



Lotterie- und Wettkommission  
Lotterie- und Wettkommission  
Commissione delle lotterie e delle scommesse  
Swiss Lottery and Betting Board  
Schauplatzgasse 9

CH-3011 Bern  
T +41 31 313 13 03  
F +41 31 313 13 00

info@comlot.ch  
www.comlot.ch

## **Geschäftsbericht 2009**

### **1. Einführung**

Die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) hat ihre Tätigkeit als allgemeine Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für den Lotterie- und Wettmarkt in der Schweiz im Jahr 2006 aufgenommen. Sie ist dafür besorgt, dass die Bevölkerung auf sichere Art und Weise spielen kann und sorgt für die Einhaltung der Rahmenbedingungen sowie für eine bestmögliche Regulierung des Marktes.

Trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise bleibt das Lotterie- und Wettgeschäft stabil und kann in einzelnen Sektoren sogar ein leichtes Wachstum verzeichnen. Dies zeugt vom besonderen Charakter der Glücksspielbranche, die eine eigene Wirtschaftskategorie darstellt. Möglicherweise lässt sich daraus aber auch schliessen, dass der Traum vom grossen Lottogewinn in wirtschaftlich schwierigen Zeiten noch stärker vorhanden ist.

Das vergangene Jahr war von einigen wichtigen Punkten geprägt, die im vorliegenden Geschäftsbericht erläutert werden. Dazu gehört insbesondere ein Entscheid des Bundesgerichts, in welchem die Praxis der Comlot im Bereich der generellen Zulassungsbewilligung für die Lotterie-Produktefamilie der vorgezogenen physischen Lose bestätigt wird. Zudem ist der Beginn der gemeinsamen Arbeiten zwischen dem Bund und den Kantonen zur Behandlung der Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ besonders hervorzuheben.

Das politische und rechtliche Umfeld bleibt - mehr denn je - komplex. Die Comlot nimmt ihre Rolle als unabhängige Aufsichtsbehörde im Auftrag der in der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL) vereinten Kantone wahr. Daneben arbeitet sie mit dem Bund beispielsweise im Rahmen des soeben erwähnten Projektes zusammen, obwohl dieser fallweise über das Bundesamt für Justiz (BJ) von seinem Recht Gebrauch macht, gegen die Verfügungen der Comlot Beschwerde

zu führen. Schliesslich nimmt auch der vom illegalen Markt ausgehende Druck kontinuierlich zu. Dies gilt insbesondere im Bereich der Wettangebote über das Internet.

## **2. Wichtige Tatsachen**

### **2.1 Lotterie- und Wettkommission**

#### **Präsident**

Herr Jean-François Roth, Rechtsanwalt, alt Regierungsrat, JU

#### **Vize-Präsident**

Herr Werner Niederer, Jurist, alt Regierungsrat, AR

#### **Mitglieder**

Herr Bruno Erni, Geschäftsführer der Stiftung Berner Gesundheit, BE

Herr Jean-Marc Rapp, Professor der Rechte, Direktor des Zentrums für Firmenrecht der Universität Lausanne, ehemaliger Rektor der Universität Lausanne, VD

Herr Christian Vitta, Ökonom, Grossrat, TI

#### **Amtszeit**

Präsident und Vize-Präsident sowie die Mitglieder wurden an der von der FDKL abgehaltenen Sitzung vom 23. November 2009 für eine weitere Amtszeit von 4 Jahren, von Anfang 2010 bis Ende 2013, wiedergewählt.

#### **Sekretariatsleitung**

Herr Alain Jeanmonod, Rechtsanwalt, Geschäftsführer

Herr Manuel Richard, Rechtsanwalt, stellvertretender Geschäftsführer

### **2.2 Sitzungen der Comlot**

Im vergangenen Jahr hat die Comlot sieben Sitzungen abgehalten, wovon eine zweitägige Sitzung im September im Kanton Jura stattfand. Bei dieser Gelegenheit fand auch ein Treffen mit dem für Gesundheit, Soziales und Personalwesen zuständigen Regierungsrat Philippe Receveur statt. Das Gespräch drehte sich vor allem um die Thematik der Prävention und Behandlung der Spielsucht.

### **3. Aufgaben der Comlot**

#### **3.1. Zulassung neuer Spiele**

Im Jahr 2009 bewilligte die Comlot der Loterie Romande und der Swisslos 37 neue Spiele. Allen Gesuchen wurde entsprochen, wobei die Bearbeitung der Gesuche durch die Comlot höchstens 6 Wochen in Anspruch nahm. Am 31. Dezember waren noch zwei Gesuche hängig, bei denen es um neue Spiele der LoRo ging.

Die von der Comlot im Rahmen ihrer Kerntätigkeit erlassenen Verfügungen betrafen hauptsächlich die Zulassung neuer Spiele der Swisslos und der LoRo. Neben zahlreichen neuen Rubbel- und Aufreisslosen sind auch 8 neue „virtuelle Lose“ der Swisslos zu erwähnen. Bereits im Jahr 2008 brachte die Swisslos 6 virtuelle Lose auf den Markt. Es handelte sich dabei um eine schweizerische Premiere, welche zum Ausdruck bringt, dass die Lotteriegesellschaften ihre Spiele unter Einsatz moderner Hilfsmittel anbieten wollen.

Die Comlot hat dafür zu sorgen, dass die in der Schweiz angebotenen Lotterie- und Wettspiele die Entstehung von Spielsucht nicht begünstigen. Die durch die Comlot vorzunehmende Prüfung erfolgt im Rahmen eines jeden Zulassungsbewilligungsverfahrens. Dabei wird das vom Wissenschaftlichen Forum Glücksspiel, welchem schweizerische und deutsche Psychologen angehören, entwickelte Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten eingesetzt.

#### **3.2 Aufsicht über Lotterien und Wetten**

Im Laufe des vergangenen Jahres war die Comlot auch mit der Aufsicht über die Lotteriegesellschaften beschäftigt. In drei Bereichen wurden im Jahr 2008 aufgenommene Überlegungen weiter verfolgt: Dabei ging es um die Informationssicherheit, die Werbung sowie die Finanzflüsse. Bei Letzterer galt die Aufmerksamkeit insbesondere der Vorbeugung der Geldwäscherei. Dieses Thema wird 2010 in einer von der Comlot zu verabschiedenden Richtlinie behandelt werden. Im Jahr 2009 untersuchte die Comlot bei der Swisslos und der LoRo die internen Revisionsverfahren, dies insbesondere mit Bezug zu den Ziehungsverfahren, zur Logistik sowie zur Informationssicherheit. Was die Werbung anbelangt, wurde von der Comlot eine interne Richtlinie ausgearbeitet. Daraus geht insbesondere hervor, dass die Comlot bei der Auslegung der „Angemessenheit“ der Werbung über einen gewissen Interpretationsspielraum verfügt. Ausserdem leitet sich aus dieser Richtlinie eine Verpflichtung für die Lotteriegesellschaften ab, mit Marketingmassnahmen nicht auf Minderjährige abzu zielen. Demgegenüber sind die Swisslos und die LoRo dazu berechtigt, informative und ansprechende Werbebotschaften zu senden.

In den Bereichen Jugendschutz und allgemeine Spielsuchtprävention wurden weitere Aufsichtsdossiers eröffnet. Diese sind nach wie vor hängig. Im Zusammenhang mit der allgemeinen Spielsuchtprävention ist festzuhalten, dass der Comlot durch die interkantonale Vereinbarung auch die Aufgabe übertragen wurde, im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit das Suchtpotential von sich bereits auf dem Markt befindlichen Spielen zu bewerten. In diesem Zusammenhang wurde im Jahr 2007 bei Professor

Alex Blaszczyński, Universität Sydney, Australien, ein Expertengutachten betreffend das Lotteriespiel "Tactilo" in Auftrag gegeben. Der Bericht datiert vom Januar 2009 und ist auf der Website der Comlot abrufbar. Zusammenfassend wurden die von der LoRo etablierten Massnahmen zur Suchtdämpfung positiv beurteilt. Der Experte empfiehlt darüber hinaus die Einrichtung zusätzlicher "Suchtdämpfer", deren Installation die LoRo zugesichert hat. Eine der Empfehlungen sieht vor, Botschaften auf dem Bildschirm erscheinen zu lassen, um die Spielenden auf die bereits mit dem Spiel verbrachte Zeit aufmerksam zu machen. Die Comlot überwacht die Weiterverfolgung dieser Massnahmen.

### **3.3 Aufsicht über die Kantone**

Die Aufsicht über die Kantone nahm die Comlot in den folgenden drei Bereichen wahr:

- Gewinnverwendung im Allgemeinen: Anlässlich der Sitzung der FDKL vom 18. Januar 2008 hat die Comlot die Ergebnisse der von ihr im Jahr 2007 durchgeführten Transparenzuntersuchung vorgelegt. Ausserdem hat sie gegenüber den Kantonen Empfehlungen formuliert, von denen die meisten von der FDKL übernommen und an die Kantone weitergeleitet wurden. 2009 wurde die Comlot von der Präsidentin der FDKL damit beauftragt, eine neue Untersuchung durchzuführen, um zu ermitteln, in welchem Ausmass die Empfehlungen von den einzelnen Kantonen in die Praxis umgesetzt worden sind. Zwecks Durchführung dieser Untersuchung hat die Comlot jedem Kanton mehrere Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Empfehlungen gestellt. Diese Fragebögen stützten sich grundsätzlich auf die von der Comlot in Ihrem Abschlussbericht vom Jahre 2007 gemachten Empfehlungen. In jenen Bereichen, in welchen die FDKL anlässlich ihrer Sitzung vom 18. Januar 2008 Anpassungen vorgenommen hatte, stützten sich die Fragen auf diese angepassten Empfehlungen. Um ein genaues Bild davon zu erhalten, wie die von der Comlot und der FDKL formulierten Empfehlungen betreffend die transparente Verwendung der Gewinne aus Lotterien und Wetten umgesetzt worden sind, wird eine zusammenfassende Tabelle der Antworten der Kantone und ein neuer Bericht erstellt. Die Ergebnisse werden anlässlich der nächsten Sitzung der FDKL im Mai 2010 präsentiert.

- Gewinnverwendung konkret: Für gewisse Vorhaben der Kantone, die aus dem von der Lotteriegesetzgebung vorgesehenen Rahmen zu fallen schienen, hat das Sekretariat hat Dossiers betreffend die Verwendung von Lotteriegeldern eröffnet;

- Verwendung der Spielsuchtabgabe: Dieses Dossier wurde der Comlot Ende des Jahres 2008 von der FDKL übergeben. Die Comlot hat Ende November 2009 eine Informationsveranstaltung für die für diesen Bereich in den Kantonen zuständigen Personen durchgeführt. Diese Veranstaltung war ein grosser Erfolg. Sie ermöglichte die Vorstellung der in verschiedenen Regionen des Landes gebildeten Kooperationen, welche sich der wirkungsvollen und abgestimmten Verwendung der Spielsuchtabgabe widmen. Indem sie die interkantonale Vereinbarung ratifiziert haben, verpflichteten sich die Kantone zur Entrichtung einer Abgabe von 0.5% der Bruttospielerträge, die für Spielsuchtbekämpfung und -Prävention eingesetzt wird. Die Vereinbarung sieht ausdrücklich vor, dass die Kantone bei der Verwendung dieser Abgabe zusammenarbeiten können. Die interkantonale Zusammenarbeit ermöglicht eine effiziente Verwendung der verfügbaren Mittel. Dies belegt das Beispiel der

westschweizerischen Kantone, die bereits seit Jahren zusammenarbeiten und die das Groupement Romand d'Etudes des Addictions (GREA) in ihre Zusammenarbeit eingebunden haben. Zwei Gruppen von Deutschschweizer Kantonen haben Leistungsvereinbarungen abgeschlossen, um eine Koordination und Zusammenarbeit verschiedener Kantone zu ermöglichen. Konkret sollen in der Deutschschweiz zwei Verbände entstehen.

### **3.4 Aufsicht über den illegalen Glücksspielmarkt**

Die Comlot hat zahlreiche Dossiers betreffend illegale Aktivitäten eröffnet. Betroffen waren vornehmlich illegale Lotterien oder ausländische Wettspiele, die im Internet angeboten wurden. Auch der Bereich der Wettbewerbe bildete Gegenstand von Überprüfungen. Dabei muss die Comlot dem Thema der chancengleichen Möglichkeit der Gratisteilnahme an Wettbewerben besondere Aufmerksamkeit widmen. Sie entdeckt unentwegt neue illegale lotterieähnliche Veranstaltungen. Dabei kann es sich um so genannte „Schneeballsysteme“ oder um illegale Ausgestaltungen von Verkaufs- und Auktionsplattformen handeln.

In Zahlen ausgedrückt, wurden 42 Dossiers betreffend illegale Spielaktivitäten eröffnet, von denen am 31. Dezember noch 20 pendent waren. Zu dieser Zahl sind noch 12 im Jahr 2008 und 7 im Jahr 2007 eröffnete und noch hängige Dossiers hinzuzuzählen. Im Fall der noch hängigen Dossiers ist das Sekretariat der Comlot davon überzeugt, dass eine Beobachtung über eine längere Zeitspanne Sinn macht. Das Sekretariat hat 2009 in 20 Fällen erfolgreich interveniert. Bei diesen Interventionen handelte es sich insbesondere um Strafanzeigen, die an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden in den Kantonen gerichtet wurden. Die übrigen Dossiers, welche nicht mehr hängig sind und keinen Anlass für die Erstattung einer Strafanzeige gegeben haben, wurden mangels ausreichender Verdachtsmomente geschlossen. Das Sekretariat spricht in einem ersten Schritt oftmals lediglich eine Verwarnung aus, bevor eine Strafanzeige in Betracht gezogen wird. In der Mehrheit der Fälle genügt eine solche Verwarnung, um den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen.

Die Comlot bekämpft die illegalen Praktiken im Lotterie- und Wettmarkt im Rahmen und unter Ausnützung der ihr zurzeit zur Verfügung stehenden Mittel. Sobald die Strafanzeige an die zuständige Strafverfolgungsbehörde erstattet wurde, ist die Comlot für das Dossier nicht mehr zuständig. Sie nimmt somit in der Regel lediglich die Funktion einer Denunziantin ein, ohne im kantonalen Strafverfahren über ein Akteineinsichts- oder Beschwerderecht zu verfügen. Somit muss sich die Comlot normalerweise auf die jeweilige kantonale Staatsanwaltschaft verlassen. In Ausnahmefällen kann es vorkommen, dass das kantonale Recht der Comlot gestattet, ein Rechtsmittel einzulegen.

Die Comlot hat gestützt auf die aktuelle gesetzliche Situation keine Möglichkeit, eigentliche Ermittlungen durchzuführen oder Sanktionen auszusprechen, wie dies die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) tun kann. Zudem sieht sie sich mit diversen juristischen Problemen konfrontiert, von denen die Problematik des oftmals fehlenden Anknüpfungspunktes für die Anwendung von CH-Strafrecht eine der Wichtigsten ist. Tatsächlich operieren die Anbieter illegaler Glücksspieler sehr häufig aus dem Ausland und begründen daher durch ihr Handeln oft keinen genügenden

Bezug zur Schweiz. Dies hat zur Folge, dass diese Anbieter nicht gestützt auf schweizerisches Strafrecht belangt werden können.

Die Comlot hat im April 2009 ein Schreiben an den Vorstand der FDKL gerichtet, um diesen Sachverhalt darzulegen. Sie bedauert die mangelnde Härte bei der Bestrafung von Lotterie- und Wettdelikten. Gemäss Lotterieweggesetz beträgt die Höchststrafe für den Verstoß gegen das Gesetz 3 Monate Haft oder Gefängnis und CHF 10'000.00 Busse. Die Comlot ist sich der Probleme bei der Bekämpfung von Anbietern illegale Lotterien und Wetten bewusst. Sie wird zu diesem Thema weiterhin Überlegungen anstellen und den Strafverfolgungsbehörden als Kompetenzzentrum zur Verfügung stehen. Lediglich eine Gesetzesänderung könnte der Comlot die zur optimalen Bekämpfung der Anbieter illegaler Lotterien und Wetten notwendigen Mittel zur Verfügung stellen. Die Comlot würde in Zukunft gerne effektive Ermittlungen durchführen und hofft darauf, dass künftig striktere Strafbestimmungen bei Zuwiderhandlungen gegen das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vorgesehen werden.

### **3.5 Inspektorat**

Trotz der vorstehenden Ausführungen ist die Comlot entschlossen, gegen illegale Angebote vorzugehen und hat sich entschieden, zu diesem Zweck einen Inspektor anzustellen. Die Aufgabe des Inspektors wird ab 2010 darin bestehen, die anzuzeigenden Fälle zu erkennen und den kantonalen Polizeicorps die nötige Unterstützung und Weiterbildung im Bereich des illegalen Marktes zukommen zu lassen. Eines der vom Inspektorat verfolgten Ziele ist die Bildung leistungsfähiger Kooperationen, mit welchen eine systematische Beaufsichtigung des illegalen Marktes sowie die wirkungsvolle Bekämpfung der illegalen Tätigkeiten erreicht werden kann. Zu diesem Zweck sollen insbesondere die Kontakte zu den kantonalen Strafverfolgungsbehörden verstärkt werden.

Das Inspektorat wird ebenfalls dafür zuständig sein, die Beaufsichtigung der zugelassenen Lotterieweggesellschaften zu verfeinern. Dazu ist die Überwachung der Ziehungen und der Umsetzung der Massnahmen zur Spielsuchtprävention zu verbessern. Dabei kann das Inspektorat seine Kompetenzen an die Kantone delegieren, wie dies in Art. 20 Abs. 2 der Vereinbarung vorgesehen ist. Mit den Kantonen Waadt und Zürich wurden zu diesem Zweck zwei Pilotvereinbarungen unterzeichnet.

Das Inspektorat wird eng mit der Rechtsabteilung der Comlot zusammenarbeiten. Es wird als Kompetenzzentrum und Meldestelle für illegale Lotterie- und Wettaktivitäten dienen. Die Website [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) wird die Möglichkeit bieten, die rechtlich zweifelhaften Wett- und Lotterietätigkeiten anzuzeigen. Dies gilt gleichermassen für lotterieverwandlichen Aktivitäten wie z. B. Schneeballsysteme.

An Orten, wo illegale Angebote vermutet werden, sind externe Untersuchungen vorgesehen. Zudem wird der Inspektor die Polizeidienststellen bei Einsätzen im Zusammenhang mit dem illegalen Lotterie- und Wettmarkt begleiten, um seine Erfahrung und seine Kenntnisse auszubauen. Unter demselben Gesichtspunkt soll das Inspektorat mit der ESBK zusammenarbeiten, um von deren Erfahrung in der Bekämpfung des illegalen Geldspielmarktes profitieren zu können.

### **3.6 Die Comlot als Kompetenzzentrum für die Kantone**

In den Räumlichkeiten der Comlot wurden zahlreiche Sitzungen durchgeführt, um die Aufsicht über den Markt und die angebotenen illegalen Glücksspiele zu diskutieren. Dem Thema Poker schenkte die Comlot besondere Aufmerksamkeit. Die Pokerturniere „Texas hold'em“ wurden von der ESBK als Geschicklichkeitsspiele qualifiziert und benötigen somit gegebenenfalls eine Bewilligung der Kantone. Für die Zukunft wird es angezeigt sein, das Vorgehen der Kantone hinsichtlich der Bewilligung der Turniere wie auch der Bekämpfung derjenigen Pokerformen, die ausserhalb von Casinos verboten sind, zu koordinieren. Ein Entwurf zu einem Erlass bezüglich Geschicklichkeitsspiele um Geld, worunter auch Pokerturniere fallen, ist erarbeitet worden. Über das weitere Vorgehen entscheidet nun die FDKL: Entweder entscheidet sie, dass jeder Kanton für den Erlass eines eigenen kantonalen Gesetzes zuständig ist, oder dass ein interkantonales Konkordat bezüglich Geschicklichkeitsspiele um Geld erlassen werden soll.

### **3.7 Beteiligung an Arbeitsgruppen**

Das Sekretariat der Comlot betreibt und beteiligt sich an zahlreichen Arbeitsgruppen. Hier sind insbesondere zu erwähnen:

- die Arbeitsgruppe „Lotterien“, in welcher die Sekretariatsleitung und die Geschäftsleitung der Lotteriegesellschaften gemeinsam aktuelle Themen im Zusammenhang mit dem schweizerischen Lotterie- und Wettmarkt bearbeiten;
- die Arbeitsgruppe „Glücksspiele im Internet“, deren Bericht im Jahr 2009 veröffentlicht worden ist. Dem Auftrag an die Arbeitsgruppe lag das Bestreben zu Grunde, die Sicht der Kantone in der Debatte betreffend die Liberalisierung der Geldspiele im Internet einzubringen, da die ESBK ihrerseits dem Bundesrat einen Bericht dazu abgeliefert hat;
- die Arbeitsgruppe „Geschicklichkeitsspiele um Geld“. Ziel dieser Arbeitsgruppe, welche aus Vertretern der Kantone wie auch einem Vertreter der Comlot besteht, ist die Ausarbeitung eines Erlasses für „Geschicklichkeitsspiele um Geld“, bei welchen der Zufall die Ergebnisse massgeblich beeinflusst. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe „Geschicklichkeitsspiele um Geld“ wird wahrscheinlich ein interkantonales Konkordat oder die Ausarbeitung von kantonalen Gesetzen zur Folge haben.

### **3.8 Auskünfte allgemeiner Art und Website**

Das Sekretariat hatte eine grosse Anzahl telefonischer Auskünfte zu erteilen und diverse Anfragen der Medien zu beantworten. Das Sekretariat engagiert sich dafür, jede Anfrage zeitgerecht und kompetent zu beantworten. Auf die häufig von Privatpersonen gestellten Fragen versucht das Sekretariat in angemessener Weise einzugehen. Auch enthält die Website [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) der Comlot die Antworten auf die am häufigsten gestellten Fragen. Festzuhalten ist, dass sich das öffentliche Interesse an der Website 2009 mit über 9500 Besuchen bestätigt hat.

### **3.9 Entwicklung der Comlot**

In ihrer Sitzung vom November 2009 hat die FDKL das Entwicklungskonzept der Comlot genehmigt. Wie bereits erwähnt, wird 2010 ein Inspektorat eingerichtet. Ein Inspektor wird die dort anfallenden Aufgaben erledigen. Eine Erweiterung der juristischen Abteilung der Comlot ist vorgesehen, um die für die Juristen bevorstehende Mehrbelastung besser verteilen zu können. Zudem wurde eine auf die Überprüfung von Spielsystemen spezialisierte externe Unternehmung (Quinel) als Fachspezialistin beigezogen. Im Hinblick auf die zur Kontrolle der Spielsysteme, der Spiel- und Wettsoftware wie auch der Ziehungsgeräte notwendigen Kenntnisse, hat die Comlot in der Quinel eine Partnerin gefunden, die über fundierte technische Kenntnisse verfügt. Als Folge des vergrösserten Personalbestandes ist die Comlot Ende des Jahres 2009 in grössere Räumlichkeiten an der Schauplatzgasse 9 umgezogen.

### **4. Qualität der Verfahren**

Die Comlot legt Wert darauf, dass ihre Verfahrensabläufe modernen Qualitätsstandards entsprechen. Sobald ihre Verfahrensabläufe in genügender Weise konsolidiert sind, will sie deshalb einen Zertifizierungsprozess einleiten. Im Jahr 2008 hat sie ihre Funktionsweise durch einen Diplomanden der FHS St. Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, dessen Diplomarbeit die Überprüfung der Verfahrensabläufe der Comlot beinhaltete, analysieren lassen. Verschiedene in dieser Arbeit enthaltene Empfehlungen wurden bereits umgesetzt. Die Comlot verfügt dank dieser Diplomarbeit bereits jetzt über gut dokumentierte Verfahrensabläufe, die sie im vergangenen Jahr noch verbessert konnte.

### **5. Beschwerdeverfahren**

Gegen die 37 von der Comlot im Jahr 2009 erlassenen Zulassungsverfügungen wurden keinerlei Beschwerden eingereicht. Zwei wichtige juristische Entscheide in Angelegenheiten, welche anfangs des Jahres 2009 noch pendent waren, sind in der Zwischenzeit ergangen. Dabei handelt es sich einerseits um den Entscheid des Bundesgerichts vom 10. August 2009 in Sachen "generelle Zulassungsbewilligung für die Produktfamilie der vorgezogenen physischen Lose für Swisslos" und andererseits um den Entscheid der Rekurskommission (ReKo) vom 12. August 2009 betreffend das Spiel „Wingo“ von Swisslos.

Was den ersten Entscheid anbelangt, sei daran erinnert, dass die Comlot an ihrer Sitzung vom 10. September 2007 eine generelle Zulassungsbewilligung für die Produktfamilie der vorgezogenen physischen Lose zu Gunsten der Swisslos und der LoRo ausgestellt hatte. Es ging darum, die Verfahrensabläufe mittels der Einführung einer neuen Art von Bewilligung zu vereinfachen: Einerseits sollten alle neuen Spiele weiterhin ordentlich bewilligt werden und andererseits sollte eine generelle Zulassungsbewilligung für alle Rubbel- und Aufreisslose erteilt werden, die zur selben Familie gehören. Bei den Rubbel- und Aufreisslosen war sich die Comlot der Tatsache bewusst geworden, dass sie Zulassungen erteilte, die sich jeweils sehr ähnlich waren, ohne dass mit ihnen ein Mehrwert verbunden war. Die beiden generellen Zulas-



sungsverfügungen bildeten Gegenstand von Beschwerden des BJ an die ReKo. Auf diejenige, die sich auf die LoRo bezog, konnte die ReKo wegen der verpassten Frist nicht eintreten. Diejenige betreffend Swisslos, die im September 2007 eingereicht worden war, wurde von der ReKo im Dezember 2008 abgewiesen. Eine Beschwerde dagegen wurde vom BJ im Januar 2009 beim Bundesgericht eingereicht. In seinem Urteil vom 10. August 2009 hat das Bundesgericht der Comlot im Grundsatz Recht gegeben und die Argumente des BJ abgewiesen. Es hat die Angelegenheit jedoch an die Comlot zurückgewiesen, damit diese ein angemessenes Informationsverfahren für das BJ vorsieht. Damit soll das BJ die Möglichkeit erhalten, bei jedem neuen Spiel von seinem Beschwerderecht Gebrauch machen zu können. Die Comlot hat bereits damit begonnen, ein entsprechendes Verfahren einzurichten.

Was die zweite Angelegenheit betrifft, hatte das BJ im Jahr 2007 Beschwerde gegen die Zulassungsbewilligung für die beinahe identischen Swisslos-Spiele „Keno“ und „Wingo/Ecco“ erhoben. Das Beschwerdeverfahren für Keno ist sistiert. Die Beschwerden betreffen wichtige Lotterierprodukte. Prozessgegenstand ist im Wesentlichen die juristische Frage der Abgrenzung zwischen Casino- und Lotteriespielen über den Begriff der Lotterieplanmässigkeit. Mit ihrem Entscheid vom 12. August 2009 wies die ReKo die Beschwerde des BJ ab und bestätigt die Praxis der Comlot in sämtlichen Punkten. Das BJ hat am 14. Oktober 2009 beim Bundesgericht Beschwerde gegen dieses Urteil eingereicht. Die Angelegenheit ist somit nun bei dieser Instanz hängig.

## **6. Beziehungen zu Behörden und anderen Körperschaften**

### **6.1 Beziehungen zu den kantonalen und den Bundesbehörden**

Der Präsident der Comlot hat im Jahr 2009 eine Reihe von Gesprächen mit sämtlichen im Lotterie- und Wettbereich tätigen Akteuren geführt. Regelmässige Treffen fanden auch mit der Präsidentin und dem Vorstand der FDKL statt.

Der Präsident der Comlot nimmt jeweils zusammen mit einem seiner Mitarbeiter an den zweimal jährlich durchgeführten Versammlungen der FDKL teil.

Die Präsidenten von Comlot und ESBK haben sich mit jeweils einer kleinen Delegation zweimal, nämlich im Frühjahr und im Herbst, getroffen. Die Beziehungen sind gut, und die beiden Sekretariate arbeiten insbesondere bei der Bekämpfung des illegalen Glücksspielmarktes direkt zusammen.

Der Präsident hat auch an einem von der Vorsteherin des EJPD organisierten Treffen teilgenommen. Dieses Treffen, an dem eine Delegation der FDKL und Vertreter des EJPD teilnahmen, fand im Rahmen einer gemeinsamen Projektorganisation zwischen dem Bund und den Kantonen statt, welche dazu dient, die Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ wie auch die Evaluation des Konkordatsystems zu behandeln. Es wurde entschieden, eine politische Gruppe um die Vorsteherin des EJPD sowie eine vom Bund und den Kantonen gemeinsam präsierte Studienkommission ins Leben zu rufen. Die Comlot nimmt auf allen Ebenen teil und stellt insbesondere den Kantonsvertreter im Co-Präsidium der Studienkommission.

Diese Arbeiten werden mit Sicherheit den Weg in Richtung einer Gesetzesänderung ebnen, was die Comlot begrüßen würde. Die Comlot wünscht sich zusätzliche Instrumente, welche ihr zurzeit insbesondere auf dem Gebiet des Verwaltungsstrafrechts fehlen.

Des Weiteren ist das Sekretariat mit den für die Durchführungsbewilligungen verantwortlichen Kantonsangestellten in engem und ständigem Kontakt. Diese Kontakte gestatten es, die der Comlot und den Kantonen übertragenen Aufsichtsaufgaben im Bereich der Lotterien und Wetten effizient wahrzunehmen.

## **6.2 Internationale Beziehungen und Weiterbildung**

Im Berichtsjahr hat die Comlot erneut die Gelegenheit zum Austausch über die gegenwärtige Situation des Lotterie- und Wettmarktes wahrgenommen. Dieser Austausch fand einerseits mit Vertretern der Lotteriegesellschaften und deren Zulieferern, andererseits mit Verantwortlichen von Glücksspielaufsichtsbehörden anderer Länder statt.

Im Juni hat ein Vertreter des Sekretariats am Jahreskongress des Gaming Regulators European Forum (GREF) teilgenommen. Dieser Anlass stellte eine gute Gelegenheit für einen fruchtbaren Austausch mit Kollegen aus ganz Europa dar, wobei vor allem das Thema des Angebots illegaler Glücksspiele im Internet diskutiert wurde. Der Jahreskongress des GREF wird 2010 in Bern durchgeführt. Die Comlot wird bei diesem Treffen eine bedeutende Rolle einnehmen und beteiligt sich zusammen mit dem BJ und der ESBK bereits jetzt an den Vorbereitungsarbeiten für diesen Anlass.

Des Weiteren hat im Juni eine Delegation die Comlot am halbjährlich durchgeführten Kongress der Vereinigung der Europäischen Lotterien (EL) vertreten. An diesem Seminar haben mehrere weltweit bekannte Experten äusserst interessante Referate gehalten. Zu diesen gehörte eine Zusammenfassung der jüngsten Entwicklungen des europäischen Rechts durch den Rat der Vereinigung der Europäischen Lotterien (EL). Auch ein Referat über die Sportwetten und manipulierte Sportanlässe stiess auf sehr grosses Interesse. In diesem Bereich wurde die Theorie von der Wirklichkeit zum Jahresende eingeholt, als in Europa der Skandal um die manipulierten Fussballspiele ans Tageslicht kam.

## **7. Ressourcen**

### **7.1 Personal**

Die Comlot beschäftigte im 1. Quartal 2009 vier Vollzeitmitarbeitende. Ab dem 1. Juli 2009 erhöhte sich der Personalbestand auf fünf Personen. Seit ihrer Gründung hat die Comlot keine Personalabgänge zu verzeichnen. Sie freut sich über diese Stabilität und über die Treue ihrer Mitarbeitenden.

Zum Personalbestand gehörten per 31. Dezember 2009 ein Mitarbeiter französischer Muttersprache sowie vier Mitarbeitende deutscher Muttersprache. Darunter befindet sich auch eine Frau.

Es finden jährlich Beurteilungsgespräche statt. Bei diesen werden im Rahmen der bei den öffentlichen Verwaltungen verwendeten modernen Standards Ziele festgelegt.

## **7.2 Finanzen**

Das Budget für 2009 wurde mit einem positiven Saldo von CHF 88'017.02 eingehalten. Wie in jedem Jahr wurde die Jahresrechnung der Comlot von der Revisionsgesellschaft PriceWaterhouseCoopers geprüft.

### Aufwand

Die Personalkosten stellen den grössten Posten auf der Aufwandseite dar. Im Weiteren, ist der grosse an die ReKo überwiesene Betrag zu erwähnen. Hier handelt es sich um den letzten Abschluss nach diesem Schema. Ab 2010 wird das Budget der ReKo nicht mehr aus den Mitteln der Comlot gespeist.

### Ertrag

Die allgemeine Aufsichtsgebühr stellt den Hauptposten auf der Ertragsseite der Comlot dar. Die im Zusammenhang mit den Zulassungsbewilligungen stehenden Gebühren lagen angesichts der grossen Zahl der im Jahr 2009 erlassenen Verfügungen über den Erwartungen.

<b>BILANZ</b>	<b>31.12.2009</b>	<b>Vorjahr</b>
	<b>CHF</b>	<b>CHF</b>
<b>AKTIVEN</b>		
Umlaufvermögen	618'789.90	410'599.93
Anlagevermögen	3.00	2.00.
<b>AKTIVEN</b>	<b>618'792.90</b>	<b>410'601.93</b>
<b>PASSIVEN</b>		
Kurzfristiges Fremdkapital	158'714.95	38'541.00
Langfristiges Fremdkapital	180'000.00	180'000.00.
Eigenkapital	280'077.95	192'060.93
<b>PASSIVEN</b>	<b>618'792.90</b>	<b>410'601.93</b>
<b>ERFOLGSRECHNUNG</b>	<b>31.12.2009</b>	<b>Vorjahr</b>
	<b>CHF</b>	<b>CHF</b>
Betriebsertrag Lieferungen/Leistungen	1'428'000.00	1'130'000.00
Direkter Aufwand	-10'013.00	-96'220.00
<b>BRUTTOERGEBNIS 1</b>	<b>1'417'987.00</b>	<b>1'033'780.00</b>
Personalaufwand	-830'683.00	-745'841.75
<b>BRUTTOERGEBNIS 2</b>	<b>587'304.00</b>	<b>287'938.25.</b>
Sonstiger Betriebsaufwand	-436'812.55	-246'518.35
<b>BETRIEBSERGEBNIS VOR FINANZERFOLG</b>	<b>150'491.45</b>	<b>41'419.90</b>
Total Finanzerfolg	807.80	653.14.
<b>BETRIEBSERGEBNIS VOR ABSCHREIBUNGEN</b>	<b>151'299.25</b>	<b>42'073.04</b>
Abschreibungen	-63'729.85	0.00.
Unvorhergesehene Ereignisse	0.00	-35'000.00
<b>ERTRAGSÜBERSCHUSS</b>	<b>88'018.02</b>	<b>7'073.04</b>

## 8. Finanzkennzahlen des Lotterie- und Wettmarktes

Die Jahresabschlüsse 2009 der Lotteriegesellschaften werden erst Ende Mai 2010 verfügbar sein. Die folgenden Zahlen betreffen infolgedessen das Geschäftsjahr 2008. Die Beträge sind gerundet.

### Bruttospielerträge

	<b>BSE aus Lot- tospiele</b>	<b>BSE aus Lotte- rien</b>	<b>BSE aus Wetten</b>	<b>BSE insgesamt</b>
<b>Swisslos</b>	355 Mio. CHF	154 Mio. CHF	21 Mio. CHF	530 Mio. CHF
<b>LoRo</b>	139 Mio. CHF	193 Mio. CHF inklusive Tactilo	34 Mio. CHF inklusive PMU (Wettbüros)	366 Mio. CHF
<b>Total</b>	<b>494 Mio. CHF</b>	<b>347 Mio. CHF</b>	<b>55 Mio. CHF</b>	<b>896 Mio. CHF</b>
<b>Vorjahr</b>	481 Mio. CHF	347 Mio. CHF	58 Mio. CHF	886 Mio. CHF
<b>Verände- rung in %</b>	+ 2,7	+/- 0	- 5,2	+ 1,1

### Verteilung der Gewinne

	<b>Zu verteiler Betrag</b>	<b>Zuteilung an die kantona- len Verteilorgane</b>	<b>Zuteilung an die Sport- Toto-Gesellschaft</b>
<b>Swisslos</b>	349 Mio. CHF	323 Mio. CHF	26 Mio. CHF
<b>LoRo</b>	185 Mio. CHF	176 Mio. CHF	9 Mio. CHF (inklusive Zuteilung an die ADEC)
<b>Total</b>	<b>534 Mio. CHF</b>	<b>499 Mio. CHF</b>	<b>35 Mio. CHF</b>
<b>Vorjahr</b>	521 Mio. CHF	486 Mio. CHF	35 Mio. CHF
<b>Verände- rung in %</b>	+ 2,5	+ 2,7	+/- 0

## **9. Schlussfolgerungen und Aussichten**

Während des vergangenen Jahres hat sich eine Tendenz klar herauskristallisiert: Die Comlot positioniert sich mehr und mehr als schweizerisches Kompetenzzentrum im Lotterie- und Wettbereich sowie für die Geschicklichkeitsspiele um Geld. Auch diverse andere Dossiers wurden der Comlot übertragen. Dazu gehörten z.B. diejenigen bezüglich der Pokerturniere sowie das Dossier zur Beaufsichtigung der Verwendung der Spielsuchtabgabe durch die Kantone. Das Sekretariat ist stark in von den Kantonen gebildeten Arbeitsgruppen engagiert und in der Regel mit deren Leitung beauftragt.

Im Lauf des Jahres 2010 wird die Comlot das von der FDKL im November 2009 verabschiedete Entwicklungskonzept umsetzen, um im Bereich der Inspektion und der Aufsicht über den illegalen Markt eine noch aktivere Rolle einzunehmen. Zudem wird sie sich darum bemühen, bei den Arbeiten im Zusammenhang mit der Behandlung der Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ sowie bei der Bewertung des Konkordatssystems eine zentrale Rolle wahrzunehmen. Die Comlot wird des Weiteren Richtlinien zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Lotterie- und Wettmarkt erlassen. Sie wird auch ihre Website erweitern, damit darüber eine grössere Anzahl nützlicher Informationen abgerufen werden kann. Daneben wird sie sich für eine bessere Wahrnehmbarkeit ihrer Tätigkeit in Öffentlichkeit und Medien einsetzen. Die Comlot wünscht sich weiter, zur Klärung der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen beitragen zu können, an der Transparenz und Sicherheit von Geldspielen für die Bevölkerung zu arbeiten und dazu beizutragen, den negativen Einfluss der Spielsucht auf die Gesellschaft zu verringern.

Beilage: Liste der Abkürzungen

Bern, 4. März 2010