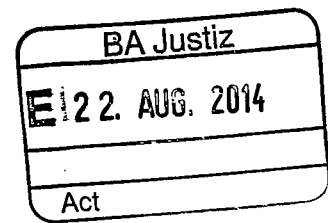




Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte  
und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern



20. August 2014 (RRB Nr. 868/2014)

**Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für ein Bundesgesetz  
über Geldspiele**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 1. Mai 2014 unterbreiteten Sie uns den Entwurf für ein neues Geldspielgesetz zur Vernehmlassung. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

**Allgemeines**

Der vorliegende Gesetzesentwurf vereinigt die bisher getrennten Bereiche in einem umfassenden Gesetz über die Geldspiele. Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL) nimmt in ihrer Vernehmlassung vom 4. August 2014 zu den Kernpunkten des Gesetzesentwurfs ausführlich Stellung und würdigt den Entwurf als ausgewogen, da er den teilweise divergierenden Interessen Rechnung trage, und begrüsst die Neuregelung im Grundsatz. Wir schliessen uns dieser Stellungnahme der FDKL im Wesentlichen an. Die folgenden Bemerkungen zu einzelnen Bereichen und Bestimmungen des Gesetzesentwurfs ergänzen die Vernehmlassung der FDKL aus Sicht unseres Kantons.

**Grossspiele (Art. 20 ff. Ent-BGS)**

Gemäss Art. 24 Abs. 3 Ent-BGS bestimmt der Bundesrat, inwieweit die zuständige interkantonale Vollzugsbehörde der Veranstalterin von Grossspielen erlauben kann, mit ausländischen Geldspielveranstalterinnen zusammenzuarbeiten. Damit soll den Veranstalterinnen von Grossspielen weiterhin die Möglichkeit offenstehen, sich an Spielen wie Euromillions oder PMU (Pari Mutuel Urbain) beteiligen zu können (S. 46, erläuternder Bericht). Die Zusammenarbeit mit ausländischen Anbietern muss für Swisslos und Loterie Romande zumindest im bisherigen Umfang möglich bleiben. Dies ist bereits auf Gesetzesstufe sicherzustellen, weshalb das Gesetz entsprechend zu ergänzen ist.

### **Kleinspiele (Art. 31 ff. Ent-BGS)**

Das geltende Lotteriegesetz überlässt die Regelung der Vereinstombolas und lokalen Sportwetten den Kantonen. Der vorliegende Entwurf sieht demgegenüber umfassende Bewilligungsvoraussetzungen und Durchführungsbestimmungen für solche Spiele auf Stufe Bund vor (Art. 31 ff. Ent-BGS): Neu unterstehen auch die heute im Kanton Zürich bewilligungsfreien Kleinveranstaltungen einer Bewilligungspflicht. Zudem wird neu der Bund für sämtliche vom Kanton zu bewilligenden Spiele den Höchstbetrag der Einsätze, die grösstmögliche Gewinnsumme sowie die jährliche Höchstanzahl pro Veranstalter vorschreiben.

Für die neu geschaffene Kategorie der Geldspieltourniere (Pokertourniere) mögen aufgrund ihres Gefahrenpotenzials strengere Vorgaben verständlich und zweckmässig sein. Für die Durchführung von Kleinlotterien und Tombolas hingegen lassen sich derart einschränkende Bestimmungen weder sachlich rechtfertigen, noch entsprechen sie den Bedürfnissen der Bevölkerung. Auch der erläuternde Bericht (S. 47 ff.) enthält dazu keine nachvollziehbaren Gründe. Die nennenswerte Unterstützung kulturell-traditioneller Grossanlässe aus dem Ertrag einer Kleinlotterie beispielsweise ist mit dieser Neuregelung infrage gestellt. Die Frage der Bewilligungspflicht sowie die weiteren Regelungen zur Durchführung von Tombolas und lokalen Sportwetten sollten weiterhin ausschliesslich der kantonalen Gesetzgebung überlassen sein, um die bewährte, nach den Bedürfnissen der Kantone ausgerichtete Praxis weiterführen zu können.

### **Verwendung der Reingewinne von Grossspielen (Art. 126 ff. Ent-BGS)**

Art. 128 Abs. 1 Bst. a E-BGS gibt den Kantonen vor, die für die Verteilung der Mittel zuständigen unabhängigen Instanzen sowie die Kriterien für die Gewährung von Beiträgen in rechtsetzender Form zu regeln. Gemäss erläuterndem Bericht (S. 91) müssen die Kantone das Vergabeverfahren und die Vergabekriterien in einem Gesetz im materiellen Sinne regeln. Grundsätzlich haben die Kantone Vergabeverfahren und Vergabekriterien verbindlich festzulegen. In welcher Form dies zu erfolgen hat, muss jedoch der kantonalen Gesetzgebung überlassen bleiben. Art. 128 Abs. 1 Ent-BGS ist entsprechend anzupassen.

Die Kantone haben gemäss dem Gesetzesentwurf dafür zu sorgen, dass die Unabhängigkeit der Instanzen gewährleistet ist (Art. 128 Abs. 1 Bst. a Ent-BGS). Dies ist gemäss erläuterndem Bericht (S. 91) dann gegeben, wenn eine ausreichende Trennung sowohl auf organisatorischer als auch auf personeller Ebene zwischen den für die Verteilung der Mittel zuständigen Instanzen, den kantonalen und interkantonalen Geldspielvollzugsbehörden und den Veranstalterinnen von Grossspielen sichergestellt wird.

Über die Verteilung der Gelder entscheidet im Kanton Zürich gemäss kantonalgesetzlicher Regelung bis zu einem Betrag von Fr. 500 000 pro Vorhaben der Regierungsrat, über höhere Beträge der Kantonsrat. Gleichzeitig ist der Lotteriefonds der Finanzdirektion angegliedert und damit dem Regierungsrat unterstellt. Damit ergeben sich – zumindest im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates – gewisse personelle Überschneidungen. Wir gehen davon aus, dass mit dieser bestehenden Organisation die verlangte Unabhängigkeit im Sinne des Gesetzesentwurfs erfüllt ist.

Der Gesetzesentwurf enthält keine Regelung über die Möglichkeit zur Einsprache gegen Vergabeentscheide. Gemäss erläuterndem Bericht (S. 92) soll es den Kantonen unbenommen sein, selber ein Rechtsmittel gegen Vergabeentscheide vorzusehen. Zumindest die Frage, ob ein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung eines Beitrags aus Lotteriegeldern

gegeben ist oder nicht, sollte jedoch für alle Kantone gleichermassen auf Stufe Gesetz beantwortet werden. Es sollte daher die geltende Regelung von Art. 27 der Interkantonalen Vereinbarung Lotterien und Wetten (IVLW) übernommen werden, wonach kein Rechtsanspruch auf Ausrichtung von Geldern aus den Fonds besteht.

In Art. 128 Abs. 4 Ent-BGS wird festgehalten, dass die Kantone einen Teil ihres Reingewinns für interkantonale und nationale gemeinnützige Zwecke verwenden können. Gemäss erläuterndem Bericht (S. 92) soll damit die heutige Regelung von Art. 24 Abs. 3 IVLW übernommen und ergänzt werden, wonach die Kantone einen Teil der Reinerträge vor der Verteilung in die kantonalen Fonds für nationale gemeinnützige oder wohltätige Zwecke verwenden dürfen. Gemeint sind damit beispielsweise die jährlichen Beiträge an Swiss Olympics und Schweizerischen Fussballverband. Die Regelung soll hingegen nicht ausschliessen, dass Beiträge auch für internationale Projekte eingesetzt werden können (z. B. für Vorhaben zur Entwicklungszusammenarbeit oder für Schweizerschulen im Ausland). Um Missverständnissen vorzubeugen, sollte der Wortlaut von Art. 128 Abs. 4 Ent-BGS präzisiert werden.

#### **Strafbestimmungen (Art. 131 ff. Ent-BGS)**

Gemäss Art. 132 Abs. 1 Bst. d Ent-BGS wird u. a. mit Busse bis zu Fr. 500 000 bestraft, wer vorsätzlich Minderjährige oder Personen mit einer Spielsperre zu Spielbankenspielen und online durchgeführten Grossspielen zulässt oder wer einen Gewinn an solche Personen auszahlt. Die fahrlässige Tatbegehung ist nicht strafbar (Art. 132 Abs. 2 Ent-BGS). Dem erläuternden Bericht lässt sich entnehmen, dass in diesen Fällen die Strafbarkeit bei fahrlässiger Tatbegehung bewusst ausgeschlossen werden soll (S. 97 f.). Dies ist nicht nachvollziehbar. Zur Durchsetzung des hoch zu gewichtenden Jugendschutzes und des Schutzes von anderen Spielenden vor exzessivem Geldspiel müsste – wie in den Fällen von Art. 132 Abs. 1 Bst. a–c und e–i Ent-BGS – auch die fahrlässige Tatbegehung unter Strafe gestellt werden.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

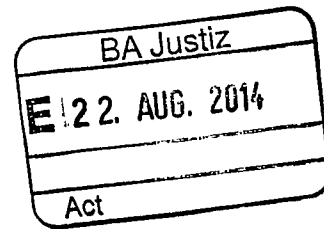
Im Namen des Regierungsrates  
Die Präsidentin:

*R. Allemann*

Der Staatsschreiber:

*[Handwritten signature]*





Postgasse 68  
3000 Bern 8  
www.rr.be.ch  
info.regierungsrat@sta.be.ch

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte  
und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern

13. August 2014

RRB-Nr.: 970/2014  
Direktion Polizei- und Militärdirektion  
Unser Zeichen 2014.2014.0935 / MH63  
Ihr Zeichen bj-ben, bj-bc, bj-bm, bj-hima  
Klassifizierung Nicht klassifiziert



**Vernehmlassung des Bundes:  
Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS).  
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Möglichkeit im Rahmen der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Geldspiele Stellung nehmen zu dürfen. Der ausgewogene Gesetzesentwurf bietet Gewähr, dass der komplexe Bereich des Gewinnspiels für die Spielbanken sowie die Gross- und Kleinspiele zeitgemäss und unter ausreichender Berücksichtigung aller relevanten Aspekte geregelt werden kann. Das Geschäft ist transparent und übersichtlich ausgestaltet, wofür allen mitwirkenden Personen gedankt sei.

## 1 Grundsätzliches

Wir teilen vollumfänglich die Stellungnahme der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesez (FDKL).

Ergänzend zur Stellungnahme der FDKL bitten wir Sie freundlichst folgende Anträge zu berücksichtigen.

## 2 Anträge

### 2.1 Artikel 3 Begriffe

Die aufgeführten Definitionen klären wesentliche Fragestellungen. Bei Buchstabe b stellt sich jedoch die Frage, ob eine Ergänzung der Definition noch weiter zur Klärung und Abgrenzung beitragen würde.

### **2.1.1 Antrag: Ergänzung von Art. 3 Bst. b**

"... durch ein und dieselbe *zufallsbasierte Losziehung* oder durch eine ähnliche Prozedur ermittelt wird".

### **2.1.2 Begründung**

Das Losziehungsverfahren ist das entscheidende Bestimmungsmerkmal einer Lotterie, welches diese Form des Geld- bzw. Gewinnspiels von den anderen Formen klar abzugrenzen vermag. Entsprechend sollte auf das Los grundlegend referenziert werden. Damit würde auch Kongruenz zu Art. 59 geschaffen.

## **2.2 Artikel 21 Voraussetzungen Veranstalterbewilligung**

Es stellt sich die Frage, inwiefern nicht die Zweckbestimmungen einer Organisation mit zu berücksichtigen ist.

### **2.2.1 Antrag: Ergänzung von Art. 21 Abs. 1**

Der Absatz sei durch einen weiteren Buchstaben zu ergänzen: "*die Durchführung von Grossspielen zum Hauptzweck hat*".

### **2.2.2 Begründung**

Eine professionelle und den Grundsätzen des Geldspielgesetzes verpflichtete Durchführung von Grossspielen ist am ehesten zu gewährleisten, wenn der Veranstalter diese als Kernzweck in seinen Statuten hat und Grossspiele nicht nur eine Diversifikation der Tätigkeiten darstellen.

### **2.2.3 Antrag: Präzisierung von Art. 21 Abs. 1 Bst. b**

Es ist im Gesetz oder zumindest im Vortrag zu präzisieren, was unter dem Begriff „Geniessen eines guten Rufes“ genau zu verstehen ist und darzulegen, ob diesem Begriff im gesamten Gesetzesentwurf die gleiche Bedeutung zukommt.

### **2.2.4 Begründung**

Es ist fraglich, inwieweit „das Geniessen eines guten Rufes“ eine justiziable Bestimmung darstellt und welche konkrete Bedeutung dieses Erfordernis neben den Buchstaben c bis i hat. Wäre es allenfalls zielführender, die verantwortlichen Mitglieder der Organe der juristischen Person ins Auge zu fassen und eine weitere Bewilligungsvoraussetzung aufzunehmen, wonach diese Personen keine Einträge im Schweizerischen Strafregister aufweisen dürfen, die eine gesetzeskonforme Ausübung der Tätigkeit in Frage stellen? Die gleichen Fragen stellen sich auch bezüglich Artikel 32.

## **2.3 Artikel 31 ff. Bewilligungspflicht für Kleinlotterien**

In einigen Kantonen sind Kleinspiele nicht (mehr) bewilligungspflichtig. Die Bewilligungsfreiheit hat zu keinen Problemen geführt, sondern unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand abgebaut.

### **2.3.1 Antrag: Neugestaltung des 4. Kapitels**

Auf die Bewilligungspflicht in der vorliegenden Form ist zu verzichten und die Kompetenz zur Einführung einer solchen den Kantonen zu überlassen. Art. 31 ist als Kann-Bestimmung auszugestalten: «*Die Kantone können für die Durchführung von Kleinspielen eine Bewilligung der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde verlangen.*». Alternativ könnte anstelle einer Bewilligungspflicht eine Meldepflicht vorgeschrieben werden.

### **2.3.2 Begründung**

Kleinspiele standen nie im Fokus des Gesetzgebers betreffend der Gefahren und Abhängigkeiten des Glücksspieler. Es hat sich gezeigt, dass der zu leistende Aufwand keinen wirklichen Nutzen erbrachte und die Einführung bewilligungsfreier Kategorien (Tombola, Lotto) für die Veranstalter wie die Aufsichtsbehörden zweckmässig war. Eine (erneute) Bewilligungspflicht brächte eine fragwürdige Bürokratie mit sich, welche zulasten anderer Verwaltungsaufgaben gehen würde. Bei Bedarf ist über die Einrichtung einer Meldeplattform für Kleinspiele nachzudenken, welche gewährleisten würde, dass für die Aufsichtsorgane relevante Informationen zentral abrufbar wären und die Datengrundlage für statistische Auswertungen zur Verfügung stehen würde.

### **2.4 Artikel 33 Bewilligungsvoraussetzungen für Kleinlotterien**

Die Erläuterungen zum Gesetzesentwurf halten fest, dass für die maximale Summe der Einsätze (Art. 33 Abs. 3 Bst. b) eine Plansumme von CHF 100'000 in Erwägung gezogen wird. Dabei wird nicht zwischen verschiedenen Kategorien von Kleinspielen differenziert.

#### **2.4.1 Antrag: Plansumme anpassen in den Überlegungen zu Art. 33 Abs. 3 Bst. b**

Verzicht auf die Festlegung einer maximalen Summe oder Erhöhung derselben für Lottos auf CHF 300'000.

#### **2.4.2 Begründung**

Die im Bericht erwähnte, angedachte Höchstsumme von CHF 100'000 stellt eine unnötige Einschränkung dar und würde die gut eingespielte Praxis im Bereich der Kleinspiele in den Kantonen beeinträchtigen. Kantonale Veranstaltungen für welche eine Kleinlotterie beantragt wird, können gerade in grösseren Kantonen sehr rasch einer mindestens doppelt so hohen Plansumme bedürfen. Es ist Aufgabe der Kantone unter Berücksichtigung aller Voraussetzungen, aber insbesondere auch in Bezug auf die zur Verfügung stehenden Kontingente und eine ausgewogene Bewilligungspraxis, die Höchstgrenzen festzulegen.

### **2.5 Artikel 35 Bewilligungsvoraussetzungen für kleine Geldspieltourniere**

Gemäss Absatz 2 kann von den Spielenden eine Teilnahmegebühr erhoben werden. Die Höhe derselben wird nicht begrenzt.

#### **2.5.1 Antrag: Begrenzung der Teilnahmegebühr**

Die Teilnahmegebühr sollte höchstens die üblichen Kosten des Veranstalters decken oder in Relation zum Startgeld stehen.

#### **2.5.2 Begründung**

Es sollten keine Anreize geschaffen werden, kleine Geldspieltourniere alleine wegen der Teilnahmegebühren durchzuführen.

### **2.6 Artikel 39 Aufsicht**

Absatz 3 sieht vor, dass die Bewilligungsentscheide für Kleinspiele der interkantonalen Vollzugsbehörde zuzustellen sind.

#### **2.6.1 Antrag: keine Pflicht zur Zustellung der Entscheide**

Die Bewilligungsentscheide für Kleinspiele sind der interkantonalen Vollzugsbehörde nicht von Gesetzes wegen zuzustellen, sondern bloss auf Verlangen vorzuweisen.

## **2.6.2 Begründung**

Das Mengengerüst an Bewilligungsentscheiden für Kleinspiele und den nach der Konzeption von Absatz 3 resultierenden Verwaltungsleerläufen wurde mutmasslich unterschätzt. Die Aufsichtsbehörden sollten nicht durch die Ablage und Verwaltung von Entscheiden belastet werden, sondern mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen gezielt Inspektionen und Revisionen vornehmen können.

## **2.7 Artikel 84 Zusammensetzung der Konsultativkommission**

Der Kommission sollen zwölf Mitglieder angehören.

### **2.7.1 Antrag: Verkleinerung der Kommission**

Die Kommission ist auf maximal sechs Mitglieder zu beschränken.

### **2.7.2 Begründung**

Eine effiziente und effektive Kommissionsarbeit wird durch zu viele Mitglieder behindert. Der vermeintlich resultierende Erkenntnisgewinn durch ein Mehr an Mitgliedern wird durch Gruppeneffekte, Koordinationsbedürfnisse und weitere Erschwernisse mehr als zunichte gemacht. Gegebenenfalls kann ein gezielter Ausbau bzw. eine gezielte Unterstützung der Forschung zur exzessiven Spielsucht den Präventionsbestrebungen des Gesetzes besser gerecht werden.

## **2.8 Artikel 120 Grundsatz**

### **2.8.1 Antrag: Die Kantone sollen ebenfalls von der Spielbankenabgabe profitieren.**

Die Abgabe, die heute auf den Lotterie- und Wettspielen erhoben wird, ist auf die Spielbanken auszudehnen. Die Spielbankenabgabe soll nicht allein für die AHV/IV bestimmt sein, mindestens 0.5% davon sollen an die Kantone geleistet werden.

### **2.8.2 Begründung**

Mit der vorgesehenen Regelung profitiert lediglich der Bund bzw. die AHV/IV von der Erweiterung des Geldspielmarktes und den damit verbundenen steuerlichen Mehreinnahmen. Hingegen sind die Folgekosten, die aus dieser Erweiterung entstehen, allein von den Kantonen zu tragen. Die Anteile aus der Spielbankenabgabe sind von den Kantonen zu Zwecken der Suchtprävention und Suchtbehandlung, insbesondere der Glückspielsucht, einzusetzen.

Angesichts der finanziellen Lage der Kantone kann ihnen nicht zugemutet werden, die Kosten selber zu tragen. Die Vorlage verweist auf die durch Swisslos und Loterie Romande geleistete Abgabe gemäss Art. 18 ILVW. Allerdings reichen diese Gelder nicht aus, um die Massnahmen vollumfänglich zu finanzieren. Zudem tragen die Spielbanken zu Spielsuchtproblemen bei, weshalb auch sie in die Verantwortung zu nehmen sind. Daher ist die Abgabe, die heute auf den Lotterie- und Wettspielen erhoben wird, auf die Spielbanken auszudehnen. Dabei sollen die Spielbanken mindestens den gleich hohen prozentualen Anteil der Bruttospielerträge leisten wie Swisslos und Loterie Romande.

## **2.9 Artikel 126 ff. Verwendung der Reingewinne**

Gemäss Artikel 126 Absatz 1 sollen die Reingewinne vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden können. Absatz 2 sieht vor, dass die Reingewinne ergänzend zur Finanzierung öffentlicher Verpflichtungen eingesetzt werden können.

### **2.9.1 Antrag: Präzisierung des Umfangs der Betriebskosten**

Die Verwaltungskosten für die Mittelverteilung sind zu den Betriebskosten zu rechnen.

### **2.9.2 Begründung**

Die zu verteilenden Mittel sind keine öffentlichen Gelder, sondern stellen einen Spezialfall dar, der bspw. auch durch eine Stiftung verwaltet werden könnte (cf. Art. 127). Der Veranstalter kann im angemessenen Verhältnis Betriebskosten vom Gewinn abziehen. Analog müssen die Verteilinstanzen im angemessenen Verhältnis die bei der Verteilung entstehenden Aufwände in Abzug bringen können, damit nicht die öffentliche Hand die Geldspiele "quersubventioniert".

### **2.9.3 Antrag: Präzisierung von Art. 126 Abs. 2**

Absatz 2 ist zu präzisieren, so dass der Begriff "ergänzend zur Finanzierung" geklärt wird. Vorschlag: "*[...] ausser sie werden in den Bereichen gemäss Absatz 1 nur ergänzend, höchstens im gleichen Umfang, zur Finanzierung solcher Aufgaben eingesetzt.*"

### **2.9.4 Begründung**

Die Finanzierung öffentlicher Verpflichtungen soll hauptsächlich durch öffentliche Mittel erfolgen, um nicht falsche Anreize zu schaffen. Es ist zu verhindern, dass "ergänzend" in extremis so ausgelegt wird, dass 98 Prozent des Finanzierungsbedarfs darunter subsummiert werden. Daher ist festzuschreiben, dass maximal derselbe Anteil an Mitteln aus dem Reingewinn eingebracht werden kann, wie öffentliche Gelder zur Verfügung gestellt werden.

### **2.9.5 Antrag: Ergänzung von Art. 128 Abs. 4**

Absatz 4 ist zu ergänzen, so dass ein Teil der Reingewinne auch für internationale gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden kann.

### **2.9.6 Begründung**

Der Einsatz von Mitteln im internationalen Kontext bei Katastrophen oder bei der Entwicklungszusammenarbeit ist gängige und gute Praxis verschiedener Kantone und wird den Kriterien der Gemeinnützigkeit und der Wohltätigkeit gerecht. Es besteht keine Veranlassung, diese Praxis einzuschränken, solange nur angemessene Anteile dafür eingesetzt werden.

## **2.10 Artikel 130 Verwendung der Reingewinne von Kleinspielen**

Der Bericht hält fest, dass Vereine "die eingenommenen Mittel nicht zwingend für gemeinnützige Zwecke" einsetzen müssen. Es sei ausreichend, "wenn der Verein in irgendeiner Weise zum Gemeinwohl beiträgt".

### **2.10.1 Antrag: Abgrenzung**

Dass der Verwendungszweck weiter gefasst werden sollte als bei Grossspielen, dürfte unbestritten sein. Es ist aber fraglich, ob die „Öffnung“ des Verwendungszwecks wie im erläuternden Bericht dargestellt mit dem Wortlaut von Art. 130 vereinbar ist. Gegebenenfalls ist Art. 130 anzupassen. Die Vorgaben müssten die Verwendung der Reingewinne von Kleinspielen in jedem Fall auch so fassen, dass eine Unterstützung von gewinnorientierten Unternehmen ausgeschlossen werden kann. Ergänzend könnte verlangt werden, dass der Mittelbedarf überzeugend nachgewiesen werden muss.

### **2.10.2 Begründung**

In der Praxis wird beispielsweise die Durchführung von Gewerbeausstellungen an Vereine delegiert. Mit der sehr weiten Auslegung des Berichtes wird dieser "Ausweg" geradezu ani-



miert. Dabei ist festzuhalten, dass eine Gewerbeausstellung nicht primär gemeinnützig ist, sondern der Bewerbung privater, gewinnorientierter Unternehmen dient und eine Verwendung von Reingewinnen für diese Zwecke letztlich eine Form der Wirtschaftsförderung darstellen würde.

### 3 Redaktionelle Hinweise

Gerne bringt der Regierungsrat am Ende unserer Stellungnahme kleine redaktionelle Hinweise ein.

#### 3.1 Artikel 24

Buchstabe b und c: Veranstalterin

#### 3.2 Artikel 67

Absatz 3: Sie dürfen die Depotguthaben nicht verzinsen.

#### 3.3 Artikel 108

Abs. 1 Bst. d: "... und veröffentlicht ~~dieser diesen~~ Bericht".

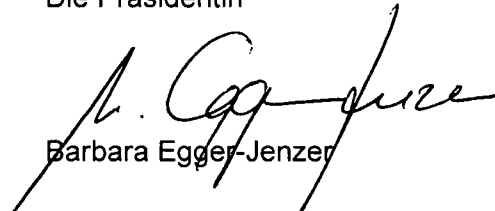
Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

#### Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin

Der Staatsschreiber



Barbara Egger-Jenzer



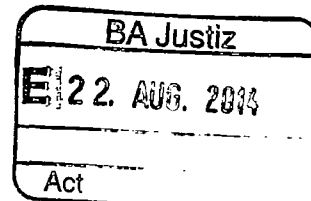
Christoph Auer

Verteiler

- Vorab per E-Mail an: [cornelia.perler@bj.admin.ch](mailto:cornelia.perler@bj.admin.ch)

**Justiz- und Sicherheitsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 59 17  
Telefax 041 228 67 27  
justiz@lu.ch  
www.lu.ch



Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte  
und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Luzern, 19. August 2014

Protokoll-Nr.: 844

**Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS)**

Sehr geehrter Herr Direktor

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns im Namen und Auftrag des Regierungsrates wie folgt:

**1. Allgemeines**

Der Gesetzesentwurf stellt in den Bemühungen des Bundes und der Kantone für ein zeitgemässes und ausgewogenes Geldspielgesetz einen Meilenstein dar. Mit diesem Gesetz werden einerseits die bewährte Regelung und die Vollzugspraxis weitergeführt. Weiter werden die verschiedenen Geldspiele klar definiert und gegeneinander abgegrenzt und das illegale Glücksspiel kann effektiver bekämpft werden. Die klaren Vorgaben in Bezug auf den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel stellen ebenfalls einen wichtigen Pfeiler im neuen Gesetz dar. Wir bekennen uns klar zur Weiterführung der bei Grossspielen praktizierten Präventionsabgabe von 0,5 Prozent des Bruttospielertrages. Mit diesem Gesetz wird die Verwendung der Geldspielgewinne zugunsten der Sozialwerke und für gemeinnützige Zwecke sichergestellt.

Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL) hat zum Gesetzesentwurf eine gemeinsame Stellungnahme aller Kantone erarbeitet. Diese Stellungnahme gibt unsere Haltung vollumfänglich wieder und wir bitten Sie, die darin enthaltenen Punkte zu berücksichtigen. Es ist uns ein Anliegen, dass die Ausgewogenheit des Gesetzes und die öffentlichen Interessen nicht durch divergierende Einzelinteressen gefährdet werden. Wir bitten Sie auch, die Kantone und die FDKL über die bestehende Projektorganisation bei der Auswertung der Vernehmlassung wie auch bei der Erarbeitung der Verordnungen miteinzubeziehen.

Aus kantonaler Sicht haben wir zu einzelnen Bereichen noch die folgenden Bemerkungen und Anliegen:

## **2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs**

### **– zu Artikel 24 Absatz 3 BGS-Entwurf**

Gemäss dieser Formulierung ist eine Weiterführung der internationalen Zusammenarbeit von Veranstaltern denkbar, aber nicht sichergestellt (z.B. Swisslos mit Euro Millions). Die Erläuterungen stellen lediglich eine Absichtserklärung dar. Es ist auch für die Kantone von Interesse, dass eine internationale Zusammenarbeit mindestens in heutigem Umfang weiterhin möglich sein wird. Diese ist deshalb im Geldspielgesetz zu verankern.

### **– zu den Artikeln 31 ff. BGS-Entwurf**

Mit dem Gesetzesentwurf werden die Tombolas als bewilligungsfreie Kategorie faktisch abgeschafft. Danach müssten neu in vielen Kantonen Gesuche gestellt werden für Bagatellveranstaltungen (z.B. Verkauf von Losen an einem Pfadi-Unterhaltungsabend). Das schafft neue Bürokratie, für welche die Betroffenen kaum Verständnis aufbringen dürften. Dies insbesondere, nachdem Tombolas bisher zu keinerlei Problemen geführt haben. Die bisherige Regelung ist beizubehalten. Diese ist in den Kantonen zwar unterschiedlich. Dies ermöglicht es jedoch, den unterschiedlichen Bedürfnissen und Traditionen Rechnung zu tragen.

Die bisherige Regelung von Kleinlotterien hat sich bewährt. Die in den Erläuterungen umschriebene Beschränkung der Plansumme auf 100'000 Franken pro Spiel oder eine Beschränkung der heute praktizierten maximalen Plansumme würde die bisher gut eingespielte Unterstützung von gemeinnützigen Anlässen unnötig einschränken. In diesem Bereich sind bisher keine Probleme aufgetreten, weshalb es nicht einleuchtet, weshalb neue Schranken eingeführt werden sollen. Auf die aufgezeigten Beschränkungen ist zu verzichten.

In diesem Zusammenhang weisen wir auch darauf hin, dass Artikel 39 Absatz 3 E BGS vorsieht, dass die Bewilligungsbehörden der interkantonalen Vollzugsbehörde ihre Bewilligungsentscheide für Kleinspiele zustellen. Das halten wir für überzogen angesichts Hunderter solcher (relativ unwichtigen) Bewilligungen jährlich.

Insgesamt sollte eine Kategorie von Anlässen gemeinnütziger Organisationen und mit zeitlich und räumlich beschränkter Ausdehnung als eigene Kategorie (bisher Tombolas) weiterhin bestehen bleiben und in der Kompetenz der Kantone verbleiben.

### **– zu Artikel 73 ff. E BGS**

Der Schutz der Spielenden, beispielsweise von Minderjährigen, vor exzessivem Geldspiel ist hoch zu gewichten. Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Massnahmen zielen in die richtige Richtung und ermöglichen im Grundsatz einen wirkungsvollen Schutz und tragen den unterschiedlich hohen Gefahrenpotenzialen Rechnung, die aus den verschiedenen Spieltypen, Angebotsorten und Vertriebsformen resultieren. Die Bemühungen sind jedoch unserer Ansicht nach zu verstärken und mit höheren Finanzmitteln auszustatten. Seit dem 1. Juli 2006 erheben die Kantone von den Lotteriegesellschaften eine Spielsuchtabgabe von 0,5 Prozent auf den Bruttospielerträgen. Nachdem sich die Kantone einhellig zu diesem Abgabesatz bekennen, sollte dies im Interesse einer klaren und für Spielbanken wie für Grossspiele verbindlichen Regelung auch so im neuen Geldspielgesetz verankert werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf ist demnach dahingehend zu ergänzen, dass diese Präventionsabgabe neu auch für Glücksspiele in Casinos in gleicher Höhe gelten soll. Die dadurch erzielten Mehreinnahmen ermöglichen eine ganzheitliche und unabhängige Präventionsarbeit.

– zu Artikel 128 BGS-Entwurf

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Unabhängigkeit der Verteilorgane ist zu allgemein und schafft eine erhebliche Rechtsunsicherheit bzw. sie belässt zu viel Interpretationsspielraum für den Ordnungsgeber. Wichtig scheint uns eine Trennung zwischen der für die Verteilung der Mittel zuständigen Instanz, den kantonalen und interkantonalen Bewilligungsbehörden, den Veranstaltern von Grossspielen und den Aufsichtsbehörden. Dies ist heute anerkannt. Wenn überhaupt, so soll diese Aufgabentrennung konkret im Gesetz festgesetzt werden. Im Übrigen ist es den Kantonen zu überlassen, wie sie sich organisieren.

Die Pflicht zur rechtsgleichen Behandlung von Gesuchen ist zu streichen, da unnötig. Die Rechtsgleichheit ist ein Verfassungsgrundsatz. Auch diese Bestimmung schafft Rechtsunsicherheit, da sie zur irrtümlichen Annahme eines Rechtsanspruches auf Bewilligungserteilung verleiten könnte.

Das durch die Formulierung in Artikel 128 Absatz 4 E BGS postulierte faktische Verbot der Unterstützung internationaler Projekte ist zu streichen, da dazu unseres Erachtens keine Veranlassung besteht. In der Vergangenheit wurden beispielsweise Hilfsbeiträge nach Naturkatastrophen gesprochen.

– zu Artikel 143 BGS-Entwurf

Nach dieser Bestimmung bzw. gemäss den entsprechenden Erläuterungen fallen die Bewilligung und die Aufsicht von Geschicklichkeitsspielen neu in die Kompetenz der interkantonalen Behörde. Das heisst, dass jeder der zahlreichen Geschicklichkeitsautomaten durch eine zentrale Behörde bewilligt werden müsste. Die bisherige Zuständigkeit der Kantone hat sich jedoch bewährt und soll weitergeführt werden. Die Kantone kennen die Verhältnisse vor Ort und die kantonale Gewerbeaufsicht und die Polizeiorgane arbeiten eng zusammen. Mit dem Zusammenschluss solcher Bewilligungs- und Aufsichtsfunktionen wird die interkantonale Behörde unnötig mit Zusatzaufgaben belastet.

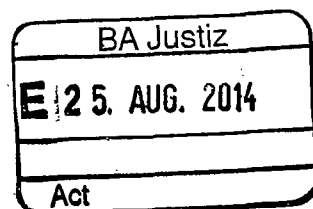
Wir bitten Sie um Kenntnisnahme und danken Ihnen, wenn Sie die Stellungnahme der FDKL sowie unsere Anliegen berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Yvonne Schärli-Gerig  
Regierungsrätin

auch per E-Mail an: [comelia.perler@bj.admin.ch](mailto:comelia.perler@bj.admin.ch)



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern

### **Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2014 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD zum Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) das Vernehmlassungsverfahren eröffnet und die Kantone zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Das Geldspielgesetz wird das Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 und das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 ablösen und inhaltlich in einem Gesetz zusammenfassen. Nicht zuletzt auch aufgrund des resultierenden grossen Umfangs ist die Materie sehr komplex und der nun vorliegende Entwurf ist ein Kompromiss zwischen Bund, Kantonen und in das Thema Geldspielgesetz involvierten Organisationen. Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt FDKL hat unter Mitarbeit des Kantons Uri eine gemeinsame Stellungnahme erarbeitet. Darin wird der Gesetzesentwurf als ausgewogen gewürdigt, weil er den teilweise divergierenden Interessen von betroffenen Personen und Institutionen Rech-

nung trägt. Der Regierungsrat möchte jedoch festhalten, dass der Gesetzesentwurf für eine Reihe sensibler Fragestellungen Kompromisse beinhaltet; dies gilt im Besonderen für den Bereich des Schutzes vor exzessivem Geldspiel. Vor diesem Hintergrund gilt es sicherzustellen, dass der nun vorliegende Entwurf in den Kernbereichen keine Anpassungen erfährt und die Ausgewogenheit des Gesetzestextes nicht infrage gestellt wird. Daher wünscht sich der Regierungsrat, dass die FDKL über die bestehende Projektorganisation in die Auswertung der Vernehmlassung einbezogen wird.

**Der Regierungsrat des Kantons Uri unterstützt demzufolge vorbehaltlos die Stellungnahme der FDKL, ohne diese hier noch einmal wörtlich wieder zu geben.**

Darüber hinaus erlauben wir uns zu folgendem Gesetzesartikel noch eine weitere Bemerkung zu folgendem Artikel anzubringen:

Artikel 24 Absatz 3 Voraussetzungen

Gemäss Artikel 24 Absatz 3 bestimmt der Bundesrat, inwieweit die zuständige interkantonale Vollzugsbehörde der Veranstalterin von Grossspielen erlauben kann, mit ausländischen Geldspielveranstalterinnen zusammen zu arbeiten.

Bei verschiedenen Lotteriespielen ist jedoch die internationale Zusammenarbeit und damit die Möglichkeit zur Partizipation an länderübergreifenden Lotterien oder Sportwetten (wie z. B. Euro Millions oder die Pferdewetten PMU) ganz entscheidend. Entsprechende Barrieren würden zu einer Abwanderung der Geldspielnachfrage ins Ausland sowie zu erheblichen finanziellen Einbussen für die mit Lotterieverträgen unterstützten gemeinnützigen Projekte in den Bereichen Kultur, Sport, Umwelt und Soziales führen.

Mit der in Absatz 3 vorgesehenen Regelung ist eine Weiterführung der bestehenden internationalen Zusammenarbeit denkbar, aber keineswegs sichergestellt. Die Erläuterungen dazu stellen lediglich eine Absichtserklärung dar. Für die Lotteriegesellschaften muss jedoch sichergestellt sein, dass eine internationale Zusammenarbeit und damit auch die Partizipation an länderübergreifenden Lotterien oder Sportwetten mindestens in heutigem Umfang möglich sein werden. Der Regierungsrat regt diese Sicherstellung im Geldspielgesetz selber an. Eine Regelung auf Verordnungsstufe und damit eine Delegation dieser Frage an den Bundesrat lehnt er ab.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und hoffen auf die Berücksichtigung unserer Anträge und Vorschläge.

Altdorf, 22. August 2014



Im Namen des Regierungsrats

Frau Landammann

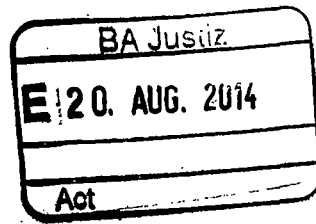
Der Kanzleidirektor

Two handwritten signatures in black ink. The first signature is on the left and the second is on the right, both written in a cursive style.

Dr. Heidi Z'graggen

Roman Balli

Regierungsrat des Kantons Schwyz

kantonschwyz 6431 Schwyz, Postfach 1260

Bundesamt für Justiz  
 Direktionsbereich Öffentliches Recht  
 Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik  
 Bundesrain 20  
 3003 Bern

Schwyz, 12. August 2014

## **Bundesgesetz über Geldspiele; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2014 unterbreitet das EJPD den Kantonsregierungen den Entwurf für ein Bundesgesetz über Geldspiele zur Vernehmlassung bis 20. August 2014. Gerne äussern wir uns dazu wie folgt:

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Unter Vorbehalt der nachstehenden Bemerkungen unter Ziffer 2 schliessen wir uns der Stellungnahme der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) vollumfänglich an. Der Gesetzesentwurf sieht in wichtigen Fragen Kompromisse vor und erscheint ausgewogen.

### **2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen**

#### **Art. 31 Bewilligungspflicht**

Lottos und Tombolas sind im Kanton Schwyz bereits heute bewilligungspflichtig. Im Interesse des Schutzes der Teilnehmenden und der Rechtssicherheit begrüssen wird die vorgesehene Bewilligungspflicht.

#### **Art. 32 Allgemeine Bewilligungsvoraussetzungen**

Wird die Organisation oder die Durchführung von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten an Dritte ausgelagert, so müssen diese Dritten gemeinnützige Zwecke verfolgen (Art. 32 Abs. 2). Gemäss Erläuterungsbericht schliesst diese Bestimmung nicht aus, dass beispielsweise Lose oder Plakate von Dritten hergestellt werden können. Sie verhindert aber, dass Teile der Erträge aus diesen Spielen nicht gemeinnützig verwendet werden. Im Kanton Schwyz übertragen Vereine mit gemeinnütziger Zwecksetzung, denen eine Lottoveranstaltung bewilligt worden ist, die Durchführung des Anlasses regelmässig einem Lottier. Sie erhalten von diesem in der Regel nur eine geringfügige pauschale Entschädigung, d.h. der überwiegende Teil des Ertrages fliesst dem Lottier zu, der gewerbsmässig Lottoveranstaltungen durchführt. Eine derartige Gewinnbeteiligung wäre mit dem neuen Art. 32 Abs. 2 nicht vereinbar. Dies entspricht auch dem Grundsatz, dass die Reingewinne von Kleinlotte-



rien für gemeinnützige Zwecke zu verwenden sind (Art. 130 Abs. 2). Demgemäss befürworten wir die vorgesehene Regelung.

### **Art. 33      Zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen**

Gemäss Art. 33 Abs. 3 Bst. b bestimmt der Bundesrat insbesondere die maximale Summe aller Einsätze. Diese Plansumme soll gemäss Erläuterungsbericht „rund Fr. 100 000.--“ betragen. Wir erachten diese Höchstgrenze als hinreichend für Tombolas und Lottos; für Kleinlotterien, namentlich Veranstaltungen mit überregionalem Charakter, sollte sie jedoch auf Fr. 300 000.-- erhöht werden.

Nach Art. 33 Abs. 3 Bst. c bestimmt der Bundesrat die minimalen Gewinnmöglichkeiten. Gemäss Erläuterungsbericht sollte der Wert der Gewinne mindestens 50% der Plansumme betragen, wobei mindestens jedes zehnte Los einen Gewinn aufweisen sollte. Die erste Voraussetzung erscheint sinnvoll; hingegen erachten wir die kumulativ zu erfüllende zweite Voraussetzung als entbehrlich, d.h., die Anzahl der Gewinnpreise ist nicht vorzugeben. Vor allem sind wir jedoch der Meinung, dass die Regelung der Bewilligungsvoraussetzungen weitgehend den Kantonen überlassen werden sollte. Der vorgesehene Art. 40 ermächtigt die Kantone hingegen nur zum Erlass von strengeren Bestimmungen.

### **Art. 35      Zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen für kleine Geldspielturniere**

Der Entwurf sieht die Schaffung einer neuen Spielkategorie der Geldspielturniere vor. Gemäss Erläuterungsbericht stehen hierbei die Pokerturniere im Vordergrund. Denkbar wären inskünftig aber auch anderweitige Geldspiele, die ausserhalb von Spielbanken in Turnierform stattfinden. Wir lehnen diese Erweiterung des Geldspielangebotes ab, da sie der Zielsetzung des neuen Gesetzes widerspricht. Wie im Erläuterungsbericht (S. 25) in Anknüpfung an Art. 106 der Bundesverfassung richtig festgehalten wird, soll das neue Geldspielgesetz den sicheren und transparenten Betrieb der Geldspiele gewährleisten und die Bevölkerung namentlich vor exzessivem Geldspiel schützen. Bekämpft werden soll auch die Kriminalität und insbesondere das illegale Spielangebot. Schliesslich geht es darum, Erträge für das Gemeinwesen zu generieren. Von der mit dem Entwurf ins Auge gefassten Zulassung einer weiteren Kategorie von gewerblich betriebenen Geldspielen gehen unseres Erachtens beträchtliche Gefahren betreffend Spielsucht und Geldwäscherei aus. Eine wirksame Kontrolle der bewilligten Geldspielturniere durch die zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörden wäre nicht möglich bzw. mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden. Dies zeigen auch die im Kanton Schwyz gewonnenen Erfahrungen, bevor das Bundesgericht die Organisation von Pokerturnieren ausserhalb von Casinos für illegal erklärt hat. Gemäss Erläuterungsbericht soll der Bundesrat die Rahmenbedingungen dergestalt festsetzen, dass lediglich Geldspielturniere mit Event-Charakter durchgeführt werden können. Diese Einschränkung erscheint eher vage und wenig praktikabel. Erfahrungsgemäss besteht auch die Gefahr, dass Spielerinnen und Spieler, die beim eigentlichen Turnier ausgeschieden sind, sich im gleichen Lokal zu weiteren Pokerrunden formieren. Im Gegensatz zu den Spielbanken und den online durchgeführten Grossspielen (siehe Art. 77 ff.) ist für die Teilnahme an kleinen Geldspielturnieren keine Spielsperre vorgesehen. Hinzu kommt, dass Reingewinne aus Geldspielturnieren gemäss Art. 130 Abs. 2 keiner Zweckbindung unterliegen.

### **Art. 39      Aufsicht**

Gemäss Absatz 3 stellen die (kantonalen) Bewilligungsbehörden der interkantonalen Vollzugsbehörde ihre Bewilligungsentscheide zu. Die Zustellung sämtlicher Bewilligungsentscheide (d.h. auch Lottos und Tombolas) erscheint uns nicht zweckmässig.

### **Art. 40      Kantonales Recht**

Nach dieser Bestimmung können die Kantone im Bereich der Kleinspiele (Art. 31 bis 39) strengere Anforderungen vorsehen oder Kleinspiele gar untersagen. Wir begrüssen diese Regelung, namentlich auch mit Bezug auf die kleinen Geldspielturniere gemäss Art. 35 ff.

#### **Art. 60 Angebot von Grossspielen**

Das vorgesehene Verbot der gewerbsmässigen Organisation von Spielgemeinschaften durch Dritte zur Teilnahme an Grossspielen ist im Interesse der Sicherstellung eines sicheren und transparenten Betriebes der Geldspiele sowie zum Schutze der Spielerinnen und Spieler sowie des Gemeinwohls (Erträge) zu begrüssen.

#### **Art. 64 Teilnahmebeschränkungen**

Zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zuganges zu den Grossspielen wäre bei Verweigerung der Spielteilnahme eine kurze Begründung wünschenswert.

#### **Art. 78 Aufhebung der Spielsperre**

Namentlich bei Spielsperren, die aufgrund eines eigenen Ersuchens einer Spielerin oder eines Spielers angeordnet werden, wäre eine minimale Dauer sinnvoll.

### **7. Kapitel: Einschränkung des Zugangs zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielangeboten (Art. 88 ff.)**

Die Bekämpfung von illegalen Spielangeboten stellt im Interesse der Sicherstellung einer sicheren und transparenten Spieldurchführung, des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessiven Spiel und der Steigerung der Attraktivität der legalen Spielangebote ein vorrangiges Ziel des neuen Gesetzes dar. Nur so kann auch sichergestellt werden, dass ein möglichst grosser Teil der Gewinne, die mit Geldspielen erzielt werden, entweder an die AHV und die IV geht oder für gemeinnützige Zwecke verwendet werden kann. Die vorgesehene Sperrung des Zuganges zu nicht bewilligten Online-Spielangeboten (Art. 88 ff.) ist demgemäss dringend geboten. Wie auch im Erläuterungsbericht (S. 73) eingeräumt wird, sind derartige technische Sperrmassnahmen heute relativ einfach zu umgehen. Es stellt sich demgemäss die Frage nach ergänzenden Massnahmen, wie Unterbindung von finanziellen Transaktionen der illegalen Anbieter.

#### **Art. 130 Verwendung der Reingewinne von Kleinspielen**


Siehe Bemerkungen zu Art. 32.


#### **Art. 136 Bei Widerhandlungen im Rahmen der Grossspiele und der Kleinspiele**

Gemäss Absatz 1 Satz 1 obliegen die Verfolgung und die Beurteilung der Straftaten im Rahmen der Grossspiele und der Kleinspiele den Kantonen. Bei Widerhandlungen im Rahmen der Spielbankenspiele ist hingegen das Sekretariat der ESBK verfolgende und die Kommission urteilende Behörde (Art. 135 Abs. 2). Im Sinne einer effizienteren Strafverfolgung wäre es von Vorteil, wenn bei gleichzeitigem Verstoss gegen die Bestimmungen über die Spielbanken und die Gross- oder Kleinspiele die Strafverfolgung einer einzigen Behörde obliegen würde. Es empfiehlt sich für diese Fälle eine Regelung, wonach die kantonalen Strafverfolgungsbehörden ihre Strafuntersuchungen an die spezialisierte ESBK abtreten können.

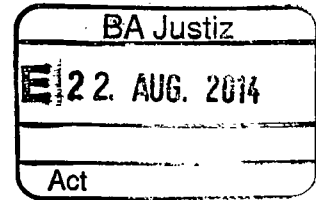
Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:

  
Andreas Barraud, Landammann

  
Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber





CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

**A-Post**  
Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement  
Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsobjekte  
und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.1877  
Unser Zeichen: cb

**Sarnen, 20. August 2014**

### **Vernehmlassung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Geldspiele**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2014 haben Sie uns den Entwurf und den erläuternden Bericht zu einem Bundesgesetz über Geldspiele zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Möglichkeit zum Geldspielgesetz Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen.

Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz FDKL hat eine Stellungnahme ausgearbeitet, die im Namen aller Kantone eingereicht werden wird. Diese Stellungnahme entspricht grundsätzlich unserer Haltung und unserer Meinung. Wir ersuchen Sie, die ausgeführten Punkte bei der weiteren Arbeit mit dem Geldspielgesetz zu berücksichtigen.

Mit dem neuen Gesetz werden die bewährten Regelungen und die bisherige Vollzugspraxis weitergeführt. Die verschiedenen Geldspiele werden definiert und voneinander klar abgegrenzt. Instrumente für die Bekämpfung des illegalen Glückspiels werden definiert. Vorgaben in Bezug auf den Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel bilden ebenfalls einen wichtigen Pfeiler.

Wir haben noch folgende Bemerkungen zu einzelnen Bereichen:

zu Art. 31 ff

Die bisherigen bewilligungsfreien Tombolas werden mit dem neuen Gesetz eigentlich abgeschafft. Damit müssten neu Gesuche gestellt werden für Kleinveranstaltungen, z.B. zum Verkauf von Lösli an einem Blauring-Unterhaltungsabend. Diese zusätzliche Administration ist im Bereich von Tombolas nicht angezeigt. Gerade Tombolas haben nämlich bisher zu keinerlei Problemen geführt.

zu Art. 69

Gemäss dem Entwurf ist das Geldspiel für Minderjährige sowie für gesperrte Personen verboten – mit Ausnahme von bestimmten Spielen, bei denen das Mindestalter auf 16 Jahre festgelegt wurde. Trotz Verbot ist es für diese heute aber relativ leicht, sich zu Lotterie- oder Wettspielen an Automaten Zugang zu verschaffen, solange ihr Alter den Anbietern nicht bekannt ist. Aus Gründen des Jugendschutzes ist daher eine Alterszugangskontrolle einzuführen. Es wird vorgeschlagen, dass insbesondere an Automaten eine obligatorische Alterskontrolle vorgenommen werden muss. Eine entsprechende technische Lösung müsste nicht neu erfunden werden, da sie beispielsweise bei Zigarettenautomaten bereits Anwendung findet (Identifikation mittels Identitätskarte oder Bezug von Jetons beim Barpersonal gegen Vorzeigen des Ausweises). Mit dieser Massnahme würde der Zugang für eine bestimmte Zielgruppe eingeschränkt, allen anderen aber weiterhin offenstehen. Es wird daher folgende Ergänzung von Art. 69 vorgeschlagen:

*<sup>4</sup> Grossspiele, die an Automaten oder online angeboten werden, müssen über eine Alterszugangskontrolle verfügen.*

zu Art. 126 Abs. 2

Hier sollte es unseres Erachtens heissen: "...ausser sie werden in den Bereichen gemäss Absatz 1 nur ergänzend zur Finanzierung von *Projekten* eingesetzt." Im Vergleich zum Begriff „Aufgaben“, der einen Dauerzustand suggeriert und daher abzulehnen ist, verweist der Begriff „Projekte“ auf die Einmaligkeit einer finanziellen Unterstützung, was eher Sinn und Zweck der Swisslos-Gelder entspricht.

zu Art. 128

Hier wird unseres Erachtens von kleineren Kantonen eine Organisation verlangt, die weit über die zur Problemlösung notwendigen Anforderungen hinausginge. Auch hier muss der Grundsatz gelten, dass sich die Kantone selbstständig organisieren.

In Abs. 4 wird die Unterstützung von internationalen Projekten ausgeschlossen. Dazu besteht keinerlei Veranlassung. Im Gegenteil konnten so immer wieder, wenn auch im bescheidenen Ausmass, Beiträge bei Katastrophen im Ausland gesprochen werden.

zu Art. 143

Nach dieser Bestimmung und den entsprechenden Erläuterungen fallen die Bewilligung und die Aufsicht von Geschicklichkeitsspielen neu in die Kompetenz der interkantonalen Behörde. Das heisst, dass jeder der mehreren hundert Automaten einzeln durch eine zentrale Behörde bewilligt werden müsste. Die bisherige Zuständigkeit der Kantone hat sich jedoch bewährt und soll weitergeführt werden. Die Kantone kennen die Verhältnisse vor Ort und die kantonalen Aufsichts- und Polizeiorgane arbeiten eng zusammen. Mit dem Zusammenzug solcher Bewilligungs- und Aufsichtsfunktionen wird die interkantonale Behörde unnötig mit Zusatzaufgaben belastet, die nicht von strategischer Bedeutung sind.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Hans Wallimann  
Landammann



Dr. Stefan Hossli  
Landschreiber



KANTON  
NIDWALDEN

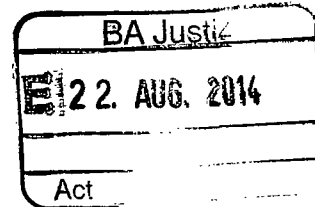
LANDAMMANN UND  
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans  
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

**A-POST**

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtssetzungsprojekte und –methodik  
Bundesrain 10  
3003 Bern



Telefon 041 618 79 02  
staatskanzlei@nw.ch  
Stans, 19. August 2014

**Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS); Stellungnahme**

Sehr geehrter Damen und Herren

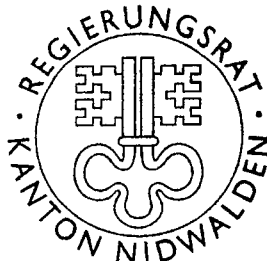
Mit Schreiben vom 1. Mai 2014 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Wir schliessen uns vollumfänglich der Stellungnahme der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL) an. Zu den Kapiteln 4 Kleinspiele und 9 Besteuerung/Verwendung der erwähnten Stellungnahme haben wir keine Anmerkungen bezüglich Änderungen oder Ergänzungen hinzuzufügen.

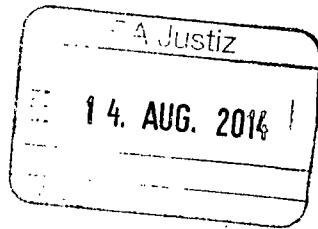
Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse  
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

  
Res Schmid  
Landammann



  
lic. iur. Hugo Murer  
Landschreiber



Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte  
und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Glarus, 12. August 2014  
Unsere Ref: 2014-81

### Vernehmlassung i. S. Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS)

Hochgeachtete Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL) reichte am 4. August 2014 ein Stellungnahme zum Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele ein. Dieser schliessen wir uns vollumfänglich an. Ergänzend zur Stellungnahme der FDKL lehnen wir die in Art. 31 ff. des Geldspielgesetzes vorgesehene Regelung für Kleinspiele ab. Insbesondere sprechen wir uns gegen die Einführung einer Bewilligungspflicht für Tombolas auf Bundesebene aus. Die Kleinspiele lagen bisher praktisch in der alleinigen Regelungskompetenz der Kantone. Dies soll so bleiben. Der Gesetzentwurf ist deshalb dahingehend anzupassen, dass es den Kantonen zukommt, darüber zu entscheiden, ob überhaupt Kleinspiele gemäss Geldspielgesetz auf ihrem Gebiet durchgeführt werden dürfen, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen dies zu geschehen hat. Die derzeitige Regelung verursacht einen unverhältnismässig grossen Verwaltungsaufwand und berücksichtigt die kantonalen Gegebenheiten bzw. Bedürfnisse nur unzureichend.

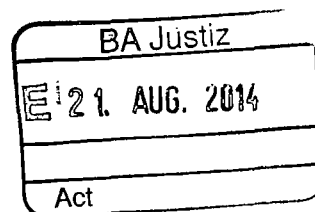
Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Für den Regierungsrat

  
Röbi Marti  
Landammann

  
Hansjörg Dürst  
Ratsschreiber

versandt am: **13. Aug. 2014**



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

**A-Post**

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte  
und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Zug, 19. August 2014 hs

**Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS)  
Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2014 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD nebst weiteren Adressatinnen und Adressaten die Kantonsregierungen eingeladen, ihm zum Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) bis zum 20. August 2014 eine Vernehmlassung einzureichen. Gestützt auf ein internes Mitberichtsverfahren nehmen wir diese Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

**I. Allgemeine Bemerkungen**

Der Gesetzesentwurf setzt den neuen, am 11. März 2012 angenommenen Artikel 106 BV um. Er führt das bestehende Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken und das bestehende Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten in einem einzigen Gesetz zusammen und schafft eine kohärente sowie zweck- und zeitgemässe Regelung des Geldspiels in der Schweiz.

**Der Kanton Zug begrüsst den vorliegenden Gesetzesentwurf. Er verweist grundsätzlich auf die Stellungnahme der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz FDKL vom 4. August 2014, welcher er sich ausdrücklich anschliesst und sie entsprechend unterstützt.** In Übereinstimmung mit der FDKL lehnt auch der Kanton Zug die Schaffung einer Konsultativkommission in der vom Gesetzesentwurf vorgesehenen Form und insbesondere deren hälftige Finanzierung durch die Kantone ab.

Einzige Ausnahme der Übereinstimmung mit der Stellungnahme der FDKL vom 4. August 2014 bildet die Frage der Besteuerung, zu der wir uns nachstehend äussern. Die weiteren untenstehenden Anträge stehen grundsätzlich im Einklang mit der Stellungnahme der FDKL und sind daher ausdrücklich als deren Ergänzung zu verstehen.

## II. Anträge

1. Es sei auf eine Steuerbefreiung der Spielgewinne aller Geldspiele zu verzichten und stattdessen eine einheitliche Besteuerung von Lotterie-, Sportwetten- und Spielbankengewinnen vorzusehen.
2. Art. 44 Abs. 1 BGS sei wie folgt anzupassen: «Spielerinnen und Spieler unter dem erforderlichen Mindestalter, gesperrte sowie mit einem Spielverbot belegte Spielerinnen und Spieler haben ~~weder Anspruch auf Rückerstattung ihrer Einsätze noch keinen Anspruch~~ auf Auszahlung von Spielgewinnen».
3. Art. 69 Abs. 2 und 3 sind im Sinne des Jugendschutzes wie folgt zu ändern:  
<sup>2</sup> Minderjährige sind besonders zu schützen. Sie sind nicht zu den Spielbankenspielen und zu den ~~online durchgeführten~~ Grossspielen zugelassen.  
<sup>3</sup> ~~Für die anderen Grossspiele entscheidet die interkantonale Vollzugsbehörde in Abhängigkeit ihres Gefährdungspotenzials über das Alter, das zur Teilnahme berechtigt. Es darf nicht unter 16 Jahren liegen.~~  
<sup>3</sup> *Grossspiele, die an Automaten oder online angeboten werden, müssen über eine Zugangskontrolle verfügen.*
4. Der Begriff der «Fachstelle» in Art. 77 Abs. 2 sei im Gesetz oder aber im Bericht näher zu definieren. Sollte der Bundesgesetzgeber der Ansicht sein, Sozialbehörden (und allenfalls weitere «Fachstellen») seien meldeberechtigt (bzw. gar meldepflichtig), so wäre in Art. 77 BGS zudem eine entsprechende ausdrückliche gesetzliche Grundlage zu schaffen.

## III. Begründung

### **Zu Antrag 1 Keine Steuerbefreiung der Spielgewinne sondern einheitliche Besteuerung**

Die derzeitige Rechtslage sieht eine steuerliche Ungleichbehandlung von Gewinnen aus Lotterien und Sportwetten auf der einen Seite und von in Spielbanken erzielten Gewinnen auf der anderen Seite vor. Während erstgenannte Gewinne zu versteuern sind, handelt es sich bei Spielbankengewinnen um steuerfreies Einkommen. Diese Ungleichbehandlung wird in der juristischen Lehre und Praxis zu Recht als problematisch bezeichnet, verletzt sie doch die Rechtsgleichheit und wirkt wettbewerbsverzerrend. Deshalb begrüssen wir zwar die mittels Gesetzesvorlage beabsichtigte Gleichbehandlung der Gewinnbesteuerung, beurteilen die generelle Steuerbefreiung von Spielergewinnen aller Geldspiele steuersystematisch aber als Schritt in die falsche Richtung.

Das beabsichtigte Ziel könnte effizienter durch eine einheitliche Besteuerung aller Spielgewinne erreicht werden – irrelevant, ob es sich um Lotterie- oder Casinogewinne handelt. Der erläuternde Bericht stellt die mit Unsicherheiten behaftete Annahme in den Raum, dass durch die



vorgesehene generelle Steuerbefreiung eine Abwanderungsbewegung ins Ausland oder in die Illegalität verhindert werden könne. Weiter wird im Bericht angenommen, dass daraus den Kantonen Mehreinnahmen von schätzungsweise 11 Millionen Franken entstehen würden. Diese Ansicht teilen wir nicht, da es keinen Nachweis dafür gibt, dass die Attraktivität des legalen Schweizer Geldspielangebotes durch eine generelle Steuerbefreiung merklich erhöht werden kann. Dafür werden die Folgen der fehlenden Steuereinnahmen, insbesondere für die Kantone, die mit einer Einbusse von schätzungsweise 80 Millionen Franken zu rechnen haben, schwerwiegend sein. Für Bund, Kantone und Gemeinden zusammen würde die vorgeschlagene Ausdehnung der Steuerbefreiung zu einem Steuerausfall in der Höhe von jährlich 120 Millionen Franken führen. Wir lehnen die vorgesehene generelle Steuerbefreiung der Spielergewinne auf alle Geldspiele deshalb ab.

#### **Zu Antrag 2 Rückerstattung von Einsätzen**

Wir befürworten, dass allfällige Gewinne, die Spielende verbotenerweise machen, zugunsten der AHV/IV bzw. für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Indes ist das Einbehalten von Einsätzen von Spielsüchtigen, die krankheitsbedingt trotz Spielverbot bzw. Spielsperre weiterspielen, nicht zweckmässig. Spielsüchtige sind in ihrem Vermögen zu schützen, da sie sich krankheitsbedingt nicht mehr selbst schützen können. Wenn jedoch – wie vorgeschlagen – die (seltenen) Gewinne nicht ausgeschüttet und gleichzeitig die Einsätze nicht zurückverlangt werden können, erleiden die Spielsüchtigen einzig Verluste, werden also noch stärker in ihrem Vermögen geschädigt, als wenn sie neben den verlorenen Einsätzen wenigstens sporadische Gewinne ausgeschüttet bekämen. Infolge fehlender Krankheitseinsicht darf nicht davon ausgegangen werden, dass Spielsüchtige einzig aufgrund von verlorenen Einsätzen und nichterhaltenen Spielgewinnen zu spielen aufhören. Zudem dürften die Veranstalterinnen kaum Interesse am effektiven Fernhalten von Spielsüchtigen haben, solange sie die Einsätze behalten können. Art. 44 Abs. 1 BGS ist daher antragsgemäss anzupassen.

#### **Zu Antrag 3 Jugendschutz**

Obschon für die meisten Spiele bereits ein Verbot für Minderjährige besteht, ist es letzteren relativ leicht möglich, sich an Automaten Zugang zu Lotterie- oder Wettspielen zu verschaffen. Jugendliche sind bezüglich Suchtproblematik besonders vulnerabel und insofern auch stärker zu schützen. In diesem Sinne ist zu empfehlen, alle Spielbankenspiele und Grossspiele erst ab dem Alter von 18 Jahren freizugeben und zudem den Zugang mit einer obligatorischen Alterskontrolle zu verknüpfen. Technisch existieren bereits Lösungen wie z.B. für Zigarettenautomaten.

#### **Zu Antrag 4 Datenschutz**

Der Begriff der «Fachstelle» in Art. 77 Abs. 2 ist weder im Gesetz noch im Bericht definiert, weshalb dies noch zu erfolgen hat. Sollte der Bundesgesetzgeber sodann der Ansicht sein, Sozialbehörden (und allenfalls weitere «Fachstellen») seien meldeberechtigt (bzw. gar meldepflichtig), so müsste in Art. 77 BGS eine entsprechende ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Das BGS geht in Art. 77 Abs. 2 davon aus, dass Sozialbehörden von sich aus Meldung bezüglich (möglicherweise) spielsüchtiger Personen machen dürfen; ein allfälliges

Melderecht (oder gar eine Meldepflicht) der Sozialbehörden (und allenfalls weiterer «Fachstellen») ist im Gesetzesentwurf bis anhin aber (noch) nicht enthalten.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zug, 19. August 2014

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

  
Beat Villiger  
Landammann

  
Tobias Moser  
Landschreiber

Kopie an:

- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Gesundheitsdirektion
- Direktion des Innern
- Finanzdirektion
- Direktion für Bildung und Kultur
- Datenschutzstelle
- Obergericht
- Zuger Polizei
- Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt FDKL, Richtersmattweg 80,  
Postfach 13, 3054 Schüpfen
- [cornelia.perler@bj.admin.ch](mailto:cornelia.perler@bj.admin.ch) (Dokument im Word-Format)



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

---

Office fédéral de la justice  
Domaine de direction Droit public  
Unité Projets et méthode législatifs  
Bundesrain 20  
3003 Berne

*Fribourg, le 19 août 2014*

2014-622

## **Avant-projet de loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr)**

Madame la Conseillère fédérale,  
Madame, Monsieur,

En date du 1<sup>er</sup> mai 2014, vous nous avez consultés sur l'avant-projet de loi noté en marge, destiné à concrétiser l'article 106 Cst et à réunir dans une seule loi l'ensemble des règles relatives aux jeux d'argent.

De manière générale, nous saluons cet avant-projet pour le caractère compromissaire qu'il revêt à l'égard de maintes questions sensibles, pour la clarté qui se dégage de sa structure et de ses définitions, pour les bases d'un renforcement des mesures de prévention qu'il pose et pour les évolutions sociales et techniques qu'il intègre.

Suite à un examen approfondi de son contenu, nous nous exprimons en détail sur les dispositions élaborées comme suit :

### **Ad chapitre 1 : Disposition générales (art. 1-4)**

Les précisions apportées à la notion de concours susceptible d'échapper à un régime d'autorisation seront particulièrement utiles à l'heure où tant de jeux commerciaux envahissent le marché au seul profit de prestataires privés et où la protection de la population contre les abus est trop souvent mise à mal.

### **Ad chapitre 2 : Maisons de jeu (art. 5-15)**

Ce chapitre reprend globalement les dispositions contenues dans la législation actuelle sur les maisons de jeu tout en prévoyant l'extension des concessions accordées à des offres de jeu en ligne. Cet outil concurrentiel est pleinement justifié et rétablit une égalité avec les jeux de grande envergure. Il s'agira néanmoins de prendre en compte les conséquences engendrées par cette nouvelle offre légale de jeu en termes d'addiction.

### **Ad chapitre 3 : Jeux de grande envergure (art 20-30)**

La notion de « jeux de grande envergure » englobe les appareils à sous servant aux jeux d'adresse dont l'exploitation est autorisée par notre droit cantonal dans les établissements publics et les salons de jeu. Les bénéfiques nets réalisés par leurs exploitants ne seront pas affectés à des buts d'utilité publique par le nouveau droit fédéral. Il est à relever toutefois qu'en vertu de l'article 44 al.1 et al. 3a et de la loi du 19 février 1992 sur les appareils de jeux et les salons de jeu, le produit de la taxe prélevée sur ces appareils et fixée à 7‰ des mises est affecté à raison de 2‰ à des projets sociaux dans le cadre de la prévention et de la lutte contre les dépendances.

La compétence de délivrer une autorisation sera transférée désormais à l'autorité inter-cantonale d'exécution et ne relèvera plus d'une instance administrative cantonale. Les autorisations supposeront en outre le respect des conditions ayant trait à la bonne réputation et à la situation financière des exploitants.

Le raisonnement tenu en l'espèce s'explique en raison du fait que ces types d'appareils ont ordinairement une destinée nationale qui passe déjà par une procédure d'homologation destinée à confirmer leur qualification de jeu d'adresse admis à l'extérieur des casinos. Au vu de la logique du système en place, nous ne nous opposons pas à ce transfert de compétence. En lien avec l'imposition du produit des jeux, nous revendiquons toutefois le droit de maintenir le régime de taxation en place pour chaque appareil installé dans le canton selon les modalités en vigueur (lieu, emplacement précis, nombre, limitation des mises et des gains, ...).

### **Ad chapitre 4 : Jeux de petite envergure (art 31-40)**

Ce chapitre ouvre à nouveau la porte au déroulement de tournois de poker à l'extérieur des casinos. Il conviendra à tout le moins d'être plus précis dans la formulation du cadre légal destiné à régir cette forme de jeu. Hormis dans des cas événementiels, le canton ne dispose en effet pas des moyens suffisants (formation de personnel, contrôles, coûts) pour garantir une activité conforme. Ces tournois seront au surplus une source d'accroissement des risques de dépendance au jeu.

La systématique de la loi, réunissant en un même chapitre « petite loterie » et « tournoi de jeux d'argent » n'est par ailleurs guère heureuse. L'ancrage local des organisateurs de petites loteries et les buts poursuivis par ces derniers plaident bien plutôt en faveur d'une délégation de compétence aux cantons. La loi fribourgeoise du 15 décembre 2000 sur les loteries dispense par exemple de toute autorisation les tombolas mises sur pied dans le cadre d'une réunion interne, dont les lots ne consistent pas en espèces. Elle assimile les lotos aux loteries tout en limitant pour eux la valeur des lots. Elle impose un taux de restitution au joueur. Ces particularités cantonales sont loin d'être uniques et justifient un réexamen de l'avant-projet.

### **Ad chapitre 6 : Protection des joueurs contre le jeu excessif (art 69-87)**

La Suisse compte près de 3.3% de joueurs problématiques ou dépendants et se place ainsi dans le tiers supérieur de prévalence parmi les pays industrialisés. La prévalence des jeunes y est encore plus élevée, dès lors qu'elle se situe à 6%. Il est dès lors particulièrement important que le nouveau droit, à l'instar de ce que prévoit l'avant-projet, mette au centre la question de la protection de la population face aux dangers inhérents aux jeux d'argent.

En vertu de l'article 106 al.5 Cst, la responsabilité de cette protection incombe autant à la Confédération qu'aux cantons.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006, les cantons perçoivent auprès des sociétés de loterie une taxe sur la dépendance au jeu de 0.5% du produit brut des jeux. Même si une telle taxe n'est pas prévue par l'avant-projet, elle continuera à être perçue pour financer les mesures de prévention.

La Confédération ne prend pas part à ce financement et il n'est manifestement par prévu de changement pour des raisons de constitutionnalité. En nous référant à la prise de position formulée par les professionnels des addictions ainsi qu'à l'avis de droit donné le 31 janvier 2014 par le Professeur Etienne Grisel, nous contestons cette position et demandons l'introduction d'une taxe similaire sur les casinos. Ces derniers représentent un risque tout aussi important en termes de jeu excessif. Il est donc logique, dans un souci d'égalité de traitement et à l'heure où l'ouverture des jeux en ligne va selon toute vraisemblance engendrer des coûts collatéraux plus importants, qu'ils participent au financement de la prévention et que les montants perçus soient reversés aux cantons. Dans l'idée de ne pas pénaliser les casinos par l'introduction d'une charge supplémentaire, cette taxe devrait être déduite de l'impôt versé à l'AVS/AI. Les cantons disposeront ainsi de ressources supplémentaires leur permettant de mettre en œuvre les nouvelles responsabilités qui leur incombent.

Avec un objectif d'efficacité et dans le respect du principe de la proportionnalité, nous sommes favorables à un renforcement cohérent de la prévention tel que proposé par les professionnels concernés, hormis toutefois les aspects touchant à la publicité qui poseraient des problèmes évidents de mise en œuvre.

S'agissant de la Commission consultative pour la prévention du jeu excessif qu'il est prévu d'instituer, nous sommes d'avis que, contrairement à ce que prévoit l'avant-projet, elle soit financée uniquement par la Confédération, à l'instar de toutes les commissions extraparlimentaires. Nous rappelons que la lutte contre la dépendance est du ressort des cantons et que ceux-ci ont déjà mis en place un réseau de spécialistes appelés à se prononcer sur ces aspects. Tout en nous ralliant à l'introduction de cette nouvelle autorité, nous insistons donc pour que sa nature exacte et ses compétences soient précisées et qu'elle ne devienne pas une source de conflit. Il pourrait en particulier être prévu de la consulter en tant qu'organisme indépendant avant l'homologation de chaque jeu, dans l'idée de mener une politique de protection des joueurs cohérente qui tienne compte tout à la fois des caractéristiques du jeu, de la vulnérabilité des joueurs et des mesures de protection efficaces à envisager.

### **Ad Abrogation et modification d'autres actes**

Conformément au système en place, le produit brut des jeux est pour une grande part affecté à l'AVS/AI ou à l'utilité publique, au travers de l'impôt prélevé auprès des maisons de jeu ou de l'affectation des bénéfices nets des loteries et paris à des buts d'utilité publique dans les domaines culturels, sociaux et sportifs. Pour générer de façon optimale de telles recettes, il est primordial de pouvoir disposer d'une offre de jeux attrayante. L'exonération fiscale de l'ensemble des gains provenant des jeux d'argent constitue manifestement une part non négligeable de cet objectif. Elle institue au surplus une égalité de traitement entre loterie et maison de jeu. Elle garantit la compétitivité des exploitants de jeu suisses et, en définitive, une lutte efficace contre le jeu illégal et l'application des mesures de protection des joueurs mises en place. L'impact sur les recettes

fiscales du canton n'est pas chiffrable. Nous partageons pourtant le raisonnement tenu, à tout le moins pour les gains de loterie d'un montant inférieur. Nous sommes en revanche d'avis qu'à partir d'un certain montant, par exemple un million de francs, la Confédération devrait renoncer à cette exonération. Dans un souci de transparence, nous souhaitons par ailleurs que les attestations de gain soient dans tous les cas maintenues pour permettre aux joueurs de motiver, le cas échéant, un accroissement de fortune dans leur déclaration d'impôt.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de répondre à la procédure de consultation et nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Beat Vonlanthen  
Président

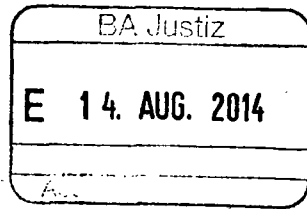
Danielle Gagnaux-Morel  
Chancière d'Etat

**Communication :**

- a) à la Direction de la sécurité et la justice, pour elle et le Service de la police du commerce;
- b) à la Chancellerie d'Etat.

Danielle Gagnaux-Morel  
Chancière d'Etat

*Extrait de procès-verbal non signé, l'acte signé peut être consulté à la Chancellerie d'Etat*



Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches  
Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte  
und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern

12. August 2014

## **Vernehmlassung zum Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 1. Mai 2014 den Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele zur Vernehmlassung zugestellt. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir und äussern uns dazu wie folgt:

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Mit der umfassenden Neuregelung des gesamten Geldspielwesens in einem Gesetz soll ein verfassungsmässiger Auftrag aus dem Jahre 2012 umgesetzt werden. Dabei gilt es ganz Allgemein, die Sicherheit und die Transparenz von Geldspielangeboten zu erhöhen. Angesichts des Gefährdungspotentials stehen dabei ein wirksamer Schutz der Bevölkerung vor exzessivem Geldspiel und die Bekämpfung der Kriminalität im Fokus. Gleichzeitig darf die nötige Attraktivität für Konsumentinnen und Konsumenten aber auch für die Anbieter nicht verloren gehen, damit einem Ausweichen auf unseriöse Angebote oder Umgehungshandlungen möglichst entgegengewirkt werden kann. Im Weiteren müssen Regeln Geltung erlangen, damit die Erträge einer sinnvollen und der Allgemeinheit wohlbringenden Nutzung zugeführt werden.

Wir sind zu der Überzeugung gelangt, dass der vorgelegte Gesetzesentwurf diesen Hauptzielen gerecht wird und Rahmenbedingungen für ein international wettbewerbsfähiges und zeitgemässes Angebot an Geldspielen schafft. Er beinhaltet austarierte Kompromisslösungen für eine Reihe von sensiblen Fragestellungen. Die neuen Definitionen und Kriterien für verschiedene Geldspiele erleichtern zudem den Vollzug und eine laufende Anpassung an die gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns in den Kernbereichen ohne Vorbehalte für den Gesetzesentwurf aus. Darüber hinaus schliessen wir uns der Stellungnahme der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegeseztz (FDKL) vom 4. August 2014 an. Entsprechend äussern wir uns im Folgenden nur noch zu einzelnen Elementen der Vorlage, welche aus kantonaler Sicht eine besondere Bedeutung aufweisen.

## **2. Bemerkungen zu einzelnen Elementen der Vorlage**

### **2.1. Bewilligungspflicht Kleinspiele**

Zu den Kleinspielen gehören nach Art. 3 des Gesetzesentwurfs Lotterien, Sportwetten und Geldspieltourniere, die weder automatisiert, noch interkantonal, noch online durchgeführt werden (Kleinlotterien, lokale Sportwetten, kleine Geldspieltourniere). Die Gewinne aus Kleinlotterien und lokalen Sportwetten müssen ebenfalls dem Gemeinwohl dienen. Dieses wird aber breiter ausgelegt als bei den von Lotteriegesellschaften angebotenen Spielen und dürfte mit den gängigen Motivationen hinter solchen Veranstaltungen in aller Regel bereits erfüllt sein. So sollen bspw. Sport-, Kultur- und Jugendvereine weiterhin Lottos und Tombolas organisieren können, um ihre Aktivitäten zu finanzieren.

Gemäss Art. 31 des Gesetzesentwurfs braucht es für die Durchführung von Kleinspielen zwingend eine Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde. Zu den Kleinspielen gehört insbesondere die Durchführung kleiner Tombolas und Lottos, worunter streng genommen auch einzelne Spielnachmittage in Altersheimen fallen. Diese Neuregelung führt zu Vollzugsproblemen in jenen Kantonen, welche unter dem Aspekt des Verwaltungsaufwandes und der Verhältnismässigkeit gewisse Spiele ganz oder bis zu einer bestimmten Plansumme von einer Bewilligungspflicht befreit haben. Die bundesrechtliche Einführung einer Bewilligungspflicht würde also in den Kantonen mit liberaler Praxis zu administrativem Mehraufwand führen. Obwohl der Kanton Solothurn diesen Bereich bisher nicht liberalisiert hat, sprechen wir uns dagegen aus, dass diese Möglichkeit künftig dahinfallen soll. Tombolas und Lottos sollen Sache der Kantone bleiben, zumal diese die lokalen Gegebenheiten besser kennen und es gerade in diesen Sparten bisher nicht zu nennenswerten Problemen gekommen ist.

### **2.2. Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel**

Die Kantone erheben seit der Inkraftsetzung einer entsprechenden interkantonalen Vereinbarung seit dem 1. Juli 2006 eine Spielsuchtabgabe von 0,5% auf den Bruttospielerträgen der Lotteriegesellschaften. Diese Gelder werden zweckgebunden für Prävention, Früherkennung und Behandlung von Spielsucht verwendet. Der Kanton Solothurn erhält jährlich Mittel in der Höhe von rund 134'000 Franken. Mit Blick auf die knappen Kantonsfinanzen und aus gesundheits- und sozialpolitischer Sicht ist es unabdingbar, die Spielsuchtabgabe beizubehalten. Der Entwurf enthält keine gesetzliche Verankerung der Spielsuchtabgabe. Die Abgabe muss deshalb weiterhin auf Basis eines Konkordates sichergestellt bleiben.

Die Ressourcen einer aus Spielsuchtspezialisten und –expertinnen zusammengesetzte Konsultativkommission Prävention werten wir durchaus positiv. Wir sind aber der Ansicht, dass die kantonalen Fachstellen für Prävention und Suchtbekämpfung bereits eng zusammenarbeiten und ein breites Netz von Fachpersonen aufgebaut haben. Mit Blick darauf und auf den Vorschlag, dass die Kantone die Konsultativkommission zur Hälfte mitfinanzieren müssten, sprechen wir uns für einen Verzicht auf dieses Gremium aus.

### **2.3. Verwendung der Spielerträge**

Nach Art. 106 Bundesverfassung sind grosse Teile der Spielbankenerträge für die AHV und die Gewinne aus Lotterien und Sportwetten für gemeinnützige Zwecke einzusetzen. Die Kantone verwenden die ihnen zufließenden Mittel weiterhin für gemeinnützige Projekte, namentlich in den Bereichen Kultur, Sport und Soziales. Neu wird ausdrücklich die Möglichkeit eingefügt, diese Mittel auch ergänzend zur Finanzierung von Projekten im Rahmen der Erfüllung gesetzlich vorgesehener öffentlicher Aufgaben einzusetzen. Wir begrüßen diese Präzisierung ausdrücklich, da sie der heutigen, zielkonformen Verwendungspraxis entspricht und immer wieder auftauchenden Missverständnissen vorbeugt. Wir sind überzeugt, dass dadurch der Grundsatz, die Gewinne aus Lotterien und Sportwetten für die kulturelle, sportliche und soziale Entfaltung der Menschen zu nutzen, nicht in Frage gestellt, sondern noch gestärkt wird.

Art. 128 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs statuiert die Pflicht einer möglichst rechtsgleichen Behandlung der Gesuche durch die zuständigen Instanzen. Da die Rechtsgleichheit als Verfassungsgrundsatz von Amtes wegen zu berücksichtigen ist, erscheint uns dieser Absatz überflüssig. Vielmehr könnten Gesuchstellende dadurch zu der irrtümlichen Annahme verleitet werden, ei-



nen Rechtsanspruch auf eine Beitragszusprechung zu haben. Entsprechend beantragen wir die Streichung des Absatzes.

In Art. 128 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs fehlt die Möglichkeit, neben interkantonalen und nationalen Projekten auch internationale Projekte unterstützen zu können. In der Vergangenheit wurden durch uns, aber auch durch andere Kantone, bspw. nach Naturkatastrophen wiederholt Hilfs- und Solidaritätsbeiträge für das Ausland gesprochen. An dieser humanitären Tradition möchten wir festhalten und beantragen eine Präzisierung der Formulierung.

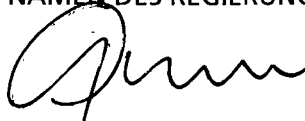
#### 2.4. Steuerliche Befreiung von Gewinnen aus Geldspielen

Der Gesetzesentwurf sieht vor, analog zur steuerlichen Behandlung von Casino-Gewinnen auf die Besteuerung von Lotteriegewinnen zu verzichten. Gewinne aus Geldspielen in einem System der Gesamtreineinkommensbesteuerung für steuerfrei zu erklären, wirft Fragen auf. Die Argumente für die Steuerbefreiung überwiegen jedoch mit Blick auf die praktischen Vorteile (Gleichstellung Casino und Lotteriegewinne, Standortattraktivität, Abfluss von Spieleinsätzen ins Ausland oder ins illegale Geldspiel etc.), weshalb wir diesem Schritt zustimmen können.

Die Vorlage geht davon aus, dass die Kantone nur in geringem Ausmass auf Steuerertrag verzichten müssen. Diesem Verlust würden namentlich Mehreinnahmen aus den Lotterien entgegenstehen. Selbst wenn diese Einschätzung dereinst eintreffen würde, gilt es zu berücksichtigen, dass Kantone und Gemeinden Steuererträge frei für ihre Aufgaben verwenden können. Demgegenüber haben die Kantone die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, zu verwenden. Entsprechend wird der finanzielle Handlungsspielraum der Kantone also dennoch eingeschränkt. Nicht zuletzt auch unter diesem Aspekt begrüssen wir das Vorhaben, Mittel aus Spielerträgen zukünftig ergänzend zur Finanzierung von Projekten im Rahmen gesetzlicher Aufgaben einsetzen zu dürfen.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns abschliessend noch einmal bestens. Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Frau Claudia Hänzi, Chefin Amt für soziale Sicherheit, unter [claudia.haenzi@ddi.so.ch](mailto:claudia.haenzi@ddi.so.ch) gerne zur Verfügung.

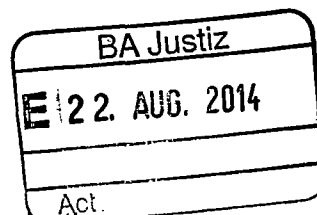
IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

  
Peter Gomm  
Landammann

  
Andreas Eng  
Staatschreiber



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel  
  
Tel: +41 61 267 80 54  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch  
www.regierungsrat.bs.ch



Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und  
-methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Basel, 20. August 2014

Regierungsratsbeschluss vom 19. August 2014

**Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS);  
Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2014 wurden die Kantone von der Vorsteherin des EJPD, Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga, eingeladen, bis zum 20. August 2014 allfällige Bemerkungen zum Gesetzesentwurf an Sie zu richten.

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, uns aus Sicht des Kantons Basel-Stadt zu den wesentlichen Punkten des Entwurfs zu äussern, wobei unser besonderes Augenmerk der vorgesehenen Regulierung der Kleinspiele gilt.

Zunächst möchten wir festhalten, dass wir der Normierung des Geldspiels in einem einzigen Gesetz positiv gegenüberstehen. Zudem erachten wir als begrüssenswert, dass mit dem neuen Regelwerk das längst veraltete Lotteriegesetz (LG von 1923) abgelöst wird. Dass dieses dem Zeitgeist kaum mehr gerecht wird, lässt sich den unzähligen Gerichtsurteilen entnehmen, die zur Klärung der Anwendbarkeit der veralteten Bestimmungen auf zeitgemässe Sachverhalte bisher erwirkt wurden. Die Ablösung des Lotteriegesetzes durch das neue BGS trägt daher in Zukunft sicherlich zu einer Entlastung der Gerichte bei und erweist sich im Hinblick auf eine transparente und übersichtliche Regulierung des Glück- und Geldspielbereichs als sinnvoll. Darüber hinaus bietet sich nun Gelegenheit, die veralteten Strafbestimmungen durch zeitgemässe Sanktionen zu ersetzen.

Unsere Zustimmung findet auch, dass für Spielbanken und Lotterien inskünftig gleich lange Spiesse gelten sollen. Dies dürfte wesentlich dazu beitragen, dass sich das Verhältnis zwischen den beiden Glückspielanbietern, die sich in den letzten Jahren zusehends stärker als Konkurrenz wahrgenommen haben, wieder entspannt. Dem Koordinationsorgan, in dem die Vollzugsorgane von Bund und Kantonen paritätisch vertreten sind, messen wir die Bedeutung eines hilfreichen Instruments bei, um den «Rechtsfrieden» innerhalb des nationalen Glücksspielmarkts sicherzustellen.

Als sinnvoll wird auch die Einsetzung der bundesrätlichen Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel erachtet. Da die Kantone jedoch schon sehr viel Aufbau- und Vernetzungsarbeit in die Spielsuchtprävention investiert haben, schießt die im Gesetzesentwurf vorge-

sehene Ausgestaltung dieses Gremiums in Bezug auf Grösse (12 Mitglieder!) und Kompetenzen unseres Erachtens über das Ziel hinaus.

Auf unser Verständnis stösst hingegen die Neuerung, dass Online-Gewinnspiele und solche, die der Verkaufsförderung dienen, gesetzlich geregelt und somit in geordnete Bahnen gelenkt werden sollen. Ferner können wir uns der Erkenntnis anschliessen, dass das vom geltenden Recht statuierte Erfordernis einer kantonalen Durchführungsbewilligung in Tat und Wahrheit einer sinnlosen «Alibiübung» gleichkommt und einen unnötigen Verwaltungsaufwand verursacht. Die Abschaffung der Durchführungsbewilligungen wird daher ausdrücklich begrüsst. Aus unserer Sicht steht sodann auch der vorgesehenen Neuerung nichts entgegen, dass die von den Grosslotterien generierten Reingewinne ausnahmsweise auch ergänzend zur Finanzierung gesetzlich vorgesehener öffentlicher Aufgaben verwendet werden dürfen.

Vor allem aber liegt uns daran, zur im E-BGS vorgesehenen Regulierung der Kleinspiele folgende Bemerkungen und Anliegen einzubringen:

Der E-BGS sieht eine generelle Bewilligungspflicht für alle Kleinspiele vor. Dazu zählen die Kleinelotterien und insbesondere Tombolas sowie lokale Sportwetten, die bereits vom geltenden Recht geregelt werden. Dass künftig auch kleinere Geldspieltourniere im vorgesehenen Rahmen (bspw. Jass- oder Pokertourniere) von den Kantonen zugelassen werden können, wird sehr begrüsst, zumal Art. 40 E-BGS bei allfälligen Auswüchsen die Handhabe bietet, restriktivere kantonale Vorschriften zu erlassen.

In Bezug auf Tombolas und die gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung diesen gleichgestellten Lottos (BGE 106 IV 150) bedeutet die Bewilligungspflicht eine unnötige Verschärfung gegenüber dem geltenden Recht. Denn bisher unterstehen Tombolas (und Lottos) ausschliesslich kantonalem Recht und können von diesem zugelassen, beschränkt oder untersagt werden (Art. 2 Abs. 2 LG). Im Kanton Basel-Stadt wurde die in der Verordnung über die Durchführung von Tombolas und Lottos (Lottoverordnung, SG 561.150) vorgesehene Bewilligungspflicht im April 2010 abgeschafft und durch eine Meldepflicht ersetzt. Diese Liberalisierung erfolgte im Rahmen des Teilprojekts «Optimierung des Bewilligungswesens», das zum Ziel hatte, die Abläufe der wichtigsten Bewilligungsverfahren im Hinblick auf eine mögliche Effizienzsteigerung – sowohl zugunsten der Verwaltung als auch der Kundschaft – umfassend zu überarbeiten. Seit der Umsetzung des Projekts bedarf es für die Durchführung von Tombolas und Lottos in unserem Kanton nur noch eines vereinfachten standardisierten Meldeverfahrens, das auch auf dem elektronischen Weg abgewickelt werden kann. Diese Vereinfachung hat sich bisher bestens bewährt. Die Wiedereinführung der Bewilligungspflicht für diese ausschliesslich den Vereinen und Körperschaften mit Sitz im Kanton vorbehaltenen Veranstaltungen hätte nicht nur einen unnötigen administrativen Mehraufwand zur Folge, sondern würde darüber hinaus in der breiten Öffentlichkeit wohl kaum auf Verständnis stossen.

Eine bundesrechtlich begründete Bewilligungspflicht für Tombolas und Lottos lehnen wir daher entschieden ab und beantragen, dass diese Veranstaltungen als eigene Kategorie der Kleinspiele von der Bewilligungspflicht auszunehmen sind und auch weiterhin in die ausschliessliche Regelungskompetenz der Kantone fallen.

Hinsichtlich der Regulierung von lokalen Sportwetten drängt sich zudem die Frage auf, ob der Begriff «Sportwetten» nicht zu kurz greift. Gemäss Definition in Art. 3 lit. c E-BGS handelt es sich hierbei um «Geldspiele, bei denen der Spielgewinn abhängig ist von der richtigen Vorhersage des Verlaufs oder des Ausgangs eines Sportereignisses». Unseres Erachtens sollte bspw. auch einer Fasnachtsclique gestattet werden können, zur Aufbesserung der Vereinskasse am traditionellen «Brysdrumme und -pfyffe» einen Wettbewerb unter dem Publikum durchzuführen, bei dem diejenigen einen Sachgewinn erzielen, die bspw. die drei Erstplatzierten unter den Mitstreitern richtig tippen. Anhand dieses Beispiels regen wir an, Art. 3 lit. c E-BGS deutlich grosszügiger zu formulieren.

Als weiteres Beispiel für eine Veranstaltung, deren Zulässigkeit nach dem E-BGS unseres Erachtens als fraglich erscheint, sei das Gesuch einer Personenvereinigung erwähnt, an der Bundesfeier auf dem Rhein zugunsten der Stiftung Theodora (Spitalclowns für Kinder) ein Plastik-Entenrennen mit Sachgewinnen für die Besitzer der ersten drei am Ziel eintreffenden Enten durchführen. Solche Veranstaltungen, die im Zusammenhang mit einem traditionellen Anlass oder im Rahmen eines Stadt- oder Volksfestes stehen, vorwiegend Unterhaltungswert haben, unter dem Aspekt der Spielsuchtgefährdung als harmlos einzustufen sind und dem Gemeinwohl dienen, können unseres Erachtens bedenkenlos zugelassen werden.

Im Hinblick auf eine attraktive und dementsprechend erfolgreiche Spendenaktion sollten die Plastikenten schon einige Wochen vor dem Anlass verkauft und angesichts der regionalen Bedeutung der Bundesfeier auch ausserhalb des Kantons Basel-Stadt verkauft werden können. Dem steht allerdings schon die in Art. 3 lit. f E-BGS statuierte Bedingung entgegen, wonach Kleinspiele nicht interkantonal durchgeführt werden dürfen. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass Kleinlotterien unter dem geltenden Recht von den Kantonen ausschliesslich in Form des Losverkaufs bewilligt werden und gemäss Erläuterung zum E-BGS an der heutigen Vollzugspraxis betreffend Kleinlotterien (und Sportwetten) festgehalten werden soll. Auch deshalb scheint fraglich, ob eine Veranstaltung wie das beschriebene Plastik-Entenrennen künftig als Kleinspiel zugelassen werden kann.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen bedanken wir uns im Voraus bestens.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

  
Dr. Guy Morin  
Präsident

  
Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin



# DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement  
Bern

BA Justiz
E 21. AUG. 2014
Act

## **Vernehmlassung zum Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme zum Entwurf des neuen Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz) und teilen Ihnen mit, dass wir sowohl vom Gesetzesentwurf wie vom Erläuternden Bericht mit grossem Interesse Kenntnis genommen haben. Dass sämtliche Geldspiele inskünftig in einem einzigen Gesetz geregelt werden, ist begrüssenswert, ebenso die Ablösung des geltenden Lotteriegesetzes aus dem Jahr 1923 und die Umsetzung des am 11. März 2012 vom Schweizer Volk angenommenen Gegenentwurfs zur Volksinitiative "Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls".

Aus finanzpolitischer Sicht stellen wir fest, dass der Gesetzesentwurf Ausfälle bei den Fiskaleinnahmen mit sich bringt. Ob und in welchem Masse dies mit den erwarteten höheren Einnahmen für gemeinnützige Zwecke tatsächlich kompensiert wird, wird die Zukunft zeigen; auf jeden Fall ist es eine Verschiebung bisher ungebundener Einnahmen der Kantone zugunsten bestimmter Zwecke (Lotteriefonds), was aber dem Staatshaushalt dennoch Mittel entzieht und in finanziell klammen Zeiten wie den heutigen nicht leichtfertig hingenommen werden kann. Dennoch sehen wir, dass die Angleichung zwischen den verschiedenen Geldspielen diese Änderung unumgänglich macht, um die Gefahr ruinöser Marktverzerrungen zulasten der Lotterien zu vermeiden. Ebenfalls aus finanzpolitischer Sicht sind im vorliegenden Entwurf heikle Punkte enthalten in den Artikeln 121 (Abgabesatz mit einer relativ grossen Bandbreite) und Artikel 125 (Nachsteuer, Nachsteuerverfahren und Steuerperiode). Das Gesetz sollte bei Steuern und Abgaben eine genügende Bestimmtheit der tatsächlichen Belastung aufweisen. Erstmals wird hier der Begriff Steuer erwähnt, vorher ist immer von einer Abgabe die Rede. Unseres Erachtens sollten diese Bestimmungen präzisiert bzw. aufeinander abgestimmt werden.

Im Bereich der Suchtbekämpfung und Prävention würden wir es begrüßen, wenn das Gesetz alle Anbieter von Geldspielen zu einer Spielsuchtabgabe verpflichten würde. Damit wären die Kantone besser und verbindlicher abgesichert in ihrer Verpflichtung, Präventionsmassnahmen durchzuführen sowie Beratungen und Behandlungen anzubieten, und dieser kostenneutral bzw. nicht zulasten der allgemeinen Staatsmittel nachzukommen.

Nach eingehender Prüfung des Gesetzesentwurfs und Abwägung der verschiedenen Interessen kommen wir zum Schluss, dass sich der Kanton Basel-Landschaft vollumfänglich der Stellungnahme der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) vom 4. August 2014 anschliesst. Wir sind uns darüber bewusst, dass die Erarbeitung des vorliegenden Entwurfs breit abgestützt ist und alle beteiligten Parteien sich im Rahmen des Möglichen eingebracht haben und Kompromisse eingehen mussten.

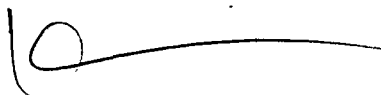
Abschliessend hoffen wir, Ihnen mit unserer Stellungnahme dienen zu können, und bedanken uns für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung.

Liestal, 19. August 2014

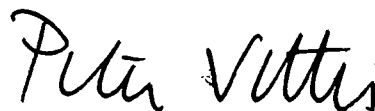
Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



Der Landschreiber:



**Kanton Schaffhausen  
Regierungsrat**

Beckenstube 7  
CH-8200 Schaffhausen  
www.sh.ch



Telefon +41 (0)52 632 71 11  
Fax +41 (0)52 632 72 00  
staatskanzlei@ktsh.ch

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich  
Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungs-  
projekte und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Schaffhausen, 12. August 2014

## **Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2014 haben Sie die Kantone zu einer Vernehmlassung in oben erwähneter Angelegenheit eingeladen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit, Stellung nehmen zu können, und lassen uns wie folgt vernehmen:

Einleitend verweisen wir auf die Stellungnahme der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt vom 3. Juli 2014, welcher wir uns grundsätzlich anschliessen. Zusätzlich erlauben wir uns folgende Bemerkungen:

Wir begrüssen, dass sämtliche Gewinne aus Geldspielen von der Steuer befreit werden. Der Kanton Schaffhausen ist ein weitestgehend vom Ausland umgebener Grenzkanton und zudem Standort eines Spielcasinos. Mit einer steuerlichen Gleichbehandlung der Gewinne aus Geldspielen wird einer Abwanderung der Spieler ins nahe Ausland entgegengewirkt. Als positiv zu bewerten ist auch die Möglichkeit für die Behörden, den Zugang zu verbotenen Online-Spielen sperren zu können.

Begrüssst wird auch die Ausweitung des Verwendungszwecks von Reingewinnen aus Grossspielen auf die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben, sofern die Reingewinne für gemeinnützige Zwecke bzw. zu deren Finanzierung verwendet werden (Art. 126 Abs. 2 Geldspielgesetz). Wir befürworten auch die Vorschrift, wonach Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten nicht in die Staatsrechnung der Kantone fliessen dürften. Damit ist der Grundsatz, dass der Lotterie-



gewinnfonds zweckbestimmt und von der ordentlichen Staatsrechnung getrennt zu führen sei, in einem Rechtssatz festgehalten.

Es ist uns zudem ein Anliegen, dass die Lotterie-Geldspielautomaten (Tactilos) auf die gegenwärtige Anzahl, 700 Geräte in der Romandie, begrenzt werden. Ein Verbot, welches auch bestehende Tactilos umfasst, wäre zwar konsequent, trotzdem muss bedacht werden, dass die Einnahmen aus diesen Automaten einen wesentlichen Teil der Gelder ausmachen, welche in der Westschweiz der Gemeinnützigkeit zukommen, weshalb dieser die Gelder nicht entzogen werden sollten. Doch würden wir es begrüßen, wenn die Anzahl der Tactilos in der französischen Schweiz nicht erhöht und in der Deutschschweiz und dem Tessin diese Geräte nicht zugelassen würden, und demzufolge der Status Quo erhalten bleibt.


Als Grenzkanton und Standort einer Spielbank bekräftigen wir noch einmal, dass die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Geldspiele, ob terrestrisch oder online angeboten, mittels des neuen Gesetzes gestärkt werden muss.

Für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.



Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

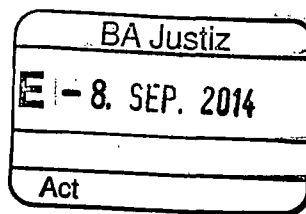
  
Christian Amsler

Der Staatsschreiber:

  
Dr. Stefan Bilger

cc: per E-Mail an [cornelia.perler@bj.admin.ch](mailto:cornelia.perler@bj.admin.ch)





Regierungsrat, 9102 Herisau

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht,  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte  
und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Herisau, 5. September 2014 / RS

## **Eidg. Vernehmlassung; Bundesgesetz über Geldspiele; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2014 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingeladen, zur eingangs erwähnten Vernehmlassung bis zum 20. August 2014 Stellung zu nehmen.

### **1. Allgemeines**

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden begrüsst den Entwurf zum Bundesgesetz über Geldspiele (BGS) im Wesentlichen. Er schliesst sich in diesem Sinne der Stellungnahme der FDKL vom 4. August 2014 an im Bewusstsein, dass es sich um einen Kompromiss handelt, der den divergierenden Interessen der verschiedenen beteiligten Parteien im Rahmen des Möglichen Rechnung trägt. Auf die Stellungnahme der FDKL kann daher verwiesen werden.

Die aus Sicht des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden bestehenden wesentlichen Mängel und notwendigen Ergänzungen werden im Folgenden aufgezeigt.

### **2. Kleinspiele (Art. 31–40)**

Die Tombolas und Lottos der Vereine werden der Gruppe Kleinspiele zugeordnet und dadurch zwingend bewilligungspflichtig. Dies bedeutet, dass die Vereine auch für Tombolas mit sehr begrenzter Plansumme immer eine Bewilligung einholen und, je nach Spielart, innert drei Monaten eine Berichterstattung samt Rechnungslegung einreichen müssten. Dies würde zu unnötigen administrativen Umtrieben für die Veranstalter führen und die Verwaltung beschäftigen. Der Regierungsrat plädiert daher dafür, entweder eine eigene Gruppe zu schaffen oder diese beiden Spiele – allenfalls bis zu einer bestimmten Plansumme – den Privatspielen zuzuordnen. In jedem Fall ist aber eine hohe kantonale Autonomie zu gewährleisten.



Gemäss Art. 40 BGS können die Bewilligungsbehörden zusätzliche Bestimmungen betreffend die Kleinspiele vorsehen oder Kleinspiele ganz untersagen. Aus dem Gesetzesentwurf ist nicht klar ersichtlich, ob die Kantone Einschränkungen zur Bewilligungspflicht im Sinne von Art. 31 und 32 BGS machen können, etwa in dem Sinne, dass nur Spielbewilligungen für Lottospiele und Tombolas an Institutionen mit Sitz im Kanton erteilt werden. Im Weiteren muss die Vergabe von Tombola- und Lottobewilligungen an Institutionen mit Sitz im eigenen Kanton alleine in der Kompetenz der jeweiligen Kantone liegen (Einsatzhöhe, Anzahl Bewilligungen etc.).

### **3. Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel**

Gemäss Art. 82 sind die Kantone verpflichtet, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote anzubieten. Wenn das Angebot an Geldspielen erweitert wird, z.B. mit Online-Casinos, müssen den Kantonen genügend Mittel zur Verfügung gestellt werden, um die mit den Geldspielen verbundenen Risiken zu bekämpfen. Der Regierungsrat nimmt zur Kenntnis, dass der Gesetzesentwurf in diesem Bereich nur minimale Vorgaben vorsieht. Bei der Umsetzung der Vorschriften im Rahmen der interkantonalen Vereinbarungen ist auf die Hinweise der Suchtfachpersonen einzugehen, insbesondere im Bereich Jugendschutz. Grundsätzlich sind zudem sämtliche in der Gesellschaft verursachten Kosten in diesem Bereich durch Abgaben der Betreiber von Geldspielen zu finanzieren.

### **4. Verwendung der Spielerträge**

Zukünftig soll eine unabhängige Instanz in den Kantonen über die Verwendung der Lotterierträge für gemeinnützige Zwecke entscheiden. Es wäre hilfreich, wenn schon im BGS klargestellt würde, dass die Entscheide dieser Instanz endgültig sind. Im Übrigen hat eine allfällige Definition, was als gemeinnütziger Zweck gilt und wie er sich von gesetzlich vorgesehenen öffentlichen Aufgaben unterscheidet, entsprechend der bewährten Praxis in den Kantonen zu erfolgen.

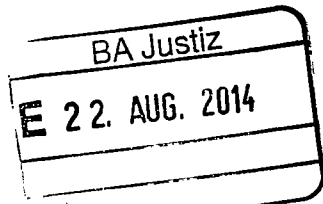
Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates



Roger Nobs, Ratschreiber



KANTON  
APPENZEL AARGAU

## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 25  
Telefax +41 71 788 93 39  
karin.rusch@rk.ai.ch  
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte  
und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Appenzell, 21. August 2014

### Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz; BSG) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Fristgerecht nehmen wir zum Entwurf für ein neues Bundesgesetz über Geldspiele wie folgt Stellung:

Am Entwurf des neuen Geldspielgesetzes haben alle Beteiligten und die Kantone (Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesez sowie Finanzdirektorenkonferenz) mitgewirkt. Der Entwurf berücksichtigt die Interessen der Kantone weitgehend. Er wird jedoch nur mit nachstehender Einschränkung unterstützt.

Wir stellen fest, dass mit dem Gesetzesentwurf die Tombolas als bewilligungsfreie Kategorie praktisch abgeschafft würden. Das würde bedeuten, dass künftig die Durchführung von Tombolas auch mit einer Plansumme unter Fr. 10'000.-- wieder bewilligungspflichtig würde. Die bisherige Regelung hat sich indessen bewährt. Sie ist beizubehalten, auch wenn in den Kantonen unterschiedliche Normen bestehen. Dies ermöglicht es, den unterschiedlichen Bedürfnissen und Traditionen Rechnung zu tragen. Die Lösung entspricht zudem den bewährten Prinzipien von Föderalismus und Subsidiarität.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

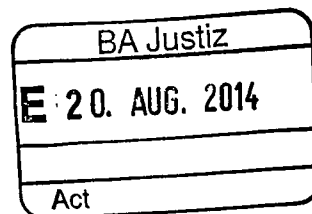
#### Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:

Markus Dörig

#### Zur Kenntnis an:

- cornelia.perler@bj.admin.ch
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 32 60  
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 19. August 2014

**Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS);  
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 1. Mai 2014 haben Sie uns Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Geldspiele eingeräumt.

Grundsätzlich unterstützen wir die Stossrichtung der Vorlage und schliessen uns der Vernehmlassung der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt vom 4. August 2014 an.

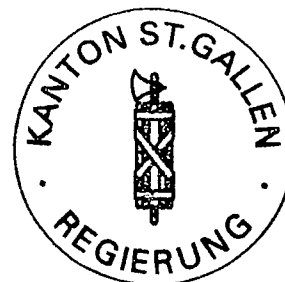
Die Vorlage weist aus unserer Sicht jedoch verschiedene Unklarheiten auf, die überprüft und bereinigt werden sollten (vgl. Anhang).

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann  
Präsidentin

Canisius Braun  
Staatssekretär



**Kopie (Word-Dokument) per E-Mail an:**  
cornelia.perler@bj.admin.ch

**Anhang:**  
Stellungnahme zur Vorlage



## Stellungnahme zur Vorlage

### Geschicklichkeitsspiele und Sportwettkämpfe

Mit Art.1 Abs. 2 Bst. b und Bst. c des Entwurfs werden "Geschicklichkeitsspiele" und "Sportwettkämpfe" unterschieden. Im Bereich der Spiele gibt es nur zwei Arten: Spiele, bei denen der Gewinn vom Zufall (Glück) abhängig ist, und Spiele, bei denen die Geschicklichkeit über den Spielausgang entscheidet. Geschicklichkeit ist dabei geistiges oder körperliches Geschick, also Wissen oder/und körperliche Fertigkeit. Etwas Drittes gibt es nicht. Sportwettkämpfe sind ganz eindeutig Geschicklichkeitsspiele, und es ist falsch, sie den Geschicklichkeitsspielen gegenüber zu stellen.

Art. 1 Abs. 2 Bst. d des Entwurfs unterstellt Gewinnspiele und Wettbewerbe zur Verkaufsförderung nicht dem Gesetz, wenn auch gratis daran teilgenommen werden kann. Anstatt sich auf den gern zu Diskussionen Anlass gebenden Begriff "gratis" zur Abgrenzung zu verlassen, würde der Schutzzweck (Schutz des Konsumenten) viel mehr erreicht, wenn alle diese Werbespiele, ob gratis oder nicht, telquel nicht dem Geldspielgesetz, sondern dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (SR 241; abgekürzt UWG) unterstellt würden. Bei dieser Art Spiele geht es denn auch kaum um eine Suchtgefährdung. Vielmehr steht im Vordergrund und ist der Schutzzweck, den Konsumenten (Warenkäufer) in seinem Kaufverhalten nicht oder zumindest nicht zu sehr vorzubestimmen, ihn nicht geradezu einem Kaufzwang auszusetzen.

### Definition der Lotterie

In Art. 3 Bst. b des Gesetzesentwurfs ist die Definition der Lotterie zu überprüfen. Der (klassischen) Lotterie liegt eine vorbestimmte Losmenge (= Anzahl zu verkaufender Lose) zugrunde, auf der wiederum auch der Gewinn-/Trefferplan beruht. Daher kann sich diese nur an eine beschränkte und gerade nicht an eine unbeschränkte Zahl von Personen richten. Werden die moderneren Formen von Lotteriespielen (Euromillions, Tactilo) den Spielbankenspielen gegenübergestellt, insbesondere auch die online angebotenen, bestehen Unterschiede im "Design", aber keine grundlegenden bei den Spielen selbst. Die Gewinnermittlung erfolgt über einen "Zufallsgenerator" bzw. ein entsprechendes Software-Programm und der auszuzahlende Spielgewinn (z.B. 50 bis 80 Prozent der Spieleinsätze) kann problemlos vorgegeben oder, wie beim Roulette, mittels Wahrscheinlichkeitsrechnung einigermaßen exakt bestimmt werden. Die klare Abgrenzung von Lotterie- zu den Spielbankenspielen ist jedenfalls in dieser Vorlage nicht geglückt. Das Bundesgericht hat wohl in Erkenntnis der Abgrenzungsschwierigkeiten jahrzehntelang am Begriff der "Planmässigkeit" im Sinn des Ausschlusses eines Spielrisikos durch den Spielveranstalter festgehalten, obwohl dieses Verständnis zwar zur Trennung der klassischen Lotterie- von den klassischen Spielbankenspielen durchaus geeignet, im Übrigen aber völlig unsachgerecht ist (hierzu GVP SG 2006 Nr. 120).

Die problematische Begriffsdefinition dürfte im Bereich der traditionellen Spielangebote kaum eine Rolle spielen, da dort die Zuordnungen von den Spielveranstaltern über alle die Jahre hinweg akzeptiert worden sind. Hingegen hat die falsche Begriffsdefinition zur Folge, dass neue Geldspiele, die online angeboten werden, mehrheitlich unter den Begriff



der Lotterie fallen werden. Die Lotteriegesellschaften könnten sogar klassische Spielbankenspiele wie zum Beispiel Roulette online anbieten, wenn sie dies in einer Form tun, bei der nicht ein einzelner Online-Spieler gegen den Veranstalter spielt, sondern eine Vielzahl von Spielerinnen und Spielern in einem Spiel – gleich wie am realen Roulettetisch – zusammengefasst wird. Das wäre dann eben "eine unbegrenzte Anzahl" von Personen. Gleichzeitig werden die Spielbanken aufgrund der "Negativumschreibung" des Spielbankenspiels in Art. 3 Bst. g des Gesetzesentwurfs von den neuen Geldspielangeboten ausgeschlossen. Dies führt – um beim Beispiel des Online-Roulettes zu bleiben – zum Ergebnis, dass Online-Roulette ein Spielbankenspiel ist, wenn für jeden Spieler eine eigene elektronische Kugel rollt, hingegen eine Lotterie vorliegt, wenn für mehrere Spieler die gleiche elektronische Kugel verwendet wird und damit für eine Vielzahl von Personen "das Ergebnis durch ein und dieselbe Zufallsziehung" ermittelt wird. Eine solche Abgrenzung ist nicht sachgerecht. Auch den Spielbanken sind Voraussetzungen zu schaffen, dank derer sie konkurrenzfähig, insbesondere auch gegen ausländische Spielanbieter bleiben.

Es ist unseres Erachtens problematisch, dass ausgerechnet bei den "Kleinlotterien" nun plötzlich wieder am Begriff der Planmässigkeit im Sinn der Vorgabe eines Gewinn-/Trefferplans festgehalten wird (Art. 33 Abs. 1), während das entsprechende Element bei der Definition der Lotterie in Art. 3 Bst. b des Entwurfs fehlt. Doch lässt es sich wohl vertreten, dass die kantonalen, auf dem Kleinlotteriekontingent beruhenden Lotterien damit von neuen Lotteriespielformen ausgeschlossen werden bzw. der Gewinn-/Trefferplan ziemlich "konstruiert" dem Lotteriespiel aufgestülpt werden muss.

### **Gross- und Kleinspiele**

Die Umschreibung von "Gross- und Kleinspielen" in Art. 3 Bst. e und f Gesetzesentwurfs ist unseres Erachtens nicht zweckmässig.

Einmal erscheint es nicht sachgerecht, Geschicklichkeitsspiele den Glücksspielen gleichzustellen, wie dies Art. 3 Bst. e des Entwurfs tut. Geschicklichkeitsspiele zeichnen sich definitionsgemäss dadurch aus, dass der Spielgewinn von der Geschicklichkeit der Spielerin oder des Spielers abhängt. Das hat aber Einfluss auf das Suchtpotential bzw. die daraus resultierenden sozialen Gefahren. Die Gleichbehandlung von Geschicklichkeitsspielen mit Grosslotterien vermag daher nicht zu überzeugen. Sodann ist das Abgrenzungskriterium "interkantonal" nicht praktikabel, welches auch in Art. 1 Abs. 2 Bst. b des Gesetzesentwurfs Verwendung findet. Ist ein Spiel in der Stadt St.Gallen "interkantonal", weil noch einzelne Personen aus einem angrenzenden Kanton teilnehmen?

Wer gilt als "Veranstalter" bei automatisierten Geschicklichkeitsspielen? In Frage kommen der Wirt, der den Geschicklichkeitsspielautomaten in seiner Gastwirtschaft aufstellt, oder aber der Eigentümer des Geräts. Da nach Art. 3 Bst. e des Entwurfs Geschicklichkeitsspielautomaten in die Kategorie der "Grossspiele" fallen, braucht der Veranstalter eine Veranstalter- sowie eine Spielbewilligung, die beide von der interkantonalen Vollzugsbehörde erteilt werden. Zudem gelten für Veranstalter von Grossspielen in vielen Bereichen (Sicherheitskonzept, Rechnungslegung, Berichterstattung, Geldwäscherei) ähnliche oder gleiche Vorschriften wie für Spielbanken. Es ist offensichtlich, dass diese Vorschriften nicht passen, wenn der Wirt als Veranstalter betrachtet wird. Problematisch erscheint



auch die Anwendung von Art. 60 Abs. 2 Gesetzesentwurfs auf Geschicklichkeitsspielautomaten. Nach dieser Bestimmung dürfen Grossspiele nur an öffentlich zugänglichen Orten, die nicht vorwiegend der Durchführung von Geldspielen dienen, angeboten werden. Damit werden Spiellokale mit Geschicklichkeitsspielautomaten verunmöglicht, die bisher in einigen Kantonen – z.B. im Kanton Aargau – zulässig waren.

Die Bestimmungen über Geschicklichkeitsspiele, insbesondere betreffend die Geschicklichkeitsspielautomaten, sind umfassend zu überarbeiten. Sie können nicht über den Begriff der Grossspiele miterfasst werden, sondern Geschicklichkeitsspiele sind vielmehr als eigene Kategorie zu begreifen und zu regeln. Zwar ist von der geplanten Regelung der (automatisierten) Geschicklichkeitsspiele der Kanton St.Gallen vom Gesetzesentwurf vorläufig nicht betroffen, da Geschicklichkeitsspielautomaten, die Geld oder geldwerte Gegenstände als Gewinn abgeben, nach Art. 4 des Gesetzes über Spielgeräte und Spiellokale (sGS 554.3; abgekürzt GSS) verboten sind. Das ändert aber am Ausgeführten nichts.

Der Begriff "Geldspiel" umfasst auch Geschicklichkeitsspiele (um Geld), aber es kann angenommen werden, dass mit Art. 106 der Bundesverfassung (SR 101) primär die Glücksspiele um Geld erfasst werden wollten. Bis anhin obliegt die Regelung von Geschicklichkeitsspielen (um Geld oder auch ohne Preise) den Kantonen. Der Gesetzesentwurf sollte daher explizit sich darauf beschränken zu erklären, dass die Kantone Geschicklichkeitsspiele um Geld zulassen oder verbieten können, und er sollte lediglich einige wenige Rahmenbedingungen im Fall der Zulassung regeln. Entsprechendes ist für Pokerturniere vorzusehen. Diese werden nach heutiger höchstrichterlicher Rechtsprechung den Glücksspielen zugeordnet, doch wird durchaus auch die Meinung vertreten, es handle sich bei bestimmten Formen des Pokerspiels um ein Geschicklichkeitsspiel. Bei den Rahmenbedingungen sind alle *Formulierungen, die auf die Kantone Druck zur Zulassung erzeugen* könnten (wie bspw. Art. 37 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs, der von 24 oder mehr kleinen Geldspieltornieren spricht und alleine schon aufgrund dieser grossen Zahl, den gerade nicht erwünschten Eindruck der Selbstverständlichkeit von Geldspieltornieren hervorruft), *zu unterlassen*.

Art. 3 Bst. f des Entwurfs erfasst unter dem Begriff "Kleinspiele" auch "Geldspieltorniere" (kleine Geldspieltorniere). Damit werden unterschiedslos Glücks- wie Geschicklichkeitsspiele um Geld (in Turnierform) erlaubt, insbesondere aber Pokerturniere ermöglicht. Der Kanton St.Gallen steht der Zulassung von kleinen Geldspieltornieren skeptisch gegenüber. Wie die Erfahrungen aus den Jahren 2007 bis 2010 zeigen, werden Pokerturniere nicht nur von kleinen "Pokervereinen", bei denen Geselligkeit und Unterhaltung im Vordergrund stehen, veranstaltet, sondern sehr schnell auch von kommerziell ausgerichteten Anbietern. Diese entwickelten in der Vergangenheit Modelle, bei denen die Grenzen des – damals – Zulässigen ausgereizt oder gar überschritten wurden. So wurde etwa eine grosse Anzahl Turniere mit leicht versetzten Startzeiten am gleichen Veranstaltungsort durchgeführt, so dass Spielerinnen und Spieler, die aus einem Turnier ausgeschieden waren, jeweils übergangslos im nächsten Turnier starten konnten. Dadurch wurde im Ergebnis anstelle eines Pokerturniers mit einer vorhersehbaren Spieldauer und einem einmaligen Spieleinsatz ein "Pokerlokal" mit Dauerspielbetrieb installiert. Spielerinnen und Spieler konnten so innert kurzer Zeit eine grosse Zahl an Spieleinsätzen verspielen. Es ist durchaus zu befürchten, dass die Zulassung kleiner Geldspieltorniere erneut zu solchen Missständen führen wird. Dies gilt umso mehr, als es der Gesetzesentwurf zulässt, dass ein



Veranstalter eine Vielzahl von Geldspieltournieren pro Jahr durchführt (vgl. Art. 37 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs, der in dieser Formulierung mit einer Zahlenvorgabe von vornherein absolut inakzeptabel ist).

Im Weiteren ist zu befürchten, dass durch die Zulassung kleiner Geldspieltourniere das kantonale Geldspielverbot nach Art. 4 GSS in Frage gestellt werden wird. Dieses gilt zwar nur für Geschicklichkeitsautomaten. Es ist aber auf die Dauer nicht begründbar, weshalb im Kanton St.Gallen Geschicklichkeitsspiele um Geld verboten, Glücks- oder Geschicklichkeitsspieltourniere um Geld hingegen zulässig sein sollen. Andererseits ist es politisch wohl nicht opportun, von der Ermächtigung in Art. 40 BGS Gebrauch zu machen und Geldspiele, die der Bund neu zulassen will, im Kanton St.Gallen gleich wieder zu verbieten. Es wird deshalb angeregt, im Gesetzesentwurf an der bisherigen Rechtslage festgehalten und keine Geldspieltourniere ausserhalb von konzessionierten Spielbanken zuzulassen.

Für den Fall, dass der Bund an Absicht festhält, kleine Geldspieltourniere ausserhalb von konzessionierten Spielbanken zuzulassen, regen wir an, die Zulassung auf Pokertourniere zu beschränken. Zudem sollten die Geldspiel- bzw. Pokertourniere nicht als Unterart der Kleinspiele im Sinn von Art. 3 Bst. f des Gesetzesentwurfs, sondern als eigene Kategorie geregelt werden.

Die Beschränkung auf Pokertourniere ist gerechtfertigt, da der Kreis der ausserhalb von Spielbanken zulässigen Geldspiele möglichst klein gehalten werden muss. Während die Spielbanken von einer professionellen Aufsichtsbehörde – der ESBK – überwacht werden, unterstehen die Pokertourniere der Aufsicht von kantonalen oder kommunalen Bewilligungsbehörden, die weder über das notwendige spieltechnische Knowhow noch über genügend Erfahrung im Bereich des exzessivem Geldspiels haben. Diese Bewilligungsbehörden sind kaum in der Lage, das Gefährdungspotential verschiedenster Spiele und Spielformen richtig einzuschätzen und wirksam zu überwachen.

Die Notwendigkeit, Pokertourniere als eigene Kategorie zu regeln, ergibt sich daraus, dass die Definition von Art. 3 Bst. f des Gesetzesentwurfs nicht auf Geldspieltourniere passt. Art. 3 Bst. f des Gesetzesentwurfs bestimmt indirekt, dass ein Geldspieltournier nur dann ausserhalb von Spielbanken durchgeführt werden darf, wenn es nicht "interkantonal" durchgeführt wird. Dieses Kriterium passt für die Abgrenzung von Klein- und Grosslotterien, nicht aber zur Abgrenzung der ausserhalb von Spielbanken zulässigen Geldspieltourniere von denjenigen, die den Spielbanken vorbehalten sind. Es ist nämlich völlig unklar, was unter "interkantonal durchgeführt" zu verstehen ist – wie bereits vorstehend angemerkt. Der Spielort kann offensichtlich nicht massgebend sein, da ein Pokerturnier immer an genau einem Ort und damit nur in einem Kanton stattfindet. Auch kann nicht massgebend sein, wo für das Pokerturnier geworben wird, da die Werbung heute vielfach über das Internet stattfindet. Ebenso wenig kann die Herkunft der Spielerinnen und Spieler massgebend sein, da es angesichts der in der Schweiz gegebenen Mobilität kaum je mehr Veranstaltungen gibt, die nur von den Einwohnern des Veranstaltungskantons besucht werden. Dies gilt umso mehr für den Kanton St.Gallen, der mit dem Kanton Thurgau und dem Kanton Appenzell A.R. sowie Appenzell I.R. Nachbarkantone hat, deren Einwohner zumindest in den Grenzbereichen gern insbesondere die Stadt St.Gallen aufsuchen.





Werden Pokerturniere als eigene Kategorie statt als Unterkategorie der Kleinspiele nach Art. 3 Bst. f des Gesetzesentwurfs geregelt, so liesse sich auch zwischen grossen und kleinen Pokerturnieren unterscheiden. Es ist nämlich ein Unterschied, ob der Dorfverein an seinem jährlichen Unterhaltungsanlass ein Pokerturnier durchführt oder ob ein gewerbmässiger Veranstalter wöchentlich und in der ganzen Schweiz solche Turniere anbietet. Die beiden Arten von Pokerturnieren sollten unterschiedlich geregelt werden. Insbesondere wäre zu prüfen, ob grosse Pokerturniere von der ESBK bewilligt und beaufsichtigt oder ganz ausgeschlossen werden sollten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die kantonale Hoheit bezüglich der Geschicklichkeitsspiele durch den Bundesgesetzgeber mehr zu beachten ist. Wenn denn die Zulassung im Bundesgesetz möglich gemacht werden will, so ist eine Regelung dergestalt vorzusehen, dass die Kantone Geschicklichkeitsspiele um Geld sowie kleine Geldspieltourniere zulassen oder verbieten können, im Übrigen aber sie diese selbst regeln. Vom Bund sind dann im Geldspielgesetz nur noch wenige notwendige Rahmenbedingungen festzulegen (z.B. Bewilligungspflicht, Beaufsichtigung).

Bei den Kleinspielen liegt dem Gesetzesentwurf ganz offensichtlich die Vorstellung der Lotterien, die die Kantone aus ihrem "Kleinlotteriekontingent" bewilligen können, die eigentliche Lotterien mit Bargeldgewinnen sind und die nur auf ihrem Kantonsgebiet durchgeführt werden, zugrunde. Über den Begriff "Kleinspiele" werden damit auch die Spiele an Unterhaltungsanlässen erfasst, bei denen Natural-/Sachgewinne einzig als Gewinne ausgeschüttet werden dürfen (Tombola und Totto/Bingo). Gemäss den heute noch gültigen Gesetzesgrundlagen handelt es sich bei diesen Spielen an Unterhaltungsanlässen um einen echten Vorbehalt zugunsten der Kantone. Daran etwas zu ändern, gibt es keinen ersichtlichen sachlichen Grund. Es ist insoweit am früheren Recht festzuhalten und Art. 1 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs muss bspw. so ergänzt werden:

Art. 1 Abs. 2 Bst. e<sup>bis</sup> (neu).

*Glücksspiele an Unterhaltungsanlässen mit ausschliesslich Natural-/Sachpreisen, wenn:*

- 1. Veranstalter eine juristische Person mit ideellem Zweck ist;*
- 2. Spielorganisatoren nicht mit einer Beteiligung am Spielumsatz, sondern höchstens nur einem geringfügigen Stundenlohn entschädigt werden;*
- 3. der Hauptgewinn bei einer Tombolaveranstaltung den Gegenwert von Fr. 3'000 und die Plansumme bei einer Lottoveranstaltung den Betrag von Fr. 10'000 nicht übersteigt.  
Der Bundesrat kann vorstehende Werte der Geldentwertung oder veränderten Verhältnissen anpassen.*

## **Prävention und Jugendschutz**

Im Bereich der Prävention und des Jugendschutzes regen wir schliesslich die folgenden Änderungen an:

**Art. 69 Grundsatz**

1 ....

<sup>2</sup> Minderjährige sind besonders zu schützen. Sie sind nicht zu den Spielbankenspielen und den \_\_\_\_\_ Grossspielen zugelassen.



Absatz 3 neu formulieren:

<sup>3</sup> Grossspiele, die an Automaten oder online angeboten werden, müssen über eine Zugangskontrolle verfügen.

*Art. 72 Darlehen, Vorschüsse und Gratisspiele*

<sup>1</sup> ....

<sup>2</sup> Die Einräumung von \_\_\_\_\_ Gratispielguthaben \_\_\_\_\_ ist verboten.

*Art. 82 Massnahmen der Kantone*

<sup>1</sup> .....

<sup>2</sup> \_\_\_\_\_ Die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen arbeiten mit den Kantonen zusammen, um .....

*Art. 85 Aufgaben*

neuer Absatz 3:

<sup>3</sup> Zu ihrer Aufgabenerfüllung hat die Kommission Zugang zu allen Daten der Aufsichtsbehörde und der Anbieter.

*Art. 87 Kostentragung*

Der Bund \_\_\_\_\_ trägt die Kosten der Kommission \_\_\_\_\_.

### **Strafbestimmungen**

Bei den Strafbestimmungen, deren Verschärfung wir begrüssen, sollte die Zuständigkeit für die Spielqualifikation klargestellt werden, z.B.:

*Art. 136bis (neu) Qualifikation von Spielen*

Die für die Beurteilung von Straftaten zuständige Behörde ist befugt, die Qualifikation der betroffenen Spiele vorzunehmen, soweit keine rechtskräftige Verfügung einer Verwaltungsbehörde vorliegt.

Im erläuternden Bericht schlagen wir im Sinn einer Klärung bezüglich der Frage der vorgängigen Qualifikation eines Spiels durch den Strafrichter folgende Präzisierung vor:

*Zusatz zum 1. Absatz der Bemerkungen zu Art. 131 Abs. 1 Bst. a BGS:*

Ebenso fällt unter diese Bestimmung die Veranstaltung eines Spiels, welches der zuständigen Behörde nicht vorgängig zur Prüfung vorgelegt wurde. (Dies entspricht Art. 56 Abs. 1 Bst. c des Spielbankengesetzes, SR 935.52.)



Sitzung vom

19. August 2014

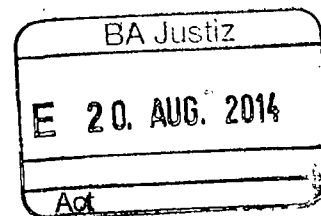
Mitgeteilt den

19. August 2014

Protokoll Nr.

787

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern



## **Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die eingeräumte Möglichkeit, uns zum Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele äussern zu dürfen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt den im Jahr 2012 von Volk und Ständen angenommenen Art. 106 der Bundesverfassung um. Die Regierung des Kantons Graubünden begrüsst, dass nunmehr das gesamte Geldspielwesen in einem einzigen Gesetz umfassend geregelt wird. Der Gesetzesentwurf trägt den teilweise divergierenden Interessen von betroffenen Personen und Institutionen Rechnung und beinhaltet für eine Reihe sensibler Fragestellungen Kompromisse. Die Regierung würdigt den Gesetzesentwurf als ausgewogen und stimmt ihm grundsätzlich zu.

Anfang August 2014 hat die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) ihre Vernehmlassung dem Bundesamt für Justiz zugestellt. Die Regierung des Kantons Graubünden schliesst sich der Stellungnahme der FDKL an. Ergänzend haben wir zum Kapitel über die Kleinspiele sowie zur Verwendung der Reingewinne aus Lotterie und Sportwetten folgende Bemerkungen:

## Kleinspiele

Art. 39 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs sieht vor, dass die Bewilligungsbehörden ihre Bewilligungsentscheide den interkantonalen Vollzugsbehörden zustellen. Es erscheint unnötig, dass die Comlot über sämtliche Kleinlotterien orientiert wird. Insbesondere hätte aber die Umsetzung dieser Bestimmung für die Kantone einen erheblichen Verwaltungsaufwand zur Folge. Entsprechend beantragen wir, Art. 39 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs ersatzlos zu streichen.

## Verwendung der Reingewinne von Grossspielen

Der Gesetzesentwurf hält in Art. 126 Abs. 2 fest, dass die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung gesetzlich vorgesehener öffentlicher Aufgaben ausgeschlossen ist, ausser sie werden in den Bereichen gemäss Absatz 1 der Bestimmung nur ergänzend zur Finanzierung solcher Aufgaben eingesetzt. In diesem Zusammenhang ist sicherzustellen, dass mit Lotteriegeldern nicht regelmässige Betriebskosten von Institutionen im Kulturbereich abgedeckt und auch keine Lotteriegelder für staatlich vorgeschriebene Leistungen verwendet werden. Die Regierung beantragt daher, Art. 126 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs wie folgt zu präzisieren:

***<sup>2</sup> Die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung gesetzlich vorgesehener öffentlicher Aufgaben ist ausgeschlossen, ausser sie werden in den Bereichen gemäss Abs. 1 nur ergänzend zur Finanzierung von Projekten eingesetzt, für die keine gesetzlich öffentliche Verpflichtung besteht.***

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, unsere Anliegen zu berücksichtigen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

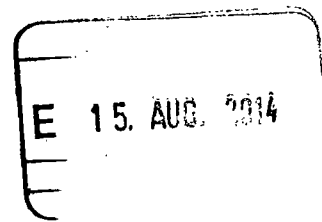
Dr. M. Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

Dr. C. Riesen

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat



### Einschreiben

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte  
und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern

13. August 2014

### Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2014 wurden wir zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) eingeladen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und nehmen zum Entwurf wie folgt Stellung:

#### A. Kleinlotterien

Gemäss Gesetzesentwurf legt der Bundesrat künftig als Bewilligungsvoraussetzungen für Kleinlotterien auch die maximale Plansumme fest (Art. 33 Abs. 3 lit. b BGS). In den Erläuterungen wird dabei eine Obergrenze von Fr. 100'000.– genannt. Bei den Kleinlotterien darf es keine Obergrenze der Plansumme geben, da in grösseren Kantonen regelmässig Kleinlotterien mit Plansummen weit über Fr. 100'000.– durchgeführt werden (Beispiele: Kantonalschützenfest beider Basel 2014 mit einer Plansumme von Fr. 190'000.–; Weltjugendmusikfestival Zürich 2012 mit einer Plansumme von Fr. 500'000.–; 100 Jahre Schweizerischer Nationalpark mit einer Plansumme von Fr. 328'000.–; Aargauisches Kantonalschützenfest 2012 mit einer Plansumme von Fr. 420'000.–). Die kleinen Kantone sind von der Regelung genauso betroffen, weil sie dank Abtretungen der grösseren Kantone ebenso grosse Kleinlotterien veranstalten können.

Zum Schutz vor den Gefahren des Geldspiels und zum Bewahren der Kohärenz zwischen allen vorgesehen Spielkategorien werden die Kantone den Umfang von Kleinlotterien wie bislang auf dem Konkordatsweg limitieren.

#### Antrag:

Art. 33 Abs. 3 lit. b BGS ist ersatzlos zu streichen.

## **B. Tombolas und Lottos sowie lokale Sportwetten**

### **1. Grundsätzliches**

Tombolas und Lottos sowie lokale Sportwetten (zum Beispiel Pferdesportwetten) sind beliebte Möglichkeiten für die Finanzierung von Aktivitäten und Infrastrukturen von Vereinen und Organisationen mit gemeinnützigem Charakter. Der Kanton Aargau begrüsst, dass der Gesetzesentwurf vorsieht, dass solche Veranstaltungen von den einzelnen Kantonen nach wie vor zugelassen werden können und Art. 130 Abs. 1 des Entwurfs den Vereinen weiterhin erlaubt, dass die Reingewinne für eigene Zwecke verwendet werden können.

### **2. Kantonszuständigkeit betreffend Tombolas und Lottos**

Der Aargau hat 2008 Tombolas teilliberalisiert; so sind für Tombolas mit einer Plansumme bis zu Fr. 20'000.– keine Bewilligungen mehr nötig. Diese teilweise Bewilligungsfreiheit hat sich bewährt, weil es nicht mehr zeitgemäss ist, zum Beispiel für die Tombola eines Dorffests ein Gesuch zu stellen, eine Bewilligung zu erteilen und eine Abrechnung zu erstellen.

Der Gesetzesentwurf sieht jedoch bei den Kleinspielen keine separate Kategorie der Tombolas und Lottos mehr vor. Lediglich in den Erläuterungen werden sie noch als Bestandteil der Kleinlotterien erwähnt. Kleinspiele unterliegen allgemein einer Bewilligungspflicht (Art. 31 BGS). Dies bedeutet für den Aargau einen Rückschritt, weil durch den Kanton wieder wie vor 2008 auch Tombolas mit einer Plansumme von bis zu Fr. 20'000.– bewilligt werden müssten, mit entsprechendem Mehraufwand. Ausserdem verstünden auch die Tombolaveranstalter diesen Rückschritt nicht.

Diese Regelung wird deshalb entschieden abgelehnt. Die Tombolas und Lottos im Sinne von Art. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 sind in der Zuständigkeit der Kantone zu belassen.

#### **Antrag:**

Tombolas und Lottos sollen weiterhin Sache der Kantone sein.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass Art. 39 Abs. 3 BGS vorsieht, dass die Bewilligungsbehörden der interkantonalen Vollzugsbehörde ihre Bewilligungsentscheide für Kleinspiele zustellen. Das heisst also, dass die Kantone der Lotterie- und Wettkommission (Comlot) von jeder Tombola- und Lottobewilligung eine Kopie schicken müssten. Diese Regelung würde angesichts von jährlich Hunderten (!) solcher bei objektiver Betrachtung eher unwichtiger Bewilligungen zu einem erheblichen administrativen Aufwand ohne erkennbaren Nutzen führen. Diese Regelung wird deshalb entschieden abgelehnt.

Die Kantone müssen Tombolas und Lottos wie bis anhin in eigener Kompetenz regeln können. Ein Harmonisierungsbedarf oder ein anderer Grund, die Kantone einzuschränken, besteht nicht.

#### **Antrag:**

Art. 39 Abs. 3 BGS ist ersatzlos zu streichen.

## **C. Verwendung der Reingewinne aus Grossspielen**

### **1. Dotierung Swisslos-Fonds und Swisslos-Sportfonds**

Es ist zu begrüßen, dass auch gemäss neuem Geldspielgesetz den Kantonen weiterhin der Reingewinn aus Lotterien und Sportwetten zufließt, welchen sie vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwenden müssen.

Die Dotierung des Swisslos-Fonds sowie des Swisslos-Sportfonds bleibt daher mindestens im gleichen Umfang bestehen. Aufgrund der geplanten Steuerbefreiung von Gewinnen aus Lotterien und Sportwetten wird sogar mit einer leichten Erhöhung gerechnet.

### **2. Verwendungszweck**

#### **2.1 Gemeinnützige Zwecke**

Art. 126 Abs. 1 des Entwurfs hält fest, dass Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden müssen. Wie aus dem erläuternden Bericht hervorgeht, umfasst der Begriff gemeinnützige Zwecke dabei auch wohltätige Zwecke (vgl. erläuternder Bericht, S. 90). Insofern ändert sich, soweit ersichtlich, nichts an der heutigen Rechtslage. Es wäre allerdings wünschenswert, wenn die wohltätigen Zwecke – wie bis anhin (vgl. Art. 3 Bundesgesetz betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten [Lotterieggesetz] vom 8. Juni 1923 [SR 935.51]) – im Gesetzestext ausdrücklich erwähnt würden.

#### **Antrag:**

Der Wortlaut von Art. 126 Abs. 1 des Entwurfs ist entsprechend zu ergänzen.

Auffällig ist, dass der Bundesgesetzgeber im Entwurf von einer Definition der Begriffe Gemeinnützigkeit und Wohltätigkeit Abstand genommen hat, und sich darauf beschränkt, einige Beispiele für gemeinnützige Zwecke aufzuführen. Unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus ist dies – zumindest aus Aargauer Sicht – zu begrüßen, hat dies doch zur Folge, dass die heute im Kanton Aargau praxisgemäss verwendeten Umschreibungen der Gemeinnützigkeit und der Wohltätigkeit unverändert beibehalten werden können und dem Kanton hier ein Ermessensspielraum verbleibt.

#### **2.2 Gesetzlich vorgesehene öffentliche Aufgaben**

Das geltende Lotterieggesetz untersagt den Einsatz von Lotteriegeldern zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen (vgl. Art. 5 Abs. 2 Lotterieggesetz). Die Regelung von Art. 126 Abs. 2 des Entwurfs erlaubt es hingegen, Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten im gemeinnützigen Bereich ergänzend zur Finanzierung der gesetzlich vorgesehenen Aufgaben des Gemeinwesens einzusetzen. Dies stellt soweit ersichtlich eine wesentliche Lockerung im Vergleich zur heutigen Regelung dar, auch wenn dies im erläuternden Bericht nicht so klar gesagt wird (vgl. erläuternder Bericht, S. 91). In Anbetracht der im Vergleich zum Zeitpunkt des Erlasses des Lotterieggesetzes stark zugenommenen Fülle von Staataufgaben ist eine Lockerung des diesbezüglichen strikten Verbots grundsätzlich sehr zu begrüßen. Auch wenn die vorgesehene neue Regelung mit der aargauischen Praxis vereinbar ist (vgl. hierzu nachstehende Ziffer 2.2.2.), wirft sie aber doch in verschiedener Hinsicht Fragen auf, die es zwingend zu klären gilt (vgl. hierzu nachstehende Ziffer 2.2.1):

### **2.2.1 Klärungs- und Präzisierungsbedarf**

Die neue Regelung, welche wie ausgeführt grundsätzlich begrüsst wird, wirft gleich in verschiedener Hinsicht Fragen auf:

a)

Zunächst fällt auf, dass der Bundesgesetzgeber nicht mehr von der Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen, sondern neu von der Erfüllung gesetzlich vorgesehener öffentlicher Aufgaben spricht. Weshalb dem so ist, lässt sich dem erläuternden Bericht nicht entnehmen. Insofern bleibt unklar, ob es sich bloss um eine Änderung in der Terminologie oder aber auch um eine inhaltliche Änderung handelt. Der Bund wird eingeladen, hierzu Stellung zu nehmen und den Bericht entsprechend zu ergänzen. Die Begriffe öffentlich-rechtliche gesetzliche Verpflichtungen und öffentliche Aufgaben sind nämlich nicht identisch, umfasst doch der weitere Begriff öffentliche Aufgabe auch sogenannte Kann-Bestimmungen beziehungsweise fakultative Aufgaben. Nicht zuletzt dieser Unterschied bildete im Übrigen den Ausgangspunkt für die aargauische Praxis der sogenannten "Kernbereichstheorie".

b)

Im erläuternden Bericht wird auf Seite 91 ausgeführt, die Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten dürften im gemeinnützigen Bereich nur ausnahmsweise und diesfalls nur ergänzend zur Finanzierung der Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen öffentlichen Aufgaben verwendet werden. Allerdings geht aus dem erläuternden Bericht nicht hervor, was unter der Einschränkung "ausnahmsweise" – die im Übrigen so nicht aus dem Gesetzeswortlaut hervorgeht – genau zu verstehen ist und was "ergänzend" bedeutet.

#### **Antrag:**

Im Hinblick auf eine einheitliche und klare Rechtsanwendung ist es zwingend nötig, dass der Bund die beiden einschränkenden Voraussetzungen "ausnahmsweise" und "ergänzend" im erläuternden Bericht näher umschreibt. Sofern man an der Einschränkung "ausnahmsweise" festhalten möchte, wird sodann angeregt, den Gesetzeswortlaut entsprechend anzupassen.

### **2.2.2 Vereinbarkeit der neuen Regelung mit der sogenannten "Kernbereichstheorie"**

Gemäss aargauischer Praxis, welche bei der erst vor kurzem durchgeführten Teilrevision der aargauischen Swisslos-Fonds-Verordnung (SLFV) vom 13. September 1999 (SAR 611.115) explizit festgeschrieben wurde (vgl. § 2 Abs. 1 SLFV), ist die Verwendung von Mitteln aus dem SLF zur Finanzierung von Tätigkeiten im Kernbereich der öffentlichen Aufgaben ausgeschlossen. Dies wird in der Praxis so gehandhabt, dass der Einsatz von SLF-Geldern nur dann ausgeschlossen ist, wenn die zu fördernde Tätigkeit aufgrund des Inhalts, der Notwendigkeit oder der Wichtigkeit dem Kernbereich der gesetzlichen Aufgaben angehört und der Kanton folglich gesetzlich verpflichtet ist, diese Aufgabe zu erfüllen. Ist der Kernbereich der gesetzlichen Aufgaben nicht betroffen, weil es keine Verpflichtung zur Aufgabenerfüllung gibt und ein Ermessensspielraum besteht oder die Aufgabenerfüllung inhaltlich oder von den Standards her über diesen Kernbereich hinausgeht, wird der Einsatz von SLF-Geldern praxismässig hingegen als zulässig erachtet (sogenannte "Kernbereichstheorie"). Dies, weil dann keine Verpflichtung besteht, "solche Aufgaben" wahrzunehmen und auch im Hinblick auf die öffentlich-rechtlichen Regelungen dort nicht nur ein Spielraum betreffend das "Wie" und das "Was", sondern auch in Bezug auf das "Ob" besteht.

Der vorgesehene Art. 126 Abs. 2 des Entwurfs ist nach unserer vorläufigen Beurteilung ohne weiteres mit der heutigen aargauischen Praxis der "Kernbereichstheorie" vereinbar. Die neue bundesrechtliche Regelung liesse – nach erfolgter Durchführung einer entsprechenden Verwaltungsänderung – sogar zu, Gelder aus dem SLF ausnahmsweise und ergänzend auch im sogenannten Kernbereich von gesetzlich vorgesehenen öffentlichen Aufgaben einzusetzen. Es ist fraglich, ob dies wirklich sachgerecht ist, sollte doch die Erfüllung des Kernbereichs von öffentlich-rechtlichen gesetz-



lichen Verpflichtungen des Gemeinwesens nach unserem Dafürhalten zwingend mit ordentlichen Mitteln finanziert werden.

### **2.3 Fazit**

Grundsätzlich wird begrüsst, dass die Verwendung der Lotteriegewinne etwas gelockert wird. Allerdings wirft die konkret vorgesehene Regelung der Verwendung der Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten in Art. 126 des Entwurfs noch verschiedene Fragen auf, die es im Hinblick auf eine sachgerechte Lösung und einheitliche Rechtsanwendung möglichst zu klären gilt.

### **3. Unabhängige Vergabeinstanzen**

Art. 128 Abs. 1 lit. a des Entwurfs verlangt, dass die zuständigen Kantone in rechtssetzender Form die für die Verteilung der Mittel zuständigen unabhängigen Instanzen regeln.

Sollte die Unabhängigkeit der Vergabeinstanzen im BGS festgeschrieben werden, sind die bestehenden Prozesse zur Vergabe von Swisslos-Fonds-Mitteln im Kanton Aargau zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Der Entwurf verlangt in diesem Zusammenhang von den Kantonen, dafür zu sorgen, dass eine organisatorische und personelle Trennung zwischen der für die Verteilung der Mittel zuständigen Instanzen, den kantonalen und interkantonalen Geldspielvollzugsbehörden und den Veranstaltern von Grossspielen sichergestellt ist. Die Tatsache, dass der Regierungsrat über die Mittel des Swisslos-Fonds entscheidet, in der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL) vertreten ist und auch als Genossenschafter von Swisslos amtiert, dürfte der Forderung nach personeller Trennung widersprechen und allenfalls organisatorische Veränderungen nötig machen. Die Verpflichtung, die Beitragssprechungen durch eine unabhängige Vergabeinstanz vornehmen zu lassen, hätte wohl nicht nur für den Kanton Aargau gravierende Auswirkungen. Die Vergabekriterien und der Vergabeprozess müssen durch die Kantone geregelt werden (Art. 128 Abs. 1 lit. b), die Organisation der Umsetzung muss aber den Kantonen überlassen sein. Der Kanton Aargau lehnt deshalb die vorgesehene Unabhängigkeit der Vergabeinstanzen gemäss Art. 128 Abs. 1 lit. a BGS entschieden ab.

#### **Antrag:**

Die in Art. 128 Abs. 1 lit. a BGS vorgesehene Unabhängigkeit der Instanzen ist zu streichen.

### **4. Ausrichtung von Beiträgen und Vergabekriterien**

Art. 128 BGS gibt den Kantonen Mindestanforderungen in Bezug auf das Verfahren für die Vergabe von Mitteln und die Vergabekriterien vor; beides ist zu regeln. Die SLFV des Kantons Aargau regelt Verfahren und Vergabekriterien und erfüllt somit diese Anforderungen.

Da auch die durch die interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten geschaffenen Organe (FDKL, Comlot, Rekurskommission) beibehalten werden, ist aus heutiger Sicht und unter Vorbehalt der Streichung der im Entwurf vorgeschriebenen "Unabhängigkeit der Vergabeinstanzen" (vgl. oben) kein Anpassungsbedarf von verwaltungsinternen Prozessen erkennbar.

### **5. Konsultativkommission**

Das neue Geldspielgesetz sieht die Schaffung einer Kommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel vor. Sie soll aus zwölf Mitgliedern bestehen und den Vollzugsbehörden beratend zur Seite stehen, Empfehlungen betreffend Prävention erarbeiten sowie die nationalen und internationalen Entwicklungen in der Prävention von exzessivem Geldspiel beobachten. Die Finanzierung soll je hälftig vom Bund und den Kantonen übernommen werden.

Für die Suchtbekämpfung sind die Kantone zuständig. Sie greifen dafür bereits heute auf ein bestehendes Netz von Fachpersonen und Experten zurück. Es ist daher nicht notwendig, ein weiteres Gremium zu schaffen. Der Kanton Aargau fordert deshalb den Verzicht auf die Schaffung einer Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel.

#### **Antrag:**

Verzicht auf die Schaffung einer Konsultativkommission.

### **D. Illegales Geldspiel und Wettkampfmanipulation**

#### **1. Einschränkung des Zugangs zu nicht bewilligten Online-Spielangeboten**

Mit der Blockierung des hauptsächlich aus dem Ausland stammenden Online-Spielangebots wird die Mehrheit der Spielerinnen und Spieler davon abgehalten, diese in der Schweiz nicht bewilligten Angebote zu nutzen. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Bekämpfung des illegalen Geldspiels wird begrüsst. Dadurch ist auch eine Steigerung der Beteiligungen an den bewilligten Spielen und somit eine Erhöhung der Reingewinne zugunsten gemeinnütziger Zwecke zu erhoffen.

#### **2. Massnahmen gegen Wettkampfmanipulation**

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Massnahmen gegen Wettkampfmanipulation, basierend auf einem Zusammenwirken von Sportorganisationen, Veranstalterinnen von Sportwetten sowie Behörden, werden begrüsst.

### **E. Verträge mit Sportorganisationen sowie Sportlerinnen und Sportlern**

Art. 61 des Entwurfs verbietet Veranstalterinnen von Grossspielen, sich an Sportorganisationen wirtschaftlich zu beteiligen, die an Sportwettkämpfen teilnehmen, auf welche sie Sportwetten anbieten. Gemäss dem erläuternden Bericht ist es weiterhin möglich, einen Teil des Reingewinns von Swisslos und der Loterie Romande für den Schweizer Sport einzusetzen, zum Beispiel für den Dachverband Swiss Olympic, den Schweizerischen Fussballverband oder Swiss Ice Hockey. Auch die kantonalen Sportfonds, die den für den Sport bestimmten Anteil am Gewinn von Swisslos und der Loterie Romande ausschütten, können die betreffenden Gelder weiterhin direkt an die Sportvereine und Sportverbände überweisen. Dass diese Art der Sportförderung von der Bestimmung nicht betroffen ist, ist absolut zwingend für die Zukunft des Sports.

### **F. Steuerbefreiung von Lotteriegewinnen**

#### **1. Ausgangslage**

Es ist vorgesehen, die Steuerbefreiung der Spielergewinne auf alle Geldspiele, also auch auf Gewinne aus Lotterien und Sportwetten, auszudehnen. Argumente dafür sind die bestehende Ungleichbehandlung gegenüber Spielbankengewinnen sowie die zunehmende Konkurrenzierung durch oft illegale online-Spiele, die Spielbanken sowie Geldspiele im Ausland. Gemäss dem erläuternden Bericht des Bundes könnten die Kantone infolge der Steuerbefreiung mit einer Einnahmenerhöhung von 11 Millionen Franken rechnen. Grund dafür sind die geschätzten zusätzlichen Bruttospielerträge von 91 Millionen Franken infolge der verbesserten Marktstellung der Lotterien und Sportwetten, welche die steuerlichen Mindereinnahmen von 80 Millionen Franken aufgrund der Steuerbefreiung übertreffen. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hat sich an ihrer Sitzung vom 17. Mai 2013 für die Steuerbefreiung der Spielergewinne ausgesprochen.

## **2. Auswirkungen auf die Einnahmen der Kantone**

Im erläuternden Bericht des Bundes werden die zusätzlichen Bruttospielerträge von 91 Millionen Franken mit zusätzlichen Reingewinnen gleichgesetzt, die den Kantonen für die Finanzierung von gemeinnützigen Zwecken zufließen. Die Reingewinne entsprechen jedoch in der Regel lediglich 50–60 % der Bruttospielerträge. Daher würden den Mindereinnahmen von 80 Millionen Franken nicht 91 Millionen Franken, sondern nur rund 50 Millionen Franken Mehrerträge gegenüberstehen. Für die Kantone sind daher per Saldo nicht Mehreinnahmen von 11 Millionen Franken zu erwarten, sondern Mindereinnahmen von rund 30 Millionen Franken. In den ersten Jahren dürften die Mindereinnahmen zudem noch höher ausfallen, da die erwarteten Mehrerträge aufgrund der verbesserten Marktstellung sich wohl erst mit Verzögerung ergeben.

## **3. Auswirkungen auf die Einnahmen von Kanton und Gemeinden des Kantons Aargau**

Ausgehend von den Berechnungen des Bundes wird die Steuerbefreiung der Spielergewinne aus Lotterien und Sportwetten steuerlichen Mindereinnahmen (inklusive Anteil direkte Bundessteuer) von rund 2,5 Millionen Franken und für die Gemeinden von 2 Millionen Franken nach sich ziehen. Dabei ist berücksichtigt, dass die wirklich hohen Lotteriegewinne meist in Tiefsteuernkantonen versteuert werden. Diesen Mindereinnahmen stehen zusätzliche Reingewinne von rund 4 Millionen Franken aus Lotterien und Sportwetten zugunsten gemeinnütziger Zwecke gegenüber.

## **4. Fazit**

Der Kanton Aargau teilt die Befürchtung, dass die Einnahmen aus Lotterien und Sportwetten zur Finanzierung von gemeinnützigen Zwecken beim heutigen Steuerregime gefährdet sind. Daher befürwortet er die vorgesehene Steuerbefreiung der betreffenden Spielererträge. Die durch den Bund ausgewiesenen finanziellen Auswirkungen sind jedoch im Sinne der vorangehenden Ausführungen zu überprüfen.

## **G. Strafbestimmungen**

### **1. Konzept der Strafbestimmungen**

#### **1.1 Allgemeines**

Die Zusammenführung der einschlägigen Strafbestimmungen in einem Erlass wird begrüsst. Zur Übernahme der heute schon bestehenden einschlägigen Strafbestimmungen sind keine Bemerkungen anzubringen. Die Überführung ist angezeigt und richtig.

#### **1.2 Zuständigkeitsregelung**

##### **1.2.1 Spielbankenspiele**

Der Entwurf übernimmt im Grundsatz die heute geltende Zuständigkeitsregelung, indem je nach Sachlage entweder die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) oder die kantonale Staatsanwaltschaft beziehungsweise im Fall von Art. 136 BGS ausschliesslich die kantonale Staatsanwaltschaft zuständig ist.

Diese Lösung hat ihre Vorteile, insbesondere die Nutzung der Fachkompetenz der ESBK, aber auch etliche Nachteile. Zum einen ist es wenig sinnvoll oder zielführend, wenn die Staatsanwaltschaft fremde Verfahren ("die Überweisung gilt als Anklage", Art. 73. Abs. 2 Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht, VStrR) ohne eigene Tätigkeit vor Gericht zu vertreten hat, zum anderen führt die Zuteilung gerade dazu, dass der Staatsanwaltschaft die schwersten Widerhandlung überwiesen werden, obwohl sie in der Regel mit der Materie nicht befasst ist.

Solange sich jedoch die Zahl der Überweisungen an das Gericht wie heute in engen Grenzen hält, kann diese Zweiteilung hingenommen werden. Sollte die Zahl jedoch deutlich ansteigen, so ist eine Konzentration der Verfahren in einer Hand anzustreben.

### **1.2.2 Gross- und Kleinspiele**

Der Entwurf überweist die Strafverfahren in diesem Bereich wie bereits heute in die Zuständigkeit der kantonalen Staatsanwaltschaft. Zwar wird damit der heutige Zustand fortgeschrieben, doch wird gleichzeitig in einem einzigen Erlass ein sehr unschöner Unterschied zwischen Spielbankenspielen und Gross- und Kleinspielen gemacht. Es ist zu prüfen, ob die Zuständigkeit für Strafverfahren in Gross- und Kleinverfahren nicht ebenfalls der sach- und fachkundigen ESBK zu übertragen ist.

### **1.3 Bestimmtheitsgebot**

Der Entwurf schlägt im Bestreben, die illegalen Geldspiele zu verhindern, verschiedene neue Straftatbestände vor. Die guten Absichten hinter den vorgeschlagenen Strafbestimmungen werden anerkannt, es ist aber festzustellen, dass die Vorschläge weitgehend dem Bestimmtheitsgebot einer Strafbestimmung nicht entsprechen. Es ist oft schlicht nicht klar, welche Handlung, welches Verhalten und welche Tätigkeit nun strafbar sein soll oder eben nicht. Diese mangelnde Bestimmtheit wurde offenbar erkannt, indem etliche Bestimmungen subjektive Strafbarkeitserfordernisse wie etwa "im Wissen um" aufstellen, die kaum je nachgewiesen werden können. Hauptgrund der unklaren Strafgesetzgebung dürfte der Umstand sein, dass viele Sachverhalte, die unter Strafe gestellt werden sollen, legal, aber illegal sein können. Aufgrund dieser Ausgangslage wird das Ziel, die illegalen Geldspiele erfolgreich zu bekämpfen, weder auf dem Weg des Strafverfahrens noch mit diesen Strafbestimmungen erreicht werden können.

Die Konzeption der Strafbestimmungen ist daher grundlegend zu überarbeiten. Dabei soll sich die Gesetzgebung auf Strafbestimmungen beschränken, die wirksam und erfolgreich verfolgt werden können.

## **2. Die einzelnen Strafbestimmungen**

### **2.1 Art. 131 BGS**

Der Erhöhung der Strafandrohung auf drei Jahre wird zugestimmt.

*Zu Absatz 1 lit. a:*

Der Bestimmung wird im Grundsatz zugestimmt. Die Ergänzung um die Tatbestandsvariante "zur Verfügung stellt" ist zwar nachvollziehbar, aber unter dem Bestimmtheitsgebot sehr kritisch anzusehen, was bereits aus dem erläuternden Bericht deutlich hervorgeht. Immerhin darf angenommen werden, dass die Praxis hier taugliche Abgrenzungskriterien zwischen dem erlaubten und dem nicht erlaubten erarbeiten können.

*Zu Absatz 1 lit. b:*

Diese Bestimmung widerspricht jeglicher Bestimmtheit. Es ist schlicht nicht klar, wer für was wann bestraft werden soll. Insbesondere ist festzustellen, dass es sich bei den technischen Mitteln wohl vollständig um sogenannte Dual-Use-Güter handelt, die legal wie auch illegal genutzt werden können. Die erfolgte Einschränkung "im Wissen um den Verwendungszweck" führt dabei in keiner Weise zu einer Verdeutlichung, zumal kaum je ein Käufer seinem Verkäufer mitteilen wird, dass er mit dem Gut ein illegales Glücksspiel veranstalten werde.

Zudem schießt die Bestimmung weit über das Ziel hinaus. Mit dieser Bestimmung könnte bereits der Verkäufer von einem Deck Jass- oder Pokerkarten strafrechtlich belangt werden, wenn er wüsste, dass der Käufer damit ein illegales Geldspiel machen will. Dies kann wohl kaum beabsichtigt sein.

Auf diese Bestimmung ist ersatzlos zu verzichten. Sie ist unnötig, da die effektiven Zielpersonen dieser Bestimmungen über die Gehilfenschaft zur strafrechtlichen Verantwortung gezogen werden können.

*Zu Absatz 1 lit. c:*

Keine Bemerkungen.

*Zu Absatz 2:*

Gemäss dem erläuternden Bericht sollen die schweren Fälle mit einer höheren Mindeststrafe geahndet werden. Diese Absicht ist gut, wird aber im Gesetzestext so nicht umgesetzt. Absatz 2 erfasst die bandenmässige Begehung. Da nach ständiger und gefestigter Praxis ab 2 Personen eine Bande besteht und es schwer vorstellbar ist, dass ein Einzeltäter ein illegales Glücksspiel aufzieht, dürfte die Mindeststrafe in praktisch allen Fällen zur Anwendung gelangen. Der Begriff "bandenmässig" ist daher aus der Bestimmung zu streichen.

*Zu Absatz 3:*

Es ist richtig, dass die fahrlässige Begehung milder bestraft wird, der hier vorgeschlagene Rabatt erscheint uns angesichts der erhöhten Maximalstrafe für die Vorsatztat jedoch als deutlich zu gross.

## **2.2 Art. 132 BGS**

*Zu Absatz 1 lit. a:*

Vgl. die Bemerkung zu Art. 131 Abs. 1 lit. a.

*Zu Absatz 1 lit. b:*

Der Zweck dieser Bestimmung ist nachvollziehbar, doch widerspricht sie dem Bestimmtheitsgebot und überschießt völlig. Sie würde, insbesondere in der Variante "publiziert" dazu führen, dass beispielweise eine Zeitung bei jedem Inserat zur Bewerbung der Lottoveranstaltung eines lokalen Vereins abklären müsste, ob die Bewilligung vorläge. Tut sie es nicht und liegt die Bewilligung nicht vor, so müsste sie nach Absatz 2 wegen Fahrlässigkeit bestraft werden. Eine Überarbeitung der Bestimmung ist daher zwingend.

*Zu Absatz 1 lit. c:*

Auch diese Bestimmungen widerspricht dem Bestimmtheitsgebot vollständig, da keinerlei taugliche Kriterien für die verbotene Werbung bestehen. Sie ist ersatzlos zu streichen.

*Zu Absatz 1 lit. d:*

Soweit sich die Bestimmung auf reale Spiele und reale Gewinnauszahlungen bezieht, sind keine Bemerkungen anzubringen.

Demgegenüber ist die Bestimmung in Bezug auf Onlineangebot nicht brauchbar, da der Onlineanbieter keine taugliche Möglichkeit hat, Minderjährige oder gesperrte Personen zu identifizieren. Der im Bericht erwähnte Hinweis, wonach eine Selbstdeklaration genüge, führt faktisch zur Straflosigkeit. Die Bestimmung ist – mindestens in Bezug auf die Onlinespiele – auf die Gewinnauszahlung zu reduzieren. Der Umstand, dass ein minderjähriger oder gesperrter Spieler seinen Gewinn nicht erhalten wird, dürfte ausreichend sein, um ihn vom Spielen abzuhalten. Im Gegenzug sollte jedoch auch die fahrlässige Begehung, allenfalls eingeschränkt ab einer bestimmten Gewinnsumme, eingeführt werden.

*Zu Absatz 1 lit. e:*

Die Stossrichtung der Bestimmung ist richtig, die Formulierung aber wenig glücklich. Zudem ist das Bestimmtheitsgebot verletzt. Das eigentlich und strafrechtlich anvisierte Ziel ist in der Errechnung des Reingewinns zu suchen, da dieser durch hohe bis überhöhte Aufwendungen massiv beeinflusst werden kann. Wann dies aber der Fall sein soll, bleibt im Dunkeln. Die Bestimmung ist zwingend zu überarbeiten.

*Zu Absatz 1 lit. f:*

Keine Bemerkung.

*Zu Absatz 1 lit. g:*

Keine Bemerkung.

*Zu Absatz 1 lit. h:*

Die Bestimmung ist unnötig. Es ist vorab Sache des Bewilligungsinhabers und nicht Sache des Staats gegen unautorisierte Wiederverkäufer vorzugehen. Inwiefern mit dieser Bestimmung ein Konsumentenschutzanliegen oder gar der Schutz des Spielers verfolgt wird, ist nicht nachvollziehbar, zumal die Bestimmung ja nicht verhindert, dass ein Spieler spielt. Ebenfalls kann die Bestimmung nicht verhindern, dass Spielgemeinschaften aggressiv auf mögliche Spieler zugehen, da keineswegs nur unautorisierte Anbieter aggressiv agieren.

Schliesslich ist die Bestimmung in ihrem Anwendungsbereich völlig unscharf. Die Ausführungen im Bericht, wonach das nichtgewerbsmässige gemeinsame Handeln vom Tatbestand nicht umfasst sein soll, ist zwar richtig, findet in der Strafnorm aber keinen Widerhall.

*Zu Absatz 1 lit. i:*

Die Stossrichtung und die Existenzberechtigung dieser Bestimmung sind nicht nachvollziehbar, da, soweit ersichtlich, derartige Vermittlungsplattformen weder eine Konzession noch eine Bewilligung benötigen. Somit kann ein strafbares Verhalten gar nicht erfolgen. Bezeichnenderweise verweisen auch die Erläuterungen zu diesen Bestimmungen nicht auf eine allfällige Konzessionierung oder Bewilligung. Die Bestimmung ist zu streichen.

*Zu Absatz 2:*

Keine Bemerkung

*Zu Absatz 3:*

Ob Versuch und Gehilfenschaft vorliegend unter Strafe gestellt werden muss, wird bezweifelt. Einerseits dürfte in diesem Bereich in der Regel von Mittäterschaft auszugehen sein, andererseits sind die Tatbestände als Tätigkeitsdelikte ausgestaltet, so dass kaum mehr Raum für strafrechtlich zu erfassende Versuchshandlungen besteht. Ein Strafbedürfnis besteht daher nicht.

### **2.3 Art. 133 BGS**

Im Grundsatz keine Bemerkungen. Allerdings ist fraglich, ob bei einer Busse von Fr. 100'000.– überhaupt noch Untersuchungsmassnahmen als unverhältnismässig angesehen werden können.

### **2.4 Art. 134 BGS**

Die Strafdrohung dieser Norm ist nicht kohärent. Zum einen erscheint eine Maximalstrafe von Fr. 500'000.– im Vergleich mit der Strafdrohung von Art. 132 BGS als deutlich zu tief. Zum anderen ist die Festlegung auf das 5-fache der hinterzogenen Steuer mit einer Obergrenze bei Fr. 500'000.– zweifelhaft. Es wird daher vorgeschlagen, bei der Strafdrohung einzig das 5-fache bei

Vorsatz beziehungsweise das 2,5-fache bei Fahrlässigkeit zu normieren und auf eine betragsmässige Obergrenze zu verzichten.

## **2.5 Art. 135 BGS**

Es wird auf die einleitenden Bemerkungen (Ziffer 1) verwiesen.

## **2.6 Art. 136 BGS**

*Zu Absatz 1:*

Die Bestimmung normiert, dass die kantonalen Strafverfolgungsbehörden die interkantonale Vollzugsbehörde zur Untersuchung beziehen können. Welche Bedeutung dieser Beizug haben soll, bleibt jedoch im Dunkeln. Ist damit gemeint, dass die Staatsanwaltschaft einen Teil der Untersuchung "auslagern" kann? Falls ja, müssten die Modalitäten und Kompetenzen näher umschrieben werden. Falls nein, erweist sich die Bestimmung als unnötig, da die Strafverfolgungsbehörde bereits aufgrund der Strafprozessordnung (StPO) die interkantonale Vollzugsbehörde in das Verfahren einbeziehen kann, so etwa mittels Amtsberichte oder Gutachterbestellung. Gemäss Bericht soll mit diesem Satz auch die Stellung der Vollzugsbehörde im Strafverfahren ausgebaut werden. Dieses Ziel kann jedoch nicht erreicht werden, da kein Anspruch auf Beizug durch die Staatsanwaltschaft besteht.

*Zu Absatz 2:*

Der Entwurf räumt der interkantonalen Vollzugsbehörde weiter die Stellung eines Privatklägers ein und verpflichtet die Staatsanwaltschaft, dieser die Einleitung eines Vorverfahrens mitzuteilen. Die Einräumung der Parteistellung analog des Privatklägers an die interkantonale Vollzugsbehörde im Vorverfahren wird abgelehnt. Sie ist bürokratisch und verzögert und verteuert das Strafverfahren. Im Weiteren ist festzustellen, dass das Verhältnis zwischen dem "Beizug" nach Absatz 1 und der "Privatklägerschaft" nach Absatz 2 völlig ungeklärt ist. Ein Verfahrensbeteiligter ist entweder Teil der Verfahrensparteien (Abs. 2) oder Teil der Strafverfolgung (Abs. 1) und kann keinesfalls auf beiden Seiten beteiligt sein.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Rolle der interkantonalen Vollzugsbehörde eingehend zu überdenken und zu überarbeiten ist. Als Fazit sollten der interkantonalen Vollzugsbehörde lediglich die Rechte gemäss Art. 25c Abs. 3 über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz; SpoFöG) vom 17. Juni 2011 (SR 415.0) eingeräumt werden.

## **2.7 Art. 137 BGS**

Die vorgeschlagene Verlängerung der Verfolgungsverjährung ist angesichts der Straftatbestände, allenfalls mit Ausnahme von Art. 134 BGS, unnötig. Es ist darauf zu verzichten.

## **3. Fremdänderung Art. 269 beziehungsweise 286 StPO**

### **3.1 Aufnahme von Strafbestimmung des Sportförderungsgesetzes**

Zustimmung.

### **3.2 Aufnahmen von Strafbestimmungen des BGS**

Zustimmung. Sofern an der Strafbestimmung von Art. 131 Abs. 1 lit. b BGS festgehalten wird, sollte diese ebenfalls aufgenommen werden.

## **4. Fremdänderung Sportförderungsgesetz**

### **4.1 Art. 25a und 25b**

*Zum Begriff des "Mitwirkenden":*

Der Ansatz der Strafbestimmungen wird unterstützt. Der zentrale Begriff dieser Bestimmungen ist der "Mitwirkende". Dieser Begriff ist, wie auch die Erläuterungen eindrücklich zeigen, völlig unscharf, damit zu unbestimmt und rechtsstaatlich nicht vertretbar. Der Begriff wird umso fragwürdiger, je weiter man sich vom eigentlichen Spiel Richtung Organisation und Umfeld entfernt. Eine präzisere und engere Umschreibung in der Strafnorm ist zwingend erforderlich.

*Zum "schweren Fall":*

Ein schwerer Fall ist einerseits die bandenmässige Begehung. Da dafür zwei Personen genügen und kaum vorstellbar ist, dass eine Einzelperson manipuliert, wird eine Vielzahl von Fällen deswegen schwer sein. Das aufgeführte Kriterium der fortgesetzten Ausübung hilft dabei nicht weiter, da dieses Teil der Definition der Bande ist. Andererseits ist die Gewerbsmässigkeit beziehungsweise der grosse Umsatz oder der erhebliche Gewinn Qualifikationskriterium. Hier ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Annahme der Gewerbsmässigkeit zusätzlich noch mit dem Umsatz oder dem Gewinn verknüpft wird.

### **4.2 Art. 25c und 25d**

Die Ausführungen zu Art. 136 BGS gelten sinngemäss auch hier.

## **H. Spielsucht**

Zum vorliegenden Gesetzesentwurf sind – auch wenn wichtige Verbesserungen sichtbar sind – aus Sicht der Prävention und der Behandlung spielsüchtiger Menschen folgende Punkte hervorzuheben, denen im bisherigen Verlauf des Gesetzgebungsprozesses zu wenig Berücksichtigung geschenkt wurde. Diese Beurteilung basiert auf verschiedenen Diskussionen in der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen, punktuellen Umfragen bei einzelnen Kantonen zur aktuellen Situation und verschiedenen wissenschaftlichen Studien (Zusammenstellung aktuelle Forschungsergebnisse GREA, i.A. BAG, November 2013) zu den sozialen und gesundheitlichen Auswirkungen des Geldspiels.

### **1. Spielsuchtabgabe**

Heute erheben die Kantone im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonalen oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVWL) nach Art. 18 eine Abgabe auf allen Erträgen aus den Lotterie- und Wettspielen von 0,5 %. Diese Gelder fliessen in die Kantone und sind zweckgebunden zur Prävention und Spielsuchtbekämpfung einzusetzen.

In der parlamentarischen Debatte zum Gesetz wurde darauf hingewiesen, dass die Spielsuchtabgabe nicht in der Verfassung, später jedoch im Gesetz verankert werden soll.

Der nun vorliegende Entwurf der Geldspielgesetzgebung sieht – obwohl in den parlamentarischen Diskussionen zu Art. 106 der Bundesverfassung darauf hingewiesen wurde, dass die Spielsuchtabgabe nicht in der Bundesverfassung, später jedoch in einem entsprechenden Gesetz verankert werden sollte – keine Spielsuchtabgabe vor. Dies mit der Begründung, dass eine solche zweckgebundene Präventionsabgabe verfassungswidrig sei.



Ein unabhängiges Rechtsgutachten von Etienne Grisel vom 31. Januar 2014 (siehe: [http://www.ssam.ch/SSAM/sites/default/files/Avis\\_de\\_droit\\_E\\_Grisel.pdf](http://www.ssam.ch/SSAM/sites/default/files/Avis_de_droit_E_Grisel.pdf)) widerspricht dieser Beurteilung jedoch und legt dar, dass die Verfassungsmässigkeit gewährleistet wäre.

Die Kantone haben in den letzten Jahren aus Mitteln der bestehenden Spielsuchtabgabe verschiedene Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Spielsucht realisiert. Ohne diese Mittel wird es den Kantonen in der heutigen schwierigen Finanzsituation kaum möglich sein, diese Massnahmen weiter zu führen. Zudem können nur über die Spielsuchtabgabe die dringend nötigen Mittel für Forschung und praxisorientierten Wissenstransfer sichergestellt werden.

Aus gesundheits- und sozialpolitischer Sicht sowie mit Blick auf die Kantonsfinanzen ist es unabdingbar, die Spielsuchtabgabe beizubehalten. Sollte dies aus Fragen der Verfassungsmässigkeit nicht in der Geldspielgesetzgebung möglich sein, soll die Verankerung der Spielsuchtabgabe – im Sinne einer Mindestlösung – wie bis anhin im Rahmen eines interkantonalen Konkordats geregelt werden.

**Antrag:**

Aufnahme der Spielsuchtabgabe in den Gesetzesentwurf.

**2. Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel (Art. 69 ff. BGS)**

Das Gesetz wird vom Bundesrat als eines der strengsten Geldspielgesetze in Europa dargestellt. Dies ist aus fachlicher Sicht so nicht richtig. So werden nicht nur Kleinspiele, sondern auch Grossspiele (Geldspiele in Casinos, Online, etc.) für Minderjährige nicht grundsätzlich verboten, sondern einzig die Spielbankenspiele und Online-Spiele. Für alle andern Fälle obliegt es den Konzessionären, von Fall zu Fall zu entscheiden. Es wird lapidar festgehalten, dass das Alter "nicht unter 16 Jahren" liegen dürfe.

Weiter sind nach Art. 72 BGS Gratisspiele oder Gratisspielguthaben grundsätzlich erlaubt und bedürfen lediglich der vorgängigen Zustimmung der zuständigen Vollzugsbehörde. Diese Zustimmung ist jedoch in keiner Weise an qualitative Merkmale – wie beispielsweise Gefährlichkeitspotenzial des Spiels, Alter der Spielenden usw. – gebunden. Vergleicht man zum Beispiel Gratisspielguthaben mit "Happy Hours" für Alkohol oder Promo-Angeboten für Tabak, so sind Ähnlichkeiten nicht von der Hand zu weisen. Diese beiden genannten Aktionsangebote sind aus Sicht der Prävention äusserst fragwürdig und werden von Präventionsfachleuten vehement bekämpft.

Aus fachlicher Sicht besteht betreffend den Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel Verbesserungsbedarf in mehrfacher Hinsicht. So beispielsweise bezüglich spezifischer Massnahmen der strukturellen Prävention, aber auch in Bezug auf die Koordination und den Erfahrungsaustausch zwischen den Spielanbietenden über die getroffenen und zu treffenden Präventionsmassnahmen sowie deren Wirksamkeit. Neben einer gesetzlichen Verankerung der Spielsuchtabgabe von mindestens 0,5 % sollte das Gesetz insbesondere auch solche Massnahmen stärken.

**Antrag:**

Überarbeitung des Gesetzesentwurfs im Sinne der vorstehenden Ausführungen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Roland Brogli  
Landammann



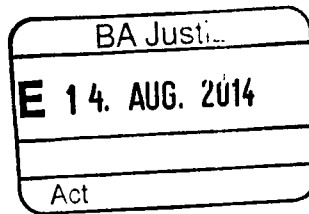
Dr. Peter Grünenfelder  
Staatsschreiber

Kopie

- [cornelia.perler@bj.admin.ch](mailto:cornelia.perler@bj.admin.ch)

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte  
und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern



Frauenfeld, 12. August 2014

## Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) Stellung nehmen zu können. Aus unserer Sicht sind folgende Bemerkungen anzubringen:

### I. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüßen den Gesetzesentwurf und unterstützen - mit Ausnahme einiger Bestimmungen - die vorgelegte Fassung. Die Zusammenführung des bisherigen Bundesgesetzes über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (SR 935.52) und des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51) zu einem einzigen Gesetz ist sachgerecht und geeignet, die gewünschte Kohärenz der Regelung des Geldspiels zu erreichen. Wichtig ist, dass der vorliegende Entwurf in den Kernbereichen keine Anpassungen erfährt und die Ausgewogenheit des Gesetzesentwurfes nicht infrage gestellt wird.

## II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

### Artikel 1 Abs. 2 lit. b:

Gemäss der geltenden Spielbetriebsgesetzgebung im Kanton Thurgau waren bis anhin sogenannte "Geschicklichkeitsspielautomaten" in Spiellokalen sowie in Gastgewerbebetrieben zulässig. Sie benötigen eine Bewilligung der Gemeinden. Solche Geschicklichkeitsspielautomaten würden neu unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen und wären somit als Grossspiele bewilligungspflichtig. Die Ansiedlung der Bewilligungspflicht für solche Geräte wie beispielsweise Flipperkasten auf interkantonaler Ebene ist nicht sachgerecht. Die mit einer solchen Grossspielbewilligung verbundenen Auflagen bezüglich Rechnungsführung, Suchtbekämpfung usw. sind nicht verhältnismässig. Die Regelung solcher Apparate soll deshalb weiterhin den Kantonen überlassen werden. Nach unserer Auffassung fordert Art. 106 BV keine Normierung solcher Geräte auf Bundesebene.

### Artikel 1 Abs. 2 lit. d:

Wir begrüssen es, dass künftig nur Gewinnspiele und Wettbewerbe zur Verkaufsförderung vom Geltungsbereich ausgenommen sind, an denen gratis teilgenommen werden kann. In der Praxis wird die vorgeschlagene Bestimmung wie heute dazu führen, dass zwar formal (möglichst „versteckt“) auf die Gratisteilnahmemöglichkeit hingewiesen, aber letztlich doch darauf hingewirkt wird, dass nur mit einer entsprechenden Gegenleistung (z.B. Kauf eines bestimmten Produkts) am Gewinnspiel teilgenommen wird. Konsequenterweise sollte somit nur die ausschliesslich unentgeltliche Teilnahme an einem solchen Gewinnspiel vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden.

### Artikel 31:

Tombolas, Lottomatches im Rahmen von Vereinsanlässen etc. waren entsprechend dem geltenden Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Werten in unserem Kanton nie reglementiert und deshalb auch nicht bewilligungspflichtig. Neu soll gemäss Art. 31 des Gesetzesentwurfes eine Bewilligungspflicht eingeführt werden. Damit sind wir nicht einverstanden. Dies würde zu unnötigen administrativen Umtrieben für die veranstaltenden Vereine und zu einer Aufblähung der Verwaltung führen; wir müssten dazu eigens neues Personal einstellen. In einer Zeit, in der die öffentliche Verwaltung nicht nur sparen muss, sondern auch unnötige administrative Hürden abbauen soll, lässt sich eine solche Bestimmung nicht vertreten.

### Artikel 34:

Gemäss Abs. 1 dürfen lokale Sportwetten nur am Ort angeboten und durchgeführt werden, an dem das Sportereignis stattfindet. Pferderennen finden zwar lokal statt und es

3/4

wird vor Ort gewettet. Die Rennen werden aber per TV/Internet ins Ausland übertragen. Dort wird ebenfalls auf diese Rennen gewettet und es werden grosse Umsätze erzielt. Unter diesen Umständen kann wohl kaum mehr von einer lokalen Wette gesprochen werden.

**Artikel 82:**

Die Bekämpfung des exzessiven Geldspiels ist zweifellos wichtig; sie muss aber verhältnismässig sein. Nötig wären auch aussagekräftige Wirksamkeitskontrollen. Wir stellen fest, dass es eine bald nicht mehr übersehbare Anzahl von „Präventionsanbietern“ gibt, ohne dass nachgewiesen wäre, dass die vielfältigen Bemühungen tatsächlich zu einer nennenswerten Reduktion der Spielsüchtigen bzw. spielsuchtgefährdeten Personen geführt haben.

**Artikel 83 ff.:**

Wir lehnen die Schaffung einer Konsultativkommission ab. Die dieser Kommission zugewiesenen Aufgaben sowie deren administrative Aufblähung (12 Mitglieder) führen zu unnötiger Komplexität und können Konflikte mit den bestehenden Vollzugsbehörden herbeiführen. Die Kantone haben bereits ein Netz von Experten und Fachpersonen aufgebaut. Auch die Vollzugsbehörden sind in diesem Bereich national und international vernetzt. Eine Mitfinanzierung der Kommission durch die Kantone kann ohnehin nicht in Frage kommen.

**Artikel 126:**

Unter geltendem Recht besteht Unklarheit darüber, wann ein gemeinnütziger Zweck und wann eine gesetzlich vorgesehene öffentliche Aufgabe vorliegt. Die neue Bestimmung, diese Mittel nur ergänzend zur Finanzierung gesetzlich vorgesehener Aufgaben einzusetzen, bildet die heutige Verwendungspraxis der Kantone ab, was wir ausdrücklich unterstützen.

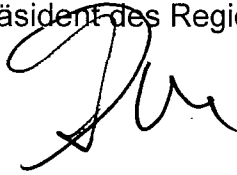
Die bisherige Unklarheit hat ihre Ursache insbesondere darin, dass in kantonalen Gesetzen auch sogenannte gemeinnützige Zwecke gesetzlich geregelt werden und entsprechend als gesetzlich vorgesehene öffentliche Aufgabe qualifiziert werden können, zumal staatliches Handeln immer eine gesetzliche Grundlage bedingt.

Es ist daher mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass Eingriffe in die verfassungsrechtlich garantierte Organisationsfreiheit der Kantone zu vermeiden sind. Eine allfällige Definition, was als gemeinnütziger Zweck gilt und wie er sich von gesetzlich vorgesehenen öffentlichen Aufgaben unterscheidet, hat entsprechend der jahrelangen Verwendungspraxis zu erfolgen.

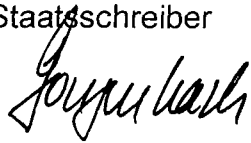
4/4

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatschreiber



3565

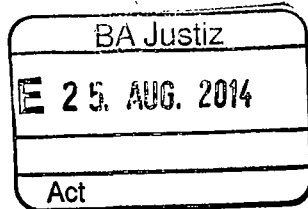
fr

1

19 agosto 2014

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Ufficio federale di giustizia  
Ambito direzionale Diritto pubblico  
Progetti e metodologia legislativi  
Bundesrain 20  
3003 Berna

### Procedura di consultazione inerente l'avamprogetto di Legge sui giochi in denaro (LGD)

Gentili signore,  
Egregi signori,

in relazione alla procedura di consultazione organizzata dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) con comunicazione del 1. maggio 2014, prendiamo posizione esprimendovi le seguenti considerazioni e fornendovi i seguenti suggerimenti.

#### 1. Osservazioni introduttive

Ringraziamo innanzitutto l'Autorità federale per averci concesso la possibilità di esprimerci sul progetto di nuova Legge sui giochi in denaro (LGD).

Dopo attento esame della documentazione in nostro possesso, siamo in grado di comunicarvi che condividiamo la presa di posizione della Conferenza dei direttori cantonali in materia di lotterie (CDCL), inoltrata lo scorso 4 agosto, alla quale rinviamo per gli argomenti di carattere generale.

Lo scrivente Consiglio si limita pertanto a esprimersi su singoli punti del progetto e su quegli aspetti che, per la loro particolarità, lo riguardano più da vicino. Come già affermato dalla stessa CDCL, questo progetto appare equilibrato. Difatti esso tiene conto degli interessi, in parte divergenti, delle persone e delle istituzioni coinvolte proponendo dei compromessi per un certo numero di temi delicati, come quello concernente la problematica della protezione contro il gioco patologico. Visto questo contesto, si auspica che i fondamenti del progetto in esame siano preservati e che la sintesi equilibrata raggiunta dal testo legislativo possa essere mantenuta nella sua sostanza.

#### 2. Tutti i giochi in denaro sotto una stessa legge

Prendiamo atto che l'art. 106 Cost, approvato a larga maggioranza dal popolo svizzero e da tutti i Cantoni nel 2012, trova ora la sua concretizzazione. Questa soluzione, con la quale tutti i giochi in denaro sono riuniti e disciplinati da un unico atto legislativo, è da noi particolarmente apprezzata, poiché contribuisce ad evitare gli attuali conflitti gerarchici tra le due leggi vigenti.

### 3. Giochi di piccola estensione

Riteniamo necessario rivedere nel dettaglio questa regolamentazione in quanto, anche nel nostro Cantone, vi sono delle lotterie che non necessitano di autorizzazione. Siamo infatti dell'opinione che la competenza per la gestione dei giochi di piccola estensione debba essere lasciata di esclusiva pertinenza dei Cantoni, che meglio conoscono le peculiarità del proprio territorio. A riguardo evidenziamo che vari Cantoni hanno già segnalato la questione alla CDCL, ovvero che diverse disposizioni inerenti i giochi di piccola estensione (ad esempio l'obbligo imposto dal diritto federale di disporre di un'autorizzazione per le tombole) causeranno inevitabilmente dei problemi di competenza e di esecuzione. La Confederazione non dovrebbe quindi regolamentare questi tipi di gioco per i quali diversi Cantoni non richiedono, come detto, alcun tipo di autorizzazione o la esigono a partire da un certo ammontare totale del valore dei biglietti emessi.

### 4. Tornei di giochi in denaro

Riteniamo che la diffusione di questi tornei, oltre una cerchia ben definita, potrebbe sfociare in una forma di concorrenza sleale verso le case da gioco concessionarie, le quali si vedrebbero sottratta una certa porzione di potenziali clienti dai propri tavoli da poker. Inoltre questa categoria sarebbe difficilmente controllabile dalle autorità, non essendo sottoposta alle normative sul gioco patologico e sul riciclaggio di denaro sporco. Chiediamo pertanto di regolamentare in maniera puntuale questo genere di giochi in modo tale da limitarne la diffusione a singoli eventi, per non ampliare l'offerta di un'ulteriore categoria di giochi in denaro.

### 5. Protezione contro il gioco patologico e Commissione consultiva per la prevenzione del gioco problematico

Rileviamo che il Cantone Ticino, essendo una realtà "particolare" e membro, a differenza dei Cantoni romandi, della Società Swisslos, non ha per il momento aderito a uno di questi enti, confermando in ogni modo la propria disponibilità a collaborare con gli organismi già attivi o che saranno attivati sul piano intercantonale, come d'altronde già fatto in alcune occasioni con il Groupement romand d'études des addictions (GREA).

Relativamente all'istituzione della Commissione consultiva per la prevenzione del gioco problematico, lo scrivente Consiglio considera che, sia per i compiti attribuiti a questa commissione sia per la sua complessa struttura amministrativa (ben 12 membri), essa comporta un'inutile complicazione e può portare all'insorgere di conflitti con le autorità di esecuzione.

La lotta contro la dipendenza da gioco compete ai Cantoni che l'hanno già concretizzata facendo capo a propri attori, gruppi di esperti e specialisti. Le autorità d'esecuzione gestiscono pure una rete di relazioni a livello nazionale e internazionale. Di conseguenza, con la creazione di questa nuova Commissione verrebbe a crearsi un doppio con quanto già presente. Codesto Consiglio, come d'altronde gli altri esecutivi membri della CDCL, non ritiene pertanto opportuna la creazione di questo gremio sul piano federale e non è disposto a finanziarne l'attività come previsto dal testo di legge.

A questo riguardo è utile ricordare che il Canton Ticino è stato uno tra i primi Cantoni del "comprensorio Swisslos" a istituire, nel mese di ottobre 2007, il Fondo gioco patologico, destinato al sostegno di attività, progetti o iniziative nell'ambito della prevenzione e della lotta contro la dipendenza dal gioco. La gestione del Fondo è disciplinata dal Regolamento del Fondo gioco patologico del 16 aprile 2008 (RL 11.1.3.2.1), tra l'altro tradotto in tedesco e distribuito come esempio ai Cantoni svizzero tedeschi. Per l'esame e la valutazione delle richieste di contributo, ma anche per l'organizzazione di attività o progetti cantonali e intercantonali e per definire le strategie d'intervento nel settore, il servizio cantonale competente si avvale di una Commissione consultiva da noi nominata.



Grazie alle risorse del Fondo gioco patologico, abbiamo stipulato già da diversi anni un accordo di collaborazione con il Gruppo Azzardo Ticino-Prevenzione (GAT-P) per la gestione di una rete di prevenzione del gioco d'azzardo patologico, con particolare riferimento alla prevenzione, al riconoscimento precoce dei problemi di gioco eccessivo e alla consulenza.

## **6. Imposizione fiscale dei redditi conseguiti con i giochi in denaro**

Riteniamo che, dal profilo della sistematica fiscale, l'esenzione dalle imposte sul reddito derivante dalle vincite alle lotterie e manifestazioni analoghe rappresenti un passo nella direzione sbagliata. Il principio dell'imposizione generale dei redditi netti dovrebbe, infatti, essere applicato a tutti i proventi generati dai giochi, compresi quelli derivanti da guadagni di giochi d'azzardo conseguiti nelle case da gioco ai sensi della relativa legge federale. Ciò permetterebbe di raggiungere la parità di trattamento fiscale e, in particolare, di rispettare i principi dell'uniformità dell'imposizione e della tassazione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost). Nonostante queste considerazioni di fondo e viste le motivazioni addotte nel rapporto esplicativo sull'avamprogetto della LGD, siamo favorevoli all'introduzione dell'esenzione delle vincite alle lotterie e manifestazioni analoghe, fatta eccezione però per tutti quei proventi conseguiti da giocatori professionisti, in modo particolare nell'ambito dei tornei di giochi in denaro.

Per questo motivo proponiamo una modifica del testo delle nuove basi legali relative alla Legge federale sull'imposta federale diretta del 14 dicembre 1990 (LIFD) e alla Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni del 14 dicembre 1990 (LAID) proposte nell'avamprogetto di LGD (vedi art. 24 lett. i LIFD e 7 cpv. 4 lett. i LAID), nel senso di introdurre un'eccezione all'esenzione per tutti i proventi derivanti da vincite ai giochi in denaro conseguiti nell'ambito di un'attività esercitata a titolo professionale. Redditi di questa natura dovrebbero poter continuare ad essere assimilati a redditi imponibili derivanti dall'attività lucrativa indipendente ed assoggettati alle imposte dirette ai sensi degli art. 18 LIFD e 7 cpv. 1 LAID. In alternativa, si propone l'inserimento di uno specifico capitolo/paragrafo nel messaggio legislativo che specifichi in modo chiaro che lo spirito della modifica di legge, mirata all'esenzione dei proventi derivanti da vincite ai giochi in denaro, non contempla i redditi conseguiti da giocatori professionisti, ossia da coloro che giocano "*per mestiere*" e che conseguono la totalità, o gran parte dei propri redditi, grazie a tali attività. L'esenzione spetterebbe pertanto unicamente ai casi di proventi conseguiti da giocatori occasionali.

## **7. Destinazione dell'utile netto dei giochi di grande estensione**

Nutriamo, come d'altronde già ben evidenziato dalla CDCL, serie perplessità sull'interpretazione delle disposizioni previste dal progetto di legge (art. 126-129) circa la destinazione dei proventi netti dei giochi di grande estensione. Si tratta, in effetti, di evitare ingerenze della Confederazione nella libertà di azione dei Cantoni, principio garantito dalla Costituzione (art. 3 in relazione con art. 46 cpv. 3 e art. 47 Cost). Invitiamo conseguentemente l'Autorità federale a rivedere questo capitolo al fine di garantire ai Cantoni la necessaria autonomia in materia.

## **8. Tassazione dei giochi online**

Secondo la nuova legge, trattasi tra l'altro di una importante novità che condividiamo con convinzione, i giochi da casinò potranno essere proposti anche online. Abbiamo rilevato come, per questo genere di giochi, l'aliquota prevista nel progetto di legge dovrebbe situarsi tra il 20% e l'80% del prodotto lordo dei giochi realizzato con tali giochi (art. 121 cpv. 2 lett. b). Prendiamo inoltre atto che le agevolazioni fiscali previsti all'art. 122 cpv. 1 e 2, non saranno applicabili ai giochi da casinò online (art. 122 cpv. 4).

Al riguardo osserviamo quanto segue.

Negli ultimi anni le case da gioco, in particolare quelle attive nel nostro Cantone, hanno visto progressivamente ridursi sia il numero di giocatori che l'ammontare complessivo delle giocate, con una marcata riduzione sia della cifra d'affari che degli utili. Le ragioni sono molteplici, tra queste si segnalano sicuramente la debolezza dell'euro e la crisi economica in Italia - Paese da cui proveniva una fetta importante dei giocatori - e il vero e proprio boom dei giochi d'azzardo online, vietati in Svizzera ma ai quali i giocatori svizzeri prendono parte giocando sui piattaforme estere.

Il gioco d'azzardo online è un settore in grande espansione e, stando ad alcune previsioni, in futuro dovrebbe essere il mercato più interessante e redditizio, nel quale le case da gioco svizzere cercheranno di lanciarsi immediatamente, non appena l'ordinamento giuridico consentirà loro di farlo. La speranza è quella che venga confermata l'impostazione secondo cui la possibilità di offrire giochi online rimanga riservata unicamente alle case da gioco attualmente autorizzate, escludendo la possibilità che in questo nuovo mercato possano entrare nuovi operatori (che potrebbero mettere in seria difficoltà le case da gioco attualmente attive, erodendo ulteriormente la cifra d'affari).

Secondo il nostro parere, i costi per l'organizzazione e la gestione dei giochi da casinò online dovrebbero essere inferiori e non certo più elevati rispetto a quelli dei giochi offerti nelle case da gioco. Al capitolo 1.2.5 del rapporto esplicativo (pag. 28), si afferma invece che stando a determinati studi (non menzionati e/o citati) i costi legati all'offerta di giochi online "saranno probabilmente più elevati di quelli tradizionali". Presumiamo che la voce di spesa maggiore per i casinò che decideranno di lanciarsi in questo settore dovrebbe essere quella relativa ai programmi informatici (e relative licenze).

In relazione a questa "vaga" affermazione, non è sfuggito allo scrivente Consiglio, come, in relazione alla forchetta di imposizione indicata nel progetto di legge, sia previsto - un dimezzamento dell'aliquota della tassa dal 40% (attualmente in vigore per le case da gioco tradizionali) al 20% (per i giochi online). Se il dimezzamento dell'aliquota fosse confermato, Cantone e Comuni potrebbero vedersi sfuggire importanti introiti fiscali sulla scorta di una distinzione poco comprensibile, in particolare in un ambito soggetto ad una concorrenza limitata.

Pertanto, sulla base delle considerazioni che precedono manifestiamo la nostra opposizione all'introduzione di un'aliquota differenziata tra giochi tradizionali e giochi online.

Cogliamo l'occasione non solo per sostenere il mantenimento della possibilità per le case da gioco titolari di una licenza B di ottenere sgravi fiscali condizionati all'elargizione di contributi di pubblica utilità, ma anche per chiedere che tale facoltà possa essere estesa ai giochi online.

In tutti i casi i giochi online devono rimanere monopolio delle case da gioco attualmente al beneficio di una concessione con conseguente preclusione dell'entrata sul mercato di nuovi operatori.

## 9. Considerazioni su singoli articoli della LGD

### Ad art. 1 cpv. 2, lett. d)

La versione in lingua italiana, a differenza di quella in lingua tedesca, non è sufficientemente esaustiva. Si propone quindi, per una migliore comprensione, di completarla nel modo seguente, togliendo "nel caso di" e inserendo "per chi mette".

*"d. ai giochi a premi e ai concorsi destinati a promuovere le vendite ai quali è possibile partecipare gratuitamente alle stesse condizioni previste per chi mette una posta pecuniaria o **conclude** un negozio giuridico;"*

A sostegno di quanto testé affermato, si rileva che questo concetto è espresso in una forma più estesa e comprensibile all'art. 3 lett. a).

Ad art. 32 cpv. 2

Riteniamo che la formulazione proposta non sia del tutto comprensibile, in particolare non è chiaro se il "terzo" deve essere una persona o un ente che, per la sua forma giuridica o per i suoi statuti, deve perseguire scopi di utilità pubblica oppure se può essere una società in forma commerciale che, su incarico di un'associazione benefica, organizza il gioco. Invitiamo pertanto il legislatore, nella formulazione del disposto, a precisare che "il terzo", dedotte le spese effettive e proporzionate da lui sostenute, deve riversare l'utile netto all'organizzazione promotrice del gioco, che dovrà obbligatoriamente destinarli a scopi di utilità pubblica.

Sperando che le nostre osservazioni possano essere tenute in debita considerazione vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, i sensi della nostra stima.

**PER IL CONSIGLIO DI STATO**

Il Presidente:

M. Bertoli



Il Cancelliere:

G. Gianella

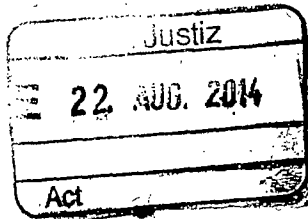


Copia per conoscenza a:

- Direzione del Dipartimento delle istituzioni ([di-dir@ti.ch](mailto:di-dir@ti.ch));
- Direzione del Dipartimento dell'educazione della cultura e dello sport ([decs-dir@ti.ch](mailto:decs-dir@ti.ch));
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni ([di-sg@ti.ch](mailto:di-sg@ti.ch));
- Divisione delle contribuzioni ([dfc-dc@ti.ch](mailto:dfc-dc@ti.ch));
- Sezione della popolazione ([di-sp.direzione@ti.ch](mailto:di-sp.direzione@ti.ch));
- Deputazione ticinese alle Camere federali ([joerg.debernardi@ti.ch](mailto:joerg.debernardi@ti.ch), [nicolo.parente@ti.ch](mailto:nicolo.parente@ti.ch), [renata.gottardi@ti.ch](mailto:renata.gottardi@ti.ch), [sara.guerra@ti.ch](mailto:sara.guerra@ti.ch));
- Pubblicazione in Internet.



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal  
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale  
Simonetta Sommaruga  
Cheffe du Département fédéral de justice  
et police  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Réf. : PM/15016534

Lausanne, le 20 août 2014

**Consultation fédérale – avant-projet de loi fédérale sur les jeux d'argent (LJar)**

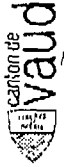
Madame la Conseillère fédérale,

Le 1<sup>er</sup> mai dernier, vous nous avez soumis pour consultation un avant-projet de loi fédérale sur les jeux d'argent (LJar) destiné à régler l'admissibilité, l'exploitation et l'affectation des bénéfices des jeux qui laissent espérer un gain moyennant une mise d'argent. Nous vous remercions de nous donner la possibilité de nous exprimer sur cet avant-projet.

Nous l'avons examiné avec attention. Notre réponse tient également compte des arguments avancés par la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM), auxquels nous nous associons en partie et de l'avis des divers milieux intéressés que nous avons consultés.

Le Conseil d'Etat salue la délimitation claire des compétences entre la Confédération (maisons de jeu) et les cantons (loteries et paris) dans le domaine des jeux d'argent. Les cantons ont démontré avoir mis en place les outils adéquats pour exercer leurs compétences dans ce secteur qui leur est dévolu depuis plus de 70 ans.

Concernant les jeux de petite envergure, il n'y a en revanche pas de motif pertinent de donner à la Confédération la possibilité d'édicter des règles générales et abstraites par voie d'ordonnance (art. 33 al. 3, 34 al. 3 et 35 al. 3 LJar). Cette matière est déjà réglementée, à satisfaction, par les cantons depuis des lustres. Il n'y a pas lieu de revoir cette répartition d'autant plus que les cantons pourraient prévoir des dispositions allant plus loin que le droit fédéral (art. 40 LJar). L'obligation sans plus-value de transmettre toutes les autorisations cantonales à la Commission des loteries et paris (art. 39 al. 3 LJar) mériterait d'être remplacée par un système de statistiques plus intéressant pour apprécier la situation des jeux de petite envergure.



Nous tenons à souligner que nous avons bénéficié, pour élaborer la présente réponse, de l'expertise du Centre du jeu excessif (CJE) - actif depuis 2001 - dans la diffusion des connaissances en matière de comportement de jeu problématique à travers l'action préventive, la recherche scientifique, la formation et l'enseignement, et le travail clinique. Notre canton s'appuie dès lors sur un centre de référence hospitalo-universitaire reconnu à l'usage des professionnels de la santé et du social, des interventions de l'industrie du jeu, des chercheurs, des acteurs du monde politique et associatif, ainsi qu'à l'usage de toute personne souffrant directement ou indirectement de problèmes de santé en lien avec les jeux d'argent.

Le jeu excessif est une maladie chronique, reconnue par la classification internationale des troubles mentaux comme une maladie chronique de nature addictive.

Dès lors, pour combler les lacunes constatées dans l'avant-projet et supprimer certaines incohérences, le Conseil d'Etat souhaite que la commission pour la prévention du jeu excessif soit renforcée et ses compétences mieux définies. Son rattachement au Département fédéral de l'intérieur doit également être analysée. Ceci permettrait de séparer la fonction de surveillance (DFJP) de celle de la prévention (DFI-OFSP). Son financement doit être garanti au travers du prélèvement de la taxe de 0.5% perçue auprès des exploitants de jeux d'argent de manière à ne pas augmenter les dépenses publiques.

Si les droits régaliens de l'Etat sont particulièrement bien protégés - puisque tout comportement illicite en lien avec l'absence de concession en matière de jeux de casino ou de jeux de grande envergure est érigé en délit, voire même en crime (art. 131 LJar) - il est fait insuffisamment cas de la protection des mineurs et des personnes frappées d'exclusion par suite de dépendance, puisque constituent de simples contraventions le fait de faire de la publicité ciblant les mineurs et les personnes interdites (art. 132 al. 1 let. c LJar) ou même (let. d) d'autoriser ces personnes à jouer malgré les interdictions légales fortes (art. 69 al. 2 LJar). Cette hiérarchie des valeurs paraît discutable : la protection des enfants face à des comportements addictifs à risque et celle de malades si gravement atteints qu'il a fallu les interdire de jeux apparaissent comme une valeur inférieure à celle de la protection de l'Etat. La protection des mineurs et des personnes vulnérables dépendantes des jeux d'argent mérite une solution plus aboutie et des sanctions plus sévères. Les comportements décrits aux let. c et d doivent constituer des délits et être calqués, pour les mineurs, sur l'infraction réprimée par l'art. 136 CP (remise à des enfants de substances pouvant mettre en danger leur santé).

La notion de cercle privé doit être encore précisée sans quoi elle viderait de substance toute la protection recherchée par le dispositif légal. En effet, les joueurs exclus ou n'ayant pas atteint l'âge légal, ne devraient pas être admis dans un cercle privé.

L'avant-projet introduit l'exonération fiscale de l'ensemble des gains issus de jeux d'argent. Cette nouvelle exonération fiscale totale des gains de loteries entraînerait une baisse des rentrées de l'ordre de CHF 120 millions pour la Confédération, le canton et les communes, ce qui n'est pas opportun au moment où d'importants projets fédéraux sont prévus. En outre, l'imposition des gains de loterie vient d'être modifiée (01.01.2014) et il convient d'expérimenter en premier lieu les nouvelles règles (exonération des gains jusqu'à CHF 1'000) avant de les modifier à nouveau.



CONSEIL D'ETAT

3

En vous sachant gré de bien vouloir prendre en considération nos remarques et propositions et tout en vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer sur ce avant-projet de loi, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre meilleure considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT

Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER

Vincent Grandjean

**Copies**

- Office des affaires extérieures
- Service de la santé publique
- Police cantonale du commerce

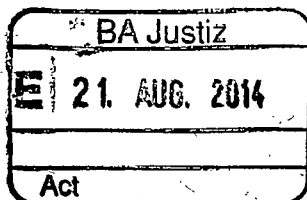


Conseil d'Etat  
Staatsrat

CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS



2014.03111



Simonetta Sommaruga  
Conseillère fédérale  
Office fédéral de la justice  
Domaine de direction Droit public  
Bundesrain 20  
3003 Berne

Références DEET/SICT

Date

13 AOUT 2014

**Avant-projet de loi fédérale sur les jeux d'argent (LJA)  
Prise de position du canton du Valais**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous accusons réception de votre courrier du 1<sup>er</sup> mai 2014 et vous remercions de nous consulter sur l'avant-projet de loi fédérale sur les jeux d'argent.

Le Conseil d'Etat valaisan salue la démarche visant à remplacer la loi du 18 décembre 1998 sur les maisons de jeu et la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels par un seul texte. Ce dernier permettra de traiter l'ensemble du domaine des jeux par une réglementation adaptée. Il mettra également en œuvre l'article constitutionnel sur les jeux d'argent que nous avons soutenu et qui a été accepté par le peuple et les cantons en 2012.

De surcroît, le gouvernement cantonal constate à satisfaction que l'avant-projet présenté conserve une grande partie des règles et des pratiques actuelles, ce qui facilitera sa mise en œuvre.

En ce qui concerne les principales nouveautés contenues dans le projet, le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes :

**Tournois de jeux d'argent**

L'article 35 alinea 3 de l'avant-projet prévoit que le Conseil fédéral fixe un certain nombre de conditions d'octroi de l'autorisation. A notre avis, cet article devrait également fixer le nombre maximal de participants autorisés à participer à ces tournois. L'introduction d'un tel critère permettrait d'éviter une interprétation différente du texte selon les cantons.

De plus, nous relevons une certaine incohérence entre l'article 35 alinea 1 lettre c qui stipule que la somme des gains doit être égale à la somme des montants misés et l'article 130 alinea 2 qui précise que le bénéfice net des tournois de jeux d'argent n'est soumis à aucune obligation d'affectation. En effet, on ne s'explique pas comment ces tournois pourraient générer des bénéfices si la somme des montants misés correspond à la somme des gains.

**Protection contre le jeu excessif**

Il découle du projet de loi que seuls les exploitants de jeu de grande envergure s'acquitteront de la taxe qui servira à la lutte contre la dépendance au jeu. Le fait que les maisons de jeu ne soient pas soumises à une telle taxe constitue une inégalité de traitement qu'il convient de supprimer. Dès lors, nous proposons que les casinos contribuent également au financement des mesures de prévention contre le jeu excessif. Quant au prétendu caractère anticonstitutionnel d'une telle taxe, ce dernier est controversé si bien qu'il mérite une nouvelle analyse juridique.



### Commission consultative

Sur le principe, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la création de cette commission pour autant que son financement soit assuré intégralement par la Confédération. Toute contribution par le canton du Valais est exclue du fait que cette commission sera instituée par le Conseil fédéral et rattachée administrativement au DFJP.

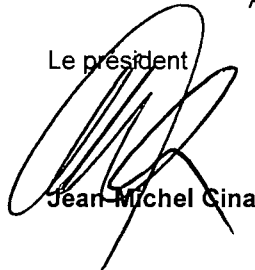
### Exonération fiscale des gains provenant des jeux d'argent

Si le Conseil d'Etat est sensible à l'argumentation qui consiste à vouloir supprimer l'inégalité de traitement qui existe actuellement sur le plan fiscal entre les jeux de hasard et les jeux de loteries, il ne peut soutenir une telle exonération qui lui ferait perdre des recettes d'impôt de plusieurs millions par an. Si ce projet d'exonération devait néanmoins être accepté, le Conseil d'Etat valaisan exige qu'un mécanisme compensatoire permettant de limiter les pertes fiscales soit mis en œuvre, par exemple en redistribuant aux cantons une partie des bénéfices dégagés par les jeux en ligne.

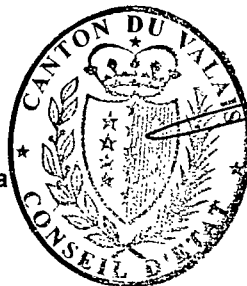
Nous vous remercions par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président



Jean-Michel Cina



Le chancelier



Philipp Spörri

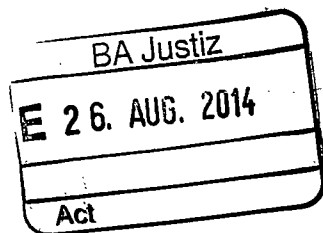
Copie à Madame Cornelia Perler par courriel (cornelia.perler@bj.admin.ch)





## LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL



Office fédéral de la justice  
Domaine de direction Droit public  
Unité Projets et méthode législatifs  
Bundesrain 20  
3003 Bern

### Avant-projet de loi fédérale sur les jeux d'argent (LJA)

Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs,

Votre correspondance du 1<sup>er</sup> mai 2014 relative à la procédure de consultation susmentionnée nous est bien parvenue et a retenu notre meilleure attention.

Le gouvernement neuchâtelois adhère aux principes figurant dans le texte mis en consultation. Nous nous référons à la prise de position de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries du 4 août 2014; nous faisons nôtres les développements qui y figurent et renonçons à y revenir dans la présente réponse.

Nous souhaitons vous faire part de quelques remarques complémentaires.

*Chapitre 1* S'agissant de la répartition des jeux entre jeux de loteries et jeux ne pouvant être joués que dans les maisons de jeu, nous souhaitons qu'elle reste inchangée dans la nouvelle loi. Le mécanisme des définitions figurant à l'article 3 de l'avant-projet est intéressant, nous avons toutefois quelques craintes quant à son application. Nous nous interrogeons en particulier sur la signification donnée au terme "illimité" (let. b). Selon le rapport explicatif, la notion de "nombre illimité de personnes" signifie soit que les personnes sont nombreuses, à savoir que leur nombre dépasse 1000 par tirage, soit que le nombre des participants n'est pas d'emblée limité à un nombre donné (p. 32); si notre compréhension de cette définition est exacte, dans la première alternative le nombre peut être limité, ce qui est en contradiction avec la terminologie utilisée. Nous estimons que la rédaction de l'article 3, lettre b, n'est pas satisfaisante.

*Chapitre 2* Nous saluons le maintien des deux types de concession, A et B, et le fait que les jeux de casino en ligne ne puissent être proposés que par les titulaires d'une concession.

*Chapitre 3* Nous soutenons la limitation du nombre d'exploitants de loteries et de paris sportifs (art. 22). L'approche restrictive actuellement en vigueur doit à notre sens être conservée. Elle constitue un instrument essentiel de la lutte contre le jeu excessif. Nous approuvons l'exclusion des paris sur les compétitions de juniors (art. 24, al. 2).

*Chapitre 4* De manière générale, le chapitre consacré aux jeux de petite envergure ne laisse pas suffisamment de marge de manœuvre aux cantons (art. 106, al. 1, Cst. féd). Nous estimons en particulier que les articles 33, alinéa 3, et 34, alinéa 3, doivent être supprimés ou à tout le moins allégés afin de permettre aux cantons de pouvoir tenir compte des spécificités locales. L'obligation faite aux autorités cantonales de transmettre leurs décisions d'autorisation à l'autorité d'exécution intercantonale constitue un alourdissement inutile des procédures et doit être supprimée (art. 39, al. 3).

S'agissant des petits tournois de jeux d'argent, il est précisé dans le rapport explicatif (p. 46) que les conditions seront fixées de telle manière que seuls les tournois ayant un caractère d'événement ponctuel soient autorisés. Nous nous permettons d'insister sur le strict respect de ce principe. Les exploitants de ces tournois ne sont pas tenus d'affecter les bénéfices nets de ces tournois à des buts d'utilité publique (art. 130, al. 2), ce qui constitue un cas de figure qui ne semble pas être prévu par l'article 106 de la Constitution fédérale. Nous souhaitons que ces tournois ne concurrencent pas les maisons de jeu et que leur caractère limité figure dans la loi.

*Chapitre 5* Les dispositions relatives aux mesures contre la manipulation des compétitions sportives vont dans le bon sens. Nous pensons que la répression pénale devrait également s'étendre aux personnes qui parient sur des compétitions en sachant que le résultat de celles-ci est manipulé, même si ces personnes n'ont pas participé personnellement aux actes de manipulation.

*Chapitre 6* Conformément à l'article 82 du projet, les cantons sont tenus de prendre des mesures de protection contre le jeu excessif. L'accomplissement de cette tâche génère des coûts conséquents. La taxe de prévention prélevée auprès des entreprises de loteries et paris constitue une source de financement importante. Nous regrettons qu'une telle taxe ne puisse pas être prélevée auprès des maisons de jeu.

*Chapitre 7* S'agissant de la possibilité offerte à un exploitant, dont l'accès à l'offre de jeu en ligne est bloquée, de faire opposition en invoquant le fait qu'il a rendu cette offre de jeu inaccessible depuis la Suisse par le biais d'un système empêchant l'enregistrement avec une adresse de domicile en Suisse (art. 89, al. 2; rapport explicatif, p. 63), il nous paraît nécessaire d'exiger d'un tel exploitant de vérifier que les adresses correspondent bien à la réalité.

*Chapitre 9* Nous constatons avec satisfaction que, pour les maisons de jeu titulaires d'une concession B, les allègements fiscaux et la réduction de l'impôt sont repris sans modification.

On peut lire dans le rapport explicatif (p. 84) que la notion d'utilité publique au sens de l'article 130, alinéa 1, consacré à l'utilisation des bénéfices nets de jeux de petites loteries et de paris sportifs locaux, doit être comprise dans un sens plus large qu'en ce qui concerne les jeux de grande envergure. Nous pensons qu'il n'est pas souhaitable qu'un même terme, du surcroît essentiel dans ce contexte, puisse avoir un sens différent selon l'article de loi dans lequel il se trouve et que l'explication quant à cette différence ne figure pas dans la loi elle-même mais dans un rapport explicatif.

*Chapitre 10* S'agissant des contraventions prévues à l'article 132, alinéa 1, lettres d et e, il subsiste un doute sur la question de la responsabilité principale ou subsidiaire de l'exploitant lorsque, par exemple, l'acte est commis par un employé en l'absence de directives de l'exploitant ou en violation de directives de l'exploitant. Il conviendrait de préciser les responsabilités de chacun dans ces différents contextes.

*Chapitre 11 (annexe)* Nous nous opposons à l'exonération fiscale des gains de loteries, vu qu'elle priverait les cantons de recettes importantes à l'heure où ils doivent faire face à des charges dynamiques et des recettes volatiles. En effet, nous ne partageons pas l'avis selon lequel les joueurs orienteraient leur comportement en regard du cadre fiscal et nous pensons dès lors que l'exonération se traduira en pure perte.

De manière générale, nous relevons la présence de termes dont l'absence de précision est de nature à créer des problèmes lors de l'application de la loi. Nous pensons par exemple à la "durée relativement longue" de l'article 15, alinéa 1, lettre b, chiffre 3. À l'article 24, alinéa 2, les termes "enfants et jeunes" pourraient être remplacés par "mineurs". À l'article 40, on mentionne des dispositions "allant plus loin", mais sans dire

dans quel sens. À l'article 45, alinéa 2, le terme "raisonnable" découle peut-être d'une mauvaise traduction de "angemessen".

De manière générale, le texte est très fouillé et détaillé; certaines dispositions pourraient vraisemblablement être déplacées dans les dispositions d'exécution.

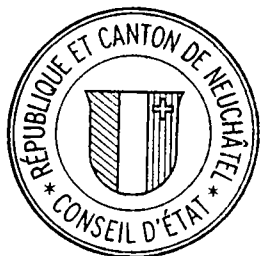
Tout en réitérant notre soutien au projet et en vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur cet objet, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 20 août 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
A. RIBAUD

*La chancelière,*  
S. DESPLAND



A handwritten signature in black ink, appearing to be "A. Ribaud".

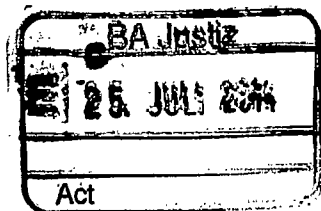
A handwritten signature in black ink, appearing to be "S. Despland".



Genève, le 23 juillet 2014

**Le Conseil d'Etat**

5997-2014



Madame  
Simonetta Sommaruga  
Conseillère fédérale chargée du  
Département de justice et police  
Palais fédéral Ouest  
3003 Berne

**Concerne : consultation sur l'avant-projet de loi fédérale sur les jeux d'argent**

Madame la Conseillère fédérale,

L'avant-projet de loi fédérale sur les jeux d'argent soumis à consultation a retenu notre meilleure attention. D'une manière générale, notre Conseil tient à adresser ses remerciements au Conseil fédéral et au groupe de travail chargé de la rédaction de ce texte. Le résultat global proposé constitue une réponse équilibrée à la plupart des enjeux importants en matière de jeux d'argent et, en dehors de certains points spécifiques, correspond à l'esprit et à la lettre de l'article 106 Cst. adopté par le peuple le 11 mars 2012.

Dans les grandes lignes, notre canton soutient donc l'avant-projet de loi proposé. En particulier, il salue la volonté claire d'interdire l'accès à des jeux en ligne exploités depuis l'étranger qui ne peuvent donner aucune garantie ni en termes d'affectation des bénéfices à l'utilité publique, ni en termes de lutte contre le blanchiment d'argent, de lutte contre la dépendance au jeu ou d'escroquerie. Les dispositions des articles 88 et ss. nous paraissent parfaitement adaptées aux réalités de ce marché.

Nous vous transmettons ci-après les observations du canton de Genève, regroupées par thèmes, selon les chapitres suivants:

1. compétence cantonale pour les paris sportifs locaux;
2. tournois de jeux d'argent;
3. protection contre le jeu excessif;
4. imposition des gains issus de jeux d'argent;
5. dispositions pénales;
6. marché des loteries.

## **1. Compétence cantonale pour les paris sportifs locaux**

Tout d'abord, nous signalons que l'article 34 attribue la compétence de déterminer les conditions d'autorisation des paris sportifs locaux au Conseil fédéral, ce qui est contraire à l'article 106 Cst. La formulation de l'article 34 transformerait les cantons en instance d'exécution, alors que la Constitution leur attribue la compétence décisionnaire effective en la matière.

De même, l'article 24 attribue abusivement au Conseil fédéral une compétence qui devrait rester exclusivement cantonale, à savoir fixer les conditions permettant à l'autorité intercantonale d'autoriser l'exploitant de jeux de grande envergure à collaborer avec des exploitants de jeux d'argent étrangers. Cet alinéa doit impérativement être reformulé de manière à réaffirmer la compétence exclusivement cantonale, telle qu'elle ressort de l'esprit de l'article 106 Cst.

## **2. Tournois de jeux d'argent**

Nous comprenons que le Conseil fédéral, poussé par l'adoption de la motion 12.3001 par les Chambres fédérales, soit tenu de proposer l'autorisation des jeux de poker en dehors des maisons de jeux pour des joueurs "occasionnels, avec de petites mises et de petites possibilités de gain". En revanche, les dispositions proposées dans l'avant-projet de loi nous paraissent aller bien au-delà de l'intention des Chambres fédérales et surtout, violer l'esprit et l'article 106 Cst. En effet, l'avant-projet de loi permettrait l'émergence de véritables sociétés spécialisées dans l'organisation de tels tournois et permettrait que leurs bénéfices soient détournés de l'objectif constitutionnel d'utilité publique.

C'est ainsi que nous souhaitons que l'article 35, alinéa 2, soit complété de manière à préciser que la taxe perçue par l'organisateur doit permettre exclusivement de couvrir les coûts de l'organisation du tournoi. Les tournois de poker conserveraient ainsi un caractère "occasionnel" et ne pourraient être organisés que par des entités sans but lucratif. L'alinéa 3 devrait en outre être complété par une nouvelle lettre attribuant au Conseil fédéral la compétence de déterminer les principes fondant le calcul de la taxe perçue sur les joueurs.

Nous sollicitons aussi l'abrogation de l'article 130, alinéa 2, qui exonère le bénéficiaire de ces tournois de toute obligation d'affectation, ce qui est contraire aux principes de l'article 106 Cst. Ce dernier ne laisse en effet aucune place à de tels tournois de poker sans que leur bénéfice soit attribué à l'utilité publique.

Par ailleurs, étant donné le caractère fortement addictif de ce type de jeu, il paraît indispensable de soumettre les organisateurs de tels tournois aux exigences de l'article 77 en matière de prévention du jeu excessif.

Enfin, le maintien de l'article 40, permettant aux cantons d'interdire ou de mieux réglementer certains jeux de petite envergure, est impératif à nos yeux.

## **3. Protection contre le jeu excessif**

3.1. Ce chapitre nous paraît requérir une attention toute particulière. C'est pourquoi nous procédons ici à quelques rappels:

- le phénomène de l'addiction au jeu ne se limite pas aux jeux d'argent et concerne également d'autres catégories de jeux, notamment les jeux électroniques en ligne;

- le meilleur instrument de prévention contre le jeu excessif consiste à limiter le nombre d'acteurs de jeux d'argent, notamment par le maintien de monopoles publics comme c'est le cas dans la plupart des cantons pour Swisslos et la Loterie Romande. Ce monopole attribué à des acteurs responsables, contrôlés par l'autorité politique cantonale, contribue à protéger le public contre le risque de publicité ou de pratiques de jeu agressives.

Nous apportons ainsi clairement notre soutien aux articles 22, 27, 32 alinéa 2, 40, 60 et 62 du projet de loi.

Le canton de Genève n'hésitera pas à faire usage des compétences que prévoient les articles 27 et 40 pour protéger sa population.

Nous nous prononçons aussi en faveur du maintien de l'article 1, alinéa 2, lettre d, dans sa formulation exacte, afin d'empêcher que des acteurs privés n'exploitent des jeux d'argent de grande envergure détournés du but d'utilité publique.

- 3.2. A l'inverse, nous vous rendons attentive aux risques juridiques importants de la formulation de l'article 77, qui demande aux exploitants de jeux d'exclure des personnes "dont ils savent ou devraient présumer qu'elles sont surendettées ou ne remplissent pas leurs obligations financières ou qu'elles engagent des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune". Afin d'éviter une disposition juridiquement fragile et susceptible de générer une jurisprudence complexe, nous sollicitons l'abandon de la formulation "ou devraient présumer".
- 3.3. Aujourd'hui, les mesures de prévention du jeu excessif développées par les cantons reposent sur la taxe volontaire de 0.5% perçue par les cantons auprès des organisateurs de loteries. Dès lors que les cantons ont la responsabilité de développer des mesures de prévention fixées dans la loi, le principe de leur financement via le produit brut des jeux des opérateurs devrait être introduit dans la loi. Les avis sont partagés sur le caractère constitutionnel de l'introduction d'un tel principe. Nous nous positionnons en faveur de son inscription dans la loi pour l'ensemble des opérateurs de jeux d'argent.
- 3.4. Nous n'approuvons pas l'idée d'autoriser (article 9) les Maisons de jeux à exploiter des jeux en ligne. Ce type de pratique était jusque-là clairement interdit par la loi fédérale sur les maisons de jeux (article 5). La Suisse est déjà le pays au monde connaissant la plus forte densité de maisons de jeux en rapport à sa population. Le fait de les autoriser à exploiter des jeux en ligne entraînera une augmentation importante de l'offre dans un secteur présentant potentiellement des risques d'addiction significatifs. Cette autorisation devrait impérativement être assortie d'une réflexion sur la possibilité d'imposer les gains des jeux en ligne gérés par des maisons de jeux, à partir de certains seuils qui rendraient cette imposition praticable.
- 3.5. Les offres de jeux gratuits ont pour but de favoriser le premier pas des joueurs. Dans un souci de protection des joueurs contre le jeu excessif, ce type de pratique de marketing doit être interdit. Nous proposons donc la modification de l'alinéa 2 de l'article 72 afin d'interdire les offres de jeux gratuits.

#### **4. Imposition des gains issus des jeux d'argent**

Notre Conseil ne soutient pas la défiscalisation complète des gains issus de jeux d'argent. Afin d'atténuer quelque peu l'inégalité de traitement existant actuellement entre gains de casinos, qui sont exonérés, et gains de loteries ou d'opérations analogues, tant en espèces qu'en nature, qui sont imposables lorsqu'ils dépassent 1000 francs, nous

suggerons tout au plus d'augmenter le seuil d'imposition des seconds, par exemple à 5000 francs.

Dans le même esprit, une réflexion pourrait également être conduite sur l'opportunité d'imposer les gains de loteries ou d'opérations analogues séparément des autres revenus, à un taux réduit.

A ce chapitre, notre canton tient à saluer le fait que le projet de loi renonce à supprimer la distinction entre casinos A et B, qui était envisagée dans un premier temps et qui aurait gravement nui aux intérêts cantonaux.

## **5. Dispositions pénales**

Notre Conseil estime qu'il convient de distinguer le montant des contraventions possibles entre les jeux de petite envergure et les jeux de grande envergure. Le plafond à 500'000 francs pour les jeux de petite envergure paraît opportun. A l'inverse, s'agissant des jeux de grande envergure, nous préférons la fixation d'un montant de contravention minimal, sans fixer de plafond. Il est impératif en effet de garantir que les contraventions soient à un niveau suffisamment dissuasif, notamment pour décourager efficacement les sociétés qui, aujourd'hui déjà, exploitent des loteries non autorisées à fins purement lucratives.

## **6. Marché des loteries**

Nous exprimons notre soutien à l'article 45, alinéa 3 donnant la possibilité, pour les organisateurs de jeux de grande envergure, de rémunérer des distributeurs tiers en fonction du chiffre d'affaires. La suppression de cette disposition fragiliserait grandement le réseau de distribution des loteries publiques et mettrait en péril la survie économique d'un réseau de petits commerces de proximité dont nous rappelons l'importance économique, mais aussi sociale.

En revanche, la notion de « rémunération raisonnable » nous paraît floue. L'alinéa 3 doit évoquer une notion de rémunération dans les limites fixées par l'autorité intercantonale d'exécution. Il convient en effet de tenir compte du conflit d'intérêt des dépositaires entre le montant de leur rémunération et la promotion du jeu responsable qui vise notamment à contrôler les joueurs présentant des signes de jeu problématique ou pathologique.

## **7. Utilisation des bénéfices**

S'agissant de l'article 128, alinéa 1 let. b, nous n'estimons pas pertinent de définir en la forme légale les "critères" à respecter pour l'attribution des dons. Il nous apparaît qu'il s'agit peut-être là d'une erreur de formulation. Nous comprenons en effet que le projet de loi vise à obtenir que les cantons définissent en la forme légale des conditions d'entrée en matière, sans lesquelles aucun don ne sera envisageable. Nous partageons ce souhait. Toutefois, le terme "critère" nous paraît mal choisi car, bien que le rapport explicatif affirme le contraire, cette disposition pourrait ouvrir la porte à des voies de recours contre des décisions d'attribution. C'est pourquoi nous suggérons de demander le remplacement du mot "critères" par "modalités et conditions d'entrée en matière". L'alinéa 2 pourrait ainsi être supprimé. C'est ainsi que, comme c'est déjà le cas en Suisse romande, les parlements cantonaux adopteront en la forme légale les dispositions réglant les grands principes d'attribution des bénéfices, la définition des critères devant rester de la compétence des organes de répartition.

Enfin, notre canton s'oppose à la possibilité d'affecter des bénéfices à l'accomplissement de tâches légales telles que l'autorise l'article 126 alinéa 2.

Nous vous remercions de l'intérêt que vous porterez à ces lignes et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de nos sentiments distingués.

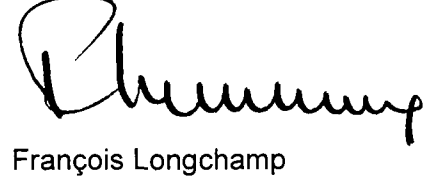
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

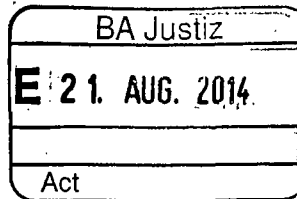
Le président :



François Longchamp



Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont



Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont  
t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
chancellerie@jura.ch

Office fédéral de la justice  
Domaine de direction Droit public  
Unité Projets et méthode législatifs  
Bundesrain 20  
3003 Berne

Delémont, le 19 août 2014

**Avant-projet de loi fédérale sur les jeux d'argent (LJar) - prise de position du Gouvernement de la République et Canton du Jura**

Mesdames,  
Messieurs,

Nous remercions le Département fédéral de justice et police d'avoir consulté le Gouvernement de la République et Canton du Jura au sujet de l'avant-projet de loi fédérale sur les jeux d'argent (LJar).

Vous trouverez en annexe la prise de position du canton du Jura qui s'inspire et rejoint dans les grandes lignes celle de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM).

Conformément au souhait exprimé par le DFJP dans son courrier du 1<sup>er</sup> mai 2014, nous vous faisons parvenir notre prise de position par voie électronique.

Veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
Charles Juillard  
Président



  
Jean-Christophe Kübler  
Chancelier d'État

Annexe ment.

## AVANT-PROJET DE LOI FEDERALE SUR LES JEUX D'ARGENT (LJar)

Prise de position du Gouvernement de la République et Canton du Jura

---

### *Chapitre 1 : Dispositions générales (art. 1 – 4)*

#### Une seule loi pour tous les jeux d'argent

Le Gouvernement jurassien salue le principe selon lequel tous les jeux d'argent soient réglés de façon quasi exhaustive dans une seule base légale. L'article constitutionnel, accepté par une large majorité du peuple et des cantons le 11 mars 2012, est ainsi mis en œuvre. De plus, les maisons de jeu et les loteries seront traitées sur un même pied d'égalité. Sur ce premier point, l'avis du Gouvernement rejoint celui de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et les marchés des loteries (CDCM).

#### Délimitation claire des compétences et des jeux

Le projet de loi délimite clairement, en s'appuyant sur l'article 106 al. 3 Cst, les compétences de la Confédération et celles des cantons en donnant de nouvelles définitions des différents jeux d'argent. La délimitation entre les jeux de casino (Confédération) et des loteries (cantons) ne repose plus sur le critère du plan des lots, qui a été à l'origine de litiges dans le passé. Comme la CDCM, le Gouvernement apprécie cette délimitation et ces définitions, qui constituent des piliers centraux de la nouvelle loi sur les jeux d'argent. S'appuyant sur les caractéristiques propres aux loteries, telles que nous les connaissons aujourd'hui, les nouveaux critères permettent d'établir une délimitation plus claire, plus compréhensible et sans équivoque. Les nouvelles définitions permettent aux exploitants d'adapter les jeux aux évolutions sociales et techniques sans que l'offre s'étende au détriment de l'un des secteurs ou de la protection des joueurs. Les nouvelles définitions des jeux garantissent également que les sociétés de loterie et les maisons de jeu soient à même de proposer des jeux en ligne sans que l'un des deux types d'exploitants ne subisse de désavantages concurrentiels du fait des règles de délimitation.

#### Délimitation adéquate entre les jeux d'argent et les concours

L'article 106 Cst prévoit que les bénéfices des jeux d'argent doivent servir en grande partie à l'utilité publique. Il n'est certes pas contesté que les entreprises privées notamment puissent conserver la possibilité d'organiser des jeux et des concours destinés à promouvoir leurs ventes. Il convient cependant d'en distinguer les concours commerciaux qui visent directement à générer des recettes et non à promouvoir des ventes.

La participation à des concours commerciaux implique une mise, qui est souvent perçue sous la forme d'un supplément de prix excessif pour la transmission de la participation via des numéros surtaxés. Pour contourner l'actuelle définition des jeux d'argent, les personnes ou les entreprises qui proposent de tels jeux utilisent souvent la possibilité d'une participation gratuite. Cette situation a conduit à plusieurs reprises à des procédures judiciaires. Ces jeux

commerciaux permettent à des prestataires privés d'engranger des bénéfices importants au détriment de l'utilité publique. En outre, ils échappent à tout contrôle en termes de responsabilité sociale et d'exploitation.

Comme la CDCM, nous sommes favorables à ce que, à l'avenir, seuls les concours qui sont destinés à la promotion des ventes et auxquels il est aussi possible de participer gratuitement soient exclus du champ d'application de la loi et que les exigences relatives à la participation gratuite soient définies de manière précise.

## *Chapitre 2 : Maison de jeu (art. 5 – 15)*

### Distribution en ligne

Suivant l'avis de la CDCM sur ce point, nous pensons aussi qu'il est opportun que les maisons de jeu puissent à l'avenir également proposer leurs offres sur Internet. Une offre de casino légale, et donc contrôlée, tient compte des évolutions techniques et sociales et contribue à la réalisation des buts de la loi sur les jeux d'argent définis à l'article 2 du projet de loi (protection de la population, exploitation sûre et transparente des jeux d'argent et affectation des bénéfices nets à des buts d'utilité publique).

Nous soutenons le modèle de l'extension des concessions existantes. La vente en ligne ne crée pas un nouveau marché : il s'agit simplement d'un nouveau canal de distribution qui propose la même offre, s'adresse aux mêmes clients et répond aux mêmes besoins que les maisons de jeu traditionnelles. L'arrivée de nouveaux concessionnaires spécialisés dans le secteur en ligne déboucherait sur une concurrence d'éviction problématique du point de vue de la politique sociale et, peut-être aussi, du point de vue économique. Nous pensons enfin que les titulaires de concessions de maisons de jeu suisses ne doivent pas être « punis » pour avoir respecté l'actuelle interdiction de la distribution en ligne. Un appel d'offre ouvert pour des concessions séparées pour les jeux en ligne leur causerait un désavantage concurrentiel important par rapport aux opérateurs qui étaient déjà actifs en Suisse via Internet et qui ont donc, ce faisant, ignoré l'interdiction prévue par la loi sur les maisons de jeu.

Nous noterons enfin qu'il existe des synergies entre l'exploitation traditionnelle terrestre des jeux d'argent et leur exploitation en ligne. Les sociétés de loterie en tirent profit depuis quelques 15 ans. Il conviendrait, pour des raisons d'égalité de traitement et de neutralité concurrentielle, que le même modèle s'applique dans le secteur des maisons de jeu.

## *Chapitre 3 : Jeux de grande envergure (art. 20 – 30)*

Le projet de loi prévoit que seule une autorité intercantonale d'exécution pourra délivrer des autorisations pour des jeux de grande envergure, lesquelles devront répondre à diverses conditions définies par le droit fédéral. Les jeux de grande envergure sont, aujourd'hui déjà, proposés au niveau intercantonal ou sur Internet. Les cantons ont identifié de bonne heure la nécessité d'une réglementation intercantonale et ont créée, le 1<sup>er</sup> juillet 2006, la Commission intercantonale des loteries et paris (Comlot), suite à la conclusion de la Convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP). La Comlot a

notamment pour tâche de surveiller le marché des loteries et des paris et de garantir une offre de jeux transparente en Suisse.

La solution proposée par le projet de loi rejoint l'intention des cantons de conserver la Comlot, qui fait autorité dans le secteur des jeux d'argent, au sein du concordat, qui devra être entièrement révisé dans la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation.

#### *Chapitre 4 : Jeux de petite envergure (Art. 31 – 40)*

##### Maintien des petites loteries, des tombolas et des paris sportifs locaux

La législation actuelle confère aux cantons la compétence de délivrer des autorisations pour les petites loteries, en tenant compte des réalités et pratiques locales. Les bénéfices découlant de ces petites loteries doivent également revenir à l'utilité publique, mais selon une acceptation plus large que pour les jeux proposés par les sociétés de loterie. Avec la CDCM, le Gouvernement jurassien est favorable à ce que les clubs sportifs, les sociétés culturelles et autres structures associatives puissent continuer à organiser des lotos et des tombolas pour assurer le financement de leurs activités. Il suffit que ces organisateurs poursuivent des buts qui servent au bien commun ou à la collectivité. Une fanfare de village ou de ville qui organise un loto pour financer de nouveaux uniformes en serait un exemple concret.

Les cantons, et avec eux le Jura, ont signalé à la CDCM que diverses dispositions sur les jeux de petite envergure (par exemple l'obligation de détenir une autorisation pour des tombolas imposée par le droit fédéral) pourraient poser des problèmes de compétence et d'exécution. La Confédération ne devrait notamment pas légiférer sur les tombolas, pour lesquelles certains cantons n'exigent pas d'autorisation ou n'en exigent qu'à partir d'une certaine valeur totale des billets émis.

##### Tournois de jeux d'argent

Dans ce domaine, le Gouvernement jurassien enregistre, comme le souligne la CDCM, que, pour mettre en œuvre la motion du conseiller national LUKAS Reimann (SG, UDC), le Conseil fédéral introduit la catégorie des tournois de jeux d'argent, comme le poker. Ce faisant, une base légale autorisant l'organisation des tournois de poker hors des maisons de jeu est ainsi créée. En 2010, le Tribunal fédéral avait déclaré illégale la mise sur pied de tels tournois hors des casinos. Nous souhaitons, comme la CDCM, si cette nouvelle catégorie est maintenue dans la loi, que le Conseil fédéral définisse pour les tournois de jeux d'argent des conditions-cadre garantissant que ceux-ci présentent essentiellement un caractère événementiel et récréatif et que l'on ne crée pas une nouvelle catégorie de jeux d'argent classiques exploités de façon commerciale.

Nous refusons la création d'établissements exploitant des tournois de manière répétitive et permanente par exemple. Cette pratique pourrait déboucher sur des risques de dépendance au jeu, d'escroquerie et de blanchiment d'argent et exigerait donc une surveillance que les cantons n'ont guère la possibilité d'assurer à des coûts raisonnables. Enfin, il n'apparaît pas opportun d'autoriser un groupe d'exploitants supplémentaire, ce qui viendrait accroître la concurrence et aurait pour effet de réduire les recettes affectées à l'AVS et aux buts d'utilité publique.

L'extension de tels tournois au-delà d'un cercle précisément défini de participants pourrait en outre dégénérer en une forme de concurrence déloyale à l'égard des maisons de jeu, lesquelles sont au bénéfice d'une concession. Il s'ensuivrait qu'une proportion de clients potentiels se détourneraient des tables de poker des casinos.

#### *Chapitre 5 : Exploitation de jeux de casino et de jeux de grande envergure (Art. 41 – 68)*

Le projet de loi impose des exigences considérables aux maisons de jeu et aux sociétés de loterie, notamment pour lutter contre la dépendance au jeu et le blanchiment d'argent ou, de manière générale, pour garantir une exploitation des jeux sûre et transparente. Nous accueillons favorablement ces dispositions. Les mesures proposées contre la manipulation des paris sportifs et des rencontres sportives apporteront une contribution importante à la lutte, tant dans notre pays qu'au niveau international, contre ces dérives qui mettent en péril le sport et les paris sportifs.

#### *Chapitre 6 : Protection des joueurs contre le jeu excessif (Art. 69 – 87)*

##### Protection contre le jeu excessif

Conscient des graves difficultés dans lesquelles le jeu excessif peut entraîner en particulier les mineurs et les personnes vulnérables, le Gouvernement du canton du Jura approuve les mesures prévues dans le projet de loi pour lutter contre le jeu excessif. Cette réglementation souple et adaptée aux risques permettra également de prendre en considération les futures évolutions techniques et sociales. A juste titre, l'accent est mis sur la prévention qui constitue l'un des piliers des nombreuses mesures liées à l'exploitation ou institutionnelles. Les exploitants de jeux d'argent devront prendre les mesures appropriées à leurs offres en tenant compte de l'état de la recherche scientifique sur la dépendance au jeu et des meilleures pratiques dans le domaine du jeu responsable. Les mesures que la loi prescrit aujourd'hui dans le secteur des maisons de jeu et celles en vigueur dans le domaine des jeux de grande envergure seront maintenus. Pour les jeux de casino exploités en ligne et les jeux de grande envergure, elles sont renforcées par des mesures de protection complémentaires appropriées. Il nous semble également judicieux de prendre des dispositions particulièrement étendues pour les jeux d'argent en ligne, qui présentent un potentiel de risques plus élevé et qui nécessitent des mesures spécifiques et appropriées.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006, date d'entrée en vigueur de la convention intercantonale, les cantons perçoivent des sociétés de loterie une taxe sur la dépendance au jeu de 0.5 % du produit brut des jeux. Même si le projet de loi ne prévoit pas une telle taxe, les cantons continueront à percevoir la taxe sur la dépendance au jeu instituée par l'actuelle convention intercantonale pour financer des programmes de lutte contre le jeu excessif. Le Canton du Jura utilise aujourd'hui les recettes de cette taxe pour participer à des programmes intercantonaux de prévention, de consultation, de traitements, de formation et de perfectionnement en lien avec le jeu excessif.

Le Gouvernement jurassien se montre satisfait des dispositions légales proposées qui s'appliquent tant aux jeux de casino qu'à ceux qui sont du ressort des cantons. Elles

répondent aux exigences découlant de l'article 106 al. 5 Cst et sont parmi les plus strictes d'Europe.

Ainsi que le relève la CDCM dans sa prise de position, la lutte contre le jeu excessif est importante. Elle doit cependant respecter le principe de proportionnalité et qu'elle tienne compte du fait que la législation doit permettre une offre d'argent compétitive. A cet égard, il est indispensable que les offres de jeux restent attrayantes, sans toutefois conduire à des excès ou à des dépendances. Il faut que les exploitants de jeux d'argent soient à même d'offrir des jeux suffisamment attractifs en phase avec les évolutions techniques et sociales tout en respectant leurs obligations de lutter contre les dérives. C'est une manière d'éviter que les joueurs ne se tournent vers des offres illégales.

#### Commission consultative pour la prévention du jeu excessif

La CDCM le relève pertinemment dans sa prise de position. La création d'une commission consultative dont la mission serait de lutter contre le jeu excessif n'est pas opportune pour plusieurs raisons énoncées. Les cantons, et le Jura avec, ne sont pas disposés à soutenir et à financer cette commission aux conditions retenues dans le projet de loi.

Estimant qu'il appartient aux cantons de mettre en places les outils nécessaires à la lutte contre la dépendance, le Gouvernement jurassien rejette l'idée d'une commission consultative à l'échelon fédéral.

#### *Chapitre 7 : Restriction de l'accès aux offres de jeux en ligne non autorisées en Suisse (art. 88 – 94)*

Le projet de loi impose des exigences considérables aux maisons de jeu et aux sociétés de loterie, notamment pour lutter contre la dépendance au jeu et le blanchiment d'argent ou pour garantir une exploitation des jeux sûre et transparente. Cependant, il ne sert à rien d'imposer des exigences élevée en matière de sécurité de l'exploitation si, en même temps, une offre de jeux d'argent illégale est disponible et facilement accessible sans aucune contrainte et qui, partant, est plus attrayante.

Le Gouvernement jurassien partage l'avis de la CDCM sur cet aspect particulier des jeux en ligne et salue l'introduction d'une base légale permettant de bloquer l'accès à des jeux d'argent en ligne non autorisés en Suisse dont l'exploitant a son siège à l'étranger. La nouvelle procédure proposée à cet effet semble donc appropriée.

#### *Chapitre 8 : Autorités (Art. 95 – 119)*

##### Compétences adaptées et autorités

Le projet de loi met sur pied d'égalité la Commission fédérale des maisons de jeu et l'autorité intercantonale d'exécution et leur attribue des tâches et des pouvoirs dans une large mesure identiques dans le domaine dont ils ont la charge. Les deux autorités seront notamment

compétentes pour la qualification juridique des jeux qui sont de leur responsabilité, ce qui est fondamental pour l'équilibre du système.

L'autorité intercantonale d'exécution que prévoit le projet de loi et les compétences et pouvoirs qu'il leur attribue sont essentiels à une surveillance adéquate des jeux de grande envergure par les cantons.

Enfin, le Gouvernement jurassien soutient, à l'instar de la position de la CDCM, la création d'un organe de coordination composé à parts égales de représentants des cantons et de la Confédération. Celle-ci était déjà prévue par l'article 16 al. 7 Cst, que le projet de loi applique de manière adéquate. Cet organe interviendra notamment en cas de divergences entre les autorités d'exécution compétentes sur la qualification des jeux. Nous sommes convaincus qu'il favorisera une régulation cohérente du secteur des jeux d'argent et encouragera une politique efficace dans ce domaine.

#### *Chapitre 9 : Imposition et affectation du produit des jeux (Art. 120 – 130)*

L'article 106 Cst fixe le principe selon lequel les bénéfices des loteries et des paris sportifs doivent être entièrement affectés à des buts d'utilité publique, de même que les impôts versés par les maisons de jeu doivent contribuer pour une large partie au financement de l'AVS. Le projet de loi permet la mise en œuvre de ce principe, qui a été adopté par le peuple à une forte majorité.

Les cantons continueront à affecter les bénéfices de leurs deux sociétés de loterie Swisslos et la Loterie Romande (actuellement 545 millions de francs par an) à des projets d'utilité publique, en particulier dans les domaines de la culture, du sport, de l'environnement et de l'action sociale. Le Gouvernement soutient la possibilité d'utiliser ces fonds pour assurer un financement complémentaire à des projets entrant dans l'accomplissement de tâches légales, cette solution reprenant la pratique actuelle et répondant aux buts visés.

La comptabilité séparée, l'indépendance des instances et la transparence dans l'attribution des ressources inscrites dans le projet de loi étaient jusqu'à maintenant réglées par la convention intercantonale.

Les cantons ont des incertitudes sur l'interprétation des dispositions relatives à l'affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure. Il faut éviter des atteintes à la liberté d'organisation des cantons, laquelle est garantie par la Constitution (art. 3 en relation avec l'art. 46 al. 2 et 47 Cst). Il convient de prendre note des requêtes que les cantons déposeront dans le cadre de la consultation et en débattre dans le cadre de l'organisation du projet.

L'article 128 de la Section 2 : Affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure. Cet article prévoit à l'alinéa 1, lettre b, le respect de critères préalablement définis pour autoriser l'attribution des dons. La notion de « critères » peut poser problème, en cas de contestation des décisions d'attribution. En effet, tout dépend de ce qu'il faut entendre par « critères » et du degré de précision de la base légale qui les définira. Il est important que l'organe indépendant dispose d'une marge d'appréciation importante, sans qu'il ne doive recourir à trop de formalisme, par exemple dans la motivation de ses décisions. Une variante serait de remplacer le mot « critères » par celui de « modalités ». L'adoption de ce nouveau terme entraîne ipso facto la suppression de l'alinéa 2.

## Chapitre 10 : Dispositions pénales (Art. 131 – 137)

En Suisse, les offres de jeux non autorisés sont très répandues sur Internet et dans les arrières-salles des bars et des clubs, en particulier dans le secteur des paris sportifs et des jeux de casino. Selon une estimation du groupe de travail sur l'imposition des jeux d'argent, ces jeux dégagent aujourd'hui un produit brut des jeux d'environ 300 millions de francs par an. Il n'est en général guère possible de demander des comptes aux opérateurs, qui sont le plus souvent étrangers et qui recourent à des mesures de marketing agressives, et les bénéfices de ces jeux profitent avant tout à des investisseurs privés étrangers.

Au vu de cette situation, le Gouvernement jurassien salue l'extension des dispositions pénales et celle de droits de procédure accordés à l'autorité intercantonale d'exécution.

### *Abrogation et modification d'autres actes*

#### Uniformisation du traitement fiscal des gains des joueurs

Les gains acquis dans une maison de jeu suisse, dans les pays voisins ou dans un jeu illégal ne sont pas imposés. En revanche, les gains réalisés en Suisse dans les loteries et les paris sportifs sont soumis à l'impôt sur le revenu. Cette inégalité de traitement envers les loteries et les paris sportifs enfreint des principes juridiques. De plus, elle entraîne une émigration massive des enjeux vers des jeux dont les gains ne sont pas soumis à l'impôt : jeux des pays voisins, jeux en ligne et paris sportifs illégaux proposés dans les arrières-salles. Comme les maisons de jeu suisses pourront à l'avenir offrir également des jeux en ligne, cette distorsion de concurrence s'aggraverait : les sociétés de loterie et les maisons de jeu seront présentes sur le même canal de vente et les gains des joueurs seraient imposés dans un cas et non dans l'autre.

La Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances (CDF) a accepté, en mai 2013 déjà, que les gains réalisés dans les loteries ne soient plus imposés et qu'ils soient donc traités comme des gains acquis dans les maisons de jeu. Cette position a été confirmée lors de l'assemblée plénière en juin 2014. La CDF est certes consciente que, sur le plan de la systématique fiscale, l'exonération des gains réalisés dans les loteries est un pas dans la mauvaise direction. Selon le principe de l'imposition de l'ensemble du revenu, tous les gains de jeu, donc aussi ceux qui sont acquis dans les casinos, devraient être imposés. Elle reste cependant favorable à l'exonération des gains réalisés dans les loteries, étant donné que les jeux d'argent constituent un substrat fiscal très mobile. Pour cette raison, l'imposition de tous les gains acquis par les joueurs n'est pas une alternative judicieuse. Non seulement les loteries et les paris sportifs, mais aussi les maisons de jeu suisses perdraient de l'attrait par rapport aux offres illégales et étrangères, ce qui induirait une baisse importante de l'impôt sur les maisons de jeu. Parallèlement, la CDF demande que soit maintenue la distinction entre casinos A et B et, partant, que soit conservée la réglementation actuelle relative au paiement de l'impôt sur les maisons de jeu aux cantons d'implantation.

L'exonération prévue par le projet de loi institue l'égalité de traitement entre les gains réalisés dans les loteries et ceux qui sont acquis dans les autres jeux d'argent. Malgré l'exonération,



on s'attend globalement à un accroissement des recettes provenant des loteries pour les cantons. Des projections indiquent que le total des fonds disponibles pour la collectivité (fonds pour des buts d'utilité publique et recettes fiscales) augmentera à moyen terme de 11 millions de francs. Cet accroissement s'explique par la possibilité de regagner des parts de marché qui ont été perdues ces dernières années au profit des offres illégales et étrangères et qui ont été soustraites à toute imposition en Suisse. Les cantons frontaliers, tels que le Tessin, Genève, Saint-Gall ou le Jura dans une moindre mesure, sont fortement concernés : ils sont exposés à une pression publicitaire considérable pour les offres de jeux d'argent des pays voisins.

### Résumé

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura soutient le projet de loi présenté dans sa forme actuelle, à l'exception des dispositions relatives à la commission fédérale consultative. Nous demandons en outre que les requêtes des cantons relatives au chapitre sur les jeux de petite envergure et aux dispositions sur la répartition des fonds de loteries soient prises en considération et qu'elles soient rediscutées dans le cadre de l'organisation du projet de la Confédération et des cantons.

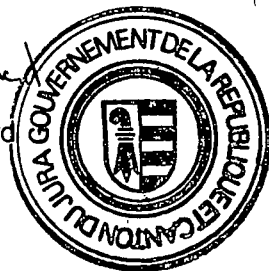
Nous voulons insister sur le fait que des modifications touchant les intérêts des cantons mettent en péril l'équilibre du texte de loi. L'évaluation des réponses à la consultation et les éventuelles adaptations du projet de loi doivent être confiés à l'organisation du projet existante.

Nous demandons que la CDCM soit associée à la rédaction des ordonnances, celles-ci devant régler de nombreux domaines qui touchent directement les cantons.

Delémont, le 19 août 2014

AU NOM DU GOUVERNEMENT  
DE LA REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
Charles Juillard  
Président



  
Jean-Christophe Kübler  
Chancelier d'Etat