

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. August 2014

868. Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für ein Bundesgesetz über Geldspiele; Schreiben an das Bundesamt für Justiz

Mit Schreiben vom 1. Mai 2014 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für ein neues Geldspielgesetz.

Der Gesetzesentwurf setzt den neuen Art. 106 BV um, der am 11. März 2012 von Volk und Ständen angenommen wurde. Er führt das bestehende Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 und das bestehende Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 in einem Gesetz zusammen und schafft eine kohärente sowie zweck- und zeitgemäss Regelung des Geldspiels in der Schweiz. Er bezweckt, die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren zu schützen, die von den Geldspielen ausgehen. Daneben soll er 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.

Der Entwurf stimmt zu grossen Teilen mit der heutigen, bewährten Regelung und Vollzugspraxis überein. Insbesondere bleiben weiterhin der Bund für die Spielbanken und die Kantone für die Bewilligung- und Aufsicht im Lotterie- und Wettbereich zuständig. Die aus ihren Lotterien erzielten Erträge verbleiben weiterhin den Kantonen zur gemeinnützigen Zweckverwendung. Die Neuerungen beschränken sich im Wesentlichen auf die folgenden Punkte:

- Das heutige Verbot, Spielbankenspiele online durchzuführen, wird aufgehoben. Die Spielbanken können neu um eine Erweiterung ihrer Konzession für die Online-Durchführung von Spielbankenspielen ersuchen.
- Um das Angebot von in der Schweiz unbewilligten Spielen wirksam einzämmen zu können, werden die Strafbestimmungen verschärft und der Zugang zu ausländischen Online-Geldspielangeboten gesperrt.
- Unter strengen Voraussetzungen werden Geldspieltturniere, wie etwa Pokerturniere, auch ausserhalb der Spielbanken erlaubt.
- Im geltenden Recht müssen Gewinne aus Lotterien und Sportwetten versteuert werden, während Spielgewinne, die in Spielbanken erzielt werden, steuerfrei sind. Um diese Ungleichbehandlung – auch gegenüber dem Geldspiel im Ausland – zu beseitigen, sieht der Gesetzesentwurf eine Steuerbefreiung sämtlicher Geldspielgewinne vor.

Der Entwurf enthält im Weiteren angemessene Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spiel. Diese beruhen auf drei Säulen: Ein erstes Massnahmenpaket haben die Veranstalterinnen von Geldspielen zu erbringen. In Abhängigkeit vom Gefährdungspotenzial und vom Vertriebskanal der jeweiligen Spiele müssen sie angemessene Schutzmassnahmen treffen. Ein zweites Massnahmenpaket richtet sich an die Kantone; diese werden verpflichtet, Präventionsmassnahmen durchzuführen sowie Beratungen und Behandlungen anzubieten. Als dritte Massnahme wird eine Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel geschaffen.

Schliesslich trägt der Gesetzesentwurf auch den weiteren Gefahren Rechnung, die von den Geldspielen ausgehen. So enthält er u. a. zahlreiche Bestimmungen für einen sicheren und transparenten Spielbetrieb, wie etwa Massnahmen gegen Sportwettkampfmanipulationen.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Justiz, Direktionsbereich Öffentliches Recht, Fachbereich Rechtssetzungsprojekte und -methodik, Bundesrain 20, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 1. Mai 2014 unterbreiteten Sie uns den Entwurf für ein neues Geldspielgesetz zur Vernehmlassung. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Allgemeines

Der vorliegende Gesetzesentwurf vereinigt die bisher getrennten Bereiche in einem umfassenden Gesetz über die Geldspiele. Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) nimmt in ihrer Vernehmlassung vom 4. August 2014 zu den Kernpunkten des Gesetzesentwurfs ausführlich Stellung und würdigt den Entwurf als ausgewogen, da er den teilweise divergierenden Interessen Rechnung trage, und begrüsst die Neuregelung im Grundsatz. Wir schliessen uns dieser Stellungnahme der FDKL im Wesentlichen an. Die folgenden Bemerkungen zu einzelnen Bereichen und Bestimmungen des Gesetzesentwurfs ergänzen die Vernehmlassung der FDKL aus Sicht unseres Kantons.

Grossspiele (Art. 20 ff. Ent-BGS)

Gemäss Art. 24 Abs. 3 Ent-BGS bestimmt der Bundesrat, inwieweit die zuständige interkantonale Vollzugsbehörde der Veranstalterin von Grossspielen erlauben kann, mit ausländischen Geldspielveranstalterinnen zusammenzuarbeiten. Damit soll den Veranstalterinnen von Grossspielen weiterhin die Möglichkeit offenstehen, sich an Spielen wie Euromillions oder PMU (Pari Mutuel Urbain) beteiligen zu können (S. 46, erläuternder Bericht). Die Zusammenarbeit mit ausländischen Anbietern muss für Swisslos und Loterie Romande zumindest im bisherigen Umfang möglich bleiben. Dies ist bereits auf Gesetzesstufe sicherzustellen, weshalb das Gesetz entsprechend zu ergänzen ist.

Kleinspiele (Art. 31 ff. Ent-BGS)

Das geltende Lotteriegesetz überlässt die Regelung der Vereinstombolas und lokalen Sportwetten den Kantonen. Der vorliegende Entwurf sieht demgegenüber umfassende Bewilligungsvoraussetzungen und Durchführungsbestimmungen für solche Spiele auf Stufe Bund vor (Art. 31 ff. Ent-BGS): Neu unterstehen auch die heute im Kanton Zürich bewilligungsfreien Kleinveranstaltungen einer Bewilligungspflicht. Zudem wird neu der Bund für sämtliche vom Kanton zu bewilligenden Spiele den Höchstbetrag der Einsätze, die grösstmögliche Gewinnsumme sowie die jährliche Höchstanzahl pro Veranstalter vorschreiben.

Für die neu geschaffene Kategorie der Geldspieltturniere (Pokerturniere) mögen aufgrund ihres Gefahrenpotenzials strengere Vorgaben verständlich und zweckmässig sein. Für die Durchführung von Kleinlotterien und Tombolas hingegen lassen sich derart einschränkende Bestimmungen weder sachlich rechtfertigen, noch entsprechen sie den Bedürfnissen der Bevölkerung. Auch der erläuternde Bericht (S. 47 ff.) enthält dazu keine nachvollziehbaren Gründe. Die nennenswerte Unterstützung kulturell-traditioneller Grossanlässe aus dem Ertrag einer Kleinlotterie beispielsweise ist mit dieser Neuregelung infrage gestellt.

Die Frage der Bewilligungspflicht sowie die weiteren Regelungen zur Durchführung von Tombolas und lokalen Sportwetten sollten weiterhin ausschliesslich der kantonalen Gesetzgebung überlassen sein, um die bewährte, nach den Bedürfnissen der Kantone ausgerichtete Praxis weiterführen zu können.

Verwendung der Reingewinne von Grossspielen (Art. 126ff. Ent-BGS)

Art. 128 Abs. 1 Bst. a E-BGS gibt den Kantonen vor, die für die Verteilung der Mittel zuständigen unabhängigen Instanzen sowie die Kriterien für die Gewährung von Beiträgen in rechtsetzender Form zu regeln. Gemäss erläuterndem Bericht (S. 91) müssen die Kantone das Vergabeverfahren und die Vergabekriterien im einem Gesetz im materiellen Sinne regeln. Grundsätzlich haben die Kantone Vergabeverfahren und Vergabekriterien verbindlich festzulegen. In welcher Form dies zu erfolgen hat, muss jedoch der kantonalen Gesetzgebung überlassen bleiben. Art. 128 Abs. 1 Ent-BGS ist entsprechend anzupassen.

Die Kantone haben gemäss dem Gesetzesentwurf dafür zu sorgen, dass die Unabhängigkeit der Instanzen gewährleistet ist (Art. 128 Abs. 1 Bst. a Ent-BGS). Dies ist gemäss erläuterndem Bericht (S. 91) dann gegeben, wenn eine ausreichende Trennung sowohl auf organisatorischer als auch auf personeller Ebene zwischen den für die Verteilung der Mittel zuständigen Instanzen, den kantonalen und interkantonalen Geldspielvollzugsbehörden und den Veranstalterinnen von Grossspielen sichergestellt wird.

Über die Verteilung der Gelder entscheidet im Kanton Zürich gemäss kantonalgesetzlicher Regelung bis zu einem Betrag von Fr. 500'000 pro Vorhaben der Regierungsrat, über höhere Beträge der Kantonsrat. Gleichzeitig ist der Lotteriefonds der Finanzdirektion angegliedert und damit dem Regierungsrat unterstellt. Damit ergeben sich – zumindest im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates – gewisse personelle Überschneidungen. Wir gehen davon aus, dass mit dieser bestehenden Organisation die verlangte Unabhängigkeit im Sinne des Gesetzesentwurfs erfüllt ist.

Der Gesetzesentwurf enthält keine Regelung über die Möglichkeit zur Einsprache gegen Vergabeentscheide. Gemäss erläuterndem Bericht (S. 92) soll es den Kantonen unbenommen sein, selber ein Rechtsmittel gegen Vergabeentscheide vorzusehen. Zumindest die Frage, ob ein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung eines Beitrags aus Lotteriegeldern gegeben ist oder nicht, sollte jedoch für alle Kantone gleichermaßen auf Stufe Gesetz beantwortet werden. Es sollte daher die geltende Regelung von Art. 27 der Interkantonalen Vereinbarung Lotterien und Wetten (IVLW) übernommen werden, wonach kein Rechtsanspruch auf Ausrichtung von Geldern aus den Fonds besteht.

In Art. 128 Abs. 4 Ent-BGS wird festgehalten, dass die Kantone einen Teil ihres Reingewinns für interkantonale und nationale gemeinnützige Zwecke verwenden können. Gemäss erläuterndem Bericht (S. 92) soll damit die heutige Regelung von Art. 24 Abs. 3 IVLW übernommen und

ergänzt werden, wonach die Kantone einen Teil der Reinerträge vor der Verteilung in die kantonalen Fonds für nationale gemeinnützige oder wohltätige Zwecke verwenden dürfen. Gemeint sind damit beispielsweise die jährlichen Beiträge an Swiss Olympics und Schweizerischen Fussballverband. Die Regelung soll hingegen nicht ausschliessen, dass Beiträge auch für internationale Projekte eingesetzt werden können (z. B. für Vorhaben zur Entwicklungszusammenarbeit oder für Schweizer Schulen im Ausland). Um Missverständnissen vorzubeugen, sollte der Wortlaut von Art. 128 Abs. 4 Ent-BGS präzisiert werden.

Strafbestimmungen (Art. 131 ff. Ent-BGS)

Gemäss Art. 132 Abs. 1 Bst. d Ent-BGS wird u. a. mit Busse bis zu Fr. 500 000 bestraft, wer vorsätzlich Minderjährige oder Personen mit einer Spielsperre zu Spielbankenspielen und online durchgeföhrten Grossspielen zulässt oder wer einen Gewinn an solche Personen auszahlt. Die fahrlässige Tatbegehung ist nicht strafbar (Art. 132 Abs. 2 Ent-BGS). Dem erläuternden Bericht lässt sich entnehmen, dass in diesen Fällen die Strafbarkeit bei fahrlässiger Tatbegehung bewusst ausgeschlossen werden soll (S. 97 f.). Dies ist nicht nachvollziehbar. Zur Durchsetzung des hoch zu gewichtenden Jugendschutzes und des Schutzes von anderen Spielenden vor exzessivem Geldspiel müsste – wie in den Fällen von Art. 132 Abs. 1 Bst. a–c und e–i Ent-BGS – auch die fahrlässige Tatbegehung unter Strafe gestellt werden.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi