



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 14. Januar 2021

**6000.388
Kantonales Geldspielgesetz; 1. Lesung**

2. Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 14. Januar 2021

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Auf nationaler Ebene ist am 1. Januar 2019 ein neues Bundesgesetz über Geldspiele in Kraft getreten. Im nationalen Geldspielgesetz werden zwei bisherige Gesetze, das Spielbankengesetz und das Lotteriegesetz, in einem Erlass zusammengefasst. Das Ziel war es, damit eine kohärente Regelung des gesamten Geldspielbereichs zu schaffen. Spielbankenspiele, Lotterien und Sportwetten unterstehen nach wie vor einer Bewilligungspflicht. Neu sind auch Online-Spiele wie Roulette oder Poker explizit zugelassen. Den Kantonen wurde eine Übergangsfrist von zwei Jahren nach Inkraftsetzung des Geldspielgesetzes eingeräumt, um die kantonalen Bestimmungen den Bundesvorgaben anzupassen.

Die Kommission Inneres und Sicherheit hat an ihrer Sitzung vom 14. Januar 2021 das kantonale Geldspielgesetz in 1. Lesung beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 8. Dezember 2020 «Kantonales Geldspielgesetz (KGS); 1. Lesung» mit zwei Beilagen

Für Erläuterungen und Auskünfte waren Regierungsrat Hansueli Reutegger und Christian Pfenninger, Leiter des Justizsekretariats, an der Sitzung anwesend.



B. Erwägungen

1. Eintreten und Grundzüge der Vorlage

Die Kommission Inneres und Sicherheit schätzt den Entwurf zum kantonalen Geldspielgesetz als nachvollziehbar und verständlich ein. Die komplexe Thematik wird auf eine liberale und pragmatische Art und Weise geregelt. Wie schon in den bestehenden Erlassen setzt der Regierungsrat nur selten auf Verbote, sondern sucht angemessene Regelungen. Ein kontrollierter Umgang mit Geldspielen erscheint der Kommission sinnvoller als mit Verboten Gefahr zu laufen, dass die Spiele in der Illegalität erfolgen.

Das neue Bundesrecht unterscheidet zwischen Gross- und Kleinspielen. Der kantonale Regelungsbedarf betrifft hauptsächlich die Kleinspiele. Kleinspiele sind Geldspiele, die weder automatisiert noch interkantonal oder online durchgeführt werden. Namentlich sind dies Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere. Die Kommission begrüsst, dass damit kleine Veranstaltungen und Glücksspiele von Vereinen weiterhin möglich sind.

Grossspiele sind Geldspiele, die automatisiert, interkantonal oder online durchgeführt werden. Dazu gehören auch die Geschicklichkeitsspielautomaten. Für die Bewilligung für den Betrieb von Geschicklichkeitsspielautomaten war bisher der Kanton zuständig. Neu werden die Automaten als Grossspiel definiert und die Zuständigkeit geht an den Bund beziehungsweise an die interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA) über. Die Kommission weist darauf hin, dass die konkrete Umsetzung in Arbeit ist und sich eine Praxis dazu erst noch entwickeln muss. Sie begrüsst jedoch, dass mit der Unterscheidung zwischen Gross- und Kleinspielen die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kanton klar geregelt wurden.

Für die Umsetzung des Bundesrechts wurde den Kantonen eine Übergangsfrist von zwei Jahren eingeräumt. Die Frist lief am 1. Januar 2021 ab. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass gemäss dem aktuellen Zeitplan das Inkrafttreten frühestens auf den 1. Januar 2022 erfolgen kann. In den Vernehmlassungsantworten wurde die Verzögerung kritisiert. Die Kommission nimmt die Verzögerung von einem Jahr zur Kenntnis und erwartet, dass die Fristen in Zukunft eingehalten werden.

Im Bericht und Antrag legt der Regierungsrat ausführlich dar, welche Anpassungen er aufgrund der Antworten aus der Vernehmlassung vorgenommen hat (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 8. Dezember 2020, ab Seite 6). Die Kommission begrüsst diese Darstellung sehr und ist einstimmig der Meinung, dass der Umgang mit den Vernehmlassungsantworten bei diesem Geschäft vorbildlich gelungen ist. Der Regierungsrat hat den Entwurf aufgrund der Vernehmlassung in acht Punkten angepasst. Die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden wurden so auch inhaltlich angemessen gewürdigt.

Der Kommission ist es ein Anliegen, dass auf die 2. Lesung ein departementaler Vorentwurf der Verordnung vorliegt, wie es der Regierungsrat auf Seite 13 des Berichts und Antrags in Aussicht stellt und es der Usanz entspricht.

Die Kommission Inneres und Sicherheit ist einstimmig für Eintreten auf das kantonale Geldspielgesetz.



2. Erläuterungen zu einzelnen Aspekten

Einbezug der kantonalen Suchtfachstelle (Art. 2)

Der Entwurf sieht vor, dass die kantonale Suchtfachstelle in die Umsetzung des Geldspielgesetzes einbezogen wird. Die Ressourcen der Suchtfachstelle sind jedoch limitiert. Die Kommission stellt sich daher die Frage, ob die Suchtfachstelle die ihr zugedachten Aufgaben überhaupt übernehmen kann. Die Kommission wünscht eine Stellungnahme des Regierungsrates dazu, ob die Fachstelle in der Lage ist, die zusätzlichen Aufgaben aus dem Geldspielgesetz zu bewältigen. Die Kommission bittet die Kommission Gesundheit und Soziales, in zwei Jahren bezüglich der praktischen Umsetzung und der vorhandenen Ressourcen der Suchtfachstelle beim Departement Gesundheit und Soziales nachzufragen.

Prävention

Die Kommission misst den Fragen der Prävention von Spielsucht eine hohe Priorität zu. Mit den Bewilligungen können Auflagen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler gemacht, deren Einhaltung kontrolliert und die Verwendung der Gewinne gemäss Bundesgesetz über Geldspiele für gemeinnützige Zwecke und Präventionsanliegen sichergestellt werden. Die Gefährdung von Spielsüchtigen ist je nach Spielkategorie unterschiedlich gross. Der Kanton ist neu nur noch für Kleinspiele zuständig, bei denen das Suchtpotenzial eher gering ist. Die Aufgaben des Departementes in der Prävention nehmen daher ab. Die Kommission geht davon aus, dass das Departement Gastronominnen und Gastronomen sowie Veranstalterinnen und Veranstalter von Kleinspielen über ihre Aufgaben im Bereich der Prävention informiert und für Gefahren sensibilisiert. Ob und wie auch diese Aufgabe an die Suchtfachstelle delegiert werden kann, ist aus Sicht der Kommission aus Kapazitätsgründen fraglich.

Mindestalter 18 Jahre (Art. 10)

Der Entwurf sieht vor, dass für kleine Pokerturniere ein Mindestalter von 18 Jahren eingeführt wird. Der Regierungsrat begründet dies mit Forschungsergebnissen, die zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit einer (späteren) Spielsucht zunehmen kann, wenn Kinder oder Jugendliche Geldspielgewinne erzielen. Die Kommission unterstützt diese Festlegung grossmehrheitlich.

Abgrenzung Sachpreise vs. Geldpreise (Art. 6)

Gemäss Bundesgesetz sind Geldpreise bei Lottoveranstaltungen nicht zulässig. Es dürfen nur Sachpreise als Gewinne angeboten werden. Die Kommission hat in der Diskussion mit dem Departement festgestellt, dass der Begriff der Sachpreise unscharf ist. Gelten beliebte Preise wie zum Beispiel Gutscheine, Abonnemente oder Goldvreneli noch als Sachpreise? Die Kommission regt an, diesen Sachverhalt in der Verordnung eindeutig zu klären.

Verzicht auf Abgaben und angestrebte Einnahmen mit Veranstaltungen

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende waren der Meinung, dass die steuerliche Belastung im Entwurf als zu hoch einzustufen ist. Insbesondere der Erhebung von zusätzlichen Abgaben – zusätzlich zu den Gebühren – wurde kaum Verständnis entgegengebracht. Der Regierungsrat verzichtet aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung auf die Abgaben. Dafür soll sichergestellt werden, dass ausreichend hohe Gebühren erhoben werden können um einen Teil der Abgaben zu kompensieren.

Die Kommission begrüsst den Entscheid des Regierungsrates, die Eingaben aus den Vernehmlassungsantworten umzusetzen und auf Abgaben zu verzichten. Sie stellt sich die Frage, ob die Gebühren nur die Aufwän-



de für das Bewilligungsverfahren decken müssen oder ob auch die Kontrolltätigkeit und Präventionsarbeit abgegolten wird. Hierzu wünscht sie sich eine Klärung durch den Regierungsrat.

Unter bisherigem Recht wurde mit den Geschicklichkeitsspielautomaten ein staatlicher Ertrag generiert. Da diese Geräte neu unter die Grossspiele fallen und damit nicht mehr in der kantonalen Bewilligungskompetenz liegen, können keine kantonalen Gebühren oder Abgaben mehr erhoben werden. Mit dem neuen Gesetz können nur noch Gebühren aus den Kleinlotterien eingenommen werden. Der Regierungsrat schreibt zu den erwarteten finanziellen Auswirkungen: «Angestrebt wird, dass mit dem Inkrafttreten der neuen kantonalen Geldspielgesetzgebung insgesamt wieder Einnahmen in derselben Grössenordnung wie bis anhin generiert werden können» (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 8. Dezember 2020, Seite 9 oben).

Die Kommission hat diese Formulierung ausführlich diskutiert. Sie zeigt sich irritiert, dass der Regierungsrat in diesem Bereich gewisse Einnahmen «anstrebt». Es ist für die Kommission nicht nachvollziehbar, wie das Departement die Einnahmen aktiv beeinflussen kann, da diese von der Anzahl der Veranstaltungen abhängen. Die Gebühren können nicht beliebig erhöht werden, was auch nicht die Absicht des Regierungsrates ist. Die Kommission ist der Meinung, dass ein Hinweis auf die möglichen Einbussen bei den Einnahmen ausreichend gewesen wäre. Sie wünscht, dass in ein bis zwei Jahren überprüft wird, wie sich die Einnahmen entwickelt haben und ob die Gebühren allenfalls angepasst werden müssen. Die KIS wird sich erlauben diesbezüglich nachzufragen.

Bussenrahmen (Art. 13)

Die meisten strafwürdigen Handlungen im Bereich der Geldspielgesetzgebung werden bereits vom Bundesrecht unter Strafe gestellt. Die Strafbestimmung betrifft deshalb lediglich Verstösse gegen kantonale Durchführungsbestimmungen des vorliegenden Erlasses. In Art. 13 wird die maximale Höhe einer Busse auf 20'000 Franken festgelegt. Die Kommission hat diskutiert, ob die Höhe der maximalen Busse unter Umständen zu tief angesetzt wurde. In der Bundesgesetzgebung wird ein sehr grosszügiger Bussenrahmen mit Bussen bis zu 500'000 Franken festgelegt. Die Kommission wünscht eine Begründung für die Festlegung des kantonalen Bussenrahmens auf 20'000 Franken.

C. Antrag

Die Kommission Inneres und Sicherheit beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Entwurf des kantonalen Geldspielgesetzes in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Inneres und Sicherheit

sign. Peter Gut

Peter Gut, Präsident

sign. Sabrina Baumgartner

Sabrina Baumgartner, Aktuarin