



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 29. Juni 2021

6000.388
Kantonales Geldspielgesetz (KGS); 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. Juni 2021

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat am 29. März 2021 dem kantonalen Geldspielgesetz mit 61:0 Stimmen ohne Enthaltung in 1. Lesung zugestimmt (vgl. Amtsblatt Nr. 14 vom 1. April 2021, S. 2). In der Detailberatung wurden keine Anträge gestellt. Auch die Kommission Inneres und Sicherheit (nachfolgend: Kommission) hatte auf das Stellen von Anträgen verzichtet.

Die Volksdiskussion dauerte bis zum 29. April 2021. Es wurden keine Diskussionsbeiträge eingereicht.

Die Vorbereitung der 2. Lesung erfolgte unter Einbezug der Anregungen der Kommission sowie unter Berücksichtigung der Voten, die im Kantonsrat im Rahmen der Eintretensdebatte und der Detailberatung geäußert wurden. Dabei waren insbesondere die Spielsuchtprävention, die Abgrenzung von Sach- und Geldpreisen sowie die Gebührenerhebung ein Thema. Auch wurde die Frage aufgeworfen, warum neben Pokerturnieren nicht auch andere Spiele wie etwa Jass-Turniere, Blackjack-Events oder Roulette-Abende geregelt werden.



B. Erwägungen

1. Spielsuchtprävention

Die Bedeutung der Spielsuchtprävention wurde in der Kantonsratsdebatte vom 29. März 2021 mehrfach hervorgehoben. Das Thema stellt sich namentlich im Zusammenhang mit den neu zugelassenen kleinen Pokerturnieren. Wer solche Turniere regelmässig durchführt oder gewerbsmässig Räumlichkeiten dafür zur Verfügung stellt, muss gemäss Art. 11 des Entwurfs über Personal verfügen, das darin geschult ist, Anzeichen von Spielsucht zu erkennen. Der Regierungsrat stellte für die 2. Lesung in Aussicht, nähere Ausführungen zur Schulung des Personals zu geben. Diese Schulung wird vom Schweizerischen Pokerverband (SPOV) organisiert und durchgeführt, in Zusammenarbeit mit „Sucht Schweiz“, dem nationalen Kompetenzzentrum für Prävention, Forschung und Wissensvermittlung im Suchtbereich. Bei „Sucht Schweiz“ handelt es sich um eine unabhängige und gemeinnützige Stiftung. An der Erarbeitung der Schulung beteiligt ist zudem die Universität Basel. Die Konzeption der Schulung befindet sich derzeit in der Phase der Finalisierung. Gemäss SPOV werden sich 16 Kantone an diesen Arbeiten orientieren. Die Schulungen dauern einen halben Tag und müssen jährlich wiederholt werden. Die Kosten der Schulung werden von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern getragen, sie belaufen sich auf rund Fr. 200.- pro Kurs. Als Nachweis für die absolvierte Schulung wird ein Zertifikat ausgestellt. Mittels dieses Zertifikats werden die Veranstalterinnen nachweisen können, dass ihr Personal angemessen geschult ist.

Ebenfalls ein Thema, das derzeit vom SPOV mit „Sucht Schweiz“ und der Universität Basel bearbeitet wird, ist die Umsetzung von Art. 39 Abs. 7 der eidgenössischen Geldspielverordnung (VGS; SR 935.511). Wer zwölf oder mehr kleine Pokerturniere pro Jahr am gleichen Ort durchführen will, muss ein Konzept mit konkreten Massnahmen gegen das exzessive Geldspiel und illegale Spiele beibringen, um eine Bewilligung zu erhalten. Wer also ein eigentliches Poker-Lokal betreiben will, muss sich verstärkt um Prävention kümmern. Eine ähnliche, aber viel umfangreichere Regelung existiert für Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen. Sie sind gemäss Art. 76 des Bundesgesetzes über Geldspiele (BGS; SR 935.51) verpflichtet, ein Sozialkonzept zu erstellen. Solche Sozialkonzepte umfassen Informationsmassnahmen, Schulungsmassnahmen, aber auch Massnahmen im Bereich der Moderation der Spielgestaltung. Spielauffälligkeiten werden festgehalten und ausgewertet. Das Personal muss befähigt sein, Merkmale zu erkennen, die auf ein problematisches Spielverhalten schliessen lassen. Es muss Kenntnisse über Frühwarnzeichen von Spielsucht oder sonstigem auffälligen Verhalten haben, z.B. wenn Spielerinnen und Spieler sich gegenseitig Kredite anbieten. Ins Sozialkonzept gehören auch Anweisungen für das Personal, wie mit Interessenkonflikten umzugehen ist. Solche Interessenkonflikte können beispielsweise entstehen, wenn wegen der Durchsetzung von Schutzmassnahmen mögliche Einnahmen entgehen. Sodann ist im Sozialkonzept aufzuzeigen, wie die Informationspflicht (Art. 77 BGS) eingelöst wird. Unter anderem sind Spielerinnen und Spieler über präventive und unterstützende Angebote, zum Beispiel der kantonalen Beratungsstelle für Suchtfragen, zu informieren.

Die Ausführungen zum Sozialkonzept für Spielbanken und Grossspiele lassen sich dem Grundsatz nach auf das Konzept übertragen, das im Rahmen der Bewilligung von Kleinspielen für den Betrieb eigentlicher Poker-Lokale vorzulegen ist. Sie gelten zudem unmittelbar für die Betreiberinnen und Betreiber von Geschicklichkeitsspielautomaten, einschliesslich für jene in der Gastronomie. Als Grossspiele klassifiziert, dürfen auch diese nur aufgestellt werden, wenn ein Sozialkonzept vorhanden ist.

Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass die Veranstalterinnen von lokalen Pokerturnieren als auch Gastrobetriebe, die Geschicklichkeitsspielautomaten aufstellen, ausreichend über ihre Aufgaben im Bereich der Prävention informiert und für die Gefahren sensibilisiert sind.



2. Abgrenzung von Sach- und Geldpreisen

Gemäss Bundesgesetz sind Geldpreise bei Lottoveranstaltungen nicht zulässig, es dürfen nur Sachpreise als Gewinne angeboten werden. In der Debatte zur 1. Lesung wurde bemerkt, der Begriff der Sachpreise sei un-scharf. Gelten beliebte Preise wie Gutscheine, Abonnemente oder Goldvreneli noch als Sachpreise? Es wurde angeregt, diesen Sachverhalt in der Verordnung eindeutig zu klären. Eine vertiefte Abklärung zeigt nun allerdings, dass die Lösung dieses Problems nicht ganz einfach ist. Es gibt keine Legaldefinition von Sach- oder Geldpreisen. In der Praxis werden Gutscheine, Goldvreneli oder auch kleine Goldbarren toleriert, solange nicht eine bewusste Gesetzesumgehung vorliegt. Es gilt daher den Einzelfall zu betrachten. In der Regel ist schnell ersichtlich, ob eine Veranstalterin die Regeln einhalten oder diese umgehen will. Ein Gutschein von Fr. 200.- der lokalen Dorfmetzgerei, die zugleich als Sponsorin des Vereins auftritt, ist völlig unproblematisch. Wenn aber die ersten zehn Einzelpreise alle Gold-Preise sind oder universell – also wie Geld – einsetzbare Gutscheine mit hohen Beträgen (z.B. der Migros-Gutscheine in der Höhe von je Fr. 1'000.-), dann wäre dies problematisch. Ebenfalls nicht gesetzeskonform wäre ein anschliessendes Umtauschen der Preise bei der Veranstalterin in Geld. Die Ausführungsbestimmungen des Regierungsrates werden diese Thematik aufgreifen. Es wird insbesondere zu prüfen sein, ob allenfalls im Rahmen des Bewilligungsverfahrens sichergestellt werden kann, dass nur Sachpreise vergeben werden.

3. Gebührenerhebung

Ebenfalls eine besondere Aufmerksamkeit erhielt die finanzielle Seite der Vorlage. Der Verzicht auf die Erhebung von Abgaben wurde im Kantonsrat von allen Seiten begrüsst. Divergierende Voten waren hingegen bezüglich der Gebührenerhebung festzustellen. Einerseits steht die Forderung im Raum, dass die Gebührenerhebung den Verwaltungsaufwand decken soll. Dabei soll auch die Kontrolltätigkeit und – bis zu einem gewissen Grad – die Präventionsarbeit mit Gebühreinnahmen gedeckt werden. Andererseits sollen die Vereine nicht mit übermässig hohen Gebühren belastet werden. Grundsätzlich ist darauf zu verweisen, dass jede Gebührenerhebung dem Kostendeckungsprinzip und dem Äquivalenzprinzip untersteht. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen, den die staatliche Leistung für die pflichtige Person hat. Letztlich wird aber erst die praktische Umsetzung zeigen, welche Aufwände mit dem neuen Recht tatsächlich entstehen und wie diese sinnvoll abgegolten werden können. Denn auch die Einnahmenseite ist noch sehr ungewiss, da beispielsweise für die Nachfrage nach kleinen Pokerturnieren keine Erfahrungswerte vorliegen. Als Leitmaximen für die Gebührenerhebung verbleiben aber sicherlich das Ziel der vollumfänglichen Kostendeckung sowie eine nicht übermässige Belastung von kleinen, gemeinnützigen Veranstalterinnen, namentlich lokalen Vereinen.

4. Andere Spiele als Poker

Im Rahmen der Detailberatung wurde die Frage aufgeworfen, weshalb der Entwurf einzelne Spiele wie Poker sehr spezifisch regelt, andere dagegen gar nicht. Was gilt beispielsweise, wenn ein Verein ein Jassturnier, einen Black-Jack-Event oder einen Roulette-Abend veranstalten möchte? Da gewisse Trends unglaublich schnell kommen und gehen, wurde angeregt zu prüfen, ob mit einer breiter gefassten Regelung auch künftige Spielarten um Geld abgedeckt werden könnten.



Diesbezüglich ist nochmals klarzustellen, dass nur die Regulierung von Kleinspielen in die kantonale Gesetzgebungskompetenz fällt. Die Kleinspiele bestehen ausschliesslich aus drei Spielkategorien: den Kleinlotterien, den lokalen Sportwetten und den kleinen Pokerturnieren. Sie unterscheiden sich von den Grossspielen dadurch, dass sie weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden (Art. 3 lit. f BGS).

Das Jassen gilt - auch wenn um Geld gespielt wird - als Geschicklichkeitsspiel. Geschicklichkeitsspiele, die nicht automatisiert, interkantonal oder online gespielt werden, fallen überhaupt nicht in den Geltungsbereich des Geldspielgesetzes (Art. 1 Abs. 2 lit. b BSG). Wenn das Jassen hingegen automatisiert, interkantonal oder online gespielt werden soll, fällt es unter die Grossspiele und ist somit wiederum nicht Sache der kantonalen Gesetzgebung. Black-Jack und Roulette sind gemäss Bundesrecht Spielbankenspiele. Sie brauchen eine Konzession und fallen ebenfalls nicht in die kantonale Regelungskompetenz. Trotz der unbestrittenen Schnellebigkeit von heutigen Trends ist angesichts der grossen Regelungsdichte im Bereich der Geldspiele keine Spielart ersichtlich, die nicht in eine der bundesrechtlich vorgegebenen Kategorien fällt. Der Regierungsrat sieht deshalb keine Notwendigkeit für eine zusätzliche Regelung.

C. Auswirkungen

Der Entwurf des kantonalen Geldspielgesetzes wird Ihnen für die 2. Lesung unverändert unterbreitet. Betreffend Auswirkungen kann deshalb auf die Ausführungen im Rahmen der 1. Lesung verwiesen werden.

D. Anträge

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,
dem kantonalen Geldspielgesetz in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Gesetzesentwurf