

Einschreiben

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Öffentliches Recht
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte
und -methodik
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 12. Juni 2018

Entwurf der Verordnungen zum Geldspielgesetz – Stellungnahme der Comlot im Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, im Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf der Verordnungen zum Geldspielgesetz Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen. Die Comlot war im Rahmen der vom Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartement (EJPD) und den Kantonen geschaffenen Projektorganisation in die Erarbeitung der vorliegenden Verordnungsentwürfe eingebunden. Sie dankt dem EJPD für diese Möglichkeit zur Zusammenarbeit.

Nachstehend finden Sie unsere Anträge zu einzelnen Artikeln der drei Verordnungsentwürfe sowie zur Thematik der Erleichterungen für Geschicklichkeitsspielautomatenaufsteller.

A. Verordnung über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS)

Art. 1 Geldspiele im privaten Kreis

Verordnungstext

„Als Geldspiele im privaten Kreis gelten Geldspiele, die:

- a. weder gewerbsmässig noch gestützt auf eine öffentliche Bekanntmachung durchgeführt werden;*
- b. eine kleine Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer aufweisen, zwischen denen unabhängig vom Spiel eine Bindung, insbesondere familiärer oder beruflicher Art, besteht; und*
- c. tiefe Einsätze und Gewinnmöglichkeiten aufweisen.“*

Antrag und Begründung

Dieser Artikel ist vollständig zu überarbeiten. Dabei sind die Vorgaben aus der Botschaft zum Geldspielgesetz umzusetzen.

Der Vorschlag des EJPD im Vernehmlassungsentwurf VGS würde im Vollzug insbesondere zu den folgenden beiden Problemkreisen führen:

- Das Kriterium in Bst. c „tiefe Einsätze und Gewinnmöglichkeiten“ wurde in der Botschaft im Zusammenhang mit dem privaten Spiel zu Recht nicht als Abgrenzungskriterium erwähnt, weil es sich um ein sachfremdes Merkmal handelt. Die Höhe der Einsätze und Gewinnmöglichkeiten richten sich nach den finanziellen Möglichkeiten und Wünschen der Spielenden und sagen nichts darüber aus, ob ein Spiel im privaten Kreis stattfindet oder nicht. Spielt etwa eine Handvoll Multimillionäre im Bekannten- oder Verwandtenkreis zu Hause Karten um grosse Frankenbeträge, kann dieses Spiel gemäss dem aktuellen Wortlaut von Art. 1 kein Spiel im privaten Kreis darstellen. Die Organisation einer derartigen Spielrunde wäre damit illegal und die Organisatoren riskieren eine Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren (vgl. Art. 130 Abs. 1 BGS).
- Die Vorgaben bezüglich Anzahl Teilnehmender und deren Bindung untereinander würden dazu führen, dass ein erheblicher Anteil der seit vielen Jahren üblichen EM- und WM-Tippspiele illegal würde – auch wenn sie nicht gewerbsmässig durchgeführt werden. Diese Spiele erfreuen sich grosser Beliebtheit und sie sind sozialpolitisch unbedenklich, auch wenn die Anzahl der Teilnehmenden etwas grösser ist und die Bindung zwischen ihnen nicht die Intensität gemäss Verordnungsentwurf hat.

Mit der vorliegenden Formulierung des Artikels würde ohne ersichtlichen Grund sehr stark und damit in unverhältnismässiger Weise in die Freiheit der Schweizer Bevölkerung eingegriffen. Die Durchführung weitestgehend harmloser, weit verbreiteter und beliebter Spiele würde pönalisiert. Den Vollzugsbehörden würde jeglicher Handlungsspielraum entzogen, um de facto harmlose Spiele als rechtlich unbedenklich einzustufen. Die zentralen Schranken werden von Bst. a gesetzt. Bei den anderen Kriterien ist den Behörden mehr Raum zu gewähren, damit die Umsetzung der ratio legis ermöglicht und eine staatliche Überregulierung verhindert wird.

Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass das Geldspielgesetz der interkantonalen Vollzugsbehörde eine Anzeigepflicht zuweist. Erhält die Comlot in Zukunft Kenntnis von Widerhandlungen nach BGS, muss sie die zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden benachrichtigen (Art. 111 Abs. 3 BGS). Es ist absehbar, dass die Comlot mit dieser Regelung vor und während grösseren Sportereignissen (insbesondere Fussball-Europa- oder Weltmeisterschaften) gezwungen wäre, die Strafverfolgungsbehörden mit einer grossen Anzahl von Anzeigen in eigentlichen Bagatellangelegenheiten zu belasten, welche mit keinerlei krimineller Energie einhergehen.

Art. 8 Abs. 1/Art. 22 Abs. 1 Guter Ruf

Verordnungstext

„¹ Die Anforderung des guten Rufs ist namentlich nicht erfüllt, wenn die Gesuchstellerin, eine oder einer ihrer wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner oder die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten Geldspiele:

- a. ohne die notwendige Bewilligung durchführt oder durchgeführt hat; oder*
- b. ohne die dafür nötigen Bewilligungen schweizerischer Behörden mit ihren Geschäftspraktiken vom Ausland aus gezielt den Schweizer Markt bearbeitet oder in den letzten fünf Jahren vor der Einreichung des Gesuchs sowie während der Prüfung des Gesuchs bearbeitet hat.“*

Antrag und Begründung

Die Norm ist komplett neu zu formulieren.

Bst. a und b sind inkohärent. Wer „ohne die dafür notwendigen Bewilligungen schweizerischer Behörden (...) gezielt den Schweizer Markt bearbeitet“ (vgl. Bst. b) erfüllt auch den Tatbestand von Bst. a. Es ist weder erkennbar, weshalb die Fälle von Bst. b („vom Ausland aus“) milder beurteilt werden (unter Bst. b fällt nur, wer den Schweizer Markt *gezielt* bearbeitet) noch wer genau von diesem Privileg profitieren soll – und warum.

Noch problematischer erscheint die Norm im Kontext von Art. 86 Abs. 1 und 2 BGS. Nach Art. 86 Abs. 1 und 2 BGS ist der Zugang zu online durchgeführten Geldspielen, die in der Schweiz nicht bewilligt sind, zu sperren, wenn das Angebot von der Schweiz aus zugänglich ist. Eine gezielte Bearbeitung des schweizerischen Markts ist nicht gefordert. Dies hat die Konsequenz, dass ein Anbieter zwar auf der schweizerischen Sperrliste sein kann (weil der Zugang von der Schweiz aus möglich ist), gleichzeitig aber einen „guten Ruf“ genießt (weil er den Schweizer Markt nicht gezielt bearbeitet). Dadurch würde die Sperrliste als Instrument massiv abgewertet und ihre Steuerungsfunktion weitestgehend verlieren. Mehr noch würde die hinter dem Regulierungssystem stehende Wertung als Ganzes in Frage gestellt.

Es ist eine Regelung zu treffen, welche sicherstellt, dass Anbieter, die unter Art. 86 Abs. 1 und 2 BGS fallen – und damit auf der Sperrliste sind – auch im Sinne von Art. 8 bzw. 22 der Verordnung keinen guten Ruf genießen. Wichtig erscheint der Comlot zudem, dass bei der Beurteilung des guten Rufs auch das Geschäftsgebaren im Ausland, welches die Schweiz nicht direkt beschlägt, berücksichtigt werden kann. Nur mit diesem Ansatz kann der gängigen Praxis, wonach die illegalen Anbieter schlicht die geographischen Grenzen der Gerichtsbarkeit der einzelnen Staaten ausnützen, ein Riegel geschoben werden.

Art. 69 Abs. 3 Weitergabe von Daten über die Manipulation von Sportwettkämpfen durch die interkantonale Behörde

Verordnungstext

„³ Die interkantonale Behörde gibt Organisationen mit Sitz im Ausland nur Daten weiter, wenn diese nachweisen, dass sie Datenschutzstandards einhalten, die den schweizerischen gleichwertig sind.“

Antrag und Begründung

Der Text ist wie folgt anzupassen:

„³ Die interkantonale Behörde gibt Organisationen mit Sitz im Ausland keine Daten weiter, wenn Anlass zur Annahme besteht, dass der Standard des Datenschutzes im Sitzstaat im Vergleich mit demjenigen in der Schweiz nicht mindestens gleichwertig ist.“

Die Formulierung im Entwurf des EJPD ist höchst problematisch. Ein „Nachweis“, wie im Vernehmlassungsentwurf verlangt, ist rein logisch nicht zu erbringen. Es kann theoretisch jederzeit und überall zu Verletzungen einschlägiger Standards kommen. Auch in zeitlicher Hinsicht wäre unklar, ob ein derartiger Nachweis mehr oder weniger laufend bzw. wiederholt „eingeholt“ werden müsste. Es drohen unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand und Rechtsunsicherheit – oder sogar eine eigentliche Handlungsunfähigkeit der interkantonalen Behörde, falls sich ausländische Stellen weigern, einen entsprechenden „Nachweis“ zu erbringen. Letzteres Szenario ist durchaus realistisch. Der geforderte Nachweis bedingt, dass eine ausländische Behörde sich im Detail, verbindlich und verbunden mit erheblichem Aufwand mit dem schweizerischen Datenschutzrecht auseinandersetzt, was zweifelsohne nicht erwartet werden kann und als Verletzung der staatlichen Souveränität interpretiert werden könnte.

Würde die interkantonale Behörde in der Folge keine Daten liefern, würde sie zweifellos auch keine Informationen mehr erhalten. Entsprechend wäre sie – wie erwähnt – nicht mehr in der Lage, den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

Der Formulierungsvorschlag der Comlot bildet die Intention des Ordnungsgebers ab, ohne aber die Schwächen der aktuellen Formulierung aufzuweisen.

Art. 71 Weitergabe von Daten über die Manipulation von Sportwettkämpfen durch die Strafverfolgungsbehörde

Verordnungstext

„¹ Die für Verstösse nach Artikel 25a des Sportförderungsgesetzes vom 17. Juni 2016 (SpoFöG) zuständigen Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden geben der interkantonalen Behörde die folgenden Informationen weiter:

.....

d. die Beschlüsse der Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden, die zur Wahrung der Parteirechte nach Artikel 25b Absatz 3 SpoFöG notwendig sind, mit Begründung;“

Antrag und Begründung

Es ist zu prüfen, inwieweit eine entsprechende Norm auch für die Wahrung der Parteirechte der Comlot gestützt auf Art. 135 BGS in die Verordnung aufgenommen werden muss.

In Art. 71 Abs. 1 Bst. d wird angeordnet, dass die Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden der interkantonalen Behörde im Bereich der Wettkampfmanipulation (bzw. dem SpoFöG) diejenigen Beschlüsse etc. zustellen müssen, welche zur Wahrnehmung der Parteirechte notwendig sind. Gestützt auf Art. 135 BGS verfügt die interkantonale Behörde auch im Kontext der Strafnormen des BGS über dieselben Parteirechte. In der Verordnung existiert jedoch keine mit Art. 71 Abs. 1 Bst. b vergleichbare Norm.

Es erscheint offensichtlich, dass die Behörden der interkantonalen Behörde sämtliche Beschlüsse etc. zustellen müssen, sofern es für die Wahrung der Parteirechte notwendig ist. Andernfalls würde das Parteirecht sogleich wieder ausgehebelt. Insofern erscheint die Anordnung von Art. 71 Abs. 1 Bst. d obsolet. Soweit sie entgegen der Einschätzung der Comlot notwendig ist, sei es aus rechtlicher, sei es aus deklaratorischer Sicht, sollte eine entsprechende Norm auch bezüglich der Parteirechte nach Art. 135 BGS in die Verordnung aufgenommen werden.

Art. 127 Übergangsbestimmung zum Register der gesperrten Personen

Verordnungstext

„Personen, die in Anwendung von Artikel 22 Absatz 1 Buchstaben a und b und Absatz 4 des Spielbankengesetzes vom 18. Dezember 1998 im Register der Spielbanken über die Spielsperren nach Artikel 22 Absatz 5 BGS eingetragen sind, werden ins Register der gesperrten Personen nach Artikel 82 BGS eingetragen.“

Antrag und Begründung

Wir schlagen vor, die Bestimmung mit einem Absatz 2 zu ergänzen:

„² Die Eintragung erfolgt nach einer Bereinigung des Registers nach Artikel 22 Absatz 5 SBG und nach vorgängiger Information der darin erfassten Personen bis spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des BGS.“

Die vom EJPD vorgeschlagene Lösung ist in rechtlicher Hinsicht problematisch: Die Ausdehnung der grösstenteils freiwillig erfolgten Spielsperren für die landbasierten Spielbanken auf alle Online-Geldspielangebote (inklusive die Online-Teilnahmen am Schweizer Zahlenlotto und Euro Millions z.B.) stellt einen Eingriff in die persönliche Freiheit der gesperrten Personen (sowie einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Veranstalter) dar. Für derartige Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Grundrechte ist eine klare gesetzliche Grundlage in einem formellen Gesetz unabdingbar. Eine entsprechende Übergangsbestimmung fehlt aber im Geldspielgesetz und wird nunmehr in der Verordnung quasi nachgeschoben.

Auch in inhaltlicher Hinsicht erscheint der Vorschlag des EJPD als zu radikal. Er sollte gemäss dem obenstehenden Antrag ergänzt werden. Das Register mit den über 50'000

zwischen 2002 und 2018 gesperrten Personen sollte bereinigt werden, bevor es bzw. die darin verbleibenden Personendaten in das neue Register übertragen werden. Personen, die nicht mehr ausfindig gemacht werden können, sind nicht zuletzt auch aus Gründen des Datenschutzes aus dem Register zu entfernen. Es muss zudem möglich sein, die gesperrten Personen darüber zu informieren, dass sie neu auch für die Online-Teilnahme an Lotterien gesperrt sind.

Bei dieser Lösung wäre es möglich, ab dem Datum des Inkrafttretens der Gesetzgebung ein neues Register zu führen. Im Übergangsjahr 2019 verwenden die Spielbanken beide Register. Für die Bereinigung der Daten im alten Register kommt die gleiche Übergangsfrist zur Anwendung, die in Art. 140 Abs. 3 BGS vorgesehen ist – die bereinigte alte Liste wird mit anderen Worten spätestens per 1. Januar 2020 mit der per 1. Januar 2019 begonnenen Liste zusammengeführt.

Aus der vorgeschlagenen Ergänzung resultieren Vorteile für den Schutz vor exzessivem Geldspiel. Ein erheblicher Teil der kontaktierten Personen dürfte eine Streichung von der Liste der gesperrten Personen anstreben. Die daraus resultierenden Kontakte stellen eine Chance dar, Personen, die immer noch Probleme haben, geeignete Hilfestellungen anzubieten.

Art. 128 Altrechtlich homologierte Geschicklichkeitsspielautomaten

Verordnungstext

„Geschicklichkeitsspielautomaten, die gestützt auf das Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998 von der ESBK rechtskräftig als solche homologiert worden sind, gelten als automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele im Sinne des Geldspielgesetzes.“

Antrag und Begründung

Art. 128 VGS ist mit folgenden Inhalten zu ergänzen:

- Um einen geordneten Wechsel der Zuständigkeit sicher zu stellen, wirkt die Oberaufsichtsbehörde bei der Zuständigkeitsübergabe mit und erstellt das Übergabeprotokoll.
- Spätestens unmittelbar nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung sind sämtliche Dossiers, Automaten und Entscheidungsgrundlagen (wie etwa interne Richtlinien und Weisungen, die im Zusammenhang mit der Homologation von Geschicklichkeitsspielautomaten stehen) lückenlos und einheitlich aufbereitet der interkantonalen Vollzugsbehörde zu übergeben.
- Im Übergabeprotokoll ist zu bestätigen, dass sämtliche relevanten Geräte und Informationen vollständig übergeben wurden. Gegebenenfalls ist zu präzisieren, welche Akten, Geräte und Informationen aus welchen Gründen nicht übergeben werden und wo diese bei Bedarf zugänglich sind. Die interkantonale Behörde kann im Protokoll Beanstandungen in Bezug auf die Übergabe anbringen. Allenfalls vorhandene verdeckte Mängel können bis drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes noch beanstandet werden.

- Die Übergabe der Homologationsdossiers erfolgt anhand einer vollständigen Liste der betroffenen Dossiers. Die Dossiers sind chronologisch geordnet und mit einem Inhaltsverzeichnis versehen zu übergeben.

Nach geltendem Recht (insbesondere auch Art. 61 ff. VSBG) ist die ESBK für die Qualifikation von Geschicklichkeitsspielautomaten zuständig. Gestützt auf diese gesetzlichen Grundlagen hat die ESBK gemäss unserem Kenntnisstand in der Vergangenheit rund 120 Geschicklichkeitsspielautomaten als solche qualifiziert. Zum Teil werden die vorgeführten Automaten als eine Art Referenzautomaten in Lagerräumlichkeiten der ESBK gelagert. Wurden in der Vergangenheit an qualifizierten Automaten Veränderungen vorgenommen (z.B. Sicherheitsupdates), führte die ESBK gemäss unseren Informationen eine Art Genehmigungsverfahren durch und stellte sogenannte Konformitätsbestätigungen aus.

Das Geldspielgesetz sieht vor, dass ab Inkrafttreten des Gesetzes neu die Comlot die Aufsicht über automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele ausübt (vgl. Art. 142 Abs. 4 BGS) sowie für die Erteilung von Veranstalter- und Spielbewilligungen im Zusammenhang mit Geschicklichkeitsspielautomaten zuständig ist. Dadurch kommt es zu einem Zuständigkeitswechsel von der ESBK zur interkantonalen Behörde. Art. 128 des Geldspielverordnungsentwurfs präzisiert, dass altrechtlich homologierte Automaten ohne Weiteres als automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele im Sinne des BGS gelten.

Damit die Kantone ihre Aufsichtsaufgaben wahrnehmen und der Vollzug des Gesetzes sichergestellt werden kann, ist von grosser Bedeutung, dass die interkantonale Vollzugsbehörde spätestens unmittelbar nach Inkrafttreten lückenlos über sämtliche relevanten Unterlagen, Automaten und Akten verfügt und diese nach einem Standard übergeben werden, welcher es der interkantonalen Vollzugsbehörde erlaubt, mit den Informationen effizient zu arbeiten. Dies ist u.a. deshalb wichtig, damit die interkantonale Vollzugsbehörde nach dem Inkrafttreten des BGS Gesuche im Zusammenhang mit der altrechtlichen Bewilligungssituation bzw. mit von der ESBK homologierten Geschicklichkeitsspielautomaten zweckmässig prüfen und innert nützlicher Frist beurteilen kann.

Entsprechende Hinweise in den Übergangsbestimmungen fehlen bisher. Wir ersuchen das EJPD eindringlich, diese Lücke zu schliessen, andernfalls der ordentliche Vollzug der neuen Gesetzgebung seitens der Kantone nicht garantiert werden kann.

Erleichterungen für Geschicklichkeitsspielautomatenaufsteller

Antrag und Begründung

Es ist zu prüfen, inwieweit ein Artikel in die Geldspielverordnung aufgenommen werden kann, welcher statuiert, dass die interkantonale Behörde Geschicklichkeitsspielautomatenaufstellern unter bestimmten Voraussetzungen administrative Erleichterungen gewähren kann.

Im Gesetz und im Entwurf der Geldspielverordnung werden die Anforderungen festgelegt, welche die Veranstalterinnen von Grossspielen erfüllen müssen (bspw. im Hinblick auf die Bewilligungserteilung, bezüglich des Betriebs von Grossspielen sowie der Sicherheits- und Sozialschutzmassnahmen, vgl. etwa Art. 23, 24, 39, 77 VGS, Art. 83, 84 BGS). Diese Anforderungen sind in jedem Fall angemessen für Veranstalter von Grosslotterien und

(grossen) Sportwetten. Die Anforderungen erscheinen auch angemessen, wenn ein Veranstalter Geschicklichkeitsgrossspiele über eine Internetspielplattform vertreiben will. Für die heutigen Geschicklichkeitsspielautomatenaufsteller gehen die Anforderungen indes sehr weit. In diesem Markt sind heute zahlreiche Kleinstbetriebe tätig. Es besteht eine gewisse Gefahr, dass (administrativ) überreguliert wird und die Markteintrittsbarrieren unverhältnismässig hoch werden.

Für die Umschreibung der Kategorie Veranstalter, welche von den Erleichterungen profitieren können soll, könnte Artikel 2 Absatz 2 des Vorentwurfs der Geldwäschereiverordnung EJPD herangezogen werden:

„Veranstalterinnen von Geschicklichkeitsspielen im Sinn von Art. 3 Buchstabe e BGS, die nicht online durchgeführt werden, sofern die maximale Höhe der einzelnen Spieleinsätze 5 Franken und die maximale Gewinnmöglichkeit 5000 Franken nicht übersteigen.“

B. Verordnung des EJPD über die Sorgfaltspflichten der Veranstalterinnen von Grossspielen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung EJPD, GwV-EJPD)

Art. 4 Identifizierung bei nicht online durchgeführten Grossspielen

Verordnungstext

„b. 10 000 Franken bei gedruckten Losen, die durch das Personal oder Selbstbedienungsgeräte der Vertriebspartner vertrieben werden.“

Antrag und Begründung

Wir schlagen folgende Formulierung vor:

„b. 10 000 Franken bei gedruckten Losen, die durch das Personal der Vertriebspartner oder Selbstbedienungsgeräte vertrieben werden.“

Der Anwendungsbereich von Buchstabe b wird durch seinen Wortlaut auf Selbstbedienungsgeräte der Vertriebspartner eingeschränkt. Die Selbstbedienungsgeräte dürften indessen in der Regel im Eigentum der Veranstalterinnen stehen.

C. Verordnung des EJPD über Spielbanken (Spielbankenverordnung, SPBV)

Keine Bemerkungen.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme, die konstruktive Zusammenarbeit und eine wohlwollende Prüfung der von uns eingebrachten Punkte.

Freundliche Grüsse

Lotterie- und Wettkommission



Jean-François Roth
Präsident



Manuel Richard
Direktor

Kopie:

- Geschäftsstelle der FDKL
- in PDF- und Word-Format per Mail an Cornelia.Perler@bj.admin.ch