

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 24. Februar 2021

**176. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG BGS);
Beleuchtender Bericht**

Der Kantonsrat hat 16. November 2020 das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG BGS) erlassen (ABI 2020-11-20). Gegen dieses Gesetz wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen, weshalb das Gesetz der Volksabstimmung untersteht. Die Erstellung des Beleuchtenden Berichts obliegt dem Regierungsrat. Für die Minderheitsmeinung des Kantonsrates verfasst dessen Geschäftsleitung eine eigene Stellungnahme. Die Volksabstimmung ist auf den 13. Juni 2021 angesetzt.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Beleuchtende Bericht zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele vom 16. November 2020 wird verabschiedet.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung der Abstimmungszeitung für die kantonale Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Staatskanzlei und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli

Beleuchtender Bericht zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG BGS)

Kurz und bündig

Vorlage 1

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG BGS)

Mit dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG BGS) erfolgen im Kanton Zürich die Anpassungen an das neue Bundesgesetz über Geldspiele (BGS). Das BGS regelt die Zulässigkeit und Durchführung von Geldspielen und die Verwendung der Spielerträge und lässt den Kantonen nur wenig Spielraum bei der Umsetzung. Das vorliegende neue kantonale Gesetz sieht unter anderem kein ausdrückliches Verbot für Geldspielautomaten vor. Gleichzeitig soll mit der kantonalen Umsetzung der neuen bundesrechtlichen Vorgaben sichergestellt sein, dass das Angebot an Geschicklichkeitsspielen möglichst sicher ist, die Aufsicht darüber effizient ausfällt und finanzielle Mittel für Massnahmen zur Bekämpfung von exzessivem Geldspiel zur Verfügung stehen. Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen die Annahme des Einführungsgesetzes. Eine Minderheit des Kantonsrates erwirkte ein Kantonsratsreferendum, womit es zur Volksabstimmung kommt.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja

Beleuchtender Bericht

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG BGS)

Verfasst vom Regierungsrat

Mit dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG BGS) erfolgen im Kanton Zürich die Anpassungen an das neue Bundesgesetz über Geldspiele. Der Regelungsspielraum für den Kanton beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf den Bereich der sogenannten Kleinspiele, das heisst Kleinlotterien (Tombolas) und lokale Sportwetten sowie kleine Pokerturniere. Diese sollen auch künftig im bisherigen Rahmen durchgeführt werden dürfen. Die sogenannten Grossspiele hingegen, das heisst Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die automatisiert, online oder interkantonal durchgeführt werden, sind ausschliesslich im Bundesrecht geregelt. Die Kantone können jedoch die Durchführung einzelner Kategorien von Grossspielen auf ihrem Kantonsge-

biet untersagen. Zu solchen Grossspielen zählen beispielsweise Geschicklichkeitsgeldspielautomaten, die durch das kantonale Unterhaltungsgewerbegesetz verboten waren. Ein solches Verbot erscheint heute jedoch nicht mehr zeitgemäss, da mit der Verbreitung moderner Kommunikationsgeräte wie Smartphones die meisten Erwachsenen und Jugendlichen Zugriff auf alle Arten von Geldspielen haben. Das vorliegende Einführungsgesetz enthält deshalb kein ausdrückliches Verbot zur Durchführung von Grossspielen. Mit den bundesrechtlichen Vorgaben ist sichergestellt, dass das Angebot an Geschicklichkeitsspielen sicher und die Aufsicht darüber effizient ausfallen wird. Es wird zudem eine Abgabe für die Finanzierung von Massnahmen zur Bekämpfung von exzessivem Geldspiel eingeführt. Im Kantonsrat wurde ein Referendum erwirkt, womit es zur Volksabstimmung über das Einführungsgesetz kommt.

Ausgangslage

In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 sagten die Stimmberechtigten Ja zum neuen Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS). Dieses trat am 1. Januar 2019 in Kraft und ersetzt die bisherige Gesetzgebung über die Spielbanken, Lotterien und gewerbmässigen Wetten. Das BGS regelt im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben die Zulässigkeit und Durchführung von Geldspielen und die Verwendung der Spielerträge mit dem Zweck, die Bevölkerung angemessen vor den von Geldspielen ausgehenden Gefahren zu schützen und für eine transparente und sichere Durchführung von Geldspielen zu sorgen. Auch nach neuem Recht bleibt der Bund für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken zuständig und erhebt eine ertragsabhängige Spielbankenabgabe, die der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zufließt. Die Kantone sind für Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele verantwortlich. Die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten sind für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, zu verwenden.

Die im Verantwortungsbereich der Kantone liegenden Geldspiele sind aufgeteilt in sogenannte Gross- und Kleinspiele. Das BGS sieht nun auch Voraussetzungen und Regeln für Geldspiele vor, die bisher mittels kantonaler Erlasse oder gar nicht festgehalten waren. Die Kantone haben deshalb ihre Gesetzgebungen an das Bundesrecht anzupassen. Mit dem vorliegenden Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG BGS) sollen die notwendigen Anpassungen im Kanton Zürich vorgenommen werden.

Kleinspiele

Der Regelungsspielraum für den Kanton beschränkt sich im Wesentlichen auf den Bereich der Aufsicht und der Bewilligung für die sogenannten Kleinspiele, das heisst für Kleinlotterien (Tombolas) und lokale Sportwetten, die weder automatisiert noch online oder interkantonal durchgeführt werden, sowie für kleine Pokerturniere. Bei den Kleinspielen handelt es sich um Spiele mit kleinen Einsätzen und Gewinnmöglichkeiten. Sie dienen oftmals als Finanzierungshilfen für Vereine oder für die Durchführung von Anlässen. Soweit nicht bereits durch das BGS einschränkende Vorgaben bestehen, sollen sie auch künftig im bisherigen Rahmen durchgeführt werden dürfen. Dies ist insofern gerechtfertigt, da Kleinspiele in Bezug auf übermässige Spieleinsätze und Spielsucht nur ein sehr geringes Gefährdungspotenzial aufweisen und in der bisherigen Praxis zu keinen nennenswerten Problemen geführt haben. Aufgrund der strengen Auflagen des BGS ist indessen auch von Pokerturnieren nur eine geringe Missbrauchsgefahr zu erwarten. Sie sollen im Kanton Zürich deshalb ebenfalls zugelassen sein. Wie bereits heute soll der Kanton Bewilligungen für Kleinspiele erteilen und die Aufsicht über die Durchführung den Gemeinden obliegen.

Zulassung von Grossspielen, insbesondere der Kategorie Geschicklichkeitsspiele

Als sogenannte Grossspiele werden Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele bezeichnet, die automatisiert, online oder interkantonal durchgeführt werden. Grossspiele sind ausschliesslich im BGS geregelt und werden von einer interkantonalen Behörde bewilligt. Die Kantone können jedoch die Durchführung einzelner Kategorien von Grossspielen auf ihrem Kantonsgebiet in rechtsetzender Form untersagen. Zu den Grossspielen zählen auch die Geschicklichkeitsgeldspielautomaten.

Das Verbot von Geschicklichkeitsgeldspielautomaten galt im Kanton Zürich seit 1994 und kam seinerzeit wegen des erheblichen Suchtpotenzials der Spielautomaten zustande. Casinos oder Smartphones mit unbegrenzten Möglichkeiten zum Geldspiel gab damals noch keine. Ein solches Verbot, das neben dem Kanton Zürich noch zwölf weitere Kantone kannten, erscheint unter den mit dem BGS gegebenen Bedingungen nicht mehr zeitgemäss. Die heute bekannten Geschicklichkeitsgeldspielautomaten unterscheiden sich erheblich von den früher in Gastwirtschaftsbetrieben aufgestellten Geldspielautomaten einerseits und den Automaten in Spielbanken andererseits. Die darauf angebotenen Spiele weisen massvolle Höchsteinsätze und Höchstgewinne auf und haben ein geringes Suchtpotenzial. Ein Verbot von Geschicklichkeitsgeldspielauto-

maten erscheint auch aufgrund der heutigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht mehr angebracht opportun. Die meisten Erwachsenen und Jugendlichen haben heute mittels Internet jederzeit und überall Zugriff auf alle Arten von Geldspielen, auch auf solche mit erheblichem Suchtpotenzial als Geschicklichkeitsspiele.

Von Bundesrechts wegen gelten verschiedene Vorschriften zum Schutz vor exzessivem Geldspiel, die auch auf die Geschicklichkeitsgeldspielautomaten anwendbar sind. So bestehen unter anderem Einschränkungen dazu, wo und in welcher Anzahl Automaten aufgestellt werden dürfen. Wer Automaten aufstellen will, muss ein Sozialkonzept zum Schutz der Spielenden vorweisen. Zuständig für die Bewilligung und die Beaufsichtigung von Grossspielen und damit auch von Geschicklichkeitsgeldspielautomaten ist eine interkantonale Behörde. Mit den Bestimmungen des Bundesrechts und dem Bewilligungsverfahren der zuständigen interkantonalen Behörde ist sichergestellt, dass das Angebot an Geschicklichkeitsspielen sicher ist und die Aufsicht darüber effizient ausfällt. Das kantonale Einführungsgesetz enthält deshalb kein ausdrückliches Verbot zur Durchführung von Geschicklichkeitsspielen.

Der Kanton Zürich ist vollständig umgeben von Kantonen, in denen Geschicklichkeitsgeldspielautomaten bereits zugelassen waren bzw. die kantonalen Ausführungserlasse zum BGS ein Verbot nicht mehr vorsehen. Mit der Zulassung der Automaten vermeidet der Kanton Zürich eine Insellösung, die lediglich dazu führen würde, dass Spielwillige in die benachbarten Kantone ausweichen.

Finanzierung von Massnahmen zur Bekämpfung von Spielsucht

Das BGS verpflichtet die Kantone dazu, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und deren Umfeld anzubieten. Einen Teil der finanziellen Mittel dafür steuern die Lotteriegesellschaften bei, dies gestützt auf das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat. Diese Abgabe fliesst in den Spielsuchtfonds, der mit dem kantonalen Einführungsgesetz die nötige Rechtsgrundlage erhält. Weitere Mittel stehen dem Fonds aus einer Abgabe zur Verfügung, welche die Veranstalterinnen und Veranstalter von automatisiert oder online oder interkantonale durchgeführten Geschicklichkeitsspielen abzuliefern haben.

Folgen einer Ablehnung des Einführungsgesetzes: Geschicklichkeitsspiele trotzdem erlaubt, aber keine Abgabe in Fonds

Das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene BGS räumte den Kantonen zwei Jahre Zeit zur Anpassung ihrer kantonalen Erlasse ein. Bei einer Ablehnung des Einführungsgesetzes würde weiterhin das BGS gelten und es wären gestützt darauf Geschicklichkeitsgeldspielautomaten trotzdem

erlaubt. Gleichzeitig würde aber die im Einführungsgesetz vorgesehene Abgabe der Betreiber dieser Spiele zugunsten des Fonds hinfällig. Für ein Verbot von Geschicklichkeitsspielen müsste erst ein neues kantonales Gesetz ausgearbeitet werden, in dem ausdrücklich die Durchführung von Grossspielen der Kategorie Geschicklichkeitsspiele untersagt würde.

Der Kantonsrat hat das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG BGS) am 16. November 2020 mit 113 zu 47 Stimmen und 1 Enthaltung angenommen.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja