

15.xxx

## **Botschaft zum Geldspielgesetz**

vom ...

---

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf für ein neues Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2012 | M | 12.3001 | Pokerturniere unter klaren Auflagen zulassen (N 28.2.12, Kommission für Rechtsfragen-NR; S 12.6.12, N 26.9.12)                |
| 2013 | P | 13.4004 | Sozialschutz in der Schweiz und im grenznahen Ausland. Überlegungen zum schweizerischen Geldspielgesetz (N 13.12.13; Lehmann) |

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

***Das BGS regelt die Zulässigkeit und die Durchführung der Spiele, bei denen gegen Leistung eines Einsatzes ein Gewinn in Aussicht steht, und die Verwendung von deren Ertrag.***

### ***Ausgangslage und Zielsetzungen des Entwurfs***

*Am 11. März 2012 wurde der direkte Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» von Volk und Ständen angenommen. Der vorliegende Entwurf setzt diesen neuen Artikel 106 BV um. Die Geldspiele sind heute in zwei Bundesgesetzen geregelt, im Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998 (SBG) und im Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten (LG). Der Entwurf führt diese beiden Erlasse in einem Bundesgesetz zusammen und schafft eine kohärente sowie zweck- und zeitgemässe Regelung des Geldspiels in der Schweiz. Er bezweckt, die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren zu schützen, die von den Geldspielen ausgehen. Daneben soll er dafür sorgen, dass die Geldspiele sicher und transparent durchgeführt werden. Schliesslich sollen Erträge aus den Geldspielen zugunsten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie zugunsten von gemeinnützigen Zwecken verwendet werden.*

### ***Inhalt des Entwurfs***

*Der Entwurf stimmt zu grossen Teilen mit der heutigen, bewährten Regelung und Vollzugspraxis überein. Demnach benötigen die Spielbanken weiterhin eine Konzession des Bundes und werden vom Bund beaufsichtigt. Auf den Bruttospielerträgen der Spielbanken wird unverändert eine Spielbankenabgabe erhoben, die für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt ist. Die Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele bedürfen weiterhin einer kantonalen Bewilligung und unterstehen der Aufsicht durch die Kantone. Die Reinerträge aus den Lotterien und Sportwetten müssen wie heute vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet werden. Schliesslich soll unverändert im privaten Kreis ohne Bewilligung um Geld gespielt werden dürfen. Auch sollen Lotterien und Geschicklichkeitsspiele zur Verkaufsförderung unter der Voraussetzung zulässig bleiben, dass an ihnen auch gratis teilgenommen werden kann.*

*Die Neuerungen des Entwurfs beschränken sich im Wesentlichen auf die folgenden Punkte: Das heutige Verbot, Spielbankenspiele online durchzuführen, wird aufgehoben. Die Spielbanken können neu um eine Erweiterung ihrer Konzession für die Online-Durchführung von Spielbankenspielen ersuchen. Der Entwurf ermöglicht weiter ein attraktives und wettbewerbsfähiges Sportwettenangebot. Zudem werden unter engen Voraussetzungen Pokerturniere auch ausserhalb der Spielbanken erlaubt. Die Spielkategorien bleiben im Wesentlichen unverändert. Die Spiele werden deshalb weiterhin eingeteilt in Lotterien, Sportwetten, Spielbankenspiele und Geschicklichkeitsspiele. Die Begriffsbestimmungen und Bewilligungsvoraussetzun-*

---

gen werden allerdings teilweise modifiziert. Damit wird einerseits den gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen Rechnung getragen und weiterhin ein attraktives Spielangebot ermöglicht. Andererseits werden damit Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen minimiert. Einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von unfruchtbaren Kompetenzkonflikten zwischen dem Bund und den Kantonen wird die Schaffung eines Koordinationsorgans leisten, das sich hälftig aus Mitgliedern der Vollzugsorgane des Bundes und der Kantone zusammensetzt. Dieses soll den Meinungsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsbehörden des Bundes und der Kantone institutionalisieren.

Die Ausweitung der zulässigen Spielangebote gerade auch im Online-Bereich bringt neue Herausforderungen für den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spiel mit sich. Der Entwurf sieht deshalb ein Paket von aufeinander abgestimmten Schutzmassnahmen vor, welche in ihrer Gesamtheit gegenüber der heutigen Rechtslage zu einer Verstärkung des Schutzes der Spielerinnen und Spieler führen: Ein erstes Massnahmenpaket haben die Veranstalterinnen von Geldspielen umzusetzen. In Abhängigkeit vom Gefährdungspotenzial und vom Vertriebskanal der jeweiligen Spiele müssen sie angemessene Schutzmassnahmen treffen. Als schärfste Massnahme müssen sie überforderte Spielerinnen und Spieler mit einer Spielsperre belegen und dadurch vom Spiel der gefährlichsten Spiele ausschliessen. Die Einhaltung dieser Pflichten wird durch die Aufsichtsbehörden kontrolliert. Diese werden ausdrücklich verpflichtet, dem Schutz vor Spielsucht gebührend Rechnung zu tragen. Regeln zur Zusammensetzung sichern, dass mindestens ein Mitglied dieser Behörden besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention hat. Ein zweites Massnahmenpaket richtet sich an die Kantone; diese werden verpflichtet, Präventionsmassnahmen zu ergreifen sowie Beratungen und Behandlungen anzubieten. Der Entwurf trägt auch den weiteren Gefahren Rechnung, die von den Geldspielen ausgehen. So enthält er zahlreiche Bestimmungen für einen sicheren und transparenten Spielbetrieb, wie etwa Massnahmen gegen Sportwettkampfmanipulationen. Zudem unterstellt er die Spielbanken sowie die Veranstalterinnen der potenziell gefährlichsten Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele dem Geldwäschereigesetz.

Um das Angebot von in der Schweiz nicht bewilligten Spielen wirksam eindämmen zu können, werden die Strafbestimmungen modernisiert und der Zugang zu ausländischen Online-Geldspielangeboten gesperrt.

Während die heutigen Bestimmungen zur Spielbankenabgabe unverändert übernommen werden, macht der Entwurf neu gewisse Vorgaben für die gemeinnützige Verwendung der Erträge aus den Lotterien und Sportwetten.

Schliesslich müssen im geltenden Recht Gewinne aus Lotterien und Sportwetten versteuert werden, während Spielgewinne, die in Spielbanken erzielt werden, steuerfrei sind. Um diese Ungleichbehandlung – auch gegenüber dem Geldspiel im Ausland – zu beseitigen, sieht der Entwurf eine Steuerbefreiung sämtlicher Geldspielgewinne vor.

Der Entwurf wurde unter engem Einbezug der wesentlichen betroffenen Akteure ausgearbeitet. Er ist deshalb breit abgestützt.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>1 Grundzüge des Entwurfs</b>	<b>6</b>
1.1 Ausgangslage	6
1.1.1 Verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Rahmen	6
1.1.2 Aufträge des Bundesrates und Projektorganisation	11
1.1.3 Der Schweizer Geldspielmarkt	13
1.1.4 Exzessives Geldspiel	15
1.1.5 Massnahmen gegen Sportwettkampfmanipulationen	17
1.2 Die beantragte Neuregelung	20
1.2.1 Ziele des neuen Gesetzes	20
1.2.2 Kategorien und Bewilligungspflicht der Geldspiele	20
1.2.3 Online-Spiele	22
1.2.4 Schutz vor exzessivem Geldspiel und anderen Gefahren	23
1.2.5 Besteuerung und Verwendung des Spielertrags	25
1.2.6 Behörden	27
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	28
1.3.1 Bewertung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	28
1.3.2 Änderungen im Vergleich zum Vorentwurf	29
1.3.3 Bewertung des Entwurfs	31
1.4 Rechtsvergleichung	31
1.5 Umsetzung	46
1.6 Parlamentarische Vorstösse	46
<b>2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen</b>	<b>47</b>
2.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen	47
2.2 2. Kapitel: Spielbanken	53
2.3 3. Kapitel: Grossspiele	59
2.4 4. Kapitel: Kleinspiele	63
2.5 5. Kapitel: Betrieb von Spielbankenspielen und Grossspielen	68
2.6 6. Kapitel: Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel	79
2.7 7. Kapitel: Einschränkung des Zugangs zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielangeboten	86
2.8 8. Kapitel: Behörden	94
2.9 9. Kapitel: Besteuerung und Verwendung der Spielerträge	103
2.10 10. Kapitel: Strafbestimmungen	110
2.11 11. Kapitel: Schlussbestimmungen	119
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>133</b>
3.1 Auswirkungen auf den Bund	133
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	133
3.1.2 Auswirkungen auf den Personalbestand	133

3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	135
3.2.1	Anpassung der Rechtsgrundlagen	135
3.2.2	Präventionsmassnahmen	135
3.2.3	Gemeinnützige Mittelverteilung	135
3.2.4	Innerkantonale Bewilligungen und Aufsicht	135
3.2.5	Interkantonale Bewilligungen und Aufsicht	136
3.3	Auswirkungen auf die Einnahmen von Bund und Kantonen	138
3.3.1	Höhere Spielbankenabgaben	138
3.3.2	Steuerausfälle infolge Steuerbefreiung aller Spielgewinne	139
3.3.3	Höhere Einnahmen zugunsten gemeinnütziger Zwecke	139
3.3.4	Gesamtbetrachtung	140
3.4	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	140
3.4.1	Spielbanken	140
3.4.2	Lotteriegesellschaften	141
3.4.3	Kleinspiele	142
3.4.4	Nicht zugelassene Geldspielanbieter und grenznahe Ausland	142
<b>4</b>	<b>Verhältnis zur Legislaturplanung</b>	<b>143</b>
<b>5</b>	<b>Rechtliche Aspekte</b>	<b>143</b>
5.1	Verfassungsmässigkeit	143
5.2	Ausgabenbremse	148
5.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	148
	<b>Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) (Entwurf)</b>	<b>151</b>

# Botschaft

## 1 Grundzüge des Entwurfs

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Rahmen

##### *Entwicklung der Verfassungsbestimmungen*

Die erste Regelung des Geldspielbereichs auf Bundesebene erfolgte 1874 im Rahmen der damaligen Totalrevision der Bundesverfassung: Artikel 35 aBV verbot Spielbanken und sah vor, dass der Bund «in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen» kann. Bezüglich der Lotterien wurde Artikel 35 in der Folge nicht mehr geändert. Hingegen wurde er hinsichtlich der Spielbanken mehreren Revisionen unterzogen. So wurde der Betrieb von Unterhaltungsspielen (Boulespielen) in den Kursälen mit einer Einsatzlimite von 2 Franken (1928) und später 5 Franken (1958) zugelassen. Im Anschluss an seine Botschaft vom 25. März 1992 über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt<sup>1</sup> legte der Bundesrat dem Parlament einen Bundesbeschluss vor, der das Spielbankenverbot aufhob und es durch ein Konzessionssystem ersetzte.<sup>2</sup> In der Volksabstimmung vom 7. März 1993 wurde ein neuer Artikel 35 angenommen, der das Spielbankenverbot beseitigte. Diese neue Fassung von Artikel 35 aBV trat allerdings gar nie als solche in Kraft. Weil sich bei der Erarbeitung der Ausführungsgesetzgebung Verzögerungen ergeben hatten, wurde die Fassung – in überarbeiteter Form – in Artikel 106 der totalrevidierten Bundesverfassung übernommen.

Im Übrigen trat Artikel 106 BV nicht wie die meisten Verfassungsbestimmungen am 1. Januar 2000, sondern am 1. April 2000<sup>3</sup> in Kraft, zum gleichen Zeitpunkt wie das Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998 (SBG)<sup>4</sup>.

Am 10. September 2009 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» eingereicht. Sie forderte eine Neuformulierung von Artikel 106 BV (neu in zwei Artikeln). Bundesrat und Parlament stellten der Initiative einen direkten Gegenentwurf gegenüber. Das Initiativkomitee zog in der Folge die Initiative zurück. Zur Abstimmung gelangte damit nur der direkte Gegenentwurf für einen neuen Artikel 106 BV. Dieser wurde am 11. März 2012 von Volk und Ständen angenommen.

##### *Der neue Artikel 106 BV*

Der neue Artikel 106 BV garantiert auf Verfassungsstufe kantonale Vollzugskompetenzen (Abs. 3) und die Verwendung der Reinerträge aus den Lotterien und Sportwetten zugunsten gemeinnütziger Zwecke (Abs. 6). Ausserdem hält er sich im Bereich der Spielbanken an die Bestimmungen des vorherigen Artikels 106 BV (Abs. 2). Daneben statuiert die neue Bestimmung weiterhin eine umfassende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes im gesamten Bereich der Geld-

<sup>1</sup> BBl 1992 III 349

<sup>2</sup> BBl 1992 VI 58

<sup>3</sup> Eine Übergangsbestimmung hatte die Geltungsdauer der bisherigen Fassung von Art. 35 BV verlängert.

<sup>4</sup> SR 935.52

spiele (Abs. 1). Zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten zwischen Bund und Kantonen sieht sie ferner die Schaffung eines Koordinationsorgans vor (Abs. 7). Die Bestimmung trägt sodann zu einer klareren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen bei, indem sie für diese Abgrenzung auf den Lotteriebegriff und auf das bislang eine Lotterie charakterisierende Kriterium der Planmässigkeit (ein Plan bestimmt zum Voraus genau die Gewinne, die vom Veranstalter zuerkannt werden) verzichtet (Abs. 3). Letzteres hat in der Praxis immer wieder Probleme verursacht. Die gleichen Abgrenzungskriterien sollen auch für die telekommunikationsgestützt durchgeführten Geldspiele gelten (Abs. 4). Die neue Verfassungsbestimmung geht damit implizit davon aus, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht kein Verbot dieser Spiele besteht (im Unterschied zum heutigen Art. 5 SBG). Im Weiteren enthält die Bestimmung einen Auftrag an den Gesetzgeber und die Vollzugsorgane, den Gefahren der Geldspiele umfassend Rechnung zu tragen (Abs. 5).<sup>5</sup>

### *Spielbankengesetz*

Durch das SBG, das am 18. Dezember 1998 verabschiedet wurde und am 1. April 2000 in Kraft getreten ist, werden hauptsächlich drei Zielsetzungen verfolgt (vgl. Art. 2 SBG):

- a. Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs;
- b. Verhinderung der Kriminalität und der Geldwäscherei in und durch Spielbanken;
- c. Vorbeugung von sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebs.

Im Rahmen dieser drei vorrangigen Zielsetzungen soll das SBG auch den Tourismus fördern und dem Bund und den Kantonen Einnahmen verschaffen.

Aus Sicht des Bundesgesetzgebers regelt das SBG «das Glücksspiel um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile umfassend»<sup>6</sup>, während das Bundesgesetz vom 8. Juni 1923<sup>7</sup> betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten (LG) im Verhältnis zum Ersteren *Lex specialis* ist.

In Artikel 3 SBG werden die Glücksspiele anhand von drei Kriterien definiert (Einsatz, Gewinnmöglichkeit und Zufall). Gegenüber der Lotterie, die in Artikel 1 Absatz 2 LG definiert ist, fehlt das Kriterium der Planmässigkeit. Nach der Rechtsprechung ist es dieses Kriterium der Planmässigkeit, das die in den Spielbanken angebotenen Glücksspiele von den Lotteriespielen abgrenzt.<sup>8</sup>

Glücksspiele dürfen – vorbehältlich der im LG geregelten Lotterien und Wetten – nur in konzessionierten Spielbanken angeboten werden (Art. 4 SBG). Die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen, wie mittels Internets, ist verboten (Art. 5 SBG). Zu den allgemeinen Voraussetzungen von Artikel 12 SBG kommen die besonderen Voraussetzungen von Artikel 13 SBG hinzu, so z. B. die Einrichtung eines Sozialkonzepts für die Betriebskonzession. Im Sozialkonzept muss dargelegt werden, mit welchen Massnahmen die Spielbank den sozial schädlichen Auswirkungen des Spiels vorbeugen oder diese beheben will. Der Bundesrat

<sup>5</sup> Siehe BBl 2010 7961, hier 7997

<sup>6</sup> Botschaft des Bundesrates vom 26. Februar 1997 zum Bundesgesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken, BBl 1997 III 145, hier 158 und 169; BGE 133 II 68, E. 3.2.

<sup>7</sup> SR 935.51

<sup>8</sup> In Bezug auf die Auslegung des Kriteriums der Planmässigkeit siehe BGE 137 II 164 und BGE 123 IV 175 E. 2c..

entscheidet endgültig (Art. 16 SBG) über die Erteilung einer Konzession des Typs A (Grand Casino) oder B (Art. 8 SBG) an Spielbanken, die ausgewogen auf die interessierten Regionen zu verteilen sind (Art. 9 SBG). Die Konzession wird für eine Dauer von 20 Jahren gewährt (Art. 17 SBG).

Auf den Bruttospielerträgen, d. h. auf der Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den ausbezahlten Spielgewinnen, die von jeder Spielbank erzielt werden, wird eine Abgabe erhoben (Art. 40 SBG). Diese Spielbankenabgabe wird zugunsten der AHV verwendet. Der Abgabesatz wird so festgelegt, dass die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführten Spielbanken eine angemessene Rendite erzielen können. Die progressiv gestaltete Abgabe beträgt mindestens 40 Prozent und höchstens 80 Prozent der Bruttospielerträge (Art. 41 SBG). Die Verordnung vom 24. September 2004<sup>9</sup> über Glücksspiele und Spielbanken konkretisiert diesen Abgabesatz: Der Basisabgabesatz von 40 Prozent wird auf Bruttospielerträgen bis 10 Millionen Franken erhoben. Für jede weitere Million Franken Bruttospielertrag steigt der Grenzabgabesatz um 0,5 Prozent bis zum Höchstsatz von 80 Prozent. Abgabermässigungen für B-Spielbanken sind möglich (Art. 42 SBG). Die Abgabe kann auch reduziert werden, wenn der Standortkanton eine gleichartige Abgabe erhebt (Art. 43 SBG).

Zwei Kapitel des Gesetzes sind der eidgenössischen Spielbankenkommission (Art. 46–53 SBG) und den Strafbestimmungen (Art. 55–57 SBG) gewidmet.

### *Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten*

Das LG wurde vom Parlament am 8. Juni 1923 verabschiedet und ist am 1. Juli 1924 in Kraft getreten. Abgesehen von der Aufhebung der Bestimmungen über die Prämienanleihen wurden seither nur einige geringfügige Änderungen vorgenommen. Das LG enthält keine Zweckbestimmung. Gemäss der Botschaft sollte die Bundesgesetzgebung jedoch eine bessere Bekämpfung der eigentlichen gewerbsmässigen Lotterien ermöglichen, um den wirtschaftlichen und moralischen Schäden, die sie dem Volk zufügen, wirksam entgegenzutreten zu können.<sup>10</sup>

Das Gesetz definiert die Lotterie anhand von vier Kriterien (Einsatz, Gewinnmöglichkeit, Zufall und Planmässigkeit)<sup>11</sup> und statuiert ein grundsätzliches Lotterieverbot (Art. 1 LG). Das Lotterieverbot erstreckt sich nicht auf die Tombolas, die ausschliesslich dem kantonalen Recht unterstehen (Art. 2 LG). Vom Verbot ausgenommen sind die Lotterien, die einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck dienen (Art. 5 LG). Diese Lotterien können für das Gebiet des Ausgabekantons von der zuständigen kantonalen Behörde bewilligt werden. Die im Bundesrecht vorgesehenen Voraussetzungen sind relativ knapp gefasst (Art. 6 ff. LG). Die Kantone können die Durchführungsmodalitäten der Lotterien näher regeln (Art. 15 Abs. 2 LG), aber auch die Lotterien in weitergehendem Masse einschränken oder ganz ausschliessen (Art. 16 LG). Soll eine Lotterie in einem Kanton durchgeführt werden, in dem sie nicht ausgegeben wurde, ist die Bewilligung dieses Kantons erforderlich (Art. 14 LG). Vorbehältlich von Art. 34 LG sind auch die gewerbsmässigen Wetten verboten (Art. 33 LG). Das LG enthält auch Strafbestimmungen (Art. 38 ff.). Die

<sup>9</sup> SR 935.521

<sup>10</sup> Botschaft vom 13. August 1918 zum Entwurfe eines Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und lotterieähnlichen Unternehmungen, BBl 1918 IV 333, siehe insbesondere S. 334 und 339.

<sup>11</sup> Siehe auch oben zu Art. 3 SBG.



Kantone sind für die Verfolgung und Beurteilung der Widerhandlungen gegen das Gesetz zuständig (Art. 47 LG).

Nach dem Erlass des SBG beschloss der Bundesrat am 4. April 2001, auch eine Totalrevision des LG vorzunehmen. Laut Vorgabe des Bundesrates sollte die Neuregelung dem Wertewandel im Glücksspielbereich, den technischen Entwicklungen sowie der zunehmenden Öffnung und Internationalisierung des Glücksspielmarktes Rechnung tragen.<sup>12</sup> Zudem sollte die neue Regelung den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor den möglichen Gefahren und negativen Auswirkungen des Glücksspiels gewährleisten sowie den finanziellen Anliegen der interessierten Gemeinwesen Beachtung schenken, ohne dabei einseitige Verlagerungen in die eine oder andere Richtung zu bewirken. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragte eine Expertenkommission, die sich paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone zusammensetzte, mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs und eines erläuternden Berichts.

Der Entwurf der Expertenkommission, der Ende 2002 in die Vernehmlassung gegeben wurde, stiess auf heftige Kritik. Die Kantone, die Lotteriegesellschaften und deren Nutzniesser sprachen sich klar gegen den Entwurf aus.<sup>13</sup>

Am 18. Mai 2004 erklärte sich der Bundesrat bereit, die laufenden Revisionsarbeiten vorläufig zu sistieren, nachdem die Kantone vorgeschlagen hatten, die festgestellten Mängel im Lotteriebereich auf freiwilliger Basis durch den Abschluss einer interkantonalen Vereinbarung zu beheben. Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) verpflichtete sich gegenüber dem Bund, anlässlich ihrer Konferenz vom Januar 2005 einen entsprechenden Entwurf zu verabschieden und dafür zu sorgen, dass die Vereinbarung am 1. Januar 2006 in Kraft treten werde. Parallel dazu hatte der Bundesrat das EJPD beauftragt, ihm Bericht zu erstatten, ob und inwiefern die von den Kantonen getroffenen Massnahmen Wirkung gezeigt hätten und/oder ob die Revision des Lotteriegesetzes weitergeführt werden solle.

#### *Konkordat und von den Kantonen getroffene Massnahmen*

Die interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal und gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW)<sup>14</sup> trat schliesslich am 1. Juli 2006 in Kraft. Sie gilt für die sogenannten «Grosslotterien», d. h. interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführte Lotterien und Wetten, die der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937<sup>15</sup> oder der Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande vom 6. Februar 1985<sup>16</sup> unterstehen (Art. 1 IVLW).

Die IVLW verfolgt drei Zielsetzungen:

- 12 Siehe erläuternder Bericht vom 25. Oktober 2002 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten (im Folgenden: erläuternder Bericht), S. 4, abrufbar unter: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Wirtschaft > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Revision des Lotteriegesetzes.
- 13 Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten, abrufbar unter: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Wirtschaft > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Revision des Lotteriegesetzes.
- 14 Abrufbar unter [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) > Dokumentation > Rechtliche Grundlagen.
- 15 Abrufbar unter [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) > Dokumentation > Rechtliche Grundlagen.
- 16 Abrufbar unter [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) > Dokumentation > Rechtliche Grundlagen.

- a. einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotterierechts;
- b. Schutz der Bevölkerung vor sozialschädlichen Auswirkungen der Lotterien und Wetten;
- c. transparente Verwendung der Lotterie- und Wetterträge auf dem Gebiet der angeschlossenen Kantone.

Nach der IVLW ist die Lotterie- und Wettkommission (Comlot; Art. 5–7 IVLW) die einzige Zulassungsbehörde für interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführte Lotterien und Wetten (Art. 14–16 IVLW). Sie ist zugleich Aufsichtsbehörde (Art. 20 IVLW). Durch die IVLW wurde auch eine Rekurskommission geschaffen (Art. 4, 8 und 9 IVLW), die die letztinstanzliche interkantonale richterliche Behörde darstellt (Art. 23 IVLW).

Das LG enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen zur Spielsucht oder zum Jugendschutz. Die IVLW geht hingegen ausdrücklich auf die Spielsucht und die Werbung ein (Art. 17–19 IVLW). Die Comlot prüft gemäss Artikel 17 der IVLW vor Erteilung der Bewilligungen das Suchtpotenzial der Lotterie oder Wette und trifft die erforderlichen Massnahmen insbesondere im Interesse der Spielsuchtprävention und des Jugendschutzes. 0,5 Prozent der Bruttospielerträge werden von den Veranstalterinnen an die Kantone entrichtet, die verpflichtet sind, diese Mittel zur Prävention und Bekämpfung der Spielsucht einzusetzen (Art. 18 IVLW). Die FDKL hat in den Jahren 2013 und 2014 die von ihr in Auftrag gegebenen Berichte des Evaluationsbüros Infrac zur Verwendung dieser sogenannten Spielsuchtabgabe veröffentlicht.<sup>17</sup> Den Berichten ist zu entnehmen, dass die Spielsuchtabgabe in allen Kantonen weitestgehend korrekt und zweckgebunden verwendet wird. Die Kantone haben sich nach einer ersten Anlaufphase zweckmässig organisiert. Fast alle Kantone haben die Zusammenarbeit gesucht und sich freiwillig in folgenden drei regionalen Verbänden zusammengeschlossen: Das Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ) in der Romandie, das Kooperationsmodell Spielsuchtprävention Nordwest- und Innerschweiz sowie der Ostschweizer Verbund. In diesem Zusammenhang sind drei Leistungserbringer hervorzuheben, die von mehreren Kantonen – hauptsächlich im Bereich Prävention – beauftragt wurden und somit zu den wichtigen Akteuren im Bereich der Spielsuchtbekämpfung zählen:

- GREA (Groupement Romand d'Études des Addictions), beauftragt von den sechs Kantonen in der Westschweiz,
- Sucht Schweiz, beauftragt von zehn Kantonen der Nordwest- und der Innerschweiz,
- Perspektive Thurgau, beauftragt von sechs Kantonen der Ostschweiz.

Die mit der Spielsuchtabgabe finanzierten Leistungen werden auch innerkantonal zu einem grossen Teil von spezialisierten externen Organisationen erbracht und umfassen alle Interventionsbereiche der Spielsuchtbekämpfung: Prävention, Früherkennung, Beratung, Behandlung, Forschung und Ausbildung. So arbeitet etwa der Kanton Tessin mit verschiedenen privaten Leistungserbringern zusammen. Haupt-

<sup>17</sup> Evaluation der Spielsuchtabgabe, Zusammenfassung, Zürich 8. Mai 2013 sowie Zwischenevaluation der Spielsuchtabgabe, Ausgewählte Massnahmen, Schlussbericht, Zürich 3. Dezember 2014, zugänglich unter [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) > Dokumentation > Berichte und Mitteilungen.

leistungsträger ist die Organisation Gruppo Azzardo Ticino (GAT), die Aufgaben im Bereich Prävention, Schulung und Erstberatung übernimmt.

In Artikel 24 ff. IVLW ist die Verteilung der mit den Lotterien und Wetten erwirtschafteten Mittel geregelt. Die Comlot wirkt darauf hin, dass die Kantone in diesem Bereich über bundesrechtskonforme Rechtsgrundlagen verfügen und die Mittelverwendung transparent und korrekt erfolgt.

### *Ergebnisse der Evaluation der kantonalen Massnahmen*

Das EJPD verfasste im Jahr 2008 einen ersten Kurzbericht über die von den Kantonen getroffenen Massnahmen. Zu diesem Zeitpunkt liess sich jedoch noch nicht verlässlich beurteilen, ob die von den Kantonen getroffenen Massnahmen zur Behebung der Mängel im Lotterie- und Wettbereich Früchte getragen hatten.<sup>18</sup> Am 30. Mai 2008 beauftragte der Bundesrat deshalb das EJPD, eine Evaluation durchzuführen. Die Evaluation hatte zum Ziel zu prüfen, ob die von den Kantonen auf der Basis der IVLW getroffenen Massnahmen wirksam waren und dadurch die im Bereich der Lotterien und Wetten festgestellten Mängel behoben werden konnten.

Die Evaluation<sup>19</sup> hat ergeben, dass sich die Schaffung der Comlot als alleinige Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde und die Einführung des Verfahrens für die Bewilligung der Grosslotterien grundsätzlich bewährt habe. Die Comlot verfüge über das erforderliche Wissen sowie die erforderlichen Ressourcen und sei rasch in der Lage gewesen, die ihr von der IVLW übertragenen Aufgaben zufriedenstellend zu erledigen. Verbesserungspotenzial bestehe insbesondere im Bereich der Aufsicht, die von der Comlot jedoch noch weiter ausgebaut werde. Die IVLW zusammen mit den Aktivitäten der Comlot hätten zu einer erhöhten Sensibilisierung der Kantone für eine transparente Verwendung der Reinerträge aus den Lotterien und Wetten beigetragen, ohne dass sich dies allerdings immer in konkreten Veränderungen manifestieren würde. Die IVLW hätte sodann zu Fortschritten im Bereich der Prävention und der Bekämpfung der Spielsucht geführt.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass die IVLW zu einem grossen Teil die festgestellten Mängel im Bereich der Lotterien und Wetten beheben konnte. Die drei Hauptzielsetzungen der IVLW konnten im Wesentlichen erreicht werden. Nach Auffassung der Evaluatoren sollte das überholte und lückenhafte LG indessen trotzdem revidiert werden.

## **1.1.2 Aufträge des Bundesrates und Projektorganisation**

Im Jahr 2004 hatte der Bundesrat auf Antrag der Kantone beschlossen, die laufende Revision des Lotterieggesetzes vorläufig zu sistieren. Im Gegenzug hatten sich die Kantone verpflichtet, durch den Abschluss einer interkantonalen Vereinbarung die Mängel im Lotterie- und Wettbereich, die die Expertenkommission festgestellt hatte, selbst zu beheben (siehe oben Ziff. 1.1.1). Parallel dazu hatte der Bundesrat das EJPD beauftragt, ihm Anfang 2007 Bericht zu erstatten, ob und inwiefern die von

<sup>18</sup> Bericht des EJPD vom 15. Mai 2008 über die Situation im Lotterie- und Wettbereich (im Folgenden: Bericht des EJPD), abrufbar unter: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Wirtschaft > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Revision des Lotterieggesetzes.

<sup>19</sup> Der Evaluationsbericht ist zugänglich unter: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Wirtschaft > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Revision des Lotterieggesetzes.

den Kantonen getroffenen Massnahmen Wirkung gezeigt hätten und/oder ob die Revision des Lotterieggesetzes weitergeführt werden solle.

Am 22. April 2009 erteilte der Bundesrat dem EJPD den Auftrag, die Gesetzesänderungen auszuarbeiten, die erforderlich sind, um das Verbot der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen gemäss Artikel 5 SBG zu lockern. Der Bundesrat hat das EJPD zudem beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine Anpassung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen im Lotterie- und Wettbereich zu prüfen. Diese Änderungen sollen auch sicherstellen, dass den Behörden geeignete Instrumente zur Verfügung stehen, um die telekommunikationsgestützte Durchführung von illegalen Lotterien und Wetten zu bekämpfen. Dieser Auftrag wurde durch die Arbeitsgruppe Online unter der Leitung der ESBK bearbeitet.

Am 14. Oktober 2010 erhielt das EJPD den Auftrag, den Entwurf für die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» auszuarbeiten.

Um eine kohärente Ausführung dieser verschiedenen Aufträge sicherzustellen, schaffte die damalige Vorsteherin des EJPD in Zusammenarbeit mit der FDKL eine Projektorganisation. Diese umfasst zwei Ebenen: eine politische Ebene unter der Leitung der Vorsteherin des EJPD («POL») und eine fachtechnische Ebene. Die fachtechnische Ebene besteht im Kern aus einer Studienkommission. In der Studienkommission führen ein Vertreter des Bundes und ein Vertreter der Kantone gemeinsam den Vorsitz. Ihr gehören Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Spielbanken, der Strafverfolgungsbehörden, der für die Kleinlotterien zuständigen kantonalen Behörden, der Lotteriegesellschaften, der ESBK, der Comlot und der Spielsuchtpräventionsbranche an. Zunächst war auch das Initiativkomitee darin vertreten. Die Studienkommission hat den direkten Gegenentwurf erarbeitet, den Bundesrat und Parlament der Volksinitiative entgegenstellten. Die Erarbeitung des Konzepts für die Evaluation der kantonalen Massnahmen sowie die Begleitung der Evaluation wurden einer Untergruppe der Studienkommission übertragen, die sich ausschliesslich aus Vertreterinnen und Vertretern des BJ und der Comlot zusammensetzte.

Auch der vorliegende Entwurf wurde im Rahmen dieser Projektorganisation erarbeitet. Dabei handelt es sich um einen sorgfältig austarierten Kompromiss, welcher in enger Zusammenarbeit mit den wesentlichen betroffenen Akteuren entstanden und breit abgestützt ist. Der Entwurf basiert auf den Grundsätzen, die der Bundesrat mit Beschluss vom 13. Februar 2013 festgelegt hat: Er hat das EJPD beauftragt, zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern aus Bund, Kantonen, der Geldspielbranche und der Suchtprävention, die neue Verfassungsbestimmung umzusetzen. Die neue Gesetzgebung solle namentlich dazu führen, dass die Spielsucht wirksamer bekämpft werden könne. Weiter sollten Geldspiele unter bestimmten Voraussetzungen auch im Internet angeboten werden können. Schliesslich sollte die Ungleichbehandlung der Besteuerung der Geldspielgewinne beseitigt werden, indem auf die Besteuerung der Geldspielgewinne verzichtet wird. Ferner hat der Bundesrat am 7. November 2012 das VBS und das EJPD beauftragt, bis Ende 2013 Massnahmen für die Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen im Sport zu prüfen und ihm entsprechende Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Auch diese Massnahmen zur Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen sind im vorliegenden Entwurf integriert.

### 1.1.3 Der Schweizer Geldspielmarkt

#### *Spielbanken*

In der Schweiz bestehen 21 konzessionierte Spielbanken. Acht dieser Spielbanken verfügen über eine A-Konzession (Grands Casinos), die anderen 13 besitzen eine B-Konzession (Kursäle). Der Hauptunterschied zwischen den Spielbanken des Typs A und B besteht im Spielangebot. Bei den Spielbanken mit einer B-Konzession ist der Betrag der Spieleinsätze und -gewinne begrenzt und die Zahl der Geldspielautomaten ist zurzeit auf 250 beschränkt. Ferner dürfen sie lediglich drei Tischspiele anbieten. Ausserdem dürfen nur Spielbanken des Typs A Jackpotsysteme untereinander vernetzen.

2013 erreichten alle Spielbanken zusammen einen Bruttospielertrag von über 746 Millionen Franken. 2014 waren es über 709 Millionen Franken. Die Spielbanken leisteten 2013 eine Spielbankenabgabe in der Höhe von 356,5 Millionen Franken (2014: 336 Mio.); davon flossen 305 Millionen Franken in die AHV (2014: 286 Mio.), während gut 51 Millionen an die Standortkantone der B-Spielbanken gingen (2014: 49 Mio.).<sup>20</sup>

Vor einigen Jahren verzeichnete das Pokerspiel einen starken Zulauf. Pokerturniere konnten während einer kurzen Zeitspanne ausserhalb von Spielbanken durchgeführt werden, nachdem die ESBK diese unter bestimmten Bedingungen als Geschicklichkeitsspiele eingestuft hatte. Voraussetzung war auch, dass das kantonale Recht keine anderslautenden Bestimmungen enthielt. Am 20. Mai 2010 hiess das Bundesgericht jedoch eine Beschwerde des Schweizer Casino Verbands gut: Es entschied, dass Pokerturniere der Variante «Texas Hold'em» Glücksspiele darstellen. Somit ist die Organisation derartiger Turniere ausserhalb von Spielbanken seither wieder verboten.<sup>21</sup>

#### *Lotterien und Wetten*

Der Schweizer Lotterie- und Wettmarkt wird von zwei Gesellschaften dominiert: von der Loterie Romande (für das Gebiet der Westschweizer Kantone) und von Swisslos (für die Deutschschweizer Kantone und das Tessin). Nur sie können Lotterien und Wetten einer gewissen Grössenordnung (die gemeinhin als Grosslotterien bezeichnet werden) durchführen. Neben diesen beiden Gesellschaften besteht eine Vielzahl von Kleinlotterien, die ebenfalls gemeinnützige oder wohltätige Zwecke anstreben.

Der Bruttospielertrag der zwei Lotteriegesellschaften belief sich 2013 auf über 912 Millionen Franken (was einer leichten Zunahme gegenüber dem Vorjahr entspricht); 2014 waren es 956 Millionen Franken. In dieser Zahl sind die Kleinlotterien nicht enthalten, deren Marktanteil jedoch unbedeutend ist. Der Bruttospielertrag der Kleinlotterien belief sich im Jahr 2014 auf 2,7 Millionen Franken.

2013 haben Swisslos und die Loterie Romande zusammen 571 Millionen Franken an die kantonalen Mittelverteilungsfonds sowie über die Sport-Toto-Gesellschaft an die nationalen Sportverbände überwiesen; 2014 belief sich der Betrag auf 599 Millionen Franken. Die beiden Gesellschaften gehören dem europäischen und dem Weltverband der offiziellen, von den jeweiligen Staaten mit dem Angebot von gemeinnützi-

<sup>20</sup> Eidgenössische Spielbankenkommission, Jahresberichte 2013 und 2014.

<sup>21</sup> Siehe BGE 136 II 291

gen Lotterien und Wetten betrauten Lotteriegesellschaften an<sup>22</sup> und arbeiten aktiv mit bei deren internationalen Verankerung. In diesem Rahmen erfüllen sie auch internationale Branchenstandards bzw. verfügen über Zertifizierungen in den Bereichen «Verantwortungsvolles Spiel» und «Sicherheitskontrolle».

### *Geschicklichkeitsspiele*

Das SBG veränderte die Rahmenbedingungen für Geldspielautomaten in Bars, Restaurants etc. Dies führte zu einer erheblichen Verkleinerung der Branche der Automatenaufsteller, deren Geräte zudem nur in einigen Kantonen zugelassen sind. Daneben werden verschiedentlich auch im Internet Geschicklichkeitsgeldspiele angeboten. Gemäss Angaben und Schätzungen der Branche belaufen sich die Bruttospielerträge dieser beiden Anbietergruppen auf jährlich rund 30 Millionen Franken.

### *Nicht zugelassene Geldspielanbieter*

Für einen erheblichen Teil der in der Schweiz gespielten Geldspiele liegen keine schweizerischen Bewilligungen vor. Es handelt sich dabei um Spiele, die im Internet sowie in Bars, Clubs, Restaurants etc. durchgeführt werden.

Naturgemäss liegen nur wenige Informationen und keine offiziellen Daten über das nicht zugelassene Geldspiel in der Schweiz vor. Schätzungen gehen für das Jahr 2013 von einem illegal erzielten Bruttospielertrag von ca. 300 Millionen Franken aus. Etwas mehr als die Hälfte davon wird online generiert, der Rest stammt aus illegalem Geldspiel in Bars, Clubs und Restaurants.<sup>23</sup>

### *Die Nachfrage*

Die Schweizerische Gesundheitsbefragung 2012 ergab, dass 71 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung über 15 Jahren mindestens einmal in ihrem Leben ein Geldspiel gespielt haben; in den letzten 12 Monaten haben 46 Prozent ihr Glück versucht.<sup>24</sup> Am häufigsten gespielt werden Lotterien. Gut 40 Prozent der Bevölkerung dürften jedoch bereits mindestens einmal eine (schweizerische oder ausländische) Spielbank besucht haben.

Gemäss Schätzungen der Branche nähert sich die Zahl der erwachsenen Schweizer Wohnbevölkerung, die via Internet Geldspiele nachfragt, der 10-Prozent-Grenze. Dividiert man die Bruttospielerträge der Lotteriegesellschaften und Spielbanken mit der Zahl der erwachsenen Schweizer Wohnbevölkerung, resultieren 249 Franken, welche im Jahr 2013 pro Kopf ausgegeben wurden.

### *Die wichtigsten Einflussfaktoren*

Die rasch fortschreitende technische Entwicklung, vor allem im Bereich der Telekommunikation, hat auch die Geldspiele erfasst. Sie können heute über das Internet zu jeder Zeit und an fast jedem beliebigen Ort der Welt gespielt werden. Die bisherigen nationalen Angebotsschranken und behördlichen Schutz- und Kontrollmass-

<sup>22</sup> Siehe [www.european-lotteries.org](http://www.european-lotteries.org) und [www.world-lotteries.org](http://www.world-lotteries.org).

<sup>23</sup> Artur Baldauf / Thomas Brüsehaber, Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes, Bern, April 2015, S. 76 (Baldauf/Brüsehaber); siehe [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Wirtschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Geldspielgesetz.

<sup>24</sup> Yvonne Eichenberger/Margret Rihs-Middel, Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz, Ausführliche Zusammenfassung, Villars-sur-Glâne 2014, S. 5.

nahmen erwiesen sich angesichts der Möglichkeiten, die das Internet bietet, zunehmend als unwirksam und bedürfen einer Anpassung. Zudem werden die einzelnen Geldspielangebote durch das Internet für das Spielpublikum mehr und mehr vergleichbar; die Spielerinnen und Spieler wenden sich vermehrt attraktiveren Spielangeboten zu. In den letzten Jahren verzeichnen diverse Staaten indessen Erfolge bei der Eindämmung des illegalen Internet-Geldspielangebots, indem sie sich ebenfalls des technischen Fortschritts bedienen und etwa den Internet-Zugang zu illegalen Anbietern oder – was weniger verbreitet ist – den Zahlungsverkehr zu diesen Anbietern blockieren.

Mit dem technischen Fortschritt geht ein gesellschaftlicher Wandel einher. Das Freizeit-, Konsum- und Mediennutzungsverhalten verändert sich. Dies beeinflusst nicht zuletzt auch die Nachfrage nach Geldspielen. Das Ausfüllen von Lotto-Spielscheinen, die gegen eine Quittung am Kiosk abgegeben werden und auf deren Gewinnermittlung tagelang gewartet werden muss, entspricht nicht mehr den Gewohnheiten, Bedürfnissen und Verhaltensweisen der Generation, die mit Computer, Handy, Spielkonsolen etc. aufgewachsen ist.

Für die Spielbanken sind zudem weltwirtschaftlich-konjunkturelle sowie weitere gesellschaftspolitische Entwicklungen von grosser Bedeutung. Die Finanzkrise mit der Schwäche des Euro im Vergleich zum Schweizerfranken und das Rauchverbot haben dazu geführt, dass die Erträge der Spielbanken seit dem Rekordstand im Jahr 2007 erheblich gesunken sind.

Schliesslich ist die Entwicklung der Geldspielgesetze – insbesondere in den Nachbarländern der Schweiz – als bedeutender Einflussfaktor zu erwähnen. Die Ausweitung des Geldspielangebots in Italien oder das Wachstum der grenznahen Spielhallen in Süddeutschland wirken sich auf den Schweizer Geldspielmarkt aus. Die Ausländerinnen und Ausländer spielen seltener in der Schweiz, während die Schweizerinnen und Schweizer vermehrt im Ausland spielen.

## **1.1.4 Exzessives Geldspiel**

### *Geldspielsucht*

Von den Geldspielen gehen verschiedene Gefahren aus. Im Vordergrund steht die Gefahr der Spielsucht. Die Geldspielsucht ist eine psychische Störung, die von der Weltgesundheitsorganisation seit den 90er-Jahren anerkannt wird und über die in sozialmedizinischen Kreisen Einigkeit herrscht. Im DSM 5<sup>25</sup> (in der Psychiatrie ein weltweites Referenzwerk über die psychischen Krankheiten) ist sie wie der Alkohol und die Drogen unter den Abhängigkeitserkrankungen aufgeführt. Sie wird darin definiert als problematisches Verhalten im Zusammenhang mit Geldspielen, das trotz offensichtlichen gravierenden Folgen fortgesetzt wird. Liegen vier der neun diagnostischen Kriterien vor, wird von pathologischem Spielverhalten oder Spielsucht («gambling disorder») gesprochen. Erfüllt eine Person nur zwei oder drei Kriterien, wird ihr Verhalten als problematisch bezeichnet. Der Begriff «exzessives Spiel» umfasst sowohl das pathologische als auch das problematische Spielverhalten.

<sup>25</sup> Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 5th Edition.

## *Prävalenz in der Schweiz*

Gemäss der Schweizerischen Gesundheitsbefragung im Jahr 2012 haben über 70 Prozent der Schweizer Bevölkerung (ab 15-jährig) mindestens einmal in ihrem Leben um Geld gespielt. Während den letzten 12 Monaten vor der Befragung hat gut die Hälfte der über 15-Jährigen um Geld gespielt. Davon spielten die Männer mehr als die Frauen. Am häufigsten wurde in der Romandie und je ungefähr gleichviel in der Deutschschweiz und im Tessin gespielt. Schliesslich belegen die erhobenen Zahlen, dass das Spielverhalten über alle Bildungsniveaus hinaus ungefähr gleich ist (obligatorische Schule 49 %, Sekundarstufe II 54 %, Tertiärstufe 48 %).<sup>26</sup> Am häufigsten gespielt wurden Lotterien und Sportwetten (42 %). Spielbankenspiele wurden in den letzten 12 Monaten vor der Befragung von 7 Prozent der Befragten genutzt. Geschätzte 0,7 Prozent der Schweizer Bevölkerung weisen ein problematisches Spielverhalten und geschätzte 0,4 Prozent der weisen ein pathologisches Spielverhalten auf. Hochgerechnet ergibt dies rund 76 000 Personen, die ein problematisches oder pathologisches Spielverhalten aufweisen.<sup>27</sup>

Das Online-Spielverhalten ist bislang noch wenig untersucht. Erste Erkenntnisse weisen in die Richtung, dass die Personen, die online spielen, tendenziell ein problematischeres Spielverhalten aufweisen als diejenigen Personen, welche die Online-Angebote nicht nutzen.<sup>28</sup>

## *Jugendliche*

Eine auf der schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007 basierende Forschungsstudie<sup>29</sup> weist aus, dass 48,3 Prozent der Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren in den letzten 12 Monaten ein Geldspielangebot genutzt haben. Vor dem Hintergrund der verstärkten Nutzung neuer Kommunikationsmittel (Internet, Mobile) ist davon auszugehen, dass sich die Prävalenz des exzessiven Spiels bei Jugendlichen erheblich erhöht hat. Gemäss ersten Schätzungen in einzelnen Kantonen könnte das Risiko des exzessiven Spiels bei Jugendlichen zwei Mal höher sein als bei den Erwachsenen.

Die neuen Kommunikationsmittel führen insbesondere auch für Minderjährige zu einer erhöhten Zugänglichkeit von Geldspielen. Die Zahl der Minderjährigen, die Geldspiele spielen, hat zugenommen und droht aufgrund der weiterhin steigenden Bedeutung der neuen Kommunikationsmittel, den damit verbundenen Grafik- und Animationsmöglichkeiten sowie der Verwischung der Grenze zwischen sozialen Spielen und Geldspielen weiter anzuwachsen.

## *Folgen*

Mit Spielsucht gehen oft harte soziale und gesundheitliche Folgen und Begleitscheinungen einher: Die finanziellen Probleme führen häufig zur Verschuldung,

<sup>26</sup> Bundesamt für Statistik, Schweizerische Gesundheitsbefragung 2012.

<sup>27</sup> Yvonne Eichenberger/Margret Rihs-Middel, Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz, Ausführliche Zusammenfassung, Villars-sur-Glâne 2014, S. 10.

<sup>28</sup> Siehe etwa Sylvia Kairouz/Catherine Paradis/Louise Nadeau, Are Online Gamblers More At Risk Than Offline Gamblers? Cyberpsychology, Behaviour and Sozial Networking, 2011.

<sup>29</sup> Marie-Thérèse Luder/André Berchtold/Christina Akre/Pierre-André Michaud/Joan-Carles Suris, Do youths gamble? You bet! A Swiss population-based study, Swiss Med Wkly. 2010; 140:w13074.



manchmal auch zu Eigentums- und Vermögensdelikten.<sup>30</sup> Betroffene leiden nicht selten zugleich an anderen psychischen Krankheiten und Abhängigkeiten. Sie sind auch von erhöhten Suizidgefahren und Arbeitslosigkeit betroffen. Daneben sind oft die innerfamiliären Beziehungen und die persönliche Entwicklung der einzelnen Familienmitglieder durch die Geldspielsucht beeinträchtigt. Zum hohen volkswirtschaftlichen Schaden der Geldspielsucht tragen schliesslich auch die Kosten bei, die in den Bereichen der Strafverfolgung sowie der Gesundheits- und Sozialdienste verursacht werden und für die Gemeinden und Kantone aufkommen müssen. Der Schaden kann aber je nach Schätzungsmethode insgesamt durchaus mehrere Hundert Millionen Franken pro Jahr betragen.

### 1.1.5 Massnahmen gegen Sportwettkampfmanipulationen

#### *Zur Gefahr von Sportwettkampfmanipulationen*

Unter dem Begriff Sportwettkampfmanipulation werden Absprachen über regelwidrige Änderungen des Verlaufs oder des Ergebnisses eines sportlichen Wettkampfs bzw. eines spezifischen Sportereignisses (z. B. ein Match oder Rennen) verstanden. Die Manipulation erfolgt, um einen Vorteil, häufig einen Wettgewinn, für sich selbst oder andere zu erzielen. Im klassischen Fall werden Sportlerinnen und Sportler oder Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter bestochen, damit diese das Spielergebnis im Sinne der Manipulationsabsprache beeinflussen. Der Auftraggeber gibt, meist über eine Mittelsperson, dem Spieler oder Schiedsrichter Anweisungen, wie das Spiel zu manipulieren ist. Gelingt es der Mittelsperson, eine solche Manipulationsabsprache zu treffen, schliesst der Auftraggeber – im Fall einer im Zusammenhang mit Sportwetten stehenden Wettkampfmanipulation – über Helferinnen und Helfer entsprechende Sportwetten bei Wettanbietern ab. Nicht selten stammen die Wettsätze dabei aus anderen kriminellen Tätigkeiten. Tritt das manipulierte Spielergebnis ein, wird der Wettgewinn an die Helfer ausbezahlt. Die Wettgewinne werden von diesen dem Auftraggeber gewaschen übergeben.

Aufgrund des durch das Internet begünstigten rasanten Wachstums der legalen und illegalen Sportwetten-Bruttospielerträge ist der Sportwettkampfmärkte während den letzten 10 Jahren schätzungsweise um rund 300 Prozent gewachsen. Gemäss dem im November 2014 veröffentlichten umfassenden «Report, Fighting against the Manipulation of Sports Competitions» der Sorbonne Universität Paris und des International Centre for Sport Security, ICCS<sup>31</sup> betrug der weltweite Umsatz der Sportwetten im Jahr 2011 (ohne Pferde-, Hunde- und Keirinrennen) über 320 Milliarden Euro. Davon entfielen 85 Prozent auf den illegalen Markt. Beim Bruttospielertrag geht der Bericht von einem Gesamtvolumen von rund 16 Milliarden Euro aus, davon 34 Prozent im illegalen Markt. Naturgemäss enthalten diese Zahlen allerdings erhebliche Unsicherheiten, da der gänzlich unregulierte, illegale Sportwettkampfmärkte nur schwer zu erfassen ist. Neben den hohen umgesetzten Summen und der geringen Regulierung der (Internet-) Sportwettenanbieter in Asien und aus Offshore-

<sup>30</sup> Kilian Künzli/Tobias Fritschi/Theres Egger, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz, Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen, Bern 2004.

<sup>31</sup> Rapport Lutter contre la Manipulation des Compétitions sportives, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Centre International pour la sécurité dans le sport (ICSS), Novembre 2014, Partie 1, S. 84. [http://sorbonne-icss.univ-paris1.fr > media and press zone.](http://sorbonne-icss.univ-paris1.fr/media_and_press_zone)

Standorten dürfte das relativ geringe Risiko, bei Wettkampfmanipulationen entdeckt zu werden, für das Interesse von kriminellen Organisationen gesorgt haben.

Von Wettkampfmanipulationen betroffen sind zahlreiche Sportarten. Allen voran die weltweit Populärste, nämlich Fussball, gefolgt von Cricket. Bekannt sind Manipulationsfälle aber auch aus vielen anderen Sportarten wie Basketball, Volleyball, Handball, Tennis, Badminton, Rugby, Boxen, Ringen, Motorsport und Snooker<sup>32</sup>. Durch die zunehmenden Anstrengungen im Kampf gegen Wettkampfmanipulation werden laufend neue Fälle publik. Interpol dokumentiert in einem regelmässig erscheinenden Newsletter<sup>33</sup> oder auf Twitter<sup>34</sup> fast wöchentlich einen oder mehrere neue Manipulationsfälle.

Auch die Schweiz bleibt von den Machenschaften krimineller Organisationen nicht verschont. Im Jahr 2009 leitete die Bundesanwaltschaft im Rahmen eines in Bochum (Deutschland) aufgedeckten Manipulationsfalles<sup>35</sup> gegen acht Fussballspieler eine Strafuntersuchung ein. Fünf Spieler wurden durch Strafbefehl der Gehilfenschaft zu gewerbmässigem Wettbetrug nach Artikel 146 Absatz 1 und 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937<sup>36</sup> (StGB) verurteilt. Es wird vermutet, dass im Hintergrund asiatische Personengruppen mit im Spiel waren. Drei Spieler zogen den Entscheid der Bundesanwaltschaft an das Bundesstrafgericht weiter. Sie wurden am 13. November 2012 vom Vorwurf der Gehilfenschaft zum Betrug freigesprochen.<sup>37</sup>

### *Schutzbedürfnis des Sports*

Korruption und Spielmanipulation greifen den Sport in seinem Fundament an. Sie stellen neben Doping die grössten Bedrohungen für den Sport dar und schaden dem Ansehen des Sports dadurch, dass sie die Unvorhersehbarkeit sportlicher Wettkämpfe aufheben und im Widerspruch zu den grundlegenden Werten des Sports wie Fairness und Respekt stehen.

Die gesellschaftliche Rolle des Sports hat eine enorme Entwicklung erfahren: Der Sport dient der Verbesserung der öffentlichen Gesundheit und Produktivität durch körperliche Aktivität. Weiter hat der Sport integrierende Funktion (soziale Eingliederung, Chancengleichheit, gesellschaftlicher Zusammenhalt) und trägt massgeblich zur Persönlichkeitsbildung (Förderung von Ehrenamt und aktiver Bürgerschaft) sowie zur Förderung der sportlichen Werte in anderen Teilen der Welt bei. Aus sozialer und gesellschaftlicher Sicht besteht daher ein erhebliches öffentliches Interesse am Schutz der Glaubwürdigkeit des Sports.

### *Internationale Initiativen*

Das Internationale Olympische Komitee (IOC) hat den dringenden Handlungsbedarf erkannt und bereits im Jahr 2011 die *Founding Working Group on the fight against irregular and illegal sports betting* (IOC-Working-Group) gegründet. Anlässlich des vierten Treffens im Mai 2013 hat die IOC-Working-Group Empfehlungen zu konkreten Massnahmen in den Bereichen Erziehung und Information, Überwachung,

<sup>32</sup> Rapport Lutter contre la Manipulation des Compétitions sportives, Partie 1, S. 7.

<sup>33</sup> Newsletter u.a. einsehbar auf <http://interpol.int> > criminalité > intégrité dans le sport > ressources

<sup>34</sup> <https://twitter.com> > interpol\_sport.

<sup>35</sup> Quelle, Rapport Lutter contre la Manipulation des Compétitions sportives, Teil 1, S. 7.

<sup>36</sup> SR 311.0

<sup>37</sup> Siehe Urteil des Bundesstrafgerichts vom 13. November 2012, SK 2011.33.

Aufklärung und Analyse sowie Gesetzgebung und Regulierung verabschiedet.<sup>38</sup> Ende 2013 hat das IOC ein zentrales Informationssystem betreffend die Integrität des Sports (IBIS) geschaffen und im April 2015 anlässlich des ersten internationalen Forums für die Integrität des Sports (*Forum for Sports Integrity*) weitere Massnahmen für das künftige Vorgehen beschlossen.<sup>39</sup>

Auch der Europarat ist tätig geworden. Im September 2011 wurden von den Sportministerinnen und -ministern des Europarats Empfehlungen zum Schutz der Integrität des Sports, insbesondere zur Bekämpfung von Spielmanipulation (*match-fixing*) verabschiedet. Anlässlich der 12. Sportministerkonferenz 2012 in Belgrad wurde beschlossen, die Erarbeitung einer rechtsverbindlichen Konvention an die Hand zu nehmen. Mit der Erarbeitung beauftragt wurde der APES (Accord Partiel élargi sur le Sport). An den Arbeiten der APES-Redaktionskommission haben sich Delegationen aus über 30 europäischen Staaten sowie zusätzlich aus Australien, Canada, Japan und Neuseeland beteiligt. Zusammengesetzt waren die Delegationen je aus Behördenvertreterinnen und -vertretern aus den Bereichen Justiz, Lotterie/Wetten und Sport. Am 18. September 2014 wurde anlässlich der 13. Sportministerkonferenz in Magglingen das Übereinkommen des Europarates über die Manipulation von Sportwettbewerben, SEV-Nr. 215<sup>40</sup> zur Unterzeichnung aufgelegt. Entsprechend trägt das Übereinkommen die Bezeichnung «Magglinger Konvention». Die Schweiz hat das Übereinkommen als Erststaat unterzeichnet.

Die Konvention regelt im Wesentlichen die folgenden Themen:

- Verpflichtung der Staaten zur (verstärkten) nationalen Zusammenarbeit zwischen Sportorganisationen, Wettanbietern sowie staatlichen Behörden;
- Verpflichtung der Staaten zur (verstärkten) internationalen Zusammenarbeit durch Schaffung von nationalen Single Points of Contact und durch Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe;
- Governance-Vorschriften für Wettanbieter zur Bekämpfung von Wettkampfmanipulation;
- Governance-Empfehlungen für Sportorganisationen zur Bekämpfung von Wettkampfmanipulation;
- Verpflichtung der Staaten zur Schaffung von wirksamen Strafnormen bei Wettkampfmanipulation;
- Follow-up-Mechanismen.

Der sich aus dieser Konventionen ergebende Anpassungsbedarf im schweizerischen Landesrecht wird mit dem vorliegenden Entwurf erfüllt.

<sup>38</sup> Empfehlungen der IOC-Working Group vom 14. Mai 2013, [www.olympic.org](http://www.olympic.org) > News > > [www.olympic.org](http://www.olympic.org) > Actualités > lutte-contre-les-paris-irreguliers-et-illegaux-pour-un-systeme-de-surveillance-universel.

<sup>39</sup> Siehe unter [www.olympic.org](http://www.olympic.org) > Actualités > le-premier-forum-international-pour-l-integrite-du-sport-adopte-une-feuille-de-route-pour-la-protection-des-athletes-integres.

<sup>40</sup> Siehe unter [www.coe.int](http://www.coe.int) > democracy > epas > conventions.

## **1.2 Die beantragte Neuregelung**

### **1.2.1 Ziele des neuen Gesetzes**

#### *Hauptziele des neuen Gesetzes*

Ziel des mit dieser Botschaft vorgelegten Entwurfs ist die Umsetzung des neuen Artikels 106 der Bundesverfassung, der dem Bund die Kompetenz zur Regelung der Geldspiele zuweist.

Das neue Gesetz soll den sicheren und transparenten Betrieb der Geldspiele gewährleisten, die in der Schweiz wie in den meisten Ländern nur mit einer Bewilligung und unter Aufsicht durchgeführt werden dürfen. Angesichts des Gefährdungspotenzials der Geldspiele muss das Gesetz die Bevölkerung angemessen schützen. Im Vordergrund steht dabei der Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel, d. h. vor Spielsucht und vor dem Tätigen von Spieleinsätzen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen. Bekämpft werden müssen auch die Kriminalität im Zusammenhang mit den Geldspielen und das illegale Spielangebot. Weiter geht es darum, Erträge für das Gemeinwesen zu generieren. Ein gewichtiger Teil der Bruttospielerträge der Spielbanken ist für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt, die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten werden vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport verwendet. Im Rahmen der Verfolgung dieser Ziele ist darauf zu achten, dass für den schweizerischen Geldspielmarkt Rahmenbedingungen geschaffen werden, die ein möglichst attraktives, international wettbewerbsfähiges und zeitgemässes Angebot von Geldspielen ermöglichen.

#### *Grundsätze bei der Ausarbeitung der neuen Gesetzgebung*

Neu wird der Bereich der Spielbanken gemeinsam mit demjenigen der Lotterien, Sportwetten und der Geschicklichkeitsspiele umfassend in einem Bundesgesetz geregelt. Die Zusammenfassung der Regelungen in einem Bundesgesetz dient der widerspruchsfreien und transparenten Regulierung des gesamten schweizerischen Geldspielsektors. Dabei werden die zentralen Regelungsprinzipien, die heute auf verschiedenen Ebenen verankert sind, grösstenteils weitergeführt. Gleichzeitig werden mit dem neuen Gesetz überall dort, wo dies möglich und sinnvoll ist, die Regeln für die Bereiche der Spielbanken, Lotterien und Sportwetten sowie Geschicklichkeitsspiele harmonisiert. Darüber hinaus enthält das Gesetz gewichtige Neuerungen: So werden sämtliche Spielgewinne nicht mehr besteuert und dürfen Spielbankenspiele auch online durchgeführt werden. Zudem werden die Vollzugskompetenzen von Bund und Kantonen klar voneinander abgegrenzt sowie die Koordination zwischen Bund und Kantonen durch die Schaffung eines paritätisch zusammengesetzten Koordinationsorgans gestärkt.

### **1.2.2 Kategorien und Bewilligungspflicht der Geldspiele**

#### *Kategorien der Geldspiele*

In den Geltungsbereich des BGS fallen grundsätzlich alle Spiele, bei denen gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil in Aussicht steht. Innerhalb dieser

Geldspiele bleiben die einzelnen Spielkategorien weitgehend gleich wie heute: Die Spiele werden weiterhin eingeteilt in Lotterien, Sportwetten, Spielbankenspiele und Geschicklichkeitsspiele. Gegenüber den heutigen Regelungen im LG und im SBG werden aber die folgenden Präzisierungen und Änderungen vorgenommen:

- Geldspiele können grundsätzlich auch online durchgeführt werden. Damit wird den gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen, die auch vor den Geldspielen nicht Halt machen, Rechnung getragen.
- Die Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele werden in zwei Kategorien eingeteilt: in Grossspiele und in Kleinspiele. Unter die Grossspiele fallen alle automatisiert, interkantonal oder online durchgeführten Lotterien, Sportwetten oder Geschicklichkeitsspiele. Es handelt sich dabei um diejenigen Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, von denen grössere Gefahren ausgehen können und für die deshalb ein strengerer regulatorischer Rahmen gelten muss. Die Kleinspiele bilden die verbleibenden Lotterien, Sportwetten sowie die kleinen Pokerturniere (mit kleinen Einsätzen und Gewinnmöglichkeiten).
- Die Spielbankenspiele bilden die Geldspiele, die einer eng begrenzten Anzahl Personen offenstehen; ausgenommen sind die Sportwetten, die Geschicklichkeitsspiele und die Kleinspiele. Konkret zählen zu den Spielbankenspielen insbesondere die Tischspiele (Roulette, Black Jack, Poker etc.), die Spielautomatenspiele (soweit sie keine Grossspiele darstellen) und die «grossen» Pokerturniere (mit Möglichkeit von hohen Einsätzen und Gewinnen). Das massgebliche Abgrenzungskriterium zu den Grosslotterien bildet die Anzahl Personen, denen das betreffende Spiel offensteht: Die Spielbankenspiele sollen bis maximal 1000 Personen offenstehen, die Grosslotterien sollen demgegenüber mindestens 1000 Personen pro Ziehung offenstehen. Für online durchgeführte Spiele gelten dieselben Kriterien.
- Kleine Pokerturniere (als eine Kategorie der Kleinspiele) sind unter engen Rahmenbedingungen auch ausserhalb der Spielbanken zulässig. Damit wird die Motion 12.3001 Kommission für Rechtsfragen Nationalrat «Pokerturniere unter klaren Auflagen zulassen» umgesetzt.
- Der Begriff «Lotterien» stimmt mit den Kriterien gemäss Artikel 106 Absatz 3 Buchstabe a BV überein und kommt damit ohne das gemäss Artikel 1 LG eine Lotterie charakterisierende Kriterium der Planmässigkeit aus, das in der Praxis in der Vergangenheit Abgrenzungsprobleme verursachte.
- Da das, was unter «gewerbsmässige Wetten» gemäss Artikel 33 LG zu verstehen ist, besonders schwierig von Spielen zu unterscheiden ist, die auch von den Spielbanken durchgeführt werden, werden die Wetten, die von den Veranstalterinnen von Gross- und Kleinspielen durchgeführt werden dürfen, auf «Sportwetten» eingeschränkt.

#### *Bewilligungs- oder Konzessionspflicht der Geldspiele*

Die Durchführung von Geldspielen ist bewilligungs- oder konzessionspflichtig: Die Durchführung der Spielbankenspiele ist weiterhin den Spielbanken vorbehalten, die dafür wie bislang eine Konzession des Bundes benötigen. Auch die Zulassung der Grossspiele und der Kleinspiele stimmt mit der heutigen Regelung und Praxis überein; Grossspiele bedürfen einer Bewilligung durch eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde (nachfolgend interkantonale Behörde), Kleinspiele einer

kantonale Bewilligung. Die Vollzugsbehörden werden die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu überwachen und das illegale Geldspielangebot zu bekämpfen haben.

### **1.2.3 Online-Spiele**

#### *Öffnung des Marktes*

Die Ermöglichung der Online-Durchführung von Spielbankenspielen stellt eine der hauptsächlichen Neuerungen des vorliegenden Entwurfs dar. Den Spielbanken soll erlaubt werden, über Internet oder andere telekommunikationsgestützte Netze Spiele anzubieten. Dabei sollen für das Online-Spielangebot Regeln zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel und anderen vom Geldspiel ausgehenden Gefahren gelten und soll die Besteuerung sichergestellt werden.

Gegenwärtig dürfen die Spielbanken online keine Spiele durchführen (Art. 5 SBG). Die Veranstalterinnen von Lotterien und Wetten verfügen bereits über ein Angebot im Internet.

#### *Konzessionsmodell für die Spielbanken*

Spielbanken, die Spiele auch online durchführen wollen, benötigen dafür eine Erweiterung ihrer Konzession. Nur Spielbanken, die bereits physisch bestehen, werden darüber hinaus ein Online-Spielangebot entwickeln dürfen. Für die Erweiterung der Konzession auf Online-Spiele werden ähnliche Voraussetzungen zu erfüllen sein wie für die Konzession für die übrigen Spielbankenspiele. Bei Erfüllung dieser Voraussetzungen werden die Inhaberinnen einer Konzession ein Anrecht auf die Erweiterung der Konzession auf Online-Spiele haben.

#### *Regelung betreffend Grossspiele*

Etliche Grossspiele werden sowohl online als auch über den traditionellen Detailhandelsvertriebskanal angeboten. Für die Online-Durchführung wird weiterhin eine Bewilligung der interkantonalen Behörde erforderlich sein. Aufgrund der besonderen Merkmale dieses Vertriebskanals sind die potenziellen Gefahren, insbesondere die Gefahr des exzessiven Spiels, bei Online-Spielen indes höher als bei den über andere Kanäle vertriebenen Spielen, sodass sie gesetzlich strenger behandelt werden.

#### *Gesetzliche Anforderungen*

Die von den Spielbanken oder den Veranstalterinnen von Grossspielen online durchgeführten Spiele werden insbesondere gesetzliche Vorschriften in den Bereichen Schutz vor exzessivem Geldspiel, Sicherheit und Geldwäschereibekämpfung erfüllen müssen. Sie werden für Minderjährige nicht zugänglich sein. Es werden ausschliesslich Spielerinnen und Spieler mit Wohnsitz in der Schweiz und einem Benutzerkonto Zugang zu diesen Spielen haben.

#### *Bekämpfung nicht bewilligter Angebote*

Gleichzeitig muss das hauptsächlich aus dem Ausland stammende, in der Schweiz nicht bewilligte Online-Spielangebot bekämpft werden. Denn es ist nicht zielführend, das legale Angebot namentlich unter dem Blickwinkel des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel, der Sicherheit und der Ertragsver-

wendung zu regulieren, wenn die Spielerinnen und Spieler freien Zugang zu einem nicht bewilligten Angebot haben, das keinerlei Regelung unterliegt, keinen Schutz gewährleistet und dessen Erträge vollumfänglich privaten Betreibern zugute kommen.

Der vorliegende Entwurf sieht dementsprechend ein System schwarzer Listen vor, die es ermöglichen, den Zugriff auf nicht bewilligte Spielwebsites in der Schweiz zu blockieren. Die Blockierung wird von den zuständigen Behörden, d. h. der ESBK und der interkantonalen Behörde, angeordnet und von den Schweizer Fernmelde-diensteanbietern umgesetzt. Diese Massnahme wird es ermöglichen, die Mehrheit der Spielerinnen und Spieler davon abzuhalten, nicht bewilligte Angebote zu nutzen.

Das Angebot von Spielen ohne die erforderlichen Bewilligungen ist des Weiteren strafbar. Nicht strafbar macht sich, wer solche Spiele nur spielt.

## **1.2.4 Schutz vor exzessivem Geldspiel und anderen Gefahren**

### *Schutz vor exzessivem Geldspiel*

Von den Geldspielen gehen verschiedene Gefahren aus. Im Vordergrund steht die Gefahr der Spielsucht. Eine der Zielsetzungen des Gesetzes bildet deshalb der angemessene Schutz der Bevölkerung vor exzessivem Geldspiel. Parallel zur Umgestaltung des Spielangebots (namentlich im Bereich des Internets, in dem künftig ein legales Angebot das bisherige unkontrollierte ausländische Spielangebot ablösen soll) soll deshalb auch die Spielsuchtprävention angepasst werden. Zudem werden neu – wie von Artikel 106 BV vorgegeben – neben dem Bund auch die Kantone in die Pflicht genommen, Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel zu treffen:

- Zunächst werden die Veranstalterinnen von Geldspielen verpflichtet, entsprechende Massnahmen zu treffen. Dabei wird den gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen Rechnung getragen, insbesondere dem Ausbau des Angebots ins Internet. Diese Entwicklungen führen dazu, dass die bisherige Konzeption der Geldspielregulierung, wonach die besonders gefährlichen Spiele bloss innerhalb der physischen Mauern der Spielbanken und die weniger gefährlichen Spiele auch ausserhalb derselben durchgeführt werden dürfen, angepasst werden muss. In bestimmten Bereichen, namentlich im Internet, ist diese Einteilung nicht mehr zeitgemäss. Im Internet können Lotterien und Wetten das gleiche Gefährdungspotenzial aufweisen wie Spielbankenspiele. Der Entwurf trägt diesen veränderten Rahmenbedingungen dadurch Rechnung, dass er den Veranstalterinnen von Geldspielen auferlegt, die Präventionsmassnahmen am vom spezifischen Geldspiel ausgehenden Gefährdungspotenzial auszurichten. Die Anforderungen sind umso höher, je grösser das vom spezifischen Geldspiel ausgehende Gefährdungspotenzial ist.

Neben den Spielbanken trifft deshalb auch die Veranstalterinnen von Grossspielen die gesetzliche Pflicht, ein Konzept zum Schutz der Spielerinnen und Spieler zu erstellen. Dieses sieht unter Berücksichtigung des Gefährdungspotenzials und der Merkmale des Vertriebskanals der verschiedenen Spielangebote Massnahmen insbesondere im Bereich Information, Früherken-

nung, Selbstkontrollen sowie Spielbeschränkungen vor. Als schärfste Massnahme ist wie heute eine Spielsperre vorgesehen. Diese erstreckt sich neben den Spielbankenspielen neu auch auf Grossspiele mit erhöhtem Gefährdungspotenzial. Für den Vollzug dieser Spielsperre führen die Veranstalterinnen von Grossspielen und von Spielbankenspielen je ein Register der gesperrten Spielerinnen und Spieler und teilen sich gegenseitig die Daten mit.

Im Ergebnis sind für die online durchgeführten Gross- und Spielbankenspiele die Anforderungen an die flankierenden Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel am strengsten. Für die nicht online durchgeführten Spielbankenspiele bleiben die entsprechenden Verpflichtungen weitgehend gleich wie heute. Grundsätzlich tiefer sind die Anforderungen für die über öffentliche Verkaufsstellen vertriebenen Grossspiele. Von diesen Spielen gehen im Vergleich zu den Spielbankenspielen und den online durchgeführten Grossspielen in der Regel geringere Gefahren von exzessivem Spiel aus. Die Kleinspiele zeichnen sich schliesslich dadurch aus, dass sie nur ein geringes Gefahrenpotenzial aufweisen und entsprechend nur durch geringe flankierende Schutzmassnahmen begleitet werden müssen.

- Die ESBK und die interkantonale Behörde werden ausdrücklich dazu verpflichtet, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dem Anliegen des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel gebührend Rechnung zu tragen. Gegenüber dem geltenden Recht neue Regeln zur Zusammensetzung dieser Behörden stellen sicher, dass mindestens ein Mitglied dieser Behörden über besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention verfügen wird.
- Im Weiteren werden die Kantone verpflichtet, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und deren Umfeld anzubieten.

#### *Schutz vor anderen Gefahren (insbes. Betrug und Geldwäscherei)*

Neben der Spielsuchtsuchtgefahr gehen von den Geldspielen aber auch andere Gefahren aus, insbesondere die Gefahr von Betrug und Geldwäscherei. Der Entwurf sieht deshalb Bestimmungen vor, die einen sicheren und transparenten Spielbetrieb sowie die Bekämpfung der Kriminalität und Geldwäscherei gewährleisten. Im Zentrum dieser Bestimmungen steht die Verpflichtung der Veranstalterinnen von Grossspielen und von Spielbankenspielen, für das gesamte Spielangebot ein Sicherheitskonzept zu erstellen sowie darüber hinaus auf Einzelspiele bezogene Sicherheitsmassnahmen vorzusehen.

Vor diesem Hintergrund sieht der Entwurf Massnahmen gegen Wettkampfmanipulationen vor, die einen Bezug zu Sportwetten aufweisen. Die Massnahmen basieren auf einem Zusammenwirken von Sportorganisationen (Sportverbände sowie Veranstalterinnen von Sportwettkämpfen), Veranstalterinnen von Sportwetten sowie Behörden (insbesondere Wettregulierungsbehörden und Justiz).

Ein erstes Massnahmenpaket betrifft die Veranstalterinnen von Sportwetten und ihr Sportwettenangebot. Die Veranstalterinnen von Sportwetten müssen unabhängig sein von Sportorganisationen und Sportlerinnen und Sportlern, die an Sportwettkämpfen teilnehmen, auf welche die Veranstalterinnen Sportwetten anbieten. Zudem



müssen sie über ein Monitoringsystem verfügen zur Aufdeckung und Verhinderung von Sportwetten auf manipulierte Sportwettkämpfe. Sportwetten dürfen nur auf Sportereignisse angeboten werden, bei denen kein erhöhtes Risiko von Manipulationen besteht. Schliesslich trifft die Veranstalterinnen von Sportwetten eine Meldepflicht an die zuständige Vollzugsbehörde im Falle eines Verdachts auf eine Manipulation eines Sportwettkampfs, auf den sie Sportwetten anbieten.

Bei einem Verdacht auf eine Manipulation eines Sportwettkampfs, der in der Schweiz stattfindet oder auf den in der Schweiz Sportwetten angeboten werden, haben ferner die Organisationen mit Sitz in der Schweiz, die an diesem Sportwettkampf teilnehmen oder diesen organisieren, durchführen oder überwachen, der interkantonalen Behörde Meldung zu erstatten.

Sodann wird die interkantonale Behörde mit den erforderlichen Aufsichtsbefugnissen ausgestattet. So kann sie etwa eine Veranstalterin von Sportwetten anweisen, die Durchführung einer Sportwette abzurechnen, wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass der Verlauf des Sportereignisses, auf das sich die Wette bezieht, manipuliert sein könnte.

Schliesslich werden direkte und indirekte Wettkampfmanipulationen strafrechtlich sanktioniert. Die Tatbestände sind als Bestechungsdelikte ausgestaltet. Sie knüpfen damit bei der Manipulation des sportlichen Wettkampfes an und rücken den fairen sportlichen Wettkampf ins Zentrum.

Betreffend die Bekämpfung von Geldwäscherei bleiben die Spielbanken wie unter dem bestehenden Recht dem Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG)<sup>41</sup> unterstellt. Mit gewissen praktikabilitätsbezogenen Anpassungen sind neu auch die Grossspiele dem GwG unterstellt. Damit soll den Gefahren Rechnung getragen werden, die von diesen ausgehen können.

## **1.2.5 Besteuerung und Verwendung des Spielertrags**

### *Besteuerung der Spielerinnen und Spieler*

Gegenwärtig unterliegen die Gewinne aus Spielbankenspielen weder der Verrechnungssteuer noch der Einkommenssteuer. Deren Besteuerung hätte die Schweizer Spielbanken im Vergleich mit ihren ausländischen Konkurrenten deutlich benachteiligt, denn in den Nachbarländern besteht keine derartige Steuer. Die Veranlagung des steuerpflichtigen Einkommens wäre aufgrund der Schwierigkeit, die Einsätze zu bestimmen, kompliziert gewesen. Die Argumente für die Steuerbefreiung behalten ihre Gültigkeit auch heute. Mit Blick auf die Öffnung des Schweizer Markts für Online-Spielbankenspiele fallen sie sogar noch stärker ins Gewicht. Die Online-Spiele müssen attraktiv und konkurrenzfähig sein. Sonst wenden sich die Schweizer Spielerinnen und Spielern dem ausländischen und/oder illegalen Spielangebot zu, dessen Risiken unter Ziffer 1.2.4 bereits beschrieben wurden. Diese Überlegungen gelten auch für die Gewinne aus Lotterien und Wetten, die heute besteuert werden. Die weitere Ungleichbehandlung der Spielbankenspiele und der Lotterien und Wetten würde somit zu einer ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrung zwischen den beiden Arten von Spielen führen. Folglich sieht der Entwurf vor, die Gewinne aus sämtlichen Geldspielen von der Steuer zu befreien. Diese Ausdehnung der Steuerbe-

<sup>41</sup> SR 955.0

freijung führt für Bund, Kantone und Gemeinden zu einem Steuerausfall in Höhe von jährlich ca. 104 Millionen Franken. Gemäss einer Studie der Universität Bern sollte dieser Ausfall mittelfristig jedoch durch zusätzliche Einnahmen für gemeinnützige Zwecke (aus der Spielbankenabgabe und den Reingewinnen für gemeinnützige Zwecke) mehr als kompensiert werden.<sup>42</sup>

### *Besteuerung der Spielbanken*

Im Bereich der Spielbankenabgabe wird im Entwurf die geltende Regelung unverändert übernommen. Das umfasst auch die Möglichkeit der Abgabemässigung für B-Spielbanken, sofern sie einen Teil ihrer Bruttospielerträge für gemeinnützige Zwecke verwenden oder ihren Standort in einer vom saisonalen Tourismus abhängigen Region haben. Die Spielbankenabgabe wird ebenfalls reduziert, wenn der Kanton eine gleichartige Abgabe erhebt. Diese steuerlichen Reduktionen können für online durchgeführte Spiele nicht beansprucht werden. Gemäss verschiedenen Studien ist für die Online-Durchführung von Spielbankenspielen mit höheren Kosten zu rechnen als für die in Spielbanken angebotenen Spiele. Zur Gewährleistung einer angemessenen Rendite bei der Online-Durchführung wird der Basisabgabebesatz somit auf 20 Prozent festgesetzt (gegenüber 40 Prozent auf dem in Spielbanken erzielten Bruttospielertrag).

Wie nach geltendem Recht und nach Artikel 106 Absatz 2 BV sind die Einnahmen aus der Abgabe auf die Bruttospielerträge für die Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt. Gegenwärtig werden die Einnahmen ausschliesslich dem AHV-Fonds zugewiesen.

Wie heute unterliegt der Reingewinn der Spielbanken ausserdem der direkten Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuer.

### *Verwendung des Ertrags von Gross- und Kleinspielen*

Nach Artikel 106 Absatz 6 BV müssen die Reinerträge aus den Grossspielen mit Ausnahme der Geschicklichkeitsspiele vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet werden. So können die Grossveranstalterinnen (gegenwärtig Swisslos und die Loterie Romande) weiterhin eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Projekten, Aktivitäten und Veranstaltungen zugunsten der Allgemeinheit spielen.

Die Kantone werden bei der Verwendung der Mittel wie heute einen grossen Handlungsspielraum haben. Im Entwurf sind jedoch einige Grundregeln für die Verwaltung und Vergabe der Gelder vorgesehen, die insbesondere die Transparenz gewährleisten sollen.

Die Erträge aus Kleinlotterien und lokalen Sportwetten sind ebenfalls für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Die Veranstalterinnen dürfen den Reingewinn der Spiele aber für ihre eigenen Zwecke verwenden, wenn sie sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen. So können die lokalen Vereine weiterhin Kleinlotterien (insbesondere Tombolas, oft auch Lotto genannt) zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten organisieren.

<sup>42</sup> Baldauf/Brüschhaber, S. 83. Zu einem ähnlichen Ergebnis kam die Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung, Bericht vom 26. September 2012; siehe [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Wirtschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Geldspiele.

Die Erträge aus den kleinen Pokerturnieren hingegen müssen nicht für gemeinnützige Zwecke verwendet werden.

## **1.2.6 Behörden**

Vier Behörden sind mit spezifischen Aufgaben im Geldspielbereich betraut. Drei dieser Behörden bestehen bereits: die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK), die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde (interkantonale Behörde) sowie die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (in Zukunft: Eidgenössische Kommission für Suchtfragen). Die vierte, das Koordinationsorgan, ist neu.

### *Eidgenössische Spielbankenkommission*

Die ESBK ist eine unabhängige Bundesbehörde. Ihre Aufgabe besteht hauptsächlich in der Aufsicht über die Spielbanken und deren Besteuerung sowie in der Bekämpfung illegaler Spielangebote. Dabei hat sie dem Anliegen des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel gebührend Rechnung zu tragen. Der Entwurf ändert nichts Wesentliches an den Aufgaben und der Organisation dieser Behörde, doch verdeutlicht er deren Rolle im Bereich des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel.

### *Interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde*

Die Hauptaufgabe der interkantonalen Behörde besteht in der Aufsicht über die Grossspiele, die gestützt auf Artikel 106 Absatz 3 BV in die Kompetenz der Kantone fällt. Sie hat bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wie die ESBK dem Anliegen des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel gebührend Rechnung zu tragen. Gegenwärtig nimmt die Comlot die Aufsicht über den Markt der Grosslotterien und Wetten wahr. Sie wurde durch das Konkordat vom 7. Januar 2005 (IVLW) eingesetzt. Sie wird diese Funktion voraussichtlich auch in Zukunft wahrnehmen, den Kantonen steht es jedoch frei, eine andere Behörde vorzusehen – der Bundesgesetzgeber kann ihnen nicht die Schaffung einer bestimmten Behörde vorschreiben. Der vorliegende Entwurf beschränkt sich darauf, das Bestehen eines solchen interkantonalen Organs, dessen wichtigste Kompetenzen und die Mindestanforderungen für dessen Unabhängigkeit zu verankern. Alles andere liegt im Ermessen der Kantone.

Die Kantone werden durch den Entwurf auch nicht verpflichtet, sich an diesem Organ zu beteiligen. Nur die Kantone, die Grossspiele auf ihrem Gebiet zulassen wollen, müssen eine gemeinsame Aufsichtsbehörde bezeichnen.

### *Koordinationsorgan*

Die Schaffung eines Koordinationsorgans wird in Artikel 106 Absatz 7 BV vorgeschrieben. Die Hauptaufgabe dieses Organs besteht darin, die Koordination zwischen Bund und Kantonen zu verbessern. Es soll insbesondere Kompetenzkonflikte zwischen der ESBK und der interkantonalen Behörde vermeiden und lösen helfen, z. B. wenn die Qualifikation eines Spiels nicht klar ist. Zu diesem Zweck sieht der Entwurf einen Mechanismus zur stufenweisen Lösung von Konflikten vor: In einem ersten Schritt konsultieren sich die Behörden und führen bei Divergenzen einen Meinungsaustausch. Führt dieser zu keinem einvernehmlichen Ergebnis, wird das Koordinationsorgan angerufen. Das Koordinationsorgan ist paritätisch aus Vertre-

rinnen und Vertretern der Vollzugsbehörden des Bundes und der Kantone zusammengesetzt. Es hat keine Entscheidungsbefugnis, sondern kann nur Empfehlungen aussprechen.

### *Eidgenössische Kommission für Suchtfragen (EKSF)*

Vorgesehen ist, dass die Eidgenössische Kommission für Suchtfragen (EKSF) auf den Beginn der nächsten Legislatur vom Bundesrat als Nachfolgekommision der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen (EKDF) eingesetzt wird. Die EKSF hat den Auftrag, den Bundesrat in allen die Suchtproblematik und Suchtpolitik betreffenden Fragen, einschliesslich der Spielsuchtprävention und -behandlung, zu beraten.

## **1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

### **1.3.1 Bewertung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sind ersichtlich im Ergebnisbericht.<sup>43</sup> Der Vorentwurf wurde in der Vernehmlassung gut aufgenommen. Die Kantone und die Parteien mit Ausnahme der EVP und der Piratenpartei unterstützen den Entwurf. Auf Ablehnung stiess der Vernehmlassungsentwurf hingegen bei den Spielbanken.

Der Regelungsbedarf und die Strukturierung des Vorentwurfs sind kaum umstritten. Die meisten Neuerungen stossen mehrheitlich auf die Zustimmung der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer. Dies gilt insbesondere für die

- Kompetenzaufteilung zwischen den Kantonen und dem Bund;
- Verstärkung der Rolle der interkantonalen Behörde;
- Verpflichtung von Veranstalterinnen von Grossspielen, Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler zu treffen;
- Möglichkeit für Spielbanken, begleitet von entsprechenden Präventionsmassnahmen Online-Spiele durchzuführen;
- Sperrung des Zugangs zu nicht bewilligten Spielangeboten auf dem Internet;
- Veranstaltung kleiner Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken;
- Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen;
- Verschärfung der Strafbestimmungen.

Die Steuerbefreiung der Gewinne der Spielerinnen und Spieler wird von einer klaren Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer begrüsst. Explizit begrüsst wird die Steuerbefreiung insbesondere von der FDKL, den meisten Kantonen und von der BDP, der CVP, der FDP sowie der SVP. Bemerkenswert ist, dass sich die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren an

<sup>43</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2014 > EJPD.

ihrer Sitzung vom 17. Mai 2013 explizit für die Steuerbefreiung der Spielergewinne ausgesprochen hat.

Dementsprechend wurden diese Punkte im Entwurf beibehalten.

Die Schaffung der Konsultativkommission stösst in Präventionskreisen und bei einigen politischen Parteien (EVP, SP, SVP, Grüne) auf Zustimmung. Gesamthaft gesehen wird die Massnahme in der in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen Form eher abgelehnt. Der Bundesrat hat deshalb darauf verzichtet, ein solches Organ vorzusehen.

Der Verzicht auf eine Präventionsabgabe wird neben der EVP insbesondere von Akteuren aus dem Präventions-, Gesundheits- und Sozialbereich vehement kritisiert, stösst ansonsten aber grossmehrheitlich auf Zustimmung. Der Bundesrat hält deshalb und aus verfassungsrechtlichen Gründen am Verzicht auf diese Abgabe fest.

### **1.3.2 Änderungen im Vergleich zum Vorentwurf**

Gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf wurde der Entwurf hauptsächlich in folgenden Punkten angepasst:

Die Regelung der Lotterien und Geschicklichkeitsspiele zur Verkaufsförderung, welche insbesondere von Massenmedien und vom Detailhandel durchgeführt werden, orientiert sich an der heutigen Regelung und Praxis.<sup>44</sup> Die Regelung gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d des Entwurfs soll allerdings besser gewährleisten, dass allen Interessenten auch tatsächlich die Möglichkeit zur Gratisteilnahme offensteht. Dies wäre etwa dann nicht gegeben, wenn die Technologie, mittels derer diese Möglichkeit zu kommunizieren ist, nur wenig verbreitet ist. Der Entwurf gewährleistet, dass die Vorgabe der BV, wonach die Erträge aus den Lotterien vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke zu verwenden sind, nicht unterwandert wird. Im Rahmen der Vernehmlassung wurden teilweise andere Regelungsmodelle gefordert: So ein gänzlich festhalten an der heutigen Regelung und Praxis oder eine Regelung der Gewinnspiele und Wettbewerbe zur Verkaufsförderung im Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986<sup>45</sup> gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Die FDKL und die Mehrzahl der Kantone verlangten schliesslich, dass sämtliche Spiele, bei denen ein spielbezogener Einsatz und eine Gewinnmöglichkeit vorliegt, in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen, unabhängig davon, ob daneben auch eine Gratisteilnahmemöglichkeit angeboten wird. Eine solche Regelung hätte folgende Auswirkungen: Für den Detailhandel würden die Vorschriften gegenüber heute gelockert; der Kauf eines Produkts würde nicht mehr als Spieleinsatz gelten, weshalb keine Gratisteilnahmemöglichkeit mehr angeboten werden müsste. Die heute von den Medien durchgeführten Spiele müssten demgegenüber angepasst werden. So dürften die Medien inskünftig über die Kommunikation der Spielteilnahme überhaupt kein Geld mehr verdienen (Verzicht auf Mehrwertdienst-Gebühren, die höher sind als die üblichen Kommunikationskosten für Telefonie, SMS, Post etc.) oder müssten auf die Ausrichtung von Spielgewinnen verzichten. Gegenüber dieser Regelung weist die hier gewählte die folgenden Hauptvorteile auf: Sie knüpft am

<sup>44</sup> Siehe etwa das Urteil des Bundesgerichts 6P.104/2006 vom 6.9.2006.

<sup>45</sup> SR 241

Status Quo an und schafft keine Ungleichbehandlung zwischen der Medien- und der Detailhandelsbranche.

Die Spielbankenspiele werden «positiv» definiert (Art. 3 Bst. g), während sie im Vernehmlassungsentwurf als Auffangtatbestand «negativ» definiert wurden.

Ausserhalb der Spielbanken sind nur kleine Pokerturniere zulässig (Art. 36). Der Vernehmlassungsentwurf hätte unter bestimmten Voraussetzungen auch andere Spielformen erlaubt.

Die Regelung der Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden, deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen, bei denen die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen und bei denen die maximale Summe aller Einsätze tief ist, wird im Unterschied zum Vernehmlassungsentwurf weitgehend den Kantonen überlassen (Art. 41 Abs. 2). Diese Spiele sind heute unter dem Begriff Tombolas oder Lottos bekannt und werden oft von Vereinen durchgeführt. Es soll den Kantonen wie heute frei stehen, ob sie die Tombolas gesetzlich regeln und wenn ja, inwieweit sie die Tombolas zulassen, beschränken oder untersagen wollen.

Anders als im Vernehmlassungsentwurf werden Spiellokale für automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele nicht verboten (Art. 61 Abs. 2).

Aufgrund der in der Vernehmlassung geäusserten Kritik wurde auf die Schaffung der Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel verzichtet. Im Gegenzug verdeutlicht der Entwurf die Rolle, welche die Aufsichtsbehörden in diesem Bereich spielen.

In Bezug auf die Sperrung des Zugangs zu nicht bewilligten Online-Spielangeboten wurde eine Bestimmung eingefügt, wonach einer Benutzerin oder einem Benutzer zu Aufsichts- oder Forschungszwecken Zugang zu den gesperrten Angeboten gewährt werden kann.

Im Kapitel über die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen wird das Kriterium der Unabhängigkeit der Verteilinstanz, das im Vorentwurf noch enthalten war (Art. 128 Abs. 1 Bst. b), nicht mehr genannt. Die Streichung erfolgte gemäss dem über die FDKL geäusserten Wunsch einer Mehrheit der Kantone. Die Kantone machten namentlich einen Eingriff in ihre Organisationsautonomie geltend. Eine Minderheit der Kantone, insbesondere jene der Westschweiz, sprach sich indes dafür aus, dass die Unabhängigkeit, gegenüber den politischen Behörden einerseits und den Veranstalterinnen andererseits, ausdrücklich als Anforderung an die Verteilinstanzen erwähnt wird. In Artikel 122 wurde ausserdem eine Legaldefinition des Reingewinns von Grossspielen eingeführt.

Die Strafbestimmungen sind leicht geändert worden. Es wurde namentlich ein Auffangtatbestand geschaffen, der sicherstellt, dass die Durchführung von Geldspielen ohne Bewilligung strafbar ist, selbst wenn das betreffende Spiel in keine gesetzlich definierte Spielkategorie fällt (Art. 128 Abs. 1 Bst. a).

Im Teil zur Änderung anderer Erlasse schliesslich sind die Steuergesetze dahingehend präzisiert worden, dass die Gewinne aus Lotterien und Geschicklichkeitsspielen zur Verkaufsförderung nicht steuerfrei sind.

### 1.3.3 Bewertung des Entwurfs

Mit dem vorliegenden Entwurf wird das veraltete Lotteriegesezt von 1923 ersetzt und im Rahmen einer Totalrevision der schweizerischen Geldspielgesetzgebung mit dem Spielbankengesetz von 1998 zusammengeführt. Die Zusammenführung in einem Bundesgesetz führt zu einer einheitlichen, kohärenten und transparenten Regelung des gesamten Gelspielsektors. Inhaltlich orientiert sich der Entwurf so weit möglich an der heutigen bewährten Regelung und Vollzugspraxis. Die Anpassung an technologische und gesellschaftliche Entwicklungen und die Umsetzung der neuen Verfassungsgrundlage führen jedoch auch zu gewichtigen Neuerungen: die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen werden klarer geregelt und die Koordination zwischen den Vollzugsbehörden von Bund und Kantonen verbessert. Gleichzeitig wird der Geldspielmarkt punktuell liberalisiert: Spielbanken dürfen ihre Spiele neu auch online durchführen, ein attraktives und wettbewerbsfähiges Sportwettenangebot wird ermöglicht und die Durchführung von Pokerturnieren ist neu unter strengen Voraussetzungen auch ausserhalb von Spielbanken zulässig. Diese Neuerungen werden begleitet von angemessenen und koordinierten Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spiel. Der Kampf gegen das illegale Geldspiel wird verstärkt durch die Modernisierung der strafrechtlichen Bestimmungen und durch die Sperrung des Zugangs zu ausländischen Online-Geldspielangeboten. Neu sind weiter effiziente Massnahmen gegen Sportwettkampfmanipulationen geplant. Der Entwurf sieht schliesslich die Steuerbefreiung sämtlicher Geldspielgewinne vor.

Sowohl die Studienkommission als auch die POL begleiteten die Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage und der Botschaft eng. Als Fazit ist festzuhalten, dass gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf die Stossrichtung des Entwurfs gleich geblieben ist. Wichtige Anliegen der Kantone und der Spielbanken wurden jedoch aufgenommen. So werden die Spielbankenspiele neu positiv statt negativ definiert. Die Regelung der Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden, wird im Unterschied zum Vernehmlassungsentwurf weitgehend den Kantonen überlassen. Weiter wird auf die Schaffung einer Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel verzichtet.

## 1.4 Rechtsvergleichung<sup>46</sup>

### *Deutschland*

Geldspiele sind in Deutschland im Glücksspieländerungsstaatsvertrag von 2012 geregelt, welcher auf dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 aufbaut. Allerdings waren zunächst nur 15 der 16 deutschen Bundesländer Vertragspartei des Glücksspieländerungsstaatsvertrages. Das Land Schleswig-Holstein ist diesem erst im Februar 2013 beigetreten. Die Bundesländer verfügen je über Ausführungsgesetze zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag auf Landesebene. Darüber hinaus finden sich auch in anderen Gesetzen Vorschriften über das Geldspiel. In erster Linie sind hier die §§ 284–287 Strafgesetzbuch zu nennen. Diese verbieten es unter Strafan-

<sup>46</sup> Mit Ausnahme der Abschnitte zur EU, zur EFTA und zur WTO basieren die nachfolgenden Ausführungen auf «Vergleichende Studie der Regelung des Geldspielwesens» des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung vom 28. April 2015. In dieser Studie finden sich auch sämtliche Quellenangaben.

drohung, unerlaubtes Geldspiel zu veranstalten. Des Weiteren befindet sich in der Spielverordnung, welche das Betreiben von Geldspielautomaten regelt, ein Ordnungswidrigkeitenkatalog.

Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag verfolgt fünf Ziele. Neben der Suchtbekämpfung und -prävention sind dies das Lenken des Spieltriebs weg von Schwarzmärkten, der Jugend- und Spielerschutz, das Abwehren von Folge- und Begleitkriminalität sowie die Integrität des sportlichen Wettbewerbs. Diese Ziele stehen nunmehr und anders als im Glücksspielstaatsvertrag von 2008 gleichrangig nebeneinander.

Die Länder haben die Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Sie werden dabei von einem Fachbeirat beraten. Sie können diese öffentliche Aufgabe selbst, durch eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öffentliche Anstalt, durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar massgeblich beteiligt sind, erfüllen. Um das Veranstalten und Vermitteln von Geldspielen überwachen zu können, enthält der Glücksspieländerungsstaatsvertrag sowohl ein Erlaubnis- als auch ein Konzessionssystem. Das Erlaubnisssystem betrifft alle Arten von Geldspielen, einer Konzession bedürfen hingegen derzeit nur Veranstalterinnen und Vermittlerinnen von Sportwetten. Die beiden Systeme unterscheiden sich zum einen dadurch, dass die Voraussetzungen, um eine Konzession zu erhalten, deutlich strenger sind, die Antragstellenden also insbesondere mehr Informationen offen legen müssen, welche Gewähr für eine ordnungsgemässe Organisation der Spiele bieten. Zum anderen ist die Anzahl der Konzessionen im Gegensatz zur Anzahl der Erlaubnisse beschränkt. Schliesslich liegt ein weiterer Unterschied darin, dass die Konzession in erster Linie im Glücksspieländerungsstaatsvertrag selbst geregelt ist, die Bundesländer das Erteilen einer Erlaubnis jedoch in ihren jeweiligen Ausführungsgesetzen detaillierter ausgestalten.

Den Veranstalterinnen und Vermittlerinnen von Geldspielen obliegen verschiedene Pflichten, um die Ziele des Vertrags zu erreichen. Sie müssen zu verantwortungsbewusstem Spiel anhalten und der Entstehung von Spielsucht vorbeugen. Von besonderer Bedeutung sind hier das nach dem Schweizer Vorbild gestaltete Erfordernis eines Sozialkonzepts, die Pflicht, das Personal zu schulen, sowie die Möglichkeit einer Spielersperre für Geldspiele. Eine Spielersperre ist sowohl in Form der Selbstsperre als auch als Fremdsperre möglich. Im Falle einer Selbstsperre dürfen die Einrichtungen, an die sich die Spielerinnen und Spieler mit ihrer Bitte um Sperrung wenden, nicht nach dem Grund für die Selbstsperre fragen. Eine Fremdsperre nehmen Spielbanken und Veranstalterinnen von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotenzial vor, wenn ihnen durch ihr Personal oder durch Dritte bekannt ist, dass die Person spielsuchtgefährdet oder überschuldet ist. Ebenso kommt als Grund in Frage, dass die Person ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt oder im Verhältnis zu ihrem Einkommen unverhältnismässig hohe Spieleinsätze riskiert. Eine solche Fremdsperre ist auch möglich, wenn eine Spielbanken oder d eine Veranstalterin sonstige konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen der aufgezählten Tatbestände bekannt sind. Eine Spielsperre wird in einer übergreifenden Sperrdatei für mindestens ein Jahr eingetragen.

Grundsätzlich ist das Veranstalten und Vermitteln öffentlicher Geldspiele im Internet verboten. Gemäss dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag ist ein Geldspiel dann öffentlich, wenn es einem grösseren, nicht geschlossenen Personenkreis möglich ist, an dem Spiel teilzunehmen, oder wenn es sich um gewohnheitsmässig veranstaltete Geldspiele in Vereinen oder sonstigen geschlossenen Gesellschaften handelt. Die



Bundesländer dürfen in ihren Ausführungsgesetzen jedoch Ausnahmen vom Verbot vorsehen. Um gegen unerlaubtes Geldspiel im Internet vorzugehen, sind die jeweiligen Aufsichtsbehörden der Bundesländer ermächtigt, die erforderlichen Anordnungen zu erlassen. In der Regel verbieten sie den Veranstalterinnen und Vermittlerinnen durch Verwaltungsakt das Anbieten des unerlaubten Geldspiels im Internet und verpflichten sie, die jeweiligen Angebote zu löschen. Für den Fall des Nichtbefolgens drohen die Behörden oftmals ein Zwangsgeld an.

Die Verteilung der Erträge, die dem Gemeinwesen zugute kommen müssen, ist im deutschen Recht sehr uneinheitlich und oftmals gar nicht geregelt. Die Länder müssen lediglich gewährleisten, dass ein erheblicher Teil der Erträge öffentlichen, gemeinnützigen, kirchlichen oder mildtätigen Zwecken zukommt. Nur fünf der 16 am Glücksspieländerungsstaatsvertrag beteiligten Bundesländer haben in ihre jeweiligen Landesglücksspielgesetze genaue Verteilungsschlüssel aufgenommen. Demnach gehen entweder absolute Summen oder bestimmte prozentuale Anteile an näher benannte gemeinnützige Zwecke, teilweise legen die Gesetze auch konkrete Einrichtungen fest. Die übrigen Landesgesetze enthalten keine genaueren Angaben zur Verteilung. Oftmals wird diese erst im Haushaltsplan festgelegt. Die tatsächliche Verteilung ist daher in vielen Bundesländern wenig transparent.

### *Frankreich*

Das Geldspielrecht stützt sich im französischen Recht zunächst auf das zivile Recht, das im Zivilgesetzbuch (Code Civil, im Folgenden: CC) geregelt ist, gemäss dem der Spielvertrag als gegenseitiger aleatorischer Vertrag gilt und das namentlich die Spielschulden regelt. Daneben finden sich die spezialrechtlichen Bestimmungen hauptsächlich in Artikel L. 320-1 ff. des Gesetzes über die innere Sicherheit (Code de la sécurité intérieure) sowie im Gesetz Nr. 2010-476 vom 12. Mai 2010 über die Marktöffnung und Regelung des Bereichs der Online-Geldspiele, das allgemeine Vorschriften für die «landbasierten» und die online durchgeführten Spiele umfasst sowie die Gesetzgebung über die Online-Spiele.

Nach der französischen Gesetzgebung sind die Geldspiele vorbehaltlich gewisser bewilligungspflichtiger Spiele grundsätzlich verboten. Die Bewilligungsvoraussetzungen hängen von der Art des Spiels ab. So ist für die Eröffnung einer Spielbank eine Bewilligung des Innenministeriums erforderlich, die unter bestimmten Voraussetzungen, namentlich in Bezug auf den Standort, erteilt wird. Darüber hinaus ist der Betrieb der Spielbanken streng geregelt. Die Vorschriften betreffen insbesondere die Anstellungsbedingungen und die Organisation der Geschäftsleitung und der Angestellten sowie die in der Spielbank bewilligten Spiele, deren Funktionsweise und die Voraussetzungen für den Zugang zu den Spielsälen.

Im Lotteriebereich definiert das Gesetz, welche Lotterien legal sind. Dies sind die von einem Verein veranstalteten Lotterien, bei denen bewegliche Güter gewonnen werden können und die ausschliesslich für wohltätige Zwecke veranstaltet werden. Ferner sind die traditionellen, in einem kleinen Kreis für soziale Zwecke veranstalteten Lottos zulässig sowie die auf Jahrmärkten veranstalteten Lotterien und die Lotterien der Stiftung Française des jeux (einer Gesellschaft unter Kontrolle des Staates mit der Aufgabe, Lotterien und bestimmte Sport-Tippspiele zu entwerfen, zu entwickeln und im ganzen Land zu vermarkten).

Wetten auf Pferderennen sind nur erlaubt, wenn sie nach dem Totalisatorprinzip und von einer Renngesellschaft veranstaltet werden, die sich ausschliesslich der Ent-

wicklung der Pferderassen widmet und eine Bewilligung des Landwirtschaftsministeriums erhalten haben. Mit der Durchführung der Pferdewetten ist die Institution «Pari mutuel urbain» betraut. Auf die «landbasierten» Sportwetten schliesslich hat die «Française des jeux» das Monopol.

Auf dem Online-Geldspielmarkt sind drei Bereiche für den Wettbewerb offen: die Pferdewetten, die Sportwetten und die sogenannten «jeux de cercle», bei denen die Spielerinnen und Spieler gegeneinander spielen (Poker). Auf die Online-Rubbelspiele hat weiterhin die Française des jeux das Monopol. Spielbankenspiele, die nicht als «jeux de cercle» gelten, dürfen nicht online durchgeführt werden. Online-Spiele müssen durch die Behörde für Online-Spiele (Autorité de régulation des Jeux en ligne, ARJEL) zugelassen werden. Zugelassen werden ausschliesslich Anbieter mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums, der mit Frankreich ein Abkommen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -flucht abgeschlossen hat. Für eine Zulassung muss der Anbieter der ARJEL zudem Informationen über seine Identität, seine Struktur, eventuelle Verurteilungen in Strafverfahren, die Art seines öffentlichen Angebots und die von ihm umgesetzten Sicherheitsmassnahmen liefern. Die zugelassenen Anbieter müssen darüber hinaus bestimmte Pflichten im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei, der Transparenz des Spielverlaufs sowie dem Spielerschutz beachten. Schliesslich muss jeder Anbieter eine spezifische Website gestalten, die ausschliesslich über einen Domain-Namen der ersten Ebene mit der Endung «.fr» aufgerufen werden kann und auf die jede Verbindung mit einer französischen IP-Adresse weitergeleitet wird. Das Gesetz umfasst zudem Massnahmen gegen illegale Online-Spiele: die Sperrung des Zugangs zu illegalen Websites und der Geldflüsse in Verbindung mit einer solchen Website. In beiden Fällen richtet die ARJEL eine Mahnung an den Anbieter der illegalen Website. Nach Ablauf der gesetzten Frist beantragt sie beim Gericht, dass es mittels einstweiliger Verfügung den Internet-Provider oder den Hosterveranstalter, die illegale Website zu sperren, oder dass es das Haushaltsministerium ersucht, jegliche Geldflüsse oder -transfers in Verbindung mit dieser Website zu verbieten.

In Bezug auf die Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei müssen die Spielveranstalterinnen unter Androhung von Verwaltungssanktionen die Identität bestimmter Spielerinnen und Spieler registrieren und während fünf Jahren speichern. Das Finanzministerium und das Innenministerium können Transaktionen in Verbindung mit den Konten der Veranstalterinnen verbieten. Darüber hinaus müssen die Online-Anbieter der ARJEL namentlich ihre Zugangs-, Registrierungs-, Inkasso- und Zahlungsmodalitäten darlegen.

Die zwei für den Geldspielbereich zuständigen Behörden wurden durch das Gesetz des Jahres 2010 geschaffen. Der Konsultativausschuss für Spiele (Comité consultatif des jeux, CCJ) ist für sämtliche Geldspiele zuständig, namentlich für die Zentralisierung der Informationen der Aufsichtsbehörden und der Spielanbieter. Der CCJ nimmt auch Stellung zu den Auswirkungen der Präventionsmassnahmen und schlägt Weiterentwicklungen in der Gesetzgebung vor. Aufgabe der oben genannten ARJEL ist es, die Zulassungen der Online-Spiele zu erteilen und dafür zu sorgen, dass die verschiedenen Anbieter ihre Pflichten erfüllen.

Als Sanktion sieht das Gesetz die strafrechtliche Ahndung von Verstössen der verschiedenen Spielveranstalterinnen vor. Dies namentlich bei der Veranstaltung illegaler Lotterien, beim Betrieb einer Spielbank und der Durchführung von Geldspielen in der Öffentlichkeit ohne Bewilligung sowie bei der Einfuhr oder Produktion nicht

zugelassener Spielgeräte. Ferner werden die Veranstaltung unrechtmässiger Pferdewetten sowie bestimmte Online-Delikte strafrechtlich geahndet.

Ziel der Politik zum Schutz der Spielerinnen und Spieler ist es, die Nutzung der Spiele so zu beschränken, dass dem exzessiven oder pathologischen Spiel vorgebeugt werden kann. Die Spielerinnen und Spieler sollen dafür sensibilisiert werden, die Verantwortung für ihr Handeln zu tragen. Unter den Schutzmassnahmen hervorzuhoben sind die folgenden: Zugangsbeschränkungen, eine Liste der mit einem Spielverbot belegten Personen, strenge Vorschriften zur Werbung für Geldspiele, Massnahmen zum Schutz der Minderjährigen, das Verbot von Spielen auf Kredit, Regeln zur Ausschüttungsquote, die Beschränkung der finanziellen Zuwendungen an die Spielerinnen und Spieler sowie Bestimmungen über die Anzeige bestimmter Informationen und Hinweise am Eingang der Spielbanken.

Betreffend die Verwendung der Gewinne schliesslich gilt Folgendes: Die Spielveranstalterinnen haben eine hohe Abgabe zu entrichten. Für jede Spielart gilt ein eigener Abgabesatz. Das Geld wird unter der betreffenden Gemeinde und dem Staat aufgeteilt und von diesen auf verschiedene Weise verteilt, namentlich in Form eines Beitrags an das Sozialwesen.

### *Italien*

Die Tätigkeit im Bereich der Geldspiele ist in Italien dem Staat vorbehalten. Bis 2002 war gemäss der Geldspielgesetzgebung der Staat für die Organisation und die Durchführung von Geldspielen zuständig. Die Durchführung der Spiele war wenigen öffentlichen oder privaten Einrichtungen vorbehalten, die über eine entsprechende Konzession verfügen mussten. Der italienische Gesetzgeber verfolgte einen äusserst restriktiven Ansatz in Bezug auf die Gewährung neuer Geldspielmöglichkeiten und beschränkte damit das Geldspielangebot unter Aufrechterhaltung des allgemeinen Geldspielverbots auf die Spiele, die in der italienischen Gesellschaft bereits verankert waren.

Diese besonderen Rahmenbedingungen führten zu zahlreichen Klagen ausländischer Geldspielveranstalterinnen vor den nationalen und europäischen Gerichten und zu verschiedenen Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission mit dem Argument, dass das italienische Regime gegen die Grundsätze der EU-Verträge, insbesondere gegen die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt, verstosse. Der italienische Gesetzgeber sah sich aufgrund der Verfahren und der wachsenden Nachfrage der italienischen Spielerinnen und Spieler, die sich immer mehr illegalen Formen des Geldspiels zuwandten, veranlasst, die restriktive Geldspielregelung zu revidieren und über innovative geschützte Kanäle neue Spiele anzubieten. In der Folge lancierte er einen Prozess der schrittweisen geregelten Liberalisierung des Geldspielmarktes, wobei seither für die Durchführung von Geldspielen eine Konzession («concessione» im juristischen Sprachgebrauch Italiens) sowie eine Bewilligung der Polizei für Offline-Geldspiele erforderlich war. Die Zulassung eines Angebots von Online-Geldspielen war die letzte und womöglich wichtigste Entwicklung auf diesem Markt. Jeder Inhaber einer Konzession für die Durchführung von Online-Geldspielen darf von folgenden Spielen und Dienstleistungen einzelne oder alle anbieten: Sportwetten und Wetten auf mögliche Ereignisse, Wettbörsen, Lotterien, Bingo, Pokerturniere und andere Geschicklichkeitsspiele sowie Spielbankenspiele einschliesslich Poker. Die italienische Regierung wurde 2014 vom Parlament ermächtigt, die Geldspielregelungen erneut zu revidieren mit dem Ziel, diese in einem einzigen Gesetz zusammenzuführen und dabei die Regeln

zur Besteuerung sowie zu den Spielerschutzmassnahmen zu überarbeiten. Dabei seien auch alle relevanten Gerichtsurteile auf europäischer Ebene mit zu berücksichtigen.

Spielangebot und Aufsicht sind wie folgt geregelt: Die vier landbasierten Casinos werden durch die lokalen Behörden betrieben und unterstehen der Aufsicht durch das Innenministerium. Die anderen Geldspiele werden von der «Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato» des Wirtschafts- und Finanzministeriums beaufsichtigt. Diese wurde in die Behörde für das Zollwesen und die Monopole («Agenzia delle Dogane e dei Monopoli», im Folgenden «ADM») überführt, die gegenwärtig den Veranstalterinnen die Geldspielkonzessionen und Bewilligungen erteilt. Die ADM gewährt die Konzessionen nur, wenn die Konzessionärinnen spezifische technische und finanzielle Anforderungen erfüllen und die Besitzer, die Geschäftsleitung und die wichtigsten Angestellten der Konzessionärinnen beruflich gut qualifiziert sind. Die Erfüllung dieser Anforderungen wird während der Gültigkeit jeder Konzession überprüft. Die Aufsicht über die Erfüllung der technischen und finanziellen Standards seitens der Online-Anbieter wird durch ein zentrales Computersystem der ADM wesentlich erleichtert. Dazu gehört, dass die Anbieter der ADM systematisch die Transaktionsdaten, die Berichte über die Wartung des Spielsystems und die Rückstellungen für Verbindlichkeiten aufgrund von Steuern und Abgaben übermitteln. In den Konzessionsverträgen erklären sich die Konzessionärinnen bereit, die ADM-Inspektionen in ihren Räumlichkeiten oder in denjenigen ihrer im EWR ansässigen Technologiepartner durchführen zu lassen.

Im Zuge der Erweiterung der Geldspielangebote auf das Internet wurden in den Jahren 2006 und 2009 bedeutende verbindliche Massnahmen zum Spielerschutz eingeführt. So müssen seither etwa sämtliche Spielende identifiziert und im zentralen System der ADM registriert werden. Ferner werden die Konzessionärinnen von Online-Geldspielen verpflichtet, den neu registrierten Spielenden Tools anzubieten, mit denen sie sich selbst auf gewisse Spiele beschränken oder von gewissen Spielen ausschliessen können, bevor sie den Spielzugang erhalten.

Eine gesetzliche Grundlage zum Schutz der Spielerinnen und Spieler, die traditionelle Geldspiele nutzen, wurde 2012 geschaffen. Gemäss dem Gesetz müssen in den Räumlichkeiten, in denen gespielt wird, Informationen über die Geldspielsucht angebracht sein und muss auf den Spielautomaten und Wetscheinen über die Gewinnchancen informiert werden. Darüber hinaus dürfen Personen unter 18 Jahren keinen Zugang zu den Geldspielräumen erhalten; es werden jedoch keine systematischen Kontrollen am Eingang verlangt. Schliesslich wird die ADM angehalten, ihre Politik bei der Konzessionierung der Anbieter von Geldspielautomaten in dem Sinne zu revidieren, dass sich in der Umgebung von Schulen, Kirchen und ähnlichen Einrichtungen mit der Zeit keine Geldspielautomaten mehr befinden. Die Veranstalterinnen von Geldspielen müssen sich gegenüber der ADM verpflichten, der Geldspielsucht und dem Geldspiel durch Minderjährige vorzubeugen und allgemein einen verantwortungsvollen Umgang mit dem Geldspiel zu fördern. Einige Veranstalterinnen – auch solche traditioneller Spielbankenspiele oder Lotterien – haben sich in Programmen freiwillig zur sozialen Verantwortung verpflichtet.

Die Steuereinnahmen aus dem Geldspiel werden meist als allgemeine Staatseinnahmen behandelt und sind nicht an einen besonderen Zweck der Staatsausgaben gebunden. Als Ausnahme dazu sehen die jährlichen Haushaltsgesetze jeweils vor, dass ein Teil der Mittel aus der Besteuerung des Geldspiels direkt der nationalen Behörde für die Entwicklung der Pferdewirtschaft und dem nationalen olympischen Komitee

zugewiesen wird. Mit dem Steuerermächtigungsgesetz des Jahres 2014, das noch nicht umgesetzt worden ist, wird die italienische Regierung ermächtigt, einen mit Einnahmen aus dem Geldspiel gespeisten Fonds für die Prävention und Behandlung der Geldspielsucht zu schaffen. Gemäss dem Gesetz sollen die Sätze zur Besteuerung der Geldspiele eventuell erhöht werden, um höhere Einnahmen für den Fonds zu generieren.

### *Österreich*

Das Geldspiel ist in Österreich auf Bundesebene im Glücksspielgesetz von 1989 geregelt. Das Glücksspielgesetz ermöglichte es dem Bund, die monopolisierten Geldspiele zu «privatisieren» und Spiele einer kommerzialisierten Kapitalgesellschaft durch befristete Konzessionserteilung zu übertragen. Das Gesetz umfasst alle Spiele mit überwiegender Glückskomponente und enthält auch die Erhöhung der Zahl der in Österreich erteilten Spielbankbetriebsbewilligungen von elf auf zwölf. Nicht zu den Glücksspielen zählen die Sportwetten. Sie gelten in Österreich als Geschicklichkeitsspiele und werden landesrechtlich geregelt. Auch die Glücksspielautomaten, die sich ausserhalb der Casinos befinden, werden zu weiten Teilen landesrechtlich geregelt.

Im Glücksspielgesetz finden sich detaillierte Vorschriften über die einzige Lotterien-Konzession und die Spielbank-Konzessionen. Das Gesetz kennt nur eng begrenzte Ausnahmen vom Geldspielmonopol (z. B. für Spiele zum Zeitvertreib mit kleinen Beträgen oder für landesrechtliche Automatenspiele). Bis November 2014 wurde das Glücksspielgesetz 34 Mal geändert. Zahlreiche Änderungen (z. B. 2008, 2012, zweimal 2013) wurden aufgrund von Urteilen des österreichischen Verfassungsgerichtshofes (VfGH) erforderlich, der die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen kontrolliert.

Wer über eine Konzession verfügt, darf Geldspiele auch online durchführen. Dies gilt sowohl für die Lotterie- als auch für die Spielbankkonzessionen. Im März 2015 hat das österreichische Finanzministerium angekündigt, das illegale Online-Angebot durch Internet-Sperren bekämpfen zu wollen; bislang bestehen keine entsprechenden Regelungen. Es wird derzeit eine Studie ausgearbeitet, wie im Detail vorgegangen werden könnte.

Die Aufsicht über die Geldspiele wird vom Bundesministerium für Finanzen wahrgenommen. Als Sanktionen sind in erster Linie sogenannte Verwaltungsübertretungen vorgesehen. Solche Übertretungen werden in sogenannten Verwaltungs-Strafverfahren verfolgt. Das Strafrecht ist dazu subsidiär, was eine Eigenart des Geldspielrechts darstellt.

Der Spielerschutz ist Haupt- oder Nebenziel zahlreicher Bestimmungen des Glücksspielgesetzes. So muss die Spielbank etwa unabhängige Bonitätsauskünfte einholen und mit der betroffenen Spielerin oder dem betroffenen Spieler ein Beratungsgespräch führen, wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass diese oder dieser den Bestand ihres oder seines Existenzminimums gefährdet. Wenn sich die Spielerin oder der Spieler trotz des Gesprächs weiterhin gefährdet oder dem Beratungsgespräch verweigert, so hat die Spielbank eine Spielsperre auszusprechen oder zumindest die Besuchszahl zu beschränken. Beim Automatenglücksspiel besteht die Pflicht, beim Zutritt Alterskontrollen vorzunehmen, Ausschüttungsquoten anzuzeigen sowie Warnsysteme, Einsatz- und Gewinnbeschränkungen und nach zwei Stunden Spielzeit Abkühlungsphasen vorzusehen. Auch bei Online-Geldspielen von

ausländischen (illegalen) Anbietern besteht ein gewisser Spielerschutz: Die jüngere österreichische Rechtsprechung geht in die Richtung, dass eine Spielerin oder ein Spieler sämtliche verlorenen Beträge unbeschränkt wieder zurückfordern kann.

Der Staat erhebt bei den Konzessionsinhabern weitreichende Sonderabgaben, die grundsätzlich in die allgemeine Staatskasse fließen. Ein fixer Teil der Mittel ist aber für die Sportförderung gebunden. Es bestehen detaillierte Regelungen, wie das Geld zwischen verschiedenen Formen der Sportförderung aufzuteilen ist und welche Institutionen bzw. Gremien über die Mittelzuteilung entscheiden.

### *Liechtenstein*

Seit dem 1. Januar 2011 gelten in Liechtenstein ein neues Geldspielgesetz sowie Verordnungen zu Spielbanken, Geschicklichkeitsgeldspielen und Online-Geldspielen. Das Geldspiel ist grundsätzlich verboten. Die Regierung kann jedoch Konzessionen für Spielbanken und Online-Geldspiele sowie Bewilligungen für Lotterien und Wetten vergeben. Die Aufsicht liegt beim Amt für Volkswirtschaft. Aufgrund von Rechtsstreitigkeiten wurde bis heute keine Spielbankkonzession erteilt. Auch Konzessionen für Online-Geldspiele scheinen noch nicht vergeben worden zu sein.

Das Geldspielgesetz sieht unter anderem Massnahmen vor, die den sozial schädlichen Auswirkungen des Spiels vorbeugen sollen, und die eine sichere, ordnungsgemässe und transparente Durchführung der Spiele gewährleisten sollen. Die Ausarbeitung eines Sozialkonzeptes ist eine Voraussetzung für die Erteilung einer Spielbankkonzession. Bei Online-Geldspielen darf eine spielende Person maximal ein Kundenkonto haben, das zudem genaue Informationen über getätigte Spiele, deren Zeitpunkt und Dauer sowie über Einsätze und Gewinne enthalten muss. Des Weiteren sieht das Geldspielgesetz Spielsperren sowohl in der Form der Fremdsperre als auch in Form der Selbstsperre vor. Um die Spielsperren effektiv durchsetzen zu können, sind Spielbanken verpflichtet, die Identität von Personen zu überprüfen, bevor sie ihnen Zutritt gewähren. Eine vergleichbare Pflicht trifft auch Veranstalterinnen von Online-Geldspielen.

Bei den Spielbanken, den Lotterien und Wetten sowie bei den Online-Geldspielen wird eine Abgabe erhoben, deren Höhe je nach Spiel variiert.

Obwohl bisher keine Konzession nach diesem Gesetz erteilt wurde, soll es nun bereits wieder geändert werden. Von Mai bis Juli 2015 hat die Regierung eine Gesetzesänderung in Vernehmlassung gegeben, deren Hauptpunkt darin besteht, vom Konzessions- zum Polizeibewilligungssystem zu wechseln.

### *Vereinigtes Königreich*

Der zentrale Rechtsakt des Primärrechts, der das Geldspiel in Grossbritannien (d. h. England, Schottland und Wales) regelt, ist das Geldspielgesetz des Jahres 2005 (Gambling Act 2005). Das Gesetz ist durch eine grosse Anzahl sekundärer Erlasse (Verordnungen, Durchführungsbestimmungen und Verwaltungsvorschriften) ergänzt worden. Vom Geltungsbereich des Gambling Act 2005 ausgenommen ist nur die Durchführung gewerbmässiger Lotterien in grossem Umfang. Diesbezüglich wurde entschieden, das frühere Modell einer einzigen «nationalen Lotterie» beizubehalten. Diese wird durch ein privatwirtschaftliches Unternehmen betrieben und durch eine eigene Aufsichtsbehörde, die nationale Lotteriekommission (National Lottery Commission), beaufsichtigt. Geregelt wird sie in älteren Rechtsakten. Zurzeit werden auch die Festquotenwetten auf Pferderennen durch ältere Rechtsakte geregelt.

Der Gambling Act 2005 basiert auf dem Ansatz, dass der Markt und nicht die Regierungspolitik Art und Anzahl der öffentlich angebotenen Geldspiele bestimmen sollte. Die Veranstalterinnen unterliegen allerdings gesetzlichen Einschränkungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass diese schutzbedürftige Spielerinnen und Spieler nicht ausnützen, dass sie faire Spiele durchführen und dass sie nicht unter den Einfluss des organisierten Verbrechens geraten. Lokale Behörden haben darüber hinaus die Möglichkeit, die Standorte von Geldspielräumlichkeiten auf bestimmte Gebiete zu beschränken.

Der geltende Rechtsrahmen im Geldspielbereich des Vereinigten Königreichs hat sich seit 2007 strukturell nicht geändert. Indessen führten Ende 2014 kleinere Änderungen am Gambling Act 2005 zu einer wesentlichen Veränderung im Bereich der Online-Geldspiele: Ausländische Veranstalterinnen dürfen ihre Dienste im Vereinigten Königreich nun nicht mehr ohne britische Konzession bewerben oder anbieten. Massnahmen zur Durchsetzung dieser Regelung (wie etwa die Sperrung der entsprechenden Website oder die Unterbindung des Zahlungsverkehrs) werden allerdings keine ergriffen. Stattdessen droht die für die Geldspielbranche zuständige Aufsichtsbehörde (Gambling Commission) Veranstalterinnen von Geldspielen, Softwareunternehmen und deren «Partnern» mit Sitz in Grossbritannien mit dem Entzug der Konzession, wenn sie «Netzwerken» angehören, an denen nicht konzessionierte Veranstalterinnen beteiligt sind, die ihre Dienste bekanntermassen britischen Spielerinnen und Spielern anbieten.

Im Bereich des Spielerschutzes gelten die «Schädigung» oder die «Ausbeutung» von «Kindern und anderen schutzbedürftigen Personen» als konkrete Gefahren, die mit dem exzessiven Geldspiel zusammenhängen und zu vermeiden sind. Konkrete Massnahmen zum Schutz von Kindern und anderen schutzbedürftigen Personen sind nicht in den Rechtsvorschriften festgehalten, sondern in den Konzessionsvoraussetzungen, welche die Aufsichtsbehörde festlegt. Dank dieser Regelung können die Behörden entsprechend den Fortschritten in Wissenschaft und Technik den Veranstalterinnen rasch neue und aktualisierte Massnahmen auferlegen, ohne darauf warten zu müssen, dass die Regierung oder das Parlament die Gesetzgebung ändert. Eine Konzessionärin, welche die vorgeschriebenen Massnahmen nicht einhält, kann rasch und angemessen bestraft werden. Im Extremfall droht ihr der Entzug der Konzession. Die vielleicht wichtigste konkrete Massnahme bildet die Verpflichtung der Konzessionärinnen, eine Unternehmenspolitik mit spezifischen Zielen zu formulieren und umzusetzen. Einige der Ziele sind allgemeiner Art: Beteiligung an Behandlungen sowie Ausbildung und Forschung auf dem Gebiet des problematischen Spielverhaltens. Andere Ziele sind relativ spezifisch: angemessene Alterskontrolle sowie das Erkennen und die Konfrontation von Spielerinnen und Spielern, die Symptome eines problematischen Spielverhaltens aufweisen.

Einige Massnahmen sind nur für das Online-Geldspiel praktisch relevant: So sind etwa Websites dergestalt zu konfigurieren, dass auf dem Endgerät der Zugang zu diesen blockiert werden kann (insbesondere von Eltern zum Schutz ihrer Kinder). Ferner dürfen per Kreditkarte auf das persönliche Spielerkonto überwiesene Spielgelder erst dann zum Spielen verfügbar sein, wenn der Kreditkartennemittler der Überweisung zugestimmt hat. Schliesslich muss erkannt werden, wenn eine Spielerin oder ein Spieler mehrere Geldspielkonten eröffnet hat.

Die Erträge aus den Geldspielen fliessen vorbehaltlich der folgenden drei Fälle in die allgemeine Staatskasse: Freiwillige Beiträge, die anstelle einer gesetzlich festgelegten Geldspielabgabe geleistet werden, werden durch den Responsible Gambling

Trust verteilt; die Erträge aus der Abgabe auf Pferdewetten werden durch das Horse-race Betting Levy Board verteilt; die Erträge aus Abgaben auf die nationale Lotterie werden durch den Big Lottery Fund und elf weitere Instanzen verteilt. Diese Einrichtungen handeln weitgehend unabhängig von den nationalen und regionalen britischen Behörden. Politisch wird Druck ausgeübt, dass diese Einrichtungen gegenüber der Bevölkerung und ihren gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten Rechenschaft ablegen und in Übereinstimmung mit ihren Wünschen handeln. Die betreffenden Einrichtungen haben auf diesen Druck reagiert, indem sie angesehene Persönlichkeiten in ihre Aufsichtsorgane berufen haben, Investitionspläne veröffentlichen und die Öffentlichkeit einladen, sich bei der Formulierung von Investitionsstrategien einzubringen. In der gegenwärtigen Zeit staatlicher «Austerität» übt die Politik auch dahingehend Druck aus, dass die Erträge aus dem Geldspiel an Projekte und Personen verteilt werden, die keine Gelder aus allgemeinen Steuereinnahmen erhalten.

### *Belgien*

Der belgische Gesetzgeber hat bereits 1902 ein erstes Gesetz zum Verbot der Geldspiele verabschiedet. Während fast eines Jahrhunderts wurde toleriert, dass in einigen Spielbanken des Landes trotzdem Geldspiele durchgeführt wurden.

Mit der Verabschiedung des Gesetzes vom 7. Mai 1999 über die Glücksspiele, die Glücksspieleinrichtungen und den Spielerschutz (im Folgenden: Gesetz von 1999) änderte sich das System grundlegend: Es wurde ein allgemeines Verbot eingeführt, von dem ausschliesslich das konzessionierte Spielangebot ausgenommen ist. Mit diesem Gesetz ist auch die Definition des Glücksspiels weiter gefasst worden. Ein Glücksspiel liegt auch dann vor, wenn der Zufall nur eine Nebenrolle spielt. Zuständig für die Bewilligungserteilung und die Aufsicht ist die Commission des jeux des hasard. Ausgenommen sind die Lotterien, welche unter die Zuständigkeit des Finanzministeriums fallen.

In den letzten Jahren war das Gesetz von 1999 verschiedentlich Gegenstand parlamentarischer Beratungen; die wichtigste Revision erfolgte am 10. Januar 2010. Die Änderungen betrafen vor allem Online-Geldspiele, Spiele in den Medien (Radio, Fernsehen oder Printmedien) sowie Wetten. Umstritten war, ob die Bestimmungen mit der Regelung der EU vereinbar sind. Das Verfassungsgericht ist zum Schluss gekommen, dass die Gesetzgebung mit dem Regime der EU kompatibel ist. Im Bereich der Gesetzgebung wird in Belgien heute darauf geachtet, eine grössere Kohärenz zwischen den verschiedenen Spielkategorien zu schaffen und die Vorschriften besser auf jene der EU abzustimmen. Eine grosse Herausforderung stellen überdies die Online-Geldspiele dar.

Die Anbieter von Online-Geldspielen benötigen eine «zusätzliche» Konzession, d. h. sie müssen bereits über eine Konzession zur Durchführung von Spielen im terrestrischen Bereich verfügen. Die Konzession wird zudem nur dann erteilt, wenn sich der Server, auf dem die Website abgelegt ist, auf belgischem Territorium befindet. Wenn die konzessionierten Anbieter alle übrigen materiellen Voraussetzungen erfüllen, dürfen sie Online-Spiele durchführen. Diese müssen grundsätzlich gleich ausgestaltet sein wie die terrestrischen Spiele. Massnahmen zur Sperrung des Zugangs zu illegalen Websites und der Geldflüsse in Verbindung mit solchen Sites sind gestützt auf die Strafprozessordnung (Code d'instruction criminelle) und die verschiedenen Protokolle möglich, welche die Akteure des Bereichs unterzeichnet haben. Nebst diesen Sperrmassnahmen sieht das Gesetz von 1999 straf- und verwal-



tungsrechtliche Sanktionen vor, die sich sowohl gegen die Veranstalterinnen von Geldspielen, gegen deren Angestellte wie auch gegen die Spielerinnen und Spieler richten können.

Zum Schutz der Spielerinnen und Spieler besteht eine ganze Reihe von Massnahmen wie die Beschränkung der Verluste, das Spielverbot für Personen unter 21 Jahren und für verletzliche Personen und die Führung eines nationalen Registers der vom Spiel ausgeschlossenen Personen (aufgrund von Selbst- sowie von Fremdsperrn). Ferner bestehen ein Verbot, Spielerinnen und Spieler Kredite zu erteilen, sowie die Pflicht der Spielerinnen und Spieler, sich zu identifizieren. Weiter bestehen das Verbot, Spielerinnen und Spielern mittels Werbung oder mittels kostenloser oder vergünstigter Güter und Dienstleistungen anzulocken, und die Pflicht, die Spielerinnen und Spieler sowie die Öffentlichkeit über die Risiken und Gefahren des Spiels zu informieren, einschliesslich der Angabe von Beratungsstellen zur Unterstützung von Personen mit Problemen. Die Erträge aus den Spielen sollen für das Gemeinwohl eingesetzt werden. So wird die «Loterie Nationale» verpflichtet, zahlreiche Organisationen finanziell zu unterstützen.

### *Norwegen*

Der rechtliche Rahmen der norwegischen Geldspielgesetzgebung wird hauptsächlich durch drei Gesetze abgesteckt: das Lotteriegesezt (*lotteriloven*), das Totalisatorgesetz (*totalisatorloven*) und das Geldspielgesetz (*pengespilloven*). Das Lotteriegesezt umfasst die allgemeinen Regeln zum Geldspiel, während das Totalisatorgesetz und das Geldspielgesetz Spiele regeln, die Gegenstand eines Monopols sind.

Zunächst ist festzuhalten, dass in Norwegen ein allgemeines Geldspielverbot gilt und dass die Behörden wegen des nicht liberalisierten Marktes das Geldspiel im Land streng kontrollieren können. Die Gesetzgebung soll sicherstellen, dass bei der Durchführung von Geldspielen bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden und dass das Geldspiel unter staatlicher Aufsicht steht, damit negative soziale Konsequenzen des Geldspiels wie Spielsucht und Straftaten verhindert werden können. Das Geldspiel wird von der norwegischen Geldspielbehörde (*Lotteritilsynet*) beaufsichtigt – einer staatlichen Direktion, die sowohl private Lotterien wie auch Spiele unter dem staatlichen Monopol überwacht. Die Organisationen oder Vereinigungen, die Spiele unter dem Lotteriegesezt durchführen wollen, bedürfen einer Bewilligung. Monopolisierte Spiele unter dem Geldspielgesetz werden von *Norsk Tipping*, einem Unternehmen in Staatsbesitz, durchgeführt. Geldspiele unter dem Totalisatorgesetz (*Totowetten auf Pferderennen*) werden von der Stiftung *Norsk Rikstoto* durchgeführt.

Online-Lotterien und andere Online-Geldspiele sind im Allgemeinen verboten. Aufgrund des wachsenden Markts der Online-Geldspiele wurde es *Norsk Tipping* und *Norsk Rikstoto* ab 2011 jedoch erlaubt, ihre Spiele online anzubieten.

Zur Begrenzung der negativen Auswirkungen der Geldspiele wurden in Bezug auf Geldspiele, die von *Norsk Tipping* durchgeführt werden, vier hauptsächliche Massnahmen getroffen: Altersgrenzen; Einsatzgrenzen, die bestimmen, für wie viel Geld eine Spielerin oder ein Spieler maximal spielen darf; Betragsgrenzen, die bestimmen, wie viel eine Spielerin oder ein Spieler verlieren darf; Zeitbeschränkungen, die festlegen, wie lange eine Spielerin oder ein Spieler spielen darf. Für einige von *Norsk Tipping* durchgeführten Spiele müssen die Spielerinnen und Spieler obligatorisch eigene Grenzen festlegen, für andere Spiele erfolgt dies freiwillig. Bei allen Spielen von *Norsk Tipping* besteht eine Altersbeschränkung von 18 Jahren und eine

allgemeine Einsatzgrenze von 40 000 NOK pro Tag, 100 000 NOK pro Woche, 300 000 NOK pro Monat oder 1 000 000 NOK pro Jahr, die für alle von Norsk Tipping angebotenen Spiele zusammen gilt. Norsk Tipping ist dafür verantwortlich, Spielerinnen und Spieler am Spielen zu hindern, wenn die festgelegten Grenzen erreicht worden sind. Darüber hinaus können sich die Spielerinnen und Spieler während einer gewissen Zeit selbst von bestimmten Spielen ausschliessen (Selbstersperre). Für die Teilnahme an Spielen unter dem Totalisatorgesetz, in denen die Spielerinnen und Spieler untereinander spielen (Totowetten auf Pferderennen), gilt das Mindestalter von 18 Jahren; Spiele, welche nicht von Norsk Rikstoto durchgeführt werden, sind verboten. Weiter werden durch Norsk Rikstoto spezifische Regeln in Bezug auf die Veranstaltung der Rennen, die Gewinnberechnung und die Gewinnausschüttung festgelegt. Die betreffende Rennbahn ist verantwortlich dafür, dass die Regeln eingehalten werden.

Nach der norwegischen Gesetzgebung untersagte Spiele werden mit drei Massnahmen bekämpft: Erstens ist es verboten, nicht bewilligte Geldspiele zu vermarkten oder zu vermitteln. Zweitens ist es verboten, nicht bewilligte Geldspiele durchzuführen, und drittens werden die Finanztransaktionen im Zusammenhang mit nicht bewilligten Spielen gesperrt. Diese Massnahmen gelten auch für Online-Geldspiele.

Um das illegale Geldspiel zu verhindern, kann die Geldspielbehörde eine gegen das Gesetz verstossende Partei dazu anhalten, einen Sachverhalt zu berichtigen und ihre Aktivitäten auszusetzen. Die Behörde kann auch verwaltungsrechtliche und bedingte Bussen verhängen. Verstösse, die eventuell einen Straftatbestand erfüllen, werden darüber hinaus der Polizei gemeldet. Je nach anwendbarem Gesetz und Schwere des Verstosses werden die Straftaten mit Bussen und in manchen Fällen mit Haft bestraft.

Jede Spielerin und jeder Spieler kann entscheiden, einen Teil der Einsätze direkt an eine lokale Organisation, die im Register der Freiwilligenorganisationen (frivillighetsregisteret) eingetragen ist, überweisen zu lassen. Die Erträge von Norsk Tipping werden gemäss einer gesetzlich festgelegten Formel verteilt. Der grösste Teil ist für den Sport bestimmt, die anderen Teile für die Kultur und wohltätige und humanitäre Organisationen. Die Erträge von Risktoto müssen einen Beitrag zur Förderung des Pferdesports sowie der Pferdehaltung und -zucht in Norwegen leisten. Für bestimmte Spiele gelten besondere Regeln.

### *Europäische Union und EFTA*

Die Dienstleistungsrichtlinie der EU vom 12. Dezember 2006<sup>47</sup> schliesst «Geldspiele, die einen geldwerten Einsatz verlangen, einschliesslich Lotterien, Geldspiele in Spielkasinos und Wetten», ausdrücklich von ihrem Anwendungsbereich aus.<sup>48</sup> Für diesen Bereich ist jedoch auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zu den Grundfreiheiten relevant. Daraus folgt, dass die nationalen Rechtsrahmen der Mitgliedstaaten für die Geldspiele als besondere wirtschaftliche Tätigkeiten insbesondere im Lichte der Dienstleistungsfreiheit beurteilt werden

<sup>47</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36.

<sup>48</sup> Siehe Art. 2 Bst. h der Richtlinie 2006/123/EG.

müssen (Art. 56 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; VAEU).<sup>49</sup> Dasselbe gilt für die Werbung für Geldspiele.<sup>50</sup>

Grundsätzlich stellen einzelstaatliche Rechtsvorschriften, die das Recht der Veranstalterinnen, grenzüberschreitend Geldspiele anzubieten, aufheben oder begrenzen, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs dar und verstossen gegen Artikel 56 VAEU.<sup>51</sup> Der EuGH lässt jedoch Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zu, wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses vorliegen: Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten, Verminderung der schädlichen sozialen Folgen des Spielens, Verhinderung von Missbräuchen und Betrug sowie der Verleitung der Bürgerinnen und Bürger zu übermässigen Ausgaben.<sup>52</sup> Nach einer anfänglichen Entwicklung hat sich die Rechtsprechung des EuGH zur Kompatibilität der nationalen Regelungen mit Artikel 56 VAEU gefestigt. In einer ersten Serie von Urteilen<sup>53</sup> liess der EuGH den Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum in Bezug auf das Ausmass des Schutzes, das sie auf ihrem Gebiet anstreben, und anerkannte daher zahlreiche zwingende Gründe des Allgemeininteresses. In einer zweiten Urteilsserie<sup>54</sup> schränkte der EuGH den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten teilweise ein und zeigte sich in Bezug auf die Einhaltung der Erfordernisse der Verhältnismässigkeit unnachgiebiger. So verstösst gemäss dem Urteil Gambelli der italienische Staat insoweit gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und das Erfordernis der Kohärenz, als er die Verbraucherinnen und Verbraucher zur Teilnahme an den Spielen ermuntert, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen. Eine Politik der kontrollierten Expansion im Glücksspielsektor kann gemäss diesem Urteil mit dem Zielen des Verbraucherschutzes und der Bekämpfung der Kriminalität vereinbar sein, wenn Spielerinnen und Spieler damit veranlasst

<sup>49</sup> EuGH, 11. September 2003, Anomar, Rs. C-6/01, Slg. I-8621, Rn. 47; siehe ebenfalls den Bericht vom 11. Juni 2013 über Online-Glücksspiele im Binnenmarkt des Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments (2012/2322 (INI)), unter A.

<sup>50</sup> EuGH, 24. März 1994, Schindler, Rs. C-275/92, Slg. I-1039, Rn. 22 und 23; EuGH, 8. Juli 2010, Sjöberg und Gerdin, verbundene Rechtsachen C-447/08 und C-448/10, Slg. I-6921, Rn. 33 und 34; EuGH, 8. September 2010, Stoss, verbundene Rechtssachen C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07, Slg. I-8069, Rn. 56; EuGH, 12. Juli 2012, HIT und HIT LARIX, Rs. C-176/11, ECLI:EU:C:2012:454, Rn. 16–18; EuGH, 12. Juni 2014, Digibet und Albers, Rs. C-156/13, ECLI:EU:C:2014:1756, Rn. 21.

<sup>51</sup> Vgl. z. B. Urteil Schindler, Rn. 47; EuGH, 21. September 1999, Läärrä, Rs. C-124/97, Slg. I-6067, Rn. 29; EuGH, 6. November 2003, Gambelli, Rs. C-243/01, Slg. I-13031, Rn. 57–59; EuGH, 8. September 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Rs. C-42/07, Rn. 52; EuGH, 3. Juni 2010, Sporting Exchange Ltd (Betfair), Rs. C-203/08, Rn. 24; EuGH, 3. Juni 2010, Ladbrokes Betting & Gaming Ltd, Rs. C-258/08, Rn. 16; EuGH, 15. September 2011, Dickinger und Ömer, Rs. C-347/09, Slg. I-8185, Rn. 41; EuGH, 24. Januar 2013, Stanleybet International Ltd u. a., verbundene Rs. C-186/11 und C-209/11, ECLI:EU:C:2013:33, Rn. 21; EuGH, 30. April 2014, Robert Pfleger, Rs. C-390/12, ECLI:EU:C:2014:281, Rn. 39; EuGH, 22. Januar 2015, Stanley International Betting Ltd., Rs. C-463/13, ECLI:EU:C:2015:25, Rn. 46.

<sup>52</sup> Zum Beispiel: Urteil Schindler, Rn. 57–60; Urteil Gambelli, Rn. 67; Urteil Anomar, Rn. 73; EuGH, 6. März 2007, Placanica u. a., verbundene Rechtssachen C-338/04, C-259/04, C-360/04, Slg. I-1891, Rn. 46; EuGH, 8. September 2010, Carmen Media Group Ltd., Rs. C-46/08, Slg. I-8149, Rn. 55; EuGH, 19. Juli 2012, SIA Garkalns, Rs. C-470/11, ECLI:EU:C:2012:505, Rn. 39; Urteil HIT und HIT LARIX, Rn. 21; Urteil Sjöberg und Gerdin, Rn. 36; Urteil Robert Pfleger, Rn. 40 f; Urteil Stanley International Betting Ltd., Rn. 48; Urteil Digibet und Albers, Rn. 23.

<sup>53</sup> Ungefähr von 1994–2003; vgl. z. B. die Urteile Schindler; Läärrä; EuGH, 21. Oktober 1999, Zenatti, Rs. C-67/98, Slg. I-07289 und Urteil Anomar.

<sup>54</sup> Ungefähr von 2003–2009; vgl. z. B. Urteil Gambelli; Urteil Placanica; EuGH, 6. Oktober 2009, Kommission gegen Spanien, Rs. C-153/08, Slg. I-9735.

werden sollen, sich von heimlich durchgeführten, verbotenen Spielen oder Wetten ab- und sich den bewilligten und kontrollierten Spielangeboten zuzuwenden, sofern die Expansion einer strikten behördlichen Kontrolle unterliegt.<sup>55</sup> Schliesslich hat der Gerichtshof bestätigt, dass die Regelung der Geldspiele zu den Bereichen gehört, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Ermangelung einer Harmonisierung des betreffenden Gebiets behalten die einzelnen Mitgliedstaaten demnach einen grossen Ermessensspielraum bei der Frage, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der öffentlichen Interessen und dem angestrebten Schutzniveau ergeben.<sup>56</sup> In diesem Zusammenhang hat der EuGH ausdrücklich anerkannt, dass die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen, die sich aus den Spielen ergeben können, ein ausreichendes Ermessen der einzelstaatlichen Behörden rechtfertigen: Die Behörden müssen nach ihrer eigenen Wertordnung beurteilen können, welche Erfordernisse sich aus dem Verbraucherschutz und der Sozialordnung ergeben und wie diese Ziele am besten erreicht werden.<sup>57</sup> Es steht ihnen frei, die Veranstaltung von Geldspielen zu beschränken und sie öffentlichen oder karitativen Einrichtungen anzuvertrauen.<sup>58</sup> Bei einem Konzessionssystem sind die Staaten jedoch verpflichtet, die Konzessionen auch für Veranstalter zu öffnen, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind. Die Vergabeverfahren müssen unparteiisch und nach transparenten Kriterien durchgeführt werden.<sup>59</sup> Darüber hinaus steht es den Mitgliedstaaten zwar frei, die Ziele ihrer Geldspielpolitik festzulegen und das angestrebte Schutzniveau genau zu definieren, doch die Beschränkungen, die sie vorsehen, müssen den Erfordernissen der Rechtsprechung in Bezug auf die Verhältnismässigkeit genügen. Gemäss diesem Grundsatz ist es namentlich erforderlich, dass die Beschränkung tatsächlich darauf abzielt, die Spielgelegenheiten zu verringern und die Geldspieltätigkeiten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen.<sup>60</sup> Im Übrigen darf die Finanzierung gemeinnütziger Zwecke nicht ausschliessliche Rechtfertigung einer restriktiven Geldspielpolitik sein.<sup>61</sup>

Eine nationale Regelung, welche die Werbung für Spielbanken in einem anderen Mitgliedstaat erlaubt, wenn die Regelung dieses anderen Mitgliedstaats im Hinblick auf den Schutz der Spielerinnen und Spieler gleichwertige Garantien bietet wie die nationale Regelung, ist demnach zulässig.<sup>62</sup> Zudem kann ein Mitgliedstaat trotz des

<sup>55</sup> Siehe auch Urteil *Placanica*, Rn. 55, EuGH, Zeturf, 30. Juni 2011; Rs. C-212/08, Slg. I-05633, Rn. 58; Urteil *Stanleybet International Ltd*, Rn. 36.

<sup>56</sup> Vgl. z. B. Urteil *HIT und HIT LARIX*, Rn. 24 und 31; Urteil *Biasci u. a.*, Rn. 29 und 43; Urteil *Digibet und Albers*, Rn. 24; EuGH, 22. Januar 2015, *Stanley International Betting*, Rn. 51 f.

<sup>57</sup> Urteil *Schindler*, Rn. 60 und 61, Urteil *Gambelli*, Rn. 63, Urteil *Stanleybet International Ltd*, Rn. 24.

<sup>58</sup> Zum Beispiel: Urteile *Sjöberg und Gerdin*, Rn. 43 und 45; EuGH, 30. Juni 2011; Urteil *Dickinger und Ömer*, Rn. 48; Urteil *Zeturf*, Rn. 41; Urteil *Stanleybet International Ltd*, Rn. 29; EuGH, 12. September 2013, *Biasci u. a.*, verbundene Rechtssachen C-660/11 und C-8/12, ECLI:EU:C:2013:550, Rn. 24.

<sup>59</sup> EuGH, 9. September 2010, *Engelmann*, Rs. C-64/08, Slg. I-8219; EuGH, 16. Februar 2012, *Costa und Cifone*, verbundene Rechtssachen C-72/10 und C-77/10, ECLI:EU:C:2012:80, Rn. 56; Urteil *Stanley International Betting Ltd*, Rn. 38.

<sup>60</sup> Zum Beispiel: Urteil *Gambelli*, Rn. 69; Urteil *Placanica*, Rn. 54; Urteil *SIA Garkalns*, Rn. 44 und 46; Urteil *Stoss*; Urteil *Carmen Media Group Ltd.*; *Winner Wetten GmbH*; Urteil *Robert Pflieger*, Rn. 54 f.

<sup>61</sup> Zum Beispiel: Urteil *Zenatti*, Rn. 36; Urteil *Gambelli*, Rn. 62; Urteil *Stoss*, Rn. 104; Urteil *Dickinger und Ömer*, Rn. 61.

<sup>62</sup> Urteil *HIT und HIT LARIX*, Rn. 31 und 32.

Umstands, dass eine bestimmte Veranstalterin in einem anderen Mitgliedstaat bereits über eine Bewilligung für das Angebot von Geldspielen verfügt, die Veranstalterin verpflichten, für das Angebot derselben Dienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet ebenfalls eine Bewilligung einzuholen.<sup>63</sup>

Spezifisch in Bezug auf das Internet steht Artikel 56 VAEU einer Regelung nicht entgegen, nach der Veranstalterinnen, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen und zugelassen sind, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats keine Geldspiele über das Internet anbieten dürfen, wenn sie dort nicht niedergelassen sind.<sup>64</sup> Der EuGH weist auch darauf hin, dass der Sektor der über das Internet angebotenen Geldspiele in der EU nicht harmonisiert ist und verglichen mit den herkömmlichen Geldspielmärkten grössere Gefahren in sich birgt.<sup>65</sup> Somit ist eine Regelung zulässig, die an die Bevölkerung dieses Mitgliedstaats gerichtete Werbung für Geldspiele verbietet, die in anderen Mitgliedstaaten veranstaltet werden, sofern die vorgesehene Strafe nicht diskriminierend ist.<sup>66</sup> Allerdings lässt sich das Ziel des Verbraucherschutzes nur dann mit einer Politik der Expansion von Geldspielen vereinbaren, die insbesondere durch die Schaffung neuer Spiele und die Werbung für sie gekennzeichnet ist, wenn die rechtswidrigen Spieltätigkeiten im betreffenden Land einen erheblichen Umfang haben und die erlassenen Massnahmen systematisch und kohärent darauf abzielen, die Spiellust der Verbraucher in rechtmässige Bahnen zu lenken.<sup>67</sup> Mit der Empfehlung 2014/478/EU<sup>68</sup> hat sich die Kommission der Thematik der Online-Geldspiele angenommen und schlägt den Mitgliedstaaten ein Bündel von Massnahmen vor, ohne dabei das Recht der Mitgliedstaaten auf Regulierung der Geldspieldienstleistungen einzuschränken. Die vorgeschlagenen Massnahmen haben zum Ziel, Minderjährige gänzlich vom Geldspiel auszuschliessen und den erwachsenen Verbrauchern vor unerlaubten und potenziell schädlichen Angeboten im Internet Schutz zu bieten. Der EFTA-Gerichtshof erliess zwei wichtige Entscheide zur Zulässigkeit der staatlichen Monopole<sup>69</sup> und eine zum Transparenzgebot im Vergabeverfahren von Konzessionen<sup>70</sup>. Seine Rechtsprechung entspricht weitgehend derjenigen des Gerichtshofs der Europäischen Union.

### *Welthandelsorganisation*

Im Rahmen der Liberalisierung des Welthandels, die von der Welthandelsorganisation (WTO) gesteuert wird, regelt das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (unter dem englischen Akronym GATS bekannt) den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. Während das Anbieten von Geldspielen in der zentralen Produktklassifikation, die von den Vereinten Nationen erstellt wurde («Central Product Classification» 96492), ausdrücklich als Bereitstellung von Dienstleistungen qualifiziert wird, enthält das GATS (Art. XIV) einen Vorbehalt in Bezug auf Massnahmen, «die erforderlich sind, um die guten Sitten

<sup>63</sup> Urteil Stoss, Rn. 113; Urteil Biasci u. a., Rn. 41 ff.

<sup>64</sup> Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional; Urteil Sporting Exchange Ltd (Betfair), Rn. 33 ff.; Urteil Ladbrokes Betting & Gaming Ltd, Rn. 54 ff.

<sup>65</sup> Urteil Liga Portuguesa, Rn. 69 und 70.

<sup>66</sup> Urteil Sjöberg und Gerdin, Rn. 46 und 57.

<sup>67</sup> Urteil Ladbrokes, Rn. 24 ff.

<sup>68</sup> Empfehlung der Kommission vom 14. Juli 2014 mit Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Geldspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Geldspielen, ABl. L 214 vom 19.7.2014, S. 38.

<sup>69</sup> EFTA-GH, Case E-1/06 (EFTA Surveillance vs. The Kingdom of Norway); Case E-3/06 (Ladbrokes Ltd. vs. The Government of Norway).

<sup>70</sup> EFTA-GH, Rs. E-24/13 (Casino Admiral AG und Wolfgang Egger).

oder die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten». Dieser Vorbehalt trägt der Tatsache Rechnung, dass die nationalen Geldspielregulierungen den freien Dienstleistungsverkehr faktisch ausnahmslos ausschliessen.

## **1.5 Umsetzung**

Zur Umsetzung des Entwurfs müssen auf Ebene des Bundes folgende Verordnungen und Reglemente revidiert werden: die Verordnung des Bundesrates vom 24. September 2004 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankenverordnung, VSBG)<sup>71</sup>, die Verordnung des Bundesrates vom 27. Mai 1924 zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten (LV)<sup>72</sup>, die Verordnung des EJPD vom 24. September 2004 über Überwachungssysteme und Glücksspiele (Glücksspielverordnung, GSV)<sup>73</sup> sowie die Verordnung der Eidgenössischen Spielbankenkommision vom 12. Juni 2007 über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Geldwäschereiverordnung ESBK, GwV ESBK)<sup>74</sup>. Auf Stufe Departement wird zudem eine neue Geldwäschereiverordnung für den Grossspielbereich zu erlassen sein. Schliesslich werden das Geschäftsreglement der Eidgenössischen Spielbankenkommision vom 6. Dezember 2007<sup>75</sup> anzupassen sowie dasjenige für das Koordinationsorgan zu erlassen sein.

Die Umsetzung des neuen Geldspielgesetzes bedingt auch die Revision der kantonalen Rechtsgrundlagen im Geldspielbereich. Angepasst werden muss insbesondere auch die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005. Gemäss den Übergangsbestimmungen müssen die Kantone ihre revidierten Bestimmungen zu den Kleinspielen bis spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Geldspielgesetzes in Kraft setzen.

Für den Vollzug dieses Gesetzes sind in erster Linie die ESBK, die interkantonale Behörde sowie kantonale Vollzugsbehörden zuständig. Diese Stellen haben im Rahmen der Projektorganisation die Entstehung dieses Entwurfs aktiv mitgestaltet und bewerten die Vollzugstauglichkeit des Entwurfs positiv.

## **1.6 Parlamentarische Vorstösse**

Im Bereich der Geldspiele wurde eine grosse Zahl von parlamentarischen Vorstössen eingereicht. Die folgenden Vorstösse wurden vom Parlament angenommen und sind noch hängig:

- Motion Kommission für Rechtsfragen NR: Pokerturniere unter klaren Auflagen zulassen (12.3001);
- Postulat Lehmann Markus: Sozialschutz in der Schweiz und im grenznahen Ausland – Überlegungen zum Schweizerischen Geldspielgesetz (13.4004).

<sup>71</sup> SR 935.521

<sup>72</sup> SR 935.511

<sup>73</sup> SR 935.521.21

<sup>74</sup> SR 955.021

<sup>75</sup> SR 935.524

Mit dem vorliegenden Entwurf werden beide Vorstösse erfüllt.

## **2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen**

### **2.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen**

#### *Art. 1* Gegenstand

Absatz 1 dieser Bestimmung umreisst den Geltungsbereich des Gesetzes. Der Entwurf regelt die Zulässigkeit von Geldspielen und deren Durchführung sowie die Verwendung der Spielerträge. Der Begriff «Geldspiele» wird in Artikel 3 Buchstabe a definiert.

Die Absätze 2 und 3 nehmen sechs Bereiche vom Geltungsbereich des Gesetzes aus: Der Entwurf gilt nicht für Geldspiele im privaten Kreis (Abs. 2 Bst. a). Um Gesetzesumgehungen zu vermeiden, wird diese Ausnahmebestimmung in der Praxis restriktiv gehandhabt werden müssen. Ein Spiel im privaten Kreis kann etwa dann nie vorliegen, wenn es gewerbmässig oder gestützt auf eine öffentliche Bekanntmachung durchgeführt wird. Ein privater Kreis kann zudem nur dann vorliegen, wenn der Teilnehmerkreis eng beschränkt ist. Bei der Beurteilung dieses Kriteriums müssen die gesamten Umstände einer Veranstaltung berücksichtigt werden. Die Anforderungen an die Anzahl der Personen, die noch auf einen privaten Kreis schliessen lassen, können allenfalls in denjenigen Fällen gelockert werden, in denen zwischen den Personen unabhängig vom Spiel eine offensichtliche und in räumlicher und zeitlicher Hinsicht enge Bindung besteht. Dies ist etwa bei Familien oder Bürogemeinschaften gegeben. So soll zum Beispiel die Veranstaltung von einmaligen Tippspielen im Zusammenhang mit Fussballendrundenturnieren in Bürogemeinschaften nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, sofern die Veranstalterinnen daraus keinen finanziellen Vorteil ziehen. In Fällen, in denen die beteiligten Personen ausserhalb des Spiels nur lose miteinander verbunden sind, darf es sich demgegenüber nur um einen kleinen Personenkreis handeln, soll dieser noch als privat gelten. Nicht als Spiel im privaten Kreis gilt, wenn Spielerinnen und Spieler auf einer gewerblich betriebenen Plattform gegeneinander spielen, etwa indem sie miteinander Sportwetten abschliessen. Dies unabhängig davon, ob zwischen den Spielenden eine enge Bindung besteht oder nicht.

Ferner fallen Geschicklichkeitsspiele (für deren Definition siehe Art. 3 Bst. d) nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes, wenn sie kumulativ die folgenden Voraussetzungen erfüllen: Sie werden nicht automatisiert, nicht interkantonal und nicht online durchgeführt (Abs. 2 Bst. b). Es geht dabei um sozial ungefährliche Spiele, wie etwa verschiedene Jass-Formen, die nach heutiger Qualifikationspraxis als Geschicklichkeitsspiele gelten. Diese Spiele sind nicht gefährlich, weil in erster Linie die Geschicklichkeit der Spielerinnen und Spieler über den Gewinn entscheidet und sie nicht automatisiert, nicht interkantonal und nicht online durchgeführt werden. Bei Bedarf soll es den Kantonen jedoch freistehen, diese Spiele gewissen Regelungen zu unterwerfen. Der Bund macht auch in diesem Bereich von seiner umfassenden Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch. Zu den Begriffen «automatisiert durchgeführt» und «online durchgeführt» siehe die Ausführungen zu Artikel 3 Buchstabe e.

Sportwettkämpfe könnten unter die Geldspieldefinition von Artikel 3 Buchstabe a fallen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn eine Teilnahmegebühr bezahlt werden muss

und ein Preisgeld gewonnen werden kann, wie dies etwa bei Tennisturnieren regelmässig der Fall ist. Sie sollen deshalb vom Geltungsbereich des BGS ausgenommen werden (Abs. 2 Bst. c). Entsprechend gehen aktiv an Sportwettkämpfen Teilnehmende nach dieser Konzeption keine Sportwette ein. Die Ausnahme für Sportwettkämpfe überschneidet sich teilweise mit der Ausnahme für Geschicklichkeitsspiele gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b. Auch bei sportlichen Aktivitäten wird die Geschicklichkeit der Sportlerinnen und Sportler in aller Regel überwiegen. Von der Ausnahme unberührt bleiben hingegen die Sportwetten. Bei diesen ist der Spielgewinn abhängig von der richtigen Vorhersage des Verlaufs oder des Ausgangs eines Sportereignisses, ohne dass selbst aktiv am Sportereignis teilgenommen wird (siehe Art. 3 Bst. c). Die Sportwetten sind vom Geltungsbereich des BGS erfasst.

Absatz 2 Buchstabe d nimmt Lotterien und Geschicklichkeitsspiele zur Verkaufsförderung, an denen zu den gleichen Bedingungen wie bei Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts auch gratis teilgenommen werden kann, vom Geltungsbereich des Gesetzes aus. Damit diese Ausnahme vom Geltungsbereich vorliegt, muss das entsprechende Spiel zunächst Verkaufsförderungszwecken dienen. Das heisst, dass das Spiel immer an den Kauf eines Produkts oder an die Inanspruchnahme einer Dienstleistung gekoppelt sein oder eine Kundenbindungsmassnahme darstellen muss. Letzteres ist etwa dann der Fall, wenn während Fernseh- oder Radiosendungen eine Lotterie oder ein Geschicklichkeitsspiel durchgeführt wird, mit dem Ziel, die Zuschauenden bzw. Zuhörenden an die entsprechende Sendung oder das gesamte Sendungsangebot der entsprechenden Anbieterin zu binden. Ersteres liegt etwa dann vor, wenn ein Spiel an den Kauf von Waren im Detailhandel oder an den Abschluss eines Abos gekoppelt ist.

Als weitere Voraussetzung muss am entsprechenden Spiel zu den gleichen Bedingungen wie bei Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts auch gratis teilgenommen werden können. «Gratis» bezieht sich nicht nur auf die Spielteilnahme als solche, sondern auch auf die Übermittlung derselben. Wenn die Übermittlung der Gratisspielteilnahme zu erhöhten Übermittlungsgebühren zu erfolgen hat, beispielsweise über eine Mehrwertdienstnummer, kann entsprechend keine Gratisteilnahme vorliegen. Eine Gratisteilnahme kann demgegenüber vorliegen, wenn die Übermittlung der Spielteilnahme zwar entgeltlich, jedoch zu den normalen Übermittlungsgebühren erfolgt (z. B. über ein SMS oder einen Anruf je zu den Normaltarifen). Sollte eine Spielveranstalterin vorsehen, dass die Übermittlung der Spielteilnahme über eine Mehrwertdienstnummer erfolgen kann, muss sie demnach daneben stets auch die Gratis-Übermittlung der Spielteilnahme (z. B. per Internet oder per Anruf auf eine kostenlose Telefonnummer) oder zu den normalen Übermittlungsgebühren anbieten. Andernfalls wird das betreffende Spiel vom Geltungsbereich des Gesetzes erfasst. Selbstverständlich darf die Übermittlung der Gratisteilnahmemöglichkeit aber nicht teurer sein als die kostenpflichtige Teilnahmemöglichkeit selbst. So wäre etwa der Postweg (normale Übermittlungsgebühr von mindestens 85 Rappen) als Gratisteilnahme nicht statthaft, wenn für die kostenpflichtige Teilnahme ein SMS für 70 Rappen vorgesehen wäre.

Die Gratisteilnahme muss schliesslich klar und unmissverständlich kommuniziert werden und zu den gleichen Bedingungen wie die kostenpflichtige Teilnahme möglich sein. Letzteres bedeutet, dass die Gratisteilnahme für die Spielenden in keiner Art und Weise nachteilig sein darf gegenüber der kostenpflichtigen Spielteilnahme. Dazu gehört etwa, dass die Gratisteilnahme anzahlmässig nicht stärker limitiert sein darf als die kostenpflichtige Teilnahme. Ferner muss sie so leicht verfügbar und



zugänglich sein wie die kostenpflichtige Teilnahme. Dies ist etwa dann nicht der Fall, wenn für die Übermittlung der Spielteilnahme eine veraltete Technologie oder eine Technologie, die sich nicht durchgesetzt hat, verwendet wird (trifft heute z. B. bei WAP zu).

Mit den obgenannten Kriterien, die kumulativ erfüllt sein müssen, soll gewährleistet werden, dass die verfassungsrechtliche Vorgabe, wonach die Reingewinne aus den Spielen gemäss Artikel 106 Absatz 3 Buchstaben a und b BV vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke zu verwenden sind, nicht unterwandert wird. Die heute beispielweise vom Schweizer Fernsehen und von den Printmedien mittels erhöhter Übermittlungsgebühren erzielten Spielerträge unterliegen dieser Zweckbindung nicht. Ausserdem unterliegen diese Veranstalterinnen und Veranstalter von Spielen keinen Auflagen zum Schutz der Spielenden vor Manipulation, Betrug und Spielsucht. Neben der vorliegenden Ausnahme (Ausnahme vom Geltungsbereich gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. d) gilt es jedoch zu beachten, dass Spiele ungeachtet der Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes durchgeführt werden können, wenn sie die Kriterien für ein Geldspiel gar nicht erst erfüllen (wenn also entweder kein geldwerter Einsatz und/oder keine Möglichkeit eines Geldgewinns vorliegen, siehe dazu Art. 3 Bst. a).

Absatz 2 Buchstabe e stellt die Abgrenzung zum Finanzdienstleistungssektor sicher. Zahlreiche Finanzdienstleistungen (u. a. strukturierte Produkte, die an der Börse gehandelt werden) könnten nämlich unter die Geldspieldefinition gemäss Artikel 3 Buchstabe a und damit unter den Geltungsbereich des BGS fallen, was verhindert werden soll.

Die Ausnahme vom Geltungsbereich gemäss Absatz 3 entspricht der aktuellen Rechtslage. Die Schneeball-, Lawinen- oder Pyramidensysteme sind bereits heute nicht in der Geldspielgesetzgebung, sondern in Artikel 3 Buchstabe r UWG gegen den unlauteren Wettbewerb geregelt.

## *Art. 2*                    *Zweck*

Gemäss Artikel 2 verfolgt der Entwurf vier Hauptziele: Die Bevölkerung soll angemessen vor den Gefahren geschützt werden, die von den Geldspielen ausgehen (Bst. a). Dazu zählt insbesondere die Gefahr vor exzessivem Geldspiel. Daneben gehen von den Geldspielen aber auch andere Gefahren aus, insbesondere die Gefahren von Spielbetrug und Geldwäscherei. Das BGS soll weiter einen sicheren und transparenten Spielbetrieb gewährleisten (Bst. b). Daraus fliessen Pflichten für die Veranstalterinnen von Geldspielen. Schliesslich sollen die Reingewinne der Grossspiele, ausgenommen die Geschicklichkeitsspiele, und die Reingewinne eines Teils der Kleinspiele vollumfänglich und transparent für gemeinnützige Zwecke (Bst. c) und ein Teil der Bruttospielerträge der Spielbanken zugunsten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet werden (Bst. d).

## *Art. 3*                    *Begriffe*

In Artikel 3 werden die zentralen Begriffe des Entwurfs definiert. Der Definitionskatalog beginnt mit dem Begriff «Geldspiele» (Bst. a). Die Geldspiele charakterisieren sich im Wesentlichen durch zwei Elemente, die Leistung eines Einsatzes und die Gewinnmöglichkeit. Sie sind wie folgt zu verstehen und werden in der Ausführungsverordnung wie folgt zu präzisieren sein: Beide Elemente müssen in Geld oder

einem Geldsurrogat («geldwerter Einsatz» und «anderer geldwerter Vorteil»), wozu insbesondere Naturalien zählen, bestehen. Ausserdem müssen sie kumulativ vorliegen. Dem geldwerten Einsatz gleichgestellt ist der Abschluss eines Rechtsgeschäfts irgendwelcher Art. Die Leistung eines geldwerten Einsatzes oder der Abschluss eines Rechtsgeschäfts liegt etwa beim Kauf von Rubbellosen, Lotteriescheinen oder von Spieljetons vor. Ferner beim Entgelt für eine Dienstleistung, beim Kauf von Waren oder bei einem Abo-Abschluss verbunden mit der Vergabe von Spiel- bzw. Wettbewerbsteilnahmen oder verbunden mit einer Wettbewerbsfrage und Gewinnmöglichkeiten. Sodann liegt die Leistung eines geldwerten Einsatzes dann vor, wenn die Spielveranstalterin die Möglichkeit eröffnet, die Spielteilnahme zu erhöhten Übermittlungsgebühren zu kommunizieren (beispielsweise über eine Mehrwertdienstnummer), unabhängig davon, ob auch andere Möglichkeiten der Kommunikation der Spielteilnahme bestehen. Kein geldwerter Einsatz liegt demgegenüber vor, wenn die Übermittlung der Spielteilnahme zwar entgeltlich, nicht jedoch zu erhöhten Übermittlungsgebühren erfolgt (z. B. Anruf zu den üblichen Tarifen). Kein Geldspiel liegt vor, wenn entweder der geldwerte Einsatz oder der Abschluss eines Rechtsgeschäfts auf der einen Seite oder der Geldgewinn auf der anderen Seite entfällt; selbstverständlich auch dann, wenn beides entfällt. Dies ist etwa bei den Unterhaltungsspielen der Fall, beispielsweise bei einem Flipperkasten. Bei diesen fehlt die Möglichkeit eines Geldgewinns oder eines anderen geldwerten Vorteils.

Der Lotteriebegriff (Bst. b) lehnt sich an Artikel 106 Absatz 3 Buchstabe a Bundesverfassung an. Er kommt damit ohne das gemäss Artikel 1 LG eine Lotterie charakterisierende Kriterium der Planmässigkeit aus, das in der Vergangenheit immer wieder Abgrenzungsprobleme verursachte. In Präzisierung der Verfassung wird dem Teilbegriff «unbegrenzte Zahl Personen» der Teilbegriff «oder zumindest eine hohe Anzahl Personen» beigefügt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass zahlreiche heute gängige Lotterien bloss einer begrenzten Anzahl Personen offenstehen, wenn diese Zahl auch hoch ist. Dies ist bei sämtlichen Lotterien mit vorgezogenen Losen der Fall. Der Bundesrat wird diese beiden Teilbegriffe zu präzisieren haben; sie bilden das massgebliche Abgrenzungskriterium zu den Spielbankenspielen (zu den letzteren siehe Art. 3 Bst. g). Die Lotterien im Sinne von Artikel 3 Buchstabe e (Grossspiele) sollen mindestens rund 1000 Personen pro Ziehung offenstehen. Bei den Lotterien gemäss Artikel 3 Buchstabe f (Kleinlotterien) soll dies grundsätzlich gleich gehandhabt werden. Entsprechend sollen Kleinlotterien mit vorgezogenen Losen ebenfalls mindestens 1000 Personen pro Ziehung offenstehen. Bei den nachgezogenen Kleinlotterien soll diese Zahl jedoch auch unterschritten werden dürfen. Bei diesen Kleinlotterien handelt es sich um die bekannten Vereinslotos. An einem Vereinslotto nehmen vielleicht rund 100 Personen teil. Erforderlich ist allerdings, dass die Teilnehmerzahl nicht zum vorneherein auf eine bestimmte Anzahl beschränkt ist. Es wäre demgemäss unzulässig, eine Kleinlotterie zu konzipieren, die bloss einer geschlossenen Anzahl Personen (beispielsweise maximal 100 Personen) offensteht. Spiele, bei denen ein einzelner Spieler (gegen die Veranstalterin) spielt, und Spiele, bei welchen die Teilnehmerzahl klein oder limitiert ist, fallen mit anderen Worten nicht unter den Lotteriebegriff. Das zweite Kriterium («derselben Zufallsziehung oder einer ähnlichen Prozedur unterliegen») muss kumulativ zum ersten («einer unbegrenzten oder zumindest einer hohen Anzahl Personen offenstehen») erfüllt sein. Kleinlotterien können nur gemäss den Voraussetzungen von Artikel 33 und 34 bewilligt werden. Artikel 34 Absatz 1 sieht dabei vor, dass Kleinlotterien ein im Voraus definierter Gewinnplan zugrunde liegen muss. Damit auch die Kleinlotterien als Lotterien bezeichnet werden können, wird

der Lotteriebegriff unabhängig vom Kriterium «an mehreren Orten angeboten» gebildet, das Artikel 106 Absatz 3 Buchstabe a Bundesverfassung enthält. Die Kleinlotterien werden nämlich oft gerade nur an einem Ort angeboten. Damit werden im Ergebnis die kantonalen Vollzugszuständigkeiten, übereinstimmend mit der heutigen Regelung und Praxis, gegenüber dem Verfassungswortlaut um die Kleinlotterien erweitert. Dies stimmt mit dem Willen des Verfassungsgebers überein: Die Aufzählung der kantonalen Vollzugskompetenzen in Artikel 106 Absatz 3 Bundesverfassung enthält nur Minimalgarantien für die Kantone und ist daher nicht abschliessend<sup>76</sup>.

Sportwetten sind Geldspiele, bei denen der Spielgewinn abhängig ist von der richtigen Vorhersage des Verlaufs oder des Ausgangs eines Sportereignisses (Bst. c). Die zulässigen Wetten werden damit auf «Sportwetten» eingeschränkt. Der Begriff «gewerbsmässige Wetten» gemäss Artikel 33 LG wird fallen gelassen. Solche Wetten sind besonders schwierig von Spielen zu unterscheiden, die auch von den Spielbanken durchgeführt werden. Der Begriff «Sportereignis» ist eng zu verstehen. Nicht darunter fallen alle Ereignisse, die nicht unmittelbar Teil eines (legalen) Sportwettkampfs sind. Kein Sportereignis bilden damit etwa Ausschreitungen von Zuschauenden.

Geldspiele, bei denen der Spielgewinn ganz oder überwiegend von der Geschicklichkeit der Spielerin oder des Spielers abhängt, werden als Geschicklichkeitsspiele bezeichnet (Bst. d). Diese Definition orientiert sich am heutigen Artikel 3 Absatz 3 SBG.

Die Lotterien, Wetten und Geschicklichkeitsspiele werden in zwei Kategorien eingeteilt: in Grossspiele und in Kleinspiele (Bst. e und f). Der Unterschied zwischen den Gross- und den Kleinspielen ergibt sich aufgrund der Dimension «automatisiert, interkantonal oder online durchgeführt». Sobald eines dieser drei Kriterien erfüllt ist, handelt es sich um ein Grossspiel. Die Grossspiele können je nach Ausgestaltung ein erhöhtes Gefährdungspotenzial aufweisen, weshalb für sie strengere Regeln gelten sollen. Die Kleinspiele bestehen ausschliesslich aus drei Spielkategorien: den Kleinlotterien, den lokalen Sportwetten und den kleinen Pokerturnieren. Unter engen Rahmenbedingungen sollen Pokerturniere auch ausserhalb der Spielbanken zulässig sein. Weder zu den Klein- noch zu den Grossspielen zählen die Geschicklichkeitsspiele, die nicht automatisiert, nicht interkantonal und nicht online durchgeführt werden. Diese Formen der Geschicklichkeitsspiele sind vom Geltungsbereich des BGS ausgeschlossen (siehe Art. 1 Abs. 2 Bst. b).

«Online durchführen» bedeutet das elektrische, magnetische, optische oder andere elektromagnetische Senden und Empfangen von Informationen über Leitungen oder Funk. Online durchgeführte Geldspiele sind somit unter anderem Geldspiele, die über Internet, Mobiltelefonie oder interaktives Fernsehen durchgeführt beziehungsweise vertrieben werden. Insoweit stimmt der Begriff «online durchführen» mit dem Begriff «fernmeldetechnisch übertragen» gemäss Artikel 3 Buchstabe c des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997<sup>77</sup> (FMG) überein. Nicht erfasst sollen hingegen diejenigen Geldspiele sein, die nur an den einzelnen, von den Veranstalterinnen von Geldspielen genau bezeichneten Verkaufsstellen durchgeführt bzw. vertrieben werden, unabhängig davon, ob sie mittels fernmeldetechnischer Übertragung durch-

<sup>76</sup> Siehe die Botschaft des Bundesrates vom 20. Oktober 2010 zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls», BBl 2010 7999.

<sup>77</sup> SR 784.10

geführt werden. Bei diesen Orten handelt es sich im Bereich der Spielbankenspiele um die Spielbanken und im Bereich der Grossspiele um die Verkaufsstellen im Detailhandel. Das heisst beispielsweise, dass die heute unter den Spielbanken vernetzten Jackpotsysteme keine online durchgeführten Geldspiele darstellen, da sie für die Spielerinnen und Spieler nur in den Spielbanken zugänglich sind.

«Automatisiert durchführen» bedeutet, dass wesentliche Teile des Spielablaufs über elektronische oder mechanische Apparate oder ähnliche Einrichtungen abgewickelt werden.

Die Spielbankenspiele bilden die Geldspiele, die einer eng begrenzten Anzahl Personen offenstehen; ausgenommen sind die Sportwetten, die Geschicklichkeitsspiele und die Kleinspiele (Bst. g). Der Bundesrat wird zu präzisieren haben, bis zu welcher Anzahl Personen von einer «eng begrenzten Anzahl Personen» gesprochen werden kann. Weil die Anzahl Personen, denen das betreffende Spiel offensteht, das massgebliche Abgrenzungskriterium zu den Lotterien (als Grossspiele) darstellt (siehe dazu oben Art. 3 Bst. b), wird der Bundesrat darauf achten müssen, dass keine Überschneidungen und damit keine Abgrenzungsprobleme mit den Lotterien (als Grossspiele) bestehen. Entsprechend sollen bis maximal 1000 Personen als eng begrenzte Anzahl Personen gelten (Koordination mit der Personenanzahl gemäss Art. 3 Bst. b). Dies bedeutet insbesondere, dass alle Spiele Spielbankenspiele darstellen, bei welchen entweder ein einzelner Spieler gegen die Veranstalterin spielt oder die Teilnehmerzahl klein oder limitiert ist, vorbehältlich die Sportwetten, die Geschicklichkeitsspiele und die Kleinspiele. Weil auch die Sportwetten, die Geschicklichkeitsspiele und die Kleinspiele einer eng begrenzten Anzahl Personen (d.h. bis maximal 1000 Personen) offenstehen können, müssen sie von den Spielbankenspielen ausgenommen werden. Die Abgrenzung der Spielbankenspiele von den Geschicklichkeitsspielen ergibt sich aufgrund des Glücks- bzw. Geschicklichkeitselements (siehe Art. 3 Bst. d). Die Abgrenzung der Spielbankenspiele von den Sportwetten ergibt sich aufgrund des zwingenden und ausschliesslichen Bezugs der letzteren auf ein Sportereignis (siehe Art. 3 Bst. c). Schliesslich ergibt sich die Abgrenzung der Spielbankenspiele von den Kleinspielen über die einzelnen Zulassungsvoraussetzungen der letzteren gemäss Artikel 34–36. Konkret zählen zu den Spielbankenspielen insbesondere die Tischspiele (Roulette, Black Jack, Poker etc.), die Spielautomatenspiele (soweit sie keine Grossspiele darstellen) und die «grossen» Pokerturniere (mit Möglichkeit von hohen Einsätzen und Gewinnen). Für online durchgeführte Spiele gelten dieselben Kriterien: Die Spielerinnen und Spieler spielen zum Beispiel an einem virtuellen Tisch Pokerturnierrunden oder mit einer eng begrenzten Anzahl von Mitspielerinnen und Mitspielern an einem Roulette-Tisch (am einzelnen Spiel nehmen max. 1000 Personen teil; hat es mehr Spielerinnen und Spieler, müssen diese an verschiedenen virtuellen Tischen spielen). Die Zulässigkeit der Jackpotsysteme der Spielbanken ist in Artikel 19 geregelt.

#### *Art. 4*      Bewilligung oder Konzession

In Artikel 4 wird der Grundsatz festgelegt, dass alle Geldspiele, die sich im Geltungsbereich des Gesetzes befinden, bewilligungs- oder konzessionspflichtig sind. Unter «Durchführung von Geldspielen» fällt auch das Führen einer Plattform, die Spielerinnen und Spielern ermöglicht, gegeneinander zu spielen (z. B. miteinander Sportwetten abzuschliessen). Sowohl die Bewilligung als auch die Konzession gelten nur in der Schweiz. Eine Bewilligung oder eine Konzession ermächtigen damit nur zu einer Spieldurchführung in der Schweiz. Auf Verordnungsstufe wird zu

präzisieren sein, dass online durchgeführte Geldspiele nur von Spielerinnen und Spielern mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz gespielt werden dürfen.

## 2.2 2. Kapitel: Spielbanken

### *Konzessionen (Art. 5–15)*

Für den Betrieb einer Spielbank und damit die Durchführung von Spielbankenspielen soll wie heute eine Konzession erforderlich sein. Die im SBG vorgesehenen Voraussetzungen und das Verfahren für die Erteilung der Spielbankkonzession haben sich bewährt. Sie werden im vorliegenden Entwurf somit weitgehend übernommen. Mit den vorgeschlagenen Änderungen sollen der Öffnung des Marktes für Online-Spiele sowie auch der Entwicklung der Praxis seit Inkrafttreten des SBG Rechnung getragen werden. Die folgenden Erläuterungen beziehen sich ausschliesslich auf die Normen, die sich vom geltenden Recht unterscheiden.

#### *Art. 5 Konzessionspflicht*

Die Unterscheidung zwischen Standort- und Betriebskonzession wird aufgegeben. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Inhaberinnen der beiden Konzessionen identisch sind.

Die Konzession erlaubt der Konzessionärin, Spielbankenspiele in ihrer Spielbank durchzuführen. Absatz 2 sieht ausdrücklich vor, dass die Konzession daneben erlauben kann, Spielbankenspiele auch online durchzuführen. Gemäss dieser Bestimmung soll die Online-Durchführung von Spielbankenspielen den Betreibern von Spielbanken vorbehalten sein, und zwar unabhängig von der Art ihrer Konzessionen (A oder B).

Damit die Schweiz nicht zur Drehscheibe für das Online-Angebot für Spielbankenspiele im Ausland wird, sieht Artikel 4 allgemein vor, dass die Konzessionen ausschliesslich für das Gebiet der Schweiz gelten bzw. dass sich das Spielangebot nur an Spielerinnen und Spieler mit Wohnsitz in der Schweiz richtet. Das schliesst aber nicht aus, dass sich die Betreiber von in der Schweiz bewilligten Online-Spielbankenspielen im Ausland für eine Konzession oder eine Bewilligung für die Durchführung von Online-Spielen bewerben können.

Schliesslich erteilt der Entwurf dem Bundesrat ausdrücklich den Auftrag, die Anzahl der Konzessionen festzulegen (Abs. 3). Mit dieser Bestimmung sollen die aktuelle Praxis gesetzlich verankert und die Transparenz verbessert werden.

#### *Art. 6 Konzessionsarten*

Die Unterscheidung zwischen Spielbanken mit einer A- und einer B-Konzession wird hauptsächlich aus fiskalischen Gründen beibehalten. Konkret unterscheiden sich die Konzessionen in der historisch begründeten steuerlichen Behandlung, dem Spielangebot und den beschränkteren Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten in den Spielbanken mit einer B-Konzession. Für die online durchgeführten Spielbankenspiele ist hingegen keine solche Unterscheidung vorgesehen (siehe ebenfalls Art. 118 Abs. 4 und 119 Abs. 3).

Die Delegationsnorm von Absatz 2 bezieht sich nur auf Spielangebot von Spielbanken mit einer B-Konzession. Wie heute wird es dem Bundesrat obliegen, die Anzahl der in solchen Spielbanken zugelassenen Automaten, die maximalen Einsätze und Gewinne sowie die besonderen Voraussetzungen für den Betrieb von Jackpotsystemen festzulegen. Gemäss dem Entwurf legt der Bundesrat auch die Anzahl und die Arten der Tischspiele fest, die in diesen Spielbanken angeboten werden dürfen. Dabei wird er sich an die geltenden Regeln anlehnen und das Angebot tendenziell erweitern, damit es an jenes der Spielbanken mit einer A-Konzession angeglichen wird.

Entsprechende Normen sind für den Bereich der Spielbanken mit einer A-Konzession nicht vorgesehen. Artikel 26 des geltenden SBG sieht vor, dass der Bundesrat auch für Spielbanken mit einer A-Konzession Höchstesätze nach Spielart festlegt. Diese Bestimmung wird für den Bereich der Spielbanken mit A-Konzessionen im vorliegenden Entwurf nicht übernommen. Dies aus dem Grund, dass der Bundesrat darauf verzichtet hatte, solche Höchstesätze in der Spielbankenverordnung vom 24. September 2004 (VSBG)<sup>78</sup> zu verankern. Mit anderen Worten hat sich gezeigt, dass Höchstesätze nach Spielart für den Bereich von Spielbanken mit A-Konzessionen nicht nötig sind.

#### *Art. 8*      Voraussetzungen

Im Vergleich zum geltenden Recht wird die Systematik angepasst, damit die Bestimmungen zur Konzessionärin (gegenwärtig Art. 11 SBG) und zu den Konzessionsvoraussetzungen (Art. 12 und 13 SBG) in einem Artikel geregelt werden. Materiell ändert sich indes wenig, bleiben die Konzessionsvoraussetzungen für die Spielbanken doch grösstenteils gleich. Die folgenden Erläuterungen beschränken sich deshalb auf die Neuerungen im Vergleich zur aktuellen Regelung.

##### *Abs. 1 Bst. a Ziff. 1*

Gemäss geltendem Recht können verschiedene Arten juristischer Personen eine Konzession erlangen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass fast ausschliesslich Aktiengesellschaften eine Konzession beantragt haben. Die anderen Arten juristischer Personen werden deshalb aus dem Gesetz gestrichen. Darüber hinaus fordert das geltende Recht von den Aktiengesellschaften, dass die Verwaltungsratsmitglieder ihren Wohnsitz in der Schweiz haben. Da diese Pflicht für den gesamten Verwaltungsrat gilt, ist sie nur schwer mit dem am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen Abkommen über die Personenfreizügigkeit<sup>79</sup> vereinbar. Sie muss also aufgehoben werden. Im Gegenzug muss es sich bei der Konzessionärin um eine Gesellschaft nach schweizerischem Recht handeln. In dieser Hinsicht muss sie die Anforderungen des Obligationenrechts erfüllen. Zur Gewährleistung eines gewissen Bezugs der Gesellschaft zur Schweiz sieht Artikel 718 Absatz 4 OR vor, dass mindestens ein Verwaltungsratsmitglied oder eine Direktorin oder ein Direktor den Wohnsitz in der Schweiz hat.

##### *Abs. 1 Bst. a Ziff. 2*

Neu müssen alle Veranstalterinnen von Gross- und Spielbankenspielen ein Sicherheits- und Sozialkonzept vorlegen. Im geltenden Recht ist diese Pflicht für die

<sup>78</sup> SR 935.521

<sup>79</sup> SR 0.142.112.681

Spielbanken in Artikel 14 SBG verankert. Im 5. und 6. Kapitel des Entwurfs werden die Einzelheiten genauer geregelt.

*Abs. 1 Bst. b und d*

Die Geschuestellerin und die wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner sowie die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten müssen einen guten Ruf geniessen (Abs. 1 Bst. b Ziff. 1). Ein wichtiges Kriterium dafür ist das frühere Verhalten dieser Personen auf dem Schweizer Markt. Es ist also davon auszugehen, dass z. B. jemand, der in der Vergangenheit ohne Bewilligung gezielt auf dem Schweizer Onlinespielbankenmarkt tätig war oder in der Schweiz oder im Ausland rechtskräftig verurteilt worden ist, das Kriterium des guten Rufs nach dem neuen Recht nicht erfüllen wird.

Die Geschuestellerin und die wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner sowie die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten müssen auch Gewähr für eine unabhängige Geschäftsführung bieten (Abs. 1 Bst. b Ziff. 2). Diese Anforderung schliesst nicht aus, dass die Konzessionärinnen zusammenarbeiten (wie dies heute im Fall der vernetzten Jackpotsysteme auf die Spielbanken zutrifft). Die Aufsichtsbehörde muss aber bestimmen können, welche Konzessionärin für ein Spielangebot verantwortlich ist. Eine Inhaberin einer Konzession für Online-Spiele darf zentrale Tätigkeiten wie den Betrieb der Spiel- und der Kontrollsysteme sowie die Umsetzung des Sozialkonzepts und des Sicherheitskonzepts dementsprechend weder an Dritte noch an andere Konzessionärinnen auslagern oder an diese als Subunternehmerinnen vergeben. Auch die Statuten, die vertraglichen Bindungen sowie die vorgesehene Aufbau- und Ablauforganisation müssen Gewähr für eine einwandfreie und unabhängige Führung der Geschäfte der Spielbank bieten (Abs. 1 Bst. d). Die vorgesehene Aufbau- und Ablauforganisation ist auf angemessene Art und Weise zu dokumentieren. Die Spielbanken müssen z. B. Angaben zu ihrem Qualitätsmanagement- und internen Kontrollsystem machen. Die Begriffe der Aufbau- und Ablauforganisation ersetzen jenen des Spielreglements gemäss Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a SBG. Die neue Begrifflichkeit bezweckt aus materieller Sicht keine Rechtsänderung. Sie dient allein der Klarstellung, dass es hier nicht bloss um die Darstellung der Spielregeln in einem engen Sinn geht.

*Art. 9* Voraussetzungen für die Online-Durchführung  
von Spielbankenspielen

Auch für die Erweiterung der Konzession um das Recht, Spielbankenspiele Online durchzuführen, müssen die Voraussetzungen nach Artikel 8 erfüllt sein. Selbstverständlich sind die eng mit dem Standort zusammenhängenden Voraussetzungen (Art. 8 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 und Abs. 1 Bst. e) auf die Erweiterung der Konzession für Online-Spiele nicht anwendbar. Bei Vorliegen der Voraussetzungen besteht ein Anspruch auf die Durchführung solcher Spiele. Rein theoretisch wird die Anzahl der Konzessionen für Online-Spiele somit durch die Anzahl der Spielbanken beschränkt sein. Aufgrund der geringen Grösse des Schweizer Markts werden gemäss den durchgeführten Studien jedoch nur ein paar Plattformen für Online-Spiele rentabel sein. So kann das Gesuch, mit dem beantragt wird, die Möglichkeit der Durchführung von Online-Spielen in der Konzession vorzusehen, abgelehnt werden, wenn sich die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens im Antrag nicht anhand plausibler Berechnungen darlegen lässt.

Nebst dem gewählten Modell, gemäss welchem die Konzessionen für Online-Spiele den bestehenden Spielbanken erteilt werden, wurden verschiedene weitere Konzessionierungsmodelle geprüft. Diesen Alternativen ist gemeinsam, dass nur eine kleine Anzahl Konzessionen zu vergeben wäre. Sie unterscheiden sich bezüglich des Personenkreises, der sich um die Konzessionen bewerben können. Nach einer ersten Variante hätten sich alle Unternehmen, unabhängig davon, ob sie bereits über eine Konzession für die übrigen Spielbankenspiele verfügen, um eine Konzession bewerben können. Gemäss einer weiteren Variante wäre diese Möglichkeit nur bestehenden Spielbanken oder Zusammenschlüssen derselben offen gestanden. Schliesslich wurde eine dritte Variante geprüft, wonach es im Hinblick auf die Öffnung des Marktes auch möglich gewesen wäre, Gesellschaften als Konzessionärinnen zuzulassen, deren Aktien im Besitz der bestehenden Spielbanken und anderer Unternehmen sind. Diese Variante hätte die Möglichkeit geboten, die Beteiligungsstrukturen vorzuschreiben, etwa eine Mehrheits- oder eine Minderheitsbeteiligung der bestehenden Spielbanken.

Alle diese Varianten wurden zugunsten der gewählten Lösung verworfen. Die gewählte Lösung bietet den Vorteil, dass sie jener für die Grossspiele entspricht. In diesem Bereich dürfen die Veranstalterinnen mit einer Bewilligung für ein bestimmtes Spiel dieses auch online anbieten. Mit der vorgeschlagenen Lösung kann auch verhindert werden, dass die gegenwärtig auf dem Schweizer Markt aktiven Konzessionärinnen im Konzessionsverfahren gegenüber den ausländischen Konkurrenten benachteiligt werden. Denn einige dieser Konkurrenten bieten auf dem Schweizer Markt bereits nicht bewilligte Online-Spiele an und verfügen somit über die erforderlichen Kenntnisse und eine breite Kundschaft in der Schweiz, wohingegen die heutigen Konzessionärinnen ein komplett neues Projekt mit ungewissem Erfolg lancieren müssen. Allerdings bieten bestimmte internationale Gruppen, die in der Schweiz Spielbanken betreiben, in anderen Ländern Spielbankenspiele bereits online an und können einen gruppeninternen Wissens- und Technologietransfer vollziehen.

#### *Art. 10, 11* Verfahren, Entscheid

Das Verfahren für die Erteilung der Konzessionen an die Spielbanken entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht (Art. 15 und 16 SBG).

Im Rahmen des Gesuchs für den Betrieb einer Spielbank können die Gesuchstellerinnen aber beantragen, dass die Konzession auch das Recht auf die Durchführung von Online-Spielen vorsieht. Eine Verbindung der Gesuche ist jedoch nicht zwingend: Die Erweiterung der Konzession im Hinblick auf die Durchführung von Online-Spielen kann jederzeit während der Laufzeit der Konzession beantragt werden (Art. 9 zweiter Satz).

Zu erwähnen ist auch, dass der Entscheid über die Erteilung oder Verweigerung der Konzession nicht mehr endgültig ist, sondern vor dem Bundesverwaltungsgericht und in Ausnahmefällen auch vor dem Bundesgericht angefochten werden kann. Diese Änderung erfolgt zur Anpassung an die per 1. Januar 2007 revidierte Bundesrechtspflege. Ziel dieser Änderung ist es, die Entscheidungsbefugnisse vom Bundesrat auf die Departemente zu übertragen und für die Fälle, in denen sie beim Bundesrat belassen werden, in Umsetzung von Artikel 29a BV die Rechtsweggarantie einzuführen.



#### *Art. 12* Gültigkeitsdauer, Verlängerung oder Erneuerung

Dieser Artikel entspricht im Grossen und Ganzen Artikel 17 Absätze 1 und 2 des geltenden Rechts. Zur Berücksichtigung der raschen Entwicklung im Bereich der online durchgeführten Spielbankenspiele wird jedoch eine besondere Bestimmung eingeführt. Für die Online durchgeführten Spielbankenspiele kann der Bundesrat eine kürzere Konzessionsdauer vorsehen.

Gemäss Artikel 12 Absatz 3 des Entwurfs haben Beschwerden gegen die Verlängerung oder Erneuerung einer Konzession jedoch keine aufschiebende Wirkung. Dadurch kann vermieden werden, dass der Betrieb von Spielbanken, deren Konzession erneuert worden ist, während des Beschwerdeverfahrens eingestellt werden muss. So kann die Spielbank ihren Betrieb während des Verfahrens weiterführen, falls ein unzufriedener Konkurrent den Erneuerungsentscheid anfiicht. Nicht anwendbar ist diese Bestimmung bei Beschwerden der Spielbanken gegen die Nichterneuerung (oder Nichtverlängerung) der eigenen Konzession und gegen die Erteilung der Konzession an konkurrierende Gesellschaften. In diesen beiden Fällen gilt das ordentliche Verfahrensrecht.

#### *Art. 13, 14* Meldepflicht, Übertragbarkeit

Die Meldepflicht und die Bestimmungen zum Verbot der Übertragung der Konzession wurden materiell aus dem geltenden Recht übernommen (Art. 17 Abs. 3 und 18 SBG). Die Meldepflichten betreffend die Veränderungen von Kapital- oder Stimmbeteiligung werden präzisiert.

#### *Art. 15* Entzug, Einschränkung, Suspendierung

Die Bestimmung entspricht zu weiten Teilen dem geltenden Recht (Art. 19 SBG). Die Verhängung von Sanktionen hat sich am Grundsatz der Verhältnismässigkeit auszurichten. Demnach kommt die Suspendierung oder der Entzug der Konzession nur als Ultima Ratio in Frage. Bei leichteren Verstössen gegen die Konzession kommen mildere Mittel wie z. B. eine Verwaltungsanktion gemäss Artikel 97 in Frage.

Die Massnahmen gemäss dem vorliegenden Artikel können sich auf einzelne Teile der Konzession beschränken. Insbesondere ist denkbar, dass bloss das Recht, Spielbankenspiele online durchzuführen, entzogen, ganz oder teilweise suspendiert oder sonst wie eingeschränkt wird.

#### *Spielangebot (Art. 16–20)*

Das geltende Recht regelt das Spielangebot sehr knapp (Art. 4 und 6 SBG). Der Entwurf sieht vor, die Bestimmungen auszubauen. Einerseits werden Bestimmungen übernommen, die zurzeit in den Ausführungsverordnungen geregelt sind und aufgrund ihrer Bedeutung in das Gesetz gehören. Andererseits wird die Regelungsdichte soweit möglich an die Regelung der Grossspiele angepasst. Darüber hinaus müssen zur besseren Koordination zwischen den Grossspielen und den Spielbankenspielen neue Normen eingeführt werden. Einige Anpassungen schliesslich sollen die Wettbewerbsfähigkeit des Angebots der Spielbanken verbessern.

## *Art. 16*      Bewilligungspflicht

Wie heute werden nur konzessionierte Spielbanken Spielbankenspiele anbieten dürfen. Sofern ihre Konzession dies vorsieht, können sie auch Online-Spiele anbieten. Für die Durchführung dieser Spiele braucht die Spielbank eine Bewilligung der ESBK. Gestützt auf Absatz 2 kann der Bundesrat für Spielveränderungen, welche die Voraussetzungen für die ursprüngliche Bewilligung nicht tangieren, ein vereinfachtes Verfahren vorsehen.

Nach Absatz 3 kann die ESBK den Spielbanken erlauben, nebst den Spielbankenspielen auch kleine Pokerturniere durchzuführen. Diese Präzisierung ist deshalb erforderlich, weil solche Turniere als Kleinspiele im Sinne von Artikel 3 Buchstabe f gelten. Das bedeutet auch, dass die in den Spielbanken angebotenen Turniere der Aufsicht der ESBK unterstehen. Auf die Einnahmen aus diesen Turnieren wird die Spielbankenabgabe erhoben.

Der Bundesrat kann schliesslich auch die Zusammenarbeit einer Spielbank mit in- und ausländischen Veranstalterinnen von Spielbankenspielen vorsehen (Abs. 4). Dies insbesondere im Hinblick darauf, die Spielbanken gemeinsame Online-Poker-Plattformen betreiben zu lassen. In diesem Bereich ist eine Zusammenarbeit mit ausländischen Spielbanken aufgrund der geringen Grösse des Schweizer Markts sehr wahrscheinlich erforderlich. Kooperationspartner sollen etwa über einen guten Ruf verfügen und ihren Sitz in Staaten haben, welche auf den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie aufgebaut sind sowie eine wirksame Bekämpfung der Korruption und der Geldwäscherei in menschenrechtskonformen Verfahren gewährleisten.

## *Art. 17*      Anforderungen

Gemäss diesem Artikel müssen die Spielbankenspiele so ausgestaltet sein, dass sie nach Massgabe international gebräuchlicher Vorgaben auf sichere und transparente Weise durchgeführt werden können (Abs. 1). Obwohl diese Anforderung im geltenden Recht im Zusammenhang mit dem Spielangebot nicht ausdrücklich aufgeführt ist, kann sie aus verschiedenen Bestimmungen in Verbindung mit der Erteilung der Konzession abgeleitet werden (Art. 13 Abs. 2 Bst. a und b, Art. 14 SBG). Materiell zieht diese Bestimmung also keine Änderung nach sich. Online durchgeführte Spielbankenspiele müssen ausserdem so ausgestaltet sein, dass sie von angemessenen Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel begleitet werden können (Abs. 2). Für die in den Spielbanken durchgeführten Spielbankenspiele gilt diese Anforderung nicht, da dort die Prävention durch die Umsetzung des gesetzlich vorgesehenen Sozialkonzepts sichergestellt wird.

Zur Umsetzung der Anforderungen nach Artikel 17 ist der Bundesrat befugt, spieltechnische Vorschriften zu erlassen. Solche könnten namentlich nötig sein, um den Bruttospielertrag verlässlich zu bestimmen oder um das Spielangebot der Spielbanken mit einer A- oder einer B-Konzession zu unterscheiden. Dabei berücksichtigt er die international gebräuchlichen Vorgaben und achtet insbesondere auf die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Spielangebots auf dem internationalen Markt. Es soll soweit wie möglich verhindert werden, dass international zugelassene und weit verbreitete Spiele wegen Schweizer Sondervorschriften für die Schweizer Spielbanken nicht verfügbar sind.

#### *Art. 18*           Angaben und Unterlagen

Dieser Artikel übernimmt die wichtigsten Bestimmungen aus den Artikeln 65–67 der VSBG. Wie heute muss die Spielbank in ihrem Bewilligungsgesuch die nötigen Angaben machen, damit die ESBK überprüfen kann, ob die spieltechnischen Anforderungen eingehalten werden. Bei den automatisiert durchgeführten Spielbankenspielen stützt sich die ESBK auf die Zertifikate der akkreditierten Prüfstellen, die bestätigen, dass die Spiele oder Spieleinrichtungen die spieltechnischen Anforderungen erfüllen. Vor der Inbetriebnahme eines Spielbankenspiels lässt der Produzent das Spiel nämlich immer von einer Fachstelle prüfen. Diese stellt ein Zertifikat aus, das bestätigt, dass das Gerät den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Die ESBK anerkennt die Zertifikate der Fachstellen, sofern diese über eine Akkreditierung einer Organisation verfügt, die eine multilaterale Vereinbarung (Multilateral Agreement, MLA) mit einer internationalen Organisation im Bereich der Zertifizierung von Spieleinrichtungen wie dem International Accreditation Forum (IAF) unterzeichnet hat. Für die Online-Spiele gilt grundsätzlich dasselbe Verfahren. Aufgrund der raschen Entwicklung in diesem Bereich und der regelmässigen Anpassungen der Spiele zertifizieren die Prüfstellen diese jedoch nicht als Ganze, sondern nur Teile davon. Für die nicht zertifizierten Teile muss die Spielbank der ESBK Angaben über die Einhaltung der spieltechnischen Anforderungen machen. Die Prüfstellen müssen im Übrigen vor der Inbetriebnahme der Spiele ergänzende Tests durchführen können. Die Zertifikate sind dem Bewilligungsgesuch beizulegen, ausser die Spielbank kann nachweisen, dass die ESBK für dasselbe Spiel in einem anderen Verfahren bereits ein Zertifikat erhalten hat.

#### *Art. 19*           Jackpotsysteme

Die Spielbanken dürfen Jackpotsysteme betreiben und diese unter den vom Bundesrat festgelegten Voraussetzungen untereinander vernetzen. In diesem Zusammenhang kann er Einschränkungen zur Unterscheidung der Spielbanken mit einer A- oder einer B-Konzession vorsehen (siehe Art. 6 Abs. 2).

#### *Art. 20*           Konsultation

Bevor die ESBK einen Entscheid über die Beurteilung eines Spiels als Spielbankenspiel fällt, muss sie die für die Grossspiele zuständige interkantonale Behörde zu dieser Frage konsultieren. Bei einer Divergenz führen die beiden Behörden gemäss dem Entwurf einen Meinungsaustausch. Führt der Meinungsaustausch zu keinem einvernehmlichen Ergebnis, wird das Koordinationsorgan angerufen. Findet das Koordinationsorgan keine Lösung, so fällt die ESBK einen Entscheid, den die interkantonale Behörde anfechten kann. Im Falle von Routineentscheiden kann die ESBK auf die Konsultation der interkantonalen Behörde verzichten.

### **2.3                           3. Kapitel: Grossspiele**

Das 3. Kapitel regelt die Voraussetzungen und das Verfahren für die Durchführung von Grossspielen. Die Bestimmungen stimmen zu weiten Teilen mit der heutigen Rechtslage (vor allem geregelt in der IVLW) überein. Gegenüber der heutigen Regelung werden insbesondere die folgenden Änderungen vorgenommen:

- Wer Grossspiele durchführen will, benötigt eine Veranstalterbewilligung (geregelt im 1. Abschnitt des vorliegenden Kapitels) und eine Spielbewilligung (geregelt im 2. Abschnitt des vorliegenden Kapitels). Das heutige Recht kennt keine eigentliche Veranstalterbewilligung; die Voraussetzungen an die Veranstalterinnen von Grossspielen werden heute im Rahmen von jedem Versuch um Zulassung eines Grossspiels geprüft. Die Einführung einer Veranstalterbewilligung führt daher zu einer Vereinfachung des Gesuchsverfahrens. Die Spielbewilligung entspricht der heutigen Zulassungsbewilligung (Art. 14 IVLW). Auf die heutige Durchführungsbewilligung, wonach die einzelnen Kantone innert 30 Tagen nach Zustellung der Zulassungsverfügung über die Durchführung auf ihrem Gebiet entscheiden (Art. 15 IVLW), wird hingegen verzichtet. In der Praxis vermochte sie kaum einen praktischen Nutzen zu zeigen. Sie stellt deshalb einen unnötigen Verwaltungsaufwand dar. Auf die Erteilung einer Veranstalter- und einer Spielbewilligung besteht kein Rechtsanspruch.
- Neben dem Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel werden neu auch Kriterien für die Sicherheit der Spiele festgelegt. Damit sollen unter anderem Manipulationen von Sportwettkämpfen verhindert werden.
- Im Rahmen des Gesuchsverfahrens wird die Koordination zwischen den Vollzugsbehörden des Bundes und der Kantone gestärkt.

### *Veranstalterbewilligung (Art. 21–23)*

#### *Art. 21*            Bewilligungspflicht

Wer Grossspiele durchführen will, benötigt eine Veranstalterbewilligung. Zuständig für die Erteilung der Bewilligung ist die interkantonale Behörde.

#### *Art. 22*            Voraussetzungen

Um eine Veranstalterbewilligung erlangen zu können, müssen die Veranstalterinnen von Grossspielen eine juristische Person nach schweizerischem Recht sein (Abs. 1 Bst. a). Diese Vorgabe soll insbesondere Rechtssicherheit gewährleisten. Ferner müssen die Veranstalterinnen einen guten Ruf geniessen und Angaben über ihre finanzielle Situation machen (Abs. 1 Bst. b bis e). Bei der Beurteilung des guten Rufs kann auch Verhalten von Veranstaltern in ausländischen Märkten berücksichtigt werden.

Absatz 1 Buchstabe f verlangt die Unabhängigkeit der Geschäftsführung. Diese Vorgabe soll etwa dazu dienen, Manipulationen von Sportwettkämpfen verhindern zu helfen. Entsprechend dürfen die Mitglieder der Leitungsorgane von Veranstalterinnen von Grossspielen nicht in leitender Position in Sportorganisationen tätig sein, die an Sportwettkämpfen teilnehmen, auf welche die Veranstalterinnen von Grossspielen Sportwetten anbieten. Sodann dürfen die Veranstalterinnen von Grossspielen nicht von Sportlerinnen und Sportlern oder von Sportorganisationen wirtschaftlich beherrscht werden, die an Sportwettkämpfen teilnehmen, auf welche die Veranstalterinnen von Grossspielen Sportwetten anbieten.

Absatz 1 Buchstabe i schreibt vor, dass die Betriebskosten im Vergleich zu den Mitteln, die für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung gestellt werden, in einem

angemessenen Verhältnis stehen müssen. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass die Veranstalterinnen von Grossspielen überhöhte Betriebskosten generieren und dadurch die Reingewinne schmälern, die sie für die gemeinnützige Verwendung an die Kantone abzuliefern haben. Weil die Erträge der Veranstalterinnen von Geschicklichkeitsspielen nicht für gemeinnützige Zwecke verwendet werden, gilt diese Vorgabe für die Geschicklichkeitsspiele nicht (Abs. 2).

Wie heute soll kein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Veranstalterbewilligung bestehen. Die interkantonale Behörde soll über ein weites Ermessen verfügen, um insbesondere dem Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel Rechnung tragen zu können.

#### *Art. 23* Anzahl Veranstalterinnen

Die Kantone können im Rahmen eines Konkordats die maximale Anzahl der Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten bestimmen (Abs. 1). Eine solche Beschränkung muss dem Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren, die von den Grossspielen ausgehen, dienen. Sie können darüber hinaus in rechtsetzender Form die Gesellschaften bezeichnen, denen die interkantonale Behörde bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen eine Veranstalterbewilligung für die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten erteilen kann (Abs. 2). Diese Bestimmung soll den Kantonen weiterhin erlauben, nur Swisslos und der Loterie Romande eine Veranstalterbewilligung zu erteilen.

#### *Spielbewilligung (Art. 24–28)*

##### *Art. 24* Bewilligungspflicht

Wer Grossspiele durchführen will, benötigt neben einer Veranstalterbewilligung eine Spielbewilligung. Zuständig für die Erteilung der Spielbewilligung ist die interkantonale Behörde (Abs. 1). Gestützt auf Absatz 2 kann der Bundesrat für Spielveränderungen, welche die Voraussetzungen für die ursprüngliche Bewilligung nicht tangieren, ein vereinfachtes Verfahren vorsehen.

##### *Art. 25* Voraussetzungen

Absatz 1 legt die zentralen Voraussetzungen an die Ausgestaltung der Grossspiele fest, damit diese bewilligt werden können. Demnach muss jedes Grossspiel zunächst so ausgestaltet sein, dass dieses auf sichere und transparente Weise durchgeführt werden kann (Bst. a). Es geht dabei insbesondere um die Gewährleistung der Sicherheit und damit verbunden um die Verhinderung von kriminellen Machenschaften. Die entsprechenden Vorgaben gibt in erster Linie das Sicherheitskonzept vor (siehe Art. 42). Bezogen auf die Verhinderung von Manipulationen von Sportwettkämpfen heisst dies etwa, dass Sportwetten nur auf Sportereignisse angeboten werden dürfen, bei denen kein erhöhtes Risiko von Manipulationen besteht. Ein erhöhtes Risiko von Manipulationen besteht insbesondere bei Sportereignissen, deren Eintritt keinen erheblichen Einfluss auf den Ausgang des Sportwettkampfs hat und durch Einzelpersonen herbeigeführt werden kann (z. B. Wette darauf, wer bei einem Fussballspiel den nächsten Einwurf zugesprochen erhält).

Im Weiteren muss jedes Grossspiel von angemessenen Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel begleitet werden (Bst. b). Die

entsprechenden Massnahmen sind im sechsten Kapitel des Gesetzes festgelegt. Schliesslich müssen Grossspiele so ausgestaltet sein, dass sie Reingewinne für gemeinnützige Zwecke einbringen (Bst. c).

Wie heute soll kein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Spielbewilligung bestehen. Die interkantonale Behörde soll über ein weites Ermessen verfügen, um insbesondere dem Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel Rechnung tragen zu können. So soll die interkantonale Behörde im Rahmen der Spielbewilligungsverfahren etwa Einfluss nehmen können auf den Umfang des Spielangebots.

Absatz 2 dient dem Jugendschutz und bildet eine Massnahme zur Verhinderung von Manipulationen von Sportwettkämpfen.

Gemäss Absatz 3 bestimmt der Bundesrat, inwieweit die Veranstalterinnen von Grossspielen mit in- und ausländischen Veranstalterinnen von Grossspielen zusammenarbeiten dürfen. Kooperationspartner sollen etwa über einen guten Ruf verfügen und ihren Sitz in Staaten haben, welche auf den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie aufgebaut sind sowie eine wirksame Bekämpfung der Korruption und der Geldwäscherei in menschenrechtskonformen Verfahren gewährleisten. Den Veranstalterinnen von Grossspielen soll weiterhin die Möglichkeit offenstehen, sich an Spielen wie Euromillions oder PMU (Pari Mutuel Urbain) beteiligen zu können.

#### *Art. 26*            Gesuch

Gemäss Buchstabe a haben die Veranstalterinnen von Grossspielen der Bewilligungsbehörde Angaben zu machen über die Konzeption und Durchführung jedes Grossspiels in spieltechnischer, organisatorischer und finanzieller Hinsicht. Auf Verordnungsstufe wird diese Bestimmung zu konkretisieren sein. So sollten die Veranstalterinnen von Grossspielen der Bewilligungsbehörde etwa Angaben machen zu Durchführungsform, -häufigkeit, -dauer und -gebiet. Ferner sollten sie informieren über die Modalitäten der Ziehung oder jeder anderen Ermittlung eines spielentscheidenden Ereignisses und über die Feststellung der Resultate, die Gewinnermittlung und die Gewinnauszahlung. Schliesslich sollten sie Angaben machen zur Regelung bei unvorhergesehenem Abbruch oder Nichtdurchführung, zur Regelung bei nicht eingelösten Gewinnen sowie zur Sicherstellung der Gewinnauszahlung.

Ferner haben die Veranstalterinnen von Grossspielen der Bewilligungsbehörde Angaben zu machen über die Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel und über die sichere und transparente Spieldurchführung (Bst. b).

#### *Art. 27*            Konsultation

Die interkantonale Behörde konsultiert vor ihrem Bewilligungsentscheid die ESBK zur Frage der Qualifikation des Spiels als Grossspiel. Bei einer Divergenz führen die beiden Behörden einen Meinungsaustausch. Führt dieser zu keinem einvernehmlichen Ergebnis, wird das Koordinationsorgan angerufen. Dieses versucht, eine Einigung herbeizuführen. Kann keine einvernehmliche Lösung gefunden werden, so verfügt die zuständige interkantonale Behörde. Der ESBK steht diesfalls der Beschwerdeweg offen. Im Falle von Routineentscheiden kann auf die Konsultation der ESBK verzichtet werden (Abs. 2). Dieses Verfahren des gegenseitigen behördlichen



### Art. 32 Bewilligungspflicht

Wer Kleinspiele durchführen will, benötigt eine Bewilligung. Zu erteilen ist die Bewilligung von der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde. Die Kantone bestimmen, welche Behörde den Entscheid trifft.

Damit die interkantonale Behörde ihre Aufgaben erfüllen und insbesondere überprüfen kann, ob ein von einem Kanton bewilligtes Kleinspiel tatsächlich in diese Kategorie fällt und nicht ein Grossspiel ist, müssen ihr die kantonalen Bewilligungsbehörden ihre Bewilligungsentscheide zustellen.

### Art. 33 Allgemeine Bewilligungsvoraussetzungen

Damit Veranstalterinnen Kleinspiele durchführen können, müssen sie kumulativ die folgenden allgemeinen Voraussetzungen erfüllen: Sie müssen eine juristische Person nach schweizerischem Recht sein, einen guten Ruf geniessen und Gewähr leisten für eine transparente sowie einwandfreie Geschäfts- und Spieldurchführung (Abs. 1 Bst. a). Die Anforderungen an die Transparenz sind umso höher, je grösser die vom spezifischen Geldspiel ausgehenden Gefahren sind. Im Vordergrund stehen die Gefahren, des exzessiven Spielens und des Spielbetrugs. Bei Pokerturnieren sind die Anforderungen deshalb in der Regel höher als bei Kleinlotterien und lokalen Sportwetten.

Die Kleinspiele selbst müssen so ausgestaltet sein, dass sie auf sichere und transparente Weise durchgeführt werden können und dass von ihnen nur eine geringe Gefahr des exzessiven Geldspiels, der Kriminalität und der Geldwäscherei ausgeht (Abs. 1 Bst. b). Da Kleinspiele nur ein geringes Gefahrenpotenzial aufweisen dürfen, müssen sie durch keine oder nur wenig flankierende Schutzmassnahmen begleitet werden. Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Spielbewilligung.

Werden die Organisation und/oder Durchführung von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten an Dritte ausgelagert, müssen diese Dritten gemeinnützige Zwecke verfolgen (Abs. 2). Diese Bestimmung schliesst nicht aus, dass zum Beispiel Lose oder Plakate von Dritten hergestellt werden können. Sie verhindert aber, dass Teile der Erträge aus diesen Spielen nicht gemeinnützig verwendet werden.

### Art. 34 Zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen für Kleinlotterien

Artikel 34 regelt die Bewilligungsvoraussetzungen für Kleinlotterien. Nicht zu den Kleinlotterien zählen die heute als Tombolas im Sinne von Artikel 2 des Lotteriegesetzes bekannten Spiele (siehe Art. 41). Den Kleinlotterien muss ein im Voraus definierter Gewinnplan zugrunde liegen (Abs. 1). Absatz 2 legt ferner fest, dass die Reingewinne vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Vorbehalten ist eine Verwendung der Reingewinne nach Artikel 126: Veranstalterinnen von Kleinlotterien, die sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen, z. B. Vereine, dürfen die Reingewinne für ihre eigenen anstatt für gemeinnützige Zwecke verwenden. Ausserdem müssen die Durchführungskosten in einem angemessenen Verhältnis zu den für gemeinnützige Zwecke vorgesehenen Mitteln stehen.

Um sicherzustellen, dass Kleinlotterien effektiv nur ein geringes Gefahrenpotenzial aufweisen (siehe Art. 33 Abs. 1 Bst. b), soll der Bundesrat weitere Bewilligungsvoraussetzungen festlegen. Absatz 3 enthält dafür eine nicht abschliessende Aufzählung: Demnach bestimmt der Bundesrat die maximale Höhe (Bst. a) sowie die maximale Summe der Einsätze (Bst. b). Mit «maximaler Summe der Einsätze» ist



die Plansumme gemeint; sie sollte 100 000 Franken nicht übersteigen. Im Weiteren legt der Bundesrat die minimalen Gewinnmöglichkeiten fest (Bst. c). Der Wert der Gewinne sollte mindestens 50 Prozent der Plansumme betragen, wobei mindestens jedes zehnte Los einen Gewinn aufweisen sollte. Schliesslich soll der Bundesrat die jährliche maximale Anzahl Veranstaltungen pro Veranstalterin festlegen (Bst. d). Pro Veranstalterin sollten jährlich nicht mehr als 2 Spiele veranstaltet werden dürfen.

#### *Art. 35*            Zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen für lokale Sportwetten

Artikel 35 legt die Bewilligungsvoraussetzungen für die lokalen Sportwetten fest. Diese müssen gemäss Absatz 1 nach dem Totalisatorprinzip konzipiert sein. Am Totalisator wetten die Wett-Teilnehmer untereinander und nicht gegen einen Buchmacher, wie es bei Wetten zu festen Quoten der Fall ist. Ferner dürfen lokale Sportwetten nur am Ort angeboten und durchgeführt werden, an dem das Sportereignis stattfindet, auf das sie sich beziehen. Es soll von einem engen Verständnis des Wettkampfortes ausgegangen werden. Lokale Sportwetten dürfen nur auf dem Gelände des Sportereignisses, auf das sie sich beziehen, durchgeführt werden. In diesem Sinne bildet ein «Ort» etwa ein Stadion mit einer Pferderennbahn. Unerheblich ist dagegen, ob das Sportereignis, auf das sich die Sportwetten beziehen, am Fernsehen oder über Internet übertragen wird. Wie bei den Kleinlotterien müssen die Reingewinne aus den lokalen Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden, ausser wenn Artikel 126 zur Anwendung kommt. Die Durchführungskosten müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den für gemeinnützige Zwecke erwirtschafteten Mitteln stehen (Abs. 2).

Um sicherzustellen, dass die lokalen Sportwetten effektiv nur ein geringes Gefahrenpotenzial aufweisen (siehe Art. 33 Abs. 1 Bst. b), soll der Bundesrat weitere Bewilligungsvoraussetzungen festlegen. Absatz 3 enthält dafür eine nicht abschliessende Aufzählung: Demnach bestimmt der Bundesrat die maximale Höhe der Einsätze (Bst. a) und die maximale Summe der Einsätze (Bst. b). Die Summe der Einsätze aller Spieler sollte pro Wettkampftag an einem Veranstaltungsort über alle Wetten 200 000 Franken nicht überschreiten. Dieser im Vergleich zur maximalen Kleinlotterie-Plansumme von 100 000 Franken hohe Betrag rechtfertigt sich wegen den unterschiedlichen Gewinnausschüttungsquoten. Die in der Schweiz dominierende Form von lokalen Sportwetten bilden die örtlichen Wetten auf Pferderennen. Bei diesen werden Gewinnausschüttungsquoten von 70–80 Prozent angeboten, während diese Quote bei Kleinlotterien in aller Regel 50 Prozent oder geringfügig mehr beträgt. Im Weiteren soll der Bundesrat die minimalen Gewinnmöglichkeiten festlegen (Bst. c). Der Wert der Gewinne sollte mindestens 50 Prozent der Wetteinsätze betragen. Schliesslich hat er die jährliche maximale Anzahl Veranstaltungen pro Veranstalterin und pro Veranstaltungsort zu bestimmen (Bst. d). Pro Veranstaltungsort und Veranstalterin sollten pro Jahr maximal an zehn Tagen Sportwetten angeboten werden dürfen. Grundsätzlich dürfen pro Tag Wetten auf maximal zehn verschiedene Sportereignisse, der an diesem Ort stattfindenden Sportwettkämpfe, angeboten werden.

#### *Art. 36*            Zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen für kleine Pokerturniere

Artikel 36 legt die Bewilligungsvoraussetzungen für die kleinen Pokerturniere fest. Er gilt nicht für die Pokerturniere in Spielbanken, unabhängig von deren Grösse.

Gemäss Absatz 1 Buchstabe a dürfen an kleinen Pokerturnieren nur eine begrenzte Anzahl Spielerinnen und Spieler gegeneinander spielen. Der Begriff «gegeneinander spielen» meint, dass die Spielerinnen und Spieler ausschliesslich gegeneinander um einen Geldgewinn oder einen anderen geldwerten Vorteil spielen. Sie treten nicht gegen die Veranstalterin an; diese trägt kein Spielrisiko. Der Einsatz der Spielerinnen und Spieler muss sich zwingend auf das Startgeld beschränken. Ausserdem darf das Startgeld nur in einem geringen Betrag bestehen und muss in einem angemessenen Verhältnis zur Turnierdauer stehen (Abs. 1 Bst. b). Die Spielerinnen und Spieler spielen um den Gewinn der Startgelder. Dabei sind 100 Prozent der Startgelder an die Spielerinnen und Spieler auszuschütten (Abs. 1 Bst. c). Ferner dürfen Pokerturniere nur in öffentlich zugänglichen Lokalen und unter Auflage der Spielregeln sowie unter Auflage von Informationen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel durchgeführt werden (Abs. 1 Bst. d und e).

Gemäss Absatz 2 kann die Veranstalterin von den Spielerinnen und Spielern eine Teilnahmegebühr erheben. Diese geht an die Veranstalterin und fliesst nicht in das Pokerturnier ein. Wenn eine Teilnahmegebühr erhoben wird, muss diese klar vom Startgeld getrennt werden.

Um sicherzustellen, dass die Pokerturniere effektiv nur ein geringes Gefahrenpotenzial aufweisen (siehe Art. 33 Abs. 1 Bst. b), soll der Bundesrat weitere Bewilligungsvoraussetzungen festlegen. Absatz 3 enthält dafür eine nicht abschliessende Aufzählung. Dabei gilt es zu beachten, dass diese zusätzlichen Bewilligungsvoraussetzungen in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen, was im Übrigen gleichsam auch für die zusätzlichen Bewilligungsvoraussetzungen für die Kleinlotterien und die lokalen Sportwetten gilt (siehe Art. 34 Abs. 3 und Art. 35 Abs. 3). Die Spielausgestaltung in ihrer Gesamtheit bestimmt das Gefahrenpotenzial.

Der Bundesrat legt zunächst das maximale Startgeld (Bst. a) und die maximale Summe der Startgelder (Bst. b) fest. Von der Höhe der Startgelder und der Teilnahmegebühren hängt ab, ob Pokerturniere kommerziell durchgeführt werden können und inwieweit sie die Spielbanken ernsthaft zu konkurrenzieren vermögen. Der Bundesrat soll die Rahmenbedingungen dergestalt festsetzen, dass lediglich Pokerturniere mit Event-Charakter durchgeführt werden können und damit die Spielbanken nicht erheblich konkurrenziert werden. Turnierlokale, die sich mit einem allabendlichen Spielbetrieb finanzieren, sollen nicht zulässig sein. Der Bundesrat wird auch die Zwecksetzung des Gesetzes zu beachten haben, wonach die Erträge der Geldspiele zugunsten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und gemeinnütziger Zwecke zu verwenden sind.

Sodann bestimmt der Bundesrat die maximale Anzahl Turniere pro Tag und Veranstaltungsort (Bst. c). An einem Veranstaltungsort sollen pro Tag maximal zwei Turniere durchgeführt werden dürfen. Hier sollen mithin deutlich geringere Einschränkungen gelten als bei den anderen Kleinspielen. Bei den kleinen Pokerturnieren soll die maximale Gewinnsumme vom Bundesrat nämlich deutlich tiefer festgelegt werden als bei den Kleinlotterien oder den lokalen Sportwetten. Der Bundesrat hat auch die minimale Teilnehmerzahl (Bst. d) festzulegen. Die Mindestteilnehmerzahl stellt den Turniercharakter und die Transparenz sicher. Als Minimalvorgabe sollten rund 10 Teilnehmende gelten.

Schliesslich hat der Bundesrat die minimale Turnierdauer festzulegen (Bst. e) Die Veranstalterinnen könnten etwa verpflichtet werden, die Spielregeln so zu gestalten, dass die von einer Veranstalterin angebotenen Turniere im Durchschnitt voraussicht-

lich mindestens drei Stunden dauern, wobei die aufgrund der Spielregeln absehbare Turnierdauer in keinem Fall eine Stunde unterschreiten darf.

#### *Art. 37*            Gesuch

Artikel 37 regelt das Bewilligungsgesuch und die erforderlichen Angaben. Pro Gesuch können nur Veranstaltungen bewilligt werden, die am gleichen Ort während einer Zeitspanne von maximal sechs Monaten stattfinden.

#### *Art. 38*            Berichterstattung und Rechnungslegung

Die Berichterstattungs- und Rechnungslegungspflichten dienen der Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs. Absatz 1 legt die Berichterstattungspflicht der Veranstalterinnen von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten fest. Absatz 2 regelt die Berichterstattungs- und Rechnungslegungspflicht der Veranstalterinnen von kleinen Pokerturnieren. Die Anforderungen an die Dokumentationspflicht bzw. an die Rechnungslegung und Revision sind strenger für diejenigen Veranstalterinnen, die regelmässig Pokerturniere durchführen.

#### *Art. 39*            Geltungsdauer, Änderung, Übertragbarkeit und Entzug

Für die Geltungsdauer, die Übertragbarkeit und den Entzug der Bewilligungen gelten die entsprechenden Bestimmungen zu den Grossspielen (Art. 29–31) sinngemäss.

#### *Art. 40*            Aufsicht

Artikel 40 regelt ein Minimum der Aufgaben und Befugnisse der kantonalen Vollzugsbehörden. Die Kantone haben die weiteren Bestimmungen zu erlassen.

#### *Art. 41*            Kantonales Recht

Das kantonale Recht kann über Kapitel 4 hinausgehende zusätzliche Bestimmungen betreffend die Kleinspiele vorsehen oder Kleinspiele ganz untersagen. Die Kantone können allerdings nur strengere Bestimmungen vorsehen, nicht jedoch die Bestimmungen des vorliegenden Kapitels lockern (Abs. 1).

Gemäss Absatz 2 gelten die Artikel 32, 33, 34 Absatz 3 und 37–40 nicht für Kleinlotterien, die kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllen: Sie werden bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet, ihre Gewinne bestehen ausschliesslich in Sachpreisen, die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne erfolgen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass und die maximale Summe aller Einsätze ist tief. Diese Spiele sind heute unter dem Begriff «Tombolas» oder «Lottos» bekannt und werden oft von Vereinen durchgeführt. Diese Ausnahmebestimmung stimmt weitgehend mit dem heutigen Artikel 2 LG überein. In Abweichung von Artikel 2 LG legt sie als zusätzliche Voraussetzung einzig fest, dass die maximale Summe aller Einsätze tief sein muss. Der Bundesrat wird diese Summe festlegen (Abs. 3); sie soll pro Veranstaltung 25 000 Franken nicht übersteigen. Wird die Summe überschritten, liegt eine Kleinlotterie vor, was zur Folge hat, dass die Artikel 32, 33, 34 Absatz 3 und 37–40 (wiederum) zu beachten sind. Es soll den Kantonen wie heute frei stehen, ob sie die Tombolas gesetzlich



können sie einem oder mehreren Systemen beitreten, z. B. dem Monitoring-System ELMS, dem Early Warning System der FIFA oder dem System Sportradar).

Die Veranstalterinnen müssen geeignete Massnahmen vorsehen um zu gewährleisten, dass die Gewinnermittlungsverfahren einwandfrei funktionieren.

Allfällige Hilfsgeräte und -mittel müssen zertifiziert sein (wenn eine Zertifizierung angezeigt und möglich ist) oder auf Manipulationsmöglichkeiten geprüft und vor Manipulationen geschützt werden. Es muss auch regelmässig überprüft werden, ob sie einwandfrei funktionieren.

Das Sicherheitskonzept muss ausserdem so ausgestaltet sein, dass den einer Spielsperre oder einem Spielverbot unterliegenden Personen der Zutritt zu den Spielen verwehrt wird (siehe Art. 52 und 78) und dass unerlaubte Handlungen verhindert werden. Für die Spielbanken bedeutet dies namentlich, dass sie ein Videüberwachungssystem betreiben und Zu- und Eintrittskontrollen durchführen müssen.

Nach Absatz 3 wird der Bundesrat die Anforderungen an das Sicherheitskonzept präzisieren.

#### *Art. 43* Meldepflicht

Die Veranstalterinnen melden der zuständigen Behörde alle wichtigen Vorkommnisse, welche die Sicherheit und die Transparenz des Spielbetriebs gefährden können.

#### *Art. 44* Information der Spielerinnen und Spieler

Nebst der Meldepflicht gegenüber den Behörden besteht für die Veranstalterinnen auch die Pflicht, den Spielerinnen und Spielern die zur Spielteilnahme erforderlichen Informationen, etwa über die Spielregeln oder die Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten, zur Verfügung zu stellen. Die Informationen müssen einfach zugänglich sein.

#### *Art. 45* Einsätze und Gewinne nicht zugelassener Spielerinnen und Spieler

Im geltenden Recht ist nicht festgelegt, wie mit Einsätzen und Gewinnen von Spielerinnen und Spielern zu verfahren ist, die nicht das erforderliche Mindestalter aufweisen oder die mit einer Spielsperre (Art. 78) oder einem Spielverbot (Art. 52) belegt sind. Mit diesem Artikel wird diese Lücke geschlossen. In Absatz 1 wird der Grundsatz festgelegt, dass die Spielerinnen und Spieler keinen Anspruch auf Rückerstattung ihrer Einsätze haben. Die Einsätze verbleiben somit bei der Spielbank oder bei der Veranstalterin von Grossspielen. Ebenso werden allfällige Gewinne nicht ausbezahlt. Sie werden von der Veranstalterin zurückbehalten und sind vollumfänglich für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung respektive für die Verwendung zugunsten gemeinnütziger Zwecke bestimmt.

Die Einsätze dieser Spielerinnen und Spieler und die direkt an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung überwiesenen Gewinne werden bei der Berechnung des Bruttospielertrags berücksichtigt. Die an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung überwiesenen Gewinne gelten als rechtmässig ausbezahlte Spielgewinne im Sinne von Artikel 116 Absatz 2.

#### *Art. 46*      Verträge mit Dritten

Die Veranstalterinnen von Grossspielen und die Spielbanken dürfen grundsätzlich keine Verträge abschliessen, die für die andere Vertragspartei Leistungen in Abhängigkeit von Umsatz oder Ertrag des Spielbetriebs vorsehen. Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass die Veranstalterinnen gegenüber Dritten unabhängig bleiben und finanziell nachhaltig wirtschaften. Die Lieferung bestimmter Spiele, besonders im Bereich der Online-Spiele, beruht allerdings meistens auf einem umsatzabhängigen Vergütungssystem. Der Entwurf sieht deshalb vor, dass in solchen Fällen vom erwähnten Grundsatz abgewichen werden kann, sofern die Vergütung angemessen ist. Dies ist dann der Fall, wenn ein angemessenes Verhältnis zwischen dem geforderten Anteil am Bruttoertrag und der Leistung durch den Lieferanten der Spiele besteht. Unter denselben Voraussetzungen sind auch Ausnahmen für Verträge zwischen den Veranstalterinnen von Grossspielen und den Vertreibern solcher Spiele möglich. Grundsätzlich kann auch ein Gastwirt ein solcher Vertriebspartner eines Veranstalters von Geschicklichkeitsspielen sein.

#### *Art. 47*      Berichterstattung

Die Veranstalterinnen von Grossspielen und die Spielbanken müssen der zuständigen Vollzugsbehörde jährlich einen Geschäftsbericht einreichen. Die Anforderungen an den Geschäftsbericht ergeben sich aus den Vorschriften des 32. Titels des Obligationenrechts. Wie in den Erläuterungen zu Artikel 42 erwähnt, müssen sie auch über die Umsetzung des Sicherheitskonzepts Bericht erstatten.

#### *Art. 48, 49*      Rechnungslegung, Revisionsstelle

Gemäss dem Entwurf wenden die Veranstalterinnen von Grossspielen und die Spielbanken für die Buchführung und Rechnungslegung die betreffenden Vorschriften des Obligationenrechts an. Durch die Anwendung dieser Vorschriften soll namentlich gewährleistet werden, dass die für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung oder gemeinnützige Zwecke bestimmten Beträge korrekt und transparent festgehalten werden. Der Bundesrat kann allerdings von den Bestimmungen des Obligationenrechts über die Buchführung und die Rechnungslegung abweichen, wenn dies aufgrund der Besonderheiten des Geldspielbereichs erforderlich ist. Er kann auch verlangen, dass die Bücher gemäss einem anerkannten Rechnungslegungsstandard nach den Artikeln 962 und 962a OR und der Verordnung über die anerkannten Standards zur Rechnungslegung vom 21. November 2012<sup>80</sup> geführt werden. Dabei stützt er sich auf das geltende Recht und kann für den Bereich der Grossspiele und jenen der Spielbanken die Anwendung unterschiedlicher Rechnungslegungsstandards vorsehen. Die Jahresrechnungen werden im Übrigen von einer unabhängigen Revisionsstelle geprüft. Angesichts der mit dem Angebot von Gross- und Spielbankenspielen verbundenen Besonderheiten und Gefahren müssen auf die Revisionsstellen und die Revision strenge Vorschriften angewendet werden. Aus diesem Grund werden gemäss dem Entwurf die Vorschriften zur ordentlichen Revision angewendet. Dies unabhängig von der Tatsache, ob die Veranstalterinnen die Grenzwerte nach Artikel 727 OR erreichen. Für Veranstalterinnen von Geschicklichkeitsspielen, die die Grenzwerte nach Artikel 727 OR nicht erreichen, muss es hingegen weiterhin möglich sein, eine eingeschränkte Revision im Sinne von Arti-

<sup>80</sup> SR 221.432

kel 727a OR zu beantragen. Auf die Revision ihrer Jahresrechnung können sie jedoch auf keinen Fall verzichten. Die Revisionsstelle teilt der Aufsichtsbehörde den Revisionsbericht mit. Die Aufsichtsbehörde kann im Übrigen die Mindestanforderungen an den Bericht festlegen.

#### *Art. 50* Anzeigepflicht

In Bezug auf die Anzeigepflicht geht Artikel 50 weiter als Artikel 728c OR. Die Revisionsstelle ist verpflichtet, die zuständige Vollzugsbehörde zu benachrichtigen, wenn sie bei der Durchführung der Prüfung Rechtsverstösse oder andere Unregelmässigkeiten, z. B. einen Verstoß gegen die Statuten der Gesellschaft, feststellt. Gemäss OR besteht die Anzeigepflicht lediglich gegenüber dem Verwaltungsrat. Gegenüber Artikel 39 SBG wurden die Anzeigepflichten der Revisionsstelle in einem Punkt reduziert. Sie ist nicht mehr verpflichtet, der Strafverfolgungsbehörde Meldung zu erstatten. Eine allfällige Strafanzeige soll nicht durch die Revisionsstelle, sondern durch die Aufsichtsbehörden eingereicht werden.

#### *Art. 51* Datenbearbeitung

Die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen unterstehen dem Datenschutzgesetz vom 19. Juni 1992 (DSG)<sup>81</sup>. Artikel 51 erlaubt es den Veranstalterinnen von Grossspielen und den Spielbanken, zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel sowie zur Bekämpfung der anderen von den Geldspielen ausgehenden Gefahren der Geldwäscherei und des Spielbetrugs Personendaten zu bearbeiten und auch mit dem Ausland auszutauschen (diesfalls ist Art. 6 DSG anwendbar). Der Begriff «besonders schützenswerte Personendaten» ist im Sinne von Artikel 3 Buchstabe c des DSG zu verstehen. Im vorliegenden Zusammenhang fallen darunter insbesondere Daten zur Gesundheit der Spielerinnen und Spieler (Spielsucht). Die zum Schutz vor exzessivem Geldspiel gesammelten Daten können, soweit sie dafür relevant sind, auch zum Schutz vor anderen von den Geldspielen ausgehenden Gefahren, namentlich im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei, verwendet werden und umgekehrt. Sodann können die Veranstalterinnen von Grossspielen und die Spielbanken im Rahmen der Datenschutzgesetzgebung Daten nicht nur mit Veranstalterinnen mit Sitz in der Schweiz, sondern auch mit Sitz im Ausland austauschen. Das öffentliche Interesse am Schutz der Bevölkerung vor exzessivem Geldspiel erscheint als Grund ausreichend, um die Verletzung der Persönlichkeit nach Artikel 13 DSG zu rechtfertigen. Wenn der Schutz vor exzessivem Spiel verbessert werden soll, ist eine bessere Zusammenarbeit mit den ausländischen Veranstalterinnen hilfreich. Die Zusammenarbeit ist ein wichtiges Instrument zur Vermeidung des «Spieltourismus» gesperrter Spielerinnen und Spieler. Natürlich kann der Entwurf nicht vorsehen, dass der Austausch von Daten mit Veranstalterinnen, die ihren Sitz im Ausland haben, auf Gegenseitigkeit beruhen muss. Mangels bilateraler Abkommen könnte ein solcher Austausch nur im nationalen Recht der betreffenden Staaten festgehalten werden.

#### *Betrieb von Spielbankenspielen (Art. 52–59)*

Zahlreiche Bestimmungen dieses Abschnitts lehnen sich eng an das geltende Recht an oder wurden wie die Vorschriften über Teilnahmebeschränkungen (Art. 53) oder

<sup>81</sup> SR 235.1

Spielmarken (Art. 55) ohne Änderung aus dem geltenden Recht übernommen. Die Vorschriften zu Spielsperren, Werbung, Darlehen und Vorschüssen befinden sich im Kapitel 6 des Gesetzes zum Sozialschutz. Deswegen werden hier nur die folgenden Änderungen erläutert:

#### *Art. 52* Spielverbot

Die Bestimmung zum Spielverbot in den Spielbanken ist im Vergleich zum geltenden Recht leicht angepasst worden. Mit einem Spielverbot belegt sind einerseits Minderjährige und andererseits Personen, welche dem Spielbetrieb nahe stehen. Letztere Personen unterliegen in Spielbanken einem Spielverbot um den Anschein zu vermeiden, sie würden in den Genuss ungerechtfertigter Vorteile kommen. Wie gemäss geltendem Recht unterliegen auch die Mitglieder der Organe von Unternehmen, die Spieleinrichtungen herstellen oder damit handeln, dem Spielverbot. Unter Berücksichtigung des genannten Zwecks der Bestimmung erscheint es jedoch nicht verhältnismässig, auch die Angestellten der Revisionsstelle dieser Unternehmen dem Verbot zu unterstellen. Nur Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung von Unternehmen, die Spieleinrichtungen herstellen oder damit handeln, fallen demzufolge unter das Spielverbot. Mit der Revision der Spielbank selbst betraute Angestellte der Revisionsstelle hingegen unterliegen weiterhin dem Spielverbot. Es erscheint jedoch unverhältnismässig, sie vom Spiel in allen Spielbanken auszuschliessen, weshalb sie nur in jenen Spielbanken nicht spielen dürfen, mit denen sie in Verbindung stehen (Art. 52 Abs. 2 Bst. c). Die Mitglieder der Geschäftsleitung der Spielbanken schliesslich werden zwar nicht ausdrücklich erwähnt, doch sie gelten im Sinne von Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe b als Angestellte, die am Spielbetrieb beteiligt sind, weshalb es gerechtfertigt ist, sie mit einem Spielverbot zu belegen. Diese Bestimmungen sind auch für online durchgeführte Spielbankenspiele anwendbar (siehe ebenfalls Erläuterungen zu Art. 58).

#### *Art. 53* Teilnahmebeschränkungen

Spielbanken können Personen ohne Angabe von Gründen den Zutritt zur Spielbank oder die Spielteilnahme verweigern. Mit der Bestimmung wird klargestellt, dass die Spielbank, auch wenn es sich um eine konzessionierte Unternehmung handelt, keinem Vertragszwang unterliegt und deshalb nicht jeder Person, welche die Spielbank besuchen will, Einlass gewähren muss.

#### *Art. 54* Identifikation der Spielerinnen und Spieler

Die Spielerinnen und Spieler sind vor Spielbeginn zu identifizieren. Bei den Spielbanken erfolgt die Identifikation weiterhin beim Betreten der Spielbank. Der Identitätsnachweis kann mit jedem amtlichen Ausweispapier erbracht werden. Die Identifikationspflicht gilt auch für die Online durchgeführten Spiele: Hier darf der Spielzugang erst nach Eröffnung eines Benutzerkontos möglich sein (auf der Grundlage einer Selbstdeklaration; siehe auch Art. 67). Die Einzelheiten der Identifikation der Spielerinnen und Spieler werden auf Verordnungsstufe zu regeln sein.

#### *Art. 55* Spielmarken

Diese Bestimmung umfasst auch die virtuellen Jetons und Spielplaques.



#### Art. 56 Unrechtmässige Spielerträge

Erzielt eine Spielbank einen Spielertrag unrechtmässig, z. B. durch Verletzung ihrer gesetzlichen Pflichten, so ist dieser vollumfänglich für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt. Er wird bei der Berechnung des Bruttospielertrags, der als Grundlage für die Veranlagung der Spielbankenabgabe gilt, nicht berücksichtigt. Es soll für die Spielbanken kein Anreiz geschaffen werden, sich unrechtmässig zu verhalten, indem sie z. B. einen Spieler spielen lassen, der hätte vom Spielbetrieb ausgesperrt werden müssen. Ohne diese Bestimmung könnte es für die Spielbank unter Umständen trotz Verwaltungsanktionen rentabel sein, gewisse Pflichten zu verletzen. Das wäre besonders bei Spielbanken der Fall, für die ein tiefer Abgabesatz gilt, also den eher kleineren Spielbanken. Diese Bestimmung gewährleistet mit anderen Worten, dass im Rahmen der Sanktion von Pflichtverletzungen grosse und kleine Spielbanken gleich behandelt werden.

#### Art. 57 Trinkgelder und Zuwendungen anderer Art

Aus materieller Sicht entspricht diese Bestimmung weitgehend dem geltenden Recht (Art. 29 SBG). Um Bestechungsversuche zu verhindern, dürfen Angestellte, die am Spielbetrieb beteiligt sind, allfällige Trinkgelder zwar annehmen, nicht aber für sich behalten. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es nach der Meinung vieler Spieler eine notwendige «Voraussetzung» für das Spielglück ist, das Personal der Spielbank mit einem Trinkgeld am erzielten Spielgewinn teilhaben zu lassen.

Die Trinkgelder müssen an die Spielbank weitergeleitet werden. Diese ist dafür verantwortlich, dass sie separat verwaltet werden. Dies kann beispielsweise so organisiert werden, dass Trinkgelder in die speziell dafür vorgesehen Behälter (Tronc) eingelegt werden, wie dies das geltende Recht noch explizit vorsieht (Art. 29 Abs. 1 SBG).

Die Spielbank ist grundsätzlich frei zu entscheiden, nach welchen Regeln und inwieweit sie diese Trinkgelder für die Finanzierung der Personalkosten verwendet. In der Regel werden sie als variabler oder fester Lohnbestandteil an alle Angestellten verteilt.

Andere Zuwendungen als Trinkgelder dürfen Angestellte, die am Spielbetrieb beteiligt sind, nicht entgegennehmen.

Nicht am Spielbetrieb beteiligte Angestellte dürfen grundsätzlich individuelle Trinkgelder und Zuwendungen anderer Art annehmen. Diese Bestimmung ist zwar allgemeiner formuliert als die geltende, in der ausdrücklich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im persönlichen Dienstleistungsbereich genannt werden. Dies erfolgt aber nicht in der Absicht, den Kreis der betroffenen Personen auszuweiten. In Spielbanken sind nur das Restaurant-Servicepersonal, die Chasseure und die Portiers nicht am Spielbetrieb beteiligt.

#### Art. 58 Online durchgeführte Spiele

Einige Bestimmungen dieses Abschnitts hängen eng mit dem Spielbankenbetrieb zusammen und sind für die online durchgeführten Spiele nicht anwendbar. Dies trifft auf Artikel 53 Buchstabe b und c zu.

## Art. 59 Bewilligungen

Diese Bestimmung entspricht zu weiten Teilen dem geltenden Recht (Art. 20 SBG). Aufgehoben wurde jedoch die Möglichkeit, dass der Bundesrat spezielle Bewilligungen für das Berufsausübungsrecht des leitenden Personals, der Spielleiter und Croupiers vorsehen kann (Art. 20 Abs. 1 Bst. a SBG). Der Bundesrat hat in der Vergangenheit darauf verzichtet, solche Bewilligungen vorzusehen. Es sind keine Gründe ersichtlich, wieso in der Zukunft solche Bewilligungen nötig sein sollten.

## *Betrieb von Grossspielen (Art. 60–65)*

### Art. 60 Lotterieziehungen

Die Ziehung ist der wichtigste Moment jedes Lotteriespiels: Von der Ziehung hängt die Zuteilung oder Nichtzuteilung der Gewinne ab. Daher ist es wichtig, dass das Resultat der Ziehung genau ermittelt und weder beeinflusst noch manipuliert werden kann. Aus diesem Grund muss die Ziehung überwacht werden. Viele Ziehungen laufen heute automatisiert ab. Die Veranstalterinnen müssen jede in geeigneter Form dokumentieren, indem sie die Resultate der Ziehung und die verwendete Software angeben. Manuelle Ziehungen müssen durch eine Amts- oder Urkundsperson überwacht und mit einem Ziehungsprotokoll beurkundet werden.

### Art. 61 Angebot von Grossspielen

#### *Abs. 1*

An Lotterien kann nicht nur direkt, sondern auch indirekt teilgenommen werden, z. B. über Spielgemeinschaften. Nicht zuletzt aufgrund der Entwicklung der elektronischen Kommunikationsmittel ist es bereits heute technisch möglich, dass Dritte gewerbsmässig Spielgemeinschaften zur Teilnahme an Grossspielen organisieren, ohne über eine entsprechende Ermächtigung der Veranstalterin der Spiele zu verfügen. Für die angebotene Dienstleistung bezahlen die Spielerinnen und Spieler eine Kommission. Mit diesem Geschäftsmodell können beträchtliche Erträge erwirtschaftet werden. Wer solche Spielgemeinschaften organisiert, untersteht im Gegensatz zu den zugelassenen Veranstalterinnen keiner unmittelbaren behördlichen Kontrolle oder Aufsicht. Ausserdem entgehen die erzielten Erträge dieser Organisationen der Gemeinwohlbindung. Aus diesen Gründen verbietet der Entwurf die gewerbliche Organisation von Spielgemeinschaften zur Teilnahme an Grossspielen durch Dritte ausdrücklich.

#### *Abs. 2*

Mit der Bestimmung in Absatz 2 soll der Betrieb von Spiellokalen für Grossspiele verhindert werden. Die Bestimmung gilt nicht für Websites, auf denen die Veranstalterinnen von Grossspielen ihre Spiele anbieten. Grossspiele dürfen nur an öffentlich zugänglichen Orten angeboten werden. Als öffentlich zugängliche Orte im Sinne dieser Bestimmung gelten Orte, zu denen das Publikum ohne Eintritt oder andere Beschränkungen freien Zutritt hat. Die Grossspiele dürfen auch nicht an Orten angeboten werden, die vorwiegend der Durchführung von Geldspielen dienen. Vorwiegend der Durchführung von Geldspielen dient ein Raum, wenn darin ausschliesslich Geldspiele angeboten werden oder wenn die parallel dazu angebotenen Aktivitäten nur nebensächlich sind (z. B. beim Betrieb zahlreicher Grossspiele und einer kleinen Bar). Der zweite Satz statuiert eine Ausnahme für Spiellokale, in

denen automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele angeboten werden. Solche Spiellokale sollen grundsätzlich weiterhin möglich bleiben.

*Art. 62*            Verträge mit Sportorganisationen sowie Sportlerinnen und Sportlern  
Der Entwurf verbietet es den Veranstalterinnen von Grossspielen, sich an Sportorganisationen wirtschaftlich zu beteiligen, die an Sportwettkämpfen teilnehmen, auf welche sie Sportwetten anbieten. Dadurch sollen Interessenkonflikte, die Beeinflussung von Sportveranstaltungen und der Missbrauch von Insider-Informationen verhindert werden. Gleichzeitig können die Sportorganisationen (z. B. Sportclubs) nicht finanziell von Veranstalterinnen von Sportwetten abhängig werden. So können sie ihre Entscheide frei fällen und entsprechend ihren Bedürfnissen und eigenen Zielen vollkommen unabhängig handeln.

Es ist hingegen immer noch möglich, einen Teil des Reingewinns von Swisslos und der Loterie Romande für den Schweizer Sport einzusetzen, z. B. für den Dachverband Swiss Olympic, den Schweizer Fussball oder das Schweizer Eishockey. Im Jahr 2014 sind 39 Millionen Franken auf diese Weise investiert worden. Diese Art der Sportförderung ist von der Bestimmung nicht betroffen, da Sportorganisationen, die hauptsächlich die Organisation von Sportwettkämpfen oder die Regelung eines Sports zum Zweck haben und nicht aktiv an Wettkämpfen teilnehmen, von Absatz 1 ausgenommen sind.

Auch die kantonalen Sportfonds, die den für den Breitensport bestimmten Anteil am Gewinn von Swisslos und der Loterie Romande ausschütten, können die betreffenden Gelder weiterhin direkt an die Sportclubs und -vereine überweisen. Denn die für die Gewinnausschüttung zuständigen Organe sind von den Grossveranstalterinnen unabhängig und nicht an der Organisation der Wetten beteiligt.

*Art. 63, 64*        Meldung bei Verdacht auf Wettkampfmanipulation,  
Zusammenarbeit mit Behörden

Zur wirksamen Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen ist es erforderlich, dass die betroffenen Behörden und privaten Organisationen national und international eng zusammenarbeiten und die relevanten Informationen gezielt austauschen. Die Strafverfolgungsbehörden beispielsweise benötigen Informationen der verschiedenen beteiligten Parteien, um gestützt auf einen hinreichenden Verdacht ein Verfahren eröffnen zu können. Auch die interkantonale Behörde braucht Informationen, um die Durchführung bestimmter Wetten zu verweigern, wenn ein Verdacht auf Manipulation des betreffenden Sportwettkampfs besteht. Schliesslich müssen die Veranstalterinnen von Wetten und die Organisatoren von Sportveranstaltungen unter sich Informationen austauschen und von den Aufsichtsbehörden Auskunft erhalten, damit sie selbst Massnahmen ergreifen können (z. B. auf das Anbieten einer Wette verzichten, eine laufende Wette abbrechen, Sportlerinnen oder Sportler suspendieren oder einen Sportwettkampf absagen).

Die Bestimmungen von Artikel 63 ergänzen in diesem Zusammenhang die Artikel zur Amts- und zur Rechtshilfe (Art. 108 und 109).

Das Übereinkommen des Europarates gegen die Manipulation von Sportergebnissen («Maglinger Konvention») sieht vor, dass der Informationsaustausch zwischen den Behörden und Sportorganisationen über eine einzige Plattform erfolgt. Artikel 63 Absatz 2 bestimmt, dass die interkantonale Behörde diese Plattformfunktion ausübt.

Die interkantonale Behörde wird auch den Austausch der Informationen mit dem Ausland sicherstellen.

Die Veranstalterinnen müssen bei einem Verdacht auf eine illegale Manipulation eines Sportwettkampfs, auf den sie Wetten anbieten, der interkantonalen Behörde Meldung erstatten (Art. 63 Abs. 1). Diese Pflicht besteht bei Sportveranstaltungen im Inland und im Ausland.

Artikel 63 Absatz 2 legt die Informationspflichten von Sportorganisationen fest. Diese Organisationen haben die interkantonale Behörde zu informieren, wenn sie einen Verdacht haben, dass ein Sportwettkampf, an dem sie teilnehmen, den sie organisieren, durchführen oder überwachen, manipuliert sein könnte, sofern dieser Wettkampf in der Schweiz stattfindet oder wenn auf diesen Wettkampf, unabhängig vom Durchführungsort, in der Schweiz Sportwetten angeboten werden. Betroffen von der Meldepflicht sind in erster Linie die nationalen Sportclubs sowie deren Verbände und Ligen, also beispielsweise der lokale Fussballclub, der Schweizerische Fussballverband und die Swiss Football League. Von der Meldepflicht betroffen sind aber auch die in der Schweiz ansässigen internationalen Sportverbände wie z. B. UEFA, FIFA oder IOC, wenn die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt sind. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Schweiz als Sitzstaat zahlreicher internationaler Sportorganisation bei der Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen eine zentrale Rolle zukommt.

Artikel 63 Absatz 3 legt fest, in welchem Umfang der interkantonalen Behörde sowie den anderen schweizerischen Behörden, einschliesslich der Strafverfolgungsbehörden, Informationen bekannt gegeben werden müssen. So müssen alle Informationen geliefert werden, die zur vollständigen und schlüssigen Sachverhaltsabklärung beitragen können (Informationen über die Wettkampfteilnehmerinnen und -teilnehmer, den Verlauf des Spiels, die Akteure vor Ort usw.). Das umfasst auch besonders schützenswerte Daten wie Informationen über das Vorliegen von Straf- oder Verwaltungsverfahren gegen eine Person, die der Beteiligung an der Wettkampfmanipulation verdächtigt wird. Die Veranstalterinnen müssen diese Daten den Behörden von sich aus bekannt geben.

Artikel 64 Absatz 1 verankert den Grundsatz, wonach die interkantonale Behörde und die Veranstalterinnen von Sportwetten sowie die national und international tätigen Organisationen zusammenarbeiten. Für die Prävention und die Verfolgung illegaler Manipulationen von Sportwettkämpfen ist diese Zusammenarbeit unerlässlich. Die Zusammenarbeit beinhaltet nicht nur die Weitergabe von Informationen durch die Veranstalterinnen und Sportorganisationen (Art. 63), sondern auch durch die interkantonale Behörde (Abs. 2): Artikel 64 soll den Rahmen für diesen Informationsaustausch festlegen. So muss die Behörde bei einem hinreichenden Verdacht auf die Manipulation eines Sportwettkampfes die relevanten Daten an die Veranstalterinnen und die Sportorganisationen weitergeben können. Dabei können auch besonders schützenswerte Personendaten über Straf- oder Verwaltungsverfahren geliefert werden. Die Behörde kann auch Informationen über die Gewohnheiten einer spielenden Person weitergeben (Betrag und Häufigkeit der Einsätze, erzielte Gewinne usw.), anhand welcher ein Persönlichkeitsprofil erstellt werden kann. Die Informationen dürfen ausschliesslich zur Prävention und zur Verfolgung der Manipulationen von Sportwettkämpfen und bei einem hinreichenden Verdacht auf eine Manipulation weitergegeben werden. Im Rahmen einer allgemeinen Überwachung des Verhaltens der Spielerinnen und Spieler oder, noch allgemeiner, einer sogenannten Fishing Expedition zur Ausforschung von Beweisen ist der Austausch solcher

Informationen ausgeschlossen. Verfügt die Behörde jedoch über Anhaltspunkte oder Informationen, die mit hinreichender Gewissheit darauf schliessen lassen, dass die Gefahr einer Manipulation eines Sportwettkampfs besteht, so kann sie die erforderlichen Informationen weitergeben, damit die Veranstalterinnen und Organisationen angemessene präventive Massnahmen ergreifen können, etwa die Absage der Veranstaltung oder den Rückzug der Veranstaltung aus dem Wettangebot. Die Behörde handelt dabei nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und gibt ausschliesslich die erforderlichen Informationen weiter. Beispielsweise dürfte zur Klärung der Frage, ob eine Sportveranstaltung abzusagen ist, eine Weitergabe besonders schützenswerter Daten nicht nötig sein. Der Bundesrat wird bestimmen, in welchen Fällen die besonders schützenswerten Daten weitergegeben werden dürfen (Art. 64 Abs. 3). Aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgt auch, dass weitergegebene Daten umgehend gelöscht werden müssen, wenn sich ein Verdacht im Nachhinein als unbegründet erweist.

#### Art. 65 Teilnahmebeschränkungen

Die Veranstalterinnen von Grossspielen haben wie die Spielbanken die Möglichkeit, bestimmten Personen ohne Angabe von Gründen die Spielteilnahme zu verweigern.

#### *Bekämpfung der Geldwäscherei (Art. 66–69)*

Im Bereich der Geldspiele müssen bei der Geldwäschereibekämpfung zwei verschiedene Aspekte beachtet werden. Einerseits muss verhindert werden, dass Veranstalterinnen von Geldspielen Gelder krimineller Herkunft in ihre Tätigkeiten investieren. Andererseits müssen die Veranstalterinnen darauf bedacht sein, dass die Spielerinnen und Spieler die Spielbank oder die Grossspiele nicht für die Geldwäscherei benutzen.

Dass die Herkunft der investierten Gelder rechtmässig ist und die wirtschaftlich Berechtigten, die Mitglieder der Geschäftsleitung und die Geschäftspartner über einen guten Ruf verfügen, müssen die Spielbanken bzw. Veranstalterinnen von Grossspielen im Rahmen der Konzessionierung bzw. des Bewilligungsverfahrens darlegen. Die Erfüllung dieser Voraussetzungen muss während der ganzen Konzessions- bzw. Bewilligungsdauer gewährleistet sein. Der zweite Aspekt wird im nun behandelten 4. Abschnitt des 5. Kapitels geregelt.

#### Art. 66 Geltung des Geldwäschereigesetzes

Für die Spielbanken wird im Entwurf mit Ausnahme der neuen Sonderregelungen bezüglich der Online-Spiele das geltende Recht übernommen. Die Spielbanken unterstehen demnach weiterhin dem GWG. Neu findet das GWG auch auf die Veranstalterinnen von Grossspielen Anwendung. Damit soll den potenziellen Gefahren dieser Spiele Rechnung getragen werden.

Gemäss dem Entwurf gelten die Veranstalterinnen von Grossspielen demnach ebenfalls als Finanzintermediäre. Dies wird in Artikel 2 Absatz 2 des GWG festgehalten (siehe Abschnitt «Änderung anderer Erlasse», Ziff. 10.). Für Veranstalterinnen von Grossspielen wird jedoch von den Identifizierungspflichten nach dem 2. Kapitel des GWG teilweise abgewichen. Insbesondere erfolgt die Identifizierung erst im Rahmen der Gewinnausszahlung und auch da nur, wenn sich diese auf einen erheblichen Wert beläuft. Diese Abweichung von den normalen Regeln rechtfertigt sich aus zwei

Gründen. Einerseits ist die Gefahr der Geldwäscherei bei der Aufnahme der Geschäftsbeziehung (Kauf eines Lotterieloses, Sportwette) klein. Andererseits wäre eine Identifizierung zu diesem Zeitpunkt angesichts der zahlreichen nicht dem GWG unterstellten Verkaufsstellen mit einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand verbunden.

Die Aufsicht über die Einhaltung der Pflichten nach dem zweiten Kapitel des GWG obliegt für den Bereich der Spielbanken der ESBK und für den Bereich der Grossspiele der interkantonalen Behörde. Weil der Bundesgesetzgeber der interkantonalen Behörde keine Gesetzgebungskompetenzen übertragen kann, sieht Artikel 17 Absatz 2 GWG vor, dass das EJPD die Sorgfaltspflichten der Veranstalterinnen von Grossspielen definiert. Dabei wird das Departement – wie die ESBK im Bereich der Spielbanken – den Besonderheiten und Gefahren der betreffenden Spiele Rechnung tragen.

#### *Art. 67*      Besondere Sorgfaltspflichten in Bezug auf online durchgeführte Spiele

Unabhängig davon, ob es sich um Grossspiele oder Spielbankenspiele handelt, muss für die Online-Spiele eine Sonderregelung eingeführt werden.

Entgegen dem Grundsatz von Artikel 3 Absatz 1 GWG ist vorgesehen, dass die Identifizierung der Spielerin oder des Spielers auf Grundlage einer Selbstdeklaration bei der Eröffnung des Benutzerkontos erfolgen kann, da zu diesem Zeitpunkt keine Geldwäschereigefahr besteht. Die Identifizierung anhand von beweiskräftigen Dokumenten wird erst bei der Gewinnauszahlung verlangt oder wenn die monatlichen Einsätze einen erheblichen Wert erreichen. Das EJPD wird festlegen, welche Sorgfaltspflichten für die Grossspiele und welche Werte als erheblich gelten. Die ESBK wird das Gleiche für die Spielbankenspiele festlegen. Dabei wird unter Berücksichtigung der Besonderheiten und der Gefahren der betreffenden Spiele darauf zu achten sein, dass sich die Sorgfaltspflichten in den beiden Bereich entsprechen.

#### *Art. 68*      Checks und Depots

Die Bestimmungen zu den Checks und Depots wurden aus dem SBG übernommen. Sie gelten nun auch für die Grossspiele. Es dürfen ausschliesslich Namenschecks angenommen werden. Abs. 4 stellt klar, dass im Online-Bereich persönliche Spielerkontos zulässig sind. Der Bundesrat kann eine Grenze festlegen, welchen Betrag das Spielerkonto maximal enthalten kann. Fallen grössere Gewinne an, dürfen diese mit anderen Worten nicht oder nicht vollständig auf das persönliche Spielerkonto übertragen werden. Depotguthaben und Spielerkontos dürfen nicht verzinst werden.

#### *Art. 69*      Gewinnbestätigungen

Wegen der Gefahr der Geldwäscherei stellen die Spielbanken ihren Kundinnen und Kunden keine Gewinnbestätigungen aus. Denn wenn diese an der Kasse Jetons in Geld wechseln wollen, kann die Spielbank nicht überprüfen, ob sie tatsächlich im Spiel gewonnen wurden und woher die Mittel stammen. Die Spielbanken können den Kundinnen und Kunden jedoch eine einfache Quittung ausstellen, wenn diese beim Betreten der Spielbank Geld gegen Jetons oder Plaques und beim Verlassen der Spielbank Jetons oder Plaques gegen Geld wechseln. Mit solchen Quittungen wird bestätigt, dass der Wechsel vorgenommen wurde. Der betreffenden Spielbank

entstehen daraus jedoch keine Verpflichtungen in Bezug auf Aussagen zur Herkunft der von der Kundschaft gewechselten Gelder.

## 2.6

### **6. Kapitel: Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel**

Von den Geldspielen gehen verschiedene Gefahren aus. Im Vordergrund steht die Gefahr von exzessivem Geldspiel. Eine der Zielsetzungen des Gesetzes bildet deshalb der angemessene Schutz der Bevölkerung vor exzessivem Geldspiel. Das vorliegende Kapitel enthält die entsprechenden Schutzbestimmungen: Ein erstes Massnahmenpaket haben die Veranstalterinnen von Geldspielen zu erbringen. Ein zweites richtet sich an die Kantone; diese werden verpflichtet, Präventionsmassnahmen durchzuführen sowie Beratungen und Behandlungen anzubieten. Die Schutzmassnahmen stimmen weitestgehend mit der heutigen Regelung im Bereich der Spielbanken und mit der heutigen Vollzugspraxis im Bereich der Grossspiele überein. Der Entwurf berücksichtigt auch den Vernehmlassungsentwurf der Nationalen Strategie Sucht des Bundesamtes für Gesundheit. Die Neuerungen beschränken sich im Wesentlichen auf die folgenden Punkte:

- der Ausbau des Spielangebots im Internet wird begleitet von angemessenen Schutzmassnahmen;
- neben dem Bund werden vom Bundesgesetzgeber auch die Kantone in die Pflicht genommen, Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel zu treffen;
- neben den Spielbanken trifft neu auch die Veranstalterinnen von Grossspielen die gesetzliche Pflicht, ein Konzept zum Schutz der Spielerinnen und Spieler zu erstellen;
- das heute im Bereich der Spielbanken bekannte Instrument der Spielsperre wird auf die Grossspiele mit erhöhtem Gefährdungspotenzial ausgedehnt.

#### *Massnahmen aller Veranstalterinnen von Geldspielen (Art. 70–73)*

Unter dem 1. Abschnitt werden die Schutzmassnahmen aufgeführt, die alle Veranstalterinnen von Geldspielen zu beachten haben.

#### *Art. 70            Grundsatz*

Gemäss Absatz 1 sind alle Veranstalterinnen von Geldspielen verpflichtet, angemessene Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel zu treffen. Die Bestimmung präzisiert, dass unter dem Begriff «exzessives Geldspiel» der Schutz der Spielerinnen und Spieler vor Spielsucht und vor dem Tätigen von Spieleinsätzen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen, zu verstehen ist. Die Schutzmassnahmen sollen angemessen sein. Das heisst, dass neben dem Interesse des Schutzes der Spielerinnen und Spieler auch das Interesse der Spielerinnen und Spieler, beim Spiel nicht übermässig eingeschränkt und überwacht zu werden, sowie das Interesse eines attraktiven Spielangebots in die Überlegungen einzubeziehen sind. Dabei ist zu beachten, dass ein legales Spielangebot auch eine bessere Spielsuchtprävention ermöglichen kann. Bleibt das

Spielangebot nämlich attraktiv genug, kann eine Abwanderung der Spielerinnen und Spieler zu nicht bewilligten und ausländischen Spielen, die unter Umständen suchgefährlicher sind, weitgehend vermieden werden.

Minderjährige sind besonders zu schützen. Sie sind nicht zu den Spielbankenspielen und zu den online durchgeführten Grossspielen zugelassen (Abs. 2). Für die anderen Grossspiele entscheidet die interkantonale Vollzugsbehörde, ob sie ab 16 oder ab 18 Jahren zugelassen sind (Abs. 3). Kriterium für die Festlegung der Altersbeschränkung soll das Gefährdungspotenzial des spezifischen Spiels bilden.

#### *Art. 71* Spielbezogene Schutzmassnahmen

Die von den Veranstalterinnen von Geldspielen zu ergreifenden Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel müssen sich grundsätzlich am vom spezifischen Geldspiel ausgehenden Gefährdungspotenzial ausrichten (Abs. 1). Die Anforderungen an die Massnahmen sind umso höher, je grösser das vom spezifischen Geldspiel ausgehende Gefährdungspotenzial ist. Bei der Einschätzung des Gefährdungspotenzials und der Festlegung der Massnahmen sind insbesondere die Spielmerkmale sowie die Merkmale des Vertriebskanals zu berücksichtigen (Abs. 2). Zu den Spielmerkmalen zählen etwa die Auszahlungsquote, die Spielgeschwindigkeit, die Höhe der Einsätze, die Gewinnmöglichkeiten, der Automatisierungsgrad und die Spielaufmachung. Diese Merkmale sind indessen nicht einzeln oder isoliert, sondern in einer Gesamtsicht und damit auch in ihrem Zusammenwirken zu beachten. Unter dem Begriff «Vertriebskanäle» sind die Absatzwege der Geldspiele zu verstehen. Im Vordergrund stehen deren vier: Die Spielbankenspiele werden innerhalb der Spielbanken durchgeführt, was ein einheitliches Massnahmenpaket für alle Spiele möglich macht. Die Grossspiele werden über öffentliche Verkaufsstellen, wie etwa über den Detailhandel und die Gastronomie vertrieben. Im Weiteren werden die Grossspiele auch online durchgeführt, was neu auch für die Spielbankenspiele möglich sein soll. Die Kleinspiele werden schliesslich immer direkt «vor Ort» durchgeführt; bei den Kleinlotterien ist dies in der Regel ein örtlicher geselliger Anlass, bei den Sportwetten die örtliche Sportveranstaltung und bei den Pokerturnieren der Ort, an dem das Turnier stattfindet. Die Vertriebskanäle weisen alle unterschiedliche Merkmale auf. Diese Merkmale haben einerseits Einfluss darauf, welche Schutzmassnahmen überhaupt in Betracht gezogen werden können und andererseits Einfluss darauf, inwieweit sich die Schutzmassnahmen effektiv durchsetzen lassen.

Absatz 3 stellt schliesslich klar, dass die zuständige Bewilligungsbehörde das spezifische Geldspiel nur dann bewilligt, wenn die Schutzmassnahmen ausreichend sind.

#### *Art. 72* Werbung

Absatz 1 legt fest, dass die Veranstalterinnen von Geldspielen nicht in aufdringlicher oder irreführender Weise (z. B. Geldspiele als Mittel, den Lebensunterhalt zu verdienen) Werbung betreiben dürfen. Ferner darf sich die Werbung nicht an Minderjährige oder an gesperrte Personen richten (Abs. 2). Die entsprechende personalisierte Werbung soll verboten sein. Unzulässig wäre demnach etwa ein Werbebrief, der explizit an eine gesperrte Spielerin adressiert wird. Schliesslich darf keine Werbung für in der Schweiz nicht bewilligte Geldspiele gemacht werden (Abs. 3).



## Art. 73 Darlehen, Vorschüsse und Gratisspiele

Artikel 73 verbietet den Veranstalterinnen von Geldspielen die Einräumung von Darlehen und Vorschüssen. Die Einräumung von Gratisspielen oder Gratispielguthaben soll demgegenüber grundsätzlich möglich sein. Dies entspricht der heutigen Praxis im Bereich Spielbanken und Grossspiele. Diese Praxis soll grundsätzlich weitergeführt werden, auch betreffend die zulässige Höhe der Gratispielguthaben. Allerdings bedarf die Einräumung von Gratisspielen oder Gratispielguthaben der vorgängigen Zustimmung der zuständigen Vollzugsbehörde.

### *Zusätzliche Massnahmen der Spielbanken und der Veranstalterinnen von Grossspielen (Art. 74–82)*

Der 2. Abschnitt zählt Massnahmen auf, welche die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen zusätzlich zu den Massnahmen des 1. Abschnitts zu ergreifen haben. Die zusätzlichen Massnahmen sind erforderlich, weil die Grossspiele und die Spielbankenspiele potenziell gefährlicher sind als die Kleinspiele.

## Art. 74 Sozialkonzept

Alle Spielbanken und alle Veranstalterinnen von Grossspielen werden verpflichtet, ein Sozialkonzept zu erstellen. Dieses muss auf das Spielangebot der Veranstalterin zugeschnitten sein. Führt eine Veranstalterin Geldspiele mit unterschiedlichen Gefährdungspotenzialen und über verschiedene Vertriebskanäle durch, muss sie oder er diesem Umstand mit differenzierenden Massnahmen Rechnung tragen. Das Sozialkonzept ist auf das gesamte Angebot einer Veranstalterin auszurichten.

Absatz 1 legt in einer nicht abschliessenden Aufzählung fest, in welchen Bereichen die Veranstalterinnen unter Berücksichtigung des Gefährdungspotenzials und der Merkmale des Vertriebskanals der verschiedenen Spielangebote im Einzelnen Massnahmen zu ergreifen haben. Das Gefährdungspotenzial des spezifischen Geldspiels und die Merkmale des jeweiligen Vertriebskanals sind dafür ausschlaggebend, welche Massnahmen aus einem oder mehreren der unter den Buchstaben a–f aufgeführten Bereiche zu ergreifen sind. Die Massnahmenbereiche gemäss den Buchstaben a–f werden in den folgenden Artikeln (Art. 75–80) näher ausgeführt. Was unter dem 1. Abschnitt für sämtliche Geldspielveranstalterinnen gesagt wurde, soll auch für die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen gelten: Zwischen dem Spielerschutz auf der einen Seite und dem Interesse der Spielerinnen und Spieler, beim Spiel nicht übermässig eingeschränkt und überwacht zu werden, sowie einem attraktivem Spielangebot auf der anderen Seite muss ein angemessener Ausgleich gefunden werden: Die Massnahmen sollen gewährleisten, dass die Spielerinnen und Spieler möglichst effektiv vor exzessivem Spielen geschützt werden. Der Schutzmassstab soll jedoch so angesetzt werden, dass weiterhin ein attraktives Spielangebot möglich ist.

Für die Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluation der Massnahmen können die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen insbesondere mit den zuständigen Aufsichtsbehörden, anderen Veranstalterinnen von Geldspielen sowie mit Forscherinnen und Forschern, Suchtpräventionsstellen, Therapieeinrichtungen und Sozialdiensten zusammenarbeiten (Abs. 2).

Gemäss Absatz 1 stellen die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen in leicht zugänglicher und leicht verständlicher Form Informationen über die Risiken des Spiels bereit sowie einen Selbsterhebungsbogen zur Prüfung des eigenen Spielverhaltens. Ferner informieren sie über die Möglichkeiten für die Vornahme von Selbstkontrollen, Spielbeschränkungen und Spielsperren. Schliesslich informieren sie über weitere Angebote zur Unterstützung und Behandlung von süchtigen, verschuldeten oder suchtgefährdeten Personen sowie von deren Umfeld inklusive Adressen von anerkannten Beratungsstellen und Selbsthilfegruppen. Die anzugebenden Adressen beinhalten insbesondere auch kantonal anerkannte Beratungsstellen und Selbsthilfegruppen.

Soweit aufgrund des Gefährdungspotenzials und der Merkmale des Vertriebskanals des spezifischen Spiels angezeigt, informieren die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen zudem die Spielerinnen und Spieler über ihr Spielverhalten (Abs. 2). Konkret bedeutet dies: Bei den online durchgeführten Spielen ist eine lückenlose Information über Spieldauer und Spielverluste möglich und bei Spielen mit hohem Gefährdungspotenzial angezeigt. Bei den Spielbanken soll die bisherige, bewährte Praxis weitergeführt werden. Demnach sollen die Spielerinnen und Spieler im Rahmen der Früherkennung beobachtet und bei Auffälligkeiten über ihr Spielverhalten informiert und gegebenenfalls auch befragt werden. Solche Auffälligkeiten stellen etwa verärgerte Reaktionen oder häufige und langdauernde Spielbankenbesuche dar. Beim Vertrieb über öffentliche Verkaufsstellen (z. B. Detailhandel und Gastronomie) sind eine lückenlose Beobachtung des individuellen Spielverhaltens und eine entsprechende Information der Spielerinnen und Spieler unverhältnismässig. Dies liegt in den Merkmalen dieses Vertriebskanals begründet: Er zeichnet sich aus durch hohe und anonyme Kundenfrequenzen sowie eine erhebliche Fluktuation der Mitarbeitenden. Ausserdem bilden die Geldspiele nur eines von zahlreichen Angeboten im Sortiment.

Soweit aufgrund des Gefährdungspotenzials und der Merkmale des Vertriebskanals des spezifischen Spiels angezeigt, legen die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen im Rahmen der Früherkennung Kriterien fest, anhand derer gefährdete Spielerinnen und Spieler erkannt werden können und ergreifen angemessene Massnahmen (Abs. 1). Auch die Früherkennungskriterien haben sich nach dem Gefährdungspotenzial des spezifischen Spiels und den Merkmalen des Vertriebskanals zu richten: Bei Spielen, die online durchgeführt werden, können Spielverhaltensmerkmale wie die Spieldauer, die Nettospielverluste oder die Spielfrequenz mit verhältnismässigem Aufwand erfasst und evaluiert werden. Die Evaluation dieser Merkmale kann beim Absatz über diese Kanäle entsprechend als Früherkennungskriterium eingesetzt werden. Beim Vertrieb über öffentliche Verkaufsstellen (z. B. Detailhandel und Gastronomie) stossen Früherkennungskriterien demgegenüber rasch an praktische Grenzen. Dazwischen liegt der Spielbetrieb in den Spielbanken. Hier soll die bisherige Regelung gelten, wonach die Spielbanken die Kriterien festlegen. Eine lückenlose Erfassung des individuellen Spielverhaltens, wie der Spieleinsätze und der Spieldauer sowie deren Entwicklung über die Zeit, wäre unverhältnismässig. Hier sollen weiterhin punktuelle Beobachtungen Platz greifen. Dazu gehören zum Beispiel Beobachtungen betreffend auffälliges Verhalten, ver-

zweifelte Reaktionen, eine hohe Spieldauer, eine hohe Besucherfrequenz und hohe Einsätze.

Die zu ergreifenden Massnahmen sollen differenziert sein. Am Beispiel von online durchgeführten Spielen oder von in Spielbanken durchgeführten Spielen könnte dies etwa bedeuten, dass Personen, die ein auffälliges Spielverhalten aufweisen, in einem ersten Schritt über ihr Spielverhalten informiert werden. Falls diese Massnahme keine Wirkung zeigt und die Person weiterhin in auffälliger Weise spielt, kann sie persönlich kontaktiert werden. Im Rahmen eines solchen Kontakts könnte zunächst das Spielverhalten thematisiert werden, um eine Sensibilisierung der Person zu erreichen und mehr über die Person, ihr Verhältnis zum Geldspiel und ihr Umfeld zu erfahren. Falls dies angezeigt erscheint, kann anschliessend auch versucht werden, mit der Person eine Vereinbarung über ihr Spiel im Sinne von Selbstkontrollen zu treffen. Die Sperre von Spielerinnen und Spielern durch die Veranstalterinnen sollte auch im Online-Bereich die Ultima Ratio darstellen, da stets die Gefahr besteht, dass gesperrte Spielerinnen und Spieler nicht bewilligte und daher nicht kontrollierte Spielangebote nachfragen.

#### Art. 77                    Selbstkontrollen und Spielbeschränkungen

Artikel 77 auferlegt den Veranstalterinnen die Pflicht, den Spielerinnen und Spielern Möglichkeiten zur Kontrolle und Beschränkung ihres Spielverhaltens zur Verfügung zu stellen, insbesondere zur Kontrolle und Beschränkung der Spieldauer, der Spielhäufigkeit oder des Nettoverlusts, soweit dies aufgrund des Gefährdungspotenzials und der Merkmale des Vertriebskanals des spezifischen Geldspiels angezeigt und praktikabel ist. Selbstkontrollen und Spielbeschränkungen stellen dann besonders wirkungsvolle Präventionsinstrumente dar, wenn sie im Einvernehmen mit den Spielerinnen und Spielern realisiert werden. Möglichkeiten zu Selbstkontrollen und Spielbeschränkungen sollen nur dann angeboten werden, wenn dies aufgrund des Gefährdungspotenzials des spezifischen Geldspiels angezeigt ist. Einzubeziehen ist sodann der Vertriebskanal des spezifischen Geldspiels: Selbstkontrollen und Spielbeschränkungen lassen sich bei den online durchgeführten Geldspielen in effektiver Weise realisieren, weil das Spielverhalten bei dieser Absatzform im Gegensatz zum landbasierten Absatz in Spielbanken oder durch Lotterieverkaufsstellen mit verhältnismässigem Aufwand kontinuierlich und individualisiert verfolgt werden kann. Bei den Spielbanken und beim Vertrieb über öffentliche Verkaufsstellen gilt das zu den Artikeln 75 und 76 Gesagte. In diesen Bereichen wäre die lückenlose Erfassung des individuellen Spielverhaltens unverhältnismässig. Das Gleiche gilt entsprechend für ein Angebot von Möglichkeiten zur Selbstkontrolle und Selbstbeschränkung der Spieldauer und der Spielverluste. Die über öffentliche Verkaufsstellen vertriebenen Grossspiele mit höherem Gefährdungspotenzial sollen hingegen mit massigenden Elementen (sogenannten Moderatoren) versehen werden. Beispiele solcher Moderatoren sind die Verlangsamung des Spielablaufs, das Einblenden der Spieldauer und die fehlende Möglichkeit, beim Spiel zu sitzen oder Getränke zu konsumieren. Ferner zählen dazu, dass keine Kartenzahlung akzeptiert wird und höhere Gewinne, zum Beispiel ab 1000 Franken, nicht am Verkaufsort, sondern nur zentral und dadurch verzögert ausbezahlt werden.

## Art. 78 Spielsperre

Artikel 78 regelt die Spielsperre. Die Bestimmung orientiert sich an der heutigen Regelung von Artikel 22 SBG und dehnt diese aus Kohärenzgründen auch auf die Grossspiele mit erhöhtem Gefährdungspotenzial aus. Demnach haben die Spielbanken und die Veranstalterinnen von online durchgeführten Grossspielen Personen vom Spielbetrieb auszuschliessen, von denen sie aufgrund eigener Wahrnehmungen oder aufgrund Meldungen Dritter wissen oder annehmen müssen, dass sie überschuldet sind oder ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze tätigen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen (Abs. 1). Neu haben sie ferner Personen vom Spielbetrieb auszuschliessen, von denen sie aufgrund einer Meldung einer Fachstelle oder Sozialbehörde wissen oder annehmen müssen, dass sie spielsüchtig sind (Abs. 2).

Die Begriffe «wissen oder annehmen müssen» sind im Kontext mit den Früherkennungsmassnahmen zu interpretieren. Im Bereich der Spielbanken soll die heutige Regelung gelten, über die bereits eine Rechtsprechung vorliegt (u. a. Urteil BVGer B-4830/2011 vom 26.6.2013 und Urteil BGer 2C\_949/2010 vom 18. Mai 2011). Im Bereich der online durchgeführten Geldspiele ist eine Spielerin zu sperren, wenn sie aufgrund ihres Spieleinsatz- und Spieldauerverhaltens sowie der Häufigkeit des Spiels im Rahmen der Früherkennung erfasst wird und sich im Rahmen des daraus resultierenden Kontakts mit ihr begründete Anhaltspunkte dafür finden lassen, dass mindestens einer der in den Absätzen 1 und 2 aufgeführten Fälle vorliegt. Wird im Bereich der über öffentliche Verkaufsstellen (z. B. Detailhandel und Gastronomie) vertriebenen Grossspiele eine Spielerin oder ein Spieler gemeldet, so hat sich die Veranstalterin um einen Kontakt mit ihr/ihm zu bemühen. Lassen sich im Rahmen dieses Kontakts begründete Anhaltspunkte dafür finden, dass mindestens einer der unter den Absätzen 1 und 2 aufgeführten Fälle vorliegt, so muss sie/er gesperrt werden.

Bis die betroffene Person die verlangten Angaben macht, können die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen für eine sehr kurze Dauer als provisorische Massnahme eine Spielsperre verhängen.

Das Verständnis des Begriffs «spielsüchtig» richtet sich nach dem jeweiligen Stand der Wissenschaft. Die Anforderungen an die Pflichten der Veranstalterinnen, eine Spielerin oder einen Spieler als spielsüchtig zu erkennen, sollen tief sein: Es trifft sie nur dann die Pflicht, eine Person vom Spielbetrieb auszuschliessen, wenn sie aufgrund einer Meldung einer Fachstelle oder Sozialbehörde wissen oder annehmen müssen, dass die betreffende Person spielsüchtig ist.

Absatz 3 regelt die Ausdehnung der Spielsperre auf Grossspiele, die nicht online durchgeführt werden. Die Spielsperre ist dann auf weitere Grossspiele auszuweiten, wenn dies aufgrund des von ihnen ausgehenden (hohen) Gefährdungspotenzials angezeigt ist. Der entsprechende Entscheid ist von der interkantonalen Behörde im Rahmen der Erteilung der Spielbewilligung zu treffen.

Absatz 4 stellt klar, dass sich die Spielsperre auf die Spielbankenspiele, die online durchgeführten Grossspiele sowie die Grossspiele, auf welche die interkantonale Behörde gemäss Absatz 3 die Spielsperre ausgedehnt hat, erstreckt. Das Aussprechen einer Spielsperre durch eine Veranstalterin bildet immer einen privatrechtlichen Akt. Dieser führt für Spielbankenspiele zu einem Spielverbot gemäss Artikel 52. Die Verhängung einer Spielsperre macht nur dann Sinn, wenn sie auch tatsächlich durchgesetzt werden kann. Auf Verordnungsstufe werden die Anforde-

rungen an die Durchsetzbarkeit der Spielsperre festzulegen sein: Bei den Spielbanken ist den gesperrten Personen wie heute mittels Identitätskontrolle am Eingang der Zugang zu den Räumlichkeiten zu verwehren. Bei den online durchgeführten Spielen wird ebenfalls über eine Identitätskontrolle den gesperrten Personen der Spielzugang zu verwehren sein. Für die Durchsetzung der über öffentliche Verkaufsstellen (z. B. Detailhandel und Gastronomie) vertriebenen Grossspiele, kommen vordergründig zwei Möglichkeiten in Betracht: Auch hier könnte die Sperre auf der Stufe des Spielzugangs durchgesetzt werden. Dafür müssten die Spielerinnen und Spieler jedoch im Zeitpunkt des Spielzugangs ebenfalls identifiziert werden, was bei den öffentlichen Verkaufsstellen aufgrund von Praktikabilitäts- und Verhältnismässigkeitsüberlegungen rasch an Grenzen stossen dürfte. Realistischer ist es deshalb, die Spielsperre erst auf der Stufe der Gewinnausschüttung durchzusetzen. Dafür kann vorgeschrieben werden, dass Gewinne ab einer gewissen Höhe, zum Beispiel ab 1000 Franken, nur durch die Veranstalterin des Grossspiels ausbezahlt werden dürfen, vorausgesetzt, dass gegen die betreffende Person keine Spielsperre vorliegt. Die Auszahlung von Gewinnen ab einer bestimmten Höhe kann demnach nie durch das Verkaufspersonal (z. B. am Kiosk oder im Gastronomiebetrieb) erfolgen. Diese Regelung ist gegenüber der ersten praktikabler.

Neben der Verhängung der Spielsperre durch die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen ist die Spielsperre auch aufgrund eines eigenen Ersuchens einer Spielerin oder eines Spielers auszusprechen (Abs. 5).

Die Spielsperre muss der betroffenen Person mit Begründung schriftlich mitgeteilt werden (Abs. 6).

#### *Art. 79*            *Aufhebung der Spielsperre*

Die Spielsperre muss auf Antrag der betroffenen Person aufgehoben werden, wenn der Grund dafür nicht mehr besteht. Der Antrag ist bei der Veranstalterin einzureichen, die die Sperre ausgesprochen hat. In das Aufhebungsverfahren muss eine kantonale anerkannte Fachperson oder Fachstelle einbezogen werden. Der Rechtsweg gegen den Entscheid einer Veranstalterin, über eine Person eine Spielsperre auszusprechen, als auch der Entscheid, eine Spielsperre nicht aufzuheben, erfolgt angesichts der privatrechtlichen Natur des Spielervertrags über die Zivilgerichte.

#### *Art. 80*            *Register*

Für den Vollzug der Spielsperre muss ein Register der gesperrten Spielerinnen und Spieler geführt werden. Absatz 1 legt fest, dass alle Veranstalterinnen von Geldspielen, die Spielsperren verhängen, je ein Register der gesperrten Personen führen müssen und sich gegenseitig die Daten mitzuteilen haben. Den Veranstalterinnen steht jedoch frei, ein gemeinsames Register zu führen (Abs. 2). Diesfalls haben diejenigen Veranstalterinnen Zugriff auf das (gemeinsame) Register, die an der Registerführung teilhaben. In das Register sind Angaben zur Identität der gesperrten Personen sowie zu Art und Grund der Sperre einzutragen (Abs. 3). Die Veranstalterinnen werden die Bestimmungen des DSG einzuhalten haben.

#### *Art. 81*            *Aus- und Weiterbildung*

Artikel 81 legt fest, dass die für das Sozialkonzept verantwortlichen Personen und die mit dem Spielbetrieb oder dessen Überwachung betrauten Angestellten der

Spielbanken und der Veranstalterinnen von Grossspielen eine Grundausbildung sowie jährliche Weiterbildungs- und Vertiefungskurse absolvieren müssen.

#### Art. 82 Bericht

Gemäss Artikel 82 haben die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen der zuständigen Aufsichtsbehörde jährlich einen Bericht einzureichen über die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel.

#### *Massnahmen der Kantone (Art. 83)*

Der 1. und der 2. Abschnitt des 6. Kapitels haben Massnahmen zum Gegenstand, welche die Veranstalterinnen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel zu ergreifen haben. Der vorliegende 3. Abschnitt regelt das zweite vom Entwurf vorgesehene Massnahmenpaket zum Schutz der Spielerinnen und Spieler. Adressaten dieser Massnahmen sind die Kantone. Sie werden in Artikel 83 verpflichtet, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anzubieten (Abs. 1). Dabei können die Kantone ihre Massnahmen zur Verhinderung von exzessivem Geldspiel mit jenen der Spielbanken und der Veranstalterinnen von Grossspielen koordinieren (Abs. 2). Dies gilt speziell im Hinblick auf die Früherkennung von gefährdeten oder problematischen Spielerinnen und Spielern. Die auf den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor Spielsucht ausgerichteten Präventionsmassnahmen sind nur dann effektiv, wenn sie sich ergänzen und koordiniert werden. Für die Finanzierung dieser kantonalen Massnahmen haben Swisslos und die Loterie Romande den Kantonen heute eine Abgabe von 0,5 Prozent der in ihren Kantonsgebieten erzielten Bruttospielerträge zu leisten (Art. 18 IVLW). Für die FDKL ist die Weiterführung dieser Spielsuchtabgabe unbestritten. Der Entwurf sieht keine Ausweitung dieser Abgabe auf die Spielbanken vor (siehe Ziffer 5).

## 2.7

### **7. Kapitel: Einschränkung des Zugangs zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielangeboten**

Die Ziele des neuen Gesetzes können nur erreicht werden, wenn illegale Spielangebote wirkungsvoll bekämpft werden. Es ist nicht zielführend, für legale Spielangebote hohe Anforderungen festzulegen, wenn die Spielerinnen und Spieler problemlos Zugang zu illegalen Angeboten haben, die geringeren Einschränkungen unterliegen und daher für die Spielerinnen und Spieler zumindest auf den ersten Blick attraktiver erscheinen mögen. Gegenwärtig spielt sich ein grosser Teil der illegalen Spiele in der Schweiz auf Internetseiten ab, die im Ausland aufgeschaltet und von dort aus betrieben werden. Da sich die Betreiber dieser Websites in der Regel im Ausland befinden – häufig in Ländern, in denen solche Spiele legal sind (z. B. Gibraltar, Malta, Antigua und Barbuda) –, stehen der Anwendung des schweizerischen Strafrechts rasch rechtliche und praktische Hindernisse entgegen: So erfolgt die Rechtshilfe teilweise nur schleppend. Aufgrund des Erfordernisses der beidseitigen Strafbarkeit ist es manchmal schwierig oder sogar unmöglich, Rechts-

hilfe zu erhalten. Weiter sind z. B. die Betreiber solcher Internetseiten schwierig zu ermitteln, und es ergeben sich infolge des Territorialitätsprinzips im Strafrecht Probleme für die Strafverfolgung. Diese Probleme bestehen nicht bei Websites mit Geldspielen, die in der Schweiz betrieben werden. Das Gesetz sieht daher spezifische Massnahmen für die Bekämpfung von jenen Online-Spielangeboten vor, welche im Ausland betrieben und ohne Bewilligung in der Schweiz angeboten werden.

Im Wesentlichen geht es darum, ein System mit schwarzen Listen nicht bewilligter Angebote einzuführen, die in der Folge von den Fernmeldediensteanbieterinnen (in ihrer Rolle als Internetzugangsprovider) gesperrt werden.

In einigen europäischen Ländern bestehen bereits gesetzliche Vorschriften zur Sperrung von Internetseiten, auf denen nicht bewilligte Spiele angeboten werden, beispielsweise in Frankreich, Belgien, Dänemark und Italien.

Ein ähnliches System kennt die Schweiz gegenwärtig nur im Bereich der Kinderpornografie. Dort führt die Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK) von fedpol eine schwarze Liste von illegalen Internetseiten. Dieses System beruht jedoch nicht auf gesetzlichen Verpflichtungen, sondern auf der freiwilligen Mitarbeit der Internetzugangsprovider. Im Bereich der Geldspiele besteht das Ziel indessen darin, ein verbindliches System einzuführen. Angesichts der Besonderheiten der Geldspiele ist es gerechtfertigt, auf solche Massnahmen zurückzugreifen. Mit den vorgeschlagenen Bestimmungen werden zwei Ziele verfolgt. Zum einen sollen die Spielerinnen und Spieler in der Schweiz zu den legalen Angeboten hingeführt werden, die Garantien in Bezug auf den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spiel und vor anderen spielbezogenen Gefahren sowie hinsichtlich einer sicheren und transparenten Spieldurchführung bieten. Zum anderen soll sichergestellt werden, dass ein möglichst grosser Teil der Gewinne, die mit Geldspielen erzielt werden, entweder an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung geht oder für gemeinnützige Zwecke verwendet werden kann, statt dass private Anbieterinnen im Ausland von diesen Gewinnen profitieren.

#### *Art. 84* Sperrung des Zugangs zu nicht bewilligten Spielangeboten

In dieser Bestimmung wird das Instrumentarium für die Bekämpfung nicht bewilligter Online-Spielangebote im Grundsatz festgelegt: Es werden schwarze Listen nicht bewilligter Spiel-Internetseiten geführt, und der Zugang zu den auf diesen Listen verzeichneten Websites muss von den Internetzugangs Providern gesperrt werden (Abs. 1 und 4).

Erfasst werden ausschliesslich Online-Spielangebote, die tatsächlich von der Schweiz aus zugänglich sind, d. h. die Spiele, die die Spielerinnen und Spieler in der Schweiz tatsächlich spielen können. Die von der Schweiz aus nicht zugänglichen Online-Spielangebote sind nicht betroffen, auch wenn sie in der Schweiz nicht bewilligt sind (Abs. 2). Dieses Instrumentarium bezieht sich im Übrigen nur auf Angebote, deren Anbieter im Ausland ansässig sind (Wohn- oder Geschäftssitz) oder ihren Sitz verschleiern. Dies trifft namentlich zu, wenn die betreffende Website keine Informationen über die Adresse oder den Sitz des Anbieters oder gar überhaupt keine Informationen über dessen Identität enthält. Angebote, die von der Schweiz aus betrieben werden, können durch ordentliche verwaltungs- oder strafrechtliche Verfahren aufgehoben werden. Die zuständigen Behörden können insbesondere eine vorläufige Sperrung anordnen. Für die Angebote in der Schweiz ist das vorgesehene Instrumentarium somit nicht notwendig.

Es sind zwei Sperrlisten vorgesehen: eine für den Bereich der Spielbankenspiele, die von der ESBK geführt und aktualisiert wird, und die andere für den Bereich der Grossspiele, die von der interkantonalen Behörde geführt und aktualisiert wird (Abs. 3). Diese Lösung mit zwei Behörden wurde gewählt, um der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen Rechnung zu tragen. Es ist nicht ausgeschlossen und sogar wahrscheinlich, dass die gleiche Internetseite auf beiden Listen verzeichnet sein wird, denn häufig werden auf grossen Websites sowohl Spielbankenspiele als auch Spiele wie Wetten angeboten, die zu den Grossspielen gehören. Solche Doppelinträge haben keine Konsequenzen, da die Sperrung von den gleichen Internetzugangsp Providern vorgenommen wird.

Die Listen müssen von den Aufsichtsbehörden regelmässig auf den neuesten Stand gebracht werden, wobei die Häufigkeit der Aktualisierungen in den Ausführungsbestimmungen festgelegt werden muss. Die Behörden müssen möglichst genaue Angaben zu den betreffenden Angeboten machen, damit die Fernmeldedienstanbieterinnen diese ohne weitere Nachforschungen sperren können und damit es nicht zu einem «Overblocking» kommt, d. h. dass nicht ganze Internetseiten gesperrt werden, wenn nur ein kleiner Teil davon ein Problem in Bezug auf die Geldspielgesetzgebung darstellt. Ausgehend vom gegenwärtigen Stand der Technologie wird die Liste vor allem Domain-Namen enthalten (DNS = Domain Name System = Domain-Name in Verbindung mit einer IP-Adresse), beispielsweise: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch), doch es ist nicht ausgeschlossen, dass sich dies abhängig vom technischen Fortschritt entwickeln wird, sodass beispielsweise für die «Apps» URL (URL = Uniform Resource Locator) verwendet werden.

Die Aufsichtsbehörden müssen nicht zwangsläufig selber aktiv werden und das Internet überwachen, um nicht bewilligte Angebote zu finden. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Anbieter legaler Angebote in der Schweiz die hauptsächliche Informationsquelle der Behörden sein werden: Diese Anbieter kennen den Markt am besten und können nicht bewilligte Angebote ausfindig machen, die von Schweizer Spielerinnen und Spielern genutzt werden. Die zuständigen Behörden müssen jedoch die Informationen analysieren und überprüfen, die ihnen von Dritten übermittelt werden, bevor sie die beanstandeten Angebote in ihre Sperrliste eintragen. Die übliche Kompetenzverteilung zwischen der ESBK und der interkantonalen Behörde findet auch hier Anwendung: Die ESBK ist für Spielbanken, die interkantonale Behörde ist für die Grossspiele zuständig. In den Ausführungsbestimmungen muss eine Verpflichtung zur Koordination zwischen den beiden Behörden vorgesehen werden.

Abgesehen von den Gerichten im Rahmen eines Gerichtsverfahrens können nur die ESBK und die interkantonale Behörde die Sperrung eines Online-Geldspielangebots verfügen. Für die Fernmeldedienstanbieterinnen sind die ESBK und die interkantonale Behörde die einzigen Ansprechpartner.

Von ihrer rechtlichen Qualifikation her entsprechen die Sperrlisten Allgemeinverfügungen, mit denen die Sperrung der aufgeführten Internetseiten angeordnet wird.

Der Begriff «Online-Spiele» ist ausreichend weit gefasst, um auch die Angebote zu beinhalten, die über Applikationen für Smartphones, Tablet-Computer usw. zugänglich sind («Apps»). Was diese Angebote anbelangt, ist zwischen den mobilen Web Apps und den Native Apps zu unterscheiden. Eine Web App (beispielsweise <https://m.bwin.com>) ist eine Website, die für die Nutzung auf kleinen Monitoren entwickelt wurde. Der Zugang auf eine solche Website ist nicht mehr möglich, wenn



die Fernmeldedienstanbieterinnen den Domain-Namen sperren (bei unserem Beispiel bwin.com). Bei den Native Apps dagegen ist die Sperrung nicht automatisch gewährleistet, wenn der Domain-Name gesperrt wird, da die Anfragen nicht unbedingt über die Web-Adresse der Website eingehen, sondern möglicherweise über die IP-Adresse erfolgen.

Da für eine Sperrung technische Massnahmen ergriffen werden müssen, muss die verwendete Methode von den zuständigen Behörden in Absprache mit den Fernmeldedienstanbieterinnen festgelegt werden. Gegebenenfalls kann die verwendete Methode in der Verordnung genauer ausgeführt werden. Gegenwärtig ist die DNS-Sperre oft die einfachste und angemessenste Lösung für das Sperren nicht bewilligter Spiel-Internetseiten, wobei sie in technischer Hinsicht nicht perfekt ist und von Benutzerinnen und Benutzern mit den notwendigen technischen Kenntnissen umgangen werden kann. Eine ähnliche Lösung wurde für die Bekämpfung der Kinderpornografie gewählt. Mit dieser Technologie kann auch die Kommunikation zwischen einer Applikation für Mobiltelefone und einem Server mit Online-Spielen im Ausland gesperrt werden. In bestimmten Fällen können andere technische Lösungen besser geeignet sein. Das Gesetz lässt demnach die Möglichkeit offen, entsprechend der künftigen Entwicklung andere technische Mittel zu verwenden. Die Wahl des verwendeten technischen Hilfsmittels muss nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip erfolgen: Soweit wie möglich zu vermeiden ist, dass zusammen mit den nicht bewilligten auch zulässige Angebote gesperrt werden (Overblocking). Es ist auch darauf zu achten, dass die gewählte Massnahme für die Fernmeldedienstanbieterinnen nicht mit unverhältnismässig hohen Kosten verbunden ist.

Es ist einzuräumen, dass keine hundertprozentige Wirksamkeit gewährleistet werden kann. Doch der blosser Umstand, dass der Zugang zu nicht bewilligten Websites durch diese Sperrmassnahmen erschwert wird, dürfte bei durchschnittlichen Spielerinnen und Spielern ausreichen, um sie zu legalen Angeboten zu leiten. Ausserdem haben die Sperrmassnahmen auch eine Informationsfunktion: Mit der automatischen Umleitung zur Informationseinrichtung gemäss Artikel 87 werden die Benutzerinnen und Benutzer darauf aufmerksam gemacht, dass es sich bei der Internetseite, auf die sie zugreifen wollten, um eine nicht bewilligte Spiel-Website handelt. Gleichzeitig werden ihnen Links zu bewilligten Angeboten zur Verfügung gestellt.

Die Frist, innerhalb der die Fernmeldedienstanbieterinnen eine Sperrung vornehmen müssen, wird in der Verordnung geregelt. Dasselbe gilt für die technischen Einzelheiten der Sperrung.

Nach Absatz 5 schliesslich können die zuständigen Behörden einer Benutzerin oder einem Benutzer ausnahmsweise Zugang zu den gesperrten Websites gewähren. Die entsprechende Bewilligung wird auf Ersuchen erteilt, wenn die Person den Zugang zu den gesperrten Websites aus Gründen wünscht, die nicht mit dem Spiel zusammenhängen, beispielsweise weil sie im Monitoring oder in der Forschung tätig ist. Von dieser Ausnahme profitieren können etwa Sportorganisationen wie das IOK, die ein privates Netz zur Überwachung der Sportwetten betreiben.

#### *Art. 85* Eröffnung und Einspracheverfahren

Mit dieser Bestimmung soll gewährleistet werden, dass die Verfügung allen betroffenen Parteien eröffnet wird und dass sie über ihren Anspruch auf rechtliches Gehör in Kenntnis gesetzt werden. Dies bezieht sich in erster Linie auf die Anbieter nicht bewilligter Angebote im Ausland.

Die in Absatz 1 vorgesehene Publikation im Bundesblatt gilt als Eröffnung der Verfügung. Da eine Sperrung auf zahlreiche Anbieter ausgerichtet ist, diese ihren Sitz im Ausland haben oder verschleiern und es teilweise schwierig ist, sie mit Gewissheit ausfindig zu machen, ist diese Vorgehensweise gerechtfertigt. Die in Artikel 36 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG)<sup>82</sup> festgehaltenen Bedingungen für die Eröffnung durch Veröffentlichung in einem amtlichen Blatt werden damit eingehalten. Um den Zugang zur Verfügung für die Anbieter im Ausland zu vereinfachen, erfolgt die Veröffentlichung der beiden Sperrlisten ausschliesslich im Bundesblatt und nicht in den Amtsblättern der Kantone. Im Hinblick auf einen einfachen Zugang müssen die Liste der ESBK und die Liste der interkantonalen Behörde ausserdem gleichzeitig veröffentlicht werden, sodass sich die beiden Listen im Bundesblatt an der gleichen Stelle befinden. Die betreffenden Behörden müssen sich entsprechend absprechen. Im Bundesblatt veröffentlicht wird nur der Verweis auf die Website der beiden zuständigen Behörden. Die vollständige Liste wird auf den Websites aufgeführt (siehe Art. 86 unten).

Sobald die Listen veröffentlicht sind, werden die darin aufgeführten Angebote gesperrt. Die zuständigen Behörden haben jedoch die Möglichkeit, vorgängig mit den Betreibern nicht bewilligter Angebote direkt Kontakt aufzunehmen, um diese davon in Kenntnis zu setzen, dass die Webseite gesperrt wird, wenn sie keine Massnahmen ergreifen, um den Zugang von der Schweiz zu verhindern. Diese vorgängige Information kann informell erfolgen, da der Anspruch auf rechtliches Gehör durch das Einspracheverfahren gewährleistet ist. Deshalb muss auch nicht das umständliche Verfahren der internationalen Amtshilfe in Anspruch genommen werden. Andererseits handelt es sich nicht um eine Verpflichtung der Behörde; falls es sich als schwierig erweist, mit einem Anbieter Kontakt aufzunehmen – weil beispielsweise seine Adresse nicht bekannt ist oder aus anderen Gründen –, kann das Sperrungsverfahren trotzdem seinen Lauf nehmen.

Wenn die Adresse des Anbieters bekannt ist, kann ihm die im Bundesblatt veröffentlichte Sperrverfügung zur Information individuell mitgeteilt werden. Doch auch in diesem Fall gilt bereits die Veröffentlichung im Bundesblatt als Eröffnung.

Das in Absatz 2 vorgesehene Einspracheverfahren hat den Zweck, den Anspruch auf rechtliches Gehör der Anbieter gemäss Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe b des VwVG zu wahren und gleichzeitig den zuständigen Behörden die Möglichkeit zu geben, Verfügungen rasch und mit bloss summarischer Begründung zu erlassen. Auf diese Weise können die zuständigen Behörden die Sperrung nicht bewilligter Spiel-Internetseiten in der Schweiz anordnen, sobald diese eruiert sind und ohne dass sie verpflichtet sind, die Anbieter vorgängig zu informieren. In einer zweiten Phase, d. h. nach erfolgter Sperrung, können die Anbieter über das Einspracheverfahren ihre Argumente gegen die Sperrung geltend machen. Anschliessend kann die zuständige Behörde ihre Verfügung gegebenenfalls korrigieren.

Als mögliche Einsprachegründe können die Anbieter insbesondere geltend machen, dass sie die notwendigen Massnahmen getroffen haben, um den Zugang auf ihre Website von der Schweiz aus zu verhindern. Diesbezüglich sind beim gegenwärtigen Stand der Technik drei verschiedene Vorgehensweisen denkbar:

- 1) Den Spielerinnen und Spielern in der Schweiz wird der Zugang auf die Webseite mit einem Geoblocking-System verwehrt.

<sup>82</sup> SR 172.021

- 2) Der beanstandete Inhalt wird in der Schweiz nicht mehr angeboten, ebenfalls mit Hilfe eines Geoblocking-Systems.
- 3) Die in der Schweiz wohnhaften Spielerinnen und Spieler werden vom Spiel mit Hilfe eines Systems ausgeschlossen, das dafür sorgt, dass sich Personen mit einer Wohnadresse in der Schweiz nicht als Kunden registrieren können. Im Rahmen dieser Vorgehensweise müssen die Anbieter den tatsächlichen Wohnsitz ihrer Kundinnen und Kunden überprüfen. Sie können sich demnach nicht einfach auf deren Angaben bei der Registrierung auf der Website verlassen, sondern müssen diese z. B. mit dem für die Kreditkarte angegebenen Wohnsitz abgleichen.

#### Art. 86            Kommunikation der Sperrlisten

Abgesehen von der offiziellen Veröffentlichung der Sperrlisten, die als Eröffnung gegenüber den Anbietern gilt und in Artikel 85 geregelt ist, müssen diese Listen zu Informationszwecken auch für alle interessierten Personen und Stellen leicht zugänglich sein. Dies gilt sowohl für die Anbieterinnen als auch für potenzielle Spielerinnen und Spieler und für ausländische Aufsichtsbehörden. Deshalb ist vorgesehen, dass die ESBK und die interkantonale Behörde ihre jeweilige Sperrliste auf ihrer Website veröffentlichen, mit einem Link auf die Website der anderen Behörde (Abs. 1).

Anschliessend werden die Fernmeldediensteanbieterinnen beauftragt, die Sperrung vorzunehmen. Es wird die Terminologie der Fernmeldegesetzgebung verwendet. In Anwendung von Artikel 4 des Fernmeldegesetzes und von Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung über Fernmeldedienste vom 9. März 2007<sup>83</sup> führt das BAKOM eine Liste der gemeldeten Fernmeldediensteanbieterinnen. Dabei geht es hauptsächlich um die Bereitstellung von Internetzugängen.

Gemäss Absatz 2 erfolgt die Weiterleitung der Listen an die Fernmeldediensteanbieterinnen mittels eines einfachen und gesicherten Verfahrens, das von den beiden zuständigen Behörden umzusetzen ist. Die Art und Weise, wie diese ihre Listen den Fernmeldediensteanbieterinnen (auf elektronischem Weg oder auf andere Art) mitzuteilen haben, wird in der Verordnung geregelt, sollte aber elektronisch gut lesbar und auswertbar sein. Für die Kommunikation der Sperrlisten ist das System vorgesehen, das jenem der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) im Bereich der Internet-Pädokriminalität entspricht: Die aktualisierte Liste wird sich auf einem gesicherten Server befinden, auf den die Fernmeldediensteanbieterinnen direkten Zugang haben.

Diese Kommunikation und die Veröffentlichung auf der Internetseite der zuständigen Behörden werden keine Rechtswirkung haben. Massgebend ist einzig die Eröffnung der Liste gemäss Artikel 85.

Wenn die Fernmeldediensteanbieterinnen die auf der Liste aufgeführten Angebote nicht sperren, haben sie die Strafe nach Artikel 292 StGB zu gewärtigen.

Absatz 3 sieht ein besonderes Einspracherecht für die Fernmeldediensteanbieterinnen vor. Diese sind zwar nicht die direkten Adressaten einer Sperrverfügung, doch ihre Rechte und Pflichten sind trotzdem davon betroffen, da sie gesetzlich verpflichtet sind, die Sperrung vorzunehmen, was für sie mit gewissen finanziellen, operativen und administrativen Kosten verbunden ist. Deshalb muss ihnen ein Rechtsmittel

gegen einen Sperrentscheid zur Verfügung stehen. Die Gründe, die sie im Zusammenhang mit einer solchen Einsprache geltend machen können, sind indessen begrenzt: Sie können sich nur darauf berufen, die für die Sperrung erforderlichen Massnahmen seien aus technischer und betrieblicher Sicht unverhältnismässig. Dies könnte zum Beispiel der Fall sein, wenn die Sperrung technisch so schwierig ist, dass die Kosten für die Fernmeldedienstanbieterin die üblichen Kosten für eine Sperrung übersteigen. Mit anderen Worten können sie Einsprache gegen eine Sperrverfügung erheben, wenn deren Umsetzung für sie mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand verbunden ist, weil die zu ergreifenden technischen Massnahmen zu hohe Kosten verursachen oder in technischer Hinsicht zu kompliziert sind.

Die Einsprachefrist von 30 Tagen läuft ab der Veröffentlichung der Sperrverfügung im Bundesblatt.

#### *Art. 87* Information der Benutzerinnen und Benutzer

Zusätzlich zur Sperrung des Zugangs zu den Online-Spielangeboten auf den Sperrlisten sind die Fernmeldedienstanbieterinnen verpflichtet, die Benutzerinnen und Benutzer, die auf ein gesperrtes Angebot zugreifen wollen, auf eine Einrichtung umzuleiten, die sie über die Sperrung informiert. Nach dem gegenwärtigen Stand der Technik hat die Informationseinrichtung die Form einer Stopp-Seite. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Form je nach technischer Entwicklung angepasst wird. Die Informationseinrichtung wird von der ESBK und der interkantonalen Behörde gemeinsam betrieben.

Durch die Informationseinrichtung werden die Benutzerinnen und Benutzer darauf hingewiesen, dass das Online-Spielangebot, auf das sie zugreifen möchten, in der Schweiz nicht zulässig ist. Sie werden ebenfalls darüber informiert, dass die Tatsache, dass sie nicht auf die betreffende Website zugreifen können, nicht auf eine Funktionsstörung des Systems oder einen Entscheid der Fernmeldedienstanbieterinnen, sondern auf eine von den Behörden angeordnete Massnahme zurückzuführen ist.

Die Einzelheiten zu dieser Informationseinrichtung werden in der Verordnung festgelegt. Eine mögliche Lösung wäre, ein ähnliches Modell zu verwenden wie jenes der von der KOBK benutzten Stopp-Seite. Die Informationseinrichtung wird dementsprechend den Header des Bundes und der interkantonalen Behörde, einen Verweis auf die Geldspielgesetzgebung und eine Liste der bewilligten Angebote beinhalten. Die ESBK und die interkantonale Behörde müssen darüber hinaus sicherstellen, dass die IP-Adressen der Benutzerinnen und Benutzer, die auf die gesperrten Angebote zuzugreifen versucht haben, so rasch wie möglich anonymisiert oder gelöscht werden. Die Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt.

Beim gegenwärtigen Stand der Technik funktioniert die Umleitung auf die Informationseinrichtung nicht, wenn die Benutzerinnen und Benutzer über eine Applikation für Mobiltelefone auf nicht bewilligte Angebote zugreifen. In solchen Fällen erhalten sie eine Fehlermeldung. Die Sperrung selbst wird dadurch nicht beeinträchtigt, doch die Benutzerinnen und Benutzer werden nicht direkt über den Grund der Sperrung in Kenntnis gesetzt. Um den Grund zu erfahren, müssen sie sich an ihren Provider oder an den Anbieter der betreffenden Applikation für Mobiltelefone wenden.

#### *Art. 88*            Streichung aus der Sperrliste

Internetseiten mit Online-Spielangeboten, welche die Voraussetzungen für eine Sperrung nicht mehr erfüllen, müssen aus den Sperrlisten gestrichen werden. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn das betreffende Spielangebot aufgehoben wurde oder wenn Massnahmen getroffen wurden, dank denen der Zugang auf die Website von der Schweiz aus nicht mehr möglich ist, insbesondere dank eines Geoblocking-Systems.

Grundsätzlich wird die Streichung aus der Liste von der zuständigen Behörde von Amtes wegen vorgenommen, wenn sie feststellt, dass die Voraussetzungen für die Sperrung nicht mehr erfüllt sind. Da jedoch von den Behörden nicht verlangt werden kann, dass sie täglich überprüfen, ob die Liste noch aktuell ist, haben die Betreiber von Spiel-Websites die Möglichkeit, die Behörden darauf aufmerksam zu machen, dass die Voraussetzungen für die Sperrung nicht mehr erfüllt sind, indem sie die Behörden ersuchen, sie aus der Liste zu streichen.

#### *Art. 89*            Ausschluss der Verantwortlichkeit

Absatz 1 regelt den zivil- und strafrechtlichen Ausschluss der Verantwortlichkeit von Fernmeldedienstanbieterinnen in Bezug auf die mit der Internetnutzung verbundene Verbreitung von in der Schweiz nicht bewilligten Online-Geldspielen. Dieser Ausschluss der Verantwortlichkeit wird unter der Voraussetzung gewährt, dass die Fernmeldedienstanbieterinnen die abgefragten Daten bloss durchleiten. Vom Ausschluss der Verantwortlichkeit nicht erfasst wäre also insbesondere, wenn Fernmeldedienstanbieterinnen die Informationsübermittlung selber veranlassen, den Empfänger der übermittelten Information selber bestimmen oder den Inhalt der übermittelten Informationen selber auswählen oder verändern würden. Für das bloss Zugänglichmachen nicht bewilligter Angebote können Fernmeldedienstanbieterinnen selbst dann nicht verantwortlich gemacht werden, wenn sie als Folge von Hinweisen Dritter nicht reagieren bzw. nicht selber Massnahmen ergreifen, um den Zugang zu solchen Angeboten zu unterbinden. Den Fernmeldedienstanbieterinnen werden keine Verpflichtungen auferlegt, die von ihnen übermittelten oder gespeicherten Informationen zu überwachen oder aktiv nach Umständen zu suchen, die auf rechtswidrige Tätigkeiten hinweisen.

Die Fernmeldedienstanbieterinnen können weder zivil- noch strafrechtlich für Schäden verantwortlich gemacht werden, die gegebenenfalls aus einer Sperrung von Internetseiten resultieren, welche von den zuständigen Behörden verfügt wurde. So kann ein Kunde, der darüber enttäuscht ist, dass er nicht auf die gewünschte Internetseite zugreifen kann, nicht seine Fernmeldedienstanbieterin wegen Nichteinhaltung des Vertrages verantwortlich machen (Abs. 2 Bst. c). Ebenso besteht keine Verantwortlichkeit von Fernmeldedienstanbieterinnen, wenn einige ihrer Kunden die Sperrmassnahmen umgehen und auf diese Weise trotzdem auf nicht bewilligte Websites zugreifen können.

#### *Art. 90*            Aufschiebende Wirkung

Die Rechtsmittel im Anschluss an eine Einsprache gegen eine Sperrverfügung sind je nach Behörde, welche die Verfügung erlassen hat, unterschiedlich.

Wurde die Verfügung von der ESBK erlassen, gelangt das VwVG zur Anwendung. Gegen einen Einspracheentscheid der ESBK kann somit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und anschliessend beim Bundesgericht erhoben werden.

Wenn die Verfügung von der interkantonalen Behörde erlassen wurde, richtet sich das Verfahren für Beschwerden nach kantonalem Recht. Es wäre wünschenswert, dass das anwendbare Verfahren im Konkordat selbst festgelegt wird. Im geltenden Konkordat ist die Anwendung des VwVG vorgesehen. Wenn die kantonalen Rechtsmittel erschöpft sind, steht der Weg an das Bundesgericht offen.

Unabhängig vom anwendbaren Verfahrensrecht sieht die vorliegende Bestimmung vor, dass allfällige Einsprachen von Anbietern und ihre späteren Beschwerden keine aufschiebende Wirkung haben. Einsprachen und Beschwerden dürfen keine aufschiebende Wirkung haben, damit die zuständigen Behörden unzulässige Internetseiten unverzüglich sperren können, sobald ein nicht bewilligtes Angebot festgestellt wird. Im gegenteiligen Fall wäre es für die Anbieter einfach, die Sperrung ihrer Website zu verzögern, indem sie die Sperrverfügungen systematisch anfechten würden. Während des laufenden Verfahrens könnten sie den Namen ihrer Website ändern, womit die Anwendung des Gesetzes verunmöglicht würde. Es muss somit abgewogen werden zwischen der Gefahr, dass eine Website während einiger Wochen ungerechtfertigterweise gesperrt wird, und der Gefahr, dass die Bekämpfung nicht bewilligter Spiel-Internetseiten völlig unwirksam wird. Da die zweite Gefahr viel höher zu gewichten ist, ist es gerechtfertigt, dass die betreffenden Einsprachen und Beschwerden keine aufschiebende Wirkung haben.

Eine aufschiebende Wirkung müssen hingegen Einsprachen und Beschwerden von Fernmeldediensteanbieterinnen gegen Sperrmassnahmen haben, welche die Fernmeldediensteanbieterinnen als unverhältnismässig beurteilen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sie nur schwer behebbare Schäden erleiden. Was die Fernmeldediensteanbieterinnen betrifft, kann die Gefahr von Verzögerungsmanövern als sehr gering eingeschätzt werden.

## **2.8 8. Kapitel: Behörden**

Das vorliegende Kapitel regelt die Behörden. Es ist in drei Abschnitte unterteilt. Jeder dieser Abschnitte beinhaltet die Bestimmungen zu jeweils einer Behörde.

Für den ersten Abschnitt zur ESBK wurden im Wesentlichen die Bestimmungen des geltenden Rechts übernommen, sodass er nur wenige inhaltliche Neuerungen enthält. Die Bestimmungen zum Datenschutz und zur Amtshilfe wurden ergänzt, damit sie den aktuellen Standards in Bezug auf die Rechtmässigkeit entsprechen.

Im zweiten Abschnitt geht es um die interkantonale Behörde. Heute handelt es sich bei dieser um die Comlot. Gegenwärtig enthält das Bundesrecht keine Bestimmungen zu dieser Behörde. Sie ist ausschliesslich in der IVLW geregelt. Bei den Bestimmungen im zweiten Abschnitt handelt es sich somit um neue bundesrechtliche Vorschriften, die jedoch inhaltlich den derzeitigen Regelungen in der IVLW ziemlich nahe kommen.

Der dritte Abschnitt enthält die Bestimmungen zum Koordinationsorgan. Dabei handelt es sich um eine neue Behörde, deren Schaffung in Artikel 106 Absatz 7 BV vorgesehen ist.

## *Eidgenössische Spielbankenkommission (Art. 91–101)*

### *Art. 91, 92*      *Zusammensetzung, Organisation*

Für diese Bestimmungen wurde das geltende Recht übernommen (Art. 46 und 47 SBG). Eine Ausnahme stellt Artikel 91 Absatz 3 dar. Diese Bestimmung verankert im Gesetz die Rolle, welche die ESBK im Bereich des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel spielt, indem sie sicherstellt, dass mindestens ein Mitglied über besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention verfügt.

### *Art. 93*            *Unabhängigkeit*

Absatz 1 entspricht dem geltenden Recht (Art. 97 VSBG). Die ESBK ist bei der Ausübung ihrer Tätigkeit unabhängig, sowohl gegenüber den Behörden als auch gegenüber den Spielbanken, die unter ihrer Aufsicht stehen. Sie ist zudem organisatorisch und personell unabhängig (Art. 91 Abs. 2, 92 und 93 Abs. 2 des Entwurfs).

In Absatz 2 ist festgehalten, dass die Mitglieder der ESBK und die Mitarbeitenden von deren Sekretariat grundsätzlich eine andere Beschäftigung ausüben dürfen, wenn ihre persönliche Unabhängigkeit dadurch nicht beeinträchtigt wird. So darf ein Mitglied der ESBK weder dem Verwaltungsrat noch einem anderen leitenden Organ einer Spielbank angehören. Diese Anforderung entspricht der gegenwärtigen Praxis.

### *Art. 94*            *Aufgaben*

Im Vergleich mit dem geltenden Recht (Art. 48 SBG) wird der Aufgabenkatalog der ESBK, der sich aus ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde ergibt, näher ausgeführt. Es handelt sich jedoch weiterhin um einen Beispielskatalog. Die Haupttätigkeiten der ESBK bestehen in der Bewilligung der Spielbankenspiele, in der Überwachung der Spielbanken – neu auch der Online durchgeführten Spiele –, in der Veranlagung und dem Bezug der Spielbankenabgabe, in der Bekämpfung illegaler Angebote im Bereich der Spielbankenspiele. Die Aufsicht der ESBK umfasst die gesamte Geschäftstätigkeit des Spielbetriebs. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben hat die ESBK dem Anliegen des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel gebührend Rechnung zu tragen.

### *Art. 95*            *Befugnisse*

Auch was die Befugnisse der ESBK betrifft, wird der derzeit im Gesetz vorgesehene Katalog (Art. 48 SBG) näher ausgeführt, ohne dass er inhaltlich erweitert wird. Es handelt sich um einen nicht abschliessenden Katalog. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die ESBK insbesondere bei den Spielbanken Kontrollen durchführen (Bst. b). Sie kann auch die notwendigen Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands verfügen (Bst. h) und vorsorgliche Massnahmen anordnen (Bst. g). Ausserdem kann die ESBK bei Gerichten Beschwerde gegen Verfügungen anderer Behörden erheben (Bst. k und l). Die Verwaltungssanktionen, welche die ESBK verhängen kann, sind hingegen in anderen Bestimmungen geregelt (Art. 15 und 97).

### *Art. 96*            *Gebühren und Aufsichtsabgabe*

In dieser Bestimmung wird im Wesentlichen der Inhalt des geltenden Rechts übernommen (Art. 53 SBG und Art. 106 ff. VSBG). Wie heute erhebt die ESBK für ihre Verfügungen und Dienstleistungen Gebühren. Die durch die Aufsicht über die

Spielbanken verursachten Kosten (Aufsichtskosten), die nicht durch die Gebühren gedeckt sind, werden durch die Erhebung einer Aufsichtsabgabe bei den Spielbanken beglichen. Die Kosten der anderen Aktivitäten der ESBK, insbesondere für die Bekämpfung des illegalen Spiels, sind nicht Teil der durch die Aufsichtsabgabe gedeckten Aufsichtskosten. Diese werden vom Bund getragen und müssen nicht von den Spielbanken übernommen werden.

Wie heute wird die von der einzelnen Spielbank zu leistende Aufsichtsabgabe vom EJPD jedes Jahr mit Verfügung festgesetzt. Der Gesamtbetrag der Abgabe basiert auf den Kosten der ESBK für die Aufsicht über alle Spielbanken, sei dies für die traditionellen oder die online durchgeführten Spiele. In der Verordnung wird präzisiert werden, dass darüber hinaus ein Zuschlag für die Aufwendungen anderer Dienststellen für die Kommission, die mit der Aufsicht über die Spielbanken zusammenhängen, zu den Kosten gezählt wird.

Die Aufteilung der Abgabe zwischen den Spielbanken erfolgt auf Basis des im Vorjahr erzielten Bruttospielertrags. Dabei wird unterschieden zwischen dem Bruttospielertrag, der in einer «landbasierten» Spielbank erzielt wird, und jenem, den eine Spielbank mit einer erweiterten Konzession durch Online-Aktivitäten erzielt. Die Abgabe zur Deckung der Kosten für die Aufsicht über die «landbasierten» Spielbanken wird entsprechend dem Bruttospielertrag der traditionellen Spiele, in anderen Worten der nicht online durchgeführten Spiele, auf alle Spielbanken aufgeteilt. Die Abgabe zur Deckung der Kosten für die Aufsicht über die Online-Spiele hingegen wird auf Grundlage des Bruttospielertrags aus den Online-Spielen ausschliesslich auf jene Spielbanken aufgeteilt, die über eine Konzessionserweiterung für solche Spiele verfügen. Dies wird in der Verordnung präzisiert werden.

#### *Art. 97*            Verwaltungssanktionen

Die Bestimmung sieht vor, dass eine Konzessionärin, die gegen die gesetzlichen Bestimmungen, gegen die Konzession oder gegen eine rechtskräftige Verfügung verstösst, mit einem Betrag von bis zu 15 Prozent des Bruttospielertrags belastet wird, den sie im letzten Geschäftsjahr erzielt hat. Verwaltungssanktionen ergänzen das aufsichtsrechtliche Instrumentarium der ESBK. Sie kommen vor allem dann zur Anwendung, wenn eine Suspendierung oder der Entzug der Konzession gemäss Artikel 15 unverhältnismässig wäre.

Das System der Verwaltungssanktionen, die von der ESBK gegen Spielbanken verhängt werden können, wenn diese gegen Bestimmungen der Konzession oder gegen eine rechtskräftige Verfügung verstossen, wird im Vergleich zum geltenden Recht (Art. 51 SBG) vereinfacht und mit den Verwaltungssanktionen harmonisiert, die von der interkantonalen Behörde ausgesprochen werden können (siehe weiter unten, Art. 106). Das Erfordernis, dass der Verstoss einem Vorteil für die Spielbank entspricht, wird nicht übernommen. Ebenfalls nicht übernommen wird die Regel, wonach die Konzessionärin mit einem Betrag bis zur dreifachen Höhe des durch den Verstoss erzielten Gewinns belastet wird. Schliesslich wird der maximale Prozentsatz der Sanktion von 20 auf 15 Prozent des Bruttospielertrags gesenkt.

Diesen Änderungen liegen die folgenden Überlegungen zugrunde. Erstens sollte die Frage, ob die Spielbank aus dem Verstoss einen finanziellen Vorteil oder einen Vorteil anderer Art gezogen hat, nicht im Vordergrund stehen. Es ist möglich, dass ein schwerwiegender Verstoss bloss zu einem geringfügigen oder sogar zu gar keinem finanziellen Vorteil für die Spielbank führt. Die primäre Frage muss viel-



mehr lauten, ob die Spielbank Bestimmungen des Gesetzes, der Konzession oder einer rechtskräftigen Verfügung verletzt hat. Zweitens lässt sich der mit einem Verstoss erzielte Gewinn in vielen Fällen nur schwer abschätzen und/oder belegen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es um Einsparungen geht, die dadurch erzielt wurden, dass Sorgfaltspflichten nicht erfüllt wurden. In diesem Zusammenhang gilt es allerdings zu beachten, dass unrechtmässige Spielerträge nach Artikel 56 eingezogen werden müssen und direkt an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung gehen. Letztere Bestimmung stellt demnach sicher, dass Spielbanken aufgrund unrechtmässigem Handeln keinen Gewinn erzielen können sollen.

Im Übrigen ist die gleiche Art von Sanktion, die anhand des erzielten Umsatzes festgelegt wird, auch in anderen Gesetzen zu finden, insbesondere im Kartellgesetz vom 6. Oktober 1995 (KG)<sup>84</sup> (Art. 49a und 50) und im Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (FMG)<sup>85</sup> (Art. 60).

Mit dieser Bestimmung verfügt die Aufsichtsbehörde über einen grossen Ermessensspielraum. Selbstverständlich muss die ESBK bei der Festlegung des Sanktionsbetrags dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung tragen. Die Höhe der Sanktion wird entsprechend der konkreten Situation festgelegt. Die Höchstbeträge werden nur in besonders schweren Fällen erreicht. Die gegenwärtige Praxis der ESBK, wonach der Sanktionsbetrag entsprechend dem Schweregrad des Verstosses festgelegt wird, kann daher beibehalten werden. Diese Praxis unterscheidet vier Kategorien von Verstössen, die eine Verwaltungssanktion nach sich ziehen können. Die erste Kategorie umfasst nicht eigentliche Verstösse, sondern Fälle, in denen Ordnungsvorschriften nicht beachtet wurden. Diese führen nur im Wiederholungsfall zu einer Sanktion. Bei den weiteren Kategorien geht es um leichte, mittelschwere und schwere Verstösse. Bei schweren Verstössen liegt der Sanktionsbetrag zwischen 5 und 20 Prozent (neu 15 Prozent) des Bruttospielertrags, bei mittelschweren Verstössen zwischen 1 und 5 Prozent und bei leichten Verstössen zwischen 0,15 und 1 Prozent.

Bislang betragen die verhängten Sanktionen nie mehr als einige Prozent des Bruttospielertrags.

Auf das Verfahren findet wie heute das VwVG Anwendung. Da sich dies für eine Bundesbehörde von selbst versteht, muss es nicht speziell festgehalten werden – im Gegensatz zur Bestimmung, die sich auf die von der interkantonalen Behörde verhängten Verwaltungssanktionen bezieht (Art. 106).

In einem neueren Entscheid erklärte das Bundesgericht die strafprozessualen Garantien nach Artikel 6 EMRK sowie Artikel 32 BV auf solche Verwaltungsmassnahmen als zumindest teilweise anwendbar. Später hielt es indes ebenfalls fest, dass das Verfahren vor der ESBK landesrechtlich nicht der Strafprozessordnung (StPO), sondern dem VwVG unterliegt. Somit bleiben die Parteien verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken, soweit ihnen eine Auskunftspflicht obliegt.<sup>86</sup>

#### Art. 98            Datenbearbeitung

Diese Bestimmung entspricht den heutigen Anforderungen in Bezug auf die Rechtmässigkeit bei der Bearbeitung besonders schützenswerter Daten. Im Rahmen ihrer

<sup>84</sup> SR 251

<sup>85</sup> SR 784.10

<sup>86</sup> BGE 139 I 72 E. 2.2.2. m.w.H.; BGE 140 II 384, E. 3.3.1.

Funktion zur Überwachung der Spielbanken muss die ESBK unter Umständen Personendaten und besonders schützenswerte Daten bearbeiten, insbesondere zur Gesundheit (Vorliegen einer Spielsucht) oder zu den finanziellen Verhältnissen der Kundinnen und Kunden von Spielbanken. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Daten, die nicht von der ESBK selbst, sondern von den Spielbanken, vor allem im Rahmen der Prävention von exzessivem Spiel, oder von anderen Behörden erhoben wurden. Das Bearbeiten von Daten umfasst insbesondere das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden und Bekanntgeben von Daten (Art. 3 Bst. e DSGVO). In casu kann das Bekanntgeben von Daten an andere Behörden nur fallweise erfolgen. Es ist nicht vorgesehen, dass andere Behörden einen Online-Zugang zu den Daten haben, die von der ESBK bearbeitet werden.

Die Verordnung des Bundesrates muss die Einzelheiten der Datenbearbeitung durch die ESBK regeln (Abs. 2).

#### *Art. 99*            Amts- und Rechtshilfe in der Schweiz

Die Amtshilfe betrifft die Zusammenarbeit zwischen der ESBK und anderen Verwaltungsbehörden in der Schweiz. Dabei geht es in erster Linie um die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch mit der interkantonalen Behörde. Im Rahmen der Amtshilfe werden die Daten im Einzelfall auf Anfrage mitgeteilt. Es ist nicht vorgesehen, im Bereich der Bekanntgabe von Informationen einen Automatismus einzuführen. Bei den Daten kann es sich auch um besonders schützenswerte Daten handeln.

Die Rechtshilfe betrifft die Zusammenarbeit zwischen der ESBK und anderen Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz. Dabei handelt es sich vor allem um kantonale Strafverfolgungsbehörden, da diese für die Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit Gross- und Kleinspielen zuständig sind. Die ESBK kann ihnen auch gewisse Fälle im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen im Bereich der Spielbankenspiele übertragen, wenn es um eine Freiheitsstrafe geht oder wenn die betreffende Person verlangt, dass der Fall einem Richter vorgelegt wird.

In allen diesen Fällen ist für eine wirksame Anwendung des vorliegenden Gesetzes eine optimale Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden erforderlich.

Wenn die ESBK im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion Informationen über die Verübung von Straftaten erhält, für deren Verfolgung sie nicht zuständig ist, beispielsweise strafbare Handlungen im Bereich von Gross- oder Kleinspielen, muss sie die zuständigen Behörden informieren. Dabei handelt es sich um die kantonalen Strafverfolgungsbehörden oder um die Bundesanwaltschaft. Wenn es um strafbare Handlungen im Bereich der Grossspiele geht, muss auch die interkantonale Behörde in Kenntnis gesetzt werden, die eine Verwaltungsbehörde ist.

#### *Art. 100*            Internationale Amtshilfe

Dieser Artikel bezieht sich auf die Zusammenarbeit mit ausländischen Verwaltungsbehörden, insbesondere mit Behörden, die im Ausland für die Aufsicht über die Spielbanken zuständig sind. Mit diesen Behörden kann die ESBK Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Daten, austauschen. Diese Bestimmung steht jedoch im Zusammenhang mit dem allgemeinen Rahmen von Artikel 6 DSGVO, gemäss dem Daten nur Ländern bekannt gegeben werden dürfen, die hinreichende vertragliche Garantien abgegeben haben oder die einen angemessenen Schutz ge-

währleisten. Mit anderen Worten müssen diese Länder über eine Datenschutzgesetzgebung verfügen, die der schweizerischen Gesetzgebung gleichwertig ist. Dies ist bei den Mitgliedstaaten der Europäischen Union der Fall, jedoch beispielsweise nicht bei den Vereinigten Staaten.

Die ESBK kann die zuständigen ausländischen Behörden um Informationen ersuchen. Diese können jedoch die gewünschten Auskünfte nur erteilen, wenn sie dazu nach ihrem innerstaatlichen Recht befugt sind. Die ESBK kann auch auf Anfrage oder auf eigene Initiative Informationen an ausländische Behörden weitergeben. Dies kann sie davon abhängig machen, dass ihr Gegenrecht gewährt wird.

Was die ausgetauschten Daten anbelangt, geht es insbesondere um Informationen über Spielerinnen und Spieler, die in der Schweiz oder im Ausland gesperrt sind.

Die Rechtshilfe ist im Rechtshilfegesetz vom 20. März 1981 (IRSG)<sup>87</sup> sowie in verschiedenen Staatsverträgen geregelt.

#### *Art. 101* Aufgaben des Sekretariats

Im geltenden Recht sind die Aufgaben des Sekretariats zum Teil in der Verordnung und zum Teil im Geschäftsreglement der ESBK enthalten. Im vorliegenden Entwurf werden die Hauptaufgaben des Sekretariats auf Gesetzesstufe festgelegt. Es handelt sich um einen nicht abschliessenden Katalog, da die ESBK dem Sekretariat weitere Aufgaben übertragen kann.

#### *Interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde (Art. 102–109)*

##### *Art. 102* Errichtung

Mit dieser Bestimmung wird die derzeitige Rechtslage bestätigt: Mit der IVLW haben die Kantone eine interkantonale Überwachungs- und Bewilligungsbehörde, die Comlot, geschaffen. Dieses System soll mit dem neuen Gesetz weitergeführt werden. Das Letztere schreibt jedoch den Kantonen nicht vor, welche interkantonale Behörde sie einzusetzen haben. Um die Kontinuität zu gewährleisten und aufgrund der gesammelten Kenntnisse und des vorhandenen Know-hows erscheint es logisch, dass es sich dabei um die Comlot handelt. Doch die Kantone können sich auch für eine andere Behörde entscheiden. Die Kantone sind auch nicht verpflichtet, in ihrem Zuständigkeitsgebiet Grossspiele zu veranstalten. Doch wenn sie dies tun, müssen sie einem Konkordat beitreten, das eine interkantonale Behörde vorsieht. Sollten sich die Kantone dazu entschliessen, mehrere Konkordate abzuschliessen, dürfte jeder Kanton für sein Hoheitsgebiet nur einer einzigen interkantonalen Behörde unterstellt sein. Eine Verzettlung der Kompetenzen, die aus dem Abschluss mehrerer Konkordate resultieren würde, ist jedoch nicht wünschenswert, insbesondere nicht in einem globalisierten Bereich wie jenem der Online-Spiele.

##### *Art. 103* Unabhängigkeit und Zusammensetzung

Diese Bestimmung ist hinsichtlich der interkantonalen Behörde die Entsprechung zu dem, was die Artikel 91 und 93 bezüglich der ESBK darstellen. Was die Unabhängigkeit betrifft, gelten für die interkantonale Behörde die gleichen Anforderungen wie für die ESBK. Das Bundesgesetz beschränkt sich diesbezüglich darauf, den

<sup>87</sup> SR 351.1

allgemeinen Grundsatz der Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde sowie Anforderungen zu bestimmten Aspekten der persönlichen und institutionellen Unabhängigkeit festzulegen. In Bezug auf die Ausübung ihrer Funktion darf die interkantonale Behörde keine Anweisungen von Behörden entgegennehmen, und sie muss auch unabhängig von den Veranstalterinnen von Geldspielen sein, die sie zu überwach hat. Im Übrigen müssen im kantonalen Recht die notwendigen Rahmenbedingungen für die Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde festgelegt werden. Die institutionelle Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde muss durch das Verfahren für die Einsetzung der Mitglieder dieser Behörde und durch die Vorschriften zu ihrer Zusammensetzung, ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit gewährleistet werden. Das Gremium, das für die Ernennung der Mitglieder der interkantonalen Behörde zuständig ist, muss seinerseits gegenüber den Veranstalterinnen von Geldspielen unabhängig sein. Auch die funktionelle Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde muss gewährleistet werden, insbesondere mit Hilfe von Vorschriften zum Budget, zur Finanzierung und zur Überwachung. Diesbezüglich können sich die Kantone beispielsweise am System für die Aufsicht über die Gerichte orientieren. Die Kantone können frei über die Zusammensetzung der interkantonalen Behörde entscheiden. Diese wird in der interkantonalen Vereinbarung festgelegt. Aufgrund von Absatz 3 haben die Kantone aber sicherzustellen, dass in der interkantonalen Behörde besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention vorhanden sind. Diese Anforderung geht in die gleiche Richtung wie jene in Artikel 91 Absatz 3, welche sich an die ESBK richtet. Das zahlenmässige Verhältnis der Mitglieder mit derartigen besonderen Kenntnissen zur gesamten Anzahl der Mitglieder wird in der interkantonalen Behörde ähnlich sein wie in der ESBK. Dies bedeutet auch, dass mindestens ein Mitglied der interkantonalen Behörde über solche Kenntnisse verfügen muss.

#### *Art. 104*      Aufgaben

Wie für die ESBK enthält das neue Gesetz auch einen nicht abschliessenden Katalog der Aufgaben der interkantonalen Behörde. Was die Grossspiele anbelangt, entsprechen diese Aufgaben weitgehend den Aufgaben, die von der ESBK für den Bereich der Spielbankenspiele wahrgenommen werden (vgl. die Erläuterungen zu Art. 94).

Im Vergleich mit der derzeitigen Regelung der IVLW werden der interkantonalen Behörde einige neue Aufgaben übertragen, insbesondere die Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen zur Verhinderung der Geldwäscherei (Bst. a Ziff. 2). In Absatz 2 ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Kantone der interkantonalen Behörde im Rahmen des Konkordats weitere Aufgaben übertragen können.

#### *Art. 105*      Befugnisse

Der nicht abschliessende Katalog der Befugnisse der interkantonalen Behörde wurde parallel zum Katalog der Befugnisse der ESBK erstellt. Für den ersteren Katalog gelten somit mutatis mutandis die gleichen Bemerkungen (vgl. die Erläuterungen zu Art. 95).

Buchstabe g: Was die Massnahmen gegen die Manipulation von Sportwettkämpfen betrifft, müssen sich die von der interkantonalen Behörde ergriffenen Massnahmen nicht unbedingt direkt gegen den Urheber der Manipulation richten. Die Behörde kann beispielsweise eine Veranstalterin von Sportwetten anweisen, eine Wette

auszusetzen, wenn der Verdacht besteht, dass der Sportwettkampf, auf den sich die Wette bezieht, unter Umständen manipuliert wird.

Die Kantone können der interkantonalen Behörde im Rahmen des Konkordats weitere Befugnisse übertragen.

#### *Art. 106* Verwaltungssanktionen

Verstösst eine Veranstalterin von Grossspielen gegen eine Verfügung der interkantonalen Behörde, kann sie mit einem Betrag von bis zu 15 Prozent des Bruttospielertrags des letzten Geschäftsjahres belastet werden. Der Gewinn, der durch den Verstoss erzielt wurde, ist bei der Bemessung der Sanktion angemessen zu berücksichtigen.

Damit gelten für die Veranstalterinnen von Grossspielen die gleichen Sanktionen wie für die Spielbanken (siehe Art. 97 oben). Selbstverständlich muss die interkantonale Behörde wie die ESBK bei der Festlegung der Höhe der Sanktion das Verhältnismässigkeitsprinzip beachten. Dies gilt umso mehr, als der von den Veranstalterinnen von Grossspielen entrichtete Sanktionsbetrag nicht für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung steht, sondern in die Staatsrechnung der Kantone einfließt.

Da die interkantonale Behörde für das Verhängen von Verwaltungssanktionen zuständig ist, stellt sich die Frage nach dem anwendbaren Verfahrensrecht: Nach Möglichkeit sollte das Verfahren im Konkordat selbst geregelt oder, wie dies gegenwärtig der Fall ist, das anwendbare Verfahrensgesetz festgelegt werden. Andernfalls wird die interkantonale Behörde das Verwaltungsverfahrensgesetz anwenden, das am Ort gilt, an dem der Verstoss begangen wurde. Eine solche Vorgehensweise ist jedoch nicht ideal, da sich die interkantonale Behörde mit den Gesetzgebungen der verschiedenen Kantone vertraut machen muss. Es stellt sich auch die Frage, wie vorzugehen ist, wenn ein Verstoss in mehreren Kantonen begangen wurde. In diesem Fall müssen sich die Kantone einigen oder es ist das Verfahren jenes Kantons anzuwenden, in dem der Verstoss zuerst entdeckt wurde. Falls sich die Kantone entscheiden, das für Verwaltungssanktionen geltende Verfahren im Konkordat zu regeln, können sie selbstverständlich keine Zwangsmassnahmen gemäss der Strafprozessordnung (StPO)<sup>88</sup> vorsehen, da die interkantonale Behörde keine Strafverfolgungskompetenzen hat.

#### *Art. 107* Datenbearbeitung

Diese Bestimmung ist die Entsprechung zur Bestimmung, die in Artikel 98 für die ESBK vorgesehen ist. Die Bemerkungen zu diesem Artikel gelten mutatis mutandis.

#### *Art. 108* Amtshilfe in der Schweiz

Im Gegensatz zur entsprechenden Bestimmung in Bezug auf die ESBK ist in diesem Artikel keine Zusammenarbeit mit den Strafbehörden vorgesehen. Eine solche Bestimmung wäre unangemessen, weil die interkantonale Behörde im Bereich der Strafverfolgung über keine Kompetenzen verfügt. Es ist indessen darauf hinzuweisen, dass die kantonalen Strafverfolgungsbehörden die interkantonale Behörde gemäss Artikel 132 Absatz 1 sowie gemäss dem neuen Artikel 25b des Sportförde-

<sup>88</sup> SR 312.0

rungsgesetzes vom 17. Juni 2011 (SpoFöG)<sup>89</sup> in ihre Untersuchung einbeziehen können. Die interkantonale Behörde wird über laufende Strafverfahren in Kenntnis gesetzt, entweder aufgrund der Parteistellung, die ihr durch Artikel 132 Absatz 2 zugewiesen wird, direkt von der Strafverfolgungsbehörde oder vorgängig durch die ESBK, wenn diese Kenntnis von Verletzungen dieses Gesetzes erhält, für deren Verfolgung sie nicht zuständig ist (Art. 99 Abs. 4). Zu den zuständigen Strafverfolgungsbehörden gemäss Absatz 3 gehört auch die ESBK.

#### *Art. 109* Internationale Amtshilfe

Diese Bestimmung ist die Entsprechung zur Bestimmung, die in Artikel 100 für die ESBK vorgesehen ist. Die Bemerkungen zu diesem Artikel gelten mutatis mutandis.

#### *Koordinationsorgan (Art. 110–115)*

Das Koordinationsorgan ist eine ausserparlamentarische Kommission gemäss dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz. Doch aufgrund seiner speziellen Rolle und seiner von der Verfassung vorgegebenen Besonderheiten sind einige Abweichungen von der allgemeinen Regelung vorgesehen, insbesondere in Bezug auf die Zusammensetzung und die Finanzierung.

#### *Art. 110* Zusammensetzung

In Artikel 106 Absatz 7 BV ist vorgesehen, dass sich das Organ hälftig aus Mitgliedern der Vollzugsorgane des Bundes und der Kantone zusammensetzt. Denn bei der Beilegung allfälliger Kompetenzstreitigkeiten und bei der Gewährleistung einer kohärenten Politik im Bereich der Geldspiele kann dieses Organ seine Rolle nur glaubwürdig wahrnehmen, wenn es weder vom Bund noch von den Kantonen dominiert wird.

Das Erfordernis der paritätischen Zusammensetzung wird in diesem Artikel konkretisiert. Das Koordinationsorgan setzt sich aus insgesamt sechs Mitgliedern zusammen, je drei Vertretern der Kantone und des Bundes. Zu den Vertretern des Bundes gehört eine Person des Bundesamts für Justiz (als Oberaufsichtsbehörde) und zu den Kantonsvertretern eine Person einer kantonalen Vollzugsbehörde. Diese Zusammensetzung fördert die Bildung klarer Mehrheiten und die Konsensfindung.

#### *Art. 111* Aufgaben

Gemäss Artikel 106 Absatz 7 BV besteht die Hauptaufgabe des Koordinationsorgans darin, die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Es hat insbesondere die Aufgabe, zur Lösung der Abgrenzungsprobleme, die in der Vergangenheit zwischen dem Bereich der Spielbanken und dem Bereich der Grossspiele bestanden, sowie allfälliger Kompetenzstreitigkeiten beizutragen, die zwischen dem Bund und den Kantonen auftreten können. Seine Koordinationsfunktion bezieht sich auch auf den Bereich der Prävention vor exzessivem Geldspiel und auf die Bekämpfung illegaler Geldspiele.

Es veröffentlicht jährlich einen Bericht und kann bei Bedarf mit ausländischen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten.

<sup>89</sup> SR 415.0



## Art. 116 Grundsatz

Der Grundsatz, dass die Spielbankenabgabe auf dem Bruttospielertrag erhoben wird, wird beibehalten. In Absatz 2, für den der Wortlaut von Artikel 78 Absatz 1 VSBG übernommen wurde, ist festgehalten, dass der Bruttospielertrag der Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den von der Spielbank *rechtmässig* ausbezahlten Spielgewinnen entspricht. Als rechtmässig gilt ein Gewinn, der unter Einhaltung der Spielregeln, der technischen Vorschriften und der Gewinn Tabellen erzielt wurde (für die Einsätze und Gewinne nicht zugelassener Spielerinnen und Spieler siehe Art. 45). In Absatz 3 des Entwurfs wird im Übrigen ausgeführt, dass die von den Spielbanken erhobenen Kommissionen (*droits de table*) auf Spiele, bei denen die Spielerinnen und Spieler nicht gegen die Spielbank, sondern gegeneinander spielen, beispielsweise bei Baccara oder Poker, bei der Berechnung des Bruttospielertrags ebenfalls berücksichtigt werden. Mit dieser Bestimmung wird auf Stufe Gesetz die Rechtsprechung des Bundesgerichts<sup>90</sup> übernommen. Zur Rechtmässigkeit von Artikel 78 Absatz 3 VSBG hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Kommissionen nicht für den blossen Eintritt in die Spielbank, d. h. unabhängig von einem spezifischen Spiel bezahlt werden, sondern im Rahmen eines bestimmten Spiels, bei dem die Spielerinnen und Spieler einen bestimmten Betrag in den «Pot» legen, um am Spiel teilnehmen und eventuell einen Gewinn erzielen zu können.

## Art. 117 Abgabesätze

In Artikel 106 Absatz 2 BV sind der Grundsatz der Erhebung der Spielbankenabgabe, deren Verwendung und der zulässige Höchstsatz vorgesehen. Bei der Festsetzung der Abgabesätze verfügt der Bundesgesetzgeber über einen grossen Spielraum. Wie im geltenden Recht sind im Entwurf der minimale und der maximale Abgabesatz festgelegt. Ausserdem ist vorgesehen, die Zuständigkeit für die Festlegung der Abgabeskala an den Bundesrat zu übertragen. Dieser muss den Abgabesatz so festlegen, dass den Spielbanken möglich ist, eine angemessene Rendite auf dem investierten Kapital zu erzielen. Der Bundesrat kann insbesondere wie bereits heute einen progressiven Abgabesatz festlegen.

Der Mindest- und der Höchstsatz auf dem in Spielbanken erzielten Bruttospielertrag, i. e. für nicht online durchgeführte Spiele, bleiben unverändert: Der Grenzabgabesatz wird zwischen 40 und 80 Prozent festgelegt, wobei ein progressiver Tarif zur Anwendung gelangt (Art. 117 Abs. 2 Bst. a).

In Artikel 117 Absatz 2 Buchstabe b ist für den Bruttospielertrag, der mit online durchgeführten Spielbankenspielen erzielt wird, eine andere Bandbreite vorgesehen. Im Gegensatz zum Abgabesatz auf dem in einer Spielbank erzielten Bruttospielertrag muss der minimale Abgabesatz bei 20 Prozent festgelegt werden. Da für online durchgeführte Spiele ein tieferer Abgabesatz festgelegt wird als für Spiele in den Spielbanken, muss der Bruttospielertrag von Spielen, die in Spielbanken angeboten werden, und von Spielen, die online durchgeführt werden, separat berechnet und besteuert werden. Diese Vorgehensweise ist notwendig, um auch im Bereich der Online-Spiele eine angemessene Rendite zu ermöglichen. Die Online-Durchführung von Spielbankenspielen ist nämlich mit hohen Kosten verbunden. Besonders teuer ist die Spielssoftware. Diese kann in der Regel nur über Lizenzverträge erworben werden. Ferner ist zu beachten, dass diese höheren Kosten nur teilweise durch

<sup>90</sup> Urteil des Bundesgerichts 2C\_322/2012.



tieferer Personal- und Mietkosten kompensiert werden können.<sup>91</sup> Mit einem minimalen Abgabesatz von 20 Prozent sollte die Rentabilität von Online-Spielbanken daher gewährleistet werden können. Sollte sich der Markt rentabler als erwartet erweisen, müsste der Bundesrat den Abgabesatz anpassen, damit gewährleistet ist, dass sich die Rendite auf dem investierten Kapital im Online-Bereich in der gleichen Gröszenordnung bewegt wie bei den Spielbanken.

Mit Absatz 3 wurde die derzeit bestehende Möglichkeit übernommen, den Abgabesatz während der ersten vier Betriebsjahre bis auf die Hälfte zu reduzieren (Art. 41 Abs. 4 SBG). Obwohl die meisten der heute betriebenen Spielbanken diese Bestimmung nicht mehr geltend machen können, erscheint deren Beibehaltung im Hinblick auf die nächste Konzessionsphase angemessen; denn es ist nicht ausgeschlossen, dass einige der bestehenden Spielbanken durch neue Spielbanken ersetzt werden. In diesem Fall könnte es gerechtfertigt sein, den neuen Konzessionärinnen während der ersten vier Betriebsjahre eine Reduktion der Abgabe zu gewähren, wenn sie hohe Investitionskosten geltend machen. Eine Spielbank dagegen, deren Konzession verlängert wird, kann nicht erneut um eine Abgabermässigung ersuchen. Dieses Instrument gilt nun auch für die online durchgeführten Spiele.

#### *Art. 118* Abgabermässigungen für Spielbanken mit Konzession B

Die Abgabermässigungen und die Reduktion der Abgabe werden unverändert aus dem bestehenden Recht übernommen (Art. 42 und 43 SBG). Demnach kann der Bundesrat für Spielbanken mit einer Konzession B den Abgabesatz um höchstens ein Viertel reduzieren, sofern die Erträge der Spielbank in wesentlichem Umfang für öffentliche Interessen der Region verwendet werden (Art. 118 Abs. 1). Eine Reduktion ist ferner möglich, wenn die Standortregion der Spielbanken mit Konzession B wirtschaftlich von ausgeprägt saisonalem Tourismus abhängig ist (Art. 118 Abs. 2). Der Bundesrat entscheidet jeweils unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls, ob er eine Reduktion gemäss Artikel 118 Absätze 1 und 2 gewährt.

In Absatz 4 wird festgehalten, dass die Abgabermässigungen nicht für online durchgeführte Spielbankenspiele gelten. Denn bei Online-Spielen besteht kein enger Bezug zu einer Region mehr wie bei den traditionellen Spielbanken, sodass die Ermässigungen nach den Absätzen 1 und 2 nicht mehr gerechtfertigt sind.

#### *Art. 119* Reduktion der Abgabe für Spielbanken mit Konzession B bei Erhebung einer gleichartigen Abgabe durch den Kanton

Schliesslich reduziert der Bundesrat die Abgabe für Spielbanken mit Konzession B, soweit der Standortkanton für diese eine gleichartige Abgabe erhebt (Art. 119 Abs. 1). Erhebt der Standortkanton eine solche Abgabe, muss die Reduktion zwingend gewährt werden.

Im Rahmen der Vorarbeiten wurden auch andere Modelle geprüft, insbesondere die Aufhebung aller Reduktionen oder eines Teils davon. Ausserdem wurde die Möglichkeit in Betracht gezogen, die Einnahmen, welche die Standortkantone mit der Abgabe erzielen, nach einem noch festzulegenden Verteilschlüssel unter allen Kan-

<sup>91</sup> Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung, Zusatzbericht vom 2. November 2012; siehe [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Wirtschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Geldspiele.

tonen aufzuteilen. Diese verschiedenen Varianten hätten für einige der Kantone, die mit diesen Abgaben Einnahmen erzielen, erhebliche Einbussen zur Folge gehabt. Aus diesem Grund wird am Status quo festgehalten (siehe auch Ziff. 5).

In Absatz 3 wird festgehalten, dass die Reduktion der Abgabe für online durchgeführte Spielbankenspiele nicht gilt. Denn die Reduktion wurde als Ausnahmeregelung zur Kompensation der Umwandlung der ehemaligen «Kursäle» in Spielbanken mit einer Konzession B gewährt. Da diese historische Begründung für die Online-Spiele nicht gilt, ist es nicht gerechtfertigt, die Reduktion der Abgabe auf sie anzuwenden. Aus denselben Gründen wäre auch eine Ausweitung der Reduktion auf Spielbanken mit einer Konzession A nicht gerechtfertigt.

#### *Art. 120*      *Veranlagung und Bezug*

Für die Bestimmungen zur Veranlagung und zum Bezug wurde das geltende Recht übernommen (Art. 44 SBG).

#### *Art. 121*      *Nacherhebung der Abgabe und Verjährung*

Für diesen Artikel wurde weitgehend die Regelung in Artikel 45 SBG übernommen. Beim zweiten Satz von Artikel 45 Absatz 1 SBG musste jedoch eine Anpassung vorgenommen werden. Gemäss dem geltenden Recht wird zusätzlich zur Nachsteuer eine Strafsteuer von höchstens dem Fünffachen der Nachsteuer erhoben, wenn der Grund dafür, dass die Steuer nicht korrekt erhoben werden konnte, in einem Vergehen oder Verbrechen liegt.

Angesichts der vorgenommenen Anpassungen in den Strafbestimmungen – es wird nicht mehr möglich sein, ein Vergehen oder Verbrechen zu begehen (vorbehaltlich allfälliger Fälle von Urkundenfälschung) – hätte diese Bestimmung nur noch auf dem Papier bestanden. Daher wurde sie aus Artikel 121 gestrichen und durch einen neuen Artikel im Kapitel zu den Strafbestimmungen ersetzt (Art. 129). In diesem ist vorgesehen, dass die Höhe der Busse entsprechend der hinterzogenen Steuer festgelegt wird, wenn die Spielbankenabgabe vorsätzlich hinterzogen wurde. Dies entspricht der Lösung, die bei der direkten Besteuerung zur Anwendung gelangt; die Busse beträgt jedoch maximal 500 000 Franken. Wenn hingegen bei der Hinterziehung der Spielbankenabgabe fahrlässig gehandelt wird, entspricht das Strafmass dem Strafmass, das bei anderen fahrlässig begangenen Übertretungen angewandt wird.

#### *Verwendung der Reingewinne von Grossspielen (Art. 122–125)*

Der vorliegende zweite Abschnitt enthält Vorgaben für die Verwendung der Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten zugunsten gemeinnütziger Zwecke. Die Kantone verfügen weiterhin über einen ausreichenden Spielraum, um lokale Besonderheiten und künftige Entwicklungen zu berücksichtigen. Vorbehaltlich von Artikel 45 Absatz 2 Buchstabe b, gemäss dem Gewinne von Spielerinnen und Spielern unter dem erforderlichen Mindestalter und von gesperrten Spielerinnen und Spielern vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke bestimmt sind, unterliegen die Erträge von Geschicklichkeitsspielen im Gegensatz zu den Lotterien und Sportwetten keiner Zweckbindung.

Art. 122 Verwendung der Reingewinne für gemeinnützige Zwecke

In Absatz 1 wird der in Artikel 106 Absatz 6 BV festgehaltene Grundsatz aufgenommen: Die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten müssen vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden.

Der Reingewinn einer Veranstalterin von Lotterien und Sportwetten entspricht der Gesamtsumme der Spieleinsätze und des Finanzergebnisses abzüglich der ausbezahlten Spielgewinne, der gerechtfertigten Kosten für die Geschäftstätigkeit (z. B. die Provisionen für die Verkaufsstellen), der Abgaben zur Deckung der im Zusammenhang mit dem Geldspiel entstehenden Kosten wie Aufsicht und Präventionsmassnahmen und der Aufwände zur Bildung von angemessenen Reserven und Rückstellungen, d.h. solche, die durch die Geschäftstätigkeit gerechtfertigt sind. Diese Definition wird es den Kantonen auch in Zukunft erlauben, die heute auf Grundlage des Konkordats erhobene Abgabe zur Finanzierung von Präventionsmassnahmen vom Reingewinn abzuziehen. Mit Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe i im 3. Kapitel dieses Gesetzes wird gewährleistet, dass die Betriebskosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Mitteln stehen, die für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung gestellt werden. Gemäss Artikel 56 Buchstabe g des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG)<sup>92</sup> und Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe f des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)<sup>93</sup> sind die Veranstalterinnen von Lotterien und Wetten von der Gewinnsteuer befreit.

Der Begriff gemeinnützige Zwecke umfasst auch wohltätige Zwecke. Die Aufzählung von Bereichen, die zum Rahmen der gemeinnützigen Zwecke gehören, ist nicht abschliessend. Es handelt sich um eine Beispielliste, die den Begriff gemeinnützige Zwecke veranschaulichen soll. Dieser soll im Lauf der Zeit weiterentwickelt werden können. Bereits heute umfasst er gemäss der Praxis der Kantone auch Bereiche wie Heimatschutz, Naturschutz, Umweltschutz und Gesundheitswesen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass in Zukunft weitere Bereiche hinzukommen werden. Im Rahmen der Vergabekriterien können die Kantone den kantonalen Gegebenheiten und neuen Entwicklungen Rechnung tragen. Zentral ist, dass jede unterstützte Tätigkeit einem gemeinnützigen Zweck dient. Dies wäre nicht der Fall, wenn der Kanton alleine als Gemeinwesen von der Unterstützung profitiert. So fällt etwa die Verwendung der Gewinne aus Lotterien und Wetten rein zur Verbesserung der Haushaltslage des Kantons nicht in den Rahmen eines gemeinnützigen Zwecks.

Absatz 3 entspricht weitgehend der entsprechenden Regelung des geltenden LG (Art. 5 Abs. 2 LG). Der Begriff «gesetzliche Verpflichtungen» ist in einem engen Sinn zu verstehen: Es handelt sich dabei um Aufgaben, die der öffentlichen Hand vom Gesetz (Kantons- oder Bundesrecht) auferlegt werden. Darunter fallen z. B. der Bau von Schulen oder Spitälern oder die Sozialhilfe für hilfsbedürftige Personen. Es geht dabei in der Regel um Bereiche, die von staatlichen Stellen betreut werden.

Nicht gemeint sind Bereiche, in welchen die Gemeinwesen von Gesetzes wegen die Wahl haben, ob und in welchem Umfang sie tätig werden. Dabei geht es etwa um die Unterstützung eines Projekts oder einer Einrichtung in den Bereichen der Sport- oder der Kulturförderung. In der Regel unterstützt der Staat in diesen Bereichen die

<sup>92</sup> SR 642.11

<sup>93</sup> SR 642.14

Tätigkeit Dritter. In solchen Fällen ist die Gewährung von Beiträgen aus dem Lotteriefonds grundsätzlich nicht problematisch. Jedoch muss die Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen grundsätzlich mit dem ordentlichen Budget des betreffenden Gemeinwesens finanziert werden und nicht aus dem Lotteriefonds.

Solange die Verwendung der Lotteriegelder im Rahmen gemeinnütziger Zwecke erfolgt, soll die aktuelle Praxis der Kantone allerdings nicht grundlegend in Frage gestellt werden. Die in Absatz 3 verankerte Einschränkung soll mit anderen Worten restriktiv ausgelegt werden. So darf ein Kanton zwar den Bau einer Schule nicht über den Lotteriefonds finanzieren, er könnte ihn aber für die Finanzierung einer besonderen Ausrüstung für die Schule, zum Beispiel für ein Hightech-Klassenzimmer, beanspruchen. Desgleichen darf ein Kanton im Gesundheitswesen nicht zur Finanzierung der Betriebskosten eines Spitals auf den Lotteriefonds zurückgreifen, es ist hingegen z. B. denkbar, gewisse zuhause erbrachte Pflegeleistungen über den Lotteriefonds zu finanzieren, etwa wenn solche Leistungen von einer Stiftung erbracht werden.

In Absatz 4 wird die Verwendung der Erträge von Geschicklichkeitsspielen geregelt. Diese Erträge müssen nicht für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Artikel 106 Absatz 6 BV lässt dies zu. Hingegen wird der Ertrag von Geschicklichkeitsspielen gemäss den allgemeinen Regeln besteuert und untersteht insbesondere der Gewinnsteuer.

#### *Art. 123*      Getrennte Rechnung

Für den Absatz 1 wurde in leicht abgeänderter Form der Inhalt des ersten Satzes von Artikel 24 der IVLW übernommen: Die Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten müssen einem separaten Fonds zugewiesen werden. Mit anderen Worten dürfen sie nicht einfach in die Staatsrechnung der Kantone fliessen. Im Übrigen können die Kantone frei festlegen, wie sie diese Gelder verwalten möchten. Selbstverständlich geht es in erster Linie darum, den Fortbestand der Mittelverteilungsfonds zu sichern, die in zahlreichen Kantonen bestehen. Doch es spricht beispielsweise nichts gegen die Gründung von öffentlich-rechtlichen Stiftungen, um die Gelder zu verwalten, die aus den Reingewinnen von Lotterien und Sportwetten stammen.

Absatz 2 ist weitgehend identisch mit dem zweiten Satz von Artikel 24 der IVLW. Demnach liefern die Veranstalterinnen ihre Reingewinne an diejenigen Kantone, in denen die Spiele durchgeführt wurden. Die Kantone sind frei, den konkreten Verteilungsschlüssel zu bestimmen, etwa aufgrund der Bevölkerungszahl und/oder der erzielten Bruttoeinnahmen pro Kanton.

#### *Art. 124*      Gewährung von Beiträgen

Artikel 124 gibt den Kantonen einige Mindestanforderungen in Bezug auf das Verfahren für die Gewährung der Mittel und die Gewährungskriterien vor. Angesichts des Erfordernisses der rechtsetzenden Form (Art. 124 Abs. 1) müssen die Kantone das Gewährungsverfahren und die Gewährungskriterien in einem Gesetz im materiellen Sinn regeln, mit anderen Worten in Form einer Rechtsnorm, die beispielsweise in einem Gesetz, einer Verordnung oder einem Dekret enthalten ist. Eine blosser Weisung (Verwaltungsverordnung) ist hingegen nicht ausreichend.

Die Kantone müssen namentlich in Form einer Rechtsnorm bestimmen, welche Stellen für die Gewährung der Mittel zuständig sind. Diesbezüglich ist zu erwähnen,

dass sich die aktuelle Praxis in den Kantonen relativ stark unterscheidet. In einigen Kantonen ist eine politische Behörde wie die Regierung bzw. das Kantonsparlament direkt für die Gewährung zuständig, in anderen wird diese Rolle von einer unabhängigen Stelle wahrgenommen, deren Entscheide allenfalls von der Regierung bestätigt werden müssen. Aufgrund der Regelung von Artikel 124 Absatz 1 Buchstabe a können die Kantone ihre jeweilige aktuelle Praxis beibehalten. Entsprechend dem Grundsatz der Organisationsautonomie der Kantone können sie demnach selbst entscheiden, welche Stelle für die Gewährung zuständig ist. Sie können zum Beispiel eine politische Behörde wie die Kantonsregierung damit betrauen. Bei einer solchen Organisationsform besteht jedoch die Gefahr von Interessenkonflikten. Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, müssen die betreffenden Kantone eine angemessene und wirksame Aufsicht über die Entscheide zur Gewährung von Beiträgen schaffen (z. B. durch die Finanzkontrolle) und gemäss Artikel 125 die Transparenz des Verfahrens gewährleisten. Aus demselben Grund ist es vorzuziehen, dass es sich bei der für die Prüfung der Gesuche zuständigen Behörde um eine Stelle ausserhalb der Verwaltung handelt oder zumindest um eine Stelle, die eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber den politischen Behörden aufweist. Unabhängig von der Organisationsform, die die Kantone wählen, müssen sie sicherstellen, dass die Gewährungsstelle von den Veranstalterinnen unabhängig ist. Dies bedeutet insbesondere, dass eine Person, die in der Gewährungsstelle sitzt, keine Funktion in der Zulassungsinstanz oder den Organen der Lotteriegesellschaften innehaben darf (keine Doppelmandate).

Die von den Kantonen festgelegten Gewährungskriterien (siehe Art. 26 IVLW) müssen in rechtsetzender Form bestimmt und veröffentlicht werden (Art. 124 Abs. 1 Bst. b und 125 Abs. 1), um die Transparenz des Gewählungsverfahrens zu erhöhen.

Der Entscheid, einem Begünstigten einen bestimmten Beitrag zu gewähren, muss den Mindestanforderungen bezüglich Rechtsgleichheit genügen (Art. 124 Abs. 3).

Artikel 124 Absatz 4 hält fest, dass die Absätze 2 und 3 dieses Artikels keinesfalls ein Recht zur Einsprache gegen Gewählungsentscheide begründen. Den Kantonen bleibt es unbenommen, selbst ein Rechtsmittel gegen diese Entscheide vorzusehen.

Die Beiträge werden grundsätzlich ohne Gegenleistung gewährt. Die Auflage zur Erwählung des Geldgebers ist jedoch möglich.

Artikel 124 Absatz 5 übernimmt und ergänzt den dritten Satz von Artikel 24 der IVLW. Bei der Verwendung der Reingewinne aus Lotterien und Wetten gilt der Grundsatz, dass die Reingewinne diesem Kreis von Personen zugutekommen, von denen sie stammen. Dies sind grundsätzlich die Spielerinnen und Spieler in einem bestimmten Kanton. Deshalb müssen die in einem Kanton erzielten Reingewinne grundsätzlich im betreffenden Kanton bleiben (Art. 123 Abs. 2). Nach Absatz 5 können die Reingewinne auch für interkantonale und nationale Projekte verwendet werden. Der allgemeine Grundsatz bleibt trotzdem gewahrt, da das Geld in der Schweiz bleibt. Die Verankerung im Gesetz ist nötig, um die Abweichung von Artikel 123 Absatz 2 zu ermöglichen.

#### *Art. 125*      Transparenz der Mittelverteilung

Die Aufsicht über die Gewählung und Verteilung der Mittel durch die zuständigen Stellen ist Sache der Kantone.

Die für die Verteilung zuständigen Instanzen müssen jährlich offen legen, welche Empfängerinnen und Empfänger für welche Bereiche wie hohe Beiträge erhalten

haben. Ausserdem müssen sie ihre Rechnung veröffentlichen (siehe bereits Art. 28 Bst. c IVLW).

### *Verwendung der Reingewinne von Kleinspielen (Art. 126)*

#### *Art. 126*

Dieses Gesetz regelt auch die Verwendung der Reingewinne von Kleinspielen: Während die Veranstalterinnen von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten die Reingewinne entweder für gemeinnützige Zwecke verwenden müssen oder sie für ihre eigenen Zwecke verwenden können, wenn sie sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen (Abs. 1), unterliegen die ausserhalb konzessionierter Spielbanken erzielten Reingewinne von Pokerturnieren keiner Zweckbindung (Abs. 2).

Absatz 1 regelt die Fälle, in denen die Veranstalterinnen von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten die Reingewinne aus diesen Spielen behalten können, anstatt sie für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Diese Bestimmung gilt ebenfalls für die Spiele nach Artikel 41 Absatz 2 dieses Gesetzes, d. h. für die Tombolas (in einigen Kantonen auch Lotto genannt). Es geht darum, diesbezüglich die gegenwärtige Praxis beizubehalten. Sportvereine, Orchester oder Service-Clubs, um nur einige Beispiele zu nennen, können somit weiterhin Kleinlotterien inkl. Tombolas durchführen, um ihre Aktivitäten zu finanzieren. Mit anderen Worten müssen sie die eingenommenen Mittel nicht zwingend für gemeinnützige Zwecke einsetzen. Es ist ausreichend, wenn die Veranstalterin keinen wirtschaftlichen Zweck verfolgt. Dieses Kriterium wird auch in Artikel 60 ZGB zur Definition des Vereins verwendet. Die Vereinsform ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger Hinweis, da Vereine zwangsläufig einen politischen, religiösen, wissenschaftlichen, künstlerischen, wohlätigen, freizeitbezogenen oder ähnlichen Zweck verfolgen müssen und nicht ein ausschliesslich wirtschaftliches Ziel anstreben dürfen. Die Vereinsform ist jedoch nicht ein zwingendes Kriterium: Auch Veranstalterinnen, die in einer anderen Form organisiert sind und keinen wirtschaftlichen Zweck verfolgen, können in den Geltungsbereich von Artikel 126 Absatz 1 fallen. Gleichzeitig bildet die Vereinsform für sich allein auch kein genügendes Kriterium. Missbräuche, die darauf ausgerichtet sind, das Gesetz zu umgehen, müssen ausgeschlossen werden: Missbräuchlich verhalten würde sich eine Gruppe von Freunden, die einen Verein gründet, dessen Zweck in der «Förderung des Wohlstands der Mitglieder» besteht, und die ein Lottospiel durchführen möchte, das nur zur Geldbeschaffung für die Vereinsmitglieder dient. Einer solchen Gruppe müsste die Bewilligung zur Veranstaltung von Kleinlotterien verweigert werden.

## **2.10 10. Kapitel: Strafbestimmungen**

Die Strafbestimmungen haben den Zweck, die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen zu gewährleisten. Eine entscheidende Rolle spielen sie auch bei der Bekämpfung illegaler Spiele.

Die meisten Handlungen, die gegenwärtig durch das SGB unter Strafe gestellt sind, wurden in das neue Gesetz übernommen; andere wurden hinzugefügt, um den technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Die vorgesehenen Straftaten beziehen sich auf den Bereich der Spielbanken und Grossspiele sowie in einem geringeren Ausmass auf die Kleinspiele. Die für die verschiedenen

Kategorien von Straftaten vorgesehenen Strafen entsprechen grossteils den Strafen gemäss dem SBG. Die maximale Freiheitsstrafe für den Grundtatbestand (Durchführung von Spielbankenspielen ohne Bewilligung) wird jedoch von einem Jahr auf drei Jahre erhöht. In Bezug auf die Grossspiele führen die neuen Bestimmungen zum Teil zu einer Verschärfung der Strafen. Während Verstösse gegen das Lotteriegesetz zurzeit höchstens als Übertretungen gelten, die mit Busse bestraft werden (siehe BGE 6B\_422/2007), stellen bestimmte strafbare Handlungen nach dem neuen Gesetz Vergehen oder Verbrechen dar, die mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafen geahndet werden. Mit dieser Verschärfung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass mit illegalen Grossspielen bisweilen sehr hohe Gewinne erzielt werden können. Ebenfalls berücksichtigt wird damit die Tatsache, dass die Sozialschädlichkeit bestimmter Grossspiele nicht geringer ist als jene der Spielbankenspiele. Im Übrigen wurde die Terminologie an den neuen allgemeinen Teil des Strafgesetzbuchs angepasst.

Aus verfahrensrechtlicher Sicht ändert sich die Situation für die ESBK nicht. Was die interkantonale Behörde betrifft, wurde ihre Stellung im Verfahren im Vergleich mit der jetzigen Situation gestärkt, da sie in Strafverfahren zu strafbaren Handlungen im Bereich der Grossspiele jetzt über eine Parteistellung verfügt.

Im Rahmen von Strafverfahren kann auf die Qualifikation eines Spiels innerhalb eines separaten Verwaltungsverfahrens verzichtet werden

#### *Straftaten (Art. 127–130)*

Die Straftaten, die sich auf die Spielbanken beziehen, und die Straftaten im Zusammenhang mit Grossspielen sind im gleichen Abschnitt aufgeführt.

Die Unterscheidung zwischen Vergehen und Übertretungen, die häufig im Nebenstrafrecht vorgenommen wird, ist aufgrund des unterschiedlichen Schweregrads der strafbaren Handlungen gerechtfertigt und hängt von der Art und Gefährlichkeit des jeweiligen Spiels ab: Die Veranstaltung von Spielbankenspielen ohne Konzession oder von Grossspielen ohne Bewilligung ist ein Vergehen, während die Veranstaltung von Kleinspielen ohne Bewilligung, mit denen eindeutig ein geringeres Gefahrenpotenzial verbunden ist, einer Übertretung entspricht. In schweren Fällen, beispielsweise wenn die Straftat im Rahmen einer kriminellen Organisation bandenmässig begangen wird, liegt ein Verbrechen vor. Die Art und die Gefährlichkeit des jeweiligen Spiels spielen auch beim Verhängen der Strafe eine Rolle. Wer ein illegales Tischspiel veranstaltet, muss weniger hart bestraft werden als ein Anbieter eines Spielautomaten oder eines Online-Spiels, da mit dem Spielautomaten ein grösseres Gefahrenpotenzial verbunden ist und da Spiele, die online angeboten werden, rasch über ein bestimmtes Gebiet verbreitet werden können.

#### *Art. 127*      Verbrechen und Vergehen

Im Vergleich mit dem geltenden Recht (SBG) wird die Höchstdauer der Freiheitsstrafe von einem auf drei Jahre verlängert. Mit dieser Verlängerung der Höchstdauer der Strafe werden zwei Ziele verfolgt. Zum einen soll die präventive Wirkung der strafrechtlichen Sanktionen verstärkt werden, um eine wirksamere Bekämpfung von illegalen Spielen zu erreichen. Zum anderen geht es darum, in Bezug auf die verhängte Strafe den Unterschied zwischen schweren und normalen Fällen zu reduzieren. Gegenwärtig reicht die Bandbreite von einem Jahr für normale Fälle bis fünf

Jahre für schwere Fälle. Im Gegensatz zum geltenden Recht wird für die Geldstrafe keine Höchstgrenze festgelegt, da sich diese aus dem allgemeinen Teil des Strafgesetzbuchs ergibt.

#### *Abs. 1 Bst. a*

Im Vergleich mit dem geltenden Recht (Art. 55 Abs. 1 Bst. a SBG) wurde der Ausdruck «Betrieb einer Spielbank» aufgegeben, da es schwierig ist, diesen Begriff zu definieren: Bisher stellte sich nämlich die Frage, ab wann man es mit dem Betrieb einer Spielbank ohne Konzession zu tun hatte, im Gegensatz zur Durchführung von Spielbankenspielen ausserhalb einer Spielbank, was nach dem geltenden Recht einer Übertretung entspricht. Gemäss der neuen Bestimmung macht sich strafbar, wer Geldspiele organisiert, durchführt oder zur Verfügung stellt, ohne über die dafür nötige Konzession oder Bewilligung zu verfügen. Die fehlende Konzession bezieht sich ausschliesslich auf die Spielbanken. Die fehlende Bewilligung kann sich sowohl auf Spielbankenspiele (Spielbewilligung) als auch auf Grossspiele beziehen (Veranstalterbewilligung oder Spielbewilligung). Die Durchführung eines bewilligten Spiels in einer abgeänderten Form – die in der Bewilligung nicht vorgesehen ist – fällt auch in den Geltungsbereich der Bestimmung (entspricht dem gegenwärtigen Art. 56 Abs. 1 Bst. d SBG).

Als Grundtatbestand der strafrechtlichen Bestimmungen gilt – in Entsprechung zu Artikel 4 – die Durchführung eines Spielbankenspiels oder Grossspiels ohne Bewilligung. Der Begriff «Durchführung» im strafrechtlichen Sinn umfasst alle Handlungen in Verbindung mit der konkreten Umsetzung eines Geldspiels oder mit dem öffentlich zugänglich machen desselben, namentlich durch Verkaufs- oder Vertriebshandlungen. Er umfasst zum Beispiel auch das Angebot einer Plattform, auf der die Spielerinnen und Spieler gegeneinander spielen können, insbesondere indem sie Sportwetten abschliessen. Somit werden die heute bekannten Online-Vermittlungsplattformen, auch Geldspielbörsen genannt, auch strafbar. Auf solchen Börsen wetten Privatpersonen gegeneinander und geben selbst die Quoten und Einsätze an, für die sie bereit sind, eine Wette zu akzeptieren. Dabei wird sowohl für das Eintreten eines bestimmten Ereignisses gewettet als auch dagegen. Der Wettbörsenanbieter übernimmt die Funktion des Treuhänders und des administrativen Abwicklers. Für seine Dienstleistung nimmt er üblicherweise anteilmässig Abzüge auf erzielten Gewinnen vor. Unterlegene Wettende verlieren nur ihre Einsätze. Wenn auf diesen Geldspielbörsen Geldspiele angeboten werden, die weder ein Grossspiel noch ein Spielbankenspiel bilden, dann werden sie durch Artikel 128 Absatz 1 Buchstabe a strafbar.

Gegenstand dieser Bestimmung ist auch das «Organisieren» sowie das «Zurverfügungstellen» von Geldspielen ohne Bewilligung. Unter «Organisieren» ist der Aufbau der Struktur zu verstehen, mit der die Durchführung des Spiels ermöglicht wird. Allgemein wird die Organisation des Spiels eng mit dessen Durchführung zusammenhängen, doch in einigen Fällen kann es vorkommen, dass die Person, die das Spiel organisiert (in der Regel hierarchisch hoch gestellt), mit dessen konkreten Umsetzung nichts zu tun hat. Dies kann etwa bei international organisierten Sportwetten zutreffen. Unter «zur Verfügung stellen» wird unter anderem verstanden, dass zum Zweck der Organisation oder der Veranstaltung von Geldspielen Räumlichkeiten bereitgestellt, der gesamte oder Teile des mit dem Geldspiel verbundenen Zahlungsverkehrs übernommen oder Einrichtungen beschafft werden. Die explizite Nennung dieser strafbaren Handlung ist nötig aus Gründen der Transparenz und der Rechtssi-



cherheit und damit ein Geschäftsmodell berücksichtigt werden kann, das im Bereich der illegalen Geldspiele verbreitet ist. Bei diesem Modell sind die Veranstalterin, der Verteiler und die Verkaufsstellen (in der Regel Gaststätten wie Bars, Pubs, Take-aways usw.) unterschiedliche Personen, wobei die Veranstalterin ihren Sitz in vielen Fällen im Ausland hat. Wenn die Veranstalterin in der Schweiz domiziliert ist, sind die Aktivitäten der Verteiler und Wiederverkäufer, wenn nicht unter der Haupttathandlung, dann mindestens unter dem Gesichtspunkt der Gehilfenschaft strafbar (Art. 25 StGB). Nicht strafbar ist die Gehilfenschaft indessen, wenn der Urheber der Hauptstraftat seinen Sitz im Ausland hat. Damit alle Akteure der Angebotskette in eine Strafverfolgung einbezogen werden können, auch wenn die Veranstalterin im Ausland domiziliert ist, muss auch das «Zurverfügungstellen» von Geldspielen einer strafbaren Handlung entsprechen. Dabei geht es jedoch nicht darum, die bloße Bereitstellung von Computern mit Internetanschluss zu bestrafen, wie beispielsweise die Einrichtung von Computern in einem Internet-Café, in Bibliotheken, Flughäfen oder anderen öffentlichen Gebäuden. Die Bereitstellung eines Geräts mit Internetanschluss muss strafbar sein, wenn dieses Gerät so programmiert ist, dass die Benutzerin oder der Benutzer automatisch zu einer Internetseite mit Online-Spielen geleitet wird. Diese Bestimmung ist nicht auf Fernmeldediensteanbieterinnen ausgerichtet.

#### *Abs. 1 Bst. b*

Das geltende Recht enthält keine entsprechende Bestimmung.

Unter «technische Mittel» sind in erster Linie Spielautomaten und Systeme für Online-Spiele zu verstehen.

Im Fokus dieser Bestimmung stehen die Handlungen von Herstellern, Lieferanten und Vertriebshändlern, die diese technischen Mittel Veranstalterinnen oder Verkaufsstellen verkaufen oder zur Verfügung stellen, die nicht über die erforderlichen Konzessionen oder Bewilligungen verfügen. Damit ein solches Verhalten strafbar ist, muss die betreffende Person davon Kenntnis haben, dass die technischen Mittel zur Veranstaltung illegaler Geldspiele dienen. Sie muss insbesondere wissen, dass der Käufer nicht über die erforderlichen Bewilligungen verfügt.

#### *Abs. 2*

Bei diesem Absatz geht es darum, die schweren Fälle zu definieren, die mit einer härteren Strafe geahndet werden. Der verwendete Begriff «gewerbmässig» entspricht nicht jenem in Artikel 33 des Lotteriegesetzes, sondern jenem des Strafrechts.

Es gilt die gleiche Höchststrafe wie im geltenden Recht.

#### *Abs. 3*

Wenn die Straftat fahrlässig begangen wurde, ist sie nur in den Fällen von Absatz 1 Buchstabe a strafbar. Die strafbare Handlung, um die es in Absatz 1 Buchstabe b (Bereitstellung technischer Mittel für Veranstalterinnen, die nicht über die nötige Konzession oder Bewilligung verfügen) geht, kann nicht fahrlässig begangen werden. Deshalb fällt sie nicht in den Geltungsbereich von Absatz 3.

Selbstverständlich werden für fahrlässig begangene Straftaten weniger schwere Strafen verhängt.

#### *Abs. 4*

Eine Bestimmung der gleichen Art ist bereits im geltenden SBG enthalten (Art. 55 Abs. 1 Bst. b SBG). Mit der neuen Bestimmung bezieht sich der erschlichene Erhalt einer Bewilligung auch auf die Grossspiele. Die Schwere der Straftat ist im Vergleich mit den strafbaren Handlungen nach den Buchstaben a und b geringer, da das Spiel, namentlich bezüglich des Sicherheitskonzepts und des Spielerschutzes, vorschriftsgemäss durchgeführt wird. Es wurde jedoch der Entscheid verfälscht, der die Grundlage für die Durchführung des Spiels bildet (Konzession oder Veranstalter- oder Spielbewilligung für die Grossspiele), sodass es gerechtfertigt ist, dass diese Straftat als Vergehen und nicht als blosser Übertretung, geahndet wird. Die Absätze 2 und 3 dieses Artikels sind auf die Straftat nach Absatz 4 nicht anwendbar.

#### *Art. 128*      Übertretungen

##### *Abs. 1*

Was die Straftaten betrifft, die bereits im geltenden Recht geahndet werden, wird die Höchststrafe für Übertretungen nicht geändert.

##### *Abs. 1 Bst. a*

Diese Bestimmung ist die Entsprechung zur Regelung in Artikel 127 Absatz 1 Buchstabe a für die Grossspiele und Spielbankenspiele und gilt für diejenigen Geldspiele, die in Artikel 127 Absatz 1 Buchstabe a nicht erwähnt werden, insbesondere die Kleinspiele. Die Durchführung, Organisation oder das «Zurverfügungstellen» von Kleinspielen ohne Bewilligung entspricht einer Übertretung, da diese Spiele mit einer geringeren Gefährdung verbunden sind. Diese Bestimmung bildet auch ein Auffangtatbestand für Geldspiele, welche nicht bewilligt werden können und welche deshalb verboten sind (vgl. Art. 4). Der Auffangtatbestand stellt sicher, dass sich keine unerwünschten Strafbarkeitslücken ergeben können. Zwar sind nach dem heutigen Kenntnisstand keine der Bewilligungspflicht unterliegende Geldspiele ersichtlich, welche nicht in eine der drei Spielkategorien (Spielbanken-, Gross- oder Kleinspiele) fallen würden. Gerade mit Blick auf die den Kantonen eingeräumte Autonomie bei der Regelung einer Unterkategorie der Kleinspiele, nämlich den Tombolas, ist die Verankerung des Auffangtatbestands trotzdem sinnvoll.

##### *Abs. 1 Bst. b*

Werbung für nicht bewilligte Geldspiele ist untersagt (vgl. Art. 72 Abs. 3). Wer gegen dieses Verbot verstösst, begeht eine Straftat. Einer der hauptsächlichen Anwendungsfälle dieser Bestimmung ist die Werbung für Websites mit nicht bewilligten Online-Spielen in der Schweiz.

Die Bestimmung ist auf die folgenden Personen ausgerichtet: Veranstalterinnen, die Werbung für ihr Spielangebot betreiben, aber auch Vermittler, insbesondere jene, welche die mit Strafe bedrohte Werbung veröffentlichen, und die Verantwortlichen des Mediums, über das die Werbung verbreitet wird.

Die Bestimmung bezieht sich auf alle Arten von Werbeträgern, beispielsweise Plakate, Inserate in Printmedien, TV-Spots, Werbebanner im Internet, Werbung in Sportstadien oder auf Sporttrikots usw.

Die speziellen Strafnormen zu den Medien (Art. 28 und 322<sup>bis</sup> StGB) gelten auch für die Werbung für illegale Geldspiele. Dieses Medienstrafrecht sieht eine Kaskaden-

haftung vor: In erster Linie ist der Autor strafbar; kann der Autor nicht ermittelt oder in der Schweiz nicht vor Gericht gestellt werden, so ist der verantwortliche Redaktor strafbar; wenn ein solcher fehlt, ist die für die Veröffentlichung verantwortliche Person strafbar. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass in allen Fällen eine verantwortliche Person in der Schweiz eruiert werden kann.

*Abs. 1 Bst. c*

Werbung für bewilligte Geldspiele ist ebenfalls strafbar, wenn sie so betrieben wird, dass sie gegen die Vorgaben in Artikel 72 Absatz 2 verstösst. Gemäss dieser Bestimmung darf sich Werbung für Geldspiele nicht an Minderjährige und gesperrte Personen richten (die Sperre kann sich sowohl auf Spielbanken als auch auf Grossspiele beziehen). Der Kreis der Personen, die für eine Strafverfolgung in Frage kommen, ist eingeschränkter als bei Buchstabe b, da es hier ausschliesslich um Veranstalterinnen geht.

*Abs. 1 Bst. d*

Diese Bestimmung übernimmt und ergänzt den geltenden Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe g SBG. Wer vorsätzlich eine Person spielen lässt, die das gesetzliche Mindestalter noch nicht erreicht hat (siehe Art. 70 Abs. 2 und 3) oder gestützt auf Artikel 78 mit einer Spielsperre belegt ist, macht sich strafbar. Dieser erste Teil der Bestimmung bezieht sich auf Spielbankenspiele und Online-Spiele. Bei diesen Arten von Spielen können Identitätskontrollen am Eingang – Eingang der Spielbank oder Zugang zur Website der Online-Spiele – durchgeführt werden, wobei sie im Fall der Online-Spiele auf der Basis einer blossen Selbstdeklaration erfolgen können.

Gemäss dem zweiten Teil der Bestimmung wird bestraft, wer vorsätzlich einen Gewinn an eine Person auszahlt, die das gesetzliche Mindestalter noch nicht erreicht hat oder mit einer Spielsperre belegt ist. Dieser Teil der Bestimmung bezieht sich auf die Grossspiele. Die Veranstalterinnen von Grossspielen sind vom ersten Teil der Bestimmung nicht betroffen, da das Gesetz von ihnen nicht verlangt, vor dem Zugang zum Spiel Identitätskontrollen durchzuführen. Bei den Grossspielen erfolgt die Identitätskontrolle erst bei der Auszahlung des Gewinns, wenn dieser einen bestimmten Schwellenwert übersteigt, der von der interkantonalen Behörde festgelegt wird (Art. 78 Abs. 3). Hinsichtlich dieser Bestimmung kann sich daher eine Veranstalterin von Grossspielen erst zum Zeitpunkt der Auszahlung strafbar machen. Wenn der Gewinn unter dem festgelegten Schwellenwert liegt und somit keine Identitätskontrolle erfolgt, ist keine strafrechtliche Verantwortlichkeit gegeben, sofern nicht nachgewiesen werden kann, dass die Person, die das Spiel vertrieben oder den Gewinn ausbezahlt hat, auf die eine oder andere Weise Kenntnis vom Alter der Spielerin oder des Spielers oder vom Umstand hatte, dass sie oder er gesperrt ist. Von dieser Person wird jedoch nicht verlangt, dass sie irgendwelche Anstrengungen unternimmt, um sich über diese Punkte in Kenntnis zu setzen.

*Abs. 1 Bst. e*

Diese Bestimmung bezieht sich ausschliesslich auf Grossspiele. Mit ihr soll gewährleistet werden, dass der Reingewinn von Grossspielen tatsächlich für gemeinnützige Zwecke verwendet wird. Es soll verhindert werden, dass Beträge ungerechtfertigterweise nicht gemeinnützigen Zwecken zugeführt werden. Der Tatbestand kommt Artikel 129 nahe, welcher sich jedoch auf Spielbanken bezieht.

*Abs. 1 Bst. f*

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem geltenden Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe c SBG, wobei zusätzlich die Sorgfaltspflichten gemäss GwG sowie die Ausführungsbestimmungen erwähnt sind. Die Bestimmungen über die Geldwäscherei sind im 4. Abschnitt des 5. Kapitels des Entwurfs vorgesehen. Sie betreffen insbesondere die Veranstalterinnen von Grossspielen sowie die online durchgeführten Spiele. Im Übrigen, namentlich in Bezug auf die Spielbanken, wird der Umfang der Sorgfaltspflichten im 2. Kapitel des GwG geregelt. Die Sorgfaltspflichten werden auf Verordnungsstufe genauer bestimmt werden: in einer Verordnung der ESBK für die Spielbanken und in einer Verordnung des EJPD für die Veranstalterinnen von Grossspielen. Die Verletzung der Bestimmungen über die Sorgfaltspflichten muss strafrechtlich geahndet werden.

*Abs. 1 Bst. g*

Diese Bestimmung übernimmt Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe f SBG und erweitert dessen Geltungsbereich auf die Grossspiele und Kleinspiele.

*Abs. 1 Bst. h*

Gemäss Artikel 61 dieses Gesetzes dürfen nur von der BewilligungsinhaberIn ermächtigte Dritte als Zwischenhändler tätig werden und Grossspiele verkaufen. Diese Bestimmung ist insbesondere auf die gewerbliche Organisation von Spielgemeinschaften zur Teilnahme an Grossspielen durch Dritte ausgerichtet, die einem speziellen Fall des Weiterverkaufs von Grossspielen entspricht. Verstösse gegen das Verbot, Grossspiele ohne Ermächtigung der BewilligungsinhaberIn zu gewerblichen Zwecken weiterzuverkaufen, und insbesondere gegen das Verbot, Spielgemeinschaften gewerblich zu organisieren, müssen aus Gründen des Schutzes der Spielerinnen und Spieler strafrechtlich geahndet werden. Gewährleistet werden soll die Einhaltung von Präventionsmassnahmen, von Werbebeschränkungen und von den Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Von diesem Straftatbestand nicht umfasst wird das nicht gewerbliche Weiterverkaufen, zum Beispiel wenn eine Person für eine Gruppe von Freunden Lotterielose kauft.

*Abs. 2*

Absatz 1 sieht nur die Bestrafung vorsätzlich begangener Straftaten vor. Wenn die Straftat fahrlässig begangen wurde, ist die Strafbarkeit in Absatz 2 geregelt. In diesen Fällen wird eine weniger schwere Strafe verhängt. Im Übrigen lassen sich einige Straftaten naturgemäss kaum fahrlässig begehen. Es ist Sache der für die Rechtsanwendung zuständigen Behörden, diesbezüglich eine Praxis zu etablieren.

*Abs. 3*

Gemäss Artikel 105 Absatz 2 StGB werden Versuch und Gehilfenschaft nur in den vom Gesetz ausdrücklich bestimmten Fällen bestraft. Da Verstösse gegen das BGS oftmals mit der Beteiligung mehrerer Personen verbunden sind, sowie aus Präventionsgründen ist es wünschenswert, dass Versuch und Gehilfenschaft in den in Absatz 1 aufgeführten Fällen strafbar sind. Diese Funktion erfüllt Absatz 3. Was die Gehilfenschaft betrifft, ergibt sich die Strafbarkeit bereits aus Artikel 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (VStrR)<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> SR 313.0

*Art. 129* Hinterziehung der Spielbankenabgabe

Diese Bestimmung bezieht sich ausschliesslich auf die Spielbanken. Sie kombiniert die geltenden Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe d und 56 Absatz 1 Buchstabe i SBG, welche die Hinterziehung der Spielbankenabgabe bzw. das Herbeiführen einer unzutreffenden Veranlagung der Spielbankenabgabe durch unwahre Angaben unter Strafe stellen, sowie den zweiten Satz des geltenden Artikels 45 Absatz 1 SBG. Letztere Bestimmung sieht vor, dass bei einer Steuerhinterziehung eine Strafsteuer zu entrichten ist, die höchstens das Fünffache der Nachsteuer beträgt. Diese Regelungen werden im neuen Gesetz übernommen. Somit wird eine Spielbank, welche die Spielbankenabgabe vorsätzlich hinterzieht, mit einer Busse bestraft, die bis zum Fünffachen der hinterzogenen Steuer, jedoch höchstens 500 000 Franken betragen kann. Wurde die Straftat fahrlässig begangen, entspricht die Busse dem Betrag, der in Artikel 128 Absatz 2 vorgesehen ist, d. h. höchstens 250 000 Franken.

*Art. 130* Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben

*Absatz 1:* Diese Bestimmung übernimmt die in Artikel 7 VStrR vorgesehene Regelung, wobei der Höchstbetrag der Busse, über dem es nicht mehr möglich ist, anstelle von natürlichen Personen die juristische Person strafrechtlich zu verfolgen, auf 100 000 Franken angehoben wird.

*Absatz 2:* Diese Präzisierung ist notwendig, da das VStrR grundsätzlich für kantonale Behörden nicht gilt.

*Anwendbares Recht und Verfahren (Art. 131–134)*

*Art. 131, 132* Bei Widerhandlungen im Zusammenhang mit den Spielbankenspielen und bei Hinterziehung der Spielbankenabgabe sowie bei Widerhandlungen im Zusammenhang mit anderen Geldspielen

Was das anwendbare Recht und das Verfahren anbelangt, gelten die nachfolgenden Grundsätze.

Wenn die Straftat den Bereich der Spielbankenspiele betrifft, ist die ESBK zuständig. Sie kann die Verfolgung und Beurteilung der strafbaren Handlungen vornehmen, unabhängig davon, ob es sich um Übertretungen, Vergehen oder Verbrechen handelt. Sie muss jedoch den Fall den kantonalen Strafbehörden übertragen, wenn sie davon ausgeht, dass eine Freiheitsstrafe vorgesehen werden muss, oder wenn die betreffende Person verlangt, dass der Fall einem Richter vorgelegt wird (Art. 21 Abs. 1 und 2 und 73 Abs. 1 VStrR). Sie wendet das VStrR an.

Das geltende Recht (Art. 61 ff. VSBG) legt fest, dass, wer einen Geldspielautomaten in Verkehr setzen will, ihn vor der Inbetriebnahme zwecks Qualifikation durch die Spielbankenkommission und innerhalb eines separaten Verwaltungsverfahrens vorführen muss. Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 16. März 2012 dem Strafrichter untersagt, selbst das Spiel innerhalb des Strafverfahrens zu qualifizieren (BGE 138 IV 106). Diese heutige Praxis hat zur Folge, dass bei jeder Eröffnung eines Strafverfahrens gleichzeitig ein Verwaltungsverfahren eingeleitet werden muss, um vorgängig die betreffenden Spiele zu qualifizieren. Es kann demnach kein Strafurteil gefällt werden, bevor das Verwaltungsverfahren beendet worden und der

Qualifikationsentscheid in Kraft getreten ist. Dieses Vorgehen hat Verzögerungen in Bezug auf das Strafurteil zur Folge.

Das neue Recht sieht keine vergleichbaren Kompetenzen zugunsten einer Verwaltungsbehörde vor; die für die Beurteilung von Straftaten zuständige Behörde ist befugt, die Qualifikation der betroffenen Spiele vorzunehmen, soweit keine rechtskräftige Verfügung einer Verwaltungsbehörde vorliegt. Die Frage, ob ein Strafgericht ein Spiel vorrangeweise qualifizieren kann, wird folglich gemäss den allgemeinen Regeln für die Konstellationen geklärt, in denen eine Verwaltungs- und eine Strafbehörde denselben Punkt beurteilen müssen.

Wenn die Straftat den Bereich der anderen Geldspiele, insbesondere der Gross- oder Kleinspiele betrifft, sind die Strafbehörden des Kantons zuständig, in dem die strafbare Handlung begangen wurde. Was die Strafverfolgung und die Beurteilung von Straftaten angeht, hat die interkantonale Behörde keine Kompetenzen. Diese Aufgaben werden von den kantonalen Staatsanwaltschaften und Gerichten wahrgenommen. Diese wenden das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung an.

Im Vergleich mit dem geltenden Recht wird die Rolle der interkantonalen Behörde im Strafverfahren ausgebaut. Artikel 132 Absatz 1 räumt ihr die Möglichkeit ein, zur Strafuntersuchung beigezogen zu werden. Mit der Bestimmung wird gewährleistet, dass zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der interkantonalen Behörde ein Datenaustausch zu konkreten Strafuntersuchungen stattfinden kann und die interkantonale Behörde ihr spezifisches Fachwissen in zweckmässiger Weise in die kantonalen Strafuntersuchungen einbringen kann. Denn die interkantonale Behörde verfügt über spezielle Kenntnisse, die den Strafverfolgungsbehörden der Kantone teilweise fehlen. Eine ähnliche Bestimmung besteht in Artikel 23 SpofÖG zum Bereich Dopingbekämpfung, für den ebenfalls Spezialkenntnisse erforderlich sind. Artikel 132 Absatz 2 räumt der interkantonalen Behörde in Strafverfahren bestimmte Verfahrensrechte ein. Diese Rechte, die analog zu Artikel 23 SpofÖG ausgestaltet sind, ermöglichen der Behörde, das Verfahren auch aktiv zu beeinflussen. So soll die interkantonale Behörde die Möglichkeit haben, gegen Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen Beschwerde zu führen oder gegen Strafurteile Berufung einzulegen. Die Behörde ist zudem zur Erhebung einer Einsprache gegen einen Strafbefehl legitimiert. Diese Ausnahme zur Regel von Artikel 354 Absatz 1 StPO ist gerechtfertigt, da die interkantonale Behörde anders als die «klassische» Privatklägerschaft (Opfer, Geschädigte) keine finanziellen Interessen im Sinne eines Schadens verfolgt, sondern für eine einheitliche Anwendung des Rechts bzw. der Rechtsprechung sorgt. Selbstverständlich ist die interkantonale Behörde nicht verpflichtet, diese Rechte zu nutzen. Die gleichen Rechte stehen der interkantonalen Behörde auch im Bereich Wettkampfmanipulation zu (vgl. Art. 25c SpofÖG).

#### *Art. 133*      *Zuständigkeitskonflikte*

Über Kompetenzstreitigkeiten zwischen der ESBK und den kantonalen Strafverfolgungsbehörden entscheidet die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts (Art. 138 BGS und Art. 37, Abs. 2, Bst. g des Strafbehördenorganisationsgesetzes, StBOG<sup>95</sup> – in der Fassung gemäss diesem Entwurf).

<sup>95</sup> SR 173.71



Mitte 2022 und Ende 2023 hätten ablaufen sollen, werden so um einige Jahre verlängert. Mit diesem Vorgehen können die Konzessionen auf einheitliche Art und Weise erneuert werden. Im Moment der Konzessionserneuerung wird eine Gesamtübersicht über den Schweizer Markt vorliegen. Ausserdem wird den Spielbanken, die eine Konzessionserweiterung für die Durchführung von Online-Spielen beantragen, ermöglicht, die Online-Spiele einige Jahre durchzuführen, bevor sie um die Erneuerung ihrer Konzession ersuchen müssen. Dies sollte ihnen ermöglichen, die getätigten Investitionen zu amortisieren. Vorbehalten bleiben selbstverständlich die Fälle schwerer Verstösse gegen die Gesetzgebung und die Konzession, bei denen die Konzession unverzüglich entzogen werden kann.

Im Weiteren sieht die Bestimmung ausdrücklich vor, dass das neue Recht für die bestehenden Spielbanken ab dem Inkrafttreten des Gesetzes gilt. In den heute bereits bestehenden Konzessionsurkunden werden spätere Änderungen der geltenden Gesetzgebung ausdrücklich vorbehalten. Sie ermächtigen die ESBK, Anpassungen der Konzession vorzunehmen, die sich gegebenenfalls aufgrund dieser Änderungen als notwendig erweisen. Deshalb verstösst die sofortige Anwendung des neuen Rechts weder gegen den Grundsatz von Treu und Glauben noch verletzt sie wohlerworbene Rechte.

Das neue Gesetz bringt für den Betrieb der Spielbanken nur wenige Änderungen mit sich. Insbesondere werden im Bereich der Sicherheitsmassnahmen und des Sozialkonzepts die derzeit geltenden Bestimmungen weitgehend übernommen. Aus diesem Grund erscheint eine Übergangsfrist von einem Jahr als ausreichend, um die Anpassungen vorzunehmen, die entsprechend dem neuen Gesetz notwendig sind. Abhängig von der Art der vorgenommenen Anpassungen müssen diese der ESBK zur Genehmigung oder Kenntnisnahme unterbreitet werden. Es geht insbesondere um die Anpassung des Sozialkonzepts, damit die Verfahren festgelegt werden können, die für die Sperrung von spielsüchtigen Personen anzuwenden sind, sowie um die notwendigen Arbeiten für die Erarbeitung eines einheitlichen Registers der gesperrten Personen – sofern die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen beschliessen, ein solches Register aufzubauen. Sollten die Anpassungen nicht innerhalb der vorgesehenen Frist vorgenommen werden, wird die ESBK die Situation im ordentlichen gesetzlichen Rahmen prüfen und die Verwaltungsmassnahmen anwenden, die im BGS vorgesehen sind.

Was die Strafbestimmungen betrifft, gelten die allgemeinen Grundsätze, insbesondere der Grundsatz der *Lex mitior*, sodass es nicht notwendig ist, Übergangsbestimmungen vorzusehen. Die Anwendung dieses Grundsatzes bedeutet, dass für die laufenden Verfahren wie auch für die Verfolgung von Straftaten, die vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes begangen wurden, die Strafbestimmungen des bisherigen Rechts gelten. Für Straftaten, die ab dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes begangen werden, gelten dagegen die neuen Bestimmungen. Diese Regeln gelten auch für die Verwaltungssanktionen.

#### *Art. 138* Veranstalterbewilligung für Grossspiele

Im geltenden Recht sind keine Veranstalterbewilligungen für Grossspiele vorgesehen. Während die derzeitigen Veranstalterinnen und die gegenwärtige Aufteilung des Marktes in Bezug auf die Lotterien und Wetten grundsätzlich bekannt sind, ist dies bei den Geschicklichkeitsspielen, die automatisiert, online oder auf interkantonomaler Ebene betrieben werden, nicht immer der Fall. Damit sie ihre Aufsichtspflicht



wahrnehmen kann, muss die interkantonale Behörde rasch über eine Übersicht über die Veranstalterinnen verfügen, für die sie zuständig ist. Deshalb müssen alle Veranstalterinnen, die bereits auf dem Markt tätig sind, im Sinne des neuen Rechts bis spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ein Gesuch um eine Veranstalterbewilligung einreichen.

Mit Absatz 2 soll die Gleichbehandlung gewährleistet werden von Veranstalterinnen, die rasch (beispielsweise innerhalb von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten des Gesetzes) ein Gesuch bei der zuständigen Behörde einreichen und deren Gesuch abgelehnt wird, und jenen Veranstalterinnen, die nichts unternehmen und innerhalb der vorgegebenen Frist kein Gesuch einreichen. In beiden Fällen wirkt sich die fehlende Veranstalterbewilligung zum gleichen Zeitpunkt auf die Spielbewilligung aus: Für solche Veranstalterinnen erlischt die Bewilligung zur Veranstaltung von Spielen zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes. Wenn beispielsweise das Gesetz am 1. Januar 2018 in Kraft tritt, ist die Spielbewilligung bis am 31. Dezember 2019 gültig. Auf diese Weise werden Veranstalterinnen, die um eine Bewilligung ersuchen, aber die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllen, gegenüber Veranstalterinnen, die nichts unternehmen, nicht benachteiligt. Wie bei den Spielbanken sind Fälle schwerer Gesetzesverstösse vorbehalten.

#### *Art. 139* Spielbewilligung für Grossspiele

Inhaberinnen einer Bewilligung, die – gemäss dem bisherigen Recht – für Spiele erteilt wurde, die künftig als Grossspiele betrachtet werden, müssen innerhalb von zwei Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes bei der interkantonalen Behörde ein Gesuch um eine Spielbewilligung einreichen. Dazu müssen sie über eine Veranstalterbewilligung verfügen. Sie haben jedoch die Möglichkeit, die beiden Gesuche bei der interkantonalen Behörde gleichzeitig einzureichen. Was die Spiele betrifft, für die bereits jetzt die interkantonale Behörde zuständig ist, entspricht dieses Verfahren nur einer Formalität. Hinsichtlich der automatisierten Geschicklichkeitsspiele, die bislang von den Kantonen bewilligt (und von der ESBK homologiert) wurden, kann es sich jedoch um ein recht komplexes Verfahren handeln. Was die Spiele anbelangt, die bereits bewilligt wurden und bei denen keine Änderung vorgenommen wurde, ist davon auszugehen, dass sich die interkantonale Behörde für die Beurteilung des Spielautomaten weitgehend auf den Homologationsentscheid stützen wird. Sie muss jedoch sicherstellen, dass die in Artikel 25 Absatz 1 und insbesondere in dessen Buchstabe b festgelegten Anforderungen eingehalten werden.

In diesem Zusammenhang wird die interkantonale Behörde auch die mit den Anbieterinnen von Online-Spielen und mit den Verkaufsstellen von Lotterien und Sportwetten abgeschlossenen Verträge überprüfen, in denen eine Vergütung entsprechend dem Bruttospielertrag vorgesehen ist. Dabei wird sie abklären, ob die vereinbarte Vergütung angemessen ist. Falls dies nicht der Fall ist, kann sie verlangen, dass der betreffende Vertrag aufgelöst wird.

Abhängig von der Zahl der eingereichten Gesuche und vom Umfang der vorzunehmenden Überprüfungen könnten einige Bewilligungsverfahren recht lange dauern. Dies könnte insbesondere bei jenen Geschicklichkeitsspielen der Fall sein welche neu in die Zuständigkeit der interkantonalen Behörde fallen. Deshalb ist vorgesehen, dass die nach bisherigem Recht erteilten Bewilligungen gültig bleiben, bis die Verfügung über das Bewilligungsgesuch Rechtskraft erlangt hat, mindestens aber bis nach Ablauf einer Frist von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes. Damit soll

eine gewisse Gleichbehandlung der Veranstalterinnen gewährleistet werden (bezüglich der Einzelheiten siehe die Erläuterungen zu Art. 138).

Im letzten Absatz ist ausdrücklich vorgesehen, dass die interkantonale Behörde ab Inkrafttreten des Gesetzes die Aufsicht über automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele ausübt.

#### *Art. 140* Bewilligung für neue Grossspiele

Damit die Veranstalterinnen ein Gesuch um die Bewilligung neuer Spiele einreichen können, müssen sie grundsätzlich über eine in Kraft getretene Veranstalterbewilligung verfügen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz muss aber für die Inhaberinnen von Bewilligungen vorgesehen werden, die gemäss dem bisherigen Recht für interkantonal durchgeführte Lotterien und Sportwetten erteilt wurden. Denn für diese hängt die Erteilung einer Spielbewilligung schon im geltenden Recht davon ab, dass die Veranstalterin gewisse Anforderungen erfüllt. Nicht der Fall ist dies hingegen bei den automatisiert, online oder interkantonal durchgeführten Geschicklichkeitsspielen. Deshalb können sich die Veranstalterinnen von Spielen dieser Art nicht auf diese Ausnahme berufen.

Mit der Übergangsregelung kann der raschen Entwicklung des Marktes im Bereich der Lotterien und Sportwetten Rechnung getragen werden. Gegenwärtig bewilligt die interkantonale Behörde jedes Jahr mehrere dutzend Spiele. Damit die betreffenden Veranstalterinnen den Fortbestand ihres Spielangebots gewährleisten können und in der Lage sind, die Entwicklung ihres Angebots sicherzustellen, können sie ab Inkrafttreten des neuen Gesetzes Gesuche für neue Spiele einreichen.

Trotz dieser Bestimmung müssen die betreffenden Veranstalterinnen innerhalb der in Artikel 138 vorgesehenen Frist ein Gesuch um eine Veranstalterbewilligung einreichen. Tun sie dies nicht, verlieren die erhaltenen Bewilligungen für neue Spiele nach Ablauf der zweijährigen Frist nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes ihre Gültigkeit. Wird das Gesuch um eine Veranstalterbewilligung abgelehnt, erlischt die Bewilligung für die neuen Spiele, sobald die Verfügung über das betreffende Gesuch Rechtskraft erlangt hat. Eine Verlängerung des Betriebs bis zum Ablauf der zweijährigen Frist, wie dies für die nach dem bisherigen Recht bewilligten Spiele vorgesehen ist (Art. 139 Abs. 2), ist für die neuen Spiele nicht gerechtfertigt.

#### *Art. 141* Bewilligung für Kleinspiele

Eine Übergangsfrist scheint auch für die Bewilligungen erforderlich zu sein, die nach dem bisherigen Recht für Kleinspiele im Sinne des neuen Gesetzes erteilt wurden. Für diese erscheint eine Übergangsfrist von zwei Jahren angemessen. Da diese Spiele nur sehr punktuell angeboten werden, ist davon auszugehen, dass der Zeitraum von zwei Jahren nur selten ausgeschöpft werden wird.

Mit dem Entwurf wird nicht bezweckt, Kleinspiele zu verbieten; vielmehr sollen Rahmenbedingungen für deren Durchführung festgelegt werden. Die Einführung und Umsetzung des Gesetzes und der entsprechenden Ausführungsverordnungen erfordern Anpassungen der kantonalen Gesetzgebungen, auch für die Spiele, die von nun an als Kleinspiele gelten. Grundsätzlich sollten die Kantone in der Lage sein, die erforderlichen Gesetzesänderungen zwischen der Verabschiedung und dem Inkrafttreten des Gesetzes vorzunehmen. Im Entwurf wird ihnen jedoch für die notwendigen gesetzlichen und verfahrensrechtlichen Anpassungen eine zusätzliche

zweijährige Übergangsfrist ab Inkrafttreten des Gesetzes eingeräumt. Während dieser Übergangsfrist bleiben die Bewilligungsgesuche dem bisherigen Recht unterstellt. Diese Bestimmung bietet den Vorteil, dass die Kontinuität der Durchführung lokaler Tombolas und Sportwetten während der Übergangsfrist gewährleistet ist. Allerdings weist sie den Nachteil auf, dass erst dann Pokerturniere angeboten werden dürfen, wenn die Kantone die gesetzlichen Bestimmungen und die entsprechenden Verfahren festgelegt haben. Je rascher die Kantone somit Vorschriften erlassen, desto früher können sie den Spielerinnen und Spielern kleine Pokerturniere anbieten. Diese Übergangsregelung gilt nur für Kleinspiele im Sinne des neuen Gesetzes. Die Übergangsbestimmungen für Spielbankenspiele und Grossspiele im Sinne des neuen Gesetzes sind in den Artikeln 137–140 festgelegt.

#### *Referendum und Inkrafttreten (Art. 142)*

##### *Art. 142*

Dieser Entwurf untersteht dem Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV.

Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat das Inkrafttreten des Gesetzes bestimmt. Dabei berücksichtigt er, wie viel Zeit Bund und Kantone für die Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen benötigen werden. Der Bundesrat könnte zudem ein gestaffeltes Inkrafttreten vorsehen, um sicherzustellen, dass das neue Koordinationsorgan seine Tätigkeit rasch aufnimmt.

#### *Änderung weiterer Erlasse*

### **1. Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (BGG)<sup>96</sup>**

Das heute geltende Recht sieht keine Beschwerdemöglichkeiten gegen Entscheide des Bundesrates über die Konzessionierung von Spielbanken vor. Diese Rechtsschutzlücke wird mit dem vorliegenden Entwurf geschlossen. Entscheide des Bundesrates über die Erteilung oder Erweiterung einer Spielbankkonzession können neu beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Die Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen und des vorgeschriebenen Verfahrens sind auch bei diesen Entscheiden justiziabel. Hingegen ist gegen solche Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts die Beschwerde an das Bundesgericht grundsätzlich ausgeschlossen. Ein Weiterzug ans Bundesgericht ist nur ausnahmsweise möglich, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt.

Dieser Ausbau des Rechtsschutzes erfolgt aus folgenden Gründen: Seit dem Inkrafttreten des SBG ist die Justizreform in Kraft getreten. Art. 29a BV sieht vor, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat. Die Gesetzgebung über die Bundesrechtspflege wurde gestützt auf die Justizreform umfassend erneuert. In seinem Bericht vom 30. Oktober 2013 über die Gesamtergebnisse der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege kündigt der Bundesrat Vorschläge für eine Gesetzesänderung an, die unter anderem den Rechtsschutz gegenüber Verfügungen des Bundesrates und der Bundesversammlung ver-

<sup>96</sup> SR 173.110

bessern soll.<sup>97</sup> Eine entsprechende Vorlage wird gegenwärtig ausgearbeitet. In den Entwürfen ist vorgesehen, dass im Bereich des Ausnahmekatalogs von Artikel 83 BGG der Zugang zum Bundesgericht bei grundlegenden Rechtsfragen oder besonders bedeutenden Fällen gewährleistet bleibt. Mit der vorliegenden Botschaft werden diese Reformen für den Bereich der Spielbanken bereits vorab verwirklicht.

#### *Art. 83 Bst. f<sup>ter</sup>*

Artikel 83 BGG regelt, in welchen Sachgebieten der Zugang zum Bundesgericht ausnahmsweise ausgeschlossen ist. Der neue Bst. f<sup>ter</sup> der Bestimmung sieht vor, dass Beschwerden über die Erteilung oder Verweigerung von Spielbankkonzessionen grundsätzlich nicht zulässig sind. Im Sinne einer Gegen Ausnahme soll eine Beschwerde in diesem Sachbereich jedoch immer dann möglich sein, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt. Eine analoge Regelung hat das Parlament bereits für Entscheide auf dem Gebiet des Steuererlasses beschlossen.<sup>98</sup>

Dem Bundesgericht kommt bei der Beantwortung der Frage, ob eine Beschwerde eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung beziehungsweise einen besonders bedeutenden Fall betrifft, ein weiter Beurteilungsspielraum zu. In seiner bisherigen Praxis hat das Bundesgericht diese unbestimmten Rechtsbegriffe restriktiv gehandhabt.<sup>99</sup> Ihre Anwendung soll nur ausnahmsweise den Zugang zum Bundesgericht in Bereichen öffnen, wo sonst die Beschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen ist.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung<sup>100</sup> weist eine Rechtsfrage grundsätzliche Bedeutung auf, wenn deren Entscheid für die Praxis wegleitend sein kann und sie von ihrem Gewicht her nach einer höchstrichterlichen Klärung ruft. Dies ist namentlich der Fall, wenn von unteren Instanzen viele gleichartige Fälle zu beurteilen sein werden und die betreffende Streitsache geeignet ist, die Frage auch mit Bezug auf die anderen Fälle zu klären. Von grundsätzlicher Bedeutung kann sowohl eine erstmals zu beurteilende Rechtsfrage sein, wenn sie einer Klärung durch das Bundesgericht bedarf, als auch eine vom Bundesgericht bereits entschiedene Rechtsfrage, wenn sich aufgrund erheblicher Kritik in der massgebenden Lehre eine erneute Überprüfung aufdrängt. Ist die Praxis der Vorinstanzen zu einer bestimmten Rechtsfrage unterschiedlich oder weicht der angefochtene Entscheid von der Rechtsprechung des Bundesgerichts ab, so besteht ebenfalls Bedarf für eine höchstrichterliche Klärung.<sup>101</sup> Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung können sich zudem nach dem Erlass neuer materiell- oder verfahrensrechtlicher Normen oder aufgrund internationaler Entwicklungen stellen.

Der bisherige Artikel 84 Absatz 2 BGG konkretisiert den Begriff des besonders bedeutenden Falles im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen: Ein besonders bedeutender Fall liegt dort namentlich vor, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass elementare Verfahrensgrundsätze verletzt worden sind oder das

<sup>97</sup> BBl 2013 9077, hier 9105 f.

<sup>98</sup> Art. 83 Bst. m BGG in der Fassung des Steuererlassgesetzes vom 20. Juni 2014 (AS 2015 9).

<sup>99</sup> BGE 140 III 501 E. 1.3, 139 II 340 E. 4, 138 I 143 E. 1.1.2, je mit Hinweisen.

<sup>100</sup> BGE 139 II 340 E. 4 S. 343 mit zahlreichen Hinweisen, 137 III 580 E. 1.1.

<sup>101</sup> Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202, hier 4309 f.

Verfahren im Ausland schwere Mängel aufweist. Die im Entwurf gewählte Formulierung «wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt» soll zum Ausdruck bringen, dass Beschwerden betreffend Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung die wichtigste Kategorie von besonders bedeutenden Fällen darstellen. Für die Annahme eines besonders bedeutenden Falles ausserhalb dieser Kategorie muss das Interesse an einer höchstrichterlichen Entscheidung eine ähnliche Intensität aufweisen. Dies könnte beispielsweise zutreffen, wenn ein Entscheid direkt oder indirekt viele Personen betrifft, wenn er erhebliche Folgen für die Aufgabenerfüllung eines Gemeinwesens hat oder wenn Anzeichen dafür bestehen, dass die Vorinstanz wichtige Rechtsnormen verletzt hat.

## **2. Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG)<sup>102</sup>**

Artikel 32 VGG listet die Fälle auf, in denen Beschwerden gegen Verfügungen nach Artikel 5 des VwVG ausnahmsweise nicht zulässig sind. Artikel 33 VGG regelt die Vorinstanzen des Bundesverwaltungsgerichts. In Buchstabe b werden die Fälle abschliessend aufgezählt, in denen der Bundesrat Vorinstanz des Gerichts ist. Die Streichung von Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe h sowie die Verankerung der neuen Ziffer 7 in Artikel 33 Buchstabe b sind nötig, damit Entscheide des Bundesrates über die Verweigerung, Erteilung oder Erweiterung einer Spielbankenkonzession nach den Artikel 5–11 des Entwurfs beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können.

## **3. Strafbehördenorganisationsgesetz**

Nach Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe g des Strafbehördenorganisationsgesetzes ist gegenwärtig die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts für Konflikte über die Zuständigkeit nach dem LG zuständig. Diese Bestimmung muss angepasst werden. Nach Artikel 133 des Entwurfs bleibt das Bundesstrafgericht zuständig. Es wird die Kompetenzstreitigkeiten zwischen der ESBK und den kantonalen Strafverfolgungsbehörden zu beurteilen haben.

## **4. Strafprozessordnung**

Die Frage stellt sich, ob Wettkampfmanipulationen nach den Artikeln 25a des SpofÖG in den Katalog der Bundesstrafkompetenz nach Artikel 24 Absatz 1 Strafprozessordnung aufgenommen werden sollen. Von einer solchen Aufnahme ist jedoch abzusehen: Zwar besteht aufgrund des globalen Charakters und der hohen Komplexität sowie Undurchsichtigkeit der Strukturen und Abläufe für die Strafverfolgungsbehörden ein erhöhter Koordinationsbedarf mit dem In- und Ausland sowie ein gesteigerter Bedarf an Spezialwissen. Solche Komplexitäten bestehen aber beispielsweise auch in vielen andern Fällen, z. B. bei Wirtschaftskriminalität, ohne dass solche Verfahren generell in die obligatorische Bundeszuständigkeit fallen. Dem Bedarf an Spezialwissen wird mit dem Artikel 25b des SpofÖG Rechnung

<sup>102</sup> SR 173.32

getragen. Nach dieser Bestimmung können die zuständigen Strafverfolgungsbehörden die nach Artikel 102 des Entwurfs für den interkantonalen Vollzug zuständige Stelle zur Untersuchung beziehen. Soweit Wettkampfmanipulationen im Zusammenhang mit Sportwetten durch die organisierte internationale Kriminalität getätigt werden, besteht bereits nach geltendem Recht eine Bundeskompetenz.

*Art. 269 Abs. 2 Bst. i*

Bei dringendem Verdacht der Wettkampfmanipulation soll in schweren Fällen die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs angeordnet werden können. Damit ist es auch möglich, dass Zufallsfunde aus anderen Ermittlungsverfahren in Verfahren wegen schwerer Wettkampfmanipulation verwendet werden können (Art. 278 StPO).

*Art. 269 Abs. 2 Bst. j*

Unter Einhaltung der Bedingungen, die in Artikel 269 Absatz 1 StPO vorgesehen sind, sollte eine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs auch dann möglich sein, wenn der dringende Verdacht besteht, dass Personen eine Straftat im Sinne von Artikel 127 Absatz 1 Buchstabe a des Entwurfs begangen haben, indem sie ohne die dafür nötigen Konzessionen oder Bewilligungen Grossspiele oder Spielbankenspiele durchgeführt, organisiert oder zur Verfügung gestellt haben. Solche Straftaten werden häufig im Rahmen der organisierten Kriminalität und in Verbindung mit Geldwäscherei-Straftaten begangen. Angesichts der Schwere dieser Straftaten ist es gerechtfertigt, dass die Strafverfolgungsbehörden bei Bedarf einschneidende Ermittlungsmassnahmen treffen können.

*Art. 286 Abs. 2 Bst. h*

Bei dringendem Verdacht der Wettkampfmanipulation soll in schweren Fällen eine verdeckte Ermittlung angeordnet werden können.

*Art. 286 Abs. 2 Bst. i*

Unter Einhaltung der Bedingungen, die in Artikel 286 Absatz 1 StPO vorgesehen sind, sollten die Strafverfolgungsbehörden auch dann die Möglichkeit haben, eine verdeckte Ermittlung durchzuführen, wenn der dringende Verdacht besteht, dass Personen eine Straftat im Sinne von Artikel 127 Absatz 1 Buchstabe a des Entwurfs begangen haben, indem sie ohne die dafür nötigen Konzessionen oder Bewilligungen Grossspiele oder Spielbankenspiele durchgeführt, organisiert oder zur Verfügung gestellt haben.

## **5. Sportförderungsgesetz**

### *Massnahmen gegen Wettkampfmanipulation (Art. 25a–25c)*

*Art. 25a*

Der neue Tatbestand der Wettkampfmanipulation ist als Bestechungsdelikt ausgestaltet. Er knüpft damit bei der Manipulation des sportlichen Wettkampfes an und

rückt den fairen sportlichen Wettkampf ins Zentrum. Dieser Ausgestaltung ist mit Blick auf das zu schützende Rechtsgut einer Anknüpfung an den herkömmlichen Betrugstatbestand (Art. 146 StGB) und damit der Anpassung und Ausdehnung des Betrugsstrafrechts, der Vorzug zu geben. Im Zentrum des strafrechtlichen Schutzes stehen damit nicht die vermögensrechtlichen Interessen von Sport- und Wettveranstalterinnen, sondern in erster Linie die Integrität des Sports an sich.

Beim Tatbestand der Wettkampmanipulation handelt es sich um ein Sonderdelikt (Art. 26 StGB). Als Täter kommen sämtliche Mitwirkenden an einem Sportwettkampf in Frage. Erfasst werden soll jeder, der an einem Sportwettkampf eine Funktion innehat, die es ihm ermöglicht, den Ablauf des sportlichen Wettbewerbs zu beeinflussen. In erster Linie sind dies die Wettkämpfer bzw. die Athleten und Spieler selbst, die Schiedsrichter und deren Assistenten, der Trainerstab und die Betreuungsteams (je nach Sportart z. B. auch Teamtechniker oder Tierärzte) sowie weitere Hilfspersonen. Da manipulative Spielunterbrüche auch durch technische Defekte provoziert werden können (z. B. den Ausfall von Flutlichtern, Manipulation an Sportgeräten oder die Aktivierung von Sprinkleranlagen), müssen beispielsweise auch die Techniker der Sportveranstalterinnen erfasst sein. Massgeblich ist das Bekleiden einer entsprechenden Funktion innerhalb des Wettkampfes. Nicht erfasst werden demgegenüber Zuschauer oder andere Störer. Erfasst werden sollen vom Tatbestand nur Sportwettkämpfe, auf die Wetten angeboten werden. Korrupte Handlungen im Umfeld des Sportwettkampfes, die nicht direkt auf den Wettkampf einwirken, sollen nicht unter den Tatbestand fallen. Beispielsweise ist das Bezahlen von Bestechungsgeldern an die Veranstalterin, um den Zuschlag für den Wurstbudenstandplatz zu erhalten, nicht erfasst.

Zwar muss das Tatbestandselement der Sportwette ebenfalls vom Vorsatz des Täters miterfasst sein. Der entsprechende Nachweis dürfte allerdings in der Regel nicht allzu schwer fallen: Wer als Sportlerin oder Sportler Geld oder andere Vorteile dafür annimmt, dass er oder sie den Verlauf oder das Ergebnis des Wettkampfes verändert, muss sich zwangsläufig Gedanken über die entsprechende Motivation der Geldgeber machen. Dabei muss der Gedanke an einen Zusammenhang zu Sportwetten natürlicherweise im Vordergrund stehen.

Als Sportwettkampf im Sinne der Bestimmung gelten reglementierte, d. h. nach dem Reglement eines Sportverbandes, durchgeführte Sportwettkämpfe, unabhängig davon, ob es sich um Breitensport oder Profisport handelt. Dementsprechend gelten als Wettkämpfe alle Sportanlässe, die von einem internationalen, nationalen oder regionalen Verband sowie deren Unterverbänden und Vereinen organisiert werden. Erfasst sind darüber hinaus jegliche Sportanlässe, die unabhängig von der rechtlichen Beschaffenheit des Organizers nach den Bestimmungen eines internationalen oder nationalen Sportverbandes durchgeführt werden.

Der nicht gebührende Vorteil wird wie bei den klassischen Bestechungstatbeständen ausgelegt. Als Vorteil gelten sämtliche unentgeltlichen Zuwendungen sowohl materieller als auch immaterieller Natur. In der Regel wird es sich um Vermögensvorteile handeln. Ungebührend ist ein Vorteil dann, wenn er nicht aus einem anderen Rechtsgrund geschuldet ist, sondern das Entgelt für das Verfälschen des Wettkampfes darstellt. Die Vorteilszuwendung kann dabei an den Bestochenen selbst oder zugunsten eines Dritten erfolgen.

Der Tatzweck besteht im Verfälschen des Ablaufes eines sportlichen Wettkampfes. Einzig auf den Ausgang des Wettkampfes abzustellen, erscheint zu eng. Erfasst

werden sämtliche vorgängig vereinbarten Spielhandlungen, denen keine sportliche Entscheidung zugrunde liegt, sondern die vorgängige Absprache und der versprochene ungebührliche Vorteil (z. B. das Auswechseln eines Spielers, die Zurückhaltung im Spiel oder Fehlentscheidungen). Ob das Verhalten regelwidrig oder regelkonform ist, ist unerheblich. Geschützt werden nicht die Spielregeln.

Die Tathandlung besteht wie bei den klassischen Bestechungsdelikten auf der passiven Seite im Fordern, dem «Sich-versprechen-Lassen» oder im Annehmen des nicht gebührenden Vorteils als Entgelt für das Verfälschen des Wettbewerbs. Dem entspricht auf Seite des Bestechenden das Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines solchen Vorteils.

Zwischen der Leistung des nicht gebührenden Vorteils und der Verfälschung als Gegenleistung muss ein Äquivalenzverhältnis bestehen. Das Verhalten der Täter muss auf den Abschluss einer Unrechtsvereinbarung gerichtet sein. Dabei muss die Verfälschung in groben Zügen nach Art und Inhalt bestimmbar sein. Ein konkreter Nachweis der Unrechtsvereinbarung wird nicht verlangt. Der Tatbestand ist daher bereits mit der Beendigung dieser Tathandlung erfüllt, unabhängig davon, ob die vereinbarte Manipulation anschliessend durchgeführt wird oder ob der angestrebte Spielverlauf realisiert werden kann.

Eine Wettkampfverfälschung ohne vorgängig bestimmbare Bestechungsabsprache, so namentlich die Einnahme oder das Verabreichen leistungssteigernder Mittel, der Einsatz unerlaubter Methoden oder Manipulationen an Sportgeräten, erfüllt den strafrechtlichen Tatbestand der Spielmanipulation nicht, kann aber allenfalls unter andere Strafbestimmungen fallen (z. B. Doping, Betrug, Sachbeschädigung, Tierchutz).

Eine strafschärfende Qualifikation liegt vor, wenn der Täter bandenmässig vorgeht oder gewerbsmässig handelt.

Zudem ist der Wettbetrug selbst weiterhin nach Artikel 146 StGB (Betrug) oder allenfalls nach Artikel 147 StGB (betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage) zu verfolgen. Mit Blick auf die unterschiedlichen Rechtsgüter liegt hierbei echte Konkurrenz vor. Artikel 49 StGB ist anwendbar. Aufgrund der verschiedenen geschützten Rechtsgüter ist im Übrigen auch in Bezug auf die Privatbestechung nach Artikel 4a UWG von einer echten Konkurrenz auszugehen.

Kein Qualifikationsgrund liegt vor, wenn die Manipulation des Wettkampfes durch den Bestochenen auch tatsächlich ausgeführt oder versucht wurde. Der Ausführung einer Manipulation ist im Rahmen der Strafzumessung gebührend Rechnung zu tragen.

Die vorgeschlagene Strafnorm ist als Vergehen ausgestaltet. Der Strafrahmen des Grunddeliktes entspricht der Privatbestechung und ist damit etwas tiefer angesetzt als bei der Bestechung nach Artikel 322<sup>ter</sup> StGB. Die angedrohten Strafen bei den Grundtatbeständen und den qualifizierten Tatbeständen entsprechen denjenigen der Dopingbestimmungen im SpoFöG. Aktive und passive Täterschaft werden mit der gleichen Strafe bedroht.

Massgeblich für die Zuständigkeit der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden ist der Begehungsort. Das Bestechungsdelikt wird unabhängig vom Austragungsort des Wettkampfes dort begangen, wo das Angebot gemacht oder die Bestechungsabrede getroffen wurde oder wo die ungebührlichen Vorteile übergeben werden. Es werden daher nicht nur Spiele in der Schweiz geschützt. Erfolgt andererseits die Manipulati-



onsabrede und auch die Vorteilsgewährung im Hinblick auf einen Wettkampf in der Schweiz vollständig im Ausland, ist nicht ausgeschlossen, dass von einem Begehungsort in der Schweiz ausgegangen wird (Art. 8 StGB), sofern ein hinreichend enger Bezug zur Schweiz besteht.

Aufgrund der zunehmenden Internationalisierung des Sports und wie die jüngsten Fälle gezeigt haben, ist die Strafverfolgung nicht selten auf eine internationale Zusammenarbeit angewiesen. Dies setzt voraus, dass die Tat in beiden beteiligten Staaten – dem rechtshilfeersuchenden wie dem rechtshilfestellenden – strafbewehrt ist. Durch die Schaffung eines besonderen Korruptionsdelikts im Bereich der sportlichen Wettkampfmanipulation wird die rechtliche Entwicklung in verschiedenen anderen Staaten nachvollzogen und damit die Grundlage für die internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung geschaffen. Nur so kann die wirksame Verfolgung internationaler Absprachen sichergestellt werden.

#### *Art. 25b und 25c*

Diese beiden Artikel regeln die Stellung der interkantonalen Behörde im Rahmen der Strafverfolgungen, die bei Verstössen gegen Artikel 25a eingeleitet werden. Sie lehnen sich weitgehend an die Bestimmung an, die in Artikel 132 des Entwurfs vorgesehen ist. Obwohl die interkantonale Behörde über keine Strafverfolgungskompetenz verfügt, können die zuständigen Gerichtsbehörden sie im Rahmen ihrer Verfahren um Unterstützung ersuchen. Zudem informieren sie die interkantonale Behörde über die Strafverfahren, die wegen Verstössen gegen Artikel 25a eingeleitet werden, und teilen ihr ihre Entscheide mit. Es ist vorgesehen, dass die interkantonale Behörde aufgrund ihrer Parteistellung über gewisse Rechte verfügt: So kann sie gegen Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen Beschwerde erheben und Strafbefehle anfechten sowie gegen strafrechtliche Urteile Berufung erheben. Sie ist ihrerseits verpflichtet, den zuständigen Gerichtsbehörden Verstösse gegen Artikel 25a zu melden sowie Hinweise auf weitere Manipulationen eines Sportwettkampfs, auf den Sportwetten angeboten werden (wie etwa Drohung, Nötigung oder Erpressung).

## **6. Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009 (MWSTG)<sup>103</sup>**

Nach dem heute geltenden Artikel 21 Absatz 2 Ziffer 23 des MWSTG sind die Umsätze bei Wetten, Lotterien und sonstigen Glücksspielen mit Geldeinsatz, soweit sie einer Sondersteuer oder sonstigen Abgaben unterliegen, von der Steuer ausgenommen. Diese Formulierung überzeugt nicht für Lotterien und Wetten, da diese nicht im eigentlichen Sinn einer Sondersteuer unterliegen, sondern deren Gewinn – nach ständiger Praxis der ESTV – für gemeinnützige Zwecke verwendet werden muss. Darüber hinaus ist der Begriff «Glücksspiele» gemäss dem neuen Gesetz nicht mehr aktuell. Artikel 21 Absatz 2 Ziffer 23 MWSTG muss deshalb an die neue Terminologie angepasst werden, ohne dass die materielle Bedeutung der Bestimmung verändert wird. Daraus folgt, dass ausschliesslich Geschäfte mit Bezug zu Geldspielen, deren Erträge für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung oder für gemeinnützige Zwecke verwendet werden, von der Mehrwertsteuer ausgenommen sind. Die Geschicklichkeitsspiele, bei welchen bereits im geltenden

<sup>103</sup> SR 641.20

Recht die Steuerausnahme nicht greift, fallen somit nach wie vor nicht unter die Steuerausnahme (vgl. Art. 122 Abs. 4).

## **7, 8, 9. Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer vom 13. Oktober 1965 (VStG)<sup>104</sup>**

Artikel 24 Buchstabe i des DBG und Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe l des StHG sehen vor, dass die bei Glücksspielen in Spielbanken erzielten Gewinne von der Einkommenssteuer befreit sind. Folglich unterliegen diese Gewinne auch nicht der Verrechnungssteuer, die vor allem erhoben wird, um sicherzustellen, dass die erzielten Einkünfte in der Steuererklärung angegeben werden. In seiner Botschaft zum SBG<sup>105</sup> hat der Bundesrat die Befreiung von der Verrechnungssteuer damit begründet, eine Besteuerung würde die Schweizer Spielbanken im Wettbewerb mit den ausländischen Konkurrenten massiv benachteiligen, da eine solche Quellensteuer im Ausland nicht bekannt sei. Aufgrund der Schwierigkeit, die getätigten Einsätze zu ermitteln, hätte sich die Bestimmung des steuerbaren Einkommens zudem kompliziert gestaltet. Diese Argumente gelten weiterhin und erhalten angesichts der geplanten Zulassung von online durchgeführten Spielbankenspielen noch mehr Gewicht. Vor allem auch die online durchgeführten Spiele der in der Schweiz bewilligten bzw. konzessionierten Veranstalterinnen von Geldspielen müssen attraktiv und wettbewerbsfähig sein. Andernfalls werden sich die Schweizer Spielerinnen und Spieler ausländischen und/oder illegalen Spielangeboten zuwenden. In der Praxis wird nie der Zugang zum gesamten nicht bewilligten Angebot blockiert werden können.

Diese Überlegungen gelten auch für die Lotterien und Wetten, deren Gewinne heute ab einem Betrag von 1000 Franken besteuert werden (Art. 23 Bst. e und 24 Bst. j DBG sowie Art. 24 Bst. i DBG und Art. 7 Abs. 4 Bst. l StHG auf dem Wege des Umkehrschlusses und Art. 1 Abs. 1 VStG).

Unter diesen Umständen ergäben sich ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen zwischen Spielbankenspielen und Grossspielen, wenn die unterschiedliche steuerliche Behandlung der Gewinne aus diesen beiden Spieltypen beibehalten würde. Deshalb ist im Entwurf vorgesehen, alle bewilligten Geldspiele von der Besteuerung auszunehmen. Die Artikel 24 Buchstabe i DBG und 7 Absatz 4 Buchstabe l StHG sowie die einschlägigen Bestimmungen des Verrechnungssteuergesetzes sind entsprechend anzupassen. Gewinne aus Grossspielen, einschliesslich der Geschicklichkeitsspiele, die automatisiert, online oder interkantonal durchgeführt werden, sind somit steuerfrei. Obwohl die Letzteren gegenwärtig nicht in direktem Wettbewerb zu den Spielen stehen, deren Ergebnis hauptsächlich vom Glück abhängt, scheint es angebracht, sie gleich zu behandeln wie die anderen Grossspiele. Denn angesichts der beschränkten Gewinnmöglichkeiten bei diesem Spieltyp wäre es unverhältnismässig, die Besteuerung nur für diese Geschicklichkeitsspiele beizubehalten. Zudem ist davon auszugehen, dass die Gewinne aus diesen Spielen bisher nicht erfasst und nicht besteuert wurden; somit wird diese Befreiung nicht zu Steuerausfällen führen.

<sup>104</sup> SR 642.21

<sup>105</sup> BBl 1997 III 145, Ziff. 235.2 zweiter Absatz.

Die Steuerbefreiung wird darüber hinaus für die Kleinspiele gelten, mit denen sich definitionsgemäss nur beschränkte Gewinne erzielen lassen. Auf Gewinne aus Lotterien und Geschicklichkeitsspielen zur Verkaufsförderung hingegen, die gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d nicht dem BGS unterstehen, werden weiterhin Steuern erhoben. Die Gewinne aus diesen Spielen sind nicht unerheblich, weshalb die Ausgangslage nicht dieselbe ist wie bei den Geschicklichkeitsspielen. Zudem wird der Ertrag dieser Spiele weder für gemeinnützige Zwecke noch für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet, sondern kommt ausschliesslich den Veranstalterinnen zugute. Eine Steuerbefreiung ist somit nicht gerechtfertigt. An dieser Einschätzung ändert auch die Tatsache nichts, dass an diesen Spielen kostenlos teilgenommen werden kann. Zur Verminderung des administrativen Aufwands werden nur Bar- und Naturalgewinne mit einem Wert von über 1000 Franken besteuert. Diese Gewinne unterliegen auch der Verrechnungssteuer. Die für Naturalgewinne geltende Befreiung von der Verrechnungssteuer wird demnach aufgehoben. Auf jeden Fall werden nur Gewinne aus rechtmässig in der Schweiz durchgeführten Geldspielen von der Steuer befreit. Die Gewinne aus Spielen, die ohne gültige Bewilligung durchgeführt wurden, sowie aus Spielen, die im Ausland durchgeführt wurden, sind weiterhin steuerbar.

Ebenfalls nicht steuerfrei sind Geldspielgewinne, die dem Ertrag einer selbstständigen Erwerbstätigkeit gleichgesetzt werden können. Damit soll im Wesentlichen der Fall der «professionellen» Pokerspielerinnen und -spieler erfasst werden, die mit dieser Tätigkeit ein regelmässiges Einkommen erzielen, das teilweise oder ganz jenes einer Berufstätigkeit ersetzt.

Gemäss Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung würde die generelle Steuerbefreiung der Gewinne, die mit allen Geldspielen erzielt werden, für den Bund, die Kantone und die Gemeinden Steuerausfälle in der Grössenordnung von jährlich 104 Millionen Franken verursachen.<sup>106</sup> Diesen Einbussen stehen höhere Einnahmen zugunsten gemeinnütziger Zwecke gegenüber. Die finanziellen Auswirkungen dieser Änderung werden in Ziffer 3.3 detailliert beschrieben.

Artikel 72f sieht vor, dass die Kantone ihre Gesetzgebung in Übereinstimmung mit der Änderung von Artikel 7 Absatz 4 Buchstaben l und m StHG auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes anpassen. Mit diesem Vorgehen kann sichergestellt werden, dass die Steuerbefreiung der Gewinne der Spielerinnen und Spieler für die direkte Bundessteuer und für die Kantons- und Gemeindesteuern gleichzeitig anwendbar wird. In der Bestimmung wird klargestellt, dass Artikel 7 Absatz 4 Buchstaben l und m StHG direkt Anwendung findet, wenn das kantonale Recht nicht angepasst wurde. Diese Lösung entspricht jener, die im Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über dringende Anpassungen bei der Unternehmensbesteuerung<sup>107</sup>, im Bundesgesetz vom 20. März 2008 über die Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und die Einführung der straflosen Selbstanzeige<sup>108</sup> und im Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen<sup>109</sup> vorgesehen wurde.

<sup>106</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung, Einkommenssteuererträge aus der Besteuerung der Lotteriel- und Wettgewinne nach der Erhöhung der Verrechnungssteuerfreigrenze auf CHF 1000.-, 16.02.2015; siehe [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Wirtschaft > Laufende Rechtssetzungsprojekte > Revision des Lotteriegesetzes.

<sup>107</sup> BBl 2006 5749

<sup>108</sup> AS 2008 4453

<sup>109</sup> AS 2011 3259

## 10. Geldwäschereigesetz

Das GWG wird dahingehend angepasst, dass die Veranstalterinnen von Grossspielen inskünftig auch als Finanzintermediäre im Sinne dieses Gesetzes gelten (siehe ebenfalls die Erläuterungen zu den Bestimmungen des 4. Abschnitts des 5. Kapitels).

Für die Festlegung der Pflichten der Spielbanken auf dem Gebiet der Geldwäscherei ist weiterhin die ESBK zuständig. Zur Gewährleistung eines bestimmten Parallelismus im Geldspielbereich soll im Bereich der Grossspiele das EJPD dafür zuständig sein (siehe 4. Abschnitt des 5. Kapitels).

Nach Artikel 17 GwG werden die Sorgfaltspflichten der Spielbanken nach dem GwG in einer Verordnung der ESBK näher bestimmt. Die Sorgfaltspflichten für die Grossspiele leiten sich sowohl von den allgemeinen Bestimmungen des GwG als auch von den besonderen Bestimmungen der Geldspielgesetzgebung ab; sie werden in einer Verordnung des EJPD präzisiert werden.

In Artikel 17 wird zudem auf eine etwaige Selbstregulierung der Spielbanken sowie der Veranstalterinnen von Grossspielen verwiesen.

Wie bei allen übrigen Finanzintermediären nach Artikel 2 Absatz 2 GwG ändert eine allfällige Selbstregulierung nichts an der Tatsache, dass die Spielbanken und die Grossspiele weiterhin der unmittelbaren Aufsicht durch ihre Aufsichtsbehörde unterstehen, d. h. der ESBK für die Spielbanken und der interkantonalen Behörde für die Grossspiele (Art. 12 Bst. b und b<sup>bis</sup> GwG). In diesem Punkt unterscheidet sich ihre Stellung von jener der Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 GwG, die sich einer von der FINMA anerkannten Selbstregulierungsorganisation (SRO) im Sinne von Artikel 24 ff. GwG anschliessen können. Die unmittelbare Aufsicht über diese Finanzintermediäre wird durch die SRO wahrgenommen (Art. 12 Bst. c Ziff. 1 GwG). In Bezug auf die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 GwG, namentlich die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen, wird mit der Möglichkeit einer Selbstregulierung somit nicht auf die Gründung einer SRO im Sinne von Artikel 24 ff. GwG verwiesen. Gemeint sind vielmehr Selbstregulierungen wie jene, die in Branchenorganisationen gängige Praxis sind.

Ferner gilt der Verweis auf die Selbstregulierung in Artikel 17 GwG nicht als Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen. Denn für die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an Private bedarf es einer verfassungsmässigen Grundlage. Eine Selbstregulierung hat somit nicht denselben Stellenwert wie eine Verordnung der ESBK oder des EJPD, sondern stellt grundsätzlich lediglich einen privatrechtlichen Standard dar.

Solche privatrechtlichen Standards können den Inhalt der Verordnung, allenfalls in etwas anderen Worten, übernehmen, diesen präzisieren oder strengere Pflichten als die Verordnung vorsehen. Sie dürfen hingegen nicht weniger weit gehen als die Verordnung. Ein privater Standard, der nicht den Mindestanforderungen der Verordnung entspricht, wäre nicht gültig.

Es obliegt den Aufsichtsbehörden zu bestimmen, ob für die Selbstregulierung in ihrem Bereich eine formelle Verfügung erforderlich sein soll, in der die Übereinstimmung der privatrechtlichen Vorschriften mit ihrer Verordnung bestätigt wird.

Auf jeden Fall wird sich die Aufsicht durch die ESBK über die Spielbanken beziehungsweise durch die interkantonale Behörde über die Veranstalterinnen von Gross-

spielen auf die Mindestanforderungen der Verordnung stützen und deren Zweck wird es sein, zu überprüfen, ob die Verordnung eingehalten wird.

### **3 Auswirkungen**

Nachfolgend werden die Auswirkungen für Bund und Kantone beschrieben, welche der Entwurf insbesondere auf finanzieller und personeller Ebene haben wird. In der Ziffer 3.2 werden zudem die Auswirkungen für die Kantone in den Bereichen der Anpassung der Rechtsgrundlagen, der Präventionsmassnahmen, der Verteilung der Mittel für gemeinnützige Zwecke sowie für den Bereich der Bewilligungen und der Aufsicht skizziert. In Ziffer 3.3 werden die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs im Bereich der Einnahmen von Bund und Kantonen beschrieben.

#### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

##### **3.1.1 Finanzielle Auswirkungen**

Der Entwurf führt zu besseren Rahmenbedingungen für die Spielbanken. Dies hat auch eine Zunahme der für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung generierten Mittel zur Folge. Die Steuerbefreiung aller Spielgewinne hingegen führt zu Steuerausfällen. Diese beiden die Einnahmen des Bundes betreffende finanzielle Auswirkungen werden in der Ziffer 3.3 detailliert beschrieben.

Der Entwurf führt zudem zu einer Erhöhung der Personalkosten, welche im folgenden Abschnitt dargestellt werden.

##### **3.1.2 Auswirkungen auf den Personalbestand**

Der Entwurf hat Auswirkungen auf den Personalbestand. Zur Bewältigung neuer Vollzungsaufgaben müssen bei der ESBK sieben und beim BJ 4,5 Stellen geschaffen werden.

###### *ESBK*

Die neuen Aufgaben, die der ESBK gemäss dem Entwurf übertragen werden, wirken sich wie folgt aus:

- Die Möglichkeit für die bestehenden Spielbanken, eine Erweiterung ihrer Konzession auf Online-Spiele zu erhalten, erfordert die Einstellung von Spezialistinnen und Spezialisten, wofür 2,5 Stellen geschaffen werden müssen.
- Die Verschärfung der Strafvorschriften und insbesondere die zusätzlichen Ermittlungs- und Interventionsmöglichkeiten, namentlich zur Bekämpfung des illegalen Online-Spiels ohne systematische Überwachung des Internets, haben zur Folge, dass der Bestand des Ermittlungspersonals um 2,5 Stellen erhöht werden muss.
- Schliesslich ergibt sich durch die Neuverteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Abgrenzung der Spiele, insbesondere durch die neue Pflicht zum

systematischen Informationsaustausch über allfällige Einsprachen in diesem Bereich mit der interkantonalen Aufsichtsbehörde sowie die Vorbereitung und Teilnahme an den Sitzungen des Koordinationsorgans, ein zusätzlicher Stellenbedarf, der auf zwei Stellen geschätzt wird.

Ungefähr die Hälfte der Kosten für die zusätzlichen sieben Stellen können den konzessionierten Spielbanken auferlegt werden, welche die Aufsichtskosten tragen müssen.

### *BJ*

Die neuen Aufgaben, welche dem BJ gemäss dem Entwurf übertragen werden, wirken sich wie folgt aus:

- 2004 beschloss der Bundesrat, die Revisionsbemühungen im Bereich des Lotterieggesetzes zu sistieren. In der Folge wurden die vorab bestehenden drei Stellen für Rechtsetzung und Oberaufsicht im Bereich der Lotterien und Wetten eingespart. Die Kantone ihrerseits erarbeiteten ein Konkordat, welches 2006 in Kraft trat. Mit dem Entwurf werden die umfangreichen Gesetzgebungsaufgaben im Bereich des Geldspielwesens in einem über die Situation vor 2004 hinausgehenden Masse beim Bund gebündelt. Zur Bewältigung dieser neuen Aufgabe sind zwei Stellen nötig.
- Der Entwurf setzt die Vorgabe von Art. 106 BV um und schafft ein Koordinationsorgan. Dieses gewährleistet insbesondere eine gute Koordination der Vollzugsbehörden dieses Gesetzes. Dieses neue Organ muss durch ein Sekretariat unterstützt werden. Dafür sind zwei Stellen nötig, welche hälftig von Bund und Kantonen finanziert werden.
- Der vorliegende Entwurf führt zu einem Mehrbedarf an Koordination zwischen den verschiedenen inländischen und ausländischen Behörden. Dies insbesondere in den Bereichen des Kampfes gegen nicht bewilligte Angebote im Internet und im Rahmen der Bekämpfung der Wettkampfmanipulation. Insgesamt ist für diese neuen Aufgaben eine halbe Stelle nötig.

### *Personalkosten für den Bund*

Von den insgesamt 11,5 notwendigen Stellen werden 3,5 durch die Aufsichtsabgabe der Spielbanken, 1 durch die Kantone und 7 durch den Bund finanziert. Die Stellen innerhalb der ESBK und im BJ werden durch Personen in der Lohnklasse 25 besetzt.

Bereits vor deren Inkrafttreten führt der Entwurf zu zusätzlichem Personalaufwand. Die Aufsicht über die Online-Spielbanken ist zu organisieren und aufzubauen, zudem stehen Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf die Bekämpfung des illegalen Spiels an. Die hiermit verbundenen Prozesse sind anzupassen und es sind neue Analyseinstrumente zu entwickeln. Zudem ist das Verfahren für die Erteilung von Online-Konzessionen vorzubereiten. Hierbei ist anzustreben, dass die Konzessionsvergabe – unter Auferlegung der Kosten an die Gesuchsteller – möglichst rasch nach Inkrafttreten erfolgen kann, damit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die zusätzlichen Mittel zeitnah zufließen. Die ESBK muss deshalb von den oben aufgeführten Stellen drei bereits vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes besetzen können.

## **3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**

### **3.2.1 Anpassung der Rechtsgrundlagen**

Das neue BGS wird bedingen, dass die Kantone ihre geldspielspezifischen inter- und innerkantonalen Rechtsgrundlagen vor Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes totalrevidieren. Insbesondere wird das heutige Konkordat (IVLW) totalrevidiert werden müssen.

### **3.2.2 Präventionsmassnahmen**

Artikel 83 des Entwurfes verpflichtet die Kantone, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen. Weiter müssen die Kantone Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete sowie spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anbieten. Die Kantone arbeiten für die Integration von deren Sozialkonzepten in die kantonalen Sozial- und Gesundheitsnetzwerke mit den Spielbanken und den Veranstalterinnen von Grossspielen zusammen.

Die hier von den Kantonen geforderten Massnahmen werden bereits heute umgesetzt und weitgehend über die (vom Konkordat vorgesehene) Spielsuchtabgabe der Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten finanziert. Mit der Entwicklung des Angebots im Internet und der damit verbundenen besonderen Herausforderungen könnte sich der entsprechende Bedarf jedoch erhöhen.

### **3.2.3 Gemeinnützige Mittelverteilung**

Die Bestimmungen des 9. Kapitels sehen zwar für die Kantone gewisse Verpflichtungen vor, diese bilden aber im Wesentlichen den heute bereits aufgrund des (inter-)kantonalen Rechts vorherrschenden Status quo ab und werden deshalb voraussichtlich auf die Kantone weder erwähnenswerte finanzielle noch personelle Auswirkungen haben.

### **3.2.4 Innerkantonale Bewilligungen und Aufsicht**

Gesamthaft betrachtet wird der Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand der Kantone im innerkantonalen Bereich gegenüber heute leicht sinken.

Einige Kantone erheben im Zusammenhang mit den Spielbewilligungen Gebühren und Abgaben. Die Regelungen sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausgestaltet. Aus diesem Grund und da die entsprechenden Vorschriften totalrevidiert

werden müssen, sind Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen des Entwurfs auf die Entwicklung der Einkünfte der Kantone in diesem Bereich nicht möglich.

#### *Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand im Bereich der Grossspiele:*

Der Entwurf sieht das heute für *Lotterien und Wetten* in Artikel 15 IVLW verankerte Durchführungsbewilligungsverfahren, in dem die einzelnen Kantone innert 30 Tagen nach Zustellung der Zulassungsverfügung über die Durchführung auf ihrem Gebiet entscheiden, nicht mehr vor. Der entsprechende Verwaltungsaufwand für die Kantone entfällt somit.

Für die Bewilligung und Beaufsichtigung automatisiert, online oder interkantonal durchgeführter *Geschicklichkeitsspiele* sieht der Entwurf neu die Zuständigkeit der interkantonalen Behörde vor. Diese Aufgaben werden heute von den einzelnen kantonalen Bewilligungsbehörden erfüllt. Gerade in diesem Bereich unterscheiden sich die heutigen kantonalen Rechtsgrundlagen sowie die Bewilligungssysteme erheblich. In den meisten Kantonen dürfte der diesbezügliche Verwaltungsaufwand überschaubar bleiben. Das neue BGS wird im Bereich der Geschicklichkeitsgrossspiele zu einer Zentralisierung dieser Aufgaben bei der interkantonalen Behörde und zu einer Formalisierung der Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit führen.

#### *Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand im Bereich der Kleinspiele:*

Der Entwurf bildet für die heute als Tombolas i. S. v. Artikel 2 LG bekannten Veranstaltungen den Status Quo ab. Insbesondere sieht der Entwurf keine Pflicht vor, Tombolas bewilligungspflichtig zu erklären. In jedem Fall bewilligungspflichtig sind neu hingegen jene Kleinlotterien, welche nicht unter die Kategorie der Tombolas fallen. Solche Veranstaltungen unterliegen jedoch in der Regel bereits heute gemäss den geltenden kantonalen Regelungen einer Bewilligungspflicht. Auf der anderen Seite gilt es zu beachten, dass die Anzahl der jährlich durchzuführenden Bewilligungsverfahren sinken wird, insbesondere da Veranstalterinnen nicht mehr als zwei Kleinlotterien pro Jahr durchführen dürfen. Insgesamt ist aufgrund der neuen Regelung der Kleinlotterien nicht mit nennenswerten Auswirkungen auf den Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand zu rechnen.

Im Bereich der *lokalen Sportwetten* bildet der Entwurf den Status quo ab.

(*Kleine*) *Pokerturniere* sollen neu möglich sein und in die Bewilligungs- und Aufsichtszuständigkeit der einzelnen Kantone fallen. Dadurch wird in den Kantonen unzweifelhaft Aufwand entstehen, der heute nicht anfällt. In einem solchen Markt dürfte sich jedoch eine gewisse Selbstregulierung ergeben, da die über Bewilligungen verfügenden Veranstalterinnen sich gegenseitig kontrollieren und der Aufsichtsbehörde Meldung erstatten, wenn sich ein Konkurrent nicht an die Regeln hält.

Der im Zusammenhang mit den Pokerturnieren neu anfallende Aufwand dürfte bei den zuständigen Bewilligungsbehörden in gewissem Umfang zusätzliche personelle Ressourcen notwendig machen, welche allerdings zumindest teilweise mit kostendeckenden Gebühren finanziert werden können.

### **3.2.5 Interkantonale Bewilligungen und Aufsicht**

Die Kantone trifft keine Verpflichtung, auf ihrem Gebiet Grossspiele zuzulassen. Wenn sie solche Spiele zulassen wollen, müssen sie sich einem Konkordat an-



schliessen, welches eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde einsetzt. Vor dem Hintergrund dieser Wahlmöglichkeit sind präzise Angaben zu den personellen oder finanziellen Auswirkungen für die Kantone an sich nicht möglich.

Es scheint jedoch wahrscheinlich, dass die Kantone weiterhin Grossspiele zulassen werden und für den Vollzug die Comlot beibehalten werden. Der Entwurf sieht für die interkantonale Behörde eine Vielzahl von Aufgaben und Befugnissen vor. Der Kern dieser Aufgaben wird bereits heute von der Comlot wahrgenommen. Der Entwurf sieht allerdings zahlreiche und vielseitige Aufgaben und Befugnisse vor, welche die der Comlot von der IVLW bereits heute übertragenen Aufgaben und Befugnisse ergänzen oder erweitern:

- *Bewilligung und Beaufsichtigung der automatisiert, interkantonale oder online durchgeführten Geschicklichkeitsspiele:* Bei der Bewilligung resp. Qualifikation von Geschicklichkeitsspielen stellen sich häufig technisch und juristisch anspruchsvolle Abgrenzungsfragen. Dieser neue Aufgabenbereich wird die Comlot zudem v. a. deswegen zu einer einschneidenden Reorganisation zwingen, weil sie in Zukunft Gesuche einer Mehrzahl privater Veranstalterinnen bearbeiten und ihre Aufsichtstätigkeit auf eine Mehrzahl privater Anbieter ausrichten muss, während sie heute – abgesehen von der Bekämpfung nicht autorisierter Angebote – ausschliesslich für die Aufsicht der beiden kantonsgetragenen Lotteriegesellschaften (Swisslos und Loterie Romande) zuständig ist.
- *Spezifische Befugnisse für die Bekämpfung nicht autorisierter Angebote:* Dazu gehören insbesondere das Führen von Verwaltungsverfahren inkl. Erlass vorsorglicher Massnahmen, die Sperrung des Zugangs zu nicht bewilligten online durchgeführten Geldspielen sowie die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden.
- *Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen:* Vorgesehen ist die Schaffung einer Meldestelle. Zusätzliche Aufgaben ergeben sich weiter etwa in den Bereichen der Zusammenarbeit und des Datenaustausches mit in- und ausländischen Akteuren sowie bei der Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden.
- Aufsicht über die Einhaltung der aus den *Geldwäscherei-Bestimmungen* resultierenden Sorgfaltspflichten aller Veranstalterinnen von Grossspielen.
- Gewisse *Parteirechte* in allen den Geldspielbereich betreffenden kantonalen Verwaltungs- oder Strafverfahren sowie in den Bewilligungsverfahren der ESBK.

Der Comlot wird ab Inkrafttreten des Gesetzes voraussichtlich ein deutlich höheres Budget gewährt werden müssen (ca. 4–6 Millionen Franken gegenüber aktuell ca. 2,2 Millionen). Der Budgetrahmen fällt hier deshalb so breit aus, weil der Ressourcenbedarf der Comlot insbesondere stark von den neuen kantonalen Rechtsgrundlagen zu den Geschicklichkeitsspielen abhängen wird. Die Kantone können gemäss Artikel 28 des Entwurfs in rechtsetzender Form die Durchführung aller Lotterien, Sportwetten oder aller Geschicklichkeitsspiele verbieten. Während dieses Szenario im Bereich der Lotterien und Sportwetten unrealistisch ist, sind Geschicklichkeitsspielautomaten gemäss geltendem kantonalem Recht lediglich in 13 Kantonen erlaubt. Es ist zurzeit nicht absehbar, ob und wie sich diese Situation mit der Revision der kantonalen Rechtsgrundlagen verändern wird.

### 3.3

## **Auswirkungen auf die Einnahmen von Bund und Kantonen**

Die Auswirkungen des Entwurfes auf die Volkswirtschaft und die Einnahmen von Bund und Kantonen sind nicht exakt schätzbar. Basierend auf dem Zahlenmaterial von 2013 hat einerseits die ESTV die Auswirkungen der vorgesehenen Steuerbefreiung der Spielergewinne auf alle Geldspiele abgeschätzt. Andererseits wurde im Auftrag des Bundesamtes für Justiz von Baldauf/Brüsehaver eine Studie zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des neuen BGS erstellt<sup>110</sup>. Die Studie schätzt dabei einerseits die Marktentwicklung bis zum geplanten Inkrafttreten des Gesetzes am 1.1.2018 und andererseits die Auswirkungen des Gesetzes bis ins Jahr 2023. Es versteht sich von selbst, dass derartige Langzeitprognosen erheblichen Unsicherheiten ausgesetzt sind. Ausgehend von verschiedenen Szenarien lassen sich jedoch klare Trends herauschälen, welche im Übrigen die Ergebnisse einer früher durchgeführten Studie bestätigen.<sup>111</sup>

### 3.3.1

## **Höhere Spielbankenabgaben**

2014 betrug die Spielbankenabgabe insgesamt 336 Millionen Franken. Davon gingen 286.6 Millionen an den Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und 49.4 Millionen an jene Kantone, welche eine Abgabe auf dem Bruttospielertrag der B-Spielbanken erheben.

Der Entwurf führt für die schweizerischen Spielbanken zu verbesserten Rahmenbedingungen. Die Bruttospielerträge der Spielbanken und damit die Abgaben an die AHV sinken seit dem Jahr 2007. Dieser Trend wird gemäss den Ausführungen in der erwähnten Studie von Baldauf / Brüsehaver dank der Vorlage durchbrochen und umgekehrt. Deren Autoren gehen davon aus, dass die Abgabe von 356 Millionen im Jahr 2013 auf 315 Millionen Franken im Jahr 2017 weiter sinken wird. Nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes soll die Spielbankenabgabe im Jahr 2020 343 und im Jahr 2023 372 Millionen Franken einbringen. Der Anteil an die AHV beträgt 2017 268.7, 2020 292.6 und 2023 317.3 Millionen Franken, jener an die Kantone 2017 46.3, 2020 50.4 und 2023 54.7 Millionen Franken.

Dank dem Entwurf wird also nicht nur ein weiteres Sinken der Spielbankenabgabe verhindert. Vielmehr steigt diese Abgabe nach dem Inkrafttreten signifikant an: Im Vergleich zu 2017 werden die Mehreinnahmen zugunsten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung für das Jahr 2023 auf 48.6 Millionen Franken geschätzt, die Kantone ihrerseits können mit einer Mehreinnahme von 8.4 Millionen Franken rechnen.

<sup>110</sup> Artur Baldauf / Thomas Brüsehaver, Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes, Bern, April 2015; siehe [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Wirtschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Geldspiele (Baldauf / Brüsehaver).

<sup>111</sup> Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung, Bericht vom 26. September 2012; siehe [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Wirtschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Geldspiele.

### **3.3.2 Steuerausfälle infolge Steuerbefreiung aller Spielgewinne**

Im Entwurf ist vorgesehen, die Steuerbefreiung der Spielergewinne auf alle Geldspiele auszudehnen. Diese Massnahme wird zu jährlichen Ausfällen bei der Einkommenssteuer in der Grössenordnung von 104 Millionen Franken zulasten der allgemeinen Bundes-, Kantons- und Gemeindekassen führen.<sup>112</sup> Nach Schätzungen der ESTV werden davon 35 Millionen Franken den Bund und 69 Millionen Franken die Kantone betreffen.

Durch die Steuerbefreiung der Gewinne soll den Spielerinnen und Spielern ein Anreiz geboten werden, sich dem legalen inländischen Spielangebot zuzuwenden. Dabei ist davon auszugehen, dass Spielerinnen und Spieler bei vollumfänglicher Auszahlung der Gewinne (ohne Abzug von Steuern) einen erheblichen Teil der erhaltenen Beträge reinvestieren werden, was den Umsatz bzw. die Reingewinne der Lotteriegesellschaften erhöhen wird. Gemäss den vorgenommenen Schätzungen wird die Summe aus Spielbankenabgabe, Reingewinnen aus Lotterien und Sportwetten sowie Gewinnsteuer, die bei den Spielbanken erhoben wird, mittelfristig deutlich höher sein, wenn auf die Besteuerung der Spielergewinne verzichtet wird. Durch den Verzicht auf die Besteuerung der Spielergewinne lassen sich die Attraktivität des legalen Schweizer Geldspielangebots steigern und somit in diesem Bereich höhere Einnahmen erzielen. Die Studie der Universität Bern schätzt die finanziellen Folgen mit und ohne Steuerbefreiung ab. Sie kommt zum Schluss, dass die wegen der Steuerbefreiung wegfallenden Einnahmen aus Einkommenssteuer-Erträgen im Jahr 2020 noch nicht vollständig durch die erhöhten Lotteriererträge kompensiert werden können. Für das Jahr 2023 führt die Steuerbefreiung gemäss allen dargestellten Szenarien für Bund und Kantone gesamthaft gesehen zu höheren Einnahmen, als wenn auf sie verzichtet würde. Im «Bad-Case»-Szenario werden als Folge der Steuerbefreiung im Jahr 2023 39 Millionen, im «Middle-Case»-Szenario 59 Millionen und im «Good-Case»-Szenario gar 78 Millionen Franken mehr generiert. Gemäss den vorgenommenen Schätzungen wird die Summe aus Spielbankenabgabe, Reingewinnen aus Lotterien und Sportwetten sowie Gewinnsteuer, die bei den Spielbanken erhoben wird, mittelfristig also deutlich höher sein, wenn auf die Besteuerung der Spielergewinne verzichtet wird.

### **3.3.3 Höhere Einnahmen zugunsten gemeinnütziger Zwecke**

Der Entwurf führt zu deutlich besseren Rahmenbedingungen für die Grossspielveranstalter und damit zu markant höheren Einnahmen zugunsten gemeinnütziger Zwecke. Die Studie von Baldauf/Brüsehager schätzt, dass die Lotteriereinerträge von 571 Millionen Franken im Jahr 2013–2017 auf 568 Millionen Franken leicht sinken werden. Nach Inkrafttreten des Gesetzes werden diese Erträge stark steigen. Für das Jahr 2020 werden zwischen 613 und 764 Millionen, für das Jahr 2023 zwischen 745 und 845 Millionen Franken Lotteriereinerträge prognostiziert. Mit ande-

<sup>112</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung, Einkommenssteuererträge aus der Besteuerung der Lotterie- und Wettgewinne nach der Erhöhung der Verrechnungssteuerfreigrenze auf CHF 1'000.-, 16.02.2015; siehe [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Wirtschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Revision des Lotteriegesetzes.

ren Worten kann je nach Szenario dank dem Entwurf jährlich mit zusätzlichen Mitteln für gemeinnützige Zwecke in der Grössenordnung von 177–277 Millionen Franken gerechnet werden.

### **3.3.4 Gesamtbetrachtung**

Der Entwurf führt für die Bundeskasse zu Mindereinnahmen, da dem Bund Steuereinnahmen in der Höhe von 35 Millionen Franken pro Jahr entgehen. Bezieht man die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung in die Rechnung mit ein, dann sind die finanziellen Folgen für den Bund und dessen Sozialwerke gesamthaft gesehen jedoch positiv. Nach einer Übergangsphase von weniger als fünf Jahren werden die dank dem Entwurf zusätzlich generierten Mittel aus der Spielbankenabgabe für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung von 48.6 Millionen Franken die Steuerausfälle von 35 Millionen Franken deutlich übertreffen. Insgesamt kann für den Bund und dessen Sozialwerke auf der Basis der Schätzungen für das Jahr 2023 von jährlichen Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 13.6 Millionen Franken ausgegangen werden.

Auch für die Kantone sind die finanziellen Folgen des neuen Gesetzes positiv, wenn man den Steuerausfällen die prognostizierten zusätzlichen Mittel für die kantonalen Lotteriefonds gegenüberstellt. Dank den verschiedenen Massnahmen im Gesetz, namentlich der Sperrung nicht bewilligter Angebote im Internet und der Verschärfung der strafrechtlichen Sanktionen, werden die Bruttoerträge aus den Lotterien und vor allem den Sportwetten steigen. Der Anteil des illegalen Markts wird zugunsten des legalen Markts schrumpfen.

Dieser positive Effekt auf die Bruttoerträge der Lotterien und Sportwetten wird durch die Steuerbefreiung der Gewinne aus Lotterien und Wetten noch verstärkt. Daraus folgt, dass die Steuerausfälle aufgrund der Steuerbefreiung langfristig durch die höheren Reingewinne aus den Lotterien und Wetten, die wiederum für gemeinnützige Zwecke verwendet werden, mehr als kompensiert werden. Der deutlichste Anstieg wird im Bereich der Sportwetten erfolgen. Auf der Basis der Schätzungen für das Jahr 2023 führt der Entwurf für die Kantone unter Einbezug deren Lotteriefonds gesamthaft gesehen zu jährlichen Mehreinnahmen zwischen 116 und 216 Millionen Franken.

## **3.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

### **3.4.1 Spielbanken**

Die schweizerischen Spielbanken haben eine erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung. Die Branche bietet ca. 2300 Arbeitsplätze an und generiert Gesamtumsätze von knapp 1,3 Milliarden Franken. Besonders hervorzuheben ist die fiskalische Bedeutung der Spielbanken: Die Spielbankenbranche leistet jährlich 387 Millionen Franken Spielbankenabgaben und 22 Millionen Franken ordentliche Unternehmenssteuern (Durchschnitt der Jahre 2010–2014). Die Spielbankenabgabe fliesst zur Hauptsache in die AHV und zu einem kleineren Teil an die Kantone mit B-Spielbanken. Der Beitrag der Spielbanken an die AHV von durchschnittlich 331 Millionen Franken kommt der gesamten Bevölkerung zugute. Spielbanken mit

B-Konzessionen leisteten in dieser Zeitspanne in ihren Standortkantonen gesamthaft durchschnittlich 55 Millionen Franken direkt an die Gemeinnützigkeit.

Seit 2007 sind die Bruttospielerträge und die Spielbankenabgabe rückläufig. Dieser Trend dürfte bis zum Inkrafttreten des Gesetzes anhalten. Die Gründe für den Rückgang liegen vor allem in der andauernden Euroschwäche, im steigenden illegalen Angebot in Spielclubs, im Ausbau des Spielangebots in Italien, Frankreich und Deutschland, in Rauchverboten sowie und im Wachstum ausländischer Internetangebote.

Der Entwurf wird für die schweizerischen Spielbanken langfristig positive Folgen haben. Dies insbesondere wegen dem Online-Bereich. Einerseits wird der Zugang zu ausländischen und von der Schweiz nicht bewilligten Online-Geldspielangeboten gesperrt. Andererseits haben jene Spielbanken, deren Konzession erweitert wird, neu das Recht, Spielbankenspiele auch online anzubieten. Verbessert werden auch die strafrechtlichen Mittel zur Verfolgung von Anbietern illegaler Geldspiele.

### **3.4.2 Lotteriegesellschaften**

#### *Verkaufsstellen:*

Swisslos und die Loterie Romande vertreiben ihre Spiele über ein dichtes Netz von 8600 Verkaufsstellen, das aus Geschäften besteht, die mit dem Spielverkauf ein Zusatzeinkommen erwirtschaften, das ihre Haupttätigkeit ergänzt. Das Vertriebsnetz, das traditionell aus Kiosken, Bars und Restaurants bestand, hat sich weiterentwickelt und umfasst nun auch Tankstellenshops, kleine Detailhandelsgeschäfte usw.

Im Durchschnitt erzielen diese Verkaufsstellen mit dem Vertrieb von Lotterie- und Sportwettspielen etwa 30–40 Prozent ihres Umsatzes. Ohne Lotterien und Sportwetten wäre die Zahl der kleinflächigen Detailhandels-Verkaufsstellen in der Schweiz erheblich stärker gesunken.

Swisslos und die Loterie Romande entrichten allen 8600 Verkaufsstellen in der Schweiz zusammen jährlich Verkaufsprovisionen in Höhe von 165 Millionen Franken. Ausgehend vom beobachteten Durchschnitt von 1,25 Vollzeitstellen pro Verkaufsstelle hängen vom Lotterie- und Sportwettenangebot rund 11 000 Arbeitsplätze im Detailhandel ab.

#### *Begünstigte:*

Die Reingewinne, die Swisslos und die Loterie Romande erzielen, sind ausschliesslich für gemeinnützige Zwecke bestimmt, vor allem in den Bereichen Sport, Kultur und Soziales. In den letzten fünf Jahren wurden durchschnittlich knapp 565 Millionen Franken pro Jahr verteilt. Die auf diese Weise ausgeschütteten Gewinne leisten somit einen erheblichen Beitrag zur Tätigkeit der Vereine, Stiftungen und gemeinnützigen Institutionen in der Schweiz.

Über Swiss Olympic, den Schweizer Fussball, das Schweizer Eishockey und die Stiftung Schweizer Sporthilfe wird zum Beispiel der Spitzensport auf nationaler Ebene jährlich mit rund 35 Millionen Franken unterstützt. Im Bereich des Breitensports erhalten die 26 Kantone jährlich einen Betrag von über 100 Millionen Franken von Swisslos und von der Loterie Romande.

Auch die Bereiche Kultur, Soziales, Umwelt- und Heimatschutz sowie Bildung und Forschung werden von den Schweizer Lotterien seit über 70 Jahren fortlaufend unterstützt. Jährlich werden rund 430 Millionen Franken unter den verschiedenen Institutionen verteilt.

Mit dem Entwurf werden die Rahmenbedingungen für die Veranstalterinnen von Grossspielen deutlich verbessert. Dies insbesondere wegen der vorgesehenen Steuerbefreiung für alle Geldspielgewinne sowie der Möglichkeit, attraktive und wettbewerbsfähige Sportwetten durchzuführen. Ebenfalls positiv auswirken wird sich die Sperrung des Zugangs zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Geldspielangeboten sowie die besseren strafrechtlichen Mittel zur Verfolgung von Anbietern illegaler Geldspiele. Im Bereich der Sportwetten ist nach Inkrafttreten des Gesetzes gar mit einem sehr hohen Wachstum zu rechnen. Je nach Szenario dürften die Lotteriereinerträge bis 2023 auf zwischen 745–845 Millionen Franken steigen.<sup>113</sup> Dies wird auch zu einer entsprechenden Erhöhung der Beiträge an gemeinnützige Zwecke führen.

#### *Investitionen und Betrieb der Schweizer Lotterien*

Swisslos und die Loterie Romande beschäftigen rund 440 Personen direkt; hinzu kommen in den Verkaufsstellen weitere 11 000 Arbeitsplätze, die indirekt von den beiden Lotteriegesellschaften abhängen. Bei ihrer Tätigkeit nehmen Swisslos und die Loterie Romande zudem verschiedenste Güter und Dienstleistungen von lokalen, regionalen und gesamtschweizerischen Anbietern in Anspruch. Jährlich fliessen auf diese Weise rund 110 Millionen Franken in Form von Investitionen oder Aufträgen in die Wirtschaft, die für den Betrieb der Unternehmen bestimmt sind.

### **3.4.3 Kleinspiele**

Der Entwurf wird im Bereich der Kleinspiele mit der Ausnahme der neu zulässigen kleinen Pokerturniere keine nennenswerten wirtschaftlichen Auswirkungen zeitigen. Vereine und andere Organisationen mit gemeinnützigem Charakter werden weiterhin Kleinspiele zur Äufnung ihrer Vereinskassen durchführen können.

### **3.4.4 Nicht zugelassene Geldspielanbieter und grenznahe Ausland**

Schätzungen zufolge dürfte der illegale Geldspielmarkt bis zum Inkrafttreten des Entwurfs stark wachsen, insbesondere im Online-Bereich. Ebenfalls zunehmen dürfte das Geldspiel im grenznahen Ausland. Das neue Gesetz dürfte die legalen Teilmärkte positiv stimulieren; vor allem zulasten des illegalen Angebots. Dieses dürfte Schätzungen zufolge markant abnehmen. Die Nachfrage von Schweizer Spielenden nach Geldspielen im grenznahen Ausland dürfte sich nach dem Inkrafttreten des BGS abschwächen.<sup>114</sup>

<sup>113</sup> So die Schätzung gemäss Baldauf / Brüsehaber, S. V.

<sup>114</sup> Baldauf / Brüsehaber, S. 65, S. 83.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Der Entwurf ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012<sup>115</sup> zur Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungsmässigkeit**

#### *Rechtsgrundlage*

Dieses Gesetz stützt sich auf Artikel 106 Absatz 1 BV, der den Bund ermächtigt, unter Berücksichtigung der Interessen der Kantone Vorschriften über die Geldspiele zu erlassen.

#### *Wirtschaftsfreiheit*

Der Betrieb von Spielbanken und die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten fallen unter den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit, die in den Artikeln 27 und 94 BV gewährleistet wird.

Nach Artikel 106 Absatz 2 BV ist für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken eine Konzession des Bundes erforderlich. Im vorliegenden Gesetz wird dieses Erfordernis genauer ausgeführt, indem im 2. Kapitel vorgesehen ist, dass die Anzahl der Konzessionen beschränkt ist (Art. 5 Abs. 3), und indem die Voraussetzungen für die Erteilung der Konzessionen geregelt werden (Art. 8 und 9). Ein solches Konzessionssystem stellt eine Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit im Sinne von Artikel 94 Absatz 4 BV dar, da es keinen freien Wettbewerb zulässt. Da diese Abweichung jedoch in der Bundesverfassung selbst vorgesehen ist, erfüllt sie die Zulässigkeitsvoraussetzung nach Artikel 94 Absatz 4 BV und ist somit verfassungsmässig. Aus materieller Sicht ist diese Abweichung gerechtfertigt, weil sie es erleichtert, das Angebot zu kontrollieren und somit die Spielerinnen und Spieler und die Gesellschaft vor den Gefahren zu schützen, die mit Geldspielen verbunden sind.

In Bezug auf Grosslotterien und grosse Sportwetten sieht Artikel 23 vor, dass die Kantone die maximale Anzahl der Veranstalterinnen bestimmen. Es ist davon auszugehen, dass diese Zahl in einem Konkordat festgelegt wird.

Dieses System zur Beschränkung der Zahl der Veranstalterinnen löst Artikel 16 LG ab, der die Kantone ermächtigte, die Durchführung von Grosslotterien und Wetten auf ihrem Gebiet einzuschränken oder auszuschliessen. Gestützt auf diese Bestimmung des LG haben die meisten Kantone die Durchführung der Grosslotterien und Sportwetten auf ihrem Gebiet einer einzigen Anbieterin übertragen (gegenwärtig Swisslos für die Deutschschweizer Kantone und das Tessin sowie Loterie Romande für die Westschweizer Kantone). Damit haben die Kantone ausschliessliche Veranstaltungsrechte begründet. Artikel 23 dieses Gesetzes soll die Weiterführung dieses Systems ermöglichen: Die Kantone begrenzen die Anzahl der Veranstalterinnen und können in rechtsetzender Form darüber hinaus sogar die Gesellschaften bezeichnen, welchen grundsätzlich eine Veranstalterbewilligung erteilt werden kann. Der Sektor wird somit auch diesbezüglich nicht dem freien Wettbewerb unterstehen, was sich mit den gleichen Argumenten rechtfertigen lässt wie das Konzessionssystem für die

<sup>115</sup> BB1 2012 481, hier 615.

Spielbanken. Die Vereinbarkeit solcher ausschliesslicher Veranstaltungsrechte mit der Wirtschaftsfreiheit wird von Lehre und Rechtsprechung anerkannt. Dies weil sie im kantonalen Recht auf einer formellen gesetzlichen Grundlage beruhen (rechtsetzendes Konkordat oder Delegation in einem formellen Gesetz), durch öffentliche Interessen gerechtfertigt und verhältnismässig sind.<sup>116</sup> Da sich der Verfassungsrahmen diesbezüglich nicht geändert hat, besteht kein Grund, von dieser Einschätzung abzuweichen. Das in Artikel 23 des Entwurfs vorgesehene System ist somit als verfassungsmässig zu betrachten.

### *Besteuerung der Spielbanken*

Zurzeit sieht Artikel 43 SBG eine Reduktion der eidgenössischen Spielbankenabgabe für B-Spielbanken vor, soweit der Standortkanton für diese eine gleichartige Abgabe erhebt. Die Reduktion darf jedoch nicht mehr als 40 Prozent des Gesamttotals der dem Bund zustehenden Spielbankenabgabe ausmachen. Dieser Mechanismus wird in das neue Gesetz übernommen (Art. 119).

Diese Möglichkeit der Standortkantone von B-Spielbanken, eine kantonale Abgabe auf den Spielbankenerträgen zu erheben, durch die sich die eidgenössische Abgabe reduziert, kann Fragen hinsichtlich ihrer Verfassungsmässigkeit aufwerfen. Denn nach Artikel 106 Absatz 2 BV darf die Abgabe, die der Bund erhebt, «80 Prozent der Bruttospielerträge nicht übersteigen. Diese Abgabe ist für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt.» Es stellt sich die Frage, ob diese Verfassungsbestimmung nicht vorschreibt, dass die gesamte anhand der Bruttospielerträge berechnete Abgabe für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt ist, was die Erhebung einer kantonalen Abgabe auf den Bruttospielerträgen faktisch verhindern würde. Diese Frage stellte sich bereits beim Erlass des SBG. In seiner Botschaft vom 26. Februar 1997 zum SBG<sup>117</sup> war der Bundesrat zum Schluss gelangt, die damalige Verfassungsbestimmung lasse eine solche Regelung zu, da sie lediglich einen Maximalsatz (80 Prozent) vorsehe. Damit werde dem Gesetzgeber ein grosser Handlungsspielraum bei der Festlegung des Abgabesatzes belassen. Der Gesetzgeber könne insbesondere auf die Ausschöpfung dieses Handlungsspielraums verzichten, um den Kantonen die Erhebung einer eigenständigen Abgabe auf den Spielbankenerträgen zu ermöglichen. Da sich die Rechtslage auf Stufe Verfassung seither nicht grundlegend verändert hat, besteht kein Grund, von dieser Einschätzung abzuweichen.

Sofern die Standortkantone der B-Spielbanken dies wünschen, können sie somit die Erhebung einer Spielbankenabgabe vorsehen, die anhand der Bruttospielerträge berechnet wird. Wird diese kantonale Abgabe erhoben, reduziert sich die eidgenössische Abgabe um höchstens 40 Prozent. In der Praxis erhebt die ESBK die kantonale Abgabe zusammen mit der eidgenössischen Abgabe, da alle Kantone die in Artikel 44 Absatz 2 SBG eingeräumte Möglichkeit nutzen, die Veranlagung und den Bezug der ESBK zu übertragen. Diese Möglichkeit wird mit dem neuen Gesetz weiterhin bestehen. Die kantonale Abgabe muss jedoch von ihrer Natur her eine kantonale Abgabe bleiben. Mit Artikel 106 Absatz 2 BV nicht vereinbar wäre, wenn

<sup>116</sup> Siehe etwa Wiederkehr/Richli, *Praxis des allgemeinen Verwaltungsrecht*, Bern 2014, Band II, N° 1154f. und 1257; Entscheid BGer vom 30. März 1999, *Association environnement et développement c. Département de la justice, de la police et des affaires militaires du canton de Vaud* (SJ 1999, Bd. 1, S. 433; Praxis 1999, 183, S. 950; ZBl, 101/2000, S. 215); Urteil 2C\_859/2010 vom 17. Januar 2012, insbes. E. 4.

<sup>117</sup> **BBl 1997** III 193



sich diese Praxis dahingehend entwickeln würde, dass ein Teil der eidgenössischen Abgabe an die Kantone abgetreten wird.

Am 17. Mai 2013 hat sich die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren einstimmig für die Beibehaltung der B-Spielbanken und für die Erhebung einer kantonalen Abgabe durch die Standortkantone ausgesprochen.

### *Präventionsabgabe*

Gegenwärtig leisten die Lotterie- und Wettunternehmen gestützt auf Artikel 18 des Konkordats den Kantonen eine Abgabe von 0,5 Prozent der Bruttospielerträge für die Prävention und Spielsuchtbekämpfung, was einem Betrag von rund 5 Millionen Franken pro Jahr entspricht. Die Spielbanken leisten keine entsprechende Abgabe. In den parlamentarischen Beratungen zum neuen Verfassungsartikel über die Geldspiele wurde die Einführung einer auf alle Geldspiele erweiterten Abgabe zur Finanzierung der Prävention und der Spielsuchtbekämpfung diskutiert.<sup>118</sup> Der entsprechende Minderheitsantrag wurde jedoch abgelehnt. Unklar bleibt, ob er aus materiellen Gründen (Notwendigkeit einer Abgabe) oder formellen Gründen (Normstufe) abgelehnt worden ist. In einer ersten Phase der vorbereitenden Arbeiten zu diesem Gesetz wurde die Idee einer Präventionsabgabe auf den Bruttoerträgen von Grossspielen sowie auch auf den Bruttoerträgen der Spielbanken wieder aufgenommen. Der Zweck dieser Abgabe wäre gewesen, die von den Kantonen getroffenen Massnahmen zur Prävention der Spielsucht und zur Behandlung Spielsüchtiger zu finanzieren. Aufgrund der mit der Einführung einer solchen Abgabe verbundenen verfassungsrechtlichen Probleme wurde jedoch auf die Einführung einer Präventionsabgabe verzichtet, obwohl die Spielsuchtpräventionskreise weiterhin die Einführung einer derartigen Abgabe fordern. Tatsächlich erfordert die Erhebung von Steuern durch den Bund eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Für Kausalabgaben reicht eine formell gesetzliche Grundlage aus, sofern die Verfassung dem Bund die Kompetenz für einen Sachbereich zuweist. Würde für Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen in einem Bundesgesetz die Pflicht vorgesehen, eine Abgabe zur Finanzierung von Präventionsmassnahmen zu entrichten, liefe dies auf die Einführung einer neuen Abgabe des Bundes hinaus. Trotz der vorgesehenen Bezeichnung kann die vorgeschlagene Abgabe jedoch nicht als Kausalabgabe qualifiziert werden. Denn die durch die Abgabe finanzierten Präventionsmassnahmen kämen nicht dem Kreis der Abgabepflichtigen zugute (Veranstalterinnen von Grossspielen und Spielbanken), sondern dem gesamten Gemeinwesen. Besonders deutlich wird dies am Beispiel von Präventionskampagnen. Somit müsste diese Abgabe eher als Kostenanlastungssteuer betrachtet werden, die bei den Spielbanken und den Veranstalterinnen von Grossspielen erhoben würde. Die Erhebung einer solchen Kostenanlastungssteuer durch den Bund müsste in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen sein. Da der Verfassungsgeber keine Erhebung einer solchen Abgabe vorgesehen hat, kann sie nicht auf dem Weg der Gesetzgebung eingeführt werden.

Hier liegt eine andere Situation vor als bei der Alkoholsteuer. Denn die Erhebung einer Alkoholsteuer ist in Artikel 131 Absatz 1 BV explizit vorgesehen. In Artikel 131 Absatz 3 BV ist zudem festgelegt, dass 10 Prozent des Reinertrags zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen zu verwenden sind. Demgegenüber enthält Artikel 106 BV keine entsprechenden Bestimmungen für die Geldspiele.

<sup>118</sup> AB 2011 N 1746 ff.

Diese Einschätzung der Verfassungsmässigkeit ist jedoch nicht unumstritten; so vertritt Prof. Etienne Grisel in einem Rechtsgutachten, das er im Auftrag einer privaten Organisation verfasst hat, die gegenteilige Meinung.<sup>119</sup>

Mit diesem Bundesgesetz kann demnach keine Präventionsabgabe eingeführt werden. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die betroffenen Kantone beschliessen, einen Teil der Einnahmen aus der kantonalen Abgabe, die sie gemäss Artikel 119 bei den B-Spielbanken erheben, für die Prävention zu verwenden. Der für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmte Anteil würde davon nicht berührt. Sollten die Kantone in diese Richtung gehen, stünde es ihnen frei, auf dem Konkordatsweg einen Mechanismus einzuführen, um den für die Prävention bestimmten Anteil aus der Abgabe der B-Spielbanken unter allen Kantonen aufzuteilen. Soweit dies nach ihrem Verfassungsrecht zulässig ist, könnten die Kantone bei den A- und B-Spielbanken auch eine für die Prävention bestimmte Abgabe erheben. Eine solche Abgabe müsste vollumfänglich von den Spielbanken getragen werden, die sie nicht von der eidgenössischen Spielbankenabgabe abziehen könnten, da der für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmte Anteil abgesehen von den Fällen, die in Artikel 119 des Projektes vorgesehen sind, nicht vermindert werden darf. In diesem Fall müsste darauf geachtet werden, dass die in Artikel 117 verankerte Garantie einer Mindestrentabilität der Spielbanken eingehalten wird.

#### *Steuerbefreiung der Spielergewinne*

Nach dem geltenden Recht sind in Spielbanken erzielte Spielgewinne steuerfrei. Diese Steuerbefreiung wird hauptsächlich damit begründet, dass es unmöglich ist, die Gewinne zu bestimmen, die von den Spielerinnen und Spielern tatsächlich erzielt werden. Zudem soll sie die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Spielbanken sicherstellen. Diese Steuerbefreiung wird jedoch von der Lehre kritisiert.<sup>120</sup> Diese sieht darin eine Ungleichbehandlung innerhalb des Geldspielsektors im Vergleich zu den Gewinnen, die in Lotterien oder anderen ähnlichen Einrichtungen erzielt werden. Die heutige Rechtslage führe zu einer Verletzung der verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätze, insbesondere der Gleichmässigkeit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV).

Der Entwurf sieht vor, die Steuerbefreiung auf alle Geldspielgewinne auszudehnen, womit die Gleichbehandlung innerhalb des Geldspielsektors wiederhergestellt wird. Aktuell bleibt hingegen die Frage der Vereinbarkeit dieser Steuerbefreiung mit den verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätzen, insbesondere im Hinblick auf die Gleichbehandlung mit anderen Einkommensarten.

Der Grundsatz des Gesamtreineinkommens, der die verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätze konkretisiert, setzt grundsätzlich voraus, dass in der Berechnungsgrundlage für die Steuer alle Einkünfte erfasst werden. Die steuerbefreiten Einkünfte sind im Gesetz ausdrücklich aufgeführt und beruhen hauptsächlich auf sozialen Überlegungen. Allerdings gelten die Grundsätze der Gleichmässigkeit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht abso-

<sup>119</sup> [www.grea.ch](http://www.grea.ch) > Accueil > Révision de la loi sur les jeux d'argent et de hasard en Suisse.

<sup>120</sup> Siehe etwa Yersin/Noël (Hrsg.), *Commentaire romand de l'impôt fédéral direct*, Basel 2008, ad Art. 24, Bst. i, Ziff. 43ff. und Zweifel/Athanas (Hrsg.), *Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht*, Basel 2008, I/2a DBG Bd. 1, 2. Aufl., ad Art. 24, Bst. I, Ziff. 33 und 33a.

lut. So ist eine unterschiedliche steuerliche Behandlung gerechtfertigt, wenn ein unterschiedlicher Sachverhalt oder eine unterschiedliche Konstellation vorliegt; dies ist namentlich dann der Fall, wenn zwei Steuerpflichtige über Einkünfte in unterschiedlicher Höhe verfügen. Eine Unterscheidung kann auch vorgenommen werden, wenn sie in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen ist (wie dies bei Art. 111 Abs. 4 BV der Fall ist, der die Steuerbefreiung der Einrichtungen der beruflichen Vorsorge ermöglicht). Fehlt eine solche Verfassungsbestimmung, kann eine unterschiedliche steuerliche Behandlung schliesslich gerechtfertigt sein, wenn der Gesetzgeber gestützt auf eine sachliche Zuständigkeit, die ihm von der Verfassung eingeräumt wird, ein Ziel verfolgt, an dem ein erhebliches öffentliches Interesse besteht (extrafiskalisches Ziel), und dabei die Verhältnismässigkeit wahrt.

Geldspielgewinne unterscheiden sich nicht wesentlich von anderen Arten von besteuerten Einkünften, abgesehen davon, dass die Einsätze, die im Hinblick auf die Erzielung des Gewinns getätigt werden, insgesamt höher sind als der tatsächlich realisierte Gewinn und dass die Bruttospielerträge zu einem grossen Teil für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung oder für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Artikel 106 BV, der am 11. März 2012 in der Volksabstimmung angenommen wurde, enthält im Übrigen keine Angaben zu einer allfälligen Steuerbefreiung. Hingegen legt er den Rahmen für die Durchführung von Geldspielen fest. So macht Artikel 106 Absatz 2 BV den Betrieb einer Spielbank von der Erhebung einer Abgabe auf den Bruttospielerträgen abhängig, die für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt ist. Nach Artikel 106 Absatz 6 BV stellen die Kantone sicher, dass die Reinerträge aus den Lotterien und Wetten für gemeinnützige Zwecke verwendet werden, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport.

Die Erzielung von Einnahmen für gemeinnützige Zwecke ist ein wichtiges Ziel von Artikel 106 BV, wie den Erläuterungen zur Volksabstimmung zu entnehmen ist. Die Bürgerinnen und Bürger massen diesem Argument in der Abstimmung grosses Gewicht bei. Der Gesetzgeber muss deshalb Rahmenbedingungen schaffen, die den Spielbanken und Grossspielen ermöglichen, Einnahmen zu generieren, mit denen sich das vom Verfassungsgeber verfolgte Ziel erreichen lässt. Dies setzt eine Gesetzgebung voraus, die ein attraktives Spielangebot ermöglicht. In einem immer stärker globalisierten Umfeld, in dem die verschiedenen Spieltypen auch online angeboten werden, reicht die Attraktivität des Angebots für sich alleine jedoch nicht mehr aus. Wie bereits erwähnt, hängt die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Spielveranstalterinnen auch von der Besteuerung bzw. Steuerbefreiung der Gewinne ab. In den meisten Ländern unterstehen Gewinne aus Lotterien und Sportwetten nicht der Einkommenssteuer. Würde die Besteuerung in der Schweiz beibehalten, würde dies die Spielerinnen und Spieler veranlassen, sich dem – legalen oder illegalen – ausländischen Spielangebot zuzuwenden. Damit würde das Ziel der Bekämpfung des exzessiven Geldspiels in Frage gestellt, das mit dem Gesetz verfolgt wird. Die gleiche Argumentation gilt für online angebotene Spielbankenspiele. Bei den Spielbanken hätte die Besteuerung der Spielergewinne zur Folge, dass die Spielerinnen und Spieler in die Spielbanken in den Nachbarländern abwandern würden, in denen die Gewinne nicht der Einkommenssteuer unterstehen. Ausserdem wäre es unmöglich, die von den Spielerinnen und Spielern tatsächlich erzielten Gewinne zu bestimmen, solange keine Möglichkeit besteht, die getätigten Einsätze in Erfahrung zu bringen (im Gegensatz zu den Lotterien und Sportwetten erhalten Spielerinnen und Spieler keine Quittung, wenn sie an einem Automaten oder an einem Spieltisch

in einer Spielbank spielen). In Verbindung mit den anderen Massnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Angebots und zur Bekämpfung des illegalen Spiels wird es die Steuerbefreiung der Spielergewinne ermöglichen, die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Geldspielangebots zu gewährleisten und somit Einnahmen für gemeinnützige Zwecke sicherzustellen.

## **5.2 Ausgabenbremse**

Mit der Vorlage werden keine Bestimmungen eingeführt, welche der Ausgabenbremse gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV unterstehen.

## **5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Der Entwurf enthält in den folgenden Bestimmungen eine Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat: in den Artikeln 5 Absatz 3, 16 Absatz 4, 17 Absatz 3, 19, 25 Absatz 3, 34 Absatz 3, 35 Absatz 3, 36 Absatz 3, 41 Absatz 3, 42 Absatz 3, 48 Absatz 2, 59, 64 Absatz 3, 68 Absatz 4, 96 Absatz 4, 117 Absätze 1 und 3, 118 Absätze 1 und 3, 119 Absatz 1 und in 120 Absatz 1 sowie in Artikel 25c Absatz 2 SpoföG. In den Artikeln 66 Absatz 4 und 67 Absatz 4 des Entwurfs sowie in Artikel 17 GwG in der Fassung gemäss diesem Entwurf werden zudem Rechtsetzungskompetenzen an das zuständige Departement delegiert. Artikel 67 Absatz 3 des Entwurfs und Artikel 17 GwG in der Fassung gemäss diesem Entwurf enthalten eine Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an die ESBK. Diese Delegationen sind erforderlich, weil sie Regelungen betreffen, deren Konkretisierungsgrad die Gesetzesebene überschreiten würde. Die Delegation betrifft zudem Bereiche, welche raschen Änderungen unterworfen sein können und deshalb auch eine rasche Anpassung der Reglementierung erforderlich machen.

