

Interpellation Denoth-St.Gallen/Antenen-St.Gallen vom 16. Februar 2004
(Wortlaut anschliessend)

Bewilligung für elektronische Lotterie-Ausgabegeräte ("TOUCHLOT")

Schriftliche Antwort der Regierung vom 17. August 2004

Reto Denoth-St.Gallen und Reto Antenen-St.Gallen führen in ihrer Interpellation vom 16. Februar 2004 aus, das Finanzdepartement habe mit der Bewilligungserteilung für die elektronische Lotterie "TOUCHLOT" an die Interkantonale Landeslotterie SWISSLOS gegen den klaren Willen des Bundesgesetzgebers gehandelt und das bestehende Geldspielautomatenverbot unterlaufen. Dazu stellen sie verschiedene Fragen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Zweck der Interkantonalen Landeslotterie SWISSLOS (nachfolgend SWISSLOS), deren Mitglieder sämtliche Deutschschweizerkantone (seit Anfang 2003 einschliesslich Kanton Bern) sowie der Kanton Tessin sind, ist die Durchführung von Lotterien, deren Erträge den kantonalen Fonds für gemeinnützige Zwecke (Lotteriefonds) zufallen. Die Genossenschaft wird nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt und hat sich im Lauf der Jahrzehnte seit ihrem Bestehen zu einem Grossunternehmen mit vielfältigen Spiel- und Vertriebsformen entwickelt. Gesellschaftlicher Wandel, veränderte Konsumgewohnheiten, neue technologische Möglichkeiten (insbesondere die Informatik) haben massgeblich dazu beigetragen, dass die SWISSLOS neben den herkömmlichen Lotterierprodukten, wie den klassischen Papierlosen, auch modernere Formen von Lotterien anbietet und anbieten musste. Ein solches neues Produkt stellt TOUCHLOT dar. TOUCHLOT baut auf den herkömmlichen Papierlosen auf und ist die Distribution von Losen auf elektronischem Weg. Anstelle eines physischen Loses am Kiosk oder im Restaurant kann die Konsumentin oder der Konsument ein Los an einem Gerät mit berührungssensitivem Bildschirm (Touchscreen) erstehen. Zur Auswahl stehen Produkte, wie sie bereits in physischer Form auf dem Markt sind. Die Konsumentin oder der Konsument kann auf dem Bildschirm mittels Fingerberührung das gewünschte Los abrufen und die "Rubbelfläche" freilegen. Im Gewinnfall erhält die Loskäuferin oder der Loskäufer einen Couponausdruck, der an der Verkaufsstelle eingelöst werden kann. Übersteigt der Gewinn jedoch Fr. 50.–, muss er, da verrechnungssteuerpflichtig, bei der SWISSLOS eingefordert werden. Die TOUCHLOT-Geräte sind über einen Kontrollterminal am Verkaufsort mit dem Zentralsystem am Standort der SWISSLOS verbunden. Sie werden mit Losen gespiesen, die auf einem im Voraus festgelegten und zentral hinterlegten Trefferplan beruhen. Ob ein am Bildschirm abgerufenes Los einen Gewinn abwirft oder nicht, ist somit unabhängig von einer Manipulation durch die Loskäuferin oder den Loskäufer am Bildschirm vorbestimmt.

Zu den einzelnen Fragen wird Folgendes festgehalten:

1. Es trifft nicht zu, dass die TOUCHLOT-Geräte sich kaum von den in Spielbanken stehenden Geldspielautomaten unterscheiden. Im Gegensatz zu den oft übermannsgrossen Automaten der Spielbanken beträgt die Gesamthöhe des TOUCHLOT-Gerätes mit Ständer lediglich 1.50 Meter und ohne Ständer 76 cm. Die Breite des Bildschirms mit Umrandung misst nur 40 cm. Das Gerät erinnert äusserlich eher an einen elektronischen Informationsterminal. Die Farbgebung des Gehäuses ist einheitlich dunkelrot. Auf zu-

sätzliche audio-visuelle Anreize, wie Blinklichter, Klingeltöne und dergleichen, welche die Geldspielautomaten in Spielbanken aufweisen, ist verzichtet worden. Zudem zahlt das TOUCHLOT-Gerät nicht unmittelbar Geld aus, sondern gibt lediglich einen Coupon ab, der eingelöst werden kann - dies im Gegensatz zu den Spielbankenautomaten, die in der Regel Münzen auswerfen (es gibt auch solche, die Chips abgeben). Das Gerät nimmt nur Münzgeld im Wert von Fr. 1.-, 2.- und 5.-, aber keine Banknoten und keine Kreditkarten an. Zudem beträgt der Maximaleinsatz Fr. 50.-; danach schaltet das Gerät automatisch ab, d.h. es geht auf das Anfangsdisplay zurück. Es kann also nicht wie an Geldspielautomaten in Spielbanken ununterbrochen weitergespielt werden. Über einen Gewinn im TOUCHLOT-Lotteriespiel entscheidet ein im Voraus festgelegter Trefferplan und nicht ein Zufallsgenerator wie in den Geldspielautomaten. Damit entfällt auch das Spielmoment zur Gewinnerreichung. Die Gewinnerzielung beim "klassischen Geldspielautomaten" der Spielbank setzt nämlich noch ein aktives Tun voraus. Der Spieler muss eine gewisse, wenn auch wenig Geschicklichkeit aufwenden, um den (angezeigten) Gewinn tatsächlich ausbezahlt zu erhalten (wobei über diesen aber immer noch überwiegend der Zufall entscheidet). Darin besteht ein zusätzlicher Spielanreiz, der in dieser Form den TOUCHLOT-Geräten fehlt.

2. Die Auszahlungsquote des TOUCHLOT-Geräts ist auf 90 Prozent limitiert. Bei Automaten von Spielbanken kann diese bis 99 Prozent gehen. Der Haupttreffer ist ebenfalls limitiert, und eine Äufnung von Jackpots – wie bei Spielbanken – ist ausgeschlossen.

Der Kanton Basel-Stadt hat die Ausgabebewilligung erteilt, aber aufgrund des kantonalrechtlichen Geldspielautomatenverbots die Durchführungsbewilligung verweigert. Die Durchführungsbewilligung ebenfalls abgelehnt hat der Kanton Tessin. Demgegenüber haben bisher nebst dem Kanton St.Gallen die Kantone Aargau, Appenzell beider Rhoden, Basel-Land, Bern, Glarus, Luzern, Nidwalden, Schwyz, Thurgau, Uri, Solothurn und Zürich die Bewilligung erteilt. Noch ausstehend sind die Bewilligungen der Kantone Zug, Schaffhausen, Graubünden und Obwalden.

3. Das Finanzdepartement hat sich von den "Lotteriegesellschaften" nicht täuschen lassen. In der Westschweiz wird die entsprechende Spielform als TACTILO schon seit Jahren betrieben. Dessen Rechtskonformität als Lotteriespiel ist durch Rechtsgutachten bestätigt. Auch ist seitens des Bundes als Glücksspielaufsichtsbehörde dagegen jahrelang nicht eingegriffen worden. Überdies haben der zuständige Rechtsdienst des Kantons Zürich, der früher der Ausgabekanton für die Lotteriespiele der SWISSLOS war, wie auch das heute zuständige Polizei- und Militärdepartement des Kantons Basel-Stadt mit der Erteilung der Ausgabebewilligung die Rechtmässigkeit des Spiels bestätigt. Das TOUCHLOT-Spiel ist denn auch nichts anderes als das schon seit Jahren von der SWISSLOS vertriebene Rubbellos in elektronischer Form – nur wird eben nicht unmittelbar physisch gerubbelt, sondern elektronisch. Dabei beträgt die Mindestrubbeldauer je Los fünf Sekunden, was eine überschnelle Spielfrequenz verhindert. Auch kann daran – wie vorstehend erwähnt – nicht einfach ohne Unterbruch endlos weitergespielt werden. TOUCHLOT erfüllt in rechtlicher Hinsicht sämtliche Voraussetzungen einer Lotterie. Dabei schreibt das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (SR 935.51; abgekürzt BGL) nicht die Einhaltung einer bestimmten (Spiel-)Form vor. In Art. 1 Abs. 2 BGL wird zwar von "Losen" – die traditionelle Lotterierform – gesprochen. Dieser Hinweis dient dort aber nur als Beispiel für die Gewinnermittlung durch den Zufall, der ein wesentliches Element einer Lotterie ist. Auch wenn nun – wie mehrfach erwähnt – das Lotteriespiel nicht mehr auf Papier, sondern elektronisch angeboten wird, fällt es eben doch unter den Anwendungsbereich des BGL. Das Finanzdepartement hält im kantonalrechtlichen Lotteriebereich, was die Ausgestaltung der Spiele anbetrifft (nicht aber die Bewilligungsvoraussetzungen), schon seit Jahren eine grosszügige Praxis ein und lässt

auch Spielformen zu, die nicht mehr der "Losform" entsprechen, aber doch noch unter die Vorgaben einer der beiden kantonalrechtlichen Glücksspielformen (Tombola und Lotto) subsumiert werden können. Hat es somit in den kantonalrechtlichen Spielbereichen bezüglich der Spielformen eine grosszügige Praxis, muss es sich gegenüber der SWISSLOS nicht anders verhalten.

Auf das TOUCHLOT-Gerät kommt das nach Art. 4 Bst. a des Gesetzes über Spielgeräte und Spiellokale (sGS 554.3; abgekürzt GSS) im Kanton St.Gallen geltende Geldspielautomatenverbot nicht zur Anwendung. Das GSS regelt den Betrieb von Spielgeräten und den Betrieb von Spiellokalen (Art. 1 Abs. 1 GSS). Als Spielgeräte im Sinn des GSS gelten Apparate und Einrichtungen für Unterhaltungs- und Geschicklichkeitsspiele (Art. 3 Abs. 1 GSS). Schon dieser Wortlaut weist darauf hin, dass Glücksspiele vom GSS nicht geregelt werden. Aus der Botschaft der Regierung vom 1. Juli 1980 zum Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale (ABI 1980, 1041) ergibt sich, dass das Verbot von Geldspielautomaten nach Art. 4 GSS auf die bereits vom damals geltenden Bundesgesetz über die Spielbanken nicht geregelten bzw. nicht verbotenen Geschicklichkeits-Geldspielautomaten abzielte (vgl. auch die Ausführungen in der Botschaft zum nicht in Kraft getretenen NG zum GSS in ABI 1997, 609). Das GSS ist somit auf Glücksspielgeräte – die eben Gegenstand des Bundesrechts sind – generell nicht anwendbar. Es erfasst demnach das TOUCHLOT-Gerät, das unabhängig von seiner weiteren Qualifikation jedenfalls ein Glücksspielgerät ist, nicht.

Besondere Vorbehalte hat das Finanzdepartement bei der Bewilligungserteilung nicht gemacht. Da erst noch definitiv über die Einführung von TOUCHLOT-Geräten durch die zuständigen Gremien der SWISSLOS entschieden werden muss, kann durchaus auch dort noch Einfluss genommen werden. Die Ausgabebewilligung sieht jedoch u.a. folgende Beschränkungen vor: Mindestalter von 18 Jahren für die Spielteilnehmerinnen und Spielteilnehmer, das Aufstellen der Apparate an für die Aufsichtsperson einsehbarem Ort, nicht mehr als zwei Apparate an einem Aufstellungsort, die vorgenannten Auflagen über Maximaleinsatz und -auszahlungsquote oder über die Spielfrequenz.

4. TOUCHLOT erfüllt – wie vorstehend erwähnt – in rechtlicher Hinsicht sämtliche Voraussetzungen einer Lotterie. Es untersteht daher dem BGL, das auch vom Bundesgesetz über die Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (SR 935.52) vorbehalten ist. Bei der Frage der Zulässigkeit von Lotterien kommt es grundsätzlich nicht darauf an, welche technischen Mittel zu ihrem Vertrieb eingesetzt werden. TOUCHLOT bietet lediglich das Lotteriespiel auf elektronischer Spielfläche an. Es ist damit eine den heutigen Bedürfnissen angepasste, moderne Rubbellos-Spielform. Kommt hinzu, dass mit SWISSLOS eine Institution der Kantone Träger ist, während die früheren "unechten Punktespielautomaten" in Gastwirtschaftsbetrieben durch den Wirt einfach unkontrolliert verwendet werden konnten. Im Unterschied zu den Geldspielautomaten gibt TOUCHLOT überdies – wie bereits erwähnt – nicht unmittelbar Geld ab. Die den Fragen der Interpellanten zugrundeliegende Gleichstellung des TOUCHLOT-Geräts mit solchen ist in dieser Form nicht zulässig.

Im Übrigen trifft nicht zu, dass das Nachtragsgesetz zum GSS (ABI 1997, 2541) bundesrechtswidrig war, sondern es wurde durch die Regelung der Geldspielautomaten auf Bundesebene (Geldspielautomatenverordnung vom 22. April 1998 [altSR 935.522] bzw. dann Spielbankengesetzgebung) gegenstandslos (ABI 2000, 2070 und 2085). Und entgegen der Suggestion in der Interpellation untersteht TOUCHLOT als Lotterie- bzw. Glücksspiel – wie vorerwähnt – nicht dem GSS.

- 5./6. Die Regierung verkennt nicht, dass TOUCHLOT einerseits als Automatenenspiel und andererseits durch die Möglichkeit zur Erlangung eines geldwerten Gewinnes ein gewisses Suchtpotenzial beinhalten kann. Sie ist aber ebenso der Meinung, dass die TOUCHLOT-Geräte aufgrund der vorstehend geschilderten Ausgestaltung, (die weitgehend auf audio-visuelle Anreize verzichtet), und aufgrund der Spielbeschränkungen (kein Dauerspielen, Verlangsamung des Rubbelvorgangs) weniger suchtfährdend sind als die Geldspielautomaten in den Spielbanken. Hingegen mag sein, dass es als "Ausweichgerät" für spielsüchtige Personen, denen ein Spielbankenverbot auferlegt ist, in Frage kommt.

Empirische Untersuchungen über das Suchtpotenzial allein des TACTILO- bzw. TOUCHLOT-Gerätes sind der Regierung nicht bekannt. Kenntnis hat sie jedoch von einer Untersuchung des Universitätsspitals Genf. Gemäss dieser ist davon auszugehen, dass die Suchtgefährdung im Generellen in der Schweiz derjenigen anderer Industrieländer in etwa entspricht. Demzufolge beträgt der Anteil der suchtgefährdeten Personen nicht ganz 2 Prozent der erwachsenen Bevölkerung, jener der spielsüchtigen Personen 0.8 Prozent. Bei mehr als 98 Prozent der Bevölkerung besteht also im Fall der Benutzung eines Spielgeräts – auch des TOUCHLOT-Gerätes – keine Suchtgefährdung. Die "Loterie Romande" bzw. deren sechs Trägerkantone unterstützen das "Centre du Jeu Excessif" (CJF) in Lausanne. Das CJF, das im Übrigen die Zusammenarbeitsverweigerung der Spielbanken stark beklagt, hat im Jahr 2003 die von ihm betreuten spielsüchtigen Personen den verschiedenen Spielkategorien zuzuweisen versucht. Danach sind 35 Prozent Spielbanken-, 23 Prozent Lotterie- und 41 Prozent sowohl Spielbanken- als auch Lotteriespielerinnen und Lotteriespieler. Bezüglich der Lotteriespielerinnen und Lotteriespieler müsste eigentlich allerdings auch bekannt sein, wieviele davon mit einem Spielbankenverbot belastet sind, um Aussagen bezüglich der Lotteriespiele, insbesondere des TACTILOS, als Einstiegsursache machen zu können.

7. Die Regierung beabsichtigt nicht, das Finanzdepartement zum Widerruf der erteilten Bewilligung aufzufordern. Sie lädt aber den Vorsteher des Finanzdepartementes ein, in den Gremien der SWISSLOS, die über die allfällige Einführung von TOUCHLOT entscheiden werden, dafür einzutreten, dass der Suchtprävention genügend Aufmerksamkeit geschenkt und die Aufsichtsperson am Aufstellungsort von SWISSLOS deutlich angewiesen wird, erkennbar suchtgefährdeten Personen das Spielen an den Geräten zu untersagen. Dies bedingt auch, das Aufstellen der Geräte in Restaurants nur mit grosser Zurückhaltung oder gar nicht vorzusehen. Vorerst ist die Markteinführung aber ohnehin noch nicht spruchreif, weil SWISSLOS damit zuwarten will, bis die Bewilligungen aller Kantone in ihrem Einzugsgebiet vorliegen. Die erforderlichen Geräte sind denn auch noch nicht bestellt. Kommt hinzu, dass die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) der SWISSLOS am 10. Juni 2004 untersagt hat, TACTILO (bzw. eben TOUCHLOT) oder andere Spielautomaten aufzustellen (s. BBI 2004, 3198 f. und 4232 f.). Damit muss der Rechtsweg beschritten und über die Zulässigkeit des TOUCHLOT-Gerätes sowieso gerichtlich entschieden werden. Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Kantone über die Fachdirektoren-Konferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz zuhanden der Bundesbehörden sich dahingehend erklärt haben, eine Interkantonale Vereinbarung abzuschliessen, mit der anerkannte Mängel beim Status quo im Lotteriewesen ausgemerzt werden sollen. Unter anderem sollen dabei Bewilligungsverfahren und Aufsicht auf eine mit dem notwendigen Know how ausgerüstete Stelle konzentriert sowie ergänzende Massnahmen zur Suchtbekämpfung und Prävention vorgesehen werden.

17. August 2004

Wortlaut der Interpellation 51.04.01

Dringliche Interpellation Denoth-St.Gallen/Antenen-St.Gallen: «Doppelmoral beim Finanzdepartement: Bewilligungserteilung für die Umgehung des Glücksspielautomatenverbots durch Lotteriegesellschaften?

Die Lotteriegesellschaften SWISSLOS und SEVA planen in Restaurants und Bars der deutschsprachigen Schweiz Hunderte von Geldspielautomaten namens <TOUCHLOT> aufzustellen. Der Spieleinsatz beträgt ein bis fünf Franken. Auf einem <Touchscreen> können verschiedene Felder aufgedeckt werden, wobei auf dem Bildschirm ohne Zutun der Spieler sofort über Gewinn und Verlust orientiert wird. Je Einsatz ist ein Gewinn von bis zu 10'000 Franken möglich. Diese Glücksspielautomaten sind baugleich mit dem in der Romandie in Betrieb stehenden Modell <Tactilo>. Der durchschnittliche Bruttoerlös der Geräte übersteigt denjenigen eines Glücksspielautomaten in Schweizer Spielbanken um ein Vielfaches.

Unabhängig von ihrer umstrittenen rechtlichen Klassifikation und Bewilligungskompetenz sind diese als Mogelpackung angebotenen neuen Glücksspiele auch sozialpolitisch bedenklich. Sie haben mit der herkömmlichen Lotterie nichts mehr zu tun, weil sie das gleiche Spielerlebnis, wie die der strengen Gesetzgebung des Bundes unterstellten Glücksspielautomaten auslösen. Sie verleiten den Spieler auf Grund der hohen Gewinnerwartung und der Möglichkeit zur Spielwiederholung in schneller Kadenz zu exzessivem Spielen. Dies führt wiederum zur Spielsucht und zu gravierenden sozialen Folgeerscheinungen. Zudem wird mit diesen Glücksspielgeräten das eidgenössische Spielbankengesetz auf krasse Weise unterlaufen, welches Glücksspielautomaten wegen der hohen Suchtgefahr ausserhalb von konzessionierten Kasinos verbieten und Sozialmassnahmen verlangt, die bei den neuen, leicht zugänglichen Spielautomaten nicht existieren. Unbesehen davon, hat das Finanzdepartement am 31. März 2003 eine solche Bewilligung über den klaren Willen des Bundesgesetzgebers hinweg im Alleingang ohne Konsultation der Konkordatskantone an die Swisslos erteilt. Dies ist bedenklich und sowohl moralisch als auch rechtlich verwerflich, weil damit das im Kanton St.Gallen geltende Glücksspielautomatenverbot nach geltendem Gesetz über Spiellokale und Spielgeräte (GSS) unterlaufen wird.

Deshalb ersuche ich die Regierung, folgende Fragen zu beantworten:

1. Trifft es zu, dass die <TOUCHLOT>-Geräte aus der Sicht der Spieler bezüglich ihrer äusseren Form und ihrem praktischen Funktionieren sowie bezüglich Auszahlungsquote den homologierten Glücksspielautomaten, wie sie gemäss Spielbankengesetz allein in den Kasinos und Kursälen stehen dürfen, sich kaum unterscheiden?
2. Wie hoch ist die Auszahlungsquote in Prozenten des Spieleinsatzes bei Lotterien mit Losen und bei den <Tactilo> bzw. <TOUCHLOT> Glücksspielautomaten? Welche Deutschschweizer Kantone haben aus welchen Gründen noch keine Bewilligung erteilt?

3. Liess sich das Finanzdepartement von den Lotteriegesellschaften bewusst oder unbewusst täuschen? Welche schriftlichen Erwägungen und Vorbehalte hat es bei der Bewilligungserteilung gemacht?
4. Welche Rolle spielte bei der Erteilung der Bewilligung die Tatsache, dass
 - a) alle <unechten Punktespielautomaten> auf Weisung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes aus unserem Kanton polizeilich entfernt werden mussten?
 - b) das St.Galler Volk 1982 das Geldspielgeräteverbot mit überwältigender Mehrheit angenommen hat und die Referendumsabstimmung vom 7. Juni 1998 über das NG z GSS durch die Regierung im letzten Moment abgesagt werden musste, weil das NG bundesrechtswidrig war?
 - c) weder im Gesetz über Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (sGS 455.1), noch in der dazugehörigen Verordnung, noch in der Interkantonalen Vereinbarung, noch in der Bundesgesetzgebung vom 8. Juni 1923 von Glücksspielgeräten die Rede ist?
5. Wie gefährlich schätzt die Regierung das Spielsuchtpotenzial der neuen Automaten gestützt auf die einschlägigen Erfahrungen in der Romandie ein?
6. Trifft es zu, dass in der Westschweiz etwa 50 Prozent der von den Spielbanken gesperrten Spieler exzessiv an den Tactilo-Geräten spielen und von der Fürsorge unterstützt werden?
7. Wird die Regierung gestützt auf vertiefte rechtliche und sozialpolitische Überlegungen das Finanzdepartement anweisen, die erteilte Bewilligung an die Lotteriegesellschaften zu widerrufen? Wenn ja, innert welcher Frist? »

16. Februar 2004