

Antrag des Regierungsrates vom 1. April 2020

5606

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG BGS)

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 1. April 2020,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

§ 1. Das Gesetz regelt den Vollzug des Bundesgesetzes vom 29. September 2017 über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS). Es regelt: Gegenstand

- a. die Bewilligung und Beaufsichtigung von Kleinspielen,
- b. die Verwendung der Spielsuchtabgabe,
- c. die Spielbankenabgabe.

§ 2. ¹ Die für das Lotteriewesen zuständige Direktion (Direktion) Bewilligung
ist Bewilligungsbehörde gemäss Art. 32 BGS.

² Der Regierungsrat regelt die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligungen und das Verfahren durch Verordnung.

§ 3. ¹ Die Gemeinden beaufsichtigen die Durchführung von Kleinspielen, insbesondere die Losziehung. Aufsicht

² Sie können Massnahmen nach Art. 40 Abs. 2 BGS treffen.

³ Sie haben unentgeltlich Zutritt zu den Spielveranstaltungen.

§ 4. Die Direktion kann die Durchführung von Kleinspielen für ein bis drei Jahre Veranstalterinnen oder Veranstaltern untersagen, wenn Veranstaltungs-
verbot

- a. diese bei der Vorbereitung oder der Durchführung eines Kleinspiels Vorschriften missachten oder vollstreckbare Anordnungen der Bewilligungs- oder Aufsichtsbehörde nicht befolgen,
- b. diese oder ihre Organe in den vergangenen drei Jahren wegen einer Widerhandlung gegen die Bestimmungen der Geldspielgesetzgebung des Bundes oder des Kantons bestraft worden sind.

- Tombola und Lotto
a. Bewilligungs- und Meldepflicht
- § 5. ¹ Wer eine Kleinlotterie gemäss Art. 41 Abs. 2 BGS (Tombola oder Lotto) veranstalten will, benötigt eine Bewilligung, wenn die Summe aller Einsätze mehr als Fr. 20 000 beträgt.
² In den übrigen Fällen muss die Tombola oder das Lotto der Gemeinde, auf deren Gebiet sie oder es veranstaltet wird, 14 Tage vor der Veranstaltung angekündigt werden.
- b. Wert der Gewinne
- § 6. Bei Tombolas und Lottos muss der Gesamtwert der ausgeschriebenen Gewinne mindestens 50% der Summe aller Einsätze entsprechen.
- c. Auslagerung der Organisation
- § 7. Wer eine Tombola oder ein Lotto veranstaltet, darf die Organisation oder Durchführung an Dritte auslagern, wenn diese daraus keinen Gewinn erzielen.
- d. Bericht-
erstattung
und Rechnungs-
legung
- § 8. Veranstalterinnen und Veranstalter von bewilligten Tombolas und Lottos stellen der Direktion innert dreier Monate nach Spielende einen Bericht zu. Dieser enthält:
- die Abrechnung über das Spiel,
 - Angaben über den Spielverlauf,
 - Angaben über die Verwendung der Erträge.
- Spielverbot an
lokalen Sport-
wetten und
kleinen Poker-
turnieren
- § 9. ¹ Minderjährigen ist die Teilnahme an lokalen Sportwetten und kleinen Pokerturnieren untersagt.
² Die Veranstalterin oder der Veranstalter ist für die Einhaltung des Verbots verantwortlich.
- Spielsuchtfonds
a. Zweck
- § 10. ¹ Im Kanton besteht ein Fonds zur Unterstützung von Massnahmen gemäss Art. 85 BGS (Spielsuchtfonds).
² Die dem Kanton von der Interkantonalen Landeslotterie Swisslos ausbezahlte Präventionsabgabe fliesst in den Spielsuchtfonds.
³ Die Direktion verwaltet den Spielsuchtfonds.
- b. Beiträge
- § 11. ¹ Der Regierungsrat entscheidet über Beiträge aus dem Spielsuchtfonds abschliessend. Er kann seine Kompetenz an die Direktion delegieren.
² Auf die Ausrichtung eines Beitrags besteht kein Anspruch.
³ Der Regierungsrat regelt das Verfahren und legt die Kriterien für die Gewährung der Beiträge fest.
- Spielbanken-
abgabe
a. Grundsatz
- § 12. Der Kanton erhebt von den Betreiberinnen und Betreibern von Spielbanken mit einer Konzession B im Sinne des Geldspielgesetzes eine Spielbankenabgabe auf dem Bruttospielertrag.

§ 13. ¹ Die Höhe der Abgabe beträgt 40% des Gesamttotals der dem Bund zustehenden Spielbankenabgabe. b. Höhe und Bezug

² Die Zuständigkeit zur Veranlagung und zum Bezug der kantonalen Abgabe sowie zur Erhebung von Nach- und Strafsteuern wird der Eidgenössischen Spielbankenkommission übertragen.

³ Der Regierungsrat kann die Einzelheiten durch Verordnung regeln.

§ 14. Mit Busse bis zu Fr. 50 000 wird bestraft, wer vorsätzlich
 a. eine bewilligungsfreie Tombola oder ein bewilligungsfreies Lotto veranstaltet und dabei gegen die Meldepflicht gemäss § 5 Abs. 2 verstösst, Strafbestimmungen
 b. eine bewilligungsfreie Tombola oder ein bewilligungsfreies Lotto veranstaltet und der Gesamtwert der ausgeschriebenen Gewinne nicht mindestens 50% der Summe aller Einsätze beträgt,
 c. als Veranstalterin oder Veranstalter Minderjährige an ihren oder seinen lokalen Sportwetten oder kleinen Pokerturnieren teilnehmen lässt,
 d. gegen Auflagen und Anordnungen der Bewilligungs- oder Aufsichtsbehörden verstösst,
 e. den Aufsichtsbehörden den unentgeltlichen Zutritt zur Spielveranstaltung nicht gewährt.

§ 15. Das Gesetz über das Unterhaltungsgewerbe vom 27. September 1981 wird wie folgt geändert: Änderung bisherigen Rechts

§ 4 wird aufgehoben.

§ 7 wird aufgehoben.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2021 in Kraft.

Weisung

1. Ausgangslage

In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 11. März 2012 nahmen Volk und Stände den neuen Verfassungsartikel über die Geldspiele (Art. 106 Bundesverfassung [BV, SR 101]) an. Dieser ermächtigt den Bund zur Gesetzgebung im Geldspielbereich und regelt die Zuständigkeitsaufteilung zwischen Bund und Kantonen. So ist weiterhin der Bund für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken zuständig und er erhebt eine ertragsabhängige Spielbankenabgabe, die der Alters- und Hinterlassenenversicherung zufließt, während die Kantone für Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele verantwortlich sind und die Reingewinne aus Geldspielen und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, zu verwenden sind.

Das Bundesgesetz vom 29. September 1917 über Geldspiele (BGS, SR 935.51), das Art. 106 BV umsetzt und das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SR 935.52) und das Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten (SR 935.51) ersetzt, wurde in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 angenommen. Es 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 der Geldspiele zu sorgen.

Das BGS trat am 1. Januar 2019 in Kraft und räumt den Kantonen zwei Jahre Zeit ein, ihre Gesetzgebung an das neue Bundesrecht anzupassen. Mit dem vorliegenden Entwurf für ein Einführungsgesetz zum BGS sollen die notwendigen Anpassungen vorgenommen werden.

Im Bereich Lotterien und Wetten bestehen auf interkantonaler Ebene zwei für den Kanton Zürich massgebende Konkordate. Die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (IKV, LS 553.2) bildet dabei die Rechtsgrundlage der Genossenschaft Swisslos Interkantonale Landeslotterie (Swisslos), deren Mitglieder die Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin sind. Die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW, LS 553.3), der sämtliche Kantone beigetreten sind, regelt im Wesentlichen die einheitliche Anwendung des Lotterierechts in Bezug auf die beiden Lotteriegesellschaften Swisslos und Loterie Romande. Beide Vereinbarungen wurden im Hinblick auf das neue

BGS umfassend überarbeitet. Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) verabschiedete die beiden total-revidierten Vereinbarungen an der Frühjahrsversammlung im Mai 2019 zuhanden der Ratifizierung durch die Kantone. Als interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang ist der Beitritt vom Kantonsrat zu beschliessen. Sie sind jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Gesetzesvorlage. Der Regierungsrat unterbreitet das Gesetz über den Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) und zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) dem Kantonsrat als separate Vorlage (Vorlage 5607).

2. Grundzüge des Bundesrechts

Mit dem BGS wurde die bisherige Unterscheidung zwischen Glücksspiel einerseits und Lotterien (Grosslotterien, Kleinlotterien, Tombolas und Lottos) andererseits aufgehoben. Das BGS verwendet als neuen Oberbegriff Geldspiele, der sämtliche Spiele umfasst, bei denen gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil in Aussicht steht (Art.3 Bst. a BGS). Die bisherigen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Geldspielbereich werden hingegen mit der neuen Gesetzgebung grundsätzlich beibehalten. Die Geldspiele sind wie folgt eingeteilt:

		Geldspiele Art. 3 Bst. a BGS		
Geltungsbereich BGS		<i>Aufsicht/Konzession Bundesbehörde</i>	<i>Aufsicht/Bewilligung interkantonale Behörde</i>	<i>Aufsicht/Bewilligung kantonale Behörde</i>
		Spielbankenspiele Art. 3 Bst. g BGS	Grossspiele Art. 3 Bst. e BGS – grosse Lotterien – grosse Sportwetten – Geschicklichkeitsspiele automatisiert, online oder interkantonally durchgeführt	Kleinspiele Art. 3 Bst. f BGS – Kleinlotterien (Tombolas) – lokale Sportwetten – kleine Pokerturniere weder automatisiert noch online noch inter- kantonally durchgeführt
frei		<ul style="list-style-type: none"> – Geldspiele in privatem Kreis – (kleine) Geschicklichkeitsspiele – Lotterien und Geschicklichkeitsspiele zur Verkaufsförderung Art. 1 Abs. 2 BGS		

Die Regelungskompetenz im Geldspielbereich des Bundes ist umfassend. Regelungsspielraum für die Kantone besteht nur dort, wo der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz nicht ausgeschöpft oder das Bundesrecht den Kantonen ergänzende Bestimmungen ausdrücklich vorbehalten hat. Die Unterscheidung zwischen Gross- und Kleinspielen ist dabei insofern von Bedeutung, als gemäss BGS für Grossspiele, d. h. für Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die je automatisiert, online oder interkantonal durchgeführt werden, eine interkantonale Behörde zuständig ist (Art. 21 BGS). Im Bereich Aufsicht und Bewilligung sind die einzelnen Kantone somit einzig für die Kleinspiele zuständig, d. h. für Kleinlotterien (Tombolas) und lokale Sportwetten, die weder automatisiert noch online noch interkantonal durchgeführt werden, sowie für die kleinen Pokerturniere (Art. 32 BGS).

3. Interkantonale Regelungen

3.1 Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat

Für die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Grossspiele setzt das BGS voraus, dass sich die interessierten Kantone zu einem Konkordat zusammenschliessen und über gemeinsame Behörden verfügen. Die totalrevidierte IVLW (neu Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat [GSK]) regelt zum einen die interkantonalen Organe, deren Wahl, Organisation, Aufgaben und Finanzierung. Bei diesen Organen handelt es sich um die interkantonale Trägerschaft (heute die Konferenz der Fachdirektoren Lotteriewesen, neu eine von allen beteiligten Kantonen gebildete Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit), die interkantonale Geldspielaufsicht, das Geldspielgericht und die Revisionsstelle. Zudem umfasst das GSK die Schaffung der Stiftung Sportförderung als Nachfolgeorganisation der Sport-Toto-Gesellschaft und die gemeinsame Finanzierung des nationalen Sports. Das Konkordat regelt weiter die Gebühren und Abgaben zur Finanzierung der gemeinsamen Organe und der Prävention. Das BGS sieht vor, dass die Kantone die maximale Anzahl der Veranstalterinnen und Veranstalter von Lotterien und Wetten bestimmen. Gestützt darauf hält das GSK fest, dass es höchstens zwei Veranstalterinnen oder Veranstalter gibt, je eine für das Gebiet der Westschweiz und eine für die Deutschschweiz und das Tessin.

3.2. Regionales Konkordat

Das regionale Konkordat (bisher als IKV, neu als IKV 2020 bezeichnet) bildet die rechtliche Grundlage der Genossenschaft Swisslos, die durch dieses Konkordat als einzige Veranstalterin von Lotterien und Wetten (Grossspiele) für die Deutschschweiz und das Tessin gemäss BGS bezeichnet wird. Die beteiligten Kantone der Deutschschweiz und das Tessin bilden die Trägerschaft von Swisslos. Wichtiger Inhalt des regionalen Konkordats ist die Verteilung des Reingewinns aus den Grossspielen an die Kantone.

4. Grundzüge der kantonalen Gesetzgebung

Das zum Vorentwurf für ein Einführungsgesetz zum Geldspielgesetz durchgeführte Vernehmlassungsverfahren ergab eine breite Zustimmung. Auch für die Zulässigkeit von Geschicklichkeitsspielen als Kategorie der Grossspiele sprach sich eine Mehrheit aus. Die Rückmeldungen zur Frage der Altersbeschränkung für die Teilnahme an kleinen Pokerturnieren führten zu einer Anpassung im vorliegenden Gesetzesentwurf.

Gestützt auf das BGS und die beiden interkantonalen Vereinbarungen ergibt sich für die kantonale Gesetzgebung folgender Regelungsraum bzw. Regelungsbedarf:

4.1 Grossspiele

4.1.1 Zulässigkeit von Grossspielen

Als Grossspiele werden Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele bezeichnet, die je automatisiert, online oder interkantonal durchgeführt werden (Art. 3 Bst. e BGS). Bewilligung und Aufsicht der Grossspiele fallen neu ausschliesslich in die Zuständigkeit der interkantonalen Behörde im Sinne von Art. 21 BGS. Die Kantone können jedoch die Durchführung einzelner Kategorien von Grossspielen auf ihrem Kantonsgebiet in rechtsetzender Form verbieten (Art. 28 BGS).

Zu den Grossspielen sind auch die heutigen Geschicklichkeitsspielautomaten zu zählen, deren Aufstellen und Betrieb im Kanton Zürich gemäss § 4 des Gesetzes über das Unterhaltungsgewerbe vom 27. September 1981 (Unterhaltungsgewerbegesetz, UGG, LS 935.32) verboten ist. Wollte man das heutige kantonale Verbot der Geschicklichkeitsspielautomaten aufrechterhalten, müssten zwingend sämtliche Geschicklichkeitsspiele als Kategorie untersagt werden. Mithin würden

im Kanton auch diejenigen Geschicklichkeitsgeldspiele verunmöglicht, die von der Swisslos online angeboten werden und deren Ertrag dem Kanton zur gemeinnützigen Verwendung zufließt.

Das Verbot nach § 4 UGG gilt seit 1. Oktober 1994 und kam wegen des von den damaligen Automaten ausgehenden erheblichen Suchtpotenzials zustande. Ein solches Verbot, wie es bisher neben dem Kanton Zürich noch zwölf weitere Kantone kennen, erscheint jedoch unter den mit dem neuen BGS gegebenen Bedingungen nicht mehr zeitgemäss. Die heute bekannten Geschicklichkeitsgeldspielautomaten unterscheiden sich erheblich von den Automaten in Spielbanken einerseits und den früher in Gastwirtschaftsbetrieben aufgestellten Geldspielautomaten andererseits. Die auf solchen Geräten angebotenen Spiele sind so konzipiert, dass sie massvolle Höchsteinsätze und Höchstgewinne und damit geringe Gefahrenpotenziale aufweisen. Das geltende Verbot von Geschicklichkeitsgeldspielautomaten ist auch aufgrund der heutigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht mehr opportun. Erwachsene und Jugendliche besitzen heute praktisch alle ein Smartphone, ein Tablet oder einen PC und verfügen über Internetzugang. Damit haben sie jederzeit und überall Zugriff auf Geldspiele.

Das BGS und die Verordnung vom 7. November 2018 über Geldspiele (VGS, SR 935.511) enthalten verschiedene Vorschriften zum Schutz von Spielenden vor exzessivem Geldspiel, die auch auf die Geschicklichkeitsgeldspielautomaten anwendbar sind. Bewilligung und Vollzug von Grossspielen und damit auch von Geschicklichkeitsgeldspielautomaten liegen bei der interkantonalen Behörde, die gegenüber der heutigen Interkantonalen Lotterie- und Wettkommission (Comlot) mit erweiterten Bewilligungs- und Aufsichtsfunktionen ausgestattet ist. Die Bewilligungs- und Vollzugspraxis wird deshalb einheitlich und nach professionellem Standard erfolgen. Die VGS enthält dazu in den Art. 71 ff. unter anderem Vorgaben, wo und in welcher Anzahl Automaten aufgestellt werden dürfen.

Zur Kategorie Geschicklichkeits(gross)spiele gehören neben den Geldspielautomaten auch die online angebotenen Geschicklichkeitsspiele um Geld. Online angebotene Spiele sind grundsätzlich für jedermann überall und zu jeder Zeit verfügbar. Die potenziellen Gefahren, insbesondere die Gefahr des exzessiven Spiels, sind bei Online-Spielen grösser als bei den über andere Kanäle vertriebenen Spielen, weshalb das BGS an sie (und die Spielbankenspiele) die strengsten Anforderungen an den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor übermässigem Spielen stellt. Wer Zugang zu einem solchen Spiel erhalten will, muss ein Spielerkonto eröffnen und sich zu diesem Zweck registrieren. Minderjährige und Personen, gegen die eine Spielsperre gilt, sind nicht zugelassen (Art. 47 ff. VGS).

Im Vernehmlassungsverfahren sprach sich die Mehrheit für die Zulassung der Geschicklichkeits(gross)siele als Kategorie aus. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende äusserten hingegen Bedenken gegenüber einer Zulassung, da Geschicklichkeitsgeldspielautomaten für Menschen mit problematischem Spielverhalten grundsätzlich ein Suchtpotenzial aufwiesen. Sie stellen infrage, ob ein wirksamer Schutz für Spielerinnen und Spieler sowie insbesondere von Minderjährigen gewährleistet werden könne. Mit den Bestimmungen des Bundesrechts und dem Bewilligungsverfahren der für die Geschicklichkeitsspiele zuständigen interkantonalen Behörde ist indessen sichergestellt, dass das Angebot an Geschicklichkeitsspielen sicher und sozialverträglich sowie die Aufsicht darüber effizient ausfallen wird.

Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält deshalb kein ausdrückliches Verbot zur Durchführung von Grossspielen (und damit auch der Kategorie der Geschicklichkeitsspiele) im Sinne von Art. 28 BGS. Das im UGG enthaltene kantonale Verbot für Geldspielautomaten ist aufzuheben.

4.1.2 Mittelverwendung der Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten

Das BGS enthält Vorgaben über die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen (Art. 125–128 BGS). Wie bisher sind die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten von den Kantonen vollumfänglich für «gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport» zu verwenden (Art. 125 Abs. 1 BGS). Die Kantone haben das Verfahren, die für die Verteilung der Mittel zuständigen Stellen und die Kriterien für die Beitragsgewährung in rechtsetzender Form zu regeln (Art. 127 Abs. 1 BGS). Das GSK enthält Bestimmungen über die Verwendung eines Teils der Reingewinne zur Förderung des nationalen Sports. Über die Mittelverteilung der dem Kanton zufallenden Reingewinnanteile hat der Regierungsrat am 30. Januar 2019 eine entsprechende Gesetzesvorlage dem Kantonsrat unterbreitet (Vorlage 5520, Lotteriefondsgesetz). Regeln über die Mittelverwendung der Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten sind deshalb nicht Gegenstand dieses Gesetzesentwurfs.

4.1.3 Prävention und Spielsuchtbekämpfung

Das BGS enthält Bestimmungen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spielen. Die Massnahmen richten sich in erster Linie an die Veranstalterinnen und Veranstalter von Grossspielen und an die Betreiberinnen und Betreiber von Spielbanken. In zweiter Linie werden aber die Kantone verpflichtet, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für Spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anzubieten. Zur Finanzierung von Präventions- und Suchtbekämpfungsmassnahmen haben Lotteriegesellschaften bereits heute die notwendigen Mittel beizusteuern. Gemäss Art. 18 der geltenden IVLW leisten die Lotteriegesellschaften den Kantonen eine Spielsuchtabgabe von 0,5% der erzielten Bruttospielerträge. Die Mittel fliessen in den kantonalen Lotteriespielsuchtfonds. Die Verteilung der dem Fonds zur Verfügung stehenden Mittel erfolgt heute nach dem Konzept des Regierungsrates zur Finanzierung von Prävention und Behandlung von Spielsucht (RRB Nr. 36/2011). Das neue GSK übernimmt die Verpflichtung zur Spielsuchtabgabe. Im vorliegenden Gesetzesentwurf sind der Spielsuchtfonds sowie die Zuständigkeiten und Kriterien zur Verwendung der Spielsuchtabgabe zu regeln.

4.2 Kleinspiele

Die Kleinspiele im Sinne des BGS bilden die Kleinlotterien, lokalen Sportwetten und die kleinen Pokerturniere. Es handelt sich um Spiele mit kleinen Einsätzen und Gewinnmöglichkeiten. Die Bewilligungsvoraussetzungen für Kleinspiele sind im BGS geregelt, für Bewilligung und Aufsicht sind die Kantone zuständig. Die Kantone können zusätzliche Einschränkungen erlassen oder Kleinspiele ganz untersagen (Art. 41 Abs. 1 BGS).

Für die Kleinlotterien und die lokalen Sportwetten, die in Form der Totalisatorwette durchgeführt werden können, ändert gegenüber den bisherigen Regelungen nur wenig. Neu ist hingegen, dass kleine Pokerturniere durchgeführt werden können.

Kleinlotterien (Tombolas, Lottos), die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden, deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen, bei denen die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen und bei denen die maximale Summe aller Einsätze tief ist (Art. 41 Abs. 2 BGS), bilden eine Unterkategorie der Kleinlotterien. Mit Ausnahme minimaler Vorgaben ist es den Kantonen überlassen, wie sie die Tombolas regeln wollen.

Kleinlotterien, Tombolas und Lottos dienen oftmals als Finanzierungshilfen für den Verein oder für die Durchführung von Anlässen. Soweit nicht bereits durch das BGS einschränkende Vorgaben bestehen, soll deshalb das kantonale Recht die Durchführung solcher Kleinspiele auch künftig im bisherigen Rahmen ermöglichen. Dies ist auch insofern gerechtfertigt, als die Kleinspiele sowohl in Bezug auf übermässige Spieleinsätze als auch auf Spielsucht nur ein sehr geringes Gefährdungspotenzial aufweisen und in der bisherigen Praxis ohne nennenswerte Probleme durchgeführt werden. Aufgrund der strengen Auflagen des BGS ist auch von den Pokerturnieren nur eine geringe Missbrauchsgefahr zu erwarten. Sie sollen im Kanton Zürich deshalb ebenfalls zugelassen werden.

4.3 Spielbankenabgabe

Im BGS wurden die Bestimmungen über die Spielbankenabgabe weitestgehend unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen. Wie im früheren Spielbankengesetz reduziert der Bundesrat die Abgabe für Spielbanken mit Konzession B, soweit der Standortkanton für diese eine gleichwertige Abgabe erhebt (Art. 122 BGS). Die bisherige Grundlage für eine kantonale Abgabe für Spielbanken mit einer Konzession B in § 7 UGG kann somit in das neue Einführungsgesetz übergeführt werden. § 7 UGG ist entsprechend aufzuheben.

Die Abgabeermässigung gemäss Art. 122 Abs. 3 BGS gilt nicht für online durchgeführte Spielbankenspiele. Zudem ist festzuhalten, dass im Kanton Zürich bisher keine Spielbank mit Konzession B betrieben wird.

4.4 Besteuerung von Spielgewinnen

Gewinne aus Geldspielen in Spielbanken waren bereits bisher steuerfrei. Neu sind auch Gewinne aus Gross- und Kleinspielen sowie aus Online-Spielbanken bis zu 1 Mio. Franken von den Steuern befreit. Eine entsprechende Anpassung des kantonalen Steuerrechts hat der Regierungsrat am 22. Mai 2019 dem Kantonsrat unterbreitet (Vorlage 5548, Änderung des Steuergesetzes).

5. Bemerkungen zu den Gesetzesbestimmungen

§ 1. Gegenstand

Das vorliegende Einführungsgesetz soll den Vollzug des Geldspielgesetzes sicherstellen und regelt dazu die Bewilligung und Beaufsichtigung der Kleinspiele, die Verwendung der von der Swisslos geleisteten Abgabe zur Spielsuchtbekämpfung und die Spielbankenabgabe.

§ 2. Bewilligung

Die Kantone haben die Zuständigkeit in jenen Bereichen zu regeln, in denen weder der Bund noch die interkantonale Bewilligungsbehörde zuständig ist. Für die Kleinspiele soll wie bisher die Sicherheitsdirektion als Bewilligungsbehörde bezeichnet werden.

Ausführungsbestimmungen zum Bewilligungsverfahren und zu den Bewilligungsvoraussetzungen sind vom Regierungsrat auf dem Verordnungsweg festzulegen.

§ 3. Aufsicht

Nach geltendem Recht ist die Ausübung der Aufsicht über die Durchführung von Lotteriespielen Sache der Gemeinden. Die Beaufsichtigung der Kleinspiele nach neuem Recht soll ebenfalls den Gemeinden obliegen.

§ 4. Veranstaltungsverbot

Das BGS enthält zwar Strafbestimmungen bei Widerhandlungen gegen die Geldspielgesetzgebung, sieht aber keine Möglichkeit vor, Veranstalterinnen oder Veranstalter die Durchführung von Kleinspielen vorübergehend zu untersagen, wenn es zur Missachtung von Vorschriften oder behördlichen Anordnungen gekommen ist. Die Festschreibung eines vorübergehenden Veranstaltungsverbots ist ein wirksames Mittel, um auf Verstösse gegen die Geldspielgesetzgebung zu reagieren und weitere Missachtungen zu verhindern. Eine entsprechende Bestimmung enthält bereits das geltende kantonale Lotterierecht.

§ 5. Tombola und Lotto a. Bewilligungs- und Meldepflicht

Das BGS sieht für die Durchführung von Kleinspielen, die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden, deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen, bei denen die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen und bei denen die maximale Summe aller Einsätze tief ist, eine Ausnahme von der ansonsten für Kleinspiele geltenden Bewilligungspflicht vor (Art. 41 Abs. 2 BGS). Im Kanton Zürich sind derartige Spiele (Tombolas) heute im Wesentlichen bewilligungsfrei, wenn sie eintägig durchgeführt werden und

ihre Lossumme Fr. 20 000 nicht übersteigt. Diese Regelung trägt den höheren Missbrauchsgefahren bei hohen Lossummen Rechnung und hat sich grundsätzlich bewährt. Nennenswerte Probleme bei der Durchführung von bewilligungsfreien Tombolas sind nicht bekannt. An der Bewilligungspflicht für Tombolas mit Lossummen über Fr. 20 000 soll jedoch festgehalten werden. Die Dauer der Veranstaltung hingegen soll nicht mehr als Kriterium für die Bewilligungspflicht entscheidend sein.

Lottoveranstaltungen, die bis anhin unabhängig von der Summe aller Einsätze bewilligungspflichtig waren, gelten als Tombolas und sollen den gleichen Regeln unterstellt werden.

Um sicherzustellen, dass auch bewilligungsfreie Tombolas und Lottos den gesetzlichen Anforderungen genügen, sollen ihre Veranstalter einer Meldepflicht an die zuständige Aufsichtsbehörde der Gemeinden am Ort der Durchführung unterstellt werden.

§ 6. b. Wert der Gewinne

Gemäss den Bestimmungen im Bundesrecht muss bei Kleinlotterien und lokalen Sportwetten der Wert der Gewinne mindestens 50% der maximalen Summe aller Einsätze betragen. Diese Vorgabe, die dem heutigen kantonalen Recht entspricht, soll auch für Tombolas und Lottos gelten.

§ 7. c. Auslagerung der Organisation

Vielfach dienen Tombolas und Lottos neben der Unterhaltung auch als Finanzierungshilfen für die Veranstaltungen selber und/oder für die durchführenden Vereine. Um zu verhindern, dass Teile der Erträge aus den Spielen nicht für die Anlässe verwendet bzw. nicht an die durchführenden Vereine gehen, soll eine Auslagerung der Organisation und Durchführung an Dritte nur zulässig sein, wenn diese daraus keinen Gewinn erzielen. Diese Bestimmung schliesst nicht aus, dass beispielsweise Lose von Dritten gegen Entgelt hergestellt werden können.

§ 8. d. Berichterstattung und Rechnungslegung

Veranstalterinnen und Veranstalter von Kleinlotterien, lokalen Sportwetten und kleinen Pokerturnieren haben der Bewilligungsbehörde nach Spielabschluss einen Durchführungsbericht und eine Abrechnung abzuliefern (Art. 38 BGS). Dies soll auch für Veranstalterinnen und Veranstalter von bewilligten Tombolas und Lottos gelten, wie es im Übrigen auch das heutige Recht verlangt.

§ 9. Spielverbot an lokalen Sportwetten und kleinen Pokerturnieren

Das BGS sieht Altersgrenzen für die Teilnahme an Geldspielen nur bei Grossspielen vor, da die Gefahr von unangemessenen Spieleinsätzen und übermässigem Spielen bei Kleinspielen als erheblich geringer gilt. Das kantonale Recht enthielt dementsprechend bisher auch keine Altersbeschränkung zur Teilnahme an den Kleinlotterien, Tombolas, Lottos und Wetten. Neu sind bei lokalen Sportwetten Einsätze bis zu Fr. 200 und bei Pokerturnieren Startgelder bis zu Fr. 200 möglich (Art. 38 und 39 VGS). Um Kinder und Jugendliche vor zu hohen Einsätzen zu schützen, rechtfertigt sich die Festlegung eines Mindestalters bei diesen beiden Spielarten. Wie in diversen Vernehmlassungen gefordert, sollen deshalb Minderjährige an lokalen Sportwetten und kleinen Pokerturnieren nicht teilnehmen dürfen. Die Veranstalterinnen und Veranstalter von solchen Spielen sind für die Einhaltung der Vorschrift verantwortlich und haben geeignete Zugangskontrollen vorzusehen. Auf weitere Schutzmassnahmen ist indessen zu verzichten, da bereits gestützt auf das BGS die Veranstalterinnen und Veranstalter von Kleinspielen verpflichtet sind, angemessene Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor Spielsucht zu treffen (Art. 71 ff. BGS, Art. 39 VGS).

§ 10. Spielsuchtfonds a. Zweck

Die geltende IVLW verpflichtet Swisslos zur Leistung einer Spielsuchtabgabe an die Kantone, die damit Präventions- und Spielsuchtbekämpfungsmassnahmen finanzieren. Diese jährliche Abgabe wird vom neuen GSK übernommen. Das vorliegende Gesetz schafft die Rechtsgrundlage zur Führung eines Spielsuchtfonds, der von der Sicherheitsdirektion verwaltet wird, für die Verwendung der Fondsgelder und die Gewährung von Beiträgen aus dem Fonds.

Art. 85 BGS verpflichtet die Kantone, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anzubieten. Die Fondsmittel sind ausschliesslich zu diesem Zweck zu verwenden.

§ 11. b. Beiträge

Über Beiträge aus dem Fonds entscheidet der Regierungsrat abschliessend und damit unter Ausschluss des fakultativen Referendums. Er kann seine Kompetenz an die für die Fondsverwaltung zuständige Sicherheitsdirektion delegieren. Dies entspricht der allgemeinen Kompetenzregelung für gebundene Ausgaben gemäss § 39 lit. a der Finanzcontrollingverordnung (LS 611.2) und Art. 68 Abs. 2 lit. c der Kantonsverfassung (KV, LS 101). Auf die Ausrichtung eines Beitrags besteht kein Rechtsanspruch.

§ 12. Spielbankenabgabe a. Grundsatz

§ 13. b. Höhe und Bezug

Diese Bestimmungen entsprechen inhaltlich der heute im UGG enthaltenen Regelung über eine Spielbankenabgabe für Spielbanken mit einer B-Konzession, wobei sich die Abgabe auf den Bruttospielertrag beschränkt, den die terrestrische Spielbank erzielt. Obgleich im Kanton Zürich zurzeit keine Spielbank mit Konzession B betrieben wird, soll die Möglichkeit zur Erhebung einer Spielbankenabgabe Bestand haben. Mit der Regelung im vorliegenden Gesetz ist die entsprechende Bestimmung zur Spielbankenabgabe im UGG aufzuheben (vgl. § 15).

§ 14. Strafbestimmungen

Die Strafbestimmungen des BGS umfassen auch Verstösse gegen Vorschriften, welche die Kleinspiele betreffen. Eigener Strafbestimmungen bedarf es deshalb nur für strafwürdige Übertretungen von kantonalen Vorschriften.

§ 15. Änderung bisherigen Rechts

Nachdem die Durchführung sämtlicher Kategorien von Grossspielen im Kanton Zürich im Rahmen des Geldspielgesetzes zulässig ist (siehe Abschnitt 4.1.1), ist § 4 UGG ersatzlos aufzuheben.

Die bisherige Regelung der Spielbankenabgabe für Spielbanken mit Konzession B in § 7 UGG wird inhaltlich unverändert in das Einführungsgesetz übergeführt (siehe Bemerkungen zu §§ 12f.). § 7 UGG ist damit aufzuheben.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das vorliegende Gesetz hat nur geringe absehbare finanzielle Auswirkungen auf den Kanton. Da Kleinspiele auch unter dem neuen Recht im Wesentlichen wie bisher möglich sein sollen, werden sich Verwaltungsaufwand und Gebühreneinnahmen in ähnlichem Rahmen wie heute bewegen. Hinzukommen dürfte eine allerdings nicht abschätzbare Zahl Bewilligungsverfahren für kleine Pokerturniere. Der Aufwand für diese Verfahren wird mit Gebühren gedeckt werden können. Gemeinden, denen durch Aufsichtsaufgaben Kosten anfallen, können dafür wie bisher Gebühren erheben.

Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Grossspiele fallen neu ausschliesslich in die Zuständigkeit der interkantonalen Behörde. Bereits unter der bisherigen Rechtsordnung war die Comlot zuständig für die Erteilung der Zulassungsbewilligung für Grosslotterien, während die Kantone über die Durchführung auf ihrem Kantonsgebiet zu befinden hatten. Diese Durchführungsbewilligungen, deren Verwaltungsaufwand sich in Grenzen hielt, entfallen mit dem neuen Recht.

7. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes führen zu keiner administrativen Mehrbelastung von Unternehmen im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.11).

8. Inkrafttreten

Das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene BGS sieht vor, dass die Kantone ihre Gesetzgebungen innert zweier Jahre an das Bundesrecht anzupassen haben. Das Einführungsgesetz muss deshalb spätestens am 1. Januar 2021 in Kraft treten. Um diesen Termin einhalten zu können, wird es voraussichtlich erforderlich sein, dass der Kantonsrat das Gesetz mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder dringlich in Kraft setzt (Art. 37 KV). Falls ein Referendum ergriffen wird, muss die Volksabstimmung innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes stattfinden, und das Gesetz wird, falls es abgelehnt wird, unmittelbar nach der Volksabstimmung ausser Kraft gesetzt.

9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatschreiberin:
Carmen Walker Späh	Kathrin Arioli