

4262

KR-Nr. 369/2003

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Einzelinitiative KR-Nr. 369/2003 betreffend
Änderung Unterhaltungsgewerbegesetz**

(vom 22. Juni 2005)

Der Kantonsrat hat am 12. Januar 2004 folgende von Dr. Mario Gmür, Zürich, am 19. November 2003 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Das Gesetz über das Unterhaltungsgewerbe (Unterhaltungsgewerbegesetz) wird wie folgt geändert:

§ 4 Abs. 2 (neu):

«Verboten sind namentlich auch Lotteriespiele auf elektronischen Spieloberflächen wie beispielsweise Touchlot, Tactilo und Video Lotterie Terminals aller Art.»

Begründung:

Den Schweizer Lotteriegesellschaften ist es gelungen, im hoch lukrativen Geschäft mit Glücksspielautomaten Fuss zu fassen. In einem ersten Schritt nahm die Loterie Romande in Cafés, Restaurants und Bars in der Westschweiz rund 400 Geldspielautomaten des Modells «Tactilo» in Betrieb. Der Spieler wirft bei diesen Apparaten ein bis fünf Franken in den Münzschlitz und deckt danach per Touchscreen verschiedene Felder auf. Ein Zufallsgenerator entscheidet sofort über Gewinn und Verlust. Pro Einsatz ist ein Gewinn von 10 000 Franken möglich.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonsregierungen liessen sich von der Darstellung der Lottogesellschaft täuschen. Es hiess, dass es sich bei den «Tactilos» nicht um Glücksspielautomaten handle, sondern um ein Rubellos auf elektronischer Plattform und deshalb um ein Lotteriespiel in der alleinigen Zulassungskompetenz der Kantone. Die Landeslotterie SWISSLOS plant in einem zweiten Schritt die Inbetriebnahme von baugleichen oder ähnlichen Glücksspielautomaten in der deutschen und italienischen Schweiz. Die Bewilligungsgesuche für den Glücksspielautomaten «Touchlot» wurden bei den Kantonsregierungen – die zugleich die

Delegierten im massgebenden Gremium von Swisslos stellen – deponiert. Einige Kantone haben die Bewilligung bereits erteilt.

Unabhängig von ihrer umstrittenen rechtlichen Klassifikation und Bewilligungskompetenz sind diese als Mogelpackung angebotenen neuen Glücksspiele auch sozialpolitisch bedenklich. Sie haben mit der herkömmlichen Lotterie kaum etwas zu tun. Sie lösen das gleiche Spielerlebnis aus, wie die der strengen Gesetzgebung des Bundes unterstellten Glücksspielautomaten. Sie verleiten den Spieler auf Grund der hohen Gewinnerwartung und der Möglichkeit zur Spielwiederholung in schneller und unbegrenzter Kadenz zu exzessivem Spielen, dies wiederum führt zur Spielsucht und gravierenden sozialen Folgeerscheinungen. Gefährdet sind vor allem auch Jugendliche, wirtschaftlich Benachteiligte und seelisch labile Menschen. Mit der Einführung dieser Glücksspiele wird das eidgenössische Spielbankengesetz umgangen, welches Glücksspielautomaten wegen der grossen Suchtgefahr ausserhalb von konzessionierten Kasinos verbietet und Sozialmassnahmen verlangt, die bei den neuen, leicht zugänglichen Spielautomaten nicht greifen können.

Die Einführung der neuen Geldspielapparate würde aber nicht nur das Spielbankengesetz des Bundes aushebeln, sondern auch das Geldspielautomatenverbot des zürcherischen Unterhaltungsgewerbegesetzes. Sie würde den Willen der Zürcher Bevölkerung missachten, die sich in drei Abstimmungen (Wildwuchsinitiative 1990, Geldspielautomatenverbotsinitiative 1991 und Fairplayinitiative 1995) gegen Geldspielautomaten ausgesprochen hat. Ein generelles Verbot von Geldspielautomaten und anderen Apparaten, bei welchen gegen Leistung eines Einsatzes Geld- oder Warengewinne abgegeben werden, wurde im Kanton Zürich am 1. Oktober 1994 in Kraft gesetzt.

Es ist dringend notwendig, eine das Spielbankengesetz und den Volkswillen im Kanton Zürich unterlaufende Einführung von neuen Geldspielautomaten mit den zu erwartenden gesundheitlichen und sozialen Negativfolgen zu verhindern. Deshalb verlangt diese Einzelinitiative die ausdrückliche Unterstellung der so genannten Lotteriespiele auf elektronischen Spieloberflächen unter das kantonale Geldspielverbot.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

I. Ausgangslage

1. Zuständigkeit der Kantone für Lotterien

Das Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998 (SBG; SR 935.52) regelt das Glücksspiel um Geld oder andere geldwerte Vorteile (Art. 1 Abs. 1 SBG). Die Vorschriften des Lotteriegesetzes vom 8. Juni 1923 (LG; SR 935.51) bleiben dabei vorbehalten (Art. 1 Abs. 2 SBG). Die Kantone können Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken bewilligen, in weiter gehendem Masse beschränken oder ganz ausschliessen (Art. 5 und 16 LG). Vor dem Hintergrund dieser Gesetzgebung, die das Glücksspiel um Geld in geordnetem Rahmen, d. h. in vom Bund konzessionierten Spielbanken oder als von den Kantonen bewilligte Lotterien, zulässt, unterhalten die Kantone Lotteriegesellschaften, deren Erträge in die kantonalen Lotteriefonds fliessen.

2. Tactilo/Touchlot als neue Lotteriformen

Die Gesellschaften werden nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt und haben sich im Laufe der Jahrzehnte seit ihrem Bestehen zu Grossunternehmen mit vielfältigen Spielen und Vertriebsformen entwickelt. Gesellschaftlicher Wandel, veränderte Konsumgewohnheiten und neue technologische Möglichkeiten, insbesondere die Informatik, haben massgeblich dazu beigetragen, dass die Gesellschaften neben den herkömmlichen Lotterierprodukten wie den klassischen Papierlosen auch modernere Formen von Lotterien anbieten und anbieten müssen. Ein solches neues Produkt stellt Tactilo oder Touchlot dar. Tactilo/Touchlot baut auf den herkömmlichen Papierlosen auf, die Lose werden jedoch auf elektronischem Weg verteilt. An Stelle eines physischen Loses am Kiosk oder im Restaurant kann die Konsumentin oder der Konsument ein Los an einem Gerät mit berührungssensitivem Bildschirm (Touchscreen) erstehen. Zur Auswahl stehen Produkte, wie sie bereits in physischer Form auf dem Markt sind. Die Konsumentin oder der Konsument kann auf dem Bildschirm mittels Fingerberührung das gewünschte Los abrufen und die «Rubbelfläche» freilegen. Im Gewinnfall erhält die Loskäuferin oder der Loskäufer einen Couponausdruck, der an der Verkaufsstelle eingelöst werden kann. Übersteigt der Gewinn Fr. 50 muss er, da verrechnungssteuerpflichtig, bei der Lotteriegesellschaft eingefordert werden. Die Tactilo/Touchlot-Geräte sind über ein Kontrollterminal am Verkaufsort mit

dem Zentralsystem am Standort der Lotteriegesellschaft verbunden. Die Geräte werden mit Losen gespeisen, die auf einem im Voraus festgelegten und zentral hinterlegten Trefferplan beruhen. Die Geräte enthalten demnach keinen eingebauten Zufallsgenerator, der über Gewinn oder Verlust entscheidet. Ob ein am Bildschirm abgerufenes Los einen Gewinn abwirft, ist vielmehr vorbestimmt und damit unabhängig von einer Manipulation durch die Loskäuferin oder den Loskäufer am Bildschirm (vgl. hierzu die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 349/2003 in RRB Nr. 131/2004).

3. Feststellungsverfahren der ESBK

Tactilo und Touchlot erfüllen in rechtlicher Hinsicht sämtliche Voraussetzungen an eine Lotterie und fallen daher in die alleinige Zuständigkeit der Kantone. Die Loterie Romande führte die Tactilos 1998 ein und unterhält heute auf ihrem Gebiet rund 600 Geräte. Die Mitgliederkantone der SWISSLOS bewilligten deren Produkt Touchlot 2004. Die rechtliche Einordnung von Tactilo/Touchlot als neue Form des Lotterievertriebs unter das Lotteriegesetz wird von der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) indessen angezweifelt. Nach Auffassung der ESBK besteht zwischen den Tactilo/Touchlot-Geräten und den klassischen Glücksspielautomaten eine zu starke Ähnlichkeit, weshalb sie befürchtet, dass die Bestimmungen des Spielbankengesetzes unterlaufen werden, das den Betrieb von Glücksspielautomaten ausserhalb konzessionierter Spielbanken untersagt. Die ESBK hat deshalb nach Bekanntwerden der Erteilung der Touchlot-Bewilligungen durch einzelne Kantone am 10. Juni 2004 ein Verwaltungsverfahren eröffnet, um abzuklären, ob Tactilo bzw. Touchlot als Geldspielautomaten der Spielbankengesetzgebung unterstehen. Gleichzeitig untersagte sie den Lotteriegesellschaften vorsorglich, während der Dauer des Verfahrens weitere Tactilo-, neue Touchlot- oder andere Lotterieautomaten aufzustellen. Dieses Verfahren ist noch im Gange. Im Gebiet der SWISSLOS sind somit keine Touchlot-Geräte in Betrieb.

II. Spielsucht

Das geltende Lotterierecht enthält im Gegensatz zum Spielbankengesetz keine ausdrücklichen Vorschriften über Sozialkonzepte und Massnahmen zur Vermeidung der Spielsucht. Lotterien weisen ein viel geringeres Suchtpotenzial auf als die übrigen Glücksspiele um Geld.

Gleichwohl tragen die Bewilligungsbehörden bei der Beurteilung von neuen Lotterierprodukten den Gesichtspunkten der Spielsucht Rechnung und wirken allenfalls vorhandener Suchtgefährdung mit geeigneten Massnahmen entgegen. Es liegt nicht im Interesse des Gemeinwesens, dass Lotteriegesellschaften mit ihren Produkten Gelder für gemeinnützige und wohltätige Zwecke erwirtschaften, damit aber gleichzeitig selber die Spielsucht fördern und volkswirtschaftlichen Schaden verursachen. Die Touchlot-Geräte sind deshalb so konzipiert, dass sie keinen Anreiz zu exzessivem Kauf von Losen bieten sollten. Als präventive Massnahmen sind hier neben der Begrenzung des Einsatzes vor allem die künstliche Verlangsamung der elektronischen Vorgänge am Bildschirm zu nennen. Als eine weitere Massnahme erfolgt die Gewinnauszahlung nicht direkt durch das Gerät. Auf Grund des Konzepts als Lotterie sowie ihrer äusseren Erscheinung, die Konsumentinnen und Konsumenten deutlich erkennen lässt, dass es sich nicht um einen Geldspielautomaten handelt, unterscheiden sich die Touchlot-Geräte somit erheblich von den Geldspielautomaten, weshalb die Kantone die Bewilligung auch unter dem Gesichtspunkt der Spielsuchtgefährdung erteilen konnten.

III. Ausgang des Verfahrens der ESBK

Im zurzeit hängigen Verfahren der ESBK geht es um die Klärung der Frage, ob die Tactilo/Touchlot-Geräte den Geldspielautomaten im Sinne des Spielbankengesetzes gleichgestellt sind oder ob sie als Lotterien gelten. Wenn ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt, in dem festgestellt wird, dass Tactilo/Touchlot und ähnliche Geräte als Geldspielautomaten qualifiziert werden, die dem Spielbankengesetz unterstellt sind, wird der Bund für diese Geräte zuständig sein. Als Folge davon wird die Loterie Romande ihre bestehenden Apparate (allenfalls nach Ablauf einer Übergangsfrist) abbauen müssen und werden die Lotteriegesellschaften die geplanten neuen Geräte nicht aufstellen können. Derartige Geräte dürften nur noch in Spielbanken, die vom Bund konzessioniert sind, betrieben werden. Ein Verbot für Tactilo/Touchlot-Geräte, wie es die Einzelinitiative verlangt, läge dann nicht mehr in der Zuständigkeit des Kantons.

Kommt das Feststellungsverfahren hingegen zum Schluss, dass Tactilo/Touchlot und ähnliche Geräte als Lotterien zu qualifizieren sind, wären die Kantone gestützt auf das Lotteriegesetz weiterhin frei, diese zu bewilligen, zu beschränken oder zu verbieten.

IV. Gründe gegen ein kantonales Verbot von Tactilo/Touchlot

Wie erwähnt kann das Verfahren der ESBK dazu führen, dass die Tactilo/Touchlot-Geräte als Glücksspiel im Sinne des Spielbankengesetzes gelten und damit der Gesetzgebungskompetenz der Kantone entzogen sind. Im Fall einer Qualifikation als Lotterie sprechen ebenfalls Gründe gegen ein kantonales Verbot der besagten Geräte.

Das geltende kantonale Lotterierecht – wie im Übrigen auch das Lotteriegesetz des Bundes – unterscheidet hinsichtlich Bewilligungsfähigkeit einer Lotterie nicht, welche technischen Mittel zu ihrem Vertrieb angewendet werden. Die Bewilligungsbehörde kann deshalb einem Lotteriespiel die Bewilligung wegen seiner Vertriebsform nur dann verweigern, wenn damit beispielsweise ein hohes Suchtpotenzial einherginge und die Bewilligungserteilung deswegen unverantwortbar wäre. Wie oben dargelegt ist bei Touchlot in der bewilligten Form nicht von sozialschädlichen Auswirkungen auszugehen, die eine Zulassung durch die Bewilligungsbehörde von vornherein ausschliessen würden.

Die Einzelinitiative verlangt das Verbot von Tactilo/Touchlot auf dem Weg der Gesetzesänderung. Das im Unterhaltungsgewerbegesetz vom 27. September 1981 (LS 935.32) enthaltene Verbot von Geldspielautomaten soll namentlich auch auf Lotteriespiele auf elektronischen Spieloberflächen wie beispielsweise Touchlot, Tactilo und Video Lotterie Terminals aller Art anwendbar sein. Gemäss § 4 des Unterhaltungsgewerbegesetzes ist das Aufstellen und der Betrieb von Geldspielautomaten und anderen Apparaten, bei denen gegen Leistung eines Einsatzes Geld- oder Warengewinne abgegeben werden, untersagt. Das Unterhaltungsgewerbegesetz verbietet aber lediglich die von der Bundesgesetzgebung grundsätzlich erlaubten, der Rechtsetzung der Kantone überlassenen Geldspielapparate, die auf Geschicklichkeit beruhen. Das Glücksspiel um Geld – wozu auch die Lotterien zählen – hingegen wird von diesem Verbot nicht erfasst, weil es bereits im Spielbankengesetz einerseits und im Lotteriegesetz andererseits geregelt ist. Diese bereits im Bundesgesetz über die Spielbanken vom 5. Oktober 1929 enthaltene Aufteilung in Glücksspiele und Geschicklichkeitsspiele wurde im neuen, seit 1. April 2000 geltenden Spielbankengesetz beibehalten. Sollte der Wille bestehen, Touchlot-Lotterien auf dem Gebiete des Kantons gesetzgeberisch zu verbieten, müsste dies richtigerweise im kantonalen Lotterierecht erfolgen. Ein Verbot im Unterhaltungsgewerbegesetz, wie in der Einzelinitiative verlangt, wäre systematisch falsch, da dieses keinen Bezug zu Lotterien aufweist.

Die Einzelinitiative verlangt mit ausformulierter Bestimmung ein allgemeines Verbot sämtlicher Lotterien, die auf elektronischer Oberfläche gespielt werden. Vom Verbot erfasst wären nicht nur die heute bekannten Tactilo oder Touchlot, sondern auch alle künftigen Formen elektronischer Lotterien. Trotz ihrer grundsätzlichen Ähnlichkeit sind Lotterien, die sich elektronischer Vertriebstechniken bedienen, einzeln und differenziert daraufhin zu beurteilen, wie weit sie zu exzessivem Spielen verleiten können. Entsprechend sind bei den einzelnen Spielen, sofern erforderlich, unterschiedliche Massnahmen vorzusehen. Ein umfassendes Verbot für elektronisch gespielte Lotteriefornen ginge deshalb unangemessen über die Schutzbedürfnisse potenzieller Lotteriekonsumentinnen und -konsumenten hinaus und wäre letztlich auch für die Lotteriegesellschaften unverhältnismässig einschränkend.

V. Schlussfolgerung und Antrag

Zusammengefasst erweist sich die vorliegende Einzelinitiative als nicht unterstützungswürdig. Zum einen könnte der Ausgang des hängigen Verfahrens der ESBK dazu führen, dass Tactilo/Touchlot der Spielbankengesetzgebung untersteht und damit der kantonalen Gesetzgebung entzogen wäre. Zum anderen weist diese Lotterie kein Suchtpotenzial auf, das eine Bewilligungserteilung von vornherein ausschliessen bzw. ein allgemeines gesetzliches Verbot rechtfertigen würde. Der Bewilligungsbehörde stehen bereits heute ausreichend Mittel zur Verfügung, Lotterierprodukte so auszugestalten, dass sozial-schädliche Auswirkungen möglichst ausbleiben. Die Einzelinitiative in Form einer ausformulierten und damit verbindlichen, unabänderbaren Gesetzesbestimmung führte zudem zu einer systemwidrigen Regel, die über das tatsächliche Schutzbedürfnis der Bevölkerung vor übermässigem Spielen von Lotterien hinausginge.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 369/2003 nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Fierz Husi