

Bern, 20. August 2014



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

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Geldspiele

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz ist erfreut, dass endlich ein Gesetz vorliegt, welches die gesetzlichen Grundlagen für Geldspiele in einem Erlass vereint – sie hatte entsprechend auch den zugrundeliegenden Verfassungsartikel unterstützt. Dem Vernehmlassungsbericht sowie den von den betroffenen Akteuren verschickten Unterlagen und daraufhin geführten Gesprächen kann entnommen werden, dass die Vorlage einen Kompromiss darstellt einerseits zwischen den Interessen der Anbieter von Geldspielen (und den damit monetär zusammenhängenden öffentlichen Interessen) und den Anliegen der Suchtfachleute und andererseits zwischen den Interessen der verschiedenen Anbieter von Geldspielen untereinander. Dieser aus Sicht der SP grundsätzlich gelungene und sachgerechte Kompromiss wurde an einem runden Tisch erarbeitet und am Ende von allen relevanten Akteuren mitgetragen. Dass einzelne der Akteure jetzt in der Vernehmlassungsphase deutlich darüber hinausgehende Forderungen stellen oder die Vorlage gar ablehnen, hat bei den anderen Beteiligten offenbar zu entsprechenden Irritationen geführt.

Die SP sieht ausser bei der vorgesehenen Steuerbefreiung der Spielgewinne keine Notwendigkeit für die Änderung wesentlicher Eckpunkte der sorgfältig ausgearbeiteten und gut austarierten Vorlage. Sie unterstützt deshalb die Vorlage so wie vorliegend im Sinne und unter Vorbehalt der nachstehenden Bemerkungen, welche zu einzelnen Aspekten Stellung nehmen.

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

Die Reihenfolge der folgenden Kommentare richtet sich nach der Systematik des Gesetzes und nicht nach der politisch-gesellschaftlichen Relevanz der Fragestellungen.

2.1 Geldspiele im privaten Kreis und kleine Pokerturniere (Art. 1 und 35)

Die SP erachtet es als richtig, dass Geldspiele im privaten Kreis im Sinne der in den Erläuterungen dargestellten Beispiele nicht unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen. Ebenso unterstützt sie die vorgesehene Möglichkeit, kleine Geldspieltourniere auch ausserhalb von Casinos unter den in Art. 35 aufgeführten Voraussetzungen durchzuführen. Dies entspricht auch einer vom Ratsplenum fast einstimmig überwiesenen Motion der Rechtskommission. Die SP ist allerdings skeptisch, ob es vor dem Bestreben, auf der Grundlage der neuen Verfassungsnorm eine möglichst einheitliche schweizweit gültige Regelung im Geldspielbereich zu bekommen sinnvoll ist, den Kantonen die Möglichkeit zu geben, solche kleinen Pokerturniere auf ihrem Gebiet einzuschränken oder ganz zu untersagen wie es in Art. 40 vorgesehen ist. Sie bittet den Bundesrat, diese Regelung bei der Überarbeitung der Vorlage noch einmal kritisch zu prüfen.

2.2 Abgrenzung Casinos – Lotterien (Art. 3)

Die in Art. 3 lit. g vorgenommene Negativdefinition der Spielbankenspiele und damit des Geschäftsbereichs der Casinos wird von deren Betreibern mit Argwohn betrachtet. Offenbar konnte nun zwischen den Verbänden der Casino- und Lotteriebetreiber ein Kompromissvorschlag gefunden werden, der die beiden Bereiche positiv definiert und die Gefahr für Gesetzeslücken dennoch klein hält. Die SP geht davon aus, dass der Bundesrat bei der Überarbeitung der Vorlage, diesen Kompromissvorschlag wohlwollend prüft und nicht ohne Not davon abweicht.

2.3 Konzession für Onlinecasino (Art. 9)

Die SP ist unter den im Gesetz skizzierten Voraussetzungen für einen griffigen Spielerschutz (Art. 17 Abs. 2 und 66) damit einverstanden, dass die bisher konzessionierten Casinos ihr Angebot künftig auch online anbieten dürfen. Präventionsmassnahmen sind an dem vom konkreten Geldspiel ausgehenden Gefährdungspotential auszurichten. In Anbetracht des grossen legalen und illegalen Angebots im Internet aus dem Ausland und dem Bestreben, die Spielenden vor illegalen Angeboten zu schützen und die Spielerträge möglichst für gesellschaftlich sinnvolle Aufgaben im Inland verwenden zu können, gibt es keine Alternative zu der jetzt vorgesehenen Erweiterung des Angebots auf den Onlinebereich.

2.4 Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel (Art. 69 ff.)

Der Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel ist aus Sicht der SP von grösster Wichtigkeit. So wichtig für Bund und Kantone resp. AHV und gemeinnützige Zwecke die Einnahmen aus den Gewinnen der Casinos und Lotterien sind, so wenig dürfen diese auf Kosten von der Spielsucht verfallenen Personen und zulasten der öffentlichen Gesundheit erzielt werden. Die SP erachtet die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Massnahmen auf der Basis der bisherigen Erfahrungen im Casino- und Onlinelotteriebereich als zielführend und verhältnismässig. Sie beantragt deshalb in diesem Bereich nur noch wenige Ergänzungen – dies auch vor dem Hintergrund der unter Ziffer 1 „grundsätzliche Bemerkungen“ gemachten Ausführungen.

2.4.1 Finanzierung

Ein grundsätzliches Problem der Vorlage ist bis anhin ungelöst: Das neue Gesetz stärkt die Kompetenzen der Kantone in Bezug auf die Prävention, Beratung und Behandlung von Glücksspielsucht, was von der SP Schweiz sehr begrüsst wird. Konkret werden die Kantone dazu verpflichtet, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für Spielsuchtgefährdete und Spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anzubieten. Das Gesetz sieht aber keine Abgabe für die Finanzierung dieser Aufgaben vor.

Die von den Fachverbänden für Sucht vorgeschlagene Lösung mit einer Abgabe auf den Bruttospiel-ertrag der Casinos zugunsten der Kantone vermag prima vista – auch abgesehen von der verfassungsrechtlichen Problematik – nicht zu überzeugen, da sie zu Lasten des Betrages geht, der an die AHV/IV geleistet wird. Andererseits würde die Ausgestaltung einer solchen Abgabe zusätzlich zu den bisherigen Abgaben an die AHV/IV offenbar einige Casinos in die roten Zahlen bringen (weshalb auch die Fachverbände Sucht diese Lösung nicht vorschlagen, sondern die Abgabe von den Leistungen an die AHV/IV abziehen wollen).

Um den finanziellen Mehraufwand, der auf die Kantone zukommt, zu decken, bringt der Bundesrat den Vorschlag ein, die Kantone könnten die Steuereinnahmen, die mit den B-Casinos generiert werden, untereinander aufteilen. Dies würde bedeuten, dass die Kantone, die über ein B-Casino verfügen (BE, FR, GE, GB, JU, NE, SH, TI, VS, ZH) einen Teil ihrer Einnahmen mit den Kantonen teilen müssten, die kein solches Casino haben. Betrachtet man die steuerlichen Fragen und Herausforderungen, welche die Kantone ohnehin miteinander zu klären und zu bewältigen haben, scheint ein solches Szenario nicht realistisch.

Vor dem Hintergrund der finanziellen Lage vieler Kantone und entsprechend geschnürter Sparpakete droht somit der erweiterte Präventionsauftrag an die Kantone toter Buchstabe zu bleiben. Die Fachorganisationen Sucht schätzen den Bedarf an Präventionsmitteln auf rund 20 Mio. Franken ein, gedeckt sind mit der 0.5 % Abgabe auf die Bruttospielerträge der Lotterien nur gerade 5 Mio., also ein Viertel. Der Bundesrat wird aufgefordert, in der Botschaft darzulegen, wie der Graben zwischen gesetzlichen Aufgaben und finanziellen Möglichkeiten der Kantone in diesem Bereich verbindlich geschlossen werden kann. Der Lösungsansatz darf aus Sicht der SP Schweiz nicht der sein, den Umfang der wichtigen Präventionsaufgaben zu kürzen.

2.4.2 Kooperation und Koordination

Der Gesetzesentwurf verpflichtet die Anbieter, ein Sozialkonzept zu entwickeln und einzuführen, um einen Beitrag zum Schutz der SpielerInnen zu leisten. Sowohl die Casinos als auch die Anbieter von Lotterie- und Wettspielen verfügen bereits heute über derartige Konzepte (verantwortungsvolles Spiel, Schulung des Personals, Ausschluss von SpielerInnen usw.). Die gelingende Umsetzung dieser Konzepte bedarf einer sorgfältigen Abstimmung der entsprechenden Massnahmen der Anbieter und der Präventionsmassnahmen der Kantone. Die SP Schweiz begrüsst deshalb Art. 82 Abs. 2, der diese Koordination vorsieht. Die dafür gewählte Formulierung indes dreht die Rollen der Anbieter und Kantone um: Sie verlangt, dass sich die Kantone mit den Anbietern koordinieren. Aus Sicht der SP liegt es aber an letzteren, sich den Rahmenbedingungen zu fügen, welche die Kantone vorgeben, bilden doch die Kantone die gesetzlich legitimierte Autorität.

Art. 82 Abs. 2 müsste demnach lauten:

Die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen arbeiten mit den Kantonen zusammen, um ihre jeweiligen Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel zu koordinieren.

2.4.3 Jugendschutz

Gemäss Gesetzesentwurf ist das Geldspiel für Minderjährige sowie für gesperrte Personen verboten – mit Ausnahme von bestimmten Spielen, bei denen das Mindestalter auf 16 Jahre festgelegt wurde. Heute gibt es aber noch kein Mittel, das garantieren würde, dass diese Zielgruppen tatsächlich keinen Zugang zum Geldspiel haben. Für diese ist es heute relativ leicht, sich zu Lotterie- oder Wettspielen an Automaten Zugang zu verschaffen, solange ihr Profil den Anbietern nicht bekannt ist.

Aus diesem Grund unterstützt die SP Schweiz die Forderung der Suchtfachpersonen, dass an Automaten eine obligatorische Alterskontrolle vorgenommen werden muss. Eine entsprechende technische Lösung müsste nicht neu erfunden werden, da sie beispielsweise bei der Alterskontrolle an Zigarettenautomaten bereits Anwendung findet. Sie basiert auf der Kontrolle der Identitätskarte oder des Fahrausweises, wobei den Personen Zugang zum Angebot gewährt wird, welche über der erforderlichen Alterslimite liegen. Mit dieser Massnahme würde der legale Verkauf für eine bestimmte Zielgruppe zwar eingeschränkt, würde allen anderen aber weiterhin offenstehen. Entsprechend müsste Art. 69 um einen Abs. 4 ergänzt werden:

Grossspiele, die an Automaten oder online angeboten werden, müssen über eine Zugangskontrolle verfügen.

2.5 Konsultativkommission im Präventionsbereich (Art. 83 ff.)

Die Einsetzung einer Konsultativkommission im Präventionsbereich war Teil des Kompromisses am runden Tisch. Die SP Schweiz erwartet deshalb von den Anbietern von Glücksspielen, dass sie sich nicht grundsätzlich gegen die Errichtung einer solchen Kommission stellen – dies insbesondere vor dem Hintergrund der nicht allzu üppigen Dotierung der Aufsichtsgremien bei Bund und Kantonen mit entsprechenden Fachleuten. Umstritten scheinen vor allem die Grösse und Ausgestaltung der Konsultativkommission sowie deren Kompetenzen zu sein.

Für die SP Schweiz ist dabei klar, dass es nicht zu Doppelspurigkeiten kommen soll: Was an Know-how bei der Comlot und der ESBK bereits vorhanden ist, soll genutzt und nicht konkurrenziert werden. Sollte die in der Vorlage präsentierte Ausgestaltung der Kommission diesem Anspruch nicht entsprechen, fordert die SP den Bundesrat auf, entsprechende Anpassungen vorzunehmen. Gleichzeitig ist für die SP klar, dass es eindeutige Kompetenzen braucht. Sie unterstützt deshalb das vom Bundesrat vorgeschlagene Konzept einer reinen Beratungskommission ohne Verfügungskompetenzen – letztere liegen bei den beratenen Instanzen ESBK und Comlot.

Damit die beratende ExpertInnen-Kommission fähig ist, ihren Beratungs- und Evaluationsauftrag und damit ihre Kernaufgabe gemäss Gesetz wahrnehmen zu können, ist es wichtig, dass sie einen garantierten Zugang zu den Informationen der Anbieter und der Aufsichtsorgane hat. Der Zugang zum Zulassungsprozess neuer Spiele, zu den (anonymisierten) Daten, welche den Ausschluss von SpielerInnen betreffen oder zu Daten, welche die Online-Glücksspiele betreffen, bedarf heute der Zustimmung der AnbieterInnen, die auch für wissenschaftliche Zwecke schwierig zu erwirken ist. Differenzierte Untersuchungen zwecks Verbesserung der Prävention von Glücksspielabhängigkeit können aber nur realisiert werden, wenn der Zugang zu den relevanten Daten gesichert ist.

Der Zugang zu den betreffenden Daten gewinnt in Zukunft, mit der Zulassung von Online-Geldspielen noch an Wichtigkeit: In diesem Bereich gilt es, in den kommenden Jahren alles zu unternehmen, um die Nutzung und die damit verbundenen Gefahren besser verstehen zu lernen und um wirksame Präventionsmassnahmen entwickeln zu können. Art. 85 sollte deshalb um einen Art. 3 ergänzt werden:

Zu ihrer Aufgabenerfüllung hat die Kommission Zugang zu allen Daten der Aufsichtsbehörden und der Anbieter.

2.6 Bekämpfung des illegalen Geldspiels (Art. 88 ff.)

Ein hoher Spielerschutz in der Schweiz und entsprechende Auflagen an die hiesigen Anbieter entfalten nur dann ihr Potential, wenn gleichzeitig der Zugang zu illegalen Angeboten im Internet ohne solche Spielerschutzmechanismen weitmöglichst unterbunden wird. Man darf sich hier keine Illusionen machen: technisch versierte SpielerInnen werden immer Möglichkeiten finden, die gesperrten Websites dennoch zu erreichen. Bei einem Grossteil der heutigen NutzerInnen illegaler Angebote wird die im Entwurf vorgesehene Sperrung von URL- und DNS-Adressen durch die Schweizer Internetprovider aber den gewünschten Erfolg mit vertretbarem Aufwand bewirken. Die SP Schweiz unterstützt deshalb die vorgesehenen Massnahmen. Sie kann gleichzeitig nachvollziehen, dass noch weitergehende Massnahmen wie die Sperrung der finanziellen Transaktionen zu und von illegalen Angeboten mit einem Eingriff und Aufwand verbunden wären, der vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht standhält.

2.7 Verwendung der Reingewinne von Grossspielen (Art. 126)

Schon heute werden die Reingewinne aus den Lotterien für gemeinnützige Zwecke verwendet. Die Vergabepraxis der Kantone ist allerdings höchst unterschiedlich, dies gilt insbesondere für die nicht namentlich erwähnten Bereiche „Umwelt“ und „politische Bildung“. Die politische Bildungsarbeit im Sinne einer von den politischen Parteien unabhängigen „politischen Bildung und Demokratieförderung“ ist ohne Zweifel in einem direktdemokratischen Staat eine kulturelle und soziale Aufgabe. Leider haben viele Kantone in der Vergangenheit aber gerade durch Kriterien gegen alles „Politische“ (hier verstanden als das Gesellschaftliche) die Verwendung der Reingewinne für die politische Bildungsarbeit verwehrt. Mit der namentlichen Erwähnung der „politischen Bildung“ in Art. 126 Abs. 1 könnte die politische Bildungsarbeit auch in der Schweiz gestärkt werden. Die SP sieht zwei Möglichkeiten, die weiterverfolgt werden müssten: 1. Die Förderung einer nationalen Plattform für die Erarbeitung von Grundlagen sowie für die Vernetzung der politischen Bildung im schulischen und im ausserschulischen Bereich sowie 2. Die Förderung der Bildungsarbeit durch parteinahe politische Stiftungen, wie sie in der (auf schweizerische Verhältnisse zu übersetzenden) Verordnung (EG) Nr. 1524/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2007, dargelegt ist. Bei diesen Aufgaben geht es strikte nicht um eine Parteienfinanzierung und Beeinflussung von Abstimmungskämpfen, sondern um davon abgrenzbare politische Grundlagen- und Bildungsarbeit. Die erwähnte Verordnung benennt denn auch folgende Aufgaben:

- Beobachtung, Analyse und Bereicherung von Diskussionen über Themen der europäischen Politik und den Prozess der europäischen Integration,
- Entwicklung von Tätigkeiten in Verbindung mit europapolitischen Themen wie z. B. die Durchführung oder Unterstützung von Seminaren, Fortbildungsmassnahmen, Konferenzen und Studien zu diesen Themen unter Mitwirkung einschlägiger Akteure einschliesslich Jugendorganisationen und sonstiger VertreterInnen der Zivilgesellschaft,
- Entwicklung der Zusammenarbeit mit gleichartigen Einrichtungen, um die Demokratie zu fördern,
- Schaffung einer Plattform für die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene von nationalen politischen Stiftungen, Wissenschaftlern und anderen einschlägigen Akteuren.

In der EU-Verordnung ist auch geregelt, dass die Mittel, die politische Stiftungen auf europäischer Ebene aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union oder aus anderen Quellen erhalten, nicht der unmittelbaren oder mittelbaren Finanzierung von politischen Parteien oder von Kandidaten auf europäischer oder nationaler Ebene dienen dürfen.

Die Verwendung eines Teils der Gewinne von Lotterien für diese zwei Möglichkeiten der politischen Bildungsarbeit erscheint aus Sicht der SP Schweiz sinnvoll. In einigen Kantonen ist dies offenbar auch heute schon möglich, in anderen nicht. Der Bundesrat wird deshalb gebeten zu prüfen, ob die

politische Bildung im oben skizzierten Sinn nicht explizit in Art. 126 genannt werden soll, um so auch die Praxis der bisher restriktiven Kantone zu öffnen.

Vor diesem Hintergrund unterstützt die SP die Transparenzvorschrift in Art. 129 ausdrücklich.

2.8 Steuerbefreiung Spielgewinne (Art. 24 lit. i DBG und Art. 7 Abs. 4 lit. I StHG)

Die Gewinne in Casinos sind schon heute von Steuern befreit. Dasselbe soll neu auch im Bereich der Grossspiele insb. der Lotterien gelten. Der Begleitbericht geht davon aus, dass die Steuerausfälle in der Höhe von rund 120 Mio. Franken jährlich für Bund und Kantone mittelfristig durch zusätzliche Einnahmen für gemeinnützige Zwecke (aus der Spielbankenabgabe und den Reingewinnen für gemeinnützige Zwecke) kompensiert werden. Die SP Schweiz lehnt in Anbetracht der finanziellen Situation vieler Kantone und der in diesem Zusammenhang geschnürten und noch pendenten Sparpakete in Bund und Kantonen sowie auch aus den im Erläuterungsbericht (z.B. S. 123) selbst erwähnten verfassungsrechtlichen sowie steuersystematischen Kritiken die Steuerbefreiung der Spielgewinne ab. Vertieft zu prüfen ist aus Sicht der SP im Hinblick auf die Botschaft vielmehr, wie sich die Schweiz zusammen mit den Nachbarländern bzw. mit den hauptsächlichen Konkurrenzstandorten für Lösungen der Gewinnbesteuerung einsetzt und ob eine Besteuerung der Gewinne überhaupt einen Einfluss auf die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Geldspielanbieter und auf den Einsatz der Spielenden hat. Das vorgebrachte Argument des „Nullsummenspiels“ erscheint reichlich euphemistisch und ist gegebenenfalls in der Botschaft zu spezifizieren. In Anbetracht der Auswirkungen der Spielsucht auf die öffentliche Hand (bzw. die Steuerzahlenden!) durch spielsüchtige Personen, welche Sozialhilfe sowie Ergänzungsleistungen teils lebenslanglich beanspruchen, sind folgende Ausführungen im Bericht (S. 115) einigermaßen erstaunlich:

„Dabei ist davon auszugehen, dass Spielerinnen und Spieler bei vollumfänglicher Auszahlung der Gewinne (ohne Abzug von Steuern) einen erheblichen Teil der erhaltenen Beträge reinvestieren werden, was den Umsatz der Veranstalterinnen und damit auch deren Abgaben (Spielbanken) bzw. Reingewinne (Lotteriegesellschaften) erhöhen wird.“

Diese Argumentation lässt die Mehrkosten der bei Spielerinnen und Spielern zusätzlich generierten Spielabhängigkeit bzw. Spielsucht und der damit einhergehenden Belastungen der öffentlichen Hand vollumfänglich ausser Acht.

Die SP fordert den Bundesrat daher auf, dem Parlament konkrete Lösungen der Besteuerung der Spielergewinne vorzuschlagen und die statistischen Daten zu den steuerlichen Auswirkungen in Rückblick und Ausblick in der Botschaft detailliert vorzulegen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat
Präsident



Carsten Schmidt
Politischer Fachsekretär