

Einschreiben

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

Bern, 14. August 2014

Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele – Stellungnahme der Comlot

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des neuen Bundesgesetzes über Geldspiele Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen. Die Comlot war im Rahmen der vom Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartement (EJPD) und den Kantonen geschaffenen Projektorganisation massgebend in die Erarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs eingebunden. Sie dankt dem EJPD auch für diese Möglichkeit zur Zusammenarbeit.

Die Comlot würdigt den Gesetzesentwurf als ausgewogenes Arbeitsergebnis, das den teilweise divergierenden Interessen von betroffenen Personen und Institutionen Rechnung trägt. Der Gesetzesentwurf und der erläuternde Bericht beinhalten für eine Reihe sensibler Fragestellungen Kompromisse. **Vor diesem Hintergrund gilt es sicherzustellen, dass der nun vorliegende Entwurf in den Kernbereichen keine Änderungen erfährt und die Ausgewogenheit des Gesetzestextes nicht in Frage gestellt wird.**

Die Comlot geht im Folgenden ganz kurz auf die aus ihrer Sicht zentralen Kernpunkte des Gesetzes ein, bevor sie etwas ausführlicher die einzelnen Kapitel und teilweise auch einzelne Artikel des Gesetzesentwurfs würdigt:

Alle Geldspiele in einem Gesetz

Die Comlot begrüsst, dass das gesamte Geldspielwesen in einem einzigen Gesetz umfassend geregelt wird. Die Kontroversen um die Hierarchie der beiden bisherigen Gesetze werden dadurch wegfallen.

Zweckmässige Behördenlandschaft

Indem der Gesetzesentwurf vorsieht, dass die Durchführung von Grossspielen die Bewilligung einer zuständigen interkantonalen Behörde bedingt, bewegt er die Kantone dazu, den mit der am 1. Juli 2006 in Kraft getretenen Interkantonalen Vereinbarung aus dem

Jahr 2005 eingeschlagenen Weg fortzusetzen. Der Gesetzesentwurf ermöglicht eine gleichwertige Behandlung der Vollzugsbehörden. Die vom Bund eingesetzte ESBK und die Comlot haben in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die gleichen Kompetenzen. Die Kompetenzen der Vollzugsbehörden sind klar abgegrenzt. Der Einsatz des bereits von der Verfassung (Art. 106 Abs. 7 BV) vorgesehenen Koordinationsorgans im Fall von Divergenzen bei der Qualifikation von Spielen erscheint sinnvoll und wird durch die Comlot vollumfänglich unterstützt.

Schutz vor exzessivem Geldspiel

Der Schutz der Spielerinnen und Spieler ist der Comlot sehr wichtig. Begrüsst wird, dass die vorgeschlagenen gesetzlichen Bestimmungen sowohl für Spielbankenspiele als auch für die in der Kompetenz der Kantone stehenden Spiele gelten. Gerade bei den Bestimmungen zum Schutz vor exzessivem Geldspiel handelt es sich weitgehend um Ergebnisse, welche auf der Suche nach ausgeglichenen, akzeptablen Lösungen zustande kamen. Die Bekämpfung des exzessiven Geldspiels muss verhältnismässig sein und berücksichtigen, dass die Gesetzgebung ein marktfähiges Geldspielangebot ermöglichen soll. Die Spielangebote müssen attraktiv bleiben, ohne zu Exzessen oder Abhängigkeiten zu führen. Sie müssen es den Geldspielanbietern ermöglichen, trotz der Einhaltung ihrer Pflichten zur Bekämpfung der Gefahren attraktive Spiele anzubieten, die mit der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung Schritt halten können. Nur so kann verhindert werden, dass sich die Spieler den illegalen Angeboten zuwenden.

Es ist unbestritten, dass die Kantone zur Finanzierung ihrer Präventions-, Beratungs- und Behandlungsmassnahmen weiterhin eine Spielsuchtabgabe von den Lotteriegesellschaften erheben werden. Die Comlot bedauert, dass für die Casinos keine Spielsuchtabgabe vorgesehen wird, obwohl Art. 106 Abs. 5 der Bundesverfassung Bund und Kantone gleichermaßen verpflichtet, der Spielsuchtgefahr angemessen Rechnung zu tragen.

Lauteres und transparentes Spielangebot

Der Gesetzesentwurf enthält zweckmässige Regelungen, welche ermöglichen, dass die Schweizer Bevölkerung in Zukunft an einem attraktiven lauterem und transparentem Geldspielangebot teilnehmen kann. In diesem Zusammenhang sind die vorgeschlagenen Massnahmen gegen Wettkampfmanipulationen von grosser Bedeutung. Sie bilden einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen diese den Sport und auch die Sportwetten gefährdenden Auswüchse.

Effektive Bekämpfung der nicht zugelassenen Angebote

Der Gesetzesentwurf weist mehrere Ansätze zur Verbesserung der Bekämpfung des illegalen Geldspiels auf, deren Zusammenwirken aus Sicht der Comlot eine wirkungsvolle Bekämpfung des illegalen Angebots ermöglicht. Einerseits erlaubt er den Spielbanken und den Lotteriegesellschaften ein wettbewerbsfähiges Spielangebot, sodass sich die Spielenden nicht dem illegalen Angebot zuwenden müssen, wenn sie attraktive Spiele konsumieren wollen. Andererseits werden den Vollzugsbehörden im Gesetzesentwurf zweckmässige Instrumente zur Verfügung gestellt, die in Zukunft eine effektivere Bekämpfung illegaler Geldspielangebote erlauben werden, als dies heute möglich ist. In diesem Zusammenhang sind besonders die Verschärfung der Strafbestimmungen sowie die der interkantonalen Behörde eingeräumten Verfahrensrechte von zentraler Bedeutung. Wichtig ist aber auch die Einführung einer gesetzlichen Grundlage, die eine Sperrung des Zugangs zu in der Schweiz nicht

bewilligten, aus dem Ausland angebotenen Online-Geldspielen ermöglicht. Das neu vorgeschlagene und diesem Zweck dienende Verfahren erscheint zweckmässig. Die Comlot ist zuversichtlich, dass dieses Verfahren – zusammen mit den weiteren Massnahmen zur Eindämmung des in der Schweiz nicht bewilligten Online-Geldspiels – wirkungsvoll sein wird.

Verwendung der Reingewinne aus Grossspielen

Die Comlot befürwortet auch die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Minimalanforderungen in Bezug auf die Verwendung der Reingewinne aus Grossspielen, welche gemäss Art. 106 Abs. 6 BV vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke zu verwenden sind. Wie es bereits die Interkantonale Vereinbarung vorsieht, sorgen die Kantone dafür, dass die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten separat ausserhalb der Staatsrechnung verwaltet werden. Die Comlot begrüsst die Bestimmung, wonach diese Mittel nicht für die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben verwendet werden dürfen. Sie beantragt in diesem Zusammenhang eine Konkretisierung, weil sie Schwierigkeiten beim Vollzug befürchtet (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 126 auf den Folgeseiten).

Besteuerung der Geldspielgewinnerinnen und -gewinner

Die Comlot begrüsst die Steuerbefreiung der Gewinne aus allen Geldspielen. Diese einheitliche Regelung beseitigt die bisherige ungleiche Behandlung von in Spielbanken und bei den Lotteriegesellschaften erzielten Gewinnen und trägt dem Umstand Rechnung, dass Geldspielgewinne im benachbarten Ausland ebenfalls steuerbefreit sind.

Zusammenfassung

Der Gesetzesentwurf wird – von wenigen Ausnahmen abgesehen (vgl. dazu die Folgeseiten) – durch die Comlot in der vorliegenden Form unterstützt. Unsere Unterstützung des Gesetzesentwurfs würde hingegen in Frage gestellt, sollten wichtige Elemente aus der Gesamtlösung herausgebrochen werden oder massgebliche Änderungen erfahren.

Die Comlot wünscht, wie bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs auch bei der Erarbeitung der Verordnungen einbezogen zu werden.

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

Freundliche Grüsse

Lotterie- und Wettkommission

Jean-François Roth
Präsident

Manuel Richard
Direktor

Folgeseiten:

- Vertiefte Würdigung der einzelnen Kapitel resp. Artikel des Gesetzesentwurfs

Kopie:

- Präsident, Vorstandsmitglieder sowie Geschäftsstelle der FDKL

Vertiefte Würdigung der einzelnen Kapitel und einzelner Artikel des Gesetzesentwurfs

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen (Art. 1– 4)

Klare Kompetenz- und Spielabgrenzung

Der Gesetzesentwurf grenzt die Kompetenzen von Bund und Kantonen auf der Grundlage von Art. 106 Abs. 3 BV klar ab und schafft für verschiedene Geldspiele neue Definitionen. Die Abgrenzung zwischen Spielbanken (Bund) und Lotterien (Kantone) basiert nicht mehr auf dem Kriterium der Planmässigkeit, das in der Vergangenheit zu Problemen geführt hat. Diese Abgrenzung und die Definitionen werden sehr begrüsst. Sie stellen zentrale Pfeiler des neuen Geldspielgesetzes dar. Aus der Verwendung neuer Kriterien, die auf den relevanten Merkmalen der Lotterien basieren, wie wir sie heute kennen, resultiert eine klarere, besser verständliche und eindeutige Abgrenzung. Die neuen Spieldefinitionen ermöglichen den Anbietern eine Anpassung an die gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen, ohne dass es zu einer Ausweitung des Spielangebots zulasten des jeweils anderen Bereichs oder des Schutzes der Spielerinnen und Spieler kommt. Die neuen Spieldefinitionen stellen schliesslich ebenfalls sicher, dass die Lotteriegesellschaften und die Spielbanken auch im Online-Bereich in der Lage sein werden, Spiele anzubieten, ohne dass eine der beiden Anbietergruppen aufgrund der Abgrenzungsregelung Wettbewerbsnachteile erleidet.

Zweckmässige Abgrenzung zwischen Geld- und Gewinnspielen

Artikel 106 BV bestimmt, dass die Erträge aus Geldspielen grösstenteils dem Gemeinwohl zugeführt werden müssen. Es ist indessen unbestritten, dass es Unternehmen weiterhin möglich sein soll, Gewinnspiele und Wettbewerbe zur Förderung des Verkaufsabsatzes ihrer Angebote durchzuführen. Davon zu unterscheiden sind jedoch gewerbliche Gewinnspiele, die direkt auf die Generierung von Einnahmen zielen und nicht der Absatzförderung von Angeboten dienen.

Die Teilnahme an gewerblichen Gewinnspielen bedingt einen Einsatz, der oft als überhöhte Gebühr für die Übermittlung der Teilnahme über sogenannte Mehrwertdienstnummern kassiert wird. Die Gratisteilnahmemöglichkeit wird bislang von gewerblichen Gewinnspielanbietern oft dazu verwendet, die heutige Glücksspieldefinition zu umgehen; sie war entsprechend wiederholt Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Durch gewerbliche Gewinnspiele fliesst viel Geld in die Taschen Privater anstatt in die Gemeinnützigkeit. Es fehlt zudem jegliche Kontrolle in Bezug auf Sozialverträglichkeit und korrekte Abwicklung solcher Spiele.

Wir begrüssen, dass künftig nur Gewinnspiele und Wettbewerbe zur Verkaufsförderung, an denen gratis teilgenommen werden kann, vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind, und dass die Anforderungen an die Gratisteilnahme genau umschrieben werden.

Art. 1 Gegenstand

Bei den vom Geltungsbereich des Geldspielgesetzes auszuschliessenden Bereichen (Abs. 2) ist aus Sicht der Regulierungsbehörde die grosse Bedeutung der Ausführungen im erläuternden Bericht zu betonen. Dies gilt allem voran für Bst. a, Geldspiele im privaten Kreis, und Bst. d, welcher die Gewinnspiele und Wettbewerbe zur Verkaufsförderung regelt. Diese beiden Kategorien sind für die tägliche Vollzugsarbeit und die Grenzziehung zwischen legalen und illegalen Spielen besonders wichtig. Die Ausführungen im erläuternden Bericht – namentlich auch in Bezug auf die Anforderungen an die kostenlose Teilnahmemöglichkeit bei Gewinnspielen – liefern sachdienliche Hinweise für eine Vollzugspraxis, die den gesetzgeberischen Zielen in geeigneter Weise Rechnung trägt.

Art. 3 Begriffe

Die Begriffsdefinitionen stellen das Fundament des Gesetzesentwurfs dar und wurden bei dessen Erarbeitung sehr lange und eingehend diskutiert, geprüft und aufeinander abgestimmt. Selbst kleinste Anpassungen an diesen Begriffen wären aus Sicht der Comlot äusserst problematisch und könnten die zweckmässige Regulierungssystematik des Gesetzesentwurfs untergraben und dadurch für den Vollzug weitreichende Konsequenzen haben.

Die automatisiert, interkantonal oder online durchgeführten Geschicklichkeitsspiele werden vom Gesetzesentwurf zu Recht der Kategorie der Grossspiele zugeteilt. Diese Zuteilung macht bereits aus systematischen Gründen Sinn. Der Gesetzesentwurf verlangt aus einleuchtenden Gründen für die Beurteilung aller die Kantonsgrenzen überschreitenden Geldspielsachverhalte die Zuständigkeit der ESBK oder der interkantonalen Vollzugsbehörde. Die Kantonsgrenzen werden bei automatisiert, interkantonal oder online durchgeführten Geldspielen zwangsläufig überschritten. Bei der Qualifikation und Abgrenzung der Geschicklichkeitsspiele von Glücksspielen stellen sich ausserdem häufig komplexe technische und geldspielrechtliche Fragen. Für das Gleichgewicht des Regulierungssystems ist es entscheidend, dass diese Fragen auch in Zukunft von einer zentralen Fachbehörde und schweizweit einheitlich beantwortet werden.

Die Zuteilung besagter Geschicklichkeitsspiele in die Kategorie der Grossspiele überzeugt auch in materieller Hinsicht. Die teilweise verbreitete Meinung, wonach Geldspiele, bei denen Geschicklichkeitselemente den Zufall überwiegen per se weniger gefährlich seien als Geldspiele, bei denen die Zufallselemente dominant sind, trifft nicht zu. Gemäss Erkenntnissen der Spielsuchtforschung ist die „Förderung der Kontrollüberzeugung“ ein Veranstaltungsmerkmal, welches das Gefährdungspotenzial eines Geldspiels wesentlich mitdeterminiert: Geldspiele mit vermeintlichen oder tatsächlichen Geschicklichkeitselementen fördern den Glauben des Spielers, durch eigene Kompetenzen, Fähigkeiten und Strategien den Spielausgang beeinflussen zu können. Dabei wird der persönliche „Geschicklichkeits-Anteil“ am Spielausgang i.d.R. über- und die Bedeutung des Zufallsanteils unterschätzt. In der Folge tätigen Spieler oftmals z.B. riskantere Einsätze oder hören trotz hoher Verluste nicht mit dem Spiel auf. Alleine die mit automatisiert, interkantonal oder online durchgeführten Geschicklichkeitsspielen verbundenen Gefährdungspotenziale sowie die für die Geschicklichkeitsspielveranstalter vorgesehene freie Ertragsverwendung bedingen eine Zuteilung dieser Spiele zu den Grossspielen, die im Vergleich mit den Kleinspielen zu erhöhten Anforderungen in den Bereichen Spielerschutz, Bewilligung und Betrieb führt.

Eine Zuteilung zu den Kleinspielen kommt aufgrund der vorstehenden Überlegungen nicht in Frage. Eine Ausnahme vom Geltungsbereich wurde im Rahmen der Arbeiten am Gesetzesentwurf zu Recht gar nicht erst in Erwägung gezogen.

2. Kapitel: Spielbanken (Art. 5 – 19)

Online-Vertrieb

Es ist zweckmässig, dass in Zukunft auch die Spielbanken ihre Angebote über das Internet vertreiben können. Ein legales, kontrolliertes Casinoangebot trägt den technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung und leistet einen Beitrag zur Erreichung der unter Art. 2 des Gesetzesentwurfs festgehaltenen Ziele des Geldspielgesetzes (Schutz der Bevölkerung, transparente und sichere Durchführung der Spiele sowie Verwendung der Reingewinne für gemeinnützige Zwecke).

Wir unterstützen das Modell der Erweiterung der bestehenden Konzessionen. Der Online-Absatz begründet keinen neuen Markt; es handelt sich lediglich um einen weiteren Absatzkanal für dieselben Angebote, Kunden und Kundenbedürfnisse wie in traditionellen Spielbanken. Neue, spezialisierte Konzessionäre für den Online-Bereich würden zu einem sozialpolitisch und eventuell auch wirtschaftlich problematischen Verdrängungswettbewerb führen. Schliesslich sind wir der Ansicht, dass die Schweizer Spielbankenkonzessionäre, die sich an das bisherige Online-Vertriebsverbot gehalten haben, nicht dafür «bestraft» werden sollten. Bei einer offenen Ausschreibung separater Online-Konzessionen hätten sie erhebliche Wettbewerbsnachteile gegenüber Anbietern, die in der Schweiz bereits via Internet aktiv waren und sich dabei über das entsprechende Verbot im Spielbankengesetz hinweggesetzt haben.

Schliesslich gilt es zu bemerken, dass zwischen dem traditionellen landbasierten und dem Online-Geldspielbetrieb positive Synergiepotenziale existieren. Sie werden durch die Lotteriegesellschaften seit rund 15 Jahren erschlossen. Im Spielbankenbereich sollte aus Gründen der Gleichbehandlung und der Wettbewerbsneutralität dasselbe Modell zur Anwendung gelangen.

3. Kapitel: Grossspiele (Art. 20 – 30)

Bestimmungen zu den Grossspielen allgemein

Die Bestimmungen in den Art. 20ff überzeugen. Als besonders sinnvoll erachtet die Comlot die Einführung der Veranstalterbewilligung sowie den Verzicht auf die kantonalen Durchführungsbewilligungen nach heutigem interkantonalem Recht. Diese Bewilligungssystematik wird ihren Teil dazu beitragen, die Bewilligungsverfahren zu vereinfachen, Administrativaufwand zu verringern und dennoch eine zweckmässige Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen erlauben.

Interkantonale Vollzugsbehörde

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass Bewilligungen für Grossspiele nur von einer interkantonalen Vollzugsbehörde erteilt werden können, welche verschiedene bundesrechtliche

Anforderungen erfüllt. Grossspiele werden bereits heute insbesondere interkantonale oder über Internet angeboten. Die Kantone hatten die Notwendigkeit einer interkantonalen Regulierung früh erkannt und über die Interkantonale Vereinbarung Lotterien und Wetten (IVLW) am 1. Juli 2006 die interkantonale Lotterie- und Wettkommission (Comlot) geschaffen. Deren Aufgaben sind u.a. die Überwachung des Lotterie- und Wettmarktes sowie die Sicherstellung eines transparenten Spielangebots in der Schweiz. Die vom Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösung deckt sich mit der Absicht der Kantone, die im Geldspielsektor in der Zwischenzeit etablierte Comlot im Konkordat, welches im Hinblick auf das Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung einer Totalrevision zu unterziehen sein wird, beizubehalten.

Art. 21(und 8) Voraussetzungen

Voraussetzung für die Erteilung einer Konzession resp. einer Bewilligung bildet unter anderem der gute Ruf der Veranstalter. Im erläuternden Bericht (zu Art. 8) wird dazu ausgeführt, dass ein wichtiges Kriterium für den guten Ruf das frühere Verhalten dieser Personen auf dem Schweizer Markt sei. Aus Sicht der Comlot ist zentral, dass bei der Beurteilung des guten Rufes auch das Verhalten im ausländischen Markt herangezogen werden kann. Ignoriert(e) ein Veranstalter eine mit der Schweiz vergleichbare Rechtsordnung und verschafft sich mit einem unzulässigen Geldspielangebot finanzielle Vorteile, kann das Kriterium des guten Rufes nicht mehr erfüllt sein.

Art. 24 Voraussetzungen (für die Spielbewilligung)

Der erläuternde Bericht hält zu dieser Bestimmung zu Recht fest, dass wie heute kein Rechtsanspruch auf eine Bewilligung bestehen soll. Die interkantonale Vollzugsbehörde soll über ein weites Ermessen verfügen, um insbesondere dem Schutz der Spieler vor exzessivem Geldspiel Rechnung tragen zu können – so soll die interkantonale Behörde im Rahmen der Spielbewilligungsverfahren etwa Einfluss nehmen können auf den Umfang des Spielangebots. Die entsprechenden Ausführungen im erläuternden Bericht sind von grosser Bedeutung. Die Comlot ist der Auffassung, dass dieser wichtige Hinweis aus Gründen der Rechtssicherheit und um sicher zu stellen, dass die Comlot die gesetzgeberischen Ziele in der Praxis ohne langwierige Beschwerdeverfahren umsetzen kann, auf Stufe Gesetz gehoben werden sollte.

Die Comlot beantragt, bei Art. 24 eine zusätzliche lit. d einzufügen:

d. die Berücksichtigung des Gesuchs nicht zu einem übermässigen Umfang des Angebots bestimmter Kategorien von Grossspielen (Lotterien, Sportwetten oder Geschicklichkeitsspiele) führt.

Gerade im Bereich der Geschicklichkeitsgrossspiele, wo keine Beschränkung der Anzahl der Veranstalterinnen vorgesehen ist, muss die interkantonale Vollzugsbehörde über die Spielbewilligungen verhindern können, dass es aufgrund zu vieler zugelassener Akteure und zu zahlreich erteilter Spielbewilligungen zu einer Art Überhitzung des Marktes kommt, welche eine zweckmässige Vielfalt des Angebots in Frage stellt und bereits aus Überlegungen des Schutzes der Spieler vor exzessivem Geldspiel nicht erwünscht sein kann.

Art. 26 (und 19) Konsultation

Beim vom Gesetzesentwurf gewählten Verfahrensmodell ist entscheidend, dass die Qualifikations- und Abgrenzungsaufgaben von jener Vollzugsbehörde wahrzunehmen sind, die für die Bewilligung und Aufsicht des in Frage stehenden Spiels verantwortlich zeichnet. Das vorgesehene Verfahren der Konsultation (der jeweils anderen Vollzugsbehörde) stellt sicher, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vollzugsbehörden umgehend erkannt und diskutiert werden, ohne dass sogleich die Gerichte bemüht werden müssen. Dabei kommt der Rolle und Funktion des Koordinationsorgans eine zentrale Bedeutung zu. Dieses ermöglicht die angestrebte verbesserte Kooperation zwischen den Geldspielregulierungsbehörden von Bund und Kantonen, ohne die verfassungsrechtlich vorgegebene Abgrenzung der Vollzugszuständigkeiten aufzuweichen.

Da die interkantonale Bewilligungsbehörde neu auch für die Bewilligung interkantonaler, automatisiert oder online durchgeführter Geschicklichkeitsspiele zuständig sein wird, umfasst die Bewilligung solcher Spiele insbesondere auch die Prüfung, ob es sich dabei tatsächlich um Geschicklichkeits- und nicht um Glücksspiele handelt. Die Comlot wird in diesem Bereich die bewährte Qualifikationspraxis der ESBK fortsetzen und sich dabei auf die entsprechenden Kenntnisse und Erfahrungen der ESBK abstützen.

4. Kapitel: Kleinspiele (Art. 31 – 40)

Kleinlotterien und lokale Sportwetten

Wie bisher sind die Bewilligungen für Kleinlotterien und lokale Sportwetten durch die Kantone auszustellen, die dabei die lokalen Gegebenheiten berücksichtigen können. Dabei werden die allgemeinen Bedingungen des Bundesrechts zum Schutz vor den Gefahren des Geldspiels und zum Bewahren der Kohärenz zwischen allen Spielanbietern zu beachten sein. Die Kantone haben die Möglichkeit, zusätzliche Bestimmungen vorzusehen oder diese Spiele ganz zu untersagen. Die Gewinne aus Kleinlotterien und lokalen Sportwetten müssen ebenfalls dem Gemeinwohl dienen, das hier jedoch breiter ausgelegt wird als bei den Spielen, die durch die Lotteriegesellschaften angeboten werden.

Geldspielturniere

Die Comlot nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat zur Umsetzung der überwiesenen Motion von NR Lukas Reimann (SG, SVP) die Spielkategorie der Geldspielturniere einführt. Damit wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, dass Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken durchgeführt werden können. Das Bundesgericht hatte 2010 die Organisation von Pokerturnieren ausserhalb von Casinos für illegal erklärt. **Bleibt diese neue Kategorie im Gesetz, wünscht die Comlot, dass der Bundesrat die Rahmenbedingungen für die Geldspielturniere so festlegt, dass diese Turniere vornehmlich Event- bzw. Unterhaltungscharakter aufweisen – und damit nicht eine weitere Kategorie klassischer, gewerblich betriebener Geldspiele geschaffen wird.** Turnierlokale mit allzu regelmässigem Spielbetrieb lehnen wir ab. Von ihnen würden Gefahren in den Bereichen Spielsucht, Betrug und Geldwäscherei ausgehen, die einen Aufsichtsbedarf bedingten, der für die Kantone kaum mit verhältnismässigem Aufwand realisierbar wäre. Schliesslich erscheint es auch unzweckmässig, eine weitere, zusätzliche Anbietergruppe zuzulassen,

welche eine Verschärfung des Wettbewerbs sowie eine Reduktion der Einnahmen für die AHV und für gemeinnützige Zwecke zur Folge hätte.

5. Kapitel: Betrieb von Spielbankenspielen und Grossspielen (Art. 41 – 68)

Allgemeines

Die in diesem Kapitel für den Betrieb von Grossspielen festgelegten Anforderungen erachtet die Comlot gestützt auf ihre Vollzugserfahrungen als zweckmässig. Es wird die Aufgabe des Bundesrates sein, die Anforderungen – insbesondere an die Sicherheitskonzepte – bei Bedarf über Verordnungsbestimmungen in geeigneter Weise zu präzisieren. Wichtig erscheint der Comlot, dass dabei die Handlungsspielräume der interkantonalen Vollzugsbehörde nicht zu stark eingeschränkt werden, indem zu spezifische oder zu starre Vorschriften erlassen werden, welche sich auf einen sich möglicherweise dynamisch entwickelnden Spielbetrieb in Zukunft nur schwer anwenden lassen. Die Präzisierung der Anforderungen an die Sicherheitskonzepte sollte aus diesen Gründen zu weiten Teilen den Vollzugsbehörden überlassen werden.

Art. 62 Meldung bei Verdacht auf Wettkampfmanipulationen

Wie bereits weiter oben erwähnt, begrüsst die Comlot die neuen Bestimmungen zur Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen. Der Schweiz kommt als Sitzstaat zahlreicher internationaler Sportorganisationen bei diesem Kampf eine zentrale Rolle zu. Die in Art. 62 vorgesehenen Meldepflichten richten sich zu Recht auch an diese Organisationen, welche beim Vorgehen gegen Wettkampfmanipulationen ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Zwischen den Akteuren muss ein ständiger, effektiver und dynamischer Austausch der wichtigen Daten sichergestellt werden. Unter Umständen ist es dabei notwendig, den Datenschutz einzuschränken. Es ist zweckmässig und entspricht den internationalen Entwicklungen, die Sportwettregulierungsbehörde in diesem Bereich als Drehscheibe für den nationalen und internationalen Informationsaustausch einzusetzen.

Art. 65 Geltung des Geldwäschereigesetzes

Die Unterstellung der Grossspiele unter das Geldwäschereigesetz ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der jüngst in diesem Sinne erlassenen EU-Anti-Geldwäsche-Richtlinien angezeigt. Wichtig und zweckmässig ist die in den Abs. 2 und 3 bestimmte Anpassung des Umfangs der Unterstellung in Abhängigkeit vom Risiko bzw. von der Höhe der transferierten Summen. Es gilt, vornehmlich bei hohen Gewinnsummen, Prüfungen vorzunehmen. Müsstem Prüfungen auch bei Kleingewinnen oder kleinen Spieleinsätzen vorgenommen werden, würde dies zu einem erheblichen administrativen Aufwand mit wenig Nutzen und hohen Kosten zulasten der für die Gemeinnützigkeit verwendbaren Reingewinne führen.

6. Kapitel: Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel (Art. 69 – 87)

Schutz vor exzessivem Geldspiel

Der Schutz der Spielenden, insbesondere von Minderjährigen und vulnerablen Personen, vor exzessivem Geldspiel ist hoch zu gewichten. Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Massnah-

men stellen einen wirkungsvollen Schutz sicher und tragen den unterschiedlich hohen Gefahrenpotenzialen Rechnung, die aus den verschiedenen Spieltypen, Angebotsorten und Vertriebsformen resultieren. Diese flexible und risikoabhängige Regelung ermöglicht es auch, zukünftige technische und gesellschaftliche Entwicklungen zu berücksichtigen. Ein Schwergewicht bei den zahlreichen vorgesehenen betrieblichen und institutionellen Massnahmen liegt richtigerweise bei der Prävention. Die Geldspielveranstalterinnen sollen bei ihren Angeboten den Stand der wissenschaftlichen Spielsuchtforschung sowie die Best Practices im Bereich des verantwortungsvollen Spielangebots berücksichtigen. Die heute gesetzlich festgeschriebenen Massnahmen im Spielbankenbereich sowie die im Bereich der Grossspiele anerkannten Massnahmen werden beibehalten und bei den online durchgeführten Spielbankenspielen sowie im Grossspielbereich durch angemessene, zusätzliche Schutzmassnahmen ergänzt. Es ist weiter auch richtig, für das Online-Geldspiel mit seinen hohen Gefahrenpotenzialen und den zusätzlichen Möglichkeiten für spezifische, fein abgestimmte Massnahmen besonders umfassende Regelungen zu treffen.

Seit dem 1. Juli 2006, der Inkraftsetzung der IVLW, erheben die Kantone von den Lotteriegesellschaften eine Spielsuchtabgabe von 0,5 % auf den Bruttospielerträgen. Die Comlot bedauert, dass für die Casinos auf der Ebene des Gesetzesentwurfs keine entsprechende Spielsuchtabgabe vorgesehen wird, obwohl Art. 106 Abs. 5 der Bundesverfassung Bund und Kantone gleichermaßen verpflichtet, der Spielsuchtgefahr angemessen Rechnung zu tragen. Es ist störend, dass sich nicht alle Geldspielveranstalter gleichermaßen an den Kosten für die notwendigen Präventions-, Beratungs- und Behandlungsleistungen beteiligen. Obwohl der Gesetzesentwurf keine solche Abgabe vorsieht, werden die Kantone zur Finanzierung der Massnahmen zur Bekämpfung des exzessiven Geldspiels die heute in der geltenden Interkantonalen Vereinbarung geregelte Spielsuchtabgabe wie bis anhin bei den Anbietern von Lotterien und Sportwetten erheben. Die resultierenden Mittel setzen die Kantone zur Finanzierung von Präventionsmassnahmen, Beratungen, Behandlungen, Aus- und Weiterbildung sowie Forschung ein. Schon heute bestehen in der Schweiz im Bereich Spielsucht drei Verbände: das Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ) in der Romandie, das Kooperationsmodell Spielsuchtprävention Nordwest- und Innerschweiz sowie der Ostschweizer Verband. Der Kanton Tessin hat sich, bedingt durch die andere Sprache, bis jetzt keinem Verbund angeschlossen, arbeitet jedoch eng mit der Romandie zusammen.

Die Bekämpfung des exzessiven Geldspiels ist zweifellos wichtig; sie muss aber verhältnismässig sein und berücksichtigen, dass die Gesetzgebung ein marktfähiges Geldspielangebot ermöglichen muss. Die Spielangebote müssen attraktiv bleiben, ohne zu Exzessen oder Abhängigkeiten zu führen. Sie müssen es den Geldspielanbietern ermöglichen, trotz der Einhaltung ihrer Pflichten zur Bekämpfung der Gefahren attraktive Spiele anzubieten, die mit der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung Schritt halten können. Nur so kann verhindert werden, dass sich die Spieler den illegalen Angeboten zuwenden.

Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel

Die aus Spielsuchtexperten zusammensetzende Konsultativkommission könnte über die Beratung der Vollzugsbehörden grundsätzlich einen zweckmässigen Beitrag zur Anpassung der Schutzmassnahmen an die rasch voranschreitenden, gesellschaftlichen Entwicklungen und die wissenschaftlichen Erkenntnisse leisten. Der Vernehmlassungs-

entwurf geht aber zu weit. Die dieser Kommission zugewiesenen Aufgaben sowie deren administrative Aufblähung (12 Mitglieder) führen zu unnötiger Komplexität und können Konflikte mit den bestehenden Vollzugsbehörden herbeiführen.

7. Kapitel: Einschränkung des Zugangs zu in der Schweiz nicht bewilligten Online- Spielangeboten (Art. 88 – 94)

Die mit den Anforderungen an einen sicheren Spielbetrieb der legalen Anbieter verbundenen Ziele lassen sich nicht erreichen, wenn gleichzeitig ein leicht zugängliches, illegales Geldspielangebot besteht, das keinen Auflagen unterliegt und mithin attraktiver ist.

Die Bestimmungen des 7. Kapitels sind vor diesem Hintergrund unabdingbar. Das illegale Internetangebot muss eingedämmt werden, indem der Zugang zu diesen Websites blockiert und auf die Websites legaler Geldspielanbieter gelenkt wird. Diese Blockierung stellt inzwischen international einen gesetzlichen Standard dar. Die strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten alleine reichen gemäss den Vollzugserfahrungen der Comlot nicht aus, um die Nachfrage in geeigneter Weise in Richtung der zugelassenen Angebote zu kanalisieren. Aus regulatorischen Überlegungen macht es keinen Sinn, die bewilligten bzw. konzessionierten Angebote mit weitgehenden Auflagen zu versehen, wenn gleichzeitig wenig oder nicht kontrollierte Angebote im Internet ohne Hürden zugänglich sind.

Die vorgesehene Zugangseinschränkung ist auch vor dem Hintergrund zweckmässig, dass sie durch versierte Internet-Nutzer umgangen werden kann. Unter der Voraussetzung der gleichzeitigen Existenz eines attraktiven legalen Angebots sollten die mit der Zugangseinschränkung verfolgten Ziele gestützt auf die bisherigen internationalen Erfahrungen trotz Umgehungsmöglichkeiten weitgehend erreicht werden können.

8. Kapitel: Behörden (Art. 95 – 119)

Zweckmässige Zuständigkeiten und Behörden

Der Gesetzesentwurf stellt die Eidgenössische Spielbankenkommission und die Interkantonale Vollzugsbehörde gleichwertig nebeneinander und weist ihnen für ihren jeweiligen Regulierungsbereich weitgehend identische Aufgaben und Befugnisse zu. Beide Behörden sollen insbesondere auch für die rechtliche Qualifikation der in ihren Verantwortungsbereich fallenden Spiele zuständig sein, was für die Ausgewogenheit des Systems zentral ist.

Die vom Gesetzesentwurf vorgesehene interkantonale Vollzugsbehörde und die ihr von demselben zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse sind für eine zweckmässige kantonale Aufsicht über die Grossspiele entscheidend.

Schliesslich unterstützen wir die bereits von Art. 106 Abs. 7 BV vorgesehene und vom Gesetzesentwurf zweckmässig umgesetzte Schaffung des aus Bundes- und Kantonsvertretern paritätisch zusammengesetzten Koordinationsorgans, welches insbesondere dann zum Einsatz gelangt, wenn zwischen den zuständigen Vollzugsbehörden

Meinungsverschiedenheiten im Zusammenhang mit Spielqualifikationen entstehen. Wir sind überzeugt, dass das Koordinationsorgan die kohärente Regulierung des Geldspielsektors fördern und zu einer wirksamen Geldspielpolitik beitragen wird.

Art. 107 Unabhängigkeit

Die Comlot begrüsst die Aufnahme einer Bestimmung zur Unabhängigkeit der interkantonalen Vollzugsbehörde in die Bundesgesetzgebung. Die bundesrechtliche Verstärkung der heute bereits in der IVLW verankerten Unabhängigkeit ist besonders wichtig, weil der Gesetzesentwurf die ESBK und die interkantonale Vollzugsbehörde gleichwertig nebeneinander stellt und ihnen für ihren jeweiligen Regulierungsbereich weitgehend identische Aufgaben und Befugnisse zuweist. Konsequenterweise sollen auf die beiden Behörden dieselben Unabhängigkeitsvorschriften Anwendung finden.

Art. 115 Aufgaben und Art. 116 Befugnisse

Wie soeben bereits angedeutet, begrüsst die Comlot, die im Gesetzesentwurf vorgesehene Konzeption des Koordinationsorgans. Die Aufgaben und Befugnisse sind so gestaltet, dass dieses Organ eine reine Koordinationsfunktion wahrnehmen kann. Es wäre nicht zweckmässig, das Koordinationsorgan mit weitergehenden Befugnissen auszustatten. Sofern, und davon geht die Comlot aus, die beiden Vollzugsbehörden von Bund und Kantonen eine gute Zusammenarbeit pflegen, wird dieses Organ nur sehr selten tagen müssen.

9. Kapitel: Besteuerung und Verwendung der Spielerträge (Art. 120 – 130)

Art. 126 Verwendung der Reingewinne für gemeinnützige Zwecke

Der Gesetzesentwurf sieht in Art. 126 Abs. 2 zu Recht und wie dies bereits heute gilt vor, dass die Verwendung der Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben ausgeschlossen ist. Mit dem zweiten Teilsatz von Absatz 2 „ausser sie werden in den Bereichen gemäss Absatz 1 nur ergänzend zur Finanzierung solcher Aufgaben eingesetzt“ wird dieser Grundsatz indessen sogleich wieder in Frage gestellt.

Es ist Aufgabe der interkantonalen Vollzugsbehörde, Lotterien und Sportwetten nur dann zu bewilligen, wenn die Reingewinne gesetzeskonform eingesetzt werden. Absatz 2 von Art. 126 wird im Rahmen des Gesetzesvollzugs grosse Probleme bereiten, weil er keine klare Grenze für die Verwendung von Erträgen zur Erfüllung von Staatsaufgaben setzt und zu viele Interpretationsmöglichkeiten offen lässt. Unter den Passus „ergänzend zur Finanzierung solcher Aufgaben eingesetzt“ kann bei extensiver Auslegung fast jede denkbare Finanzierung von Staatsaufgaben fallen. Dabei ist zu beachten, dass Art. 126 Abs. 1 ein „namentlich“ und damit keine abschliessende Aufzählung der Bereiche enthält, für welche Lotteriegelder verwendet werden können.

Die Comlot beantragt nicht zuletzt aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen, den zweiten Teilsatz von Absatz 2 zu streichen und mit folgendem Wortlaut zu ersetzen:

² Die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung gesetzlich vorgesehener öffentlicher Aufgaben ist ausgeschlossen, **ausser sie werden in den Bereichen gemäss Absatz 1 lediglich für eine untergeordnete Teilfinanzierung einmaliger Projekte eingesetzt.**

In der Botschaft wird anschliessend zu ergänzen sein, was unter einer untergeordneten Teilfinanzierung zu verstehen ist. Aus Sicht der Comlot sollte eine entsprechende ergänzende Finanzierung von grundsätzlich mit Staatsmitteln zu bezahlenden Vorhaben nicht mehr als ein Viertel der Gesamtfinanzierung ausmachen.

Art. 128 Ausrichtung von Beiträgen

Die Comlot begrüsst die in Art. 128 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Minimalanforderungen für die Verteilung der Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten. Besonders Bst. a von Absatz 1, wonach eine unabhängige Instanz für die Verteilung der Mittel zuständig sein soll, ist für das Funktionieren der kantonalen Mittelverteilungssysteme von zentraler Bedeutung. Nicht zuletzt um sicherzustellen, dass Lotteriegelder nicht wie von Art. 126 des Gesetzesentwurfs untersagt, für öffentliche Aufgaben verwendet werden, ist die Einsetzung unabhängiger Instanzen entscheidend.

10. Kapitel: Strafbestimmungen (Art. 131 – 137)

Allgemeines

Nicht bewilligte Geldspielangebote im Internet wie auch in (Hinterzimmern von) Bars, Clubs oder Take-aways sind in der Schweiz vor allem im Sportwetten- und im Spielbankensektor sehr präsent. Gemäss einer Schätzung der Arbeitsgruppe Geldspielbesteuerung werden jährlich rund 300 Millionen Franken Bruttospielertrag erwirtschaftet. Die in aller Regel ausländischen und mit aggressiven Marketingmassnahmen agierenden Anbieter können kaum zur Verantwortung gezogen werden, und von ihren Erträgen profitieren vornehmlich private ausländische Investoren.

Vor diesem Hintergrund werden der Ausbau der Strafbestimmungen und die der Interkantonalen Vollzugsbehörde eingeräumten Verfahrensrechte von der Comlot sehr begrüsst. Der Gesetzesentwurf enthält Strafbestimmungen, die eine verbesserte, vor allem auch den technologischen und organisatorischen Entwicklungen des illegalen Geldspiels Rechnung tragende Verfolgung und Sanktionierung des unerwünschten Angebots ermöglichen.

Art. 136 Bei Widerhandlungen im Rahmen der Grossspiele und der Kleinspiele

Art. 136 des Gesetzesentwurfs ist für eine wirksame Bekämpfung illegaler Gross- und Kleinspiele von grösster Bedeutung. Heute fehlt eine gesetzliche Grundlage, welche einen Datenaustausch zu konkreten Strafuntersuchungen zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der über spezifisches Fachwissen verfügenden interkantonalen Vollzugsbehörde erlauben würde. Besonders wichtig ist auch Absatz 2 der Bestimmung, welcher der interkantonalen Vollzugsbehörde fortan die Möglichkeit einräumt, Verfahren aktiv zu beeinflussen.

11. Kapitel: Schlussbestimmungen (Art. 138 – 146)

Die Schlussbestimmungen, insbesondere die im 3. Abschnitt geregelten Übergangsbestimmungen sind aus Sicht der Comlot zweckmässig und werden im Bereich der Grossspiele einen reibungslosen Vollzug des Gesetzes unterstützen.

Aufhebung und Änderung anderer Erlasse

Einheitliche steuerliche Behandlung der Spielergewinne

Die Comlot unterstützt die im Gesetzesentwurf umgesetzte Haltung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und des Bundesrats, Geldspielgewinne in Zukunft nicht mehr zu besteuern. Die Angleichung an den Spielbankenbereich und ans Ausland führt im Lotterie- und Sportwettenbereich zu einer Attraktivitätssteigerung des Spielangebots und mithin zu einer Erhöhung der für gemeinnützige Zwecke verfügbaren Mittel. Szenarioanalysen zeigen, dass die Summe der für die Allgemeinheit zur Verfügung stehenden Gelder (Mittel für gemeinnützige Zwecke plus Steuereinnahmen) mittelfristig um 11 Millionen Franken ansteigen wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass insbesondere bei den Sportwetten Marktanteile zurückgewonnen werden können, die in den letzten Jahren an das illegale Angebot im Internet und in Hinterzimmern von Bars, Clubs etc. verloren und damit jeglicher Besteuerung bzw. Abgabe entzogen wurden. Schliesslich gilt es auch festzuhalten, dass die Besteuerung aller Spielergewinne keine sinnvolle Variante darstellt: Neben den legalen Lotterien und Sportwetten würden auch die schweizerischen Spielbanken im Vergleich zum illegalen und zum ausländischen Angebot an Attraktivität einbüßen, was die Spielbankenabgabe erheblich reduzieren würde.