



Lotterie- und Wettkommission  
Commission des loteries et paris  
Commissione delle lotterie e delle scommesse  
Swiss Lottery and Betting Board

# Jahresbericht 2016



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>2</b>
<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>Kommission und Sekretariatsleitung</b>	<b>4</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>6</b>
<b>Bericht</b>	<b>7</b>
1. Aufgaben der Comlot	7
1.1 Bewilligen	7
1.2 Beaufsichtigen	9
1.2.1 Bekämpfung des illegalen Glücksspielmarkts	9
1.2.2 Aufsicht über die Spieldurchführung	11
1.2.3 Institutionelle Aufsicht	12
1.2.4 Bekämpfung von Wettkampfmanipulation im Sport	14
1.2.5 Verwendung der Gelder durch die Kantone	15
1.3 Informieren und Beraten	16
1.3.1 Die Comlot als Kompetenzzentrum für Geldspiele	16
1.3.2 Zusammenarbeit mit anderen Behörden in der Schweiz	16
1.3.3 Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren in der Schweiz	17
1.3.4 Internationaler Austausch	17
2. Ressourcen	18
2.1 Personal	18
2.2 Finanzen	18
3. Entwicklung	21
<b>Anhang</b>	<b>22</b>



# Abkürzungsverzeichnis

ADEC	Association pour le développement de l'élevage et des courses
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BSE	Bruttospielertrag
Comlot	Interkantonale Lotterie- und Wettkommission
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
FDKL	Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz
Fedpol	Bundesamt für Polizei
GREF	Europäisches Forum der Geldspiel-Regulationsbehörden
GSL	Gemeinschaft Schweizer Lotterien
IAGA	International Association of Gaming Advisors
IAGR	International Association of Gaming Regulators
IVLW	Interkantonale Vereinbarung (Konkordat) vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten
KCOOS	Keep Crime Out Of Sport
KKBS	Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen
LG	Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten
LoRo	Société de la Loterie de la Suisse Romande
LV	Lotterieverordnung vom 27. Mai 1924 zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten
PILDJ	Interkantonales Programm zur Bekämpfung der Glücksspielsucht
RK	Rekurskommission Interkantonale Vereinbarung Lotterien und Wetten
Sekretariat	Ständiges Sekretariat der Lotterie- und Wettkommission
SGS	Société Générale de Surveillance SA
SQS	Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme
STG	Sport-Toto-Gesellschaft
Swisslos	SWISSLOS Interkantonale Landeslotterie Genossenschaft
WLA SCS	World Lottery Association, Security Control Standard

# Vorwort

Als Vollzugsbehörde hält sich die Comlot im politischen Gesetzgebungsprozess zurück. Die Comlot betont jedoch, dass sie den aktuell im Parlament diskutierten Gesetzesentwurf bzw. die vom Bundesrat am 21. Oktober 2015 verabschiedete Botschaft zum Bundesgesetz über die Geldspiele vollumfänglich unterstützt. Das neue Bundesgesetz über Geldspiele wird sämtliche Geldspiele neu regeln. Gerade die Bestimmungen zum Sozial- und Jugendschutz sind das Resultat eines intensiven Austauschs zwischen den an der Erarbeitung des Entwurfs beteiligten Interessengruppen und stellen ausgeglichene und zufriedenstellende Lösungen dar. Der Gefahr des exzessiven Geldspiels soll vorgebeugt und gleichzeitig ein attraktives Geldspielangebot ermöglicht werden, welches mit der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung Schritt halten kann. Nur so kann verhindert werden, dass sich Spieler vermehrt ausländischen oder illegalen Geldspielangeboten zuwenden.

Ebenfalls positiv zu werten ist, dass der Gesetzesentwurf den Behörden zusätzliche Instrumente für die Bekämpfung illegal angebotener Geldspiele zur Verfügung stellt. Neue Massnahmen sollen es zudem ermöglichen, Wettkampfmanipulationen – und deren verhängnisvolle Auswirkungen auf den Sport und auf Sportwetten – besser zu bekämpfen.

Wir hoffen, dass die intensiven Vorarbeiten an der Vorlage vom Bundesparlament gewürdigt werden und der Gesetzesentwurf möglichst rasch und ohne grössere Veränderungen in Kraft treten kann. Gerade im von den Kantonen verantworteten Sektor ist es an der Zeit, das heute noch gültige Lotteriegesetz aus dem Jahr 1923 endlich abzulösen.

Die Arbeiten an den das Geldspielgesetz konkretisierenden Verordnungen sollten nun ebenfalls Fahrt aufnehmen. Die Revision der

Bundesgesetzgebung bedingt im Weiteren eine Totalrevision der heutigen Lotteriekonkordate. Die Comlot will ihre Regulierungserfahrung weiterhin in all diese Prozesse einbringen.

Zum Schluss dieses Vorworts weisen wir auf die neue Zusammensetzung unserer Kommission hin. Am 30. Mai 2016 fanden Ersatzwahlen durch die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) statt. Als Ersatz für den zurückgetretenen Vizepräsidenten Herr Werner Niederer, ehemaliger Regierungsrat Kt. Appenzell-Ausserhoden, und Herr Christian Vitta, Ökonom, seit Mai 2015 Regierungsrat Kt. Tessin, welche beide seit 2006 im Dienste der Comlot standen, wurden gewählt:

- Frau lic. phil. Kathrin Hilber, ehemalige Regierungsrätin Kt. St. Gallen (1996–2012), heute als selbständige Beraterin und Mediatorin tätig;
- Herr Dr. rer. pol. Raffaele de Rosa, seit Oktober 2011 Direktor des Ente Regionale per lo Sviluppo del Bellinzonese e Valli, Biasca (Regionalentwicklung).

Als Vizepräsident wurde neu Herr Bruno Erni, Geschäftsführer der Stiftung Berner Gesundheit und Kommissionsmitglied seit 2006, bestimmt.

Bern, Mai 2017



Jean-François Roth  
Präsident



Manuel Richard  
Direktor

# Kommission und Sekretariatsleitung

## Kommission

### Präsident

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



### Vize-Präsident

Herr  
**Bruno Erni,**  
Geschäftsführer  
der Stiftung Berner  
Gesundheit, BE



### Mitglieder

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



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



Herr  
**Raffaele de Rosa,**  
Dr. rer. pol.  
Direktor des Ente  
Regionale per lo  
Sviluppo del  
Bellinzonese e Valli,  
Biasca, TI



#### **Rücktritt**

Herr **Werner Niederer**, Jurist, ehem. Regierungsrat, AR  
Herr Werner Niederer hat sein Amt als Vize-Präsident der Kommission per  
Ende April 2016 niedergelegt.

**Kommissionssitzungen** Im Jahr 2016 hat die Kommission unter der Leitung des Präsidenten  
sieben Sitzungen abgehalten.

#### **Sekretariat**

##### **Sekretariatsleitung**

Herr Rechtsanwalt  
**Manuel Richard,**  
Direktor



Herr Rechtsanwalt  
**Pascal Philipona,**  
stv. Direktor



# Zusammenfassung

## Aufgaben

### Bewilligen

Im Jahr 2016 bewilligte die Comlot der LoRo 38 und der Swisslos 25 Spiele. Insgesamt wurden 63 Verfahren mit einer Bewilligung abgeschlossen. 2015 hatte die Comlot beiden Lotteriegesellschaften eine Bewilligung für ein moderneres Sportwettangebot erteilt, gegen welche das BJ Beschwerden erhob. Die in zweiter Instanz zuständige Rekurskommission Interkantonale Vereinbarung Lotterien und Wetten (RK) hat diese Beschwerden mit Urteil vom 9. Februar 2016 gutgeheissen. Das Urteil ist in Rechtskraft erwachsen.

### Beaufsichtigen

Das Hauptaugenmerk im Bereich Aufsicht galt 2016 erneut der Bekämpfung des illegalen Marktes. Die Comlot hat wegen vermuteten Verstössen gegen die Lotteriegesetzgebung im Jahr 2016 gesamthaft 93 Dossiers eröffnet. In einem Fall wurde bei den zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden Strafanzeige erstattet. Die Comlot begleitete im Jahr 2016 insgesamt 53 strafrechtliche Verfolgungsmassnahmen.

Im Übrigen lag der Fokus der Aufsichtstätigkeit der Comlot im Berichtsjahr auf der Überwachung der Spieldurchführung bei den bewilligten Spielen, die sicher und sozialverträglich sein muss. Besonderes Gewicht lag auf der Überprüfung der Wirksamkeit der Online-Präventionsmassnahmen sowie auf dem Jugendschutz bei den elektronischen Spielen. Ferner hat die Comlot im Auftrag der FDKL im Berichtsjahr zum zweiten Mal einen Bericht über die Verwendung der Spielsucht-abgabe in den einzelnen Kantonen verfasst.

## Informieren und Beraten

Als Kompetenzzentrum der Kantone für den Geldspielbereich erteilte die Comlot auch im Berichtsjahr Hunderte Auskünfte rund um die Geldspiele und brachte ihr Fachwissen in zahlreiche nationale und internationale Gremien und Arbeitsgruppen ein.

## Ressourcen

Die Comlot verbuchte im Jahr 2016 Gebühreneinnahmen in der Gesamthöhe von CHF 2'268'030.00. Die Jahresrechnung 2016 wurde budgettreu mit einem Ertragsüberschuss von CHF 189'308.41 abgeschlossen.

Per 31. Dezember 2016 belief sich der Personalbestand des Sekretariats auf 9,6 Vollzeitstellen, verteilt auf elf Mitarbeitende.

## Entwicklung

Die Comlot hat in den vergangenen Jahren zweckmässige und transparente Strukturen aufgebaut und die internen Abläufe kontinuierlich optimiert. Der Entwurf für ein neues Bundesgesetz über Geldspiele sieht zahlreiche und vielseitige Aufgaben und Befugnisse vor, welche den aktuellen Aufgabenbereich der Comlot ergänzen sollen. Die Comlot beobachtet diese Entwicklung in der Gewissheit, in den vergangenen Jahren ein gutes und nachhaltiges Fundament geschaffen zu haben, um bei Bedarf mit den erforderlichen Strukturen zusätzliche Aufgaben wahrnehmen und den steigenden Ansprüchen gerecht werden zu können.

# Bericht

## 1. Aufgaben der Comlot

Die Aufgaben der Comlot lassen sich in drei Kernprozessbereiche aufteilen: Bewilligen (vgl. Ziff. 1.1.), Beaufsichtigen (vgl. Ziff. 1.2.) sowie Informieren und Beraten (vgl. Ziff. 1.3.).

### 1.1 Bewilligen

Die im Rahmen von Zulassungsverfahren bewilligten Lotterie- und Wettprodukte wurden systematisch auf ihre Konformität mit geltendem Recht und der Rechtsprechung im Lotterie- und Wettbereich untersucht. Gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe der Comlot ist es zudem, die Gefährdungspotentiale von Lotterie- und Sportwettprodukten vor Erteilung einer Bewilligung zu ermitteln und die jeweils erforderlichen Massnahmen im Interesse der Spielsuchtprävention und des Jugendschutzes zu verfügen. Zur Ermittlung der Gefährdungspotentiale verwendet die Comlot

das vom «Wissenschaftlichen Forum Glücksspiel» entwickelte Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten. Die Massnahmen des Sozial- und Jugendschutzes variieren je nach Produkt und Absatzkanal.

### Anzahl Bewilligungsverfahren

Im Jahr 2016 bewilligte die Comlot der LoRo 38 und der Swisslos 25 Spiele. Insgesamt wurden 63 Verfahren mit einer Bewilligung abgeschlossen. Es wurde kein Bewilligungsgesuch abgelehnt. In Einzelfällen wurden die Gesuche nach Interventionen der Comlot angepasst oder zurückgezogen. Eine Zusammenstellung der wichtigsten Jahreskennzahlen zum Geschäft der Lotteriegesellschaften kann dem Anhang zu diesem Bericht entnommen werden (vgl. Anhang I).

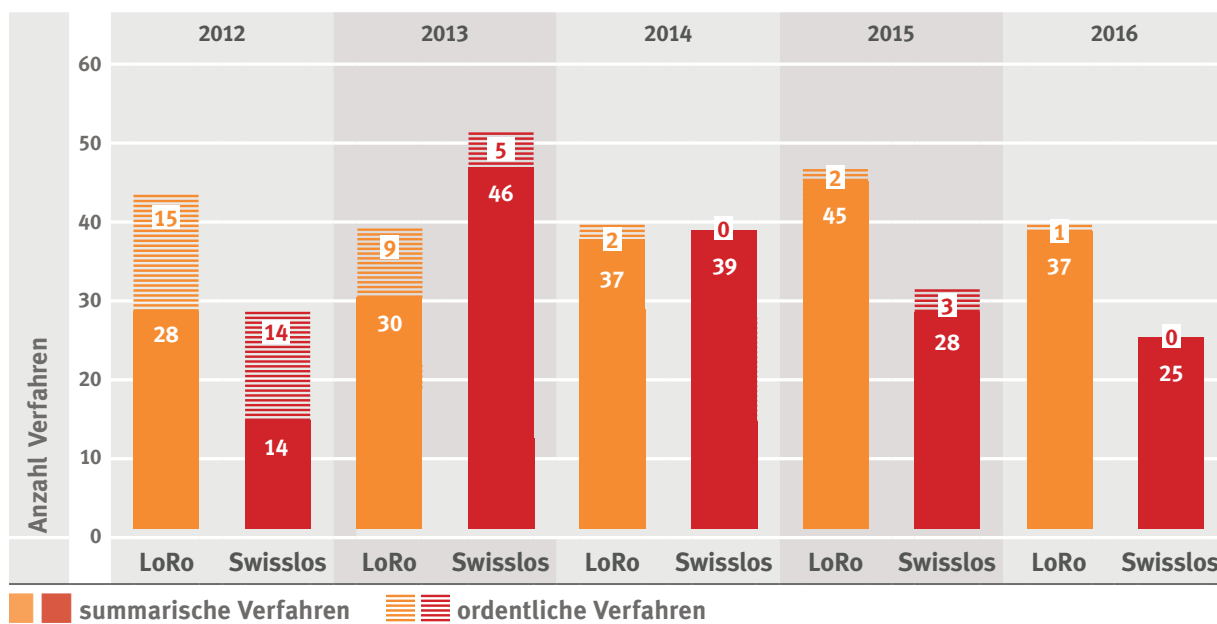


Diagramm 1. Anzahl der bei den Lotteriegesellschaften pro Jahr durchgeführten Verfahren, differenziert nach Verfahrensart (ordentliches oder summarisches Verfahren).



Bei den im Jahr 2016 neu zugelassenen Spielen handelt es sich zu einem grossen Teil um vorgezogene physische Losprodukte und nachgezogene virtuelle Lose sowie Bingo-Lotterierprodukte, welche mit einer Ausnahme, in summarischen Bewilligungsverfahren zugelassen werden konnten. Die durchschnittliche Verfahrensdauer für die Bearbeitung der Gesuche durch die Comlot belief sich auf weniger als einen Monat.

#### *Sportwettenprodukt X*

Im Verlauf des Jahres 2014 hatten sich die beiden Lotteriegesellschaften und die Comlot verschiedentlich zum Thema Sportwetten ausgetauscht. Die Lotteriegesellschaften machten geltend, die Konkurrenzsituation sei intensiver geworden und signalisierten, dass sie ihr Sportwettangebot modernisieren möchten. Basierend auf diesen Diskussionen ersuchten die beiden Lotteriegesellschaften Ende März 2015 formell um Erteilung von Zulassungsbewilligungen für die Produkte «Sportwettenprodukt X» resp. «paris sportifs X», welche sie gemeinsam durchführen wollten.

Die Comlot qualifizierte die Produkte in rechtlicher Hinsicht als lotterieähnliche Veranstaltungen im Sinne von Art. 43 Ziff. 2 der Lotterieverordnung. Die entsprechenden Bewilligungen – mit zahlreichen Auflagen im Bereich Spielsuchtprävention und zur Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen – wurden am 30. April 2015 erteilt. Nach Einholen der kantonalen Durchführungsbewilligungen wurden die Bewilligungen den Lotteriegesellschaften und dem Bundesamt für Justiz (BJ) mit Schreiben vom 1. Juni 2015 eröffnet.

Am 1. Juli 2015 erhob das BJ bei der zuständigen Rekurskommission Interkantonale Vereinbarung Lotterien und Wetten (RK) Beschwerden gegen die Bewilligungen. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, die unter der Bezeichnung «Sportwettenprodukt X» bewilligten Spiele müssten als «verbotene Sportwetten mit festen Quoten gemäss Art. 33 LG («Buchmacherwetten») qualifiziert werden». Die Bewilligung bzw. das geplante Anbieten solcher Spiele sei damit bundesrechtswidrig.

Die RK hiess die Beschwerden mit Urteil vom 9. Februar 2016 gut. Die beiden Lotteriegeschaf-

ten haben kein Rechtsmittel eingelegt, so dass das Urteil der RK in Rechtskraft erwachsen ist.

#### *Anpassungen an Sporttip*

Mit Schreiben vom 3. November 2015 haben die Lotteriegesellschaften gemeinsam darüber informiert, dass sie am Sportwettenprodukt Sporttip Anpassungen vornehmen möchten.

Die Comlot behandelte das Geschäft Ende 2015 und anfangs des Berichtsjahres und schätzte die Situation so ein, dass die beabsichtigten Anpassungen gestützt auf die bestehenden Bewilligungen erfolgen können und keine zusätzliche Verfügung/Bewilligung erfordern. Dieses «Verfahren» ist bei untergeordneten Produkteanpassungen üblich.

Aus regulatorischer Sicht waren besonders die geplanten Anpassungen am Umfang des Wettangebots zu begrüssen, weil neu klare Grenzen für die Wettarten und das Wettsubstrat geschaffen werden. Diese Neuerungen unterstützen den sicheren Betrieb der Sportwetten und berücksichtigen zentrale Vorgaben der von der Schweiz unlängst unterzeichneten «Magglinger Konvention» (Konvention des Europarats gegen Wettkampfmanipulationen im Sport).

Da sich in dieser Angelegenheit zumindest teilweise ähnliche Sachverhalts- und Rechtsfragen stellten wie im Beschwerdeverfahren Sportwettenprodukt X, hat die Comlot die Oberaufsichtsbehörde (BJ) um eine Stellungnahme ersucht. Diese hatte gegen die geplanten Anpassungen nichts einzuwenden.

#### *POP – hybrides Spiel der LoRo*

Im Juni 2015 reichte die LoRo bei der Comlot ein Gesuch um (summarische) Bewilligung des Spiels «POP» ein. Die Comlot gelangte zur Auffassung, dass dieses Spiel nicht unter die generelle Zulassungsbewilligung für physische Lose fällt. Es handelt sich bei POP um ein hybrides Spiel, bei dem zwar ein physisches Los gekauft wird, dieses anschliessend aber über eine App auf einem Endgerät wie etwa einem Smartphone «gespielt» wird. Die Comlot hat bei diesem Spiel zudem die Anhebung des vorgesehenen Mindestalters für die Teilnehmenden von 16 auf 18 Jahre verlangt. In der neuen Ausgestaltung konnte das Spiel

im Januar 2016 im Rahmen eines ordentlichen Bewilligungsverfahrens bewilligt werden.

## 1.2 Beaufsichtigen

Neben den Zulassungsaufgaben hat die Comlot Aufsichtsaufgaben wahrzunehmen. Diese betreffen vorrangig die Bekämpfung des illegalen Glücksspielmarkts (vgl. Ziff. 1.2.1), die Aufsicht über die Spieldurchführung (vgl. Ziff. 1.2.2), die institutionelle Aufsicht über die Veranstalter (vgl. Ziff. 1.2.3), die Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen im Sport (1.2.4) sowie die Beobachtung der Verwendung der Gelder durch die Kantone (vgl. Ziff. 1.2.5).

### 1.2.1 Bekämpfung des illegalen Glücksspielmarkts

Die Comlot erwirkte im Berichtsjahr zahlreiche Verurteilungen, Bussen und Ersatzforderungen im Zusammenhang mit illegalem Glücksspiel. Von den Anbietern nicht autorisierter Lotterien und Wettprodukte gehen teilweise erhebliche Gefahren aus.

#### *Beobachtung des Marktes*

Die ständige und wachsame Beobachtung des Marktes und dessen Entwicklung ist die Basis für alle Massnahmen zur Bekämpfung illegaler Angebote. Die Comlot muss über die neusten technischen Entwicklungen stets auf dem Laufenden bleiben, um zweckmässige Massnahmen planen und umsetzen zu können.

Im Fokus stehen über das Internet angebotene ausländische Lotterien und Sportwetten und vor allem die in Gastgewerbelokalen aufgestellten Sportwetten-Terminals. Auch illegale Gewinnspiele sind immer wieder Gegenstand von Aktionen der Comlot. Zahlreiche Interventionen der Comlot haben im Berichtsjahr erneut zu einer Vielzahl rechtskräftiger Verurteilungen geführt.

#### *Anzahl Dossiers und Interventionen*

Die Comlot hat wegen vermuteten Verstössen gegen die Lotteriegesetzgebung im Jahr 2016 gesamthaft 93 Dossiers eröffnet. Ende des Jahres 2016 waren 100 Dossiers hängig, davon 44, die im Berichtsjahr 2016 eröffnet worden waren.

Wenn es opportun erscheint, spricht das Sekretariat in einem ersten Schritt lediglich eine schriftliche Verwarnung aus. Häufig genügt eine solche Verwarnung, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen oder einen unrechtmässigen Zustand zu verhindern. In den letzten Jahren konnte ein klarer Zuwachs an Warnschreiben verzeichnet werden.

Wegen Delikten im Zusammenhang mit Sportwetten-Terminals begleitet die Comlot häufig strafrechtliche Verfolgungsmassnahmen wie Hausdurchsuchungen oder Einvernahmen, weil dafür spezifische Kenntnisse der Materie erforderlich sind (vgl. auch sogleich «Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden»).

Details zu den betroffenen Spielkategorien und der Art der Intervention können der folgenden Tabelle entnommen werden.

Angebotskategorie	Massnahme			
	Eröffnete Dossiers	Verwarnungen	Strafanzeigen	Begleitung von Verfolgungsmassnahmen
Gewinnspiele (Lotterien; lotterienähnliche Veranstaltungen)	24	11	0	0
Wett-Terminals	49	0	0	53
Ausländische Online-Anbieter	18	3	1	0
Verschiedene	2	0	0	0
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>53</b>

**Tabelle 1. Anzahl Interventionen der Comlot wegen illegaler Lotterie- und Wettangebote im Jahr 2016, differenziert nach Angebotskategorien und Art der Intervention.**

### *Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden*

Als Kompetenzzentrum der Kantone für den Bereich der Geldspiele arbeitet die Comlot eng mit den kantonalen Strafverfolgungsbehörden zusammen, sensibilisiert diese für die Problematik der illegalen Lotterie- und Wettangebote und unterstützt die kantonalen Polizeidienststellen bei ihren Ermittlungen. Die Comlot unterstützt die Polizei in der Planungsphase von polizeilichen Ermittlungen, bei Einsätzen (insbesondere Hausdurchsuchungen) und bei der Nachbearbeitung von Einsätzen (Beweisbewertung, Verfassen von Amtsberichten etc.) und bringt so ihr Fachwissen in die Strafverfolgung ein. Weiter stellt die Comlot den Polizeidienststellen für die Einvernahme von Auskunftspersonen und von beschuldigten Personen, denen Widerhandlungen gegen die Lotteriegesetzgebung vorgeworfen werden, Musterbefragungen zur Verfügung. Diese werden laufend aktualisiert.

Die Abteilung Strafrecht und Inspektionen wurde im Berichtsjahr wiederum für zahlreiche Durchsuchungen von Lokalitäten beigezogen, in welchen illegale Aktivitäten vermutet wurden. Die meisten dieser zum Teil durch die Polizeibehörden initiierten Durchsuchungen standen im Zusammenhang mit in Gastrobetrieben illegal angebotenen Sportwetten. Die sog. Wett-Terminals (Computer oder Wettautomaten, welche mit dem Internet verbunden sind), über welche die illegalen Sportwetten abgeschlossen werden, wurden in unterschiedlichsten Lokalitäten angetroffen: in Restaurants, Bars, Imbissbuden, Internetcafés und Vereinslokalen. Anlässlich von Hausdurchsuchungen, an denen sich die Comlot beteiligte, sind zahlreiche Beweise erhoben, diverse Gerätschaften zur Vernichtung eingezogen, hohe Geldbeträge sichergestellt und beträchtliche Ersatzforderungen verhängt worden. Die Comlot begleitete im Jahr 2016 insgesamt 53 strafrechtliche Verfolgungsmassnahmen.

Der illegale Sportwettmarkt verändert sich kontinuierlich. Die illegalen Anbieter sind zum Teil sehr gut organisiert und erschweren durch sich ständig wandelnde technische Vorkehrungen die Bekämpfung ihrer Aktivitäten. Die technischen Entwicklungen auf der Angebotsseite machen eine laufende Überarbeitung der Sensibilisierungsunterlagen für die Strafuntersuchungs-

und Polizeibehörden notwendig und haben zu Anpassungen bei den Beweissicherungsmethoden geführt.

Die Comlot stellt ein Instrument zur Verfügung, welches es ermöglicht, bei Verdacht auf illegale Lotterie- und Wettaktivitäten anonym Meldung zu erstatten. Das zu diesem Zweck auf der Website der Comlot [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) eingerichtete Meldeportal wurde auch im Jahr 2016 rege genutzt und erweist sich als zweckmässig. Seit längerem stellt die Comlot den Polizeibehörden ausserdem eine Pikett-Telefonnummer zur Verfügung, über welche die Strafverfolgungsbehörden während laufenden Hausdurchsuchungen nützliche Informationen zur Beweissicherung u. Ä. einholen können. Auch dieses Angebot wird durch die kantonalen Behörden intensiv genutzt.

Wie bereits im Vorjahr konnte das Kontaktnetzwerk mit den kantonalen Strafverfolgungsbehörden auch in der Westschweiz weiter ausgebaut werden. In den Monaten März und November wurden an der Polizeischule Ittigen und an der regionalen Polizei-Schule in Colombier für die jeweils französischsprachigen Polizei-Aspiranten erneut gemeinsam mit der ESBK Info-Veranstaltungen durchgeführt. Diese Veranstaltungen sollen in Zukunft wiederholt werden. In den Kantonen Waadt und Neuenburg wurden zusätzlich Informationsveranstaltungen bei den Strafverfolgungsbehörden durchgeführt.

### *Mangelhafte Gesetzesgrundlagen*

Die Comlot schöpft die ihr zurzeit zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel gegen illegale Praktiken im Lotterie- und Wettmarkt aus. Für eine wirksamere Bekämpfung illegal angebotener Lotterie- und Wettprodukte sind diejenigen Gesetzesanpassungen notwendig, die der aktuelle Entwurf für ein neues Geldspielgesetz vorsieht. Es müssen striktere Strafbestimmungen erlassen werden. Der Comlot müssen zudem klar definierte sowie zweckmässige straf- und verwaltungsrechtliche Massnahmen zur Bekämpfung des illegalen Marktes zur Verfügung stehen. Dabei ist besonders wichtig, dass der Comlot künftig in den Strafverfahren, welche Lotterie- und Wettdelikte betreffen, Parteirechte eingeräumt werden.

### *Verwaltungsverfahren*

Zu Beginn des Berichtsjahres war bei der Comlot nach wie vor das Verfahren i.S. Euro-Lotto Tipp AG hängig, in welchem das Spielangebot dieser Veranstalterin dahingehend zu qualifizieren war, ob es unter die Lotteriegesetzgebung fällt. Die Comlot hatte dieses Verfahren bereits im Jahre 2012 eröffnet. Die Euro-Lotto Tipp AG bestritt in der Folge jedoch die Zuständigkeit der Comlot. Im Jahr 2015 befasste sich schliesslich das Bundesgericht mit dem Fall und bejahte die Zuständigkeit der Comlot mit Entscheidung vom 9. Juli 2015 (BGE 141 II 262). Daraufhin konnte das Verfahren durch die Comlot wieder aufgenommen werden.

Der Schriftverkehr mit den Parteien konnte am 24. Mai des Berichtsjahres für beendet erklärt werden. Mit Verfügung vom 13. Oktober 2016 hat die Comlot der Euro-Lotto Tipp AG mit Sitz in Brunnen die Ausübung ihrer Aktivitäten im Zusammenhang mit der gewerbsmässigen Organisation von Tippgemeinschaften für die Teilnahme an der Lotterie Euro Millions verboten. Die diesbezüglichen Geschäftsaktivitäten verstossen aus Sicht der Comlot gegen das Lotterierecht. Die Comlot kam gestützt auf ihre Abklärungen zum Schluss, dass die Euro-Lotto Tipp AG mit ihren Aktivitäten einerseits selbst als Veranstalterin einer Lotterie zu betrachten ist, ohne über eine entsprechende Bewilligung zu verfügen. Andererseits nimmt die Euro-Lotto Tipp AG diverse verbotene bzw. den Bewilligungsträgern vorbehaltene Durchführungshandlungen der Lotterie Euro Millions vor. Durch diese Verletzung des Lotterierechts sieht die Comlot unter anderem den Spielerschutz gefährdet und den auf Stufe Verfassung und Gesetz statuierten Grundsatz verletzt, wonach Erträge aus Lotterien für gemeinnützige Zwecke zu verwenden sind. Die Comlot setzte der Euro-Lotto Tipp AG eine Frist von 180 Tagen, um ihre Aktivitäten im Zusammenhang mit der Lotterie Euro Millions einzustellen. Mit dieser Fristansetzung sollte der Euro-Lotto Tipp AG eine geordnete Beendigung ihrer Aktivitäten ermöglicht und Unsicherheiten bei den Vertragspartnern der Euro-Lotto Tipp AG soweit möglich verhindert werden.

Die Euro-Lotto Tipp AG hat in der Folge gegen die Verfügung der Comlot bei der zuständigen RK Beschwerde erhoben. Die RK hat der

Beschwerde die aufschiebende Wirkung erteilt. Bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens kommt der angefochtenen Verfügung der Comlot damit keine Rechtswirkung zu.

### **1.2.2 Aufsicht über die Spieldurchführung**

Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens prüft die Comlot Lotterien und Wetten auf ihre Gesetzeskonformität und knüpft die Zulassung bei Bedarf an Bedingungen und Auflagen. Nach Zulassung eines Spiels hat die Comlot die ordnungsgemässe Durchführung der bewilligten Spiele zu überwachen.

Ein Teil der Aufsicht findet permanent und im Rahmen von standardisierten Verfahren statt (z.B. Einsenden von Ziehungsprotokollen durch die Lotteriegesellschaften und Prüfung derselben durch die Comlot). Ein anderer Teil wird mittels punktueller Kontrollen (z.B. Einholen spezifischer Berichte oder Durchführung von Stichkontrollen und Funktionstests) wahrgenommen und erfolgt aufgrund einer jährlichen Planung.

### *Sicherheit*

Gemeinsam mit den Lotteriegesellschaften wurde Ende 2014 ein Projekt aufgesetzt, um die Anforderungen an einen sicheren, korrekten und nachvollziehbaren Spielbetrieb zu identifizieren. Der Vertrieb der Lotterien und Wetten sowie die Spieldurchführung verlagern sich je länger je mehr von einer physischen, terrestrischen in eine digitale, vernetzte Welt und im Besonderen auf Online-Spielplattformen. Die gesetzlichen Bestimmungen für den Lotteriebereich sind seit vielen Jahrzehnten in Kraft und nicht auf die elektronische Spieldurchführung ausgerichtet. Ziel des Projekts war es, ein gemeinsames Verständnis der Regulierungsbehörde und der Lotteriegesellschaften über die zweckmässigen nationalen Anforderungen an eine moderne Durchführung von Lotterie- und Wettspielen zu entwickeln. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die beiden Lotteriegesellschaften bereits zahlreiche (meist internationale) Anforderungen und Standards einhalten. Das Projekt konnte im Sommer 2016 plangemäss abgeschlossen werden. Die Arbeitsergebnisse sind sehr zufriedenstellend. Es wurde gemeinsam mit den Lotteriegesellschaften ein

Regelwerk erstellt, welches bei Bedarf in den Prozess der Erarbeitung der Bundesratsverordnungen einfließen kann. Normen, die nicht Eingang in die Verordnungen finden, können später über eine «Sicherheitsrichtlinie» der Comlot für anwendbar erklärt werden.

#### *Sozialschutz*

Die Swisslos und die Loterie Romande realisieren zur Vorbeugung von Glücksspielsucht und zur Kontrolle des Spielerverhaltens ein gesamtheitliches Sozial- und Präventionskonzept mit Massnahmen aus verschiedenen Themengruppen. Für das Angebot auf der Internetspielplattform (ISP) gelten dabei spezifische Massnahmen zum Schutz der Spieler. Die Lotteriegesellschaften wurden verpflichtet, der Comlot ab 2015 jährlich Bericht zu erstatten, ob die getroffenen Online-Sozialschutzmassnahmen aus ihrer Sicht wirksam sind.

Die Comlot konnte die Wirksamkeitsberichte der Loterie Romande und der Swisslos 2015 erstmals analysieren und die Informationen im Rahmen eines Auswertungsberichtes zusammentragen, vergleichen und erste Schlüsse ziehen. Es handelte sich dabei nicht um eine Evaluation der Wirksamkeit im streng wissenschaftlichen Sinne, sondern um ein systematisches Aufzeigen relevanter Informationen zum Nutzungsverhalten der Spielenden auf den ISP's der beiden Lotteriegesellschaften. So konnten beispielsweise Schlüsse hinsichtlich der Nutzung der ISP im soziodemografischen Kontext gezogen werden. Des Weiteren wurden Hinweise für die Effektivität der beiden Massnahmen «Limiten» und «Selbstsperrern» identifiziert und diskutiert.

Die Berichterstattung über die Wirksamkeit der Online-Sozialschutzmassnahmen wurde im Berichtsjahr zum zweiten Mal durchgeführt und gegenüber dem Vorjahr leicht verfeinert. Insgesamt konnte wiederum ein positives Fazit gezogen werden; die ergriffenen Präventionsmassnahmen scheinen einen zentralen Beitrag zu einem kontrollierten und aufgeklärten Spielkonsum zu leisten. Gerade beim Setzen von Limiten gibt es klare Hinweise auf die Wirksamkeit in präventiver Hinsicht; es kristallisierte sich ein bedeutsamer Zusammenhang zwischen der Einführung obligatorischer Limiten und dem Verhalten der Spielenden heraus.

Vergleiche über einen längeren Zeitraum können neue Erkenntnisse liefern und allfälligen Handlungsbedarf aufzeigen, z. B. für die Einführung zusätzlicher oder die Anpassung bestehender Sozialschutzmassnahmen. Die Zielsetzung der jährlichen Berichterstattung ist es, mit jedem Bericht noch systematischere Aussagen zur Wirksamkeit der Online-Sozialschutzmassnahmen treffen zu können.

#### *Jugendschutz*

Die von der Comlot 2015 in Zusammenarbeit mit einer spezialisierten externen Unternehmung bei den Loterie électronique Verkaufsstellen durchgeführte Untersuchung zu den bestehenden Alters- bzw. Zugangskontrollen hat im Berichtsjahr zu einem intensiven Austausch mit der LoRo geführt. Ende des Berichtsjahres waren die Diskussionen so weit fortgeschritten, dass ein konkreter Vorschlag für die Einführung einer zusätzlichen Zugangshürde bei den zur Diskussion stehenden Automaten die Zustimmung von Aufsichtsbehörde und Lotteriegesellschaft erlangte. Aufgrund der technischen und wirtschaftlichen Komplexität der Angelegenheit, ist die Umsetzung dieser zusätzlichen Jugendschutzmassnahme noch nicht vollständig abgeschlossen.

### **1.2.3 Institutionelle Aufsicht**

Neben der Aufsicht über die Spieldurchführung (soeben Ziff. 1.2.2) hat die Comlot in einzelnen Bereichen auch die Lotteriegesellschaften als Organisationen zu beaufsichtigen (sog. institutionelle Aufsicht).

#### *Sicherheitsmanagementsysteme*

Bewilligungen für Lotterien und Wetten dürfen gemäss den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen nur Unternehmen erteilt werden, welche hinreichend Gewähr für Zuverlässigkeit und für die Wahrung der Ansprüche der Loserwerber bieten.

Die Praxis der Comlot verlangt von beiden Schweizer Lotteriegesellschaften, dass sie Sicherheitsmanagementsysteme betreiben, welche die Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der Informationen und damit insbesondere auch sichere Verarbeitungsmethoden im Zusam-

menhang mit dem Spielbetrieb gewährleisten. Die Sicherheitsmanagementsysteme der Lotteriegesellschaften beinhalten auch ein Risikomanagement. Sowohl die Swisslos wie auch die LoRo sind nach WLA SCS zertifiziert. Sie erfüllen damit die generellen ISO-27001 Sicherheitsnormen sowie vom Weltverband der Lotteriegesellschaften WLA editierte lotteriespezifische Spezialnormen. Diese Normen stellen an das Sicherheitsmanagement hohe Anforderungen. Die Zertifizierung erfolgte durch die Prüfgesellschaften SQS (Swisslos) und SGS (LoRo).

Damit die Comlot jederzeit Gewissheit hat, dass die Lotteriegesellschaften über die nötigen Zertifizierungen verfügen, wurde ein Berichterstattungsprozess eingerichtet: Die Lotteriegesellschaften haben der Comlot die ISO und WLA SCS Zertifikate, die diesbezüglich von externer Stelle angefertigten Auditberichte und die entsprechenden Versionen der ISO-Normen und WLA Security Control Standards jeweils unaufgefordert zuzustellen, sobald diese erneuert oder erstellt werden.

#### *Spielsuchtprävention*

Unabhängig vom jeweiligen Gefährdungspotential eines Spiels haben die beiden Lotteriegesellschaften Swisslos und LoRo allgemeine Rahmenbedingungen zu gewährleisten, welche ein verantwortungsvolles Spielangebot garantieren. Die Comlot hatte auch im Berichtsjahr zu überwachen, dass beide Gesellschaften diese Rahmenbedingungen konsequent umsetzen.

Die Rahmenbedingungen werden in erster Linie durch die gesetzlichen Grundlagen und Bestimmungen vorgeschrieben, ergeben sich aber auch aus Richtlinien der Comlot sowie den von beiden Lotteriegesellschaften initiierten Veranstalter-Policies: Swisslos und LoRo haben mit der sog. «Politik des verantwortungsvollen Spiels» Veranstalterrichtlinien geschaffen, welche konkrete Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Spielsucht und für den Jugendschutz beinhalten.

#### *Marketing-Kommunikation*

Die verantwortungsvolle Vermarktung von in der Schweiz zugelassenen Lotterie- und Sportwettanbietern nimmt eine wichtige Funktion für

eine erfolgreiche Geldspielregulierung ein, indem sie die Verbraucher weg von den illegalen und unkontrollierten Angeboten mit hohem Schadenspotenzial hin zu den erlaubten, von angemessenen Jugend- und Verbraucherschutzmassnahmen begleiteten Spielmöglichkeiten leitet. Jedoch haben auch in der Schweiz zugelassene interkantonale Lotterie- und Sportwettanbieter Grundsätze i.S. verantwortungsvoller Werbung einzuhalten, damit ihre Werbemassnahmen nicht in Konflikt mit den Zielen und Vorschriften des Gesetzgebers geraten.

Seit 2009 existieren Werberichtlinien der Comlot, welche die gesetzlichen Bestimmungen konkretisieren. 2015 wurde die Modernisierung dieser Richtlinien an die Hand genommen. Die Inhalte der modernisierten Richtlinien wurden während des Geschäftsjahres in zwei Workshops mit den Lotteriegesellschaften bereinigt. Das Projekt konnte vor Ende des Berichtsjahres plangemäss abgeschlossen werden. Durch einen höheren Detaillierungsgrad und – soweit möglich – Ausfüllung der abstrakten Begriffe des Gesetzgebers konnten damit Transparenz und Rechtssicherheit erhöht und die (Aufsichts-)Arbeit der Comlot erleichtert werden.

#### *Jahresrechnungen*

Ausnahmen vom Lotterieverbot sind vom Gesetz lediglich für gemeinnützige bzw. wohltätigen Zwecken dienende Veranstaltungen vorgesehen. Aus den gesetzlichen Bestimmungen resultiert eine Zuständigkeit der Comlot, die Ertragsverwendung bei den Lotteriegesellschaften im Auge zu behalten. Die nun bereits seit mehreren Jahren nach den Rechnungslegungsvorschriften der Swiss GAAP FER erstellten Jahresrechnungen der Lotteriegesellschaften wurden auch im Berichtsjahr einer summarischen Prüfung unterzogen. Es wurden keine Unstimmigkeiten festgestellt.

#### **1.2.4 Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen im Sport**

Von Wettkampfmanipulation spricht man, wenn der Verlauf oder Ausgang eines sportlichen Anlasses durch Athletinnen oder Athleten, Schiedsrichter oder andere Beteiligte durch unlauteres Verhalten beeinflusst und dadurch voraussehbar wird.

Auch wenn die Motive für die Beeinflussung eines Wettkampfs mannigfaltig sein können, weist Wettkampfmanipulation regelmässig einen Bezug zu Sportwetten auf (Sportwettbetrug). Dabei wird ein Spiel oder Rennen mit dem Ziel beeinflusst, mit Sportwetten einen möglichst grossen Gewinn zu erzielen. Sportwettbetrug ist in den letzten Jahren zu einer bedeutenden Einnahmequelle von international agierenden kriminellen Organisationen geworden. Und gerade die Internationalität dieser kriminellen Aktivitäten macht ihre Verfolgung und Bekämpfung schwierig.

Wettkampfmanipulation verletzt die Integrität des Sports und unterläuft die Grundwerte des fairen sportlichen Wettstreits. Die gesellschaftlichen Folgen gehen jedoch weit über die Welt des Sports hinaus. Sportwettbetrug ist häufig von Geldwäscherei begleitet – und die erzielten Erträge sind potentiell geeignet, für weitere kriminelle Aktivitäten eingesetzt zu werden. Und schliesslich erschwert Wettkampfmanipulation die korrekte Durchführung von Sportwetten. Durch die 2014 in Magglingen unterzeichnete Konvention des Europarates gegen die Wettkampfmanipulation im Sport hat sich die Schweiz auch gegenüber den internationalen Partnern zur Zusammenarbeit und der Implementierung konkreter Massnahmen verpflichtet. Eine dieser Massnahmen ist der Aufbau einer nationalen Plattform als zentrale Stelle im Kampf gegen Manipulation im Sport. Es ist vorgesehen, dass diese nationale Plattform mit dem Inkrafttreten des neuen Geldspielgesetzes – voraussichtlich 2019/2020 voll operativ wird. Betrieben werden soll sie durch die Comlot.

Eine wirksame Bekämpfung von Wettkampfmanipulation verlangt nach präventiven, repressiven und organisatorischen Massnahmen auf verschiedenen Ebenen und kann nicht alleine

durch Selbstregulierung der Sportorganisationen erfolgen. Vielmehr ist die Kooperation von Behörden (Justiz, Sportregulierungs- und Sportwettregulierungsbehörden), Sportorganisationen sowie Wettveranstaltern auf nationaler und internationaler Ebene notwendig. Zwischen den Akteuren muss ein ständiger und effektiver Austausch der relevanten Daten sichergestellt werden. Den Geldspielregulierungsbehörden sowie den Strafverfolgungsbehörden müssen zudem die erforderlichen repressiven Instrumente zur Verfügung gestellt werden, damit Wettkampfmanipulationen in Zukunft angemessen sanktioniert werden können.

Die Comlot beschäftigt sich bereits heute mit dem Thema Wettkampfmanipulation und steht in engem Kontakt mit Behörden und privaten Organisationen in der Schweiz und dem europäischen Ausland.

Die Manipulation von Sportwettkämpfen kann von einem unkontrollierten Sportwettangebot begünstigt werden. Dies bedeutet insbesondere, dass illegale Sportwettangebote wirksam bekämpft und legale Angebote zweckmässig reguliert werden müssen. Die heute von den Schweizer Lotteriegesellschaften angebotenen Sportwetten sind aufgrund ihrer Charakteristika (verrechnungssteuerpflichtige Spielergewinne, Einsatzlimiten etc.) nicht geeignet, Wettkampfmanipulationen zu begünstigen oder im Zusammenhang mit diesen eine erwähnenswerte Rolle zu spielen. Die Comlot hat im Zuge der Anpassungen an Sporttip (vgl. oben Ziff. 1.1) eine Liste der erlaubten Wettarten und der Sportarten und Wettkämpfe erstellt, auf welche Wetten angeboten werden können, ohne dass ein erhöhtes Wettkampfmanipulationsrisiko besteht. Die Lotteriegesellschaften haben diese Listen zu respektieren.

Im Jahr 2016 wurden weitere Überlegungen zur Konkretisierung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen in den bundesrechtlichen Ausführungsbestimmungen sowie zur Ausübung dieser Aufsichtsaufgaben vor und nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung angestellt. Das Sekretariat hat erste Kontakte mit der Fedpol sowie mit der Schweizerischen Staatsanwälte-Konfe-

renz geknüpft und ein umfassendes Dokument erstellt, welches detaillierte Überlegungen zur Wahrnehmung dieser neuen künftigen Aufsichtsaufgaben beinhaltet. Dazu gehört auch eine zeitliche Planung für die weiteren Vorbereitungsarbeiten vor dem Inkrafttreten der neuen Gesetzesgrundlagen.

### **1.2.5 Verwendung der Gelder durch die Kantone**

Grosslotterien dürfen nur bewilligt werden, wenn sie einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck dienen. Mindestens die Hälfte der von den Lotteriegesellschaften erwirtschafteten Erträge muss den Spielern in Form von Gewinnen ausbezahlt werden. 0.5 % der Bruttospielerträge müssen den Kantonen gesondert überwiesen und von diesen für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht eingesetzt werden. Der verbleibende Reingewinn der Lotteriegesellschaften muss für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Mit einem Teil unterstützt die Sport-Toto-Gesellschaft (STG) den nationalen Sport. Die restlichen Mittel werden den Kantonen in eigens dafür vorgesehene Fonds überwiesen und müssen von diesen für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke eingesetzt werden (Angaben zur Verteilung der im Jahr 2016 durch die beiden Lotteriegesellschaften erzielten Reingewinne finden sich im Anhang).

#### *Gemeinnützige Mittelverwendung*

Da die Gewinne von den Lotteriegesellschaften erwirtschaftet und anschliessend von überregionalen und kantonalen Organen verteilt werden, gilt das Augenmerk der Comlot in diesem Bereich neben den Jahresrechnungen der Lotteriegesellschaften (vgl. oben Ziff. 1.2.3) auch den Kantonen. Der Comlot kommt diesbezüglich eine beratende Funktion zu; sie hat nicht den Auftrag, die rund 15 000 jährlichen Vergabungen durch die Kantone systematisch zu beaufsichtigen. Sie wäre für die Erfüllung dieser Aufgabe weder mit Entscheidbefugnis oder anderen (Zwangs-) Instrumenten noch mit genügenden Ressourcen ausgerüstet.

Welche Funktion die Comlot in Bezug auf die Mittelverwendung durch die Kantone in Zukunft wahrnehmen wird, ist gegenwärtig Gegenstand politischer Diskussionen.

Mit einem Brief vom 3. März 2016 konnte die Comlot erwirken, dass die Kontrolle über die Mittelverwendung an der Frühjahressitzung der FDKL diskutiert wurde. Es laufen seither Bestrebungen, das aktuelle Kontrollsystem im Bereich der Mittelverwendung der Kantone neu aufzusetzen. Die Kantone hatten der FDKL bis Ende Juni 2016 jene Institution zu melden, die für die Aufsicht der Lotterie- und Sportfondsgelder zuständig ist. Fast alle Kantone haben die kantonale Finanzkontrolle als zuständige Instanz bezeichnet, was u.a. dazu führte, dass sich die Fachvereinigung der deutschsprachigen Finanzkontrollen in den Prozess einschaltete. Ende des Berichtsjahrs war noch unklar, ab wann die angestrebten Neuerungen greifen sollen. An dieser Stelle gilt es in Erinnerung zu rufen, dass die Geldspielgesetzgebung zurzeit umfassend revidiert wird. Die Revision betrifft selbstverständlich auch die gesetzlichen Bestimmungen zur Mittelverwendung. Es ist deshalb wahrscheinlich, dass die Erarbeitung eines einheitlichen Prüfungsmassstabes für die innerkantonale Kontrolle gestützt auf die künftigen gesetzlichen Grundlagen erfolgen wird. Das neue Aufsichtsmodell würde diesfalls erst beim Inkrafttreten des neuen Geldspielgesetzes eingeführt.

Im Übrigen hat die FDKL Ende des Berichtsjahrs auch die Sport Toto Gesellschaft angeschrieben und aufgefordert, ihre Kontrollstelle zu melden, welche fortan zuhanden der Comlot die bundesrechtskonforme Verwendung der Mittel bestätigen soll.

#### *Verwendung der Spielsuchtabgabe*

Im Auftrag der FDKL verfasst die Comlot seit 2015 jährlich einen Bericht über die Verwendung der Spielsuchtabgabe in den einzelnen Kantonen. Die Berichterstattung fand damit im Berichtsjahr zum zweiten Mal statt. Der Bericht steht der Öffentlichkeit auf der Homepage der Comlot unter folgendem Link zur Verfügung: <http://www.comlot.ch/de/dokumentation/berichte-und-mittelungen/aktuell>. Im Berichtsjahr füllten wiederum sämtliche Kantone den von der Comlot zur Verfügung gestellten Fragebogen aus und schafften dadurch die angestrebte Transparenz. Dazu gehören Angaben über die Höhe der im Jahr 2015 effektiv verwendeten Mittel, die Höhe der Beiträge an die diversen Leistungserbringer sowie die Natur der verschiedenen Massnahmen.



Der Bericht über die Verwendung der Spielsuchtabgabe im Beitragsjahr 2015 wurde von der Kommission im September 2016 verabschiedet. Die Plenarversammlung hat den Bericht am 28. November 2016 zustimmend zur Kenntnis genommen. Sowohl die Begleitgruppe Evaluation Spielsuchtabgabe, die Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen wie auch der FDKL-Vorstand hatten sich vorgängig zum Bericht positiv verlauten lassen.

### **1.3 Informieren und Beraten**

#### **1.3.1 Die Comlot als Kompetenzzentrum für Geldspiele**

Die Comlot ist das Kompetenzzentrum der Kantone für alle Themen im Zusammenhang mit Geldspielen. Der Präsident der Kommission und die Sekretariatsmitarbeitenden vertreten die Comlot bzw. die Kantone in zahlreichen nationalen und internationalen Arbeitsgruppen und Gremien. Das Sekretariat der Comlot erteilte im Berichtsjahr wiederum Hunderte telefonische und schriftliche Auskünfte rund um die Geldspiele. Die Website [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) ist die erste Anlaufstelle für die am häufigsten gestellten Fragen. Die Website informiert über zahlreiche Themen im Zusammenhang mit Lotterien und Wetten sowie über die Organisation und die Tätigkeiten der Comlot. Das Interesse für die Website hat 2016 stark zugenommen. Es wurden rund 22'000 Besuche verzeichnet (Vorjahr 16'000). Das erhöhte Interesse dürfte allem voran damit zu tun haben, dass das neue Geldspielgesetz im Berichtsjahr im Parlament beraten wurde.

#### **1.3.2 Zusammenarbeit mit anderen Behörden in der Schweiz**

Das Sekretariat steht immer wieder mit den verschiedenen in den Kantonen für die Erarbeitung der Grossspieldurchführungsbewilligungen und die Aufsicht über Kleinlotterien und Tombolas zuständigen Fachpersonen in Kontakt. Ein guter informeller Austausch unterstützt den reibungslosen Ablauf der Bewilligungsverfahren. Im Zusammenhang mit der Bekämpfung des

illegalen Marktes stand das Sekretariat im Berichtsjahr mit zahlreichen Polizeidienststellen in nahezu allen Kantonen in Kontakt. Die Aktivitäten der Comlot in den vergangenen Jahren haben dazu geführt, dass sich der Austausch sowohl zwischen der Comlot und den verschiedenen Polizeibehörden als auch zwischen den einzelnen Polizeidienststellen in diesem Bereich intensiviert hat. In Zusammenarbeit mit der Comlot haben Polizeibehörden in mehreren Kantonen Kommunikationskanäle eingerichtet, welche bei der Bekämpfung des illegalen Lotterie- und Wettmarkts eine bessere Koordination ermöglichen.

Die Comlot unterhält zu den für den Geldspielbereich wichtigsten Bundesbehörden gute Kontakte. Besonders hervorzuheben ist die professionelle Zusammenarbeit mit dem BJ, welches die Oberaufsicht über den Lotterie- und Sportwettenbereich wahrnimmt und bei der Revision der Geldspielgesetzgebung die Projektverantwortung innehat.

Auch mit der ESBK ist es im Berichtsjahr auf verschiedenen Ebenen zu zahlreichen themenbezogenen Kontakten gekommen. Die Präsidenten und Direktoren der Comlot und der ESBK haben sich zudem im Frühjahr und im Herbst des Berichtsjahres zu einem Gedankenaustausch getroffen. Die beiden Behörden werden ihre Zusammenarbeit im Hinblick auf das Inkrafttreten der neuen Geldspielgesetzgebung noch intensivieren. Neben dem laufenden Gesetzgebungsprozess und den anstehenden Arbeiten an den Bundesverordnungen wurde unter anderem das Projekt «Studie im Zusammenhang mit der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2017» thematisiert. Die ESBK und die Comlot wollen im Rahmen der im Jahr 2017 erfolgenden Gesundheitsbefragung des Bundesamtes für Statistik (BFS) Erhebungen zur Nutzung der einzelnen Glücksspieltypen, zur Lebenszeit- und 12-Monats-Prävalenz des exzessiven Glücksspiels sowie zur Intensität der Spielsuchtproblematik durchführen. Der Auftrag wurde dem renommierten Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung übertragen. Gerade im Lichte des laufenden Prozesses zur Erarbeitung einer neuen Geldspielregulierung besteht ein grosses Interesse an einer qualitativ hochwertigen und aussagekräftigen Auswertung

der Spielsuchtproblematik in der Schweiz, um die Entscheide der täglichen Regulierungsarbeit gestützt auf verlässliche Grundlagen zu diesem Thema treffen zu können.

Der Direktor der Comlot hat im Berichtsjahr zudem an einem Treffen der vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) organisierten Koordinations- und Dienstleistungsplattform Sucht sowie einem vom BAG durchgeführten Workshop zur Strategie Sucht teilgenommen.

### **1.3.3 Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren in der Schweiz**

Die Zusammenarbeit mit den Lotteriegesellschaften funktioniert sachbezogen und in gutem Einvernehmen. Das Sekretariat der Comlot und die Lotteriegesellschaften sind vor der Eröffnung eines Verfahrens oder vor der Einführung neuer Massnahmen jeweils um einen vorgängigen Informationsaustausch bemüht. Durch diesen Informationsaustausch können Probleme gegebenenfalls antizipiert und einfacher gelöst werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass zwischen Veranstaltern und Regulierungsbehörde zuweilen trotzdem Meinungsverschiedenheiten auftreten. Anlässlich der Oktober-Sitzung der Kommission fand zwischen der Gemeinschaft Schweizer Lotterien (GSL) und der Kommission ein allgemeiner Gedankenaustausch zur Marktentwicklung und zur Gesetzgebung statt.

Besonders zu erwähnen ist zudem der regelmässige Austausch mit den Akteuren der Spielsuchtprävention. Dabei stellt sich die Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) als immer wichtigerer Kooperationspartner heraus. Am 17. November des Berichtsjahrs hat eine Delegation der Comlot anlässlich der Herbstversammlung der KKBS die Comlot und im Speziellen den Bericht über die Verwendung der Spielsuchtabgabe vorgestellt. Was die Westschweiz betrifft, haben Vertreter des interkantonalen Programms zur Bekämpfung der Glücksspielsucht (PILDJ) der Comlot angeboten, sie in Zukunft einmal jährlich mit einem schriftlichen Bericht über ihre wichtigsten Beobachtungen im Zusammenhang mit der Prävention und Behandlung

von Spielsucht in der Romandie zu informieren. Die Comlot begrüsst diese Initiative, welche ihr einen besseren Überblick über die Anliegen der Präventions- und Behandlungsakteure geben soll.

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

### **1.3.4 Internationaler Austausch**

Die Comlot hat die Entwicklungen im internationalen Geldspielsektor das ganze Berichtsjahr über mitverfolgt und einige Gelegenheiten wahrgenommen, sich sowohl mit Verantwortlichen von Glücksspielaufsichtsbehörden anderer Länder als auch mit anderen internationalen Anspruchsgruppen über die gegenwärtige Markt- und Regulierungssituation auszutauschen.

Die Kommission hat ihre zweitägige September-Sitzung im Berichtsjahr im Fürstentum Liechtenstein abgehalten. Bei dieser Gelegenheit hat sich die Kommission mit dem Minister für Inneres, Justiz und Wirtschaft des Fürstentums Liechtenstein, Herrn Thomas Zwiefelhofer getroffen. Es kam zu einem interessanten Gedankenaustausch zu aktuellen Themen der Geldspielregulierung im Fürstentum Liechtenstein und in der Schweiz.

Der Vizedirektor der Comlot hat im Mai 2016 in Malta an der jährlich stattfindenden Versammlung des Gaming Regulators European Forum (GREF) teilgenommen. Erstmals in der Geschichte des GREF fand die Versammlung gleichzeitig und am gleichen Ort wie der Kongress der International Association of Gaming Advisors (IAGA) statt, welcher jeweils Branchenberater und -vertreter aus der gesamten Welt vereint. Der Anlass, an welchem auch Vertreter des BJ und der ESBK teilnahmen, stellte wie jedes Jahr eine gute Gelegenheit für einen fruchtbaren Austausch mit Kollegen aus ganz Europa dar. Anlässlich des Kongresses wurden diverse Referate zu

aktuellen Themen gehalten, welche den Geldspielsektor und deren Akteure bewegen. Spezielles Gewicht wurde auch am diesjährigen Kongress dem Thema Wettkampfmanipulationen im Sport und anderen illegalen Aktivitäten im Zusammenhang mit Glücksspielen beigemessen.

Die Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen im Sport (vgl. oben Ziff. 1.2.4) und im Speziellen die Fragen rund um die Umsetzung der Magglinger Konvention liessen zahlreiche internationale Aktivitäten und Gefässe entstehen. Als eines von zahlreichen Beispielen diene etwa das gemeinsame Projekt des Europarates und der Europäischen Kommission Keep Crime Out Of Sport (KCOOS), im Rahmen dessen zurzeit jährlich mehrere Anlässe zur Bekämpfung der Wettkampfmanipulationen durchgeführt werden. Ein weiteres Beispiel ist das internationale Netzwerk der nationalen Regulierungsbehörden für den Sportwettmarkt, welches sich demselben Thema verschrieben hat. Die Comlot beteiligt sich am internationalen Austausch, sofern sie dies als nutzstiftend beurteilt und es die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen zulassen.

## **2. Ressourcen**

### **2.1 Personal**

Per 31. Dezember 2016 beschäftigte die Comlot drei Mitarbeiter französischer Muttersprache und acht Mitarbeitende deutscher Muttersprache. Insgesamt beläuft sich der Personalbestand des Sekretariats auf 9,6 Vollzeitstellen. Die vorhandenen Stellen wurden Ende des Jahres von drei Frauen und acht Männern, insgesamt also von elf Mitarbeitenden besetzt.

### **2.2 Finanzen**

Die Jahresrechnung 2016 wurde budgettreu mit einem Ertragsüberschuss von CHF 189'308.41 abgeschlossen. Das Eigenkapital erhöhte sich um den Jahresgewinn auf CHF 778'538.71.

Die Personalkosten in der Höhe von CHF 1'765'206.09 stellten auch im Berichtsjahr den mit Abstand grössten Posten auf der Aufwandseite dar (rund 85%). Der übrige Betriebsaufwand in der Höhe von CHF 309'909.35 machte rund 15% der Ausgaben aus.

Der Betriebsertrag setzte sich aus der allgemeinen Aufsichtsgebühr in der Höhe von CHF 2'000'000.00 (ca. 88% der Erträge) und den Gebühren für Einzelakte – wie Bewilligungen – zusammen.

Die Jahresrechnung wurde mit der Unterstützung der Treuhandgesellschaft BDO erstellt und von PriceWaterhouseCoopers geprüft.

Bilanz und Erfolgsrechnung 2016 präsentieren sich zusammengefasst wie folgt:

<b>BILANZ</b>		<b>Jahr 2016</b>
		CHF
<b>AKTIVEN</b>		
Umlaufvermögen		956'261.81
Anlagevermögen		3'501.00
<b>AKTIVEN</b>		<b>959'762.81</b>
<b>PASSIVEN</b>		
Kurzfristiges Fremdkapital		61'224.10
Langfristiges Fremdkapital		120'000.00
Eigenkapital		778'538.71
<b>PASSIVEN</b>		<b>959'762.81</b>
<b>ERFOLGSRECHNUNG</b>		<b>Jahr 2016</b>
		CHF
<b>BETRIEBSERTRAG</b>		
Betriebsertrag		2'268'030.00
<b>BRUTTOERGEBNIS 1</b>		<b>2'268'030.00</b>
<b>PERSONALAUFWAND</b>		
Personalaufwand		-1'765'206.09
<b>BRUTTOERGEBNIS 2</b>		<b>502'823.91</b>
<b>SONSTIGER BETRIEBSAUFWAND</b>		
Sonstiger Betriebsaufwand		-309'909.35
<b>BETRIEBSERGEBNIS VOR FINANZERFOLG</b>		<b>192'914.56</b>
Total Finanzerfolg		-191.15
<b>BETRIEBSERGEBNIS VOR ABSCHREIBUNGEN</b>		<b>192'723.41</b>
Abschreibungen		-3'415.00
Ausserordentlicher Erfolg		0.00
<b>JAHRESERFOLG</b>		<b>189'308.41</b>

## Revisionsbericht

Bericht des Wirtschaftsprüfers  
an die Fachdirektorenkonferenz  
Lotteriemarkt und Lotteriegesezt Bern

Auftragsgemäss haben wir als Wirtschaftsprüfer die beiliegende Jahresrechnung der Lotterie- und Wettkommission bestehend aus Bilanz, Erfolgsrechnung und Anhang für das am 31. Dezember 2016 abgeschlossene Geschäftsjahr geprüft.

### *Verantwortung der Verwaltung*

Die Kommission ist für die Aufstellung der Jahresrechnung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften und dem Konkordat vom 7. Januar 2005 verantwortlich. Diese Verantwortung beinhaltet die Ausgestaltung, Implementierung und Aufrechterhaltung eines internen Kontrollsystems mit Bezug auf die Aufstellung einer Jahresrechnung, die frei von wesentlichen falschen Angaben als Folge von Verstössen oder Irrtümern ist. Darüber hinaus ist die Kommission für die Auswahl und die Anwendung sachgemässer Rechnungslegungsmethoden sowie die Vornahme angemessener Schätzungen verantwortlich.

### *Verantwortung des Wirtschaftsprüfers*

Unsere Verantwortung ist es, aufgrund unserer Prüfung ein Prüfungsurteil über die Jahresrechnung abzugeben. Wir haben unsere Prüfung in Übereinstimmung mit den Schweizer Prüfungsstandards vorgenommen. Nach diesen Standards haben wir die beruflichen Verhaltensanforderungen einzuhalten und die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass wir hinreichende Sicherheit gewinnen, ob die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.

Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prüfungsnachweisen für die in der Jahresrechnung enthaltenen Wertansätze und sonstigen

Angaben. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemässen Ermessen des Prüfers. Dies schliesst eine Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Angaben in der Jahresrechnung als Folge von Verstössen oder Irrtümern ein. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer das interne Kontrollsystem, soweit es für die Aufstellung der Jahresrechnung von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen, nicht aber um ein Prüfungsurteil über die Existenz und Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben. Die Prüfung umfasst zudem die Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Rechnungslegungsmethoden, der Plausibilität der vorgenommenen Schätzungen sowie eine Würdigung der Gesamtdarstellung der Jahresrechnung. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise eine ausreichende und angemessene Grundlage für unser Prüfungsurteil bilden.

### *Prüfungsurteil*

Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2016 abgeschlossene Geschäftsjahr dem schweizerischen Gesetz und dem Konkordat vom 7. Januar 2005.

PricewaterhouseCoopers AG

Hans-Rudolf Burkhardt  
Revisionsexperte

Severin Gebhart  
Revisionsexperte

Bern, 26. April 2017

### 3. Entwicklung

Die Comlot hat in den vergangenen Jahren zweckmässige und transparente Strukturen aufgebaut und die internen Abläufe kontinuierlich optimiert. Zuletzt wurde etwa das Projekt für die Einführung eines den Strukturen der Comlot angemessenen Sicherheitsmanagementsystems initiiert.

Wie im vorliegenden Bericht bereits mehrfach erwähnt wurde, sind die gesetzlichen Bestimmungen des Geldspielbereichs zurzeit Gegenstand umfassender Revisionsbestrebungen. Der Entwurf für ein neues Bundesgesetz über Geldspiele sieht für die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde eine Vielzahl von Aufgaben und Befugnissen vor. Ein Teil dieser Aufgaben wird bereits heute von der Comlot wahrgenommen. Der Gesetzesentwurf sieht aber auch zahlreiche und vielseitige Aufgaben und Befugnisse vor, welche den aktuellen Aufgabenbereich der Comlot ergänzen oder erweitern.

Zu nennen sind zusätzliche Aufgaben und Befugnisse für die Bekämpfung nicht autorisierter Angebote und von Wettkampfmanipulationen im Sport. Weiter soll der Comlot die Zuständigkeit für die Bewilligung und Beaufsichtigung der automatisiert, interkantonale und online durchgeführten Geschicklichkeitsspiele übertragen werden. Dazu kommen die Überwachung der Einhaltung der aus den Geldwäscherei-Bestimmungen resultierenden Verpflichtungen der Veranstalterinnen

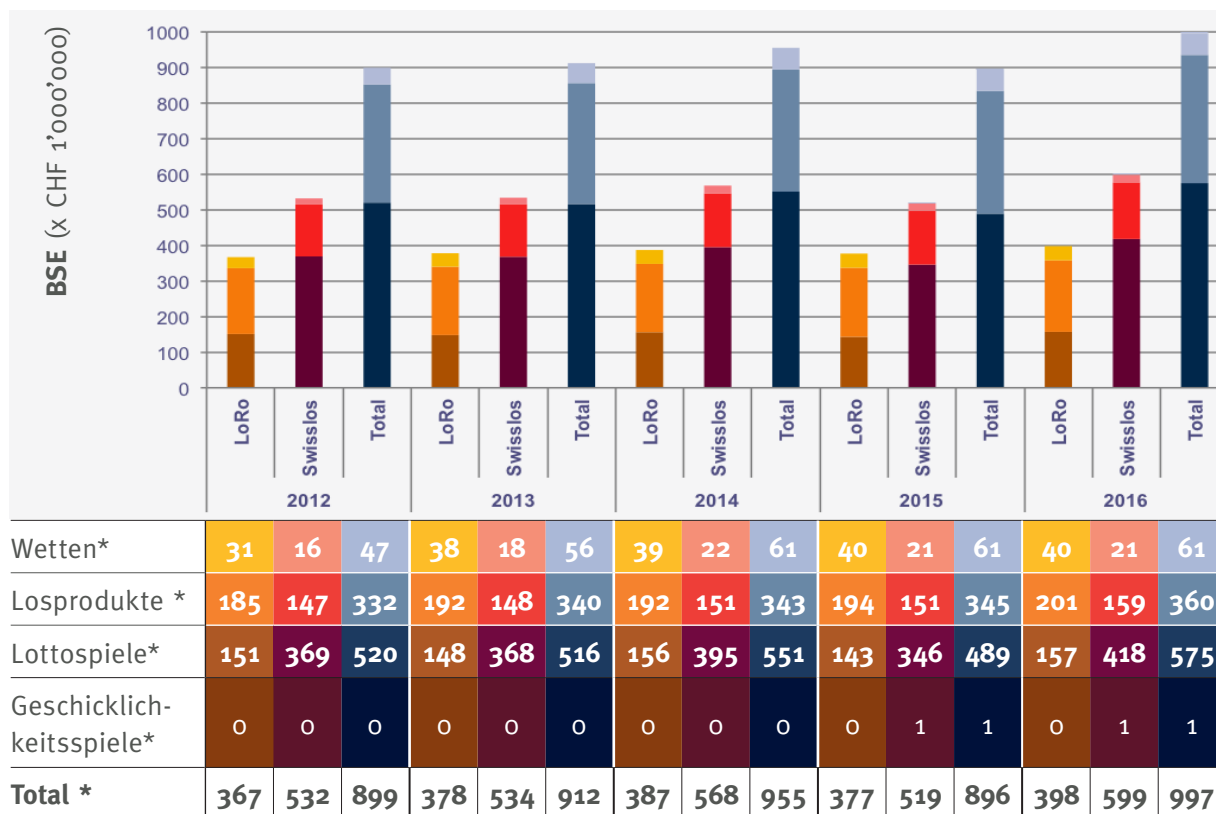
von Grossspielen, umfassende Parteirechte in allen den Geldspielbereich betreffenden kantonalen Verwaltungs- oder Strafverfahren sowie in den von der ESBK geführten Bewilligungs- resp. Qualifikationsverfahren. Gemäss dem Gesetzesentwurf soll die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde zudem für das Erstellen der Gross- und Kleinspielstatistik und eines Berichts über die Mittelverwendung zuständig sein. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend und es ist auch nicht auszuschliessen, dass die Kantone der Comlot im revidierten Konkordat zusätzliche Aufgaben übertragen werden.

Die Aufgaben und Befugnisse nach den neuen Erlassen stehen unmittelbar davor, definitive Konturen zu erhalten, während mit einem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen frühestens 2019 zu rechnen ist. Die Comlot beobachtet die Entwicklung in der Gewissheit, sich in den vergangenen Jahren ein gutes und nachhaltiges Fundament geschaffen zu haben, um bei Bedarf mit den erforderlichen Strukturen zusätzliche Aufgaben wahrnehmen und den steigenden Ansprüchen gerecht werden zu können. Das Streben nach einer unabhängigen, marktnahen und kompetenten Erfüllung des gesetzlichen Auftrags wird auch in Zukunft oberste Priorität haben.

# Anhang

## Zusammenstellung der wichtigsten Jahreskennzahlen des Lotteriegeschäfts

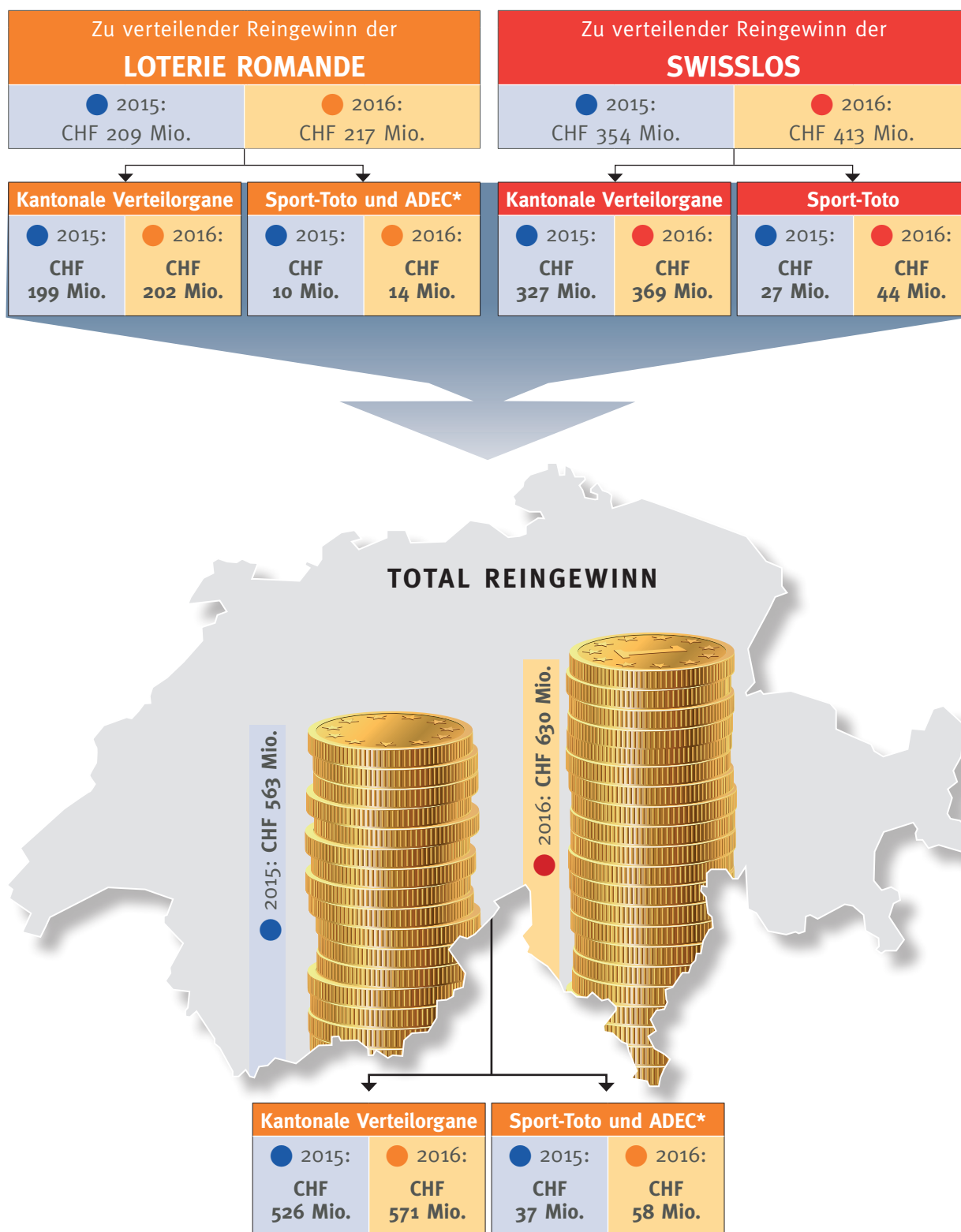
### Bruttospielerträge (BSE)



\* Sämtliche Beträge sind in Millionen CHF zu lesen.

Diagramm 2. Jährliche Bruttospielerträge (BSE) der beiden Lotteriegesellschaften im Zeitraum 2012 bis 2016 (insgesamt pro Jahr und differenziert nach Produktkategorie). Die Beträge sind gerundet.

## Verteilung der Reingewinne



\* Die Loterie Romande hat im Jahr 2016 zur Unterstützung des Pferderennsports einen Betrag in der Höhe von CHF 3,8 Mio. an die ADEC überwiesen (im Jahr 2015: CHF 3,8 Mio.).

Grafik 1. Verteilung der im Jahr 2016 durch die beiden Lotteriegesellschaften erzielten Reingewinne.





Lotterie- und Wettkommission  
Commission des loteries et paris  
Commissione delle lotterie e delle scommesse  
Swiss Lottery and Betting Board

**Lotterie- und Wettkommission**  
Schauplatzgasse 9  
CH-3011 Bern  
Tel. +41 (0)31 313 13 03  
Fax +41 (0)31 313 13 00  
info@comlot.ch  
www.comlot.ch