen Bundesrecht widersprechende Bestimmungen der IVLW ohne weiteres ausser Kraft gesetzt sind.

2. Bisher geltendes kantonales Recht und grundsätzliche Überlegungen

Das kantonale Recht ist verzettelt. Im Verlaufe der Jahrzehnte ergab sich folgendes Geflecht von verschiedenen Erlassen mit teilweise überschneidenden Geltungsbereichen:

- bGS 955.31 Verordnung zum Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 01.12.1924
- bGS 955.321 Verordnung über die Bewilligung von Lotterien und gewerbsmässigen Wetten vom 09.05.1939
- bGS 955.33 Gesetz über das Spielen in öffentlichen Lokalen und das Lotteriewesen vom 26.04.1981
- bGS 955.331 Verordnung vom 09.11.1981 zum Spiel- und Lotteriegesetz vom 26.04.1981
- bGS 955.331.1 Verordnung des Regierungsrats vom 31.07.1984 zur Verordnung vom 09.11.1981 zum Spiel- und Lotteriegesetz vom 26.04.1981
- bGS 955.331.2 Kursaalverordnung vom 22.10.1996



- bGS 955.34 Gesetz über die Spielautomaten und Spielbetriebe vom 11.09.2000
- bGS 955.34.1 Vorläufige Verordnung zum Gesetz über die Spielautomaten und Spielbetriebe vom 09.12.2003

In diesen Erlassen widerspiegelt sich eine eher offene Haltung gegenüber den verschiedenen Spielbereichen. Verbote finden sich kaum, vielmehr wurde eine angemessene Regulierung der diversen Spielmöglichkeiten vorgenommen. Diese Haltung lässt sich wohl einerseits mit der touristischen Ausrichtung des Kantons erklären. Gewisse Spielmöglichkeiten können zu einem breiten Unterhaltungsangebot für die Gäste des Fremdenverkehrs beitragen, wie sich beispielsweise in der (heute allerdings nicht mehr aktuellen) Kurssaalverordnung zeigt. Andererseits gründet die offene Haltung sicherlich auch im traditionell freiheitlich geprägten Gedankengut von Appenzell Ausserrhoden. Diese Haltung soll auch im neuen kantonalen Recht weiterhin abgebildet werden. Ein kontrollierter Umgang mit dem Geldspiel erweist sich als sinnvoller als eine Verdrängung der Aktivitäten in die Illegalität. Mit den Bewilligungen können Auflagen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler gemacht, deren Einhaltung kontrolliert und die Verwendung der Gewinne für gemeinnützige Zwecke und Präventionsanliegen sichergestellt werden.

B. Kantonaler Regelungsbedarf unter dem neuen Bundesrecht

1. Kleinspiele

Das neue Bundesrecht unterscheidet zwischen Gross- und Kleinspielen. Der kantonale Regelungsbedarf betrifft hauptsächlich die Kleinspiele. Kleinspiele sind Geldspiele, die weder automatisiert, interkantonal oder online durchgeführt werden. Namentlich sind dies Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere. In diesem Bereich sind im neuen Bundesrecht gewisse Rahmenbedingungen festgelegt. In Art. 32 ff. BGS und in der entsprechenden Verordnung (Geldspielverordnung; VGS; SR 935.511) sind unter anderem die Bewilligungspflicht und die Bewilligungsvoraussetzungen für die Kleinspiele geregelt. So muss ein Veranstalter eine juristische Person nach schweizerischem Recht sein und einen guten Ruf geniessen (Art. 33 Abs. 1 BGS). Für Kleinlotterien gilt ein Maximaleinsatz von Fr. 10.- für einen einzelnen Einsatz, die Summe aller Einsätze darf Fr. 100'000.-, bei überregionalen Anlässen Fr. 500'000.- nicht überschreiten (Art. 37 Abs.1 und 2 VGS). Die Reingewinne müssen vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden (Art. 34 Abs. 2 BGS). Diese Summen werden allerdings durch Art. 8 IKV 2020 eingeschränkt. Pro Veranstalterin können höchstens jährlich maximal zwei Kleinlotterien bewilligt werden (Art. 37 Abs. 4 VGS).

Die Kantone können diese Regeln verschärfen, nicht aber lockern (Art. 41 Abs. 1 BGS). Schliesslich können neu lokale Pokerturniere erlaubt werden.

2. Grossspiele

Die Kantone können auch Verbote der Grossspiele auf ihrem Territorium festlegen. Grossspiele sind Geldspiele, die automatisiert, interkantonal oder online durchgeführt werden (Art. 3 lit. e BGS). Diese Grossspiele sind abschliessend im Geldspielgesetz geregelt und werden durch die interkantonale Geldspielkommission bewilligt. Die Kantone können lediglich entscheiden, ob sie Grossspiele bzw. deren Vertrieb auf ihrem Territorium verbieten wollen. Sie können alle oder einzelne Kategorien von Grossspielen als Ganzes verbieten, nicht aber einzelne Spiele. Während dies für die Kategorien der Lotterien und Sportwetten kaum in Frage

kommt, sollen Geschicklichkeitsspiele in gewissen Kantonen verboten werden. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden sollen aber alle Grossspiele weiterhin zulässig sein. In der Deutschschweiz und im Tessin werden die Grossspiele von der SWISSLOS durchgeführt (Lotterien und Sportwetten sowie Geschicklichkeitsspiele).

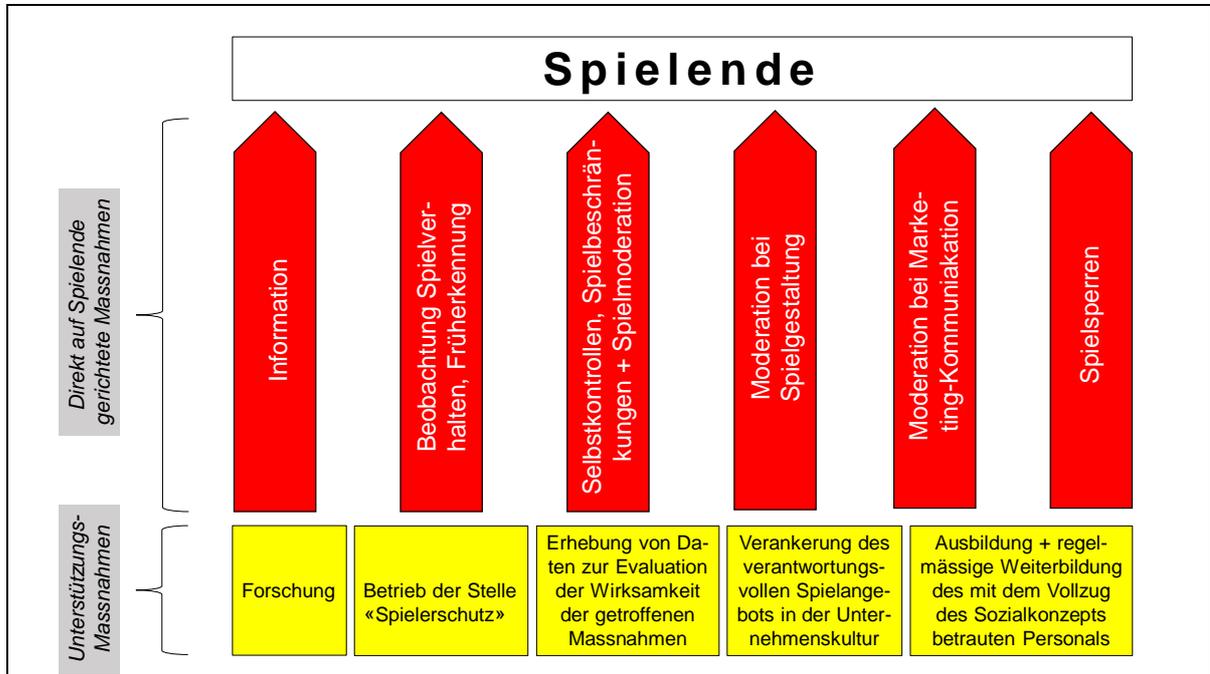
Bisher war die Bewilligung für den Betrieb von Geschicklichkeits-Geldspielautomaten (neu: Geschicklichkeitsspielautomaten) kantonaler Natur. Neu wird dafür – als Grossspiel definiert – eine Bewilligung der interkantonalen Geldspielaufsicht (GESPA; die heutige comlot) benötigt. Für die Bewilligung der Geschicklichkeitsspielautomaten ist es entscheidend, wo sie aufgestellt werden. Denn gemäss Art. 71 VGS können in Gastronomie- oder Unterhaltungslokalen höchstens zwei, in Spiellokalen hingegen bis zu 20 Geschicklichkeitsspielautomaten aufgestellt werden. Die comlot regte mit Schreiben vom 27. November 2019 die Kantone an, das Führen eines Spiellokals einer kantonalen Bewilligungspflicht zu unterstellen. Damit würden die Kantone festlegen, in welchen Lokalen mehr als zwei Geschicklichkeitsspielautomaten aufgestellt werden dürfen. Dies würde die Arbeit der interkantonalen Bewilligungsbehörde der Geschicklichkeitsspielautomaten wesentlich vereinfachen. Auch wenn dieser Wunsch der Comlot verständlich ist, da die kantonalen Behörden über mehr Nähe zu den Veranstaltern verfügen, ist aus rechtlicher Sicht eine Umsetzung nicht realisierbar. Die Frage der bewilligungsfähigen Anzahl der aufzustellenden Geschicklichkeitsspielautomaten fällt in die bundesrechtlich festgelegte Kompetenz der interkantonalen Bewilligungsbehörde. Die Kantone verfügen – abgesehen von den kategorischen Verboten – über keine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Bewilligung von Grossspielen. Diese Konzeption des Bundesgesetzgebers ist zu respektieren.

3. Verwendung der Erträge von Grossspielen

Das neue Geldspielgesetz (Art. 127) sieht im Übrigen vor, dass die Kantone Regelungen zur Verteilung der Erträge der Geldspiele treffen. Diesem Regelungsbedarf wird aktuell mit einer neuen, vom Departement Finanzen ausgearbeiteten Verordnung begegnet. Für die Bereiche Sport (Verordnung über die Verwendung der kantonalen Sportfondsgelder; Sportfondsverordnung; bGS 612.3) und Kultur (Kulturfördergesetz (bGS 420.1) i.V.m. der Kulturförderverordnung (bGS 420.11) bestehen bereits heute rechtliche Regelungen, welche die Verteilkriterien festhalten.

C. Prävention und Massnahmen zum Schutz der Spielenden

Es ist gesetzlich vorgesehen, dass ein ausreichender Schutz der Spielenden zu gewährleisten ist. Es ist unbestritten, dass Geldspiele ein gewisses Suchtpotential aufweisen. SWISSLOS verfügt über ein schriftliches Sozialkonzept, das detailliert Auskunft gibt über die verschiedenen Massnahmen zur Suchtprävention. Die konkreten Massnahmen orientieren sich am jeweiligen Gefährdungspotenzial der einzelnen Geldspiele. Nachfolgende Grafik zeigt die verschiedenen Massnahmen im Überblick:



Auch im Bereich der Geschicklichkeitsspielautomaten bestehen Sozialkonzepte. Diese umfassen Informationsmassnahmen, Schulungsmassnahmen und auch Massnahmen im Bereich der Moderation der Spielgestaltung. Allerdings sind die Spieleinsätze und Gewinnmöglichkeiten wesentlich geringer als bei Glücksspielautomaten. Spielauffälligkeiten werden festgehalten und ausgewertet, indem die geschulten Mitarbeitenden dazu befähigt werden, Merkmale zu erkennen, die auf ein problematisches Spielverhalten schliessen lassen. Auch die Wirte der Lokale, in denen Automaten aufgestellt werden, werden auf diese Problematik hin sensibilisiert. Es wird ihnen aufgezeigt, an welche Stelle sie Gäste mit Problemen verweisen können. Hinweise über die Nutzung der spielenden Personen gibt die Berichterstattung der interkantonalen Aufsichtsbehörde. Diese wird die wichtigsten Betriebskennzahlen erfassen und publizieren. Eine Zusammenarbeit zwischen den Betreibern der Geschicklichkeitsspielautomaten und den kantonalen Suchtfachstellen ist vorgesehen.

D. Auswirkungen

In der Botschaft zum BGS wurde festgehalten, dass der Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand der Kantone im innerkantonalen Bereich gegenüber heute insgesamt leicht sinken wird. Aufgrund der neuen Zuständigkeit der interkantonalen Behörde für Geschicklichkeitsgrossspiele werden die einzelnen Kantone keine Durchführungsbewilligungen mehr erlassen müssen, was zu weniger Verwaltungsaufwand in den Kantonen führt. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden mit bis zu fünf Bewilligungen pro Jahr ist der wegfallende Aufwand allerdings gering. Aufgrund der neuen Regelung der Kleinlotterien ist nicht mit nennenswerten Auswirkungen auf den Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand zu rechnen. Ein Mehraufwand dürfte hingegen bei der neu für



kleine Pokerturniere zuständigen kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde entstehen. Dieser kann allerdings zumindest teilweise mit Gebühren für die Bewilligungen finanziert werden.

Da sich die Regelung der Kleinspiele an die bisher geltenden kantonalen Bestimmungen anlehnt, dürften die sich durch das kantonale Geldspielgesetz ergebenden Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden in finanzieller und personeller Hinsicht unwesentlich sein. Heute werden in diesem Bereich – abhängig von der Zahl der nachgesuchten Bewilligungen – rund Fr. 3'000.- bis Fr. 8'000.- Franken eingenommen.

E. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Systematisch gliedert sich die Vorlage in einen allgemeinen Teil (Art. 1 und Art. 2), die Kleinspiele (Art. 3 bis Art. 13), die Abgaben und Gebühren (Art. 14 bis Art. 16) sowie die Strafbestimmungen (Art. 17).

Art. 1 Zweck und Gegenstand

Es werden der Zweck und der Gegenstand dargelegt. Wie das Bundesrecht bezweckt auch diese kantonale Vorlage den angemessenen Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren der Geldspiele sowie eine sichere und transparente Durchführung derselben (Art. 2 BGS).

Art. 2 Zuständigkeiten

Die Kantone haben die Zuständigkeiten in jenen Bereichen zu regeln, in denen nicht eine Bundesbehörde oder eine interkantonale Behörde zuständig ist. Es ist vorgesehen, an der heute bewährten Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Geldspiele festzuhalten. Geregelt werden sollen diese Zuständigkeiten auf Verordnungsebene.

Das Departement Inneres und Sicherheit (DIS) soll weiterhin für den Bereich der Aufsicht und der Bewilligungen der Kleinspiele zuständig sein. In Art. 40 BGS ist die Aufsicht über die Kleinspiele einschliesslich der Kompetenzen der Aufsichtsbehörde geregelt. Im Rahmen von Kontrollen gemäss Art. 40 Abs. 2 lit. a BGS ist der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde ungehinderten und unentgeltlichen Zutritt zur Veranstaltung zu gewähren. Ebenso soll das DIS zuständig sein für die Einverständniserteilung nach Art. 34 Abs. 4 BGS.

Gemäss Art. 80 BGS müssen die Casinos und die Grossspielveranstalter bei online durchgeführten Grossspielen Spielsperren aussprechen, wenn die Spielerinnen und Spieler über ihre finanziellen Möglichkeiten spielen bzw. spielsüchtig sind. Gesperrte werden vom Spielbetrieb ausgeschlossen. Erfasst werden solche Spielerinnen und Spieler mit den Massnahmen der Früherkennung. Die Spielsperre wird der betroffenen Person schriftlich und begründet mitgeteilt. Aus praktischen Gründen erfolgt die Sperre nicht über den Zugang zum Spiel, sondern im Rahmen der Gewinnausschüttung. Ab einer gewissen Schwelle, z.B. ab Fr. 1'000.00, wird vor der Auszahlung überprüft, ob gegen eine Person eine Spielsperre besteht. Die Spielsperre wird auf Antrag der betroffenen Person aufgehoben, wenn der Grund dafür weggefallen ist. In das Verfahren muss gemäss Art. 81 Abs. 3 BGS eine kantonal anerkannte Fachperson oder Fachstelle einbezogen werden. Es ist den Kantonen überlassen, wie sie diese Stellen oder Personen festlegen. In Appenzell Ausserrhoden soll diese Aufgabe dem Departement Gesundheit und Soziales zukommen.

Auch die ordentlichen Aufgaben der Spielsuchtprävention (vgl. Art. 85 BGS) sollen weiterhin durch das Departement Gesundheit und Soziales wahrgenommen werden.



Vor Art. 3–Art. 13 (Kleinspiele)

Kleinspiele sind Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die je weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden (Art. 3 Abs. 1 lit. f. BGS). Die Kleinspiele gliedern sich somit in Kleinlotterien (Art. 3 bis Art. 10), die lokalen Sportwetten (Art. 11) und die kleinen Pokerturniere (Art. 12 und Art. 13). Die Kleinlotterien wiederum werden aufgeteilt in die Tombolas (Art. 3 bis Art. 5), die Lottoveranstaltungen (Art. 6 bis Art. 9) und die übrigen Kleinlotterien (Art. 10).

Art. 3 Tombolas, Begriff

Eine Tombola ist eine Verlosung von Sachpreisen bei karitativen Veranstaltungen. Die zur Verfügung stehenden Preise (welche häufig gestiftet sind) werden nummeriert und gleichzeitig werden Lose an die Besucher und Teilnehmer der Veranstaltung (z.B. ein Vereinsanlass) verkauft. Die eigentliche Verlosung beginnt in der Regel erst, wenn ein Grossteil der Lose verkauft ist, indem die Gewinner der einzelnen Preise gezogen werden. Die Definition in dieser Bestimmung richtet sich nach Art. 41 Abs. 2 BGS sowie Art. 40 VGS.

Art. 4 Bewilligungspflichtige Tombolas

Gemäss Art. 41 Abs. 2 BGS gilt die Bewilligungspflicht nach Art. 32 BGS nicht für Tombolas. Es liegt aber in der Kompetenz der Kantone, in ihrem Recht selber eine solche Bewilligungspflicht zu statuieren (Art. 41 Abs. 1 BGS). In Appenzell Ausserrhoden waren bislang Tombolas mit einer maximalen Summe aller Einsätze unter Fr. 10'000.- bewilligungsfrei. Neu soll diese Grenze bei Fr. 20'000.- liegen, was eine Anpassung an die heutigen Umstände (insbesondere an die Teuerung) und die Regelungen an die umliegenden Kantone darstellt. Für den Inhalt der Bewilligungspflicht wird in Abs. 2 auf das Bundesrecht verwiesen und dieses für anwendbar erklärt. Zusätzlich werden in Abs. 2 weitere Einschränkungen festgelegt, welche dem bisherigen kantonalen Recht entsprechen und sich bewährt haben. Abs. 3 soll verhindern, dass „Tombola-Vereine“ entstehen, deren Tätigkeit sich rein auf die Durchführung von Tombolas beschränkt. Mit der Pflicht zur Berichterstattung in Abs. 4 wird die Aufsicht über die Tombolas erheblich verstärkt, was Missbräuchen vorbeugen kann.

In Anlehnung an das Bundesrecht (z.B. Art. 33 Abs. 1 lit. a BGS) wird im ganzen Erlass der Begriff „Veranstalterin“ verwendet.

Art. 5 Bewilligungsfreie Tombolas

Wie im bisherigen Recht sollen die kleinen Tombolas bewilligungsfrei sein. Wie in den Erläuterungen zu Art. 4 ausgeführt, wird die Grenze von Fr. 10'000.- auf Fr. 20'000.- angehoben. Die Meldepflicht in Abs. 2 sorgt dafür, dass die kantonale Aufsichtsbehörde ihre Tätigkeit bei Bedarf wahrnehmen kann. Eine solche Regelung wird in der Botschaft des Bundesrates vom 21. Oktober 2015 zum Geldspielgesetz (BBI 2015 S. 8454 oben) sowie im Rundschreiben an die Kantone vom 19. August 2019 des Bereichs „Oberaufsicht und Koordination Geldspiele“ des Bundesamtes für Justiz empfohlen.



Art. 6 Lottoveranstaltungen

Eine Lottoveranstaltung ist eine Kleinlotterie, bei der

- a) mittels eines Zufallsverfahrens Zahlen aus einer fortlaufenden Reihe ganzzahliger Zahlen von 1 bis n ausgewählt werden,
- b) die Spielerinnen und Spieler mit Einsatzkarten spielen, die eine bestimmte Anzahl Zahlen aus der fortlaufenden Reihe nach Bst. a dieser Bestimmung enthalten und
- c) diejenige Einsatzkarte einen Gewinn ergibt, auf der die ausgewählten Zahlen mit den Zahlen auf der Einsatzkarte ganz oder teilweise übereinstimmen sowie
- d) die Auswahl der Zahlen und die Ermittlung der Gewinne unmittelbar aufeinander erfolgt und in derselben Örtlichkeit vorgenommen wird.

Diese Definition lehnt sich an eine Regelung eines grösseren Nachbarkantons an. Sie hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern zählt einige typische Merkmale dieser Spielform auf. Wesentlicher Unterschied zur Tombola ist in spieltechnischer Hinsicht, dass die Gewinnerinnen und Gewinner nicht über Lose, sondern über Einsatzkarten ermittelt werden, bei denen erst nach mehreren „Ziehungen“ feststeht, ob ein Gewinn resultiert. Ein wesentliches Merkmal der Lottoveranstaltung ist zudem, dass die Ziehung der Gewinnzahlen und die Ermittlung der Gewinne zeitlich unmittelbar aufeinander folgen und in derselben Örtlichkeit vorgenommen werden. Die Spielerinnen und Spieler überprüfen an einer Lottoveranstaltung laufend, ob die von der Spielleitung gezogenen Zahlen mit den Zahlen auf ihren Einsatzkarten übereinstimmen.

Wenn eine Lottoveranstaltung im Rahmen eines übergeordneten Unterhaltungsanlasses (z.B. Jubiläumsfest eines Turnvereins etc.) durchgeführt wird, ist Art. 41 Abs. 2 BGS anwendbar. Damit gelten für solche unselbständige Lottoveranstaltungen privilegierte Bestimmungen. Sie sollen gleich behandelt werden wie die Tombolas, weshalb Art. 4 und 5 für sinngemäss anwendbar erklärt werden.

Für die selbständigen Lottoveranstaltungen hingegen gelten die Privilegien von Art. 41 Abs. 2 BGS nicht, für sie gelten die Art. 32 ff. BGS, wie nachstehend zu Art. 7 bis Art. 9 ausgeführt wird.

Art. 7–Art. 9 Selbständige Lottoveranstaltungen

In Art. 7 bis Art. 9 werden die selbständigen Lottoveranstaltungen geregelt. Solche selbständigen Lottomatches waren schon unter dem alten Recht bekannt (vgl. Art. 12 Abs. 2 der Verordnung zum Spiel- und Lotteriesgesetz; VGS; bGS 955.331) und sollen weiterhin möglich sein. Lottoveranstaltungen im Sinne von Art. 7 bis Art. 9 fallen nicht unter die Ausnahmebestimmung von Art. 41 Abs. 2 BGS, da sie als eigenständiger Anlass durchgeführt werden. Denn Art. 41 Abs. 2 BGS erfasst nur Kleinlotterien, die im Rahmen eines anderen, übergeordneten Unterhaltungsanlasses stattfinden.

Da Art. 41 Abs. 2 BGS wie ausgeführt auf selbständige Lottoveranstaltungen nicht anwendbar ist, ist eine Lottoveranstaltung von Bundesrecht wegen bewilligungspflichtig nach Art. 32 BGS. Die Voraussetzungen der Bewilligung von Lottoveranstaltungen richten sich nach Art. 33 f. BGS und Art. 37 VGS. Analog zu den Tombolas und Art. 40 VGS soll die maximale Summe aller Einsätze höchstens Fr. 50'000.- betragen und damit nicht Fr. 100'000.- wie vom Bundesrecht vorgesehen (Art. 37 Abs. 1 VGS).

Die hier zusätzlich zum massgeblichen Bundesrecht vorgenommenen Einschränkungen entsprechen dem bisherigen kantonalen Recht, das sich bewährt hat. Die Veranstalterin einer bewilligungspflichtigen Lottoveranstaltung untersteht im Übrigen von Bundesrechts wegen der Pflicht zur Berichterstattung nach Art. 38 Abs. 1 BGS. Ein allfälliger Entzug der Bewilligung erfolgt durch die kantonale Bewilligungsbehörde unter sinngemässer Anwendung von Art. 29 bis Art. 31 BGS (vgl. Art. 39 BGS).

Zur Definition einer Lottoveranstaltung wird auf die Erläuterungen zu Art. 6 verwiesen.

Art. 10 Übrige Kleinlotterien

Dem Kanton Appenzell Ausserrhoden steht interkantonal jährlich ein gewisses Kontingent für Kleinlotterie-Bewilligungen zur Verfügung. Bislang waren dies Fr. 1.50 pro Einwohner, also rund Fr. 80'000.00, unter neuem Recht werden dies Fr. 2.50, also rund Fr. 137'500.00 sein (vgl. Art. 8 IKV 1937 und Art. 4 IKV 2020). Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurden diese Kleinlotterien bislang in der Regel nicht von den Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern selbst durchgeführt. Vielmehr „erwarben“ die Veranstalter einen Anteil aus einer Minisafe-Serie von SWISSLOS. Es handelte sich dabei um normale Lotterierprodukte der SWISSLOS, bei denen ein Anteil Lose entsprechend der bewilligten maximalen Summe aller Einsätze virtuell dem Kanton Appenzell Ausserrhoden zugeordnet wird. Die Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber erhalten dabei von SWISSLOS einen fixen Ertrag in Höhe von 22 Prozent der maximalen Summe aller Einsätze. Diese Praxis wird aber ab dem Jahr 2021 aus rechtlichen Gründen nicht mehr fortgeführt. Gleichwohl besteht für solche Kleinlotterien ein Regelungsbedarf – immerhin können die Veranstalter die Lotterien auch selbst durchführen. Möglicherweise findet sich auch noch eine Nachfolgelösung als Ersatz für die bisherige Verwendung der Minisafe-Serien.

Gemäss dem Geldspielgesetz darf neu unter bestimmten Umständen auch die Veranstalterin einer Kleinlotterie den Reingewinn für eigene Zwecke verwenden (vgl. Art. 34 Abs. 2 i.V.m. Art. 129 Abs. 1 BGS). Dementsprechend könnte zukünftig jedem Verein zweimal im Jahr (vgl. Art. 37 Abs. 4 VGS) die Durchführung einer Kleinlotterie zur Finanzierung seines allgemeinen Vereinsaufwands bewilligt werden. Dies entspricht allerdings nicht der Intention von Art. 106 Abs. 6 BV. Eine solche Vereinsförderung wäre höchstens bei Vereinen zulässig, die einen klar gemeinnützigen Zweck verfolgen. Hingegen gilt es zu verhindern, dass politische Parteien oder Vereine, die ausschliesslich den Interessen ihrer Mitglieder dienen, ihren Vereinsaufwand mittels Kleinlotterien finanzieren. Dies gilt dann umso mehr, wenn Kleinlotterien über SWISSLOS oder andere grosse Veranstalter abgewickelt würden, so dass für die Spielerinnen und Spieler nicht ersichtlich ist, wen sie durch den Loskauf unterstützen.

Mit dem vorliegenden Artikel soll auf der Basis von Art. 41 Abs. 1 BGS und in Anlehnung an einen grösseren Nachbarkanton sichergestellt werden, dass Tombolas und Lottoveranstaltungen weiterhin einen anderen Einsatzzweck haben als die übrigen Kleinlotterien. Letztere sollen wie bisher vorab zur Finanzierung von gemeinnützigen Anlässen von regionaler Bedeutung eingesetzt werden wie z.B. Turn-, Musik- oder Schwingfeste.

Der Reingewinn aus einer Kleinlotterie wird zur Finanzierung eines gemeinnützigen Anlasses verwendet (Abs. 2 lit. a). Damit wird einerseits die Durchführung eines Anlasses vorausgesetzt, der einen gemeinnützigen Charakter im Sinn von Art. 125 Abs. 1 BGS aufweist. Anlässe mit einer stark kommerziellen Ausrichtung gelten nicht als gemeinnützig, selbst wenn sie aus den in Art. 125 Abs. 1 BGS genannten Bereichen Kultur oder Sport stammen. Die Abgrenzung zwischen gemeinnützigen und kommerziellen Anlässen ist in der Praxis oft schwierig. Als Abgrenzungskriterium wird zukünftig auch berücksichtigt werden, in welchem

Ausmass der Anlass ehrenamtlich organisiert und durchgeführt wird. Zudem muss der Anlass mindestens regionale Bedeutung haben. Für die Finanzierung von kommunalen Anlässen steht die Tombola zur Verfügung. Anzumerken ist, dass Art. 34 Abs. 4 BGS i.V.m. Art. 37 Abs. 1 und 2 VGS ab einer maximalen Summe aller Einsätze von Fr. 100'000.– eine überregionale Bedeutung des Anlasses verlangt.

Abs. 2 lit. b soll die Umgehung von Abs. 1 lit. a erschweren. Wie oben ausgeführt, ist die Abgrenzung zwischen gemeinnützigen und kommerziellen Anlässen in der Praxis oft schwierig. Die Abgrenzungsschwierigkeiten werden vermindert, wenn der Anlass von einem Verein oder einer gemeinnützigen Stiftung durchgeführt werden muss, da es in diesem Bereich viel seltener kommerziell ausgerichtete Anlässe gibt. Damit der kommerzielle Veranstalter eines Anlasses nicht einfach einen ideell ausgerichteten Unterstützungsverein gründen und die Kleinlotterie über diesen abwickeln kann, müssen sowohl der Anlass als auch die Kleinlotterie von einem Verein oder einer gemeinnützigen Stiftung durchgeführt werden.

Art. 11 lokale Sportwetten

Das Bundesrecht lässt lokale Sportwetten mit einer Einsatzsumme von Fr. 200'000.– je Wettkampftag sowie einem einzelnen Einsatz von Fr. 200.– zu und schreibt eine Gewinnquote von mindestens 50 Prozent vor. Diese Bewilligungsvoraussetzungen des Bundesrechts sollen zum Schutz vor Spielmanipulation und Geldwäscherei strenger gefasst werden. Die Verschärfung des Bundesrechts rechtfertigt sich deshalb, weil Korruption und Spielmanipulation den Sport in seinem Fundament angreifen. Sie stellen neben Doping die grössten Bedrohungen für den Sport dar und schaden dem Ansehen des Sports dadurch, dass sie die Unvorhersehbarkeit sportlicher Wettkämpfe aufheben und im Widerspruch zu den grundlegenden Werten des Sports wie Fairness und Respekt stehen. Den Sportvereinen stehen zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten die Tombola sowie die Lottoveranstaltung und für die Finanzierung eines Sportereignisses von mindestens regionaler Bedeutung die übrige Kleinlotterie zur Verfügung. Sie benötigen daher keine weiteren Finanzierungsquellen aus dem Geldspielbereich. Für kommerzielle Veranstalterinnen sind Sportwetten zum Vornherein nicht interessant, da sie nach Art. 35 Abs. 2 BGS den Reingewinn aus der Sportwette für gemeinnützige Zwecke verwenden müssen, so dass die vorgeschlagenen kantonrechtlichen Einschränkungen für solche Veranstalterinnen praktisch keine Bedeutung haben.

In Anlehnung an Regelungen von Nachbarkantonen werden ein Maximaleinsatz von Fr. 20.00 sowie eine Gewinnquote von mindestens 70% vorgesehen. Es ist aus den angeführten Gründen nicht erwünscht, dass an lokalen Sportveranstaltungen Sportwetten mit hohen Einsätzen durchgeführt werden.

Art. 12 und 13 Kleine Pokerturniere

Das Geldspielgesetz lässt neu das Pokern um Geld ausserhalb von Spielbanken zu, allerdings nur in Form von kleinen Pokerturnieren. Entscheidendes Merkmal dieser Turniere ist, dass das Startgeld vor Beginn des Turniers bezahlt wird und im Verlauf des Turniers nicht erhöht werden kann. Wer sein Startgeld verspielt hat, scheidet aus dem Turnier aus und kann nur beschränkt sofort in ein anderes Turnier einsteigen. Das Verlustrisiko ist also zum Vornherein auf das Startgeld beschränkt. Das Geldspielgesetz und die Geldspielverordnung regeln die kleinen Pokerturniere recht detailliert, z.B. die Bewilligungserteilung durch die kantonale Aufsichtsbehörde einschliesslich der genauen Bewilligungsvoraussetzungen. Auch geht wegen der langen Spieldauer (mindestens 3 Stunden gemäss Art. 39 Abs. 5 VGS) und der – in Relation dazu – geringen Einsatzbeiträge von diesen Turnieren keine grössere Gefahr hinsichtlich exzessiven Geldspiels aus. Deshalb sind im kantonalen Recht nur wenige ergänzende Bestimmungen notwendig. Allerdings ist darauf

hinzuweisen, dass im Bereich der kleinen Pokerturniere vermutlich gewerbsmässige Veranstalterinnen auftreten werden. Zwar kann die Veranstalterin aus dem Spiel selber keinen Gewinn erzielen, da die Summe der Startgelder vollständig als Gewinn an die Spielerinnen und Spieler zurückfliesst (vgl. Art. 36 Abs. 1 Bst. c BGS). Jedoch kann die Veranstalterin von den Spielerinnen und Spielern neben dem Startgeld eine Teilnahmegebühr verlangen (vgl. Art. 36 Abs. 2 BGS) und den daraus folgenden Reingewinn selbst dann für eigene Zwecke verwenden, wenn sie oder er sich einer wirtschaftlichen Aufgabe widmet (vgl. Art. 129 Abs. 2 BGS). Die gewerbsmässige Durchführung von kleinen Pokerturnieren kann daher für Unternehmen aus dem Event- und Gastronomiebereich interessant sein und der Rahmen des Bundesrechts lässt es zu, dass „Poker-Casinos“ entstehen, in denen täglich kleine Pokerturniere angeboten werden. Es rechtfertigt sich daher, neben den Bewilligungsvoraussetzungen des Bundesrechts zusätzlich zu verlangen, dass regelmässige Veranstalterinnen von kleinen Pokerturnieren über Personal verfügen, das im Erkennen von suchtgefährdeten Spielerinnen und Spielern geschult ist (Art. 13). Diese Schulungen müssen bei einer anerkannten Stelle absolviert werden, die über die einschlägigen Qualitätssiegel verfügt. Die Verpflichtung nach Abs. 1 gilt auch für Personen, die gewerbsmässig Räumlichkeiten für kleine Pokerturniere zur Verfügung stellen. Gemeint sind damit insbesondere Betreiberinnen und Betreiber eines Gastwirtschaftsbetriebs oder einer Unterhaltungslokalität. Es soll damit verhindert werden, dass die Besitzerin oder der Besitzer einer Lokalität kleine Pokerturniere von wechselnden Veranstalterinnen und Veranstaltern durchführen lässt, um auf diese Weise die Verpflichtung nach Art. 13 zu umgehen. Die Bewilligung für das Pokerturnier kann erteilt werden, wenn entweder die Veranstalterin oder aber die Person, welche die Räumlichkeiten zur Verfügung stellt, über das geschulte Personal verfügt.

Die Verpflichtung nach Abs. 2 richtet sich nur an die Veranstalterin selbst, d.h. an diejenige Person, die Inhaberin der Bewilligung für das kleine Pokerturnier ist, da sie für die korrekte Durchführung verantwortlich ist.

Weiter soll für die kleinen Pokerturniere ein Mindestalter von 18 Jahren eingeführt werden (Art. 12). Das Bundesrecht schliesst in Art. 72 Abs. 1 BGS Minderjährige von der Teilnahme an Spielbankenspielen und online durchgeführten Grossspielen aus. Bei den übrigen Grossspielen legt die interkantonale Behörde das Mindestalter je nach Gefährdungspotenzial des Spiels fest, wobei das Teilnahmealter nicht unter 16 Jahren liegen darf (vgl. Art. 72 Abs. 2 BGS). Für die Kleinspiele (und damit auch für die kleinen Pokerturniere) sieht das Bundesrecht hingegen keine Altersgrenze vor. Die einschlägige Forschung hat allerdings aufgezeigt, dass die Prädisposition für eine (spätere) Spielsucht erhöht werden kann, wenn Kinder oder Jugendliche Geldspielgewinne erzielen. Für die kleinen Pokerturniere erscheint deshalb in Anlehnung an Art. 72 Abs. 1 BGS angesichts des Gefährdungspotenzials dieser Spielkategorie eine Altersgrenze von ebenfalls 18 Jahren als angemessen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Bewilligung eines Pokerturniers nach Art. 32 Abs. 1 BGS gestützt auf allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts mit Auflagen verbunden werden kann.

Art. 14–Art. 16 Abgaben und Gebühren

Wie im bisherigen Recht ist es den Kantonen erlaubt, für Kleinspiele Gebühren und Abgaben zu erheben. Nicht mehr unter die kantonale Bewilligungspflicht fallen hingegen die Geschicklichkeitsspielautomaten. Gleichwohl sind die Kantone berechtigt, weiterhin Abgaben auf Grossspielautomaten und damit auch Geschicklichkeitsspielautomaten zu erheben. Weder das Bundesrecht noch die Geldspielkonkordate stehen

dem entgegen. Somit sollen auf Kleinspiele sowie auf Geschicklichkeitsspielautomaten Abgaben erhoben werden.

Die Höhe der Abgabe wird auf Stufe Gesetz in Form einer Bandbreite festgelegt. Der Regierungsrat wird auf Stufe Verordnung den Abgabesatz innerhalb der gesetzlichen Bandbreite festlegen. Das ermöglicht die nötige Flexibilität. Mit den gewählten Prozentsätzen bleibt bei den Kleinlotterien ein gesundes Verhältnis zu den Einnahmen der Veranstalterinnen gewahrt. Da die Geschicklichkeitsspielautomaten durch die interkantonale Geldspielaufsicht bewilligt werden, ist die kantonale Behörde für die Veranlagung bzw. Rechnungstellung auf die entsprechenden Angaben der Konkordatsbehörde sowie der Veranstalterinnen angewiesen.

Die Höhe von Gebühren für Bewilligungen, Kontrollen etc. beträgt gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Gebühren in Verwaltungssachen (bGS 233.2) Fr. 20.- bis Fr. 5'000.-. Die Gebühren betreffen nur die Kleinspiele, da die Grossspiele nicht mehr unter die kantonale Bewilligungspflicht fallen.

Art. 17 Strafbestimmungen

Die meisten strafwürdigen Handlungen im Bereich der Geldspielgesetzgebung werden bereits vom Bundesrecht unter Strafe gestellt. Insbesondere fallen Veranstalterinnen, die ohne die dafür notwendigen Bewilligungen Gross- und/oder Kleinspiele durchführen, organisieren oder zur Verfügung stellen, unter die Strafbestimmungen von Art. 130 Abs. 1 Bst. a und Art. 131 Abs. 1 Bst. a BGS. Die vorliegende Strafbestimmung betrifft deshalb lediglich Verstösse gegen kantonale Durchführungsbestimmungen des vorliegenden Erlasses, sofern diese über die bundesrechtlichen Vorgaben hinausgehen. Strafbar macht sich die Veranstalterin.

Im kantonalen Recht bestehen weitere Strafbestimmungen zu Geldspielen, namentlich Art. 11 i.V.m Art. 15 und Art. 16 des Gesetzes über das Gastgewerbe (bGS 955.11) sowie Art. 12 kantonales Strafrecht (bGS 311). Diese Bestimmungen haben auch unter dem neuen Bundesgesetz ihre Berechtigung, da das BGS beispielsweise private Geldspiele oder gewöhnliche Geschicklichkeitsspiele nicht abdeckt. Darunter fallen z.B. auch öffentliche Jassturniere mit Geldpreisen, denn beim Jassen handelt es sich um ein Geschicklichkeitsspiel (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 21. Oktober 2015 zum Geldspielgesetz, BBl 2015, S. 8433).