

# Schweizerisches Bundesblatt

## mit schweizerischer Gesetzsammlung.

70. Jahrgang. Bern, den 21. August 1918. Band IV.

---

*Erscheint wöchentlich. Preis 12 Franken im Jahr, 6 Franken im Halbjahr, zuzüglich „Nachnahme- und Postbestellungsgebühr“.*  
*Einrückungsgebühr: 15 Rappen die Zeile oder deren Raum. — Anzeigen franko an die Buchdruckerei Stämpfli & Cie. in Bern.*

---

**919****Botschaft**

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und lotterieähnlichen Unternehmungen.

(Vom 13. August 1918.)

Gestützt auf die Art. 35, Absatz 3, 34<sup>ter</sup> und 64<sup>bis</sup> der Bundesverfassung beehren wir uns, Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend die Lotterien und lotterieähnlichen Unternehmungen zu unterbreiten.

**I.**

Das Lotteriewesen wird in der Schweiz zurzeit durch das kantonale Recht geordnet. Sämtliche Kantone besitzen gesetzliche Vorschriften über die Lotterien. Bieten diese Vorschriften auch nach Umfang und Inhalt ein buntscheckiges Bild, so ist ihnen doch das Streben nach Eindämmung der Lotterien und Bekämpfung ihrer Auswüchse gemeinsam. Einige Kantone (Uri, Glarus, Appenzell i. Rh. und Thurgau) gehen soweit, die Lotterien gesetzlich schlechtweg zu verbieten, während allerdings die Durchführung dieser Vorschriften nicht überall eine strikte zu sein scheint. Auch die Gesetzgebung der übrigen Kantone beruht auf dem Grundsatz des Verbotes der Lotterien, lässt aber bestimmte Ausnahmen zu, in der Regel in dem Sinne, dass Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken mit behördlicher Bewilligung veranstaltet werden dürfen. Wie die Veranstaltung nicht bewilligter Lotterien, so werden meist auch die auf Förderung des Lotteriebetriebs gerichteten Tätigkeiten verboten. In allen Kantonen ausser Wallis werden Widerhandlungen gegen die gesetzlichen Verbote mit Strafe bedroht.

Es liegt nun aber in der Natur der Sache, dass kantonale Gesetzesvorschriften, mögen sie sich auch im einzelnen als zweckmässig erweisen, doch für sich allein nicht hinreichen, um den wirtschaftlichen und moralischen Schäden, die das Lotteriewesen in seinen verschiedenen Äusserungen unserem Volk zufügt, wirksam entgegenzutreten. Denn da die Geltung der kantonalen Vorschriften an der Kantonsgrenze aufhört, die Lotteriebetriebe sich aber in der Regel nicht auf ein einziges Kantonsgebiet beschränken, wird der Schutz, den die kantonalen Gesetze zu gewähren vermögen, in mancher Hinsicht ein mangelhafter bleiben müssen. Nur die eidgenössische Gesetzgebung wird, indem sie der kantonalen zur Seite tritt, dieser Aufgabe in befriedigender Weise genügen.

Bereits vor vielen Jahrzehnten haben denn auch die Bestrebungen zur Regelung der Materie auf dem Boden des eidgenössischen Rechtes eingesetzt. Die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft fasste an ihrer Jahresversammlung von 1862 eine Resolution, die unter anderem die gesetzgeberische Bekämpfung der Glücksspiele mit Einschluss der Lotterien forderte. Wohl nicht unbeeinflusst hiervon regte im Jahre 1863 der Regierungsrat des Kantons Aargau im Auftrage seines Grossen Rates und unter Vorlegung eines ausgearbeiteten Entwurfs beim Bundesrat den Abschluss eines Konkordats betreffend das Verbot von Lotterien und Glücksspielen an. Die vom Bundesrat einberufene Konferenz kantonalen Abgeordneter beriet unter dem Vorsitz des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartements diese Vorlage in den Jahren 1863 und 1864 durch und erzielte ungeachtet verschiedener Schwierigkeiten in der Hauptsache eine Einigung. Bemerkenswert ist das Ergebnis, dass die Kantone Uri und Schwyz, in denen damals Staatslotterien bestanden, sich bereit erklärten, die Konzessionen nach ihrem Ablauf nicht mehr zu erneuern. Diese beiden Staatslotterien waren gegründet worden, um Geldmittel zur Unterstützung der Armen zu beschaffen. Sie wurden jedoch an Privatpersonen verpachtet, denen der weitaus grösste Teil des Gewinnes (zirka Fr. 640,000 jährlich) zugefallen zu sein scheint; an den Staat wurde eine jährliche Pachtsumme von bloss Fr. 7—10,000 entrichtet.

Die Konkordatsverhandlungen erlitten eine Unterbrechung durch den im Jahre 1865 unternommenen Versuch einer Partialrevision der Bundesverfassung. Im Revisionsentwurf wurde nämlich auf Antrag des damaligen Bundesrichters und Ständerats Dr. Blumer folgende Bestimmung als Art. 59b aufgenommen:

„Dem Bunde steht das Recht zu, gesetzliche Bestimmungen gegen den gewerbsmässigen Betrieb von Lotterien und Hasardspielen auf dem Gebiete der Eidgenossenschaft zu erlassen.“ Der Bericht der ständerätlichen Kommission (Bundesbl. 1865, III, 658), betonte das Bedürfnis nach einer Zentralisation der Gesetzgebung auf diesem Gebiete, da das angestrebte Konkordat seinen Zweck kaum erreichen dürfte. Nach Verwerfung des Verfassungsartikels in der Volksabstimmung vom 14. Januar 1866 wurden die Verhandlungen über das Konkordat nicht wieder aufgenommen. Der Bundesrat behielt aber den Gegenstand im Auge. Der am 12. Mai 1872 vom Volk abgelehnte Revisionsentwurf der Bundesverfassung sah in Art. 31, anschliessend an das Verbot der Spielbanken, die Bestimmung vor: „Der Bund kann auch in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen.“ In dieser Fassung ging die Bestimmung als Art. 35, Absatz 3 in die gegenwärtige Verfassung über.

Den ersten Anstoss zur gesetzgeberischen Ausführung dieser Bestimmung gab der im Anschluss an eine Motion des Herrn Nationalrat Joos am 30. Januar 1882 gefasste Beschluss der Bundesversammlung, wodurch der Bundesrat eingeladen wurde, in Ausführung des Art. 35, Absatz 3 BV einen Antrag über geeignete Massnahmen gegen das Lotteriewesen einzubringen. Der Verwirklichung des Postulates stellten sich aber erhebliche Schwierigkeiten entgegen. Sie waren nicht nur in der Sprödigkeit des Stoffes begründet, sondern namentlich darin, dass eine wirksame Bekämpfung der zutage getretenen Auswüchse des Lotteriewesens weitgreifende gewerbepolizeiliche und strafrechtliche Vorschriften erforderte, zu deren Erlass die Zuständigkeit des Bundes nach dem damaligen Stand der Verfassungsgrundlagen wenigstens teilweise als zweifelhaft erscheinen konnte.

Man begnügte sich deshalb vorläufig damit, der Überschwemmung des Landes mit ausländischen Lotterietickets von Bundes wegen entgegenzutreten. In Art. 12 des Bundesgesetzes vom 5. April 1894 wurde die Bestimmung aufgenommen, dass die Postanstalt nicht verpflichtet ist, offene Lotteriebriefe zu befördern, die nicht eine von der kompetenten Behörde in der Schweiz bewilligte Verlosung betreffen. Durch Art. 15 des Bundesgesetzes vom 15. April 1910 über das schweizerische Postwesen und Art. 9 der zugehörigen Vollziehungsverordnung vom 15. November 1910 wurde die Vorschrift ausgedehnt auf geschlossene Sendungen, bei denen aus äusserlichen Anzeichen hervorgeht, dass sie Lotterietickets enthalten. Dass einem solchen Vorgehen

gegen Lotteriesendungen ausländischer Herkunft auch vom Standpunkt des internationalen Rechtes nichts im Wege steht, ergibt sich aus Art. 16, Ziffer 5, des Weltpostvertrages vom 26. Mai 1906 und 6. Juni 1907.

Schon im Januar 1893 hatte das schweizerische Justiz- und Polizeidepartement den Kantonsregierungen durch ein Kreisschreiben verschiedene Fragen vorgelegt, die sich auf den Bestand der kantonalen Lotteriegesetzgebungen, das Vorkommen von Staatslotterien und andern grössern Lotterien, ihre volkswirtschaftliche Bedeutung und ihre Beurteilung im Publikum, sowie auf die Verbreitung und die Wirkungen der Propaganda für ausländische Lotterien bezogen; schliesslich wünschte das Justiz- und Polizeidepartement die Stellungnahme der Kantone zu einer bundesgesetzlichen Regelung des Lotteriewesens kennen zu lernen und ersuchte um Mitteilung von Vorschlägen für eine solche. Die Umfrage ergab, dass bereits damals keine Staatslotterien mehr bestanden, wohl aber zahlreiche Lotterien zu gemeinnützigen oder wohlthätigen Zwecken, darunter grosse Geldlotterien, die von einigen Kantonen als schädlich bezeichnet wurden. Zahlreicher waren die Klagen über den Einfluss der Propaganda für ausländische Lotterien. Hinsichtlich einer bundesgesetzlichen Regelung äusserten die Kantone abweichende Ansichten. Während Glarus und Appenzell I.-Rh. ein absolutes eidgenössisches Lotterieverbot befürworteten, verhielten sich Luzern, Zug und Freiburg überhaupt ablehnend gegenüber dem Vorschlag einer bundesgesetzlichen Normierung. Die meisten Kantone wünschten Duldung der Lotterien zu wohlthätigen und gemeinnützigen Zwecken, dagegen scharfe bundesrechtliche Massnahmen gegen den Vertrieb ausländischer Lotterielose. Zürich verlangte überdies eine eidgenössische Regelung des Prämienloshandels. Durch spätere Kreisschreiben des Justiz- und Polizeidepartements vom 12. Juli 1900 und 31. August 1912 wurde die Umfrage bei den Kantonsregierungen ergänzt.

Der steten Entwicklung der Lotterien und ihrer Abarten, namentlich der Prämienanleihen, war die verschiedenartige und meist zu wenig eingehende kantonale Gesetzgebung je länger desto weniger gewachsen. Da andererseits auch die Beschränkung der Beförderung von Lotterieanzeigen durch die Post nur in dieser einen Hinsicht hemmend zu wirken vermag, wurde das Bedürfnis nach weitergehenden bundesrechtlichen Massnahmen immer stärker empfunden. Es kam nicht nur in verschiedenen Anregungen von Gesellschaften und Privaten, sondern auch im

Parlament wiederum zum Ausdruck. Am 30. Juni 1899 stellte Herr Dr. Müri im Nationalrat folgende Motion: „Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht aus Rücksichten auf das öffentliche Wohl in Ausführung des Art. 35, Absatz 3 BV ein Bundesgesetz betreffend den Vertrieb von Lotterie- und Prämienlosen zu erlassen sei.“ In seiner Begründung führte der Motionär aus, die kantonale Strafjustiz sei gegenüber dem Feilbieten und den Anpreisungen von Losen solange ohnmächtig, als die Vollstreckbarkeit ihrer Urteile an der Kantonsgrenze eine Schranke finde. Er wies sodann auf die ausgedehnte Propaganda für auswärtige Lotterie- und Prämienlose in der Schweiz hin und hob die Gefahren hervor, die der Loshandel, namentlich das Ratenlosgeschäft, gerade für den pekuniär schwächern Teil unserer Bevölkerung biete. Die Motion wurde am 26. Juni 1900 erheblich erklärt.

In Ausführung dieses Auftrages wurde namentlich die Frage geprüft, ob sich die bundesgesetzliche Regelung des Lotteriewesens nicht mit dem Erlass eines schweizerischen Strafgesetzbuches verbinden lasse. In der Tat wurden entsprechende Bestimmungen in die Entwürfe zu einem schweizerischen Strafgesetzbuch aufgenommen. Der Vorentwurf vom Oktober 1916 bedroht in Art. 312 den, der ohne Bewilligung der zuständigen Behörde eine Lotterie, eine Ausspielung oder ein anderes Glücksspiel veranstaltet, ein Wettbureau oder ein Lotteriegeschäft betreibt, mit Haft oder Busse bis zu 10,000 Fr. und Konfiskation der Einsätze und Spielgeräte.

Bei Behandlung des bundesrätlichen Geschäftsberichts für das Jahr 1910 wurde durch die Nationalräte Dr. Müri und Dr. Mächler am 27. September 1911 folgendes Postulat gestellt:

„Der Bundesrat wird eingeladen, über die Frage Bericht zu erstatten, ob nicht im Interesse des öffentlichen Wohls in Ausführung des Art. 35, Abs. 3, der Bundesverfassung mit tunlichster Beförderung ein Bundesgesetz betreffend Bekämpfung des Lotteriewesens zu erlassen sei, hauptsächlich zu dem Zweck:

1. der vollständigen Unterdrückung der eigentlichen Klassen- und Zahlenlotterien (Lotto);
2. der gesetzlichen Regelung der gemischten Lotterien, insbesondere des Prämienloshandels;
3. der Einführung der Aufsicht des Bundes auch über die Zwecklotterien.“

Der Bundesrat liess am 28. September 1911 die Annahme des Postulates erklären. Das Justiz- und Polizeidepartement

sammelte die nötigen Materialien und beauftragte sodann Herrn Professor Dr. E. Blumenstein in Bern mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes samt Motiven. Professor Blumenstein legte im Dezember 1912 ein Gutachten mit Gesetzesentwurf betreffend die bundesrechtliche Regelung des Lotteriewesens vor. Diese Arbeit erschien im Frühjahr 1913 im Druck und wurde sämtlichen Kantonsregierungen, dem schweizerischen Finanz- und dem Postdepartement, sowie verschiedenen Interessenten zur Meinungsäusserung unterbreitet. Nach Eingang der Antworten bestellte das Justiz- und Polizeidepartement eine Expertenkommission zur Beratung des Gesetzesentwurfes. Die Kommission setzte sich aus folgenden Mitgliedern zusammen:

- Professor Dr. E. Blumenstein, Bern.
- A. Borella, Nationalrat, Mendrisio.
- R. Cossy, Staatsrat, Lausanne.
- W. C. Escher, gewesener Bankdirektor, Zürich.
- Dr. W. Kaiser, Chef der Justizabteilung, Bern.
- Dr. O. Kronauer, Bundesanwalt, Bern.
- H. Kundert, gewesener Direktionspräsident der schweizerischen Nationalbank, Zürich.
- Dr. E. Leupold, Chef der Innerpolitischen Abteilung, Bern.
- Dr. Mächler, Nationalrat und Regierungsrat, St. Gallen.
- Dr. Miescher, Regierungsrat, Basel.
- Dr. Müri, Bundesrichter, Lausanne.
- J. M. Musy, Nationalrat und Staatsrat, Freiburg.
- J. Rutty, Ständerat und Staatsrat, Genf.
- H. Scherrer, Ständerat, St. Gallen.
- G. A. Strähl, Fürsprech, Zofingen.
- H. Walther, Nationalrat und Regierungsrat, Luzern.

Die Kommission beriet unter Leitung des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartements in einer ersten Session vom 5. bis 7. September 1916 in Bern den Entwurf durch. Auf Grund der Beratung wurde letzterer umgearbeitet und einer zweiten, vom 30. Januar bis 1. Februar 1917 stattfindenden Beratung unterzogen. Das Justiz- und Polizeidepartement stellte hierauf den Text des Gesetzesentwurfes in der Fassung fest, die wir Ihnen hiermit unterbreiten.

## II.

Zur Beurteilung der Frage, ob und in welchem Umfange eine bundesgesetzliche Regelung des Lotteriewesens notwendig und wünschenswert ist, empfiehlt sich ein kurzer Überblick über

die Äusserungen und Erscheinungen des letztern in seiner modernen Ausgestaltung.

Die Bekämpfung der eigentlichen gewerbsmässigen Lotterien (Zahlen- und Klassenlotterien) war von jeher das hauptsächlichste Ziel der schweizerischen Lotteriegesetzgebung. In allen Kantonen ist die Veranstaltung derartiger Unternehmungen verboten, und man bemühte sich auch seit Jahrzehnten, den Handel mit derartigen Losen so gut als möglich zu unterdrücken. Die bereits erwähnten Bestimmungen der eidgenössischen Postgesetzgebung sind geeignet, die kantonalen Behörden in ihren daherigen Bemühungen wirksam zu unterstützen. Die schwache Seite der gegenwärtigen Ordnung besteht lediglich in der mangelnden Einheitlichkeit der Vorschriften, sowie in den Schwierigkeiten einer Vollstreckung der wegen Übertretung der Lotterievorschriften in den einzelnen Kantonen gefällten Strafurteile. Den Lotteriekollekteuren und Loshändlern ist mit Erfolg nur beizukommen, wenn ihnen die Flucht über die Kantonsgrenze keine Sicherheit mehr bietet. Dieses Ziel aber wird am sichersten durch die Aufstellung eidgenössischer Vorschriften erreicht.

Auch hinsichtlich der sogenannten Zwecklotterien, d. h. der Lotterien, die veranstaltet werden, um einem gemeinnützigen Zweck Geldmittel zuzuführen, stellen die meisten Kantone regelnde Bestimmungen auf, in welchen sich die grössere oder geringere Gewogenheit verrät, welche man dort für jene Institutionen hegt. Es ist nicht zu leugnen, dass gerade für diese Lotterien eine weitgehende Berücksichtigung der lokalen Anschauungen und Gepflogenheiten am Platze ist. Bundesrechtliche Normen erweisen sich dagegen wünschenswert mit Bezug auf den Verkehr mit derartigen Lotterielosen von Kanton zu Kanton. Dies hinwiederum ruft von selbst der Aufstellung gewisser eidgenössischer Normativbestimmungen.

Der Schwerpunkt der neuzeitlichen Ausgestaltung des Lotteriewesens liegt in den sogenannten gemischten Lotterien, d. h. in der Verbindung der Lotterie mit gewissen andern Rechtsgeschäften. Den wichtigsten Zweig derselben bilden die Prämienanleihen. Mit Bezug auf sie ist die kantonale Gesetzgebung noch sehr wenig entwickelt. Einzig Zürich, Schwyz, Freiburg, Baselstadt, Appenzell A.-Rh., Aargau, Waadt und Neuenburg haben darüber besondere Vorschriften aufgestellt, und nur diejenigen von Zürich, Freiburg und Aargau vermögen den modernen Anforderungen einigermassen zu genügen. Speziell der Prämienloshandel, dessen schädliche Auswüchse das wirt-

schaftliche Wohl unseres Volkes schwer beeinträchtigen, entbehrt der wünschenswerten Überwachung und Eindämmung. Gerade darin hat sich die Unzulänglichkeit der kantonalen Legiferierung deutlich erwiesen. Eine Anwendung der allgemeinen Lotterievorschriften auf diese Unternehmungen scheidet nämlich an dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV). Der Erlass von Spezialgesetzen aber möchte in den meisten Kantonen noch sehr lange auf sich warten lassen, so dass hier die Bevölkerung den vielfach unlautern Machinationen, welche leider auf diesem Gebiet nur allzuhäufig sind, schutzlos ausgesetzt ist. Überhaupt kann in dieser Beziehung nur der Bundesgesetzgeber eine befriedigende Ordnung der Verhältnisse herbeiführen, da ihm Art. 34<sup>ter</sup> BV eine feste und grundsätzliche Ausscheidung des erlaubten Gewerbebetriebes ermöglicht. Die offiziellen und privaten Äusserungen über die bundesrechtliche Regelung des Lotteriewesens in neuerer Zeit haben denn auch auf eine scharfe Erfassung des Prämienloshandels das meiste Gewicht gelegt. Die praktischen Erfahrungen zeigen, dass ordnungsgemässe Zustände hier nur auf dem Boden einer speziellen und einheitlichen Gesetzgebung geschaffen werden können. Die Initiative der kantonalen Verwaltungsbehörden, die gegen krasse Fälle der Ausbeutung einschreiten sollten, wird unter dem gegenwärtigen Zustand durch die Unsicherheit darüber gelähmt, ob ihre Massnahmen der Garantie des Art. 31 BV gegenüber standhalten, oder ob sie im Wege eines staatsrechtlichen Rekurses mit Erfolg angefochten werden können. Dazu kommt aber auch hier der Übelstand, dass unter einer rein kantonalen Normierung eine wirksame Verfolgung vorgekommener Übertretungen ausgeschlossen ist.

Die neueste Erscheinung auf dem Gebiete des Lotteriewesens bilden die internationalen Wettébureaux, die der Reihe nach in Basel, Genf und Luzern eine schwunghafte Tätigkeit entfalten. Unter dem Vorwande der Wetten auf ausländische Pferderennen werden hier Veranstaltungen getroffen, die sich von einer eigentlichen gewerbsmässigen Lotterie nur dem Namen nach unterscheiden. Der Umsatz beläuft sich auf Millionen von Franken und wenn auch vielleicht die Kundschaft dieser Unternehmungen meistens im Ausland zu suchen ist, so muss es doch als Pflicht der einheimischen Behörden betrachtet werden, dagegen einzuschreiten. Das schweizerische Justiz- und Polizeidepartement sah sich mehrfach veranlasst, die in Betracht fallenden Vorgänge zu untersuchen und es gelangte zu der Überzeugung, dass auch hier nur auf dem Boden bundesgesetzlicher Vorschriften eine günstige

Lösung erzielt werden kann. Werden die Wettbureaux aus einem Kanton vertrieben, so lassen sie sich in einem andern nieder, und bis man ihnen dort wieder beikommt, können sie schon viel Schaden anrichten.

Fasst man diese Tatsachen und Erwägungen zusammen, so ergibt sich daraus der Schluss, dass zwar die Kantone ihrerseits mit viel Eifer und nicht ohne Erfolg bestrebt waren, die schädigenden Auswüchse des Lotteriewesens zu bekämpfen und dass auch auf gewissen Gebieten des letztern, wie namentlich auf dem der Zwecklotterie, eine völlige Ausschaltung der kantonalen Gesetzgebung nicht wünschenswert wäre. Andererseits aber muss doch festgestellt werden, dass eine befriedigende Normierung der Materie und die Möglichkeit einer wirksamen Handhabung der erforderlichen Schutzmittel nur durch bundesgesetzliche Vorschriften herbeigeführt werden kann.

Diese Überzeugung hat nicht nur zu den bereits früher erwähnten parlamentarischen Anregungen geführt, sondern auch aus andern offiziellen, sowie aus privaten Kreisen Wünsche nach Erlass eines Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und lotterieähnlichen Unternehmungen wachgerufen. Am 23. Oktober 1911 hat die Konferenz schweizerischer Polizeidirektoren, gestützt auf ein Referat des Herrn Regierungsrat Dr. Mächler in St. Gallen, eine Resolution angenommen, wodurch ein solches Gesetz gefordert wird. Der Vorstand der schweizerischen gemeinnützigen Gesellschaft und derjenige der aargauischen Kulturgesellschaften wandten sich in den Jahren 1910 und 1911 mit Eingaben an den Bundesrat, worin namens der genannten Verbände eine Anzahl von Thesen betreffend die bundesgesetzliche Regelung des Lotteriewesens aufgestellt werden. Namentlich aber sprach sich für eine solche die Mehrzahl der vom Justiz- und Polizeidepartement um ihre Meinungsäusserung zum Entwurfe von 1913 angegangenen Kantonsregierungen aus.

### III.

Die Richtlinien für den Erlass eines Bundesgesetzes ergeben sich ohne weiteres aus der im vorhergehenden Abschnitte skizzierten innern Struktur der Materie.

Was einmal den Gegenstand der Legiferierung anbelangt, so besteht er in den vier angedeuteten Äusserungsformen: Eigentliche gewerbsmässige Lotterien, Zwecklotterien, Prämienanleihen und gewerbsmässige Wetten. Die Regelung dieser Erscheinungsformen wird sodann die Möglichkeit bieten, auch gegenüber all-

fälligen Abarten derselben die erforderlichen behördlichen Massnahmen zu ergreifen.

Hinsichtlich der Art und Weise der Regelung darf vor allem nicht vergessen werden, dass es sich um die Normierung rein polizeilicher Fragen handelt. Notwendig ist daher nicht sowohl die Aufstellung allgemeiner und fundamentaler Rechtssätze, als vielmehr die Andeutung und gesetzgeberische Sanktionierung verwaltungsrechtlicher Verfügungen, mit denen man so und so vielen Manipulationen im Einzelfalle wirksam begegnen kann. Es handelt sich in der Hauptsache um Erlass polizeilicher Vorschriften. Diese erfüllen ihren praktischen Zweck am besten, wenn sie den lokalen Bedürfnissen möglichst angepasst sind. Die Formen und Auswüchse des Lotteriewesens werden sich in einem kleinen Kanton mit vorwiegend agrikoler Bevölkerung anders äussern als in den Zentren des industriellen und kommerziellen Verkehrs. Hinwiederum werden in Grenzkantonen, die an ausländische Staaten mit fiskalen Klassen- und Zahlenlotterien, wie Deutschland, Österreich und Italien anstossen, andere Massnahmen erforderlich sein, als in den Kantonen der Inner- und Westschweiz. Auch der allgemeinen Meinung und Stimmung betreffend die Zwecklotterien in den einzelnen Landesgegenden muss Rechnung getragen werden. Dies alles erfordert, dass die eidgenössischen Gesetzesvorschriften keine streng abschliessenden sind, sondern da, wo es sich als zweckmässig erweist, der kantonalen Ordnung den nötigen Spielraum lassen.

Auf der andern Seite aber folgt aus der Natur der Sache, dass sich der Bundesgesetzgeber nicht mit einer bloss teilweisen Normierung begnügen darf. Namentlich eine Beschränkung auf den Erlass der erforderlichen Strafvorschriften, welche einfach in das künftige schweizerische Strafgesetzbuch aufgenommen werden könnten, würde den vorhandenen Bedürfnissen nicht genügen. Nötig ist vielmehr, dass das Bundesgesetz nach allen Richtungen hin die Grundlagen schafft, welche eine einheitliche Rechtsanwendung und ein planmässiges gleichartiges Vorgehen in der ganzen Schweiz ermöglichen. Die Vollziehung dagegen wäre mit einer gewissen Einschränkung hinsichtlich der Prämienanleihen durchaus den Kantonen zu überlassen.

Die äussere Einteilung des Entwurfes gliedert sich in fünf Abschnitte, behandelnd die Lotterien, die Prämienanleihen, die Wetten, Straf- und Verfahrensvorschriften, sowie Schluss- und Übergangsbestimmungen.

## IV.

Den Ausgangspunkt für die Regelung der Lotterien bildet das Lotterieverbot (Art. 1). Seit mehr als 50 Jahren geht die ausgesprochene Tendenz der schweizerischen Lotteriegesetzgebung dahin, dem Grundsatz nach die Errichtung von Lotterien zu verbieten und nur für gewisse Fälle, wie namentlich Zwecklotterien, Ausnahmen zu gestatten. Nachdem sich diese Anschauung in unserm Volke einmal eingebürgert hat, erschiene es als unangebracht, damit zu brechen. Namentlich konnten wir uns nicht dazu entschliessen, die Einführung von Staatslotterien, wie sie von vereinzelt Stimmen, sei es zu rein fiskalen, sei es zu sozialpolitischen Zwecken gefordert werden, zu ermöglichen. Die Vorteile, welche sie gegebenenfalls zu bieten vermöchten, ständen in keinem Verhältnis zu den Gefahren, welche daraus für das wirtschaftliche und moralische Wohl der Bevölkerung erwachsen könnten.

Die schwierigste gesetzgebungstechnische Frage, die sich bei der Aufstellung des Lotterieverbotes erhob, ging dahin, ob im Gesetze auch eine Begriffsbeschreibung der Lotterie gegeben werden sollte oder nicht. Nach den eingehenden Untersuchungen und Beratungen der Expertenkommission haben wir uns entschlossen, davon abzusehen. Wenn nämlich auch eine solche Definition für die sichere und gleichmässige Anwendung des Gesetzes von Vorteil wäre, erheben sich gegen ihre Aufstellung doch gewichtige Bedenken. Das nächstliegende besteht darin, dass es, wie die Versuche und Entwürfe ergaben, ungemein schwer wäre, eine Umschreibung zu finden, welche einerseits den Gegenstand vollständig erfassen, andernteils aber auch nicht in der Weise über das Ziel hinausschiessen würde, dass sie ungewollter Weise Vorgänge in ihren Rahmen einbezöge, deren Verbot nicht bezweckt wird. Dazu kommt aber noch, dass gerade eine Legaldefinition unter Umständen die Umgehung des Gesetzes erleichtern könnte, indem man Unternehmungen, die unbestreitbar die Zwecke und Gefahren der Lotterie in sich schliessen, mit äusserlichen Merkmalen ausstatten würde, die ihre Subsumption unter den gesetzlichen Lotteriebegriff ausschliessen oder doch sehr zweifelhaft machen würden. Bekanntlich sind gerade die hier in Betracht kommenden Interessentenkreise sehr erfinderisch und oft in der Wahl ihrer Mittel wenig skrupulös.

Ob es sich demnach gegebenenfalls um eine Lotterie handelt, werden — wie schon heute nach den meisten kantonalen Gesetzgebungen — auch in Zukunft die mit der Gesetzesanwendung

betrauten Behörden, namentlich die Strafgerichte, nach freiem Ermessen zu entscheiden haben. Mit dieser Tatsache darf man sich um so eher abfinden, als sie auch in der bisherigen Praxis zu keinen nennenswerten Unzukömmlichkeiten geführt hat. Überdies gibt der Entwurf für die Begriffsbestimmung einen gewissen Anhaltspunkt, indem er feststellt, dass es für das Wesen der Lotterie ohne Einfluss sein soll, ob die Veranstaltung selbständig oder in Verbindung mit andern Vorgängen, wie Verkäufen, Zeitungsabonnementen, Ausstellungen, Festen, Theatervorstellungen und dergleichen stattfindet.

Eine wirksame Bekämpfung der verbotenen Lotterien bedingt aber auch die Untersagung jeder Art von Mitwirkung, Hilfeleistung und Förderung einer solchen (Art. 2). Es ist klar, dass wenn man im Inland die Errichtung und den Betrieb von Lotterien verunmöglicht, man auch den Kollekteuren und Losverkäufern der grossen ausländischen Klassen- und Zahlenlotterien das Handwerk legen muss. Dies schliesst dann ohne weiteres auch das Verbot der Ankündigung nicht bewilligter Lotterien in jeder Form in sich (Art. 3). Bei der Handhabung desselben ist namentlich die Postverwaltung zur Mitwirkung berufen. Wie dies bereits durch das Postgesetz vorgesehen wird, darf sie offene Sendungen von Lotterieberichten, sowie von Losen, Anteilen oder Ziehungslisten und geschlossene Sendungen, bei denen aus äusserlichen Zeichen hervorgeht, dass sie einen derartigen Inhalt haben, nur dann befördern, wenn der Absender nachweist, dass die Verlosung oder der Losverkauf von der zuständigen Behörde des Bestimmungsortes bewilligt worden ist. Neu ist die Bestimmung, dass Zeitungen und Zeitschriften, die hauptsächlich der Verbreitung von Lotterieberichten dienen, von der Postbeförderung auszuschliessen sind (Art. 4).

Das wirksamste Mittel zur Bekämpfung verbotener Lotterien bildet das Verbot des Einlegens in solche, sowie des Kaufs oder Annehmens ihrer Lose. Eine ganze Reihe kantonaler Lotterigesetze (beide Unterwalden, beide Appenzell, Glarus, Zug, St. Gallen und Tessin) besitzen derartige Vorschriften und ihre Behörden legen der Beibehaltung derselben grosses Gewicht bei. Auf der andern Seite schliesst eine derartige Bestimmung in die persönlichen Verhältnisse der Bürger, sowie des Denunziantentums in sich. In Berücksichtigung aller dieser Umstände schien es deshalb zweckmässig, den Erlass derartiger Verbote fakultativ dem kantonalen Recht anheimzustellen (Art. 5).

Als Ausnahme vom Lotterieverbot sieht Art. 6 des Entwurfes zunächst die Verlosung von Gegenständen zur Unterhaltung in geschlossener Gesellschaft vor und unterstellt dieselbe schlechtweg dem kantonalen Recht, da hierbei namentlich auf lokale Gepflogenheiten Rücksicht zu nehmen ist und irgendwelche Gefährdung des öffentlichen Wohles nicht in Frage steht.

Bedeutend wichtiger ist die Frage der Gestattung von Zwecklotterien. Die Meinungen hierüber gehen von Kanton zu Kanton ziemlich weit auseinander. Es lässt sich denn auch das Für und das Wider mit guten Gründen verfechten. Die Gewinnchancen der Zwecklotterie sind bekanntlich die denkbar schlechtesten. Der verhältnismässig geringe Preis der Lose lockt gerade die wirtschaftlich Schwachen zur Beteiligung an. Andererseits aber ist das Risiko kein grosses und vor allem würde durch vollständige Unterdrückung der Zwecklotterie das Zustandekommen zahlreicher wohltätiger Einrichtungen verunmöglicht oder wenigstens in Frage gestellt. Daher kommt es, dass gerade gemeinnützige Kreise, die grundsätzlich für die Unterdrückung der Lotterien gestimmt sind, für den Weiterbestand der Zwecklotterien ein gutes Wort einlegten. Unter diesen Umständen empfahl es sich auch hier, die Entscheidung über den vollständigen Ausschluss oder eine weitgehende Einschränkung der Zwecklotterien den Kantonen zu überlassen (Art. 17, Abs. 1).

Die wichtigste Aufgabe des Bundesgesetzgebers besteht in der Sorge dafür, dass Zwecklotterien, wo sie überhaupt vorkommen, unter reellen Bedingungen in einem geregelten Verfahren und mit der erforderlichen behördlichen Überwachung durchgeführt werden. Zur Erreichung dieses Zweckes genügt es, bundesrechtlich die erforderlichen Normativbestimmungen aufzustellen, während die nähere Regelung zweckmässigerweise den Kantonen überlassen wird, welche dabei den lokalen Bedürfnissen und Gepflogenheiten Rechnung tragen können (Art. 17, Absatz 2).

Diese Freiheit möchten wir den Kantonen vor allem in bezug auf die Umschreibung des gemeinnützigen Zweckes lassen (Art. 7). Die bisherigen Erfahrungen bürgen dafür, dass damit kein Missbrauch getrieben werden wird. Ebenso glaubten wir von einer Beschränkung des Lotteriegelgenstandes Umgang nehmen zu dürfen. Ob Geld- oder nur Gabenlotterien zuzulassen seien, soll in jedem Kanton nach den daselbst herrschenden Anschauungen beurteilt werden. Geht es doch nicht an, denjenigen Kantonen, welche bisher Geldlotterien grundsätzlich verboten, ihre Gestattung künftighin vorzuschreiben, während

umgekehrt ihretwillen auch nicht ein absolutes Verbot der Geldlotterien aufgestellt werden soll, welches praktisch die Vermöglichung grösserer Lotterien überhaupt bedeuten würde.

Voraussetzung der Veranstaltung einer Zwecklotterie ist die Erteilung einer behördlichen Bewilligung, die regelmässig von der Kantonsregierung auszugehen hat, für kleinere Lotterien durch das kantonale Recht aber auch andern Verwaltungsbehörden übertragen werden kann (Art. 8). Sie setzt voraus, dass sowohl der Träger der Bewilligung als auch die Organisation des Unternehmens hinreichende Gewähr für Zuverlässigkeit und Realität bieten, weshalb in dieser Hinsicht die Anforderungen im Gesetz näher umschrieben werden (Art. 9 und 10). In subjektiver Beziehung wird die Erteilung der Bewilligung auf öffentlich-rechtliche und gemeinnützige juristische Personen und Personenverbindungen beschränkt, die ihren Sitz in der Schweiz haben; überdies soll die Bewilligung an sichernde Bedingungen, wie Bezeichnung verantwortlicher Einzelpersonen oder Deponierung der Gewinne bei einer Amtsstelle, geknüpft werden können. Vor allem aber wird die behördliche Überwachung der Durchführung, besonders des Ziehungsverfahrens, der Ausrichtung der Gewinne und der Verwendung des Ertrages vorgeschrieben (Art. 12). Bei Nichteinhaltung der aufgestellten Bedingungen oder gesetzlichen Vorschriften soll die Bewilligung widerrufen werden und es hat die Bewilligungsbehörde die erforderlichen Massnahmen zu treffen (Art. 15). Dem Überwachungszweck dient endlich auch die Befristung der Bewilligung (Art. 11).

Für das Ziehungsverfahren wird Öffentlichkeit verlangt. Ebenso ist das Ergebnis der Ziehung zu veröffentlichen und es muss der Bewilligungsbehörde darüber Rechnung abgelegt werden (Art. 13). Frist und Folgen des Verfalles von Gewinnen werden ausdrücklich geregelt (Art. 14).

Zur Ankündigung und zum Verkauf von Losen einer bewilligten Lotterie ausserhalb des Kantons des Errichtungsortes bedarf es einer Bewilligung der Regierung des Verkaufskantones, welcher davon der Regierung des Errichtungskantons Mitteilung macht und von dieser letztern über allfällige Verlängerungs- oder Widerrufsverfügungen auf dem laufenden gehalten wird (Art. 16).

## V.

Die Regelung der Prämienanleihen hat sich einerseits mit der Ausgabe der letztern, anderseits mit dem Verkauf von Prämienlosen zu befassen.

Hinsichtlich der Ausgabe stehen sich zwei Systeme gegenüber, die Monopolisierung zugunsten des Staates, wie sie in andern Ländern, z. B. Deutschland und Österreich vorgesehen ist, und die Freigabe im privaten Wirtschaftsverkehr. Die Wahl des erstgenannten Standpunktes wurde von verschiedenen Seiten in dem Sinne empfohlen, dass die Ausgabe von Prämienanleihen grundsätzlich als Sache des Bundes erklärt und von diesem zur Finanzierung sozialer Werke und Einrichtungen verwendet werden sollte. Man versprach sich davon nicht nur eine Förderung sozialpolitischer Ziele, sondern in gewissem Sinne auch eine Sanierung des Lotteriewesens. Das letztere in der Voraussicht, dass durch die Schaffung von Prämienlosen mit kleiner Verzinsung und mässigen aber sichern Gewinnaussichten die fremden Lotterielose und Prämienobligationen mehr und mehr verdrängt würden.

Gegenüber diesen unbestreitbaren Vorteilen einer Monopolisierung der Prämienanleihen wurde aber namentlich von erfahrenen Vertretern des Bankfaches darauf aufmerksam gemacht, dass unter den ausländischen Prämienanleihen neben wertlosen Papieren sehr viele Anleihen existieren, die unbedingt als sichere und solide Kapitalanlage zu gelten haben und als solche in unserm Lande grosse Verbreitung besitzen. Eine Monopolisierung der Prämienanleihen für den Bund würde nun natürlich eine — wenigstens allmähliche — Ausschliessung dieser Werte aus Handel und Verkehr bedingen. Dadurch würde einerseits eine Schädigung der schweizerischen Inhaber herbeigeführt, andererseits aber bewirkt, dass die Liebhaber solcher Titel ihren Bedarf unter Umgehung der einheimischen Banken im Ausland decken würden.

Die Abwägung dieser Vorteile und Nachteile führte uns dazu, von einer Monopolisierung abzusehen, dagegen die Errichtung von Prämienanleihen im Inland, sowie die Inverkehrsetzung von Losen ausländischer Prämienanleihen einer strengen Kontrolle zu unterstellen. Diese Kontrolle äussert sich vor allem darin, dass die Ausgabe von Prämienanleihen im Gebiete der Schweiz nur mit Bewilligung des eidgenössischen Finanzdepartementes gestattet ist, soweit nicht der Bund selbst ein Prämienanleihen ausgibt (Art. 18). Das Finanzdepartement hat den Anleiheplan zu prüfen und die erforderlichen Bedingungen festzusetzen. Damit den tatsächlichen Verhältnissen und praktischen Bedürfnissen genügend Rechnung getragen werden kann, sieht der Entwurf von einer eingehenden Regelung der Voraussetzungen der Bewilligung ab und begnügt sich mit der einzigen Bestimmung, dass unverzinsliche Prämienanleihen nicht gestattet werden dürfen, und dass die Verzinsung in einem angemessenen Verhältnis zum

landesüblichen Zinsfuss stehen soll. Die Normierung des Bewilligungsverfahrens wird einer Verordnung des Bundesrates vorbehalten (Art. 19). Die Kosten dieses Verfahrens trägt der Gesuchsteller (Art. 22, Abs. 1). Die in der Schweiz ausgegebenen Prämienanleihen unterliegen ferner nach dem Bundesgesetz über die Stempelabgaben vom 4. Oktober 1917 (Art. 10, lit. a, 13, lit. a) der Stempelabgabe des Bundes auf inländischen Wertpapieren. Soweit das Stempelgesetz ein Prämienanleihen als abgabefrei erklärt (vgl. Art. 11 jenes Gesetzes), sind seine Lose nach durchgeführtem Bewilligungsverfahren der eidgenössischen Steuerverwaltung zur Anbringung eines Kontrollstempels einzureichen, mit Ausnahme der vom Bund selbst ausgegebenen Prämienlose. Die Kontrollstempelung erfolgt unentgeltlich, da es nicht wohl angeht, den Ausgeber des Anleihe auf der einen Seite abgabefrei zu erklären, ihm aber auf der andern Seite für jedes Los eine Gebühr abzunehmen. Jeder Verkehr mit ungestempelten Prämienlosen, soweit deren Abstempelung verlangt wird, ist zu untersagen (Art. 22, Abs. 2 und 3). Ist aber die Stempelabgabe bezahlt und sind die Lose nach den Vorschriften des Bundesgesetzes gestempelt, so dürfen sie, unter Vorbehalt der gesetzlichen Bestimmungen über den gewerbsmässigen Prämienloshandel, in der ganzen Schweiz verkauft und gekauft werden (Art. 23). Es wird denn auch die erteilte Bewilligung samt den daran geknüpften Bedingungen im schweizerischen Handelsamtsblatt veröffentlicht (Art. 20).

Ebenso wichtig wie die Kontrolle über die Errichtung neuer Prämienanleihen ist diejenige über den Handel mit Losen ausländischer Prämienanleihen. Droht doch von ihnen dem wirtschaftlichen Volksleben eine noch grössere Schädigung. Warum man diesen Losen nicht, dem Beispiele anderer Länder folgend, mit einem strikten Verbote entgegengetreten wollte und konnte, wurde bereits oben dargetan. Dagegen wird der Schutzzweck zu erreichen gesucht durch das sogenannte Abstempelungssystem. Lose von im Ausland ausgegebenen Prämienanleihen dürfen in der Schweiz nur gehandelt werden, wenn vom eidgenössischen Finanzdepartement für das Anleihen die Verkaufserlaubnis erteilt und das einzelne in den Handel gebrachte Los abgestempelt worden ist (Art. 24). Eine Ausnahme von dieser Regel für die Übergangszeit kann aus Billigkeitsrücksichten gemäss Art. 58 eintreten.

Die Verkaufserlaubnis soll nur erteilt werden, wenn das Prämienanleihen den Voraussetzungen entspricht, welche für die Ausgabe eines inländischen Prämienanleihe massgebend sind (Art. 25). Dadurch werden alle minderwertigen Anleihen vom

schweizerischen Handel ausgeschlossen. Es ist freilich vorauszu-  
sehen, dass durch diese Vorschrift die Inhaber fremder Prämien-  
lose geschädigt werden können, indem ihnen unter Umständen  
der Absatz ihrer Papiere im Inland verunmöglicht wird. Diese  
Schädigung muss aber in Kauf genommen werden, wenn über-  
haupt an eine Sanierung unseres Losmarktes gedacht werden soll.  
Sind übrigens die Papiere gut, so droht niemanden ein Nachteil, in-  
dem die Verkaufserlaubnis von jedermann nachgesucht werden kann.

Die Abstempelung der Lose, die nach Bekanntmachung  
der Verkaufserlaubnis im schweizerischen Handelsamtsblatt auf  
Vorweisung hin erfolgt, soll der polizeilichen Kontrolle dienen;  
sie wird ohne Rücksicht darauf verlangt, ob das ausländische  
Prämienanleihen nach dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 1917  
(Art. 30) einer Stempelabgabe unterworfen ist oder nicht. Dessen  
ungeachtet erscheint es zweckmässig, die Abstempelung durch  
die eidgenössische Steuerverwaltung vornehmen zu lassen, die  
über die geeigneten technischen Einrichtungen verfügt. Zudem  
ist für jede Abstempelung eine Gebühr zu entrichten, die für  
jedes bewilligte Anleihen durch das Finanzdepartement endgültig  
festgesetzt und in der Publikation der Verkaufserlaubnis mitgeteilt  
wird. Die Freiheit in der Bemessung der Gebühr wird dem  
Finanzdepartement ermöglichen, bei jedem Anleihen die speziellen  
Verhältnisse zu berücksichtigen und insbesondere auf die Kon-  
kurrenzfähigkeit der inländischen Emissionen gegenüber den nicht  
durch die Stempelabgabe des Bundes belasteten ausländischen  
Bedacht zu nehmen. Die Vorlegung von Losen zur Abstempelung  
soll nur durch in der Schweiz niedergelassene Einzelpersonen  
oder Firmen stattfinden dürfen, da man den Import im grossen  
durch ausländische Bankfirmen verhindern will (Art. 26).

Die Erteilung der Verkaufserlaubnis entzieht aber das Prä-  
mienanleihen der weitern Aufsicht durch das Finanzdepartement  
nicht. Das letztere ist vielmehr jederzeit befugt, die erforder-  
lichen Massnahmen zur Sicherung einer richtigen Durchführung  
des Anleihe zu treffen oder die Verkaufserlaubnis zurückzuziehen.  
Endlich bleibt es auch dem Bundesrate vorbehalten, zum Zwecke  
der Retorsion oder aus andern Gründen besondere Bestimmungen  
über die Behandlung ausländischer Prämienanleihen zu treffen  
(Art. 27). Ebenso wird der Bundesrat als Rekursbehörde gegen-  
über allen Verfügungen des Finanzdepartements eingesetzt (Art. 28).

Keine besonderen Bestimmungen stellt der Entwurf hinsicht-  
lich früher ausgegebener schweizerischer Prämien-  
anleihen auf. Einerseits ist die Zahl und der Betrag der letztern  
nicht von grosser Bedeutung, so dass der Handel damit von vorn-

herein keinen gefährlichen Umfang annehmen kann. Andererseits erfolgte ihre Ausgabe grösstenteils durch Kantone oder Gemeinden, so dass auch für ihre reelle Durchführung in der Regel hinlängliche Garantien bestehen.

Besondere Sicherheitsmassregeln erfordert der gewerbmässige Prämienloshandel, da gerade er in seiner heutigen Ausgestaltung noch in vielen Kantonen mit sehr zweifelhaften Mitteln arbeitet. Um ihn einer wirksamen Kontrolle zu unterstellen, wird er zu einem konzessionspflichtigen Gewerbe ausgestaltet, wie dies schon heute an verschiedenen Orten der Fall ist. Die verfassungsmässige Grundlage hierfür liegt in Art. 34<sup>ter</sup> BV, der dem Bunde die Kompetenz einräumt, auf dem Gebiet des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen. Die Erteilung der Bewilligung, das Bewilligungsverfahren und die Dauer der Bewilligung wird im Entwurf den Kantonen zur Regelung überlassen, damit sie die ganze Materie ihrer Gewerbe- oder Börsengesetzgebung anpassen können (Art. 29).

Das Bundesrecht stellt lediglich die Bedingung auf, dass die Bewilligung stets auf eine bestimmte Person oder Firma lauten muss, die im Kanton niedergelassen und im schweizerischen Handelsregister eingetragen ist. Ebenso wird eine besondere Bewilligung für Gehülften und Agenten des Bewilligungsinhabers gefordert und die Verantwortlichkeit des letztern für sie statuiert (Art. 29). Endlich sieht Art. 30 für die Bewilligungsinhaber die Verpflichtung zur Führung eines Journals und zur Aushändigung eines Abschlussdokumentes bei jedem einzelnen Kaufgeschäfte vor. Der Entzug der Bewilligung ist möglich bei wiederholter Verletzung bundesrechtlicher oder kantonaler Vorschriften (Art. 31).

Die besondere Aufmerksamkeit des Gesetzgebers verdienen eine Reihe von Handelsoperationen mit Prämienlosen, die gegenwärtig noch in einem grossen Teile unseres Landes blühen und viel Schaden anrichten.

Vor allem gehört hierher der sogenannte Ratenloshandel, d. h. der Verkauf von Prämienwerten auf Abzahlung. Von ihm muss gesagt werden, dass er einen der verbreitetsten und verderblichsten Auswüchse des Glückspiels darstellt und alljährlich grosse Summen sauer verdienten Arbeitslohnes in die Taschen einiger Spekulanten führt. Behörden und gemeinnützige Gesellschaften haben denn auch seit langem seine energische Bekämpfung gefordert. Diese könnte in einer mildern Form dadurch geschehen, dass man nach dem Beispiel der Rechte von Appenzell A.-Rh., Aargau, Baselstadt und Neuenburg den Verkauf von Prämienlosen ohne gleichzeitige Einräumung des Besitzes an den gekauften

Papieren verbietet. Empfehlenswerter aber erscheint ein radikales Verbot, wie es bereits heute der Kanton Zürich besitzt. Irgendwelche schutzwürdige Interessen werden dadurch nicht verletzt, wohl aber umgekehrt alle unlautern Manipulationen dieser Art unterdrückt (Art. 32).

In gleicher Weise verbietet Art. 32 des Entwurfes die Veräusserung von Gewinnaussichten aus Prämienanleihen in irgendeiner Form, namentlich in Gestalt von sogenannten Promessen (Heuergeschäft, Kauf über Ziehung u. dgl.) oder durch Bildung sogenannter Serienlosgesellschaften (Lossyndikate). Diese Machinationen sind in der Presse genügsam warnend geschildert worden. Trotzdem fallen ihnen Jahr für Jahr ungezählte kleine Sparer zum Opfer, welche, durch gewinnverheissende Inserate und Prospekte verlockt, ihre periodischen Einzahlungen machen, bis ihnen endlich zu spät die Augen aufgehen und sie es vorziehen, die einbezahlten Beträge ganz oder teilweise fahren zu lassen, anstatt weitere Zahlungen zu leisten. Auch hier ist deshalb nicht ein Abwägen der grössern oder geringern Gefährlichkeit der einzelnen Erscheinungsform, sondern ein radikaler Eingriff des Gesetzgebers am Platz.

Zu untersagen ist auch der Hausierhandel mit Prämienlosen und die Aufnahme von Bestellungen für solche, indem auch hier die Gefahr der Täuschung und Übervorteilung nicht zu umgehen ist.

Ebenso verbietet Art. 33 des Entwurfes, Geschäfte, die den Prämienloshandel betreffen, mit andern Rechtsgeschäften zu verbinden. Man will durch diese Bestimmung verhindern, dass die verbotenen Prämienlosgeschäfte in andern Formen oder unter dem Deckmantel anderer Rechtsgeschäfte betrieben werden.

Wenn der Gesetzgeber den Verkauf nicht gestatteter Prämienlose verbietet, so muss er auch jede Mitwirkung, Hülfeleistung oder Förderung beim Handel mit solchen Losen untersagen (Art. 32). Dazu gehört auch das Verbot der öffentlichen Ankündigung oder Bekanntmachung, sowie der Anpreisung solcher Lose (Art. 34). Zur wirksamern Handhabung dieses Verbotes sieht Art. 35 analoge Massnahmen im Postverkehr vor, wie sie hinsichtlich der Lotterien aufgestellt werden.

## VI.

Die gesetzliche Regelung der gewerbmässigen Wetten kann sich auf sehr wenige Vorschriften beschränken. Der Grundsatz lautet dahin, dass die gewerbmässige Anbietetung, Vermittlung und Eingehung von Wetten auf Pferderennen, Bootsrennen,

Fussballkämpfe und ähnliche Veranstaltungen untersagt ist. Es soll mit dieser Bestimmung selbstverständlich nicht jeder Abschluss von Wetten getroffen, sondern nur das eigentliche Bookmaker-Gewerbe unterdrückt werden. Ferner aber wird die Ausnahme vorgesehen, dass das kantonale Recht die gewerbmässige Vermittlung und Eingehung von Wetten am Totalisator bei Veranstaltungen der oben genannten Art gestatten kann (Art. 36). Die Wetten am Totalisator haben nicht den Charakter reiner Lotterien, da die Wettenden in der Lage sind, die Aussichten auf den Ausgang der Kämpfe, auf den sie wetten, selbst zu beurteilen. Die Gestattung kann allgemein durch einen dahin zielenden Erlass, oder aber von Fall zu Fall stattfinden. Es sollen eben durch die Vorschrift des Gesetzes nicht an sich berechtigzte einheimische Sportveranstaltungen beeinträchtigt, sondern lediglich die bereits früher geschilderten lotterieähnlichen Unternehmungen bekämpft werden.

Zu einer derartigen Bekämpfung ist die Untersagung auch jeder Mitwirkung, Hülfeleistung und Förderung bei verbotenen Wetten erforderlich, wozu namentlich die Vermietung oder sonstige Einräumung von Lokalitäten für Wettbureaux, sowie die Betätigung in solchen Bureaux als Angestellter oder in ähnlicher Stellung gehört. Ebenso ist die Ankündigung oder Bekanntmachung derartiger Unternehmungen zu verbieten und die Ergreifung zweckdienlicher Massnahmen im Postverkehr zur Verhinderung einer Beförderung von Ankündigungen vorzusehen (Art. 37 und 38).

## VII.

Die wirksame Handhabung der im Entwurf vorgesehenen Bestimmungen und Massnahmen macht die Aufstellung detaillierter Straf- und Strafverfahrensvorschriften notwendig.

Allerdings könnte die Zweckmässigkeit der Aufnahme materieller Strafnormen ins Lotteriegesetz deswegen fraglich erscheinen, weil, wie bereits erwähnt, auch der Vorentwurf zum schweizerischen Strafgesetzbuch (Art. 312 des Vorentwurfs von 1916) eine Strafvorschrift gegen unbefugte Veranstaltung von Lotterien, sowie gegen unbefugten Betrieb von Lotteriegeschäften und Wettbureaux vorsieht. Allein es wäre nicht ratsam, aus diesem Grunde auf die Einfügung von Strafvorschriften im Lotteriegesetz zu verzichten. Sie bilden das wirksamste Mittel, den Geboten und Verboten des Gesetzes Nachachtung zu verschaffen. Gerade das Fehlen einheitlicher Strafnormen und die Unmöglichkeit der Verfolgung strafbarer Handlungen über die Kantonsgrenzen hinaus wird als fühlbarster Mangel des gegenwärtigen

Rechtszustandes empfunden. Würde er bis zu dem ungewissen Zeitpunkt des Inkrafttretens des schweizerischen Strafgesetzbuches fortdauern, so vermöchte das Lotteriegesezt bis dahin seinen Zweck nicht zu erfüllen. Überdies kann das Spezialgesezt die Strafandrohung seinen vorausgehenden Vorschriften genau anpassen und sie danach abstufen. Ob und inwieweit diese Strafandrohung allfällig später durch das allgemeine Strafgesetzbuch abgeändert oder aufgehoben werden, wird sich zeigen.

Die Strafbestimmungen werden in vier Gruppen abgestuft, je nach der Wichtigkeit der Entwurfsvorschriften, welche dadurch geschützt werden sollen. Die erste Gruppe umfasst die prinzipiellen Verbote nicht gestatteter Lotterien, Prämienanleihen und Wetten (Art. 39), die zweite den verbotenen Prämienloshandel (Art. 40), die dritte die verbotene Mitwirkung bei Lotterien, Prämienanleihen und Wetten (Art. 41), die vierte endlich den verbotenen Hausierhandel einerseits (Art. 42) und den Ungehorsam gegen verschiedene im Gesezt enthaltene Ordnungsvorschriften anderseits (Art. 43).

Für die Delikte der ersten bis dritten Gruppe wird Gefängnis oder Haft oder aber Geldbusse vorgesehen, welche beide Strafen verbunden werden können. Für Delikte der vierten Gruppe wird nur Busse angedroht. Erschwerende Bestimmungen stellt Art. 45 für den Rückfall auf, während in Art. 44 für gewisse Fälle die Konfiskation der vorgefundenen Lose, Anteile, Coupons und Ziehungslisten, des für solche Gegenstände bezogenen Kaufpreises, soweit derselbe noch vorhanden ist, sowie der für das verbotene Unternehmen hergestellten Druckschriften und Publikationsmittel vorgesehen ist.

Die Verantwortlichkeit der Presse ist in der Weise geordnet, dass neben dem Einsender oder Auftraggeber auch der Herausgeber, sowie wenn ihm über Aufnahme oder Nichtaufnahme der Anzeige eine Verfügung zustand, der Redaktor verantwortlich erklärt wird. Können Herausgeber oder Redaktor im Inland nicht verfolgt werden, so haftet der Drucker (Art. 46). Wenn in dieser Bestimmung neben dem Einsender oder Auftraggeber der Herausgeber, Redaktor oder Drucker als strafbar erklärt wird, so geschieht dies aus dem Grunde, weil die Veröffentlichung verbotener Anzeigen in der Presse ein besonderes Delikt ist, so dass auch die Duldung derselben durch das Veröffentlichungsberechtigte Organ stets bestraft werden muss.

Da die meisten Widerhandlungen, welche das Gesezt vorseht, auch im Geschäftsbetriebe juristischer Personen und Gesellschaften begangen werden können, derartige Gebilde aber in

der modernen Strafrechtswissenschaft nicht als deliktsfähig anerkannt werden, erklärt Art. 47 für diese Fälle die handelnden Organe oder Gesellschafter als strafbar.

Andere allgemeine strafrechtliche Bestimmungen als die bisher erwähnten aufzustellen, liegt keine Veranlassung vor. Es genügt vielmehr, einfach den ersten Abschnitt des Bundesgesetzes vom 4. Februar 1853 über das Bundesstrafrecht anwendbar zu erklären (Art. 48).

Mangels einheitlicher allgemeiner Bestimmungen des Bundesrechtes erwies es sich als notwendig, verschiedene Vorschriften über das Strafverfahren vorzusehen, wie dies auch in andern Bundesgesetzen, z. B. in demjenigen vom 8. Dezember 1905 betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, der Fall ist.

Grundsätzlich wird dabei, für die Verfolgung und Beurteilung aller Widerhandlungen die Gerichtsbarkeit der Kantone anerkannt. Die örtliche Zuständigkeit wird näher bestimmt durch Statuierung des Gerichtsstandes des Ortes der Begehung, wobei aber auch für den Fall mehrerer Teilnehmer, sowie für das Zusammentreffen mehrerer Handlungen das Forum näher umschrieben wird. Ist der Gerichtsstand unter den Behörden mehrerer Kantone streitig, so entscheidet das Bundesgericht als Staatsgerichtshof sowohl über die Berechtigung als auch über die Pflicht zur Strafverfolgung (Art. 49—53). Gegen Endurteile kantonaler Gerichtsbehörden, sowie gegen die Entscheide der kantonalen Überweisungsbehörden kann das schweizerische Justiz- und Polizeidepartement nach Massgabe der Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege beim Bundesgericht Kassationsbeschwerde erheben. Zu diesem Zwecke sind ihm die genannten kantonalen Entscheide in vollständiger Ausfertigung einzureichen (Art. 54).

#### VIII.

Die Schluss- und Übergangsbestimmungen enthalten neben den Vorschriften über Inkrafttreten und Vollziehung des Gesetzes vor allem den Grundsatz, dass der Bundesrat über die Beobachtung des Gesetzes zu wachen hat. Zu diesem Zwecke kann er von Amtes wegen einschreiten und die geeigneten Massnahmen ergreifen (Art. 56). Es soll damit ein erspriessliches Zusammenwirken eidgenössischer und kantonalen Behörden bei der Handhabung des Gesetzes erzielt werden.

Irgendwelche Rückwirkung der aufzustellenden Bestimmungen wird nicht vorgesehen. Jedoch müssen früher erteilte

Bewilligungen zum gewerbmässigen Handel mit Prämienlosen binnen 6 Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes gemäss den Vorschriften desselben und den zugehörigen Ausführungsbestimmungen neu nachgesucht und erneuert werden. Ebenso ist vom genannten Zeitpunkt an der Hausierhandel mit Prämienlosen schlechtweg verboten (Art. 57).

Mit Rücksicht darauf, dass erfahrungsgemäss gegenwärtig eine grosse Zahl ausländischer Prämienlose sich als Eigentum oder Pfand im Besitz inländischer Privatpersonen und Firmen befinden, erscheint es aus Billigkeitsgründen angezeigt, für die Übergangszeit eine gewisse Milderung der Gesetzesvorschriften eintreten zu lassen. Können nämlich auch diese Lose in der Schweiz nur auf Grund einer Verkaufserlaubnis nach Art. 24 und 25 des Entwurfs in Verkehr gesetzt werden, so werden sie in vielen Fällen für ihren derzeitigen Inhaber wertlose Papiere, da sie den Voraussetzungen der Erteilung einer Verkaufserlaubnis wegen Unverzinslichkeit oder aus andern Gründen nicht genügen. In der Regel sind es gerade kleine Sparer, die ihr Vermögen leider in solchen Titeln angelegt haben; ein Entgegenkommen des Gesetzgebers ist deshalb doppelt angezeigt. Der Entwurf sucht es in der Weise zu erreichen, dass er für die Übergangszeit die Möglichkeit schaffen will, ausnahmsweise auch solche ausländische Prämienlose zum Handel im Inland zuzulassen, denen die Verkaufserlaubnis nach Art. 25 versagt werden muss (Art. 58). Die Festsetzung der nähern Voraussetzungen und des Verfahrens zur Erlangung solcher Ausnahmen wird am besten einer Verordnung des Bundesrates überlassen. Sie wird auch darauf Bedacht nehmen müssen, nach Möglichkeit zu verhindern, dass minderwertige ausländische Titel, die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes etwa noch in grosser Zahl in die Schweiz eingeführt werden sollten, der in Art. 58 vorgesehenen Vergünstigung teilhaftig werden.

Genehmigen Sie die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 13. August 1918.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,  
Der Vizepräsident:  
**Müller.**

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:  
**Schatzmann.**

---

(Entwurf.)

**Bundesgesetz**

betreffend

**die Lotterien und lotterieähnlichen Unternehmungen.**

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Art. 35, Abs. 3, 34<sup>ter</sup> und 64<sup>bis</sup> der Bundes-  
verfassung;

nach Einsichtnahme einer Botschaft des Bundesrates vom  
13. August 1918,

beschliesst:

Erster Abschnitt.

**Lotterien.**

Art. 1.

**A. Lotterieverbot.**  
**I. Errichtung  
und Betrieb.**

Die Errichtung und der Betrieb von Lotterien, sowie die  
Ankündigung und der Verkauf von Losen ausländischer Lotterien,  
sind, unter Vorbehalt der in diesem Gesetze genannten Aus-  
nahmen, untersagt.

Ohne Einfluss ist, ob die Veranstaltung selbständig oder in  
Verbindung mit andern Vorgängen, wie Verkäufen, Anleihen,  
Zeitungsabonnements, Ausstellungen, Festen, Theatervorstellungen  
und dergleichen stattfindet.

Art. 2.

**II. Mitwirkung.**

Jede Mitwirkung, Hülfeleistung und Förderung bei einer  
nicht bewilligten Lotterie ist untersagt.

Als Mitwirkung gilt namentlich das Kollektieren, sowie der Verkauf, das Feilbieten und die Vermittlung von Losen, Anteilen, Coupons oder Ziehungslisten von Lotterien in irgend einer Form.

### Art. 3.

Untersagt ist die Ankündigung oder Bekanntmachung nicht bewilligter Lotterien, sowie die Anpreisung oder Empfehlung von Losen, Anteilen, Coupons oder Ziehungslisten, geschehe sie mündlich oder schriftlich, durch Anschläge, Zeitungsartikel, Insetate, Zusendung von Briefen oder Drucksachen oder auf andere Weise. III. Ankündigung.

### Art. 4.

Offene Sendungen von Lotterieberichten, sowie von Losen, Anteilen, Coupons oder Ziehungslisten von Lotterien und geschlossene Sendungen, bei denen aus äusserlichen Zeichen hervorgeht, dass sie einen derartigen Inhalt haben, werden durch die schweizerische Post nur dann befördert, wenn der Absender nachweist, dass die Verlosung oder der Losverkauf von der zuständigen Behörde des Bestimmungsortes bewilligt worden ist. IV. Massnahmen im Postverkehr.

Zeitungen und Zeitschriften, die hauptsächlich der Verbreitung von Lotterieberichten dienen, sind von der Postbeförderung auszuschliessen und mit einem orientierenden Vermerk zuhanden des Aufgebers zurückzuleiten.

Die Erteilung und der Widerruf einer Lotterieberwilligung, oder einer Bewilligung zur Ankündigung und zum Verkauf von Losen ausserhalb des Kantons des Errichtungsortes ist durch die Bewilligungsbehörde der schweizerischen Oberpostdirektion unverzüglich mitzuteilen.

### Art. 5.

Die Kantone sind befugt, das Einlegen in Lotterien zu verbieten und unter Strafe zu stellen. V. Kantonales Verbot des Einlegens in Lotterien.

### Art. 6.

Verlosungen von Gegenständen, die lediglich zur Unterhaltung in geschlossener Gesellschaft stattfinden, unterstehen ausschliesslich dem kantonalen Rechte. B. Ausnahmen vom Lotterieverbot.  
I. Veranstaltungen in geschlossener Gesellschaft.

## Art. 7.

- II. Zwecklotterien.  
 1. Ausgabe und Betrieb im Errichtungskanton.  
 a. Erfordernis der Bewilligung.
- Zu gemeinnützigen Zwecken dürfen Lotterien von der zuständigen Behörde unter Vorbehalt der nachfolgenden Vorschriften bewilligt werden.

## Art. 8.

- b. Bewilligungsbehörde.
- Zur Bewilligung ist die Regierung des Kantons zuständig, in dem die Errichtung und der Betrieb der Lotterie stattfinden soll. Das kantonale Recht kann die Erteilung der Bewilligung für kleinere Lotterien auch andern Verwaltungsbehörden übertragen.

## Art. 9.

- c. Träger der Bewilligung.
- Die Bewilligung zur Errichtung und zum Betrieb von Lotterien darf nur Korporationen und Anstalten des öffentlichen Rechtes, sowie solchen Personenvereinigungen, Stiftungen und Anstalten erteilt werden, die ausschliesslich gemeinnützige Zwecke verfolgen und in der Schweiz ihren Sitz haben.

Eine erteilte Lotteriebewilligung kann durch den Inhaber nicht an andere übertragen werden.

## Art. 10.

- d. Voraussetzungen und Bedingungen der Bewilligung.
- Die Bewilligung ist nur zu erteilen, wenn das Unternehmen hinreichende Gewähr für Zuverlässigkeit und Wahrung der Ansprüche der Loserwerber bietet und der Gesamtwert der Gewinne in einem angemessenen Verhältnis zur Verlosungssumme steht.

Die Bewilligung kann an sichernde Bedingungen geknüpft werden; namentlich kann verlangt werden, dass bestimmte in der Schweiz wohnende Personen die Verantwortlichkeit für die richtige Durchführung der Lotterie übernehmen und dass die Gewinne bei einer Amtsstelle deponiert werden.

## Art. 11.

- e. Frist für die Durchführung.
- Die bewilligte Lotterie muss spätestens in zwei und, wenn sie in mehreren Serien gezogen wird, spätestens in 3 Jahren vollständig durchgeführt sein. Innerhalb dieser Grenzen wird die Frist zur Durchführung in jedem Falle von der Bewilligungsbehörde festgesetzt.

Die Kantonsregierung kann die Frist auf Ansuchen des Trägers der Bewilligung aus wichtigen Gründen um höchstens ein Jahr verlängern.

#### Art. 12.

Die Bewilligungsbehörde hat die Durchführung der Lotterie, insbesondere das Ziehungsverfahren, die Ausrichtung der Gewinne und die Verwendung des Ertrages zu überwachen oder überwachen zu lassen. *f. Aufsicht.*

#### Art. 13.

Die Ziehung der Lotterie ist öffentlich. Ihr Ergebnis wird öffentlich bekanntgemacht. *g. Sichernde Massnahmen.*

Über das Ergebnis der Lotterie ist der Bewilligungsbehörde nach der Ziehung Rechnung abzulegen.

#### Art. 14.

Die Frist, nach deren Ablauf nicht bezogene Gewinne verfallen, wird von der Bewilligungsbehörde festgesetzt. Sie läuft von der öffentlichen Bekanntmachung des Ziehungsergebnisses an und beträgt wenigstens 6 Monate. *h. Verfall.*

Die Gewinne verfallen zugunsten des Zweckes der Lotterie.

#### Art. 15.

Die Bewilligung ist zu widerrufen, wenn der Inhaber die ihm auferlegten Bedingungen nicht erfüllt oder den durch Gesetz oder Verordnungen aufgestellten Vorschriften zuwiderhandelt. *i. Widerruf und Hinfall der Bewilligung.*

Wird die Bewilligung widerrufen oder erweist sich aus andern Gründen die planmässige Durchführung der Lotterie als unmöglich, so trifft die Bewilligungsbehörde die erforderlichen Massnahmen.

#### Art. 16.

Zur Ankündigung und zum Verkauf von Losen einer bewilligten Lotterie ausserhalb des Kantons des Errichtungsortes bedarf es einer Bewilligung der Regierung des Kantons, in dem die Lose verkauft werden sollen. *2. Betrieb in andern Kantonen.*

Jede Kantonsregierung macht von der erteilten Verkaufsbewilligung der Regierung des Kantons des Errichtungsortes Mitteilung.

Wird die Frist zur Durchführung der Lotterie verlängert oder die Lotteriebewilligung widerrufen, so setzt die Regierung des Kantons des Errichtungsortes davon die Regierungen der Kantone, die Verkaufsbewilligungen erteilt haben, in Kenntnis.

#### Art. 17.

3. Vorbehalt  
kantonalen  
Rechts.

Die Kantone können die Zwecklotterien in weitergehendem Masse einschränken oder sie ganz ausschliessen.

Sie können das Lotterieverfahren näher regeln.

Sie erlassen die erforderlichen Vorschriften über den Hausierverkehr mit Losen, Anteilen und Coupons bewilligter Lotterien.

#### Zweiter Abschnitt.

#### Prämienanleihen.

#### Art. 18.

A. Schweizerische  
Prämienan-  
leihen.  
I. Bewilligung.

Die Ausgabe von Prämienanleihen im Gebiet der Schweiz ist, soweit sie nicht durch den Bund erfolgt, nur mit Bewilligung des eidgenössischen Finanzdepartements gestattet.

Das Finanzdepartement hat den Anleiheplan zu prüfen und die erforderlichen Bedingungen festzusetzen.

Unverzinsliche Prämienanleihen dürfen nicht gestattet werden. Die Verzinsung soll in einem angemessenen Verhältnis zum landesüblichen Zinsfuss stehen.

#### Art. 19.

II. Bewilligungsverfahren.

Das Verfahren zur Erteilung der Bewilligung wird durch Verordnung des Bundesrates geregelt.

#### Art. 20.

III. Veröffentlichung.

Die vom eidgenössischen Finanzdepartement erteilte Bewilligung ist samt den an sie geknüpften Bedingungen im schweizerischen Handelsamtsblatt zu veröffentlichen.

## Art. 21.

Das eidgenössische Finanzdepartement ist berechtigt, der IV. Aufsicht. Unternehmung die nötigen Weisungen zu erteilen. Es überwacht die Befolgung dieser Weisungen und der Bedingungen des Anleiheens und trifft bei Nichtbefolgung die erforderlichen Massnahmen.

Die Unternehmung ist verpflichtet, dem eidgenössischen Finanzdepartement alle zur Ausübung der Aufsicht erforderlichen Auskünfte zu geben.

## Art. 22.

Die Kosten des Bewilligungsverfahrens trägt der Gesuchsteller. V. Kosten und Stempel.

Die schweizerischen Prämienanleihen unterliegen der Stempelabgabe des Bundes nach Massgabe der eidgenössischen Stempelgesetzgebung. Soweit diese ein Prämienanleihen als abgabefrei erklärt, sind seine Lose nach durchgeführtem Bewilligungsverfahren der eidgenössischen Steuerverwaltung zur Anbringung eines Kontrollstempels einzureichen, mit Ausnahme der vom Bunde selbst ausgegebenen Prämienlose. Die Kontrollabstempelung erfolgt unentgeltlich.

Der Verkauf, der Kauf und die Annahme ungestempelter Prämienlose, soweit es sich nicht um solche des Bundes handelt, sind untersagt.

## Art. 23.

Lose von Prämienanleihen, die mit Bewilligung des eidgenössischen Finanzdepartements ausgegeben wurden, dürfen, unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen über den gewerbmässigen Prämienloshandel, in der ganzen Schweiz gekauft und verkauft werden. VI. Verkauf der Lose.

## Art. 24.

Lose von im Auslande ausgegebenen Prämienanleihen dürfen in der Schweiz gehandelt werden, wenn vom eidgenössischen Finanzdepartement für das Anleihen die Verkaufserlaubnis erteilt und das einzelne in den Handel gebrachte Los abgestempelt worden ist. B. Ausländische Prämienanleihen.  
I. Zulassung zum Handel.

Vorbehalten bleibt Art. 58 dieses Gesetzes.

## Art. 25.

## II. Verkaufserlaubnis.

Die Verkaufserlaubnis soll nur erteilt werden, wenn das Prämienanleihen den Voraussetzungen für die Bewilligung eines inländischen Prämienanleihens gemäss Art. 18 dieses Gesetzes entspricht.

Die Verkaufserlaubnis kann von jedermann nachgesucht werden. Der Gesuchsteller trägt die Kosten des Erteilungsverfahrens.

Die Erteilung der Verkaufserlaubnis ist im schweizerischen Handelsamtsblatte bekannt zu machen.

## Art. 26.

## III. Abstempelung.

Die Abstempelung der Lose erfolgt nach Bekanntmachung der Verkaufserlaubnis auf Vorweisung hin durch die eidgenössische Steuerverwaltung.

Die Vorlegung zur Abstempelung kann nur durch in der Schweiz niedergelassene Einzelpersonen oder Firmen erfolgen.

Für die Abstempelung ist eine Gebühr zu entrichten, deren Höhe für jedes Prämienanleihen durch das eidgenössische Finanzdepartement endgültig festgesetzt wird und in der öffentlichen Bekanntmachung der Verkaufserlaubnis mitzuteilen ist.

## Art. 27.

## IV. Aufsicht.

Das eidgenössische Finanzdepartement ist jederzeit befugt, die erforderlichen Massnahmen zur Sicherung der richtigen Durchführung eines Prämienanleihens, für welches die Verkaufserlaubnis erteilt wurde, anzuordnen oder die Verkaufserlaubnis zurückzuziehen.

Dem Bundesrat bleibt vorbehalten, zum Zwecke der Retorsion oder aus andern Gründen besondere Bestimmungen über die Behandlung ausländischer Prämienanleihen zu treffen.

## Art. 28.

## C. Rekurs.

Gegen die vom eidgenössischen Finanzdepartement in Anwendung der Art. 18, 21, 25 und 27 dieses Gesetzes getroffenen Verfügungen kann binnen 14 Tagen seit deren Mitteilung der Rekurs an den Bundesrat ergriffen werden. Der Bundesrat entscheidet endgültig.

## Art. 29.

Der gewerbsmässige Handel mit Prämienlosen darf nur ge-  
 stützt auf eine Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde  
 ausgeübt werden. Die Bewilligungsbehörde, sowie Voraussetzungen,  
 Verfahren und Gültigkeitsdauer der Bewilligung werden durch  
 das kantonale Recht bestimmt.

D. Gewerbs-  
 mässiger  
 Prämienlos-  
 handel.  
 I. Bewilligung.

Die Bewilligung hat auf eine bestimmte Person oder Firma  
 zu lauten, die im Kanton niedergelassen und im Handelsregister  
 eingetragen sein muss. Die Kantone können die Erteilung der  
 Bewilligung an bestimmte Bedingungen knüpfen, namentlich an  
 die Leistung einer angemessenen Kautions und an die Bezahlung  
 einer jährlichen Konzessionsgebühr.

Gehülfen und Agenten, die im Dienste des Inhabers einer  
 Bewilligung arbeiten, bedürfen ihrerseits einer besondern Bewilli-  
 gung. Der Geschäftsinhaber ist für diese Personen verantwortlich.

Die Erteilung von Bewilligungen an Geschäftsinhaber, Ge-  
 hülfen und Agenten ist dem eidgenössischen Finanzdepartement  
 mitzuteilen und in geeigneter Weise öffentlich bekannt zu machen.

## Art. 30.

Wer gewerbsmässig mit Prämienlosen Handel treibt, hat ein  
 Journal zu führen, worin jeder Kaufabschluss unter Angabe des  
 Datums, des Käufers und der Kaufbedingungen fortlaufend ein-  
 zutragen ist.

II. Kontroll-  
 massnahmen.

Über jedes Kaufgeschäft ist ein Abschlussdokument in zwei  
 Doppeln auszufertigen, wovon das eine dem Käufer zu übergeben,  
 das andere vom Verkäufer während zehn Jahren aufzubewahren ist.

Journale und Abschlussdokumente sind auf Verlangen den  
 Polizeibehörden und Gerichten, sowie der eidgenössischen Steuer-  
 verwaltung zur Einsicht vorzulegen.

## Art. 31.

Macht sich der Inhaber der Bewilligung wiederholter Ver-  
 letzung bundesrechtlicher oder kantonalen Vorschriften schuldig,  
 so kann ihm die Bewilligung entzogen werden.

III. Entzug der  
 Bewilligung.

## Art. 32.

Untersagt ist:

der Verkauf auf Abzahlung von Prämienlosen (Ratenlos-  
 handel);

E. Verbotene  
 Geschäfte.  
 I. Ratenlos-  
 handel usw.

die Veräusserung von Gewinnaussichten aus Prämienanleihen in irgendeiner Form, namentlich in Gestalt von sogenannten Promessen (Heuergeschäft, Kauf über Ziehung und dergleichen) oder durch Bildung sogenannter Serienlosengesellschaften (Lossyndikate); jede Mitwirkung, Hilfeleistung und Förderung beim Handel mit Prämienlosen, deren Verkauf in der Schweiz nicht gestattet ist; der Hausierhandel mit Prämienlosen und die Aufnahme von Bestellungen auf Prämienlose.

## Art. 33.

II. Verbindung mit andern Geschäften. Wer den Prämienloshandel gewerbsmässig betreibt, darf nicht Veräusserungsgeschäfte über Prämienlose mit andern Rechtsgeschäften verbinden.

## Art. 34.

F. Ankündigung. Die öffentliche Ankündigung oder Bekanntmachung von Prämienanleihen, für die eine Bewilligung gemäss Art. 18 oder eine Verkaufserlaubnis gemäss Art. 24 dieses Gesetzes erforderlich ist, aber nicht erteilt wurde, sowie die Anpreisung von Losen solcher Prämienanleihen ist untersagt.

## Art. 35.

G. Massnahmen im Postverkehr. Offene Sendungen von Anzeigen oder Losen von Prämienanleihen, und geschlossene Sendungen, bei denen aus äusserlichen Anzeichen hervorgeht, dass sie einen derartigen Inhalt haben, werden durch die schweizerische Post nur dann befördert, wenn der Absender nachweist, dass für das Prämienanleihen die erforderliche Bewilligung oder Verkaufserlaubnis erteilt worden ist.

Die Erteilung einer Bewilligung oder einer Verkaufserlaubnis ist durch das eidgenössische Finanzdepartement von Amtes wegen der Oberpostdirektion mitzuteilen.

## Dritter Abschnitt.

## Wetten.

## Art. 36.

I. Verbot. Die gewerbsmässige Anbietung, Vermittlung und Eingehung von Wetten auf Pferderennen, Bootsrennen, Fussballkämpfe und ähnliche Veranstaltungen ist untersagt.

Das kantonale Recht kann die gewerbsmässige Vermittlung und Eingehung von Wetten am Totalisator bei Pferderennen, Bootsrennen, Fussballkämpfen und ähnlichen Veranstaltungen gestatten.

#### Art. 37.

Jede Mitwirkung, Hülfeleistung und Förderung bei verbotenen Wetten ist untersagt. Als Hülfeleistung gilt namentlich die Vermietung oder sonstige Einräumung von Lokalitäten für Wettbureaux, sowie die Betätigung in solchen Bureaux als Angestellter oder in ähnlicher Stellung.

II. Verbot der Hülftätigkeit.

Ebenso ist die Ankündigung oder Bekanntmachung derartiger Unternehmungen verboten, geschehe sie mündlich oder schriftlich, durch Anschläge, Zeitungsartikel, Inserate, Zusendung von Briefen oder Drucksachen oder auf andere Weise.

#### Art. 38.

Offene Sendungen von Mitteilungen, die sich auf den Abschluss verbotener Wetten beziehen, sowie geschlossene Sendungen, bei denen aus äusserlichen Anzeichen hervorgeht, dass sie derartige Mitteilungen enthalten, werden durch die schweizerische Post nicht befördert.

III. Massnahmen im Postverkehr.

### Vierter Abschnitt.

## Straf- und Verfahrensvorschriften.

#### Art. 39.

Wer ohne Bewilligung der zuständigen Behörde eine Lotterie veranstaltet oder betreibt oder in der Schweiz ein Prämienanleihen ausgibt,

A. Strafbestimmungen.  
1. Veranstaltung und Betrieb verbotener Lotterien, Prämienanleihen und Wetten.

wer für eine nicht bewilligte Lotterie kollektiert, bei einer solchen Lotterie mitwirkt oder dazu Hülfe leistet,

wer Lose, Anteile, Coupons oder Ziehungslisten nicht bewilligter Lotterien oder nicht abgestempelte Lose ausländischer Prämienanleihen verkauft, feilbietet oder vermittelt,

wer gewerbsmässig verbotene Wetten eingeht oder vermittelt oder zu ihrer Eingehung Gelegenheit bietet,

wird mit Gefängnis oder mit Haft bis zu drei Monaten oder mit Busse bis zu zehntausend Franken bestraft. Die beiden Strafen können verbunden werden.

## Art. 40.

2. Verbotener  
Prämienlos-  
handel.

Wer ohne Bewilligung der zuständigen Behörde gewerbsmässig mit Prämienlosen Handel treibt oder von andern treiben lässt, wer Prämienlose auf Abzahlung verkauft, Gewinnaussichten veräussert, Serienlosgesellschaften bildet oder in Zuwiderhandlung gegen Art. 33 dieses Gesetzes Veräusserungsgeschäfte über Prämienlose mit andern Rechtsgeschäften verbindet,

wird mit Gefängnis oder Haft bis zu zwei Monaten oder mit Busse bis zu fünftausend Franken bestraft. Die beiden Strafen können verbunden werden.

## Art. 41.

3. Verbotene  
Mitwirkung  
bei Lotterien,  
Prämien-  
anleihen und  
Wetten.

Wer den durch dieses Gesetz aufgestellten Vorschriften über Ankündigung oder Bekanntmachung von Lotterien, Prämienanleihen und Wetten, sowie über die Anpreisung von Losen, Anteilscheinen, Coupons oder Ziehungslisten zuwiderhandelt,

wer sonstwie in einer durch dieses Gesetz verbotenen Weise bei der Veranstaltung oder beim Betrieb nicht gestatteter Lotterien, Prämienanleihen oder Wetten mitwirkt,

wer, ohne die behördliche Bewilligung zu besitzen, sich als Gehülfe oder Agent eines andern beim gewerbsmässigen Handel mit Prämienlosen betätigt,

wird mit Gefängnis oder Haft bis zu dreissig Tagen oder mit Geldbusse bis zu tausend Franken bestraft. Die beiden Strafen können verbunden werden.

## Art. 42.

4. Hausierhandel.

Wer Lose oder Anteile gestatteter Prämienanleihen im Hausierverkehr verkauft oder zum Kaufe anträgt, wird mit Busse bis zu tausend Franken bestraft.

## Art. 43.

5. Ugehorsam  
gegen Ordnungs-  
vorschriften.

Wer den Vorschriften über Führung des Journals, über die Abschlussdokumente oder anderen Kontrollmassnahmen beim gewerbsmässigen Prämienloshandel nicht nachkommt,

wer den durch Gesetze, Verordnungen oder durch Verfügung der zuständigen Behörden für die Veranstaltung von Zwecklotterien, Prämienanleihen oder für Wetten am Totalisator aufgestellten Vorschriften zuwiderhandelt,

wer unabgestempelte Lose eines bewilligten schweizerischen Prämienanleihens, soweit sie gemäss der eidgenössischen Stempelgesetzgebung oder nach dem vorliegenden Gesetze der Abstempelung unterworfen sind, verkauft,

wer unabgestempelte Prämienlose, soweit sie nach der eidgenössischen Stempelgesetzgebung oder nach dem vorliegenden Gesetze der Abstempelung unterworfen sind, kauft oder annimmt, wird mit Busse bis zu tausend Franken bestraft.

Die Strafvorschriften der eidgenössischen Stempelgesetzgebung bleiben vorbehalten.

#### Art. 44.

Mit der Bestrafung wegen der in Art. 39, 40, 41 und 43 <sup>8. Konfiskation.</sup> vorgesehenen Handlungen kann die Konfiskation der vorgefundenen Lose, Anteile, Coupons und Ziehungslisten, des für solche Gegenstände bezogenen Kaufpreises, soweit derselbe noch vorhanden ist, sowie der für das verbotene Unternehmen hergestellten Druckschriften und Publikationsmittel verbunden werden.

#### Art. 45.

Wenn jemand, der wegen Widerhandlung gegen dieses <sup>7. Rückfall.</sup> Gesetz bestraft wurde, innerhalb drei Jahren nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils sich einer neuen Widerhandlung gegen das Gesetz schuldig macht, so kann der Richter die angedrohte Strafe bis auf das Doppelte erhöhen, oder auch in den Fällen der Art. 42 und 43 mit der Busse Freiheitsstrafe verbinden.

#### Art. 46.

Für verbotene Anzeigen irgendeiner Art in Zeitungen, Zeitschriften oder andern periodischen Publikationen ist neben dem Einsender oder Auftraggeber auch der Herausgeber, sowie, wenn ihm über Aufnahme oder Nichtaufnahme der Anzeige eine Verfügung zustand, der Redaktor verantwortlich. Können Herausgeber oder Redaktor im Inland nicht verfolgt werden, so haftet der Drucker. <sup>8. Verantwortlichkeit der Presse.</sup>

#### Art. 47.

Werden Widerhandlungen gegen die Art. 39 bis 43 dieses <sup>9. Verantwortlichkeit der juristischen Personen und Gesellschaften.</sup> Gesetzes im Geschäftsbetriebe einer juristischen Person oder

Gesellschaft begangen, so sind die handelnden Organe oder Gesellschafter strafbar.

Art. 48.

10. Allgemeine Bestimmungen.

Soweit dieses Gesetz nichts Abweichendes bestimmt, findet bei der Beurteilung der Widerhandlungen gegen dasselbe der erste Abschnitt des Bundesgesetzes vom 4. Februar 1853 über das Bundesstrafrecht Anwendung.

Art. 49.

B. Verfahrensbestimmungen.  
1. Gerichtsbarkeit.

Die Verfolgung und Beurteilung der Widerhandlungen gegen dieses Gesetz liegt den Kantonen ob.

Art. 50.

2. Gerichtsstand des Ortes der Begehung und des Wohnortes des Täters.  
Verbot mehrfacher Strafverfolgung.

Für die Verfolgung und Beurteilung der Widerhandlungen gegen dieses Gesetz sind die Behörden des Kantons zuständig, in dem die Tat begangen wurde und diejenigen des Kantons, in welchem der Täter wohnt. Das Verfahren ist an dem Orte durchzuführen, an dem es zuerst eröffnet wurde. Für die gleiche Widerhandlung dürfen nicht mehrere Strafverfolgungen stattfinden.

Art. 51.

Gerichtsstand der Teilnehmer.

Wird eine Widerhandlung gegen dieses Gesetz von mehreren Personen an verschiedenen Orten begangen, so sind die Behörden des Ortes, denen die Verfolgung und Beurteilung des Täters obliegt, auch für die Verfolgung der Anstifter, Gehilfen und Begünstiger zuständig. Sind an der Tat mehrere als Mittäter beteiligt, so sind die Behörden des Ortes zuständig, wo die Untersuchung zuerst angehoben wurde.

Art. 52.

4. Gerichtsstand beim Zusammentreffen mehrerer Widerhandlungen.

Ist jemand wegen mehrerer, zusammenhängender, an verschiedenen Orten begangener Widerhandlungen gegen dieses Gesetz verfolgt, so sind die Behörden des Ortes, wo er die mit der schwersten Strafe bedrohte Tat begangen hat, und die Behörden des Wohnortes des Täters auch für die Verfolgung und Beurteilung der übrigen Widerhandlungen zuständig.

## Art. 53.

Ist der Gerichtsstand unter den Behörden mehrerer Kantone <sup>5. Streitiger Gerichtsstand,</sup> streitig, so entscheidet das Bundesgericht als Staatsgerichtshof, sowohl über die Berechtigung als auch über die Pflicht zur Strafverfolgung.

## Art. 54.

Die Kantonsregierungen haben in diesen Strafsachen sämtliche in ihrem Gebiete ergehenden Gerichtsurteile und Entscheide von Überweisungsbehörden sofort nach dem Erlass in vollständiger Ausfertigung dem schweizerischen Justiz- und Polizeidepartement mitzuteilen. <sup>6. Kassationsbeschwerde.</sup>

Gegen Endurteile der kantonalen Gerichte, sowie gegen die Entscheide der kantonalen Überweisungsbehörden kann das schweizerische Justiz- und Polizeidepartement nach Massgabe der Bestimmungen der Art. 160 ff. des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893 beim Bundesgerichte Kassationsbeschwerde erheben.

## Fünfter Abschnitt.

**Schluss- und Übergangbestimmungen.**

## Art. 55.

Der Bundesrat setzt den Beginn der Wirksamkeit dieses <sup>A. Inkrafttreten,</sup> Gesetzes fest.

## Art. 56.

Der Bundesrat erlässt die zur Vollziehung dieses Gesetzes <sup>B. Vollziehung,</sup> erforderlichen Vorschriften auf dem Verordnungswege.

Er wacht über die Beobachtung des Gesetzes. Zu diesem Zwecke kann er von Amtes wegen einschreiten und die geeigneten Massnahmen ergreifen.

## Art. 57.

Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf die vor seinem <sup>C. Übergangbestimmungen,</sup> Inkrafttreten in der Schweiz errichteten Lotterien und Prämienanleihen.

Der Hausierhandel mit Prämienlosen-, Anteilen und Coupons jeder Art ist vom Inkrafttreten dieses Gesetzes hinweg verboten.

Die früher erteilten Bewilligungen zum gewerbsmässigen Handel mit Prämienlosen müssen binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gemäss den Vorschriften desselben und den zugehörigen Ausführungsbestimmungen neu nachgesucht und erneuert werden; nach Ablauf dieser Frist verlieren sei ihre Gültigkeit.

#### Art. 58.

Ausnahmsweise können Lose im Auslande ausgegebener Prämienanleihen, auch wenn für sie eine Verkaufserlaubnis gemäss Art. 25 dieses Gesetzes nicht erteilt werden kann, zum Handel in der Schweiz zugelassen werden, sofern sie sich zur Zeit des Inkrafttretens dieses Gesetzes als Eigentum oder Pfand im Besitze einer in der Schweiz niedergelassenen Einzelperson oder Firma befanden.

Voraussetzungen und Verfahren der Zulassung werden durch Verordnung des Bundesrates festgesetzt.



## Kreisschreiben

des

schweizerischen Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betreffend Unzulässigkeit der Vornahme von Amtshandlungen in Strafsachen durch fremde Agenten oder Beamte auf Schweizergebiet und betreffend die Rechtshilfe in ausländischen Strafprozessen.

(Vom 9. August 1918.)

*Getreue, liebe Eidgenossen!*

Im Hinblick auf verschiedene Vorkommnisse sieht sich der Bundesrat veranlasst, an die Kantonsregierungen, auch zuhanden der in Frage kommenden kantonalen Behörden, folgendes zur Kenntnis zu bringen:

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes  
betreffend die Lotterien und lotterieähnlichen Unternehmungen. (Vom 13. August 1918.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1918
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	919
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.08.1918
Date	
Data	
Seite	333-370
Page	
Pagina	
Ref. No	10 026 828

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.