



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

Jahresbericht 2015



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
Vorwort	3
Kommission und Sekretariatsleitung	4
Zusammenfassung	6
Bericht	7
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	12
1.2.3 Institutionelle Aufsicht	13
1.2.4 Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen 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
Anhang	22



Abkürzungsverzeichnis

ADEC	Association pour le développement de l'élevage et des courses
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGer	Bundesgericht
BJ	Bundesamt für Justiz
BSE	Bruttospielertrag
CEDIDAC	Zentrum für Unternehmensrecht der Universität Lausanne
Comlot	Interkantonale Lotterie- und Wettkommission
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EASG	European Association for the Study of Gambling
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
FDKL	Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz
GAT-P	Gruppo Azzardo Ticino - Prevenzione
GREA	Groupement d'Etudes des Addictions
GREF	Europäisches Forum der Geldspiel-Regulationsbehörden
IAGR	International Association of Gaming Regulators
IOC	Internationales Olympisches Komitee
IVLW	Interkantonale Vereinbarung (Konkordat) vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten
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
PMUR	Pari Mutuel Urbain Romand
RK/IVLW	Rekurskommission Interkantonale Vereinbarung Lotterien und Wetten
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
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
UWG	Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 über den unlauteren Wettbewerb
WLA SCS	World Lottery Association, Security Control Standard

Vorwort

Der Bundesrat verabschiedete am 21. Oktober des Berichtsjahres die Botschaft zum Bundesgesetz über die Geldspiele zuhanden des Bundesparlaments. Gleichzeitig wurde der Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens veröffentlicht: Bereits der Vorentwurf der Gesetzesvorlage ist bei den Kantonen, den politischen Parteien und den weiteren interessierten Kreisen auf breite Akzeptanz gestossen und wurde grossmehrheitlich als gelungenes und ausgewogenes Resultat gewürdigt.

Auch die Comlot unterstützt den Gesetzesentwurf, an dem sie im Rahmen der mit den Revisionsarbeiten beauftragten Projektorganisation mitgearbeitet hat. Der Vernehmlassungsentwurf hat im vergangenen Jahr noch kleinere Anpassungen erfahren, die eine noch breitere Abstützung der Vorlage sicherstellen sollten.

Das neue Bundesgesetz über Geldspiele wird sämtliche Geldspiele neu regeln. Die ESBK und die Comlot werden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich mit gleichen Kompetenzen ausgestattet. Positiv zu werten ist, dass in Zukunft sowohl für Spielbankenspiele als auch für Lotterien und Sportwetten dieselben gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz vor exzessivem Geldspiel gelten sollen. 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 Lösungen dar. Der Gefahr vor exzessivem Geldspiel soll vorgebeugt und gleichzeitig ein attraktives Geld-

spielangebot 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 verhängnisvollen 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 Arbeit an den das Geldspielgesetz konkretisierenden Verordnungen sollte parallel zu den Beratungen im Parlament in Angriff genommen werden. Die Revision der Bundesgesetzgebung bedingt im Weiteren eine Totalrevision des heutigen Lotteriekonkordates. Die Comlot will ihre Regulierungserfahrung in diese Prozesse einbringen und wird die weiteren Gesetzgebungsarbeiten weiterhin eng beobachten und begleiten.

Bern, Mai 2016


Jean-François Roth
Präsident


Manuel Richard
Direktor

Kommission und Sekretariatsleitung

Kommission

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 Unternehmensrecht
der Universität
Lausanne (CEDIDAC),
ehemaliger Rektor der
Universität Lausanne,
VD



Herr
Christian Vitta,
Ökonom, Grossrat, TI
(bis April 2015).



*Herr Regierungsrat
Christian Vitta ist
unmittelbar nach
seiner Wahl in den
Regierungsrat des
Kantons Tessin im Mai
2015 mit sofortiger Wirkung aus der Kommission zurückgetreten. Ende
des Berichtsjahres war die Nachfolgeregelung noch nicht abgeschlossen.*

Amtszeit

Alle Kommissionsmitglieder befanden sich im Berichtsjahr im zweiten Amtsjahr der dritten Amtsperiode.

Kommissionssitzungen Im Jahr 2015 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 2015 bewilligte die Comlot der LoRo 47 und der Swisslos 31 Spiele. Insgesamt wurden 78 Verfahren mit einer Bewilligung abgeschlossen. Hervorzuheben sind die Bewilligungen für Anpassungen am Lotterierprodukt Euro Millions, die sowohl der LoRo wie auch der Swisslos erteilt wurden. Ebenfalls beiden Lotteriegesellschaften wurde eine Bewilligung für ein moderneres Sportwettangebot erteilt, gegen welche das BJ Beschwerde erhob. Weiter erteilte die Comlot der Swisslos eine generelle Zulassungsbewilligung für die Produktfamilie der nachgezogenen virtuellen Bingo-Lotterieprodukte.

Beaufsichtigen

Das Hauptaugenmerk im Bereich Aufsicht galt 2015 erneut der Bekämpfung des illegalen Marktes. Die Comlot hat wegen vermuteten Verstössen gegen die Lotteriegesetzgebung im Jahr 2015 gesamthaft 90 Dossiers eröffnet. In 4 Fällen wurde bei den zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden Strafanzeige erstattet. Die Comlot begleitete im Jahr 2015 insgesamt 53 Hausdurchsuchungen.

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 erstmals einen Bericht über die Verwendung der Spielsuchtabgabe 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 2015 Gebühreneinnahmen in der Gesamthöhe von CHF 1'940'250.00. Die Jahresrechnung 2015 wurde budgettreu mit einem Ertragsüberschuss von CHF 36'454.25 abgeschlossen.

Per 31. Dezember 2015 belief sich der Personalbestand des Sekretariats auf 9,6 Vollzeitstellen, verteilt auf 11 Mitarbeitende.

Entwicklung

Die Comlot hat sich 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, sich in den vergangenen Jahren ein gutes und nachhaltiges Fundament geformt zu haben, um bei Bedarf zusätzliche Aufgaben mit den erforderlichen Strukturen 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 Gefährdungspotenziale 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 Gefährdungspotenziale verwendet die Comlot das vom «Wissenschaft-

lichen Forum Glücksspiel» entwickelte Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten. Die Massnahmen des Sozial- und Jugendschutzes variieren je nach Produkt und Absatzkanal.

Im Berichtsjahr wurde ein neuer Bewilligungsleitfaden erarbeitet, der die Lotteriegesellschaften bei der Zusammenstellung der Gesuchsunterlagen unterstützt. Ferner wurde zwecks präziserer Berechnung und Erhebung des Aufwands in den verschiedenen Verfahren das Gebührenreglement überarbeitet.

Anzahl Bewilligungsverfahren

Im Jahr 2015 bewilligte die Comlot der LoRo 47 und der Swisslos 31 Spiele. Insgesamt wurden 78 Verfahren mit einer Bewilligung abgeschlossen. Eine Zusammenstellung der wichtigsten Jahreskennzahlen zum Geschäft der Lotteriegesellschaften kann dem Anhang zu diesem Bericht entnommen werden (vgl. Anhang Seite 21).

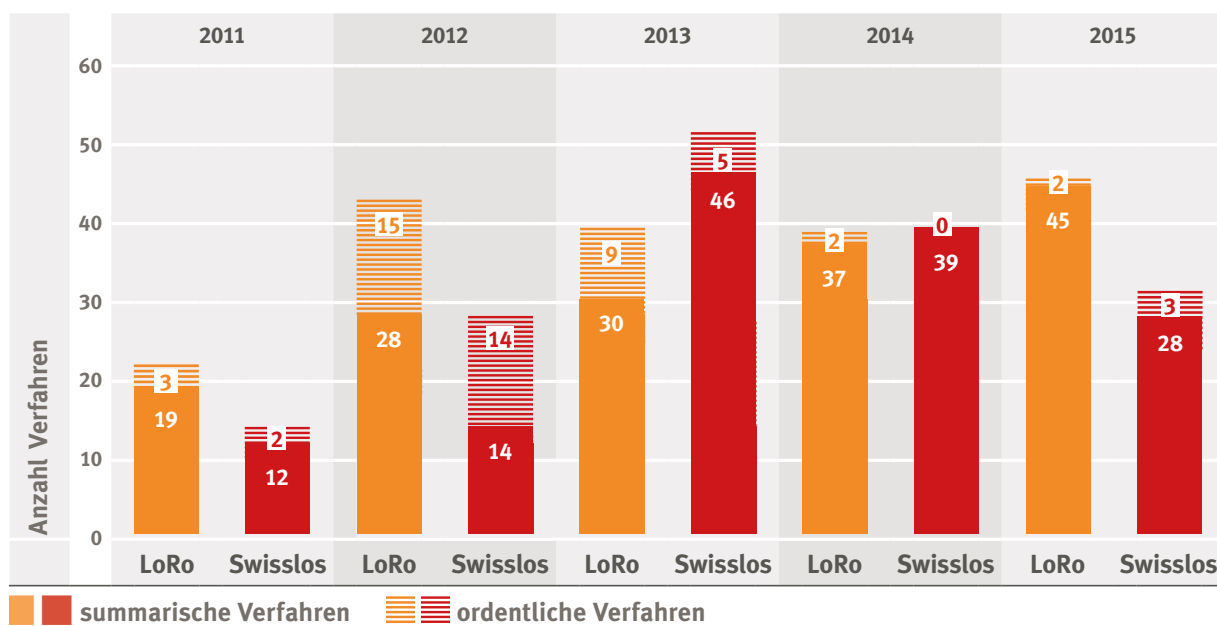


Diagramm 1. Anzahl der bei den Lotteriegesellschaften pro Jahr durchgeführten Verfahren, differenziert nach Verfahrenstyp (ordentliches oder summarisches Verfahren).

Das Berichtsjahr 2015 war mit Blick auf die Anzahl der durchgeführten Bewilligungsverfahren ein durchschnittlich arbeitsintensives Jahr (vgl. Diagramm 1). Die Bewilligungsverfahren waren indessen überdurchschnittlich komplex.

Bei den im Jahr 2015 neu zugelassenen Spielen handelt es sich zu einem grossen Teil um vorgezogene physische Losprodukte und nachgezogene virtuelle Lose sowie Bingo-Lotterieprodukte, welche in summarischen Bewilligungsverfahren zugelassen werden konnten. Die durchschnittliche Verfahrensdauer für die Bearbeitung der Gesuche durch die Comlot belief sich auf weniger als einen Monat.

Generelle Zulassungsbewilligung für virtuelle Bingo-Produkte

Am 22. Januar 2015 erliess die Comlot für die Swisslos für die Produktfamilie der nachgezogenen virtuellen Bingo-Lotterieprodukte eine generelle Zulassungsbewilligung. Neu können also auch nachgezogene virtuelle Bingo-Spiele im summarischen Verfahren behandelt werden. Dadurch wird der bei der Comlot anfallende Administrativaufwand reduziert. Das Bewilligungsverfahren wurde dazu genutzt, die Anforderungen an die Spielsuchtpräventionsmassnahmen klarer zu definieren und zu erhöhen. Die generelle Zulassungsbewilligung für nachgezogene Bingo-Lotterieprodukte wurde insbesondere an die Umsetzung folgender Spielsuchtaufgaben geknüpft:

• **Zugangsbeschränkungen und Jugendschutz**

Mindestalter 18 Jahre; Registrierung inkl. Identitäts- und Altersprüfung als Voraussetzung für die Einrichtung eines Spielerkontos; Maximal 1 Spielerkonto pro Person; obligatorisches Setzen eigener Nettoausgabelimiten pro Tag, Woche (7 Tage) und Monat (30 Tage); vorgegebene Oberlimate für virtuelle Lose und virtuelle Bingos beträgt zurzeit gemeinsam CHF 2'000.00; Pop-Up-Einblendung im Falle Netto-Verlusten auf der ISP grösser gleich CHF 2'000.00 innerhalb von 30 Tagen; Möglichkeit von Selbst- und Fremdsperren; kein Spielen auf Kredit (Kauf von virtuellen Losen und Bingo-Lotterieprodukten nur möglich, wenn genügend Spielguthaben auf Spielerkonto).

• **Spieldesign**

Kostenlose «Mitspiel»-Funktion, keine Wallet-Auszahlung bei Gewinn von über CHF 1'000.00; Gewinne ab CHF 1'000.00 werden erst nach einer Verzögerung von drei Arbeitstagen auf ein Post- oder Bankkonto überwiesen (Verhinderung der sofortigen Reinvestition von Grossgewinnen); eine Erhöhung der Einsatzlimiten tritt erst nach einer 72-stündigen «Abkühlungsphase» in Kraft.

• **Spielerinformation**

Permanente Anzeige des Guthabens auf dem Konto des Spielers; Spielhistorie; Informationen zum verantwortungsvollen Spiel, Spielsucht-Selbsttest und Promotion einer Hotline für die Vermittlung von Beratungs- und Behandlungsmöglichkeiten auf der Website der Veranstalterin; Spielerinformation («Warnmeldung») im Falle des Erreichens der gesetzten Verlustlimiten; Echtzeitanzeige der Verluste bei Spielern mit potenziell problematischem Verhalten.

• **Monitoring/Controlling**

Erhebung und Auswertung relevanter Daten, damit zu einem späteren Zeitpunkt weitere Massnahmen geprüft und sachgerecht umgesetzt werden können.

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, welche sich im Berichtsjahr fortsetzten, wurde der Comlot ein Vorentwurf eines Bewilligungsgesuchs um Zulassung eines neuen Sportwettenprodukts eingereicht, zu welchem die Comlot Stellung nahm. In der Folge erstellte die Comlot einen Vorentwurf einer Zulassungsverfügung und einen dazugehörigen Anhang – eine Liste der erlaubten Wettarten und der Sportarten und Wettkämpfe, auf welche Wetten angeboten werden dürfen. Sie gab den beiden Lotteriegesellschaften die Möglichkeit, sich zum Inhalt zu äussern. Die beiden Lotteriegesellschaften ersuchten im Anschluss Ende März 2015 formell um Erteilung von Zulassungsbewilligung-

gen für die Produkte «Sportwettenprodukt X» resp. «paris sportifs X», welche sie gemeinsam durchführen wollen.

Die Comlot qualifizierte die Produkte in rechtlicher Hinsicht als lottereeähnliche Veranstaltungen im Sinne von Art. 43 Ziff. 2 der Lotterieverordnung. Die entsprechenden Bewilligungen – versehen 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 (RK/IVLW) 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.

Ende des Berichtsjahres waren diese Beschwerdeverfahren noch bei der RK/IVLW hängig.

Anpassungen am Lotterieprodukt «Euro Millions»
Anfang Oktober 2015 ersuchten die Lotteriegesellschaften um Bewilligung der Anpassungen am Lotterieprodukt «Euro Millions» und reichten Gesuchsunterlagen ein. Mit Verfügungen vom 3. Dezember 2015 wurde sowohl Swisslos wie auch der Loterie Romande die Zulassungsbewilligung für die Anpassungen am Lotterieprodukt Euro Millions erteilt.

Bei Euro Millions handelt es sich um ein internationales Lotterieprodukt. Am Produkt sind mehrere offizielle Lotteriegesellschaften verschiedener Länder beteiligt, wobei die in sämtlichen Ländern getätigten Spieleinsätze gepoolt werden, in Bezug auf alle Vertragsgebiete jeweils eine gemeinsame Ziehung erfolgt und die Ermittlung der Gewinnsummen auf gemeinsamer Basis erfolgt. Dadurch sind gewisse Durchführungsmodalitäten von den verschiedenen Lotteriegesellschaften in Absprache untereinander zu regeln.

1.2 Beaufsichtigen

Neben den Zulassungsaufgaben hat die Comlot Aufsichts Aufgaben 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. Die Anbieter nicht autorisierter Lotterie- und Wettprodukte sind weiterhin sehr aktiv und kreativ.

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 2015 gesamthaft 90 Dossiers eröffnet. In 4 Fällen musste bei den zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden Strafanzeige erstattet werden. Ende des Jahres 2015 waren 132 Dossiers hängig, davon 54, die im Berichtsjahr 2015 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 wieder herzustellen oder einen unrechtmässigen Zustand zu verhindern.

Wegen Delikten im Zusammenhang mit Sportwetten-Terminals begleitet die Comlot häufig polizeiliche Massnahmen 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 1 entnommen werden.

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 usw.) und bringt so ihr Fachwissen in die Strafverfolgung ein. Die Comlot stellt den Polizeidienststellen z. B. Musterbefragungen zur Verfügung für die Einvernahme von Auskunftspersonen und von beschuldigten Personen, denen Widerhandlungen gegen

die Lotteriegesetzgebung vorgeworfen werden. 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 Wetten 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 beteiligte sich im Jahr 2015 an insgesamt 53 Hausdurchsuchungen. Die Begleitung von Hausdurchsuchungen durch die Comlot hat damit gegenüber dem Vorjahr erneut zugenommen. Durch die Einsätze konnten nicht nur viele Wett-Terminals sichergestellt, sondern auch die Kenntnisse der Comlot in diesem Bereich erweitert werden.

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

Spielkategorie	Massnahme			
	Eröffnete Dossiers	Verwarnungen	Strafanzeigen	Begleitung von Verfolgungsmassnahmen
Gewinnspiele (Lotterien; lotterie-ähnliche Veranstaltungen)	17	7	1	0
Sportwetten-Terminals	58	0	2	52
Ausländische Online-Anbieter	12	3	0	0
Verschiedene	3	0	1	1
Total	90	10	4	53

Tabelle 1. Anzahl Interventionen der Comlot wegen illegaler Lotterie- und Wettangebote im Jahr 2015, differenziert nach Spielkategorien und Art der Intervention.

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 eingerichtete Meldeportal wurde auch im Jahr 2015 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 und die sich sehr bewährt hat.

Wie bereits im Vorjahr konnte das Kontakt Netzwerk mit den kantonalen Strafverfolgungsbehörden auch in der Westschweiz weiter ausgebaut werden. In den Monaten November und Dezember wurden an der Polizeiakademie Savatan und an der regionalen Schule für Polizei-Aspiranten in Colombier erneut gemeinsam mit der ESBK Info-Veranstaltungen bei Polizei-Aspiranten durchgeführt. Diese Veranstaltungen sollen in Zukunft weitergeführt 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. Weiter muss in Zukunft gewährleistet sein, dass

zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde ein Datenaustausch zu konkreten Strafuntersuchungen stattfinden und die interkantonale Behörde ihr Fachwissen in zweckmässiger Weise in die kantonalen Strafuntersuchungen einbringen kann. Der Gesetzesentwurf für ein neues Bundesgesetz über Geldspiele sieht in diesem Zusammenhang zahlreiche Verbesserungen vor.

Verwaltungsverfahren

Ende des Berichtsjahres war bei der Comlot nach wie vor ein Verfahren (i.S. «Euro-Lotto Tipp AG») hängig, in welchem es darum geht, das Spielangebot eines privaten Veranstalters dahingehend zu qualifizieren, ob es unter die Lotteriegesetzgebung fällt.

Die Comlot hatte im Rahmen dieses Verfahrens eine selbständig anfechtbare Zwischenverfügung erlassen und mit dieser ihre Zuständigkeit bejaht. Gegen diese Verfügung hat die Euro Lotto Tipp AG Beschwerde bei der RK/IVLW erhoben. Die RK/IVLW stützte in der Folge die Rechtsauffassung der Comlot vollumfänglich. Die Euro-Lotto Tipp AG erhob anschliessend gegen das Urteil der RK/IVLW Beschwerde an das Bundesgericht.

Das Urteil des Bundesgerichts vom 9. Juli 2015 i. S. Zuständigkeit der Comlot («Euro-Lotto Tipp AG», BGE 141 II 262) bestätigte die Verfügungen der Vorinstanzen und damit die Rechtsauffassung der Comlot, wonach sie im Bereich der Grosslotterien und Sportwetten über eine weitgehende verwaltungsrechtliche Aufsichtskompetenz verfügt. Der Comlot kommt die Kompetenz zu, verwaltungsrechtliche Unterstellungs- bzw. Qualifikationsverfahren zu eröffnen, um festzustellen, ob eine wirtschaftliche Tätigkeit in ihren Zuständigkeitsbereich fällt; sie kann zudem Verbote aussprechen.

Das Bundesgerichtsurteil bedeutet einen Paradigmenwechsel bei der Bekämpfung illegaler Angebote und eröffnet der Comlot diesbezüglich zusätzliche Handlungsspielräume. Sie kann nunmehr bei vermuteten Verstössen gegen die Lotteriegesetzgebung aufgrund der konkreten Umstände entscheiden, ob die Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens gegenüber der (direkten) Einleitung strafrechtlicher Schritte Vorteile bie-

tet und den Vorzug erhalten soll. Dies bedeutet auch, dass die Comlot die zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden in Zukunft vermehrt von der (vorfrageweisen) Klärung komplexer glücksspielrechtlicher Fragestellungen im Rahmen von Strafverfahren wird entlasten können. Dies wird der Prozessökonomie dienen und zu einer effizienteren Aufsicht im Glücksspielbereich beitragen.

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.

Im Berichtsjahr hat die Comlot ihre an die Veranstalter adressierten Aufsichtsrichtlinien überarbeitet. Diese fördern die Transparenz und die Rechtssicherheit bei der Aufsicht über die Spieldurchführung.

Sicherheit

Gemeinsam mit den Lotteriegesellschaften wurde Ende 2014 ein Projekt aufgesetzt, bei dem es darum geht, 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. Es geht in diesem Projekt mithin

darum, 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. In diesem Projekt konnten 2015 massgebliche Fortschritte erzielt werden; es dürfte im Sommer 2016 abgeschlossen werden können.

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 Internet-Spielplattform (ISP) gelten dabei spezifische Massnahmen zum Schutz der Spieler. Den Lotteriegesellschaften wurde die Pflicht auferlegt, 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 im Berichtsjahr 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.

Insgesamt konnte 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 bedeutender Zusammenhang zwischen der Einführung

obligatorischer Limiten und dem Verhalten der Spielenden heraus.

Durch die jährliche Berichterstattung sollen in Zukunft systematischere Aussagen zur Wirksamkeit der Online-Sozialschutzmassnahmen gemacht werden können. Vergleiche über einen längeren Zeitraum können neue Erkenntnisse liefern und allfälligen Handlungsbedarf aufzeigen, z.B. für die Einführung zusätzlicher oder die Anpassung bestehender Sozialschutzmassnahmen.

In den letzten Monaten des Berichtsjahres hat die Comlot in Zusammenarbeit mit einer spezialisierten externen Unternehmung eine Untersuchung zum Schutz der Minderjährigen bei elektronischen Spielen durchgeführt. Dieses Dossier war am 31. Dezember noch in Bearbeitung.

1.2.3 Institutionelle Aufsicht

Neben der Aufsicht über die Spieldurchführung (soeben Ziff. 1.2.3) 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 Zusammenhang 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 darüber 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 Gefährdungspotenzial 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.

Werbung

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 Werbberichtlinien der Comlot, welche die gesetzlichen Bestimmungen konkretisieren. Im Berichtsjahr wurde die Modernisierung dieser Richtlinien an die Hand genommen. Durch einen höheren Detaillierungsgrad und – soweit möglich – Ausfüllung der abstrakten Begriffe des Gesetzgebers sollen Transparenz und Rechtssicherheit erhöht und die Arbeit der Comlot erleichtert werden. Das Projekt stand Ende des Berichtsjahres kurz vor dem Abschluss.

Jahresrechnungen

Ausnahmen vom Lotterieverbot sind vom Gesetz lediglich für gemeinnützige bzw. wohltätigen Zwecken dienende Veranstaltungen vorgesehen; die Bewilligungsbehörde hat die Verwendung der mit Lotteriespielen generierten Erträge zu überwachen. Aus den gesetzlichen Bestimmungen resultiert eine Zuständigkeit der Comlot, die Ertragsverwendung bei den Lotteriegesellschaften im Auge zu behalten. 2012 konnte die Comlot Zusicherungen beider Lotteriegesellschaften erwirken, dass sie ihre Jahresrechnungen ab Januar 2013 resp. 2014 nach den Swiss GAAP FER-Standards erstellen. Ziel dieser Massnahme ist es, die Transparenz der Berichterstattung und die Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen der beiden Schweizer Lotteriegesellschaften zu steigern.

Während die nach den neuen Vorschriften etablierte Rechnung der LoRo bereits 2014 etwas genauer geprüft wurde, konnte sich die Comlot in Bezug auf die Jahresrechnung der Swisslos im Berichtsjahr erstmals von der durch die Anwendung der Swiss GAAP FER-Standards erreichten erhöhten Transparenz überzeugen. Im Anschluss an die Durchsicht der Jahresrechnung fand mit der Swisslos ein schriftlicher Austausch zu einzelnen Posten der Jahresrechnung statt.

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 2018/2019 – 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 Schweiz steht in diesem Bereich als Sitzstaat zahlreicher Sportorganisationen im internationalen Schaufenster.

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 (verrechnungssteuerverpflichtige Spielergewinne, Einsatzlimiten usw.) nicht geeignet, Wettkampfmanipulationen zu begünstigen oder im Zusammenhang mit diesen eine erwähnenswerte Rolle zu spielen. Die Comlot hat im Berichtsjahr eine Liste der erlaubten Wettarten und der Sportarten und Wettkämpfe erstellt, auf welche Wettan geboten werden können, ohne dass ein erhöhtes Wettkampfmanipulationsrisiko besteht. Die Lotteriegesellschaften haben diese Listen zu respektieren.

Inwieweit die Comlot in den nächsten Jahren über ihre aktuelle Zulassungs- und Aufsichtsarbeit hinaus bei der Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen im Sport eine Rolle spielen wird, ist abhängig vom politischen Willen des Bundesgesetzgebers und der Kantone.

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 2015 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. 1.2.4.) 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.

Das Sekretariat ist im Berichtsjahr im Auftrag der FDKL der Frage nachgegangen, ob die Kantone die Empfehlungen der FDKL aus dem Jahr 2013 in Bezug auf die frei verfügbaren Fonds-Vermögen in der Zwischenzeit umgesetzt haben. Der Abschlussbericht zu dieser Untersuchung wurde der FDKL im Sommer zugestellt. Die Resultate waren insgesamt zufriedenstellend. Die Untersuchung soll 2018 wiederholt werden.

Welche Funktion die Comlot in Bezug auf die Mittelverwendung durch die Kantone in Zukunft wahrnehmen wird, ist gegenwärtig Gegenstand politischer Diskussionen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat im November des Berichtsjahres zu diesem Thema den Bericht «Prüfung der Aufsicht über die Verwendung von Lotterierträgen» publiziert.

Verwendung der Spielsuchtabgabe

Gemäss Art. 18 der IVLW sind die Lotteriegesellschaften verpflichtet, den Kantonen jährlich eine Spielsuchtabgabe zu entrichten. Mit Brief vom 16. Januar 2015 an die Kantonsregierungen hat die FDKL ihre Interpretation der Zweckgebundenheit der Spielsuchtabgabe präzisiert und den Kantonen empfohlen, die entsprechenden Richtlinien einzuhalten.

Ferner wurde die Comlot von der FDKL beauftragt, ab 2015 jährlich einen Bericht über die Verwendung der Spielsuchtabgabe in den einzelnen Kantonen zu verfassen. Dieser Bericht steht der Öffentlichkeit auf der Homepage der Comlot unter folgendem Link zur Verfügung: <http://www.comlot.ch/de/dokumentation/berichte-und-mitteilungen/aktuell>. Alle Kantone konnten über die Verwendung der Spielsuchtabgabe Auskunft erteilen. Dazu gehören Angaben über die Höhe der im Jahr 2014 effektiv verwendeten Mittel, die Höhe der Beiträge an die diversen Leistungserbringer sowie die Natur der verschiedenen Massnahmen.

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 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 2015 erneut leicht zugenommen. Es wurden etwas mehr als 16'000 Besuche verzeichnet (Vorjahr 15'400).

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 insgesamt 23 Kantonen in Kontakt. Diese Aktivitäten 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 eine bessere Koordination der Bekämpfung des illegalen Lotterie- und Wettmarkts ermöglichen.

Die Kommission hat ihre zweitägige September-Sitzung im Berichtsjahr im Kanton Basel-Stadt abgehalten. Bei dieser Gelegenheit hat sich die Kommission mit Herrn Regierungsrat und FDKL-Mitglied Baschi Dürr getroffen und die neusten Entwicklungen im Geldspielbereich diskutiert.

Die Comlot unterhält zu den für den Geldspielbereich wichtigsten Bundesbehörden gute Kontakte. Die Zusammenarbeit mit dem EJPD fand im Jahr 2015 allem voran im Rahmen der gemeinsamen Projektorganisation statt, welche mit der Erarbeitung der neuen Geldspielgesetzgebung betraut ist. Die Präsidenten und Direktoren der Comlot und der ESBK haben sich im Sommer des Berichtsjahres zu einem Gedankenaustausch getroffen. Thema war unter anderem das Projekt «Studie im Zusammenhang mit der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2017». Die beiden Schweizer Geldspielregulierungsbehörden ESBK und Comlot wollen im Rahmen der nächsten vom Bundesamt für Statistik durchgeführten Gesundheitsbefragung Erhebungen zur Nutzung der einzelnen Glücksspieltypen, zur Lebens-

zeit- und 12-Monats-Prävalenz des exzessiven Glücksspiels sowie zur Intensität der Spielsuchtproblematik durchführen. 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 Entscheidungen der täglichen Regulierungsarbeit gestützt auf verlässliche Grundlagen zu diesem Thema stützen zu können.

Im Dezember des Berichtsjahres hat ferner ein Gedankenaustausch mit der Stiftung Antidoping Schweiz stattgefunden. Die Revision der Geldspielgesetzgebung soll auch zu einer Anpassung des Sportförderungsgesetzes führen. Die entsprechenden Bestimmungen sind eng an die Art. 23–25 des Sportförderungsgesetzes angelehnt und die Rolle der Comlot bei Verfahren wegen Wettkampfmanipulationen dürfte in Zukunft vergleichbar werden mit derjenigen von Antidoping Schweiz in Strafverfahren wegen Dopingverstössen.

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.

Besonders zu erwähnen ist zudem der regelmässige Austausch mit den Akteuren der Spielsuchtprävention. Im Rahmen von konkreten Projektarbeiten waren 2015 v. a. Vertreter der Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) wichtige Kooperationspartner. Im Januar des Berichtsjahres hat ausserdem ein allgemeiner Gedankenaustausch mit dem Präsidenten der KKBS stattgefunden.

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.

Ein Mitarbeiter des Sekretariats der Comlot hat im Mai 2015 in Vilnius an der jährlich stattfindenden Versammlung des Gaming Regulators European Forum (GREF) teilgenommen. 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.

Das internationale Netzwerk der nationalen Regulierungsbehörden für den Sportwettmarkt, welches im Zuge der Arbeiten der EPAS ins Leben gerufen worden war (vgl. oben Ziff. 1.2.4), hat sich im Berichtsjahr einmal versammelt. Es handelt sich hierbei um ein konsultatives Organ, welches die Staaten sowie internationale Instanzen im Bereich der Sportwettkampfmanipulationen beraten und einen zweckmässigen Informationsaustausch zwischen den nationalen Regulierungsbehörden sicherstellen soll.

2. Ressourcen

2.1 Personal

Per 31. Dezember 2015 beschäftigte die Comlot vier Mitarbeiter französischer Muttersprache und sieben Mitarbeitende deutscher Muttersprache, darunter drei Frauen. Insgesamt beläuft sich der Personalbestand des Sekretariats auf 9.6 Vollzeitstellen, verteilt auf 11 Mitarbeitende. Auf den 1. Oktober hat das Sekretariat der Comlot eine zusätzliche Stelle für einen französischsprachigen Inspektor mit forensischer Ausbildung und Berufserfahrung geschaffen.

2.2 Finanzen

Die Jahresrechnung 2015 wurde budgettreu mit einem Ertragsüberschuss von CHF 36'454.25 abgeschlossen. Das Eigenkapital erhöhte sich um den Jahresgewinn auf CHF 589'230.30.

Die Personalkosten in der Höhe von CHF 1'645'958.35 stellten auch im Berichtsjahr den mit Abstand grössten Posten auf der Aufwandseite dar (rund 87%). Der übrige Betriebsaufwand in der Höhe von CHF 252'554.45 machte rund 13% der Ausgaben aus.

Der Betriebsertrag setzte sich aus der allgemeinen Aufsichtsgebühr in der Höhe von CHF 1'800'000.00 (ca. 93% 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 2015 präsentieren sich zusammengefasst wie folgt:

BILANZ		Jahr 2015
		CHF
AKTIVEN		
Umlaufvermögen		749'724.85
Anlagevermögen		5'001.00
AKTIVEN		754'725.85
PASSIVEN		
Kurzfristiges Fremdkapital		45'495.55
Langfristiges Fremdkapital		120'000.00
Eigenkapital		589'230.30
PASSIVEN		754'725.85
ERFOLGSRECHNUNG		Jahr 2015
		CHF
BETRIEBSERTRAG		
Betriebsertrag		1'940'250.00
BRUTTOERGEBNIS 1		1'940'250.00
PERSONALAUFWAND		
Personalaufwand		-1'645'958.35
BRUTTOERGEBNIS 2		294'291.65
SONSTIGER BETRIEBSAUFWAND		
Sonstiger Betriebsaufwand		-252'554.45
BETRIEBSERGEBNIS VOR FINANZERFOLG		41'737.20
Total Finanzerfolg		-182.95
BETRIEBSERGEBNIS VOR ABSCHREIBUNGEN		41'554.25
Abschreibungen		-5'100.00
Ausserordentlicher Erfolg		0.00
JAHRESERFOLG		36'454.25

Revisionsbericht

Bericht des Wirtschaftsprüfers
an die Fachdirektorenkonferenz
Lotteriemarkt und Lotteriegesezt
Bern

Auftragsgemäss haben wir als Wirtschaftsprüfer die Jahresrechnung der Lotterie- und Wettkommission bestehend aus der Bilanz und der Erfolgsrechnung für das am 31. Dezember 2015 abgeschlossene Geschäftsjahr geprüft.

Verantwortung der Kommission

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 2015 abgeschlossene Geschäftsjahr dem schweizerischen Gesetz und dem Konkordat vom 7. Januar 2005.

PricewaterhouseCoopers AG

Hans-Rudolf Burkhardt
Revisionsexperte

Mario Andenmatten
Revisionsexperte

Bern, 21. April 2016

3. Entwicklung

Die Comlot hat sich in den vergangenen Jahren zweckmässige und transparente Strukturen aufgebaut und die internen Abläufe kontinuierlich optimiert.

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 oder 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 kanto-

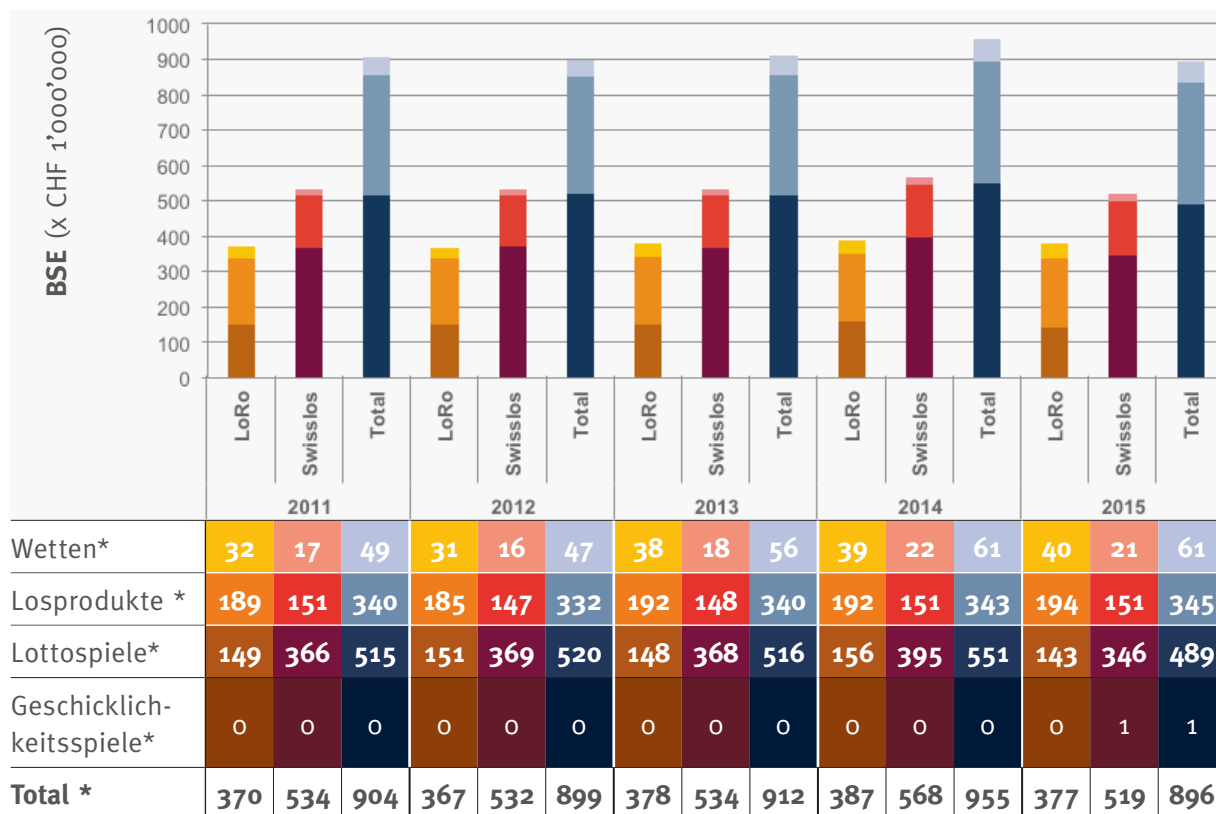
nen Verwaltungs- oder Strafverfahren sowie in den von der ESBK geführten Bewilligungs- resp. Qualifikationsverfahren. Gemäss dem Gesetzesentwurf soll die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde zudem für das Erstellen der Gross- und Kleinspielstatistik und eines Berichts über die Mittelverwendung 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 werden voraussichtlich erst im Verlauf der Jahre 2016/2017 mit der Ausarbeitung der Verordnungen und der interkantonalen Rechtsgrundlagen klarere resp. definitive Konturen erhalten, während mit einem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen frühestens 2018/2019 zu rechnen ist. Das künftige Aufgabengebiet der Comlot ist heute noch nicht abschliessend und im Detail bestimmt. Die Comlot beobachtet die Entwicklung in der Gewissheit, sich in den vergangenen Jahren ein gutes und nachhaltiges Fundament geschaffen zu haben, um bei Bedarf zusätzliche Aufgaben mit den erforderlichen Strukturen 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

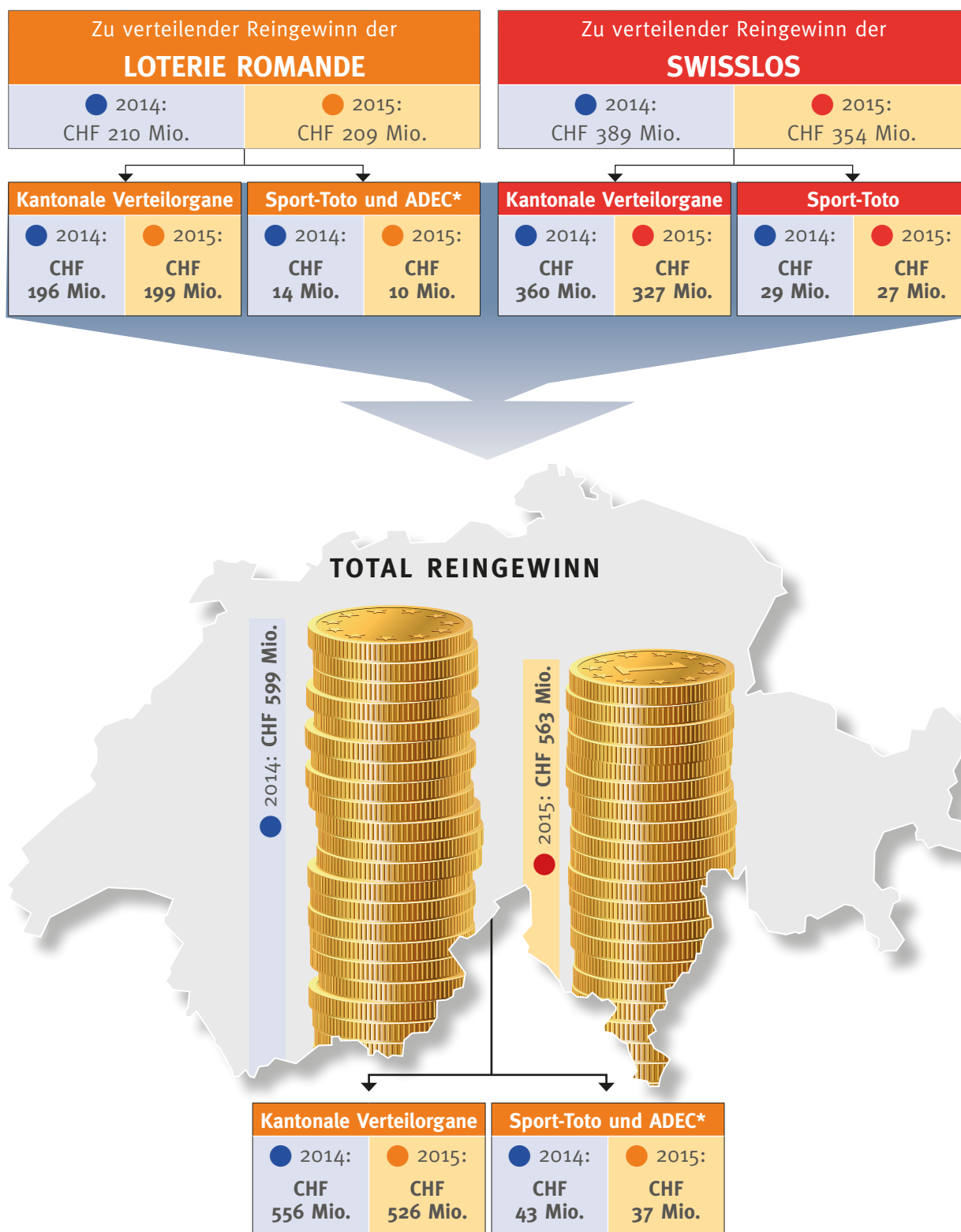
Bruttospielerträge (BSE)



* Sämtliche Beträge sind in Millionen CHF zu lesen.

Diagramm 2. Jährliche Bruttospielerträge (BSE) der beiden Lotteriegesellschaften im Zeitraum 2011 bis 2015 (insgesamt pro Jahr und differenziert nach Produktkategorie). Die Beträge sind gerundet.

Verteilung der Reingewinne



* Die Loterie Romande hat im Jahr 2015 zur Unterstützung des Pferderennsports einen Betrag in der Höhe von CHF 3,8 Mio. an die ADEC überwiesen (im Jahr 2014: CHF 3,8 Mio.).

Grafik 1. Verteilung der im Jahr 2015 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