KANTON AARGAU

REGIERUNGSRAT

19. Februar 2020

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT **20.36 (19.156)**

Verfassung des Kantons Aargau; Änderung; Geldspielgesetz des Kantons Aargau (GSG); Totalrevision

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf für eine Änderung der Verfassung des Kantons Aargau und für ein neues Geldspielgesetz des Kantons Aargau (GSG) für die 2. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Der Grosse Rat hat dem Entwurf zur Verfassungsänderung und dem Gesetzesentwurf am 27. August 2019 mit 120 zu 0 Stimmen zugestimmt (GRB Nr. 2019-1350). Zudem hat er drei Prüfungsaufträge der grossrätlichen Kommission für Volkswirtschaft und Abgaben (VWA) zugestimmt: Erstens wird der Regierungsrat gebeten, auf die zweite Beratung aufzuzeigen, welche Auswirkungen eine massvolle Bewilligungsfreiheit für Lotterien (gemeint sind Tombolas und Lottos) vor dem Hintergrund der administrativen Vereinfachung sowie Vermeidung von unnötigen Kleinstbewilligungen bedeuten würde. Zweitens wird der Regierungsrat gebeten, Auswirkungen und Konsequenzen für die Senkung der Bewilligungsfreiheit auf Fr. 10'000.– bei Tombolas und Lottos aufzuzeigen. Und drittens wird der Regierungsrat gebeten, Auswirkungen und Konsequenzen für die Erhöhung der Bewilligungspflicht bei Tombolas und Lottos auf Fr. 50'000.– aufzuzeigen.

Nach eingehender Prüfung kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass an der bisherigen Praxis einer Bewilligungspflicht für Lottos und einer Teilliberalisierung für Tombolas mit einer Summe aller Einsätze bis zu Fr. 20'000.– festgehalten werden soll.

1. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat der Änderung der Verfassung und dem Gesetzesentwurf am 27. August 2019 mit 120 zu 0 Stimmen zugestimmt. Ausserdem hat er für die 2. Beratung drei Prüfungsaufträge in Bezug auf die Bewilligungsfreiheit von Tombolas und Lottos überwiesen.

2. Prüfungsaufträge

Die Prüfungsaufträge lauten wie folgt:

a)

"Prüfungsantrag 1: Der Regierungsrat wird gebeten, auf die zweite Beratung aufzuzeigen, welche Auswirkungen eine massvolle Bewilligungsfreiheit für Lotterien vor dem Hintergrund der administrativen Vereinfachung sowie Vermeidung von unnötigen Kleinstbewilligungen bedeuten würde."

b)

"Prüfungsantrag 2: Der Regierungsrat wird gebeten, Auswirkungen und Konsequenzen für die Senkung der Bewilligungsfreiheit auf CHF 10'000.- aufzuzeigen."

c)

"Prüfungsantrag 3: Der Regierungsrat wird gebeten, Auswirkungen und Konsequenzen für die Erhöhung der Bewilligungspflicht auf CHF 50'000.- aufzuzeigen."

Im Prüfungsauftrag 1 ist von Lotterien die Rede, wovon es verschiedene Arten gibt. Es gibt Grosslotterien, die unter die Kategorie der Grossspiele fallen und im Kanton Aargau von der Swisslos veranstaltet werden. Daneben gibt es Kleinlotterien im weiteren Sinn, die unter die Kategorie der Kleinspiele fallen. Kleinlotterien im engeren Sinn können die Kantone aufgrund eines Kontingents, das den Swisslos-Kantonen (Deutschschweiz und Tessin) zusteht, bewilligen. Weiter gibt es Tombolas gemäss Art. 40 der Verordnung über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS) vom 7. November 2018

(SR 935.511) (worunter auch Lottos fallen), die ebenfalls unter die Kleinlotterien fallen. Vorliegend sind diese Lotterien gemeint, also Tombolas und Lottos.

Entsprechend ist zwischen Tombolas und Lottos zu unterscheiden. Diese Geldspiele sind in Art. 41 Abs. 2 des Bundegesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) vom 29. September 2017 (SR 935.51) unter dem vierten Kapitel "Kleinspiele" definiert.

Nach geltendem Recht sind im Kanton Aargau Lottos und Tombolas zugelassen. Tombolas mit einer Plansumme bis Fr. 20'000.– sind bewilligungsfrei, mit einer höheren Plansumme werden sie bewilligungs-pflichtig. Lottos sind immer bewilligungspflichtig (§ 1 Abs. 1 und 3 Verordnung über Lotterien und gewerbsmässige Wetten [Lotterieverordnung] vom 27. September 1976 [SAR 959.111]). Die Bewilligungsgebühr beträgt 4 % der bewilligten Plansumme, höchstens jedoch Fr. 1'200.– (§ 6 Abs. 1).

Tombolas werden an Unterhaltungsanlässen wie Dorffesten oder Gewerbeausstellungen mit Rahmenprogramm veranstaltet. Dabei können die Besucherinnen und Besucher Lose erwerben, die im Glücksfall eine Naturalgabe als Preis vorsehen.

Eine Lottoveranstaltung gilt gemäss § 1 Abs. 2 Lotterieverordnung für sich als Unterhaltungsanlass.

Der Bundesrat hat die Maximalsumme aller Einsätze auf Fr. 50'000.– festgelegt, das heisst, es sind keine Tombolas oder Lottos mit einer Plansumme über Fr. 50'000.– erlaubt (Art. 40 VGS).

Mit dem neuen Gesetz sollen die bestehenden Regeln weitergeführt werden.

2.1 Prüfungsauftrag 1

2.1.1 Tombolas

Bei Tombolas ist die Spielfrequenz (wie oft wird in welcher Zeit gespielt) naturgemäss äusserst tief, denn normalerweise werden ein Los oder ein paar Lose auf einmal gekauft und kurz darauf steht fest, ob man gewonnen hat oder nicht. Und auch wenn in Abständen immer wieder Lose gekauft werden, ändert dies nichts Wesentliches daran, dass es kein längeres, zusammenhängendes Spiel ist. Auch die Tatsache, dass lediglich Sachpreise und kein Geld als Gewinne zugelassen sind (Art. 41 Abs. 2 BGS), führt dazu, dass die Attraktivität einer Tombola nicht so hoch ist, dass eine Spielsucht daraus resultieren könnte. In Bezug auf die Spielsucht ist das Bedürfnis eines Publikumsschutzes bei Tombolas demnach nicht vorhanden. Die Tombola ist das Geldspiel mit der geringsten Spielsuchtgefahr.

Anderseits ist zu beachten, dass bei Tombolas die Gefahr respektive die Möglichkeit der Manipulation durch den Veranstalter hoch ist. So ist es nämlich ohne weiteres möglich, keine Lose mit Gewinnnummern wertvoller Preise in den Umlauf zu bringen; oder zumindest des Hauptpreises, der regelmässig als Lockvogel dient. In diesem Fall verbleibt der Preis beim Veranstalter. Diesbezüglich muss deshalb von einem grossen Bedürfnis nach Publikumsschutz ausgegangen werden.

Je höher die Bewilligungsfreiheit von Tombolas ist, desto grösser wird folglich das Missbrauchspotenzial. Anderseits ist unbestritten, dass die Tombola keine Spielsucht hervorrufen kann.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zweckmässig, dass Tombolas nicht ganz, aber teilweise bewilligungsfrei sind. Aus diesem Grund ist eine hohe Bewilligungsfreiheit für Tombolas bereits heute gegeben. Wie unter Ziffer 2 erläutert sind Tombolas mit einer Plansumme bis Fr. 20'000.– bewilligungsfrei.

Bei den Prüfungsaufträgen 2 und 3 wird auf die konkreten, zu prüfenden Limiten eingegangen.

2.1.2 Lottos

Beim Lotto ist die Spielfrequenz höher als bei der Tombola. Die Spielerinnen und Spieler spielen an einem Lotto-Abend erfahrungsgemäss etwa 18 Gänge und sind dabei hoch konzentriert. Die geleisteten Einsätze belaufen sich dabei durchschnittlich auf gegen Fr. 200.– an einem Abend. Im Gegensatz zu den Tombolas, die punktuell an Unterhaltungsanlässen wie jährlichen Dorffesten offeriert werden, finden sich mindestens interkantonal jede Woche Angebote für Lotto-Abende. Es ist also möglich, monatlich höhere Frankenbeträge zu verspielen.

Die Suchtgefahr ist damit bei Lottos erheblich höher als bei Tombolas, auch wenn bei Lottos ebenfalls nur Sachpreise vergeben werden dürfen. Dies hat einerseits damit zu tun, dass eine Lotto-Szene existiert, in der man sich kennt, es also zumindest bei einigen Spielerinnen und Spieler ein gewisses Gemeinschaftsgefühl gibt, wovon bei einer Tombola nicht die Rede sein kann. Dieser soziale Aspekt kann zum Spielen motivieren. Anderseits – und das ist der Hauptunterscheid zur Tombola – ist man einen Abend lang mit einem Spiel beschäftigt, dessen Reiz es zu gewinnen, süchtig machen kann. Folglich ist das Bedürfnis nach Publikumsschutz wesentlich höher als bei den Tombolas.

Bei den Lottos kommt hinzu, dass nicht das System an sich manipuliert werden kann, sondern dass sogenannte Profi-Lottiers Lotto-Veranstaltungen durchführen. Profi-Lottiers sind Lotto-Veranstalter, die Lottos aus Gewinnzwecken veranstalten. Dies ist gesetzlich nicht zulässig. Dadurch werden erhebliche Lottoerträge dem gesetzlich vorgesehenen gemeinnützigen Zweck entzogen. Um diesen illegalen Machenschaften begegnen zu können, ist eine staatliche Überwachung unabdingbar. Dies dient auch den Vereinen, die Lottos veranstalten und sich der rechtlichen Konsequenzen bei der Zusammenarbeit mit Profi-Lottiers oftmals nicht bewusst sind. Die Haftung und Strafbarkeit liegt am Ende auch beim Veranstalter und das ist der durchführende Verein.

Ferner ist die Polizei darauf angewiesen, die Veranstaltungsorte und die Veranstaltungszeiten zu kennen, damit sie wirksam gegen illegale Aktivitäten bei Lottos vorgehen kann. Fallen Lotto-Bewilligungen weg, ist sie darüber nicht mehr informiert, was die Ermittlungsarbeit deutlich erschweren würde.

Eine (teilweise) Bewilligungsfreiheit hätte ausserdem den Rückgang respektive Wegfall der Gebühreneinnahmen zur Folge. Ob sich dabei auch die Anzahl der Veranstaltungen verändern würde, ist schwer einzuschätzen. Der Regierungsrat geht jedoch nicht davon aus, weil eine Lottoveranstaltung kaum wegen den Gebühren nicht durchgeführt würde. Die Gebühren schmälern zwar den Reingewinn etwas, aber an der Attraktivität, eine Lottoveranstaltung durchzuführen, ändert dies nichts.

Die tiefste Lotteriegebühr, die 2018 kassiert wurde, war Fr. 198.– (für eine Plansumme von Fr. 4'950.–). Es gab also keine Kleinstbewilligungen.

Bei den Prüfungsaufträgen 2 und 3 wird auf die konkreten, zu prüfenden Limiten eingegangen.

2.2 Prüfungsauftrag 2

Eine Senkung der Bewilligungsfreiheit auf eine Summe aller Einsätze auf Fr. 10'000.– würde bedeuten, dass sich der administrative Aufwand erhöhen würde, da mehr Bewilligungen erteilt würden. Im Gegenzug würden sich die Gebühreneinnahmen erhöhen.

Am Bewilligungsprozess sind Mitarbeitende aus den Bereichen Administration, Rechnungswesen und Recht beteiligt. Die Arbeiten umfassen neben der administrativen und rechtlichen Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen und dem allfälligen Nachfordern von Unterlagen insbesondere auch die Prüfung der eingereichten Abrechnung nach der durchgeführten Veranstaltung. Insgesamt beträgt der durchschnittliche Aufwand für die Bewilligungserteilung rund 2 Stunden pro Gesuch.

Derzeit laufen Arbeiten um die bereits bestehende elektronische Abwicklung des Bewilligungsprozesses weiter zu vereinfachen.

Im Jahr 2018 wurden 536 Gesuche für Lotterien eingereicht. Keines davon betraf eine Tombola, sondern nur Lottos. Allgemein sind bewilligungspflichtige Tombolas mit einer Plansumme von über Fr. 20'000.– sehr selten. In Bezug auf Tombolas ergäbe sich bei einer Senkung der Bewilligungsfreiheit auf Fr. 10'000.– somit kaum eine Veränderung.

67 der Gesuche enthielten eine Plansumme grösser oder gleich Fr. 10'000.–. Würde eine Bewilligungsgrenze von Fr. 10'000.– für Lottos eingeführt, bedeutete dies also, dass 469 Gesuche für Lottos wegfielen. Das heisst, dass ein Aufwand von 469 multipliziert mit 2 Stunden wegfiele, also gerundet 938 Stunden.

Im Jahr 2018 gingen total Fr. 119'041.20 an Gebühreneinnahmen für Lottos ein, das heisst im Durchschnitt gerundet Fr. 222.– pro Gesuch. Folglich würden Gebühren im Umfang von 469 multipliziert mit Fr. 222.–, also Fr. 104'118.–, entfallen.

2.3 Prüfungsauftrag 3

Eine Erhöhung der Bewilligungsfreiheit auf eine Summe aller Einsätze (altrechtlich: Plansumme) auf Fr. 50'000.– würde bedeuten, dass der administrative Aufwand wegfallen würde, da keine Bewilligungen mehr erteilt werden müssten, da die bundesrechtliche Maximalsumme aller Einsätze auf Fr. 50'000.– festgelegt wurde. Im Gegenzug würden auch die Gebühreneinnahmen wegfallen.

Wie ausgeführt beträgt der Aufwand für ein Lottogesuch durchschnittlich 2 Stunden und 2018 wurden 536 Gesuche für Lotterien eingereicht. Keines davon betraf eine Tombola, sondern nur Lottos. Auch in Zukunft wird davon ausgegangen, dass kaum Gesuche für Tombolas in einer solchen Grössenordnung eingereicht werden. In Bezug auf Tombolas ergäbe sich bei einer Erhöhung der Bewilligungsfreiheit auf Fr. 50'000.– somit kaum eine Veränderung.

Keines der Gesuche enthielt eine Plansumme grösser oder gleich Fr. 50'000.–. Würde eine Bewilligungsgrenze von Fr. 50'000.– für Lottos eingeführt, wären aufgrund der bundesrechtlichen Maximalsumme vom Fr. 50'000.– für die Durchführung keine Bewilligung mehr notwendig und der gesamte administrative Aufwand würde wegfallen.

Gleichzeitig würden die Gebühren vollständig entfallen, also der gesamte Betrag von Fr. 119'041.20.

2.4 Fazit

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass die Bewilligungspflicht bei den Lottos notwendig ist, um einen rechtskonformen Spielbetrieb aufrecht zu erhalten. Bei den Tombolas erscheint aufgrund des grossen Bedürfnisses nach Publikumsschutz (Möglichkeit der Manipulation durch den Veranstalter) eine Bewilligungsgrenze von Fr. 20'000.– als angemessen. Dies entspricht der seit Jahren bewährten Praxis, wonach Tombolas teilliberalisiert sind.

Ausserdem werden Lottos fast ausschliesslich von Vereinen veranstaltet. Die Bewilligungspflicht schützt teilweise vor dem Missbrauch durch Profi-Lottiers, denn den Vereinen fehlt das rechtliche Know-how in diesem Bereich, so dass sie rasch an illegalen Aktivitäten beteiligt sind, ohne sich dessen bewusst zu sein.

Gestützt auf obige Ausführungen hält der Regierungsrat an der bisherigen Praxis einer Bewilligungspflicht für Lottos und einer Teilliberalisierung für Tombolas mit einer Summe aller Einsätze bis zu Fr. 20'000.– fest.

3. Aufhebung des Alkoholdekrets

Im Zusammenhang mit der Änderung des Gesundheitsgesetzes (GesG) vom 20. Januar 2009 (SAR 301.100) ist bereits mit der Botschaft an den Grossen Rat zur 1. Beratung darauf hingewiesen worden, dass die Finanzkontrolle mit Revisionsbericht Nr. 2016-0277 vom 11. April 2016 in Rücksprache mit dem Departement Gesundheit und Soziales zum Schluss kam, dass das relativ alte De-

kret über die Verwendung des Alkoholzehntels vom 5. Mai 1943, welches sich auf den damaligen Art. 32bis Abs. 9 der alten Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 abstützte, anpassungsbedürftig ist, und dass dessen wesentliche Inhalte mittels breiterer Zweckbestimmung auf Stufe Gesetz geregelt werden müssten. Entgegen der zu engen Zweckbestimmung des Dekrets (Bekämpfung des Alkoholismus und Massnahmen im Umfeld des Alkohols) gibt das aktuelle Bundesrecht in Art. 131 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft sowie in Art. 45 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz, AlkG) vom 21. Juni 1932 (SR 680) vor, dass der Alkoholzehntel für die Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen zu verwenden ist. Es erscheint daher angezeigt, anlässlich der Präzisierung von § 36 GesG (Suchtprävention) mittels Fremdaufhebung das Dekret über die Verwendung des Alkoholzehntels aufzuheben und dessen Zweckbestimmung mittels Fremdänderung des Gesundheitsgesetzes (Erlass eines neuen § 36a) auf Gesetzesstufe bundesrechtskonform zu regeln. Die neu vorgeschlagene Zweckbestimmung lehnt sich an die im Verhältnis zum Alkoholgesetz zeitlich jüngere Formulierung der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an.

Gemäss § 34 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 (SAR 153.100) ist der Regierungsrat befugt, Kommissionen einzusetzen. An der vom Regierungsrat vor längerer Zeit geschaffenen Kommission zur Beurteilung der Mittelverwendung des Alkoholzehntels soll festgehalten werden. Diese Kommission hat sich in der Praxis bewährt. Sie soll wie bis anhin dem Departement Gesundheit und Soziales Empfehlungen bezüglich der Mittelverwendung unterbreiten. Die Entscheidkompetenz des Departements Gesundheit und Soziales soll gesetzlich verankert werden. Die Aufgaben der vom Regierungsrat geschaffenen Kommission sowie das konkrete Verfahren sollen auf Verordnungsstufe konkretisiert werden.

4. Weiteres Vorgehen

Was	Wann
Kommissionssitzung 2. Beratung	März 2020
Beschluss Grosser Rat 2. Beratung	2. Quartal 2020
Redaktionslesung	anschliessend
Volksabstimmung (mind. obligatorisch für KV)	November 2020
Inkrafttreten	1. Januar 2021

Gemäss § 62 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1982 (SAR 110.100) unterliegen Verfassungsänderungen der Volksabstimmung. Aufgrund der notwendigen Aufhebung von § 55bis der Verfassung des Kantons Aargau ist zwingend eine Volksabstimmung notwendig.

Zum Antrag

Der Beschluss gemäss Ziffer 1 untersteht dem obligatorischen Referendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau.

Der Beschluss gemäss Ziffer 2 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Aargau ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung der Verfassung des Kantons Aargau wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der vorliegende Entwurf des Geldspielgesetzes des Kantons Aargau (GSG) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

3.

Das Dekret über die Verwendung des Alkoholzehntels vom 5. Mai 1943 wird aufgehoben.

Regierungsrat Aargau

Beilagen
- Synopse Verfassung des Kantons Aargau (Beilage 1)
- Synopse Geldspielgesetz des Kantons Aargau (GSG) (Beilage 2)
- Synopse Dekret über die Verwendung des Alkoholzehntels (Beilage 3)