



# JAHRES- BERICHT

*Gespa – Interkantonale  
Geldspielaufsicht*

# 2024

**Konzept und Redaktion:** Gespa – Interkantonale Geldspielaufsicht, Erlachstrasse 12, 3012 Bern

**Design und Druck:** Jost Druck AG, Rathausplatz 4, 3600 Thun

**Fotos:** Titelbild: Swisslos; S. 10: Swisslos; S. 15: Gespa; S. 17: [Stock.adobe.com/Sergey Nivens](https://stock.adobe.com/SergeyNivens); S. 21: Coworkingers.com

# INHALTSVERZEICHNIS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b>                           | <b>4</b>  |
| <b>Vorwort</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Zusammenfassung</b>                                 | <b>7</b>  |
| <b>Bericht</b>   | <b>10</b> |
| <b>1. Aufgaben der Gespa</b>                           | <b>10</b> |
| 1.1 Aufsicht über Lotterien und Sportwetten            | 10        |
| 1.1.1 Bewilligungen                                    | 10        |
| 1.1.2 Sozial- und Jugendschutz                         | 12        |
| 1.1.3 Sicherheit                                       | 13        |
| 1.1.4 Geldwäschereibekämpfung                          | 14        |
| 1.1.5 Inspektionen                                     | 14        |
| 1.2 Aufsicht über Geschicklichkeitsgeldspiele          | 15        |
| 1.2.1 Bewilligungen und Qualifikationen                | 15        |
| 1.2.2 Sozialschutz und Sicherheit                      | 16        |
| 1.2.3 Inspektionen und Aufsichtsverfahren              | 16        |
| 1.3 Bekämpfung illegaler Aktivitäten                   | 17        |
| 1.3.1 Landbasierter Vertrieb illegaler Spielangebote   | 17        |
| 1.3.2 Ausländische Online-Anbieterinnen                | 18        |
| 1.3.3 Verkaufsförderungsspiele                         | 19        |
| 1.3.4 Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen | 19        |
| 1.4 Die Gespa als Kompetenzzentrum für Geldspiele      | 21        |
| 1.4.1 Statistik, Studien und Berichte                  | 21        |
| 1.4.2 Marktabgrenzung                                  | 23        |
| 1.4.3 Abgabbeerhebung                                  | 23        |
| 1.4.4 Behördenzusammenarbeit                           | 24        |
| 1.4.5 Informationsauftrag                              | 25        |
| <b>2. Governance und Finanzen</b>                      | <b>26</b> |
| 2.1 Governance   | 26        |
| 2.2 Finanzen   | 29        |
| <b>Anhang</b>  | <b>30</b> |

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|                 |   |
|-----------------|---|
| BFS             | Bundesamt für Statistik   |
| BCS             | Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017   |
| BJ              | Bundesamt für Justiz  |
| BSE             | Bruttospielertrag   |
| BGer            | Bundesgericht   |
| DSA             | Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern   |
| EJPD            | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  |
| ESBK            | Eidgenössische Spielbankenkommission  |
| FDKG            | Fachdirektorenkonferenz Geldspiele  |
| fedpol          | Bundesamt für Polizei   |
| Geschäftsstelle | Ständiges Sekretariat der interkantonalen Geldspielaufsicht   |
| Gespa           | Interkantonale Geldspielaufsicht  |
| CSG             | Geldspielgericht  |
| GSK             | Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat  |
| GSL             | Gemeinschaft Schweizer Lotterien  |
| GwV-EJPD        | Verordnung des EJPD über die Sorgfaltspflichten der Veranstalterinnen von Grossspielen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung |
| ISGF            | Schweizer Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung  |
| ISP             | Schweizerische Internet Service Provider  |
| KKBS            | Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen   |
| LoRo            | Loterie Romande (Société de la Loterie de la Suisse Romande)  |
| MROS            | Meldestelle für Geldwäscherei   |
| SFS             | Stiftung Sportförderung Schweiz   |
| SPV             | Schweizer Pferderennsport-Verband   |
| Swisslos        | Swisslos Interkantonale Landeslotterie Genossenschaft   |
| Swissplay       | Verband der Schweizer Spielautomatenbranche   |
| VGS             | Geldspielverordnung   |

# VORWORT

Der Prozess zur Evaluation des Geldspielgesetzes hat 2024 weiter Fahrt aufgenommen – und wird 2025 intensiv fortgeführt werden. Auch die Gespa ist in diesen Prozess eingebunden und freut sich darauf, ihre Erfahrungen mit dem 2019 in Kraft getretenen Regulativ einbringen zu können.

Die Systematik des geltenden Geldspielregulativs hat sich insgesamt auch vor dem Hintergrund der rasanten gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen der letzten Jahre als tauglich erwiesen. Deutlich wurde allerdings auch, wofür das Geldspielregulativ keine Lösungen bieten kann.

Das oft diskutierte Thema des Gamings als Teil des bei Kindern und Jugendlichen immer mehr als problematisch angesehenen Konsums im digitalen Bereich fällt in aller Regel nicht unter das Geldspielgesetz. Dies gilt grundsätzlich auch, wenn Minderjährige zu In-App-Käufen oder anderen Ausgaben animiert werden, um zum Beispiel in Videospiele rascher höhere Levels zu erreichen oder Vorteile gegenüber anderen Spielenden zu haben (sogenanntes Pay-to-Win). Es ist nachvollziehbar, wenn in diesem Bereich ein Bedürfnis nach erweitertem Jugend- und Konsumentenschutz identifiziert wird. Allfällige legislative Schritte müssen aus systematischen Gründen aber ausserhalb des Geldspielgesetzes erfolgen.

Das Aufkommen und die rasche Verbreitung von Kryptowährungen und Trading-Apps haben über die letzten Jahre auch den Zugang der Konsument:innen zu Angeboten im Bereich der Börsenspekulation massiv erleichtert und deutlich attraktiver gemacht. Gleich wie bei klassischen Geldspielspielen steht bei diesen Angeboten bei Leistung eines geldwerten Einsatzes bzw. Investments ein Gewinn in Aussicht. Gemäss Experten zeigen Tradingsuchtbetroffene oftmals ähnliche Symptome wie geldspielsüchtige Personen. Und vergleichbar mit den Geldspielveranstalter:innen haben auch Broker ein finanzielles Interesse daran, dass Anleger:innen möglichst viele und risikoreiche Trades abschliessen. Anders als bei den Geldspielen, wo die Regulierung hierfür diverse Korrekturen vorsieht und die Veranstalter:innen beispielsweise über ein Sozialkonzept verfügen müssen,

gibt es im Finanzmarktbereich bis heute keinen spezifischen Schutz für suchtbetroffene Personen. Aber auch hier gilt: Falls man das Regulativ anpassen und vergleichbar mit dem Geldspielbereich Sozialschutzmassnahmen für notwendig erachten sollte, müsste dies ausserhalb des Geldspielgesetzes geschehen.

Eine vom Gesetzgeber vermutlich nicht antizipierte Entwicklung zeigt sich mehr und mehr im Sportwettenmarkt. Weiterhin werden über 70 Prozent des legalen Umsatzes von Sportwetten – der inzwischen bei über einer Milliarde Schweizer Franken liegt – im terrestrischen Markt erwirtschaftet. Während der Gesetzgeber im Online-Bereich konkrete und griffige Massnahmen zum Spielerschutz und zur Geldwäschereiprävention eingeführt hat, sind im landbasierten Verkauf von Sportwetten nur eher rudimentäre Massnahmen vorgesehen. Grundsätzlich ist über die Verkaufsstellen anonymes Spielen möglich, dem kaum regulatorische Grenzen gesetzt sind. Dabei läuft die Teilnahme über die landbasierten Verkaufsstellen heute in der ersten Phase oftmals identisch mit einer Online-Teilnahme ab: Über Smartphone-Apps oder über Internet-Browser werden QR-Codes erstellt, die anschliessend an den Verkaufsstellen über Selbstbedienungsgeräte oder vom Verkaufsstellenpersonal eingescannt werden. Es wird am Gesetzgeber sein zu beurteilen, ob die regulatorisch unterschiedliche Behandlung von in der Zwischenzeit sehr ähnlichen Spielteilnahmeformen auch für die Zukunft noch gewollt und zu rechtfertigen ist.

Sorgen bereitet den Behörden auch im Geldspielbereich die zunehmende Verbreitung der organisierten Kriminalität. Die Medien berichteten im vergangenen Jahr verschiedentlich über den Vormarsch der organisierten Kriminalität in der Schweiz. Informelle Berichterstattungen zeugen davon, dass die Brutalität gegenüber verschuldeten Spieler:innen und Zeugen sowie Drohungen gegenüber Amtspersonen stetig zunehmen. Die Gespa nimmt zudem eine Häufung von Verwischungen der Grenzen zwischen legalen und illegalen Geldspielangeboten wahr. Diese Entwicklungen sind besorgniserregend. Bundesrat Beat Jans hat das Bundesamt für Polizei (fed-

pol) Ende des Berichtsjahres beauftragt, eine nationale Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (OK) in der Schweiz zu erarbeiten. Diesen Schritt begrüßen wir im Lichte unserer Beobachtungen im Geldspielsektor ausdrücklich.

Abschliessend weisen wir auf die im Herbst 2024 erfolgte Veröffentlichung der Studie des Instituts für Sucht- und Gesundheitsforschung hin, die im Auftrag der Gespa und der Eidgenössischen Spielbankenkommission basierend auf den Daten der Gesundheitsbefragung 2022 verfasst wurde. Die Studie beleuchtet das Geldspielverhalten der Schweizer Bevölkerung. Aufgrund der 2022 teilweise noch in Kraft stehenden Covid-19-Massnahmen und systematischer Abweichungen bei der Fragestellung war ein direkter Vergleich mit den Daten aus der letzten Befragung im Jahr 2017 nicht möglich. Die

Studie zeigt aber deutlich auf, dass aus Sicht des Spielerschutzes die Online-Casinos sowie das Automatenspiel in den landbasierten Spielbanken als besonders problematisch erscheinen. Im Grossspielbereich sind es primär die Sportwetten, die entsprechende Risiken bergen. Die Sportwetten werden damit auch in Zukunft besonders im Fokus der Gespa als Aufsichtsbehörde stehen. So sind für das Jahr 2025 beispielsweise Testkäufe durch Minderjährige geplant, um Erkenntnisse zu erlangen, ob der Jugendschutz in diesem Bereich den Anforderungen entspricht.

Bern, Mai 2025



Jean-Michel Cina  
Präsident



Manuel Richard  
Direktor

# ZUSAMMENFASSUNG

## Aufgaben

### AUFSICHT ÜBER LOTTERIEN UND SPORTWETTEN

Die Gespa hat den Schweizer Lotteriegesellschaften im Berichtsjahr insgesamt 55 Spiele bewilligt, der Swisslos 22 und der Loterie Romande (LoRo) 33. Dabei handelte es sich vorwiegend um Bewilligungen für vorgezogene physische und virtuelle Lose. Den Lotteriegesellschaften wurden ferner insgesamt 76 Genehmigungen für nachträgliche Spielveränderungen am Lotterie- und Sportwettenangebot sowie 45 Zustimmungen für die Durchführung von Gratisspielen oder zur Gewährung von Gratisspielguthaben erteilt. Es wurden dreizehn Meldungen zu Vorfällen bearbeitet, welche die Sicherheit und die Transparenz des Spielbetriebs gefährden können (Art. 43 BGS). Fünf davon standen im Zusammenhang mit Sportwetten.

Ganz allgemein war 2024 eine Häufung von Meldungen und Hinweisen betreffend Unregelmässigkeiten im landbasierten Vertrieb von Sportwetten durch die Swisslos erkennbar. Ob die heute im landbasierten Sportwettenmarkt von den Lotteriegesellschaften implementierten Massnahmen ausreichen, um den sicheren und sozialverträglichen Sportwettenbetrieb auch im terrestrischen Bereich sicherzustellen, erscheint zurzeit fraglich. Die zahlreichen Vorkommnisse haben im Berichtszeitraum auch die Fragestellung in den Vordergrund gerückt, ob das bestehende Regulativ ausreicht, um Geldwäscherei im Bereich des terrestrischen Sportwettenmarkts in effizienter Weise zu verhindern. Zu diesem Thema ist noch ein Meinungs austausch mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) hängig.

Mit Verfügungen vom 21. März 2024 hat die Gespa angeordnet, dass die über die Loterie électronique der LoRo angebotenen Spiele, die bekanntermassen ein hohes Gefahrenpotenzial aufweisen, in der aktuellen Form nur noch bis längstens am 31. Dezember 2027 an-

geboten werden dürfen. Bei der künftigen Generation der Loterie électronique wird eine technische Lösung zu implementieren sein, mit der gesperrte Spieler:innen wirksam vom Zugang zur Loterie électronique abgehalten werden.

Die im Berichtsjahr durchgeführten Inspektionen landbasierter Verkaufsstellen für Lotterie- und Sportwettenprodukte ergaben insgesamt ein positives Bild.

### AUFSICHT ÜBER GESCHICKLICHKEITSGELDSPIELE

Am Ende des Berichtsjahres waren 16 Automatenaufsteller im Besitz einer Veranstalterbewilligung. Die Gespa hat im Verlauf des Jahres fünf Veranstalterinnen Spielbewilligungen erteilt und in 21 Fällen kleinere Änderungen an Geschicklichkeitsspielen genehmigt. Ende Berichtsjahr waren sieben Qualifikations- bzw. Spielbewilligungsgesuche betreffend Geschicklichkeitsspiele hängig.

Sämtliche Veranstalterinnen waren im Berichtsjahr von Kontrollen und von mindestens einer umfassenden Analyse der verwendeten Hard- und Software betroffen. Bei diesen Inspektionen werden immer wieder auch grössere Unregelmässigkeiten festgestellt, die Aufsichtsverfahren nach sich ziehen. Ende Jahr waren sechs Aufsichtsverfahren hängig, die unter Umständen noch zu Verwaltungsmassnahmen führen könnten.

### BEKÄMPFUNG ILLEGALER AKTIVITÄTEN

Der Gespa wurden 67 Entscheide in Strafsachen eröffnet. In fünf Fällen erhob sie Einsprache. Sie erstattete zwölf Strafanzeigen wegen Verstössen gegen das Geldspielge-

setz. Weiter unterstützte die Gespa die kantonalen Strafverfolgungsbehörden in zahlreichen Strafuntersuchungen bei der Durchführung von Hausdurchsuchungen sowie bei der Analyse von Datenträgern.

Im Berichtsjahr wurden vier Listen mit zu sperrenden Domains illegaler ausländischer Geldspielanbieter:innen publiziert. Einsprachen gegen diese Sperrlisten gingen keine ein. Ende 2024 befanden sich 490 Domains auf der Sperrliste der Gespa. Die Rechtskonformität der Umsetzung der Zugangssperre war im Jahr 2022 höchstgerichtlich bestätigt worden. Dennoch spielen einige Anbieter:innen mit den Behörden weiterhin Katz und Maus, indem sie laufend neue Domains aufschalten. Das gesetzliche Instrument der Zugangssperre entfaltet gerade in diesen Fällen nur begrenzte Wirkung. Aus Sicht des Spielerschutzes ist dies bedauerlich. Die Gespa engagiert sich weiterhin auch im Bereich der Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen. Sie erfüllt die Aufgaben der Nationalen Plattform gemäss Magglinger Konvention des Europarats und ist sowohl in der Schweizer Delegation des Follow-up Committees als auch in der entsprechenden Experten-Gruppe, der Group of Copenhagen, vertreten und dadurch am internationalen Informationsaustausch beteiligt.

## **DIE GESPA ALS KOMPETENZ-ZENTRUM FÜR GELDSPIELE**

Gleichzeitig mit dem vorliegenden Jahresbericht veröffentlicht die Gespa die Gross- und Kleinspielstatistik 2024. Die Statistik kann auf [www.gespa.ch](http://www.gespa.ch) heruntergeladen werden.

Ferner publizierte die Gespa im Oktober des Berichtsjahres den jährlichen (Transparenz-) Bericht über die Verwendung der Reingewinne der beiden Lotteriegesellschaften (betreffend das Jahr 2023) auf ihrer Website.

Die Gespa nimmt im Bereich der Kleinspiele eine Oberaufsichtsfunktion wahr und prüft die ihr zugestellten Bewilligungen auf ihre Bundesrechtskonformität. Die Anzahl der zugestellten Bewilligungen und die Anfra-

gen der Kantone stabilisierten sich 2024 auf hohem Niveau. Der Austausch zwischen den Kantonen und der Gespa funktioniert weiterhin gut und konstruktiv. Die vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Konsultationsverfahren zwischen der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) und der Gespa (vgl. Art. 20 und 27 BGS) haben auch im Berichtsjahr problemlos funktioniert. Die beiden Behörden tauschen sich in transparenter und effizienter Weise aus. Dabei kam es im Berichtsjahr bei 59 gegenseitigen Konsultationen betreffend mehr als 2'000 Spiele zu keiner einzigen Uneinigkeit zwischen den Behörden.

Schliesslich ist die Gespa auch für die jährliche Berechnung und Erhebung sämtlicher vom Geldspielkonkordat vorgesehenen Abgaben zuständig. Gegen die im Sommer des Berichtsjahres erlassenen Abgabeverfügungen wurden keine Beschwerden erhoben; die Verfügungen waren Ende des Berichtsjahres allesamt in Rechtskraft erwachsen.

# Governance und Finanzen

## GOVERNANCE

Die Gespa ist eine selbstständige und unabhängige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die gesetzlichen Organe der Gespa sind der Aufsichtsrat, die Geschäfts- und die Revisionsstelle.

Der Aufsichtsrat setzt sich aus fünf Personen zusammen. Jean-Michel Cina, ehemaliger Regierungsrat des Kantons Wallis, nimmt die Funktion des Präsidenten wahr.

Die Geschäftsstelle beschäftigte Ende Jahr 20 Mitarbeitende (16,3 Vollzeitstellen).

Als Revisionsstelle für die Jahre 2022–2026 ist die Eiger-treuhand AG, Weltpoststrasse 5, 3005 Bern, eingesetzt.

Als unabhängige Datenschutzaufsichtsstelle ist seit dem 1. Januar 2021 die Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern (DSA) aktiv.

## FINANZEN

Die Jahresrechnung 2024 wurde budgettreu und mit einem ausgeglichenen Ergebnis abgeschlossen. Der betriebliche Aufwand der Gespa belief sich auf 3'514'166 Franken, der Betriebsertrag auf 2'514'166 Franken. Es fiel durch die erneute Auflösung von Reserven ein periodenfremder Ertrag von 1'000'000 Franken an.



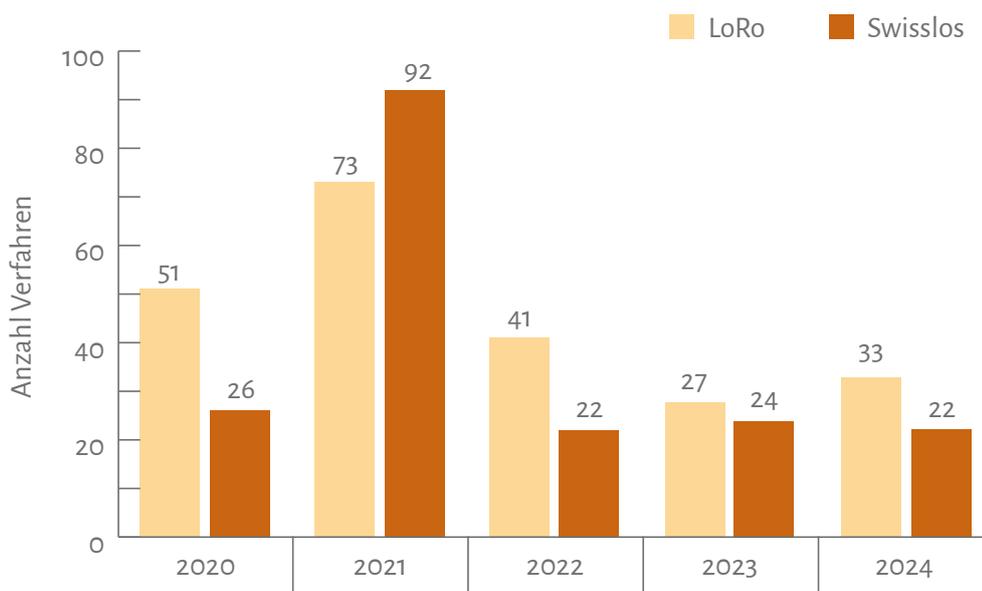
# BERICHT

## 1. Aufgaben der Gespa

### 1.1 AUFSICHT ÜBER LOTTERIEN UND SPORTWETTEN

#### 1.1.1 Bewilligungen

Im Berichtsjahr bewilligte die Gespa der LoRo 33 und der Swisslos 22 Lotterien (gesamthaft 55 Spiele, vgl. Diagramm 1). Bei den bewilligten Spielen handelte es sich vorwiegend um physische und virtuelle Lose. Ende Jahr waren noch drei Gesuche für die Erteilung von Spielbewilligungen hängig.



**Diagramm 1**  
Spielbewilligungsverfahren pro Lotteriegesellschaft

Gestützt auf Art. 34 der Geldspielverordnung (VGS) haben die Veranstalterinnen der Gespa jede Spielveränderung, die sie an einem bewilligten Spiel vornehmen wollen, zu melden. Der Swisslos wurden im Berichtsjahr 15 Spielveränderungen genehmigt, der LoRo 61. Zum Jahresende waren noch vier Genehmigungsverfahren hängig.

### Loterie électronique

Mit Blick auf das als hoch eingestufte Gefahrenpotenzial der Loterie électronique verpflichteten die von der Gespa im Jahr 2021 erteilten Bewilligungen die LoRo, in der Schweiz gesperrte Spieler:innen auch von den Spielen der Loterie électronique auszuschliessen. Die LoRo führte gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Geldspielgericht (GSG), welches die Verfügung der Gespa vollständig bestätigte. Das von der LoRo angerufene Bundesgericht (BGer) wies die Angelegenheit aus verfahrensrechtlichen Gründen zurück an die Gespa, ohne sich inhaltlich zu äussern.

Die Gespa setzt sich dafür ein, dass bereits beim Zugang zur Loterie électronique mit geeigneten technischen Massnahmen verhindert wird, dass gesperrte Spieler:innen teilnehmen. Im Rahmen der Instruktion des Verfahrens Ende 2023 und anfangs des Berichtsjahres

zeigte sich allerdings, dass die LoRo nicht imstande ist, beim aktuellen Gerätepark zweckmässige technische Lösungen zum Ausschluss der gesperrten Spieler:innen umzusetzen. Um zu verhindern, dass die Spielsperre aufgrund des laufenden Verfahrens weiterhin auf unbestimmte Zeit nicht umgesetzt wird, hat die Gespa entschieden, die aktuell laufenden Bewilligungen zu befristen. Mit Verfügungen vom 21. März 2024 hat sie angeordnet, dass die Loterie électronique in der aktuellen Form nur noch bis längstens am 31. Dezember 2027 angeboten werden darf. Die Verfügungen vom 21. März 2024 sind in Rechtskraft erwachsen, womit ein langwieriges rechtliches Verfahren zum Abschluss gebracht werden konnte.

Bei der künftigen Generation der Loterie électronique (spätestens ab 2028) wird eine technische Lösung zu implementieren sein, mit der gesperrte Spieler:innen wirksam vom Zugang zur Loterie électronique abgehalten werden. Es liegt nun an der LoRo, die notwendigen Schritte rechtzeitig einzuleiten und der Gespa spätestens im neuen Bewilligungsverfahren konkrete Angaben dazu zu machen, wie sie diese wichtige Spielerschutzmassnahme im Detail umsetzen wird. Die Modernisierung der Loterie électronique muss mit angemessenen Sozialschutzmassnahmen einhergehen.

Das Gefährdungspotenzial von virtuellen Losen bewegt sich auf vergleichbarem Niveau, unabhängig davon, ob die Spiele online oder an Automaten gespielt werden. Das Niveau für den Sozialschutz wird sich deshalb für die neue Loterie électronique an den über die Internet-Spielplattformen der Swisslos oder der LoRo angebotenen virtuellen Losen zu orientieren haben.

### 1.1.2 Sozial- und Jugendschutz

#### Massnahmen zum Schutz der Spielenden

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 Veranstalterbewilligungen, welche im Jahr 2020 erteilt wurden.

Zur Vorbeugung von exzessivem Geldspiel und Kontrolle des Spielverhaltens setzen die beiden Lotteriegesellschaften Swisslos und LoRo ein gesamtheitliches Sozialkonzept um. Das BGS schreibt 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. Die Berichte der beiden Lotteriegesellschaften stellen ein wertvolles Instrument dar, welches ermöglicht, den Spielerschutz zu evaluieren und allfälligen Handlungsbedarf zu identifizieren. Wie jedes Jahr hat die Gespa einen Auswertungsbericht über die Berichte der beiden Lotteriegesellschaften verfasst. Der Auswertungsbericht 2024 (über das Jahr 2023) ist auf der Website der Gespa abrufbar. Durch die Veröffentlichung des Auswertungsberichts der Gespa wird in einem sensiblen Bereich ein erhebliches Mass an Transparenz geschaffen, welches über die Vorgaben des Gesetzes hinausgeht.

Die Gespa hat auch im Berichtsjahr bei jedem neu zu bewilligenden Produkt das Gefahrenpotenzial des Spiels ermittelt, 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 werden der aktuelle Stand der Forschung sowie Hinweise aus der Praxis herangezogen. 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.

#### Marketing-Kommunikation

Die verantwortungsvolle Vermarktung von in der Schweiz zugelassenen Lotterie- und Sportwettenanbieter:innen nimmt eine wichtige Funktion für eine erfolgreiche Geldspielregulierung ein. Sie leitet die Verbraucher:innen weg von den illegalen und unkontrollierten Angeboten mit hohem Schadenspotenzial hin zu den erlaubten, von angemessenen Jugend- und Verbraucherschutzmassnahmen begleiteten Spielmöglichkeiten. Dabei haben die in der Schweiz zugelassenen interkantonalen Lotterie- und Sportwettenanbieter:innen die Grundsätze verantwortungsvoller Werbung einzuhalten, damit ihre Werbemassnahmen nicht in Konflikt mit den Zielen und Vorschriften des Gesetzgebers geraten. Das BGS steckt den Rahmen der zulässigen Werbung ab. So darf Werbung insbesondere nicht irreführend oder aufdringlich sein.

Im Berichtsjahr hat die Gespa in einer Stichprobe je zwei ausgewählte Marketing-Kommunikationsmassnahmen der beiden Lotteriegesellschaften auf die Vereinbarkeit mit den gesetzlichen Grundlagen überprüft. Zu diesem Zweck wurde das Konzept bzw. der Aktionsplan eingefordert und analysiert. Eine Botschaft im Rahmen einer überprüften Massnahme gab dabei Anlass zu untergeordneten Bemerkungen. Es wurden jedoch keine klaren Verstösse gegen die gesetzlichen Grundlagen festgestellt. Die Lotteriegesellschaften wurden über das Ergebnis der Prüfungen schriftlich orientiert.

Externe Hinweise auf irreguläre Marketing-Kommunikationsmassnahmen gingen bei der Gespa im Berichtsjahr keine ein.

#### Promotionen (BGS Art. 75)

Die Einräumung von Gratisspielen oder Gratispielguthaben bedarf der vorgängigen Zustimmung der Gespa. Im Berichtsjahr wurden der LoRo 29 und der Swisslos 16 Zustimmungen zur Durchführung von Gratisspielen oder zur Gewährung von Gratispielguthaben erteilt. Die Promotionen waren sehr unterschiedlich ausgestaltet und wurden teilweise über die Internetspielplattformen und teilweise durch die landbasierten Verkaufsstellen der Swisslos und der LoRo durchgeführt. In einem Fall wurde ein Gesuch der LoRo abgelehnt, weil die damit verbundenen Marketingaktivitäten für PMU als aufdringlich beurteilt wurden.

### 1.1.3 Sicherheit

#### Sicherheitskonzepte und sicherheitsrelevante Vorfälle

Im Berichtsjahr hatten die Lotteriegesellschaften über die Umsetzung ihrer Sicherheitskonzepte im Jahr 2023 Bericht zu erstatten. Die Sicherheitskonzepte beschreiben die Massnahmen der Veranstalterinnen zur Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs sowie die Bekämpfung der Kriminalität und der Geldwäscherei.

Über die beschriebene jährliche Berichterstattung hinaus haben die Veranstalterinnen von Crossspielen der zuständigen Vollzugsbehörde alle wichtigen Vorkommnisse, welche die Sicherheit und die Transparenz des Spielbetriebs gefährden können, zu melden (Art. 43 BGS). Im Berichtsjahr wurden in Bezug auf die Lotteriegesellschaften dreizehn Vorkommnisse i.S.v. Art. 43 BGS bearbeitet, wovon fünf in Zusammenhang mit Sportwetten standen. Vier Meldungen betrafen Lotterien, drei die Spielinfrastruktur und eine Meldung bezog sich auf Gratisspiele.

2024 war eine Häufung von Meldungen und Hinweisen betreffend Unregelmässigkeiten im 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 Jahres waren zu mehreren Meldungen noch Abklärungen hängig. Über einen Fall wurde im September 2024 die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) orientiert.

#### 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 über 70 Prozent der Bruttospielerträge der beiden Lotteriegesellschaften auch im Berichtsjahr im landbasierten Vertrieb erzielt. Konkret haben sich ab dem Inkrafttreten des neuen Geldspielgesetzes im Jahr 2019 bis in das Jahr 2023 die von der LoRo mit Sportwetten landbasiert jährlich erwirtschafteten Bruttospielerträge knapp verdoppelt. Im selben Zeitraum haben sich die entsprechenden Bruttospielerträge der Swisslos mehr als vervierfacht. Dabei fallen einzelne Regionen besonders aus dem Rahmen: So haben sich die landbasiert erzielten Bruttospielerträge bei den Sportwetten im Kanton Basel-Stadt zwischen 2019 und 2023 um nahezu 2'500 Prozent erhöht. Die mit normalem Kunden- und Konsumverhalten teilweise

nicht erklärbare Marktentwicklung im Absatzgebiet der Swisslos ging im Berichtsjahr 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 vorher Erwähnten zumindest fraglich. Gegen Ende des Berichtsjahres 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 Sicht der Gespa gilt es, das Versprechen des Gesetzgebers einzulösen, dass die Spielenden in einem seriös regulierten Markt mit verantwortungsvollen Anbieterinnen besser aufgehoben seien als im nicht autorisierten Markt. Die Gespa wird dem landbasierten Vertrieb von Sportwetten weiterhin erhöhte Aufmerksamkeit zukommen lassen. So wird die Gespa 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 durchführen. Die Sportwetten und im Besonderen der landbasierte Vertrieb werden sicherlich auch in der laufenden Evaluation des Geldspielgesetzes Anlass zu einer genauen Betrachtung geben.

#### Begrenzung des Sportwettangebots

Sportwetten dürfen nicht auf Ereignisse angesetzt werden, die ein erhöhtes Risiko von Wettkampfmanipulation beinhalten. Die Gespa führt 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 wird, auf Antrag der Lotteriegesellschaften und von Amtes wegen, mindestens einmal jährlich überarbeitet. Die Lotteriegesellschaften können Ergänzungen der Liste beantragen. Wenn sich Manipulationsrisiken manifestieren, werden aber auch Wettkämpfe gestrichen. Es handelt sich mithin um einen dynamischen Prozess.

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 Einhaltung der Grenzen des Sportwettangebots wurde im Berichtsjahr stichprobenartig kontrolliert. Es wurden keine Unregelmässigkeiten festgestellt.

#### **1.1.4 Geldwäschereibekämpfung**

Die beiden Lotteriegesellschaften unterstehen als Finanzintermediäre dem Geldwäschereigesetz und haben die Sorgfaltspflichten der Geldwäschereiverordnung EJPD (GwV-EJPD) zu erfüllen.

In den Berichten über die Umsetzung der Sicherheitskonzepte im Sinne von Art. 47 BGS äussern sich die Lotteriegesellschaften jährlich zu den Aktivitäten im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und geben eine Einschätzung der Geldwäschereirisiken im von ihnen bearbeiteten schweizerischen Lotterie- und Sportwettenmarkt ab. Die Swisslos und LoRo reichten ihren jeweiligen Bericht (über das Jahr 2023) im Mai 2024 ein. Für eine vertiefte Prüfung durch die Gespa wurden von der Swisslos 14 Dossiers angefordert. Es ergaben sich in diesem Zusammenhang keine grösseren Auffälligkeiten, die Gespa bat um einige Präzisierungen. Für eine vertiefte Prüfung wurden auch bei der LoRo 15 Dossiers kontrolliert. Im Anschluss an diese Kontrolle wurden mehrere Klarstellungen verlangt.

Bei begründetem Verdacht auf einen geldwäschereirechtlich relevanten Sachverhalt haben Finanzintermediär:innen 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. So hat die Swisslos im

Berichtsjahr eine entsprechende Meldung (betreffend Vorkommnisse an mehreren Verkaufsstellen) erst vorgenommen, nachdem die Gespa angekündigt hatte, im Rahmen ihrer subsidiären Meldepflicht (Art. 16 GwG) selbst Meldung an die MROS zu erstatten, falls diese nicht durch die Lotteriegesellschaft erfolgt.

Die bereits oben (S. 13) 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 Weise zu verhindern. Im Verlauf des Jahres 2024 ergab sich zu diesem Thema ein Meinungsaustausch mit dem BJ, der Ende des Berichtszeitraums noch nicht abgeschlossen war. Die Gespa hat das BJ darauf hingewiesen, dass die beobachteten Marktentwicklungen im Kontext der bestehenden Regulierung im Bereich Geldwäscherei Risiken erkennen lassen, die man beim Erlass des Geldspielgesetzes und der einschlägigen Verordnung offensichtlich nicht vorausgesehen hatte.

#### **1.1.5 Inspektionen**

Die im Berichtsjahr durchgeführten Inspektionen landbasierter Verkaufsstellen für Lotterie- und Sportwettenprodukte ergaben insgesamt ein positives Bild. Beanstandungen seitens der Gespa wurden direkt im Dialog mit den betroffenen Veranstalter:innen geklärt. Diese zeigten sich im Rahmen der ausgelösten Prozesse kooperativ.



## 1.2 AUFSICHT ÜBER GESCHICKLICHKEITSGELDSPIELE

Der Verband der Schweizer Spielautomatenbranche (Swissplay) setzt sich für die Interessen der Aufsteller und Hersteller von Geschicklichkeitsgeldspielautomaten ein. Sobald Themen diskutiert und beurteilt werden müssen, welche die gesamte Geschicklichkeitsautomatenbranche betreffen, ist Swissplay für die Gespa der primäre Ansprechpartner. Mit seiner Arbeit leistet der Verband einen wichtigen Beitrag zur Reduktion des Administrativaufwandes seiner Mitglieder beim Austausch mit der Aufsichtsbehörde. Er trägt aber auch dazu bei, den bei der Gespa anfallenden Aufsichtsaufwand möglichst im Rahmen zu halten.

### 1.2.1 Bewilligungen und Qualifikationen

Ende Berichtsjahr waren 16 Automatenaufsteller:innen im Besitz einer Veranstalterbewilligung; ein Gesuch um Erteilung einer Veranstalterbewilligung war noch hängig. Weiter wurden insgesamt acht Spielbewilligungen erteilt. Es handelte sich dabei überwiegend um Bewilligungen für Geschicklichkeitsspielautomaten, die bereits in einem anderen Verfahren als solche qualifiziert und für eine andere Veranstalterin bewilligt worden waren. Zudem wurde der Swisslos eine Bewilligung für die online Durchführung des Geschicklichkeitsspiels Big21 erteilt. Per Ende Berichtsjahr waren sieben Qualifikations- bzw. Spielbewilligungsgesuche betreffend Geschicklichkeitsspiele hängig. Im Vergleich zur Qualifikation von Lotterien und Sportwetten ist die Qualifikation von Geschicklichkeitsspielen ungleich komplexer und aufwendiger. Dies wirkt sich auch 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. Im Berichtsjahr hat die Gespa in 21 Fällen untergeordnete Änderungen an Geschicklichkeitspielautomaten genehmigt. Zum Jahresende waren noch drei Verfahren nach Art. 34 VGS hängig.

Wie dem Jahresbericht 2022 entnommen werden kann, erliess die Gespa im Jahr 2022 auf Gesuch hin eine Feststellungsverfügung, wonach es sich bei einer zu beurteilenden Fantasy-Sports-Veranstaltung entgegen der Auffassung der Gesuchstellerin nicht um ein (online durchgeführtes) Geschicklichkeitsspiel, sondern um eine Sportwette handelt. Diese Feststellungsverfügung wurde Ende 2022 durch die Verfügungsadressatin beim Geldspielgericht angefochten. Der entsprechende in Rechtskraft erwachsene Entscheid erging im Februar 2024 und bestätigte die Feststellungsverfügung der Gespa in Bezug auf die Qualifikation des Spiels als Sportwette.

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.

### **1.2.2 Sozialschutz und Sicherheit**

Alle zugelassenen Veranstalterinnen von automatisierten Geschicklichkeitsspielen hatten 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 entsprechenden Konzepte entsprechen den gesetzlichen Anforderungen und wurden als gesetzeskonform beurteilt; ihre Umsetzung und die Wirksamkeit der Massnahmen werden im Rahmen einer jährlichen Berichterstattung gemäss den Art. 47 und 84 BGS beurteilt.

Die Umsetzungsberichte sind der Gespa ab dem zweiten Quartal zugegangen und konnten bis Ende des Berichtsjahres abschliessend beurteilt werden.

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 Berichtsjahr gingen seitens der Veranstalterinnen von Geschicklichkeitsspielen lediglich zwei entsprechende Meldungen ein.

### **1.2.3 Inspektionen und Aufsichtsverfahren**

Auch im Berichtsjahr fanden in verschiedenen Kantonen Inspektionen der Verkaufsstellen statt. Alle autorisierten Veranstalterinnen waren von den Kontrollen betrof-

fen und bei jeder Veranstalterin wurde mindestens eine Analyse der verwendeten Hard- und Software durchgeführt. Die Kontrollhäufigkeit und Kontrollintensität waren im Vorjahr erhöht worden und wurden im Berichtsjahr aufrechterhalten. Auch im Berichtsjahr wurden bei zahlreichen dieser Kontrollen und Analysen grössere Unregelmässigkeiten festgestellt.

Ende Jahr waren sechs Aufsichtsverfahren hängig (zwei davon sistiert), die unter Umständen noch zu Verwaltungsmassnahmen führen könnten.



## 1.3 BEKÄMPFUNG ILLEGALER AKTIVITÄTEN

Neben der Aufsicht über die zugelassenen Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsgeldspiele ist die Bekämpfung illegaler Aktivitäten ebenfalls 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 meist ohne jeglichen Schutz ausgesetzt. 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.

Die Bekämpfung illegaler Spielangebote bleibt ein komplexes und dynamisches Aufgabenfeld. Die Gespa konnte im Berichtsjahr ihr technisches Know-how weiter ausbauen. Das ständige Streben nach Entwicklung ist unerlässlich, um den zunehmend ausgeklügelteren Strategien der Organisator:innen illegaler Geldspiele mit dem notwendigen Fachwissen entgegenzutreten zu können. In zwölf Fällen reichte die Gespa Strafanzeigen bei kantonalen Staatsanwaltschaften wegen Verstössen gegen das Geldspielgesetz ein. Drei davon betrafen die Durchführungshandlungen in Bezug auf illegale Geldspiele, bei den restlichen ging es um die Bewerbung solcher Angebote. Im Berichtsjahr wurden der Gespa 67 kantonale Strafentscheide eröffnet. Darunter befanden sich u. a. 38 Strafbefehle, zehn erstinstanzliche sowie zwei zweitinstanzliche Urteile. In fünf Fällen legte die Gespa ein Rechtsmittel ein. Gestützt auf das Geldspielgesetz verfügt die Gespa in diesen Verfahren über klar definierte Parteirechte.

### 1.3.1 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 Berichtsjahr zuhänden der Strafverfolgungsbehörden insgesamt 144 Datenträger. Die daraus resultierenden (häufig umfangreichen) Auswertungsberichte dienen als gewichtige Beweismittel in Strafverfahren. Zahlreiche Rückmeldungen der Strafverfolgungsbehörden zeigten auch im Berichtsjahr wieder auf, dass diese Arbeit einen wichtigen Beitrag zum erfolgreichen Abschluss vieler kantonalen Strafuntersuchungen geleistet hat.

### 1.3.2 Ausländische Online-Anbieterinnen

Auch im Jahr 2024 gingen die meisten Hinweise auf illegale Geldspieldomains von Dritten ein. Die Gespa prüfte eine Vielzahl von Domains umfassend und aktualisierte die Sperrliste im Berichtsjahr insgesamt viermal. Zum Jahresende waren insgesamt 490 Domains aufgeführt. Gegen die erlassenen Allgemeinverfügungen gingen keine Einsprachen ein.

Trotz des bundesgerichtlichen Entscheids im Jahr 2022, welcher die Rechtskonformität der Zugangssperre höchstgerichtlich bestätigte, liessen sich auch im Berichtsjahr renitente Anbieter wie Bahigo, Interwetten oder Bet-at-Home nicht davon abhalten, nach jeder Sperrung weiterhin neue Domains aufzuschalten, um ihr illegales Angebot in der Schweiz zu verbreiten. Aus Sicht des Spielerschutzes ist dies bedauerlich, denn bei der Gespa gehen regelmässig Anrufe von Personen ein, die ein problematisches Spielverhalten aufweisen und mit aller Kraft versuchen, von genau solchen Anbieterinnen wegzukommen.

Die schweizerischen Internet Service Provider (ISP) werden für die tatsächlichen Kosten der Umsetzung der Zugangssperre nach Art. 92 Abs. 1 BGS entschädigt.

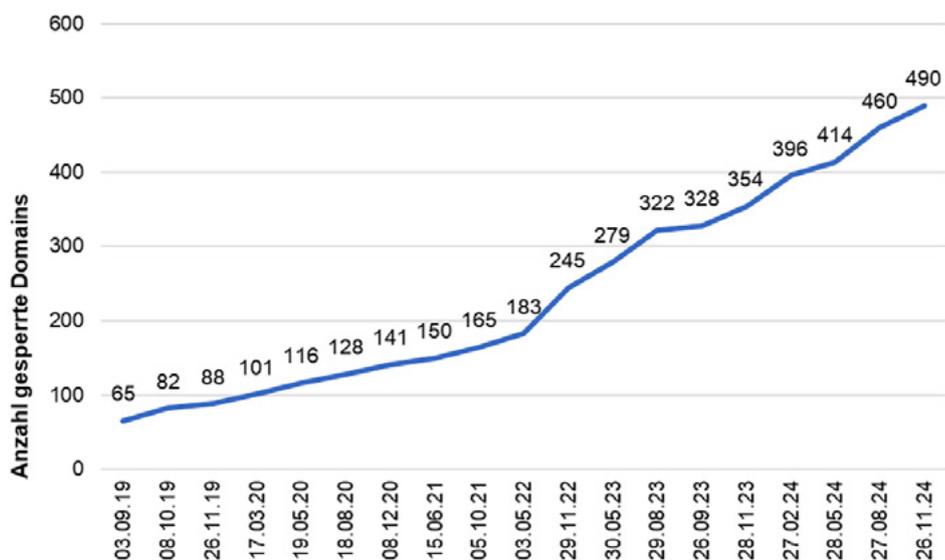


Diagramm 2  
Chronologische Entwicklung der Sperrliste

Die Aufsichtsbehörden Gespa und ESBK veröffentlichen jährlich den Gesamtbetrag der ausbezahlten Entschädigungen (Art. 95 Abs. 2 VGS). Der Gesamtbetrag der ausbezahlten Entschädigungen durch die Gespa belief sich im Jahr 2024 auf insgesamt CHF 8'875.80.

Im Juni 2024 fand eine Instruktionsverhandlung zu einer Beschwerde gegen einen Einspracheentscheid der Gespa aus dem Jahr 2022 statt. Zwei Gespa-Mitarbeitende und die ausländische Geldspielanbieterin wurden vorgeladen und einvernommen. Das Geldspielgericht entschied am 9. Dezember 2024 zugunsten der Gespa und bestätigte deren Sperrentscheid. Die Domain der Beschwerdeführerin bleibt somit gesperrt. Zum Jahresende war noch offen, ob Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht wird.

### 1.3.3 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 Kund:innen 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 Gewinnspiele 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.

Im Berichtsjahr meldeten mehrere Spielbanken Interesse an, den Verkauf ihrer Produkte mit Gewinnspielen nach Art. 1 Abs. 2 Bst. d BGS zu fördern. Die Gespa weist bei entsprechenden Anfragen darauf hin, dass von Verkaufsförderungsspielen gemäss Gesetz keine Gefahr des exzessiven Geldspiels ausgehen darf. Da der erste Schritt der Verkaufsförderungsspiele durch Spielbanken in der Regel die Teilnahme an einem Spielbankenspiel ist, von dem bereits ein signifikantes Gefährdungspotenzial ausgeht, beurteilt die Gespa derartige Veranstaltungen in den meisten Fällen als unzulässig. Eine Spielbank verlangte von der Gespa in diesem Zusammenhang Feststellungsverfügungen. Die Gespa verfügte gestützt auf diesen Antrag, dass das von der Gesuchstellerin geplante Spiel nicht unter Art. 1 Abs. 2 lit. d BGS subsumierbar und damit unzulässig ist. Auf die durch die Spielbank gegen diese Verfügung der Gespa eingereichte Beschwerde ist das Geldspielgericht aus formellen Gründen nicht eingetreten. Der Nichteintretensentscheid war am Ende des Berichtsjahrs noch nicht rechtskräftig.

### 1.3.4 Bekämpfung der 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 (Sportverbänden, Strafverfolgungsbehörden, ausländischen Meldestellen, Wettveranstalterinnen etc.) sicher, womit ihr eine zentrale Rolle bei der Verfolgung konkreter Verdachtsfälle zukommt.

Sportorganisationen und die beiden Lotteriegesellschaften haben 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.

Der Ausschuss zur Umsetzung der Magglinger Konvention hat 2023 zweimal getagt. Der stellvertretende Direktor der Gespa ist weiterhin Teil der Schweizer Delegation. Für den Informationsaustausch auf internationaler Ebene bleibt für die Gespa weiterhin die Group of Copenhagen, die Expertengruppe des Ausschusses, das zentrale Gefäss. Die Gespa pflegt den fachlichen Austausch mit den ausländischen Stellen durch Teilnahme an den entsprechenden Zusammenkünften der verschiedenen Landesvertreter. Im Rahmen der Herbstsession im November 2024 organisierte die Gruppe eine offene Veranstaltung unter dem Titel «Follow the Money». Im Rahmen dieser Veranstaltung haben Experten, Regulierungsbehörden, Justizbehörden, Vertreter der Wettbranche und Investigativjournalisten über finanzielle Fragen im Zusammenhang mit Sportmanipulationen diskutiert. Die intensiven Diskussionen konzentrierten sich primär auf die Bedeutung der Verfolgung von Finanzströmen, um die Herkunft und den Bestimmungsort von Geldern bei Ermittlungen zu ermitteln, sowie auf die steigende Komplexität im Rahmen der Regulierung von Online-Transaktionen, insbesondere mit Kryptowährungen.



## 1.4 DIE GESPA ALS KOMPETENZZENTRUM FÜR GELDSPIELE

### 1.4.1 Statistik, Studien und Berichte

#### Gross- und Kleinspielstatistik

Die Gespa verfasst jährlich eine Statistik über die Gross- und Kleinspiele. Die benötigten Daten werden einerseits von den Grossspielveranstaltern und andererseits (für den Kleinspielsektor) von den Kantonen zur Verfügung gestellt. Die Statistik wird gleichzeitig mit dem vorliegenden Jahresbericht veröffentlicht. Das Dokument «Gross- und Kleinspielstatistik 2024» kann auf [www.gespa.ch](http://www.gespa.ch) heruntergeladen werden und enthält die detaillierten Informationen.

Bei den Grossspielen wurden mit interkantonal, automatisiert oder online durchgeführten Lotterien und Sportwetten im Berichtsjahr ein Umsatz von rund 3,97 Milliarden Franken erzielt (+5,5 % im Vergleich zum Vorjahr) sowie ein Bruttospielertrag (BSE) von 1,25 Milliarden Franken (+7,9 % im Vergleich zum Vorjahr).

Der deutlich grösste Teil des BSE (rund 74 %) wurde mit den Produktkategorien Lottos (dazu zählen insbesondere die ertragsstarken Produkte Euro Millions und Swiss Lotto, die online und landbasiert angeboten werden) sowie Lose (ebenfalls online und landbasiert angeboten) erwirtschaftet. Der Anteil des Online-Vertriebskanals am gesamten BSE betrug 23 %. Nachdem der BSE im Online-Bereich im letzten Jahr leicht abgenommen hatte, war 2024 erneut eine Zunahme im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen.

Ende 2024 lebten in der Schweiz 9'048'900 Menschen. Somit wurden pro Person durchschnittlich für 438 Franken (2023: CHF 420) Einsätze an interkantonal, automatisiert oder online durchgeführte Lotterien und Sportwetten geleistet und für 301 Franken (2023: CHF 291) Gewinne ausgeschüttet. Daraus resultiert eine theoretische durchschnittliche Nettoausgabe pro Kopf von 138 Franken (2023: CHF 129).

Im Bereich der interkantonal, automatisiert oder online durchgeführten Geschicklichkeitsspiele haben die 17 Veranstalterinnen für das Jahr 2024 einen BSE von 18,8 Millionen Franken gemeldet

(−9,8 % im Vergleich zum Vorjahr). Die Anzahl Automaten per Ende 2024 hat im Vergleich zum Vorjahr erneut leicht abgenommen und belief sich auf 1'540 (2023: 1'779). 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. Einzige Online-Anbieterin war die Swisslos mit ihren Jass-Produkten sowie dem neu bewilligten Spiel Big21.

Bei den Kleinspielen zeigte sich folgendes Bild: Im Berichtsjahr wurden insgesamt 1'172 Kleinlotterien bewilligt (2023: 1'003). Die bewilligte Summe aller Einsätze betrug 19,8 Millionen Franken (2023: 17,6 Mio. Fr.). Nach einer Praxisänderung im Bereich der Abgrenzung zwischen bewilligungsfreien Tombolas und ordentlichen Kleinlotterien im Jahr 2023 scheinen sich die Zahlen im Vergleich zum Vorjahr stabilisiert zu haben.

Für lokale Sportwetten wurden wie im Vorjahr in vier Kantonen Bewilligungen erteilt. Insgesamt wurden acht Bewilligungen für lokale Sportwetten an insgesamt 15 Wettkampftagen ausgestellt.

19 Kantone (2023: 21) haben im Berichtsjahr Bewilligungen für kleine Pokerturniere erteilt. Insgesamt haben 38 Veranstalterinnen (2023: 47) eine oder mehrere Bewilligungen erhalten. Es wurden gesamthaft 80 Bewilligungen (2023: 123) erteilt, davon 57 Bewilligungen für zwölf oder mehr Pokerturniere am gleichen Ort.

### **Gemeinnützige Mittelverwendung**

Der von den Lotteriegesellschaften erwirtschaftete Reingewinn muss vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Mit einem Teil dieser Gelder unterstützt die Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) den nationalen Sport. Die restlichen Mittel werden den Kantonen in eigens dafür vorgesehene Fonds überwiesen und müssen durch die zuständigen Verteilorgane für gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden (summarische Angaben zur Verteilung der im Jahr 2024 durch die beiden Lotteriegesellschaften erzielten Reingewinne finden sich im Anhang).

Um bezüglich der Mittelverwendung Transparenz zu schaffen, verfasst die Gespa jährlich einen Bericht über die Mittelverwendung in den Kantonen. Im Oktober des Berichtsjahres publizierte die Gespa den entsprechenden Bericht (betreffend das Jahr 2023) auf ihrer Website.

Im Berichterstattungsprozess haben alle Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein der Gespa die gefor-

derten Angaben gemacht. Erstmals fanden auch detaillierte Angaben der SFS Eingang in den Bericht und die SFS hat Mitte 2023 zum ersten Mal Gelder für den nationalen Sport ausbezahlt.

### **Studie Geldspielverhalten im Jahr 2022**

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 sowie die begleitende Medienmitteilung wurden im Oktober 2024 auf der Website der Gespa publiziert.

Die Studie zeigt, dass aus Sicht des Spielerschutzes die Online-Casinos sowie das Automatenspiel in den landbasierten Spielbanken als besonders problematisch erscheinen. Im Grossspielbereich sind es primär die Sportwetten, die entsprechende Risiken bergen. Dementsprechend stehen die Sportwetten auch besonders im Fokus der Gespa. So sind für das Jahr 2025 beispielsweise Testkäufe durch Minderjährige geplant, um Erkenntnisse zu erlangen, ob der Jugendschutz in diesem Bereich den Anforderungen entspricht.

### **Verwendung der Präventionsabgabe**

0,5 Prozent der Bruttospielerträge der Lotteriegesellschaften müssen den Kantonen gesondert überwiesen und von diesen für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht verwendet werden.

Die Gespa wurde von der FDKG beauftragt, alle vier Jahre einen zusammenfassenden Bericht über die Verwendung der Präventionsabgabe in den Kantonen zu verfassen und auf ihrer Website zu publizieren.

Der entsprechende Bericht über die Jahre 2020 – 2023 wurde im September des Berichtsjahres veröffentlicht. Unter anderem zeigt der Bericht auf, wie hoch der auf die Kantone entfallende Anteil der Abgaben im Berichtszeitraum war, für welche Leistungskategorien die Mittel eingesetzt wurden und wie hoch die Reserven in den Präventionsabgabefonds in den Kantonen sind.

Die Erhebung in den Kantonen über die Verwendung der Präventionsabgabe führt die Gespa jährlich durch; die Informationen sind ebenfalls auf der Internetseite der Gespa veröffentlicht.

## 1.4.2 Marktabgrenzung

### Oberaufsicht über die Kleinspiele

Für den Vollzug im Kleinspielbereich sind die (inner-)kantonale 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. Nachdem die Gespa im Herbst 2022 die Kantone aufgefordert hatte, ihre Praxis im Bereich der Tombolas nach Art. 41 Abs. 2 BGS zu überprüfen, ist es aufgrund der in zahlreichen Kantonen geänderten Praxis zu einer signifikanten Erhöhung der ausgestellten Kleinlotteriebewilligungen gekommen. Die Entwicklung rund um diese Thematik ist durchaus positiv und die Kontrolle (insbesondere der Drittorganisatoren) konnte verbessert werden. Die Anzahl der zugestellten Kleinlotteriebewilligungen stabilisierte sich im Jahr 2024 auf hohem Niveau.

Der Kontakt zwischen Gespa und Kantonen ist nach wie vor wichtig und wird geschätzt, obwohl sich in vielen Kantonen bereits eine kohärente Praxis etabliert hat. Im Kleinspielbereich stellen sich immer wieder neue Fragen und die Gespa wird von den zuständigen Personen in den Kantonen regelmässig beratend beigezogen. Seit Inkrafttreten des BGS im Jahr 2019 wird der Gespa immer wieder Kritik an der Regulierung der kleinen Pokerturniere und an der diesbezüglichen Vollzugspraxis der kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden zugetragen. Diese Kritik hat in jüngster Zeit eher noch zugenommen. Im Brennpunkt stehen eine angeblich ungenügende Beaufsichtigung der bewilligten Turniere sowie die mutmassliche Zurückhaltung der Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf illegale Pokerrunden und -turniere. Die Aufsicht über die autorisierten Pokerturniere liegt im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Als Kompetenzzentrum der Kantone für alle Fragen rund um die Geldspiele hat die Gespa den Kantonen mitgeteilt, dass sie für einen Austausch zu dieser Thematik gerne zur Verfügung steht. Sollte seitens einzelner (oder auch zahlreicher) Kantone ein entsprechender Wunsch geäussert werden, ist die Gespa gerne bereit zu prüfen, wie sie ihr fachliches Know-how in die Planung und Durchführung kantonalen Kontrollen von Pokerturnieren bestmöglich einbringen kann. Weiterhin rechtshängig ist ein Verfahren, in welchem es um die Qualifikation von Wetten auf den Ausgang

von Schweinerennen geht. Die Gespa vertritt dabei dezidiert die Auffassung, dass derartige Veranstaltungen nicht als Sportwetten bewilligt werden können, da Wetten nach dem Willen des Gesetzgebers nur auf den Ausgang von Sportereignissen im engeren Sinne zulässig sind. Es geht dabei um eine regulatorische Grundsatzfrage. Wenn Wetten auf beliebige zukünftige Ereignisse zugelassen würden, würde dadurch, entgegen den Vorgaben des Bundesrechts, eine neue Geldspielkategorie geschaffen – mit weitreichenden Konsequenzen.

### Konsultationen

Die vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Konsultationsverfahren zwischen der ESBK und der Gespa (vgl. Art. 20 und 27 BGS) haben auch im Berichtsjahr problemlos funktioniert. Die beiden Behörden tauschen sich in transparenter und effizienter Weise aus. Dabei kam es im Berichtsjahr bei 59 gegenseitigen Konsultationen betreffend mehr als zweitausend Spiele zu keiner einzigen Uneinigkeit zwischen den Behörden.

## 1.4.3 Abgabenerhebung

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 aufwendig.

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 wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte haben einzig 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. 1.4.1) ermöglicht den Kantonen die Umsetzung von Präventionsmassnahmen und die Zurverfügungstellung von Behandlungs- und Beratungsangeboten für spielsüchtige Personen und deren Umfeld.

Gegen die im Sommer des Berichtsjahres erlassenen Abgabeverfügungen wurden keine Beschwerden erhoben; sämtliche Verfügungen waren Ende des Berichtsjahres in Rechtskraft erwachsen.

#### 1.4.4 Behördenzusammenarbeit

##### Fachdirektorenkonferenz Geldspiele

Die FDKG ist das oberste Organ der interkantonalen Trägerschaft Geldspiele. Sie nimmt die administrative Aufsicht über die Gespa wahr. Die Zusammenarbeit funktionierte auch im Berichtsjahr reibungslos. Der Präsident und der Direktor der Gespa nehmen als Gäste jeweils an den Vorstandssitzungen sowie an den Konferenzen teil. Zudem fanden im Frühjahr sowie im Herbst wiederum je ein Gespräch mit dem Präsidenten und der Geschäftsführerin der FDKG statt.

Im Juni 2024 hat die Konferenz eine Arbeitsgruppe aus Vertreter:innen der FDKG, der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) und der Gespa eingesetzt und ihr den Auftrag erteilt, die Empfehlungen der FDKG über die Verwendung der Präventionsabgabe zu überarbeiten. Diese Arbeiten waren Ende Jahr bereits weit fortgeschritten.

##### Geldspielaufsicht auf Ebene Bund

Die Gespa unterhält zu den für den Geldspielbereich wichtigsten Bundesbehörden gute Kontakte. Die Zusammenarbeit mit der ESBK und dem BJ funktionierte auch im Berichtsjahr sachbezogen und gut. Dies zeigte sich etwa beim Informationsaustausch im Zusammenhang mit dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Austausch von Daten betreffend gesperrte Spielerinnen und Spieler im Geldspielbereich, das von der Bundesversammlung mit der Schlussabstimmung vom 14. Juni 2024 genehmigt wurde. Im Berichtsjahr fanden zudem explorative Gespräche der Schweizer Geldspielaufsichtsbehörden mit Vertreter:innen der französischen Geldspielaufsicht statt. Ziel der Gespräche war es, zu klären, ob auch mit Frankreich ein Staatsvertrag über den Austausch der Daten gesperrter Spielerinnen und Spieler abgeschlossen werden könnte.

Im August des Berichtsjahres haben sich die Präsidenten und Direktoren der Gespa und der ESBK zum jährlichen bilateralen Gedankenaustausch getroffen. Weiter fand im August des Berichtsjahres zum Thema der gemeinsamen Verwendung der Lotteriegelder durch die Kan-

tone ein Gedankenaustausch zwischen Vertretern der Gespa und Vertreter:innen des BJ statt. Im Herbst wurde zudem eine ordentliche Sitzung des Koordinationsorgans durchgeführt (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/geldspiele/koordinationsorgan.html>).

Mit der Abteilung Koordination des Bundesamts für Polizei (fedpol) besteht eine konstruktive Zusammenarbeit im Bereich Wettkampfmanipulation. fedpol agiert dabei als Schnittstelle zu den kantonalen Strafverfolgungsbehörden. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die bestehenden Ressourcen und Prozesse in effizienter Weise genutzt werden können und Informationen der Gespa den zuständigen Strafverfolgungsbehörden zeitnah zur Verfügung stehen. Im Berichtsjahr wurde die gut funktionierende Kooperation zwischen der Gespa, den kantonalen Strafverfolgungsbehörden und fedpol als Bundesbehörde weitergeführt und vertieft.

##### Evaluation BGS

Am 25. April 2022 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beschlossen, das Geldspielgesetz zu evaluieren. Dem BJ wurde die Federführung für die Evaluation übertragen. Das BJ hat eine Begleitgruppe eingesetzt, in der auch der Direktor der Gespa mitwirkt. Die Begleitgruppe hat das BJ im Berichtsjahr bei der Planung des Projekts und der Erarbeitung des Pflichtenhefts unterstützt. Die Evaluation wurde im November 2024 an ein externes Evaluationsunternehmen vergeben. Die Arbeiten werden voraussichtlich bis Anfang 2026 andauern. Die Begleitgruppe soll in die Arbeiten involviert bleiben.

Weil im Rahmen der Evaluation des Geldspielgesetzes insbesondere auch die Entwicklung der Marktanteile im Schweizer Geldspielsektor interessiert, hat die FDKG eine Internet- und Sekundärdatenanalyse zu den Marktanteilen des legalen und des illegalen Geldspielangebots in der Schweiz in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse wurden im Juni des Berichtsjahres auf der Website der FDKG publiziert.

##### Geldspielaufsicht in den Kantonen

Für den Vollzug im Kleinspielbereich stand die Gespa auch 2024 mit zahlreichen in den Kantonen für die Kleinspiele zuständigen Verwaltungsstellen in Kontakt. Dieser informelle Austausch zwischen der Gespa und den kantonalen Behörden trägt dazu bei, die Bundesrechtskonformität der Bewilligungen sicherzustellen und die Notwendigkeit der Einlegung von Rechtsmitteln durch die Gespa zu minimieren.

Seit 2022 versendet die Gespa einen Newsletter an die Mitarbeitenden in den kantonalen Verwaltungen, die Berührungspunkte zum Geldspiel haben. Ziel dieses halbjährlichen Newsletters ist es, die Kantone über verschiedene Themen und Entwicklungen im Geldspielbereich zu informieren. Auch 2024 wurden zwei solche Newsletter verschickt. Die Rückmeldungen sind durchwegs positiv.

Die Gespa unterstützte die kantonalen Strafverfolgungsbehörden auch im Berichtsjahr u. a. bei Hausdurchsuchungen, Datenträgeranalysen und im Rahmen von Weiterbildungsveranstaltungen (für mehr Details vgl. Ziff. 1.3.1).

### Suchtprävention

Im November 2024 fand ein weiteres Treffen der informellen Austauschplattform Schutz vor exzessivem Geldspiel statt, wo sich Vertreterinnen und Vertreter von Behörden sowie Präventions- und Suchtexpert:innen zu aktuellen Themen rund um das Geldspiel austauschten. Die Gespa war an dieser Veranstaltung ebenfalls vertreten.

### Lauterkeitskommission

Seit 2010 ist die Gespa in der Schweizerischen Lauterkeitskommission vertreten. Die Lauterkeitskommission bekämpft die unlautere kommerzielle Kommunikation (sämtliche Formen von Werbung, aggressive Verkaufsmethoden, unrichtige Preisangaben usw.). Die Vertreterin der Gespa nimmt in diesem Gremium namentlich in Bezug auf Gewinnspiele eine Expertenfunktion wahr.

### Internationale Zusammenarbeit

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

Am meisten Aktivitäten wurden wiederum im Bereich der Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen verzeichnet, wo der Austausch in der Group of Copenhagen weitergeführt wurde. Auch das Follow-up Committee der Magglinger Konvention hat seine Arbeit – unter Mitwirkung eines Vertreters der Gespa – fortgeführt. Die Entwicklungen rund um die Konvention waren im Berichtsjahr äusserst dyna-

misch. Inzwischen haben 14 Staaten (neben der Schweiz Norwegen, Portugal, Ukraine, Moldawien, Italien, Griechenland, Belgien, Frankreich, Island, Litauen, Spanien, Schweden und Serbien) das Abkommen ratifiziert. Über 40 weitere Staaten haben es bis heute unterzeichnet.

Mitte September wurde durch das österreichische Bundesministerium für Finanzen zudem das Treffen der deutschsprachigen Glücksspielbehörden DACHL (Deutschland, Österreich, Schweiz und Liechtenstein) in Wien organisiert. Die Gespa informierte die deutschsprachigen Kollegen über Entwicklungen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Zudem hielt sie ein Input-Referat zum Fachthema Fantasy-Sports-Veranstaltungen und informierte über Entwicklungen bei den landbasierten illegalen Sportwetten.

### 1.4.5 Informationsauftrag

#### Website und Rechtsauskünfte

Die Geschäftsstelle der Gespa erteilte auch im Berichtsjahr mehrere Hundert telefonische und schriftliche Auskünfte zu Fragen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Die Website [www.gespa.ch](http://www.gespa.ch) ist das wichtigste Kommunikationsinstrument der Behörde und gibt Antworten auf häufig gestellte Fragen. Die Website informiert zudem über zahlreiche Themen im Zusammenhang mit Geldspielen sowie über die Organisation und die Tätigkeiten der Gespa.

#### Öffentlichkeitsgesetz

Bei den beiden bereits im letzten Bericht erwähnten Verfahren läuft weiterhin das Rechtsmittelverfahren – sie waren am Ende des Berichtsjahrs immer noch nicht rechtskräftig abgeschlossen.

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 infrage gestellt. Details können dem Entscheid 52.23, der auf der Internetseite des Geldspielgerichts veröffentlicht wurde, entnommen werden. Das entsprechende Verfahren ist aktuell vor Bundesgericht hängig. Die Rechtsfrage, ob die Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips gemäss Wortlaut des Konkordats grundsätzlich absoluter Natur, ist damit weiterhin offen.

## 2. Governance und Finanzen

### 2.1 GOVERNANCE

#### Organisation und Compliance

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

Die Gespa verfügt über geeignete und ihren Strukturen angemessene Planungs- und Kontrollsysteme. Dazu gehören klare Regelungen der Zuständigkeiten, ein Risikomanagement sowie ein internes Kontrollsystem.

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

#### Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat ist das oberste Organ der Gespa. Er 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.

Der Präsident und die Aufsichtsratsmitglieder werden durch die FDKG gewählt. Die Wahl erfolgt für eine Amtsdauer von vier Jahren.

Der Aufsichtsrat setzt sich wie folgt zusammen:



**Präsident**

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



**Vize-Präsidentin**

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



**Mitglied**

Frau Valeria Canova Masina, lic. iur., Rechtsberaterin,  
Mediatorin und Coach, TI



**Mitglied**

Herr Pascal Mahon, Prof. Dr., emeritierter Professor  
für schweizerisches und vergleichendes Staatsrecht an  
der Juristischen Fakultät der Universität Neuchâtel, VD



**Mitglied**

Frau Mirjam Lämmle, MSc/EMBA, CEO Krebsliga  
Schweiz, BE

Im Laufe des Jahres wurden sechs ordentliche Sitzungen in Bern durchgeführt. Eine weitere ordentliche Sitzung fand im September extra muros im Kanton Zürich statt. Im Anschluss an die Mai-Sitzung fand ein Gedankenaustausch mit der Gemeinschaft Schweizer Lotterien (GSL) zu aktuellen Fragen der Geldspielregulierung statt. Im Rahmen der letzten Sitzung im Dezember wurden die Strategie 2025 – 2028 sowie die Jahresplanung 2025 beschlossen.

Die Vergütungen (Honorarpauschalen und Taggelder) für den Aufsichtsrat betragen 2024 insgesamt CHF 144'000.–. Das aktuelle Verzeichnis der Interessenbindungen der einzelnen Aufsichtsratsmitglieder ist auf der Internetseite der Gespa publiziert.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die im Jahr 2024 an die Mitglieder des Aufsichtsrats geleisteten Entschädigungen (brutto, in CHF):

|                                  | Pauschale     | Sitzungsgelder | Total          |
|----------------------------------|---------------|----------------|----------------|
| Jean-Michel Cina, Präsident      | 60'000        | 12'000         | 72'000         |
| Kathrin Hilber, Vize-Präsidentin | 6'000         | 12'000         | 18'000         |
| Pascal Mahon, Mitglied           | 6'000         | 12'000         | 18'000         |
| Valeria Canova Masina, Mitglied  | 6'000         | 12'000         | 18'000         |
| Mirjam Lämmle, Mitglied          | 6'000         | 12'000         | 18'000         |
| <b>Total</b>                     | <b>84'000</b> | <b>60'000</b>  | <b>144'000</b> |

## Geschäftsstelle

Dem Aufsichtsrat steht eine ständige Geschäftsstelle zur Seite, welche das operative Geschäft der Gespa verantwortet. Die Geschäftsstelle wird von Manuel Richard geleitet und gliedert sich seit dem 1. Januar 2024 in folgende fünf Bereiche:

- Aufsicht Deutschschweiz und Tessin, Leitung (seit März 2024): 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 waren Ende des Jahres durch acht Frauen und zwölf Männer besetzt.

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 elf Funktionsklassen. Für die Festlegung der Funktionsstufen und die Einteilung der Mitarbeitenden in dieselben orientiert sich die Gespa an den Referenzfunktionen der Bundesverwaltung bzw. am Leit-

faden für die Funktionsbewertung des Eidgenössischen Personalamtes.

Im Sommer des Berichtsjahres hat die Gespa eine Personalbefragung analog jener des Bundes durchgeführt. Die Resultate sind positiv ausgefallen. Die Befragung 2024 förderte insbesondere bei den Themen Arbeitszufriedenheit, Wissenstransfer und bereichsübergreifende Zusammenarbeit noch bessere Beurteilungen durch die Mitarbeitenden zutage als die letzte Befragung im Jahr 2021.

## Revisionsstelle

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

## Informationssicherheit und Datenschutz

Als unabhängige Datenschutzaufsichtsstelle amtet seit dem 1. Januar 2021 die Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern (DSA). Zu ihren Aufgaben zählt u. a. die Beratung von betroffenen Personen über ihre Rechte sowie – soweit möglich und sinnvoll – die Vermittlung zwischen diesen und der Gespa. Im Oktober des Berichtsjahres kam es anlässlich eines Treffens zu einem allgemeinen Gedankenaustausch zur Zusammenarbeit. Bei dieser Gelegenheit wurden für das Jahr 2025 konkrete Aktivitäten der DSA geplant.

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Informationssicherheit und dem Datenschutz bleiben für eine kleine, unabhängige Behörde wie die Gespa anspruchsvoll. Das Thema genießt sehr hohe Priorität.

## 2.2 FINANZEN

Die Jahresrechnung 2024 wurde budgettreu und mit einem ausgeglichenen Ergebnis abgeschlossen.

Der betriebliche Aufwand der Gespa belief sich auf CHF 3'514'166.–. Die Personalkosten in Höhe von CHF 2'819'379.– stellten auch im Berichtsjahr den mit Abstand grössten Posten auf der Aufwandseite dar (ca. 80%).

Der Betriebsertrag in der Gesamthöhe von CHF 2'514'166.– setzte sich aus der Aufsichtsabgabe in Höhe von CHF 2'027'788.– (ca. 81% der Erträge), auftragsbezogenen Gebühren (insbesondere Bewilligungsgebühren) von CHF 477'320.– (ca. 19% der Ein-

nahmen), einem Beitrag gemäss Leistungsvereinbarung mit der FDKG in Höhe von CHF 10'000.– sowie einem Zinsertrag zusammen.

Insgesamt fiel im Berichtsjahr ein ausserordentlicher Ertrag von CHF 1'000'000.– an, der auf die Auflösung von Reserven zurückzuführen ist. Die Gespa hat die Auflösung ihrer Reserven zur Einhaltung von Art. 27 GSK im Jahr 2024 abgeschlossen.

Die Jahresrechnung wurde von der Eigentreuhand AG, der Revisionsstelle der Gespa, geprüft.

Bilanz und Erfolgsrechnung 2024 präsentieren sich zusammengefasst wie folgt:

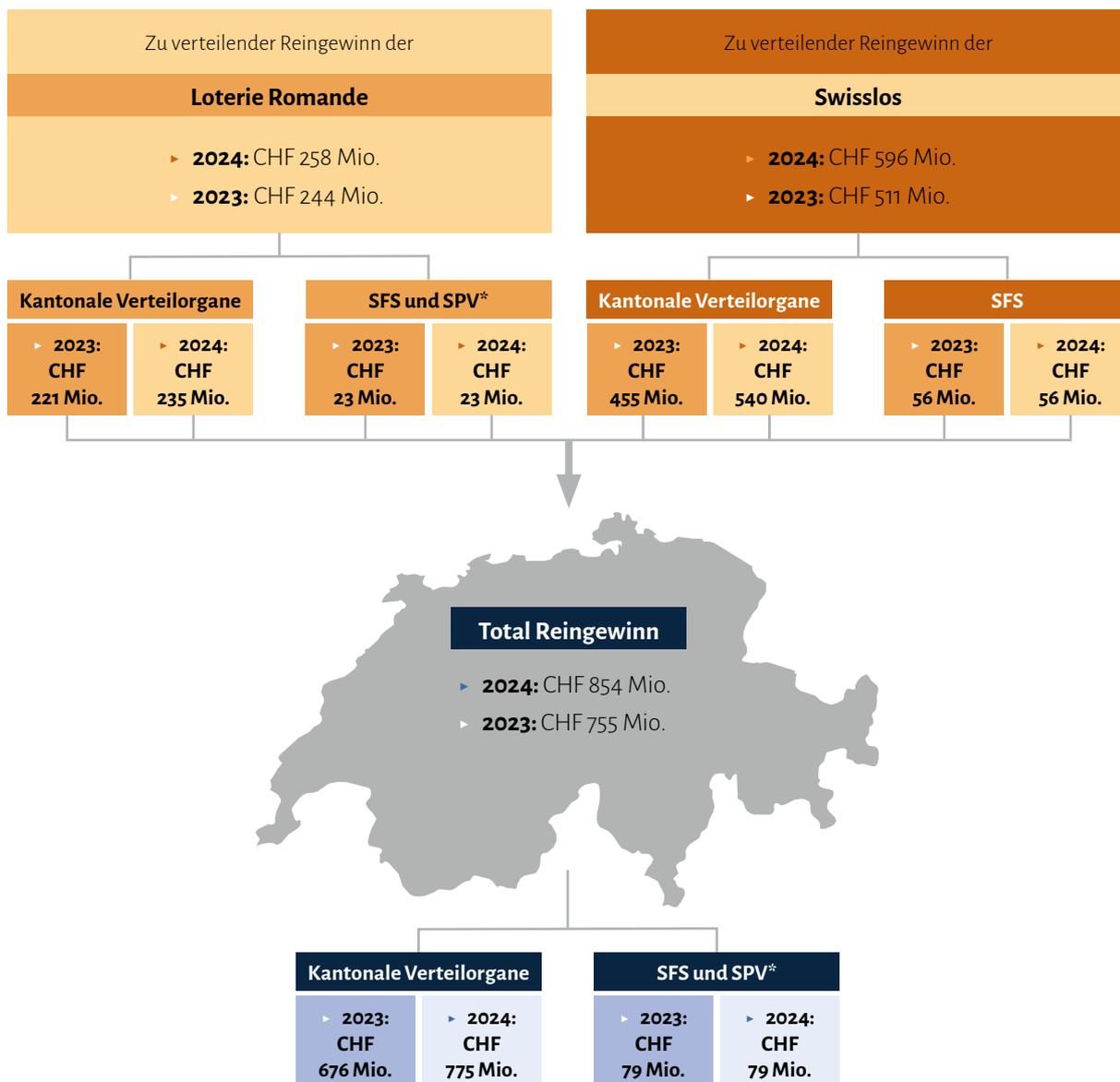
| <b>BILANZ</b>   |  | <b>Jahr 2024 / CHF</b> |
|---|--|------------------------|
| <b>AKTIVEN</b>  |  |                        |
| Umlaufvermögen  |  | 2'985'637.06           |
| Anlagevermögen  |  | 21'200.00              |
| <b>AKTIVEN</b>  |  | <b>3'006'837.06</b>    |
| <b>PASSIVEN</b>   |  |                        |
| Kurzfristiges Fremdkapital                                  |  | 440'578.95             |
| Langfristiges Fremdkapital                                  |  | 100'000.00             |
| Eigenkapital  |  | 2'466'258.11           |
| <b>PASSIVEN</b>   |  | <b>3'006'837.06</b>    |
| <b>ERFOLGSRECHNUNG</b>                                      |  |                        |
| <b>BERTRIEBSERTRAG</b>                                      |  |                        |
| Betriebsertrag  |  | 2'512'858.30           |
| <b>DIREKTER AUFWAND</b>                                     |  |                        |
| Aufwand Dienstleistungen                                    |  | -147'060.00            |
| <b>BRUTTOERGEBNIS 1</b>                                     |  | <b>2'365'798.30</b>    |
| <b>PERSONALAUFWAND</b>                                      |  |                        |
| Personalaufwand   |  | -2'819'379.15          |
| <b>BRUTTOERGEBNIS 2</b>                                     |  | <b>-453'580.85</b>     |
| <b>SONSTIGER BETRIEBSAUFWAND</b>                            |  |                        |
| Sonstiger Betriebsaufwand                                   |  | -525'920.70            |
| <b>BETRIEBSERGEBNIS VOR ABSCHREIBUNGEN UND FINANZERFOLG</b> |  | <b>-979'501.55</b>     |
| Abschreibungen  |  | -21'327.40             |
| <b>BETRIEBSERGEBNIS VOR FINANZERFOLG</b>                    |  | <b>-1'000'828.95</b>   |
| Total Finanzerfolg  |  | 828.95                 |
| Ausserordentlicher Erfolg                                   |  | 1'000'000.00           |
| <b>JAHRESERFOLG</b>   |  | <b>0.00</b>            |

# ANHANG

Zusammenstellung der wichtigsten Jahreskennzahlen des Lotterie- und Sportwettengeschäfts

## Gemeinnützige Mittelverwendung

Grafik 1.  
Verteilung der im Jahr 2024 durch die beiden Lotteriegesellschaften erzielten Reingewinne



\* Die Loterie Romande hat im Jahr 2024 zur Unterstützung des Pferderennsports einen Betrag in Höhe von CHF 3,2 Mio. an den SPV überwiesen (im Jahr 2023: CHF 3,4 Mio.).



Interkantonale Geldspielaufsicht  
Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent  
Autorità intercantonale di vigilanza sui giochi in denaro  
Swiss Gambling Supervisory Authority

Gespa – Interkantonale Geldspielaufsicht  
Erlachstrasse 12  
CH-3012 Bern  
Tel. +41 (0)31 313 13 03  
[info@gespa.ch](mailto:info@gespa.ch)  
[www.gespa.ch](http://www.gespa.ch)