

Erläuternder Bericht zum Vorentwurf des Ausführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über Geldspiele

Dieser Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Rechtlicher Rahmen
2. Glossar
3. Neue Bundesgesetzgebung über Geldspiele
4. Aktuelles kantonales Recht
5. Zentrale Punkte, die es im neuen Ausführungsgesetz zu regeln gilt
6. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen
7. Änderungen des Gesetzes über die Ausübung des Handels
8. Finanzielle und personelle Auswirkungen
9. Aufgabenteilung, nachhaltige Entwicklung, Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und Referendum

1. RECHTLICHER RAHMEN

Am 11. März 2012 haben Volk und Stände den indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» angenommen. Mit der darauf folgenden Revision von Artikel 106 der Bundesverfassung erhielt der Bund unter Berücksichtigung der kantonalen Interessen eine umfassende konkurrierende Kompetenz zur Gesetzgebung für den gesamten Geldspielbereich. Am 29. September 2017 verabschiedeten die eidgenössischen Räte das neue Bundesgesetz über Geldspiele (BGS). Das mit einer Verordnung (VGS) ergänzte Gesetz wurde vom Bundesrat am 7. November 2017 verabschiedet und fasst die beiden Bereiche des Geldspiels, d. h. Lotterien und Spielbanken, in einem einzigen Erlass zusammen. Es hat zum Ziel, die Bevölkerung angemessen vor den mit dem Geldspiel verbundenen Gefahren zu schützen. Bei den Spielbanken entspricht der Inhalt des Gesetzes grösstenteils der bisherigen Regelung und Vollzugspraxis. Im Bereich der Lotterien und Sportwetten wird das Grundprinzip, das die vollumfängliche Verwendung der Reinerträge für gemeinnützige Zwecke garantiert, beibehalten. Im Übrigen führt das BGS neue Geldspielkategorien ein und verteilt die bisherigen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen anders.

Das neue Bundesrecht ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Gemäss Artikel 144 BGS verfügen die Kantone über eine Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten, um ihre Gesetzgebung anzupassen. Für die Umsetzung der Pflichten und Kompetenzen, welche die Bundesgesetzgebung dem Kanton Freiburg überträgt, ist dieser an verschiedenen Rechtsetzungsprojekten beteiligt. Die Ausarbeitung eines Ausführungsgesetzes stellt nur einen Teil davon dar. Auf Bundesebene hat die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL), bei der unser Kanton von dem für die Finanzdirektion zuständigen Staatsrat vertreten wird, ein neues interkantonales Geldspielkonkordat (GSK) erarbeitet, das die bisherige Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (CILP) ersetzen soll. Der Konkordatstext, der zwei Vernehmlassungen durchlaufen hat, wurde am 20. Mai 2019 von der Plenarversammlung der FDKL verabschiedet. Die Ratifizierung durch den Kanton erfolgt in einem eigenen Erlass.

Auf regionaler Ebene hat die *Conférence romande de la loterie et des jeux* (CRLJ) unter dem Vorsitz des für die Freiburger Finanzdirektion zuständigen Staatsrats ein neues Westschweizer Geldspielkonkordat (CORJA) ausgearbeitet, mit dem die bisherige Vereinbarung über die Loterie Romande ersetzt werden soll. Auf diese Weise wollen die Westschweizer Kantonsregierungen nicht nur regeln, dass Lotteriespiele auf ihrem Gebiet ausschliesslich von der Loterie Romande durchgeführt werden, sondern auch das Verfahren und die Kriterien für die Gewährung von Beiträgen an Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger harmonisieren.

Der Text der Vereinbarung, der eine interparlamentarische Vernehmlassung durchlaufen hat, muss ebenfalls in einem eigenen Erlass vom Kanton verabschiedet werden.

Mit dem GSK und der CORJA werden nicht alle Kompetenzen ausgeschöpft, die das BGS den Kantonen erteilt. Die Kantone behalten in mehreren Bereichen einen – wenn auch recht kleinen – Handlungsspielraum. So steht es ihnen beispielsweise frei, gewisse Umsetzungs- und Verfahrensaspekte zu regeln. Anfang 2019 bestimmte die CRLJ in jedem Kanton Personen zu Mitgliedern einer interkantonalen Arbeitsgruppe, die den Auftrag hatte, die kantonalen Bestimmungen vorzubereiten, die für die Vervollständigung des bestehenden Systems notwendig sind. Die Arbeitsgruppe, in welcher der Kanton Freiburg vom Vorsteher des Amtes für Gewerbepolizei vertreten wurde, achtete auf einen kohärenten Ansatz beim Geldspiel auf Westschweizer Gebiet, um für die Branche faire Bedingungen sicherzustellen und die Aufgabe der kantonalen Aufsichtsbehörden zu erleichtern. Sie entsprach damit dem Wunsch der CORJA nach einer Harmonisierung.

Der vorliegende Vorentwurf konkretisiert diese Vorbereitungen und die anschliessenden Anpassungen, mit denen im Rahmen der gewährten Restkompetenzen einige kantonale Besonderheiten im Geldspielbereich berücksichtigt werden sollten.

2. GLOSSAR

Die neue Geldspielgesetzgebung führt Begriffe ein, die bisher unbekannt waren oder in einer anderen Bedeutung verwendet werden. Deshalb sollen im Folgenden aus Gründen der Klarheit die Definitionen der wichtigsten Begriffe geklärt werden, die in diesem Bericht und im Vorentwurf verwendet werden.

- a) **Geldspiele:** Spiele, bei denen gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil in Aussicht steht (Art. 3 Bst. a BGS).
Unterhaltungsspiele wie Flipperkästen oder Darts fallen demnach nicht in den Anwendungsbereich dieser Gesetzgebung, da in diesem Fall keine Aussicht auf einen Geldgewinn besteht;
- b) **Lotterien:** Geldspiele, die einer unbegrenzten oder zumindest einer hohen Anzahl Personen offenstehen und bei denen das Ergebnis durch ein und dieselbe Zufallsziehung oder durch eine ähnliche Prozedur ermittelt wird (Art. 3 Bst. b BGS).
Der Begriff Lotterie bezieht sich direkt auf Artikel 106 Abs. 3 Bst. a der Bundesverfassung;
- c) **Sportwetten:** Geldspiele, bei denen der Spielgewinn abhängig ist von der richtigen Vorhersage des Verlaufs oder des Ausgangs eines Sportereignisses (Art. 3 Bst. c

BGS);

- d) Geschicklichkeitsspiele: Geldspiele, bei denen der Spielgewinn ganz oder überwiegend von der Geschicklichkeit der Spielerin oder des Spielers abhängt (Art. 3 Bst. d BGS);
- e) Grossspiele: Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die je automatisiert oder interkantonal oder online durchgeführt werden (Art. 3 Bst. e BGS);
- f) Kleinspiele: Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die je weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden (Kleinlotterien, lokale Sportwetten, kleine Pokerturniere) (Art. 3 Bst. f BGS);
- g) Spielbankenspiele: Geldspiele, die einer eng begrenzten Anzahl Personen offenstehen; ausgenommen sind die Sportwetten, die Geschicklichkeitsspiele und die Kleinspiele (Art. 3 Bst. g BGS).

3. NEUE BUNDESGESETZGEBUNG ÜBER GELDSPIELE

Das BGS stimmt in vielerlei Hinsicht mit der heutigen Regelung und Vollzugspraxis überein. Spielbanken benötigen weiterhin eine Konzession des Bundes und werden vom Bund beaufsichtigt. Auf den erzielten Bruttospielerträgen wird unverändert eine Spielbankenabgabe erhoben, die für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt ist. Inhaberinnen und Inhabern einer B Konzession, die kulturelle Aktivitäten unterstützen oder sich an Projekten mit gemeinnützigem Zweck beteiligen, wird unter Ausschluss von Online-Spielen weiterhin eine Steuererleichterung gewährt. Ebenso wird weiterhin eine Reduktion der Bundesabgabe gewährt, wenn der Standortkanton eine gleichartige Abgabe erhebt. Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele unterstehen weiter der Bewilligung und Aufsicht der Kantone. Die Reingewinne von Lotterien und Sportwetten müssen wie heute für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet.

Das BGS enthält jedoch auch einige Neuerungen. So wird das heutige Verbot, Spielbankenspiele online durchzuführen, aufgehoben. Veranstalterinnen können neu eine Erweiterung ihrer Konzession beantragen. Bis heute haben bereits vier Kasinos von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Das neue Gesetz erlaubt auch Pokerturniere ausserhalb von Kasinos. Gemäss BGS fallen Kleinspiele (kleine Lotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere) in die Kompetenz der einzelnen Kantone.

Bei den Grossspielen (Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsgrossspiele) besteht die Kompetenz der Kantone vor allem in deren Zulassung. Kantone, die dies tun wollen, sind angehalten, dem Konkordat beizutreten, mit dem eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde geschaffen wird (Art. 105 BGS). Die Befugnisse dieser unabhängigen Behörde werden ebenfalls im Bundesgesetz definiert (Art. 108 ff. BGS). Mit dem Beschluss des GSK ermöglicht die FDKL den Kantonen, die neuen Anforderungen des Bundes zu erfüllen.

4. AKTUELLES KANTONALES RECHT

Aufgrund von nun aufgehobenen bundesrechtlichen Bestimmungen verfügt unser Kanton momentan über ein Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons vom 19. Februar 1992 (SGF 946.1), ein Lotteriegesetz vom 14. Dezember 2000 (SGF 958.1) und ein Ausführungs-

gesetz zum Spielbankengesetz des Bundes vom 19. Juni 2001 (SGF 946.2). Das Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons erlaubt momentan in den meisten öffentlichen Gaststätten und in Spielsalons den Betrieb von Geschicklichkeitsspielapparaten mit einer Bewilligung des Amtes für Gewerbepolizei. Von diesen Apparaten, die bereits nach früherem Bundesrecht ausserhalb von Spielbanken toleriert wurden, dürfen in öffentlichen Gaststätten zwei und in Spielsalons fünf aufgestellt werden. Hier ist anzumerken, dass der Kanton Freiburg seit je her der einzige Westschweizer Kanton war, der den Betrieb von Spielsalons erlaubte. Der Zutritt zu diesen Salons ist erst ab dem vollendeten 18. Altersjahr gestattet. Sie unterliegen einer Betriebsabgabe von 7 ‰ der registrierten Einsätze, wovon 2 ‰ für soziale Projekte im Rahmen der Prävention und Suchtbekämpfung verwendet werden.

Im Jahr 2019 waren 317 solche Apparate in Betrieb. Sie generierten Betriebsabgaben von insgesamt 32'855 Franken. Weiter ist zu erwähnen, dass für die Spielsalons ein Patentsystem und eine Bedürfnisklausel gilt. Im Jahr 2019 wurden im Kanton noch sechs Spielsalons betrieben.

Das Lotteriegesezt diente dem Staatsrat im Wesentlichen als Grundlage für den Abschluss der Vereinbarung über die Loterie Romande mit den Westschweizer Kantonen. Die Loterie Romande erhielt damit namentlich das exklusive Recht zur Durchführung von grossen Lotterien (Wert der abzugebenden Lose über 100 000 Franken).

Das Gesetz führte ein Bewilligungssystem für Lotterien und Lottos ein, die ausserdem einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck dienen müssen. Bisher galten als kleine Lotterien (im Gegensatz zu den von der Loterie Romande angebotenen grossen Lotterien) alle Veranstaltungen, bei denen gegen Leistung eines Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäftes ein vermögensrechtlicher Vorteil als Gewinn in Aussicht gestellt wird, über dessen Erwerb, Grösse oder Beschaffenheit planmässig durch Ziehung von Losen oder Nummern oder durch ein ähnliches auf Zufall gestelltes Mittel entschieden wird.

Tatsächlich beantragten zahlreiche Körperschaften, Institutionen, Zusammenschlüsse von Personen oder Stiftungen (40 im Jahr 2019) beim Amt für Gewerbepolizei eine Bewilligung und verpflichteten sich dazu, in Übereinstimmung mit früherem Bundesrecht mindestens 25 % der Verlosungssumme in Form von Sachpreisen oder Bargeld an die Spielenden zurückzuerstatten.

Lottos (1445 Bewilligungen im Jahr 2019) sind den kleinen Lotterien gleichgestellt, abgesehen von der Besonderheit, dass der Gesamtwert der Gewinne in Form von Sachpreisen oder Bargeld 50'000 Franken nicht übersteigen darf und die Erteilung der Bewilligungen den Oberamtspersonen obliegt. Diese sind auch für die Bewilligungen zahlreicher regionaler Veranstaltungen zuständig.

Die Lottos unterscheiden sich von den kleinen Lotterien auch aufgrund ihrer Teilnehmerzahl. Diese ist zwar nicht von vornherein beschränkt, ist aber normalerweise kleiner, weil sie sich nach dem Aufnahmevermögen des Saals richtet, in dem die Veranstaltung stattfindet. Der Ablauf des Spiels bewirkt zudem, dass die Gewinnerinnen und Gewinner sofort bezeichnet werden.

An mehreren Orten des Kantons ist es üblich, dass die Inhaber einer Lottobewilligung (darunter viele Dorfvereine, die eine willkommene Einkommensquelle suchen) die Organisation des Spiels Personen oder Gesellschaften überlassen, die selbst einen rein wirtschaftlichen Zweck verfolgen und im Gegenzug für ihre Leistungen das finanzielle Risiko übernehmen und den Veranstalterinnen eine Gewinnpauschale garantieren.

Gemäss geltendem Recht ist für grosse und kleine Lotterien und für Lottos eine Betriebsabgabe zu entrichten, die 2 % des Gesamtbetrags der auszugebenden Lose oder des Gesamtwertes der Preise beträgt. Der Ertrag aus diesen Abgaben wird vollumfänglich zur

Subventionierung von Kultur-, Sozial- und Sportprojekten verwendet. Im Jahr 2019 beliefen sich diese Abgaben auf einen Gesamtbetrag von Fr. 1'931'613.40.

Das Ausführungsgesetz zum Spielbankengesetz des Bundes schliesslich wurde seinerzeit verabschiedet, damit im Kanton das Verfahren für die Erteilung von Kasinokonzessionen abgewickelt werden konnte. So wurden der Staatsrat und der Gemeinderat von Granges-Paccot formell in die Lage versetzt, die Zulassung für die Niederlassung des heutigen Kasinos zu erteilen. Der Kanton verfügte aufgrund dieses Gesetzes zudem über die formelle Kompetenz, bei der Spielbank eine Steuer zu erheben, ein Organ für die Verteilung der aus dem Betrieb des Glücksspiels fliessenden, für öffentliche Interessen oder für gemeinnützige Zwecke bestimmte Erträge zu bezeichnen und mit der Bundesbehörde verschiedene Fragen zur Aufsicht über das Kasino zu regeln.

5. ZENTRALE PUNKTE, DIE ES IM NEUEN AUSFÜHRUNGSGESETZ ZU REGELN GILT

Wie oben erwähnt und in Übereinstimmung mit Artikel 3 des neuen CORJA entstand der vorliegende Vorentwurf des Ausführungsgesetzes unter Mitwirkung aller Westschweizer Kantone und mit dem Ziel, die gemeinsame Geldspielpolitik zu stärken. Das BGS, die dazugehörigen Verordnungen sowie das zukünftige gesamtschweizerische Konkordat (GSK) und Westschweizer Konkordat (CORJA) lassen den Kantonen nur einen kleinen Spielraum. Sie müssen ihre Gesetzgebung bis spätestens 31. Dezember 2020 entsprechend anpassen. In der Zwischenzeit bleibt im Wesentlichen weiterhin das kantonale Recht anwendbar. Bis zu diesem Termin müssen also die neuen, bundesrechtskonformen gesetzlichen Grundlagen, damit die Sicherheits- und Justizdirektion als wichtigstes Organ bei der Umsetzung des aktuellen Gesetzes über die Spielapparate und Spielsalons und des aktuellen Lotteriegesetzes und – zu einem weniger wichtigen Teil – die Oberamtspersonen über insbesondere die Durchführung von Kleinspielen bewilligen und Geschicklichkeitsgrossspiele besteuern können, da die Freiburger Ausnahme deren Durchführung weiterhin zulässt.

6. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Art. 1 Gegenstand und Zweck

Diese Bestimmung besagt, dass das Gesetz zum Ziel hat, die Umsetzung des übergeordneten interkantonalen und eidgenössischen Rechts im Geldspielbereich im Rahmen der kantonalen Restkompetenzen zu gewährleisten. Damit begrenzt sie den Anwendungsbereich auf drei verschiedene zentrale Bereiche: die Spielbanken, die Geschicklichkeitsgrossspiele und die Kleinspiele. Beim ersten dieser Bereiche ist das Bewilligungs- bzw. Konzessionssystem vollständig im Bundesrecht geregelt. Die Behörden des Standortkantons müssen aber jeweils ihr Einverständnis erklären. Sie haben zudem die Möglichkeit, eine Abgabe auf dem Bruttospielertrag zu erheben, was eine Reduktion der Bundesabgabe zur Folge hat. Der zweite Bereich betrifft die Grossspiele und, innerhalb dieser Kategorie, speziell die Geschicklichkeitsspiele, da die Grosslotterien und Gross-Sportwetten mit dem Westschweizer Konkordat CORJA weiterhin in der alleinigen Kompetenz der Loterie Romande verbleiben. Das Westschweizer Konkordat erlaubt ihre Durchführung auf dem Gebiet der Romandie und ermächtigt die designierte Veranstalterin dazu, bei der vom GSK eingesetzten interkantonalen Behörde eine Bewilligung zu beantragen. Der dritte Bereich betrifft die Durchführung und die Beaufsichtigung von Kleinspielen. In diesem Bereich liegen die weitreichendsten Kompetenzen der Kantone, die in diesem Fall als Entscheidbehörden fungieren. Die Kompetenz ist

allerdings insofern relativ, als die interkantonale Behörde über eine Kontrollbefugnis verfügt und die Durchführungsbedingungen weitgehend im Bundesrecht geregelt sind.

Art. 2 *Begriffe*

Dieser Artikel soll in didaktischem Sinn die Definition einiger Begriffe vermitteln, die klar in den Anwendungsbereich des Ausführungsgesetzes fallen und im Kanton weit verbreitet sind, weil sie in unterschiedlichem Ausmass zu seinem Kompetenzbereich gehören.

Der Begriff der Geschicklichkeitsgrossspiele ist bekannt. Im Bundes- und Kantonsrecht wurden sie bisher «Geschicklichkeitsspielapparate» genannt. Diese Spielkategorie entstand konkret am 1. April 2000, als die Glücksspielautomaten aus den öffentlichen Gaststätten und Spielsalons entfernt werden mussten und nur noch in Spielbanken erlaubt waren.

Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere fallen in die Geldspielkategorie der Kleinspiele, sofern sie die allgemeinen Bedingungen und die spielspezifischen Anforderungen erfüllen. Diese Spiele werden vom Kanton bewilligt, der strengere Bedingungen vorsehen oder ihre Durchführung ganz verbieten kann (Art. 41 BGS).

Lottos gehören zur Kategorie der Kleinspiele und verbleiben demnach in der Kompetenz der Kantone. Sie sind im Kanton Freiburg weit verbreitet und werden in Gaststuben, in Festzelten und in grossen, fast ausschliesslich dafür genutzten Sälen durchgeführt. Solche Lottos werden nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Gemäss Artikel 128 Abs. 1 BGS müssen ihre Veranstalterinnen, wie auch die Veranstalterinnen anderer Kleinlotterien ihre Gewinne nicht vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke nutzen. Solange sie sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen (dies gilt bspw. für Vereine), dürfen sie die erzielten Gewinne wie bisher für ihre eigenen Zwecke verwenden. Sollte das Bundesrecht jedoch strengere Bedingungen einführen, so hätte dies eine grundlegende Änderung der heutigen Praxis zur Folge.

Ein weiterer wichtiger Begriff in diesem Zusammenhang ist die Tombola. Auch dieses Geldspielangebot stellt eine Form der Kleinlotterie dar. Es unterscheidet sich jedoch davon und kann deshalb dem Bewilligungssystem entgehen, wenn die Tombola bei einem Unterhaltungsanlass angeboten wird, wenn es nur Sachpreise zu gewinnen gibt, wenn die Gesamtsumme der Einsätze tief ist und wenn der Verkauf der Lose, die Ziehung und die Verteilung der Preise direkt am Anlass erfolgen. Man denke hier zum Beispiel an einen Verein, der seinen Mitgliedern oder Gästen an der Mitgliederversammlung Lose verkauft, um damit die Kosten der Veranstaltung zu decken. Ebenfalls in diese Kategorie fallen könnten traditionelle Lottos, die in einem Saal mit beschränkter Aufnahmekapazität durchgeführt werden, bei denen die Summe der Einsätze gering ist und die Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen.

Art. 3 *Staatsrat*

Wie beim aktuellen kantonalen Recht zu den Spielbanken und auch zu den Spielapparaten, Spielsalons und Lotterien sind auch mit der neuen Bundesgesetzgebung gewisse Kompetenzen einer kantonalen Behörde zuzuweisen. Diese wird im Ausführungsgesetz bezeichnet. Logischerweise kommt dem Staatsrat mit seiner allgemeinen Kompetenz als Exekutive diese Aufgabe zu. In Bezug auf die Aufsicht ist sie allgemeiner Art. Spezifischer ist die Aufgabe in Bezug auf die Spielbanken, wo der weiterhin aktuelle Inhalt von Artikel 1 des heutigen Ausführungsgesetzes zum Spielbankengesetz des Bundes (SGF 946.2), das seit 1. Januar 2002 in Kraft ist, übernommen wird (Verfahren betreffend den Standort eines Kasinos, Kampf gegen illegale Spielangebote, Investition der Gewinne in gemeinnützige Projekte usw.).

Art. 4 *Direktionen*

a) Allgemeine Zuständigkeiten

Die Durchführung von Geldspielen ist eine reglementierte Tätigkeit, für welche die durch Artikel 27 der Bundesverfassung garantierte Wirtschaftsfreiheit klar nicht gilt. Vielmehr unterliegt sie einer sehr strengen gesetzlichen Regelung, deren Grundlage in Artikel 106 eben dieser Verfassung zu finden ist. Wie bei vielen anderen Tätigkeiten, für die das Bundes- oder Kantonsrecht ein Bewilligungssystem vorsieht, obliegt es der Sicherheits- und Justizdirektion, die dem Amt für Gewerbepolizei vorsteht, für eine ordentliche Umsetzung der in diesem Bereich beschlossenen kantonalen Regeln zu sorgen. Diese Zuständigkeit entspricht der heute gängigen Praxis. Für die Kontinuität dieser Praxis ist es gerechtfertigt, weiterhin eine Ausnahme für die Durchführung von Lottos vorzusehen. Diese besondere Form der Kleinlotterie findet in einem regionaleren Kontext statt, der mit zeitweiligen Veranstaltungen vergleichbar ist. Diese gehören aus denselben Gründen nicht zum Kompetenzbereich einer zentralen kantonalen Behörde.

Art. 5 *Besondere Zuständigkeit*

In dem sehr spezifischen Bereich des Verfahrens zur Aufhebung von Spielsperren im Sinne von Artikel 80 BGS, mit denen Personen von Spielbanken und online durchgeführten Grossspielen ausgeschlossen werden, sieht das neue Bundesrecht (Art. 81 Abs. 3 BGS) vor, dass eine kantonal anerkannte Fachperson oder Fachstelle beigezogen wird. Die Direktion für Gesundheit und Soziales hat am 20. Dezember 2019 nach einem Treffen mit den Verantwortlichen des Freiburger Kasinos bereits das Freiburger Zentrum für Abhängigkeitserkrankungen (FZA), das dem Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) angegliedert ist, zur zuständigen Fachstelle erklärt. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen dem FZA und den Spielbanken sowie den Veranstalterinnen von online durchgeführten Grossspielen sind noch in einer Vereinbarung festzulegen, die der Direktion für Gesundheit und Soziales zur Genehmigung unterbreitet werden wird. Mit dieser Bestimmung wird diese Zuständigkeit verankert.

Art. 6 *Oberamtsperson*

Wie im Kommentar zu Artikel 4 erwähnt, bestätigt dieser Artikel die Zuständigkeit der Oberamtspersonen für Lottos und bewahrt damit eine bestens bewährte Praxis. Die Oberamtspersonen sind jedoch angehalten, bei ihren Entscheiden an Bedingungen des Bundes zu erfüllen. Die wichtigsten Änderungen sind folgende:

- Jedem Gesuch ist ein Konzept zu den spieltechnischen, organisatorischen und finanziellen Aspekten beizulegen (Art. 37 Abs. 1 BGS).
- Eine juristische Person als Veranstalterin kann die Organisation eines Lottos nur dann an Dritte auslagern, wenn diese gemeinnützige Zwecke verfolgen (Art. 33 Abs. 2 BGS).
- Jede Bewilligung wird der interkantonalen Behörde zugestellt (Art. 32 Abs. 2 BGS).
- Die Oberamtsperson achtet darauf, dass sie spätestens 3 Monate nach Abschluss des Spiels einen Spielbericht erhält (Art. 38 BGS).
- Der Höchstbetrag für einen einzelnen Einsatz ist auf 10 Franken begrenzt (Art. 37 Abs. 1 VGS).
- Der Wert der Gewinne beträgt mindestens 50 % der Summe aller Einsätze (Art. 37 Abs. 3 VGS).
- Pro Veranstalterin werden jährlich maximal zwei Bewilligungen erteilt (Art. 37 Abs. 4 VGS).

Im Übrigen darf es im Kanton weiterhin Spiellokale geben, für welche die interkantonale Behörde bis zu 20 Geschicklichkeitsspielautomaten bewilligen kann (Art. 71 Abs. 6 VGS). Wie bei der aktuellen Praxis für Spielsalons und öffentliche Gaststätten ist es gerechtfertigt, dass die Oberamtsperson als Hüterin der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit die Kompetenz erhält, diese Lokale bei grösseren Problemen vorläufig schliessen zu lassen.

Art. 7 Kantonspolizei

Weder die Sicherheits- und Justizdirektion noch das Amt für Gewerbepolizei verfügen über Inspektorinnen und Inspektoren, die Kontrollen vor Ort durchführen. Sobald im Gesetz ein Bewilligungssystem und Betriebsbedingungen festgelegt sind, sollte der Kantonspolizei der Auftrag erteilt werden, im Rahmen ihrer allgemeinen Aufgaben für die Einhaltung der geltenden Vorschriften zu sorgen. Es handelt sich hierbei nicht um neue Aufgaben, sondern um bestehende Aufgaben, die an das neue Recht angepasst werden.

Art. 8 Rechtsmittel

Verwaltungsentscheide, die eine kantonale Behörde im Bereich der Durchführung von Kleinspielen trifft, sind gemäss den ordentlichen Regeln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege mit Beschwerde anfechtbar.

Im besonderen Bereich der Betriebsabgabe für Geschicklichkeitsgrossspiele ist es hingegen angebracht, ein vorgängiges Einspracheverfahren einzuführen. Sowohl im Bereich Geldspiele wie auch im Bereich öffentliche Gaststätten hat sich gezeigt, dass sich mit einer Einsprache fast alle Beanstandungen zur vollen Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger regeln lassen, ohne das Kantonsgericht unnötig zu belasten.

Art. 9 Zulassungsverfahren

Gemäss Artikel 8 Abs. 1 Bst. e BGS kann eine Konzession für die Durchführung von Spielbankenspielen nur erteilt werden, wenn Standortkanton und Standortgemeinde dies befürworten. Artikel 11 Abs. 1 BGS führt weiter aus, dass der Entscheid des Bundesrats nicht anfechtbar ist. Es gibt grundsätzlich keinen Grund, der die Einführung eines Rechtsmittels gegen die kantonale Zulassung rechtfertigen würde. Diese Zulassung ist wie die Zulassung der Gemeinde eine Stellungnahme, die im Dossier, das dem Bundesrat vorgelegt wird, ein Element unter anderen darstellt. Die kantonale Behörde und die Gemeindebehörde verfügen im Verfahren über volle Ermessensfreiheit, da im Bundesrecht keine konkreten Kriterien definiert sind. Demzufolge sind die Interessen der Region und des Kantons die wesentlichen Aspekte, die es zu berücksichtigen gilt.

Art. 10 Abgabe

Diese Bestimmung liefert die obligatorische gesetzliche Grundlage für die Erhebung der kantonalen Abgabe im Sinne von Artikel 122 BGS.

Das Bundesrecht erlaubt den Kantonen, die Veranlagung und den Bezug der kantonalen Abgabe der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) zu übertragen (Art. 123 Abs. 2 BGS). Aufgrund von Synergien und aus Spargründen empfiehlt es sich, dieses Angebot, das keinerlei Zusatzkosten verursacht, weiterhin zu nutzen.

Art. 11 Bewilligungsgrundsatz

Die Geschicklichkeitsgrossspiele (im alten Recht Geschicklichkeitsspielapparate genannt) liegen nun grösstenteils nicht mehr in der Kompetenz der Kantone. Diese haben gemäss Artikel 28 BGS nur noch das Recht, sie auf ihrem Gebiet zu verbieten. Entsprechend der gängigen Praxis bestätigt der Vorentwurf den Willen des Kantons, ihre Durchführung unter den neuen bundesgesetzlichen Bedingungen weiterhin zuzulassen. Die Änderungen betreffen

insbesondere die in Artikel 22 BGS festgelegten Anforderungen der Ehrenhaftigkeit und Zahlungsfähigkeit, die Massnahmen zur sicheren Spieldurchführung und zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel nach Artikel 26 BGS sowie eine erweiterte Möglichkeit zum Aufstellen von Grossspielautomaten an öffentlichen Orten mit zahlungspflichtigem Gastronomie- oder Unterhaltungsangebot und in Spiellokalen (Art. 71 VGS).

Wahrscheinlich wird sich der Kanton Freiburg in Bezug auf seine grundsätzliche Zustimmung zu diesem Spielangebot auf seinem Gebiet auch in Zukunft von der übrigen Westschweiz unterscheiden. Interessanterweise hat sich die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) als zukünftige interkantonale Behörde im November 2019 an die CRLJ gewandt, um die widerständigen Westschweizer Kantone dazu zu bewegen, dem Deutschschweizer Trend zu folgen und in ihrer neuen Ausführungsgesetzgebung die Möglichkeit zum Betrieb von Geschicklichkeitsspielapparaten einzuführen. Dieser Schritt war nicht etwa eine Werbeaktion, sondern ist Ausdruck der Überzeugung, dass attraktive und kontrollierte Spielangebote aus gesetzgeberischer Sicht ein zentrales Element im Kampf gegen illegale Angebote und Apparate darstellen. Da deren Gewinn vorgeblich nur in kostenlosen Spielpartien besteht, unterstehen sie nicht dem Gesetz unterstehen, obwohl ein grosses Missbrauchsrisiko besteht.

Art. 12 Spiellokal a) Patentsystem

Das Patentsystem für Spiellokale orientiert sich weitgehend an jenem, das bisher für die Spielsalons galt und in den Artikeln 24 ff. des aktuellen Gesetzes über die Spielapparate und Spielsalons (SGF 946.1; SpASG) geregelt ist. Es unterscheidet sich nur in einem Punkt, der aus Artikel 33 SpASG hervorgeht. Dieser sah für die Erteilung einer Bewilligung eine Bedürfnisklausel vor. Die Beibehaltung einer solchen Klausel wäre nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar, da dieses keine entsprechende Regelung vorsieht. Überdies würde sie kaum angewandt, denn die Zahl der Spielsalons hat im Verlauf der Jahre abgenommen (von 20 Patenten zu Beginn der 2000er Jahre auf 6 im Jahr 2019). Der Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass die Geschicklichkeitsspiele nie so erfolgreich wurden wie erwartet und dass ein Raum, der in erster Linie für die Durchführung solcher Spiele eingerichtet ist, ein unternehmerisches Risiko darstellt. Selbst die Tatsache, dass in Zukunft in einem Spiellokal bis zu 20 solcher Apparate (heute 5) zulässig sind, wird an dieser Situation nichts ändern (Art. 71 Abs. 6 VGS).

Art. 13 b) Juristische Person

Angesichts der Bedingungen, die Artikel 14 des Vorentwurfs an die verantwortliche Person eines Spiellokals stellt, und der Garantien, die von dieser Person in Sachen öffentliche Ruhe und Ordnung und in Sachen Jugendschutz verlangt werden, muss die Bewilligung zwingend einer natürlichen Person erteilt werden können, selbst wenn sich eine Betreibergesellschaft um die Verwaltung des Lokals kümmert.

Art. 14 c) Persönliche Anforderungen

Die Bedingungen der Ehrenhaftigkeit und Zahlungsfähigkeit in dieser Bestimmung entsprechen vollauf der neuen Bundesgesetzgebung. Diese sieht für die Bewilligungsinhaber, die ihre Spielapparate selbst betreiben, ähnliche Anforderungen vor. Die Bedingungen wurden eins zu eins aus dem SpASG übernommen. In Bezug auf die Garantien, welche die Behörden von einer Person verlangen, die verantwortlich ist für einen öffentlichen Ort, an dem Risikoaktivitäten angeboten werden, haben sie sich bewährt.

Art. 15 d) Räumlichkeiten

Das Bundesrecht sagt nichts zur Konformität von Spiellokalen mit technischen Anforderungen (Baubewilligung, Brandschutz, Volksgesundheit usw.). Dieser Artikel soll

daran erinnern, dass für die Erteilung eines Patents für ein Spiellokal der vorgesehene Raum diese Nutzung zulassen muss. In diesem Zusammenhang wird zudem an eine Bestimmung des neuen Bundesrechts erinnert. So muss der Ort unabhängig von baulichen Aspekten und vom Patent insofern den sozialen Schutz garantieren, als er sich nicht in der Nähe von Schulen oder Jugendzentren befinden darf. Ist dies der Fall, so verbietet die interkantonale Behörde das Aufstellen von Grossspielautomaten.

Art. 16 e) Patententzug

Sobald ein Patent an Bedingungen geknüpft ist, die der Inhaberin oder dem Inhaber auferlegt werden, muss die Entscheidbehörde auch den Entzug dieses Patentes verfügen können. Unter Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit müssen vor Ergreifen der Massnahme Verwarnungen ausgesprochen und der Anspruch auf rechtliches Gehör eingehalten werden. Den Umständen entsprechend kann die Oberamtsperson gemäss den Artikeln 6 Abs. 2 und 19 Abs. 2 des Vorentwurfs vorgängig eine provisorische Schliessung verfügen.

Art. 17 f) Öffnungs- und Schliessungszeiten

Das SpASG sieht für Spielsalons momentan folgende Öffnungszeiten vor: Montag–Samstag, 9–23 Uhr sowie Sonntag und allgemeine Feiertage, 14–23 Uhr. Diese Öffnungszeiten gehen auf die Verabschiedung des Gesetzes im Jahr 1992 zurück. Sie wurden nie revidiert. Auch die Veranstalterinnen haben nie eine Verlängerung verlangt. Um sowohl der Art des Angebots wie auch der neuesten Entwicklung im Bereich zahlreicher öffentlich zugänglicher Orte Rechnung zu tragen, soll eine geringe Anpassung vorgenommen werden. So wird die Schliessungszeit in Zukunft mit jener der meisten öffentlichen Gaststätten zusammenfallen.

Art. 18 g) Schutz von Minderjährigen (Art. 72 BGS)

Gemäss Artikel 72 BGS sind die Veranstalterinnen von Geldspielen angehalten, Minderjährige besonders zu schützen. Sie sind nicht zu Spielbankenspielen und zu online durchgeführten Grossspielen zugelassen. Für die anderen Grossspiele entscheidet die interkantonale Behörde über das Mindestalter, das jedoch nicht unter 16 Jahren liegen darf. Abklärungen bei der Comlot haben ergeben, dass sich diese an der gängigen kantonalen Praxis zu orientieren gedenkt. Da das Mindestalter für Geschicklichkeitsspiele heute in fast allen Kantonen einschliesslich Freiburg bei 18 Jahren liegt, sollte diese Altersgrenze auch für den Zutritt zu den Spiellokalen selbst festgesetzt werden, denn der Besuch solcher Lokale steht in direktem Zusammenhang mit den dort aufgestellten Spielapparaten.

Art. 19 h) Öffentliche Ruhe und Ordnung

Obwohl vor der Eröffnung eines Spiellokals eine Baubewilligung erteilt werden muss und die verantwortliche Person Bedingungen in Bezug auf ihre Ehrenhaftigkeit erfüllen muss, ist es doch gerechtfertigt, diese daran zu erinnern, dass sie in erster Linie für einen allgemein gesetzeskonformen Betrieb zu sorgen hat, wie dies im Bereich der öffentlichen Gaststätten der Fall ist. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip wird die Kantonspolizei nur in schwierigeren Situationen zum Einsatz kommen oder in Fällen, die genügend schwerwiegend sind, um Massnahmen zur Einschränkung des Betriebs oder sogar einen von der Oberamtsperson angeordneten Betriebsunterbruch zu rechtfertigen.

Art. 20 Gebühren und Abgaben

Im Verfahren für die Erteilung eines Spiellokalpatentes wird geprüft, ob das eingereichte Gesuch die gesetzlichen Anforderungen erfüllt, es werden bei verschiedenen Behörden Stellungnahmen eingeholt und es wird eine Verfügung verfasst. Dieser administrative Aufwand rechtfertigt die Erhebung einer Gebühr. Die Bandbreite für den entsprechenden Betrag wird in einer Verordnung festgesetzt. Der Betrag wird von der Komplexität des

Dossiers und von der jeweiligen Situation abhängen (Eröffnung eines Spiellokals, Patenterneuerung, Patententzug). Die Gebühr wird in jedem Fall der Person auferlegt, die das Patentgesuch stellt oder bereits im Besitz eines Patents ist. Die Geschicklichkeitsgrossspiele fallen hingegen in die Zuständigkeit der interkantonalen Behörde, unabhängig davon ob sie in einem Spiellokal aufgestellt werden sollen, das hauptsächlich ihrem Betrieb dient, oder an einem öffentlichen Ort mit einem Gastronomie- oder Unterhaltungsangebot. Deshalb wird der Kanton dafür in Zukunft keine Gebühr mehr erheben können. Wie heute ist es ihm jedoch nicht verboten, bei den einzelnen Spiellokalen eine Betriebsabgabe zu erheben. Zu diesem Zweck hat die Comlot der zuständigen kantonalen Behörde eine Liste der von ihr bewilligten Apparate mit ihrem jeweiligen Standort zukommen lassen.

Mit dem Vorentwurf wird eine Änderung der Besteuerungsart und der entsprechenden Skala vorgeschlagen. Anstelle des bisherigen Systems mit einer Abgabe im Verhältnis zu den registrierten Einsätzen pro Spielapparat soll eine Pauschalabgabe eingeführt werden, die das Verfahren wesentlich vereinfacht. Das System der Pauschalabgabe war im Kanton Freiburg bereits bei den Geldspielautomaten der vorigen Generation angewandt worden. Damals war die Abgabe auf 400 Franken pro Spiel und Apparat festgesetzt. Angesichts der viel geringeren Gewinne, die heute mit Geschicklichkeitsspielen erwirtschaftet werden, ist es gerechtfertigt, diesen Betrag auf 200 Franken zu halbieren. Selbst mit diesem Betrag dürfte die Summe der erhobenen Gesamtabgaben um rund 20'000 Franken ansteigen, vorausgesetzt natürlich dass die Zahl der Spielapparate stabil bleibt (2019: 317). Schliesslich ist es weiterhin angebracht, einen Teil dieses Steuerertrags für Präventions- und Suchtbekämpfungsprojekte zu verwenden, die unter der Schirmherrschaft der kantonalen Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht stehen.

Art. 21 Sportwetten

Artikel 33 BGS erlaubt die Durchführung von kleinen Sportwetten, wenn sie sicher und auf transparente Weise durchgeführt werden und wenn von ihnen nur eine geringe Gefahr des exzessiven Geldspiels, der Kriminalität und der Geldwäscherei ausgeht. Artikel 35 BGS führt weiter aus, dass die Spiele nach dem Totalisatorprinzip konzipiert sein müssen. Entsprechend der gemeinsamen Haltung der Westschweizer Kantone sieht der Vorentwurf vor, diese Spielkategorie zu verbieten, wobei der Staatsrat besondere Ausnahmen bewilligen kann.

An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Veranstalterinnen von grossen Sportwetten schon heute Wetten auf die grossen nationalen Meisterschaften der populärsten Sportarten durchführen. Kleine Sportwetten wären also nur bei kleineren Wettkämpfen oder Amateur-Wettkämpfen oder bei weniger populären Sportarten bzw. solchen mit wenig Medienecho möglich. Doch obwohl die Gefahr der Manipulation von Sportwettkämpfen aufgrund der Totalisator-Anforderung für Festquotenwetten sinkt, bleibt das Manipulationsrisiko bestehen. Ebenfalls aufgrund der Totalisator-Anforderung, aber auch weil mindestens 50 % der Einsätze in Form von Gewinnen an die Spielenden verteilt werden müssen, ist die Durchführung solcher Wetten finanziell wenig attraktiv für Klubs, die viel stärker von den Beiträgen des kantonalen Sportfonds profitieren, der von den grossen Sportwetten gespeist wird. Es ist deshalb angezeigt, die in Artikel 41 Abs. 1 BGS vorgesehene Möglichkeit von kantonalen Verboten zu nutzen und gleichzeitig eine Ausnahmeklausel für besondere Veranstaltungen wie Schwing- und Älplerfeste mit besonderer kultureller oder kultureller Bedeutung für die Region vorzusehen.

Art. 22 *Kleinlotterien und Lottos*
a) *Bewilligungsvoraussetzungen*

Die Anforderungen der Absätze 1 und 2 dieser Bestimmung geben das neue Bundesrecht wieder. Dieses gibt den Kantonen in diesem Bereich lediglich die Möglichkeit, strengere Regelungen oder ein Verbot vorzusehen.

Absatz 2 bezieht sich auf Artikel 39 BGS, der analog zu den Grossspielen die Begrenzung der Geltungsdauer von Bewilligungen für Kleinlotterien erlaubt. Vorgeschlagen wird eine Geltungsdauer von sechs Monaten, wie dies auf Westschweizerischer Ebene aus Gründen des Spielerschutzes und der Transparenz vorgeschlagen wurde.

Art. 23 *Gebühren*

Gemäss Artikel 129 BGS dürfen Veranstalterinnen von Kleinlotterien, die sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen, die Reingewinne dieser Spiele für ihre eigenen Zwecke verwenden. Es gilt jedoch ebenfalls der Grundsatz einer vollumfänglichen Verwendung für gemeinnützige Zwecke, wobei die Durchführungskosten vorbehalten bleiben. Diese müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Gewinnen stehen (Art. 34 Abs. 2 BGS). Die steuerliche Souveränität der Kantone wird demnach eingeschränkt. Artikel 106 Abs. 6 der Bundesverfassung lässt in dieser Hinsicht keinen Interpretationsspielraum. Die Reinerträge der Veranstalterinnen von Kleinlotterien (Sport- oder Kulturvereine) sind für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Folglich kann der Kanton nicht einen Teil dieses Betrags seiner zwingenden Verwendung entziehen, erst recht nicht um damit öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Bisher gab es im Kanton Freiburg eine solche Abgabe. Sie belief sich auf 2 % aller Einsätze sowohl bei Kleinlotterien und Lottos, wie auch bei den Grosslotterien, die von der *Société de la Loterie de la Suisse Romande* durchgeführt werden. Obwohl diese Abgabe in einem parallelen Verteilungsverfahren ebenfalls vollumfänglich für kulturelle, soziale und sportliche Zwecke verwendet wurde, haben sie das Bundesgericht und die Rechtswissenschaft als indirekte Ausgabensteuer oder Konsumsteuer eingestuft (BGE 122 I 220). Da sie den Reinertrag der Spiele antastet, welcher eigentlich der Veranstaltungsgesellschaft zugute kommen soll, kann sie im neuen Kantonsgesetz nicht beibehalten werden. Es ist hingegen gerechtfertigt, eine niedrige Gebühr zu erheben, mit der die Kosten für die Ausstellung der Bewilligungen und für die Aufsicht gedeckt werden können, ohne jedoch die Veranstalterinnen, die keinen wirtschaftlichen Zweck verfolgen, zu bestrafen.

Art. 24 *Tombolas*

Artikel 41 Abs. 2 BGS schliesst die Kleinlotterien, die dem Begriff Tombola entsprechen, von allen Anforderungen aus. Dies gilt auch für die Anforderung, die Reingewinne für gemeinnützige Zwecke bzw. für die Zwecke der Veranstalterin, die sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmet, zu verwenden. Der Bundesrat sieht in diesem Fall in Artikel 40 VGS vor, dass die Summe aller Einsätze auf 50'000 Franken beschränkt ist. Auf Westschweizerischer Ebene wurde dies als problematisch beurteilt, weil die einkassierten Einsätze nach Abzug der Kosten Veranstalterinnen, die einen rein wirtschaftlichen Zweck verfolgen, ohne Kontrolle und völlig legal reich machen könnten. Der Vorentwurf schlägt deshalb vor, die Höchstsumme auf 10'000 Franken herabzusetzen, indem einmal mehr von der Kompetenz nach Artikel 41 Abs. 1 BGS Gebrauch gemacht wird.

Art. 25 *Kleine Pokerturniere*
a) *Begriffe*

Die Entstehung einer legalen Pokerszene in der Schweiz entspricht ganz offensichtlich einem gesellschaftlichen Interesse. Dazu ist zu sagen, dass Pokerspiele ausserhalb von Spielbanken infolge eines Bundesgerichtsurteils seit dem 20. Mai 2010 verboten sind und dass sich viele

Anhängerinnen und Anhänger des Spiels eine Liberalisierung wünschen. Wie bei anderen Spielformen kehrt die neue Bundesgesetzgebung auch hier zu einem Bewilligungssystem für Turniere mit geringen Einsätzen zurück, wobei die Kantone sie ganz verbieten können.

Da die Kasinos wenig Interesse daran zeigen, solche wenig ertragreichen Spiele anzubieten, und in der Bevölkerung aber eine entsprechende Nachfrage besteht, haben die Westschweizer Kantone vereinbart, kleine Pokerturniere zu erlauben und gleichzeitig die Gefahr von exzessivem oder illegalem Geldspiel zu begrenzen. Zwei Kategorien von Veranstalterinnen sind auf dem Markt zu erwarten: Einerseits Veranstalterinnen von gelegentlichen Turnieren, die wenig professionell und eher spontan organisiert werden, und andererseits Veranstalterinnen, die den Betrieb von eigens auf Poker ausgerichteten Spielstätten anstreben. Diese werden wirtschaftlich in der Lage sein, ein positives Bild ihrer Tätigkeit zu vermitteln, und also klar bereit sein, eine Reihe von Massnahmen zu ergreifen, mit denen unter anderem das exzessive Geldspiel bekämpft wird.

Unter Berücksichtigung dieser Tatsache und mit Verweis auf Artikel 39 Abs. 7 VGS, welcher dieselbe Unterscheidung vorsieht, werden im Vorentwurf explizit beide Möglichkeiten genannt mit dem Ziel, den Veranstalterinnen, die mindestens zwölf Turniere pro Jahr durchführen, und den Veranstalterinnen, die ein Turnier an einem Ort durchführen, an dem mindestens zwölf Turniere pro Jahr stattfinden, besondere Bedingungen aufzuerlegen.

Art. 26 *b) Schutz von Minderjährigen*

Obwohl die angebotenen Geldspiele zu den Kleinspielen gehören, sollen Minderjährige mit dem Vorentwurf besonders geschützt werden, indem ihnen die Teilnahme an Pokerturnieren untersagt wird. Dies gilt sowohl für gelegentliche wie auch für regelmässige Turniere. Diese Massnahme widerspricht dem Bundesrecht nicht. Sie ist Ausdruck des Willens, eine frühe Abhängigkeit oder Verhaltensprobleme zu verhindern.

Art. 27 *c) Allgemeine Voraussetzungen*

Die in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen erinnern an die Bundesvorschriften (Art. 33 und 36 BGS und 39 VGS), die für alle Pokerturniere gelten. Sie sehen keine besonderen Verpflichtungen für gelegentliche Turniere vor, da die Teilnahmegebühren den Veranstalterinnen keine nennenswerten Gewinne ermöglichen. Im Vorentwurf wird insbesondere darauf verzichtet, den Veranstalterinnen und ihren Angestellten die Teilnahme am Turnier zu verbieten. Die fraglichen Turniere werden mit hoher Wahrscheinlichkeit von Amateurvereinen organisiert, bei denen ein solches Verbot übertrieben wäre.

Die Dauer der Bewilligung ist wie bei allen Kleinspielen gemäss Artikel 37 Abs. 2 BGS auf sechs Monate beschränkt.

Art. 28 *d) Besondere Bedingungen für regelmässige Turniere*

Die besonderen Bedingungen für die Veranstalterinnen von regelmässigen Turnieren wurden mit den Fachleuten des Pokerverbands diskutiert. Diese schliessen im Übrigen nicht aus, dass sie ein Lizenzsystem einführen könnten, wie es im Sport besteht (z. B. Swiss Tennis). Mit diesem System könnten die Veranstalterinnen die Erwartungen der Kantone effizient erfüllen. Es wurde zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht für obligatorisch erklärt. Da diese Gesetzgebung neuartig ist und die Behörden über wenig Informationen zur konkreten Ausgestaltung dieses Marktes haben, sieht die CORJA die Möglichkeit vor, eine interkantonale Beratungskommission für Pokerfragen einzusetzen. Diese hätte den Auftrag, die für die Bewilligung und Aufsicht von Pokerspielen zuständigen Behörden zu unterstützen und den reglementarischen Rahmen bei Bedarf an die Entwicklung anzupassen. Der

Beratungskommission würden in diesem Fall u. a. Vertretende der Veranstalterinnen, Akteure aus dem Präventionsbereich und Behörden der Strafverfolgung angehören.

Art. 29 f) Gebühren

Es ist den Kantonen (ausser bei den Geschicklichkeitsspielen) nicht erlaubt, einen Teil der Reingewinne durch Besteuerung ihrer zwingenden gemeinnützigen Verwendung entziehen, indem sie andere als die in der Bundesgesetzgebung vorgesehenen Abgaben und Steuern erheben. Es kommen also nur Aufsichtsgebühren in Frage, die an die Grundsätze der Gleichwertigkeit und der Kostendeckung gebunden sind. Im Pokerbereich sind die Gewinnaussichten der Veranstalterinnen relativ gering (max. 10 Spieler/innen pro Tisch, die eine Teilnahmegebühr von rund 30 Franken für ein dreistündiges Turnier zahlen, wobei die Veranstalterin eine/n Croupier pro Tisch stellen muss). Die Höhe der Gebühr darf deshalb nicht abschreckend sein. Der Vorentwurf berücksichtigt dieses Argument und setzt Gebühren fest, die in der Westschweiz einheitlich sein werden.

Art. 30 g) Berichterstattung und Rechnungslegung

Artikel 38 Abs. 2 BGS sieht vor, dass für Veranstalterinnen, die 24 oder mehr kleine Pokerturniere pro Jahr durchführen, bezüglich Rechnungslegung und Revision die gleichen Regeln gelten wie für Spielbanken und Grossspiele. Für kleinere Veranstalterinnen genügen eine Abrechnung und Angaben über den Spielverlauf, die der kantonalen Behörde zuzustellen sind.

Der Vorentwurf ist restriktiver und auferlegt allen Veranstalterinnen regelmässiger Turniere strengere Kontrollmechanismen.

Art. 31 Strafen

Artikel 135 BGS sieht vor, dass die Verfolgung und die Beurteilung der Straftaten im Zusammenhang mit den «anderen Geldspielen» als Spielbankenspielen und Grossspielen den Kantonen obliegen, wobei die vom GSK eingesetzte interkantonale Behörde zur Untersuchung beigezogen werden kann. Artikel 106 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs legt für Bussen zudem einen Höchstbetrag von 10'000 Franken fest, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt. Die Kantone können demnach im Bereich der Kleinspiele Strafen vorsehen.

Das vorgeschlagene System richtet sich nach jenem, das bisher im Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons (Art. 50) und im Lotteriegesetz (Art. 17) definiert war. Es wird an die neuen Vorschriften angepasst.

Art. 32 Verfahren

Wie bei den öffentlichen Gaststätten oder bei anderen reglementierten Tätigkeiten fallen Widerhandlungen im Bereich des Geldspiels unter die Strafrechtspflege, die gemäss Artikel 3 Abs. 2 Bst. a des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 von den Oberamtspersonen ausgeübt wird.

7. ÄNDERUNGEN DES GESETZES ÜBER DIE AUSÜBUNG DES HANDELS

Das Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons, das mit dem vorliegenden Vorentwurf aufgehoben werden soll, enthält einige Bestimmungen, mit denen der Betrieb von Unterhaltungsspielapparaten einem Bewilligungssystem unterstellt wurde. Es sei hier daran erinnert, dass ein Unterhaltungsapparat per Definition ein Spielapparat ist, der eine entgeltliche Leistung ohne Gewinnmöglichkeit bietet. Demnach fallen solche Apparate nicht in den Geltungsbereich des neuen BGS und können nicht mit den Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz erfasst werden.

Um den Betrieb solcher Apparate auf kantonaler Ebene weiterhin zu regeln, schlägt der Vorentwurf vor, im Gesetz über die Ausübung des Handels einige Bestimmungen einzuführen, die weitgehend das aktuelle Recht übernehmen. Ganz im Sinne des Vorentwurfs, der keine Abgabe auf Kleinspielen erhebt, wird mit der Änderung die bisherige Betriebsabgabe gestrichen und stattdessen eine geringe Gebühr eingeführt.

Im Jahr 2019 gab es im Kanton 70 Unterhaltungsspielapparate, die in öffentlichen Gaststätten und Spielsalons betrieben wurden. Die Betriebsabgaben beliefen sich auf insgesamt 22'500 Franken. Mit dem neuen Recht dürfte anstelle dieser Abgabe und für die gleiche Apparatanzahl ein Betrag von 7000 Franken erhoben werden.

8. FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Damit der Vorentwurf mit dem neuen Bundesrecht übereinstimmt, unterscheidet er sich in folgenden Punkten von der aktuellen Gesetzgebung:

- **Grossspiele**

Auf den von der Loterie Romande organisierten Lotterien und Sportwetten wird die kantonale Abgabe in der Höhe von 2 % aller Einsätze in Zukunft nicht mehr erhoben. Im Jahr 2019 belief sich der Ertrag aus dieser Abgabe, der für Kultur-, Sozial- und Sportprojekte verwendet wurde, auf 1'617'804 Franken. Dieser von der Loterie Romande überwiesene Betrag wurde wie immer vom jährlichen Gewinnanteil abgezogen, den der Kanton und seine Verteilungsorgane gemäss den per Vereinbarung festgelegten Zuteilungskriterien erhalten (500'000 Franken für jeden der drei Bereiche, einbezahlt in entsprechende Fonds; der übrige Betrag fliesst in den Fonds der Lotterieabgaben). Er wurde in Form von Beiträgen des Staatsrats oder von einer seiner Dienststellen, die für Sport, Kultur und Soziales zuständig sind, direkt verteilt. In Zukunft wird er im Gewinnanteil, der dem Kanton zusteht, enthalten sein, unter Vorbehalt des Handlungsspielraums, den die CORJA (Art. 8) für den Staatsrat vorsieht. Diese neue Praxis bedeutet für die Leistungsempfänger an sich keine Einbusse. Allerdings verkleinert sich der Gewinnanteil als Ganzes, weil der Anteil der «nationalen» Ausschüttungen für den Sport steigt (~~Sport auf nationaler Ebene und Pferdesport~~). Dieser wird gemäss den neuen Statuten der Loterie Romande (Art. 41 Abs. 1) vor der Verteilung an die Kantone vom «Westschweizer» Gewinn abgezogen. Ausgehend von den Beträgen von 2018 dürfte diese Änderung für den Kanton Freiburg eine Abnahme des jährlichen Gewinnanteils um rund 345'000 Franken zur Folge haben. Zudem wird der Staatsrat die aktuellen Verordnungen über die verschiedenen Fonds an die neuen Regelungen anpassen müssen.

Der Kanton wird die Geschicklichkeitsspiele weiterhin besteuern und zwar mit einer Pauschalabgabe von 200 Franken pro Jahr und Apparat. Er erhebt jedoch im Gegenzug keine Gebühr für die Erteilung einer Bewilligung mehr, weil dafür nun die interkantonale Behörde zuständig sein wird. Mit der vorgeschlagenen Änderung dürfte jährlich ein Zusatzbetrag in der Grössenordnung von insgesamt 20'000 Franken erhoben werden.

- **Kleinspiele**

Kleine Sportwetten sind auf dem Gebiet des Kantons weder nach altem noch nach neuem kantonalem Recht erlaubt. Es gibt demnach keine finanziellen Auswirkungen.

Kleine Pokerturniere stellen eine neue gebührenpflichtige Spielform dar. Zum jetzigen Zeitpunkt wird erwartet, dass in diesem Bereich jährlich 20'000 Franken erhoben werden.

Kleinlotterien und Lottos werden weiterhin vom Kanton bewilligt. Die Betriebsabgabe von 2 % aller Einsätze oder des Gesamtwertes der Preise, die 2019 insgesamt Fr. 314'029.40 eintrug, wird nicht mehr erhoben. Stattdessen wird für jede Bewilligung eine Gebühr von 150 Franken erhoben. Obwohl es schwierig ist, die zukünftige Attraktivität dieser Spiele einzuschätzen, darf man wohl mit der Erhebung eines Gesamtbetrags von rund 200'000 Franken rechnen. Dieser ergibt sich aus der Erteilung von rund 40 Jahresbewilligungen für Lotterien und 1400 Bewilligungen für Lottos. In diesem Bereich wird erwartet, dass die Einnahmen um ca. 114'000 Franken pro Jahr zurückgehen. Diese werden im Übrigen nicht mehr zugunsten von Institutionen mit gemeinnützigem Zweck verwendet.

- Unterhaltungsspiele

Diese Spiele werden weiterhin gemäss dem Gesetz über die Ausübung des Handels bewilligt. Mit einer Gebühr von 100 Franken anstelle einer jährlichen Pauschalabgabe dürfte aus ihrer Besteuerung anstelle der 22'500 Franken an Abgaben, die heute erhoben werden, ein Gesamtbetrag von 7000 Franken (70 x 100) an Gebühren resultieren.

Der Aufwand für die Verwaltung und Aufsicht, der sich aus der neuen Ausführungsgesetzgebung ergibt, kann von den bezeichneten Behörden erbracht werden. Diese behalten im Wesentlichen ihre bisherigen Kompetenzen in diesem Bereich und werden im Übrigen enger mit den eidgenössischen und interkantonalen Stellen zusammenarbeiten.

9. AUFGABENTEILUNG, NACHHALTIGE ENTWICKLUNG, ÜBEREINSTIMMUNG MIT ÜBERGEORDNETEM RECHT UND REFERENDUM

9.1 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und auf die nachhaltige Entwicklung

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Er wirkt sich nicht auf die nachhaltige Entwicklung aus.

9.2 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Der Entwurf steht sowohl im Einklang mit der Kantonsverfassung und der Bundesverfassung als auch mit dem Europarecht.

9.3 Referendum

Der Gesetzesentwurf unterliegt nicht dem Finanzreferendum. Er unterliegt jedoch dem Gesetzesreferendum.