

Umsetzung der Bundesgesetzgebung über Geldspiele

- Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele
- Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)
- Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 2. Juli 2019

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	4
1.1 Überblick über das bisher geltende Recht	4
1.1.1 Bundesrecht und interkantonale Vereinbarungen	4
1.1.2 Kantonales Recht	5
1.2 IST-Aufnahme kantonal geregelte Geldspiele	6
1.2.1 Kleinlotterien (einschliesslich Abtretungen)	6
1.2.2 Tombolas (einschliesslich Lottoveranstaltungen)	7
1.2.3 Sportwetten	8
1.2.4 Geschicklichkeitsspiele um Geld	8
1.2.5 Illegale Spiele	9
1.3 Rahmenbedingungen aufgrund des neuen Rechts	9
1.3.1 Bundesrecht	9
1.3.2 Interkantonales Recht	11
2 Vorgehen und Vernehmlassung	13
3 Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele	14
3.1 Grundzüge der kantonalen Geldspielgesetzgebung	14
3.1.1 Grossspiele	14
3.1.2 Kleinspiele	16
3.1.3 Änderung im Gastwirtschaftsgesetz	21
3.1.4 Aufhebung des Gesetzes über Spielgeräte und Spiellokale	21
3.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele	22

3.2.1	Grossspiele	22
3.2.2	Kleinspiele	22
3.2.3	Schlussbestimmungen	33
4	Erläuterungen zum Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK) und zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)	35
5	Finanzielle Auswirkungen und Referendum	35
5.1	Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele	35
5.2	Konkordate	35
6	Antrag	36
	Beilage 1: Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK)	37
	Beilage 2: Erläuterungen zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)	38
	Beilage 3: Regierungsbeschluss über den Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)	39
	Beilage 4: Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)	40
	Beilage 5: Erläuterungen zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)	41
	Beilage 6: Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)	42
	Beilage 7: Übersicht Kleinspiele gemäss Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele	43
	Entwürfe	
	Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele	44
	Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)	52

Zusammenfassung

Die neue Bundesgesetzgebung im Bereich des Lotteriewesens erfordert Anpassungen bei der kantonalen Geldspielgesetzgebung und bei den zwei bestehenden Konkordaten. Sowohl die kantonale Geldspielgesetzgebung als auch die Konkordate müssen totalrevidiert werden.

In der kantonalen Geldspielgesetzgebung soll das geltende Verbot von Geschicklichkeits-Geldspielautomaten beibehalten werden. Zudem benötigen Vereine und gemeinnützige Stiftungen zukünftig für die Durchführung einer Tombola oder einer Lottoveranstaltung mit einer Verlosungssumme bis Fr. 50'000.– keine Bewilligung mehr. Bei Kleinlotterien und lokalen Sportwetten wird inhaltlich im Wesentlichen das bisherige Recht weitergeführt. Insbesondere wird die Vorgabe an die Veranstalterinnen und Veranstalter beibehalten, den Reingewinn für gemeinnützige Zwecke zu verwenden.

Neu werden in der kantonalen Geldspielgesetzgebung die Altersgrenzen für die Teilnahme an Geldspielen geregelt. Minderjährige sind grundsätzlich zu bewilligungspflichtigen Kleinspielen nicht zugelassen, wobei in der Bewilligung die Altersgrenze herabgesetzt oder aufgehoben werden kann. Bei kleinen Pokerturnieren darf die Altersgrenze 16 Jahre nicht unterschreiten.

Allfällige Gebühren für Bewilligungen und Aufsicht richten sich nicht mehr nach der Verlosungssumme, sondern nach dem Verwaltungsaufwand, was bei hohen Verlosungssummen zu einer deutlichen Entlastung der Veranstalterinnen und Veranstalter führen wird.

Die beiden neuen Konkordate enthalten keine materiellen Bestimmungen zum Geldspielrecht, sondern regeln hauptsächlich dessen organisatorische Umsetzung. Das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK) schafft insbesondere die in der Bundesgesetzgebung neu zwingend vorgeschriebene interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde. Neu wird mit dem GSK eine öffentlich-rechtliche «Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)» geschaffen, die Beiträge zur Förderung des nationalen Sports, insbesondere für den Nachwuchsleistungssport, ausrichtet. Zudem beschränkt das GSK die Anzahl der Veranstalterinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten gesamtschweizerisch auf zwei. Die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) räumt SWISSLOS das Recht zur Durchführung solcher Geldspiele auf dem Gebiet der Deutschschweizer Kantone sowie des Kantons Tessin ein und regelt, nach welchem Schlüssel der Reingewinn von SWISSLOS auf die beteiligten Kantone verteilt wird.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe zur Umsetzung der Bundesgesetzgebung über Geldspiele.

1 Ausgangslage

Am 1. Januar 2019 sind das Bundesgesetz über Geldspiele (SR 935.51; abgekürzt BGS) und die zugehörigen Verordnungen, insbesondere die Verordnung über Geldspiele (SR 935.511, abgekürzt VGS), in Kraft getreten. Zudem erarbeiteten die Kantone ein «Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat» (GSK) sowie eine «Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen» (IKV 2020).

Bereits diese kurze Einleitung zeigt, dass das Geldspielwesen durch ein Geflecht von Bundesrecht und interkantonalen Vereinbarungen geregelt wird, in welches das ergänzende kantonale Geldspielrecht eingepasst werden muss. Zum besseren Verständnis des vorliegenden Gesetzesentwurfs werden daher nachfolgend in Abschnitt 1.1 das bisherige Recht und in Abschnitt 1.2 die tatsächlichen Verhältnisse auf dem «Geldspielmarkt» im Kanton St.Gallen aufgezeigt. Anschliessend werden in Abschnitt 1.3 das neue Bundesrecht und die interkantonalen Vereinbarungen in den Grundzügen dargestellt.

1.1 Überblick über das bisher geltende Recht

1.1.1 Bundesrecht und interkantonale Vereinbarungen

Das bis 31. Dezember 2018 geltende Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (SR 935.51; abgekürzt LG) stammte aus dem Jahr 1923. Es hatte Lotterien und gewerbsmässige Wetten grundsätzlich verboten (Art. 1 und 33 LG), wobei aber Lotterien, die einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck dienten, von der zuständigen kantonalen Behörde bewilligt werden konnten (Art. 5 LG). Für solche Lotterien enthielt das LG recht detaillierte Bewilligungs- und Durchführungsvorschriften. Unter anderem unterschied das LG zwischen der Zulassungsbewilligung des Ausgabekantons und den Durchführungsbewilligungen der weiteren Kantone.

Im Weiteren nahm das LG sogenannte Tombolas – d.h. Lotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden und deren Gewinn nicht in Geldbeträgen bestehen – vom Lotterieverbot aus und unterstellte sie vollständig dem kantonalen Recht. Art. 34 LG schliesslich ermächtigte die Kantone, in ihrem kantonalen Recht gewerbsmässige Sportwetten in Form von Totalisatorwetten¹ zuzulassen.

Das Lotteriewesen wird zudem durch folgende – noch geltende – interkantonalen Vereinbarungen geregelt:

- Der Kanton St.Gallen trat am 30. April 1938 der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (sGS 455.15; nachfolgend IKV) bei. Die an der IKV beteiligten Kantone vereinbarten, eine Genossenschaft mit dem Namen «Interkantonale Landes-Lotterie» zu gründen (heute: SWISSLOS) und dieser das Monopol für die Durchführung von sogenannten Grosslotterien einzuräumen. Als Grosslotterie gilt eine Lotterieveranstaltung mit einer Verlosungssumme von mehr als Fr. 1.50 pro Kopf der Bevölkerung des Ausgabekantons. Die Grenze liegt im Kanton St.Gallen zurzeit bei Fr. 730'000.–.

¹ Bei einer Totalisatorwette spielen die Teilnehmenden gegeneinander und der Gewinn richtet sich nach der Summe der Wetteinsätze. Demgegenüber spielen die Teilnehmenden bei einer Buchmacherwette alle gegen den Buchmacher und der Gewinn richtet sich nach einer vordefinierten, festen Quote (z.B. 1:500).

Der IKV sind heute alle Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin beigetreten. Dementsprechend werden in diesen Kantonen alle Grosslotterien (Swiss Lotto, Euromillions, Subito), aber auch Sportwetten (Sporttip, Pferdewetten) sowie verschiedene Spiele und Lose (Happy Day, Minisafe usw.) ausschliesslich von SWISSLOS vertrieben.

- Am 3. Mai 2005 trat der Kanton St.Gallen zudem der Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (sGS 455.31; nachfolgend IVLW) bei. Durch die IVLW wurde die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) als interkantonale Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für Grosslotterien geschaffen. Die Kantone haben seither im Bereich der Grosslotterien praktisch keine Kompetenzen und Aufgaben mehr.

Im Weiteren schreibt Art. 24 ff. IVLW jedem Kanton vor, einen Lotterie- und Wettfonds zu errichten, in den er seine Anteile an den Reinerträgen aus Grosslotterien einspeisen muss.

Die Spielbanken wurden vom 1. April 2000 bis 31. Dezember 2018 durch das Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz [SR 935.52; abgekürzt SBG]) geregelt. Zuvor waren die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken vollständig verboten gewesen. Das SBG regelte die Spielbanken umfassend und abschliessend und wies den Vollzug ausschliesslich Bundesbehörden – dem Bundesrat und der Eidgenössischen Spielbankenkommission – zu (Art. 16 Abs. 1 und Art. 48 SBG).

1.1.2 Kantonales Recht

Das noch geltende Gesetz über die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 21. Juni 1937 (sGS 455.1; nachfolgend GLW) lässt Gross- und Kleinlotterien für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke zu und unterstellt Tombolas sowie lokale Totalisator-Sportwetten einer Bewilligungspflicht. Bewilligungen werden grundsätzlich vom Kanton erteilt, wobei die Zuständigkeitsregelung des GLW teilweise durch die IVLW überlagert wird. Zudem hat die Regierung gestützt auf Art. 2 Abs. 2 GLW die Zuständigkeit für Tombolas durch Verordnung auf die politischen Gemeinden übertragen.

Die Bewilligungsvoraussetzungen und die Durchführung der Spiele sind nicht auf Gesetzesstufe, sondern nur in der Vollzugsverordnung zur Gesetzgebung über die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 17. Februar 1951 (sGS 455.11; nachfolgend VLW) geregelt.

Zusammenfassend gilt im Bereich der Lotterien und gewerbsmässigen Wetten:

- Bewilligungen für (Klein-)Lotterien und lokale Sportwetten werden vom Volkswirtschaftsdepartement erteilt (Art. 1 und 4 GLW i.V.m. Art. 1 VLW);
- Tombola- und Lottoveranstaltungen werden von der politischen Gemeinde bewilligt, in der die Veranstaltung durchgeführt wird (Art. 12^{bis} Abs. 1 VLW). Übersteigt die Verlosungssumme Fr. 30'000.–, braucht es zusätzlich die Zustimmung des Volkswirtschaftsdepartementes (Art. 12^{bis} Abs. 2 VLW);
- In materieller Hinsicht regelt das kantonale Recht, dass:
 - der Gesamtwert der Gewinne bei einer Lotterie oder Tombola mindestens 50 Prozent der Verlosungssumme und bei einer lokalen Sportwette mindestens 70 Prozent der Wetteinsätze beträgt (Art. 5 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 VLW);
 - die Trefferquote bei einer Lotterie oder Tombola mindestens 10 Prozent der Lose ausmacht (Art. 5 Abs. 1 VLW);
 - die Verlosungssumme bei einer Lottoveranstaltung höchstens Fr. 15'000.– beträgt (Art. 12^{ter} Abs. 1 Bst. d VLW);
 - der Wetteinsatz bei einer lokalen Sportwette Fr. 20.– nicht übersteigt (Art. 16 Abs. 1 VLW).

Die Verteilung der Mittel aus dem Reingewinn von SWISSLOS, die dem Kanton zufließen, ist zum einen in der Verordnung über den Sport-Toto-Fonds (sGS 455.315; nachfolgend VSTF) geregelt. Der Sport-Toto-Fonds dient der Förderung des Sports im Kanton St.Gallen und der Unterstützung des Breiten- und Leistungssports. Er erhält 20 Prozent des st.gallischen Anteils am Reingewinn von SWISSLOS (Art. 2 VSTF; Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2016 rund 5,2 Mio. Franken). Die restlichen 80 Prozent (Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2016 rund 20,8 Mio. Franken) fließen in den Lotteriefonds und werden in halbjährlichen Sammel-Beitragszusprachen direkt vom Kantonsrat an Empfängerinnen und Empfänger aus den Bereichen Soziales, Bildung, Gesundheit, Natur, Umwelt, Entwicklungszusammenarbeit, Kultur und Denkmalpflege verteilt.²

Neben der kantonalen Lotteriegesetzgebung enthält Art. 4 Bst. a des Gesetzes über Spielgeräte und Spiellokale (sGS 554.3; abgekürzt GSS) eine Regelung über das Geldspiel. Nach der genannten Bestimmung sind Spielautomaten, die Geld oder geldwerte Gegenstände als Gewinn abgeben, im Kanton St.Gallen verboten und zwar unabhängig davon, ob es sich um Glücks- oder um Geschicklichkeitsspielautomaten handelt. Ausgenommen sind Geldspielautomaten, die in einer konzessionierten Spielbank betrieben werden, da diese vom Bundesrecht geregelt werden.

1.2 IST-Aufnahme kantonal geregelte Geldspiele

1.2.1 Kleinlotterien (einschliesslich Abtretungen)

Dem Kanton St.Gallen steht jährlich ein Kontingent von Fr. 730'000.– für Kleinlotterie-Bewilligungen zur Verfügung (Art. 8 Abs. 2 Bst. c IKV). Dieser Betrag erhöht sich durch Kontingentsanteile anderer Kantone, die diese an Veranstalterinnen und Veranstalter von Kleinlotterien im Kanton St.Gallen abtreten. Umgekehrt reduziert sich der Betrag durch Kontingentsanteile, die der Kanton St.Gallen an ausserkantonale Kleinlotterien abtritt.

In den vergangenen sieben Jahren wurden in folgendem Umfang Kleinlotterie-Bewilligungen erteilt und Kontingentsanteile abgetreten:

Jahr	Total Bewilligungen SG		davon via SWISSLOS durchgeführt		Abtretungen an ausserkantonale Veranstaltungen/Kleinlotterien	
	Anzahl	Verlosungssumme (in Fr.)	Anzahl	Verlosungssumme (in Fr.)	Anzahl	abgetretener Anteil (in Fr.)
2018	6	735'000.–	6	735'000.–	13	180'000.–
2017	8	677'000.–	8	677'000.–	7	90'000.–
2016	7	1'048'000.–	6	748'000.–	5	60'000.–
2015	6	1'027'000.–	5	727'000.–	6	50'000.–
2014	6	684'000.–	5	384'000.–	8	110'000.–
2013	6	836'000.–	5	536'000.–	5	110'000.–
2012	5	1'184'500.–	4	884'500.–	2	15'000.–

² Die Verteilung der Mittel in den Bereichen Kultur und Denkmalpflege (Kriterien, Verfahren, Zuständigkeiten) ist dabei im neuen Kulturförderungsgesetz (sGS 275.1) und im neuen Kulturerbe-gesetz (sGS 277.1) sowie in den dazugehörigen neuen Kulturverordnungen (Kulturförderungsverordnung [sGS 275.11], Verordnung über Kantonsbeiträge an unbewegliche Kulturgüter [sGS 277.11] und Kulturerbeverordnung [sGS 277.12]) geregelt.

Im Kanton St.Gallen werden Kleinlotterien in der Regel nicht von den Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern selbst durchgeführt, sondern diese «erwerben» einen Anteil aus einer Minisafe-Serie von SWISSLOS. Es handelt sich dabei um normale Lotteriewerke von SWISSLOS, bei denen ein Anteil Lose entsprechend der bewilligten Kleinlotterie-Verlosungssumme virtuell dem Kanton St.Gallen zugeordnet wird. Die Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber erhalten von SWISSLOS einen fixen Anteil von 22 Prozent der Plansumme, d.h. unabhängig davon, wie viele Lose tatsächlich verkauft werden.

Die einzige Kleinlotterie, die im Kanton St.Gallen regelmässig von der Bewilligungsinhaberin selbst durchgeführt wurde, war die OLMA-Lotterie der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen. Sie wurde letztmals im Jahr 2016 durchgeführt.

1.2.2 Tombolas (einschliesslich Lottoveranstaltungen)

Die nachfolgende Tabelle listet die Anzahl aller im Kanton St.Gallen erteilten Tombola- und Lottobewilligungen³ aus den Jahren 2011 bis 2016 auf, sowie die Anzahl Bewilligungen aus einigen ausgewählten Gemeinden. Es handelt sich dabei um Gemeinden, die regelmässig mehr als zehn Tombolas und/oder Lottoveranstaltungen je Jahr bewilligen.⁴

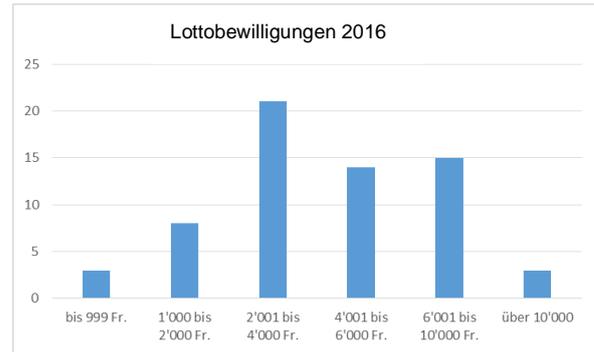
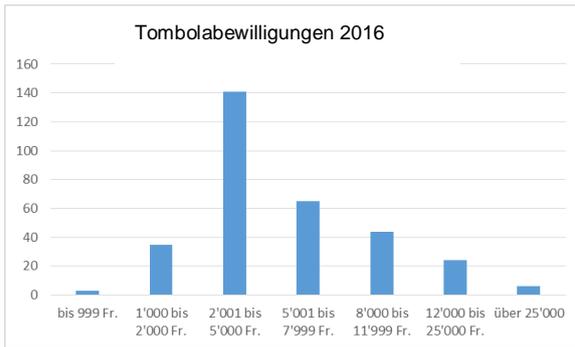
Jahr	Total aller Gemeinden	davon mit Zustimmung Kanton	Stadt St.Gallen	Oberriet	Vilters-Wangs	Bad Ragaz	Flums	Kaltbrunn	Wattwil	Neckartal	Mosnang	Uzwil
2016	389	2	18	12	12	7	13	12	7	7	10	16
2015	416	4	23	18	7	16	12	9	11	12	8	13
2014	421	4	19	19	8	19	15	11	10	8	11	15
2013	406	4	17	15	10	10	13	8	12	11	9	15
2012 ⁵	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2011	437	0	19	16	10	17	18	8	10	8	8	15
Ø	414	-	19,2	16	9,4	13,8	14,2	9,6	10	9,2	9,2	14,8

Gemäss nachfolgender Detailauswertung umfassten die 389 Bewilligungen, welche die Gemeinden im Jahr 2016 erteilten, 318 Tombolabewilligungen und 71 Bewilligungen für Lottoveranstaltungen.

³ Die Lottoveranstaltung ist eine Unterart der Tombola, bei der die Unterhaltung ganz oder teilweise aus der Ziehung der Lottozahlen besteht (vgl. Art. 11 Abs. 2 VLW).

⁴ Diese Gemeinden liegen auch deutlich über dem kantonalen Durchschnitt von 4,6 Bewilligungen je Gemeinde und Jahr. Es sind aber nicht alle Gemeinden aufgelistet, die über dem Durchschnitt liegen.

⁵ Die Zahlen für das Jahr 2012 stehen nicht zur Verfügung.



Die Verteilung der Bewilligungen auf die Verlosungssummen ist in den obigen zwei Grafiken erkennbar. Der Medianwert⁶ bei den Tombolas betrug im Jahr 2016 Fr. 5'000.– und bei den Lottoveranstaltungen Fr. 4'000.–.

Zusätzlich ist anzumerken, dass im Jahr 2016 zwei Tombolas sowie in den Jahren 2017 und 2018 je drei Tombolas mit einer Verlosungssumme von mehr als Fr. 50'000.– bewilligt bzw. durchgeführt wurden, was im Hinblick auf das BGS von Bedeutung ist (vgl. hinten Abschnitt 1.3.1). Die höchste bisher bewilligte Verlosungssumme für eine Tombola betrug Fr. 156'750.–.

1.2.3 Sportwetten

Im Kanton St.Gallen wird nur gerade eine Sportwette mit einer gewissen Bedeutung regelmässig durchgeführt. Es handelt sich um die Wette auf das Säulirennen der OLMA, bei der in den letzten Jahren jeweils ein Wettumsatz von rund 100'000 Franken erzielt wurde.

Daneben wurden in den letzten Jahren verschiedene kleinere Sportwetten auf Schweine- oder Kuhrennen durchgeführt, so etwa an der Dorfchilbi Maseltrangen, an der Gewerbeausstellung Gossau und am Alpchäsmarkt Flumserberg. Die einzige Sportwette, die in den letzten Jahren an einem richtigen Sportereignis durchgeführt wurde, betraf einen Schiesswettkampf. Es handelte sich aber in allen Fällen um Sportwetten mit bescheidenen Wettschritten, die zudem nicht alle jedes Jahr wiederkehrend durchgeführt wurden.

1.2.4 Geschicklichkeitsspiele um Geld

Wie oben erwähnt (vgl. Abschnitt 1.1.2) sind Geschicklichkeits-Geldspielautomaten im Kanton St.Gallen verboten. Der IST-Zustand bzw. der IST-Bestand beschränkt sich somit auf die Geldspielautomaten in konzessionierten Spielbanken, die hier nicht interessieren, da sie abschliessend vom Bundesrecht geregelt werden.

Zudem werden im Kanton vereinzelt Jassturniere mit Geld- oder Sachpreisen durchgeführt, wobei die jährliche Anzahl und die Preissummen nicht bekannt sind. Bekannt ist hingegen, dass SWISSLOS Online-Jassturniere anbietet, mit denen sie gesamtschweizerisch einen Bruttospielertag von rund einer Million Franken je Jahr erzielt.⁷ Jassen galt bisher im Unterschied zum Pokern als Geschicklichkeitsspiel. Da Geschicklichkeitsspiele um Geld bisher weder vom kantonalen Recht noch vom Bundesrecht geregelt wurden – abgesehen von den oben genannten Geschicklichkeits-Geldspielautomaten –, waren solche Jassturniere zulässig. Die Comlot weist in der Vernehmlassung zum vorliegenden Gesetzesentwurf allerdings darauf hin, dass der Begriff «Jassen» unterschiedliche Spielformen umfasse und noch offen sei, ob und welche Spielformen Geschicklichkeitsspiele im Sinn des BGS seien (vgl. dazu auch hinten Abschnitt 2).

⁶ Der Median entspricht dem Wert, der grösser oder gleich 50 Prozent aller Werte ist. D.h. 50 Prozent aller Tombolas wiesen eine Verlosungssumme von mehr als Fr. 5'000.– auf und 50 Prozent lagen darunter.

⁷ <https://www.swisslos.ch/media/swisslos/publikationen/pdf/gesch%C3%A4ftsbericht-2017.pdf>, Kennzahlen.

1.2.5 Illegale Spiele

Aus den Strafbefehlen der Untersuchungsämter, die dem Volkswirtschaftsdepartement zugestellt wurden, geht hervor, dass sich das illegale Glücksspiel im Bereich der Lotteriegesetzgebung auf Internet-Sportwetten bei ausländischen, in der Schweiz nicht zugelassenen Anbietern konzentriert.

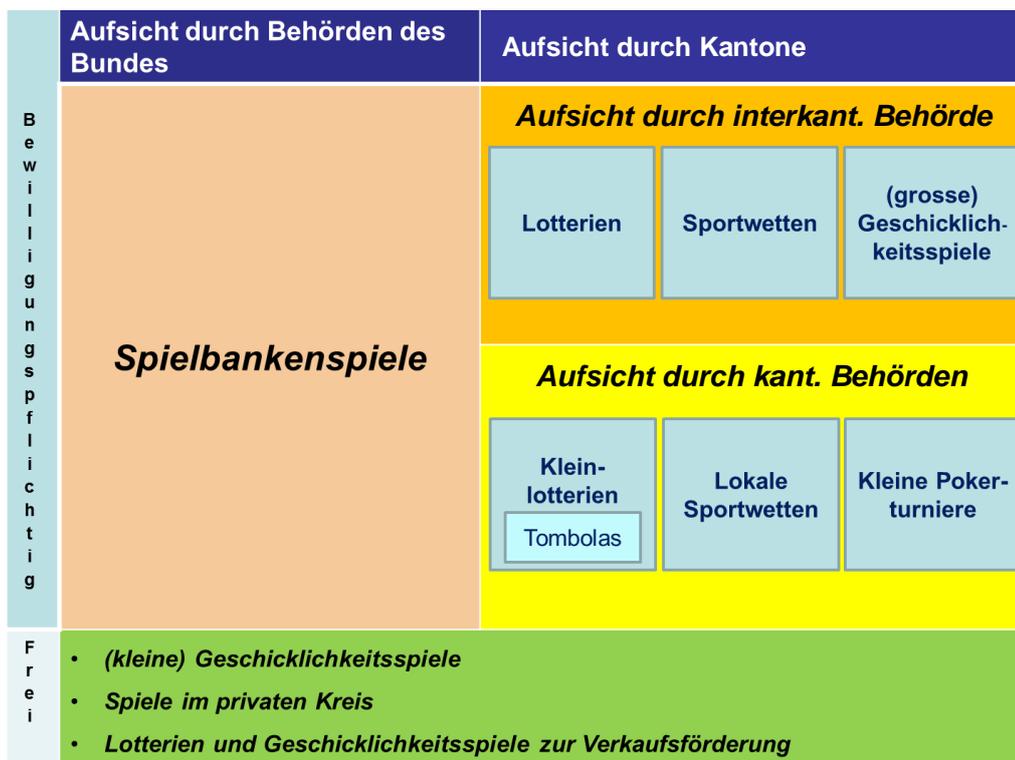
Die Teilnahme an solchen Wetten ist nicht strafbar. Hingegen werden gelegentlich Gastwirte, die ihren Gästen Computerterminals für die Teilnahme an ausländischen Internet-Sportwetten zu Verfügung stellten und ihnen allfällige Gewinne direkt auszahlten, wegen Widerhandlung gegen Art. 42 LG bestraft, d.h. wegen gewerbsmässigem Vermitteln von verbotenen Wetten. Im Zeitraum 1. Februar 2016 bis 12. Juni 2017 ergingen insgesamt neun entsprechende Strafbefehle.

Strafbefehle wegen unzulässigen Tombolas oder Lottoveranstaltungen sind keine bekannt.

1.3 Rahmenbedingungen aufgrund des neuen Rechts

1.3.1 Bundesrecht

Wie eingangs erwähnt trat am 1. Januar 2019 die neue Geldspielgesetzgebung des Bundes in Kraft. Mit dem BGS wurden das bisherige Lotteriegesetz und das Spielbankengesetz zu einem Gesetz zusammengefasst, wobei dessen Inhalt gemäss Botschaft des Bundesrates (BBI 2015, 8387; nachfolgend Botschaft BGS) «zu grossen Teilen mit der heutigen, bewährten Regelung und Vollzugspraxis» übereinstimmt. Dem BGS liegt folgende Systematisierung zugrunde:



(Quelle: Michel Besson, Das neue Geldspielgesetz – was ändert. Informationsveranstaltung FDKL⁸ vom 7. März 2017)

Die Spielbankenspiele werden im Folgenden nicht weiter behandelt, da für diesen Bereich weiterhin der Bund umfassend und abschliessend zuständig ist.

⁸ FDKL = Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz.

Eine wichtige Bedeutung hat die Abgrenzung zwischen Gross- und Kleinspielen, da nach Art. 21 BGS Grossspiele von einer interkantonalen Behörde bewilligt werden, während für Kleinspiele wie bisher die kantonalen Vollzugsbehörden zuständig sind (Art. 32 Abs. 1 BGS). Als Kleinspiele gelten Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden (Art. 3 Bst. f BGS).

Weitere Neuerungen, die Auswirkungen auf die kantonale Geldspielgesetzgebung haben, sind:

- Art. 21 BGS unterstellt sämtliche Grossspiele der Bewilligungspflicht, was nach Art. 3 Bst. e BGS auch Geschicklichkeits-Geldspielautomaten und Online-Geschicklichkeitsspiele um Geld erfasst. Bisher war der Kanton für alle Geschicklichkeitsspiele umfassend zuständig.
- Als Veranstalterin oder Veranstalter eines Kleinspiels sind juristische Personen nach schweizerischem Recht zugelassen (Art. 33 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 BGS). Das kantonale Recht liess bisher auch Personenvereinigungen ohne Rechtspersönlichkeit zu und schloss jedoch bei Tombolas und Lottoveranstaltungen alle Einzelpersonen und die auf Erwerbstätigkeit ausgerichteten Organisationen aus (Art. 12^{ter} Abs. 1 Bst. a VLW).

Ausserdem dürfen nach Art. 33 Abs. 2 BGS die Organisation oder die Durchführung von Kleinlotterien oder lokalen Sportwetten nur an Dritte ausgelagert werden, die gemeinnützige Zwecke verfolgen. Für Tombolas gilt diese Regelung nach Art. 41 Abs. 2 BGS nicht. Das kantonale Recht enthielt bisher genau die umgekehrte Regelung, indem Art. 12^{ter} Abs. 1 Bst. b VLW die Auslagerung einer Tombola an Personen untersagte, die berufs- oder gewerbsmässig Tombolas für Dritte organisierten, während für Kleinlotterien und lokale Sportwetten keine entsprechende Einschränkung bestand.

- Kleinspiele sind in der neuen Bundesgesetzgebung detaillierter geregelt als im bisherigen Bundesrecht:
 - Veranstalterinnen und Veranstalter von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten müssen der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde innert drei Monaten nach Abschluss eines Spiels einen Bericht mit Angaben über den Spielverlauf und die Verwendung der Erträge sowie eine Abrechnung über das Spiel einreichen (Art. 38 Abs. 1 BGS). Diese Bestimmung entspricht weitgehend der bisherigen Regelung des kantonalen Rechts nach Art. 8 VLW, die allerdings auch für Tombolas galt (Art. 12^{bis} Abs. 4 VLW).
 - Die maximale Verlosungssumme einer Tombola beträgt Fr. 50'000.– (Art. 40 VGS). «Tombolas» mit einer höheren Verlosungssumme sind weiterhin zulässig, unterstehen dann aber vollständig den Bestimmungen des Bundesrechts, die für Kleinlotterien gelten. Von dieser Beschränkung sind im Kanton St.Gallen nur gerade drei Veranstalterinnen und Veranstalter betroffen (vgl. vorn Abschnitt 1.2.2).
 - Art. 37 Abs. 1 VGS beschränkt die maximale Verlosungssumme einer Kleinlotterie auf Fr. 100'000.– und den maximalen einzelnen Einsatz (Verkaufspreis für ein Los) auf Fr. 10.–. Die maximale Verlosungssumme liegt bei Fr. 500'000.–, wenn es sich um eine Kleinlotterie zur Finanzierung eines Anlasses von überregionaler Bedeutung handelt (Art. 37 Abs. 2 VGS). Die «klassischen» Kleinlotterien sind von den neuen Einschränkungen nicht betroffen, da sie schon nach der Praxis zum bisherigen kantonalen Recht der Finanzierung eines Anlasses von überregionaler Bedeutung dienen mussten und die Verlosungssummen jeweils deutlich unter Fr. 500'000.– lagen.
 - Bei lokalen Sportwetten beträgt der höchstens zulässige Einsatz Fr. 200.– und die maximale Summe aller Einsätze je Wettkampftag Fr. 200'000.– (Art. 38 Abs. 1 VGS). Die Höchstbe-

träge liegen weit über den Beträgen, die in der Vergangenheit von den Sportwetten im Kanton St.Gallen erreicht wurden, so dass diese Neuerungen keine Auswirkungen auf die hiesigen Veranstalterinnen und Veranstalter haben (vgl. dazu vorn Abschnitt 1.2.3).

Hingegen muss zukünftig der Reingewinn einer lokalen Sportwette – nach Abzug der Durchführungskosten – vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden (Art. 35 Abs. 2 BGS; vgl. aber auch die Ausnahme in Art. 129 Abs. 1 BGS und die Erläuterungen hierzu unten beim letzten Aufzählungsstrich). Das bisherige Recht äusserte sich zu dieser Frage nicht eindeutig, weshalb eine uneinheitliche Praxis verfolgt wurde. Aufgrund des neuen Bundesrechts steht nun jedoch fest, dass die OLMA den Reingewinn aus der Sportwette auf das Säulirennen nicht mehr für eigene Zwecke verwenden dürfen.

- Art. 36 BGS erlaubt – innerhalb von engen Voraussetzungen bezüglich Teilnehmerzahl, Startgeld, Spielsystem u.Ä. – die Durchführung von Pokerturnieren ausserhalb von konzessionierten Spielbanken.
- Einen entscheidenden Systemwechsel bewirkt Art. 129 Abs. 1 BGS, der den Veranstalterinnen und Veranstaltern von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten erlaubt, den Reingewinn aus den Spielen für eigene Zwecke zu verwenden, sofern sie sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen. Damit wird die gemeinnützige Zweckbindung aus Art. 34 Abs. 2 und 35 Abs. 2 BGS faktisch weitgehend aufgehoben (vgl. dazu auch die ausführlichen Erwägungen hinten in Abschnitt 0).

1.3.2 Interkantonales Recht

Wie eingangs erwähnt, erarbeiteten die Kantone bzw. die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegelgesetz (FDKL) zwei interkantonale Vereinbarungen (GSK und IKV 2020), welche die bestehenden Konkordate (IKV und IVLW) ersetzen werden. Die Regierung hat mit Beschluss vom 2. Juli 2019 den Beitritt des Kantons St.Gallen zu beiden Vereinbarungen beschlossen (vgl. Beilagen 1 bis 6 zu dieser Botschaft) und unterbreitet dem Kantonsrat die entsprechenden Regierungsbeschlüsse im Rahmen dieser Vorlage zur Genehmigung.

1.3.2.a Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK)

Das GSK errichtet und regelt die Organe, die für den Vollzug des BGS im Bereich der Grossspiele benötigt werden, insbesondere die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde nach Art. 105 BGS. Aufgabe dieser Behörde ist im Wesentlichen die Bewilligung von und die Aufsicht über Grossspiele im Sinn des BGS, also über Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die automatisiert, interkantonale oder online durchgeführt werden (Art. 3 Bst. e BGS).

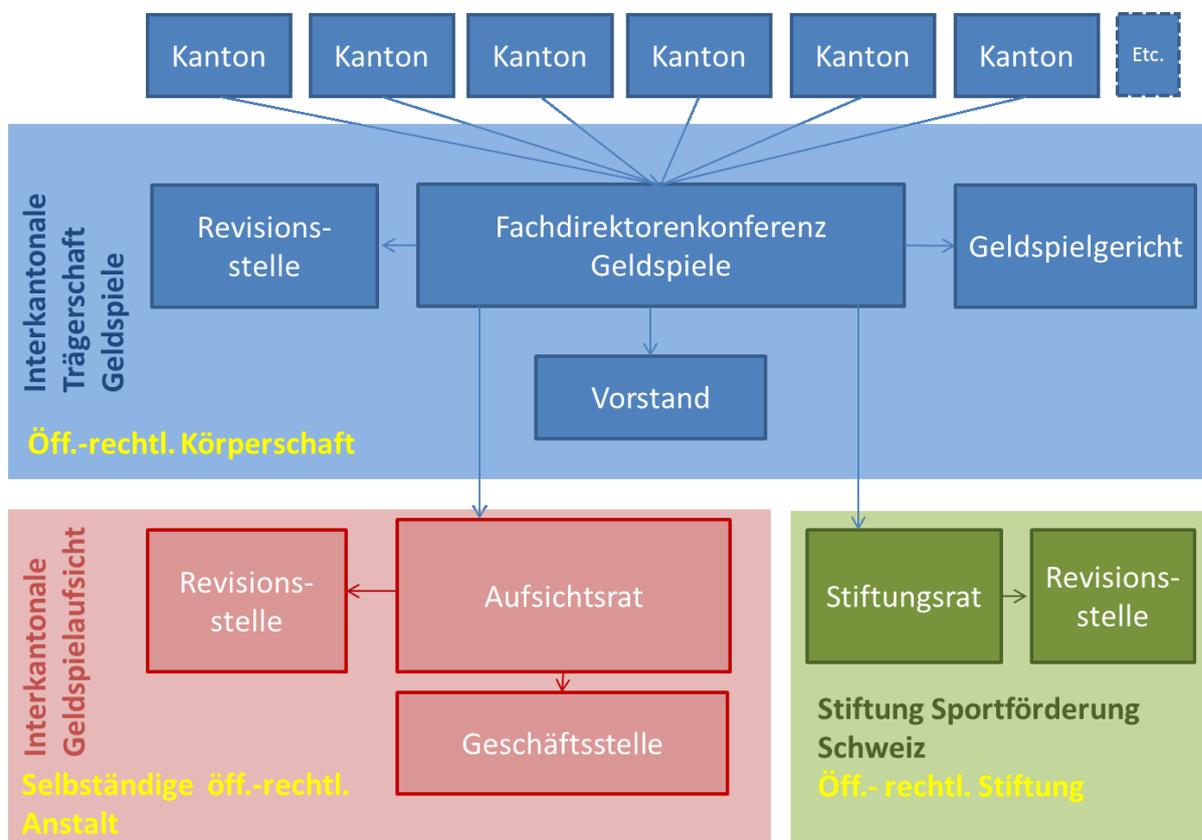
Die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde ersetzt die bisherige Comlot. Sie wird unter dem Namen «Interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA)» in Form einer interkantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt errichtet und erhält im Unterschied zur Comlot eigene Rechtspersönlichkeit. Die GESPA hat folgende Organe: einen Aufsichtsrat, eine Geschäftsstelle sowie eine Revisionsstelle. Der Aufsichtsrat umfasst fünf bis sieben Mitglieder, wovon je mindestens zwei Mitglieder aus der französischen und der deutschen Schweiz und ein Mitglied aus der italienischen Schweiz stammen müssen (Art. 26 GSK). Alle Mitglieder müssen unabhängige Sachverständige sein, wobei mindestens ein Mitglied über besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention verfügen muss.

Im Weiteren errichtet das GSK eine «Interkantonale Trägerschaft Geldspiele» in Form einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Aufgabe dieser Trägerschaft ist – grob zusammengefasst – die Koordination der Kantone im Bereich der Grossspiele. Dementsprechend wird die bisherige FDKL in «Fachdirektorenkonferenz Geldspiele» (FDKG) umbenannt, in die «Interkantonale Trägerschaft Geldspiele» integriert und als deren oberstes Organ

ausgestaltet. Ein weiteres Organ der «Interkantonalen Trägerschaft Geldspiele» ist das Geldspielgericht, das im Wesentlichen die Aufgaben der bisherigen Rekurskommission nach Art. 8 IVLW übernimmt.

Als Drittes wird durch das GSK eine öffentlich-rechtliche «Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)» geschaffen. Die SFS richtet Beiträge zur Förderung des nationalen Sports, insbesondere für den Nachwuchsleistungssport, aus. Die benötigten finanziellen Mittel erhält die SFS von den Kantonen, die hierfür einen Teil der Reingewinne von Grosslotterien und grossen Sportwetten einsetzen. Die SFS ersetzt die bisherige «Sport-Toto-Gesellschaft», wobei Letztere selbständig darüber zu entscheiden hat, ob sie sich vollständig auflöst oder sich eine neue Aufgabe gibt. Die SFS wird ihre Tätigkeit erst im Jahr 2023 aufnehmen.

Zusammenfassend sieht das GSK folgende Organisation vor:



Quelle: Erläuternder Bericht der FDKL zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat, S. 8

In materieller Hinsicht beschränkt das GSK die Anzahl der Veranstalterinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten gesamtschweizerisch auf zwei bzw. auf eine Veranstalterin auf dem Gebiet der Westschweizer Kantone und auf eine Veranstalterin auf dem Gebiet der Deutschschweizer Kantone sowie des Kantons Tessin (Art. 49 GSK). Mit dem Beitritt zum GSK wird der Kanton St.Gallen also nicht mehr selbständig entscheiden können, wen er als Veranstalterin oder Veranstalter von Grossspielen auf seinem Gebiet zulassen will.

Zudem regelt das GSK die Finanzierung der verschiedenen Konkordatsorgane und die hierfür notwendigen Abgaben. Vorgesehen sind neben den normalen Verwaltungsgebühren, die für den Erlass von Verfügungen erhoben werden (Art. 54 GSK), eine jährliche Aufsichtsabgabe der Inhaberinnen und Inhaber einer Veranstalterbewilligung nach Art. 21 BGS (Art. 60 ff. GSK) sowie eine jährlich «Wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte», sprich eine Monopol-Konzessionsgebühr von SWISSLOS und Loterie romande (Art. 50 und

Art. 65 GSK). Die jährliche Monopol-Konzessionsgebühr enthält einen Anteil «Prävention» in der Höhe von 0,5 Prozent des mit Lotterien und Sportwetten erzielten jährlichen Bruttospielertrags, was bezogen auf das Geschäftsjahr 2016 einen Präventionsanteil von rund 5 Mio. Franken ergeben hätte. Im Weiteren haben die beiden Monopolistinnen zusammen eine einmalige Konzessionsgebühr von drei Mio. Franken zu bezahlen, die als Startkapital für die GESPA dient (Art. 64 GSK).

Das GSK tritt in Kraft, sobald mindestens 18 Kantone ihren Beitritt erklärt haben (Art. 69 Abs. 1 GSK). Nach Art. 69 Abs. 3 GSK wird mit Inkrafttreten des GSK die bisherige IVLW aufgehoben. Dies wird jedoch höchstens unter den Kantonen gelten, die dem GSK beigetreten sind. Gegenüber den anderen Kantonen richtet sich die Gültigkeit der IVLW nach Art. 30 IVLW. Falls nicht alle Kantone dem GSK beitreten, würden daher die in der IVLW und die im GSK vorgesehenen Organe während einiger Zeit parallel nebeneinander bestehen.

1.3.2.b Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)

Die IKV 2020 erteilt SWISSLOS den Auftrag, auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone – d.h. auf dem Gebiet der Deutschschweizer Kantone sowie des Kantons Tessin – Grossspiele im Sinn des BGS anzubieten, und räumt SWISSLOS hierfür das Monopol ein. Zudem regelt die IKV 2020, nach welchem Schlüssel der Reingewinn von SWISSLOS auf die beteiligten Kantone verteilt wird. Die IKV 2020 tritt in Kraft, sobald ihr alle Vereinbarungskantone der bisherigen IKV beigetreten sind.

1.3.2.c Fazit zu den Rahmenbedingungen aufgrund des interkantonalen Rechts

Die beiden Konkordate enthalten – mit einer Ausnahme – keine Rahmenbedingungen, die bei der Ausgestaltung des kantonalen Geldspielrechts zu berücksichtigen sind. Die Ausnahme ist Art. 5 IKV 2020, der das Kontingent für Kleinlotterie-Bewilligungen weiterführt und auf Fr. 2.50 pro Kopf der Wohnbevölkerung erhöht. Zudem regelt Art. 5 Abs. 3 IKV 2020 neu ausdrücklich, dass Kontingentsanteile zwischen den Vereinbarungskantonen übertragen werden dürfen.

Zu den beiden Konkordate im Einzelnen vgl. hinten Abschnitt 4 bzw. die Beilagen 1, 2, 4 und 5.

2 Vorgehen und Vernehmlassung

Die Regierung erteilte dem Volkswirtschaftsdepartement am 27. Juni 2017 den Auftrag, zusammen mit dem Departement des Innern, dem Gesundheitsdepartement und dem Bildungsdepartement (Amt für Sport) den Regelungsbedarf auf der Ebene des kantonalen Rechts abzuklären und Lösungskonzepte zu entwickeln. Am 27. März 2018 nahm die Regierung die Ergebnisse des Vorprojekts zur Kenntnis und legte die materiellen Rahmenbedingungen für ein Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele fest.

In der Folge erarbeitete das Volkswirtschaftsdepartement zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der politischen Gemeinden und des Gesundheitsdepartementes einen Gesetzesentwurf, der von der Regierung am 22. Januar 2019 für die Vernehmlassung freigegeben wurde.

Der Entwurf wurde von den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern mehrheitlich positiv aufgenommen. Insbesondere spricht sich niemand grundsätzlich gegen die vorgeschlagene Regulierung aus. Am meisten Widerstand ruft das geplante Verbot von Geschicklichkeitsspielen hervor. Die Gegnerinnen und Gegner machen hauptsächlich geltend, Geschicklichkeitsspiele hätten im Vergleich zu Glücksspielen ein geringes Suchtpotenzial und seien daher zuzulassen. Als Beleg werden jeweils die Verhältnisse in denjenigen Kantonen angeführt, in denen Geschicklich-

keitsspielautomaten seit längerem zugelassen sind. Auch wird auf die längere Dauer der einzelnen Spieleinheiten hingewiesen, die moderierend wirke. Anzumerken ist allerdings, dass sich die Einschätzungen des Suchtpotenzials jeweils auf Geschicklichkeitsspielautomaten beziehen. Die vom Volkswirtschaftsdepartement im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage geäußerte Befürchtung, dass das Angebot an Online-Geschicklichkeitsspielen stark zunehmen werde und diese ein erhebliches Suchtpotenzial aufweisen würden (vgl. hinten Abschnitt 3.1.1), wird in den Vernehmlassungen nicht widerlegt. Am Verbot von Geschicklichkeitsspielen ist daher festzuhalten.

Die Rückmeldungen zur Regelung der Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton sind ebenfalls weitgehend positiv. Allerdings bezweifeln die Comlot und SWISSLOS, dass die Gemeinden über genügend Fachkenntnisse im Bereich der kleinen Pokerturniere verfügten. Die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) spricht sich nicht gegen die Übernahme dieser Aufgaben durch die Gemeinden aus, äussert aber die Erwartung, dass der Kanton die Gemeindeverantwortlichen im Interesse einer einheitlichen Praxisanwendung schulen werde. Die Aufsichts- und Bewilligungskompetenz im Bereich der kleinen Pokerturniere soll daher abweichend vom Vernehmlassungsentwurf vorläufig dem Kanton zugewiesen werden.

3 Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele

3.1 Grundzüge der kantonalen Geldspielgesetzgebung

3.1.1 Grossspiele

Wie oben ausgeführt (vgl. Abschnitt 1.3.1), betrachtet das BGS Geschicklichkeitsspiele, die automatisiert oder interkantonal oder online durchgeführt werden, als Grossspiele. Damit unterstehen Geschicklichkeits-Geldspielautomaten und Online-Geschicklichkeitsspiele um Geld neu dem Bundesrecht und dürfen, wenn die Veranstalterin oder der Veranstalter über eine Veranstalterbewilligung nach Art. 22 BGS verfügt und die interkantonale Behörde das Spiel bewilligt hat, grundsätzlich in der ganzen Schweiz betrieben werden.

Allerdings kann das kantonale Recht die Durchführung von Geschicklichkeitsspielen weiterhin verbieten. Nach Art. 28 Bst. c BGS dürfen aber nicht bloss einzelne Spielformen oder Durchführungsarten verboten werden, sondern das Verbot muss zwingend die gesamte Kategorie der Gross-Geschicklichkeitsspiele umfassen (vgl. dazu Botschaft BGS, BBl 2015, 8449).

Im Kanton St.Gallen sind Geschicklichkeits-Geldspielautomaten seit Jahren verboten. Demgegenüber lassen die meisten anderen Deutschschweizer Kantone Geschicklichkeits-Geldspielautomaten zu. In elf Kantonen sind sie in Spiellokalen und Gastwirtschaften zugelassen, drei weitere Kantone lassen sie in Kursälen zu. Zurzeit verbieten lediglich die Kantone Zürich, Solothurn und beide Basel gleich wie der Kanton St.Gallen Geschicklichkeits-Geldspielautomaten vollständig.⁹ Ob die genannten Kantone angesichts des am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen BGS an ihren Verboten festhalten werden, ist noch nicht bekannt.

Geschicklichkeits-Geldspielautomaten haben ein vergleichbares Suchtpotenzial wie Glücksspielautomaten. Sie versprechen einen sofortigen Gewinn und weisen einen sehr kurzfristigen Spielrhythmus auf. Die Versuchung für die Spielerinnen und Spieler ist gross, verlorene Einsätze durch eine Fortsetzung des Spiels wettzumachen, was zum Verspielen von hohen Geldsummen

⁹ Stand September 2017. Gemäss den Ausführungen in der Botschaft BGS sind Geschicklichkeits-Geldspielautomaten gesamtschweizerisch in 13 Kantonen erlaubt (vgl. BBl 2015, 8523), was bedeutet, dass die Automaten in den meisten französischsprachigen Kantonen verboten sind.

verleitet. Dies wird dadurch verstärkt, dass Geschicklichkeits-Geldspielautomaten systemnotwendig das «Versprechen» enthalten, die Spielerinnen und Spieler würden mit zunehmender Geschicklichkeit mehr Gewinne erzielen. Den Spielerinnen und Spielern wird damit suggeriert, sie müssten nur genügend oft spielen, damit sie geschickter werden und mehr Gewinne erzielen, mit denen sie die anfänglichen Verluste wieder ausgleichen könnten.

Nachteilig an Geschicklichkeits-Geldspielautomaten ist auch, dass sie oft an Orten aufgestellt sind, an denen der Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel nur schlecht gewährleistet werden kann. Es ist zum Beispiel nicht ersichtlich, wie bei Geschicklichkeits-Geldspielautomaten in Gastwirtschaften die in Art. 76 Abs. 1 Bst. b BGS vorgeschriebene Früherkennung gefährdeter Spielerinnen und Spieler umgesetzt werden kann, da Gastwirtschaftsbetriebe in aller Regel nicht über entsprechend geschultes Personal verfügen (vgl. auch die Botschaft BGS zu den praktischen Grenzen von Früherkennungskriterien in der Gastronomie, BBI 2015, 8468). Auch sind Spielsperren nach Art. 76 Abs. 1 Bst. d BGS – soweit solche Sperren im Bereich der Geschicklichkeits-Geldspielautomaten überhaupt angeordnet werden (Art. 80 Abs. 4 BGS) – in Gastwirtschaftsbetrieben kaum durchsetzbar, da es dort anders als in Spielbanken keine ständige, organisierte Zutrittskontrolle gibt und da die in der Botschaft BGS vorgeschlagene indirekte Spielsperre, welche die Gewinnauszahlung an gesperrte Spielerinnen und Spieler verhindert (vgl. BBI 2015, 8471), bei Geschicklichkeits-Geldspielautomaten wegen der automatisierten Gewinnauszahlung nicht einsetzbar ist. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 46 Abs. 3 BGS umsatz- oder ertragsabhängige Verträge zwischen dem Gastwirtschaftsbetrieb, in dem der Geschicklichkeits-Geldspielautomat aufgestellt ist, und dem Unternehmen, das den Geschicklichkeits-Geldspielautomaten betreibt (Veranstalter), zulässig sind (vgl. BBI 2015, 8456), der Gastwirtschaftsbetrieb also ein Interesse an hohen Spieleinsätzen haben kann. Zusammenfassend ergibt sich, dass zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel am kantonalen Verbot von Geschicklichkeits-Geldspielautomaten festgehalten werden muss.

Da gemäss Art. 28 Bst. c BGS zwingend die gesamte Kategorie der Gross-Geschicklichkeitsspiele verboten werden muss, wird ein Verbot zukünftig auch für Online-Geschicklichkeitsspiele um Geld gelten. Damit kann das Entstehen und die Ausbreitung einer Geldspielform verhindert werden, die aus präventivmedizinischer Sicht äusserst problematisch ist. Gemäss den Ausführungen in der Botschaft BGS ist das Online-Spielverhalten zwar noch wenig untersucht. Erste Erkenntnisse würden aber in die Richtung weisen, dass Personen, die online spielen, tendenziell ein problematischeres Spielverhalten hätten als diejenigen Personen, welche die Online-Angebote nicht nutzen würden (vgl. BBI 2015, 8402).

Es gibt bereits heute ein grosses Angebot von Online-Geschicklichkeitsspielen um Geld. Dieses Angebot dürfte in der Zukunft weiter zunehmen, da der Produktions- und Vertriebsaufwand für Online-Geldspiele geringer ist als für Geldspielautomaten. Zum einen kann mit Online-Angeboten grundsätzlich die gesamte Wohnbevölkerung auf einmal erreicht werden, während bei Geldspielautomaten eine Präsenz der Spielerinnen und Spieler vor Ort notwendig ist. Zum anderen können über einen einmal aufgebauten Vertriebskanal mit geringem Aufwand laufend neue Spiele angeboten und so das Interesse der Spielerinnen und Spieler laufend aufrechterhalten werden. Und schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Zahl der möglichen Anbieterinnen und Anbieter im Bereich der Online-Geschicklichkeitsspiele nicht beschränkt – im Unterschied zu den Online-Glücksspielen, die in der Schweiz nur von konzessionierten Spielbanken sowie von SWISSLOS und Loterie romande angeboten werden dürfen. Es ist also für die Zukunft nicht nur mit einer Zunahme der Angebote, sondern auch mit einer Zunahme der Anbieterinnen und Anbieter zu rechnen, was die Aufsicht erheblich erschweren wird. Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel bei Online-Geschicklichkeitsspielen deutlich schwierig sein wird als bei den seit Jahren verbotenen Geschicklichkeits-Geldspielautomaten. Es ist daher sachlich notwendig und richtig, im kantonalen Recht die gesamte Kategorie der Gross-Geschicklichkeitsspiele zu verbieten.

3.1.2 Kleinspiele

3.1.2.a Allgemeines

Altersgrenzen

Das kantonale Recht statuierte bisher keine Altersgrenzen für die Teilnahme an Lotterien und gewerbmässigen Wetten. Auch in den interkantonalen Vereinbarungen und im bisherigen Lotteriegesez des Bundes waren keine Altersgrenzen enthalten.

Neu schliesst 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 (Art. 72 Abs. 2 BGS).

Das Einführungsgesez zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele (nachfolgend EG-BGS) sieht für Kleinspiele eine ähnliche Regelung vor. Minderjährige dürfen grundsätzlich nicht an bewilligungspflichtigen Kleinspielen teilnehmen. Die Bewilligungsbehörde kann je nach Gefährdungspotenzial des Spiels das Teilnahmealter herabsetzen oder ganz aufheben. Für kleine Pokerturniere darf die Altersgrenze nicht unter 16 Jahre herabgesetzt werden (Art. 2). Dies ermöglicht eine differenzierte Festlegung der Altersgrenzen. Zum Beispiel kann Minderjährigen erlaubt werden, selber auf das Säulirennen der OLMA zu wetten oder an einem Pokerturnier mit sehr kleinem Startgeld teilzunehmen.

Für die Teilnahme an Tombolas und Lottoveranstaltungen gelten keine Altersgrenzen, da diese Spielformen nicht bewilligungspflichtig sind. Dies gilt zumindest für die «klassische» Tombola, die ein lokaler Verein anlässlich seiner Jahresunterhaltung durchführt (vgl. aber die Ausnahme nach Art. 9 Bst. d). Das Gefährdungspotenzial in Bezug auf Spielsucht und unangemessene Spieleinsätze ist bei einer solchen Tombola sehr klein.

Aufsicht und Bewilligung

Zukünftig gilt der Grundsatz: Wer für die Bewilligung zuständig ist, ist auch für die Aufsicht zuständig. Die Zuständigkeiten werden entsprechend der räumlichen Ausdehnung eines Geldspiels zugewiesen. Bei Geldspielen, bei denen das einzelne Spiel typischerweise im ganzen Kanton angeboten wird, ist der Kanton für die Bewilligung und Aufsicht zuständig. Geldspiele, bei denen es einen bestimmaren Durchführungsort gibt, werden von der Standortgemeinde bewilligt und beaufsichtigt.

Eine Ausnahme gilt für kleine Pokerturniere. Zurzeit sind weder beim Kanton noch bei den Gemeinden ausreichende Fachkenntnisse im Bereich der kleinen Pokerturniere vorhanden, da es um eine vom BGS neu zugelassene Spielform handelt. Zudem fehlen auch Erfahrungswerte, wie viele Bewilligungen jährlich zu behandeln sein werden und wie sich diese örtlich im Kanton verteilen. Es erscheint daher nicht sinnvoll, vorsorglich in allen politischen Gemeinden die notwendigen Fachkenntnisse aufzubauen, zumal beim Kanton ohnehin Fachkenntnisse für die Beratung der Gemeinden aufgebaut werden müssen. Vielmehr ist angezeigt, die Zuständigkeit für die Bewilligung und Beaufsichtigungen der kleinen Pokerturniere zunächst einmal dem Kanton zuzuweisen. Die Regierung wird aber ermächtigt, die Aufsichts- und Bewilligungskompetenz an die Gemeinden zurück zu übertragen, falls die tatsächlichen Verhältnisse zukünftig einen dezentralen Vollzug möglich und sinnvoll erscheinen lassen. Ein dezentraler Vollzug kann einerseits bei einer sehr grossen Anzahl von Bewilligungsgesuchen notwendig werden. Andererseits soll Gemeinden mit einer ausgebauten Gewerbepolizei die Zuständigkeit für kleine Pokerturniere übertragen werden können, falls die Gemeinde wünscht, die Aufsichts- und Bewilligungskompetenz selber ausüben zu dürfen.

Im Weiteren vereinfacht das EG-BGS die Zuständigkeiten, indem es die Bewilligungskompetenz für ein Geldspiel entweder ausschliesslich dem Kanton oder ausschliesslich der Standortgemeinde zuweist. Es gibt keine Bewilligungen der Gemeinde mehr, denen der Kanton zustimmen muss.

Auch braucht es für den Verkauf von Tombolalosen in mehreren Gemeinden keine zusätzlichen Bewilligungen mehr (vgl. zum bisherigen Recht Art. 12^{bis} Abs. 3 VLW). Es würde keinen Sinn ergeben, die Tombola in der Standortgemeinde von der Bewilligungspflicht zu befreien, aber für den Verkauf von Losen in den umliegenden Gemeinden weiterhin eine Bewilligung dieser Gemeinden zu verlangen.

Zusammenfassend gelten folgende Zuständigkeiten:

	Bewilligung	Aufsicht
Grossspiele:		
Verbot von Geschicklichkeits-Geldspielautomaten	-	Gemeinde
Verbot von Online-Geschicklichkeitsspielen	-	Kanton
Kleinspiele:		
Kleine Pokerturniere	Kanton, aber an Gemeinde delegierbar	Kanton, aber an Gemeinde delegierbar
Lokale Sportwetten	Gemeinde	Gemeinde
Tombola und Lottoveranstaltung (bis Fr. 50'000.–)	In der Regel bewilligungsfrei, sonst Gemeinde	Gemeinde
Übrige Kleinlotterien (einschliesslich «Tombola» über Fr. 50'000.–)	Kanton	Kanton

Es ist vorgesehen, auf Verordnungsstufe zu regeln, dass die Gemeinden ihre Bewilligungen dem Kanton zur Kenntnis zustellen. Diese Verpflichtung, die schon im bisherigen Recht enthalten war (Art. 13 Abs. 3 VLW), dient neu dazu, dass der Kanton seine Meldepflicht nach Art. 32 Abs. 2 BGS gegenüber der interkantonalen Behörde erfüllen kann. Zurzeit ist offen, ob die Kantone ihre Bewilligungen der interkantonalen Behörde formell eröffnen müssen oder ob eine nachträgliche, periodische Meldung genügt.

Alkohol als Sachpreis

In der Bewilligungspraxis unter dem bisherigen Recht stellte sich gelegentlich die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen bei einer Tombola Alkohol als Sachpreis zulässig ist. Insbesondere war unklar, ob eine Tombola mit Alkohol als Sachpreis nur mit Auflagen bewilligt werden darf. Die Rechtslage ist allerdings nicht im EG-BGS zu klären, sondern sie ergibt sich bereits aus dem Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (SR 680; abgekürzt AlkG) und dem Gastwirtschaftsgesetz (sGS 553.1; abgekürzt GWG).

Werden bei einer Tombola sogenannte gebrannte Wasser – d.h. Getränke, die von Art. 2 AlkG erfasst werden (insbesondere Spirituosen und Wein mit einem Alkoholgehalt von mehr als 15 Volumenprozenten) – als Gewinn ausgeschrieben, liegt ein Handel im Sinn von Art. 39 Abs. 1 AlkG vor, der nach Art. 41a Abs. 1 AlkG einer Bewilligung der kantonalen Behörde bedarf. Die Veranstalterin oder der Veranstalter benötigt daher bereits für den Verkauf von Losen entweder ein Patent für eine gastgewerbliche Tätigkeit oder ein Patent für den Kleinhandel mit gebrannten Wassern (Art. 3 GWG).

Bei einer «klassischen» Tombola verfügt der veranstaltende Verein in der Regel für den Unterhaltungsanlass über ein Patent für einen Anlass nach Art. 14 ff. GWG. Dieses Patent umfasst dann auch die Berechtigung, gebrannte Wasser als Tombolagewinn auszuscheiden. Wird die Tom-

bola nicht von der Veranstalterin oder dem Veranstalter des Unterhaltungsanlasses selbst durchgeführt, benötigt die Veranstalterin oder der Veranstalter der Tombola ein eigenes GWG-Patent, wobei ein Kleinhandels-Patent für einen Anlass nach Art. 25 GWG genügt.

Von Ausschreiben alkoholischer Getränke als Gewinn ist die tatsächliche Abgabe des Gewinns zu unterscheiden. Art. 41 Abs. 1 Bst. i AlkG verbietet die Abgabe von gebranntem Wasser an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Darüber hinaus verbietet Art. 26^{bis} GWG generell die Abgabe von alkoholischen Getränken an Jugendliche unter 16 Jahren und an Betrunkene. Verfügt die Veranstalterin oder der Veranstalter der Tombola über ein GWG-Patent, so darf sie bzw. er zwar alkoholische Getränke als Tombola-Gewinn ausschreiben und Lose an Kinder und Jugendliche verkaufen (unter Vorbehalt der Altersgrenzen nach Art. 2 EG-BGS). Jedoch darf Alkohol nur im Rahmen von Art. 41 Abs. 1 Bst. i AlkG und Art. 26^{bis} GWG als Gewinn abgegeben werden. Gewinnt ein Jugendlicher unter 16 Jahren beim Tombola z.B. eine Flasche Wein, kann er seinen Gewinn nicht selber abholen. Hingegen darf das Trefferlos natürlich von einer anderen Person, die nicht unter die Ausschlussgründe von Art. 41 Abs. 1 Bst. i AlkG und Art. 26^{bis} GWG fällt, insbesondere von den Eltern des Jugendlichen, abgeholt werden.

Gebühren

Bisher war die Gebührenhöhe von der Höhe der Verlosungssumme abhängig. Die Gebühren waren damit eine Art Steuern. Sie werden neu durch reine Verwaltungsgebühren ersetzt. Die Verwaltungsgebühr ist das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit und richtet sich hauptsächlich nach dem mit der Tätigkeit verbundenen Aufwand.

Die grosse Mehrheit der Veranstalterinnen und Veranstalter wird von der Umstellung auf Verwaltungsgebühren profitieren, zumal bei den nicht-bewilligungspflichtigen Tombolas zukünftig gar keine Gebühren mehr anfallen werden. Hingegen wird sich der Systemwechsel für Veranstalterinnen und Veranstalter von Sportwetten mit einer tiefen Wettschmelze nachteilig auswirken, wobei die Grenze bei etwa Fr. 4'000.– liegt. Hierzu ist anzumerken, dass die bisherigen Gebühren bei tiefen Wettschmelzen nicht einmal ansatzweise kostendeckend waren.

3.1.2.b Kleinlotterien

Vorbemerkung

Das bisherige Recht unterschied nicht nur begrifflich zwischen der (Klein-)Lotterie und der Tombola (einschliesslich Lottoveranstaltung), sondern wies den beiden Spielformen auch unterschiedliche Zwecke zu. Kleinlotterien mussten einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck dienen, während die Veranstalterin oder der Veranstalter einer Tombola den Reingewinn für eigene Zwecke verwenden durfte. Daraus entwickelte sich die Praxis, dass die Kleinlotterie zur Finanzierung eines gemeinnützigen Anlasses eingesetzt werden musste. Auch wurde in der Bewilligungspraxis eine mindestens regionale Bedeutung des gemeinnützigen Anlasses verlangt. Damit wurde verhindert, dass für die Finanzierung eines kommunalen Anlasses, z.B. einer Dorfchilbi oder eines lokalen Sportereignisses, sowohl eine Kleinlotterie als auch eine Tombola durchgeführt werden konnten.

Das BGS hebt diese Unterscheidung insofern auf, als neu unter bestimmten Umständen auch die Veranstalterin oder der Veranstalter einer Kleinlotterie den Reingewinn für eigene Zwecke verwenden darf (Art. 34 Abs. 2 i.V.m. Art. 129 Abs. 1 BGS). Dementsprechend könnte zukünftig jedem Verein im Kanton St.Gallen zweimal im Jahr (Art. 37 Abs. 4 VGS) die Durchführung einer Kleinlotterie zur Finanzierung seines allgemeinen Vereinsaufwands bewilligt werden. Dies entspricht 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 umso mehr, als Kleinlot-

terien praktisch immer über SWISSLOS abgewickelt werden (vgl. dazu oben Abschnitt 1.2.1), so dass für die Spielerinnen und Spieler nicht ersichtlich ist, wen sie durch den Loskauf unterstützen.

Das EG-BGS soll daher durch zusätzliche kantonale Bewilligungsvoraussetzungen auf der Basis von Art. 41 Abs. 1 BGS sicherstellen, dass Tombola und Lottoveranstaltung weiterhin einen anderen Einsatzzweck haben als die übrigen Kleinlotterien. Letztere sollen wie bisher vorab zur Finanzierung von gemeinnützigen Anlässen von regionaler Bedeutung eingesetzt werden (vgl. im Einzelnen die Erläuterungen zu Art. 22 in Abschnitt 3.2.2).

Damit diese Unterscheidung auch in der Praxis wahrnehmbar ist, wird bei der Anwendung des EG-BGS wieder stärker darauf geachtet werden müssen, ob die gesetzlichen Begriffsmerkmale einer Spielform erfüllt sind. Dies betrifft insbesondere einige Ausprägungen von Tombolas, bei denen das Vorhandensein eines Unterhaltungsanlasses nur bei sehr grosszügiger Auslegung des bisherigen Rechts bejaht werden konnte und die zukünftig nicht mehr zulässig sein werden (z.B. Tombolas anlässlich eines Marktes oder einer Publikumsmesse und Tombolas anlässlich von Gönnerveranstaltungen [333er-Spiele u.Ä]). Im Gegenzug wird die zulässige Verlosungssumme der Lottoveranstaltung auf das bundesrechtliche Maximum von Fr. 50'000.– erhöht. Den Vereinen wird dadurch eine neue Finanzierungsmöglichkeit eröffnet.

Tombola und Lottoveranstaltung

Art. 41 Abs. 2 BGS i.V.m. Art. 40 VGS nimmt die Kleinlotterie von der Bewilligungspflicht nach Art. 32 BGS aus, wenn:

- die Kleinlotterie bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet wird;
- die Gewinne ausschliesslich aus Sachpreisen bestehen;
- die Verlosungssumme Fr. 50'000.– nicht übersteigt;
- die Ausgabe der Lose, die Losziehung sowie die Ausrichtung der Gewinne im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen.

Art. 41 Abs. 2 BGS definiert damit indirekt den Begriff der Tombola (und der Lottoveranstaltung).¹⁰

Im Kanton St.Gallen soll allerdings nur die «klassische» Tombola bewilligungsfrei durchgeführt werden dürfen, also die Tombola, die ein lokaler Verein anlässlich seiner Jahresunterhaltung durchführt. Dies wird durch Art. 9 EG-BGS umgesetzt, der die atypischen Formen von Tombolas einer kantonalrechtlichen Bewilligungspflicht unterstellen (vgl. im Einzelnen die Erläuterungen zu Art. 9 in Abschnitt 3.2.2).

Die Lottoveranstaltung wird im Entwurf des EG-BGS als eigene Spielform inhaltlich umschrieben, aber weitgehend den Bestimmungen über die Tombola unterstellt. Die «klassische» Lottoveranstaltung, die ein Verein zur Finanzierung seiner Vereinstätigkeit durchführt, kann dementsprechend ebenfalls bewilligungsfrei durchgeführt werden, während die atypischen Formen von Lottoveranstaltungen der kantonalrechtlichen Bewilligungspflicht unterliegen (Art. 19 i.V.m. Art. 9 EG-BGS).

Da der Aufwand für die Durchführung einer Lottoveranstaltung viel kleiner als bei der Tombola ist, wird die maximale Anzahl Lottoveranstaltungen je Kalenderjahr sowohl hinsichtlich der einzelnen Veranstalterinnen und Veranstalter als auch hinsichtlich der Durchführungslokalität beschränkt (Art. 18 EG-BGS). Damit wird einerseits verhindert, dass sich die Tätigkeit eines Vereins auf die regelmässige Durchführung von Lottoveranstaltungen beschränken kann, d.h. eigentliche Lotto-Vereine entstehen. Andererseits werden «Lotto-Casinos» – also Gastwirtschaftsbetriebe, in denen wöchentlich Lottoveranstaltungen durchgeführt werden – verunmöglicht. Insgesamt verbleibt aber

¹⁰ In der entsprechenden Erläuterung zu Art. 41 Abs. 2 BGS in der Botschaft BGS werden die Begriffe «Tombola» und «Lotto» beide erwähnt.

bei Lottoveranstaltungen ein erhebliches Missbrauchspotenzial. Daher ermächtigt Art. 20 die Regierung, durch Verordnung einschränkende Bestimmungen zu erlassen, insbesondere einen Höchstbetrag für den einzelnen Einsatz festzulegen.

Übrige Kleinlotterien

Wie vorne ausgeführt, stellt das EG-BGS zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen neben den Voraussetzungen des Bundesrechts auf, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich die übrigen Kleinlotterien bezüglich Einsatzzweck von der Tombola und von der Lottoveranstaltung unterscheiden.

Hingegen enthält das EG-BGS keine Durchführungsbestimmungen zusätzlich zum BGS. Im Kanton St.Gallen werden Kleinlotterien zurzeit ausschliesslich über SWISSLOS abgewickelt (vgl. vorn Abschnitt 1.2.1). Sämtliche Angebote von SWISSLOS müssen die Anforderungen an Grossspiele einhalten und werden von der interkantonalen Behörde nach Art. 105 BGS überwacht. Es besteht daher aktuell kein Bedürfnis, die Durchführung von Kleinlotterien näher zu regeln. Allerdings führt die Comlot in ihrer Vernehmlassung zum Entwurf des EG-BGS aus, es müsse «zurzeit offengelassen werden, ob es in Zukunft noch möglich sein wird, Lose aus einem als Grossspiel bewilligten Spiel im Rahmen einer Kleinlotterie zu verwenden». Dementsprechend kann nicht ausgeschlossen werden, dass zukünftig Veranstalterinnen und Veranstalter ihre Kleinlotterien wieder selber durchführen werden. Die Regierung wird daher ermächtigt, allfällig notwendig werdende Durchführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg zu erlassen.

3.1.2.c Lokale Sportwetten

Lokale Sportwetten werden gegenüber dem BGS nur in stark eingeschränktem Umfang bzw. nur im bisherigen Umfang zugelassen. Der Grund ist nicht primär der Schutz vor exzessivem Geldspiel, sondern der Schutz vor Spielmanipulation und Geldwäscherei.

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. Das kantonale Recht liess bisher nur einen Wetteinsatz von Fr. 20.– zu und schrieb eine Gewinnquote von mindestens 70 Prozent vor. Vor allem der tiefe Wetteinsatz bewirkte in der Vergangenheit, dass im Kanton St.Gallen nahezu keine Sportwetten durchgeführt werden, bei denen die Besucherinnen und Besucher eines Sportereignisses auf den Ausgang eines Sportereignisses wetten, z.B. bei einem Pferderennen. Vielmehr wurden in den letzten zehn Jahren fast nur Wetten auf «Sportereignisse» bewilligt, bei denen nicht der sportliche Aspekt, sondern die Unterhaltung im Vordergrund stand (OLMA-Säulirennen, Kuhrennen). Solche atypischen Sportwetten sind in Bezug auf Spielmanipulation und Geldwäscherei unproblematisch und sollen weiterhin zugelassen werden. Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass die Comlot in ihrer Vernehmlassung zum Entwurf des EG-BGS die Ansicht vertritt, Sportwetten dürften nur auf Sportereignisse im engeren Sinn abgeschlossen werden, weshalb Wetten auf Ereignisse wie das OLMA-Säulirennen nicht zulässig seien. Die Frage wird in der zukünftigen Bewilligungspraxis entschieden werden müssen.

Hingegen ist nicht erwünscht, dass an lokalen Sportveranstaltungen Sportwetten mit deutlich höheren Einsätzen durchgeführt werden (vgl. Botschaft BGS, BBl 2015, 8446, und Art. 63 BGS). 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 und Veranstalter 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 kantonalrechtlichen Einschränkungen für solche Veranstalterinnen und Veranstalter praktisch keine Bedeutung haben.

3.1.2.d Kleine Pokerturniere

Das BGS 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.

Da das BGS die kleinen Pokerturniere recht detailliert regelt und von diesen Turnieren keine grosse Gefahr hinsichtlich exzessivem Geldspiel ausgeht, sind im kantonalen Recht nur wenige ergänzende Bestimmungen notwendig. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass im Bereich der kleinen Pokerturniere vermutlich gewerbsmässige Veranstalterinnen und Veranstalter auftreten werden. Zwar kann die Veranstalterin oder der Veranstalter aus dem Spiel selber keinen Gewinn erzielen, da die Summe der Startgelder vollständig als Gewinn an die Spielerinnen und Spieler zurückfliesst (Art. 36 Abs. 1 Bst. c BGS). Jedoch kann die Veranstalterin oder der Veranstalter von den Spielerinnen und Spielern neben dem Startgeld eine Teilnahmegebühr verlangen (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 (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, im EG-BGS neben den Bewilligungsvoraussetzungen des Bundesrechts zusätzlich zu verlangen, dass regelmässige Veranstalterinnen und Veranstalter von kleinen Pokerturnieren über Personal verfügen, das im Erkennen von suchtfährdeten Spielerinnen und Spielern geschult ist.

3.1.3 Änderung im Gastwirtschaftsgesetz

Nach Art. 21 Abs. 2 Bst. c GWG hat die Patentinhaberin oder der Patentinhaber das Spielen um hohe Geldbeträge oder Sachwerte zu verbieten. Die Bestimmung würde zukünftig auch kleine Pokerturniere erfassen, da diese nach Art. 36 Abs. 1 Bst. d BGS in einer öffentlich zugänglichen Örtlichkeit durchgeführt werden müssen, wofür insbesondere Gastwirtschaftsbetriebe in Frage kommen. Es besteht somit ein Normkonflikt zwischen dem BGS, das kleine Pokerturniere ausdrücklich zulässt und deren Durchführung in Gastwirtschaftsbetrieben befürwortet, und Art. 21 Abs. 2 Bst. c GWG, der in Gastwirtschaftsbetrieben das Spielen um hohe Geldbeträge verbietet.

Aus den Materialien ergibt sich, dass Art. 21 Abs. 2 Bst. c GWG und seine Vorläufer in den Gastwirtschaftsgesetzen vom 26. Februar 1945 und vom 1. Dezember 1983 den Schutz vor Spielsucht bezweckten. Allerdings kann Art. 21 Abs. 2 Bst. c GWG heute nicht mehr mit dem Schutz vor Spielsucht begründet werden, da kleine Pokerturnieren gemäss den Ausführungen in der Botschaft BGS nur ein geringes Gefahrenpotenzial aufweisen (vgl. BBI 2015, 8452) und Geschicklichkeitsspiele sogar als «sozial ungefährlich» eingestuft werden (vgl. BBI 2015, 8433). Die Bestimmung ist daher aufzuheben, zumal ohnehin nicht einzusehen ist, weshalb die Patentinhaberin oder der Patentinhaber verpflichtet sein soll, ihren bzw. seinen Gästen eine legale Tätigkeit zu verbieten.

3.1.4 Aufhebung des Gesetzes über Spielgeräte und Spiellokale

Das GSS regelt die Verwendung von Spielgeräten und den Betrieb von Spiellokalen. Praktische Bedeutung hat aktuell nur noch Art. 4 Bst. a GSS, der den Betrieb von Geschicklichkeits-Geldspielautomaten verbietet. Dieses Verbot bzw. ein bundesrechtskonformes Verbot von sämtlichen Geschicklichkeitsspielen wird neu im EG-BGS geregelt (vgl. vorn Abschnitte 1.1.2 und 3.1.1 sowie die Erläuterungen zu Art. 1 EG-BGS).

Die übrigen Bestimmungen, insbesondere die Bewilligungspflicht für Spiellokale sind hingegen seit langem nahezu bedeutungslos, da im Kanton St.Gallen bereits im Jahr 2007 nur noch vier

Spiellokale betrieben wurden (vgl. Botschaft der Regierung zur Bereinigung des kantonalen Gewerberechts, ABI 2007, 960). Sachlich lässt sich die Bewilligungspflicht für Spiellokale, in denen ausschliesslich Unterhaltungs- und Geschicklichkeitsspiele ohne Geldgewinn betrieben werden, ohnehin nicht mehr rechtfertigen. Es ist nicht ersichtlich, welche öffentlichen Interessen mit dieser Bewilligungspflicht geschützt werden sollen, da die Jugendlichen im Zeitalter von Online-Spielen nicht mehr von «Flipperkästen» und ähnlichen Geräten «gefährdet» werden. Das GSS kann daher mangels praktischer Relevanz ersatzlos aufgehoben werden.

3.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele

3.2.1 Grossspiele

Art. 1 Verbot von Geschicklichkeitsspielen

Der Begriff des Geschicklichkeitsspiels richtet sich nach Art. 3 Bst. d BGS. Nach der Terminologie des Bundesrechts sind Geschicklichkeitsspiele immer Geldspiele, d.h. Spiele, bei denen gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil in Aussicht steht. Allerdings gilt das BGS nur für Geschicklichkeitsspiele, die automatisiert oder interkantonal oder online durchgeführt werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. b BGS). Dementsprechend gilt auch das kantonale Verbot nur für solche Geschicklichkeitsspiele.

Für die Aufsicht über Geschicklichkeitsspiele, die dem BGS unterstehen, ist grundsätzlich die interkantonale Behörde nach Art. 105 BGS zuständig. Verboten der Kanton gestützt auf Art. 28 BGS Geschicklichkeitsspiele, so kommt es zu einer doppelten Aufsichtszuständigkeit:

- die interkantonale Behörde hat dafür zu sorgen, dass in der Schweiz keine Geschicklichkeitsspiele ohne Bewilligung nach Art. 21 ff. BGS durchgeführt werden. Dies betrifft insbesondere die Aufsicht über online angebotene Geschicklichkeitsspiele von ausländischen Veranstalterinnen und Veranstaltern;
- das kantonale Verbot von Geschicklichkeitsspielen wird hingegen in erster Linie der Kanton selber durchsetzen müssen. Es lässt sich nicht vorhersagen, ob die interkantonale Behörde gegenüber einer Veranstalterin oder einem Veranstalter, die oder der über eine Bewilligung nach Art. 21 ff. BGS verfügt, Massnahmen ergreifen wird, wenn sich die Veranstalterin oder der Veranstalter nicht an das kantonale Verbot von Geschicklichkeitsspielen hält.

Abs. 2 regelt nicht das Verhältnis zwischen der Aufsicht durch die interkantonale Behörde und der Aufsicht durch den Kanton, sondern, welche Behörde bzw. welches Gemeinwesen innerhalb des Kantons das Verbot von Geschicklichkeitsspielen überwacht. Die Aufgabe wird der politischen Gemeinde zugewiesen, soweit das Verbot Geschicklichkeits-Geldspielautomaten betrifft. Bei den übrigen verbotenen Geschicklichkeitsspielen – insbesondere den Online-Spielen – überwacht der Kanton das Verbot.

3.2.2 Kleinspiele

3.2.2.a Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Altersgrenze

Die allgemeine Systematik der Altersgrenzen ist vorn in Abschnitt 0 dargestellt. Hier wird erläutert, welche Kriterien die Bewilligungsbehörde beim Herabsetzen der Altersgrenze zu berücksichtigen hat.

Abs. 2 knüpft an den Begriff des Gefährdungspotenzials an, der im BGS verwendet wird. Nach Art. 72 Abs. 2 BGS entscheidet die interkantonale Behörde bei Grossspielen je nach Gefährdungspotenzial über das Alter, das zur Teilnahme berechtigt (Art. 72 Abs. 1 BGS). Auch müssen sich die Massnahmen, welche die Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen (Gross- oder Kleinspielen) zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel treffen müssen, am Gefährdungspotenzial ausrichten, das vom betreffenden Geldspiel ausgeht (Art. 73 Abs. 1 BGS). Als exzessives Geldspiel gilt einerseits die Spielsucht, andererseits das Tätigen von Spieleinsätzen, die in keinem Verhältnis zum Einkommen oder Vermögen der Spielerinnen und Spieler steht (Art. 71 BGS).

Die (kantonale oder kommunale) Bewilligungsbehörde hat somit beim Festlegen der Altersgrenze nach Art. 2 Abs. 2 zu berücksichtigen, wie gross das Gefährdungspotenzial des konkret zu bewilligenden Spiels in Bezug auf Spielsucht und unangemessene Spieleinsätze trotz der von der Veranstalterin oder vom Veranstalter getroffenen Massnahmen noch ist. Dabei können neben der maximalen Höhe der Spieleinsätze und der Frequenz der Spiele auch die Art der Veranstaltung und der Gewinne berücksichtigt werden.

Art. 3 Online-Verkauf von Losen

Nach Art. 3 Bst. f BGS dürfen Kleinspiele weder interkantonale noch online durchgeführt werden. Es geht weder aus dem Wortlaut des BGS noch aus den Erläuterungen in der Botschaft des Bundesrates hervor, was mit interkantonaler Durchführung gemeint ist und auch der Begriff des «online durchgeführt» ist stark auslegungsbedürftig.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es Kleinspiele gibt, bei denen die Spielerinnen und Spieler zwingend am eigentlichen Durchführungsakt im Kanton St.Gallen anwesend sein müssen, so bei der Lottoveranstaltung und beim kleinen Pokerturnier. Bei diesen Kleinspielen ist eine interkantonale Durchführung schon begrifflich nicht möglich. Im Weiteren schreibt Art. 35 Abs. 1 BGS ausdrücklich vor, dass lokale Sportwetten nur am Ort angeboten werden dürfen, an dem das Sportereignis stattfindet, wodurch ein Online-Verkauf von «Wettscheinen» ausgeschlossen wird.

Art. 3 Abs. 1 stellt ergänzend klar, dass Lose für Kleinspiele generell nicht online verkauft werden dürfen. Ein Online-Verkauf liegt bereits dann vor, wenn der Kaufvertrag vollständig online abgeschlossen werden kann. Nicht erforderlich ist, dass die Zahlung und/oder die Lieferung des Loses ebenfalls online erfolgt.

Art. 4 Bewilligung und Aufsicht a) Zuständigkeit

Zu Abs. 1: Örtlich zuständig ist die Gemeinde, in der die Lottoveranstaltung, das mit der Sportwette verbundene Sportereignis oder der mit der Tombola verbundene Unterhaltungsanlass durchgeführt wird. Sie entscheidet auch dann allein über die Bewilligung, wenn die Veranstalterin oder der Veranstalter beabsichtigt, Tombolalose in den umliegenden Gemeinden zu verkaufen (vgl. dazu vorn Abschnitt 3.1.2.a).

Es unterstehen auch Tombolas und Lottoveranstaltungen, die bewilligungsfrei durchgeführt werden dürfen, der Aufsicht durch die politische Gemeinde.

Zu Abs. 2: Kontingentsanteilen können zugunsten einer Kleinlotterie, die ausserhalb des Kantons durchgeführt bzw. von einem anderen Kanton bewilligt wird, abgetreten werden. Die Voraussetzungen hierfür sollen in der Verordnung geregelt werden. Es soll die bisherige Praxis weitergeführt werden, dass der Reingewinn für einen gemeinnützigen Zweck verwendet werden muss, der sich – nicht nur, aber auch – im Kanton St.Gallen auswirkt. Dies ist meist der Fall, wenn die Kleinlotterie der Finanzierung eines gemeinnützigen Anlasses dient, der gesamtschweizerische Bedeutung oder einen besonderen Bezug zum Kanton St.Gallen hat.

Zu Abs. 3: Die Zuständigkeit zur Bewilligung und Beaufsichtigung kann durch Verordnung generell auf die politischen Gemeinden übertragen werden. Die Gemeinden sind vorgängig anzuhören. Die Zuständigkeit für kleine Pokerturniere auf dem Gebiet einer politischen Gemeinde kann aber auch durch Vereinbarung auf die entsprechende politische Gemeinde übertragen werden.

Art. 5 Bewilligung und Aufsicht b) Bewilligungsgesuch

Art. 11^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) setzt für die Formgültigkeit von elektronischen Eingaben eine anerkannte elektronische Signatur der Absenderin oder des Absenders voraus. In der bisherigen Praxis von Kanton und Gemeinden wurden Gesuche akzeptiert, die nur per Mail eingingen. Da die wenigsten Veranstalterinnen und Veranstalter über eine elektronische Signatur verfügen, soll diese kundenfreundliche Praxis weitergeführt und auf die anerkannte elektronische Signatur verzichtet werden können (Abs. 2). Bei zweifelhaften Gesuchen steht es der Bewilligungsbehörde frei, gestützt auf Art. 11^{bis} Abs. 3 VRP zu verlangen, dass das Bewilligungsgesuch und/oder Unterlagen in Papierform nachgereicht werden.

Art. 37 BGS schreibt vor, dass die Veranstalterin oder der Veranstalter im Bewilligungsgesuch Angaben über die Konzeption und Durchführung des Kleinspiels in spieltechnischer, organisatorischer und finanzieller Hinsicht machen muss. Zudem sind im Bewilligungsgesuch diejenigen Angaben zu machen, welche die Bewilligungsbehörde benötigt, um die Bewilligungsvoraussetzungen nach 33 BGS zu prüfen. Dies muss in Art. 5 aber nicht ausdrücklich festgehalten werden, da es im Interesse der Veranstalterin oder des Veranstalters liegt, im Bewilligungsgesuch alle notwendigen Angaben vollständig zu liefern.

Art. 6 Bewilligung und Aufsicht c) Aufsichtsbefugnisse

Keine Bemerkungen.

Art. 7 Gebühren

Die Verwaltungsgebühr ist das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit und richtet sich hauptsächlich nach dem mit der Tätigkeit verbundenen Aufwand (vgl. vorn Abschnitt 0). Der Gebührenertrag fällt demjenigen Gemeinwesen zu, das die gebührenpflichtige Tätigkeit ausgeführt hat.

3.2.2.b Kleinlotterien

Tombolas

Art. 8 Begriff

Der Begriff der Tombola ist im Bundesrecht insofern definiert, als Art. 41 Abs. 2 BGS abschliessend festlegt, welche Kleinlotterien von gewissen Bestimmungen des BGS ausgenommen sind (vgl. vorn Abschnitt 0). Der kantonale Gesetzgeber kann den Begriff der Tombola zwar enger fassen, nicht aber die Umschreibung von Art. 41 Abs. 2 BGS ausweiten. Dementsprechend übernimmt Art. 8 Abs. 1 die in Art. 41 Abs. 2 BGS genannten Begriffsmerkmale, wobei diese durch die Übernahme ins EG-BGS kantonales Recht werden. Somit ist der Geltungsbereich von Art. 9 bis 14 in Art. 8 definiert und nicht in Art. 41 Abs. 2 BGS, der lediglich den Rahmen der kantonalen Regelungsbefugnis setzt:

- Eine Tombola setzt voraus, dass das Geldspiel an einem Unterhaltungsanlass veranstaltet wird (Bst. a). Die Teilnehmenden müssen hauptsächlich zum Zweck der Unterhaltung zusammenkommen und nicht aus anderen Gründen. Dementsprechend sind Publikumsmessen und Märkte, bei denen das Einkaufen oder die Information des Publikums über Produkte im Vordergrund stehen, keine Unterhaltungsanlässe. Anlässe, bei denen die Teilnehmenden zum Essen und Trinken zusammenkommen (z.B. 1.-August-Brunch, Galadinner, Betriebsessen usw.) sind ebenfalls keine Unterhaltungsanlässe. Es braucht neben dem Verkaufsteil oder dem kulinarischen Teil zusätzliche Elemente mit klarem Unterhaltungscharakter, wobei die Durchführung des Geldspiels als Unterhaltungsteil nicht genügt.

- Sachpreise sind als Gegensatz zu Geldpreisen zu verstehen. Sie umfassen Gegenstände und Leistungen, deren Wert durch ihren Gebrauchsnutzen bestimmt wird oder die zum Verbrauch bestimmt sind. Edelmetalle gelten nicht als Sachpreis, soweit sie nicht in ein Schmuckstück eingearbeitet sind, das zum Gebrauch bestimmt ist;
- Nach Bst. c muss die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen. Das Bundesrecht verlangt nicht, dass die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne am Unterhaltungsanlass selbst stattfinden, sondern nur, dass ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass besteht. Die entsprechende Formulierung in Art. 41 Abs. 2 BGS wurde unverändert aus Art. 2 Abs. 1 LG übernommen, so dass es weiterhin zulässig ist, Lose während einer gewissen Zeit vor dem Unterhaltungsanlass zu verkaufen (Art. 12). Die Losziehung erfolgt ohnehin in der Regel nicht am Unterhaltungsanlass selber, da die Veranstalterinnen und Veranstalter – zumindest für die kleineren Gewinne – meist mit vorgedruckten Gewinnlosen arbeiten.

Aus der Voraussetzung des unmittelbaren Zusammenhangs folgt aber, dass für die Spielerinnen und Spieler im Zeitpunkt des Loskaufs ersichtlich sein muss, für welchen Unterhaltungsanlass die Tombola durchgeführt wird. Ein Vorverkauf von Losen für eine Tombola, die an einem noch nicht bestimmten Unterhaltungsanlass durchgeführt werden soll, ist nicht zulässig.

- Die höchstens zulässige Plansumme nach Bst. d ist in Art. 40 VGS festgelegt und beträgt aktuell Fr. 50'000.–.

Als Plansumme gilt die Summe aller möglichen Einsätze eines Spiels, also unabhängig von der Zahl der tatsächlich verkauften Lose. Gratislose, die als Gewinn abgegeben werden, werden bei der Berechnung der Plansumme mitberücksichtigt. Bei Gratislosen gilt der durchschnittliche Verkaufspreis der Lose, die in der Tombola zum Verkauf angeboten werden, als Einsatz.

Art. 9 Bewilligung a) Bewilligungspflicht

Art. 10 Bewilligung b) Voraussetzungen

- Im Kanton St.Gallen sollen nur «klassische» Tombola bewilligungsfrei durchgeführt werden dürfen (vgl. vorn Abschnitt 3.1.2.b). Dementsprechend untersteht die Tombola nach Bst. a der Bewilligungspflicht, wenn sie nicht von einem Verein oder einer gemeinnützigen Stiftung durchgeführt wird. Die Voraussetzung stellt sicher, dass der Reingewinn auch beim Fehlen einer präventiven Kontrolle gesetzeskonform verwendet wird. Ein Verein darf den Reingewinn aus einer Tombola für eigenen Zwecke verwenden (Art. 129 Abs. 1 BGS) und bei der gemeinnützigen Stiftung ist die Verwendung des Reingewinns für gemeinnützige Zwecke aufgrund des Stiftungszwecks sichergestellt, so dass sich eine Kontrolle erübrigt. Bei den übrigen Rechtsformen muss im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens überprüft werden, wofür die Veranstalterin oder der Veranstalter den Reingewinn aus der Tombola verwenden wird.
- Bst. b verhindert zusammen mit Art. 10 Abs. 2, dass «Tombola-Vereine» entstehen, deren Tätigkeit sich auf die Durchführung von Tombolas beschränkt. Der Aufwand für die Organisation und Durchführung eines Unterhaltungsanlasses ist in der Regel genügend hoch, um die Gründung von «Tombola-Vereinen» unattraktiv zu machen. Ergänzend hierzu verhindert Bst. b, dass ein «Tombola-Verein» seine Tombola an einen (kommerziellen) Unterhaltungsanlass eines Dritten anhängen und auf diese Weise den Aufwand für die Organisation und Durchführung eines eigenen Unterhaltungsanlasses umgehen kann.

Das Anhängen einer Tombola an den Unterhaltungsanlass eines Dritten ist nicht grundsätzlich unzulässig. Bst. b unterstellt die Tombola aber der Bewilligungspflicht, damit im Bewilligungsverfahren geprüft werden kann, ob der Gesuchsteller ein «Tombola-Verein» ist, dem gestützt auf Art. 10 Abs. 2 die Bewilligung zu verweigern ist.

- Der Entwurf des EG-BGS lässt im Unterschied zum bisherigen Art. 12^{ter} Abs. 1 Bst. b VLW zu, dass die Organisation oder Durchführung einer Tombola an einen Dritten ausgelagert wird, der diese Tätigkeit berufs- oder gewerbsmässig ausübt. Art. 9 Bst. c verhindert aber, dass Vereine als «Strohmänner» für solche Dritte auftreten und lediglich ihren Namen für eine bewilligungsfreie Durchführung der Tombola zur Verfügung stellen. Im Bewilligungsverfahren kann geprüft werden, ob der veranstaltende Verein den Unterhaltungsanlass tatsächlich (selber) durchführt oder ob eine Umgehung von Art. 10 Abs. 2 vorliegt. Vor allem aber kann geprüft werden, ob Art. 34 Abs. 2 Satz 2 BGS über das Verhältnis von Durchführungskosten und Reingewinn eingehalten wird. Zudem ist im Bewilligungsverfahren nach Art. 10 Abs. 3 festzustellen, ob der Dritte die Voraussetzungen nach Art. 33 Abs. 1 BGS erfüllt (juristische Person nach schweizerischem Recht; guter Ruf; Gewährleistung einer transparenten und einwandfreien Geschäfts- und Spieldurchführung).
- Im Weiteren ist eine Tombola bewilligungspflichtig, wenn sich die Tombola oder der Unterhaltungsanlass speziell an Minderjährige richtet. Die Vereinfachungen im Bereich der Tombolas sollen nicht dazu führen, dass Unterhaltungsanlässe für Minderjährige mit Glücksspielen angereichert und dadurch besser vermarktet werden können (z.B. an einer Eisdisco eine Tombola mit Handys als Gewinnpreisen durchführen). Tombolas speziell für Minderjährige werden nicht generell verboten, aber der Bewilligungspflicht unterstellt. Die Bewilligungspflicht dient nicht nur dazu, den guten Ruf der Veranstalterin oder des Veranstalters überprüfen zu können (Art. 10 Abs. 1), sondern sie ermöglicht der Bewilligungsbehörde auch, eine Altersgrenze für die Teilnahme an der Tombola festzulegen. Ohne die Bestimmung von Art. 9 Bst. d würde keine Altersgrenze gelten (Art. 2 Abs. 1).

Art. 11 bis 14 Durchführungsbestimmungen

Die Gewinn- und Trefferquoten entsprechen der bisherigen Regelung von Art. 5 und 12^{ter} Abs. 1 Bst. c VLW. Gratislose werden wie bisher bei der Berechnung der Gewinnquote und der Trefferquote berücksichtigt, wobei als Gewinnwert eines Gratisloses der durchschnittliche Verkaufspreis der Lose gilt, die in der Tombola zum Verkauf angeboten werden.

Art. 12 erlaubt den Vorverkauf von Losen während drei Monaten vor Beginn des Unterhaltungsanlasses. Die Frist ist gesetzlich fixiert und kann nicht durch Bewilligung verlängert werden. Anzumerken ist, dass der Vorverkauf nur bei der Tombola – und aufgrund des Verweises in Art. 20 bei der Lottoveranstaltung – befristet ist. Bei der lokalen Sportwette ist ein Vorverkauf grundsätzlich ausgeschlossen (Art. 35 Abs. 1 BGS), während er bei den übrigen Kleinlotterien nicht geregelt und damit unbefristet zulässig ist. Ebenfalls zulässig ist der «Vorverkauf» von Startgeldern für ein kleines Pokerturnier, was etwa in Form von verbindlichen Voranmeldungen geschehen kann.

Art. 14 Abs. 1 ermächtigt die Regierung zum Erlass von Durchführungsbestimmungen, welche die technische Abwicklung einer Tombola und die Berichterstattung näher regeln. Es handelt sich dabei um reine Vollzugsvorschriften. Gestützt auf Art. 14 Abs. 1 kann die Regierung z.B. Vorschriften über die Gestaltung der Lose, die Abholfrist für Tombolagewinne oder die Bekanntgabe von Tombolaspielregeln erlassen.

Art. 14 Abs. 2 ermächtigt die Regierung hingegen, die gesetzliche Regelung in verschiedenen Bereichen durch Verordnung abzuändern. Die Ermächtigung kommt nur zur Anwendung, wenn

die Veranstalterinnen und Veranstalter die ihnen vom Gesetz eingeräumten Freiräume missbrauchen. Der Missbrauch muss örtlich und personell verbreitet sein. Es reicht nicht, wenn eine einzelne Veranstalterin oder ein einzelner Veranstalter z.B. mehrfach die Vorverkaufsfrist nach Art. 12 überschreitet oder wenn Überschreitungen der Vorverkaufsfrist nur in einzelnen Gemeinden vorkommen. Solche Missstände sind durch strafrechtliche und aufsichtsrechtliche Massnahmen zu beheben.

Als Massnahmen sind nur die in Abs. 2 Bst. a bis d aufgeführten Anordnungen zulässig:

- Der Entwurf des EG-BGS lässt zu, dass Tombola-Lose im ganzen Kanton verkauft werden. Dies ist unbedenklich, solange nur Lose für gesetzlich zulässige Tombolas verkauft werden. Heikel wird es, wenn Lose für unbewilligte bewilligungspflichtige Tombolas verkauft werden oder gar Lose für Tombolas, die gar nie stattfinden werden. Die Gemeinde erfährt in der Regel frühzeitig von geplanten Unterhaltungsanlässen auf ihrem Gemeindegebiet und kann ohne grossen Aufwand beaufsichtigen, ob die auf ihrem Gemeindegebiet verkauften Lose zu einer bewilligungsfreien Tombola gehören. Diese Aufsicht wird erheblich erschwert, wenn Veranstalterinnen und Veranstalter ihre «illegalen» Lose gezielt nur in anderen, entfernten Gemeinden verkaufen. Nach Bst. a soll die Regierung daher bei solchen Missbräuchen den Losverkauf wieder auf die jeweilige Standortgemeinde des Unterhaltungsanlasses beschränken können.
- Um die Aufsicht der Gemeinden zu erleichtern, soll die Regierung auch den Vorverkauf von Losen einschränken oder untersagen können (Bst. b). Es sind ähnliche Missstände zu beheben, wie sie in den Erläuterungen zu Bst. a genannt werden, wobei hier schon das verbreitete Überschreiten der gesetzlichen Vorverkaufsfrist durch viele Veranstalterinnen und Veranstalter den Missbrauch begründet. Es ist nicht erforderlich, dass es sich um unbewilligte bewilligungspflichtige oder fiktive Tombolas handelt.
- Bst. c: Art. 8 setzt nicht zwingend voraus, dass die Gewinne am Unterhaltungsanlass selbst übergeben werden. Es ist auch zulässig, eine Tombola durchzuführen, bei der die Gewinne am Unterhaltungsanlass nicht real vorhanden sind, sondern z.B. nur ein Bild des Gewinns ausgestellt ist oder die Gewinne sogar nur auf dem Internet besichtigt werden können. Den Vereinen im Kanton soll damit die organisatorische und logistische Abwicklung der Tombola erleichtert werden.

Diese Erleichterung enthält aber ein erhebliches Missbrauchspotenzial für unseriöse Veranstalterinnen und Veranstalter. Die Regierung wird in Bst. c daher ermächtigt, den Veranstalterinnen und Veranstaltern vorzuschreiben, dass die Gewinne am Unterhaltungsanlass selbst übergeben werden müssen (vgl. zum Begriff der Übergabe auch die Erläuterungen zu Art. 16 Abs. 3). Damit wird sichergestellt, dass die Gewinne im Zeitpunkt der Tombola tatsächlich vorhanden sind.

- Bst. d: Die Regierung kann die Pflicht zur Berichterstattung nach Art. 13 auf Veranstalterinnen und Veranstalter von nicht-bewilligungspflichtigen Tombolas ausdehnen. Damit wird die Aufsicht über die Tombolas erheblich verstärkt, was Missbräuchen vorbeugen kann.

Lottoveranstaltungen

Art. 15 Begriff

Art. 15 enthält keine vollständige Definition der Lottoveranstaltung, sondern zählt einige typische Merkmale dieser Spielform auf. Wesentlicher Unterschied zur Tombola ist, 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 nach Abs. 1 Bst. d zudem, dass die Ziehung der Gewinnzahlen und die Er-

mittlung der Gewinne zeitlich unmittelbar aufeinander erfolgt und in derselben Örtlichkeit vorgenommen wird. Die Spielerinnen und Spieler überprüfen an einer Lottoveranstaltung laufend, ob die von der Spielleitung gezogenen Zahlen mit den Zahlen auf ihren Einsatzkarten übereinstimmen. Bei der Lottoveranstaltung sind «vorgezogene» Gewinnzahlen unzulässig.

Die Veranstalterin oder der Veranstalter kann in den Spielregeln festlegen, wie gross die Zahlenreihe nach Abs. 1 Bst. a ist und wie viele Zahlen eine Einsatzkarte enthält. In den Spielregeln wird auch festgelegt, welche Kombinationen auf der Einsatzkarte einen Gewinn ergeben (eine Reihe, zwei Reihen, alle Zahlen gedeckt usw.), wie viele Spieldurchgänge die Lottoveranstaltung umfasst und wann ein Spieldurchgang abgeschlossen ist. Meist ist ein Durchgang abgeschlossen, wenn die erste Spielerin oder der erste Spieler die Gewinnkombination erreicht und dies der Spielleitung akustisch gemeldet hat. Es sind aber auch Spielsysteme zulässig, bei denen z.B. nach der ersten Gewinnkombination weitergespielt wird, bis eine Spielerin oder ein Spieler die ganze Einsatzkarte «gefüllt» hat.

Wesentlich ist, dass die Spielerinnen und Spieler eines Spieldurchgangs gleiche Chancen haben, insbesondere Einsatzkarten mit derselben Anzahl Zahlen verwenden. Zudem muss vor jedem Spieldurchgang klar sein, um welchen Preis oder welche Preise gespielt wird.

Art. 16 Gewinnquote und -übergabe

Die Gewinnquote bemisst sich bei der Lottoveranstaltung nicht nach der Plansumme, sondern nach der Summe der tatsächlichen Einsätze, d.h. nach dem Gesamtwert der verkauften Einsatzkarten (Abs. 1). Bei der Lottoveranstaltung gibt es in jedem Spieldurchgang eine vordefinierte Anzahl Gewinnerinnen oder Gewinner, unabhängig von der Anzahl Spielerinnen oder Spieler. Würde die Gewinnquote bei der Lottoveranstaltung gleich wie bei der Tombola an die Plansumme angeknüpft, könnte bei einer kleinen Anzahl Spielerinnen oder Spieler der Gesamtwert der ausbezahlten Gewinne höher sein als die Einnahmen aus dem Verkauf der Einsatzkarten.

Zudem bemisst sich die Gewinnquote nicht nach dem einzelnen Spieldurchgang, sondern nach der gesamten Lottoveranstaltung. Die Preise müssen zwar für jeden Spieldurchgang im Voraus festgelegt werden, dürfen aber unterschiedliche Werte haben. Es ist daher möglich und zulässig, dass in einem Spieldurchgang der Wert des Preises tiefer ist als 50 Prozent der Summe der Einsätze für diesen Durchgang.

Bei der Lottoveranstaltung müssen die Gewinne an der Veranstaltung selbst übergeben werden (Abs. 3), da die Spielerinnen und Spieler ohnehin während der ganzen Dauer der Veranstaltung anwesend sind. Notwendig ist mindestens eine Besitzübertragung im Sinn von Art. 922 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB). Bei grossen Gewinnen wie z.B. einem Auto ist es demnach zulässig, lediglich die Fahrzeugpapiere und den Fahrzeugschlüssel übergeben.

Art. 17 Spielregeln

Die Veranstalterin oder der Veranstalter kann die Lottoveranstaltung unterschiedlich ausgestalten (vgl. vorn Erläuterungen zu Art. 15). Daher ist es notwendig, dass die Spielerinnen und Spieler vor Beginn der Lottoveranstaltung in verständlicher Form informiert werden, nach welchen Spielregeln gespielt werden wird. Diese Information erfolgt, bevor die ersten Einsatzkarten verkauft werden. Bei einem Vorverkauf sind die Spielregeln daher schon im Zeitpunkt des Vorverkaufs bekanntzugeben.

Art. 18 Anzahl Lottoveranstaltungen

Als Räumlichkeiten von öffentlichen Gemeinwesen gelten insbesondere Räumlichkeiten von politischen Gemeinden und von Schulgemeinden, wie z.B. der Mehrzwecksaal einer politischen Gemeinde oder die Turnhalle oder Aula einer Schule. Hingegen gilt etwa die Gastwirtschaft einer Ortsgemeinde nicht als Räumlichkeit im Sinn von Art. 18.

Der Begriff der Örtlichkeit ist umfassender zu verstehen als der Begriff der Räumlichkeit. Ein Gebäude oder Gebäudekomplex mit einer Mehrzahl von Räumen gilt als eine Örtlichkeit. Dementsprechend dürfen in einem Gastwirtschaftsbetrieb mit mehreren Sälen insgesamt höchstens vier Lottoveranstaltungen je Kalenderjahr durchgeführt werden und nicht vier Lottoveranstaltungen je Saal.

Vgl. auch vorn Abschnitt 3.1.2.b.

Art. 19 Sachgemässe Anwendung der Bestimmungen über Tombolas

Art. 19 erklärt die Bestimmungen über Tombolas für sachgemäss auf Lottoveranstaltungen anwendbar. Dies bedeutet insbesondere, dass an einer Lottoveranstaltung nur Sachpreise abgegeben werden dürfen und dass die beschränkte Bewilligungspflicht nach Art. 9 sowie die Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 10 auch für Lottoveranstaltungen gelten.

Nach Abs. 2 gilt die Lottoveranstaltung als Unterhaltungsanlass. Es braucht also anders als bei der Tombola keine zusätzlichen Unterhaltungselemente.

Art. 20 Weitere Bestimmungen

In Art. 20 wird die Regierung ermächtigt, bei verbreiteten Missbräuchen die gesetzliche Regelung durch Verordnung abzuändern (vgl. dazu auch vorn die Erläuterungen zu Art. 14 Abs. 2).

Sie kann – neben der sachgemässen Anwendung der Vorschriften nach Art. 14 Abs. 2 a, b und d¹¹ – detaillierte Spielregeln erlassen und damit den entsprechenden Freiraum der Veranstalterinnen und Veranstalter beschränken. Bei schweren Missbräuchen kann sie die maximale Plansumme auf unter Fr. 50'000.– herabsetzen oder Lottoveranstaltungen wieder generell der Bewilligungspflicht unterstellen. Sie kann zudem einen Höchstbetrag für den einzelnen Einsatz festlegen, d.h. den Verkaufspreis für eine Einsatzkarte beschränken.

Übrige Kleinlotterien

Art. 21 Begriff und Geltung

Keine Bemerkungen.

Art. 22 Bewilligungsvoraussetzungen

Die Bewilligungsvoraussetzungen des Bundesrechts (Abs. 1) finden sich in Art. 33, 34 und 37 BGS sowie in Art. 37 VGS.

Abs. 1 sieht folgende zusätzlichen Bewilligungsvoraussetzungen vor:

- Der Reingewinn aus einer Kleinlotterie wird zur Finanzierung eines gemeinnützigen Anlasses verwendet (Bst. 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 zwi-

¹¹ Eine Anwendung von Art. 14 Abs. 2 Bst. c entfällt, weil die Gewinnübergabe bei Lottoveranstaltungen gemäss Art. 16 Abs. 3 ohnehin an der Veranstaltung selber erfolgen muss.

schen 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.

Zum anderen muss der Reingewinn hauptsächlich zur Deckung der Kosten verwendet werden, die aus der Durchführung des Anlasses entstehen. Ein allfälliger Überschuss darf zur Finanzierung des allgemeinen Vereins- oder Betriebsaufwands der Veranstalterin oder des Veranstalters eingesetzt werden. Dies darf jedoch nicht der Hauptzweck der Kleinlotterie, sondern nur ein untergeordneter Nebeneffekt sein (vgl. aber die Ausnahme in Abs. 2).

- Nach Bst. b 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 Plansumme von Fr. 100'000.– eine überregionale Bedeutung des Anlasses verlangt.
- Bst. c soll die Umgehung von Art. 22 Abs. 1 Bst. a EG-BGS 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.
- Führt die Veranstalterin oder der Veranstalter eines Anlasses, der mit Beiträgen aus dem kantonalen Lotteriefonds oder dem kantonalen Sport-Toto-Fonds unterstützt wird, eine Kleinlotterie durch und wickelt sie oder er die Kleinlotterie über SWISSLOS ab (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 3), wird der Anlass im Ergebnis zweimal aus demselben Gewinnsubstrat unterstützt. Die Mittel des Lotteriefonds und des Sport-Toto-Fonds stammen nämlich ebenfalls von SWISSLOS.

Solche «Doppelsubventionierungen» widersprechen dem Grundsatz der transparenten Mittelverteilung, der unter anderem in Art. 128 BGS zum Ausdruck kommt. Eine Kleinlotterie darf daher nach Art. 22 Abs. 1 Bst. d EG-BGS nur bewilligt werden, wenn entweder der Anlass keine Beiträge aus dem Lotteriefonds oder dem Sport-Toto-Fonds erhält oder aber die Veranstalterin oder der Veranstalter die Kleinlotterie selber organisiert und durchführt und somit nicht zweimal aus dem Gewinnsubstrat von SWISSLOS profitiert.

Abs. 2 ermöglicht das «Fundraising» mittels Kleinlotterie. Der Reingewinn dient dabei nicht der Finanzierung eines gemeinnützigen Anlasses, sondern einem anderen gemeinnützigen Zweck. Allerdings muss in diesem Fall der Reingewinn vollumfänglich für einen gemeinnützigen Zweck verwendet werden. Die Veranstalterin oder der Veranstalter darf lediglich die Durchführungskosten vom Bruttospielertrag abziehen, wobei die Durchführungskosten nach Art. 34 Abs. 2 BGS in einem angemessenen Verhältnis zu den für gemeinnützige Zwecke vorgesehenen Mitteln stehen müssen. Führt also eine Veranstalterin oder ein Veranstalter z.B. an einem Wohltätigkeitsball eine Kleinlotterie durch, darf sie oder er nur die Kosten für die Durchführung der Kleinlotterie selbst und nicht die Kosten des gesamten Wohltätigkeitsballs vom Bruttospielertrag abziehen. Zudem muss der Reingewinn für einen gemeinnützigen Zweck mit mindestens regionaler Bedeutung verwendet werden. Ein lokaler Sportverein darf nicht eine Kleinlotterie nach Art. 21 ff. EG-BGS durchführen und den Reingewinn für die eigene Juniorenabteilung verwenden, sondern er muss den Reingewinn z.B. für einen regionalen Nachwuchsförderungs-Stützpunkt einsetzen.

Art. 23 Durchführung

Die Verordnungskompetenz der Regierung lehnt sich inhaltlich an Art. 33 Abs. 1 Bst. b BGS an, der die Anforderungen an Kleinspiele definiert. Abs. 2 nennt verschiedene Durchführungsbestimmungen, die im bisherigen Recht enthalten waren. Die Pflicht der Veranstalterin oder des Veranstalters, der Bewilligungsbehörde innert 30 Tagen eine Abrechnung über die Kleinlotterie einzureichen (Art. 8 VLW) ist neu in Art. 38 BGS geregelt.

Art. 24 Rechtsanspruch

Nach den Ausführungen in der Botschaft zum BGS besteht generell kein Rechtsanspruch auf eine Spielbewilligung nach dem BGS (vgl. BBI 2015, 8450). Allerdings handelt es sich bei den Bewilligungen für Kleinspiele um sogenannte Polizeibewilligungen, auf welche die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller einen Anspruch hat, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind. Einen Entscheidungsspielraum hat die Bewilligungsbehörde bei der Plansumme und bei der Altersgrenze, die abweichend vom Gesuch festgesetzt werden können, wenn sie Zweifel daran hat, dass die Veranstalterin oder der Veranstalter das Kleinspiel in der Höhe der beantragten Plansumme oder mit der beantragten Altersgrenze gesetzeskonform durchführen kann. Zudem kann die Bewilligungsbehörde die Bewilligung für eine Tombola verweigern, wenn für den Losverkauf der öffentliche Grund beansprucht wird, dieser aber schon anderweitig stark beansprucht ist. Insbesondere kann eine Bewilligung verweigert werden, wenn die Tombola an einem Unterhaltungsanlass durchgeführt werden soll, für den ein Dritter eine Bewilligung für gesteigerten Gemeindegebrauch erhalten hat und Nutzungskonflikte zu befürchten sind.

Kein Rechtsanspruch auf eine Bewilligung besteht hingegen bei Kleinlotterien, die dem Kontingent nach Art. 4 der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen unterstehen. Es ergibt sich aus dem Wesen des Kontingents, dass Bewilligungen nur erteilt werden können, solange das Kontingent nicht ausgeschöpft ist. Die Bewilligungsbehörde hat allerdings die Verteilung des Kontingents nach sachlichen Kriterien vorzunehmen, wobei insbesondere eine Verteilung nach dem Datum des Gesuchseingangs (first in – first out), eine anteilmässige Verteilung entsprechend der beantragten Plansumme oder eine anteilmässige Verteilung nach der Bedeutung des Anlasses zulässig sind.

3.2.2.c Lokale Sportwetten

Art. 25 Bewilligungsvoraussetzungen

Die Bewilligungsvoraussetzungen des Bundesrechts finden sich Art. 33, 35 und 37 BGS sowie in Art. 38 VGS. Art. 25 EG-BGS sieht folgende zusätzlichen Bewilligungsvoraussetzungen vor:

- Bst. a: Die Gewinnquote von mindestens 70 Prozent knüpft an die Summe der Einsätze für eine einzelne Wette an. Bei einer Sportwette wird in der Regel auf den Ausgang eines einzelnen Rennens bzw. eines einzelnen Wettkampfs gewettet. Es gibt aber auch Wetten auf die Ergebnisse mehrerer Rennen eines Wettkampftags. Die Gewinnquote bemisst sich in beiden Fällen nach der Summe der Einsätze aller Spielerinnen und Spieler, die auf dieselben Rennen bzw. Wettkämpfe wetten. Es ist nur dann zulässig, mehrere Wettkämpfe zu einem Wettpool zusammenzufassen, wenn alle Spielerinnen und Spieler auf alle Wettkämpfe dieses Pool wetten müssen.

Anzumerken ist, dass Art. 38 Abs. 2 VGS eine minimale Gewinnquote von «50 Prozent der maximalen Summe aller Einsätze» vorschreibt. Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Justiz ist damit entgegen dem Wortlaut von Art. 38 Abs. 2 VGS die Summe der geleisteten Einsätze gemeint.

- Bst. b beschränkt den Höchsteinsatz einer Teilnehmerin oder eines Teilnehmers auf Fr. 20.– je Wette. Es darf also weder der einzelne Einsatz auf eine Wette Fr. 20.– übersteigen noch darf eine Teilnehmerin oder ein Teilnehmer mehrmals auf dasselbe Ergebnis eines Wettkampfs

wetten und dabei insgesamt den Höchstesatz nach Bst. b überschreiten. Hingegen ist es zulässig, mehrmals den Höchstesatz auf verschiedene Ergebnisse des gleichen Wettkampfs zu setzen, z.B. beim gleichen Pferderennen den Höchstesatz auf Pferd A und gleichzeitig nochmals den Höchstesatz auf Pferd B zu setzen. Es handelt sich in diesen Fällen um mehrere, verschiedene Wetten.

- Bst. c bezweckt, dass die Sportwette transparent durchgeführt wird (vgl. die entsprechende Regelung für kleine Pokerturniere in Art. 36 Abs. 1 Bst. d BGS). Öffentlich zugänglich ist eine Örtlichkeit, zu der grundsätzlich «alle» Personen Zutritt erhalten. Es ist zwar zulässig, den Zutritt nur gegen eine Eintrittsgebühr zu erlauben oder aus Kapazitätsgründen zu beschränken. Hingegen gilt die Örtlichkeit nicht mehr als öffentlich zugänglich, wenn nur bestimmten Personen, zum Beispiel nur Vereinsmitgliedern und ihren Gästen, Zutritt gewährt wird.
- Abs. 2: An Sportereignissen, an denen mehrheitlich Minderjährige teilnehmen, sind nach Abs. 2 Sportwetten generell nicht erlaubt (vgl. dazu die analoge Regelung nach Art. 25 Abs. 2 BGS für Grossspiele). Handelt es sich um ein Sportereignis, an dem neben Minderjährigen mehrheitlich Erwachsene teilnehmen, dürfen zumindest auf diejenigen Wettkämpfe, an denen mehrheitlich Minderjährige teilnehmen, keine Wetten abgeschlossen werden.
- Abs. 3 verhindert, dass an einem Sportereignis mehrere Veranstalterinnen oder Veranstalter gleichzeitig Wetten durchführen können, wodurch die Bestimmung über den Höchstesatz umgangen würde.

3.2.2.d Kleine Pokerturniere

Art. 26 Erkennen von Spielsucht

Die Bewilligungsvoraussetzungen des Bundesrechts finden sich in Art. 33, 36 und 37 BGS sowie in Art. 39 VGS. Art. 26 EG-BGS sieht folgende zusätzlichen Bewilligungsvoraussetzungen vor:

Von den Veranstalterinnen und Veranstaltern, die regelmässig kleine Pokerturniere durchführen, wird verlangt, dass sie über Personal verfügen, das im Erkennen von Spielerinnen und Spielern mit Anzeichen von Spielsucht geschult ist. Die Angemessenheit der Schulung beurteilt sich insbesondere nach der Anzahl und Grösse der Turniere, die von der Veranstalterin oder vom Veranstalter jährlich durchgeführt werden. Die Bewilligungsbehörde kann gestützt auf Art. 37 Abs. 1 BGS den Nachweis der Schulung verlangen.

Der Begriff «regelmässig» erfordert nicht, dass die Turniere gewerbsmässig durchgeführt werden. Es genügt, wenn die Veranstalterin oder der Veranstalter während eines Jahres mehrere kleine Pokerturniere durchführt oder durchzuführen beabsichtigt, so dass von ihr oder von ihm erwartet werden darf, das Personal im Erkennen von Spielerinnen und Spielern mit Anzeichen von Spielsucht zu schulen. Veranstalterinnen und Veranstalter, die nur gelegentlich kleine Pokerturniere durchführen, sind von dieser Verpflichtung befreit, haben aber wie alle Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen angemessene Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spielern vor exzessivem Geldspiel zu treffen (Art. 71 BGS).

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. 26 zu umgehen. Die Bewilligung für das Pokerturnier kann erteilt werden, wenn entweder die Veranstalterin bzw. der Veranstalter 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 oder den Veranstalter selbst, d.h. an diejenige Person, die Inhaberin oder Inhaber der Bewilligung für das kleine Pokerturnier ist, da sie für die korrekte Durchführung verantwortlich ist.

3.2.3 Schlussbestimmungen

3.2.3.a Strafbestimmungen

Vorbemerkung

Die meisten strafwürdigen Handlungen im Bereich der Geldspielgesetzgebung werden bereits vom Bundesrecht unter Strafe gestellt. Insbesondere fallen Veranstalterinnen und Veranstalter, 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.

Unklar ist allerdings, inwieweit ein Verstoß gegen das kantonale Verbot von Geschicklichkeitsspielen (Art. 1 EG-BGS) von einer der beiden genannten Strafbestimmungen des BGS erfasst wird. Verfügt die Veranstalterin oder der Veranstalter sowohl über eine Veranstalterbewilligung als auch über eine Spielbewilligung für das entsprechende Geschicklichkeitsspiel und hat die interkantonale Behörde die Geltung dieser Bewilligungen nicht ausdrücklich auf bestimmte Kantone beschränkt bzw. den Kanton St.Gallen vom Geltungsbereich ausgenommen, kann der Veranstalterin oder dem Veranstalter nicht vorgeworfen werden, sie oder er verfüge nicht über eine Bewilligung für die Durchführung des Geschicklichkeitsspiels. Das Verbot, das Geschicklichkeitsspiel im Kanton St.Gallen durchzuführen, folgt bei dieser Konstellation nicht aus der fehlenden Bewilligung, sondern aus dem kantonalrechtlichen Verbot nach Art. 1 EG-BGS.

Der Entwurf zum EG-BGS statuiert daher in Art. 27 eine subsidiäre Strafbestimmung zu Art. 130 Abs. 1 Bst. a und Art. 131 Abs. 1 Bst. a BGS. Zudem enthält der Entwurf des EG-BGS Strafbestimmungen, mit denen Verstöße gegen kantonale Durchführungsbestimmungen geahndet werden.

Art. 27 Strafbestimmungen a) Verstoß gegen das Verbot von Geschicklichkeitsspielen

Strafbar ist das Durchführen, Organisieren oder zur Verfügungstellen eines verbotenen Geschicklichkeitsspiels. Diese Tathandlungen sind aus Art. 130 Abs. 1 Bst. a und Art. 131 Abs. 1 Bst. a BGS übernommen, weshalb auf die entsprechenden Erläuterungen in der Botschaft zum BGS verwiesen werden kann (vgl. BBl 2015, 8498 f.).

Anzumerken ist, dass nach der Terminologie des BGS diejenige Person, die einen Geschicklichkeits-Geldspielautomaten in ihren Räumlichkeiten aufstellt und der Öffentlichkeit zur Verfügung stellt – z.B. eine Gastwirtin – nicht zwingend die Veranstalterin ist, sondern sie kann auch nur die Vertriebspartnerin sein (vgl. die Erläuterungen in der Botschaft zur Art. 46 BGS in BBl 2015, 8456). Art. 27 erfasst bei solchen Konstellationen sowohl die Veranstalterin oder den Veranstalter als auch die Vertriebspartnerin oder den Vertriebspartner.

Art. 27 Abs. 1 stellt im Unterschied zum Bundesrecht auch fahrlässiges Handeln oder Unterlassen unter Strafe. Vor allem im Bereich von Online-Geschicklichkeitsspielen kann Fahrlässigkeit vorkommen, z.B. bei der Konzeption und Umsetzung von technischen Massnahmen, mit der die Teilnahme im Kanton St.Gallen verhindert werden soll.

Art. 27 ist nicht anwendbar, wenn die Handlungen oder Unterlassungen den objektiven Tatbestand von Art. 130 Abs. 1 Bst. a oder Art. 131 Abs. 1 Bst. a BGS erfüllen (Abs. 2). Führt die Veranstalterin oder der Veranstalter also ein Geschicklichkeitsspiel durch, das von der interkantonalen Behörde gar nicht bewilligt wurde, beurteilt sich die Strafbarkeit ausschliesslich nach dem

Bundesrecht. Der Vorbehalt von Abs. 2 stellt ausdrücklich nur auf das Erfüllen des objektiven Tatbestands ab und verhindert damit, dass Abs. 1 in den vom Bundesrecht geregelten Bereich eingreift.

Art. 28 Strafbestimmungen b) Übertretungen

Art. 28 stellt Verstösse gegen kantonale Durchführungsbestimmungen unter Strafe:

- Bst. a erfasst sowohl den Verstoß gegen die gesetzliche Altersgrenze nach Art. 2 Abs. 1 als auch den Verstoß gegen eine von der Bewilligungsbehörde herabgesetzte Altersgrenze.
- Erschwert eine Veranstalterin oder ein Veranstalter die Aufsicht über ein Kleinspiel – z.B. indem sie oder er Auskünfte und Unterlagen verweigert – kann die Aufsichtsbehörde die notwendigen Massnahmen durch Verfügung anordnen und mit der Strafandrohung nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) verbinden. Dieses Vorgehen führt jedoch nicht zum Ziel, wenn die Veranstalterin oder der Veranstalter der Aufsichtsbehörde den Zutritt zur Spielveranstaltung verweigert, da die Spielveranstaltung in der Regel abgeschlossen ist, bevor eine aufsichtsrechtliche Anordnung erlassen werden kann. Bst. b statuiert daher eine direkt anwendbare Strafbestimmung, die eine nachträgliche repressive Sanktion ermöglicht.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Art. 131 Abs. 1 Bst. g BGS das Missachten von aufsichtsrechtlichen Massnahmen, in denen die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes oder die Beseitigung von Missständen angeordnet wird, selbständig unter Strafe stellt. Bei solchen Anordnungen ist ein Verweis auf die Strafandrohung nach Art. 292 StGB offenbar nicht notwendig und es gilt ein deutlich höherer Bussenrahmen (bis Fr. 500'000.– anstelle von Fr. 10'000.– nach Art. 106 Abs. 1 StGB).

- Bst. c zählt abschliessend auf, bei welchen Bestimmungen betreffend Durchführung einer Tombola oder Lottoveranstaltung das Nichteinhalten strafbar ist. Die Strafbestimmungen bilden das Korrelat zur Selbstverantwortung, die den Veranstalterinnen und Veranstaltern durch den Wegfall der Bewilligungspflicht eingeräumt wurde. Es werden aber nur der Verstoß gegen Bestimmungen, die den Schutz der Spielerinnen und Spieler dienen, unter Strafe gestellt. Im Einzelnen betrifft Bst. c folgende Durchführungsbestimmungen:
 - Art. 11, Gewinn- und Trefferquote bei einer Tombola;
 - Art. 16, Gewinnquote und -übergabe bei Lottoveranstaltungen;
 - Art. 18, Anzahl Lottoveranstaltungen.
- Der Zweck, für den der Reingewinn verwendet werden muss (Bst. d), ergibt sich aus Art. 22 und allfälligen ergänzenden Auflagen in der jeweiligen Bewilligung.
- Art. 14 und 20 ermächtigen die Regierung zum Erlass von ergänzenden bzw. abweichenden Durchführungsbestimmungen. Ein Verstoß gegen eine solche Bestimmung ist strafbar, wenn dies in der Verordnung ausdrücklich vorgesehen ist.

3.2.3.b Übergangsbestimmungen

Art. 30 Übergangsbestimmungen

Nach Art. 144 Abs. 1 BGS bleiben Bewilligungen, die ein Kanton (oder eine politische Gemeinde) nach bisherigem Recht erteilt hat, längstens bis 31. Dezember 2020 in Kraft. Daraus folgt auch, dass nach dem 31. Dezember 2020 keine altrechtlichen Bewilligungen mehr wirksam erteilt werden können, unabhängig davon, wann das Bewilligungsgesuch gestellt wurde. Im kantonalen Übergangsrecht ist somit nur der Zeitraum ab Vollzugsbeginn des EG-BGS bis zum 31. Dezember 2020 zu regeln.

Zunächst ist festzuhalten, dass Bewilligungsgesuche, die nach Vollzugsbeginn des EG-BGS gestellt werden, logischerweise vollständig den Bestimmungen des BGS und des EG-BGS unterstehen. Hingegen unterliegen nach Art. 30 Abs. 1 Lotterien, Tombolas und Lottoveranstaltungen sowie Wetten, die bei Vollzugsbeginn des EG-BGS bereits bewilligt sind oder bei denen das Bewilligungsverfahren zu diesem Zeitpunkt noch hängig ist, grundsätzlich dem bisherigen Recht. Das heisst zum einen, dass altrechtliche Bewilligungen bis zum 31. Dezember 2020 weitergelten und sich die Durchführung des bewilligten Spiels nach bisherigem Recht richtet. Zum anderen richtet sich die Durchführung der oben genannten altrechtlichen Spiele auch dann dem bisherigen Recht, wenn das Bewilligungsgesuch vor Vollzugsbeginn des EG-BGS gestellt wurde. Die Veranstalterinnen und Veranstalter können somit in einem gewissen Ausmass selber bestimmen, ob ihr Geldspiel dem bisherigen oder dem neuen Recht unterstehen wird.

Damit es bei Kleinspielen, bei denen sich die Durchführung über den Jahreswechsel 2020/2021 hinaus erstreckt, nicht zu einer Aufteilung des massgebenden Rechts kommt, unterstellt Art. 30 Abs. 2 EG-BGS alle Kleinspiele, die ganz oder teilweise nach dem 1. Januar 2021 durchgeführt werden, vollständig den Bestimmungen des neuen Rechts. Dementsprechend sind solche Kleinspiele erst nach Vollzugsbeginn des EG-BGS zu bewilligen, da sonst die altrechtliche Bewilligung widerrufen und die Erteilung einer neurechtlichen Bewilligung geprüft werden muss.

4 Erläuterungen zum Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK) und zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)

Die Erläuterungen zu den beiden Konkordaten finden sich in den Beilagen 2 und 5.

5 Finanzielle Auswirkungen und Referendum

5.1 Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele

Das EG-BGS hat nur geringe finanzielle Auswirkungen. Es ist zwar mit einem Rückgang der Gebührenerträge um je etwa Fr. 60'000.– beim Kanton und bei allen Gemeinden gemeinsam zu rechnen. Dem stehen Entlastungen beim Verwaltungsaufwand gegenüber. Insbesondere werden bei den Gemeinden die rund 400 Bewilligungsverfahren für Tombolas und Lottoveranstaltungen je Jahr wegfallen, was allerdings durch eine noch nicht bekannte Anzahl neuer Bewilligungsverfahren für kleine Pokerturniere teilweise aufgewogen wird.

Insgesamt führt aber das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele nicht zu neuen (einmaligen oder wiederkehrenden) Ausgaben. Es untersteht somit lediglich dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1; abgekürzt RIG]).

5.2 Konkordate

Nach Art. 74 Abs. 1 und 2 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) ist die Regierung für den Abschluss zwischenstaatlicher Vereinbarungen zuständig. Da dem GSK und der IKV 2020 Gesetzesrang zukommt, bedürfen die Beschlüsse der Regierung der Genehmigung durch den Kantonsrat (Art. 65 Bst. c KV). Hingegen führen die Konkordate zu keinen neuen Ausgaben des Kantons, da die Konkordatsorgane – insbesondere deren Vollzugstätigkeit – durch Abgaben der Veranstalterinnen und Veranstalter finanziert werden. Es entstehen somit keine neuen (einmaligen oder wiederkehrenden) Ausgaben im Sinn von Art. 6 RIG, weshalb die Genehmigungsbeschlüsse des Kantonsrates lediglich dem fakultativen Gesetzesreferendum unterstehen (Art. 5 RIG).

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

- das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele;
- den Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK);
- den Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020).

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Beilage 1

Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK)

[siehe separate Beilage]

Beilage 2

Erläuterungen zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)

[siehe separate Beilage]

Beilage 3

Regierungsbeschluss über den Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)

vom 2. Juli 2019

Die Regierung des Kantons St.Gallen

erlässt

gestützt auf Art. 74 Abs. 2 Bst. a der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001¹²

als Beschluss:

Ziff. 1

¹ Der Kanton St.Gallen tritt dem Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) vom ●● bei.

Ziff. 2

¹ Dieser Erlass bedarf der Genehmigung des Kantonsrates.¹³

Ziff. 3

¹ Dieser Erlass wird ab Vollzugsbeginn des entsprechenden Genehmigungsbeschlusses des Kantonsrates angewendet.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

¹² sGS 111.1.

¹³ Art. 65 Bst. c KV, sGS 111.1.

Beilage 4

Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)

[siehe separate Beilage]

Beilage 5

Erläuterungen zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)

[siehe separate Beilage]

Beilage 6

Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)

vom 2. Juli 2019

Die Regierung des Kantons St.Gallen

erlässt

gestützt auf Art. 74 Abs. 2 Bst. a der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001¹⁴

als Beschluss:

Ziff. 1

¹ Der Kanton St.Gallen tritt der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) vom ●● bei.

Ziff. 2

¹ Dieser Erlass bedarf der Genehmigung des Kantonsrates.¹⁵

Ziff. 3

¹ Dieser Erlass wird ab Vollzugsbeginn des entsprechenden Genehmigungsbeschlusses des Kantonsrates angewendet.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

¹⁴ sGS 111.1.

¹⁵ Art. 65 Bst. c KV, sGS 111.1.

Beilage 7

Übersicht Kleinspiele gemäss Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele

	Tombola	Lottoveranstaltung	Kleinlotterie	lokale Sportwette	kleines Pokerturnier
bewilligungs-pflichtig	teilweise, in der Regel nein	teilweise, in der Regel nein	ja	ja	ja
Veranstalterin/Veranstalter	Verein oder gemeinnützige Stiftung (keine Bewilligung erforderlich) oder mit Bewilligung: juristische Person nach CH-Recht	Verein oder gemeinnützige Stiftung (keine Bewilligung erforderlich) oder mit Bewilligung: juristische Person nach CH-Recht	nur Verein oder gemeinnützige Stiftung	juristische Person nach CH-Recht	juristische Person nach CH-Recht
Gewinnverwendung	Verein oder gemeinnützige Stiftung: frei für eigene Zwecke sonst für gemeinnützige Zwecke	Verein oder gemeinnützige Stiftung: frei für eigene Zwecke sonst für gemeinnützige Zwecke	grösstenteils zur Finanzierung eines gemeinnützigen Anlasses mit mindestens regionaler Bedeutung oder aber vollständig für gemeinnützige Zwecke	Verein oder gemeinnützige Stiftung: frei für eigene Zwecke sonst für gemeinnützige Zwecke	Gewinnquote 100%, daher kein Gewinn der Veranstalterin/des Veranstalters aus der Durchführung des Spiels möglich
Gewinnart	Sachpreise	Sachpreise	Geld- oder Sachpreise	Geld- oder Sachpreise	Geldpreise
maximale Verlosungssumme	50'000.-	50'000.-	100'000.- 500'000.- wenn Anlass mit mindestens überregionaler Bedeutung	200'000.- pro Wettkampftag	20'000.- pro Turnier 30'000.- pro Tag und Veranstaltungsort
maximaler Einsatz	frei	frei	10.-	20.-	Startgeld 200.- pro Turnier Startgeld 300.- pro Tag und Veranstaltungsort
Gewinn- und Trefferquoten	Gewinn: 50% der Verlosungssumme Treffer: 10% aller Lose	Gewinn: 50% der Summe aller Einsätze Treffer: 10% aller Lose	Gewinn: 50% der Verlosungssumme Treffer: 10% aller Lose	Gewinn: 70% der Summe aller Einsätze auf eine Wette	Gewinnquote 100%
Verkaufsmodalitäten:					
- online Verkauf	zulässig, wenn Abgabe Los im Kt.SG	zulässig, da Lottoveranstaltung selbst örtlich gebunden ist	zulässig, wenn Abgabe Los im Kt.SG	nicht zulässig, nur Teilnahme vor Ort	zulässig, da Pokerturnier selbst örtlich gebunden ist
- Vorverkauf	3 Monate im Voraus	3 Monate im Voraus	nicht geregelt	nicht zulässig, nur Teilnahme vor Ort	nicht geregelt
Durchführungsmodalitäten:					
- Altersgrenze für Teilnahme	keine, wenn Tombola nicht bewilligungspflichtig sonst 18 Jahre, in Bewilligung herabsetzbar	keine, wenn Lottoveranstaltung nicht bewilligungspflichtig sonst 18 Jahre, in Bewilligung herabsetzbar	18 Jahre, in Bewilligung herabsetzbar	18 Jahre, in Bewilligung herabsetzbar	18 Jahre, in Bewilligung herabsetzbar, aber nicht unter 16 Jahre
- Durchführung durch Dritte	zulässig	zulässig	nur durch Dritte, die gemeinnützige Zwecke verfolgen	nur durch Dritte, die gemeinnützige Zwecke verfolgen	zulässig
- maximale Anzahl Durchführungen pro Veranstalterin/Veranstalter	frei	maximal 2 pro Jahr	maximal 2 pro Jahr	maximal 10 pro Veranstalterin/Jahr maximal 10 pro Veranstaltungsort/Jahr	maximal 4 pro Tag und Veranstaltungsort
- Weiteres	nur an Unterhaltungsanlass, Durchführung Tombola genügt nicht als Unterhaltung	Durchführung Lottoveranstaltung gilt als Unterhaltungsanlass		nur als Totalisator-Wette (keine Buchmacherwetten)	
- Weiteres	keine Bewilligung für «Tombola-Vereine»	keine Bewilligung für Lotto-Vereine»			

Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele

Entwurf der Regierung vom 2. Juli 2019

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 2. Juli 2019¹⁶ Kenntnis genommen und

erlässt

in Ausführung der Bundesgesetzgebung über Geldspiele¹⁷

als Gesetz:¹⁸

I.

I. Grossspiele

Art. 1 Verbot von Geschicklichkeitsspielen

¹ Geschicklichkeitsspiele nach Art. 3 Bst. d des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017¹⁹ sind verboten, wenn sie automatisiert oder interkantonal oder online durchgeführt werden.

² Die politische Gemeinde überwacht das Verbot, soweit es Geldspielautomaten betrifft. Im Übrigen überwacht der Kanton das Verbot.

II. Kleinspiele

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Altersgrenze

¹ Minderjährige sind zu bewilligungspflichtigen Kleinspielen nicht zugelassen.

² Die Bewilligungsbehörde kann die Altersgrenze herabsetzen oder ganz aufheben. Massgebend ist das Gefährdungspotenzial des Spiels in Bezug auf Spielsucht und unangemessene Spieleinsätze.

³ Bei kleinen Pokerturnieren darf die Bewilligungsbehörde die Altersgrenze nicht unter 16 Jahre herabsetzen.

¹⁶ ABI 2019, ●●.

¹⁷ SR 935.5.

¹⁸ Abgekürzt EG-BGS.

¹⁹ SR 935.51.

Art. 3 Online-Verkauf von Losen

¹ Lose dürfen nicht online verkauft werden.

Art. 4 Bewilligung und Aufsicht

a) Zuständigkeit

¹ Die politische Gemeinde bewilligt und beaufsichtigt:

- a) Tombolas und Lottoveranstaltungen;
- b) lokale Sportwetten.

² Der Kanton:

- a) bewilligt und beaufsichtigt die übrigen Kleinspiele. Er kann die Standortgemeinde mit der Kontrolle vor Ort beauftragen;
- b) tritt Anteile aus dem Kleinlotterie-Kontingent nach Art. 4 der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen vom ●●²⁰ an andere Vereinbarungskantone ab.
- c) erteilt das Einverständnis, nach Art. 34 Abs. 4 des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017²¹, wenn die von einem anderen Kanton bewilligte Kleinlotterie auch im Kanton St.Gallen angeboten werden soll.

³ Die Regierung kann die Zuständigkeit für kleine Pokerturniere durch Vereinbarung an einzelne politische Gemeinden oder nach Anhörung der politischen Gemeinden durch Verordnung an alle politische Gemeinden übertragen.

Art. 5 b) Bewilligungsgesuch

¹ Die Veranstalterin oder der Veranstalter beantragt die Bewilligung schriftlich oder elektronisch.

² Die Bewilligungsbehörde kann bei elektronisch eingereichten Gesuchen und Unterlagen auf eine anerkannte elektronische Signatur der Veranstalterin oder des Veranstalters verzichten.

Art. 6 c) Aufsichtsbefugnisse

¹ Die Befugnisse der Aufsichtsbehörden richten sich nach Art. 40 des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017²².

² Die Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen gewähren der Aufsichtsbehörde unentgeltlich Zutritt zur Spielveranstaltung.

Art. 7 Gebühren

¹ Die Bewilligungs- oder Aufsichtsbehörde erhebt für die Bewilligung und die Kontrolle von Kleinspielen eine Verwaltungsgebühr.

²⁰ sGS ●● (Erlass noch nicht in Vollzug).

²¹ SR 935.51.

²² SR 935.51.

2. Kleinlotterien

a) Tombolas

Art. 8 Begriff

¹ Eine Tombola ist eine Kleinlotterie:

- a) die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet wird;
- b) deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen;
- c) bei der die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen;
- d) bei der die Plansumme den in der Bundesgesetzgebung festgelegten Höchstbetrag nicht überschreitet. Als Plansumme gilt die Summe aller möglichen Einsätze;

Art. 9 Bewilligung

a) Bewilligungspflicht

¹ Die Durchführung einer Tombola braucht eine Bewilligung nach Art. 32 des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017²³, wenn:

- a) die Tombola nicht von einem Verein oder einer gemeinnützigen Stiftung durchgeführt wird;
- b) die Veranstalterin oder der Veranstalter der Tombola den Unterhaltungsanlass nicht selber durchführt;
- c) die Veranstalterin oder der Veranstalter der Tombola die Organisation oder die Durchführung der Tombola an Dritte auslagert;
- d) sich die Tombola oder der Unterhaltungsanlass speziell an Minderjährige richtet.

Art. 10 b) Voraussetzungen

¹ Die Voraussetzungen der Bewilligung richten sich nach Art. 33 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017²⁴.

² Keine Bewilligung erhalten Veranstalterinnen und Veranstalter, deren Zweck oder tatsächliche Tätigkeit zur Hauptsache in der Durchführung von eigenen Tombolas besteht.

³ Wird die Organisation oder die Durchführung einer Tombola an Dritte ausgelagert, müssen die Dritten die Voraussetzungen nach Art. 33 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017²⁵ erfüllen.

Art. 11 Durchführung

a) Gewinn- und Trefferquote

¹ Der Gesamtwert der ausgeschriebenen Gewinne beträgt mindestens 50 Prozent der Plansumme.

² Mindestens jedes zehnte Los ist ein Treffer.

³ Bei höchstens 50 Prozent aller Treffer ist der Gewinn ein Gratislos.

²³ SR 935.51.

²⁴ SR 935.51.

²⁵ SR 935.51.

Art. 12 b) Vorverkauf von Losen

¹ Lose werden frühestens drei Monate vor Beginn des Unterhaltungsanlasses verkauft.

Art. 13 c) Berichterstattung

¹ Die Veranstalterin oder der Veranstalter einer bewilligungspflichtigen Tombola untersteht der Pflicht zur Berichterstattung nach Art. 38 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017²⁶.

Art. 14 d) weitere Bestimmungen

¹ Die Regierung kann durch Verordnung weitere Bestimmungen zur Durchführung einer Tombola erlassen. Sie kann insbesondere bestimmen:

- a) wie die Lose zu gestalten sind;
- b) während welcher Frist über das Ende des Unterhaltungsanlasses hinaus die Veranstalterin oder der Veranstalter die Gewinne zum Abholen bereithält;
- c) ob und wie die Spielregeln der Tombola am Veranstaltungsort bekannt gemacht werden;

² Werden verbreitet Missbräuche festgestellt, kann die Regierung durch Verordnung:

- a) bestimmen, dass Lose nur in der politischen Gemeinde verkauft werden dürfen, in welcher der Unterhaltungsanlass durchgeführt wird;
- b) den Vorverkauf von Losen einschränken oder untersagen;
- c) den Veranstalterinnen und Veranstaltern vorschreiben, dass die Gewinne am Unterhaltungsanlass übergeben werden;
- d) die Veranstalterinnen und Veranstalter von nicht-bewilligungspflichtigen Tombolas der Pflicht zur Berichterstattung nach Art. 13 dieses Erlasses unterstellen.

b) Lottoveranstaltungen

Art. 15 Begriff

¹ 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;
- c) diejenige Einsatzkarte einen Gewinn ergibt, auf der die ausgewählten Zahlen mit den Zahlen auf der Einsatzkarte ganz oder teilweise übereinstimmen;
- d) die Auswahl der Zahlen nach Bst. a dieser Bestimmung und die Ermittlung der Gewinne unmittelbar aufeinander erfolgt und in derselben Örtlichkeit vorgenommen wird.

Art. 16 Durchführung

a) Gewinnquote und -übergabe

¹ Der Gesamtwert der Gewinne beträgt über alle Spieldurchgänge der Lottoveranstaltung gemessen mindestens 50 Prozent der Summe aller getätigten Einsätze.

² Gratis-Einsatzkarten sind als Gewinn nicht zulässig.

²⁶ SR 935.51.

³Die Gewinne werden unmittelbar an der Lottoveranstaltung übergeben.

Art. 17 b) Spielregeln

¹Die Veranstalterin oder der Veranstalter informiert die Spielerinnen und Spielern vor Beginn des Verkaufs von Einsatzkarten über die Spielregeln.

Art. 18 c) Anzahl Lottoveranstaltungen

¹Je Veranstalterin oder Veranstalter sind höchstens zwei Lottoveranstaltungen je Kalenderjahr erlaubt.

²Je Örtlichkeit sind höchstens vier Lottoveranstaltungen je Kalenderjahr erlaubt. Ausgenommen sind Räumlichkeiten von öffentlichen Gemeinwesen.

Art. 19 Sachgemässe Anwendung der Bestimmungen über Tombolas

¹Art. 8 bis 14 dieses Erlasses werden sachgemäss angewendet, soweit die Bestimmungen über Lottoveranstaltungen nicht ausdrücklich davon abweichen.

²Die Lottoveranstaltung gilt als Unterhaltungsanlass nach Art. 8 Bst. a dieses Erlasses.

Art. 20 Weitere Bestimmungen

¹Werden verbreitet Missbräuche festgestellt, kann die Regierung zusätzlich zur sachgemässen Anwendung der Vorschriften nach Art. 14 Abs. 2 dieses Erlasses:

- a) Spielregeln erlassen;
- b) die Plansumme einer Lottoveranstaltung beschränken;
- c) einen Höchstbetrag für den einzelnen Einsatz festlegen;
- d) die Bewilligungspflicht verschärfen.

c) Übrige Kleinlotterien

Art. 21 Begriff und Geltung

¹Die Bestimmungen dieses Abschnitts gelten für Kleinlotterien, die keine Tombola oder Lottoveranstaltung sind.

Art. 22 Bewilligungsvoraussetzungen

¹Neben den Voraussetzungen der Bundesgesetzgebung über Geldspiele²⁷ gelten folgende Bewilligungsvoraussetzungen:

- a) der Reingewinn wird zur Finanzierung eines gemeinnützigen Anlasses verwendet;
- b) der Anlass hat mindestens regionale Bedeutung;
- c) die Kleinlotterie und der daraus finanzierte Anlass werden von einem Verein oder einer gemeinnützigen Stiftung durchgeführt;
- d) die Veranstalterin oder der Veranstalter erhält für den Anlass keine Beiträge aus einem Fonds, der aus Reingewinnen von Grossspielen nach Art. 3 Bst. e des Bundesgesetzes

²⁷ SR 935.5.

über Geldspiele vom 29. September 2017²⁸ gespiesen wird. Diese Voraussetzung gilt nicht für eine Kleinlotterie, welche die Veranstalterin oder der Veranstalter selber organisiert und durchführt.

² Dient die Kleinlotterie nicht zur Finanzierung eines gemeinnützigen Anlasses, verwendet die Veranstalterin oder der Veranstalter den Reingewinn vollumfänglich für einen gemeinnützigen Zweck mit mindestens regionaler Bedeutung.

Art. 23 Durchführung

¹ Die Regierung kann durch Verordnung Vorschriften erlassen, die eine sichere und transparente Durchführung von Kleinlotterien sowie den Schutz vor exzessivem Geldspiel, Kriminalität und Geldwäscherei sicherstellen.

² Sie kann insbesondere vorschreiben, dass:

- a) die Ziehung öffentlich durchgeführt und öffentlich beurkundet wird;
- b) das Ergebnis der Ziehung im Amtsblatt veröffentlicht wird;
- c) der Gewinnplan den Käuferinnen und Käufern von Losen bekannt gemacht wird.

Art. 24 Rechtsanspruch

¹ Es besteht kein Rechtsanspruch auf eine Bewilligung für die Durchführung einer Kleinlotterie, die dem Kontingent nach Art. 4 der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen vom ●●²⁹ untersteht.

3. Lokale Sportwetten

Art. 25 Bewilligungsvoraussetzungen

¹ Neben den Voraussetzungen der Bundesgesetzgebung über Geldspiele³⁰ gelten für lokale Sportwetten folgende Bewilligungsvoraussetzungen:

- a) Der Gesamtwert der Gewinne aus einer Wette beträgt mindestens 70 Prozent der Summe aller Einsätze für diese Wette;
- b) Der einzelne Einsatz beträgt höchstens Fr. 20.– je Wette;
- c) Das Sportereignis findet an einer öffentlich zugänglichen Örtlichkeit statt.

² Die lokale Sportwette ist nicht zulässig an einem Sportereignis oder auf einen Wettkampf, an dem mehrheitlich Minderjährige teilnehmen.

³ Je Sportereignis erhält nur eine Veranstalterin oder ein Veranstalter eine Bewilligung.

4. Kleine Pokerturniere

Art. 26 Erkennen von Spielsucht

¹ Wer regelmässig kleine Pokerturniere durchführt oder gewerbsmässig Räumlichkeiten für kleine Pokerturniere zur Verfügung stellt, verfügt über Personal, das im Erkennen von Spielerinnen und Spielern mit Anzeichen von Spielsucht angemessen geschult ist.

²⁸ SR 935.51.

²⁹ sGS ●● (Erlass noch nicht in Vollzug).

³⁰ SR 935.5.

² Die Veranstalterin oder der Veranstalter sorgt dafür, dass eine geschulte Person nach Abs. 1 dieser Bestimmung während der ganzen Dauer des Turniers vor Ort anwesend ist.

III. Schlussbestimmungen

Art. 27 *Strafbestimmungen*

a) *Verstoss gegen das Verbot von Geschicklichkeitsspielen*

¹ Wer ein Geschicklichkeitsspiel nach Art. 1 dieses Erlasses durchführt, organisiert oder zur Verfügung stellt, wird mit Busse bis zu Fr. 200'000.– bestraft. Handelt die Täterin oder der Täter fahrlässig, beträgt die Busse bis zu Fr. 100'000.–.

² Ausgenommen sind Handlungen oder Unterlassungen, die den objektiven Tatbestand von Art. 130 Abs. 1 Bst. a oder Art. 131 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017³¹ erfüllen.

Art. 28 *b) Übertretungen*

¹ Die Veranstalterin oder der Veranstalter wird mit Busse bis zu Fr. 50'000.– bestraft, wenn sie oder er:

- a) eine Person, welche die Altersgrenze nach Art. 2 dieses Erlasses nicht erreicht hat, an einem bewilligungspflichtigen Kleinspiel teilnehmen lässt;
- b) der Aufsichtsbehörde nicht unentgeltlich Zutritt zur Spielveranstaltung gewährt;
- c) bei der Durchführung einer Tombola oder Lottoveranstaltung gegen Art. 11, Art. 16 oder Art. 18 dieses Erlasses verstösst;
- d) den Reingewinn aus einer Kleinlotterie nicht zweckgemäss verwendet;
- e) gegen eine Bestimmung in der Verordnung der Regierung verstösst, wenn die Verordnung einen Verstoss gegen die Bestimmung ausdrücklich als strafbar bezeichnet.

Art. 29 *c) gemeinsame Bestimmungen*

¹ Versuch und Helferschaft sind strafbar.

² Juristische Personen haften solidarisch für Bussen und Kosten, die ihren Organen oder Hilfspersonen auferlegt werden. Im Verfahren stehen ihnen die gleichen Rechte wie den Beschuldigten zu.

Art. 30 *Übergangsbestimmungen*

¹ Die Bewilligung und Durchführung eines Kleinspiels nach Art. 3 Bst. f des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017³² richtet sich nach dem bisherigen Recht, wenn das Kleinspiel bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses bereits bewilligt oder das Bewilligungsverfahren hängig ist. Vorbehalten bleibt Abs. 2 dieser Bestimmung.

² Kleinspiele, die ganz oder teilweise nach dem 1. Januar 2021 durchgeführt werden, unterstehen den Bestimmungen des vorliegenden Erlasses und des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017³³.

³¹ SR 935.51.

³² SR 935.51.

³³ SR 935.51.

II.

Der Erlass «Gastwirtschaftsgesetz vom 26. November 1995»³⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 21 *Sorge für Ordnung*
a) *allgemein*

¹ Der Patentinhaber sorgt für Ordnung.

² Er hat insbesondere:

- a) dafür zu sorgen, dass die Nachbarschaft nicht durch übermässige Einwirkungen belästigt wird;
- b) den Beginn der Schliessungszeit eine Viertelstunde vorher anzukünden und die Gäste zum rechtzeitigen Verlassen des Betriebes aufzufordern;
- c) ~~das Spielen um hohe Geldbeträge oder Sachwerte zu verbieten;~~
- d) Art und Preise der gastgewerblichen Leistungen gut sichtbar bekanntzugeben;
- e) Gäste, die der Aufforderung zur Einhaltung der Ordnung keine Folge leisten, wegzuweisen.
Kann er die Wegweisung nicht durchsetzen, nimmt er die Hilfe der Polizei in Anspruch.

III.

1. Der Erlass «Gesetz über die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 21. Juni 1937»³⁵ wird aufgehoben.

2. Der Erlass «Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale vom 6. Juni 1982»³⁶ wird aufgehoben.

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

³⁴ sGS 553.1.

³⁵ sGS 455.1.

³⁶ sGS 554.3.

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Bei- tritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)

Entwurf der Regierung vom 2. Juli 2019

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 2. Juli 2019³⁷ Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 65 Bst. c der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001³⁸

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Der Regierungsbeschluss vom 2. Juli 2019 über den Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geld-
spielkonkordat (GSK) wird genehmigt.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.
2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Referendum.³⁹

³⁷ ABI 2019, ●●.

³⁸ sGS 111.1.

³⁹ Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV.

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Bei- tritt zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)

Entwurf der Regierung vom 2. Juli 2019

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 2. Juli 2019⁴⁰ Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 65 Bst. c der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁴¹

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Der Regierungsbeschluss vom 2. Juli 2019 über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) wird genehmigt.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.

2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Referendum.⁴²

⁴⁰ ABI 2019, ●●.

⁴¹ sGS 111.1.

⁴² Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV.