

Bern, 1. Mai 2025

Rechenschaftsbericht 2021-2024



Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Aufgabenerfüllung	4
2.1	<i>Aufsicht über Lotterien und Sportwetten</i>	4
2.2	<i>Aufsicht über Geschicklichkeitsgeldspiele</i>	9
2.3	<i>Bekämpfung illegale Aktivitäten</i>	12
2.4	<i>Die Gespa als Kompetenzzentrum für Geldspiele</i>	16
3.	Governance & Finanzen	20
3.1	<i>Governance</i>	20
3.2	<i>Finanzen</i>	23

1. Einleitung

Am 1. Januar 2021 trat das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK) in Kraft. Mit der Inkraftsetzung dieses Konkordats wurde die interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten abgelöst. Alle bei der Lotterie- und Wettkommission (Comlot) hängigen Verfahren und alle Rechte und Pflichten der Comlot gingen am 1. Januar 2021 auf die interkantonale Geldspielaufsicht (Gespa) über. Seither setzt sich die Gespa dafür ein, dass die Bevölkerung in der Schweiz auf sichere und sozialverträgliche Art und Weise an Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsgeldspielen teilnehmen kann.

Die Gespa ist eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie übt ihre Aufsichtstätigkeit selbständig und unabhängig aus (Art. 21 Abs. 1 GSK). Ihr Aufgabengebiet umfasst die Zulassung und Beaufsichtigung der Grossspielveranstalterinnen und deren Grossspielangebote, die Qualifikation dieser Spiele, insbesondere der Geschicklichkeitsspiele, sowie die Bekämpfung illegaler Geldspiele. Zudem amtiert die Gespa als nationale Plattform der Schweiz für die Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen. Schliesslich ist die Gespa auch das Kompetenzzentrum der Kantone für den gesamten Bereich der Geldspiele; sie veröffentlicht jährlich die Gross- und Kleinspielstatistik und einen Bericht über die (gemeinnützige) Verwendung der Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten.

Die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) nimmt die administrative Aufsicht über die Gespa wahr und wählt die Mitglieder des Aufsichtsrats. Die Rechenschaftsablage erfolgt alle vier Jahre über einen Rechenschaftsbericht, der von der FDKG zu genehmigen ist. Die Leistungsvereinbarung mit der FDKG vom Dezember 2021 hält dazu fest, dass die Gespa im Frühjahr 2025 einen Bericht vorzulegen hat, in welchem sie in zusammengefasster Form über die Erfüllung der Aufgaben gemäss BGS und GSK sowie der mittels Leistungsvereinbarung übertragenen zusätzlichen Aufgabe (Erhebungen und Berichterstattung zur Verwendung der sog. Präventionsabgabe, vgl. unten Ziff. 2.4.4) im Zeitraum 2021 - 2024 Rechenschaft ablegt.

Aus Gründen der besseren Nachvollziehbarkeit orientiert sich die vorliegende Rechenschaftsablage weitgehend an der Struktur der Jahresberichte 2021 – 2024. In den Jahresberichten finden sich zu vielen der nachstehend behandelten Themen vertiefende Informationen.

Der vorliegende Rechenschaftsbericht wird nach der Genehmigung durch die FDKG auf der Website der Gespa publiziert.

2. Aufgabenerfüllung

2.1 Aufsicht über Lotterien und Sportwetten

2.1.1 Bewilligungen und Marktentwicklung

Die Gespa hat den Schweizer Lotteriegesellschaften in den Jahren 2021 - 2024 insgesamt 334 Spiele bewilligt, der Swisslos 160 und der Loterie Romande (LoRo) 174 (vgl. Diagramm 1). Dabei handelte es sich vorwiegend um Bewilligungen für vorgezogene physische und virtuelle Lose. Das Übergangsrecht des Geldspielgesetzes forderte in den Jahren nach dem Inkrafttreten die neurechtliche Bewilligung sämtlicher sich auf dem Markt befindenden Spielangebote. Die daraus resultierende ungewöhnlich hohe Anzahl von Spielbewilligungsverfahren konnte bis in das Jahr 2021 weitestgehend abgetragen werden. Seither entsprechen die Zahlen dem normalen Geschäftsgang.

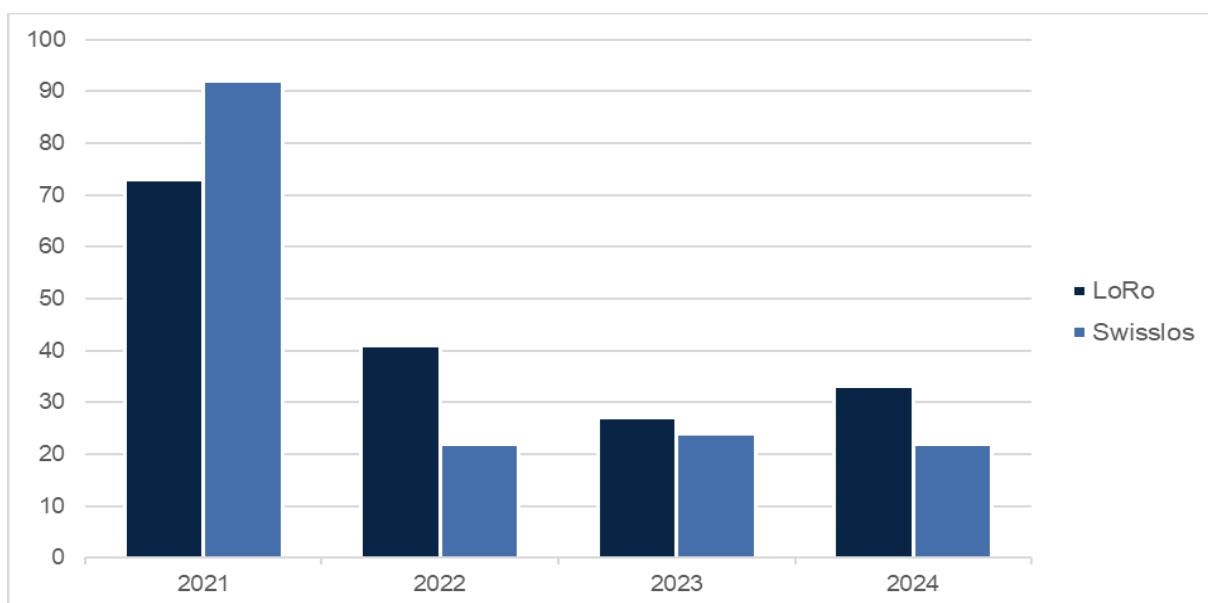


Diagramm 1: Spielbewilligungsverfahren pro Lotteriegesellschaft

Weiter wurden den beiden Gesellschaften im Berichtszeitraum insgesamt 339 Genehmigungen für nachträgliche Spielveränderungen am Lotterie- und Sportwettenangebot sowie 166 Zustimmungen zur Durchführung von Gratisspielen oder zur Gewährung von Gratisspielguthaben erteilt.

Das Volumen (Umsatz) des durch die Gespa beaufsichtigten Markts der interkantonal, automatisiert oder online durchgeführten Lotterien und Sportwetten hat sich im Berichtszeitraum von CHF 3,3 Mrd. auf knapp 4 Mrd. erhöht (Quelle: Statistik Gespa). Der Bruttospielertrag erhöhte sich im selben Zeitraum von CHF 1,1 Mrd. auf CHF 1,25 Mrd. Franken (siehe Diagramm 2 auf der nächsten Seite). Der mit Sportwetten erzielte BSE stieg von 151,8 Mio. Franken auf 233,6 Mio. Franken an (siehe Diagramm 3).

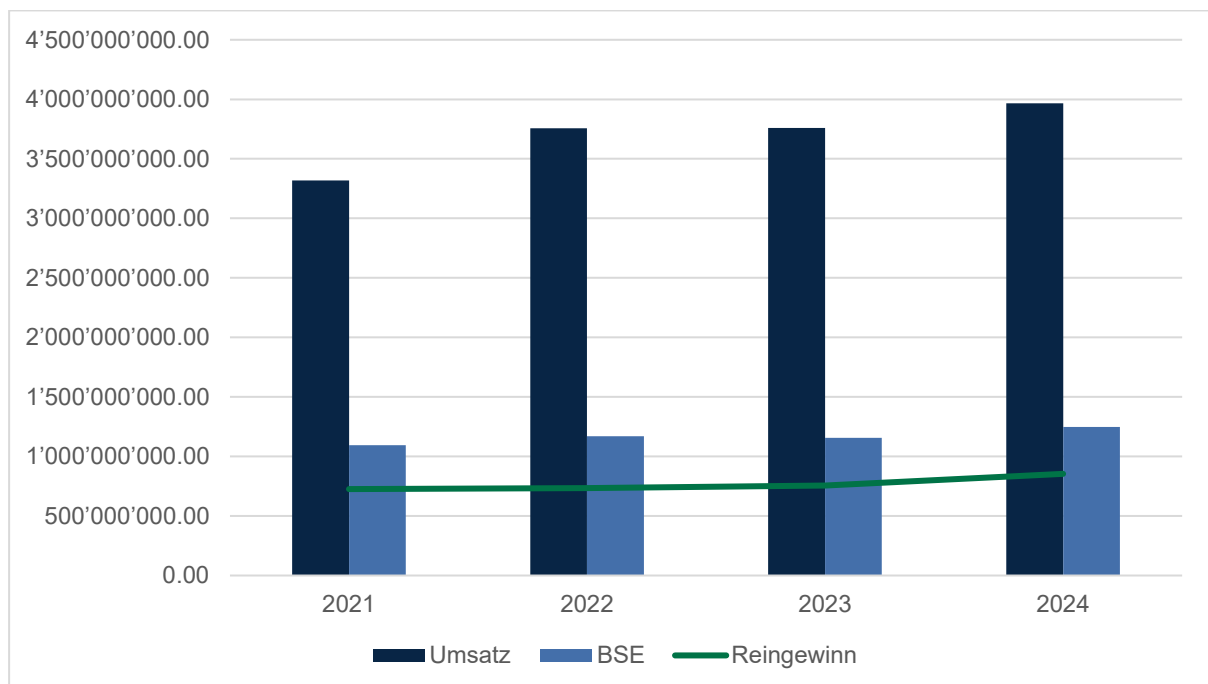


Diagramm 2: Entwicklung von Umsatz, Bruttospielertrag und Reingewinn im Berichtszeitraum

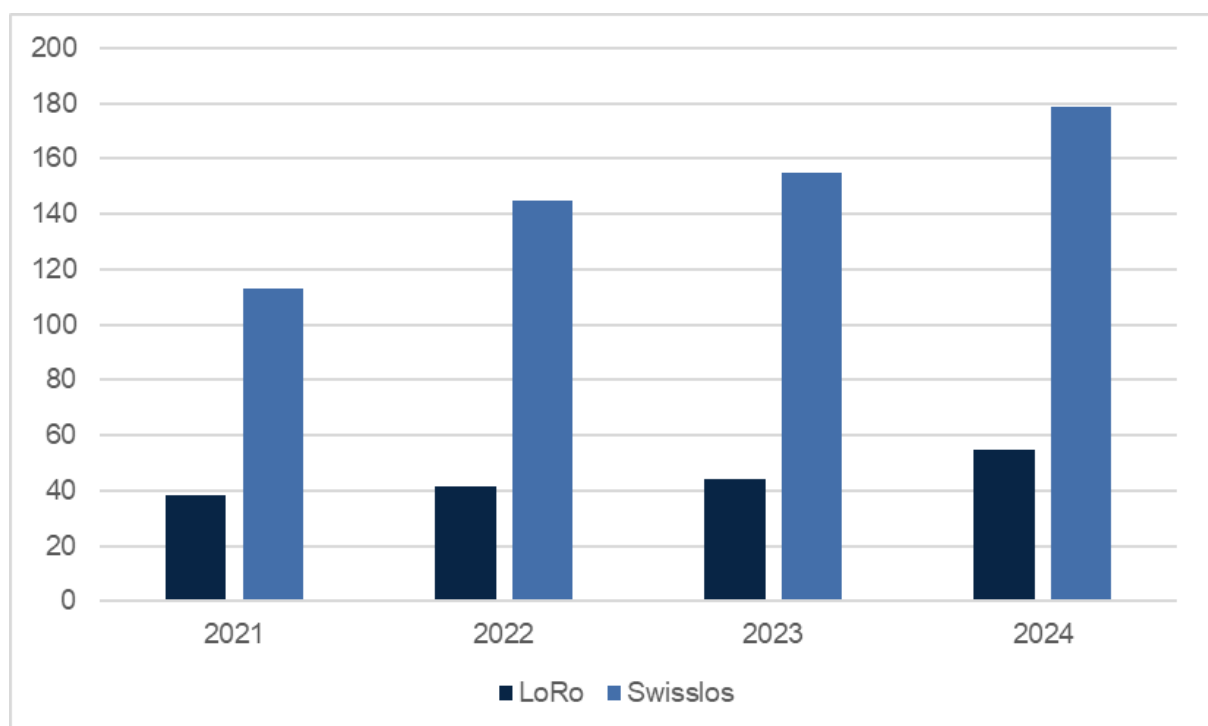


Diagramm 3: Mit Sportwetten erzielte Bruttospielerträge (in Mio. CHF)

Die den Kantonen für die Verwendung für gemeinnützige Zwecke überlassenen Reingewinne der Lotteriegesellschaften erhöhten sich im Berichtszeitraum ebenfalls (von 726 Mio. Franken im 2021 auf 854

Mio. Franken im 2024). Der starke Anstieg der Reingewinne im Jahr 2024 (siehe Diagramm 2) ist zu grossen Teilen mit dem rekordhohen Jackpot beim Spiel Swiss Lotto im ersten Quartal 2024 zu erklären.

Die theoretische durchschnittliche Nettoausgabe pro Einwohner:in für die Produkte der beiden Lotteriegesellschaften stieg von 125 Franken im Jahr 2021 auf 138 Franken im Jahr 2024.

2.1.2 Sportwetten im Besonderen

Die Erträge im regulierten Sportwettenmarkt sind (besonders im Vertragsgebiet der Swisslos) seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2019 stark gestiegen. Gleichzeitig wurden im Berichtszeitraum jährlich zwischen 72 und 76,3 % der Bruttospielerträge der beiden Lotteriegesellschaften im landbasierten Vertrieb erzielt. Konkret haben sich ab dem Inkrafttreten des neuen Geldspielgesetzes im Jahr 2019 bis in das Jahr 2023 die von der Loterie Romande mit Sportwetten landbasiert jährlich erwirtschafteten Bruttospielerträge knapp verdoppelt. Im selben Zeitraum haben sich die entsprechenden Bruttospielerträge der Swisslos mehr als vervierfacht. Dabei fielen einzelne Regionen besonders aus dem Rahmen: So haben sich die landbasiert erzielten Bruttospielerträge im Kanton Basel-Stadt zwischen 2019 und 2023 um nahezu 2'500 % erhöht. Die mit normalem Kunden- und Konsumverhalten teilweise nicht erklärbare Marktentwicklung im Absatzgebiet der Swisslos ging insbesondere 2024 einher mit einer Häufung von Meldungen gemäss Art. 43 BGS (Vorkommnisse, welche die Sicherheit und Transparenz des Spielbetriebs gefährden können) sowie von Hinweisen auf strafrechtliche Untersuchungen und Verfahren. Wenig überraschend akzentuierten sich die Probleme gerade bei den umsatzstärksten Verkaufsstellen.

Ob die heute im landbasierten Sportwettenmarkt implementierten Massnahmen ausreichen, um den sicheren und sozialverträglichen Sportwettenbetrieb auch im terrestrischen Bereich sicherzustellen, erscheint nach dem Gesagten zumindest fraglich. Gegen Ende des Berichtszeitraums intensivierte sich der Austausch mit den Lotteriegesellschaften (besonders mit der Swisslos) zu diesen Themen. Die Lotteriegesellschaften wurden unter anderem ersucht, den Verkaufsstellenbetreibenden und ihren Hilfspersonen den Abschluss von Sportwetten über die eigene Verkaufsinfrastruktur zeitnah zu untersagen.

Aus regulatorischer Sicht ist es zu begrüßen, dass sich über die vergangenen Jahre Marktanteile vom illegalen in den legalen Sportwettenmarkt verschoben haben. Gleichzeitig gilt es aber auch das Versprechen des Gesetzgebers einzulösen, dass die Spielenden in einem seriös regulierten Markt mit verantwortungsvollen Anbieterinnen besser aufgehoben sind als im nicht autorisierten Markt. Die Gespa wird dem landbasierten Vertrieb von Sportwetten weiterhin erhöhte Aufmerksamkeit zukommen lassen. So werden z.B. im Verlaufe des Jahres 2025 in den terrestrischen Verkaufsstellen der beiden Lotteriegesellschaften Kontrollen betreffend die Umsetzung der Massnahmen zum Schutz von Minderjährigen bei Sportwetten durchgeführt. Die Sportwetten und im Besonderen der landbasierte Vertrieb werden sicherlich auch in der laufenden Evaluation des Geldspielgesetzes Anlass für eine genaue Betrachtung geben.

2.1.3 Sozial- und Jugendschutz

Sozialkonzept

Die Veranstalterinnen von Grossspielen müssen von Gesetzes wegen über ein Sozialkonzept verfügen (Art. 76 BGS). Das Vorliegen eines Sozialkonzepts war Voraussetzung für die Erteilung der Veranstaltungsbewilligungen im Jahr 2020. Weiter schreibt das BGS in Art. 84 vor, dass die Veranstalterinnen von Grossspielen der Gespa jährlich einen Bericht über die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zum Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel einreichen. Diese Wirksamkeitsberichte der

Lotteriegesellschaften stellen ein wertvolles Instrument dar, welches es ermöglicht, den Spielerschutz zu evaluieren und allfälligen Handlungsbedarf zu identifizieren. Die Gespa verfasst basierend auf den Wirksamkeitsberichten der Lotteriegesellschaften jährlich einen umfassenden Auswertungsbericht. Dieser wird auf der Website der Gespa publiziert. Damit wird in einem sensiblen Bereich ein erhebliches Mass an Transparenz geschaffen, welches über die Vorgaben des Gesetzes hinausgeht. Mit der Veröffentlichung kann zudem dokumentiert werden, dass der gesamte Reporting- und Auswertungsprozess professionell ausgestaltet ist, was das Vertrauen in den Sozialschutz stärkt.

Produktespezifische Massnahmen

Die Gespa ermittelt bei jedem neu zu bewilligenden Produkt das Gefahrenpotenzial des Spiels, wofür sie unter anderem das vom „Wissenschaftlichen Forum Glücksspiel“ entwickelte Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten verwendet. Soweit im Einzelfall sachlich geboten, werden auch Faktoren berücksichtigt, die im Messinstrument nicht abgebildet sind. Dabei berücksichtigen die internen Spezialistinnen und Spezialisten den aktuellen Stand der Forschung sowie Hinweise aus der Praxis – nicht zuletzt aus dem oben erwähnten Reportingprozess. Auf der Grundlage dieser Prüfung werden die Massnahmen zum Schutz der Spielenden definiert, welche das konkrete Spielangebot flankieren müssen. Diese Massnahmen variieren je nach Produkt und Absatzkanal. Indem die Erkenntnisse aus standardisierten Reporting- bzw. Auswertungsprozessen in die Bewilligungsprozesse einfließen, wird ein hohes Mass an Effizienz und Praxisnähe der verfügbaren Massnahmen sichergestellt.

Marketing-Kommunikation

Die verantwortungsvolle Vermarktung der in der Schweiz zugelassenen Lotterie- und Sportwettenprodukte nimmt eine wichtige Funktion für eine erfolgreiche Geldspielregulierung ein. Das BGS steckt den Rahmen der zulässigen Werbung ab. So darf Werbung insbesondere nicht irreführend oder aufdringlich sein.

Die Gespa prüft im Rahmen von Stichproben jährlich je zwei ausgewählte Marketing-Kommunikationsmassnahmen der beiden Lotteriegesellschaften auf die Vereinbarkeit mit den gesetzlichen Grundlagen. Zu diesem Zweck wird jeweils das Konzept bzw. der Aktionsplan eingefordert und analysiert. Auch konkrete Beobachtungen oder Anzeigen an die Gespa können zu Prüfungen führen. Ziel der regelmässigen Überprüfungen ist es, die Entwicklungen laufend zu verfolgen und durch regelmässige Rückmeldungen an die Lotteriegesellschaften Fehlentwicklungen zu vermeiden. Dies ist über die letzten Jahre im Rahmen eines konstruktiven Diskurses durchaus gelungen.

2.1.4 Sicherheit

Die Sicherheitskonzepte beschreiben die Massnahmen der Veranstalterinnen zur Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs sowie die Bekämpfung der Kriminalität und der Geldwäsche. Die Lotteriegesellschaften haben im Berichtszeitraum entsprechend den gesetzlichen Vorgaben jährlich über die Umsetzung ihrer Sicherheitskonzepte Bericht erstattet.

Über die jährliche Berichterstattung hinaus haben die Veranstalterinnen von Grossspielen der zuständigen Vollzugsbehörde alle wichtigen Vorkommnisse, welche die Sicherheit und die Transparenz des

Spielbetriebs gefährden können, zu melden (Art. 43 BGS). Im Berichtszeitraum gingen seitens der Lotteriegesellschaften 33 Meldungen ein.

2024 war eine Häufung von Meldungen und Hinweisen betreffend den landbasierten Vertrieb von Sportwetten durch die Swisslos erkennbar. Die Zunahme entsprechender Meldungen erklärt sich auch damit, dass gewisse Entwicklungen in den Vorjahren nicht gemeldet worden waren. Ende des Berichtszeitraums waren zu mehreren Meldungen aus dem Jahr 2024 noch Abklärungen hängig. Über einen Fall wurde die FDKG-Führung im September 2024 orientiert.

Begrenzung des Sportwettangebots

Sportwetten dürfen nicht auf Ereignisse angeboten werden, die ein erhöhtes Risiko von Wettkampfmanipulation beinhalten. Die Gespa führt seit vielen Jahren eine Liste, die das in der Schweiz zugelassene Sportwettangebot in Bezug auf die Wettarten und Sportereignisse begrenzt. Seit Ende 2018 publiziert die Gespa diese englischsprachige Liste auf ihrer Homepage. Sie umfasst rund 100 Seiten und wird, auf Antrag der Lotteriegesellschaften und von Amtes wegen, mindestens einmal jährlich überarbeitet. Die Lotteriegesellschaften können Ergänzungen der Liste beantragen. Wenn sich Manipulationsrisiken manifestieren, kann die Liste auch gekürzt werden. Es handelt sich mithin um einen dynamischen Prozess. Schlussendlich wird gestützt auf die professionelle Einschätzung der Spezialistinnen und Spezialisten der Gespa und unter Berücksichtigung der Interessen beider Lotteriegesellschaften bestimmt, welche Wettkämpfe und Wettarten als zulässig erachtet und auf die Liste aufgenommen werden.

Die Liste erfüllt einen doppelten Zweck: Einerseits werden mit ihr die Vorgaben der Magglinger Konvention zur Sicherung der Integrität des Sports erfüllt. Und andererseits macht sie das Spielangebot für die Konsument:innen sicherer; Spielende können sich darauf verlassen, dass als problematisch – da manipulationsanfällig – bekannte Sportwettkämpfe gar nicht erst im Wettangebot der Lotteriegesellschaften erscheinen. Die überschaubare und weitestgehend stabile Anzahl der bei der Gespa eingehenden Verdachtsmeldungen, die Wettkämpfe aus dem bewilligten Angebot betreffen, ist ein starkes Indiz, dass die Liste ihren Zweck erfüllt und das Angebot ein hohes Mass an Sicherheit und Integrität bietet.

2.1.5 Geldwäschereibekämpfung

Die beiden Lotteriegesellschaften unterstehen als Finanzintermediäre dem Geldwäschereigesetz und haben die Sorgfaltspflichten der Geldwäschereiverordnung EJPd (GwV-EJPd) zu erfüllen. In den jährlichen Berichten über die Umsetzung der Sicherheitskonzepte äusserten sich die Lotteriegesellschaften zu den Aktivitäten zur Bekämpfung der Geldwäscherei und gaben eine Einschätzung der Geldwäschereirisiken im von ihnen bearbeiteten schweizerischen Lotterie- und Sportwettenmarkt ab.

Darüber hinaus verlangt die Gespa von der Swisslos und der LoRo die Durchführung externer Sonderprüfungen durch ihre Revisionsstellen, um die Geldwäscherrisiken und die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei durch die Lotteriegesellschaften zu bewerten. Die Berichterstattung erfolgte ab 2021 noch alle zwei Jahre und betrifft jeweils die beiden Vorjahre. Im Berichtszeitraum gingen entsprechende Berichte im Frühjahr 2021 und 2023 ein. Die Revisionsgesellschaften erkannten keine Abweichungen von externen oder internen Vorgaben. 2023 hat die Gespa zum Zweck einer Vertiefung der Prüfung von der Swisslos vier und von der LoRo drei Dossiers angefordert. Die Kontrolle der Dossiers gab zu keinen Beanstandungen Anlass.

Bei begründetem Verdacht auf einen geldwäschereirechtlich relevanten Sachverhalt haben Finanzintermediäre der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) unverzüglich Meldung zu erstatten (Art. 9 Geldwäschereigesetz, GwG). Die Schwelle für die Auslösung dieser Meldepflicht ist nach Lehre und Rechtsprechung tief, es reicht ein einfacher Zweifel an der rechtmässigen Herkunft von Vermögenswerten (vgl. statt vieler BGE 147 IV 274, E. 2.1.3). Ist im Einzelfall unklar, ob die Voraussetzungen der Meldepflicht erfüllt sind, darf der Finanzintermediär trotzdem Meldung erstatten (Melderecht nach Art. 305ter Abs. 2 StGB). Nach Einschätzung der Gespa meldeten die Lotteriegesellschaften auffällige Sachverhalte bisher nur mit einer gewissen Zurückhaltung.

Die bereits oben (S. 6) geschilderten Entwicklungen beim landbasierten Vertrieb von Sportwetten im Berichtszeitraum haben die Fragestellung in den Vordergrund gerückt, ob das bestehende Regulativ ausreicht, um Geldwäscherei im Bereich des terrestrischen Sportwettenmarkts in effizienter und angemessener Weise zu verhindern. Im Verlauf des Jahres 2024 regte die Gespa zu diesem Thema einen Meinungsaustausch mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) an. Die Gespa hat das BJ darauf hingewiesen, dass die beobachteten Marktentwicklungen im Kontext der bestehenden Regulierung im Bereich Geldwäscherei erhebliche Risiken erkennen lassen, die man beim Erlass des Geldspielgesetzes und der einschlägigen Verordnung offensichtlich nicht vorausgesehen hatte.

2.1.6 Inspektionen

Im Jahr 2021 wurden im Lotterie- und Sportwettensektor aufgrund der hohen Anzahl hängiger Bewilligungsverfahren und der damaligen Risikoeinschätzung keine Kontrollen durchgeführt. In den übrigen Jahren hat die Gespa sowohl in der Westschweiz als auch im Vertragsgebiet der Swisslos jeweils je rund ein Dutzend Inspektionen landbasierter Verkaufsstellen für Lotterie- und Sportwettenprodukte durchgeführt. Die Kontrollen ergaben insgesamt ein positives Bild. Die kontrollierten Vorgaben wurden in den Verkaufsstellen überwiegend eingehalten. Beanstandungen seitens der Gespa wurden direkt im Dialog mit den betroffenen Veranstalterinnen geklärt. Diese zeigten sich im Rahmen der ausgelösten Prozesse kooperativ.

2.2 Aufsicht über Geschicklichkeitsspiele

2.2.1 Bewilligungen und Marktentwicklung

Ende des Berichtszeitraums waren 16 Automatenaufsteller im Besitz einer Veranstalterbewilligung, ein Gesuch um Erteilung einer Veranstalterbewilligung war noch hängig. 2023 wurden einer Veranstalterin sämtliche Bewilligungen entzogen. Es hatte sich herausgestellt, dass sie im Rahmen des Veranstalterbewilligungsverfahrens relevante Informationen verschwiegen hatte. In der Folge wurde zudem eine Verwaltungssanktion ausgesprochen. Ende des Berichtszeitraumes waren sechs Aufsichtsverfahren hängig (zwei davon sistiert), die unter Umständen noch zu Verwaltungsmassnahmen führen können.

Im Berichtszeitraum wurden 57 Spielbewilligungen für insgesamt 88 Geschicklichkeitsspiele erteilt, wovon drei Spielbewilligungen für vier Geschicklichkeitsspiele zu einem späteren Zeitpunkt wieder entzogen wurden. Bei 10 der erteilten Spielbewilligungen handelte es sich um online durchgeführte Geschicklichkeitsspiele. Ende Berichtszeitraum waren sieben Qualifikations- bzw. Spielbewilligungsgesuche betreffend Geschicklichkeitsspiele hängig. Ein Gesuch war sistiert. Im Vergleich zur Qualifikation von Lotterien und Sportwetten ist die Qualifikation von Geschicklichkeitsspielen ungleich komplexer und

aufwändiger. Dies wirkt sich nicht zuletzt auf die Dauer und Gebühren der entsprechenden Bewilligungs- bzw. Qualifikationsverfahren aus.

Gestützt auf Art. 34 der Geldspielverordnung haben die Veranstalterinnen der Gespa jede Spielveränderung, die sie an einem bewilligten Spiel vornehmen wollen, zu melden. Die pro Geschäftsjahr bewilligten Änderungen bewegen sich im tiefen zweistelligen Bereich (siehe Diagramm 4).

Die Gespa publiziert auf ihrer Webseite eine Liste, auf welcher alle durch sie als Geschicklichkeitsspiele bewilligten Geldspielautomaten aufgeführt sind. Die Liste enthält u.a. Angaben zu den Namen und Versionen der bewilligten Spiele. Sie wird laufend aktualisiert.

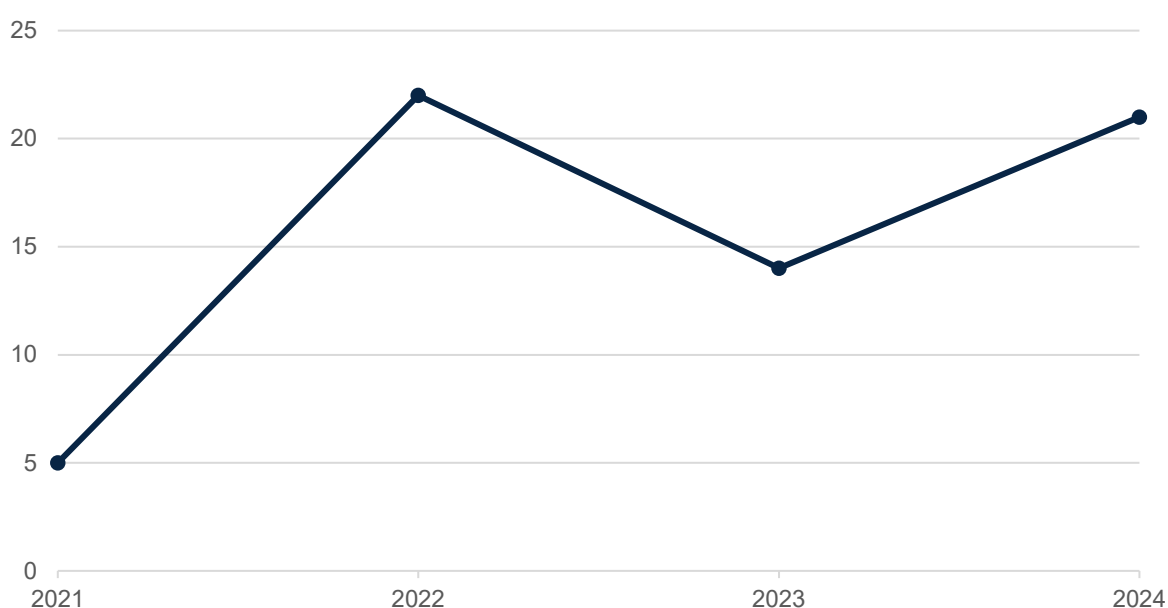


Diagramm 4: Anzahl genehmigter Veränderungen bei Geschicklichkeitsspielen

Im Jahr 2021 haben die 16 Veranstalterinnen von interkantonal, automatisiert oder online durchgeführten Geschicklichkeitsspielen einen BSE im Gesamtwert von 11,6 Mio. Franken erzielt. Diese Zahl ist nur beschränkt aussagekräftig, weil in jenem Jahr die Corona-Schutzmassnahmen rund um die Gastgewerbebetriebe zu erheblichen Umsatzeinbussen führten. Bereits im Jahr 2022 wurde für den Teilmarkt der Geschicklichkeitsgeldspiele ein BSE von 20,8 Mio. Franken verzeichnet. Im Jahr 2024 belief sich dieser auf 18,8 Mio. Franken (+62 % gegenüber 2021; siehe Diagramm 5 auf der nächsten Seite).

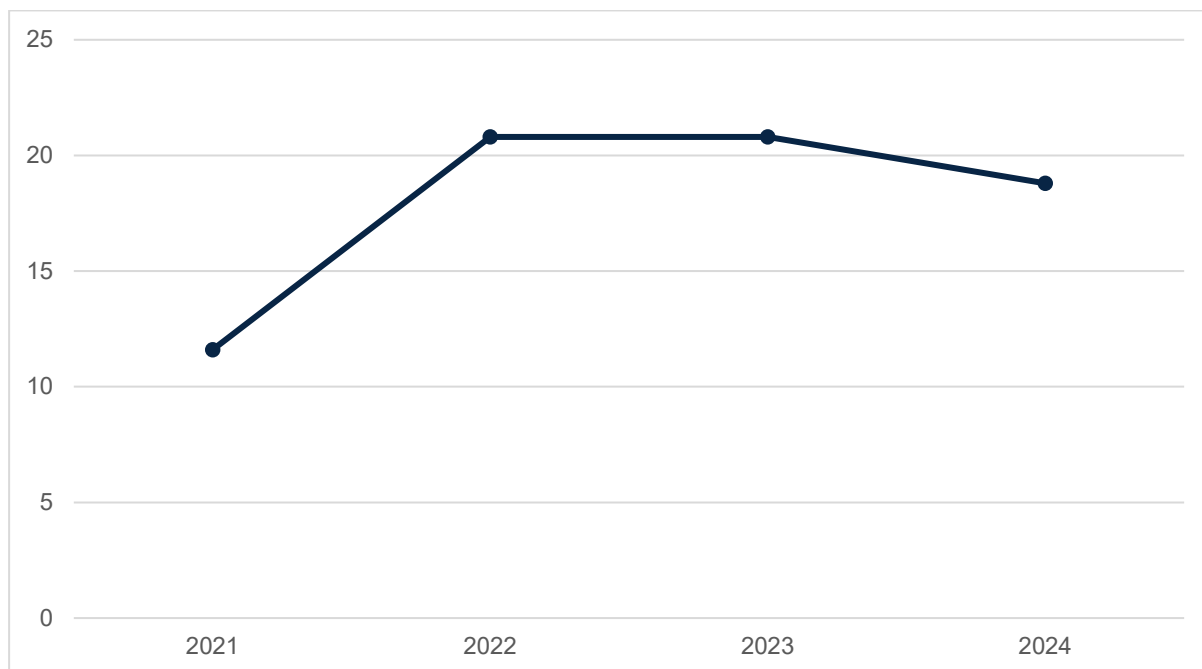


Diagramm 5: Mit Geschicklichkeitsspielen im Berichtszeitraum erzielte Bruttospielerträge (in Mio. CHF)

Ende 2021 waren insgesamt 2'032 Geschicklichkeitsspielautomaten gemeldet (2024: 1'540). Es waren zum Ende des Berichtszeitraums also rund 500 Automaten weniger gemeldet als noch zu Beginn (siehe Diagramm 6). Diese Entwicklung lässt sich teilweise mit einer Bereinigung im Markt (z.B. aufgrund entzogener Bewilligungen) oder etwa auch mit dem per 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Verbot von Geschicklichkeitsspielautomaten im Kanton Tessin erklären.

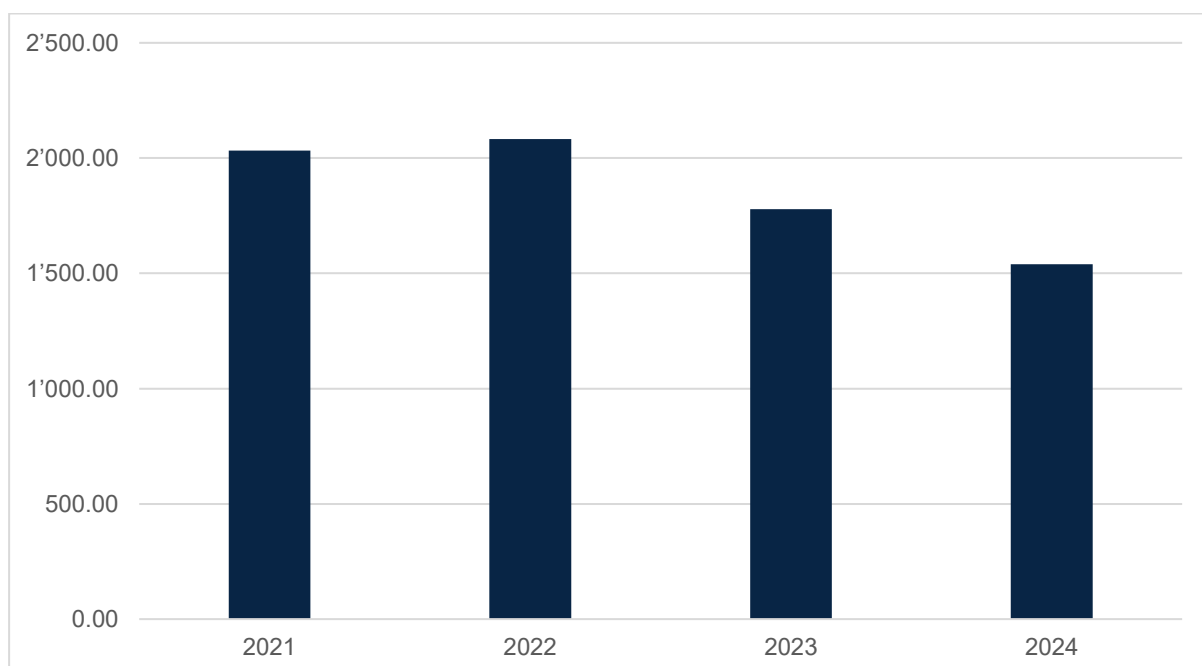


Diagramm 6: Anzahl jährlich gemeldete Geschicklichkeitsspielautomaten

2.2.2 Sozialschutz und Sicherheit

Alle zugelassenen Veranstalterinnen von automatisierten Geschicklichkeitsspielen haben bereits im Rahmen der Veranstalterbewilligungsverfahren darzulegen, dass sie über Sicherheits- und Sozialkonzepte verfügen. Die Konzepte definieren auf das Gefährdungspotenzial und die Merkmale des Vertriebskanals ihrer Spielangebote ausgerichtete Massnahmen. Die erforderlichen Konzepte entsprechen den gesetzlichen Anforderungen und wurden als gesetzeskonform beurteilt; ihre Umsetzung und die Wirksamkeit der Massnahmen wurden im Berichtszeitraum im Rahmen der jährlichen Berichterstattungen gemäss den Art. 47 und 84 BGS beurteilt.

Gemäss Art. 43 BGS haben die Veranstalterinnen von Grossspielen der zuständigen Vollzugsbehörde alle wichtigen Vorkommnisse, welche die Sicherheit und die Transparenz des Spielbetriebs gefährden können, zu melden. Im Berichtszeitraum gingen seitens der Veranstalterinnen von Geschicklichkeitsspielen lediglich zwei entsprechende Meldungen ein.

2.2.3 Inspektionen

Weil im Zusammenhang mit dem Betrieb der bewilligten Geschicklichkeitsspielautomaten zu Beginn des Berichtszeitraums immer wieder Unregelmässigkeiten festgestellt wurden, sah sich die Gespa 2023 gezwungen, Häufigkeit und Intensität der Inspektionen zu erhöhen. Seither werden grundsätzlich bei jeder Kontrolle genaue Analysen der verwendeten Hard- und Software durchgeführt und es werden jährlich um die 10 – 15 % aller Verkaufsstellen einer Kontrolle unterzogen. Mit diesen Massnahmen soll darauf hingewirkt werden, dass die Spiele jederzeit den Bewilligungen und den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Dies ist nicht nur aus Sicht des Sozialschutzes von zentraler Bedeutung, sondern soll für sämtliche Marktteilnehmenden einen fairen Wettbewerb garantieren.

2.3 Bekämpfung illegale Aktivitäten

Neben der Aufsicht über die zugelassenen Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsgeldspiele ist die Bekämpfung illegaler Aktivitäten gesetzlicher Teilauftrag und darüber hinaus ein Kernanliegen der Gespa. Während im Rahmen der autorisierten Spielangebote klare Vorgaben zur Spieldurchführung existieren und deren Einhaltung durch die Aufsichtsbehörde kontrolliert wird, sind die Spielenden im illegalen Markt den Gefahren des Geldspiels ohne jeglichen Schutz ausgesetzt. Die Gespa versteht die Bekämpfung des illegalen Geldspiels deshalb nicht zuletzt als wichtige Sozialschutzmassnahme. Neben dem illegalen Geldspiel im engeren Sinne gibt es weitere illegale Aktivitäten wie die Geldwäscherei oder die Manipulation von Sportwettkämpfen, auf welche die Gespa ihr Augenmerk zu richten hat.

Im Berichtszeitraum musste mit Besorgnis eine weitere Verbreitung der organisierten Kriminalität im Geldspielmarkt konstatiert werden. Informelle Berichterstattungen zeugen davon, dass die Brutalität gegenüber verschuldeten Spielern und Zeugen sowie Drohungen gegenüber Amtspersonen stetig zunehmen. Die Gespa nimmt zudem eine zunehmende Nähe zwischen legalen und illegalen Geldspielangeboten wahr. Diese Entwicklungen sind besorgniserregend.

Die Veranstalterinnen illegaler Geldspiele betreiben einen grossen Aufwand, um den Behörden die Beweissicherung und Strafverfolgung zu erschweren. Die Behörden sind gefordert, mit den dynamischen Entwicklungen Schritt zu halten. Die Strafverfolgungsbehörden beklagen notorisch ungenügende Ressourcen für die Bekämpfung krimineller Aktivitäten und Netzwerke. Den wachsenden Anforderungen

Rechnung tragend, hat sich die Gespa im Berichtszeitraum für die Bekämpfung illegaler Geldspiele personell verstärkt. Seit Januar 2024 werden die Aufgaben, auch wegen ihrer zunehmenden Bedeutung und Komplexität, durch einen neu geschaffenen, eigenen Geschäftsbereich verantwortet.

Die Gespa erstattete im Berichtszeitraum insgesamt 96 Strafanzeigen wegen Verstössen gegen das Geldspielgesetz. Diese betrafen mehrheitlich Fälle von illegaler Werbung für nicht bewilligte Geldspiele. Weiter wurden der Gespa im Berichtszeitraum 178 kantonale Entscheide in Strafsachen eröffnet (siehe Diagramm 7). Die Gespa verfügt in diesen Verfahren gestützt auf das Geldspielgesetz über klar definierte Parteirechte. In 14 Fällen legte die Gespa ein Rechtsmittel ein.

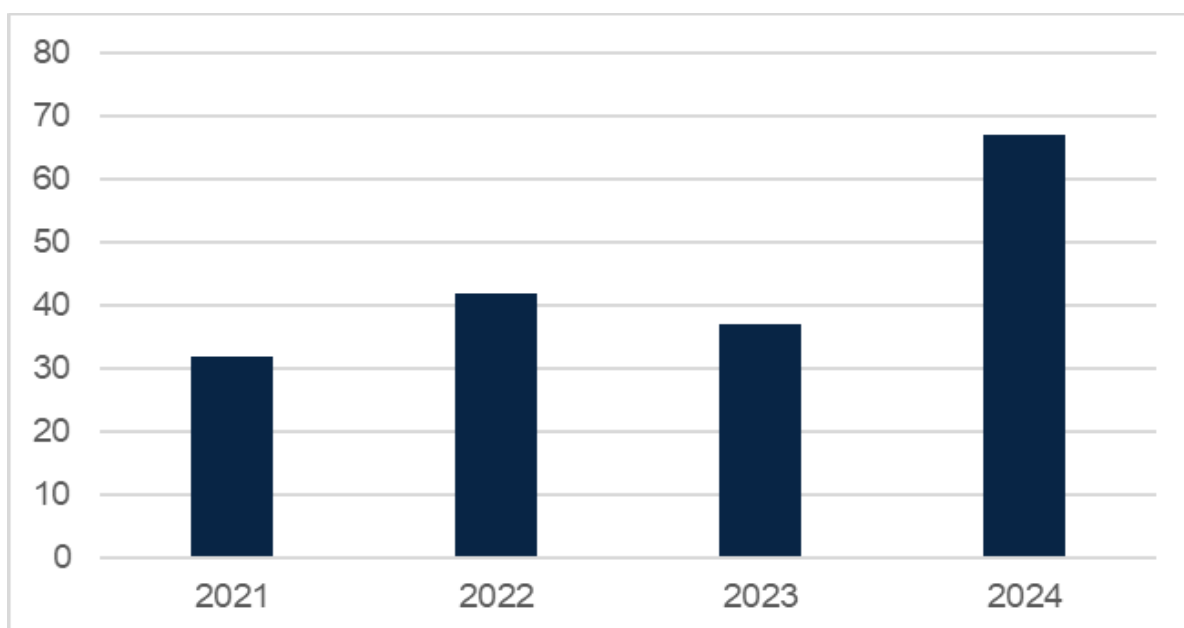


Diagramm 7: Der Gespa zugestellte Strafsachen

2.3.1 Landbasierter Vertrieb illegaler Spielangebote

Das schweizweit verbreitete terrestrische illegale Geldspiel wird von gut organisierten kriminellen Gruppierungen angeboten, die über die Landesgrenzen der Schweiz hinaus agieren. Um diesen Netzwerken entschieden entgegenzutreten zu können, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden auf kantonaler und Bundesebene notwendig. Die Gespa nimmt diesbezüglich ihre Rolle als interkantonale Koordinatorin wahr, indem sie Kontakte knüpft, pflegt und verbindet – auch mit ausländischen Behörden.

Weiter unterstützt die Gespa die Strafverfolgungsbehörden tatkräftig unter anderem mit der Begleitung von Hausdurchsuchungen, der Auswertung von Datenträgern sowie der Erarbeitung von Amtsberichten. So analysierte die Gespa im Berichtszeitraum zuhanden der Strafverfolgungsbehörden mehrere Hundert Datenträger. Die daraus resultierenden (häufig umfangreichen) Auswertungsberichte zeigen auf, in welchem Umfang auf Gerätschaften wie Laptops, Tablets oder Mobiltelefone illegale Sportwetten angeboten worden sind. Diese Analysen werden über die Jahre aufgrund der technischen Entwicklung computerforensisch immer anspruchsvoller und aufwändiger. Mit dieser Arbeit leistet die Gespa einen wichtigen Beitrag zum erfolgreichen Abschluss vieler kantonaler Strafuntersuchungen.

2.3.2 Ausländische Online-Anbieterinnen

Aufgrund eigener Beobachtungen sowie gestützt auf Hinweise von Dritten waren am Ende der Berichtsperiode 490 Domains auf der Sperrliste der Gespa aufgeführt. Die Sperrliste wird regelmässig aktualisiert. Die chronologische Entwicklung der Sperrliste ist in Diagramm 8 festgehalten.

Die Anbieter, die in der Schweiz relevante Umsätze erzielt haben, sind inzwischen gesperrt oder haben sich aus dem Markt zurückgezogen. Einige Akteure versuchen, sich durch periodische Aufschaltung neuer Domains systematisch über die Regulierung hinwegzusetzen. Diese werden ebenfalls konsequent gesperrt.

Hinzuweisen ist auf den Umstand, dass diejenigen ausländischen Anbieter, die sich gegen die Sperre zur Wehr setzen wollten, von den Gerichten bis heute ausnahmslos zurückgebunden wurden. Dies ist nicht selbstverständlich. Die Gespa konnte sich vom Aufbau des ganzen Sperrprozesses bis hin zu den Allgemeinverfügungen und Einspracheentscheiden auf keine Präjudizien oder Erfahrungen anderer Behörden stützen. Einen vergleichbaren Prozess zur Sperrung des Zugangs zu Online-Angeboten gibt es in keinem anderen Regulierungsbereich. Entsprechend musste weitestgehend «auf der grünen Wiese» agiert werden. Gleichzeitig standen der Gespa in den Verfahren mit den ausländischen Wettanbietern typischerweise internationale Konzerne gegenüber, die de facto praktisch unbeschränkte Ressourcen in ihre Anwaltsteams investieren können. Dass es auch angesichts dieser Waffenungleichheit nicht gelungen ist, das System erfolgreich anzugreifen, ist äusserst erfreulich.

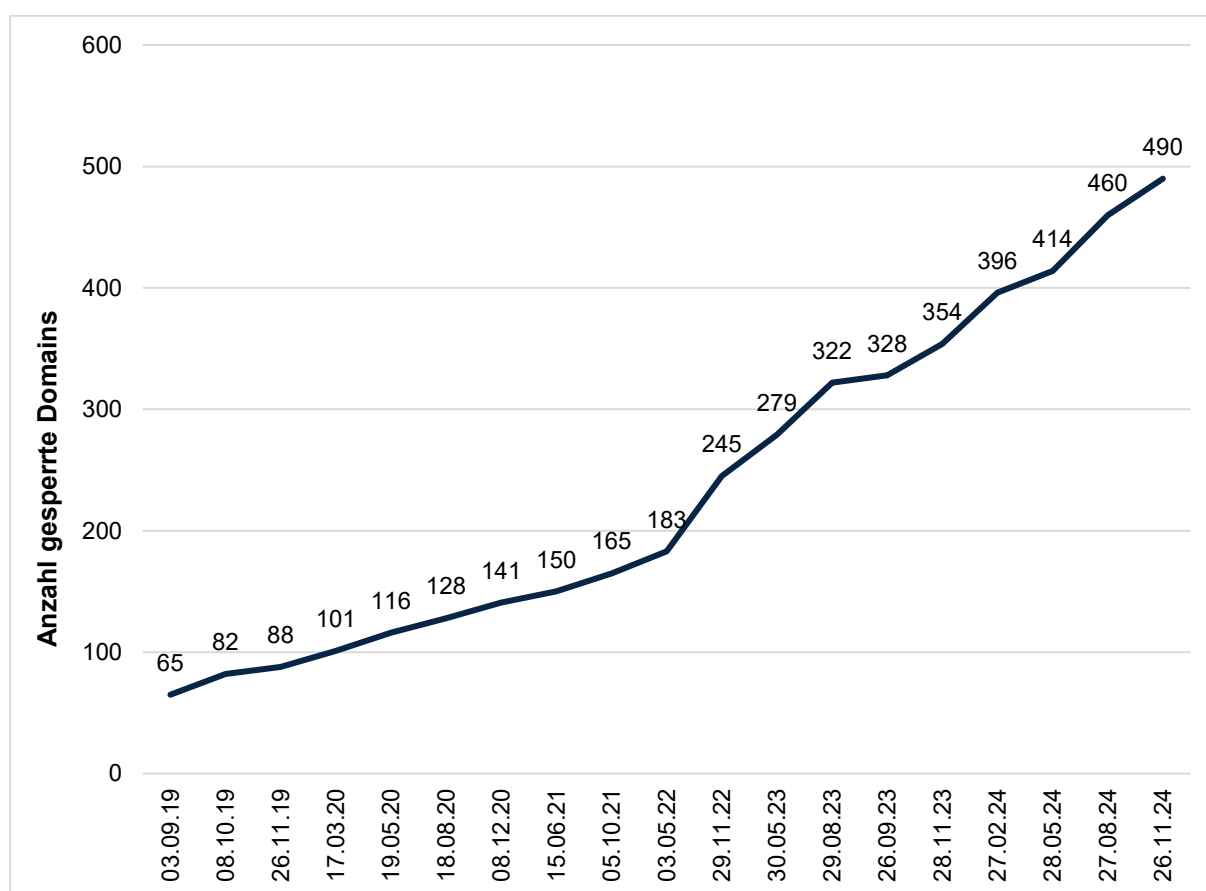


Diagramm 8: Chronologische Entwicklung der Sperrliste

Die schweizerischen Internetserviceprovider (ISP) werden für die tatsächlichen Kosten der Umsetzung der Zugangssperre nach Art. 92 Abs. 1 BGS entschädigt. Die Aufsichtsbehörden veröffentlichen jährlich den Gesamtbetrag der ausbezahlten Entschädigungen (Art. 95 Abs. 2 VGS). Der Gesamtbetrag der ausbezahlten Entschädigungen durch die Gespa belief sich bis anhin pro Jahr auf einige tausend Franken. Dass, wie im politischen Prozess von einzelnen Vertretern der ISP behauptet, die Sperren einen enormen Aufwand und entsprechende Entschädigungen durch die öffentliche Hand nach sich ziehen werden, hat sich bisher nicht bestätigt. Dies einerseits, weil der absolut überwiegende Teil der Provider kooperativ und kompetent mit den Behörden zusammenarbeitet. Andererseits ist es der Gespa in Kooperation mit einem innovativen und kompetenten Partner aber auch gelungen, die Sperrliste im Rahmen eines technisch sauberen, sicheren und effizienten Prozesses zugänglich zu machen, der den Aufwand für die ISP minimiert.

2.3.3 Verkaufsförderungsspiele

Art. 1 Abs. 2 Bst. d und e BGS nehmen Verkaufsförderungsspiele vom Geltungsbereich des Geldspielgesetzes aus. Sie können damit ohne Bewilligung durchgeführt werden. Unterschieden werden folgende zwei Typen von Spielen:

- Klassische Verkaufsförderungsspiele:

In diese Kategorie fallen kurzzeitig zur Verkaufsförderung durchgeführte Lotterien und Geschicklichkeitsspiele, von denen keine Gefahr von exzessivem Geldspiel ausgeht und bei denen die Teilnahme ausschliesslich über den Kauf von Waren oder Dienstleistungen erfolgt, die zu höchstens marktkonformen Preisen angeboten werden.

Mit diesen Spielen bezwecken Veranstalterinnen in der Regel, den Verkaufsabsatz ihrer Produkte oder Dienstleistungen zu fördern und/oder ihre Kunden zu unterhalten und dadurch an sich zu binden. Der Spieleinsatz darf bei diesen Spielen ausschliesslich im (marktkonformen) Entgelt für die angebotenen Produkte bzw. die angebotenen Dienstleistungen liegen.

- Mediengewinnsspiele mit Gratisteilnahme:

Hierunter fallen durch Medienunternehmen kurzzeitig zur Verkaufsförderung durchgeführte Lotterien und Geschicklichkeitsspiele, von denen keine Gefahr von exzessivem Geldspiel ausgeht und an denen zu den gleich guten Zugangs- und Teilnahmebedingungen wie bei Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts auch gratis teilgenommen werden kann.

Diese Gewinnsspiele unterscheiden sich von der voranstehenden Kategorie dadurch, dass für die Teilnahme grundsätzlich ein geldwerter Einsatz verlangt werden darf, alternativ aber eine einfache Gratisteilnahmemöglichkeit gewährt werden muss. In der Vergangenheit war der Einsatz oftmals in einer (überhöhten) Gebühr für die Kommunikation der Teilnahme über sog. Mehrwertdienstnummern (z. B. CHF 2.00 für eine SMS-Nachricht oder einen Anruf zur Übermittlung einer Wettbewerbsantwort) zu sehen.

Bei den Normen zu den Verkaufsförderungsspielen kam es im Rahmen eines politischen Kompromisses erst in letzter Minute des Gesetzgebungsprozesses zu einer Lösung. Die Norm ist relativ kompliziert formuliert und die Rechtsfolgen basieren auf einer Mehrzahl von (unbestimmten) Tatbestandselementen, die teilweise Anlass für Friktionen geben. Die Praxis hat darüber hinaus gezeigt, dass die Spiele aufgrund ihrer sehr unterschiedlichen Natur sowie Art und Weise der Durchführung und Verbreitung über unterschiedlichste Kanäle nur sehr schwer miteinander verglichen werden können. Gleichzeitig sind die Verkaufsförderungsspiele als klassische Ausnahmetatbestände potenzielles Einfallstor für Missbräuche, weshalb eine aufmerksame Aufsicht notwendig ist. Tatsächlich versuchen unter dem Titel der Verkaufsförderung immer wieder einzelne Akteure, kommerziell Geldspiele zur unmittelbaren

Erzielung eines Profits durchzuführen und damit die Angebote insbesondere der Lotteriegesellschaften direkt zu konkurrenzieren. Auch bei den Modalitäten der Durchführungen wird der gesetzliche Rahmen bisweilen stark ausgereizt oder sogar überschritten. Bis heute konnte die Gespa durch entsprechende Intervention stets erreichen, dass diese Spiele schlussendlich nicht durchgeführt oder das Angebot angepasst wurde – und zwar ohne dass verwaltungsrechtlicher Zwang notwendig gewesen wäre. Inzwischen gibt es eine einigermaßen gefestigte Praxis für eine Vielzahl von Angeboten, auf die sich die Gespa bei der Wahrnehmung der Aufsicht berufen kann.

2.3.4 Bekämpfung Manipulation von Sportwettkämpfen

Durch die Magglinger Konvention hat sich die Schweiz gegenüber den internationalen Partnern zur Zusammenarbeit sowie zur Implementierung konkreter Massnahmen verpflichtet. Während die Koordination der Bekämpfung des Phänomens der Manipulation von Sportwettkämpfen und die weiteren sportpolitischen Aspekte im Zuständigkeitsbereich des Bundesamts für Sport liegen, überträgt das Geldspielgesetz der Gespa als „Nationale Plattform“ die Aufgaben der Meldestelle. Als Meldestelle stellt die Gespa den Informationsfluss zwischen den Beteiligten (Sportverbände, Strafverfolgungsbehörden, ausländische Meldestellen, Wettveranstalterinnen etc.) sicher, womit ihr eine zentrale Rolle bei der Verfolgung konkreter Verdachtsfälle zukommt. Insgesamt gingen im Berichtszeitraum über 500 Verdachtsmeldungen zu potenziellen Manipulationsfällen bei der Gespa ein.

Sportorganisationen ebenso wie die beiden Lotteriegesellschaften trifft eine gesetzliche Pflicht zur Meldung von Verdachtsfällen. Zudem erhält die Gespa regelmässig Hinweise von ausländischen Stellen. Die Gespa leitet sachdienliche Informationen – je nach Situation – an ausländische Plattformen und/oder die Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz weiter. Ziel ist es, die Manipulation von Sportwettkämpfen ausgehend von einem effizienten Informationsaustausch auf nationaler und internationaler Ebene zu bekämpfen. Die Gespa hat in diesem Bereich auch aus internationaler Perspektive eine wichtige Rolle, haben doch diverse grosse internationale Sportverbände ihren Sitz in der Schweiz – und damit auch die erwähnte gesetzliche Meldepflicht zu erfüllen.

Die Gespa ist aufgrund ihrer Rolle auch in Arbeits- und Expertengruppen des Europarates engagiert und kann mit ihrem Knowhow und ihren Erfahrungen zu Fortschritten bei der Bekämpfung der Wettkampfmanipulation beitragen. Gleichzeitig stellt der internationale Fachaustausch in diesen Gremien sicher, dass die Gespa stets über aktuelle Informationen rund um das Thema verfügt. Dies ist aus zwei Gründen wichtig: Erstens ermöglicht es der Gespa eine kompetente Bearbeitung von Verdachtsmeldungen – auch wenn diese nur sehr vereinzelt Wettkämpfe in der Schweiz betreffen. Und zweitens hilft es der Gespa bei der Bestimmung des zulässigen Wettangebots und dient damit der Integrität und Transparenz des ganzen (Geld-) Spielbetriebs.

2.4 Die Gespa als Kompetenzzentrum für Geldspiele

2.4.1 Gross- und Kleinspielstatistik

Die Gespa verfasste im Berichtszeitraum jährlich eine Statistik über die Gross- und Kleinspiele. Die Statistiken für die Jahre 2021 bis 2024 können auf www.gespa.ch heruntergeladen werden und enthalten weiterführende Informationen zur Entwicklung der Teilmärkte und Produktkategorien. Sie liefern nicht zuletzt den politischen Entscheidungsträgern von Bund und Kantonen wertvolle Hintergrunddaten.

2.4.2 Gemeinnützige Mittelverwendung

Um bezüglich der Mittelverwendung Transparenz zu schaffen, verfasst die Gespa jährlich einen Bericht über die Mittelverwendung in den Kantonen. Die Berichte der Jahre 2021 – 2024 können auf der Website der Gespa heruntergeladen werden. Die Gespa hat weder die Aufgabe noch die Kompetenz, einzelne Vergabungen der Kantone auf ihre Rechtmässigkeit zu prüfen. Entsprechend liegt der Fokus des Berichts der Gespa auf den Prozessen der Mittelverwendung. Die Schaffung von Transparenz im Bereich der Prozesse hat, ohne besonderen Zwang, bereits eine regulierende Wirkung. Sie ermöglicht interessierten Kreisen (Politikerinnen, Journalisten etc.) direkte Nachfragen in den einzelnen Kantonen und stärkt das Vertrauen in das System. Der Bericht der Gespa hat dazu geführt, dass die Prozesse in den Kantonen über die letzten Jahre in verschiedenen Bereichen verbessert und besser verständlich gemacht wurden.

2.4.3 Studie zum Geldspielverhalten der Schweizer Bevölkerung

Im Auftrag der Schweizer Geldspielbehörden Gespa und ESBK hat das Schweizer Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung (ISGF) Daten zum Geldspielverhalten für das Jahr 2022 in der Schweiz ausgewertet. Die Daten stammen aus der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2022 des Bundesamts für Statistik (BFS). Die Studie wurde im Herbst 2024 veröffentlicht. Sie kann zusammen mit der begleitenden Medienmitteilung auf der Website der Gespa heruntergeladen werden. Die Gespa hat den gesamten Prozess zusammen mit der ESBK eng verfolgt und stand in intensivem Austausch mit den Autoren der Studie.

2.4.4 Präventionsabgabe

Gestützt auf die Leistungsvereinbarung mit der FDKG erhebt die Gespa bei den Kantonen in einem strukturierten Prozess jährlich Informationen über die Verwendung der wiederkehrenden Abgabe für die Gewährung exklusiver Veranstaltungsrechte (sog. Präventionsabgabe) und publiziert die eingegangenen Informationen auf ihrer Website. Zudem hatte sie bis im September 2024 einen Bericht über die Verwendung dieser Abgabe durch die Kantone in den Jahren 2020 – 2023 zu erarbeiten. Der Bericht über die Verwendung der Präventionsabgabe wurde auf der Website veröffentlicht. Die Gespa wird von den zuständigen (inter-) kantonalen Stellen jeweils auch beigezogen, wenn es darum geht, Regeln für einen rechtmässigen und dem aktuellen Stand der Wissenschaft entsprechenden Einsatz der Mittel aufzustellen.

2.4.5 Oberaufsicht über die Kleinspiele

Für den Vollzug im Kleinspielbereich sind die (inner-)kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden zuständig. Der Gespa kommt im Kleinspielbereich eine Oberaufsichtsfunktion zu: Die Kantone müssen ihr von Bundesrechts wegen sämtliche Kleinspielbewilligungsentscheide zustellen. Die Gespa prüft die entsprechenden Verfügungen in der Folge auf ihre Bundesrechtskonformität. Die Gespa hat im Berichtszeitraum 2'913 Bewilligungen geprüft. Nur in einem Fall hat sie Beschwerde eingereicht. In zahlreichen Fällen konnten Probleme mit fehlerhaften Bewilligungen pragmatisch im konstruktiven Diskurs bereinigt werden.

Einzelne Interventionen der Gespa haben auch in der Öffentlichkeit ein grösseres Echo ausgelöst. So zum Beispiel die Kommunikation, wonach darauf zu achten ist, dass bei bewilligungsfreien Tombolas nicht im grossen Stil Gutscheine oder Edelmetalle als Preise vergeben werden sollen. Hintergrund

dieser Intervention war, dass der Bundesgesetzgeber bei Tombolas de facto keine Kontrollen durch staatliche Organe vorsieht. Im Gegenzug sind diese Veranstaltungen so auszugestalten, dass die Gefahr von Missbräuchen klein ist. Zu diesem Zweck sieht das Bundesgesetz unter anderem vor, dass nur Sachpreise vergeben werden dürfen. Wenn nun aber systematische leicht handelbare Gutscheine (die oftmals gleich wieder als Einsatz genutzt werden und zum Teil sogar noch vor Ort in Bargeld umgetauscht werden konnten) oder Edelmetalle vergeben werden, kann nicht mehr von Sachpreisen nach dem Willen des Gesetzgebers die Rede sein und die Veranstaltungen entsprechen in ihrer Dynamik den Bargeldlotos. Dies hat im Resultat dazu geführt, dass in einzelnen Lokalen ohne staatliche Kontrolle Tombolas mit jährlichen Umsätzen in Millionenhöhe durchgeführt wurden. Zentrale Anliegen des Gesetzgebers und der Stimmbevölkerung, die wollten, dass die Erträge aus Lotterien nicht vorwiegend in den Taschen von profitorientierten Lottoveranstaltern landen, sondern tatsächlich den Vereinen zugutekommen, konnten so umgangen werden. Die Gespa hat in diesen Punkten also nicht etwa interveniert, um zu verhindern, dass bei Tombolas einzelne Gutscheine oder beispielsweise Goldvreneli als Preis vergeben werden – oder gar um die Vereinslotos dem Untergang zu widmen, wie es teilweise kolportiert wurde. Vielmehr hat sie die Kantone darauf aufmerksam gemacht, dass systemrelevante Missstände drohen, wenn diesem Punkt nicht genügend Aufmerksamkeit gewidmet wird. Die Intervention und Kommunikation der Gespa hat denn auch dazu geführt, dass in mehreren Kantonen taugliche Lösungen gefunden wurden, um ohne übermässige Bürokratie eine bundesrechtskonforme Praxis und eine minimale Kontrolle sicherzustellen.

2.4.6 Behördenzusammenarbeit

Seit 2022 versendet die Gespa einen Newsletter an die Mitarbeitenden in den kantonalen Verwaltungen, die relevante Berührungen zum Geldspiel haben. Ziel dieses halbjährlichen Newsletters ist es, die Kantone über verschiedene Themen und Entwicklungen im Geldspielbereich zu informieren.

Zu den für den Geldspielbereich wichtigsten Bundesbehörden unterhält die Gespa gute Kontakte. Die Zusammenarbeit mit der ESBK und dem BJ funktionierte im Berichtszeitraum sachbezogen und gut. Die Präsidenten und Direktoren der Gespa und der ESBK trafen sich jährlich zu einem Gedankenaustausch. Ebenfalls jährlich fand eine Sitzung des Koordinationsorgans statt (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/geldspiele/koordinationsorgan.html>). Die vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Konsultationsverfahren zwischen der ESBK und der Gespa (vgl. Art. 20 und 27 BGS) haben im Berichtszeitraum problemlos funktioniert. Die beiden Behörden tauschen sich in transparenter und effizienter Weise aus. Dabei kam es bei 225 gegenseitigen Konsultationen betreffend mehr als 6'000 Spiele zu keiner einzigen Uneinigkeit zwischen den Behörden.

Die Gespa hat die Entwicklungen im internationalen Geldspielsektor im Berichtszeitraum stets mitverfolgt und sich in unterschiedlichen Konstellationen sowohl mit Verantwortlichen von Glücksspielaufsichtsbehörden anderer Länder als auch mit anderen internationalen Anspruchsgruppen über die gegenwärtige Markt- und Regulierungssituation ausgetauscht.

2.4.7 Informationsauftrag und Öffentlichkeitsgesetz

Die Geschäftsstelle der Gespa erteilte im Berichtszeitraum interessierten Personen und Organisationen jährlich mehrere hundert telefonische und schriftliche Auskünfte zu Fragen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Die Website www.gespa.ch ist das wichtigste Kommunikationsinstrument der Behörde und gibt Antworten auf häufig gestellte Fragen. Die Website informiert über zahlreiche Themen im Zusammenhang mit Geldspielen sowie über die Organisation und die Tätigkeiten der Gespa.

Nach dem Wortlaut des Konkordats wird zu amtlichen Akten, die die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit der Gespa betreffen, kein Zugang gewährt. Das Geldspielgericht hat diesen sich aus dem Wortlaut ergebenden Grundsatz mit Entscheid vom 15. April 2024 bis zu einem gewissen Grad in Frage gestellt. Details können dem Entscheid 52.23, der auf der Internetseite des Geldspielgerichts veröffentlicht wurde, entnommen werden. Die Angelegenheit war Ende des Berichtszeitraums vor Bundesgericht hängig. Fakt ist, dass die Bearbeitung von Zugangsgesuchen meistens dann einen hohen administrativen Aufwand generieren, wenn es die Interessen von betroffenen Dritten zu wahren gilt. Ihnen ist das rechtliche Gehör zu gewähren und nicht selten enden derartige Verfahren auf dem Rechtsmittelweg und beschäftigen die Gespa und die zuständigen Gerichte über mehrere Jahre.

2.4.8 Abgabbeerhebung

Die Gespa ist für die jährliche Berechnung und Erhebung der im Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) geregelten Abgaben zuständig. Das gilt für die Aufsichtsabgabe (Art. 60 ff. GSK) und für die wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte (Art. 65 ff. GSK) Anteil «Aufsicht» und Anteil «Prävention» gleichermassen. Das Finanzierungsmodell ist komplex und die den Abgabeverfügungen zugrunde liegenden Berechnungen sind aufwändig.

Die Aufsichtsabgabe dient der Deckung des nicht durch Einzelaktgebühren gedeckten Aufwands der Gespa. Abgabepflichtig sind alle Inhaber:innen einer Veranstalterbewilligung. Sie tragen die Aufsichtsabgabe im Verhältnis der erzielten Bruttospielerträge. Die Aufsichtsabgabe bewegte sich im Berichtszeitraum zwischen einem Wert von CHF 1'283'609 (2022) und CHF 2'027'788 im Jahr 2024 (siehe Diagramm 9).

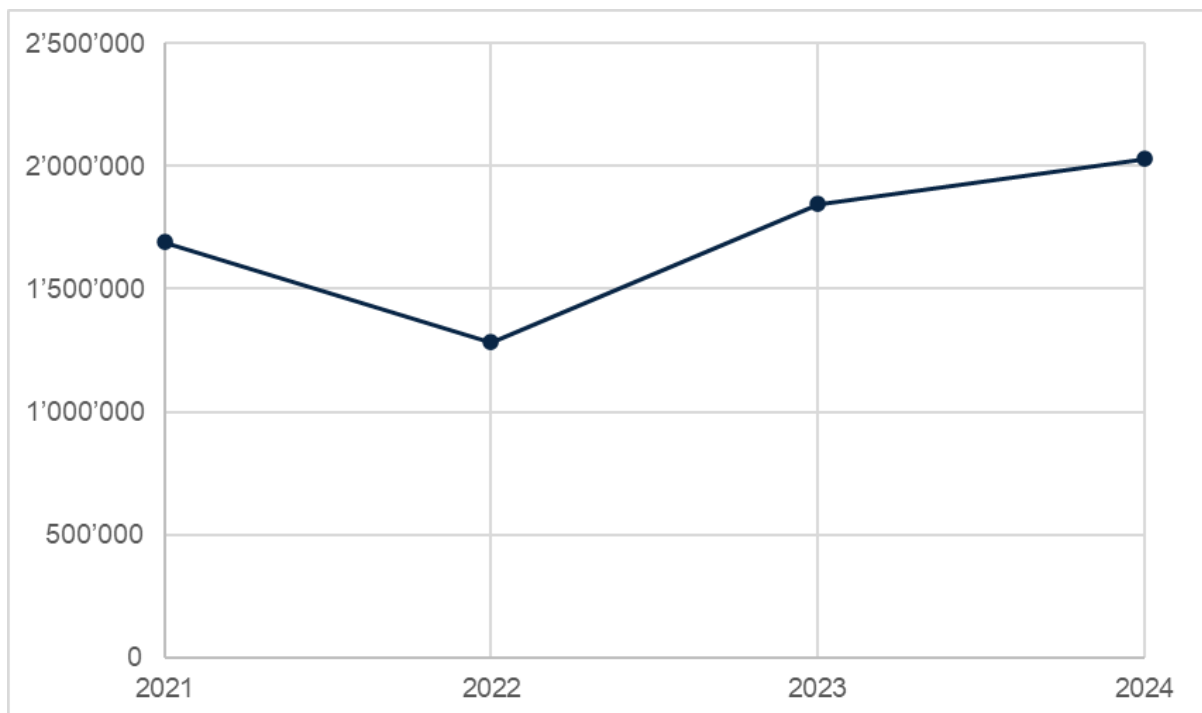


Diagramm 9: Entwicklung der Aufsichtsabgabe (in CHF)

Die wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte haben ausschliesslich die beiden Lotteriegesellschaften im Verhältnis ihrer erzielten Bruttospielerträge zu tragen. Der Anteil „Aufsicht“ dient der Deckung des Aufwandes der Trägerschaft. Die Präventionsabgabe (siehe auch oben Ziff. 2.4.4) ermöglicht den Kantonen die Umsetzung von Präventionsmassnahmen und die Zurverfügungstellung von Behandlungs- und Beratungsangeboten für spielsüchtige Personen und deren Umfeld.

Gegen die im Berichtszeitraum erlassenen Abgabeverfügungen wurden keine Beschwerden erhoben; sämtliche in den Jahren 2021 – 2024 erlassenen Verfügungen waren Ende 2024 in Rechtskraft erwachsen.

3. Governance & Finanzen

3.1 Governance

3.1.1 Organisation

Die Gespa ist eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben finanziert und organisiert sie sich selbständig und unabhängig und führt ihre eigene Rechnung. Organisations- sowie Gebührenreglement wurden von der FDKG genehmigt und sind auf der Internetseite der Gespa publiziert.

Die gesetzlichen Organe der Gespa sind der Aufsichtsrat, die Geschäftsstelle und die Revisionsstelle.

3.1.2 Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat ist das oberste Organ der Gespa. Der Präsident und die Aufsichtsratsmitglieder werden durch die FDKG gewählt. Das Organ besteht aus fünf sachverständigen Mitgliedern, wovon je mindestens zwei Mitglieder aus der französischen und deutschen Schweiz sowie ein Mitglied aus der italienischen Schweiz stammen. Mindestens ein Mitglied muss über besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention verfügen. Die Mitglieder des Aufsichtsrats sind auf die Einhaltung des massgebenden öffentlichen Rechts verpflichtet. Sie wahren die Interessen der Gespa, erfüllen ihre Aufgaben in aller Sorgfalt und Treue und treten bei einem Interessenkonflikt in den Ausstand.

Zu Beginn des Berichtszeitraumes präsentierte sich die Zusammensetzung des Aufsichtsrates wie folgt:

Präsident

- Herr Jean-François Roth, Rechtsanwalt, ehem. Regierungsrat, JU

Vize-Präsident

- Herr Bruno Erni, ehem. Geschäftsführer der Stiftung Berner Gesundheit, BE

Mitglieder

- Frau Valeria Canova Masina, lic. iur., Rechtsberaterin, Mediatorin und Coach, TI
- Frau Kathrin Hilber, lic. phil., selbständige Beraterin und Mediatorin, ehem. Regierungsrätin, SG

- Herr Jean-Marc Rapp, Dr. H.C., Honorarprofessor und emeritierter Rektor der Universität Lausanne, ehemaliger Präsident der Association Européenne des Universités (EUA), VD

Im Frühjahr 2021 erfolgte im Hinblick auf die Amtsdauer 2022 – 2025 eine Gesamterneuerungswahl. Ab Januar 2022 bis Ende des Berichtszeitraums setzte sich der Aufsichtsrat wie folgt zusammen:

Präsident

Herr Jean-Michel Cina, Rechtsanwalt, ehem. Regierungsrat, VS

Vize-Präsidentin

Frau Kathrin Hilber, lic. phil., selbständige Beraterin und Mediatorin, ehem. Regierungsrätin, SG

Mitglieder

- Herr Pascal Mahon, Prof. Dr., emeritierter Professor für schweizerisches und vergleichendes Staatsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Neuchâtel, VD
- Frau Valeria Canova Masina, lic. iur., Rechtsberaterin, Mediatorin und Coach, TI
- Frau Mirjam Lämmle, MSc/EMBA, CEO Krebsliga Schweiz, BE

3.1.3 Geschäftsstelle

Dem Aufsichtsrat steht eine ständige Geschäftsstelle zur Seite, welche das operative Geschäft der Gespa verantwortet. Die Geschäftsstelle wurde im Berichtszeitraum von Manuel Richard geleitet und gliederte sich Ende des Berichtszeitraums in fünf Bereiche:

- Aufsicht Deutschschweiz und Tessin, Leitung: Sascha Giuffredi (bis Ende Februar 2024), seit März 2024: Co-Leitung: Cornelia Maurer und Mirjam Brändli
- Aufsicht Westschweiz, Leitung: Pascal Philipona
- Bekämpfung illegales Geldspiel, Leitung: Thomas Haeny
- Recht, Sozialschutz und allgemeine Marktaufsicht, Leitung: Patrik Eichenberger, stv. Direktor
- Zentrale Dienste, Leitung: Sandro Zaugg

Per 31. Dezember 2024 beschäftigte die Gespa 20 Mitarbeitende, vier Mitarbeitende französischer Muttersprache und sechzehn Mitarbeitende deutscher Muttersprache. Insgesamt belief sich der Personalbestand der Geschäftsstelle auf 16,3 Vollzeitstellen. Die vorhandenen Stellen wurden Ende des Jahres von acht Frauen und zwölf Männern besetzt. Die Entwicklung der Vollzeitstellen im Berichtszeitraum ist in Diagramm 10 auf der nächsten Seite zu sehen. 2023 wurden zwei zusätzliche Stellen geschaffen. Einerseits mussten die Inspektionen bei den Geschicklichkeitsspielautomaten erheblich intensiviert werden. Andererseits hat die Gespa auf die veränderten Anforderungen bei der Bekämpfung illegaler Geldspiele reagiert. Die durch die Gespa für die kantonalen Strafverfolgungsbehörden durchgeführten Analysen sind über die Jahre computerforensisch deutlich anspruchsvoller und aufwändiger geworden. Seit 2023 war die Entwicklung der Vollzeitstellen bei der Gespa wieder leicht rückläufig (16,5 auf 16,3).

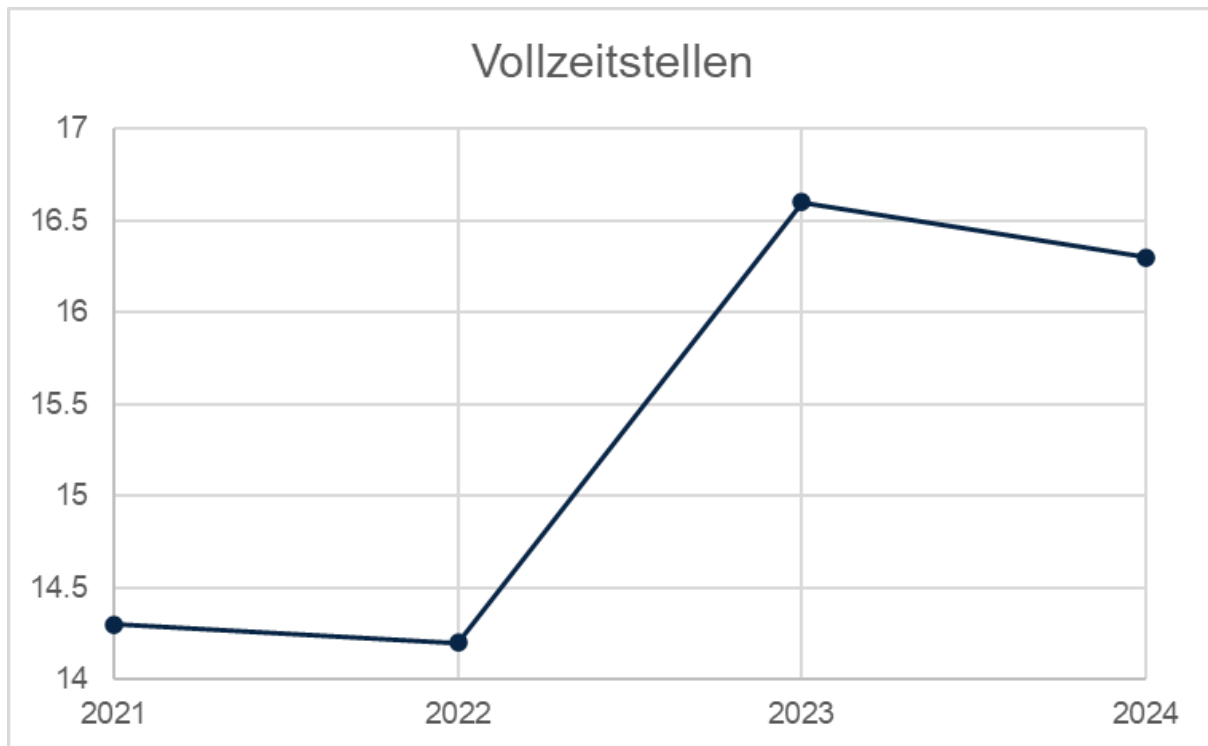


Diagramm 10: Chronologische Entwicklung der Vollzeitstellen

Das Personal der Gespa ist öffentlich-rechtlich angestellt und es kommt sinngemäss Bundespersonalrecht zur Anwendung. Die Mitarbeitenden der Gespa sind von der Geldspielbranche unabhängig und treten bei allfälligen Interessenkonflikten in den Ausstand.

In Anlehnung an das Lohnklassenmodell des Bundes existieren bei der Gespa aufgrund ihrer überschaubaren Strukturen lediglich 11 Funktionsklassen. Für die Festlegung der Funktionsstufen und die Einteilung der Mitarbeitenden in dieselben orientiert sich die Gespa an den Referenzfunktionen der Bundesverwaltung bzw. am Leitfaden für die Funktionsbewertung des Eidgenössischen Personalamtes.

2021 und 2024 wurden analog der Bundespersonalbefragung jeweils Befragungen des Personals der Geschäftsstelle durchgeführt. Die Ergebnisse waren beide Male sehr zufriedenstellend. Die Befragung 2024 förderte insbesondere bei den Themen Arbeitszufriedenheit, Wissenstransfer und bereichsübergreifende Zusammenarbeit bessere Beurteilungen durch die Mitarbeitenden zu Tage als die Befragung 2021.

3.1.4 Risikomanagement und IKS

Die Gespa verfügt über geeignete und ihren Strukturen angemessene Planungs- und Kontrollsysteme. Dazu gehören klare Regelungen der Zuständigkeiten, ein Risikomanagement sowie ein internes Kontrollsystem. Letzteres dient insbesondere zum Ausschluss, resp. zur Vermeidung von Fehlleistungen beim Inkasso von Forderungen (u.A. Abgaben und Gebühreneinnahmen), der Bezahlung von Rechnungen (Kreditoren/Einkauf), beim Jahresabschluss (Buchhaltung) und bei der Lohnabrechnung. Die Existenz und Aktualität dieser Kontrollprozesse wurde jährlich im Rahmen der ordentlichen Revision der Jahresrechnung durch die Revisionsstelle kontrolliert und im umfassenden Revisionsbericht zu Händen des Aufsichtsrats bestätigt.

Die Gespa hat im Sommer 2022 ein Risikomanagement-System implementiert und die angewandte Methodik zur Risikoeinschätzung in einem Konzept beschrieben. Das System, insbesondere die Risiken, deren Beurteilung und Behandlung, wird jährlich durch das Leitungsteam überprüft, beurteilt und bei Bedarf angepasst. Daraus resultiert ein jährlicher Risikobericht zu handen des Aufsichtsrats, welcher diesem einen zusammenfassenden Überblick über die Risikosituation und das Vorgehen des Leitungsteams zur Behandlung der Risiken gewährt.

3.1.5 Revisionsstelle

Für die Jahre 2022 - 2026 und zwecks Prüfung der Jahresrechnungen 2021 – 2025 ist die Eigertreuhand AG, Weltpoststrasse 5, 3005 Bern, als Revisionsstelle der Gespa eingesetzt.

3.1.6 Informationssicherheit und Datenschutz

Als unabhängige Datenschutzaufsichtsstelle amtiert seit dem 1. Januar 2021 die Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern (DSA). Zu ihren Aufgaben zählen u.a. die Beratung von betroffenen Personen über ihre Rechte sowie – soweit möglich und sinnvoll – die Vermittlung zwischen diesen und der Gespa. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Informationssicherheit bleiben für eine kleine, unabhängige Behörde wie die Gespa anspruchsvoll. Das Thema erhielt im Berichtszeitraum viel Aufmerksamkeit.

3.2 Finanzen

Die Gespa finanziert sich über die Aufsichtsabgabe, Einzelaktgebühren und Beiträge der Trägerschaft. Letztgenannte werden über eine Abgabe der Lotteriegesellschaften für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte finanziert (siehe zu den Abgaben auch oben Ziff. 2.4.8).

3.2.1 Jahresrechnungen

Systembedingt schliesst die Gespa ihre Jahresrechnung jedes Jahr mit einem ausgeglichenen Ergebnis ab. Die Jahresrechnungen 2021 – 2024 wurden durch die Eigertreuhand AG, geprüft. Über die Rechnungsprüfung erfolgte jeweils ein umfassender Bericht der Revisionsstelle an den Aufsichtsrat.

Ausgaben

Die jährlichen Ausgaben der Gespa stiegen im Berichtszeitraum von 3,06 Mio. CHF (2021) um ca. 450'000 Franken (ca. 15 %) auf 3.51 Mio. CHF (2024) an (siehe sogleich Diagramm 11). Die budgetierten Gesamtausgaben wurden dabei nie überschritten. Die jährlichen Gesamtausgaben können aufgrund spezifischer Projekte oder auch wegen der unregelmässig anfallenden (verhältnismässig hohen) externen Kosten für Gutachten in Qualifikationsverfahren von Jahr zu Jahr leicht schwanken.

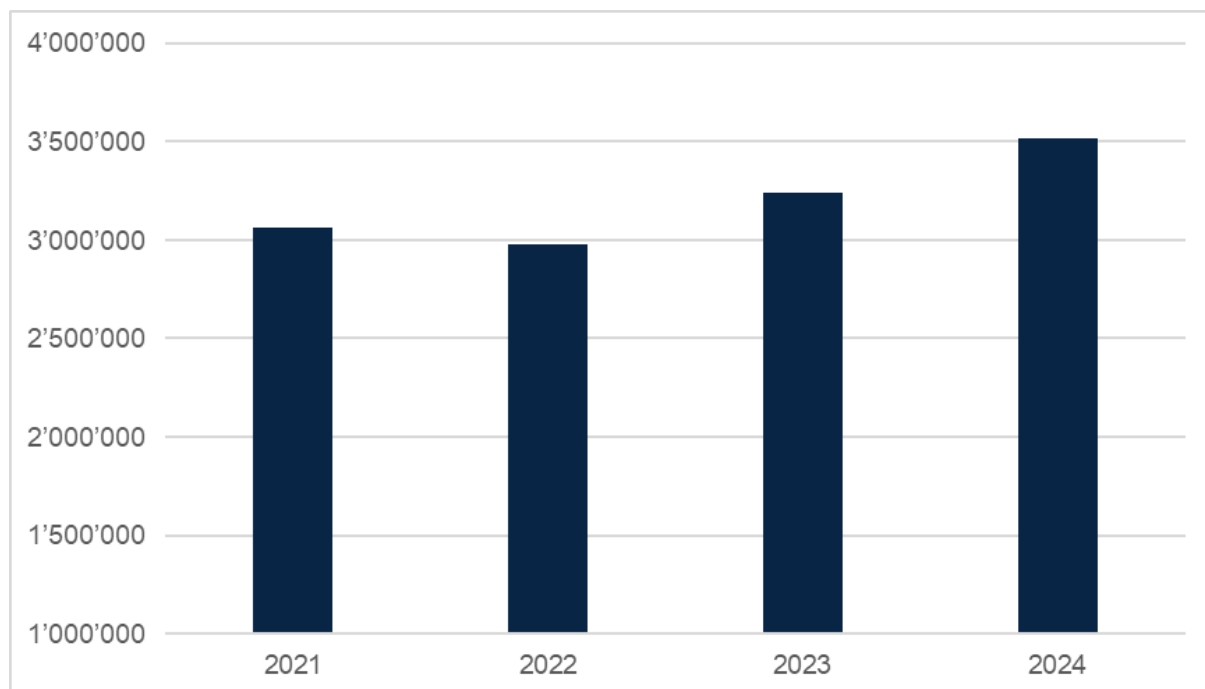


Diagramm 11: Jährliche Ausgaben (in CHF)

Den jeweils grössten Aufwandsposten stellen die Personalkosten dar. Diese machten in den Jahren 2021 bis 2024 jeweils rund 80 % der Gesamtausgaben aus und stiegen in diesem Zeitraum von 2,46 Mio. auf 2,82 Mio. CHF um ebenfalls knapp 15 % an (siehe Diagramm 12). Diese Entwicklung ist einerseits auf die bereits erwähnte Schaffung von zwei zusätzlichen Stellen im Jahr 2023 zurückzuführen (siehe auch oben Ziff. 3.1.3), welche sich erst im Jahr 2024 in vollem Umfang auswirkte. Andererseits ist die Gespa gesetzlich verpflichtet, Bundespersonalrecht analog anzuwenden. Aus dieser Vorgabe resultierten im Berichtszeitraum jährlich ein Teuerungsausgleich und, wo gerechtfertigt, leistungsbedingte Lohnanpassungsmassnahmen.

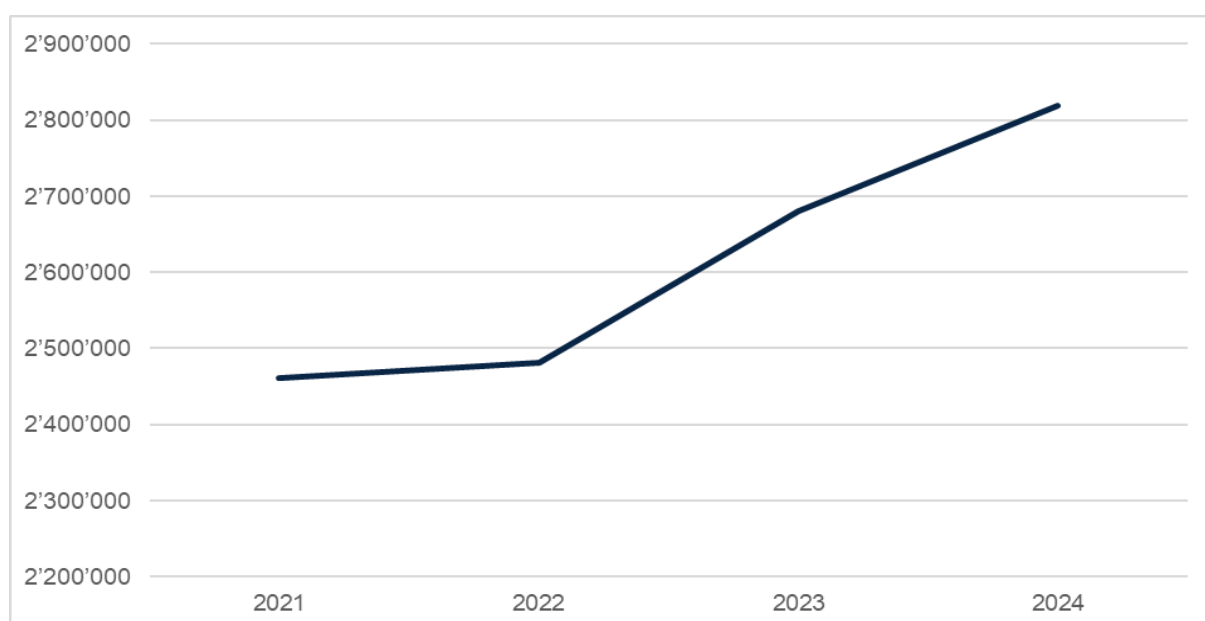


Diagramm 12: Entwicklung der Personalkosten (in CHF)

Die im Berichtszeitraum um rund 15 % gestiegenen Gesamtausgaben sind in folgenden Kontext zu setzen.

- Die Gespa war mit Blick auf den viel umfassenderen gesetzlichen Auftrag (ab Januar 2019) gemäss Geldspielgesetz jederzeit bestrebt, diesen mit einer möglichst geringen Erhöhung der Ressourcen angemessen zu erfüllen – und insbesondere nicht Stellen «auf Vorrat» zu schaffen. So wurden etwa die Aktivitäten bei der Bekämpfung der illegalen Geldspiele vorübergehend stark gedrosselt und die Kontrollen bei den Geschicklichkeitsspielautomaten auf tiefem Level gehalten. Spätestens 2022 wurde klar, dass diesbezüglich nachjustiert werden musste. Die FDKG wurde über diese Einschätzungen und die vollzogenen Schritte laufend informiert.
- Das Volumen (Umsatz) des durch die Gespa beaufsichtigten Markts der Lotterien und Sportwetten hat sich im Berichtszeitraum von CHF 3,3 Mrd. auf rund 4 Mrd. erhöht. Auch die Bruttospielerträge und die für die Kantone zur Verfügung gestellten Reingewinne sind im Berichtszeitraum um ca. 153 Mio. resp. 128 Mio. CHF, d.h. um 14, resp. 18 % gestiegen.

Die Lotteriegesellschaften haben ihre Marktanteile besonders im Teilmarkt der Sportwetten seit Inkrafttreten des Geldspielgesetzes erheblich ausgebaut. Die Durchführung moderner Sportwetten geht mit deutlich grösseren Risiken einher als das traditionelle Lotteriegeschäft.

- Die für die Gespa geltenden regulatorischen Anforderungen haben über die vergangenen Jahre kontinuierlich zugenommen (Stichworte: Informationssicherheit, Datenschutz, Rechnungslegung). Gleichzeitig steigt auch der Aufwand im Bereich der Infrastruktur und der zeitgemässen Arbeitsmittel laufend. So ist beispielsweise der Betrieb einer modernen und sicheren IT für eine kleine Organisation wie die Gespa heute signifikant teurer als noch vor fünf Jahren.
- Im Berichtszeitraum war eine Teuerung von 6,9 % zu verzeichnen (Quelle: LIK-Teuerungsrechner auf www.bfs.admin.ch).

Einnahmen

Die den Veranstalterinnen von Grossspielen direkt in Rechnung gestellten auftragbezogenen Gebühren nahmen im Berichtszeitraum kontinuierlich ab (siehe Diagramm 13 auf der nächsten Seite). Dies ist damit zu erklären, dass in den Jahren nach Inkrafttreten des Geldspielgesetzes sämtliche Spielangebote neu bewilligt werden mussten und dementsprechend auch 2021 noch ausserordentlich hohe Gebührenerträge resultierten. 2021 machte die Aufsichtsabgabe noch rund 62 % der Gesamteinnahmen aus, 2024 belief sich dieser Wert auf 81 %.

Im Jahr 2022 erhob die Gespa bei den Lotteriegesellschaften gemäss Art. 64 GSK die einmalige Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte in der Höhe von CHF 3 Mio. Diese Abgabe war für die Ausstattung der Gespa mit Kapital vorgesehen. Da die Gespa zu diesem Zeitpunkt bereits über Reserven von knapp CHF 2,5 Mio. verfügte und Art. 27 Abs. 2 GSK vorsieht, dass die Eigenkapitalreserven der Gespa ab dem vierten Jahr nach Inkrafttreten des GSK stets mindestens 50 % und höchstens 150 % des Betrags ihres auf den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre errechneten, jährlichen Gesamtaufwands aufweisen sollen, wurden ab 2022 jährlich eine Million Franken an Reserven aufgelöst. Dies hatte zur Folge, dass in den Jahresrechnungen 2022 – 2024 jeweils ein ausserordentlicher Ertrag in dieser Höhe ausgewiesen wurde – und dass die Aufsichtsabgabe entsprechend tiefer ausfiel.

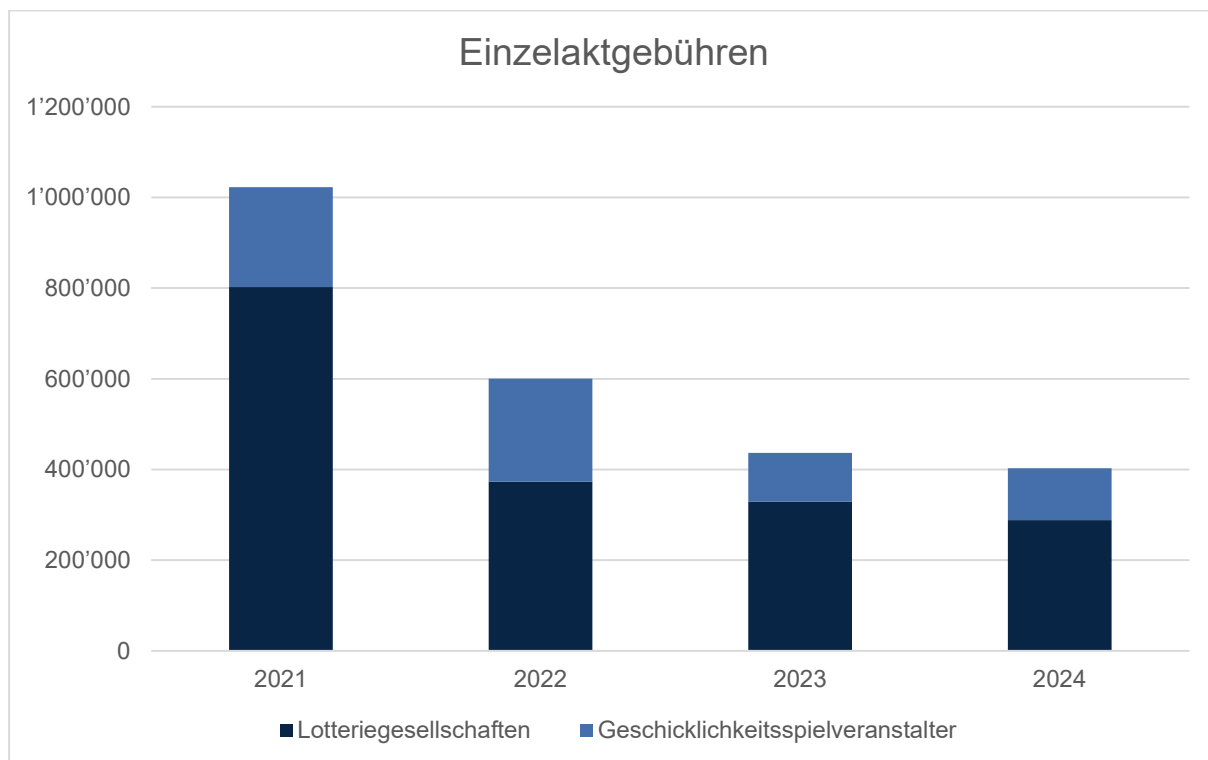


Diagramm 13: Erhobene Einzelaktgebühren (in CHF)

3.2.2 Kostenrechnungen

Nebst der Jahresrechnung erstellt die Gespa jährlich eine Kostenrechnung. Diese ermöglicht einen Überblick über die Einnahmen und Ausgaben aufgeteilt nach den verschiedenen Geschäftsfeldern und Aufgaben. Sie bildet gleichzeitig eine der Grundlagen für die Berechnung und Erhebung der Aufsichtsabgabe. Wie sich die Kosten pro Geschäftsfeld im Berichtszeitraum entwickelt haben, ist in Diagramm 14 auf der folgenden Seite zu sehen.

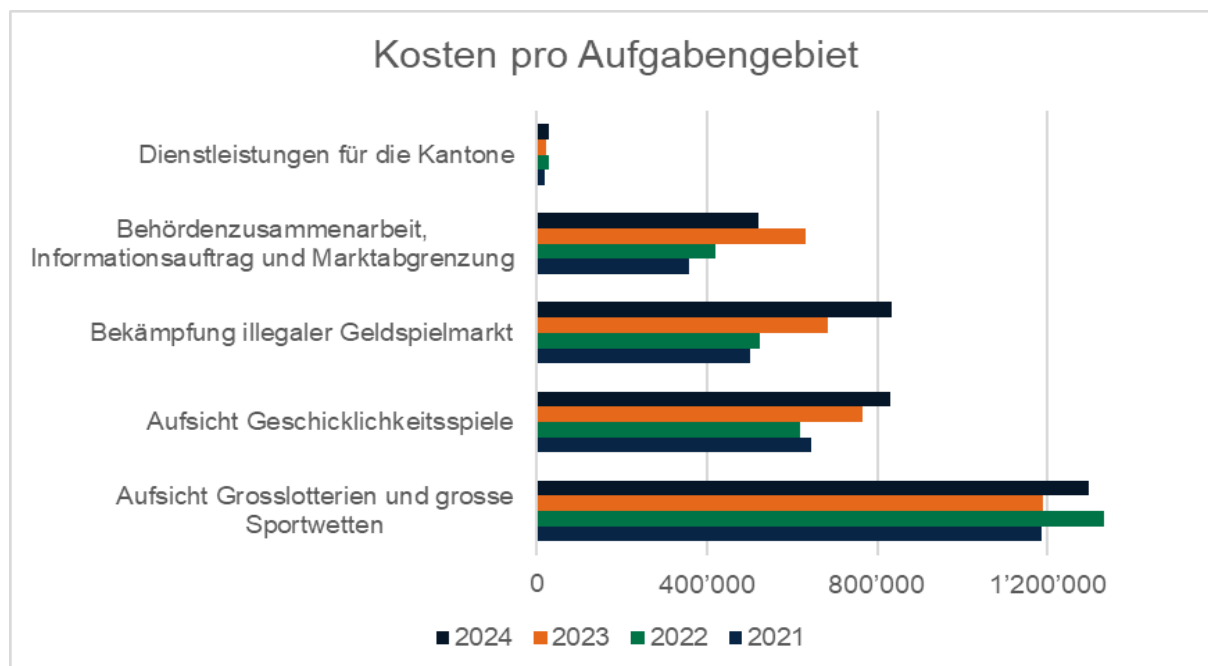


Diagramm 14: Kostenverteilung pro Aufgabengebiet (in CHF)

Die mit Abstand grössten Aufwände fielen in jedem Jahr für die Aufsicht über die Lotterien und Sportwetten im Grossspielbereich an. In den Jahren 2021 bis 2023 folgte die Aufsicht über die Geschicklichkeitsspiele als zweitgrösster Posten. Der Aufwand für die Bekämpfung des illegalen Geldspiels sowie für die Aufsicht über die Geschicklichkeitsspiele nahm in den vergangenen Jahren tendenziell zu (siehe dazu auch oben Ziff. 3.1.3). So haben die Aufsichtskosten im Bereich der Geschicklichkeitsspiele im Berichtszeitraum um rund 29 % und jene für die Bekämpfung des illegalen Geldspielmarktes um rund 66 % zugenommen. Im Jahr 2024 entstand für die Bekämpfung des illegalen Geldspiels zum ersten mal mehr Aufwand als für die Aufsicht über die Geschicklichkeitsspiele. Die Kosten für die Behördenzusammenarbeit, die Erfüllung des Informationsauftrags und für die Marktabgrenzung zeigten über die Jahre 2021 bis 2023 ebenfalls eine klar steigende Tendenz, bis sie im Jahr 2024 wieder etwas zurückgingen. Dies dürfte unter anderem damit zu tun haben, dass sich die Praxis mit den Kantonen im Bereich der Kleinspiele gefestigt hat und dieser Aufgabenbereich mittlerweile deutlich weniger intensiv bearbeitet werden muss.