

WESTSCHWEIZER VEREINBARUNG ÜBER GELDSPIELE (CONVENTION ROMANDE SUR LES JEUX D'ARGENT, CORJA) ERLÄUTERUNGSBERICHT¹

1. GESETZLICHER RAHMEN

Der vorliegende Entwurf der Westschweizer Vereinbarung («convention romande») soll die 9. Interkantonale Vereinbarung über die Loterie Romande vom 18. November 2005 ersetzen, die am 1. Januar 2006 in allen Westschweizer Kantonen in Kraft getreten ist und die aufgrund des neuen, am 29. September 2017 vom Bundesparlament verabschiedeten und am 10. Juni 2018 vom Schweizer Volk angenommenen Bundesgesetzes über Geldspiele (BGS) teilweise unwirksam wird.

Das BGS fasst alle Geldspiele in einem einzigen Gesetzestext zusammen und ersetzt seit seinem Inkrafttreten das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (SR 935.52) sowie das Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten (SR 935.51). Es setzt den Verfassungsartikel 106 um, der in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 mit einer Mehrheit von 87% der Abstimmenden und von allen Ständen angenommen wurde.

Mit dem BGS und seinen Vollzugsverordnungen hat der Bund gemäss Artikel 106 der Bundesverfassung «Vorschriften über die Geldspiele» erlassen und dabei «den Interessen der Kantone Rechnung» getragen. Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele unterliegen in diesem Rahmen weiterhin der Bewilligung und Aufsicht durch die Kantone. Die Reingewinne von Lotterien und Sportwetten werden weiterhin vollständig für gemeinnützige Zwecke verwendet, insbesondere in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport.

Zur Wahrnehmung der ihnen durch die Bundesgesetze übertragenen Pflichten und Kompetenzen sehen die Kantone folgende Instrumente vor:

- ein Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK), das die bisherige Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2007 ersetzen soll;
- regionale Vereinbarungen, insbesondere den vorliegenden Entwurf der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (Convention romande sur les jeux d'argent, CORJA).

Gemäss Art. 48 BV in sämtlichen Kantonen nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt werden.

Die Umsetzung des BGS in den Schweizer Kantonen erfolgt somit wie folgt:

Gemässchweizerisches Geldspielkonkordat (GSK)

Angesichts der Feststellung, dass sich die bisherige Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) bewährt hatte, wollte der Bundesgesetzgeber die Regelung der Fragen im Zusammenhang mit Grosslotterien auf interkantonale Ebene den Kantonen überlassen. Dem BGS und den Gesetzesmaterialien ist der Wille zu entnehmen, das mit der IVLW eingeführte System (insbesondere über eine interkantonale Aufsichtsbehörde) im Wesentlichen aufrecht zu erhalten.

¹ Nicht offizielle Übersetzung der Gesellschaft der Loterie Romande

Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt hat daher ein neues interkantonales Konkordat ausgearbeitet, dass die IVLW ersetzen soll. Dieses «Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat» (GSK) regelt gestützt auf die durch das BGS den Kantonen übertragenen Kompetenzen insbesondere Folgendes:

- Organisation der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele, die insbesondere für die Politik der Kantone im Bereich der Grossspiele zuständig ist;
- Einrichtung und Organisation der interkantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde für Geldspiele (derzeit Comlot);
- Schaffung eines Geldspielgerichts;
- Schaffung einer schweizerischen Stiftung für die Sportförderung (nationale Sportförderung);
- Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von grossen Lotteriespielen und Sportwetten.

Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (CORJA)

Das BGS überträgt den Kantonen gewisse Kompetenzen, die jedoch nicht durch das GSK geregelt sind (insbesondere jene, die sich auf das Verfahren und die Kriterien für die Verteilung der Gewinne von Grosslotterien beziehen). Die Gesetzgebungskompetenzen liegen bei den Kantonen.

Die Regierungen der Westschweizer Kantone beabsichtigen, eine Reihe dieser Punkte auf interkantonaler Ebene zu regeln. Vor dem Hintergrund der 9. Vereinbarung über die Loterie Romande vom 18. November 2005 möchten sie nicht nur die Frage der ausschliesslichen Veranstaltung der Lotteriespiele auf ihrem Gebiet durch die Loterie Romande regeln, sondern auch die Verfahren und die Kriterien für die Gewährung von Beiträgen an die Begünstigten harmonisieren.

Die CORJA regelt somit die folgenden Aspekte auf interkantonaler Ebene:

- den Grundsatz einer gemeinsamen Haltung der Westschweizer Kantone in den durch das GSK geschaffenen Organen, insbesondere betreffend Grosslotterien und die Bekämpfung und Prävention des Geldspiels durch Minderjährige sowie des exzessiven Geldspiels, über die Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA);
- die Kompetenzen der CRJA, insbesondere in Bezug auf die Wahl der Westschweizer Mitglieder der vom GSK geschaffenen interkantonalen Stellen;
- die Koordination der Westschweizer Kantone im Bereich der Kleinspiele, insbesondere durch Regeln für einen besseren Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz vor exzessivem Geldspiel;
- die Einsetzung der Loterie Romande als ausschliessliche Veranstalterin von Grosslotterien auf dem Gebiet der Westschweizer Kantone;
- die Verwendung des Anteils «Prävention» der jährlichen Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte an die Loterie Romande;
- den Schlüssel für die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande auf die Kantone;
- die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande durch Verteilorgane und die Kantone, deren Organisation sowie die Kriterien und das Verfahren für die Gewährung von Beiträgen;
- die Schaffung interkantionaler Verteilorgane;
- die Schaffung einer interparlamentarischen Aufsichtskommission, welche die Tätigkeit der von der CORJA geschaffenen interkantonalen Organe beaufsichtigt.

Kantonales Ausführungsgesetz

Das GSK und die CORJA regeln die den Kantonen durch das BGS übertragenen Kompetenzen nicht umfassend. Die Kantone haben in mehreren Bereichen (insbesondere im Bereich der Kleinspiele) Spielraum und die Freiheit, gewisse Aspekte des Vollzugs und der Verfahren selbst zu regeln. Somit ist vorgesehen, dass jeder Kanton ein kantonales Ausführungsgesetz zum BGS erlässt, das insbesondere folgende Punkte regeln muss:

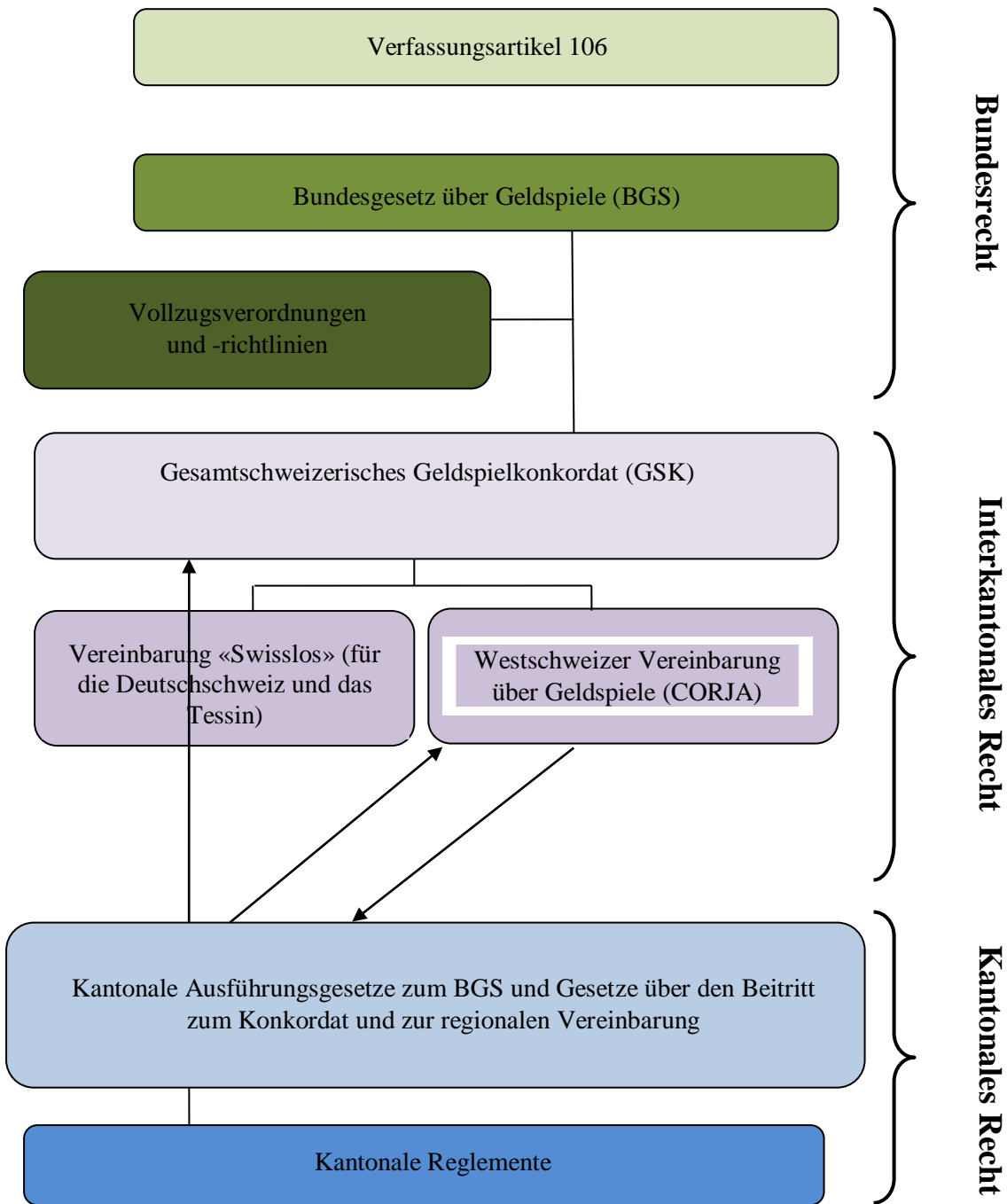
- die Politik und die Organisation von Kleinspielen;
- die Anpassung der kantonalen Gesetze zur Erhebung einer Abgabe auf die Bruttospielerträge von Spielbanken der Kategorie B;
- verschiedene allgemeine Regeln als Folge des BGS (Verfahren, strafrechtliche Bestimmungen, Abgaben usw.).

Entsprechend dem während der interparlamentarischen Vernehmlassungsphase im Herbst 2019 von den Mitgliedern der interparlamentarischen Kommission einstimmig geäußerten Wunsch hat die CRLJ eine harmonisierte Gesetzgebung für alle Westschweizer Kantone erarbeitet, die den Parlamenten der einzelnen Kantone vorgelegt werden soll. Damit soll ein kohärenter Westschweizer Raum für Kleinspiele geschaffen werden, um ungerechte Situationen zu vermeiden und das Leben der betroffenen Vereinigungen zu erleichtern. Ausserdem kann dies insbesondere auf dem neuen Gebiet der Pokerturniere die Entwicklung gemeinsamer und für alle Beteiligten vorteilhafter Regeln begünstigen.

Auch die Rechtsform der Verteilorgane und die Aufsicht über diese müssen die Kantone in einem Gesetz im materiellen Sinn regeln (mit anderen Worten: Es bedarf einer Rechtsnorm, beispielsweise in einem vom Parlament oder der kantonalen Exekutive verabschiedeten Erlass. Eine blosse Weisung (Verwaltungsverordnung) ist hingegen nicht ausreichend.)

Das Schema auf der folgenden Seite fasst diese gesetzgeberische Umsetzung zusammen:

Gesetzgeberische Arbeit im Bereich Geldspiele



Vernehmlassungen auf Regierungs- und interparlamentarischer Ebene

Der CORJA-Entwurf wurde im Auftrag der Westschweizer Konferenz für Lotterie und Glücksspiele (CRLJ) von einer Arbeitsgruppe unter Leitung von Staatsrat Jean-Nathanaël Karakash (NE) und unter Mitwirkung von Marco Astolfi, Präsident des Waadtländer Sportfonds, Albert von Braun, Leiter der Waadtländer Gewerbepolizei, Bernard Favre, Präsident des Genfer Verteilorgans für die Gewinne der Loterie Romande, Alain Maeder, Leiter des Freiburger Amtes für Gewerbepolizei, sowie Jean-Luc Moner-Banet, Generaldirektor der Loterie Romande, erarbeitet. Darüber hinaus nahm die Arbeitsgruppe die Fachkompetenz von Frau Clémence Grisel, assoziierte Professorin für öffentliches Recht an der Universität Freiburg, in Anspruch.

Nach einer ersten Vernehmlassung der CRLJ wurde der CORJA-Entwurf den Kantonsregierungen im zweiten Halbjahr 2018 zur Vernehmlassung vorgelegt. Im Anschluss daran fanden zur Koordination in Präventionsfragen auch Gespräche mit der Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales (CLASS) statt.

Die CRLJ nutzte daraufhin das erste Halbjahr 2019, um ihren Entwurf zu verfeinern. Ende Mai 2019 wurde er der Interparlamentarischen Koordinationsstelle zur interparlamentarischen Vernehmlassung zugestellt. Sie setzte eine interparlamentarische Kommission ein, der pro Kanton sieben Mitglieder angehörten. Die Kommission tagte unter dem Vorsitz des Genfer Abgeordneten Raymond Wicky am 2. und 3. September 2019 in den Räumlichkeiten des Waadtländer Grossen Rats. Die CRLJ konnte ihren Vereinbarungsentwurf auf Grundlage des Berichts der interparlamentarischen Kommission ein letztes Mal überarbeiten, um entsprechend dem Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer) vom 5. März 2010 die Anliegen der Parlamente zu berücksichtigen.

2. HISTORISCHER HINTERGRUND

Die Eidgenossenschaft regelt im Rahmen der ersten Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1874 das Glücksspiel erstmals gesetzlich. Dabei werden Spielbanken verboten und es wird eine verfassungsrechtliche Grundlage für ein Bundesgesetz betreffend die Lotterien geschaffen.

Dieses Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG) wird im Jahr 1923 verabschiedet und legt bis zum Inkrafttreten des neuen BGS den rechtlichen Rahmen für Lotterien fest. Nach diesem Gesetz sind Geldspiele aufgrund ihrer Gefahren für die Bevölkerung grundsätzlich verboten. Die Kantone können sie jedoch erlauben, sofern die betreffenden Gewinne für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Anders gesagt: Da Geldspiele eine Gefahr darstellen, die das Verbot nicht vollständig verhindern kann, können die Kantone sie in einem gewissen Rahmen erlauben, sofern die Gewinne dieser Geldspiele gemeinnützigen Zwecken zugute kommen. Allerdings schränkt Art. 5 LG die Definition dieser Gemeinnützigkeit ein und schliesst die Ausgabe von Lotterien zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen aus. Somit tragen die Geldspiele, anders als in zahlreichen anderen Ländern, nicht zur Finanzierung des laufenden Staatsbudgets bei und bleiben im Wesentlichen der Unterstützung gemeinnütziger Projekte aus der Zivilgesellschaft vorbehalten.

Diese Rahmenbedingungen haben die Westschweizer Kantone im Jahr 1937 veranlasst, mit der «Société de Loterie de la Suisse romande» gemeinsam einen Verein im Sinne des Zivilgesetzbuchs zu schaffen, der als Einziger berechtigt ist, in der Westschweiz Grosslotterien zu veranstalten. Im gleichen Jahr schufen die Deutschschweizer Kantone und das Tessin mit der «Interkantonalen Landeslotterie», die im Jahr 2003 nach ihrer Verschmelzung mit der Sport-Toto-Gesellschaft und der Berner SEVA Lotteriegenossenschaft zu Swisslos wurde, ihr Gegenstück zur Loterie Romande. Die gesamten Reingewinne dieser Gesellschaften fliessen gemeinnützigen Zwecken in den Kantonen zu. Diese Beiträge, die derzeit in der Westschweiz rund 200 Millionen Franken jährlich betragen, unterstützen insbesondere Projekte in den Bereichen Sport, Kultur, Soziales, Bildungswesen, Erhalt des kulturellen Erbes, Umweltschutz, Gesundheitswesen und Behindertenhilfe. In der Deutschschweiz ermöglicht Swisslos alljährlich die Verteilung von Beiträgen in Höhe von rund 350 Millionen Franken.

Im Zuge der Massnahmen zur Sanierung der Bundesfinanzen beabsichtigten die Bundesbehörden seit 1992, das Verbot von Spielbanken aufzuheben und durch ein Konzessionssystem zu ersetzen. Das Volk und die Kantone stimmten der Aufhebung des Verbots am 7. März 1993 zu. Dennoch dauert es bis zur zweiten Totalrevision der Verfassung, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat, um dieses Konzessionssystem einzuführen. Sein Inkrafttreten verzögerte sich sogar noch bis April 2000, als das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) in Kraft trat. Seit Anfang der 2000er Jahre erwerben in der Schweiz bis zu rund 20 Spielbanken Konzessionen. Neben dem bei den Betreibern verbleibenden Gewinnanteil bringt die Spielbankenabgabe der Eidgenossenschaft im Jahr 2015 nicht weniger als 273 Millionen Franken ein, die diese Summe der AHV/IV zuführt. Hinzu kommen 47 Millionen Franken für die Kantone, in denen sich die Casino B befinden.

Allerdings ist seit Anfang der 2000er Jahre eine neue Kategorie von Marktteilnehmern zu beobachten. Es handelt sich um die Veranstalter von Online-Geldspielen, die ausserhalb jeglicher Kontrolle und ohne jeglichen Beitrag zum Gemeinwohl aus dem Ausland agieren. Schätzungen zufolge liegen die Einsätze der Schweizer Spieler über derartige Websites derzeit bei jährlich 200 bis 300 Millionen Franken, wobei hier keinerlei Bekämpfung von exzessivem Geldspiels, Betrug, kriminellen Handlungen oder Geldwäsche gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund wird neben der Einleitung rechtlicher Schritte gegen mehrere Arten von Anbietern am 10. September 2009 die Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» eingereicht, die später durch ihre Verfasser zugunsten des direkten Gegenentwurfs der Bundesbehörden, d. h. des aktuellen Verfassungsartikels 106, zurückgezogen wird. Der betreffende Text wurde unter Federführung des Eidgenössischen Justiz- und

Polizeidepartements (EJPD) unter Mitwirkung einer technischen Gruppe, der «Studienkommission», unter dem Co-Präsidium je eines Vertreters des Bundes und der Kantone erarbeitet. In dieser Studienkommission waren der Bund, die Spielbanken, die Strafverfolgungsbehörden, die für Kleinlotterien zuständigen kantonalen Behörden, die Lotteriegesellschaften, die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK), die Comlot sowie Organisationen zur Prävention von Spielsucht vertreten. Auch das Initiativkomitee war darin ursprünglich vertreten. Der Entwurf gelangte am 11. März 2012 zur Volksabstimmung und wurde mit einer Mehrheit von 87% der Abstimmenden sowie von allen Ständen angenommen.

Neuer Verfassungsartikel 106

Der neue Artikel 106 BV garantiert die Vollzugskompetenzen der Kantone (Abs. 3) und die Verwendung der Reingewinne von Lotterien und Sportwetten für gemeinnützige Zwecke (Abs. 6). Hinsichtlich Spielbanken (Abs. 2) übernimmt er die Bestimmungen des alten Artikels 106 und weist dem Bund unter Berücksichtigung der Interessen der Kantone eine konkurrierende umfassende Gesetzgebungskompetenz für den gesamten Geldspielbereich zu (Abs. 1). Er schafft ein Koordinationsorgan, um Zuständigkeitskonflikte zwischen dem Bund und den Kantonen zu vermeiden (Abs. 7). Abs. 4 geht (anders als der vormalige Art. 5 SBG) implizit vom Grundsatz aus, dass Online-Geldspiele verfassungsrechtlich nicht verboten sind, unterstellt sie jedoch den gleichen Regeln wie auf traditionelle Weise durchgeführte Geldspiele. Und schliesslich beauftragt Art. 5 den Gesetzgeber und die ausführenden Stellen, den Gefahren der Geldspiele Rechnung zu tragen.

Neues Geldspielgesetz

Der Entwurf des neuen Bundesgesetzes über Geldspiele wurde ab 2013 unter Leitung des EJPD und mit gleicher Projektorganisation (Studienkommission) wie bei Art. 106 BV ausgearbeitet und im Jahr 2014 in die Vernehmlassung gegeben. Am 21. Oktober 2015 legte der Bundesrat dem Parlament seine Entwurfsversion und seine Botschaft vor. Die Botschaft fasst die Absicht dieses Gesetzes zusammen, nämlich die Bestimmungen hinsichtlich Lotterien und Spielbanken in einem einzigen Erlass zusammenzuführen. Das Gesetz bezweckt, *«die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren zu schützen, die von den Geldspielen ausgehen. Daneben soll [es] dafür sorgen, dass die Geldspiele sicher und transparent durchgeführt werden. Schliesslich sollen Erträge aus den Geldspielen zugunsten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie zugunsten von gemeinnützigen Zwecken verwendet werden»*.

Die Beratungen der eidgenössischen Räte dauerten von Ende 2014 bis September 2017 an. Am 27. September 2017 erfolgte die Schlussabstimmung im Parlament. Mehrere Vorstände der Jungparteien ergriffen das Referendum, worauf am 10. Juni 2018 eine Volksabstimmung stattfand.

In seiner endgültigen Fassung verbessert der Erlass den Schutz der Öffentlichkeit vor den Gefahren des exzessiven Geldspiels; behält den Gedanken des Geldspiels im Dienste der Gemeinnützigkeit bei; bestätigt, dass Geldspiele nicht als normales Gewerbe anzusehen sind, sondern Bewilligungen unterliegen müssen, die im Falle von Spielbanken der Bund und im Falle von Lotterien die Kantone erteilen; führt einen Schutzmechanismus gegen Websites ein, die gesetzeswidrig vom Ausland her Geldspiele anbieten; erhöht die Obergrenze der steuerfreien Lotteriengewinnen von 1000 Franken auf eine Million Franken; verlangt die Formalisierung der Modalitäten und Regeln für die Zuteilung der Lotterieerträge in einem Gesetz im materiellen Sinn.

Das BGS entspricht zu einem grossen Teil der bewährten Regelung und Vollzugspraxis. Spielbanken benötigen nach wie vor eine Konzession des Bundes und verbleiben unter dessen Aufsicht. Auf den dort erwirtschafteten Bruttospielertrag wird weiterhin eine Abgabe zugunsten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung erhoben (Spielbankenabgabe). Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele unterliegen weiterhin der Bewilligung und Aufsicht durch die Kantone. Die Reingewinne von Lotterien und Sportwetten werden weiterhin vollständig gemeinnützigen Zwecken zugewiesen, insbesondere in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport. Für Geldspiele im privaten

Kreis ist weiterhin keine Bewilligung erforderlich. Auch Lotterien und Geschicklichkeitsspiele im Rahmen der Verkaufsförderung müssen in der Regel weiterhin nicht bewilligt werden, sofern die Teilnahme kostenlos ist.

Das BGS enthält jedoch auch einige Neuerungen. Es sieht die Aufhebung des Verbots von Online-Spielbankenspielen vor. Interessierte Spielbanken können eine Erweiterung ihrer Konzession auf Online-Geldspiele beantragen. Es gestattet attraktive und wettbewerbsfähige Sportwetten und erlaubt unter strengen Voraussetzungen Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken. Die Spielkategorien werden nicht nennenswert geändert. Die derzeitige Einteilung wird beibehalten: Lotterien, Sportwetten, Spielbankenspiele und Geschicklichkeitsspiele. Die Definitionen sowie die Zulassungsvoraussetzungen werden jedoch geändert. Damit soll einerseits gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen Rechnung getragen und die Attraktivität des Angebots gewährleistet werden und es sollen andererseits Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen auf ein Minimum begrenzt werden.

Eine weitere wichtige Neuerung ist die Schaffung eines Koordinationsorgans, das paritätisch mit Vertretern der eidgenössischen und kantonalen Vollzugsbehörden besetzt ist und den Meinungsaustausch und die Koordination zwischen den genannten Behörden institutionalisiert. Dieses Organ soll Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen vorwegnehmen beziehungsweise verhindern, denn bekanntlich gehörten sie zu den Gründen für die durchgeführten Gesetzesänderungen. Tatsächlich ist die Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» vom 10. September 2009, für die 170'101 gültige Unterschriften eingereicht wurden, auf die kontinuierlichen Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Definition bestimmter Spielkategorien, die der Bund auf Spielbanken beschränken wollte, sowie auf Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeiten des Bundes für die Bewilligung von Lotteriespielen zurückzuführen.

Die Erweiterung des Angebots zulässiger Geldspiele, insbesondere auf Online-Spiele, erfordert einen besseren Schutz der Spieler vor exzessivem Geldspiel. Das BGS sieht zu diesem Zweck verschiedene aufeinander abgestimmte Massnahmen vor, die den Schutz der Spieler im Vergleich zum bisherigen Recht insgesamt verbessern. Diese Massnahmen drehen sich um zwei Schwerpunktbereiche. Einerseits werden die Veranstalter von Geldspielen verpflichtet, ein Sozialkonzept vorzulegen und umzusetzen und je nach Gefahrenpotenzial des einzelnen Spiels und seines Vertriebskanals Massnahmen zu ergreifen. Als härteste Massnahme können exzessive Spieler von Online-Geldspielen und von Spielen mit hohem Suchtpotenzial ausgeschlossen und somit von den gefährlichsten Spielen ferngehalten werden.

Die Erfüllung dieser Pflichten wird durch die Aufsichtsbehörden sichergestellt. Deren ausdrückliche Aufgabe ist die angemessene Berücksichtigung des Spielerschutzes vor Spielsucht. Neue Regelungen betreffend Zusammensetzung dieser Behörden stellen sicher, dass mindestens eines ihrer Mitglieder über spezifische Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention verfügt. Andererseits werden die Kantone verpflichtet, Präventionsmassnahmen zu ergreifen und Beratungs- und Behandlungsangebote anzubieten. Daneben berücksichtigt das BGS noch weitere Gefahren, die von Geldspielen ausgehen können. Es enthält zahlreiche Bestimmungen, die eine sichere und transparente Veranstaltung von Geldspielen gewährleisten sollen, und sieht insbesondere Massnahmen gegen die Manipulation von Sportwetten vor. Ausserdem unterstellt es Spielbanken und die Veranstalter der potenziell gefährlichsten Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele dem Geldwäschereigesetz.

Das BGS modernisiert die strafrechtlichen Bestimmungen und sieht eine Sperrung des Zugangs zu Online-Geldspielen aus dem Ausland vor, um die Verbreitung von in der Schweiz nicht zugelassenen Geldspielen zu begrenzen.

Es übernimmt die geltenden Bestimmungen über die Besteuerung von Spielbanken unverändert, legt aber Regeln für die Verwendung der durch Lotterien und Sportwetten erwirtschafteten Gewinne zu gemeinnützigen Zwecken fest.

Nach bisherigem Recht sind bei Lotterien und Sportwetten gewonnene Beträge steuerpflichtig, in Spielbanken gewonnene Beträge dagegen nicht. Das BGS beendet diese Ungleichbehandlung und schafft eine Rechtslage, die stärker derjenigen in anderen Ländern gleicht, indem es alle Geldspielgewinne von der Steuer befreit. Bei Lotterien gilt diese Steuerbefreiung jedoch nur für Beträge unter einer Million Franken.

3. BEGRÜNDUNG DER EINZELNEN ARTIKEL

Artikel 1 Gegenstand der Vereinbarung

Der Artikel 1 legt den Zweck und den Geltungsbereich der CORJA fest.

Lit. a) Grossspiele

Lit. a) bekräftigt das Ziel einer gemeinsamen Position der Unterzeichnerkantone betreffend Grossspiele. Die Westschweizer Kantone können die betreffende Politik nicht selbst bestimmen, da dies für alle 26 Kantone im Rahmen des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats (GSK) zu geschehen hat. Um der Stimme der Westschweiz darin Gehör zu verschaffen und wichtige Ziele zu erreichen, ist eine gemeinsame Position unserer Kantone unerlässlich. Dies zeigte sich insbesondere bei der Ausarbeitung des GSK, das in seiner ersten Fassung die Autonomie unserer Kantone für die Bezeichnung des ausschliesslichen Veranstalters (der «Société de la Loterie de la Suisse romande», im Folgenden «Loterie Romande») bedrohte und der politischen Behörde keine ausreichenden Kompetenzen für die Wahrnehmung ihrer Kompetenzen bei der Aufsicht über den Geldspielmarkt zugestand. Dank dieser gemeinsamen Position konnte auch erreicht werden, dass die Westschweizer Kantone zwei Sitze im Vorstand der nationalen Konferenz erhalten, darunter denjenigen des Präsidenten oder des Vizepräsidenten.

Die CORJA weist auf die Notwendigkeit der Koordination zwischen den Westschweizer Kantonen hin, damit diese ihre Position zu den Kompetenzen, die das BGS den Kantonen im Bereich der Grossspiele – insbesondere betreffend die Entwicklung des Angebots, den Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz, die Bekämpfung des illegalen Geldspiels und der Kriminalität, die Gewinnverwendung für gemeinnützige Zwecke oder das allfällige Verbot gewisser Kategorien von Geldspielen – überträgt, auf nationaler Ebene vertreten können. Da Grossspiele laut Definition des BGS interkantonal veranstaltet werden, müssen die betreffenden Regelungen in jedem Fall interkantonal getroffen werden. Die CORJA greift diese Notwendigkeit auf und überträgt die entsprechende Kompetenz an die Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA).

Dieser Punkt wird in Art. 2 CORJA geregelt.

Lit. b) Kleinspiele

Lit. b) bezieht sich auf Kleinspiele, d. h. Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden (Kleinlotterien, lokale Sportwetten, kleine Pokerturniere). Diese Bereiche bleiben in der Gesetzgebung der einzelnen Kantone verankert, die für ihren Vollzug zuständig sind. So ist der in Art. 32 ff. BGS vorgesehene unterschiedliche Vollzug in den einzelnen Kantonen weiterhin möglich. Allerdings sind zu grosse Abweichungen aus Sicht der Mitglieder der CRLJ nicht wünschenswert, da sie zu sehr ungerechten Situationen zwischen den Kantonen führen können, insbesondere was die Organisatoren von Tombolas oder kleinen Vereinslotterien angeht. Bei den durch das BGS zugelassenen Pokerspielen wären diese Abweichungen noch schädlicher. Die CORJA postuliert daher einen zwischen den Westschweizer Kantonen kohärenten Ansatz für Kleinspiele, der für ein faires Funktionieren dieses Bereichs sorgen und die Aufsicht durch die kantonalen Behörden vereinfachen soll. Die angestrebte Koordination und Zusammenarbeit soll sicherstellen, dass die Berücksichtigung lokaler Besonderheiten nicht zulasten des allgemeinen Interesses geht und dass alle Kantone von den Erfahrungen der anderen profitieren können. Dies betrifft insbesondere die Bewilligung, die Aufsicht und die spezifische Reglementierung bestimmter Geldspiele, da Art. 41 BGS diese Möglichkeit vorsieht. Die Westschweizer Kantone müssen insbesondere aufmerksam beobachten, wie sich das Angebot und die Praxis von

Pokerturnieren entwickeln, die von den Bundesgesetzen unter Befreiung von der Verpflichtung zur Verwendung der Gewinne für das Gemeinwohl zugelassen sind, da dieses Spiel für sein Suchtpotenzial bekannt ist.

Dieser Punkt wird in Art. 3 CORJA geregelt.

Lit. c) Ausschliessliche Veranstaltung durch die Loterie Romande

Die Kantone bestimmen gemäss Art. 23 Abs. 1 und 2 BGS die maximale Anzahl der Veranstalterinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten. Laut GSK ist eine Veranstalterin pro Region zulässig, da es nur mit einer ausschliesslichen Veranstalterin möglich ist, die Gefahren eines kommerziellen Überangebots zu begrenzen, einen angemessenen Schutz gegen exzessives Spielen zu gewährleisten und darüber hinaus für ein optimales Verhältnis zwischen Bruttospielertrag und Betriebskosten und somit ausreichend hohe Gewinne zur Verwendung für gemeinnützige Zwecke zu sorgen. Tatsächlich sollte vermieden werden, dass die Betriebskosten sowie die Kosten für Vertrieb und Werbung, die in einem offenen Markt mit mehreren Teilnehmern unweigerlich höher wären, den Anteil der Erträge, der den Verteilfonds in den Kantonen zugewiesen werden kann, unnötig schmälern.

Die Westschweizer Kantone schreiben mit der derzeitigen CORJA die bereits seit 1937 geltende Praxis fort und gewähren der Société de la Loterie de la Suisse Romande dieses ausschliessliche Veranstaltungsrecht. Die Société de la Loterie de la Suisse Romande wurde von den Westschweizer Kantonen gemeinsam gegründet. Ihre Steuerungsorgane (Verwaltungsrat, Generalversammlung) werden von den Kantonsregierungen besetzt.

Dieser Punkt wird in Art. 4 und 5 CORJA geregelt.

Lit. d) Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA)

Ein weiteres Ziel der vorliegenden Vereinbarung ist die Ablösung der derzeitigen Westschweizer Konferenz für Lotterie und Glücksspiele (CRLJ), die mit der 9. Vereinbarung über die Loterie Romande (Art. 2) geschaffen wurde, durch die Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA).

Dieser Punkt wird in Art. 6 und 7 CORJA geregelt.

Lit. e) Verteilorgane, Verfahren und Kriterien für die Verteilung

Das BGS erinnert an die Verpflichtung, die Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten gemeinnützigen Zwecken zuzuführen. Es präzisiert die bisherige Praxis in den Westschweizer Kantonen, nämlich dass diese Gewinne nicht in die Staatsrechnungen der Kantone einfließen und separat verwaltet werden müssen. Das BGS weist jedoch eine wichtige Neuerung auf, die unter lit. e) erläutert wird: Es legt fest, dass die Kantone das Verfahren sowie die für die Verteilung der Mittel zuständigen Organe und die Kriterien, welche diese Organe für die Gewährung von Beiträgen anwenden müssen, regeln müssen. Die Botschaft des Bundesrates präzisiert, dass diese Punkte in einem Gesetz im materiellen Sinn (und nicht im formellen Sinn) geregelt werden müssen, also in Form einer Rechtsnorm in einem vom Parlament oder der kantonalen Exekutive verabschiedeten Erlass.

Darüber hinaus weist die Botschaft des Bundesrates darauf hin, dass die Kantone hinsichtlich Kriterien und Verfahren über einen «ausreichenden Spielraum» verfügen müssen, «um lokale Besonderheiten und künftige Entwicklungen zu berücksichtigen». Der vorliegende CORJA-Entwurf legt verbindliche Vorschriften für das Verfahren, die Modalitäten und die Kriterien der Zuwendung in den einzelnen

Kantone fest. Auf Stufe der einzelnen Kantone sind sodann die Rechtsform der beiden Verteilorgane (eines für den Sport und eines für allgemeine gemeinnützige Zwecke) und ihre Aufsicht zu regeln. Es müssen per Reglement für jeden Kanton spezifische Zusatzbestimmungen erlassen werden, um bestimmte Kriterien oder Verfahrensfragen zu präzisieren. So verlangen beispielsweise gewisse Kantone, dass Gesuche elektronisch eingereicht werden, während andere spezifische Fristen für die Gesuchstellung festlegen. Wieder andere verlangen, dass sich die zur Beurteilung eingereichten Projekte zu mindestens 50% aus anderen Einnahmequellen finanzieren müssen als aus den beim Fonds beantragten Mitteln. Diese Besonderheiten müssen, solange sie mit der CORJA vereinbar sind, weiterhin möglich bleiben.

Dies wird in Art. 16 ff. CORJA geregelt.

Lit. f) Regeln für die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande auf die Kantone

Derzeit werden die Regeln für die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande durch die 9. Vereinbarung über die Loterie Romande festgelegt. In der ursprünglichen Version der CORJA wurde vorgeschlagen, diese Kompetenz künftig an die CRJA zu übertragen und ihr alle vier Jahre eine Überarbeitung dieser Regeln zu gestatten. Die mit der Prüfung der CORJA beauftragte interparlamentarische Kommission verlangte jedoch einstimmig, diese Zuständigkeit nicht der CRJA anzuvertrauen und die Regeln für die Gewinnverteilung weiterhin in der Vereinbarung festzulegen.

Dieser Punkt wird in Art. 16 erläutert.

Lit. g) Interparlamentarische Aufsicht

Die CORJA schafft keine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die ein Budget verwaltet oder Leistungen erbringt. Daher ist keine interparlamentarische Aufsicht im Sinne von Kapitel 4 ParlVer vorgeschrieben. Eine solche wurde jedoch im Rahmen der interparlamentarischen Vernehmlassung von einer grossen Mehrheit in der interparlamentarischen Kommission verlangt, die eine koordinierte interparlamentarische Aufsicht über die Tätigkeiten der durch die CORJA geschaffenen interkantonalen Organe wünscht. Die kantonalen Verteilorgane unterliegen weiterhin den Kontrollmechanismen der einzelnen Kantone sowie der durch das GSK geschaffenen interkantonalen Aufsichtsbehörde (derzeit Comlot), während die Tätigkeit der Société de la Loterie Romande direkt von der interkantonalen Behörde und via ihre Generalversammlung und ihren Verwaltungsrat indirekt von den Kantonen beaufsichtigt wird. Die Aufsicht über die Tätigkeit der Veranstalterinnen von Kleinspielen bleibt weiterhin den einzelnen Kantonen vorbehalten.

Dieser Punkt wird in Art. 25 und 27 erläutert.

Artikel 2 Grossspiele

Das BGS definiert Grossspiele wie folgt: *Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die je automatisiert oder interkantonal oder online durchgeführt werden.* Dieser Artikel überträgt der CRJA die bisher von der CRLJ wahrgenommene Verantwortung für die Festlegung einer übergeordneten gemeinsamen Position in diesem Bereich, die in den von der GSK geschaffenen Organen zu vertreten ist. Da die veranstalteten Spiele definitionsgemäss interkantonal oder online durchgeführt werden, ist eine übergeordnete und gemeinsame Politik unerlässlich.

Der Artikel 2 behandelt die Frage der «Entwicklung des Spielangebots im Hinblick auf seine Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit». Dieser Punkt verweist auf die Tatsache, dass Lotterie-, Sportwetten- und Geschicklichkeitsgrossspiele auf einem der Konkurrenz unterliegenden Markt veranstaltet werden, insbesondere in Bezug auf das Angebot der Spielbanken, in Grenzkantonen aber

auch in Bezug auf das Angebot in den Nachbarländern. Hinzu kommt die Entwicklung von Offshore-Anbietern im Internet. Darüber hinaus ist die Konkurrenz durch Kleinspiele zu berücksichtigen. Für die Kantone geht es hier darum sicherzustellen, dass bei der Veranstaltung von Grossspielen auch die Entwicklung des Angebots von Wettbewerbern berücksichtigt wird. Nur so lässt sich gewährleisten, dass der Marktanteil der öffentlichen Lotterien, die 100% ihrer Gewinne für gemeinnützige Zwecke abführen, nicht zugunsten anderer Marktteilnehmer sinkt.

Der Hinweis auf die «Wirtschaftlichkeit» ist auch aus dem Blickwinkel der Gemeinnützigkeit von Bedeutung. Tatsächlich muss sichergestellt werden, dass die Veranstaltung von Geldspielen wirtschaftlich bleibt, damit der für die Betriebskosten aufgewendete Anteil des Bruttospielertrags nicht ungerechtfertigt ansteigt und die der Gemeinnützigkeit zugeführten Mittel schmälert. Die Tätigkeit der Loterie Romande auf diesem Gebiet war in den letzten Jahren vorbildlich, da es ihr gelungen ist, ihre Betriebskosten trotz einer relativen Stagnation des Bruttospielertrags zu senken. Während sich der jährliche Bruttospielertrag der Loterie Romande innerhalb von zehn Jahren von 354 auf 398 Millionen Franken erhöhte (+12%), konnten die Betriebskosten um 5 Millionen Franken auf 104 Millionen Franken pro Jahr gesenkt werden (-5%). Gleichzeitig hat die Loterie Romande zahlreiche Geldspiele neu eingeführt, die Loterie «Euro Millions» weiterentwickelt und den Kauf über Internet und Mobiltelefon ermöglicht.

Diese Pflicht, das Spieleangebot wettbewerbsfähig und wirtschaftlich zu gestalten, ruft eine weitere wichtige Verpflichtung aus Sicht der Kantone und des BGS in Erinnerung: den «Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz, insbesondere durch Massnahmen gegen exzessives Geldspiel». Die Überwachung von Spielmoderationsmassnahmen, aber auch die Umsetzung und Überwachung von Präventionsmassnahmen obliegen künftig ausdrücklich unter oberster Verantwortung, nämlich derjenigen der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG). Dies gilt auch für die Bekämpfung des illegalen Geldspiels und der Kriminalität.

Die CRJA muss die Westschweizer Position im Rahmen der nationalen Konferenz FDKG vertreten. Was den Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz sowie die Präventionsmassnahmen gegen exzessives Geldspiel betrifft, tut sie dies in Abstimmung mit der für gesundheitliche Fragen zuständigen interkantonalen Fachkonferenz (derzeit die «Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales» – CLASS). Ausserdem kann die CRJA den Kantonsparlamenten Gesetzesänderungen beziehungsweise Anpassungen der CORJA vorschlagen, sollte dies aufgrund der Entwicklung der Spielpraxis oder der übergeordneten Gesetzgebung erforderlich werden.

Artikel 3 Kleinspiele

Das BGS definiert Kleinspiele wie folgt: *Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die je weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden (Kleinlotterien, lokale Sportwetten, kleine Pokerturniere)*. Spiele dieser Kategorie haben somit per Definition lokalen Charakter, im Gegensatz zum interkantonalen Charakter von Grossspielen. Es geht also darum, den einzelnen Kantonen auch weiterhin die Möglichkeit zu geben, die eigenen lokalen Umstände und Traditionen zu berücksichtigen. Dieser Artikel bekräftigt daher den Anspruch der Westschweizer Kantone, aktiv zusammenzuarbeiten und ihre Praxis in allen die Kleinspiele betreffenden Bereichen zu harmonisieren, insbesondere im Bereich der Aufsicht über die Spiele und ihre Veranstalterinnen, des Minderjährigen- und Bevölkerungsschutzes sowie der Kriminalitätsbekämpfung. Die interparlamentarische Kommission hat diesen Anspruch nachdrücklich unterstützt, was in der CORJA zu einer schärferen Formulierung dieser interkantonalen Koordination führte. Tatsächlich sprach die ursprüngliche Formulierung unter Vorwegnahme etwaiger regionaler Unterschiede präzisierend, sich «soweit möglich» zu koordinieren. Diese Präzisierung wurde auf Wunsch der interparlamentarischen Kommission gelöscht, sodass nun eine starke Koordination und Harmonisierung verlangt wird. Die kantonalen Ausführungsgesetze zum BGS werden entsprechende Regelungen enthalten.

Eine der Neuerungen des BGS besteht darin, als Reaktion auf die Motion 08.3060 «Entkriminalisierung des privaten Pokerspiels» von Nationalrat Lukas Reimann unter gewissen Voraussetzungen Pokerturniere zuzulassen. Darüber hinaus befreit das BGS die Veranstalter dieser Turniere von jeglicher Verpflichtung zur Verwendung allfälliger Gewinne. Derzeit ist noch nicht bekannt, welche zusätzlichen Anforderungen der Bundesrat den Veranstaltern dieser Art von Turnieren auferlegen wird, da sie, wie in Art. 36 Abs. 3 BGS vorgesehen, Gegenstand von Vollzugsverordnungen sein werden. Somit wäre es verfrüht, die Entwicklung dieses Bereichs schon heute zu beurteilen. Allerdings können die Kantone laut BGS (Art. 41 Abs. 1) (auch für Pokerspiele) «über dieses Kapitel hinausgehende zusätzliche Bestimmungen betreffend die Kleinspiele vorsehen oder Kleinspiele ganz untersagen».

Art. 3 Abs. 3 CORJA sieht diesbezüglich vor, dass sich die Kantone abstimmen und ihre Arbeit koordinieren, wenn sie beabsichtigen, restriktiverer Bestimmungen als vom Bund vorgesehen zu erlassen. Die CRLJ (künftig die CRJA) will somit die Entwicklung der Pokerspiele mit ihrem bekannten Suchtpotenzial genau verfolgen. Daher benannte die CRLJ Anfang 2019 in jedem Kanton Vertreterinnen und Vertreter, die als Mitglieder einer interkantonalen Arbeitsgruppe die Vorarbeit für die kantonale Gesetzgebung leisten sollten. Ihr Auftrag bestand insbesondere darin, entsprechend den Vorgaben von Art. 3 CORJA einen zwischen den Westschweizer Kantonen konsistenten Ansatz für Kleinspiele vorzuschlagen, um in diesem Bereich einen fairen Betrieb zu gewährleisten und die Aufsicht durch die kantonalen Behörden zu erleichtern. Am 23. September 2019 genehmigte die CRLJ einstimmig den Gesetzesvorschlag dieser Arbeitsgruppe, der daraufhin zur Verabschiedung durch die Kantonsparlamente an die einzelnen Kantone überwiesen wurde.

Wie auch bei Grossspielen wird für diese Koordination die CRJA zuständig sein, in der die für Geldspiele zuständigen Staatsräte vertreten sind. Diese können ihre Massnahmen vor Ort, aber auch allfällige Regulierungsinitiativen via Anpassung des kantonalen Rechts oder über eine Anpassung dieser Vereinbarung koordinieren.

Artikel 3A Beratende Kommission für Pokerspiele

Entsprechend dem von der interparlamentarischen Kommission formulierten Wunsch, im Bereich der Pokerspiele dem Bevölkerungsschutz besondere Beachtung zu schenken, schlägt diese Vereinbarung vor, die CRJA für die Einberufung einer beratenden Kommission als zuständig zu erklären. Diese Kommission soll die für die Bewilligung und Beaufsichtigung der Spiele zuständigen Behörden bei der Entwicklung des rechtlichen Rahmens entsprechend den im Bereich Pokerspiele zu beobachtenden Trends unterstützen, Statistiken erstellen, Schulungen hinsichtlich guter Praxis für die Veranstalter einführen sowie die Strafverfolgungsbehörden beim Kampf gegen illegales Geldspiel beraten.

Diese Kommission hat keine Belastung des Budgets zur Folge. Ihre Mitglieder werden nämlich entweder durch ihren Kanton entsandt (betrifft die mit der Aufsicht und Prävention betrauten Amtsträger) oder sind direkt von der Frage betroffen (Veranstalterinnen und Spieler). Die CRLJ spricht sich für die Benennung der die Prävention vertretenden Mitglieder mit der für gesundheitliche Angelegenheiten zuständigen Konferenz (derzeit CLASS) ab.

Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Schweiz mit dem BGS das weltweit erste Land ist, das Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken legalisiert. Daher muss regelmässig überprüft werden, ob die vorgeschlagene kantonale Gesetzgebung noch den Trends in diesem Bereich gerecht wird. Eine zu strenge Gesetzgebung könnte das Entstehen einer legalen Pokerszene verhindern, in der Risiken besser beherrschbar sind, und eine illegale, sich jeglicher Kontrolle entziehende Szene begünstigen. Umgekehrt würden sich die Lücken in einer zu freizügigen Gesetzgebung sehr schnell auswirken, sodass die Gesetze auch in diesem Fall angepasst werden müssten. Mit der Einsetzung dieser Kommission können Kompetenzen auf Stufe Westschweiz gebündelt werden, um deren gesamtes geografisches Gebiet zu untersuchen und unter Einhaltung des in Art. 3 CORJA formulierten Harmonisierungsanspruchs gesetzliche oder reglementarische Änderungen vorzuschlagen.

Artikel 4 Bestimmung einer ausschliesslichen Veranstalterin der Grosslotterien und grossen Sportwetten

Das GSK legt die Anzahl der in den einzelnen Regionen des Landes zulässigen Veranstalterinnen in Anwendung von Art. 23 Abs. 1 und 2 BGS auf eine Veranstalterin pro Region fest (Art. 49 Abs. 3 GSK). Es ermächtigt die Westschweizer Kantone, die ausschliessliche Veranstalterin im Rahmen eines Konkordats zu bestimmen. Aus diesem Grund benennt diese Westschweizer Vereinbarung formell die Loterie Romande als Veranstalterin für die Westschweiz, welche von der interkantonalen Vollzugsbehörde die ausschliessliche Veranstalterbewilligung erhalten kann. Tatsächlich ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Westschweiz, auch wenn sie technisch gesehen nicht die ausschliessliche Veranstalterbewilligung erteilt (da dies in die Zuständigkeit der interkantonalen Behörde fällt) die von ihr gewünschte Veranstalterin souverän wählen kann. Bei einer Übertragung dieser Zuständigkeit im Rahmen der nationalen Vereinbarung würde man das Risiko eingehen, dass eine Mehrheit der deutschsprachigen Kantone der Westschweiz eine andere Veranstalterin aufzwingt.

Artikel 5 Statuten der Loterie Romande

Der Verwaltungsrat der Loterie Romande führte im Januar 2016 eine Analyse der vor dem Hintergrund des BGS möglichen Strukturen durch. Laut den Schlussfolgerungen dieses Berichts ist die Vereinsform nach wie vor am wünschenswertesten. Diese Struktur gewährleistet nebst der Weiterführung in der derzeitigen Form auch die Fortführung der Strategie der Loterie Romande und die wirkungsvolle Umsetzung des BGS.

Artikel 6 Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA)

Der Artikel 6 ernennt die CRJA formell zur Nachfolgerin der bisherigen Westschweizer Konferenz für Loterie und Glücksspiele (CRLJ), die auf die 9. Vereinbarung über die Loterie Romande zurückgeht.

Damit soll sichergestellt werden, dass es ein Organ gibt, in dem die mit der Aufsicht über die Geldspiele ausserhalb von Spielbanken befassten Staatsräte zusammenkommen. Dies ist für die Erreichung der in den Artikeln 2, 3 und 4 genannten Ziele unerlässlich.

Die Zusammensetzung und die Ernennung der Mitglieder der CRJA unterscheiden sich nicht vom derzeit gültigen System.

Die wesentliche Neuerung betrifft die Ausweitung der Kompetenzen dieser Konferenz über die Lotterien hinaus auf den gesamten Geldspielmarkt ausserhalb von Spielbanken. Erforderlich wird diese Erweiterung der Kompetenzen aufgrund des BGS, das die Zusammenlegung der Kompetenzen für alle Geldspiele unter einem Dach vorsieht. Das zukünftige GSK ersetzt dementsprechend auch die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesez (FDKL) durch die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG).

Die Kompetenzen der CRJA entsprechen denjenigen der CRLJ, allerdings mit dem Unterschied, dass diese nach der Gründung der Société de la Loterie de la Suisse romande im Jahr 1937 nur die Aufgabe hatte, die Koordination der Gesetzgebung und der Verwaltungspraxis im Bereich der Lotterien, lotterieähnlichen Unternehmungen, Wetten und anderen Geldspielen zu fördern. In Bezug auf die Grossspiele wird diese Aufgabe künftig gestärkt, da die neue CRJA nicht nur mit der «Förderung der Koordination», sondern auch mit der diesbezüglichen «Festlegung der gemeinsamen Position» betraut ist.

Im Gegenzug wird die CRJA nicht mehr für Stellungnahmen zu Bewilligungsgesuchen für Grosslotterien oder lotterieähnliche Unternehmungen zuständig sein, da das BGS (Art. 21) die Zuständigkeit für die Bewilligung der Veranstaltung von Grossspielen von nun an allein auf die

formell von der GSK eingesetzte «interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde» überträgt. Allerdings kann diese interkantonale Behörde diese Bewilligung nur innerhalb der von den Kantonen gemäss Art. 23 festgelegten Grenzen erteilen, d. h. an eine maximale Anzahl der Veranstalterinnen (Abs. 1) und eine namentlich genannte Gesellschaft (Abs. 2). Die Rolle der interkantonalen Behörde besteht somit in der Erteilung der Veranstalterbewilligung und der Aufsicht über die Tätigkeit der Veranstalterin. Sie sorgt im Falle der Loterie Romande insbesondere dafür, dass diese die in Art. 22 BGS für die Veranstalterin festgelegten finanziellen, rechtlichen und ethischen Voraussetzungen erfüllt.

Um die Westschweizer Position bezüglich des Minderjährigen- und Bevölkerungsschutzes sowie Präventionsmassnahmen gegen exzessives Geldspiel im Rahmen der nationalen Konferenz FDKG zu stärken und zu verteidigen, stimmt sich die CRJA mit der für gesundheitliche Fragen zuständigen interkantonalen Fachkonferenz (derzeit die «Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales» – CLASS) ab. Nach Abstimmung mit der für soziale Fragen zuständigen interkantonalen Fachkonferenz legt die CRJA die Position der Westschweizer Kantone auf diesem Gebiet fest, die dann in der FDKG vertreten wird.

Die politische und strategische Koordination mit der Loterie Romande zielt auch darauf ab, in der CRJA ein allgemeines Verständnis für den Geldspielmarkt im weiteren Sinne zu schaffen, was auch die Trends einschliesst, die bei Kleinspielen oder neuen durch das BGS zugelassenen Spieleangeboten von Online-Casinos zu beobachten sind. Die politische Behörde muss in der Tat bei diesen Spielkategorien wachsam bleiben. Im ersten Fall unterliegen sie weitgehend der kantonalen Gesetzgebung und bringen im zweiten Fall potenzielle Risiken des exzessiven Geldspiels mit sich, deren Verständnis noch vertieft werden muss. Lit. c) präzisiert daher, dass die politische Koordination mit der Loterie Romande, soweit sie auch Elemente der Prävention und des Schutzes der Bevölkerung vor exzessivem Geldspiel berührt, in Abstimmung mit der für Gesundheitsfragen zuständigen Fachkonferenz erfolgen muss. Diese kann somit Empfehlungen aussprechen, die von der CRJA besonders zu berücksichtigen sind.

Der Artikel 66 des GSK definiert den Anteil «Prävention» der jährlichen Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte an die Loterie Romande und legt dessen Verwendung fest. Dieser Teil beläuft sich auf 0,5% des jährlichen Bruttospielertrags der von der LoRo veranstalteten Lotterien und Sportwetten oder rund 1,9 Millionen Franken jährlich. Die CORJA sieht vor, die Verwendung dieses gesamten Betrags an die für Gesundheitsfragen zuständige interkantonale Fachkonferenz (derzeit CLASS) zu delegieren, die alle diesbezüglichen Verwendungsmodalitäten bestimmt und kontrolliert. Die CRJA erhält jährlich einen Bericht über die Verwendung dieser Abgabe.

Um die Westschweizer Position im Rahmen der nationalen Konferenz FDKG betreffend den der Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) zu gewährenden Gewinnanteil der Loterie Romande zu stärken und zu verteidigen, verabschiedet die CRJA alle vier Jahre die in dieser Frage zu vertretende Position.

Artikel 7 Organisation

Dieser Artikel regelt organisatorische Fragen zur CRJA und legt fest, wie oft sie mindestens zusammentritt. Er sieht kein Budget für diese Konferenz vor, da die einzelnen Kantone die durch die Tätigkeit ihrer Vertreter entstehenden Kosten selbst tragen.

Wie schon heute werden die Kosten des Sekretariats vom Kanton getragen, in dem sich der Sitz der Société de Loterie de la Suisse romande befindet, also vom Kanton Waadt.

Artikel 8 Verteilorgane

Art. 125 BGS legt fest, dass die Kantone die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport verwenden müssen. Gemäss Art. 127 BGS obliegt es den Kantonen, das Verfahren sowie die für die Verteilung der Mittel zuständigen Stellen und die Kriterien, welche die Stellen für die Gewährung von Beiträgen anwenden müssen, in rechtsetzender Form zu regeln.

Die Westschweizer Kantone haben beschlossen, diese Fragen unter Beachtung der bestehenden interkantonalen Organisationen auf interkantonomer Ebene zu regeln. Die CORJA sieht daher die Schaffung von mindestens zwei Verteilorganen pro Kanton vor (eine für den Sport und eine für andere gemeinnützige Zwecke) und regelt das Verfahren und die Kriterien der Beitragsgewährung. Der Bundesrat erklärt in seiner Botschaft: «Angesichts des Erfordernisses der rechtsetzenden Form (Art. 124 Abs. 1) müssen die Kantone das Gewährungsverfahren und die Gewährungskriterien in einem Gesetz im materiellen Sinn regeln, mit anderen Worten in Form einer Rechtsnorm, die beispielsweise in einem Gesetz, einer Verordnung oder einem Dekret enthalten ist.»

In den meisten Deutschschweizer Kantonen werden die Beiträge heute noch direkt von der Kantonsregierung gewährt. In der Westschweiz dagegen haben die Kantone schon vor etlichen Jahren beschlossen, diese Verantwortlichkeit an eine unabhängige Instanz, die «Verteilorgane», zu übertragen, deren Beschlüsse gegebenenfalls durch die Regierung zu ratifizieren sind. Lediglich der Kanton Waadt hat sich für Instanzen entschieden, die ihre Beschlüsse vollkommen unabhängig treffen. In den fünf übrigen Kantonen geben die Verteilorgane Stellungnahmen ab, die vom Staatsrat formell bestätigt werden. In gewissen Kantonen kann ein Teil des zu verteilenden Gewinns, der jedoch nicht der grösste Teil sein darf und auf maximal 30% des im Kanton zu verteilenden Gewinns begrenzt ist, direkt vom Staatsrat oder einer staatlichen Behörde gewährt werden. Diese Praxis kann zusätzlich zu den direkt von den Verteilorganen verwalteten Anteilen beibehalten werden. Sie muss jedoch in Einklang mit dem BGS und den Bestimmungen dieser Vereinbarung stehen. Allerdings präzisiert die Vereinbarung, dass der Staatsrat oder die mit der Verteilung beauftragte staatliche Behörde in diesem Fall den gleichen Regeln unterstellt ist wie die Verteilorgane, insbesondere dem Art. 126 BGS, der festlegt, dass die Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten «nicht in die Staatsrechnung der Kantone einfliessen» dürfen und separat verwaltet werden. Darüber hinaus gelten auch für sie die in dieser Vereinbarung festgelegten Kriterien und Modalitäten. Mit anderen Worten fungiert der Staatsrat oder die betreffende Behörde in einem solchen Fall de facto als drittes Verteilorgan.

	Sport	Gesetzliche Grundlage	Andere Bereiche	Gesetzliche Grundlage
Waadt	Fondation du sport vaudois (Waadtländer Sportstiftung)	Règlement du 18 novembre 2009 sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (R. RepLo) (935.53.2) (Reglement über die Verteilung der Betriebsgewinne von Grossloterien vom 18. November 2009)	Fondation d'aide sociale et culturelle (Fürsorge- und Kulturstiftung)	Règlement du 18 novembre 2009 sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (R. RepLo) (935.53.2) (Reglement über die Verteilung der Betriebsgewinne von Grossloterien vom 18. November 2009)
Freiburg	Commission cantonale LoRo-Sport (Kantonale LoRo-Sportkommission)	Ordonnance concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la Loterie de la Suisse romande revenant au canton de Fribourg pour le domaine du sport du 29.06.2010 (463.11) (Verordnung über die Verteilung des Anteils des Kantons Freiburg am Nettogewinn der Gesellschaft der Loterie Romande)	Commission cantonale fribourgeoise de la Loterie Romande (Freiburger kantonale Kommission der Loterie Romande)	Le règlement concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la Loterie de la Suisse romande revenant au canton de Fribourg (958.31) du 27 novembre 1989 (Reglement über die Verteilung des Anteils des Kantons Freiburg am Nettogewinn der

		zugunsten des Sports vom 29. Juni 2010)		Gesellschaft der Loterie Romande (958.31) vom 27. November 1989)
Wallis	Fonds du sport et commission du fonds du sport (Sportfonds und Sportfonds-Kommission)	Règlement sur le Fonds du sport du 26 mars 2014 (RFdS) (935.700) (Reglement über den Sportfonds vom 26. März 2014)	Délégation valaisanne à la Loterie Romande (Walliser Delegation der Loterie Romande)	Ordonnance concernant l'attribution des bénéfices résultant des loteries, du 4 juillet 2001 (935.505) (Verordnung betreffend der Verteilung der Gewinne aus Lotterien vom 4. Juli 2001 (935.505))
Neuenburg	Fonds des sports et Commission de répartition de la part des bénéfices de la Loterie Romande en faveur du sport (Sportfonds und Kommission für die Verteilung des Gewinnanteils der Loterie Romande zugunsten des Sports)	Arrêté concernant la répartition de la part des bénéfices de la Loterie Romande en faveur du sport (ARLoS) (933.516) (Beschluss über die Verteilung des für den Sport bestimmten Gewinnanteils der Loterie Romande)	Commission neuchâteloise de répartition du bénéfice de la Loterie Romande (Neuenburger Kommission für die Verteilung der Gewinne der Loterie Romande)	Loi du 18 février 2014 sur la police du commerce (LPCOM) (941.01) Gewerbepolizeigesetz vom 18. Februar 2014
Genf	Fonds d'aide au sport et Commission cantonale d'aide au sport (Sportförderungsfonds und kantonale Sportförderungskommission)	Reglement über die Sportförderung vom 14) (Loi sur le sport (C 1 50) du 14 mars 2014; Règlement sur l'aide au sport (I 3 15.09) du 3 novembre 2010) (Sportgesetz vom 14. März 2014)	Organe genevois de répartition des bénéfices de la Loterie Romande (Genfer Verteilorgan für die Gewinne der Loterie Romande)	Règlement relatif à la répartition des bénéfices de la Loterie Romande du 23 novembre 2009 (I 3 15.05) (Reglement über die Verteilung der Gewinne der Loterie Romande vom 23. November 2009)
Jura	Fonds du sport et Commission consultative du sport (Sportfonds und beratende Kommission für den Sport)	Loi visant à encourager les activités physiques et le sport (415.1) du 17 novembre 2010; Ordonnance portant exécution de la loi visant à encourager les activités physiques et le sport (415.11) du 18 décembre 2012. (Gesetz über die Förderung von körperlicher Betätigung und Sport vom 17. November 2010 Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Förderung von körperlicher Betätigung und Sport vom 18. Dezember 2012)	Délégation jurassienne à la Loterie Romande (Jurassische Delegation der Loterie Romande)	Règlement concernant la répartition du bénéfice de la Loterie de la Suisse romande du 7 avril 1988 (935.516) (Reglement über die Verteilung der Gewinne der Loterie Romande vom 7. April 1988)

Das BGS stellt die Organisation, wonach die Beschlüsse der Organe der Bestätigung durch den Staatsrat unterliegen können, nicht infrage, wie es die Botschaft des Bundesrates präzisiert: «Aufgrund der Regelung von Artikel 124 (neuer Art. 127 im verabschiedeten Gesetz, *Anm. d. Red.*) Absatz 1 Buchstabe a können die Kantone ihre jeweilige aktuelle Praxis beibehalten. Entsprechend dem Grundsatz der Organisationsautonomie der Kantone können sie demnach selbst entscheiden, welche Stelle für die Gewährung zuständig ist.» Somit verlangt diese Vereinbarung keinerlei Änderung der derzeitigen Organisation oder der Statuten der kantonalen Organe, die bereits in der bisherigen 9. Vereinbarung über die Loterie Romande verankert waren. Die Formulierung dieses Artikels 8 bezieht sich vielmehr auf die Anforderung des Bundes, diese Organe in einem Gesetz im materiellen Sinn zu

schaffen, also in der CORJA und den kantonalen Ausführungsgesetzen, wobei es jedem Kanton freigestellt ist, wie er die Bestimmungen dieser Vereinbarung in kantonales Recht überführt. Darüber hinaus müssen die Kantone formell die damit beauftragten Organe oder Amtsstellen bestimmen und die Regeln für ihre Aufsicht auf kantonaler Ebene festlegen (Abs. 2).

Die CORJA (Abs. 4 gemäss BGS Art. 126) sieht ausserdem vor, dass die Gewinne von Lotterien und Sportwetten nicht in die Staatsrechnungen der Kantone einfliessen. Da diese Gewinne vollständig aus der Geschäftstätigkeit eines Dritten, im konkreten Fall der Loterie Romande, und keinesfalls aus Steuern, Abgaben oder Gebühren stammen, sind die Begünstigten der Beiträge von den sonst für subventionierte Einrichtungen geltenden Einschränkungen befreit, namentlich in Bezug auf Leistungsvereinbarungen oder das öffentliche Beschaffungswesen. Diese Bestimmungen entsprechen der derzeitigen Praxis in den Westschweizer Kantonen.

Ausserdem bestätigt die CORJA, dass in jedem Kanton mindestens zwei getrennte Stellen für die Sportförderung beziehungsweise die Förderung anderer gemeinnütziger Bereiche bestehen. Sie bewahrt die kantonale Autonomie und macht in dieser Hinsicht keine Änderung des kantonalen Rechts erforderlich (Abs. 1).

Der Behindertensport kann wie bisher auch doppelt unterstützt werden. Bestimmte Projekte in diesem Bereich können somit Unterstützung sowohl von den für die Sportförderung zuständigen Stellen als auch – aufgrund ihrer besonderen sozialen Bedeutung – von den anderen Stellen erhalten.

Es gibt jedoch zwei Neuerungen: Der vorliegende Artikel verlangt einerseits, dass die Verteilorgane ein Geschäftsreglement erlassen (Abs. 3), und andererseits, dass sie einer externen Rechnungsprüfung unterliegen, die von der Finanzkontrolle des einzelnen Kantons durchgeführt werden kann (Abs. 4). Die erste Anforderung hängt damit, dass jedes Verteilorgane gezwungen sein wird, seine Praxis in Bezug auf die Art und die Kriterien der Mittelgewährung regelmässig zu überprüfen und an ihr Umfeld anzupassen. Diese Praxis und diese Gepflogenheiten müssen in einem Geschäftsreglement formalisiert werden, um die vom BGS verlangte Transparenz (Art. 127 Abs. 1 lit. b und Art. 128 Abs. 1) und Gleichbehandlung (Art. 127 Abs. 3) zu gewährleisten. Die verlangte externe Rechnungsprüfung und die Anwendbarkeit eines anerkannten Rechnungslegungsstandards ist aus Sicht der Kantonsregierungen eine Frage des gesunden Menschenverstandes, da es sich um Stellen handelt, die in der gesamten Westschweiz jedes Jahr mit der Verwaltung von mehr als 200 Millionen Franken betraut sind.

Darüber hinaus gestattet es die CORJA den einzelnen Kantonen, über die beiden Verteilorgane hinaus bis zu 30% der Gewinne direkt per Beschluss des Staatsrates oder einer kantonalen Verwaltungsbehörde zuzuweisen. Diese Bestimmung wurde in der interparlamentarischen Kommission eingehend diskutiert und war Gegenstand ernsthafter Bedenken. Dennoch gestand die Kommission den einzelnen Kantonen diesen Handlungsspielraum zu, präziserte jedoch, dass diese 30% zwingend in einem mit der CORJA (Definition der Modalitäten und Kriterien in Art. 17 ff.) und dem Bundesrecht zu vereinbarenden Rahmen zu vergeben sind. Somit dürfen diese Beträge nicht verwendet werden, um öffentlich-rechtliche Aufgaben zu finanzieren oder gesunkene Subventionen dauerhaft auszugleichen.

Und schliesslich wird auf Wunsch der interparlamentarischen Kommission in diesem Artikel klargestellt, dass der Gewinnanteil, den die einzelnen Kantone dem Sportbereich beziehungsweise den anderen Bereichen zuweisen, entsprechend der bisherigen Praxis in den Statuten der Loterie Romande festzulegen ist. Diese Anforderung entspricht dem legitimen Interesse des interkantonalen Gleichgewichts und der Vermeidung einer allzu unterschiedlichen Praxis zwischen den einzelnen Kantonen, die dem in der Westschweiz und insbesondere in den interkantonalen Konferenzen für die Mittelverwendung geltenden Solidaritätsprinzip in diesem Bereich erheblichen Schaden zufügen könnte.

Artikel 9 Zusammensetzung der Verteilorgane

Dieser Artikel legt fest, dass der Staatsrat der einzelnen Kantone die Mitglieder und das Präsidium der Verteilorgane «unter Berücksichtigung ihrer Kenntnisse auf den jeweiligen Gebieten» bestimmt. Dieses Kriterium soll sowohl die fachkundige Bearbeitung von Beitragsgesuchen als auch die Unabhängigkeit der Verteilorgane gewährleisten. Im Übrigen entspricht dies der derzeitigen Praxis.

Artikel 10 Amtsgeheimnis

Die Mitglieder der Verteilorgane erhalten im Verlauf ihrer Beratungen Zugang zu wichtigen Daten der Gesuchsteller, seien es Einzelpersonen oder Organisationen. Die Offenlegung dieser Personendaten könnte das Persönlichkeitsrecht im Sinne des Zivilgesetzbuchs verletzen. Daher unterstellt der Artikel 10 die Mitglieder der Verteilorgane den Regeln des Amtsgeheimnisses gemäss den entsprechenden Bestimmungen des Strafgesetzbuches. Er bezeichnet den Staatsrat als Behörde, die dieses Amtsgeheimnis unter Vorbehalt der gesetzlichen Bestimmungen des jeweiligen Kantons aufheben kann. Und schliesslich dehnt er diese Pflichten auf alle nicht diesen Organen angehörenden Personen aus, die sich an deren Arbeit beteiligen können. Dies können beispielsweise Experten, die an der Beschlussfindung zu einem Beitragsgesuch mitwirken, oder Sekretariatsmitarbeitende der Verteilorgane sein.

Artikel 11 Ausstandspflicht

Die Mitglieder der Verteilorgane müssen wie heute schon in den Ausstand treten, wenn berechtigte Zweifel an ihrer Unparteilichkeit bestehen können. Da das kantonale Verwaltungsverfahrensdiesbezüglich in jedem Kanton spezifische Regelungen enthält, verweist die CORJA darauf und erinnert gleichzeitig an die elementaren Grundsätze der Ausstandspflicht, wenn ein Mitglied einer Verteilorgan durch ein Projekt direkt oder über familiäre Beziehungen mit einer Projektträgerin oder einem Projektträger indirekt betroffen ist.

Dieser Grundsatz legt weder präzise Grenzen für die familiäre Beziehung fest (also bis zu welchem Verwandtschaftsgrad die Regel anzuwenden ist) noch beschränkt er sich auf familiäre Beziehungen als solche (auch freundschaftliche oder andere Beziehungen können die Unparteilichkeit des Betroffenen beeinträchtigen). Von einer Ausstandspflicht ist auszugehen, wenn die Unparteilichkeit beeinträchtigt sein könnte. Dies kann gegebenenfalls auch bei einem Loyalitätskonflikt der Fall sein, wenn das Mitglied eine berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit für eine mit dem Gesuchsteller konkurrierende Stelle ausübt oder wenn das Mitglied einem Projektträger feindschaftlich gesonnen ist oder sich in einem Rechtsstreit mit ihm befindet. Abs. 2 verweist darüber hinaus und insbesondere bezüglich Auslegungsfragen auf die kantonalen Bestimmungen.

Artikel 12 Verwaltung der Fonds

Die aus den Gewinnen der Loterie Romande geäufteten Fonds müssen gemäss Art. 126 BGS von den Staatsrechnungen der Kantone getrennt verwaltet werden. Die Verwaltung dieser Mittel ist somit Aufgabe der Verteilorgane, die allerdings den Aufsichtsorganen unterstellt sind. Da die Einnahmen dieser Fonds aus der notgedrungen Schwankungen unterliegenden Geschäftstätigkeit der Loterie Romande stammen und ihre Stabilität nicht garantiert werden kann, müssen die Verteilorgane sicherstellen, dass in den Fonds nie Unterdeckung besteht. Somit reicht die Rechnungslegung nicht aus. Zusätzlich bedarf es einer langfristigen Liquiditätsplanung, welche die permanente Deckung der Betriebskosten einerseits und der gewährten Beiträge andererseits gewährleistet.

Andererseits darf diese Regelung nicht dazu führen, dass unnötig Finanzmittel angesammelt werden. Dies käme einer Missachtung des verfassungsmässigen Prinzips gleich, wonach die Gewinne aus

Geldspielen für gemeinnützige Zwecke zu verwenden sind. Die Verteilorgane müssen somit entsprechend den Empfehlungen der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) darauf achten, dass ihre frei verfügbare Liquidität nicht den Bedarf übersteigt, der zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren entspricht. Sämtliche Westschweizer Verteilorgane erfüllen diese Empfehlung der FDKL bereits heute voll und ganz.

Artikel 13 Information der Öffentlichkeit

Auch wenn die von den Verteilorganen verteilten Beträge nicht aus öffentlichen Mitteln, sondern aus der Geschäftstätigkeit der Loterie Romande stammen, müssen sich die Verteilorgane an die strengen Regeln über die Information der Öffentlichkeit halten.

Die vorliegende CORJA verlangt daher, dass die Verteilorgane nicht nur die ihren Beschlüssen zugrunde liegenden Kriterien und Modalitäten offenlegen, sondern auch eine Liste aller Begünstigten von Beiträgen, einschliesslich der entsprechenden Beträge und der Art der unterstützten Projekte, sowie die zusammenfassenden Jahresrechnungen des Fonds. Diese Bestimmung entspricht den Anforderungen von Art. 128 BGS.

Diese Transparenz ist wichtig, da die Beratungen der Verteilorgane nicht öffentlich sind, um die Vertraulichkeit der Daten der Gesuchsteller zu gewährleisten, die durch Artikel 10 über das Amtsgeheimnis geschützt ist. Auch ablehnende Beschlüsse (keine Beitragsgewährung) dürfen nicht veröffentlicht werden, damit den betroffenen Gesuchstellern keine Nachteile erwachsen. Ablehnungen können nämlich auf der Einschätzung basieren, das Projekt weise keinen ausreichend gemeinnützigen Charakter auf oder es gebe keine ausreichenden Garantien für seine Nachhaltigkeit. Ablehnungen können aber auch auf schwerwiegenderen Gründen beruhen, die sich aus der Analyse der Unterlagen des Gesuchstellers ergeben. In allen Fällen könnte die Offenlegung der Ablehnung den Gesuchsteller erheblich benachteiligen und würde somit dessen Persönlichkeitsrecht verletzen.

Artikel 14 CPOR und CPORS

Das neue Geldspielgesetz legt in Art. 127 Abs. 5 fest, dass die Kantone einen Teil des Reingewinns für interkantonale und nationale gemeinnützige Zwecke verwenden dürfen. Die nach Bundesgesetz ebenfalls zulässigen internationalen Zwecke werden durch die vorliegende Vereinbarung ausgeschlossen. So verwenden bis heute nur die Deutschschweizer Kantone Beiträge aus ihren Lotteriefonds für Projekte im Zusammenhang mit humanitärer oder Entwicklungshilfe beziehungsweise für die Wirtschaftsförderung im Ausland. In den Westschweizer Kantonen galt stets die Regel, dass derartige Massnahmen aufgrund ihrer politischen Prägung durch staatliche Mittel zu finanzieren seien. Damit konnte insbesondere dem Grundsatz Rechnung getragen werden, dass von den Spielern in der Schweiz verlorenes Geld ihnen über die Verwendung der Gewinne für gemeinnützige Zwecke in unserem Land wieder zugute kommen soll.

In der Westschweiz werden Projekte, die mindestens vier Kantone betreffen, von der Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR) geprüft, in der alle Präsidentinnen und Präsidenten der Verteilorgane der sechs Kantone vertreten sind. Diese Konferenz befundet über den interkantonalen Charakter der Projekte und trifft Entscheide, die den einzelnen kantonalen Verteilorganen danach zur Genehmigung vorgelegt werden. Die Summe der interkantonalen Beiträge darf 10% der den kantonalen Verteilorganen insgesamt zur Verfügung stehenden Beträge nicht übersteigen. Dieser Anteil kann ausnahmsweise auf 12% erhöht werden. Für eine Erhöhung der Obergrenze von 10% auf 12% ist jedoch die vorherige Zustimmung aller Verteilorgane einzuholen (Art. 15 Abs. 6).

Derzeit ist diese Praxis in den Rahmenbedingungen für die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande durch die kantonalen Verteilorgane konkretisiert. Die vorliegende CORJA soll diesen Regelungen Gesetzesrang geben, indem sie sie vollumfänglich übernimmt und auch auf den Sportbereich anwendet. Die CORJA setzt damit die bereits seit mehreren Jahrzehnten tätige CPOR

formell ein und schafft gleichzeitig die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane für den Sport (CPORS).

Die Aufgabe beider Konferenzen ist die Harmonisierung der Praxis der kantonalen Verteilorgane durch die Verabschiedung von Rahmenbedingungen, die Beschlussfassung über den interkantonalen Charakter der ihnen vorgelegten Gesuche (oder andernfalls deren Weiterleitung an die kantonalen Verteilorgane) sowie die Formulierung von Zuwendungsvorschlägen für die kantonalen Verteilorgane.

Artikel 15 Westschweizer Zuwendungen

Der vorliegende Artikel legt fest, auf welchen Grundlagen CPOR und CPORS bestimmen müssen, ob ein Projekt interkantonalen oder nationalen Charakter aufweist. Er verlangt von diesen Stellen ausserdem, dass die von den zuständigen Verteilorganen in der Deutschschweiz und im Tessin gefassten Beschlüsse über nationale Projekte berücksichtigt werden (z. B. eidgenössische Schwingfeste). Diese Konferenzen sind dadurch nicht gezwungen, ihre Beschlüsse an jenen der Deutschschweizer oder Tessiner Stellen auszurichten. Sie müssen diese lediglich in ihre Beratungen einbeziehen.

Und schliesslich verbietet dieser Artikel die Beitragsvergabe an Einrichtungen ausserhalb des schweizerischen Staatsgebietes, um sicherzustellen, dass das von den Bewohnern dieses Landes verlorene Geld ihnen entsprechend den Grundsätzen der Bundesgesetzgebung wieder zufliesst, und um die Nachverfolgung und Kontrolle der Projekte zu vereinfachen.

Darüber hinaus präzisiert der Artikel, dass die Vorschläge dieser Konferenzen dem Zustimmungsvorbehalt durch die kantonalen Verteilorgane unterliegen. Diesen steht es frei, Zuwendungsvorschläge anzunehmen oder abzulehnen. Jedes kantonale Verteilorgan verfügt somit über ein Vetorecht. Diese Beschlüsse werden von den Verteilorganen souverän gefasst und müssen nicht von den Kantonsregierungen bestätigt werden.

Alle diese Bestimmungen entsprechen der schon seit vielen Jahren geltenden Praxis der CPOR in der Westschweiz.

Artikel 16 Verteilung der Gewinne der Loterie Romande

Der Artikel 16 bezieht sich auf die derzeit in den Statuten der Société de Loterie de la Suisse romande für die Gewinnverteilung auf die Kantone verankerten Grundsätze.

Der Jahresgewinn der Loterie Romande wird zum einen Teil *im Verhältnis* ihrer Wohnbevölkerung auf die Kantone aufgeteilt. Der andere Teil des Gewinns wird entsprechend den in den einzelnen Kantonen erzielten Bruttospielerträgen (BSE) aufgeteilt. Man weiss nämlich, dass in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedliche Bruttospielerträge pro Einwohner erzielt werden. Dies kann verschiedene Gründe haben, die in gewissen Kantonen offensichtlicher sind als in anderen. Beispielsweise ist der Kanton Freiburg der einzige Westschweizer Kanton, der den Betrieb von Geschicklichkeitsspielautomaten ausserhalb von Spielbanken gestattet, was den BSE der Loterie Romande eindeutig schmälert. Andererseits spielen zahlreiche Pendler aus dem Kanton Freiburg in den Kantonen Bern (Gebiet von Swisslos) oder Waadt an Ihrem Arbeitsort. Und schliesslich leidet die Loterie Romande in Genf unter der Nähe Frankreichs, wo bei Lotterien gewonnene Beträge vollständig steuerbefreit sind, was bestimmte Gewohnheitsspieler anzieht.

Die vorliegende Vereinbarung sieht daher vor, den bestehenden Verteilmodus grundsätzlich beizubehalten, da er einerseits den tatsächlichen Beitrag jedes Kantons als «Spielfeld» der Loterie Romande und andererseits seine Bevölkerung als Mass für den Bedarf an gemeinnützigen Leistungen berücksichtigt.

In einer ersten Version betraute die CORJA die CRJA damit, alle vier Jahre den nach jedem der beiden Kriterien zu verteilenden Gewinnanteil zu überprüfen. Die im Vierjahresabstand durchgeführte Prüfung durch die Staatsräte, die Mitglieder der CRJA sind, sollte eine Veränderung der nach jedem dieser beiden Kriterien zu verteilenden Gewinnanteile ermöglichen, um der Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung des BSE in den einzelnen Kantonen Rechnung zu tragen. Dieser Punkt wurde in der interparlamentarischen Kommission im Anschluss an Anträge der Delegationen verschiedener Kantone eingehend diskutiert. Nach Abschluss dieser Diskussionen beschloss die interparlamentarische Kommission einstimmig, den besagten Verteilschlüssel nicht in Vierjahresabständen zu ändern, sondern ihn in der CORJA endgültig festzulegen. Änderungen des Verteilschlüssels sind somit nur noch mit der Zustimmung aller Kantonsparlamente möglich.

Die interparlamentarische Kommission hat somit den derzeitigen Verteilschlüssel beibehalten. Somit werden 50% des Gewinns im Verhältnis zur Bevölkerung der einzelnen Kantone und 50% entsprechend dem BSE verteilt.

Artikel 17 Verwendung für gemeinnützige Zwecke

Das BGS verlangt, dass die Gewinne von Grosslotterien für gemeinnützige Zwecke verwendet werden, «namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport» (Art. 125). Darüber hinaus sieht es vor, dass die Kantone das Verfahren sowie Kriterien für die Verteilung der Mittel in rechtsetzender Form regeln (Art. 127). Der gleiche Artikel des Bundesgesetzes legt fest, dass ein Beitrag nur gewährt werden kann, wenn «die Gesuchstellerin hinreichend begründet, dass sie die Kriterien erfüllt». Er fügt hinzu, dass das Bundesrecht keinen Anspruch auf die Gewährung eines Beitrags begründet, da dafür vorrangig die für die Verteilung der Mittel zuständigen Stellen verantwortlich sind (im Folgenden «Verteilorgane»). Diese Verteilorgane müssen jedoch auf «eine möglichst rechtsgleiche Behandlung der Gesuche» achten.

Der Artikel 17 präzisiert die Bereiche der Gemeinnützigkeit, für welche die Gewinne von Grossspielen verwendet werden dürfen. Während sie laut BGS «namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport» zu suchen sind, erklärt der vorliegende Artikel 17 genauer, welchen Bereichen Unterstützung gewährt werden kann. Er übernimmt unverändert die aktuelle Formulierung in den Rahmenbedingungen für die Westschweiz und entspricht der derzeitigen Praxis.

Laut dem Jahresbericht der Loterie Romande haben die kantonalen Verteilorgane (ausser Sport) im Jahr 2015 rund 135 Millionen Franken für Kultur (47%), Soziales (14%), Gesundheit und Behinderung (11%), Jugend und Bildung (9%), schützenswerte Kulturgüter (9%), Promotion, Tourismus und Entwicklung (6%), Bildung und Forschung (2%) sowie Umwelt (1%) verteilt. Diese Anteile sind in der Westschweiz relativ stabil, können jedoch in einzelnen Kantonen je nach der Grösse bestimmter Einzelprojekte von Jahr zu Jahr stärker schwanken. Ausserdem können die Anteile zwischen einzelnen Kantonen aufgrund der spezifischen Anforderungen und anderer Finanzierungsquellen für die Projekte unterschiedlich sein.

Es muss unbedingt möglich sein, diese Vielfalt beizubehalten. Dies gilt umso mehr, als die Lotteriefonds punktuelle Projekte unterstützen (und keine Betriebsbeihilfen sind). Die vorliegende CORJA definiert aus diesem Grund bei gleichzeitiger Festlegung des möglichen Verwendungsrahmens keine Ober- oder Untergrenzen für die einzelnen Bereiche.

Was den Bereich «Promotion, Tourismus und Entwicklung» betrifft, präzisiert die CORJA, dass Beiträge nur für Tätigkeiten gewährt werden können, die einen kulturellen, Bildungs- oder Promotionszweck verfolgen. Dies schliesst jegliche gewerbliche oder gewinnorientierte Tätigkeit aus, gestattet aber umgekehrt Projekte wie Lehrpfade in Weinbergen, die Instandsetzung von Wanderwegen usw.

Um den künftigen Handlungsspielraum der Verteilorgane nicht einzuschränken, bezeichnet die CORJA diese Liste der Tätigkeitsbereiche als nicht abschliessend, was Massnahmen in anderen spezifischen Bereichen zulässt, die heute noch nicht vorhersehbar sind.

Abs. 2 umreisst jedoch verbindliche Grenzen dieses Handlungsspielraums. Danach dürfen die Verteilorgane ausschliesslich Projekte unterstützen, die zum Gemeinwohl beitragen, nicht gewinnorientiert sind und keinen überwiegend politischen oder konfessionellen Charakter aufweisen. Das Attribut «überwiegend» ist wichtig, da es die Verteilorgane auffordert, in jedem Einzelfall die innere Qualität der Projekte zu prüfen. So dürfen die Verteilorgane beispielsweise nicht den Bau oder die Renovierung eines Gotteshauses finanzieren, da dies laut Definition ein Projekt mit überwiegend konfessionellem Charakter wäre. Sie unterstützen jedoch häufig und in erheblichem Umfang Restaurierungen, bei denen der Erhalt des kulturellen Erbes im Vordergrund steht. Beispiele sind die Restaurierungen der Abtei Saint-Maurice und ihrer Schatzkammer, des Couvent des Cordeliers (Freiburg), des Temple de la Fusterie oder der Kuppeln der orthodoxen Kirche (Genf).

Auch Abs. 3, der die derzeit geltenden Westschweizer Rahmenbedingungen übernimmt, vertieft die Bestimmungen des BGS. Das BGS schliesst, wie schon das bisherige Lotteriegesetz, die Verwendung von Lotteriegewinnen zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen aus (Art. 125). Demnach dürfen die Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten «nicht in die Staatsrechnung der Kantone einfließen. Sie werden separat verwaltet».

Diese Bestimmungen verdeutlichen den Willen des Gesetzgebers, eine ausreichende Abgrenzung zwischen den Fonds und den für die Prüfung der Gesuche zuständigen Stellen einerseits und den politischen Behörden andererseits zu schaffen. Das Bundesparlament hatte in diesem Zusammenhang festgestellt, dass in bestimmten Deutschschweizer Kantonen ein nicht vernachlässigbarer Teil der Gewinne von Swisslos direkt staatlichen Behörden für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellt wurde. In manchen Fällen habe dies Mittelkürzungen bei bestimmten Subventionen ermöglicht, indem sie durch Mittel aus den Lotterien kompensiert wurden. Daraus ergibt sich schon bei der Definition der Lotteriefonds, die nicht aus öffentlichen Mitteln (weder aus Steuergeldern noch aus anderen staatlichen Quellen), sondern aus der gemeinnützigen Geschäftstätigkeit geäufnet werden, eine begriffliche Unklarheit. Anders gesagt stammen die Lotteriefonds aus Geldern der Öffentlichkeit, jedoch nicht aus öffentlichen Geldern.

Glücklicherweise ist der Westschweiz diese Verwirrung erspart geblieben. Abs. 3 legt somit klar fest, dass die politische Behörde die Lotteriefonds nicht verwenden darf, um ihre Ausgabenkürzungen zu kompensieren. Auch das Umgekehrte gilt: Die Verteilorgane dürfen nicht Budgetentscheidungen der politischen Behörde untergraben.

Allerdings gestattet die vorgesehene Formulierung den Verteilorganen in vollkommener Unabhängigkeit die Abmilderung dringender und punktueller Situationen, die aufgrund des Rückzugs einer politischen Behörde entstehen. Die Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtung mit solchen Mitteln ist laut Art. 125 Abs. 3 BGS hingegen ausgeschlossen. Eine Mittelgewährung kann nur ausnahmsweise ins Auge gefasst werden, wenn eine öffentliche Finanzhilfe reduziert oder eingestellt werden muss. Diese «Anstossfinanzierung» zur Umstrukturierung einer Organisation oder zur punktuellen Kompensation ausbleibender Mittel darf nicht dauerhaft gewährt werden. Andernfalls könnten die Verteilorgane Budgetentscheidungen entgegenwirken. Dies würde zweifellos bedeuten, dass demokratisch getroffene Entscheidungen umgangen werden, und wäre somit unzulässig.

Und schliesslich präzisiert Abs. 4 den territorialen Charakter der Beitragsgewährung entsprechend dem Grundsatz, dass aus Geldspielen stammende Erträge wieder in den Bevölkerungspool zurückfliessen müssen, in dem sie verloren wurden. Dessen ungeachtet schliesst die vorgesehene Formulierung die Unterstützung von Projekten in anderen Kantonen oder sogar anderen Ländern nicht aus, sofern sie direkt der Bevölkerung der Westschweizer Kantone zugute kommen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Mittel der Westschweizer Lotterien für die Gestaltung oder für die französischsprachige Ausschilderung wichtiger Schweizer Sehenswürdigkeiten (wie des Museums

Ballenberg) verwendet werden oder die Beteiligung Westschweizer Künstler an wichtigen Veranstaltungen in der Deutschschweiz unterstützen. Dies gilt auch bei Auslandprojekten wie Ferienlagern, Projekten für die Wiedereingliederung von Jugendlichen in Schwierigkeiten (insbesondere durch die Teilnahme an Entwicklungshilfeprojekten) oder der Teilnahme von Sportlern an wichtigen europäischen oder weltweiten Veranstaltungen.

Artikel 18 Begünstigte

Dieser Artikel befasst sich mit den für die Gewährung von Beiträgen der Lotteriefonds in Frage kommenden Begünstigten. Abs. 1 nennt als allgemeinen Grundsatz, dass es sich um Organisationen mit juristischer Persönlichkeit handeln muss und sie nicht gewinnorientiert sein dürfen.

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (Art. 52) definiert die Voraussetzung, um das Recht der Persönlichkeit zu erlangen: die Eintragung ins Handelsregister, die für öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten sowie Vereine, die nicht wirtschaftliche Zwecke verfolgen, nicht erforderlich ist. Dies bedeutet konkret, dass jede Organisation (Verein, Stiftung, Körperschaft oder private oder öffentliche Anstalt) ein Gesuch auf Unterstützung eines spezifischen Projekts stellen kann, sofern sie nicht gewinnorientiert ist. Demgegenüber können es die Verteilorgane ablehnen, sich mit Projekten zu befassen, die von einer natürlichen Person oder einer gewinnorientierten Organisation getragen werden.

Abs. 2 gestattet zwei Arten von Ausnahmen. Die erste betrifft Gesuche natürlicher Personen, insbesondere im Sportbereich, da die Sportförderungsfonds regelmässig die Aktivitäten einzelner Sportlerinnen und Sportler unterstützen. Auch im Behindertensport ist dies häufig der Fall. Dessen ungeachtet müssen die Projekte wie durch Art. 17 vorgegeben «zum Gemeinwohl beitragen», was bei Einzelprojekten mit besonderer Ausstrahlung der Fall sein kann. Die Verteilorgane beurteilen somit beispielsweise, ob die Teilnahme einer behinderten Person an einer internationalen Grossveranstaltung dazu beiträgt, die körperliche oder sportliche Betätigung behinderter Personen zu fördern und deren gesellschaftliche Integration zu verbessern.

Die zweite Art von Ausnahmen gestattet den Verteilorgane die Prüfung von Gesuchen gewinnorientierter Organisationen, sofern es sich um nicht gewinnorientierte Projekte handelt. Auf diese Weise behandeln die Verteilorgane oftmals Gesuche für die Herausgabe von Büchern mit historiografischer, wissenschaftlicher oder kulturgeschichtlicher Bedeutung. Wird die Unterstützung in diesem Fall einer Aktiengesellschaft (dem Verlag) gewährt, kann der Beschluss mit Bedingungen und Auflagen verknüpft sein, die gewährleisten sollen, dass die Mittel nicht zur Durchführung eines gewinnorientierten Projekts beitragen. Daher verlangen die Verteilorgane in manchen Kantonen, dass derartige Beiträge zurückerstattet werden müssen, wenn durch den Verkauf des Werkes innerhalb einer angemessenen Frist nach seiner Veröffentlichung ein Gewinn erzielt werden konnte.

Artikel 19 Pflichten der Begünstigten

Dieser Artikel behandelt die den Begünstigten auferlegten Verpflichtungen. Abs. 1 legt fest, dass Beiträge nur für das im Rahmen des Gesuchs vorgesehene Projekt und zu den an den Beschluss geknüpften Bedingungen gewährt werden können.

Somit liegt es auf der Hand, dass ein Verein, der mehrere Zehntausend Franken für die Durchführung einer über mehrere Wochen in einem grossen Veranstaltungssaal stattfindenden Theaterveranstaltung erhält, diesen Beitrag letztlich nicht eigenmächtig für eine minimalistische Aufführung unter völlig anderen Rahmenbedingungen verwenden darf. Das Gleiche gilt für Organisationen, die in der Behindertenhilfe, im Gesundheitswesen oder im Umweltschutz tätig sind und Unterstützung für ein spezifisches Projekt erhalten. Auch sie können natürlich nicht von der Durchführung des Projekts absehen und die gewährten Ressourcen für eigene Zwecke verwenden.

Die in diesem ersten Absatz erwähnten Bedingungen stellen im Übrigen ein zentrales Element des Dispositivs dar. Keinesfalls geht es für die Verteilorgane darum, von den Begünstigten spezifische Leistungen oder Gegenleistungen zu verlangen. Da die Verteilorgane aber oft Beschlüsse fassen müssen, bevor die Projekte wirklich erfolgreich abgeschlossen wurden, können sie bestimmte Bedingungen stellen, um die Einhaltung der in der Bundesgesetzgebung, der vorliegenden Vereinbarung oder den kantonalen Bestimmungen formulierten Anforderungen zu gewährleisten. So präzisiert beispielsweise Abs. 3 dieses Artikels, dass die von den Verteilorganen ausgerichteten Beiträge grundsätzlich nicht die alleinige Finanzierung eines Projekts darstellen dürfen. Nun sind die Verteilorgane aber oftmals die ersten Förderer, die zu einem Projekt Stellung nehmen. Anstatt einen ablehnenden Beschluss zu fassen, gewähren die Verteilorgane somit eher einen Teil der für die Umsetzung des Projekts erforderlichen Finanzierung mit der Auflage, dass es dem Begünstigten gelingt, den verbleibenden Teil von anderer Stelle zu erhalten. Auch werden die Verteilorgane sehr häufig darum ersucht, sich am Bau oder der Erneuerung von Gebäuden zu beteiligen. Sie gewähren den betreffenden Beitrag dann unter dem Vorbehalt, dass der Begünstigte die erforderlichen Baubewilligungen erhält.

Abs. 2 erinnert an die den Begünstigten auferlegte Verpflichtung, die Verwendung der gewährten Beiträge gegenüber den Verteilorganen nachzuweisen, damit diese prüfen können, ob die Mittel ordnungsgemäss eingesetzt wurden. Die Begünstigten müssen die entsprechenden Nachweise unaufgefordert nach den Regeln der kantonalen Verteilorgane vorlegen. Bei den Nachweisen kann es sich um die Jahresrechnungen des Begünstigten, die endgültige Projektabrechnung, einen Tätigkeitsbericht, Illustrationen oder andere Unterlagen handeln, welche die tatsächliche Durchführung des Projekts belegen. Werden diese Nachweise nicht unaufgefordert vorgelegt, sind die Verteilorgane verpflichtet, sie bei den Begünstigten zu verlangen, um ihren Aufsichtspflichten nachzukommen.

Abs. 3 nennt einige ergänzende Kriterien, welche die Verteilorgane veranlassen sollten, auf ein eingereichtes Beitragsgesuch nicht einzutreten. Im Gegensatz zu den in den Artikeln 17 und 18 genannten zwingenden Regeln lässt die Formulierung der CORJA den Verteilorganen einen Entscheidungsspielraum, um Gesuche, welche diese Anforderungen nicht erfüllen, ausnahmsweise dennoch bearbeiten zu können.

Demnach dürfen Beiträge grundsätzlich nicht verwendet werden, um Finanzierungslücken zu decken (Nachfinanzierung) oder den ordentlichen Betrieb des Gesuchstellers zu gewährleisten. Diese Regel muss flexibel angewandt werden, da es unzweifelhaft gemeinnützige Projekte gibt, die eine Nachfinanzierung erfordern, da während ihrer Durchführung Unwägbarkeiten aufgetreten sind oder da sie so dringend sind, dass der endgültige Beschluss eines Verteilorgans nicht abgewartet werden kann (in mehreren Kantonen treten diese nur einmal pro Quartal zusammen).

Die gleiche Flexibilität ist für die Auslegung der mutmasslich ordentlichen Betriebskosten erforderlich. So stellt beispielsweise die Durchführung der Spielsaison eines Theaterensembles naheliegenderweise dessen wichtigsten Betriebsaufwand dar. In einem anderen Fall könnte ein Verteilorgan ein Gesuch einer Organisation erhalten, die eine wichtige Finanzierungsquelle verloren hat (einen Gönner, der sich abwendet, oder eine versiegende Verkaufstätigkeit). Das Verteilorgan kann sich so veranlasst sehen, vorübergehend die laufenden Tätigkeiten der Organisation zu finanzieren, um es ihr zu gestatten, sich neu aufzustellen oder andere regelmässige Einnahmequellen zu finden.

Im gleichen Sinne können grundsätzlich keine Beiträge an Organisationen gewährt werden, die einen überwiegenden Teil der beantragten Mittel an Dritte weitergeben. Die Lotteriefonds finanzieren somit keine Galaabende, um an die Mittel für ein spezifisches Projekt zu gelangen. Wohl aber kann das betreffende Projekt direkt gefördert werden. Auch für diese Regel müssen jedoch Ausnahmen gestattet sein, insbesondere wenn die begünstigte Organisation anstelle der Lotteriefonds bestimmte Bereiche unterstützen soll, wie dies bei der Filmförderung (Cinéforum), der finanziellen Unterstützung von

Theater- oder Tanztourneen (Corodis) oder auch bei Dachverbänden der Fall ist, die insbesondere im Sportbereich Mittel an lokale Verbände weitergeben.

Und schliesslich dürfen die Beiträge nicht die alleinige Projektfinanzierung darstellen, um dem Grundsatz gerecht zu werden, dass die von den Lotteriefonds gewährten Hilfen stets subsidiär sind, und um zu vermeiden, dass die Verteilorgane in Konkurrenz zu den zuständigen Stellen als kulturelle und politische Träger auftreten. Auch hier muss die Formulierung «grundsätzlich» eine flexible Umsetzung ermöglichen, insbesondere wenn sich herausstellt, dass das Projekt, für das um Unterstützung ersucht wird, im Vergleich der laufenden Tätigkeiten der begünstigten Organisation nebensächlich ist (Ersatz für Büromaterial, Veröffentlichung einer Broschüre usw.). Gleiches gilt für die häufig anzutreffende Praxis, Projekte in verschiedene Teile aufzuspalten, um die Beteiligung mehrerer Akteure zu ermöglichen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn ein Gönner einer Organisation neue Räumlichkeiten anbietet und die Organisation dann Lotteriemittel beantragt, um den Umzug oder spezifische Einrichtungskosten zu finanzieren.

Artikel 20 Einreichung der Beitragsgesuche

Das Territorialitätsprinzip verlangt, dass die Gesuchsteller ihr Gesuch an das Verteilorgan desjenigen Kantons richten, in dem die Tätigkeit stattfindet oder dem das Projekt in erster Linie zugutekommt. In den allermeisten Fällen wird das Gesuch somit von demjenigen Kanton bearbeitet, in dem das Projekt durchgeführt wird. Ausnahmen betreffen beispielsweise Projekte, die vorrangig den Bewohnern eines anderen Kantons zugute kommen (z. B. Ferienlager im Wallis, die Jugendlichen aus dem Kanton Genf zugutekommen).

Im Bereich der darstellenden Künste sehen die in der Westschweiz geltenden Rahmenbedingungen für die Einreichung von Beitragsgesuchen bereits heute detailliertere Modalitäten vor, die jedoch dem in Abs. 1 formulierten Grundsatz entsprechen. Demnach müssen Gesuche für Aufführungen von Bühnenstücken, die plangemäss in mehreren Kantonen stattfinden sollen, vom Verteilorgan desjenigen Kantons bearbeitet werden, in dem die erste öffentliche Aufführung stattfindet. Die Verteilorgane können jedoch abweichende Bearbeitungsregeln für Ausnahmesituationen vereinbaren. Ein Beispiel wäre ein Bühnenstück, das nur ein- oder zweimal in demjenigen Kanton aufgeführt wird, in dem es entstanden ist, und dann mehrere Tage oder Wochen lang überwiegend in einem anderen Kanton.

Diese in der vorliegenden Vereinbarung beibehaltene Regelung wurde im Jahr 2014 eingeführt, um zu gewährleisten, dass alle Gesuche unabhängig von dem für ihre Beurteilung zuständigen Kanton fair bearbeitet werden können. Tatsächlich befassten sich in der Vergangenheit drei kantonale Verteilorgane nur dann mit dem Gesuch, wenn die aufführenden Ensembles in ihrem Kanton ansässig waren. Drei weitere bearbeiteten Gesuche nur, wenn die Aufführungen in ihrem Kanton entstanden waren. Dies konnte dazu führen, dass für die Bühnenstücke je nachdem, wo sie entstanden waren und in welchem Kanton das Ensemble ansässig war, zwei verschiedene Beiträge gewährt oder umgekehrt zwei Absagen erteilt wurden. Heute wird daher jedes künstlerische Projekt unabhängig davon bewertet, in welchem Kanton das Ensemble oder seine Mitglieder ansässig sind. Ausschlaggebend ist lediglich das Interesse der Öffentlichkeit, eine Aufführung zu besuchen.

Der zweite Absatz legt fest, welche Elemente für eine ernsthafte Prüfung eines Beitragsgesuchs unerlässlich sind und daher vom Gesuchsteller beigebracht werden müssen. Selbstverständlich können die kantonalen Verteilorgane je nach Fall weitere Informationen verlangen.

Artikel 21 Unabhängigkeit der Verteilorgane und Gewährungskriterien

Dieser Artikel bezieht sich auf die Anforderungen von Art. 127 des Bundesgesetzes, das insbesondere daran erinnert, dass das Bundesrecht keinen Anspruch auf die Gewährung eines Beitrags begründet,

dass aber die Kriterien, auf die sich die Verteilorgane stützen, in einem Gesetz im materiellen Sinn enthalten sein müssen.

Die Absätze 1 bis 3 erinnern daran, dass kein Recht auf Gewährung eines Beitrags besteht. Für die Beitragsgewährung sind nämlich die Verteilorgane verantwortlich, die «vollkommen unabhängig» über die Beiträge und deren Höhe befinden. Diese Unabhängigkeit erhält jedoch durch die Artikel 16 bis 22 der vorliegenden Vereinbarung, die ausserdem durch zusätzliche kantonale Regelungen ergänzt werden können, einen Rahmen. Darüber hinaus besteht eine erste Grenze für die Verteilorgane im Umfang der Mittel. Sie können nicht mehr Hilfen gewähren als ihnen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Um eine «möglichst rechtsgleiche Behandlung der Gesuche» zu gewährleisten, wie vom Bundesgesetz und von Abs. 5 dieses Artikels verlangt, müssen sich die Verteilorgane auf die unten genannten Kriterien stützen. Im Gegensatz zu den Kriterien in der CORJA handelt es sich hier nicht um Kriterien, die notgedrungen zu ablehnenden oder positiven Entscheidungen über die Bearbeitung eines Gesuchs führen. Vielmehr sind es Analyse Kriterien, deren Gewichtung einen endgültigen Beschluss über die Gewährung eines Beitrags und dessen Höhe ermöglicht.

- ***Die Gemeinnützigkeit des Projekts, insbesondere seinen unverwechselbaren, einzigartigen, innovativen oder nachhaltigen Charakter***

Dieses Kriterium setzt eine eingehende Prüfung des Gesuchs durch das Verteilorgan voraus. In der Praxis bedeutet das beispielsweise, dass Projekte, die vielen Leuten zugutekommen könnten, einfacher Unterstützung erhalten als Projekte, von denen nur einige wenige profitieren. Ausserdem werden eher Projekte gefördert, die direkt der Allgemeinheit zugutekommen (beispielsweise soziale Nothilfe für Obdachlose oder Leistungen für Personen mit schweren gesundheitlichen Beeinträchtigungen) als solche, bei denen der Nutzen eher indirekt ist (Ersatz für Büromaterial eines Vereins). Abgelehnt werden könnte auch Unterstützung für den Aufbau einer Organisation, wenn sie Leistungen erbringen möchte, die bereits andere zufriedenstellend erbringen; ebenso Hilfen für die Durchführung eines Musikfestivals, dessen Programm, Veranstaltungsort und Daten eine andere ähnliche Veranstaltung karnibalisieren würde. Und schliesslich geht es auch um den nachhaltigen Charakter eines Projekts. Das Verteilorgan wird also je nachdem entscheiden, ob es sich um materielle Investitionen handelt, die mehrere Jahrzehnte hinweg Wirkung entfalten sollen, oder ob nur eine sehr kurzlebige Struktur finanziert werden soll.

- ***Eine qualitative Beurteilung des Projekts und der allgemeinen Fähigkeit des Gesuchstellers, dessen Umsetzung zu gewährleisten***

Die qualitative Beurteilung des Projekts ist eine wesentliche Verantwortlichkeit der Verteilorgane, die ihre Daseinsberechtigung mitbegründet. Daher müssen den Verteilorganen Mitglieder angehören, die «unter Berücksichtigung ihrer Kenntnisse auf den jeweiligen Gebieten» ernannt werden, wie in Art. 9 der vorliegenden Vereinbarung vorgesehen ist. Das Gleiche gilt für die Prüfung der allgemeinen Fähigkeit des Gesuchstellers, die Umsetzung des Projekts zu gewährleisten. Diese Prüfung basiert einerseits auf der Analyse der eingereichten Unterlagen (Jahresrechnungen und Bilanzen der Organisation sowie deren Tätigkeitsberichte), andererseits aber auch auf den Kenntnissen, welche die Mitglieder der Verteilorgane von diesen Organisationen haben können. Sollten sich diese Kenntnisse als unzureichend erweisen, können die Verteilorgane auch externe Gutachten verlangen. Die so hinzugezogenen Personen unterliegen den gleichen Vertraulichkeitsregeln wie die Mitglieder der Verteilorgane (Art. 10 der vorliegenden Vereinbarung).

Die Anwendung dieses Kriteriums führt nicht zwangsläufig zur Ablehnung der Unterstützung einer Organisation, deren Finanzen und deren Struktur nur schlecht dem mit ihrem Projekt geltend gemachten Anspruch zu entsprechen scheint. Das Verteilorgan muss dies jedoch bei seiner Entscheidung berücksichtigen, beispielsweise indem es die Gewährung an bestimmte Bedingungen knüpft, welche die Absicherung der Projektrealisierung ermöglichen.

- ***Die finanzielle Lage der gesuchstellenden Organisation und die Beteiligung dieser Organisation oder anderer Beitragsquellen an der Finanzierung des Projekts***

Dieses Kriterium gestattet es insbesondere, den gewährten Beitrag an die Ressourcen anzupassen, die dem Gesuchsteller tatsächlich zur Verfügung stehen oder die er für das Projekt zu mobilisieren verspricht. Anders gesagt könnte einer Organisation, aus deren Bilanz umfangreiche frei verfügbare Mittel hervorgehen, unabhängig vom Wert des Projektes ein Beitrag verwehrt oder nur ein reduzierter Beitrag zugestanden werden. Umgekehrt achten die Verteilorgane sorgfältig darauf, ob eine Organisation selbst die für die Umsetzung eines Projekts erforderlichen Eigenmittel aufbringt. Gleichzeitig müssen die Verteilorgane berücksichtigen, wie sich andere Gönner oder Beitragende engagieren, insbesondere um der Regel gerecht zu werden, dass die Beiträge aus Lotteriemitteln grundsätzlich nicht die einzige Finanzierungsquelle eines Projekts sein dürfen (Art. 19 Abs. 3 lit. c der vorliegenden Vereinbarung). Selbstverständlich berücksichtigen sie auch die Fähigkeit des Projekts, eigene oder andere Mittel zu generieren. Dies kann mehr Freigiebigkeit gegenüber Projekten rechtfertigen, deren Zielpublikum oder deren Auftrag weder eigene Erträge noch Werbeeinnahmen erwarten lässt.

- ***Die Wirtschaftlichkeit des Projekts und die Verlässlichkeit der Schätzungen und Voranschläge***

Die Verteilorgane müssen darauf achten, dass die gewährten Beträge in Einklang mit der für die Loterie Romande geforderten Gemeinnützigkeit bleiben. In den meisten Fällen beobachten die Verteilorgane, dass die Gesuchsteller zuverlässige und angemessene Budgets vorlegen. Ist dies nicht der Fall, weisen sie unnötig kostspielige Lösungen zurück oder gewähren geringere Beträge, um die Gesuchsteller zu vernünftigeren Lösungen zu zwingen. Dies darf nicht dazu führen, dass die Verteilorgane vorschreiben, die Projekte «mit Rabatt» durchzuführen. Sie müssen sich jedoch auf einem angemessenen Preisniveau bewegen. So würde man beispielsweise bei Studentenwohnungen keine architektonischen Lösungen unterstützen, die zu einem deutlich höheren Quadratmeterpreis führen würden als im Mittel bei Neubauten üblich. Erscheint im umgekehrten Fall ein Kostenvorschlag deutlich zu niedrig angesetzt, kann das Verteilorgan, wie ab und zu geschehen, vor seinem Beschluss eine Überprüfung des Projekts durch den Gesuchsteller verlangen. Derartige Situationen sind im gemeinnützigen Bereich nicht selten. Die betreffenden Projektträger sind oft guten Willens und können ausgezeichnete Ideen haben, für deren Umsetzung sie viel Energie aufwenden, lassen jedoch manchmal Professionalität bei der Ausarbeitung ihrer Budgets vermissen. Umgekehrt kann aus gut ausgearbeiteten Präsentationen nicht unbedingt geschlossen werden, dass die Durchführung eines Projekts mit wirklich gemeinnützigem Charakter sichergestellt ist. Die Verteilorgane müssen somit darauf achten, um wirksam im Interesse des Gemeinwohls zu arbeiten.

Abs. 4 gewährt den Kantonen die Möglichkeit, im Rahmen von Reglementen detailliertere Kriterien festzulegen. Diese Bestimmung ist notwendig, damit die Verteilorgane die Kriterien an sich schnell wandelnde Gegebenheiten anpassen können, ohne den komplizierten und schwerfälligen Weg der Revision einer interkantonalen Vereinbarung gehen zu müssen. Allerdings müssen diese kantonalen Kriterien die in der CORJA genannten Kriterien beachten.

Abs. 5 verweist auf das Prinzip der Gleichbehandlung.

Abs. 6 gestattet es den Verteilorganen, bei ihrer Beurteilung eingereicherter Gesuche auch Nachweise zu berücksichtigen, die der Gesuchsteller zu einem früheren Gesuch eingereicht hat. Dies trägt insbesondere dazu bei, eines der Kriterien von Abs. 3 besser anzuwenden, nämlich die allgemeine Fähigkeit des Gesuchstellers, die Umsetzung des Projekts zu gewährleisten.

Abs. 7 berücksichtigt die in allen Westschweizer Kantonen mit Ausnahme des Kantons Waadt gängige Praxis. Obwohl die Verteilorgane nämlich völlig unabhängig entscheiden, haben es die meisten Kantone vorgezogen, dem Staatsrat weiterhin die Verantwortlichkeit zu übertragen, die Beschlüsse dieser Stellen zu bestätigen. Der Staatsrat kann jedoch keine Vorschläge abändern und mehr oder weniger Mittel gewähren. Er kann lediglich einen Beitrag bestätigen oder ablehnen (Vetorecht). Ein auf einen Regierungsbeschluss gestützter Gewährungsbeschluss hat eine von den Begünstigten oftmals sehr geschätzte Symbolkraft. Sie können sich auf diesen Beschluss berufen, um weitere öffentliche oder private Unterstützer zu motivieren oder von der Seriosität ihres Projekts zu überzeugen. Mit dem Vetorecht soll aber gewährleistet werden, dass keine Beiträge für Projekte gewährt werden können, die den Interessen des Staates zuwiderlaufen. Dieses Vetorecht wird nur äusserst selten ausgeübt.

Abschliessend präzisiert Abs. 8 in Analogie zu Art. 127 Abs. 4 des Bundesgesetzes, dass die Gewährungsbeschlüsse der Verteilorgane endgültigen Charakter haben. Die Beitragsbeschlüsse sind somit nicht anfechtbar. Wie in der Botschaft des Bundesrates zum BGS-Entwurf nämlich präzisiert, hält Artikel 127 Absatz 4 des Bundesgesetzes fest, «dass die Absätze 2 und 3 dieses Artikels keinesfalls ein Recht zur Einsprache gegen Gewährungsentscheide begründen. Den Kantonen bleibt es unbenommen, selbst ein Rechtsmittel gegen diese Entscheide vorzusehen.»

Umgekehrt sind die Verteilorgane sowohl zur Beachtung der oben genannten Kriterien als auch zur Transparenz hinsichtlich der gewährten Beiträge und ihrer Rechnung verpflichtet. Diese Transparenz ist in den Westschweizer Kantonen bereits sichergestellt, da ihre Verteilorgane alljährlich eine Liste der Begünstigten mit den einzelnen an die Begünstigten ausgerichteten Beträgen und den betreffenden Projekten sowie ihre Jahresrechnung veröffentlichen. Umgekehrt werden ablehnende Beschlüsse ausschliesslich dem Gesuchsteller mitgeteilt und nicht veröffentlicht, da eine Veröffentlichung natürlich Zweifel über den Gesuchsteller oder dessen Projekt wecken oder seine Suche nach Mitteln aus anderen Finanzierungsquellen beeinträchtigen und somit sein Persönlichkeitsrecht verletzen könnte.

Artikel 22 Widerruf der Beitragsgewährung

Um die Einhaltung der oben genannten Bedingungen trotz fehlender strafrechtlicher Bestimmungen zu gewährleisten, gibt dieser Artikel den Verteilorganen die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen Beitragsgewährungen zu widerrufen. In denjenigen Kantonen, in denen die Zuwendungen mit einem Beschluss des Staatsrates bestätigt werden, müssen auch Widerrufe durch die Verteilorgane mit einem Beschluss des Staatsrates bestätigt werden, um die Parallelität der Formvorschriften zu wahren.

Da die Verteilorgane oftmals vor dem erfolgreichen Abschluss eines Projekts entscheiden müssen, wird die Ausschüttung eines Beitrags häufig von der Erfüllung einer Reihe von Bedingungen abhängig gemacht (siehe Artikel 17). Werden diese Bedingungen nicht eingehalten, kann somit ein Widerruf ausgesprochen werden. Dieser gefährdet die begünstigte Organisation nicht und zieht keine Rückzahlungen und erst recht keine Inkassomassnahmen nach sich, da der betreffende Beitrag in einem solchen Fall noch nicht ausgezahlt wurde.

In selteneren Fällen kann es vorkommen, dass Begünstigte das Projekt, für das sie einen Beitrag erhalten haben, nicht durchführen, oder dass sie die geltenden Vorschriften nicht einhalten, insbesondere die Bestimmungen der vorliegenden Vereinbarung oder die kantonalen Regelungen. Der Beitrag kann in diesem Fall widerrufen werden. Die Verteilorgane ziehen es allerdings vor, vorher mit dem Begünstigten einen freiwilligen Verzicht und eine vollständige oder teilweise Rückerstattung des gewährten Beitrags auszuhandeln. In den allermeisten Fällen führen diese Verhandlungen zu einer fairen Lösung. Es obliegt jedoch dem Verteilorgan, die für die Einleitung eines Inkassoverfahrens geltenden Kriterien festzulegen. Dazu müssen die Schwere des Tatbestands, aber auch die Höhe des Beitrags sowie die Aussicht auf eine Rückerstattung berücksichtigt werden.

Artikel 23 Unvereinbarkeit

Dieser Artikel regelt die Unvereinbarkeiten gemäss den bisherigen Bestimmungen von Art. 12 der 9. Vereinbarung über die Loterie Romande vom 18. November 2005.

Artikel 24 Beilegung von Streitigkeiten

Dieser Artikel greift die Bestimmungen von Art. 14 Abs. 3 der bisherigen 9. Vereinbarung über die Loterie Romande vom 18. November 2005 auf.

Artikel 25 bis 27 Interparlamentarische Kommission

Diese Artikel resultieren aus den Beratungen der für die Prüfung des CORJA-Entwurfs zuständigen interparlamentarischen Kommission.

Nichtanwendbarkeit der Geschäftsprüfung

Zunächst zeigte sich, dass Art. 15 ParlVer, der die Einrichtung einer «interparlamentarischen Aufsichtskommission» (tatsächlich einer «interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission») verlangt, nicht auf die vorliegende Vereinbarung anzuwenden war. Die interparlamentarische Geschäftsprüfung gelangt nämlich bei Organen und Institutionen (unabhängig von ihrer Rechtsform) zur Anwendung, die für die Ausübung verschiedener Aufgaben (mit interkantonalen Reichweite) und/oder die Erbringung von Leistungen über ein Budget verfügen. Seit Inkrafttreten des ParlVer wurden acht interparlamentarische Aufsichtskommissionen im Sinne des ParlVer geschaffen: die interparlamentarische Aufsichtskommission über die Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) und die Fachhochschule Westschweiz für Gesundheit und Soziale Arbeit (HES-S2), die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung, die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle der Konkordate betreffend den Strafvollzug, die interparlamentarische Kommission Hochschule Arc, die interparlamentarische Aufsichtskommission über das interkantonale Gymnasium der Region Broye, die interparlamentarische Aufsichtskommission für das Spital Riviera-Chablais, die interparlamentarische Kontrollkommission der Westschweizer BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörde sowie die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle des interkantonalen Spitals der Broye.

Demgegenüber ist keines der durch diese Vereinbarung geschaffenen interkantonalen Organe eine «gemeinsame Organisation» oder eine «interkantonale Institution» im Sinne von Art. 15 ParlVer, da sie nicht damit beauftragt sind, Leistungen zu erbringen, nicht über ein Budget verfügen und keine Buchführung haben. Kurz gesagt sind sie offenbar nicht mit Geschäftsführungsaufgaben betraut, die auf interkantonaler Ebene zu beaufsichtigen sind. Die interparlamentarische Geschäftsprüfung ist auf diese Organe somit offenbar nicht anwendbar.

Ausübung der parlamentarischen Aufsicht

Obwohl somit eine interparlamentarische Geschäftsprüfung im Sinne des ParlVer auf die CORJA nicht anwendbar ist, hat sich die interparlamentarische Kommission eingehend mit diesem Thema befasst und ein formalisiertes Instrument verlangt, das anstelle einer indirekten Aufsicht durch den betroffenen Kanton über die Tätigkeit des ihn vertretenden Staatsrats die direkte parlamentarische Oberaufsicht über die CRJA gestattet. Deshalb führt die endgültige Fassung der CORJA eine «interparlamentarische Kommission» (die keine Geschäftsprüfungskommission und somit keine Aufsichtskommission im Sinne des ParlVer ist) ein, die sich nicht auf das 4. Kapitel des ParlVer stützt, aber von diesem abgeleitet ist. Der von der interparlamentarischen Kommission vorgelegte Vorschlag sieht aus diesem Grund eine Kommission vor, die auf eine «strategische» und nicht auf eine betriebliche Aufsicht ausgelegt ist. Die Aufgabe dieser Kommission ist die Überwachung der von den

Mitgliedern der CRJA vertretenen politischen Ausrichtungen sowie ihrer Koordination der in Bezug auf Kleinspiele und Massnahmen zum Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz vertretenen Politik.

Die interparlamentarische Aufsicht erstreckt sich somit auf alle durch die CORJA geschaffenen interkantonalen Organe, namentlich:

- die Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA);
- die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR);
- die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane für den Sport (CPORS).

Schliessen von Lücken der nationalen Vereinbarung

Die Einrichtung dieser interparlamentarischen Kommission bietet darüber hinaus die Möglichkeit, eine Aufsichtslücke im Bereich des GSK (für alle 26 Kantone geltendes Geldspielkonkordat) zu schliessen, auf die mehrere Rechtsgutachten hingewiesen haben: das Fehlen eines parlamentarischen Kontrollinstruments für die Tätigkeit der Richter am Geldspielgericht. Die Westschweizer Kantone hatten erfolglos zwei Lösungen zur Behebung dieser Lücke vertreten:

- 1) sicherstellen, dass die Richterinnen und Richter an diesem Gericht aus den amtierenden letztinstanzlichen Richtern der Kantone ausgewählt werden, was eine indirekte Beaufsichtigung der einzelnen Richter durch ihre jeweiligen Kantone gestattet hätte;
- 2) einen interparlamentarischen Kontrollmechanismus für das Gericht schaffen.

Beide Optionen wurden mit grosser Mehrheit verworfen. Im ersten Fall lag dies an legitimen operativen Gründen. Es wäre nämlich möglicherweise schwierig gewesen, Richterinnen und Richter unter den amtierenden Richtern der Kantone zu gewinnen. In der Tat ist es sehr wahrscheinlich, dass dieses Geldspielgericht, jedenfalls in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten des BGS, mit zahlreichen Verfahren befasst wäre, da alle Akteure legitimerweise versuchen könnten, die Grenzen der neuen Gesetzgebung auszutesten. Das Gericht muss daher unbedingt aus Richterinnen und Richtern bestehen, die sowohl über ausreichend Zeit als auch über grosse Erfahrung und Sachkenntnis verfügen, um selbst bei der Bearbeitung zahlreicher Präzedenzfälle die ordnungsgemässe Arbeit des Gerichts sicherzustellen.

Der zweite Vorschlag wurde mit dem Hinweis verworfen, dass die Rekurskommission bisher auch ohne diese Kontrolle ausgezeichnete Arbeit geleistet habe.

Die Einsetzung einer interparlamentarischen Kommission bietet den Westschweizer Kantonen somit die Möglichkeit, die Beaufsichtigung der Tätigkeit der Richter des Geldspielgerichts aufzuteilen. Diese Aufsicht wird nämlich laut GSK von der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) wahrgenommen, an die das Gericht alljährlich seinen Jahresbericht und seine Sonderrechnung sendet (Art. 5 lit. f GSK). Die CORJA bezieht die Westschweizer Parlamente in die Aufsicht ein, indem sie der interparlamentarischen Kommission die Prüfung des genannten Berichts anvertraut und ihr gestattet, entsprechende Bemerkungen an die CRJA abzugeben. Diese Option ermöglicht somit den Verzicht auf die in der interparlamentarischen Kommission vorgeschlagene Alternativlösung, nämlich die ausschliessliche Entsendung von amtierenden Kantonsrichtern an dieses Gericht. Wie bereits gesagt, wäre diese Einschränkung mit einem gewissen operativen Risiko verbunden gewesen.

Artikel 28 bis 31 Schlussbestimmungen

Der Artikel 25 legt die Laufzeit und die Kündigungsmodalitäten der vorliegenden Vereinbarung fest. Er sieht eine Beurteilung innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Vereinbarung vor. Die Bestimmungen der Artikel 29 und 30 beziehen sich auf die Aufhebung der 9. Vereinbarung über die Loterie Romande vom 18. November 2005 und das Inkrafttreten der CORJA. Die CORJA tritt am 1. Januar 2021 in Kraft, sofern sie bis dahin in mindestens zwei Kantonen verabschiedet wurde. Sie tritt zu diesem Zeitpunkt auch dann in denjenigen Kantonen in Kraft, in denen sie verabschiedet wurde, wenn sich der Verabschiedungsprozess in den anderen Kantonen verzögern sollte. Die Kündigungsbestimmungen sehen die gleichen Fristen vor wie die künftige nationale Vereinbarung (GSK). Bei Kündigungen mit nicht zwischen den verschiedenen Vereinbarungen koordinierten Fristen bestünde nämlich die erhebliche Gefahr einer Blockierung des Gesamtsystems. Abschliessend regelt der Artikel 31 das für die Kantone geltende Übergangsrecht bis zum Inkrafttreten kantonaler Ausführungsgesetze und allfälliger Änderungen der internen Reglemente der Verteilorgane (entsprechend Artikel 8 der vorliegenden Vereinbarung).

4. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die vorliegende Vereinbarung ist das Ergebnis eines gründlichen und iterativen Ausarbeitungsprozesses, der bereits vor Abschluss der parlamentarischen Arbeit am BGS auf Bundesebene begann und parallel zur Arbeit am GSK-Entwurf auf Stufe der 26 Kantone erfolgte.

Im Falle der CORJA konnten die Kantonsparlamente ihre Anliegen dank der aktiven Mitwirkung der Interparlamentarischen Koordinationsstelle (IK) und einer interparlamentarischen Kommission im Herbst 2019 geltend machen. Die Departementsvorsteher-Konferenz legte zudem Wert darauf, alle sich aus diesen Arbeiten ergebenden Wünsche zu berücksichtigen.

Der Artikel 144 des Bundesgesetzes gewährte den Kantonen eine Frist von zwei Jahren, also bis zum 1. Januar 2021, um die gesamte Ausführungsgesetzgebung zum BGS in Kraft zu setzen. Dies betrifft:

- die nationale Vereinbarung (GSK);
- die Westschweizer Vereinbarung (CORJA);
- die kantonalen Ausführungsgesetze zum BGS über Kleinspiele.

Indem die Westschweizer Regierungen alle Elemente dieser gesetzgeberischen Arbeit gleichzeitig in Ihre Beratungen einbringen, möchten sie Ihnen die Arbeit erleichtern und einen von den Westschweizer Kantonen bereits im April 2008 mit der Lancierung der Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» eingeschlagenen Weg erfolgreich zu Ende führen. Alle diese Schritte waren unerlässlich, um die von den Westschweizer Kantonen stets vertretene und vom Schweizer Volk getragene Auffassung zu unterstützen, dass Geldspiele kein harmloser Markt sind und keinem ungezügelter Wettbewerb überlassen werden dürfen. Vielmehr sind strikte Rahmenbedingungen erforderlich, welche die Bevölkerung vor den Risiken solcher Geldspiele schützen (Sucht, Betrug, Finanzierung illegaler Aktivitäten, Geldwäscherei) und dafür sorgen, dass ihre Gewinne vollständig dem Gemeinwohl zugutekommen.

Die Westschweizer Regierungen bitten Sie aus all diesen Gründen, die vorliegende Vereinbarung zu unterstützen.