



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2023-GC-253

Teilbeschränkung von Gutscheine-Lottos: Wie hat der Staatsrat den Kanton Freiburg verteidigt?

Urheber:	Clément Christian
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	20.10.2023
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	20.10.2023
Antwort des Staatsrats:	12.12.2023

I. Anfrage

Am 20.10.2023 wurde auf der Website des Staates Freiburg eine Information zum neuen Rahmen für Lottos ohne Bargewinne veröffentlicht¹. Dort erfahren wir, dass sich der Kanton Freiburg teilweise der Diktatur der GESPA (Interkantonale Geldspielaufsicht) unterworfen hat und dass Lottopreise künftig nur noch teilweise in Gutscheinen bestehen dürfen.

Dieser Punkt wurde bereits in der interparlamentarischen Aufsichtskommission CIP CORJA diskutiert, weil er die Kantone Waadt, Wallis und Freiburg besonders stark betrifft. Als der entsprechende Bericht am 24. Mai 2023 im Grossen Rat präsentiert wurde, habe ich den Staatsrat auf dieses Risiko hingewiesen. Ich habe dem Staatsrat auch vorgeschlagen, in den Vernehmlassungen zu diesem Thema bei der FDKG zu lobbyieren. Die Antwort des Staatsrats lautete wie folgt (Übersetzung):

«Zu Grossrat Cléments Anliegen betreffend die Lottos: Den Vereinen diese Einkünfte zu bewahren ist tatsächlich ein Hauptanliegen des Kantons Freiburg. In Bern, das Sie als Beispiel genannt haben, gab es zwei, drei gewinnorientierte Vereine, die Umsätze von mehr als einer Million erwirtschafteten, was den Kanton Bern dazu bewogen hat, Gesetzesbestimmungen zu erlassen und sich dem Geldspielgesetz anzupassen. Vor einiger Zeit habe ich in Begleitung von Staatsrat Darbellay die GESPA aufgesucht, um ihr die Besonderheiten des Kantons Freiburg näherzubringen. Tatsächlich sind das Vereinswesen und insbesondere die Einkünfte, die unsere lokalen Vereine auf diese Weise generieren, nicht bekannt. Ich habe der GESPA gesagt, dass die Gutscheine bei diesen Lottos beibehalten werden müssen, da es sich um gemeinnützige Vereine handelt, und ich glaube, die GESPA hat unsere Botschaft verstanden. Der Kanton Freiburg muss aber trotzdem ein Auge haben auf gewinnorientierte Vereine, die Lottos veranstalten, denn sie tun dies manchmal unter dem Deckmantel eines Vereins, der gar nicht existiert, um die Kassen einer

¹ <https://www.fr.ch/de/sjsd/news/neuer-rahmen-fuer-lottos-ohne-bargewinne>

AG oder GmbH zu füllen. Da müssen wir die Schraube anziehen, damit Vereine wie Musikgesellschaften, Blasmusiken oder Fussballklubs weiterbestehen können. Sie können also auf unsere volle Unterstützung und unsere engagierte Arbeit für das Fortbestehen dieser schönen Tradition zählen.»

Die Professionalisierung von Gutschein-Lottos zu bremsen wäre verständlich gewesen. Die Massnahmen der neuen Verordnung sind jedoch schwer zu akzeptieren. Die Bedingung, dass mindestens 25 % des Gesamtwertes der Preise in Warenform vorliegen müssen, schmälert die Attraktivität für die Teilnehmenden erheblich. Seit COVID und aufgrund neuer Gewohnheiten wird die Finanzierung unserer Sport- und Kulturvereine immer schwieriger. Der Inhalt dieser Verordnung ist ein Faustschlag, der Vereinen, die sich bereits in Schwierigkeiten befinden, den Todesstoss versetzen könnte.

Ich erlaube mir deshalb, dem Staatsrat die folgenden Fragen zu stellen:

1. Der Staatsrat sagte, die GESPA habe die Besonderheit des Freiburger Vereinswesens verstanden. Was ist zwischen dem 24. Mai und Ende September geschehen?
2. Weshalb hat der Staatsrat unsere Gepflogenheiten nicht stärker verteidigt und sich für das Lobbying in Bern mit den anderen Westschweizer Kantonen zusammengeschlossen?
3. Inwiefern wurde der Staatsrat gezwungen, die Quote von 25 % des Gesamtwertes der Preise in Warenform einzuführen, und welche Möglichkeiten hat die GESPA, um den Kanton Freiburg dazu zu zwingen?
4. Wurden die Kantone Wallis und Waadt zu vergleichbaren Massnahmen gezwungen und wenn ja, zu welchen?
5. Plant der Staatsrat Kompensationsmassnahmen oder einen Ausgleichsplan, damit unsere Kultur- und Sportvereine weiterhin überleben können?

II. Antwort des Staatsrats

Unsere kantonale Gesetzgebung über die Geldspiele, die seit 1. Januar 2021 in Kraft ist, garantiert die Anwendung des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017 (BGS), der Bundesverordnung über Geldspiele vom 7. November 2018 (VGS), des gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats vom 20. Mai 2018 und der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele vom 25. November 2019.

Für Tombolas, das heisst Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass angeboten werden, bei denen die Summe aller Einsätze 50'000 Franken nicht übersteigt und deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen, gelten die Anforderungen für Kleinspiele nicht (Art. 41 Abs. 2 BGS und 40 VGS). Die Kantone haben die Möglichkeit, für Tombolas eine Bewilligungspflicht einzuführen oder – wie es der Kanton Freiburg getan hat – die Organisatoren zu verpflichten, die Tombola im Voraus anzukündigen, damit sichergestellt werden kann, dass sie den Rahmen dieses liberaleren Regimes nicht sprengen.

In der Romandie existiert diese Spielform abgesehen von Freiburg auch in den Kantonen Wallis und Waadt. In der benachbarten Deutschschweiz gibt es sie zudem im Kanton Bern. Bei diesen Veranstaltungen, die Lotto genannt werden, versammeln sich die Spielenden in einem grossen Gemeinde- oder Kirchgemeindsaal oder in einem Café. Die Lottos werden von verschiedenen lokalen Vereinen organisiert, die auf diese Weise einen Gewinn zu erwirtschaften hoffen, der ihre Tätigkeit sicherstellt oder zumindest dazu beiträgt.

Die Interkantonale Geldspielaufsicht GESPA intervenierte in ihrer allgemeinen Kompetenz der Oberaufsicht über Kleinspiele ein erstes Mal im Sommer 2022 bei unserem Kanton. Sie anerkannte zwar, dass unser Kanton über einen gewissen Ermessensspielraum verfüge, forderte ihn jedoch auf, stark auf den Gewinn ausgerichtete Spielformen, die faktisch mit Geldspielen vergleichbar seien, besonders im Auge zu behalten. Die GESPA hatte dabei Tombola-Lottos im Blick, deren Preise ausschliesslich oder zu einem grossen Teil aus Gutscheinen bestehen, die wie Bargeld eingesetzt werden können. In ihren Augen widerspricht diese Praxis dem Bundesrecht und könnte den Bund dazu bewegen, die Kompetenzen der Kantone in Frage zu stellen.

Als Reaktion auf den Brief der GESPA haben sowohl die Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion als auch die Oberamtännerkonferenz in Erinnerung gerufen, dass sich der Kanton Freiburg grosse Mühe gegeben habe, all seine Regelungen anzupassen, die der neuen Bundesgesetzgebung hätten widersprechen können. Sie bedauerten die Tatsache, dass die Bundesbehörden die langjährige Lotto-Tradition einiger Regionen bei ihrer wesentlichen Änderung der Spielbedingungen zu keinem Zeitpunkt berücksichtigt hätten. Daraus schlossen sie, dass Tombola-Lottos mit Gutscheinen für Waren oder Dienstleistungen im Gegensatz zu Lottos vom Typ einer Kleinlotterie mit Geldpreisen in Form von Geld, Goldmünzen oder Goldbarren weiterhin von der einfachen Meldepflicht profitieren sollten.

Nachdem die GESPA die Einschätzung des Kantons Freiburg zu der Frage zur Kenntnis genommen und mehr oder weniger ähnliche Praktiken anderer Kantone analysiert hatte, verschickte sie am 19. September 2022 ein Rundschreiben an alle kantonalen Ausführungsbehörden mit dem Ziel, den Begriff «Sachpreis», der in einigen Kantonen etwas breiter interpretiert worden war, einzugrenzen. Gestützt auf ein Rechtsgutachten des Bundesamts für Justiz kam sie zum Schluss, dass bei einer Tombola nur punktuell Gutscheine lokaler Geschäfte als Preise zulässig seien. Ansonsten falle das Spiel in den Anwendungsbereich der Bestimmungen für Kleinlotterien.

Am 23. März 2023 wurde die Gutschein-Problematik bei einem Meinungs austausch zwischen der GESPA und einer Delegation der Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA) erörtert. Der Präsident der Konferenz, Christophe Darbellay, der den Kanton Wallis vertrat, und Staatsrat Romain Collaud als Vertreter des Kantons Freiburg wiesen dabei auf die Schwierigkeiten der Romandie bei der Harmonisierung ihrer Kleinspiel-Praktiken hin. Sie äusserten den Wunsch, die Position der GESPA zu differenzieren, damit den gemeinnützigen lokalen Vereinen diese für ihr Überleben entscheidende Einkommensquelle erhalten bleibe. Das Treffen ergab klar, dass die GESPA nicht vorhatte, den Inhalt ihrer Intervention zu revidieren. Die betroffenen Kantone mussten deshalb so rasch wie möglich restriktive Kriterien einführen, um den Weiterbestand der Tombola-Lottos durch eine Abgrenzung von den Kleinlotterien zu sichern.

Seit Frühling 2023 suchten die betroffenen Kantone einzeln nach Lösungen. Die Ausführungsbehörden entschieden sich von Anfang an dafür, die lokalen Besonderheiten zu berücksichtigen, indem sie nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit auf die Erwartungen der GESPA reagierten. Um die Interessen der nutzniessenden Vereine bestmöglich zu wahren, hielten sie es für zweckmässig, dafür zu sorgen, dass die Spielerträge nicht hauptsächlich Drittveranstaltern zugutekommen.

Am 26. September 2023 verabschiedete der Staatsrat eine entsprechende Änderung seiner Gesetzgebung. Die Änderung ist ein guter Kompromiss zwischen der Position der GESPA, deren vollständige Umsetzung darauf hinauslaufen würde, dass alle im Kanton durchgeführten Lottos als Kleinlotterien gälten, und einer zu liberalen Position, die den in der Romandie geäusserten

Harmonisierungswunsch untergraben und im Bereich der Tombolas die Gefahr mangelnder Transparenz und einer ungesunden Konkurrenz mit den Kleinlotterien bergen würde.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Praxisänderung, die am 1. November 2023 in Kraft getreten ist, zu keinerlei negativen Reaktionen von Seiten der Vereine und Drittveranstalter geführt hat. Diese hatten offensichtlich mit grösseren Einschränkungen gerechnet und haben sich rasch an die neuen Bedingungen angepasst.

Die aktuelle Lösung ist schliesslich nur eine weitere Etappe in der Umsetzung der Bundesgesetzgebung über Geldspiele. Soeben hat eine Gesamtevaluation der Gesetzgebung unter der Ägide des Bundesamts für Justiz begonnen. Am Ende dieses sicherlich langen Prozesses soll dem Bundesrat im Jahr 2026 ein Bericht vorgelegt werden. Die CRJA hat nach ihrer letzten Sitzung bereits betont, dass die Westschweizer Kantone wachsam bleiben und in diesem Zusammenhang auf die Erweiterung ihrer Restkompetenzen im Bereich der Kleinspiele achten sollten.

Nach diesen Ausführungen beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt.

1. Der Staatsrat sagte, die GESPA habe die Besonderheit des Freiburger Vereinswesens verstanden. Was ist zwischen dem 24. Mai und Ende September geschehen?

Ab Frühling 2023 befasste sich eine Arbeitsgruppe, bestehend aus dem Präsidenten der Oberamt-männerkonferenz, dem Vizeoberamtmann des Saanebezirks und dem Vorsteher des Amts für Gewerbepolizei, mit der Idee einer Verschärfung des für Tombola-Lottos geltenden Verfahrens. Anstatt Preise in Form von Gutscheinen ganz auszuschliessen, schlug sie eine weniger restriktive Lösung vor, die darin bestand, den Wert der einzelnen Gutscheine zu reduzieren, damit sie sich besser mit lokalen Geschäften vereinbaren lassen. An die Tradition anknüpfend sah der Vorschlag vor, solche Tombola-Lottos in Zunft zu verbieten, wenn ihre Preise nur in Gutscheinen bestehen. Ein Mindestwert für Warenpreise entspreche hingegen eher den Eigenschaften traditioneller Freiburger Lottos. Schliesslich hielt es die Arbeitsgruppe in Bezug auf einige gängigen Praktiken für gerechtfertigt, die Freiheit, die sich einige Lotto-Veranstalter zum Nachteil der lokalen Vereine herausgenommen hatten, einzuschränken. Hier schlug sie eine Obergrenze für deren Vergütung vor. Der entsprechende Entwurf zur Änderung der Verordnung wurde von der Oberamt-männerkonferenz positiv aufgenommen.

Der Staatsrat hat den Entwurf gerade deshalb angenommen, weil er inhaltlich nicht zu restriktiv ist und die Aufrechterhaltung unserer traditionellen Lottos mit einigen Zugeständnissen gewährleistet. Diese scheinen angesichts der kürzlich vorgelegten Spielberichte keine negativen Auswirkungen auf die nutzniessenden Vereine zu haben.

Die GESPA hat die Änderungen vorerst zur Kenntnis genommen. Sie bedauert jedoch, dass die gewählte Lösung eine bundesrechtswidrige Anwendung nicht von vornherein ganz ausschliesst. Zum Vergleich: Der Kanton Bern hat seine Praxis Anfang 2023 dahingehend geändert, dass er Gewinne in Form von Gutscheinen für lokale Geschäfte auf maximal 20 Prozent des Gesamtwerts der Preise begrenzte.

2. *Weshalb hat der Staatsrat unsere Gepflogenheiten nicht stärker verteidigt und sich für das Lobbying in Bern mit den anderen Westschweizer Kantonen zusammengeschlossen?*

Die Lobbyarbeit der Westschweizer Kantone bei den Bundesbehörden hätte zum Zeitpunkt der Diskussionen vor der Verabschiedung des BGS sicher intensiver betrieben werden können. Heute ist klar, dass Überlegungen zu lokalen Besonderheiten bei den Lottos in diesen Debatten ausgeklammert wurden. Der Kanton Freiburg, der in Sachen Glücksspiele zuweilen als zu lax gilt, wurde jedenfalls kaum angehört. Die CRJA hat nun eine gemeinsame Glücksspielpolitik eingeführt. Zwar kann der Kanton Freiburg eine liberalere Position vertreten, weil es Tombola-Lottos in drei Westschweizer Kantonen nicht gibt und diese somit nicht betroffen sind. Er muss sich jedoch mit ihnen absprechen, weil er sonst gegen die Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele verstossen könnte.

3. *Inwiefern wurde der Staatsrat gezwungen, die Quote von 25 % des Gesamtwertes der Preise in Warenform einzuführen, und welche Möglichkeiten hat die GESPA, um den Kanton Freiburg dazu zu zwingen?*

Der Staatsrat hat diese Lösung gewählt, weil sie ihm für die Veranstalter von Tombola-Lottos am wenigsten schädlich erschien. Alle Massnahmen beruhen auf einer sorgfältigen Abwägung. Angesichts der Reaktion der GESPA ist nicht auszuschliessen, dass sie nach einer Beobachtungsphase drastischer eingreifen und feststellen wird, dass solche Lottos immer noch illegal sind und in ihren Augen Kleinlotterien darstellen, die unter Missachtung des Bundesrechts veranstaltet werden. Dies würde zu einem langwierigen Rechtsverfahren führen, an dem das Bundesamt für Justiz beteiligt wäre. Dies würde dem Kanton und den Vereinen schaden, da diese wohl vorübergehend keine Lottos durchführen dürften. Zudem wäre ein solches Verfahren wenig förderlich für die Schritte, die im Zusammenhang mit der laufenden Evaluation des Bundesrechts unternommen werden müssen.

4. *Wurden die Kantone Wallis und Waadt zu vergleichbaren Massnahmen gezwungen und wenn ja, zu welchen?*

Im Kanton Waadt sind die Gemeinden für die Erteilung von Lottobewilligungen zuständig. Der Kanton hat sie über die Position der GESPA informiert und sie aufgefordert, eine strengere Politik zu verfolgen und Lottos mit Gutscheinpreisen gleich zu behandeln wie Lottos mit Geldpreisen. Nach neustem Stand könnte sich der Kanton Waadt für seine neue Praxis an den vom Kanton Freiburg erlassenen Bestimmungen orientieren.

Der Kanton Wallis befindet sich noch im Stadium der Vorprüfung. Er führt derzeit eine Bestandsaufnahme der Praxis in den Gemeinden durch. Vor Kurzem hat er festgestellt, dass die Lottos örtlich sehr begrenzt stattfinden und dass sich die Vereine selbst organisieren, ohne einen Drittveranstalter beizuziehen. Bei Lottos mit Gutscheinpreisen wird der Kanton aller Wahrscheinlichkeit nach verlangen, dass die Gutscheine in der näheren Umgebung innerhalb der Kantonsgrenzen einlösbar sein müssen und keinen überhöhten Wert haben dürfen.

5. *Plant der Staatsrat Kompensationsmassnahmen oder einen Ausgleichsplan, damit unsere Kultur- und Sportvereine weiterhin überleben können?*

Das Überleben der lokalen Vereine ist durch die Anpassung der Ausführungsbestimmungen an die Geldspielgesetzgebung nicht gefährdet. Die Vereine können weiterhin Tombola-Lottos oder ein Lotto vom Typ Kleinlotterie durchführen, um damit einen Gewinn zu erwirtschaften. Wenn ihr

Zielpublikum an Bargeld interessiert ist, unterliegt das entsprechende Lotto einem Bewilligungssystem und den eidgenössischen Vorschriften für Kleinspiele. In diesem Fall können sie Kartons im Gesamtwert von bis zu 100 000 Franken verkaufen. Wenn Geldpreise von vornherein ausgeschlossen sind und der Gesamtwert der zum Verkauf stehenden Kartons höchstens 50 000 Franken beträgt, beschränkt sich das Verfahren wie bisher auf eine Ankündigung. Wenn der Zweck eines Vereins namentlich im Bereich Sport oder Kultur in den Augen der Bevölkerung Unterstützung verdient, wird sie unabhängig von den angebotenen Preisen weiterhin an den Spielen teilnehmen und zu ihrem Erfolg beitragen. Selbst mit den wenigen neuen Einschränkungen sind beide Optionen – allfällige Verschärfungen vorbehalten – weiterhin attraktiv. Natürlich sind sie wie jede Veranstaltung mit einem gewissen Risiko verbunden. Es ist für den Staatsrat unter diesen Umständen nicht denkbar, für einen Entscheid, der gefällt wurde, um die Einhaltung übergeordneten Rechts unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zu gewährleisten, finanzielle Begleitmassnahmen zu treffen.