



Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.111873 / 217.1/2011/01115

Unser Zeichen: bj-ben, bj-bc, bj-bm, bj-hima

Datum: 30. April 2014

Erläuternder Bericht zum Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS)

Übersicht

Das Geldspielgesetz regelt die Zulässigkeit, die Durchführung und die Ertragsverwendung der Spiele, bei denen gegen Leistung eines Einsatzes ein Gewinn in Aussicht steht.

Ausgangslage und Zielsetzungen der Vorlage

Am 11. März 2012 wurde der direkte Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» von Volk und Ständen angenommen. Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt diesen neuen Artikel 106 BV um. Die Geldspiele sind heute in zwei Bundesgesetzen geregelt, im Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 und im Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923. Der Gesetzesentwurf 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 AHV und IV und zugunsten von gemeinnützigen Zwecken verwendet werden.

Inhalt der Vorlage

Der Gesetzesentwurf 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 AHV und IV 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 Gewinn-

spiele und Wettbewerbe zur Verkaufsförderung weiterhin unter der Voraussetzung zulässig bleiben, dass an ihnen auch gratis teilgenommen werden kann.

Die Neuerungen der Vorlage 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. Um das Angebot von in der Schweiz unbewilligten Spielen wirksam eindämmen zu können, werden die Strafbestimmungen modernisiert und der Zugang zu ausländischen Online-Geldspielangeboten gesperrt. Neu werden unter engen Voraussetzungen Geldspielturniere, wie etwa Pokerturniere, auch ausserhalb der Spielbanken erlaubt. Die weiteren Spielkategorien bleiben im Wesentlichen unverändert. Die Spiele werden deshalb weiterhin eingeteilt in Lotterien, Sportwetten, Spielbankenspiele und Geschicklichkeitsspiele. Die Begriffsbestimmungen und Bewilligungsvoraussetzungen werden allerdings teilweise modifiziert. Damit wird einerseits den gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen Rechnung getragen und weiterhin ein attraktives Spielangebot ermöglicht. Andererseits werden Kompetenzkonflikte zwischen dem Bund und den Kantonen minimiert. Im geltenden Recht müssen 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 Gesetzesentwurf eine Steuerbefreiung sämtlicher Geldspielgewinne vor.

Die Neuerungen bei den Spielen werden begleitet von angemessenen Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spiel. Diese basieren auf drei Säulen: Ein erstes Massnahmenpaket haben die Veranstalterinnen von Geldspielen zu erbringen. 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. Ein zweites Massnahmenpaket richtet sich an die Kantone; diese werden verpflichtet, Präventionsmassnahmen durchzuführen sowie Beratungen und Behandlungen anzubieten. Als dritte Massnahme wird eine Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel geschaffen. Der Gesetzesentwurf 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.

Während die heutigen Bestimmungen zur Spielbankenabgabe unverändert übernommen werden, macht der Gesetzesentwurf neu Vorgaben für die gemeinnützige Verwendung der Erträge aus den Lotterien und Sportwetten. Schliesslich sieht der Gesetzesentwurf die Schaffung eines Koordinationsorgans vor, das sich hälftig aus Mitgliedern der Vollzugsorgane des Bundes und der Kantone zusammensetzt. Dieses soll den Meinungs austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Bundes und der Kantone institutionalisieren. Damit soll eine kohärente und wirksame Geldspielpolitik erreicht werden.

Die Gesetzesvorlage wurde unter engem Einbezug der wesentlichen betroffenen Akteure ausgearbeitet. Sie ist deshalb breit abgestützt.

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage.....	4
1.1	Ausgangslage	4
1.1.1	Verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Rahmen.....	4
1.1.2	Aufträge des Bundesrates und Projektorganisation.....	10
1.1.3	Der Schweizer Geldspielmarkt	11
1.1.4	Massnahmen gegen Sportwettkampfmanipulation	14
1.1.5	Rechtsvergleichung.....	16
1.1.6	Parlamentarische Vorstösse	22
1.2	Die beantragte Neuregelung	24
1.2.1	Ziele des neuen Gesetzes.....	24
1.2.2	Kategorien und Bewilligungspflicht der Geldspiele	24
1.2.3	Online-Spiele	26
1.2.4	Schutz vor exzessivem Geldspiel und anderen Gefahren	27
1.2.5	Besteuerung und Verwendung des Spielertrags	29
1.2.6	Behörden	31
2	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen	32
2.1	1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen	32
2.2	2. Kapitel: Spielbanken.....	36
2.3	3. Kapitel: Grossspiele	42
2.4	4. Kapitel: Kleinspiele	46
2.5	5. Kapitel: Betrieb von Grossspielen und von Spielbankenspielen	50
2.6	6. Kapitel: Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel.....	60
2.7	7. Kapitel: Einschränkung des Zugangs zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielangeboten	69
2.8	8. Kapitel: Behörden.....	76
2.9	9. Kapitel: Besteuerung und Verwendung der Spielerträge	85
2.10	10. Kapitel: Strafbestimmungen	91
2.11	11. Kapitel: Schlussbestimmungen	98
3	Auswirkungen	108
3.1	Auswirkungen auf den Bund	108
3.1.1	Finanzielle Auswirkungen.....	108
3.1.2	Auswirkungen auf den Personalbestand	109
3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	109

3.2.1	Anpassung der Rechtsgrundlagen	109
3.2.2	Präventionsmassnahmen	109
3.2.3	Gemeinnützige Mittelverteilung	110
3.2.4	Innerkantonale Bewilligungen und Aufsicht	110
3.2.5	Interkantonale Bewilligungen und Aufsicht	111
3.3	Auswirkungen auf die Einnahmen von Bund und Kantonen	112
3.4	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	114
3.4.1	Spielbanken	114
3.4.2	Lotteriegesellschaften	115
3.4.3	Kleinspiele.....	116
4	Verhältnis zur Legislaturplanung.....	116
5	Rechtliche Aspekte: Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	116

1 Grundzüge der Vorlage

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 BV 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, die von einer Verschärfung des Spielbankenverbots (1920) bis zu einer Lockerung des Verbots zugunsten des Fremdenverkehrs reichten, wobei der Betrieb von Unterhaltungsspielen (Boulespielen) in den Kursälen mit einer Einsatzlimite von 2 Franken (1928) und später 5 Franken (1958) zugelassen wurde. Im Anschluss an seine Botschaft vom 25. März 1992 über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt¹ legte der Bundesrat dem Parlament einen Bundesbeschluss vor, der das Spielbankenverbot aufhob und es durch ein Konzessionssystem ersetzte.² In der Volksabstimmung vom 7. März 1993 wurde ein neuer Artikel 35 angenommen, der das Spielbankenverbot beseitigte. Diese neue Fassung von Artikel 35 BV 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.

¹ BBI 1992 III 349

² BBI 1992 VI 58

Im Übrigen trat Artikel 106 BV nicht wie die meisten Verfassungsbestimmungen am 1. Januar 2000, sondern am 1. April 2000³ in Kraft, zum gleichen Zeitpunkt wie das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG)⁴.

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 Geldspiele (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 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).⁵

Spielbankengesetz

Durch das SBG, das am 18. Dezember 1998 verabschiedet wurde und am 1. April 2000 in Kraft getreten ist, wurden das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1929 über die Spielbanken und die Verordnung vom 1. März 1929 über den Spielbetrieb in Kursälen aufgehoben. Mit dem SBG 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.

³ Eine Übergangsbestimmung hatte die Geltungsdauer der bisherigen Fassung von Art. 35 BV verlängert.

⁴ SR 935.52

⁵ Siehe BBl 2010 7961, hier 7997

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», während das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten vom 8. Juni 1923⁶ (LG) im Verhältnis zum Ersteren *lex specialis* ist⁷.

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 Planmässigkeit⁸. Nach der Rechtsprechung ist es dieses Kriterium der Planmässigkeit, das die in den Spielbanken angebotenen Glücksspiele von den Lotteriespielen abgrenzt.⁹

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 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 SBG¹⁰). Abgabeermässigungen für B-Spielbanken sind möglich (Art. 42 SBG). Die

⁶ **SR 935.51**

⁷ 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.

⁸ Ein Spielveranstalter kann das Kriterium der Planmässigkeit im Sinne des LG erfüllen, indem er verschiedene Lösungen in Anspruch nimmt, mit denen er sein Spielrisiko ausschliessen kann, siehe etwa BGE **123** IV 175 E. 2c.

⁹ In Bezug auf die Auslegung des – entscheidenden – Kriteriums der Planmässigkeit hat das BJ gegen eine Zulassungsverfügung der Comlot Beschwerde erhoben, siehe BGE **137** II 164. Ferner hat die ESBK Ende 2006 im Verfahren zur Qualifizierung der Spielautomaten «Tactilo», die von der Loterie Romande betrieben werden, eine Verfügung erlassen. Sie hat den Betrieb dieser Automaten ausserhalb von konzessionierten Spielbanken untersagt. Das Bundesgericht stützte diesen Entscheid nicht; siehe BGer Urteil vom 18. Januar 2011, 2C-186/2010.

¹⁰ In Art. 82 der Verordnung vom 24. September 2004 über Glücksspiele und Spielbanken (VBSG; **SR 935.521**) ist der Abgabesatz festgelegt: Der Basisabgabesatz von 40 Prozent wird auf Bruttospielerträgen bis CHF 10 Millionen erhoben. Für jede weitere Million Franken Bruttospielertrag steigt der Grenzabgabesatz um 0,5 Prozent bis zum Höchstsatz von 80 Prozent.

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 bis 53 SBG) und den Strafbestimmungen (Art. 55 bis 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.¹¹ Das LG enthält keine Zweckbestimmung. Gemäss der Botschaft sollte die Bundesgesetzgebung jedoch eine bessere Bekämpfung der eigentlichen gewerbsmässigen Lotterien (im Gegensatz zu den sogenannten Zwecklotterien) ermöglichen, um den wirtschaftlichen und moralischen Schäden, die sie dem Volk zufügen, wirksam entgegenzutreten zu können.¹²

Das Gesetz definiert die Lotterie anhand von vier Kriterien (Einsatz, Gewinnmöglichkeit, Zufall und Planmässigkeit)¹³ 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). Vorbehaltlich von Art. 34 LG sind auch die gewerbsmässigen Wetten verboten (Art. 33 LG). Das LG enthält auch Strafbestimmungen (Art. 38 ff.). Die 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.¹⁴ Zudem sollte die neue Regelung den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor den möglichen Gefahren

¹¹ Insbesondere wurden im LG durch das Bundesgesetz vom 20. März 2008 zur formellen Bereinigung des Bundesrechts rund 15 Artikel zu den Prämienanleihen und zum gewerbsmässigen Prämienloshandel aufgehoben, da diese beiden Instrumente seit vielen Jahren nicht mehr angewendet wurden (AS **2008** 3437 3451; BBI **2007** 6121). Schneeball-, -lawinen und Pyramidensysteme sind seit dem 1. April 2012 im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986 (UWG; SR **241**) geregelt.

¹² Botschaft vom 13. August 1918 zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und lotterieähnlichen Unternehmungen, BBI **1918** IV 333, siehe insbesondere S. 334 und 339.

¹³ Siehe auch oben zu Art. 3 SBG.

¹⁴ Siehe erläuternder Bericht vom 25. Oktober 2002 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten (im Folgenden: erläuternder Bericht), S. 4, abrufbar unter: <http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegesezt.html>

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 die Revisionsvorlage aus.¹⁵

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) 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 oder der Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande vom 6. Februar 1985 unterstehen. (Art. 1 IVLW).

Die IVLW verfolgt drei Zielsetzungen:

- 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 bis 7 IVLW) die einzige Zulassungsbehörde für interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführte Lotterien und Wetten (Art. 14 bis 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).

¹⁵ Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten, abrufbar unter:
<http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegesetz.html>

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 bis 19 IVLW). Die Comlot prüft gemäss Art. 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 im November 2013 den von ihr in Auftrag gegebenen Schlussbericht des Evaluationsbüros Infrac zur Verwendung dieser sogenannten Spielsuchtabgabe veröffentlicht.¹⁶ Dem Bericht 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 Verbunden 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 hervor zu heben, 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. Hauptleistungsträger 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 Lotte-

¹⁶ Evaluation der Spielsuchtabgabe, Bestandesaufnahme, Schlussbericht, Zürich 8. Mai 2013, zugänglich unter <http://www.comlot.ch/de/dokumentation/verschiedenes>

rie- und Wettbereich Früchte getragen hatten¹⁷. 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 Evaluation¹⁸ 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 Lotteriegesetzes 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. 1.1.5). Parallel dazu hatte der Bundesrat das EJPD beauftragt, ihm Anfang 2007 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.

Am 22. April 2009 erteilte der Bundesrat dem EJPD den Auftrag, die erforderlichen Gesetzesänderungen auszuarbeiten, 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 bekämp-

¹⁷ Bericht des EJPD vom 15. Mai 2008 über die Situation im Lotterie- und Wettbereich (im Folgenden: Bericht des EJPD), abrufbar unter:

<http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegesetz.html>

¹⁸ Der Evaluationsbericht ist zugänglich unter:

<https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegesetz/schlussberinfrad.pdf>

fen. 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 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 Vertreter des Bundes, des Schweizer Casino Verbands, 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 Vertretern des BJ und der Comlot zusammensetzte.

Auch der vorliegende Gesetzesentwurf wurde im Rahmen dieser Projektorganisation erarbeitet. Dabei handelt es sich um ein sorgfältig austariertes Paket, welches im Rahmen der Studienkommission und der POL ausgearbeitet wurde und daher breit abgestützt ist. Der Entwurf basiert auf den Grundsätzen, die der Bundesrat mit Beschluss vom 13. Februar 2013 bereits festgelegt hat: Er hat das EJPD beauftragt, zusammen mit 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 sollten 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.

2012 erreichten alle Spielbanken zusammen einen Bruttospielertrag von über 757 Millionen Franken. Die Spielbanken leisteten 2012 eine Spielbankenabgabe in der Höhe von knapp 374 Millionen Franken; davon flossen gut 319 Millionen Franken in die AHV, während gut 54 Millionen an die Standortkantone der B-Spielbanken gingen.¹⁹

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.²⁰

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.²¹ Neben diesen beiden Gesellschaften besteht eine Vielzahl von Kleinlotterien, die ebenfalls gemeinnützige oder wohltätige Zwecke anstreben.

Der Bruttospielertrag des Schweizer Lotterie- und Wettmarktes belief sich 2012 auf über 908 Millionen Franken (was einem leichten Rückgang gegenüber dem Vorjahr entspricht); in dieser Zahl sind die Kleinlotterien nicht enthalten, deren Marktanteil jedoch unbedeutend ist.²²

2012 haben Swisslos und die Loterie Romande zusammen 557 Millionen Franken an die kantonalen Mittelverteilungsfonds sowie über die Sport-Toto-Gesellschaft an die nationalen Sportverbände überwiesen. Die beiden Gesellschaften gehören dem europäischen und dem Weltverband der offiziellen, von den jeweiligen Staaten mit dem Angebot von gemeinnützigen Lotterien und Wetten betrauten Lotteriegesellschaften an (www.european-lotteries.org; www.world-lotteries.org) 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».

Die Einnahmen der Kleinlotterien werden von den Organisatoren direkt für die Finanzierung ihrer gemeinnützigen Vorhaben verwendet.

¹⁹ Eidgenössische Spielbankenkommission, Jahresbericht 2012.

²⁰ Siehe BGE 136 II 291.

²¹ Die Kantone hatten zu diesem Zweck verschiedene Vereinbarungen abgeschlossen, zuletzt die derzeit geltende interkantonale Vereinbarung (siehe oben Ziff. 1.1.1).

²² Gemäss der Lotteriestatistik des BJ belief sich der Bruttospielertrag der Kleinlotterien im Jahr 2012 auf gut zwei Millionen Franken.

Geschicklichkeitsspiele

Das Spielbankengesetz 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

Ein erheblicher Teil der in der Schweiz gespielten Geldspiele verfügt über keine schweizerische Bewilligung. Es handelt sich dabei um Spiele, die im Internet sowie in Bars, Clubs, Restaurants etc. durchgeführt werden.

Es liegen nur wenige Informationen und keine offiziellen Daten über das Online-Spielangebot in der Schweiz vor. Gemäss Angaben und Schätzungen der Branche wurden 2012 in der Schweiz über Online-Absatzkanäle (insb. Internet und Mobiltelefonie) Bruttospielerträge von ca. 230 Millionen Franken erzielt. Knapp ein Drittel entfällt auf die beiden Schweizer Lotteriegesellschaften (primär mit Lotterien, marginal mit Sportwetten), der Rest auf ausländische Anbieter ohne schweizerische Bewilligung (Sportwetten ca. 70 Mio. und Spielbankenspiele [inkl. Poker] ca. 90 Mio. Franken).

Die Schätzung des Ertragsvolumens des illegalen Geldspiels in Bars, Clubs, Restaurants etc. gestaltet sich noch schwieriger. Schätzungen der Branche gehen für das Jahr 2011 von einem Bruttospielertragsvolumen von ca. 150 Millionen Franken aus.

Die Nachfragenden

Marktforschungen der Veranstalterinnen dokumentieren, dass gut 60 Prozent der erwachsenen Schweizer Wohnbevölkerung mindestens einmal in ihrem Leben ein Geldspiel gespielt haben. Sie zeigen auch, dass im Jahr 2012 knapp die Hälfte der Schweizer Bevölkerung ihr Glück versucht hat. In der Romandie und im Tessin sind diese Anteile leicht höher als in der Deutschschweiz. 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 erwachsenen Schweizer Wohnbevölkerung, resultieren 252 Franken, welche im Jahr 2012 pro Kopf ausgegeben wurden. Diese Zahl ist indessen deutlich zu reduzieren, da vor allem in den grenznahen Spielbanken ein erheblicher Gästeanteil aus dem Ausland stammt.

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 Angebots-

schränken und behördlichen Schutz- und Kontrollmassnahmen 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 Schweizer Franken und das Rauchverbot haben dazu geführt, dass die Spielbankenerträge 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 Massnahmen gegen Sportwettkampfmanipulation

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 einen Mittelsmann, dem Spieler oder Schiedsrichter Anweisungen, wie das Spiel zu manipulieren ist. Gelingt es dem Mittelsmann, eine solche Manipulationsabsprache zu treffen, schliesst der Auftraggeber – im Fall einer im Zusammenhang mit Sportwetten stehenden Wettkampfmanipulation – über Helfer entsprechende Sportwetten bei Wettanbietern ab. Nicht selten stammen die Wetteinsätze 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 Sportwettmarkt während den letzten 10 Jahren schätzungsweise um rund 300 Prozent gewachsen. Gemäss Schätzungen der World Lottery As-

sociation betrug der Bruttospielertrag der Sportwettanbieter (Wetteinsätze abzüglich ausbezahlter Wettgewinne) im Jahr 2012 rund 25 Milliarden Euro. Davon entfallen rund 11 Milliarden auf illegale Wettanbieter²³. Wenn man von einer durchschnittlichen Gewinnausschüttungsquote von 80 Prozent an die Wettteilnehmer ausgeht, kommt man auf einen weltweiten Umsatz von rund 125 Milliarden Euro. Neben den hohen umgesetzten Summen und der geringen Regulierung der (Internet-) Sportwettanbieter in Asien und aus Offshore-Standorten dürfte das relativ geringe Risiko, bei Wettkampfmanipulationen entdeckt zu werden, für das Interesse von kriminellen Organisationen gesorgt haben.

Für Europa listet der Dachverband der internationalen olympischen und nicht olympischen Sportverbände «SportAccord» für das Jahr 2011 14 neue Fälle von Wettkampfmanipulation in Zusammenhang mit Sportwetten auf (weltweit werden 35 Fälle aufgeführt). Betroffen sind dabei im weltweiten Kontext neben dem Fussball (11 Fälle) auch die Sportarten Cricket, Handball, Rugby, Sumo und Tennis²⁴. Die Dunkelziffern dürften um ein Vielfaches höher sein.

Auch die Schweiz bleibt von den Machenschaften krimineller Organisationen nicht verschont. Im Jahr 2009 leitete die Bundesanwaltschaft gegen acht Fussballspieler eine Strafuntersuchung ein. Fünf Spieler wurden durch Strafbefehl der Gehilfenschaft zu gewerbsmässigem Wettbetrug nach Artikel 146 Absatz 1 und 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937²⁵ (StGB) beziehungsweise teilweise zusätzlich zu Gehilfenschaft zu versuchtem gewerbsmässigem Wettbetrug verurteilt. Auch hier 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.²⁶

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.

²³ Präsentation der World Lottery Association vom 29. Januar 2013 vor der EPAS-Arbeitsgruppe des Europarates.

²⁴ SportAccord, Integrity in Sport, November 2011, S. 7 ff.

²⁵ **SR 311.0**

²⁶ Siehe Urteile Bundesstrafgericht vom 13. November 2012, SK 2011.33.

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, Aufklärung und Analyse sowie Gesetzgebung und Regulierung verabschiedet²⁷. Ende 2013 hat das IOC ein zentrales Informationssystem betreffend die Integrität des Sports (IBIS) geschaffen.

Auch der Europarat ist tätig geworden. Im September 2011 wurden von den Sportministern des Europarats Empfehlungen zum Schutz der Integrität des Sports, insbesondere zur Bekämpfung von Spielmanipulation (match-fixing) verabschiedet. In diesen Empfehlungen wird auf die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit von Staat, Akteuren der Sportwelt sowie Wettunternehmen bei der Bekämpfung von Wettmanipulation im Sport hingewiesen. Konkret werden insbesondere staatliche Regelungen zum Schutz der Integrität des Sports und zur Bekämpfung negativer Auswirkungen von Sportwetten gefordert. In einem nächsten Schritt sollen diese Empfehlungen in eine europäische Konvention gegen Wettkampfmanipulation münden. Der Ministerrat hat deshalb die EPAS²⁸ beauftragt, einen entsprechenden Entwurf zu erarbeiten. Diese Arbeiten sollen im Herbst 2014 mit der Unterzeichnung der Konvention in Magglingen abgeschlossen werden.

1.1.5 Rechtsvergleichung

Deutschland

In Deutschland ist die Durchführung von Glücksspielen generell bewilligungspflichtig. Der Bund ist für die Pferdewetten und die Automaten zuständig, die ausserhalb von Spielbanken aufgestellt werden. Die 16 Länder sind somit für die Spielbanken, die Lotterien und für jene Wetten zuständig, die sich nicht auf Pferderennen beziehen; bei den meisten Spielen, die im Kompetenzbereich der Länder liegen, kann von einem faktischen Monopol gesprochen werden.

Die Länder hatten einen Staatsvertrag zum Lotteriewesen abgeschlossen, der 2004 in Kraft trat. Damit wurde ein gemeinsamer Rahmen für die Durchführung der Lotterien und Sportwetten festgelegt. Mit Entscheidung vom 28. März 2006 erachtete das deutsche Bundesverfassungsgericht jedoch, diese Vereinbarung verstosse gegen das Grundgesetz; ein Monopol sei nur in Verbindung mit Massnahmen zur Prävention der Spielsucht zulässig. Am 1. Januar 2008 ist ein neuer Staatsvertrag zwischen den Ländern (Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland) in Kraft getreten, der Ende 2011 auslief. Er verbietet das Spielangebot über Internet. Gemäss dem Staatsvertrag müssen die Erträge aus den Lotterien für gemeinnützige, wohltätige oder kirchliche Zwecke verwendet werden, was in der Zulassungsbewilligung festgelegt wird. Der «Lotto- und Totoblock» schüttet demgemäss einen Anteil der

²⁷ Empfehlungen der IOC-Working Group vom 14. Mai 2013, «<http://www.olympic.org/news/founding-group-on-fight-against-irregular-and-illegal-betting-calls-for-a-universal-monitoring-system/199073>» (zuletzt eingesehen am 31. Juli 2013).

²⁸ Enlarged Partial Agreement on Sport (Europäisches Netzwerk im Bereich Sport).

Spieleinsätze insbesondere zugunsten des Gemeinwohls und des Sports aus. Die Länder können die «Kleinlotterien» (Lotterien mit Plansumme unter Euro 40 000 zugunsten von gemeinnützigen, wohltätigen oder kirchlichen Zwecken) vom Staatsvertrag ausnehmen. Die Pferderennvereine, welche Totalisatorwetten veranstalten wollen, müssen die Förderung und Zucht von Pferden zum Vereinszweck haben. Im Bereich der Spielbanken kennt jedes Land eine eigene Regelung. Gemäss der nordrhein-westfälischen Gesetzgebung²⁹ verwaltet beispielsweise eine Stiftung den steuerlich abgezweigten Anteil der Bruttospielerträge, der zugunsten der Sozialhilfe und zugunsten von gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken verwendet wird, insbesondere für Projekte zugunsten von betagten oder behinderten Personen. Im Moment werden rund 80 Spielbanken betrieben.

Am 15. Dezember 2011 schlossen mit Ausnahme von Schleswig-Holstein alle Bundesländer einen neuen Glücksspielstaatsvertrag ab. Im Jahr 2013 ist auch Schleswig-Holstein dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag beigetreten. Dieser bringt eine moderate Marktöffnung im Sportwettenbereich: Neu können sich Anbieter um 20 Konzessionen bewerben.

Frankreich

Die französische Glücksspielregelung beruht auf einem allgemeinen Verbotsgrundsatz. Lotterien sind grundsätzlich verboten. Allerdings wurde eine Reihe von Ausnahmen vorgesehen, vor allem zugunsten eines staatlichen Monopols für die Durchführung einer nationalen Lotterie («Française des jeux»). Der Staatsbeitrag der staatlichen «Française des Jeux» (im Jahr 2008 27 Prozent der Einsätze) erlaubt, insbesondere den nationalen Fonds für die Entwicklung des Sports zu finanzieren (zu 80 Prozent). Ferner kommt «Française des Jeux» eine wichtige Rolle als Mäzenin zu, etwa zusammen mit dem Roten Kreuz. Eine weitere Ausnahme bildet, dass Vereine für eine beschränkte Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer Lotterien für ausschliesslich soziale, kulturelle, wissenschaftliche, ausbildungnerische, sportliche oder sozialanimatorische Zwecke organisieren dürfen. Die Einsätze und Gewinne dieser Lotterien sind plafoniert.

Während Wetten grundsätzlich untersagt sind, dürfen Sportwetten (von «Française de jeux») und Pferdewetten (von Pari Mutuel Urbain PMU) angeboten werden. PMU, eine Vereinigung mit wirtschaftlicher Zielsetzung, die sich aus 51 Rennvereinen zusammensetzt, hat zum Hauptziel, die Pferdezucht zu fördern. PMU schüttet diesen Rennvereinen den Reinertrag der Pferdewetten aus.

Auch Spielbanken sind grundsätzlich verboten, doch können auf Antrag von Gemeinden, die bestimmte gesetzlich vorgeschriebene Bedingungen zu erfüllen haben, Bewilligungen erteilt werden (heute rund 200). Die Behörden sind bestrebt, die Zahl der Spielbanken zu begrenzen. Im Gesetz ist festgelegt, welche Spiele in den Spielbanken angeboten werden dürfen, die zudem über ein Monopol für den Betrieb von Geldspielautomaten verfügen. Die Standortgemeinde handelt mit der Spielbank ein Pflichtenheft aus, dessen Kern der Steuersatz bildet, der zugunsten der Gemeinde auf dem Bruttospielertrag erhoben wird. Die Gemeinde hat die Einnahmen zur Steigerung ihrer touristischen Attraktivität zu verwenden. Ferner konkretisiert das Pflichtenheft die gesetzlichen Vorgaben, wonach die Spielbank Animationen,

²⁹ Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen.

kulturelle Aktivitäten und Aufführungen veranstalten und ein Restaurantbetrieb auf hohem Niveau anbieten muss.

Die Europäische Kommission hat Frankreich aufgefordert, seine Regulierung des Glücksspielsektors konsistent zu gestalten und allenfalls Teile seines Marktes dem Wettbewerb zu öffnen. Am 6. April 2010 haben die Abgeordneten ein Gesetz zur teilweisen Marktöffnung und Regulierung des Sektors der online angebotenen Geld- und Glücksspiele verabschiedet. Dieses Gesetz ermöglicht eine regulierte Öffnung eines Teils des Online-Spielmarktes (Sportwetten, Pferdewetten und Poker), indem die Regulierungsbehörde für Online-Spiele («Arjel») Anbietern, die sich an ein strenges Pflichtenheft halten müssen, eine während fünf Jahren gültige Zulassung erteilt. So hat z. B. auch PMU sein Spielangebot mit Sportwetten und Poker im Internet erweitert. Das Monopol von «Française des Jeux» besteht weiterhin für die (physisch und im Internet durchgeführten) Lotterien und für die nicht virtuellen Sportwetten. Gleiches gilt für die von PMU nicht online angebotenen Pferdewetten. Spielbankenspiele dürfen nicht online angeboten werden und bei den landbasierten Spielbanken hat das Monopol der Gemeinden Bestand.

Italien

In Italien ist die Glücksspielgesetzgebung sehr umfangreich, und es ist schwierig, sich einen Überblick zu verschaffen. Lotterien (es bestehen unterschiedliche Gesetze für die traditionellen Lotterien, die Sofortlotterien und die Kleinlotterien), Totalisatorwetten oder Wetten zu festen Quoten dürfen durchgeführt werden, wenn eine Konzession oder eine entsprechende Bewilligung erteilt wurde. Die «Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato» unterstützt über Finanzbeiträge zugunsten von Veranstaltungen insbesondere den Sport und die Kultur. Sie unterstützt zudem Sammlungsaktivitäten zugunsten von sozialen Zwecken. Die Wetterlöse tragen zur Unterstützung der Pferdeaufzucht bei.

Landbasierte Spielbanken sind grundsätzlich verboten; gegenwärtig sind nur vier Spielbanken zugelassen. Diese sollen zur Entwicklung von Regionen beitragen, die als wirtschaftlich schwach eingeschätzt werden. Ein Teil der Spielbankenabgabe kommt der Standortgemeinde zu.

In Bezug auf die Online-Spiele hat ein Liberalisierungsprozess stattgefunden; gemäß dem Erlass «Bersani» (223/2006) dürfen Inhaber einer Konzession für die Durchführung eines bestimmten Spiels dieses Spiel auch online anbieten, wenn sie einen bestimmten Betrag entrichten. Mit einem Ministerialerlass vom 17. September 2007 wurde eine neue Kategorie von Spielen – die sogenannten Tele-Geschicklichkeitsspiele – zugelassen, für die eine Konzession erhältlich ist. Seit 2010 entstand neben rund 350 000 Slot Machines ein Angebot von knapp 50 000 Video Lottery Terminals. Seit 2011 werden auch Lizenzen für Online-Spielbanken vergeben. In den letzten Jahren wurde in Italien ein umfangreiches gesetzliches Instrumentarium bereitgestellt, um illegale Online-Spiele zu bekämpfen.

Vereinigtes Königreich

Der «Gambling Act» von 2005 reguliert die meisten Glücksspiele und unterstellt deren Betrieb einer Bewilligung der Spielkommission. Für die nationale Lotterie sowie für die Pferdewetten gilt ein Spezialgesetz, das insbesondere eine Beschränkung auf jeweils nur einen Anbieter vorsieht (Camelot bzw. Tote). Die Bewilligung zur Durchführung der verschiedenen

Lotterien auf nationaler Ebene darf nur einer einzigen Gesellschaft erteilt werden. Die Nationallotterie verwendet einen Teil der Spielerträge für «gute Zwecke». Unterstützt werden Projekte von rund 15 Partnern, wie etwa die halbstaatliche Agentur zur Förderung des britischen Films und die Abteilung Sportförderung der Agentur für Kultur. Von den Erträgen aus den Pferdewetten (Totalisator- und Buchmacherwetten) wird ein Anteil zugunsten der Pferdezucht abgezweigt (bei den Buchmacherwetten, die den grössten Marktanteil ausmachen, ist der Anteil geringer als bei den Totalisatorwetten).

Die meisten grossen Sportwettenanbieter haben ihren Online-Vertrieb aus steuerlichen Gründen seit einigen Jahren nach Gibraltar oder Malta ausgelagert, wo nur minimale Steuern und geringe Kontrollen anfallen. Als Reaktion darauf ist ein neues Gesetz geplant, welches neu die Besteuerung der Wetten am Ort der Konsumation – im Vereinigten Königreich – vorsieht.

Es bestehen auch Spielbanken; für jede vorgesehene Kategorie ist eine Höchstzahl festgelegt. Allerdings hat die Regierung darauf verzichtet, die Errichtung und den Betrieb des einzigen im Gesetz vorgesehenen «Regional Casino» zu genehmigen. Die Spielkommission legt auf flexible Weise eine Liste der jeweils zulässigen Spiele fest.

Europäische Union und EFTA

Die Dienstleistungsrichtlinie der EU vom 12. Dezember 2006³⁰ schliesst «Geldspiele, die einen geldwerten Einsatz verlangen, einschliesslich Lotterien, Glücksspiele in Spielkasinos und Wetten», ausdrücklich von ihrem Anwendungsbereich aus.³¹ Dieser Bereich wird also durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union geregelt. Daraus folgt, dass die Geldspiele als besondere wirtschaftliche Tätigkeiten im Sinne der Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr qualifiziert werden müssen (Art. 56 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; VAEU).³² Dasselbe gilt für die Werbung für Glücksspiele.³³

Nach einer anfänglichen Entwicklung hat sich die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Kompatibilität der nationalen Regelungen mit Artikel 56 VAEU gefestigt. Grundsätzlich stellen einzelstaatliche Rechtsvorschriften, die das Recht der Veranstalterinnen, Geldspiele anzubieten, aufheben oder begrenzen, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs dar und verstossen gegen Artikel 56 VAEU.³⁴ Der Gerichtshof hat jedoch Beschränkungen

³⁰ 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.

³¹ Siehe Art. 2 Bst. h der Richtlinie 2006/123/EG.

³² 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.

³³ 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, noch nicht veröffentlicht, Rn. 16 bis 18.

³⁴ Vgl. z. B. Urteil Schindler, Rn. 47; EuGH, 21. September 1999, Läärä, Rs. C-124/97, Slg. I-6067, Rn. 29; EuGH, 6. November 2003, Gambelli, Rs. C-243/01, Slg. I-13031, Rn. 57 bis 59; EuGH, 8. September 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Rs. C-42/07, Rn. 52;

des freien Dienstleistungsverkehrs zugelassen, 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.³⁵ In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof ausdrücklich anerkannt, dass die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen, die sich aus den Spielen ergeben können, es rechtfertigen, dass die einzelstaatlichen Behörden über ein ausreichendes Ermessen verfügen: Die Behörden müssen nach ihrer eigenen Wertordnung beurteilen können³⁶, welche Erfordernisse sich aus dem Verbraucherschutz und der Sozialordnung ergeben und wie diese Ziele am besten erreicht werden, sei dies auch durch die Übertragung der Verwaltung dieser Tätigkeiten an eine oder mehrere öffentliche oder karitative Werke³⁷. Darüber hinaus steht es den Mitgliedstaaten zwar frei, die Ziele ihrer Glücksspielpolitik 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 Glücksspieltätigkeiten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen.³⁸ Im Übrigen darf die Finanzierung gemeinnütziger Zwecke nicht ausschliessliche Rechtfertigung einer restriktiven Glücksspielpolitik sein.³⁹

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.

³⁵ Zum Beispiel: Urteil Schindler, Rn. 57 bis 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, noch nicht veröffentlicht, Rn. 39; Urteil HIT und HIT LARIX, Rn. 21; Urteil Sjöberg und Gerdin, Rn. 36.

³⁶ EuGH, 24. Januar 2013, Stanleybet International Ltd, verbundene Rechtssachen C-186/11 und C-209/11, noch nicht veröffentlicht, Rn. 24.

³⁷ Zum Beispiel: Urteil Schindler, Rn. 60 und 61, Urteil Gambelli, Rn. 63; Urteil Sjöberg und Gerdin, Rn. 43 und 45; EuGH, 30. Juni 2011, Zeturf, Rs. C-212/08, noch nicht veröffentlicht, Rn. 41; Urteil Stanleybet International Ltd, Rn. 29; EuGH, 12. September 2013, Biasci u. a., verbundene Rechtssachen C-660/11 und C-8/12, noch nicht veröffentlicht, Rn. 24. Bei einem Konzessionssystem sind die Staaten jedoch verpflichtet, die Konzessionen auch für Veranstalter zu öffnen, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, die Konzessionen über den Wettbewerb zwischen den Veranstaltern zu erteilen und zu gewährleisten, dass die Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt worden sind: EuGH, 9. September 2010, Engelmann, Rs. C-64/08, Slg. I-8219.

³⁸ Es können nicht Massnahmen zur Bekämpfung der als Störung der Sozialordnung betrachteten Spiele vorgesehen und gleichzeitig Massnahmen getroffen werden, die das Publikum zur Teilnahme an den Spielen ermuntern sollen, um das Steueraufkommen oder die Einnahmen zu erhöhen, die für gemeinnützige Tätigkeiten bestimmt sind. Zum Beispiel: Urteil Gambelli, Rn. 69; Urteil Placanica, Rn. 54; Urteil SIA Garkalns, Rn. 44 und 46; Urteil Stoss; EuGH, 8. September 2010, Carmen Media Group Ltd., Rs. C-46/08, Slg. I-8149; EuGH, 8. September 2010, Winner Wetten GmbH, Rs. C-409/06, Slg. I-8015.

³⁹ Ohne dass dies allein als sachliche Rechtfertigung angesehen werden könnte, ist es gemäss dem Gerichtshof nicht ohne Bedeutung, dass Lotterien in erheblichem Masse zur Finanzierung gemeinnütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten wie sozialer oder karitativer Werke, des Sports oder der Kultur beitragen können. Die Finanzierung sozialer Aktivitäten durch die genehmigten Spiele darf aber nur eine erfreuliche Nebenfolge, nicht aber der eigentliche Grund der betriebenen restriktiven Politik sein. Zum Beispiel: EuGH, 21. Oktober 1999, Ze-

In einer ersten Serie von Urteilen⁴⁰ liess der Gerichtshof 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 Urteilsreihe⁴¹ schränkte der Gerichtshof den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten teilweise ein und zeigte sich in Bezug auf die Einhaltung der Erfordernisse der Verhältnismässigkeit unnachgiebig.⁴² Schliesslich hat der Gerichtshof bestätigt, dass die Regelung der Glücksspiele 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.⁴³ 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.⁴⁴ Zudem kann ein Mitgliedstaat trotz dem Umstand, dass eine bestimmte Veranstalterin in einem anderen Mitgliedstaat bereits über eine Bewilligung für das Angebot von Glücksspielen verfügt, die Veranstalterin verpflichten, für das Angebot derselben Dienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet ebenfalls eine Bewilligung einzuholen.⁴⁵

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 Glücksspiele über das Internet anbieten dürfen, wenn sie dort nicht niedergelassen sind.⁴⁶ Der Gerichtshof weist auch darauf hin, dass der Sektor der über das Internet angebotenen Glücksspiele in der EU nicht harmonisiert ist und verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten grössere Gefahren in sich birgt.⁴⁷ Somit ist eine Regelung, die an die Bevölkerung dieses Mitgliedstaats gerichtete Werbung für Glücksspiele verbietet, die in anderen Mitgliedstaaten veranstaltet werden, zulässig, sofern die vorgesehene Strafe nicht diskriminierend ist.⁴⁸ Allerdings lässt sich

40 natti, Rs. C-67/98, Slg. I-7289, Rn. 36; Urteil Gambelli, Rn. 62; Urteil Stoss, Rn. 104.

41 Ungefähr von 1994 bis 2003; vgl. z. B. die Urteile Schindler, Läärä, Zenatti und Anomar.

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

43 Gemäss dem Urteil Gambelli verstösst 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 mit dem Zielen des Verbraucherschutzes und der Bekämpfung der Kriminalität vereinbar sein, wenn Spielerinnen und Spieler damit veranlasst werden sollen, sich von heimlich durchgeführten, verbotenen Spielen oder Wetten ab- und sich den bewilligten und kontrollierten Spielangeboten zuzuwenden (Urteil Placanica, Rn. 55), sofern die Expansion einer strikten behördlichen Kontrolle unterliegt (Urteil Zeturf, Rn. 58; Urteil Stanleybet International Ltd, Rn. 36).

44 Vgl. z. B. Urteil HIT und HIT LARIX, Rn. 24 und 31; Urteil Biasci u. a., Rn. 29 und 43.

45 Urteil HIT und HIT LARIX, Rn. 31 und 32.

46 Urteil Stoss, Rn. 113; Urteil Biasci u. a., Rn. 41 ff.

47 Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional; vgl. ebenfalls Urteil Sporting Exchange Ltd (Betfair), Rn. 33 ff., und Urteil Ladbrokes Betting & Gaming Ltd, Ladbrokes International Ltd, Rn. 54 ff.

48 Urteil Liga Portuguesa, Rn. 69 und 70.

49 Urteil Sjöberg und Gerdin, Rn. 46 und 57.

das Ziel des Verbraucherschutzes nur dann mit einer Politik der Expansion von Glücksspielen 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 kohärent⁴⁹ darauf abzielen, die Spiellust der Verbraucher in rechtmässige Bahnen zu lenken.⁵⁰

Der EFTA-Gerichtshof erliess zwei wichtige Entscheide zur Zulässigkeit der staatlichen Monopole.⁵¹ Seine Rechtsprechung ist derjenigen des Gerichtshofs der Europäischen Union nahe.

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

1.1.6 Parlamentarische Vorstösse

Im Bereich der Geldspiele wurde eine grosse Zahl von parlamentarischen Vorstössen eingereicht. Zu erwähnen sind insbesondere:

- Parlamentarische Initiative Studer Heiner: Revision des Lotterieggesetzes (04.437);
- Anfrage Brändli Christoffel: Lotterieggesetz. Revision (04.1021);
- Anfrage Baumann J. Alexander: Massnahmen gegen den Lotteriefilz? (04.1054);
- Anfrage Aeschbacher Ruedi: Lotterie- und Wettmarkt. Missstände (04.1067);
- Motion Kommission für Rechtsfragen NR: Lotterieggesetz. Teilrevision (04.3431);
- Interpellation Bruderer Pascale: Sportwetten in der grauen Zone (05.3113);
- Interpellation Hess Hans: Umsetzung des Spielbankengesetzes im Bereich der Glücksspiel- und Geschicklichkeitsspielautomaten (05.3458);
- Parlamentarische Initiative Menétrey-Savary Anne-Catherine: Spielwut und Spielsucht (05.422);

⁴⁹ Urteil Stanleybet International Ltd, Rn. 36.

⁵⁰ Urteil Ladbrokes, Rn. 24 ff.

⁵¹ EFTA-GH, Case E-1/06 (EFTA Surveillance vs. The Kingdom of Norway); Case E-3/06 (Ladbrokes Ltd. vs. The Government of Norway).

- Parlamentarische Initiative Bezzola Duri: Spielbankengesetz. Rahmenbedingungen für Spielbanken, insbesondere in Tourismusdestinationen (05.424);
- Interpellation Hutter Markus: Online-Glücksspiele (06.3828);
- Interpellation Hutter Markus: Glücksspielordnung (06.3830);
- Interpellation Amgwerd Madeleine: Interessenkonflikte bei der Eidgenössischen Spielbankenkommission. Verheerende Folgen für die Kantone (07.3122);
- Postulat Lombardi Filippo: Angebotsrestriktionen für Spielbanken mit einer B-Konzession (07.3264);
- Motion Menétrey-Savary Anne-Catherine: Spielbanken und Lotterien. Kontrolle der Werbung (07.3633);
- Anfrage Berberat Didier: Lotterien. Wann übernimmt der Bundesrat endlich seine politische Verantwortung? (08.1027);
- Motion Reimann Lukas: Entkriminalisierung des privaten Pokerspiels (08.3060);
- Parlamentarische Initiative Niederberger Paul: Vereinfachungen bei der Besteuerung von Lotteriegewinnen (09.456);
- Motion Ingold Maja: Lotteriespielautomaten auf Spielbanken beschränken (10.3426);
- Motion Fehr Jacqueline: Pokerspiele als Geschicklichkeitsspiel anerkennen (10.3506);
- Motion Grin Jean-Pierre: Spielbankengesetz. Pokerturniere (10.3613);
- Interpellation Berberat Didier: Wettkampfmanipulation. Verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Sportorganisationen und der Strafrechtspflege (13.3118);
- Postulat Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur SR: Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport (11.3754);
- Postulat Ribaux Alain: Sportbetrug als Straftatbestand (12.3784);
- Motion Kommission für Rechtsfragen NR: Pokerturniere unter klaren Auflagen zulassen (12.3001);
- Motion Lehmann Markus: Keine Wettbewerbsnachteile für Schweizer Casinos (12.4101);
- Motion Esthermann Yvette: Spielsucht. Keine Doppelspurigkeiten bei der Prävention (13.3212);
- Postulat Lehmann Markus: Sozialschutz in der Schweiz und im grenznahen Ausland - Überlegungen zum Schweizerischen Geldspielgesetz (13.4004).
- Interpellation Borer Roland: Tendenziöse Vernehmlassung Geldspielgesetz (13.4092).

Bis auf die letzten sieben sind sämtliche dieser Vorstösse bereits erledigt. Mit dem vorliegenden Entwurf und der anschliessenden Botschaft werden die Motion Kommission für Rechtsfragen NR (12.3001), das Postulat WBK (11.3754), das Postulat Ribaux (12.3784) und das Postulat Lehmann (13.4004) erfüllt. Die Motion Lehmann (12.4101), die Motion Esthermann (13.3212) und die Interpellation Borer (13.4092) wurden vom Parlament noch nicht behandelt.

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Ziele des neuen Gesetzes

Hauptziele des neuen Gesetzes

Ziel des in diesem Bericht vorgestellten Gesetzesentwurfs 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, welche 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, welche 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 jenem 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 Geldspielgesetzes 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 Geldspie-

le 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 potenziell grössere Gefahren ausgehen können und für die deshalb ein strengerer regulatorischer Rahmen gelten muss. Die Kleinspiele bilden die verbleibenden Lotterien, Sportwetten sowie die kleinen Geldspieltourniere (mit kleinen Einsätzen und Gewinnmöglichkeiten).
- Die Spielbankenspiele werden durch eine Negativdefinition bestimmt: Sie bilden die Spiele, die weder Gross- noch Kleinspiele darstellen. Zu den Spielbankenspielen zählen damit nach wie vor insbesondere die Tischspiele (Roulette, Black Jack, Poker etc.), die Spielautomatenspiele (soweit sie keine Grossspiele darstellen) und die grossen Geldspieltourniere (mit Möglichkeit von grossen Einsätzen und Gewinnmöglichkeiten). Bei dieser Konzeption sind keine Lücken möglich; wenn weder ein Gross- noch ein Kleinspiel vorliegt, handelt es sich um ein Spielbankenspiel. Zugleich können dadurch Überschneidungen mit den Gross- und Kleinspielen vermieden und damit allfällige Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen minimiert werden.
- Geldspieltourniere (als eine Kategorie der Kleinspiele) sind unter engen Rahmenbedingungen auch ausserhalb der Spielbanken zulässig. Im Vordergrund stehen dabei Pokertourniere mit kleinen Einsätzen und kleinen Gewinnmöglichkeiten. Damit wird die Motion 12.3001 Kommission für Rechtsfragen Nationalrat «Pokertourniere unter klaren Auflagen zulassen» umgesetzt.
- Der Begriff «Lotterien» stimmt mit den Kriterien gemäss Artikel 106 Absatz 3 Bst. 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 der Begriff «gewerbsmässige Wetten» gemäss Artikel 33 LG 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 Vollzugsbehörde, Kleinspiele einer kantonalen Bewilli-

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

1.2.3 Online-Spiele

Zulassung

Die Zulassung der Online-Durchführung von Spielbankenspielen stellt eine der hauptsächlichen Neuerungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs 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 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

Etlliche Grossspiele werden sowohl online als auch über den traditionellen Detailhandelsvertriebskanal angeboten. Für die Online-Durchführung wird weiterhin eine Bewilligung der interkantonalen Vollzugsbehörde 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 nutzlos, das legale Angebot

namentlich unter dem Blickwinkel des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel, der Sicherheit und der Ertragsverwendung zu regulieren, wenn die Spielerinnen und Spieler frei Zugang zu einem nicht bewilligten Angebot haben, das keinerlei Regelung unterliegt, keinen Schutz gewährleistet und dessen Erträge vollumfänglich im Geldbeutel privater Betreiber landen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf 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 Vollzugsbehörde, angeordnet und von den Schweizer Internetzugangspornidern umgesetzt. Dies 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.

Gemäss dem vorliegenden Gesetzesentwurf sollen finanzielle Transaktionen der Veranstalterinnen nicht bewilligter Spiele oder Transaktionen an diese nicht unterbunden werden. Ein System zu diesem Zweck wäre zurzeit unverhältnismässig.

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. Insgesamt sieht das Gesetz in drei Bereichen Massnahmen zur Spielsuchtprävention vor:

- 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. Das Geldspielgesetz trägt diesen veränderten Rahmenbedingungen dadurch Rechnung, dass es den Veranstalterinnen von Geldspielen auferlegt, die Präventionsmassnahmen am vom konkreten Geldspiel ausgehenden Gefährdungspotenzial auszurichten. Die Anforderungen sind umso höher, je grösser das vom konkreten 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, Früherkennung, Selbstkontrollen sowie Spielbeschränkungen vor. Als letzte Massnahme ist wie heute eine Spielsperre vorzusehen. 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 Verpflichtungen, flankierende Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel vorzusehen am strengsten. Für die nicht online durchgeführten Spielbankenspiele bleiben die entsprechenden Verpflichtungen weitgehend gleich wie heute. Grundsätzlich am tiefsten sind die Verpflichtungen 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.

- Im Weiteren werden die Kantone verpflichtet, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsüchtige Personen und deren Umfeld anzubieten.
- Schliesslich sieht das Gesetz die Schaffung einer Konsultativkommission zur Prävention von Spielsucht vor (siehe dazu Ziff. 1.2.6).

Schutz vor anderen Gefahren (insbes. Betrug und Geldwäscherei)

Neben der Spielsuchtsuchtgefahr gehen von den Geldspielen aber auch andere Gefahren aus, insbesondere Betrug und Geldwäscherei. Das Geldspielgesetz 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, ein Sicherheitskonzept zu erstellen, das sich auf das gesamte Spielangebot zu erstrecken hat, sowie darüber hinaus spielbezogene Sicherheitsmassnahmen vorzusehen.

Vor diesem Hintergrund sieht der Gesetzesentwurf 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 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 zuständigen Vollzugsbehörde Meldung zu erstatten.

Sodann wird die zuständige Vollzugsbehörde mit den erforderlichen Aufsichtsbefugnissen ausgestattet. So kann sie etwa eine Veranstalterin von Sportwetten anweisen, die Durchführung einer Sportwette abubrechen, 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 Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997⁵² (Geldwäschereigesetz, GwG) unterstellt. Mit gewissen praktikabilitätsbezogenen Anpassungen sind neu auch die Grossspiele dem Geldwäschereigesetz 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 1.2.3 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 Grossspiele würde somit zu einer un gerechtfertigten 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 Steuerbefreiung führt für Bund, Kantone und Gemeinden zu einem Steuerausfall in Höhe von jährlich 120 Millionen Franken. Gemäss der Arbeitsgruppe

⁵² SR 955.0

Geldspiel-Besteuerung sollte dieser Ausfall mittelfristig jedoch durch zusätzliche Einnahmen für gemeinnützige Zwecke (aus der Spielbankenabgabe und den Reingewinnen für gemeinnützige Zwecke) kompensiert werden⁵³. Auch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren heisst diese Steuerbefreiung gut.

Besteuerung der Spielbanken

Im Bereich der Spielbankenabgabe wird im Entwurf die geltende Regelung unverändert übernommen. Das umfasst auch die Möglichkeit der Abgabeermässigung 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 sollte der Basisabgabebesatz somit auf 20 Prozent festgesetzt werden (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 AHV und IV bestimmt. Gegenwärtig werden die Einnahmen ausschliesslich dem AHV-Fonds zugewiesen.

Der Reingewinn der Spielbanken unterliegt wie heute 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. In diesem Zusammenhang ist der Begriff der Gemeinnützigkeit allerdings breiter gefasst als bei den Grossspielen, sodass die lokalen Vereine weiterhin Lotterien und Tombolas zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten organisieren können.

⁵³ Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung, Bericht vom 26. September 2012; siehe <https://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiative.html>

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

1.2.6 Behörden

Vier Behörden sind mit spezifischen Aufgaben im Geldspielbereich betraut. Zwei dieser Behörden bestehen bereits: die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) und die interkantonale Vollzugsbehörde. Die beiden anderen, das Koordinationsorgan und die Konsultativkommission, sind neu.

Eidgenössische Spielbankenkommission

Die ESBK ist eine unabhängige Bundesbehörde. Ihre Aufgabe besteht hauptsächlich in der Aufsicht über die Spielbanken und deren Besteuerung sowie der Bekämpfung illegaler Spielangebote. Der Gesetzesentwurf ändert nichts Wesentliches an den Aufgaben und der Organisation dieser Behörde.

Interkantonale Vollzugsbehörde

Die Hauptaufgabe der interkantonalen Vollzugsbehörde besteht in der Aufsicht über die Grossspiele, die gestützt auf Artikel 106 Absatz 3 BV in die Kompetenz der Kantone fällt. Gegenwärtig nimmt die Comlot die Aufsicht über den Markt der Grosslotterien und Wetten wahr. Sie wurde durch das interkantonale 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 Gesetzesentwurf beschränkt sich darauf, ein solches interkantonales Organ, 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 Vollzugsbehörde 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 Meinungs austausch. Führt dieser zu keinem einvernehmlichen Ergebnis, wird das Koordinationsorgan angerufen. Das Koordinationsorgan ist paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern der Vollzugsbehörden des Bundes und der Kantone zusammengesetzt. Es hat keine Entscheidungsbefugnis, sondern kann nur Empfehlungen aussprechen.

Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel

Hierbei handelt es sich um ein reines Konsultativorgan aus Fachleuten des Spielsuchtbereichs. Seine Hauptaufgabe besteht darin, die Vollzugsbehörden dieses Gesetzes, die Veranstalterinnen von Geldspielen und die Gesundheitsbehörden von Bund und Kantonen in Präventionsfragen zu beraten. Das Organ informiert sie über die aktuelle Forschung und Praxis im Bereich Prävention vor exzessivem Geldspiel. Es unterstützt sie in ihrer Tätigkeit, indem es ihnen erlaubt, sich auf eine unabhängige Einschätzung abzustützen. Die Schaffung dieses Organs ist Ausdruck davon, dass der Akzent im Gesetzesentwurf verstärkt auf die Prävention gesetzt wird.

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, die Durchführung und die Ertragsverwendung der Geldspiele. Der Begriff «Geldspiele» wird in Artikel 3 Buchstabe a definiert.

Absatz 2 nimmt sechs Bereiche vom Geltungsbereich des Gesetzes aus: Der Entwurf gilt nicht für Geldspiele im privaten Kreis (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 gewerbsmässig 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 auch 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. Bei Bedarf soll es den Kantonen freistehen, die Spiele im privaten Kreis bestimmten Regelungen zu unterwerfen. Der Bund macht mit anderen Worten in diesem Bereich von seiner umfassenden Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch und lässt den Kantonen Raum für eigenständige Regelungen.

Ferner fallen Geschicklichkeitsspiele (für die Definition derselben 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 (Bst. b). Es geht um sozial ungefährliche Spiele, wie etwa verschiedene Jass-Formen, die nach heutiger Qualifikationspraxis als Geschicklichkeitsspiele gelten und bei gegebenen Voraussetzungen (nicht automatisiert, nicht interkantonal und nicht online durchgeführt) selbst dann

nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen sollen, wenn sie nicht ausschliesslich im privaten Kreis um Geld gespielt werden. 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 können 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 Geldspielgesetzes ausgenommen werden (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 Geldspielgesetzes erfasst.

Buchstabe d nimmt Gewinnspiele und Wettbewerbe zur Verkaufsförderung vom Geltungsbereich des Gesetzes aus. Bei derartigen Spielen darf kein Einsatz verlangt werden, der sich direkt auf das Spiel bezieht. Ein solcher spielbezogener Einsatz läge beispielsweise dann vor, wenn die Kommunikation der Spielteilnahme zu erhöhten Übermittlungsgebühren (z.B. über eine Mehrwertdienstnummer) erfolgen müsste. Geldspiele mit spielbezogenem Einsatz sollen immer in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen. Die vom Geltungsbereich ausgenommenen Gewinnspiele und Wettbewerbe dürfen nur zu Verkaufsförderungszwecken durchgeführt werden. Das heisst, dass sie stets an den Kauf eines Produkts oder einer Dienstleistung gekoppelt sein müssen. Dies ist etwa der Fall bei der Vergabe von Spiel- bzw. Wettbewerbsteilnahmen beim Kauf von Waren im Detailhandel, bei einem Kreuzworträtsel mit Gewinnmöglichkeiten in einer Zeitschrift oder bei einem Abo-Abschluss verbunden mit einer Wettbewerbsfrage und Gewinnmöglichkeiten. Schliesslich muss stets eine Gratisteilnahmemöglichkeit gewährleistet werden. Diese muss klar und unmissverständlich kommuniziert werden. Ausserdem muss sie so leicht verfügbar und zugänglich sein, wie die kostenpflichtige Teilnahme und darf anzahlmässig nicht stärker limitiert sein als die kostenpflichtige Teilnahme. Diese Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein, damit die Ausnahme vom Geltungsbereich des Gesetzes gegeben ist. Mit den Kriterien soll gewährleistet werden, dass die verfassungsrechtliche Vorgabe, wonach die Reingewinne aus den Spielen gemäss Art. 106 Absatz 3 Buchstaben a und b BV vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke zu verwenden sind, nicht unterwandert wird.

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 Geldspielgesetzes 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 Geldspiel-

gesetzgebung, sondern in Artikel 3 Buchstabe r des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986⁵⁴ (UWG) gegen den unlauteren Wettbewerb geregelt.

Art. 2 Zweck

Gemäss Artikel 2 verfolgt der Entwurf vier Hauptzielsetzungen: 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 Geldspielgesetz soll weiter einen sicheren und transparenten Spielbetrieb gewährleisten (Bst. b). Daraus fliessen Pflichten für die Veranstalterinnen von Geldspielen. Sie haben Transparenzvorschriften zu beachten und ein Sicherheitskonzept zu erstellen. 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 AHV und IV 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. Beide Elemente müssen in Geld oder einem Geldsurrogat («geldwerter Einsatz» und «anderer geldwerter Vorteil»), wozu insbesondere Naturalien zählen, bestehen. Nicht unter die Geldspieldefinition fallen Unterhaltungsspiele, wie etwa ein Flipperkasten. Bei diesen fehlt entweder die geldwerte Gewinnmöglichkeit und/oder der geldwerte Einsatz.

Der Lotteriebegriff (Bst. b) stimmt mit Artikel 106 Absatz 3 Buchstabe a Bundesverfassung überein. Er kommt damit ohne das gemäss Artikel 1 LG eine Lotterie charakterisierende Kriterium der Planmässigkeit aus, das in der Vergangenheit immer wieder Abgrenzungsprobleme verursachte. Im Entwurf wird allerdings auf das Kriterium «an mehreren Orten angeboten» verzichtet, das die Verfassung enthält. Ansonsten würden Kleinlotterien gemäss Buchstabe f, die oft gerade nur an einem Ort angeboten werden, nicht unter den Lotteriebegriff fallen. Für die Grossspiele ist das Kriterium «an mehreren Orten angeboten» ausserdem bereits im Kriterium «interkantonal oder online durchgeführt» mitenthalten. Der Teilbegriff «unbegrenzte Zahl» ist folgendermassen zu verstehen: Entweder liegt eine Vielzahl von Personen vor, was in diesem Zusammenhang ab rund 1000 Personen pro Ziehung der Fall sein soll. Oder die Teilnehmerzahl ist nicht zum vorneherein auf eine bestimmte Anzahl beschränkt. Dieser Fall liegt bei den Kleinlotterien vor. An einem Vereinslotto nehmen vielleicht rund 100 Personen teil, ohne dass die Teilnehmenden auf diese Zahl beschränkt werden; es könnten auch mehr Teilnehmende sein. 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 Zu-

⁵⁴ SR 241

fallsziehung oder einer ähnlichen Prozedur unterliegen») muss kumulativ zum ersten («einer unbegrenzten Anzahl Personen offenstehen») erfüllt sein.

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 weisen potentiell ein erhöhtes Gefährdungspotenzial auf, weshalb für sie strengere Regeln gelten sollen. Die Kleinspiele bestehen ausschliesslich aus drei Spielkategorien: den Kleinlotterien (inkl. Tombolas), den lokalen Sportwetten und den kleinen Geldspieltournieren. Unter engen Rahmenbedingungen sollen Geldspieltourniere auch ausserhalb der Spielbanken zulässig sein. Im Vordergrund stehen dabei Pokertourniere mit kleinen Einsätzen und kleinen Gewinnmöglichkeiten. 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 Geldspielgesetzes ausgenommen (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 1997⁵⁵ (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 durchgeführt 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.

⁵⁵ SR 784.10

Die Spielbankenspiele ergeben sich aus einer Negativdefinition; sie bilden weder Gross- noch Kleinspiele (Bst. g). Bei dieser Konzeption sind keine Lücken möglich: Wenn innerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes weder ein Gross- noch ein Kleinspiel vorliegt, handelt es sich um ein Spielbankenspiel. Zugleich können dadurch Überschneidungen mit den Gross- und Kleinspielen vermieden und damit allfällige Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen minimiert werden. 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. Ausnahme von dieser Regel bilden einzig die Sportwetten 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» Geldspieltourniere (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 (der virtuelle Tisch muss dem physischen Tisch entsprechen; hat es viele Spielerinnen und Spieler, müssen diese an verschiedenen virtuellen Tischen spielen). Die Zulässigkeit der Jackpotsysteme der Spielbanken ist in Artikel 16 Absatz 4 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 in der Schweiz gespielt werden dürfen.

2.2 2. Kapitel: Spielbanken

1. Abschnitt: Konzessionen

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

Art. 5 Konzessionen

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

Absatz 2 sieht ausdrücklich vor, dass es die Konzession 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 steuerlich abweichenden 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. 122 Abs. 4 und 123 Abs. 3).

Wie heute wird es dem Bundesrat obliegen, die Anzahl der in den Spielbanken mit einer B-Konzession 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.

Art. 8 Voraussetzungen

Im Vergleich zum geltenden Recht wird die Systematik angepasst, damit die Bestimmungen zur Konzessionärin (gegenwärtig Art. 11) und zu den Konzessionsvoraussetzungen (Art. 12 und 13 des geltenden Rechts) in einem Artikel geregelt werden. Materiell wird der Artikel indes kaum geändert, bleiben die Konzessionsvoraussetzungen für die Spielbanken doch dieselben. 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 Personenfreizügigkeit⁵⁶ 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

Die Präzisierungen betreffend Sicherheitskonzept und Sozialkonzept nach dem geltenden Artikel 14 SBG gelten nunmehr für alle Geldspiele. Im 5. und 6. Kapitel des Entwurfs werden diese Einzelheiten genauer geregelt.

Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 und 2

Die Gesuchstellerin 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 jemand, der in der Vergangenheit ohne Bewilligung gezielt auf dem Schweizer Spielbankenmarkt 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 Gesuchstellerin 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, des Sicherheitskonzepts und der Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei dementsprechend nicht an andere Konzessionärinnen auslagern oder an diese als Subunternehmerinnen vergeben.

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 werden. 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

⁵⁶ SR 0.142.112.681

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 offengestanden. 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 unbewilligte 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 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.

Gemäss Artikel 12 Absatz 3 des Entwurfs haben Beschwerden gegen die Erneuerung oder Verlängerung einer Konzession jedoch keine aufschiebende Wirkung. Dadurch kann vermie-

den 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 anfechtet. 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. 12 Gültigkeitsdauer

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.

Art. 13, 14 Meldepflicht, Übertragbarkeit

Die Meldepflicht und die Bestimmungen zum Verbot der Übertragung der Konzession wurden aus dem geltenden Recht übernommen (Art. 17 Abs. 3 und 18 SBG).

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 Verhältnissmässigkeit 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 Art. 101 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 sonstwie eingeschränkt wird.

2. Abschnitt: Spielangebot

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 diese 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 Geldspieltourniere 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.

Nach Absatz 4 dürfen die Spielbanken zudem 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).

Der Bundesrat kann schliesslich auch andere Formen der nationalen oder internationalen Zusammenarbeit zwischen den Spielbanken vorsehen (Abs. 5). 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 zweifellos erforderlich.

Art. 17 Anforderungen

Gemäss diesem Artikel müssen die Spielbankenspiele so ausgestaltet sein, dass sie auf korrekte 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.

Art. 18 *Angaben und Unterlagen*

Dieser Artikel übernimmt die wichtigsten Bestimmungen aus den Artikeln 61–67 der Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken vom 24. September 2004⁵⁷ (Spielbankenverordnung, 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 gemäss den gesetzlichen Anforderungen funktioniert. 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 gelten die Absätze 1 und 3 des Entwurfs: Die Spielbank muss der ESBK Angaben über die Einhaltung der spieltechnischen Anforderungen machen. Der Bundesrat kann zudem in Anlehnung an die international gebräuchlichen Vorgaben Vorschriften über die Prüfung und Konformitätsbewertung der automatisiert oder online durchgeführten Spielbankenspiele erlassen. Solche Vorschriften könnten sich nützlich erweisen, wenn keine Zertifikate vorliegen. 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 *Konsultation*

Bevor die ESBK einen Entscheid über die Beurteilung eines Spiels als Spielbankenspiel fällt, muss sie die für die Grossspiele zuständige interkantonale Vollzugsbehörde zu dieser Frage konsultieren. Bei einer Divergenz führen die beiden Behörden gemäss dem Gesetzesentwurf einen Meinungsaustausch. Führt der Meinungsaustausch zu keinem einvernehmlichen Ergebnis, dann 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

⁵⁷ **SR 935.521**

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 Gesuch 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.

1. Abschnitt: Veranstalterbewilligung

Art. 20 Bewilligungspflicht

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

Art. 21 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).

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 Veranstalterin-

nen 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 Vollzugsbehörde soll über ein weites Ermessen verfügen, um insbesondere dem Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel Rechnung tragen zu können.

Art. 22 Anzahl Veranstalterinnen

Die Kantone können im Rahmen eines Konkordats die maximale Anzahl der Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten bestimmen. Eine solche Beschränkung muss dem Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren, die von den Grossspielen ausgehen, dienen.

2. Abschnitt: Spielbewilligung

Art. 23 Bewilligungspflicht

Wer Grossspiele durchführen will, benötigt neben einer Veranstalterbewilligung eine Spielbewilligung. Zuständig für die Erteilung der Spielbewilligung ist die interkantonale Vollzugsbehörde. Spielveränderungen, welche die Bewilligungsvoraussetzungen nicht tangieren, können in einem vereinfachten Verfahren genehmigt werden.

Art. 24 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 korrekte 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 Kapitel 5). 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 in Kapitel 6 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 Vollzugsbehörde 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 ausländischen Geldspielveranstalterinnen zusammenarbeiten dürfen. Den Veranstalterinnen von Grossspielen soll weiterhin die Möglichkeit offenstehen, sich an Spielen wie Euromillions oder PMU (Pari Mutuel Urbain) beteiligen zu können.

Art. 25 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 Resultatefeststellung, 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 korrekte und transparente Spieldurchführung (Bst. b).

Art. 26 Konsultation

Die interkantonale Vollzugsbehörde konsultiert vor ihrem Bewilligungsentscheid die ESBK zur Frage der Qualifikation des Spiels als Grossspiel. Bei einer Divergenz führen die beiden Behörden einen Meinungs austausch. 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 Einbezugs gilt auch für die Bewilligung von Spielbankenspielen (siehe Kapitel 2). Damit sollen die gute Koordination zwischen den Vollzugsbehörden des Bundes und der Kantone gewährleistet und zugleich die allfällige Entstehung von Kompetenzkonflikten minimiert werden.

Art. 27 Kantonales Recht

Die Kantone können die Durchführung bestimmter Kategorien von Grossspielen verbieten. Mit dieser Bestimmung soll etwa die heutige Regelung weitergeführt werden können, wonach Geschicklichkeitsspielautomaten in bestimmten Kantonen verboten sind. Wenn die Kantone von dieser Verbotsmöglichkeit Gebrauch machen wollen, haben sie dies in rechtsetzender Form zu tun. Ein zusätzliches Bewilligungsverfahren (analog der heutigen Durchführungsbewilligung) soll nicht möglich sein. Ausserdem haben die Kantone nur die Möglichkeit, eine gesamte Kategorie der Grossspiele zu verbieten, d.h. sämtliche Geschicklichkeitsspiele, sämtliche Lotterien und/oder sämtliche Sportwetten. Es ist ihnen damit nicht möglich, bloss Einzelspiele auf ihrem Territorium zu verbieten.

3. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen

Art. 28, 29, 30 Nebenbestimmungen und Entzug der Bewilligungen

Die Artikel 28 bis 30 regeln die Nebenbestimmungen und die Möglichkeiten für den Entzug der Bewilligungen.

2.4 4. Kapitel: Kleinspiele

Das vierte Kapitel regelt die Voraussetzungen und das Verfahren für die Durchführung von Kleinspielen. Betreffend die Kleinlotterien und die lokalen Sportwetten orientieren sich die Bestimmungen an der heutigen kantonalen Vollzugspraxis. Neu sind unter engen Rahmenbedingungen zudem kleine Geldspielturniere zulässig.

Art. 31 Bewilligungspflicht

Wer Kleinspiele durchführen will, benötigt eine Bewilligung. Zu erteilen ist die Bewilligung von der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde.

Art. 32 Allgemeine Bewilligungsvoraussetzungen

Die Veranstalterinnen von Kleinspielen müssen kumulativ die folgenden 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 konkreten Geldspiel ausgehenden Gefahren sind. Im Vordergrund stehen die Gefahren, des exzessiven Spielens und des Spielbetrugs. Bei Geldspielturnieren sind die Anforderungen deshalb grundsätzlich höher als bei Kleinlotterien und lokalen Sportwetten.

Die Kleinspiele selbst müssen so ausgestaltet sein, dass sie auf korrekte und transparente Weise durchgeführt werden können und dass von ihnen nur eine geringe Gefahr des exzessiven Geldspiels oder des Spielbetrugs ausgeht (Abs. 1 Bst. b). Da Kleinspiele nur ein geringes Gefahrenpotenzial aufweisen dürfen, müssen sie durch keine oder nur wenig flankierende Schutzmassnahmen begleitet werden.

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. 33 Zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen für Kleinlotterien

Artikel 33 regelt die Bewilligungsvoraussetzungen für Kleinlotterien. Den Kleinlotterien, wozu auch die heute noch als Tombolas im Sinne von Art. 2 des Lotterieggesetzes bekannten Spiele zählen, muss zunächst ein im Voraus definierter Gewinnplan zugrunde liegen (Abs. 1). Absatz 2 legt ferner fest, dass die Reingewinne vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke

verwendet und die Betriebskosten in einem angemessenen Verhältnis zu den für gemeinnützige Zwecke erwirtschafteten Mitteln stehen müssen.

Um sicherzustellen, dass Kleinlotterien effektiv nur ein geringes Gefahrenpotenzial aufweisen (siehe Art. 32 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) sowie die maximale Summe der Einsätze (Bst. b). Mit «maximaler Summe der Einsätze» ist die Plansumme gemeint; sie sollte rund 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. 34 Zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen für lokale Sportwetten

Artikel 34 legt die Bewilligungsvoraussetzungen für die lokalen Sportwetten fest. Diese müssen gemäss Absatz 1 nach dem Totalisatorprinzip konzipiert sein und dürfen 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. Wie bei den Kleinlotterien müssen die Reingewinne aus den lokalen Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Die Betriebskosten 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. 32 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 lokale Sportwettenform 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, die an diesem Ort stattfindenden Sportwettkämpfe, angeboten werden.

Art. 35 Zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen für kleine Geldspielturniere

Artikel 35 legt die Bewilligungsvoraussetzungen für die kleinen Geldspielturniere fest. Er gilt nicht für die Geldspielturniere in Spielbanken, unabhängig von deren Grösse. Bei den kleinen Geldspielturnieren stehen heute die Pokerturniere im Vordergrund. Es ist indessen nicht ausgeschlossen, dass inskünftig ein Bedürfnis entsteht, auch andere Geldspiele ausserhalb von Spielbanken in Turnierform spielen zu können. Die Bestimmung lässt Raum für derartige Entwicklungen, indem sie von «Geldspielturnieren» spricht. Zur Erinnerung: Nicht vom Geltungsbereich des Geldspielgesetzes erfasst, und damit auch nicht unter die vorliegende Bestimmung fallend, sind sämtliche Geschicklichkeitsspiele, die nicht automatisiert, nicht interkantonal und nicht online durchgeführt werden, auch wenn sie in Turnierform gespielt werden. In diese Kategorie dürften nach heutiger Qualifikationspraxis etwa die meisten Jass-Turniere fallen. Das gleiche gilt für sämtliche Spiele, die im privaten Kreis stattfinden. Die automatisiert, interkantonal oder online durchgeführten Geschicklichkeitsspiele stellen demgegenüber Grossspiele dar.

Gemäss Absatz 1 Buchstabe a dürfen an kleinen Geldspielturnieren 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 oder dieser 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 Geldspielturniere 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 Geldspielturnier ein. Wenn eine Teilnahmegebühr erhoben wird, muss diese klar vom Startgeld getrennt werden.

Um sicherzustellen, dass die Geldspielturniere effektiv nur ein geringes Gefahrenpotenzial aufweisen (siehe Art. 32 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. 33 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 3). Die Kombination ihrer jeweiligen Ausgestaltung bestimmt das Gefahrenpotenzial.

Der Bundesrat legt zunächst die Spiele fest, die im Rahmen von kleinen Geldspielturnieren ausserhalb von Spielbanken gespielt werden dürfen (Bst. a). An Geldspielturnieren sollen die Spielerinnen und Spieler ausschliesslich gegeneinander spielen. Dies ist etwa bei einem Pokerturnier in der Form «Texas Hold'Em» der Fall. Nicht bewilligungsfähig sollen dagegen Spiele sein, bei denen ein herkömmliches Lotteriespiel oder ein Spielbankenspiel in ein Geldspielturnier umfunktioniert werden.

Ferner bestimmt der Bundesrat das maximale Startgeld (Bst. b) und die maximale Summe der Startgelder (Bst. c). Von der Höhe der Startgelder und der Teilnahmegebühren hängt ab, ob Geldspielturniere kommerziell durchgeführt werden können und damit je nachdem die Spielbanken ernsthaft konkurrenzieren. Der Bundesrat soll die Rahmenbedingungen dergestalt festsetzen, dass lediglich Geldspielturniere 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 von AHV und IV und gemeinnütziger Zwecke zu verwenden sind.

Sodann bestimmt der Bundesrat die maximale Anzahl Turniere pro Tag und Veranstaltungsort (Bst. d). An einem Veranstaltungsort sollen pro Tag maximal zwei Turniere durchgeführt werden dürfen. Hier sollen mithin deutlich weniger starke Frequenz-Einschränkungen als bei den für gemeinnützige Zwecke zu veranstaltenden Kleinspielen gelten. Bei den Geldspielturnieren 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. e) festzulegen. Die Mindestteilnehmerzahl stellt den Turniercharakter und die Transparenz sicher. Als Minimalvorgabe sollten rund 10 Teilnehmer gelten.

Schliesslich hat der Bundesrat die minimale Turnierdauer festzulegen (Bst. f) Die Veranstalterinnen könnten etwa verpflichtet werden, die Spielregeln so zu gestalten, dass die von einer Veranstalterin angebotenen Turniere im Durchschnitt voraussichtlich mindestens drei Stunden dauern, wobei die aufgrund der Spielregeln absehbare Turnierdauer in keinem Fall eine Stunde unterschreiten darf.

Art. 36 Gesuch

Artikel 36 regelt das Bewilligungsgesuch, die erforderlichen Angaben und die Gesuchserneuerung. Pro Gesuch können nur Veranstaltungen bewilligt werden, die am gleichen Ort während einer Zeitspanne von maximal sechs Monaten stattfinden.

Art. 37 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 Geldspielturnieren. Die Anforderungen an die Dokumentationspflicht bzw. an die Rechnungslegung und Revision sind strenger für diejenigen Veranstalterinnen, die regelmässig Geldspielturniere durchführen.

Art. 38 Geltungsdauer, Änderung, Übertragbarkeit und Entzug

Für die Geltungsdauer, die Übertragbarkeit und den Entzug der Bewilligungen gelten die entsprechenden Bestimmungen zu den Grossspielen (Art. 28 bis 30) sinngemäss.

Art. 39 Aufsicht

Artikel 39 regelt ein Minimum der Aufgaben und Befugnisse der kantonalen Vollzugsbehörden. Die Kantone haben die weiteren Bestimmungen zu erlassen.

Art. 40 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.

2.5 5. Kapitel: Betrieb von Grossspielen und von Spielbankenspielen

Dieses Kapitel regelt die Anforderungen für den Betrieb von Grossspielen und von Spielbankenspielen. Soweit möglich sind die Bestimmungen für die beiden Arten von Spielen identisch (1. Abschnitt). Die spezifischen Anforderungen für jeden einzelnen Bereich werden in zwei eigenen Abschnitten geregelt (2. und 3. Abschnitt). Der letzte Abschnitt betrifft die Bekämpfung der Geldwäscherei.

1. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen

Art. 41 Sicherheitskonzept

In Absatz 1 wird im Wesentlichen Artikel 14 Absatz 1 SBG übernommen. Das Sicherheitskonzept muss das Gefährdungspotenzial und die Merkmale des Vertriebskanals der betreffenden Geldspiele berücksichtigen. Je nach konkretem Spiel wird das Sicherheitskonzept also anders aussehen. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass eine Veranstalterin für dasselbe Spiel verschiedene Sicherheitskonzepte verfassen muss, namentlich wenn sie dies über den herkömmlichen Vertriebskanal und online anbietet. Absatz 2 umfasst eine nicht abschliessende Aufzählung der wichtigsten Anforderungen an die Sicherheitskonzepte.

Bei den Online-Spielen ist der Betrieb eines Kontrollsystems zur Überprüfung und Dokumentation der Spieleinsätze und Gewinnauszahlungstransaktionen besonders wichtig. Die Veranstalterinnen von Grossspielen wenden solche Massnahmen bei den online durchgeführten Grossspielen bereits an. So können Einsätze nur über ein persönliches Benutzerkonto getätigt werden. Die Veranstalterinnen von Grossspielen verfügen darüber hinaus über ein Monitoring-System zur Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen im Sport (wenn sie nicht ein eigenes System betreiben, können sie einem oder mehreren Systemen beitreten, z. B. dem Monitoring-System ELMS, dem Early Warning System der FIFA oder dem System Sportradar).

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

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. 51 und 77) und dass unerlaubte Handlungen verhindert werden. Für die Spielbanken bedeutet dies namentlich, dass sie ein Videoüberwachungssystem betreiben und Zu- und Eintrittskontrollen durchführen müssen.

Das Sicherheitskonzept bildet eine Voraussetzung für die Erteilung einer Spielbankenkonzession (Art. 8 Abs. 1 Bst. a. Ziff. 2) oder einer Veranstalterbewilligung (Art. 21 Abs. 1 Bst. h). Die Aufsichtsbehörden werden indes überprüfen, ob die Veranstalterinnen das Sicherheitskonzept während des gesamten Spielbetriebs umsetzen. Zu diesem Zweck sieht der Entwurf vor, dass die Veranstalterinnen jährlich Bericht über die Umsetzung des Sicherheitskonzepts erstatten (Art. 46 Abs. 2).

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

Art. 42 Meldepflicht

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

Art. 43 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 und an Ort und Stelle schriftlich oder online verfügbar sein.

Art. 44 *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. 77) oder einem Spielverbot (Art. 51) 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 Spielbank einbehalten und anschliessend an die ESBK überwiesen, damit sie vollumfänglich der AHV und IV zugewiesen werden können. Allfällige Gewinne aus Grossspielen werden von der entsprechenden Veranstalterin zurückbehalten und an die Kantone überwiesen für die Verwendung zugunsten gemeinnütziger Zwecke.

Die Einsätze dieser Spielerinnen und Spieler und die direkt an die AHV und IV überwiesenen Gewinne werden bei der Berechnung des Bruttospielertrags berücksichtigt.

Art. 45 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 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.

Art. 46 Berichterstattung

Die Veranstalterinnen von Grossspielen und die Spielbanken müssen der zuständigen Vollzugsbehörde jährlich einen Geschäftsbericht einreichen. Wie in den Erläuterungen zu Artikel 41 erwähnt, müssen sie auch über die Umsetzung des Sicherheitskonzepts Bericht erstatten.

Art. 47, 48, 49 Rechnungslegung, Revisionsstelle, Anzeigepflicht

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 AHV und IV 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 2012⁵⁸ 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 komplexen Situation der Veranstalterinnen von Grossspielen und der Spielbanken 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 Artikel 727a OR zu beantragen. Auf die Revision ihrer Jahresrechnung können sie

⁵⁸ SR 221.432

jedoch auf keinen Fall verzichten. Die Revisionsstelle teilt der Aufsichtsbehörde den Revisionsbericht mit. Die Aufsichtsbehörde kann im Übrigen die Mindestanforderungen an den Bericht festlegen.

In Bezug auf die Anzeigepflicht geht Artikel 49 weiter als Artikel 728c OR. Er entspricht Artikel 39 SBG, gemäss welchem die Revisionsstelle verpflichtet ist, die zuständige Vollzugsbehörde und gegebenenfalls die zuständige kantonale Strafverfolgungsbehörde zu benachrichtigen, wenn sie bei der Durchführung der Prüfung Unregelmässigkeiten feststellt. Gemäss OR besteht die Anzeigepflicht lediglich gegenüber dem Verwaltungsrat.

Art. 50 Datenbearbeitung

Die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen unterstehen dem Datenschutzgesetz. Artikel 50 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. Der Begriff «besonders schützenswerte Personendaten» ist im Sinne von Artikel 3 Buchstabe c des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992⁵⁹ (Datenschutzgesetz, DSG) zu verstehen. Im vorliegenden Zusammenhang fallen darunter insbesondere Daten zur Gesundheit der Spielerinnen und Spieler (Spielsucht). Zur erhöhten Wirksamkeit können die zum Schutz vor exzessivem Geldspiel gesammelten Daten, 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, so drängt sich die bessere Zusammenarbeit mit den ausländischen Veranstalterinnen praktisch auf. Die Zusammenarbeit ist ein wichtiges Instrument zur Vermeidung des «Spieltourismus» gesperrter Spielerinnen und Spieler. Natürlich kann der Gesetzesentwurf 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.

2. Abschnitt: Betrieb von Spielbanken

Im Bereich der Bewilligungen und der Teilnahmebeschränkungen übernimmt der Entwurf die Bestimmungen des geltenden Rechts (Art. 52 und 53). Dasselbe gilt für die Vorschriften bezüglich der Spielmarken und der Höchsteinsätze (Art. 55 und 56). Die Vorschriften zu Sperrungen, Werbung, Darlehen und Vorschüssen befinden sich im Kapitel zum Sozialschutz. Deswegen werden hier nur die folgenden Änderungen erläutert:

⁵⁹ SR 235.1

Art. 51 Spielverbot

Absatz 1 zum Spielverbot in den Spielbanken ist im Vergleich zum geltenden Recht leicht angepasst worden. Der Hauptzweck dieser Bestimmung besteht darin, zu vermeiden, dass dem Spielbetrieb nahestehende Personen in den Genuss ungerechtfertigter Vorteile kommen. Dem Spielverbot unterliegen Kategorien von Personen, bei denen ein entsprechendes Risiko besteht. In diesem Zusammenhang unterliegen gemäss geltendem Recht 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, unterliegen demzufolge dem 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. 51 Abs. 2 Bst. c). Die Mitglieder der Geschäftsleitung der Spielbanken schliesslich werden zwar nicht ausdrücklich erwähnt, doch sie gelten im Sinne von Artikel 51 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. 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. 66). 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. 57 Trinkgelder

Nach Absatz 2 dürfen ausschliesslich Angestellte, die nicht am Spielbetrieb beteiligt sind, individuelle Trinkgelder und Zuwendungen anderer Art entgegennehmen. 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 die Artikel 53 Buchstabe b und c sowie 56 und 57 zu. Artikel 58 weist ausdrücklich darauf hin.

3. Abschnitt: Betrieb von Grossspielen

Art. 59 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. 60 Angebot von Grossspielen

Abs. 1

An Lotterien kann nicht nur direkt, sondern auch indirekt teilgenommen werden, z. B. über Spielgemeinschaften, die einen Sonderfall des Vertriebs von Grossspielen darstellen. Durch die Entwicklung der elektronischen Kommunikationsmittel haben diese Gemeinschaften an Bedeutung gewonnen. Es sind gewerbsmässig organisierte und betriebene Spielgemeinschaften entstanden, die ohne Unterstützung durch die von der zuständigen Behörde zugelassenen Veranstalterinnen von Grossspielen eine hohe Anzahl von Kunden verwalten und Transaktionen abwickeln. Für ihre Dienste erhalten diese professionellen Organisationen von den Spielerinnen und Spielern Kommissionen. Die Organisationen können beträchtliche Erträge erwirtschaften. Wann und wie diese Summen in die einzelnen Spiele eingesetzt werden, entscheiden die ausführenden Organe der Organisationen weitgehend selbst. Es kommt in der Praxis vor, dass sie mit der Spielteilnahme bzw. der Leistung von Einsätzen zuwarten, bis in einem späteren Spiel interessantere Gewinnaussichten bestehen. Die Organisatoren solcher Spielgemeinschaften unterstehen im Gegensatz zu den zugelassenen Veranstalterinnen keiner behördlichen Kontrolle oder Aufsicht. Es besteht keinerlei Gewähr, dass sie die Voraussetzungen für die Erteilung einer Veranstalterbewilligung erfüllen. Auch die Kunden solcher Organisationen haben in der Regel keine verlässlichen Anhaltspunkte darüber, wie hoch die von der Spielgemeinschaft erzielten Gewinne wirklich sind und mit wie vielen Mitspielerinnen und Mitspielern sie allfällige Gewinne teilen müssen. Ausserdem entgehen die Erträge dieser Organisationen der Gemeinwohlbindung. Aus diesen Gründen verbietet der Entwurf die gewerbsmässige Organisation von Spielgemeinschaften zur Teilnahme an Grossspielen durch Dritte.

Abs. 2

Mit der Bestimmung in Absatz 2 soll der Betrieb von Spielhallen für Grossspiele verhindert werden. So dürfen Grossspiele 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). Die Bestimmung gilt auch nicht für Websites, auf denen die Veranstalterinnen von Grossspielen ihre Spiele anbieten.

Art. 61 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. Denn sie dürfen sich nicht von den wirtschaftlichen Interessen ihrer Investoren steuern lassen.

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 Schweizerischen Fussballverband oder Swiss Ice Hockey. Im Jahr 2013 sind 33 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 nicht von den Grossveranstalterinnen abhängig und nicht an der Organisation der Wetten beteiligt.

Art. 62, 63 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 Vollzugsbehörde 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 spendieren oder einen Sportwettkampf absagen).

Die Bestimmungen von Artikel 62 ergänzen in diesem Zusammenhang die Artikel zur Amts- und zur Rechtshilfe (Art. 112 und 113).

Im Sinne des Entwurfs für ein Übereinkommen des Europarates gegen die Manipulation von Sportergebnissen ist vorgesehen, dass der Informationsaustausch zwischen den Behörden und Sportorganisationen über eine einzige, von der interkantonalen Vollzugsbehörde verwaltete Plattform erfolgt. Diese 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 Vollzugsbehörde Meldung erstatten (Art. 62 Abs. 1). Diese Pflicht besteht bei Sportveranstaltungen im Inland und im Ausland.

Artikel 62, Absatz 2 legt die Informationspflichten von Sportorganisationen fest. Diese Organisationen haben die interkantonale Vollzugsbehörde 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 62 Absatz 3 legt fest, in welchem Umfang der interkantonalen Vollzugsbehörde 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 63 Absatz 1 verankert den Grundsatz, wonach die interkantonale Vollzugsbehörde 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. 62), sondern auch durch die interkantonale Vollzugsbehörde (Abs. 2): Artikel 63 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 aus-

schliesslich zur Prävention und zur Verfolgung der Manipulationen von Sportwettkämpfen und bei einem hinreichenden Verdacht auf eine Manipulation weitergegeben werden und wenn deren Weitergabe unbedingt erforderlich ist. 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 also 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 unbedingt erforderlichen Informationen weiter. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Weitergabe besonders schützenswerter Daten für die Absage einer Sportveranstaltung nicht nötig ist. Erweist sich ein Verdacht im Nachhinein indes als unbegründet, so müssen die weitergegebenen Daten umgehend gelöscht werden. Der Bundesrat wird bestimmen, in welchen Fällen die besonders schützenswerten Daten weitergegeben werden dürfen (Art. 63 Abs. 3).

Art. 64 Teilnahmebeschränkungen

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

4. Abschnitt: Bekämpfung der Geldwäscherei

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 des Betriebs immer gewährleistet sein. Der zweite Aspekt wird im nun behandelten 4. Abschnitt des 5. Kapitels geregelt.

Art. 65 Geltung des Geldwäschereigesetzes

Für die Spielbanken wird im Entwurf das geltende Recht übernommen. Davon ausgenommen ist die Sonderregelung bezüglich der Online-Spiele. Demnach unterstehen die Spielbanken weiterhin dem Geldwäschereigesetz. Neu unterstehen auch die Veranstalterinnen von Grossspielen diesem Gesetz. Damit soll den potenziellen Gefahren dieser Spiele Rechnung getragen werden.

Gemäss dem Entwurf gelten die Veranstalterinnen von Geldspielen ebenfalls als Finanzintermediäre. Dies wird auch im Geldwäschereigesetz festgehalten (siehe Ziff. 7, Änderung

anderer Erlasse). Für Veranstalterinnen von Grossspielen muss jedoch von den Identifizierungspflichten nach dem 2. Kapitel des Geldwäschereigesetzes teilweise abgewichen werden. Da die Gefahr der Geldwäscherei bei der Aufnahme der Geschäftsbeziehung (Kauf eines Lotterieloses, Sportwette) gegen Null tendiert und eine Identifizierung zu diesem Zeitpunkt (angesichts der zahlreichen nicht dem GwG unterstellten Verkaufsstellen) mit einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand verbunden wäre, erfolgt die Identifizierung erst bei der Gewinnauszahlung, wenn sich diese auf einen erheblichen Wert beläuft.

Weil der Bundesgesetzgeber der interkantonalen Vollzugsbehörde keine Gesetzgebungskompetenzen übertragen kann, wird das EJPD die Sorgfaltspflichten der Veranstalterinnen von Grossspielen definieren müssen. Dabei wird es – wie die ESBK im Bereich der Spielbanken – den Besonderheiten und Gefahren in Verbindung mit den betreffenden Spielen Rechnung tragen.

Art. 66 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 nach Artikel 3 Absatz 1 Geldwäschereigesetz 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, wenn der Gewinn einen erheblichen Wert erreicht. Das EJPD legt fest, welche Sorgfaltspflichten für die Grossspiele und welche Werte als erheblich gelten. Die ESBK legt das Gleiche für die Spielbankenspiele fest. Dabei wird unter Berücksichtigung der Besonderheiten und der Gefahren in Verbindung mit den betreffenden Spielen darauf geachtet, dass sich die Sorgfaltspflichten in den beiden Bereich entsprechen.

Art. 67 Checks und Depots

Die Bestimmungen zu den Checks und Depots wurden aus dem Spielbankengesetz übernommen. Sie gelten nun auch für die Grossspiele. Es dürfen ausschliesslich Namenschecks angenommen werden. Auf die Grossspiele dürfte diese Bestimmung allerdings keine grossen Auswirkungen haben. Depotguthaben dürfen nicht verzinst werden.

Art. 68 Gewinnbestätigungen

Die Bestimmungen zu den Gewinnbestätigungen wurden aus dem SBG übernommen: Für die Bestätigung von Spielgewinnen, insbesondere in Spielbanken, gelten restriktive Bedingungen. Damit soll verhindert werden, dass die Kundinnen und Kunden problemlos Geld waschen können, indem sie Jetons und Spielguthaben von Spielen, die sie gar nicht gespielt haben, kaufen und weiterverkaufen. Im Bereich der Grossspiele sind solche Transaktionen nicht möglich. Bei der Teilnahme an einer Lotterie oder einer Sportwette wird an der Verkaufsstelle direkt eine Kaufquittung oder ein Los abgegeben. Ausserdem erhält die Spielerin oder der Spieler direkt von der Veranstalterin (bei hohen Gewinnen) oder von der Verkaufsstelle (bei niedrigen Gewinnen) eine Gewinnbestätigung. Trotz der vorgeschlagenen Steuerbefreiung der Gewinne sollten diese Gewinnbestätigungen beibehalten werden. Die Spiele-

rinnen und Spieler können damit den Vermögenszuwachs gegenüber den Steuerbehörden rechtfertigen. Aus diesen Gründen ist es nicht erforderlich, die Bestimmung auf die Grossspiele auszudehnen.

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. Diese basieren auf drei Säulen: 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. Als dritte Massnahme wird eine Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel geschaffen. Die Schutzmassnahmen stimmen weitestgehend mit der heutigen Regelung im Bereich der Spielbanken und mit der heutigen Vollzugspraxis im Bereich der Grossspiele überein. 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;
- eine neu zu schaffende Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel soll die Vollzugsbehörden, die Veranstalterinnen von Geldspielen sowie die Gesundheitsbehörden im Bereich Prävention von exzessivem Geldspiel beraten.

1. Abschnitt: Massnahmen aller Veranstalterinnen von Geldspielen

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

Art. 69 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 suchtgefährlicher 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). Entscheidkriterium für die Festlegung der Altersbeschränkung soll das Gefährdungspotenzial des konkreten Spiels bilden.

Art. 70 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 konkreten Geldspiel ausgehenden Gefährdungspotenzial ausrichten (Abs. 1). Die Anforderungen an die Massnahmen sind umso höher, je grösser das vom konkreten 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 Geldspieltournieren das örtliche Turnier selbst. 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 konkrete Geldspiel nur dann bewilligt, wenn die Schutzmassnahmen ausreichend sind.

Art. 71 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 ad-

ressiert wird. Schliesslich darf keine Werbung für in der Schweiz nicht bewilligte Geldspiele gemacht werden (Abs. 3).

Art. 72 Darlehen, Vorschüsse und Gratisspiele

Artikel 72 verbietet den Veranstalterinnen von Geldspielen die Einräumung von Darlehen und Vorschüssen. Die Einräumung von Gratisspielen oder Gratisspielguthaben 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 Gratisspielguthaben. Allerdings bedarf die Einräumung von Gratisspielen oder Gratisspielguthaben der vorgängigen Zustimmung der zuständigen Vollzugsbehörde.

2. Abschnitt: Zusätzliche Massnahmen der Spielbanken und der Veranstalterinnen von Grossspielen

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 potentiell gefährlicher sind als die Kleinspiele.

Art. 73 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 konkreten Geldspiels und die Merkmale des jeweiligen Vertriebskanals sind dafür ausschlaggebend, welche Massnahmen aus einem oder mehreren der unter den Buchstaben a bis f aufgeführten Bereiche zu ergreifen sind. Die Massnahmenbereiche gemäss den Buchstaben a bis f werden in den folgenden Artikeln (Art. 74 bis 79) 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: Einerseits sollen die Massnahmen 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).

Art. 74 Information

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 konkreten 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 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.

Art. 75 Früherkennung

Soweit aufgrund des Gefährdungspotenzials und der Merkmale des Vertriebskanals des konkreten 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 konkreten 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 Rege-

lung 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 Verhaltensveränderungen oder verzweifelte Reaktionen, ein auffälliges Verhalten, verzweifelte 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 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. 76 Selbstkontrollen und Spielbeschränkungen

Artikel 76 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 konkreten 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 konkreten Geldspiels angezeigt ist. Einzubeziehen ist sodann der Vertriebskanal des konkreten 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 74 und 75 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 massigen 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. 77 Spielsperre

Artikel 77 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 Früherkennungs-massnahmen 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 oder ein Spieler zu sperren, wenn sie/er aufgrund ihres/seines Spieleinsatz- und Spieldauerverhaltens sowie der Häufigkeit des Spiels im Rahmen der Früherkennung erfasst wird und sich im Rahmen des daraus resultierenden Kontakts mit ihr/ihm 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.

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 Vollzugsbehörde 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 Vollzugsbehörde 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 51. Die Verhängung einer Spielsperre macht nur dann Sinn, wenn sie auch tatsächlich durchgesetzt werden kann. Auf Verordnungsstufe werden die Anforderungen 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 Spiel-

zugang 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. 78 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 kantonal 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. 79 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 Datenschutzgesetzes einzuhalten haben.

Art. 80 Aus- und Weiterbildung

Artikel 80 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. 81 Bericht

Gemäss Artikel 81 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. Sie bringen diesen Bericht auch der Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel zur Kenntnis.

3. Abschnitt: Massnahmen der Kantone

Der 1. und der 2. Abschnitt des vorliegenden 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 den zweiten Pfeiler des vom Gesetzesentwurf vorgesehenen Massnahmenpakets zum Schutz der Spielerinnen und Spieler. Adressaten dieser Massnahmen sind die Kantone. Sie werden in Artikel 82 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). Die Kantone arbeiten mit den Spielbanken und mit den Veranstalterinnen von Grossspielen zusammen (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 Spielsucht-abgabe unbestritten. Der Gesetzesentwurf sieht keine Ausweitung dieser Abgabe auf die Spielbanken vor (siehe dazu unten Ziffer 5).

4. Abschnitt: Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel

Neben den Pflichten der Veranstalterinnen von Geldspielen (1. Säule) und den Pflichten der Kantone (2. Säule) sieht der Gesetzesentwurf als dritte Säule der Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel die Schaffung einer Konsultativkommission vor. Mit dieser Kommission soll das Anliegen des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel gestärkt und zugleich sichtbarer gemacht werden. Zudem soll die Kommission den Meinungs austausch zwischen den in- und ausländischen Fachkräften fördern. Schliesslich sollen diese Fachkräfte die Vollzugsbehörden des vorliegenden Gesetzes, die Veranstalterinnen von Geldspielen und die Gesundheitsbehörden von Bund und Kantonen im Bereich Prävention von exzessivem Geldspiel beraten.

Bei der Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel handelt es sich um eine ausserparlamentarische Kommission mit beratender Funktion (Verwaltungskommis-

sion). Entsprechend kommen auf sie grundsätzlich die Bestimmungen von Artikel 57a ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁶⁰ (RVOG) sowie von Artikel 8a ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998⁶¹ (RVOV) zur Anwendung. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht von diesen Bestimmungen allerdings einige Abweichungen vor. Diese ergeben sich aufgrund der Aufteilung der Vollzugsaufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich der Geldspiele.

Art. 83 Errichtung

Die Kommission wird vom Bundesrat eingesetzt. Weil sie neben den Vollzugsbehörden des Bundes auch die Vollzugsbehörden der Kantone beraten soll, erfolgt die Einsetzung in Absprache mit den Kantonen.

Art. 84 Zusammensetzung und Ernennung

Der Kommission gehören zwölf Mitglieder an. Sie soll sich aus Fachleuten zusammensetzen, die über die erforderlichen beruflichen und persönlichen Kompetenzen und Kenntnisse in den Bereichen Prävention von exzessivem Geldspiel und Behandlung der betroffenen Personen verfügen. Die Mitglieder sollen möglichst unabhängig sein. Es soll aber nicht zum vorneherein ausgeschlossen sein, dass ein Mitglied nicht mit einer Präventionsorganisation verbunden sein darf, die öffentliche Mittel erhält. Es soll auch möglich sein, dass internationale Experten in der Kommission Einsitz nehmen. Ernannt werden die Kommissionsmitglieder durch den Bundesrat. Die Hälfte der Mitglieder soll er jedoch auf Vorschlag der Kantone ernennen. Auch hier soll wiederum dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Kommission neben den Vollzugsbehörden des Bundes auch die Vollzugsbehörden der Kantone beraten soll. Die Mitglieder werden für vier Jahre ernannt. Sie können höchstens zweimal wiedergewählt werden.

Art. 85 Aufgaben

Die Kommission hat zur Aufgabe, die Vollzugsbehörden des vorliegenden Gesetzes, die Gesundheitsbehörden von Bund und Kantonen sowie die Veranstalterinnen von Geldspielen in den Bereichen Prävention, Früherkennung und Behandlung von exzessivem Geldspiel zu beraten. Ausserdem soll sie in diesen Bereichen Empfehlungen erarbeiten und die nationalen und internationalen Entwicklungen beobachten und analysieren. Schliesslich soll sie jährlich zuhänden des Bundesrates und der Kantone Bericht erstatten über ihre Tätigkeit und den Bericht veröffentlichen.

⁶⁰ SR 172.010
⁶¹ SR 172.010.1

Art. 86 Organisation und Arbeitsweise

Die Kommission soll ihre Aufgaben unabhängig erfüllen und administrativ dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zugeordnet sein. Ihre Organisation und ihre Arbeitsweise regelt sie in einer Geschäftsordnung selbst. Im Rahmen ihres Budgets kann sie Fachleute beiziehen.

Art. 87 Kostentragung

Bund und Kantone tragen die Kosten der Kommission je zur Hälfte. Diese Aufteilung entspricht dem Aufgabenspektrum der Kommission, wonach diese sowohl die Vollzugsbehörden des Bundes als auch der Kantone berät.

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. Schliesslich ergibt es keinen Sinn, 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 oder aufgrund des Erfordernisses der beidseitigen Strafbarkeit ist es schwierig oder sogar unmöglich, Rechtshilfe zu erhalten. Weiter sind z.B. die Betreiber solcher Internetseiten schwierig zu ermitteln und 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 der unbewilligten Angebote einzuführen, die in der Folge von den Internetzugangsp Providern gesperrt werden.

In einigen europäischen Ländern bestehen bereits gesetzliche Vorschriften zur Sperrung von Internetseiten, auf denen unbewilligte 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 Internetzugangsp Providern. 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 Ange-

boten 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 AHV und IV geht oder für gemeinnützige Zwecke verwendet werden kann, statt dass private Anbieterinnen im Ausland von diesen Gewinnen profitieren.

Art. 88 Sperrung des Zugangs zu nicht bewilligten Spielangeboten

In dieser Bestimmung wird das Instrumentarium für die Bekämpfung nicht bewilligter Online-Spielangebote im Grundsatz dargelegt: Es werden schwarze Listen mit unbewilligten Spiel-Internetseiten geführt, und der Zugang zu den auf diesen Listen verzeichneten Websites muss von den Internetzugangsprovidern 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). 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 Vollzugsbehörde 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 Doppelseinträge haben keine Konsequenzen, da die Sperrung von den gleichen Internetzugangsprovidern 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 Fernmeldediensteanbieterinnen 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), beispielsweise: www.bj.admin.ch, doch es ist nicht ausgeschlossen, dass sich dies abhängig vom technischen Fortschritt entwickeln wird, sodass beispielsweise für die «Apps» URL verwendet werden.

Die Aufsichtsbehörden müssen nicht zwangsläufig selber aktiv werden und das Internet überwachen, um unbewilligte 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 unbewillig-

te 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 Vollzugsbehörde findet auch hier Anwendung: Die ESBK ist für Spielbanken, die interkantonale Vollzugsbehörde 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 Vollzugsbehörde die Sperrung eines Online-Geldspielangebots verfügen. Für die Fernmeldediensteanbieterinnen sind die ESBK und die interkantonale Vollzugsbehörde 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» entspricht der Definition in Artikel 3 Buchstabe e. Dieser Terminus ist ausreichend weit gefasst, um auch die Angebote zu beinhalten, die über Applikationen für Smartphones, Tablet-Computer usw. zugänglich sind («Apps»). Was diese Angebote angeht, 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 Fernmeldediensteanbieterinnen den Domain-Namen sperren (bei unserem Beispiel [bwin.com](https://m.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 URL erfolgen.

Da für eine Sperrung technische Massnahmen ergriffen werden müssen, muss die verwendete Methode von den zuständigen Behörden in Absprache mit den Fernmeldediensteanbieterinnen festgelegt werden. Gegebenenfalls kann die verwendete Methode in der Verordnung genauer ausgeführt werden. Gegenwärtig ist die DNS-Sperre (Domain Name System = Domain-Name in Verbindung mit einer IP-Adresse) die einfachste und angemessenste Lösung für das Sperren unbewilligter 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. Das Gesetz lässt jedoch 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 unbewilligten auch zulässige Angebote gesperrt werden (Overblocking). Es ist auch darauf zu achten, dass die gewählte Massnahme für die Fernmeldediensteanbieterinnen nicht mit unverhältnismässig hohen Kosten verbunden ist.

Es ist jedoch einzuräumen, dass es derzeit recht einfach ist, die erwähnten technischen Sperrmassnahmen zu umgehen. Es kann daher keine hundertprozentige Wirksamkeit gewährleistet werden. Doch der blosser Umstand, dass der Zugang zu unbewilligten 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 91 werden die Benutzerinnen und Benutzer darauf aufmerksam gemacht, dass es sich bei der Internetseite, auf die sie zugreifen wollten, um eine unbewilligte Spiel-Website handelt. Gleichzeitig werden ihnen Links zu bewilligten Angeboten zur Verfügung gestellt.

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

Art. 89 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 unbewilligter Angebote.

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 und es teilweise schwierig ist, sie mit Gewissheit ausfindig zu machen, ist diese Vorgehensweise gerechtfertigt. Die in Artikel 36 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968⁶² (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) 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 Vollzugsbehörde 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 Websites der beiden zuständigen Behörden. Die vollständige Liste wird auf den Websites aufgeführt (siehe Art. 90 unten).

Sobald die Listen veröffentlicht sind, werden die darin aufgeführten Angebote gesperrt. Die zuständigen Behörden haben jedoch die Möglichkeit, vorgängig mit den Betreibern unbewilligter Angebote Kontakt aufzunehmen, um diese davon in Kenntnis zu setzen, dass die Website 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.

Das in Absatz 2 vorgesehene Einspracheverfahren hat den Zweck, den Anspruch auf rechtliches Gehör der Anbieter gemäss Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe b des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu wahren und gleichzeitig den zuständigen Behörden die Möglichkeit zu geben, Verfügungen mit einer kurzen Begründung rasch zu erlassen. Auf diese Weise können

⁶² SR 172.021

die zuständigen Behörden die Sperrung unbewilligter 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 drei verschiedene Vorgehensweisen denkbar:

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

Art. 90 Kommunikation der Sperrlisten

Abgesehen von der offiziellen Veröffentlichung der Sperrlisten, die als Eröffnung gegenüber den Anbietern gilt und in Artikel 89 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 Vollzugsbehörde ihre jeweilige Sperrliste auf ihrer Website veröffentlichen, mit einem Link auf die Website der anderen Behörde (Absatz 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 2007⁶³ 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. 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.

⁶³ SR 784.101.1

Diese Kommunikation und die Veröffentlichung auf der Internetseite der zuständigen Behörden werden keine Rechtswirkung haben. Massgebend ist einzig die Eröffnung der Liste gemäss Artikel 89.

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. 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. 91 Information an Benutzerinnen und Benutzer

Zusätzlich zur Sperrung des Zugangs zu den Online-Spielangeboten auf den Sperrlisten sind die Fernmeldediensteanbieterinnen 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 Vollzugsbehörde 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 Fernmeldediensteanbieterinnen, sondern auf eine von den Behörden angeordnete Massnahme zurückzuführen ist.

Die Einzelheiten zu dieser Informationseinrichtung werden in der Verordnung festgelegt. Zurzeit ist vorgesehen, 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 Vollzugsbehörde, einen Verweis auf die Geldspielgesetzgebung und eine Liste der bewilligten Angebote beinhalten. Die Fernmeldediensteanbieterinnen, die ESBK und die interkantonale Vollzugsbehörde 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 unbewilligte 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. 92 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. 93 Haftungsausschluss

Absatz 1 regelt den zivil- und strafrechtlichen Haftungsausschluss von Fernmeldedienstanbieterinnen in Bezug auf die mit der Internetnutzung verbundene Verbreitung von in der Schweiz nicht bewilligten Online-Geldspielen. Dieser Haftungsausschluss wird unter der Voraussetzung gewährt, dass die Fernmeldedienstanbieterinnen die abgefragten Daten bloss durchleiten. Vom Haftungsausschluss 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 haftbar 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 haftbar machen (Abs. 2 Bst. c). Ebenso besteht keine Haftung von Fernmeldedienstanbieterinnen, wenn einige ihrer Kunden die Sperrmassnahmen umgehen und auf diese Weise trotzdem auf unbewilligte Websites zugreifen können.

Art. 94 Rechtsmittel und aufschiebende Wirkung

Absatz 1: 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 Verwaltungsverfahren des Bundes zur Anwendung. Gegen eine Einspracheentscheid der ESBK kann somit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und anschliessend beim Bundesgericht erhoben werden.

Wenn die Verfügung von der interkantonalen Vollzugsbehörde 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 Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vorgesehen. Wenn die kantonalen Rechtsmittel erschöpft sind, steht der Weg an das Bundesgericht offen.

Absatz 2: Damit die zuständigen Behörden unzulässige Internetseiten unverzüglich sperren können, sobald ein unbewilligtes Angebot festgestellt wird, und damit das Sperrsystem eine gewisse abschreckende Wirkung hat, ist es wichtig, dass allfällige Einsprachen von Anbietern und ihre späteren Beschwerden keine aufschiebende Wirkung haben. 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 unbewilligter 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 Fernmeldedienstanbieterinnen gegen Sperrmassnahmen haben, welche die Fernmeldedienstanbieterinnen als unverhältnismässig beurteilen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sie nur schwer behebbare Schäden erleiden. Was die Fernmeldedienstanbieterinnen 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 Vollzugsbehörde. 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.

1. Abschnitt: Eidgenössische Spielbankenkommission

Art. 95, 96 Zusammensetzung, Organisation

Für diese Bestimmungen wurde das geltende Recht übernommen (Art. 46 und 47 SBG).

Art. 97 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. 95 Abs. 2, 96 und 97 Abs. 2).

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. 98 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 Beispielkatalog. 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, sowie in der Bekämpfung illegaler Angebote im Bereich der Spielbankenspiele.

Art. 99 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 Verwaltungsanktionen, welche die ESBK verhängen kann, sind hingegen in anderen Bestimmungen geregelt (Art. 101 und Art. 15).

Art. 100 Gebühren

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht (Art. 53 SBG und Art. 112 VSBG).

Art. 101 *Verwaltungssanktionen*

Die Bestimmung sieht vor, dass eine Konzessionärin, die gegen die Konzession 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 Art. 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 Vollzugsbehörde ausgesprochen werden können (siehe weiter unten, Art. 110). 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 vielmehr lauten, ob die Spielbank Bestimmungen der Konzession 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. Die Frage, ob ein Gewinn erzielt wurde oder nicht, wird dennoch nicht völlig ausser Acht gelassen, da er bei der Festlegung des Sanktionsbetrags berücksichtigt werden muss.

Im Übrigen ist die gleiche Art von Sanktion, die anhand des erzielten Umsatzes festgelegt wird, auch in anderen Gesetzen zu finden, insbesondere im Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995⁶⁴ (Kartellgesetz, KG) (Art. 49a und 50) und im Fernmeldegesetz (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

⁶⁴ SR 251

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 betrug die verhängten Sanktionen nie mehr als einige Prozent des Bruttospielertrags.

Das anwendbare Verfahren wird wie derzeit das Verwaltungsverfahren auf Bundesebene sein (Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, SR 172.021). 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 Vollzugsbehörde verhängten Verwaltungsanktionen bezieht (Art. 110).

Art. 102 Datenbearbeitung

Diese Bestimmung entspricht den heutigen Anforderungen in Bezug auf die Rechtmässigkeit bei der Bearbeitung besonders schützenswerter Daten. Im Rahmen ihrer 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 DSG). 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 Angaben zum Katalog der besonders schützenswerten Daten, zu den Kategorien der bearbeiteten Personendaten, zum Zweck der Bearbeitung, zur Aufbewahrungsdauer und zur Sicherheit der Daten enthalten. Sie muss insbesondere Folgendes genau festlegen:

- die Personenkategorien, zu denen Daten erhoben werden, und für jede Personenkategorie die Kategorien der bearbeiteten Personendaten;
- den Katalog der besonders schützenswerten Daten;
- die Zugangsermächtigungen;
- die Aufbewahrungsdauer und die Vernichtung der Daten;
- die Datensicherheit.

Art. 103 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 Vollzugsbehörde. 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 Vollzugsbehörde in Kenntnis gesetzt werden, die eine Verwaltungsbehörde ist.

Art. 104 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 DSG, gemäss dem Daten nur Ländern bekannt gegeben werden dürfen, die hinreichende vertragliche Garantien abgegeben haben oder die einen angemessenen Schutz gewährleisten. 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.

Das künftige Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und über den Schutz der schweizerischen Souveränität wird den allgemeinen Rahmen für diesen Artikel bilden.

Die Rechtshilfe ist im Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981⁶⁵ (Rechtshilfegesetz, IRSG) sowie in verschiedenen Staatsverträgen geregelt.

⁶⁵ SR 351.1

Art. 105 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 ist vorgesehen, die Hauptaufgaben der ESBK auf Gesetzesstufe festzulegen. Es handelt sich um einen nicht abschliessenden Katalog, da die ESBK dem Sekretariat weitere Aufgaben übertragen kann.

2. Abschnitt: Interkantonale Vollzugsbehörde

Art. 106 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 Vollzugsbehörde vorsieht. Sollten sich die Kantone dazu entschliessen, mehrere Konkordate abzuschliessen, dürfte jeder Kanton für sein Hoheitsgebiet nur einer einzigen interkantonalen Vollzugsbehörde unterstellt sein. Eine Verzettelung 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. 107 Unabhängigkeit

Diese Bestimmung ist hinsichtlich der interkantonalen Vollzugsbehörde die Entsprechung zu dem, was Artikel 90 bezüglich der ESBK darstellt. Was die Unabhängigkeit betrifft, gelten für die interkantonale Vollzugsbehörde die gleichen Anforderungen wie für die ESBK. Das Bundesgesetz beschränkt sich diesbezüglich darauf, den allgemeinen Grundsatz der Unabhängigkeit der interkantonalen Vollzugsbehörde (Abs. 1) sowie Anforderungen zu bestimmten Aspekten der persönlichen und institutionellen Unabhängigkeit festzulegen: In Bezug auf die Ausübung ihrer Funktion darf die interkantonale Vollzugsbehörde keine Anweisungen von Behörden entgegennehmen, und sie muss auch unabhängig von den Veranstalterinnen von Geldspielen sein, die sie zu überwachen hat (Abs. 2). Im Übrigen müssen im kantonalen Recht die notwendigen Rahmenbedingungen für die Unabhängigkeit der interkantonalen Vollzugsbehörde festgelegt werden. Die institutionelle Unabhängigkeit der interkantonalen Vollzugsbehörde 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 Vollzugsbehörde zuständig ist, muss seinerseits gegenüber den Veranstalterinnen von Geldspielen unabhängig sein. Auch die funktionelle Unabhängigkeit der interkantonalen Vollzugsbehörde 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.

Art. 108 Aufgaben

Wie für die ESBK enthält das neue Gesetz auch einen nicht abschliessenden Katalog der Aufgaben der interkantonalen Vollzugsbehörde. Was die Grossspiele anbelangt, entsprechen diese Aufgaben weitgehend den Aufgaben, die von der ESBK für den Bereich der Spielbankenspiele wahrgenommen werden (vgl. Art. 98 oben).

Im Vergleich mit der derzeitigen Regelung der IVLW werden der interkantonalen Vollzugsbehörde 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 Vollzugsbehörde im Rahmen des Konkordats weitere Aufgaben übertragen können.

Art. 109 Befugnisse

Der nicht abschliessende Katalog der Befugnisse der interkantonalen Vollzugsbehörde wurde parallel zum Katalog der Befugnisse der ESBK erstellt. Für den ersteren Katalog gelten somit mutatis mutandis die gleichen Bemerkungen (vgl. Art. 99 oben).

Buchstabe f: Was die Massnahmen gegen die Manipulation von Sportwettkämpfen betrifft, müssen sich die von der interkantonalen Vollzugsbehörde 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 Vollzugsbehörde im Rahmen des Konkordats weitere Befugnisse übertragen.

Art. 110 Verwaltungssanktionen

Verstösst eine Veranstalterin von Grossspielen gegen eine Verfügung der interkantonalen Vollzugsbehörde, 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. 101 oben). Selbstverständlich muss die interkantonale Vollzugsbehörde 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 Vollzugsbehörde für das Verhängen von Verwaltungssanktionen zuständig ist, stellt sich die Frage nach dem anwendbaren Verfahrensrecht: Nach Möglichkeit sollte das Verfahren im Konkordat vorgesehen oder, wie dies gegenwärtig der Fall ist, das anwendbare Verfahren festgelegt werden. Andernfalls wird die interkantonale Vollzugsbehörde das Verwaltungsverfahrensgesetz anwenden, das am Ort gilt, an dem die strafbare Handlung begangen wurde. Eine solche Vorgehensweise ist jedoch nicht ideal, da sich die

interkantonale Vollzugsbehörde mit den Gesetzgebungen der verschiedenen Kantone vertraut machen muss. Es stellt sich auch die Frage, wie vorzugehen ist, wenn eine strafbare Handlung in mehreren Kantonen begangen wurde. In diesem Fall müssen sich die Kantone einigen oder es ist das Verfahren jenes Kantons anzuwenden, in dem die strafbare Handlung zuerst entdeckt wurde. Falls sich die Kantone entscheiden, das für Verwaltungssanktionen geltende Verfahren im Konkordat zu regeln, können sie selbstverständlich keine Zwangsmassnahmen gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007⁶⁶ (Strafprozessordnung, StPO) vorsehen, da die interkantonale Vollzugsbehörde keine Strafverfolgungskompetenzen hat.

Art. 111 Datenbearbeitung

Diese Bestimmung ist die Entsprechung zur Bestimmung, die in Artikel 102 für die ESBK vorgesehen ist. Die Bemerkungen zu diesem Artikel gelten mutatis mutandis.

Art. 112 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 Vollzugsbehörde im Bereich der Strafverfolgung über keine Kompetenzen verfügt. Es ist indessen darauf hinzuweisen, dass die kantonalen Strafverfolgungsbehörden die interkantonale Vollzugsbehörde gemäss Artikel 136 Absatz 1 sowie gemäss dem neuen Artikel 25b des Bundesgesetzes über die Förderung von Sport und Bewegung vom 17. Juni 2011⁶⁷ (Sportförderungsgesetz, SpoFöG) in ihre Untersuchung einbeziehen können. Die interkantonale Behörde wird über laufende Strafverfahren in Kenntnis gesetzt, entweder aufgrund der Parteistellung, die ihr durch Artikel 136 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. 103 Abs. 4). Zu den zuständigen Strafverfolgungsbehörden gemäss Absatz 3 gehört auch die ESBK.

Art. 113 Internationale Amtshilfe

Diese Bestimmung ist die Entsprechung zur Bestimmung, die in Artikel 104 für die ESBK vorgesehen ist. Die Bemerkungen zu diesem Artikel gelten mutatis mutandis.

3. Abschnitt: Koordinationsorgan

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

⁶⁶ SR 312.0

⁶⁷ SR 415.0

allgemeinen Regelung vorgesehen, insbesondere in Bezug auf die Zusammensetzung und die Finanzierung.

Art. 114 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. 115 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.

Art. 116 Befugnisse

Das Koordinationsorgan hat keine Entscheidungsbefugnis; es kann somit keine Verfügungen mit verbindlichen rechtlichen Wirkungen erlassen, insbesondere nicht für die beiden Aufsichtsbehörden. Doch es kann gegenüber den Vollzugsbehörden dieses Gesetzes Empfehlungen abgeben und Sachverständige beiziehen, um eine Frage vertieft zu behandeln.

Art. 117 Arbeitsweise und Beschlussfassung

Das Koordinationsorgan fasst seine Beschlüsse mit einfachem Mehr. Das Präsidium verfügt nicht über das Recht zum Stichentscheid, sodass die Mitglieder des Koordinationsorgans gezwungen sind, Kompromisslösungen zu finden.

Art. 118 *Kostentragung*

Die Betriebskosten des Koordinationsorgans werden vom Bund und von den Kantonen je zur Hälfte getragen. Die Kantone müssen ihren Kostenanteil im Rahmen des Konkordats unter sich aufteilen.

Diese Abweichung von den Bestimmungen im RVOG zu den ausserparlamentarischen Kommissionen ist aufgrund des strikt paritätischen Charakters des Koordinationsorgans gerechtfertigt.

Art. 119 *Anwendbares Recht*

In dieser Bestimmung ist festgehalten, dass das Koordinationsorgan im Bereich des Datenschutzes-, Öffentlichkeits-, Beschaffungs-, Verantwortlichkeits- und Verfahrensrechts wie eine Behörde des Bundes behandelt wird. Deshalb gelangen für diese Bereiche die entsprechenden Bundesgesetze zur Anwendung.

2.9 **9. Kapitel: Besteuerung und Verwendung der Spielerträge**

Nach Artikel 106 Absatz 2 BV erhebt der Bund eine ertragsabhängige Spielbankenabgabe, die für die AHV und IV bestimmt ist. Gemäss Artikel 106 Absatz 6 BV haben die Kantone sicherzustellen, dass die Reinerträge aus den Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Im 9. Kapitel werden diese Vorgaben der Verfassung konkretisiert.

1. Abschnitt: Spielbankenabgabe

Was die Spielbankenabgabe betrifft, wurden für den Entwurf weitgehend die Bestimmungen des geltenden Rechts übernommen. Einige Bestimmungen der VSBG werden auf Gesetzesstufe angehoben. In Bezug auf den Abgabensatz muss eine neue Regelung eingeführt werden, um der besonderen Situation von Spielbanken Rechnung zu tragen, die auch Online-Spiele anbieten.

Art. 120 *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. 44). In Absatz 3 des Entwurfs wird im Übrigen ausgeführt, dass die von den Spielbanken erhobenen Kommissionen (*droits de table*), beispielsweise bei Baccara oder Poker, bei der Berechnung des Bruttospielertrags ebenfalls berücksichtigt werden. Mit dieser Bestimmung wird auf Stufe Gesetz die Rechtsprechung des Bun-

desgerichts⁶⁸ übernommen. Zur Rechtmässigkeit von Artikel 78 Absatz 3 VSBG hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Kommissionen nicht für den blossen Eintritt in die Spielbank bzw. unabhängig von einem konkreten Spiel bezahlt werden, sondern im Rahmen eines bestimmten Spiels .

Art. 121 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 Abgabenskala 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 Mindest- und der Höchstsatz auf dem in Spielbanken erzielten Bruttospielertrag bleiben unverändert: Der Grenzabgabesatz wird zwischen 40 und 80 Prozent festgelegt, wobei ein progressiver Tarif zur Anwendung gelangt (Art. 121 Abs. 2 Bst. a).

In Artikel 121 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, wie die Berechnungen aufgezeigt haben, die im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten getätigt wurden. Besonders teuer ist die Spielsoftware. Diese kann in der Regel nur über Lizenzverträge erworben werden. Ferner ist zu beachten, dass diese höheren Kosten nur teilweise durch tiefere Personal- und Mietkosten kompensiert werden können. 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 Grössenordnung 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

⁶⁸ BGE 2C_322/2012.

dagegen, deren Konzession verlängert wird, kann nicht erneut um eine Abgabeermässigung ersuchen. Dieses Instrument gilt nun auch für die online durchgeführten Spiele.

Art. 122, 123 Abgabeermässigungen für Spielbanken mit einer B-Konzession, Reduktion der Abgabe für B-Spielbanken bei Erhebung einer gleichartigen Abgabe durch den Kanton

Die Abgabeermässigungen 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 B-Konzession den Abgabesatz um höchstens ein Viertel reduzieren, sofern die Erträge der Spielbank in wesentlichem Umfang für öffentliche Interessen der Region verwendet werden (Art. 122 Abs. 1). Eine Reduktion ist ferner möglich, wenn die Standortregion der B-Spielbanken wirtschaftlich von ausgeprägt saisonalem Tourismus abhängig ist (Art. 122 Abs. 2). Der Bundesrat entscheidet jeweils unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls, ob er eine Reduktion gemäss Artikel 122 Absätze 1 und 2 gewährt. Schliesslich reduziert der Bundesrat die Abgabe für B-Spielbanken, soweit der Standortkanton für diese eine gleichartige Abgabe erhebt (Art. 123 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 Kantonen 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).

Art. 124 Veranlagung und Bezug

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

Art. 125 Nachsteuer

Für diesen Artikel wurde weitgehend die Regelung in Artikel 45 SBG übernommen. Beim zweiten Satz von Absatz 1 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 125 gestrichen und durch einen neuen Artikel im Kapitel zu den Strafbestimmungen ersetzt (Art. 134). 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.

2. Abschnitt: Verwendung der Reingewinne von Grossspielen

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. Vorbehältlich von Artikel 44 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. 126 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 Einsätze abzüglich der ausbezahlten Gewinne, der gerechtfertigten Kosten für die Geschäftstätigkeit (z. B. die Provisionen für die Verkaufsstellen), der Abgaben inkl. der Aufsichtsabgabe und der branchenüblichen Reserven und Rückstellungen, die durch die Geschäftstätigkeit gerechtfertigt sind. Mit Artikel 21 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 über die direkte Bundessteuer vom 19. Dezember 1990⁶⁹ (DBG) und Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe f des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990⁷⁰ (StHG) sind die Veranstalterinnen von Grossspielen 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.

Absatz 2 entspricht weitgehend der entsprechenden Regelung des geltenden LG (Art. 5 Abs. 2 LG). Die Erfüllung von gesetzlich vorgesehenen öffentlichen Aufgaben des Gemeinwesens muss grundsätzlich mit dem ordentlichen Budget finanziert werden. Die Reingewinne aus

⁶⁹ SR 642.11

⁷⁰ SR 642.14

den Lotterien und Sportwetten dürfen in den Bereichen von Absatz 1 nur ausnahmsweise und diesfalls nur ergänzend zur Finanzierung der Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Aufgaben des Gemeinwesens verwendet werden.

In Absatz 3 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. 127 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 Verteilschlüssel zu bestimmen, etwa aufgrund der Bevölkerungszahl und/oder der erzielten Bruttoeinnahmen pro Kanton.

Art. 128 Ausrichtung von Beiträgen

Artikel 128 gibt den Kantonen einige Mindestanforderungen in Bezug auf das Verfahren für die Vergabe der Mittel und die Vergabekriterien vor. Angesichts des Erfordernisses der Gesetzesform (Art. 128 Abs. 1) müssen die Kantone das Vergabeverfahren und die Vergabekriterien 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.

Ausserdem müssen die für die Verteilung der Mittel zuständigen Instanzen (die gemäss Art. 25 IVLW bereits bestehen) unabhängig sein (Art. 128 Abs. 1 Bst. a). Die Kantone sorgen mit geeigneten Massnahmen dafür, dass diese Unabhängigkeit gewährleistet ist. Sowohl auf organisatorischer als auch auf personeller Ebene muss eine ausreichende Trennung zwischen der für die Verteilung der Mittel zuständigen Instanz, den kantonalen und interkantonalen Geldspielvollzugsbehörden und den Veranstalterinnen von Grossspielen sichergestellt werden.

Die von den Kantonen festgelegten Vergabekriterien (siehe Art. 26 IVLW) müssen in Gesetzesform bestimmt und veröffentlicht werden (Art. 128 Abs. 1 Bst. b und 129 Abs. 1), um die Transparenz des Vergabeverfahrens zu erhöhen.

Artikel 128 Absatz 2 begründet keinesfalls ein Recht zur Einsprache gegen Vergabeentscheide. Den Kantonen bleibt unbenommen, selber ein Rechtsmittel gegen diese Entscheide vorzusehen.

Der Entscheid, einem Begünstigten einen bestimmten Beitrag zu gewähren, muss den Mindestanforderungen bezüglich Rechtsgleichheit genügen (Art. 128 Abs. 3).

Die Beiträge werden grundsätzlich ohne Gegenleistung gewährt. Die Auflage zur Erwähnung des Geldgebers ist jedoch möglich. Die Beiträge sind somit als Spenden im Sinn von Artikel 3 Buchstabe i des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer⁷¹ (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG) zu betrachten und sind nicht der MWST unterstellt.

Artikel 128 Absatz 4 übernimmt und ergänzt den dritten Satz von Artikel 24 der IVLW.

Art. 129 Transparenz der Mittelvergabe

Die Aufsicht über die Vergabe und Verteilung der Mittel durch die für die Verteilung zuständigen Instanzen 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).

3. Abschnitt: Verwendung der Reingewinne von Kleinspielen

Art. 130

Dieses Gesetz regelt auch die Verwendung der Reingewinne von Kleinspielen: Während die Reingewinne von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten für gemeinnützige Zwecke verwendet werden müssen (Abs. 1), unterliegen die Reingewinne von Geldspieltournieren wie beispielsweise Pokerturniere keiner Zweckbindung (Abs. 2).

Der in Absatz 1 verwendete Begriff gemeinnützige Zwecke muss jedoch in einem weiteren Sinn verstanden werden als bei den Grossspielen. Es geht darum, diesbezüglich die gegenwärtige Praxis beizubehalten. Sportvereine, Orchester oder Service-Clubs, um nur einige Beispiele zu nennen, können somit weiterhin Kleinlotterien veranstalten (z. B. ein Lottospiel), um ihre Aktivitäten zu finanzieren. Dies gilt auch, wenn sie keinen Juniorenbereich aufweisen oder wenn sie nicht beabsichtigen, die eingenommenen Gelder für Aktionen ausserhalb des Vereins zu verwenden. Mit anderen Worten müssen sie die eingenommenen Mittel nicht zwingend für gemeinnützige Zwecke einsetzen. Es ist ausreichend, wenn der Verein als solcher auf irgendeine Weise zum Gemeinwohl beiträgt. Ausgeschlossen ist ein rein wirtschaftlicher oder gewinnorientierter Zweck. Die Vereinsform ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger Hinweis, da Vereine zwangsläufig einen politischen, religiösen, wissenschaftlichen, künstlerischen, wohltätigen, freizeitbezogenen oder ähnlichen Zweck verfolgen müssen und nicht ein ausschliesslich wirtschaftliches Ziel anstreben dürfen. 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 veranstalten möchte, das nur zur Geldbeschaffung für die Vereinsmitglieder dient. Einer solchen Gruppe müsste die Bewilligung zur Veranstaltung von Kleinlotterien verweigert werden.

⁷¹ **SR 641.20**

Im Übrigen sind Vereine, die Kleinspiele anbieten, nicht zwangsläufig von der Gewinnsteuer befreit.

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 SBG 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 Strafen für die verschiedenen Kategorien von Straftaten entsprechen grösstenteils dem geltenden Recht. Allerdings 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 Vollzugsbehörde 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.

1. Abschnitt: Straftaten

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. 131 Verbrechen und Vergehen

Im Vergleich mit dem geltenden Recht 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 schwe-

ren und normalen Fällen zu reduzieren. Gegenwärtig reicht die Bandbreite von einem Jahr für normale Fälle bis fünf Jahre für schwere Fälle. Mit der Verlängerung der Strafdauer auf drei Jahre für normale Fälle steht der Unterschied in einem engeren Zusammenhang mit dem Strafmass bei schweren Fällen. Im Gegensatz zum geltenden Recht wird für die Busse 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 Veranstaltung von Spielbankenspielen ausserhalb einer Spielbank, was nach dem geltenden Recht keiner Übertretung entspricht. Gemäss der neuen Bestimmung macht sich strafbar, wer Geldspiele organisiert, veranstaltet 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 Veranstaltung 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).

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

Gegenstand dieser Bestimmung ist auch die Bereitstellung von Geldspielen ohne Bewilligung. Unter Bereitstellung wird unter anderem verstanden, dass zum Zweck der Organisation oder der Veranstaltung von Geldspielen Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt oder Einrichtungen beschafft werden. Die explizite Nennung dieser strafbaren Handlung ist nötig, damit ein Geschäftsmodell berücksichtigt werden kann, das im Bereich der illegalen Geldspiele verbreitet ist. Bei diesem Modell sind die Veranstalterin, der Vertreiber 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 Vertreiber und Wiederverkäufer 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 die Bereitstellung von Geldspielen einer strafbaren Handlung entsprechen. Dabei geht es jedoch nicht darum, die blossere 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. 1 Bst. c

Eine Bestimmung der gleichen Art ist bereits im geltenden Spielbankengesetz enthalten (Art. 55 Abs. 1 Bst. b SBG). Mit der neuen Bestimmung bezieht sich der erschlichene Erhalt einer Bewilligung auch auf die Grossspiele.

Abs. 2

Bei diesem Absatz geht es darum, die schweren Fälle zu definieren, die mit einer härteren Strafe geahndet werden. Der verwendete Begriff «gewerbsmässig» 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 strafbaren Handlungen, um die es in Absatz 1 Buchstabe b (Bereitstellung technischer Mittel für Veranstalterinnen, die nicht über die nötige Konzession oder Bewilligung verfügen) und Buchstabe c geht (erschlichener Erhalt einer Konzession oder einer Bewilligung), können nicht fahrlässig begangen werden. Deshalb fallen sie nicht in den Geltungsbereich von Absatz 3.

Selbstverständlich werden für fahrlässig begangene Straftaten weniger schwere Strafen verhängt.

Art. 132 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 zu den Kleinspielen ist die Entsprechung zur Regelung in Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe a für die Grossspiele und Spielbankenspiele. Die Organisation, Veranstaltung oder Bereitstellung von Kleinspielen ohne Bewilligung entspricht einer Übertretung, da diese Spiele mit einer geringeren Gefährdung verbunden sind.

Abs. 1 Bst. b

Werbung für nicht bewilligte Geldspiele ist untersagt (vgl. Art. 71 Abs. 3). Wer gegen dieses Verbot verstösst, begeht eine Straftat. Einer der hauptsächlichen Anwendungsfälle dieser Bestimmung ist die Werbung für Websites mit unbewilligten 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^{bis} StGB) gelten auch für die Werbung für illegale Geldspiele. Dieses Medienstrafrecht sieht eine Kaskadenhaftung vor, so 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 71 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 (Art. 71 bezieht sich auf die Veranstalterinnen).

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. 69 Abs. 2 und 3) oder gestützt auf Artikel 77 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 Ve-

ranstalterinnen 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 Vollzugsbehörde festgelegt wird (Art. 77 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.

Blosse Fahrlässigkeit ist nicht strafbar: So kann ein Mitarbeiter am Empfang beim Eingang der Spielbank nicht bestraft werden, wenn er beim Eingeben des Kundennamens in das Computersystem einen Fehler begeht (siehe Abs. 2 unten).

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 Art. 134 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 Ausführungsbestimmungen erwähnt sind. Die meisten Verpflichtungen im Bereich der Geldwäscherei werden nicht direkt im Gesetz, sondern auf Verordnungsstufe geregelt. Die Bestimmungen dieses Gesetzes zu den Sorgfaltspflichten im Bereich der Geldwäscherei befinden sich im 4. Abschnitt des 5. Kapitels. Die Bestimmungen werden durch eine Verordnung der ESBK für die Spielbanken und eine Verordnung des EJPD für die Grossspiele ergänzt werden.

Abs. 1 Bst. g

Diese Bestimmung übernimmt Artikel 56 Absatz 1 Buchstaben d und f SBG und erweitert dessen Geltungsbereich auf die Grossspiele und Kleinspiele. Zu den Meldepflichten, siehe die Artikel 13, 42, 49 und 62 dieses Gesetzes.

Abs. 1 Bst. h

Gemäss Artikel 60 dieses Gesetzes dürfen nur die Bewilligungsinhaberin oder von ihr ermächtigte Dritte Grossspiele verkaufen. Diese Bestimmung ist insbesondere auf die werbemässige Organisation von Spielgemeinschaften zur Teilnahme an Grossspielen durch

Dritte ausgerichtet, die einem speziellen Fall des Verkaufs von Grossspielen entspricht. Verstösse gegen das Verbot, Grossspiele ohne Ermächtigung der Bewilligungsinhaberin zu verkaufen, und insbesondere gegen das Verbot, gewerbsmässig Spielgemeinschaften zu organisieren, müssen aus Gründen des Konsumentenschutzes und des Schutzes der Spielerinnen und Spieler strafrechtlich geahndet werden. Sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz wenden solche Spielgemeinschaften sehr aggressive Marketingmethoden an. Ausserdem führen solche Gebilde letztlich dazu, dass der Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel nicht mehr gewährleistet ist. Ein solches Verhalten muss auch deshalb bestraft werden, weil es zur Folge hat, dass ein Teil des Geldes der Spielerinnen und Spieler nicht für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung steht. Von diesem Straftatbestand nicht umfasst wird, wenn eine Gruppe von Freunden gemeinsam Lotterielose kaufen.

Abs. 1 Bst. i

Die heute bekannten Online-Vermittlungsplattformen werden auch Geldspielbörsen genannt. 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. Solche Einrichtungen und Dienstleistungen ermöglichen die Ziele der Gesetzgebung unter dem Titel des «privaten Geldspieles», welches gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a dem Anwendungsbereich des Gesetzes entzogen ist, zu unterlaufen. Sie dienen damit der Umgehung des Verbots, Geldspiele ohne entsprechende Bewilligung zu veranstalten.

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 Fall von Absatz 1 Buchstabe d wurde die Strafbarkeit der fahrlässigen Begehung bewusst ausgeschlossen. 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 Helferschaft nur in den vom Gesetz ausdrücklich bestimmten Fällen bestraft. Da Verstösse gegen das Geldspielgesetz oftmals mit der Beteiligung mehrerer Personen verbunden sind, sowie aus Präventionsgründen ist es wünschenswert, dass Versuch und Helferschaft in den in Absatz 1 aufgeführten Fällen strafbar sind. Diese Funktion erfüllt Absatz 3. Was die Helferschaft betrifft, ergibt sich

die Strafbarkeit bereits aus Artikel 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974⁷² (VStrR).

Art. 133 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.

Art. 134 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 132 Absatz 2 vorgesehen ist, d. h. höchstens 250 000 Franken.

2. Abschnitt: Anwendbares Recht und Verfahren

Art. 135, 136 Bei Widerhandlungen im Rahmen der Spielbankenspiele, der Grossspiele und der Kleinspiele

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 Art. 73 Abs. 1 VStrR). Sie wendet das VStrR an.

Wenn die Straftat den Bereich der Grossspiele 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 Vollzugsbehörde keine Kompeten-

⁷² **SR 313.0**

zen. 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 Vollzugsbehörde im Strafverfahren ausgebaut. Artikel 136 Absatz 1 räumt ihr die Möglichkeit ein, zur Strafuntersuchung beigezogen zu werden. Mit der Bestimmung wird gewährleistet, dass zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der interkantonalen Vollzugsbehörde ein Datenaustausch zu konkreten Strafuntersuchungen stattfinden kann und die interkantonale Vollzugsbehörde ihr spezifisches Fachwissen in zweckmässiger Weise in die kantonalen Strafuntersuchungen einbringen kann. Denn die interkantonale Vollzugsbehörde verfügt über spezielle Kenntnisse, die den Strafverfolgungsbehörden der Kantone teilweise fehlen. Eine ähnliche Bestimmung besteht in Artikel 23 des Sportförderungsgesetzes zum Bereich Dopingbekämpfung, für den ebenfalls Spezialkenntnisse erforderlich sind. Artikel 136 Absatz 2 räumt der interkantonalen Vollzugsbehörde in Strafverfahren dieselben Verfahrensrechte wie der Privatklägerschaft ein. Dank dem Status als Privatklägerschaft kann die Vollzugsbehörde das Verfahren auch aktiv beeinflussen. Mit diesem Status verbunden sind volle Parteirechte, so auch die Möglichkeit gegen Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen Beschwerde zu führen oder gegen erstinstanzliche Urteile Berufung einzulegen. Die Vollzugsbehörde ist zudem zur Erhebung einer Einsprache gegen einen Strafbefehl legitimiert. Diese Ausnahme zur Regel von Artikel 354 Absatz 1 StPO ist gerechtfertigt, da die Vollzugsbehörde 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 Vollzugsbehörde nicht verpflichtet, diese Rechte zu nutzen.

Art. 137 Verfolgungsverjährung

Diese Bestimmung unterscheidet zwischen Übertretungen und anderen Arten von Straftaten. Für Übertretungen beträgt die Frist der Verfolgungsverjährung fünf Jahre. Für Verbrechen und Vergehen wird die Verjährung durch den allgemeinen Teil des Strafgesetzbuchs geregelt (Art. 97 StGB). Die Frist der Verfolgungsverjährung beträgt somit in der Regel zehn Jahre und fünfzehn Jahre bei schweren Fällen. Für Verfahren, die in die Zuständigkeit der ESBK fallen, gilt überdies das VStrR, insbesondere dessen Artikel 11 Absatz 3.

2.11 11. Kapitel: Schlussbestimmungen

1. Abschnitt: Art. 138, Vollzug und Oberaufsicht

Mit diesem Artikel beauftragt der Gesetzgeber den Bundesrat, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen, die für die Anwendung des Gesetzes notwendig sind. Abgesehen von diesem Auftrag sieht das Gesetz die Übertragung verschiedener Gesetzgebungskompetenzen an den Bundesrat vor. Diese werden jeweils in den massgebenden Kapiteln erläutert.

Aufgrund von Artikel 186 Absatz 4 BV übt der Bundesrat die Oberaufsicht über den Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone aus. Absatz 2 von Artikel 138 statuiert keine über diese allgemeine verfassungsrechtliche Zuständigkeit hinausgehende Aufsichtspflichten oder Aufsichtsrechte des Bundes. Die Bestimmung macht lediglich deutlich, dass der Bund die Aufgabe der Oberaufsicht wahrnimmt. Dies wird im Übrigen auch dadurch deutlich, dass diejenige Verwaltungsstelle, welche vom Bundesrat mit der Ausübung der Oberaufsicht betraut

wird, im Koordinationsorgan Einsitz nimmt. Gegenwärtig bildet das Bundesamt für Justiz die Oberaufsichtsbehörde für den Bereich der Geldspiele.

2. Abschnitt: Art. 139, Aufhebung und Änderung anderer Erlasse

Die Aufhebung und die Änderung anderer Erlasse werden unten im Anhang geregelt.

3. Abschnitt: Übergangsbestimmungen

Die vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen sind darauf ausgerichtet, die Rechtssicherheit beim Übergang zur neuen Gesetzgebung und die Kontinuität der Durchführung der Spiele zu gewährleisten.

Art. 140 Spielbanken

Dieser Artikel legt fest, dass die Konzessionen, die nach dem bisherigen Recht für den Betrieb Spielbanken erteilt wurden, nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes gültig bleiben. Ausserdem sieht der Artikel vor, dass die auf Grundlage des Spielbankengesetzes erteilten Konzessionen alle am gleichen Datum ablaufen, nämlich am 31. Dezember 2023. Für die zwei zuletzt erteilten Konzessionen bringt die Bestimmung keine Änderungen mit sich, da in der jeweiligen Konzessionsurkunde deren Gültigkeit bis zu diesem Datum vorgesehen ist. Was die zuvor erteilten Konzessionen betrifft, wird die Konzessionsdauer um höchstens einhalb Jahre verlängert. Mit diesem Vorgehen können die Konzessionen auf einheitliche Weise verlängert werden. Im Moment der Konzessionserneuerung wird eine Gesamtübersicht über den Schweizer Markt vorliegen. 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 wohlverworbene 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 or-

dentlichen gesetzlichen Rahmen prüfen und die Verwaltungsmassnahmen anwenden, die im Geldspielgesetz 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. 141 Gesuche um den Betrieb von online durchgeführten Spielen

Um den Spielbanken die Möglichkeit zu geben, rasch Online-Spiele anzubieten, ist vorgesehen, dass sie ab Inkrafttreten des neuen Gesetzes ein Gesuch um Erweiterung ihrer Konzession einreichen können.

Art. 142 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 interkantonaler Ebene betrieben werden, nicht immer der Fall. Damit sie ihre Aufsichtspflicht wahrnehmen kann, muss die interkantonale Vollzugsbehörde 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. 143 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 Vollzugsbehörde 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 abstützen wird. Sie muss jedoch sicherstellen, dass die in Artikel 24 Absatz 1 und insbesondere in dessen Buchstabe b festgelegten Anforderungen eingehalten werden.

In diesem Zusammenhang wird die interkantonale Vollzugsbehörde 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 Vollzugsbehörde 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 den Kommentar zu Art. 142).

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

Art. 144 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 interkantonale 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 interkantonale 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 Vollzugsbehörde 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 142 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. 143 Abs. 2), ist für die neuen Spiele nicht gerechtfertigt.

Art. 145 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 Geldspielgesetz 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 Spielturniere 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 Geldspielturniere 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 140–144 festgelegt.

4. Abschnitt: Art. 146, Referendum und Inkrafttreten

Dieser Gesetzesentwurf 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 die neuen Organe, die durch das Gesetz eingeführt werden (Koordinationsorgan und Konsultativkommission zur Prävention von Spielsucht), ihre Tätigkeit rasch aufnehmen.

Änderung weiterer Erlasse

1. Strafprozessordnung

Die Frage stellt sich, ob Wettkampfmanipulationen nach den Artikeln 25a und 25b des Sportförderungsgesetzes in den Katalog der Bundesstrafkompetenz nach Artikel 24 Absatz 1 Strafprozessordnung aufgenommen werden sollen. Von einer solchen Aufnahme ist jedoch abzugehen: 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 Sportförderungsgesetzes Rechnung getragen. Nach dieser Bestimmung können die zuständigen Strafverfolgungsbehörden die nach Artikel 106 des Geldspielgesetzes für den interkantonalen Vollzug zuständige Stelle zur Untersuchung beiziehen. 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 131 Absatz 1 Buchstabe a dieses Gesetzes begangen haben, indem sie ohne die dafür nötigen Konzessionen oder Bewilligungen Grossspiele oder Spielbankenspiele organisiert, veranstaltet 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 131 Absatz 1 Buchstabe a BGS begangen haben, indem sie ohne die dafür nöti-

gen Konzessionen oder Bewilligungen Grossspiele oder Spielbankenspiele organisiert, veranstaltet oder zur Verfügung gestellt haben.

2. Sportförderungsgesetz

3. Abschnitt: Massnahmen gegen Wettkampfmanipulation

Art. 25a und 25b

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 auch die Integrität des Sports an sich.

Beim Tatbestand der Wettkampfmanipulation handelt es sich um ein Sonderdelikt. Als Täter kommen sämtliche Mitwirkenden an einem Sportwettkampf in Frage. Erfasst werden soll jeder, der an einem Sportwettkampf eine Funktion inne hat, 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 Veranstalterinnen 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 hingegen 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 Organisators 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, Tierschutz).

Eine strafscharfende 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 Strafraum des Grunddeliktes entspricht der Privatbestechung und ist damit etwas tiefer angesetzt als bei der Bestechung nach Artikel 322^{ter} StGB. Die angedrohten Strafen bei den Grundtatbeständen und den qualifizierten Tatbeständen entsprechen denjenigen der Dopingbestimmungen im Sportförderungsgesetz. Aktive und passive Täterschaft werden mit der gleichen Strafe bedroht.

Massgeblich für die Zuständigkeit der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden ist der Begehungsort. Das Bestechungsdelikt wird dort begangen, wo das Angebot gemacht oder die

Bestechungsabrede getroffen wurde oder wo die ungebührlichen Vorteile übergeben werden. Der Austragungsort des betroffenen Sportwettkampfes ist demgegenüber irrelevant. Es werden daher nicht nur Spiele in der Schweiz geschützt. Erfolgt andererseits die Manipulationsabrede und auch die Vorteilsgewährung im Hinblick auf einen Wettkampf in der Schweiz vollständig im Ausland, so wird dies nicht vom schweizerischen Recht erfasst, massgeblich ist auch hier das Recht am Begehungsort.

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. 25c und 25d

Diese beiden Artikel regeln die Stellung der interkantonalen Vollzugsbehörde im Rahmen der Strafverfolgungen, die bei Verstössen gegen die Artikel 25a und 25b eingeleitet werden. Sie lehnen sich weitgehend an die Bestimmungen an, die in den Artikeln 105 und 132 des Entwurfs vorgesehen sind. Obwohl die interkantonale Vollzugsbehörde 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 die Artikel 25a und 25b eingeleitet werden, und teilen ihr ihre Beschlüsse 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. Sie ist ihrerseits verpflichtet, den zuständigen Gerichtsbehörden Verstösse gegen die Artikel 25a und 25b zu melden.

3. Mehrwertsteuergesetz

Nach dem heute geltenden Artikel 21 Absatz 2 Ziffer 23 des Mehrwertsteuergesetzes 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 für gemeinnützige Zwecke verwendet werden muss. Durch die Umformulierung soll die Bestimmung an die Realität angepasst werden, ohne dass eine materielle Änderung vorgenommen wird.

4. Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer

Artikel 24 Buchstabe i des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) und Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe i des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern (StHG) der Kantone und Gemeinden sehen vor, dass die bei Glücksspielen in Spielban-

ken 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 Spielbankengesetz⁷³ 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 besteuert werden (Art. 24 Bst. i DBG, 7 Abs. 4 Bst. I StHG auf dem Wege des Umkehrschlusses und Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer⁷⁴).

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, die Steuerbefreiung auf die Gewinne aus Grossspielen auszudehnen, einschliesslich der Geschicklichkeitsspiele, die automatisiert, online oder interkantonal durchgeführt werden. 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. Dasselbe gilt für die Kleinspiele, mit denen sich definitionsgemäss nur beschränkte Gewinne erzielen lassen.

Gemäss der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung würde die generelle Steuerbefreiung der Gewinne, die mit allen Geldspielen erzielt werden, für den Bund, die Kantone und die Gemeinden kurzfristig Steuerausfälle in der Grössenordnung von jährlich 120 Millionen Franken verursachen.⁷⁵ Diesen Einbussen stehen höhere Einnahmen zugunsten gemeinnütziger Zwecke gegenüber. Die finanziellen Auswirkungen dieser Änderung werden in Ziffer 3.3 detailliert beschrieben.

Artikel 72p sieht vor, dass die Kantone ihre Gesetzgebung in Übereinstimmung mit der Änderung von Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe i StHG auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des

⁷³ BBl 1997 III 145, Ziff. 235.2 zweiter Absatz.

⁷⁴ SR 642.21

⁷⁵ Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung, Bericht vom 26. September 2012; siehe <https://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiative.html>

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 klar gestellt, dass Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe i StHG direkt Anwendung findet, wenn das kantonale Recht nicht angepasst wurde. Diese Lösung entspricht jener, die im Bundesgesetz über dringende Anpassungen bei der Unternehmensbesteuerung, im Bundesgesetz über die Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und die Einführung der straflosen Selbstanzeige und im Bundesgesetz über die Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen vorgesehen wurde.

5. Geldwäschereigesetz

Das Geldwäschereigesetz 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). Angesichts der bedeutenden Pflichten, die in den entsprechenden Verordnungen festgelegt werden, ist jedoch festzuhalten, dass diese tiefe Normstufe nicht mehr den gegenwärtigen Anforderungen an die gesetzliche Kompetenzdelegation entspricht. Bei einer umfassenderen Revision des Geldwäschereigesetzes, die auch die anderen Aufsichtsbehörden (insbesondere die FINMA) betrifft, wird die gesetzliche Delegation der Kompetenzen so anzupassen sein, dass der Bundesrat diese Pflichten festlegt.

3 Auswirkungen

Nachfolgend werden die Auswirkungen für Bund und Kantone beschrieben, welche der Gesetzesentwurf 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 der Vorlage im Bereich der Einnahmen von Bund und Kantonen beschrieben.

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Schaffung einer Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel führt zu Kosten für Bund und Kantone, welche sich diese hälftig teilen. Die Kosten setzen sich zusammen aus Entschädigungen für die Kommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel sowie deren Sekretariat. Der Aufwand für Taggelder der Kommissionsmitglieder, für allfällige öffentliche Veranstaltungen und für Publikationen ist schwer bezifferbar. Ausgehend vom Budget vergleichbarer Bundeskommissionen ist mit einem Aufwand von jährlich etwa 150 000 Franken zu rechnen, die Lohnkosten für das Sekretariat nicht eingeschlossen. Die

dafür von Seiten des Bundes erforderlichen Mittel werden im Rahmen des Voranschlags und der Finanzplanung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes bereitgestellt.

Der Entwurf führt zudem zu einer Erhöhung der Personalkosten, welche im folgenden Abschnitt dargestellt werden.

3.1.2 Auswirkungen auf den Personalbestand

Der Gesetzesentwurf hat Auswirkungen auf den Personalbestand. Diese können zum jetzigen Zeitpunkt erst grob geschätzt werden. Hinzuweisen ist auf den Umstand, dass zu gegebener Zeit zudem zu prüfen sein wird, ob Stellen befristet werden können und ob bei gewissen Vollzugsaufgaben ein etappierter Stellenaufbau vorgesehen werden kann.

Für den Vollzug des Gesetzes werden beim Bund gegen zehn neue Vollzeitstellen zu schaffen sein. Den Grossteil dieser Stellen wird für die neuen Aufgaben veranschlagt, die der ESBK gemäss dem Entwurf übertragen werden. Rund die Hälfte dieser Personalkosten der ESBK wird als Aufsichtskosten zu Lasten der konzessionierten Spielbanken gehen. Auch die Oberaufsichtsbehörde wird ihre neuen Aufgaben nicht ohne zusätzliche Stellen bewältigen können. Schliesslich hat auch die geplante Einsetzung einer Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel Auswirkungen auf den Personalbestand des Bundes.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

3.2.1 Anpassung der Rechtsgrundlagen

Das neue Geldspielgesetz 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 82 des Gesetzesentwurfes 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.

Hingegen wird die oben erwähnte Schaffung der Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel, welche je hälftig von Bund und Kantonen finanziert wird, zu einem zusätzlichen finanziellen Aufwand für die Kantone führen (vgl. Ziff. 3.1).

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 Gesetzesentwurfs auf die Entwicklung der Einkünfte der Kantone in diesem Bereich nicht möglich.

Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand im Bereich der Grossspiele:

Im Bereich der *Lotterien und Wetten* wird auf die bundesrechtliche Verankerung der heutigen Durchführungsbewilligung gemäss Artikel 15 IVLW verzichtet, wonach die einzelnen Kantone innert 30 Tagen nach Zustellung der Zulassungsverfügung über die Durchführung auf ihrem Gebiet entscheiden. Sofern die Kantone nicht beschliessen, an den Durchführungsbewilligungsverfahren festzuhalten, entfällt dadurch der heute in den Kantonen im Zusammenhang mit den Durchführungsbewilligungen anfallende Verwaltungsaufwand.

Für die Bewilligung und Beaufsichtigung automatisiert, online oder interkantonal durchgeführter *Geschicklichkeitsspiele* sieht der Gesetzesentwurf neu die Zuständigkeit der interkantonalen Vollzugsbehörde vor. Diese Arbeit wird heute von den einzelnen kantonalen Bewilligungsbehörden verrichtet. 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 Geldspielgesetz wird im Bereich der Geschicklichkeitsgrossspiele zu einer Zentralisierung dieser Aufgaben bei der interkantonalen Vollzugsbehörde und zu einer Formalisierung der Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit führen.

Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand im Bereich der Kleinspiele:

Der Gesetzgebungsentwurf hat zur Folge, dass die heute als Tombolas i. S. v. Artikel 2 LG bekannten Veranstaltungen neu als Kleinlotterien bewilligungspflichtig sein sollen. Heute ist die Durchführung von Tombolas in einigen Kantonen bewilligungsfrei möglich, in weiteren Kantonen brauchen Tombolas nur dann eine Bewilligung, wenn sie eine Plansumme einer gewissen Höhe (z. B. 10 000 Franken) aufweisen. In rund der Hälfte der Kantone sind Tombolas bereits heute bewilligungspflichtig.

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 Gesetzesentwurf den Status quo ab.

(Kleine) Geldspieltourniere sollen neu möglich sein und in die Bewilligungs- und Aufsichtszuständigkeit der einzelnen Kantone fallen. Dadurch wird in den Kantonen unzweifelhaft Aufwand anfallen, der heute nicht anfällt. In einem solchen Markt dürfte sich 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 Geldspieltournieren 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 anschliessen, welches eine interkantonale 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 Gesetzesentwurf sieht für die interkantonale Vollzugsbehörde eine Vielzahl von Aufgaben und Befugnissen vor. Der Kern dieser Aufgaben wird bereits heute von der Comlot wahrgenommen. Der Gesetzesentwurf 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 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.
- Umfassende oder partielle *Parteirechte* in allen den Geldspielbereich betreffenden kantonalen Verwaltungs- oder Strafverfahren sowie in den Bewilligungsverfahren der ESBK.

Der Comlot wird ab Inkrafttreten des Gesetzes ein Budget von mindestens 3 Millionen Franken gewährt werden müssen. Während dies gegenüber der heutigen Situation auf den ersten Blick einen Mehraufwand in der Grössenordnung von 1,5 Millionen Franken bedeuten würde, dürfte sich die für die Comlot vorgesehene Aufgabenerweiterung in Tat und Wahrheit für die Kantone kostenneutral realisieren lassen. Zum einen sind den Aufwendungen im Bereich der Bewilligung von Geschicklichkeitsspielen kostendeckende Gebühren gegenüberzustellen. Zum anderen dürfte etwa die Synergien nutzende Zentralisierung der Bewilligungs- und Aufsichtskompetenz für besagte Geschicklichkeitsspiele bei der Comlot oder auch die verstärkte Einbindung der Comlot in die Bekämpfung illegaler Geldspielangebote in vergleichbarem Umfang zu finanzieller oder personeller Entlastung bei den Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden der einzelnen Kantone führen.

3.3 Auswirkungen auf die Einnahmen von Bund und Kantonen

Im Entwurf ist vorgesehen, die Steuerbefreiung der Spielergewinne auf alle Geldspiele auszudehnen. Diese Massnahme wird zu jährlichen Steuerausfällen in der Grössenordnung von 120 Millionen Franken zulasten der allgemeinen Bundes-, Kantons- und Gemeindekassen führen. Nach Schätzungen der ESTV werden davon 40 Millionen Franken den Bund und 80 Millionen Franken die Kantone betreffen.

In ihrem Bericht geht die Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung⁷⁶ davon aus, dass diese Ausfälle gesamthaft gesehen durch zusätzliche Einnahmen zugunsten gemeinnütziger Zwecke kompensiert werden. 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. Für 2011 wurde das Bruttospielertragsvolumen der Geldspiele, auf die keinerlei Abgaben oder Steuern geleistet wurden, auf 400 Millionen Franken geschätzt, die sich wie folgt verteilen: 150 Millionen Franken für nicht bewilligte Online-Spiele, 150 Millionen Franken für übrige Geldspiele, die in der Schweiz illegal durchgeführt wurden, und 100 Millionen Franken, die von in der Schweiz wohnhaften Spielerinnen und Spielern in den Nachbarländern ausgegeben wurden.

⁷⁶ Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung, Bericht vom 26. September 2012; siehe <https://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiative.html>

Durch die Steuerbefreiung der Gewinne soll den Spielerinnen und Spielern ein Anreiz geboten werden, sich dem legalen 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 der Veranstalterinnen und damit auch deren Abgaben (Spielbanken) bzw. Reingewinne (Lotteriegesellschaften) erhöhen wird. Unabhängig von diesen beiden Wirkungszusammenhängen ist in den nächsten Jahren eine positive Entwicklung des Volumens des Geldspielmarktes zu erwarten. Die Bruttospielerträge der konzessionierten Spielbanken dürften sich zwar weiterhin eher negativ entwickeln. 2016 dürften die Erträge aus der Spielbankenabgabe deshalb um etwa 16 Millionen tiefer sein als heute. Die Gründe für die abnehmenden Bruttospielerträge liegen vor allem in der andauernden Euroschwäche, des Ausbaus des Spielangebots in Italien und des Wachstums ausländischer Internetangebote. Hingegen ist im Lotterie- und Sportwettensektor eine positive Entwicklung zu erwarten. Ausgehend von einem vorsichtig optimistischen Szenario für die nächsten Jahre würden sich nach Schätzungen der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung die Bruttospielerträge aus den Geldspielen bis 2016 gesamthaft um 91 Millionen Franken erhöhen, wenn auf die Besteuerung der Spielergewinne verzichtet würde. Dank dieser Steuerbefreiung gewinnen die bewilligten Lotterien und Sportwetten zudem Marktanteile zulasten des nicht bewilligten und daher auch nicht besteuerten Angebots. Die Steuerausfälle von 120 Millionen Franken würden durch die resultierenden zusätzlichen Gewinne zugunsten gemeinnütziger Zwecke in der Höhe von 91 Millionen Franken zu einem grossen Teil kompensiert. Dank diesem Gewinnzuwachs würde sich der Gesamtrückgang der Einnahmen aus allen Geldspielen nicht auf 120 Millionen Franken, sondern auf 45 Millionen Franken belaufen. Ohne eine Steuerbefreiung der Spielergewinne würde das Gesamtmarktvolumen bis 2016 etwas weniger stark wachsen. Vor allem würden aber die nicht bewilligten und jeglicher fiskalischer Belastung entgehenden Spiele Marktanteile gewinnen, was zu einer erheblichen Reduktion der Gewinne zugunsten gemeinnütziger Zwecke führen würde. Ohne die Steuerbefreiung der Spielergewinne bei Lotterien und Sportwetten ist aufgrund des weiteren Wachstums des ausländischen und nicht bewilligten Spiels bis ins Jahr 2016 mit einer zusätzlichen Einnahmenseinbusse von 35 Millionen Franken bzw. mit einer Gesamteinnahmenseinbusse von 80 Millionen Franken (45 Millionen + 35 Millionen) zu rechnen.

Nicht berücksichtigt sind in diesen Zahlen die Bruttospielerträge und die Spielbankenabgabe, die mit den online durchgeführten Spielbankenspielen erzielt würden. Die Zulassung von online durchgeführten Spielbankenspielen sollte es den die Konzessionserweiterungsmöglichkeit wahrnehmenden Spielbanken ermöglichen, den in der Schweiz nicht zugelassenen Veranstalterinnen einen erheblichen Marktanteil abzunehmen. Die Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung⁷⁷ hat auch dazu verschiedene Szenarien erarbeitet. In einer vorsichtigen Schätzung geht sie davon aus, dass 60 Prozent des Marktes erobert werden könnten, der heute vollumfänglich von nicht zugelassenen Akteurinnen abgedeckt wird. Ausgehend von einem Marktvolumen von knapp 107 Millionen Franken im Jahr 2015 könnten die Schweizer Spielbanken mit online-Angeboten somit zusammen Bruttospielerträge von 64 Millionen Franken pro Jahr erzielen. Im Gesetzesentwurf ist für die online durchgeführten Spielban-

⁷⁷ Vgl. <https://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiative.html>

kenspiele ein Abgabesatz von mindestens 20 Prozent und höchstens 80 Prozent auf den Bruttospielerträgen vorgesehen. Die mit dieser Abgabe erzielten Einnahmen werden von der Zahl der Konzessionserweiterungen, die für die Online-Durchführung von Spielbankenspielen erteilt werden, und von der Höhe der Bruttospielerträge bzw. den Marktanteilen abhängen, die von den einzelnen Konzessionärinnen erwirtschaftet werden. Zudem werden sie von der Progression der Abgabe abhängen, die der Bundesrat festlegen wird. Einen Einfluss wird schliesslich auch haben, ob der Bundesrat Reduktionen auf der Abgabe gewähren wird oder nicht. Gemäss den Schätzungen der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung sollte in den ersten Betriebsjahren mit jährlichen Einnahmen in der Höhe von 15 bis 20 Millionen Franken gerechnet werden können. Diese Einnahmen sind für die AHV und IV bestimmt.

Ausgehend von den für die Jahre 2015 und 2016 ermittelten Schätzwerten der Arbeitsgruppe und unter Vernachlässigung des um rund drei Jahre späteren Inkrafttretens des vorliegenden Gesetzes liesse sich somit erwarten, dass das Steuersubstrat des Bundes aufgrund der Steuerbefreiung aller Spielergewinne, der Marktentwicklung und der Zulassung der Online-Durchführung von Spielbankenspielen im Vergleich zu heute um rund 36 Millionen Franken abnimmt (20 Millionen Franken zusätzliche Einnahmen aus Online-Spielbankenbetrieb minus 40 Millionen Franken Steuerausfälle aufgrund Steuerbefreiung minus 16 Millionen Franken Mindereinnahmen bei den Spielbanken aufgrund negativer Ertragsentwicklung). Die Kantone würden eine Einnahmenerhöhung von 11 Millionen Franken (91 Millionen Franken mehr zugunsten gemeinnütziger Zwecke minus 80 Millionen Franken aufgrund Steuerbefreiung der Spielergewinne) verzeichnen. Allerdings beruhen diese Zahlen auf Annahmen und sind zu einem erheblichen Teil mit Unsicherheiten behaftet. Dies gilt insbesondere für die Schätzung des Volumens des illegalen Marktes sowie für das Ausmass der Marktanteilsverschiebungen zugunsten der zugelassenen Veranstalterinnen. Die Zahlen müssen zudem im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens aktualisiert werden.

Die Ergebnisse der Berichte der Arbeitsgruppe Geldspielbesteuerung wurden der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren vorgelegt. Diese befürwortet die Ausdehnung der Steuerbefreiung auf alle Spielergewinne.

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 448 Millionen Franken Spielbankenabgaben und 29 Millionen Franken ordentliche Unternehmenssteuern (Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012). 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 382 Millionen Franken kommt der gesamten Bevölkerung zugute. Spielbanken mit B-Konzessionen leisteten in dieser Zeitspanne in ihren Standortkantonen durchschnittlich 66 Millionen Franken direkt an die Gemeinnützigkeit.

Seit 2007 sind die Bruttospielerträge und die Spielbankenabgabe rückläufig. Die Gründe für den Rückgang liegen bei Rauchverboten, zusätzlichen Angeboten der Konkurrenz im grenz-

nahen Ausland, den zunehmend beliebten Online-Geldspielen, dem starken Franken sowie der Konjunkturabschwächung im Euroland.

Die Ertragslage jener bestehenden Spielbanken, welche keine Online-Spiele anbieten wollen, wird sich mit dem Gesetzesentwurf nicht wesentlich ändern. Dies weil die Regelungen des bestehenden Spielbankengesetzes grösstenteils weitergeführt werden. Der Schweizerische Casinoverband geht hingegen von einer sich weiter verschlechternden Ertragslage aus. Eine Verbesserung ergibt sich für die schweizerische Spielbankenbranche im 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 über Internet und Mobile anzubieten.

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 bis 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 545 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 Schweizerischen Fussballverband, Swiss Ice Hockey und die Stiftung Schweizer Sporthilfe wird zum Beispiel der Spitzensport auf nationaler Ebene jährlich mit rund 33 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 über 545 Millionen Franken unter den verschiedenen Institutionen verteilt.

Mit dem Gesetzesentwurf werden die Rahmenbedingungen für die Veranstalterinnen von Grossspielen verbessert. Dies wird auch zu einer Erhöhung der Beiträge an gemeinnützige Zwecke führen. Gemäss einem Bericht der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung wird ein Anstieg um rund 15 Prozent prognostiziert, der zulasten des ausländischen (Internet-)Spielangebots realisiert werden kann.⁷⁸

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 Gesetzesentwurf wird im Bereich der Kleinspiele mit der Ausnahme der neu zulässigen kleinen Geldspielturniere keine nennenswerten wirtschaftlichen Auswirkungen zeitigen. Vereine und andere Organisationen mit gemeinnützigem Charakter werden weiterhin Kleinspiele zur Äufnung ihrer Vereinskassen durchführen können.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁷⁹ zur Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

5 Rechtliche Aspekte: Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

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.

⁷⁸ Vgl. https://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiativ_e.html

⁷⁹ BBI 2012 481, hier 615.

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. 2), und indem die Voraussetzungen für die Erteilung der Konzessionen geregelt werden (Art. 10 und 11). 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 24 vor, dass die Kantone die maximale Anzahl der Veranstalterinnen bestimmen. Grundsätzlich wird diese Höchstzahl in einem interkantonalen Konkordat festgelegt.

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 24 dieses Gesetzes soll die Weiterführung dieses Systems ermöglichen: Die Kantone können eine einzige oder mehrere Veranstalterinnen bestimmen, doch deren Zahl wird auf jeden Fall beschränkt sein. Der Sektor wird somit auch diesbezüglich nicht dem freien Wettbewerb unterstehen, was sich mit den gleichen Argumenten rechtfertigen lässt wie das Konzessionssystem für die Spielbanken. Die Zulässigkeit solcher ausschliesslichen Veranstaltungsrechte angesichts der Wirtschaftsfreiheit wird von Lehre und Rechtsprechung anerkannt, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit und des öffentlichen Interesses, sofern die Ausschliesslichkeit im kantonalen Recht in einer formellen gesetzlichen Grundlage vorgesehen ist (rechtsetzendes interkantonales Konkordat oder Delegation in einem formellen Gesetz). Da sich der Verfassungsrahmen diesbezüglich nicht geändert hat, besteht kein Grund, von dieser Einschätzung abzuweichen. Das in Artikel 24 des Gesetzes vorgesehene System ist somit als verfassungsmässig zu betrachten.

Besteuerung der Spielbanken

Zurzeit sieht Artikel 43 SGB 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.

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 AHV und IV 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 SBG⁸⁰ 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 Verfassungssituation 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 derzeitigen 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 sich diese Praxis dahingehend entwickeln würde, dass ein Teil der eidgenössischen Abgabe an die Kantone abgetreten wird.

Im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten wurde eine Variante geprüft, die vorsieht, die Unterscheidung zwischen A- und B-Spielbanken aufzugeben und alle Spielbanken aus steuerlicher Sicht gleich zu behandeln. Aufgrund des einhelligen Widerstandes der Kantone, wurde diese Variante nicht weiter verfolgt. Bei dieser Variante würde die Möglichkeit beibehalten, die Spielbankenabgabe zu reduzieren, falls der Standortkanton eine gleichartige kantonale Abgabe erhebt (vgl. Art. 43 SBG). Das Steuersubstrat würde sich deutlich erhöhen, weil die A-Spielbanken ebenfalls der kantonalen Abgabe unterstellt werden könnten. Da sich die Gesamtsumme der Erträge aus der kantonalen Spielbankenabgabe nicht erhöhen darf, sondern gleich bleiben sollte wie bisher, müsste somit die Obergrenze der kantonalen Abgabe gesenkt werden. Ein Höchstsatz von 14,5 Prozent anstelle der bisherigen 40 Prozent würde ausreichen, um zu gewährleisten, dass die Kantone die gleiche Gesamtsumme wie bisher erheben können. Die Standortkantone der Spielbanken, vor allem der A-Spielbanken, die neu die Möglichkeit zur Erhebung einer Abgabe hätten, müssten in ihrer Gesetzgebung eine geeignete gesetzliche Grundlage schaffen. Mit dem Verzicht auf die steuerliche Unterscheidung zwischen A- und B-Spielbanken hätten alle Standortkantone von Spielbanken die Möglichkeit, bei dem oder den Spielbanken auf ihrem Gebiet eine Abgabe zu erheben und sich die entsprechenden Gewinne zuzuweisen. Die Kantone, auf deren Gebiet sich keine Spielbanken befinden, würden nichts erhalten. Diese faktische Ungleichheit zwischen den Kantonen besteht zwar auch mit der Lösung, die im Vorentwurf vorgeschlagen wird (zwischen den Standortkantonen von B-Spielbanken und den übrigen Kantonen). Aber mit der Variante würde es schwieriger, sie zu begründen, da die historische Rechtfertigung des Vorrechts

⁸⁰ BBl 1997 III 193

dahinfallen würde, das den Standortkantonen der B-Spielbanken gewährt wird (Kompensation des Ausfalls der Mittel, die den betroffenen Kantonen durch die Kursäle zugeflossen waren). Die Variante würde den Vorteil bieten, die gegenwärtige steuerliche Ungleichbehandlung zwischen den Standortkantonen von B-Spielbanken und den anderen Kantonen zu beseitigen.

Da der Gewinn der Spielbanken im Übrigen durch Spielerinnen und Spieler aus allen Kantonen generiert wird, hätten diese auf jeden Fall die Möglichkeit, auf dem Konkordatsweg eine Verteilung dieser Abgabe unter allen Kantonen oder unter den Standortkantonen der A- und B-Spielbanken vorzusehen (zum Beispiel im Verhältnis zur Wohnbevölkerung).

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.⁸¹ Der entsprechende Minderheitsantrag wurde jedoch abgelehnt. Unklar bleibt, ob er aus materiellen Gründen (Grundsatz selbst 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 aus folgenden Gründen auf die Einführung einer derartigen Präventionsabgabe verzichtet, obwohl die Spielsuchtpräventionskreise die Einführung einer derartigen Abgabe fordern:

Die Erhebung von Steuern durch den Bund erfordert eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Für Kausalabgaben reicht eine formelle 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,

⁸¹ AB 2011 N 1746 ff.

die bei den Spielbanken und den Veranstalterinnen von Grossspielen erhoben würde. Die Erhebung einer solchen Konstananlastungssteuer 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 ähnlichen Steuern, zum Beispiel bei der Alkoholsteuer. Denn die Erhebung einer Alkoholsteuer ist in Artikel 131 Absatz 1 BV spezifisch 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.

Mit diesem Bundesgesetz kann 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 116 bei den B-Spielbanken erheben, verbindlich oder unverbindlich für die Prävention zu verwenden. Der für die AHV und IV 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 AHV und IV bestimmte Anteil abgesehen von den Fällen, die in Artikel 116 des Gesetzes vorgesehen sind, nicht vermindert werden darf. In diesem Fall müsste darauf geachtet werden, dass die in Artikel 114 verankerte Garantie einer Mindestrentabilität der Spielbanken nicht zunichte gemacht wird.

Steuerbefreiung der Spielergewinne

Nach dem geltenden Recht sind in Spielbanken erzielte Glücksspielgewinne 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. Diese sieht darin eine Ungleichbehandlung innerhalb des Geldspielsektors im Vergleich zu den Gewinnen, die in Lotterien oder anderen ähnlichen Einrichtungen erzielt werden. Allgemeiner wird eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätze moniert, insbesondere der Gleichmässigkeit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Absatz 2 BV).

Der Gesetzesentwurf 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 Gesamteinkommens, 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 absolut. 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 AHV und IV 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. Wie weiter oben erwähnt, setzt dies 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 jedoch nicht mehr aus. Wie in Ziffer 4 Änderung anderer Erlasse 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 Mass-

nahmen 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.

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren hat sich an ihrer Sitzung vom 17. Mai 2013 für die Steuerbefreiung der Spielergewinne ausgesprochen.