



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

Jahresbericht 2014



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	8
1.2.1 Bekämpfung des illegalen Glücksspielmarkts	9
1.2.2 Bekämpfung von Wettkampfmanipulation	11
1.2.3 Aufsicht über die Spieldurchführung	12
1.2.4 Institutionelle Aufsicht	13
1.2.5 Verwendung der Gelder durch die Kantone	14
1.2.6 Qualifikationsverfahren	16
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
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 Lotteriegesezt
GAT-P	Gruppo Azzardo Ticino-Prevenzione
GREA	Groupement d'Etudes des Addictions
REF	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 interkantonale 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
Rekolot	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

Im Sommer des Berichtsjahres wurde die Vernehmlassung zum Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über Geldspiele abgeschlossen. Der Vorentwurf ist in den interessierten Kreisen, bei den Kantonen und bei den politischen Parteien auf breite Akzeptanz gestossen und wurde grossmehrheitlich als gelungenes und ausgewogenes Resultat gewürdigt.

Auch die Comlot begrüsst den Gesetzesentwurf, an dem sie im Rahmen der mit den Revisionsarbeiten beauftragten Projektorganisation mitgearbeitet hat. Das neue Bundesgesetz über Geldspiele wird alle Geldspiele neu regeln. Die Kontroversen um die Hierarchie der beiden geltenden Bundesgesetze (Spielbanken- und Lotteriegesezt) werden dadurch wegfallen. Die Eidgenössische Spielbankenkommission und die Comlot werden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich mit gleichen Kompetenzen ausgestattet.

Erfreulich 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. Es soll der Gefahr vor exzessivem Geldspiel vorgebeugt und gleichzeitig ein attraktives Geldspielangebot ermöglicht werden, welches mit der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung Schritt halten kann. Nur so kann verhindert werden, dass sich Spieler vermehrt ausländischen oder illegalen Geldspielangeboten zuwenden.

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

Gemäss Art. 106 Abs. 6 der Schweizerischen Bundesverfassung müssen die Reinerträge aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Die Comlot befürwortet, dass der Gesetzesentwurf in diesem Bereich wichtige Minimalanforderungen vorsieht.

Der Bundesrat wird die Gesetzesvorlage und die Botschaft voraussichtlich im Herbst 2015 zuhanden des Parlaments verabschieden. Die Arbeit an den das Geldspielgesetz konkretisierenden Verordnungen dürfte parallel zu den Beratungen im Parlament in Angriff genommen werden. Die Revision der Bundesgesetzgebung bedingt im Weiteren eine Totalrevision des heutigen Lotteriekonkordates. Die Comlot wird darauf hinwirken, ihre Regulierungserfahrung in die Erarbeitung der lotterierechtlichen Ausführungsbestimmungen auf Bundesebene sowie in den Prozess der Gestaltung eines modernen Konkordates einbringen zu können.

Bern, Mai 2015


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



Herr
Christian Vitta,
Ökonom, Grossrat, TI

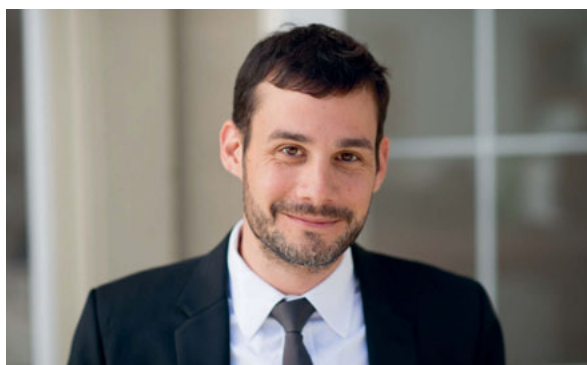


Amtszeit Alle Kommissionsmitglieder befanden sich im Berichtsjahr im ersten Amtsjahr der dritten Amtsperiode.

Kommissionssitzungen Im Jahr 2014 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 2014 bewilligte die Comlot der LoRo und der Swisslos je 39 Spiele. Im Sinne einer Vereinfachung der Verfahren und einer Reduktion des Administrativaufwands wurde der LoRo – wie der Swisslos bereits im Jahr 2013 – eine generelle Zulassungsbewilligung für die Produktfamilie der virtuellen Lose erteilt.

Beaufsichtigen

Das Hauptaugenmerk im Bereich Aufsicht galt 2014 erneut der Bekämpfung des illegalen Marktes. Die Comlot hat wegen vermuteten Verstössen gegen die Lotteriegeseztgebung im Jahr 2014 gesamthaft 75 Dossiers eröffnet. In 7 Fällen wurde bei den zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden Strafanzeige erstattet. Das Inspektorat der Comlot begleitete im Jahr 2014 insgesamt 43 polizeiliche Massnahmen kantonalen Strafverfolgungsbehörden (davon 40 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 – sowie auf der Weiterentwicklung der Aufsichtsinstrumente der institutionellen Aufsicht über die Lotteriegeseellschaften in den Bereichen Informationssicherheit, Sozialschutz, Werbung u. Ä.

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 2014 Gebühreneinnahmen in der Gesamthöhe von CHF 1'699'500.00. Die Jahresrechnung 2014 wurde budgetgetreu mit einem minimalen Aufwandüberschuss von CHF 4'233.00 abgeschlossen.

Per 31. Dezember 2014 belief sich der Personalbestand des Sekretariats auf 9,2 Vollzeitstellen, verteilt auf 10 Mitarbeitende.

Entwicklung

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

Bericht

1. Aufgaben der Comlot

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

1.1 Bewilligen

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

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

Anzahl Bewilligungsverfahren

Im Jahr 2014 bewilligte die Comlot der LoRo und der Swisslos je 39 Spiele. Eine Zusammenstellung der wichtigsten Jahreskennzahlen zum Geschäft der Lotteriegesellschaften kann dem Anhang zu diesem Bericht entnommen werden (vgl. Anhang I).

Das Berichtsjahr 2014 war mit Blick auf die durchgeführten Bewilligungsverfahren ein durchschnittlich arbeitsintensives Jahr (vgl. Diagramm 1).

Bei den im Jahr 2014 neu zugelassenen Spielen handelt es sich zu einem grossen Teil um vorgezogene physische und virtuelle Lose, welche

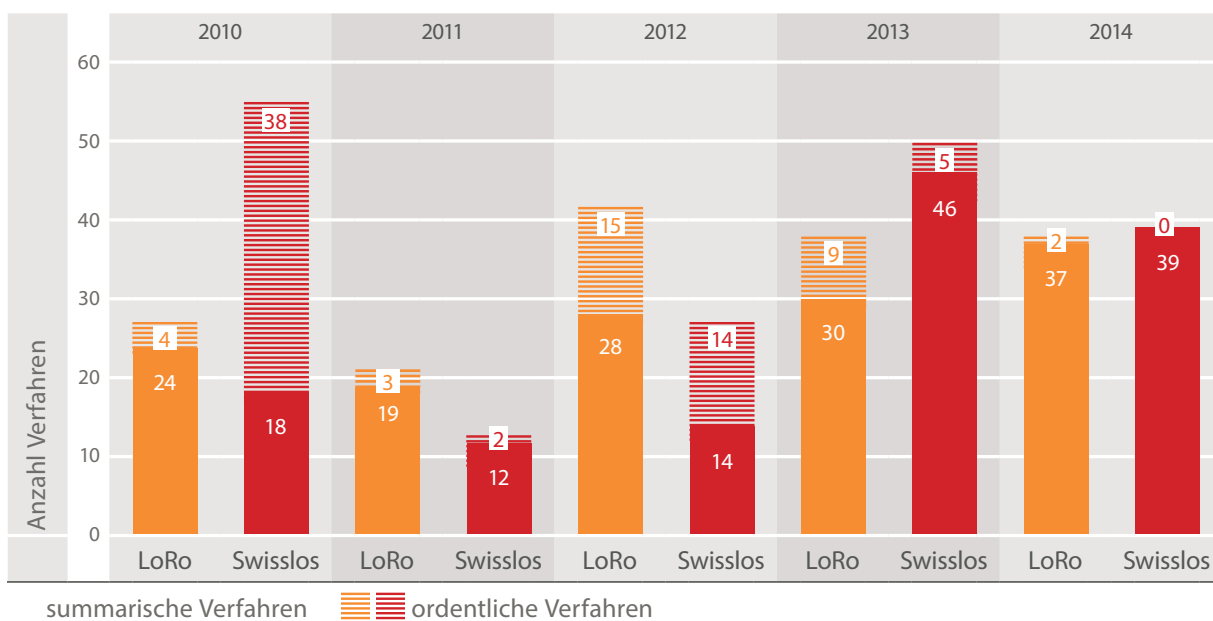


Diagramm 1. Anzahl der bei den Lotteriegesellschaften pro Jahr durchgeführten Verfahren, differenziert nach Verfahrensart (ordentliches oder summarisches Verfahren).

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 die Lotterie-Produktfamilie der vorgezogenen virtuellen Lose der LoRo

Im März 2014 hat die Comlot für die LoRo neu auch für die Produktfamilie der vorgezogenen virtuellen Lose eine generelle Zulassungsbewilligung erlassen. Neu können also auch vorgezogene virtuelle Lose der LoRo 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. Die generelle Zulassungsbewilligung für virtuelle Lose 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; Möglichkeit der Selbstsperre für virtuelle Lose und/oder für weitere Spiele; Möglichkeit der Fremdsperre; kein Spielen auf Kredit (Kauf von virtuellen Losen nur möglich, wenn genügend Spielguthaben auf Spielerkonto).
- **Spieldesign**
Reduktion der Ereignisfrequenz (Einzelkauf von Losen; Mindest-Zeitdauer ab Kauf eines Loses bis zum möglichen Wegklicken der Gewinnbestätigungsinformation beträgt 15 Sekunden); Demo-Funktion «Testen» mit identischen Szenarien und Auszahlungsraten wie bei den echten virtuellen Losen; Gewinne ab CHF 1'000 werden erst nach einer Verzögerung von drei Arbeitstagen auf ein Post- oder Bankkonto überwiesen (Verhinderung der sofortigen Reinvestition von Grossgewinnen); Obligatorisches Setzen von Verlustlimite pro Tag, Woche, Monat als Voraussetzung für den Kauf von virtuellen Losen; eine Erhöhung der Einsatz-Limiten tritt erst nach einer 72-stündigen «Abkühlungsphase» in Kraft.

- **Spelerinformation**

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.

- **Monitoring/Controlling**

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

Hängige Gesuche

Bevor komplexere Bewilligungsverfahren überhaupt eröffnet werden, kommt es regelmässig zu intensiven Vorgesprächen und Verhandlungen zwischen den Lotteriegesellschaften und dem Sekretariat der Comlot. Im Jahr 2014 sind die beiden Lotteriegesellschaften mit Plänen für die Modernisierung ihres Sportwettenangebots auf die Comlot zugekommen. Die entsprechenden Gespräche waren Ende des Berichtsjahres weit fortgeschritten, Gesuche waren indessen noch keine hängig.

Die Swisslos hat Ende des Berichtsjahres ausserdem um eine Generelle Zulassungsbewilligung für virtuelle Bingo-Lotterieprodukte ersucht. Dieses Gesuchsverfahren war Ende des Jahres noch hängig.

1.2 Beaufsichtigen

Neben den Zulassungsaufgaben hat die Comlot Aufsichtsaufgaben wahrzunehmen. Diese betreffen vorrangig die Bekämpfung des illegalen Glücksspielmarkts (vgl. Ziff. 1.2.1), die Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen (1.2.2), die institutionelle Aufsicht über die Veranstalter (vgl. Ziff. 1.2.3), die Aufsicht über die Durchführung bewilligter Lotterien und Sportwetten. (vgl. Ziff. 1.2.4), die Beobachtung der Verwendung der Gelder durch die Kantone (vgl. Ziff. 1.2.5) sowie die Durchführung von Qualifikationsverfahren (vgl. Ziff. 1.2.6).

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. Für die Verbreitung der illegalen Angebote und für deren Bewerbung wurde weiterhin eine Vielzahl von Distributionskanälen genutzt.

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, in Gastgewerbelokalen aufgestellte Sportwetten-Terminals und illegale Gewinnspiele. Zahlreiche Strafanzeigen der Comlot haben in diesem Zusammenhang im Berichtsjahr zu einer Vielzahl rechtskräftiger Verurteilungen geführt.

Anzahl Dossiers und Interventionen

Die Comlot hat wegen vermuteten Verstössen gegen die Lotteriegesetzgebung im Jahr 2014 gesamthaft 75 Dossiers eröffnet. In 7 Fällen musste bei den zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden Strafanzeige erstattet werden. Ende des Jahres 2014 waren 147 Dossiers hängig, davon 61, die im Berichtsjahr 2014 eröffnet worden waren.

Wenn es opportun erscheint, spricht das Sekretariat in einem ersten Schritt lediglich eine schriftliche Verwarnung aus. Häufig genügt eine solche Verwarnung, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen oder einen unrechtmässigen Zustand zu verhindern.

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»). Im Jahr 2014 wurde die Comlot von Strafverfolgungsbehörden zudem 3 Mal aufgefordert einen Amtsbericht einzureichen.

Details zu den betroffenen Spielkategorien und der Art der Intervention können der 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. Zu diesem Zweck verfügt das Sekretariat seit dem Jahr 2010 über ein Inspektorat. Das Inspektorat sensibilisiert die Strafverfolgungsbehörden für die Problematik der illegalen Lotterie- und Wettangebote und unterstützt die kantonalen Polizeidienststellen bei ihren Ermittlungen. Es unterstützt die Polizei in der Planungsphase von polizeilichen Ermittlungen, bei Einsätzen (insbesondere Hausdurchsuchungen) und bei der Nachbearbeitung von Einsätzen (Beweisbewertung, Verfassen von Amtsbe-

Spielkategorie	Massnahme			
	Eröffnete Dossiers	Verwarnungen	Strafanzeigen	Begleitung von Verfolgungsmassnahmen
Gewinnspiele (Lotterien; lotterie-ähnliche Veranstaltungen)	24	6	1	0
Sportwetten-Terminals	44	0	6	43
Ausländische Online-Anbieter	5	2	0	0
Verschiedene	2	0	0	0
Total	75	8	7	43

Tabelle 1. Anzahl Interventionen der Comlot wegen illegaler Lotterie- und Wettangebote im Jahr 2014, differenziert nach Spielkategorien und Art der Intervention.

richten etc.) und bringt so das Fachwissen der Comlot 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. Insgesamt begleitete das Inspektorat der Comlot im Jahr 2014 43 polizeiliche Massnahmen. Abgesehen von der engen Zusammenarbeit mit den Polizeidienststellen hat im Berichtsjahr eine deutliche Intensivierung des Austauschs zwischen den kantonalen Übertretungsstrafbehörden und der Comlot stattgefunden.

Das Inspektorat 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 das Inspektorat beteiligte, sind zahlreiche Beweise erhoben, diverse Gerätschaften zur Vernichtung eingezogen, hohe Geldbeträge sichergestellt und beträchtliche Ersatzforderungen verhängt worden. Das Inspektorat beteiligte sich im Jahr 2014 an insgesamt 40 Hausdurchsuchungen. Die Begleitung von Hausdurchsuchungen durch das Inspektorat hat damit gegenüber dem Vorjahr leicht zugenommen. Durch die Einsätze des Inspektorats 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. Ausgeklügelte technische Entwicklungen auf der Angebotsseite machen eine laufende Überarbeitung der Sensibilisierungsunterlagen für

die Strafuntersuchungs- und Polizeibehörden notwendig und haben zu Anpassungen bei den Beweissicherungsmethoden geführt. Die Comlot stellt ein Instrument zur Verfügung, welches es ermöglicht, bei Verdacht auf illegale Lotterien- und Wettaktivitäten anonym Meldung zu erstatten. Das zu diesem Zweck auf der Website der Comlot www.comlot.ch eingerichtete Meldeportal wurde auch im Jahr 2014 regen genutzt und erweist sich als zweckmässig. Seit anfangs Berichtsjahr stellt das Inspektorat 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.

In der Westschweiz konnten im Jahr 2014 erstmals eine grössere Anzahl Hausdurchsuchungen begleitet werden. Betroffen war bisher ausschliesslich der Kanton Waadt. Im November wurden in der Polizeiakademie Savatan und in der regionalen Schule für Polizei-Aspiranten in Colombier zudem erstmals gemeinsam mit der ESBK Info-Veranstaltungen bei Polizei-Aspiranten durchgeführt. Diese Veranstaltungen werden in Zukunft weitergeführt.

Mangelhafte Gesetzesgrundlagen

Die Comlot schöpft die ihr zurzeit zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel gegen illegale Praktiken im Lotterien- und Wettmarkt aus. Die Comlot hat nicht die Befugnis, in Strafsachen eigentliche Ermittlungen durchzuführen oder Sanktionen auszusprechen. Sie kann lediglich eine Strafanzeige erstatten, was grundsätzlich jedermann offensteht. Sobald die Strafanzeige bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde eingereicht wurde, ist die Comlot für das Dossier nicht mehr zuständig und verfügt in aller Regel nicht einmal über Parteirechte im Strafverfahren. Die Frage, ob die Comlot aufgrund der aktuellen Rechtsgrundlagen über die verwaltungsrechtlichen Kompetenzen verfügt, um bei Verdacht auf illegale Lotterien- und Wettangebote Untersuchungen anzustellen und gegebenenfalls Massnahmen und Feststellungen zu verfügen, war Ende des Berichtsjahrs noch Gegenstand eines vor Bundesgericht hängigen Verfahrens (vgl. dazu auch 1.2.6).

Für eine wirksamere Bekämpfung illegal angebotener Lotterien- und Wettprodukte sind Gesetzesanpassungen notwendig. 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 Lotterien- und Wettdelikte betreffen, volle Parteirechte eingeräumt werden. Weiter muss in Zukunft gewährleistet sein, dass zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der interkantonalen Vollzugsbehörde ein Datenaustausch zu konkreten Strafuntersuchungen stattfinden und die interkantonale Vollzugsbehörde 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.

Bei der Bekämpfung des illegalen Marktes kommt erschwerend hinzu, dass die illegalen Online-Anbieter aus dem Ausland operieren. Dies erschwert die Bekämpfung solcher Angebote, weil diese Anbieter gestützt auf schweizerisches Strafrecht regelmässig nicht belangt werden können.

1.2.2 Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen

Unter dem Begriff Wettkampfmanipulationen wird die Manipulation von Sportereignissen verstanden. Konkret bedeutet dies Absprachen über regelwidrige Änderungen des Verlaufs oder des Resultates eines Sportwettkampfes (z. B. eines Matches oder eines Rennens) – in diese Absprachen sind Spieler oder Schiedsrichter involviert, die teilweise von Aussenstehenden bestochen worden sind. Mit Wettkampfmanipulationen können Eingeweihte die Ungewissheit, die normalerweise in Bezug auf den Verlauf eines Sportwettkampfes herrscht, partiell oder vollumfänglich aufheben. Über die vergangenen Jahre haben sich Fälle von Wettkampfmanipulationen leider auch in der Schweiz gehäuft.

Der Sport wird durch Wettkampfmanipulationen in seinen Grundwerten (Fairplay, Erfolg bei besserer Leistung etc.) erschüttert. Durch das verstärkte Auftreten von Wettkampfmanipulationen wird indessen auch der legale Sportwettsektor in seinem Kern bedroht. Heute wird weltweit auf unzählige sportliche Wettkämpfe und Ereignisse gewettet. Häufig bildet die Aussicht, mit Sportwetten grosse Summen verdienen zu können, gerade den Grund für die Wettkampfmanipulationen. Diese Entwicklung ist für die für den Sportwettbereich zuständigen Regulierungsbehörden weltweit besorgniserregend.

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. Dabei kommt der Schweiz als Sitzstaat zahlreicher Sportorganisationen eine zentrale Rolle zu. Zwischen den Akteuren muss ein ständiger, effektiver und dynamischer Austausch der wichtigen 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.

Regulierungsgrundlagen

Auf internationaler und nationaler Ebene laufen die Bestrebungen für eine bessere Regulierung der Problematik auf Hochtouren. Im internationalen Kontext haben im September des Berichtsjahres 15 Sportminister des Europarats in Magglingen eine Konvention gegen die Wettkampfmanipulation im Sport unterzeichnet (Stand 31. Dezember 2014: 17 Unterzeichnungen). Mit der Unterzeichnung der sogenannten Magglinger Konvention wurde die dreijährige Arbeit im Gefäss des Enlarged Partial Agreement on Sport (EPAS) des Europarates, an der auch die Comlot beteiligt war, vorläufig beendet. Auf nationaler Ebene sieht der Vorentwurf

des neuen Bundesgesetzes über Geldspiele für die Comlot als Sportwettregulierungsbehörde eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen vor.

Vollzug durch die Comlot

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 (beschränkte Angebotspalette, verrechnungssteuerpflichtige Spielergewinne, Einsatzlimiten etc.) nicht dazu geeignet, Wettkampfmanipulationen zu begünstigen oder im Zusammenhang mit diesen eine erwähnenswerte Rolle zu spielen. Es wird Aufgabe der Comlot sein, in der Zukunft darauf zu achten, dass auch ein modernes und attraktives legales Sportwettangebot in der Schweiz Wettkampfmanipulationen nicht fördert. Eine Modernisierung des Sportwettangebotes der Lotteriegesellschaften wird entsprechend eine sorgfältige Risikoanalyse erfordern und nur unter Auflagen zum Schutz vor Wettkampfmanipulationen erfolgen dürfen. Dazu muss namentlich gehören, dass Schweizer Sportwetten nur auf Sportereignissen angeboten werden, welche gemäss der Einschätzung der Comlot nicht einer erhöhten Manipulationsgefahr ausgesetzt sind.

1.2.3 Aufsicht über die Spieldurchführung

Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens prüft die Comlot Lotterien und Wetten daraufhin, ob sie gesetzeskonform sind und knüpft die Zulassung bei Bedarf an Bedingungen und Auflagen. Nach Zulassung eines Spiels hat die Comlot aufgrund der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen die ordnungsgemässe Durchführung der bewilligten Spiele zu überwachen oder überwachen zu lassen.

Ein Teil der Aufsicht findet permanent und im Rahmen von standardisierten Verfahren statt (z. B. Einsenden der Ziehungsprotokolle 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 Funktionstest) wahrgenommen und erfolgt aufgrund einer jährlichen Planung.

Sicherheit

Gemeinsam mit den Lotteriegesellschaften wurde im Berichtsjahr 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.

Sozialschutz

Einschätzungen betreffend die Wirksamkeit der Online-Spielerschutzmassnahmen und Entscheide über einen allenfalls bestehenden Anpassungsbedarf der Sozialschutz-Konzepte sind nur möglich, wenn die dafür notwendigen Daten erhoben und in geeigneter Form als Diskussionsgrundlage aufbereitet werden. Für die Weiterentwicklung zweckmässiger Präventionsmassnahmen ist deshalb die Berichterstattung der Veranstalter über die Wirksamkeit der verfügbaren Sozialschutzauflagen entscheidend. In der Vergangenheit hat die Comlot, wenn Zulassungsentscheide bevorstanden, vereinzelt in Bezug auf einzelne Produkte und Vertriebskanäle bei den Veranstaltern Wirksamkeitsberichte eingefordert. Im Sinne einer Weiterentwicklung dieser Praxis wurde von den Lotteriegesellschaften im Berichtsjahr 2014 gefordert, in Zukunft über die Wirksamkeit sämtlicher auf den Internet-Spielplattformen umgesetzten

Präventionsmassnahmen Bericht zu erstatten. Um die Vergleichbarkeit der Berichte sicherzustellen, hat die Comlot umfassende Vorgaben zur Struktur und zum anzustrebenden Inhalt der Berichte zur Diskussion gestellt. Die Lotteriegesellschaften stehen dem hier skizzierten Vorhaben der Comlot positiv gegenüber und werden 2015 erstmals entsprechende Berichte einreichen.

1.2.4 Institutionelle Aufsicht

Neben der Aufsicht über die Spieldurchführung (siehe 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 2014 neu ein Berichterstattungsprozess eingerichtet. Die Lotteriegesellschaften haben der Comlot demnach die ISO und WLA SCS Zertifikate, die

diesbezüglich von externer Stelle angefertigten Auditberichte und die entsprechenden Versionen der ISO-Normen und WLA Security Control Standards jeweils unaufgefordert zuzustellen, sobald diese erneuert oder erstellt werden.

Spielsuchtprävention

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

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

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 Werberrichtlinien der Comlot, welche die gesetzlichen Bestimmungen konkretisieren.

Ende des Berichtsjahres haben sich auf Anfrage des Sekretariates hin beide Lotteriegesellschaften bereit erklärt, der Comlot ab 2015 in 2-monatigen Abständen aktualisierte Fassungen ihrer Marketingpläne zur Verfügung zu stellen. Diese

Massnahmen soll eine effizientere Aufsicht über die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen und der Werberichtlinien der Comlot erlauben.

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.

Im Berichtsjahr konnte sich die Comlot in Bezug auf die Jahresrechnung der LoRo von der durch die Anwendung der Swiss GAAP FER-Standards erreichten erhöhten Transparenz überzeugen. Die Fragen, die sich dem Sekretariat nach der Durchsicht der Jahresrechnungen noch stellten, wurden von der LoRo umgehend schriftlich beantwortet. 2015 wird die Comlot aufbauend auf diesen Vorarbeiten auch die nach den neuen Standards etablierte Jahresrechnung der Swisslos sichten, Überlegungen zur Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen der beiden Lotteriegesellschaften anstellen sowie allfällige noch bestehende Informationsdefizite identifizieren können.

1.2.5 Verwendung der Gelder durch die Kantone

Gemeinnützige Mittelverwendung

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 Lotteriegesellschaft

ten muss für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Mit einem Teil unterstützt die Sport-Total-Gesellschaft (STG) den nationalen Sport, mit einem anderen Teil wird die Förderung der Pferdezucht und der Pferderennen unterstützt. 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 2014 durch die beiden Lotteriegesellschaften erzielten Reingewinne finden sich im Anhang I).

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 Mittelverwendung durch die Kantone zu beaufsichtigen. Sie wäre für die Erfüllung dieser Aufgabe auch nicht mit Entscheidbefugnis oder anderen (Zwangs-)Instrumenten ausgerüstet. Es ist aber ein Bestreben der Comlot, darauf hinzuwirken, dass die Kantone in diesem Bereich über bundesrechtskonforme Rechtsgrundlagen verfügen und die Mittelverwendung korrekt und transparent erfolgt.

Die Kantone haben der Comlot jährlich mitzuteilen, mit welchen Beiträgen sie Projekte und Begünstigte unterstützen. Die Comlot prüft die von den Kantonen eingereichten Listen, welche mehrere Tausend Vergabeprojekte betreffen, lediglich summarisch. Wird über ein Vergabeprojekt eine öffentliche Diskussion geführt oder entstehen bei der Durchsicht der Listen Zweifel an der Rechtmässigkeit eines bestimmten kantonalen Vergabeentscheides, holt die Comlot bei den entsprechenden Kantonen nähere Informationen zu den konkreten Umständen ein und spricht bei Bedarf eine Empfehlung aus.

Die Comlot vertritt in Bezug auf die Mittelvergabepraxis der Kantone und die sich stellenden Rechtsfragen eine unabhängige Meinung. Wenn sie Zweifel an der korrekten Rechtsauslegung hat, kann sie sich vor einer Intervention mit dem Bundesamt für Justiz austauschen – so gesche-

hen auch im Berichtsjahr. Das BJ nimmt in Bezug auf den Vollzug des Lotterieggesetzes die Oberaufsicht wahr und spielt deshalb im Zusammenhang mit der Sicherstellung der gemeinnützigen Mittelverwendung ebenfalls eine wichtige Rolle.

Nicht nachvollziehbare oder gar bundesrechtswidrige Rechtsgrundlagen und Vergabeentscheide einzelner Kantone untergraben die Glaubwürdigkeit der von den Kantonen verantworteten Lotterie- und Wettlandschaft insgesamt. Die Comlot hat in den vergangenen Jahren – wie auch im Berichtsjahr – verschiedentlich Empfehlungen an die Kantone adressiert und auf teilweise nach wie vor bestehende Probleme bei den kantonalen Mittelvergabepraxen aufmerksam gemacht. Dabei stehen seit längerem die Vermeidung von Interessenkollisionen, die Respektierung des bundesrechtlichen Gemeinnützigkeitsbegriffs und des Verbots der Verwendung von Lotteriegeldern zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen im Vordergrund. Für die Umsetzung ihrer Empfehlungen ist die Comlot auf die Mitwirkung der Kantone angewiesen.

Verwendung der Spielsuchtabgabe

Gemäss Art. 18 der interkantonalen Vereinbarung (IVLW) haben Swisslos und Loterie Romande den Kantonen jährlich eine Spielsuchtabgabe zu entrichten. Diese beträgt 0.5% der mit den Angeboten der Lotteriegesellschaften während eines Kalenderjahres im jeweiligen Kantonsgebiet erzielten Bruttospielerträge. Die Kantone sind wiederum verpflichtet, die Einnahmen aus dieser Abgabe zweckgebunden für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht einzusetzen. Namentlich muss die Abgabe zur finanziellen Unterstützung von Massnahmen aufgewendet werden, welche auf die Vorbeugung, Früherkennung und Behandlung von exzessivem Spielen um Geld abzielen, die Erforschung der Spielsucht und die Evaluation von mittels Spielsuchtabgabe (mit-)finanzierten Massnahmen bezwecken oder der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen im Bereich Spielsuchtprävention und -bekämpfung zu Gute kommen.

Die Entrichtung einer Spielsuchtabgabe ist seit fast einem Jahrzehnt wichtiger Bestandteil der (inter-)kantonalen Anstrengungen, um die

Schweizer Bevölkerung vor den sozialschädlichen Auswirkungen von Lotterien und Sportwetten zu schützen. Vielen Kantonen war es denn auch erst mit dem Inkrafttreten der IVLW und der gesetzlichen Bestimmung zur Spielsuchtabgabe überhaupt möglich, Massnahmen zur Spielsuchtprävention und -bekämpfung umzusetzen.

Um sich einerseits einen umfassenden Überblick über die Spielsuchtpräventions-Massnahmen in den Kantonen zu verschaffen und andererseits Schlüsse betreffend Auswirkungen der Spielsuchtabgabe ziehen zu können, hat die FDKL auf Anregung der Comlot im Jahr 2012 eine Evaluation beim Forschungsbüro Infrac in Auftrag gegeben. Das Evaluationsprojekt wurde in zwei Etappen realisiert: Nach einer umfassenden Bestandsaufnahme im Jahr 2013 zum Einsatz und zur Verwendung der Spielsuchtabgabe wurden 2014 die Ergebnisse einer Studie zu ausgewählten mittels Spielsuchtabgabe finanzierten Massnahmen publiziert. Die fachliche Begleitgruppe des Evaluationsprojekts, in welcher auch die Comlot vertreten ist, hat das Forschungsbüro Infrac auch in dieser zweiten Evaluationsphase bei seinen Arbeiten unterstützt. Der entsprechende Schlussbericht von Infrac kann auf der Website der Comlot in der Rubrik «Spielsuchtabgabe» unter dem Thema «Sozialschutz und Spielsucht» eingesehen werden.

Eine wichtige Erkenntnis aus den bisherigen Evaluationsprojekten ist, dass Bedarf nach mehr Transparenz der (inter-)kantonalen Mittelverwendung besteht, hierfür jedoch auch mehr Steuerung im Hinblick auf die Dokumentation und Berichterstattung durch die Kantone notwendig ist. Die Comlot hat von der FDKL deshalb den Auftrag erhalten, ab 2015 jährlich eine Berichterstattung der Kantone über die Verwendung der Spielsuchtabgabe zu koordinieren. Zwecks einheitlicher und zweckgemässer Datenerfassung hat die Comlot in Zusammenarbeit mit Vertretern der KKBS, der kantonalen Fachpersonen Spielsuchtabgabe sowie der Leistungserbringer im Bereich Spielsuchtprävention ein Berichterstattungsinstrument erarbeitet. Die Instrumente kommen 2015 wie geplant ein erstes Mal zum Einsatz. Die Comlot wird die Ergebnisse der Berichterstattung – das Einverständnis der Auftraggeberin vorausgesetzt – zu gegebener Zeit in einem Bericht auf ihrer Website publizieren.

1.2.6 Qualifikationsverfahren

Ende des Berichtsjahres war vor dem Bundesgericht nach wie vor ein Verfahren hängig, in dem es in der Hauptsache darum geht, das Spielangebot eines privaten Veranstalters dahingehend zu qualifizieren, ob es unter die Lotteriegesetzgebung fällt oder nicht. In diesem Dossier hatte die Comlot eine selbständig anfechtbare Zwischenverfügung erlassen und mit dieser ihre Zuständigkeit bejaht. Gegen die Zwischenverfügung wurde Beschwerde bei der Rekolot erhoben. Die Rekolot stützte die Rechtsauffassung der Comlot vollumfänglich. Der Verfügungsadressat hat abermals Beschwerde ans Bundesgericht erhoben. Das Bundesgericht hat nun die Frage zu klären, ob die Comlot für den Erlass von Qualifikationsverfügungen u.Ä. zuständig ist oder nicht. Der Ausgang dieses Beschwerdeverfahrens ist für die Comlot von grosser Bedeutung. Für eine wirksamere Bekämpfung des illegalen Marktes muss der Comlot die Befugnis zugestanden werden, im Rahmen von Verwaltungsverfahren Untersuchungen anzustellen und Verfügungen zu erlassen.

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. Im Sommer 2014 konnte die inhaltliche und strukturelle Totalüberarbeitung der Website abgeschlossen werden. Die Comlot verfügt seither über eine informativere Website

mit einer benutzerfreundlicheren Struktur. Das Interesse für die Website hat 2014 erneut leicht zugenommen. Es wurden etwas mehr als 15'400 Besuche verzeichnet.

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 Mai 2014 fand im Rathaus in Zürich verbunden mit der Kantonstagung 2014 der Swisslos eine gemeinsame Informationsveranstaltung der FDKL, der Comlot und der Swisslos zum Geldspielgesetzentwurf statt. Die Informationsveranstaltung war allem voran an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bereichen der Bewilligungen und der kantonalen Fonds gerichtet. Eine ähnliche Veranstaltung wurde im selben Zeitraum in Zusammenarbeit mit der LoRo in Lausanne durchgeführt.

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung des illegalen Marktes stand das Inspektorat im Berichtsjahr mit zahlreichen Polizeidienststellen in insgesamt 21 Kantonen in Kontakt. Die Aktivitäten des Inspektorats 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 dem Inspektorat 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 Jahr 2014 im Kanton Fribourg abgehalten. Bei dieser Gelegenheit hat sich die Kommission auch mit den beiden Freiburger FDKL-Mitgliedern, Herr Regierungsrat Georges Godel und Herr Regierungsrat Erwin Jutzet, 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 2014 allem voran im Rahmen der gemeinsamen Projektorganisation statt, welche mit der Erarbeitung der neuen Geldspielgesetzgebung betraut ist. Im Sommer kam es zudem zu einem Treffen mit dem neuen Direktor des BJ, um über die Rollenverteilung zwischen der interkantonalen Vollzugsbehörde Comlot und der Oberaufsichtsbehörde im Zusammenhang mit der Aufsicht über die gemeinnützige Mittelverwendung der Kantone zu diskutieren. Die Präsidenten und Direktoren der Comlot und der ESBK haben sich im Frühling und im Herbst zu einem Gedankenaustausch getroffen. Die beiden Behörden haben im Berichtsjahr die Zusammenarbeit zu den Themen Bekämpfung des illegalen Glücksspielmarktes und Spielsuchtprävention ausgebaut. Diese Zusammenarbeit ist für das Erreichen der Ziele der Geldspielgesetzgebung von grosser Bedeutung.

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 etwa 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 Berichtsjahr fand das dritte interdisziplinäre und internationale Glücksspielsucht-Symposium in Neuenburg statt. Die im Januar 2014 während mehrerer Tage durchgeführte Veranstaltung vermittelte anhand eines reichhaltigen Programms fundierte und v. a. transferbezogene Kenntnisse über Perspektiven, Prinzipien und Ansätze zur Prävention und Scha-

deminderung von Spielsucht. Unter dem Leitmotiv «Welche Governance zur Prävention des exzessiven Glücksspiels?» nahm der stv. Direktor der Comlot am abschliessenden runden Tisch des Kongresses teil.

Im Rahmen von konkreten Projektarbeiten waren 2014 v. a. Vertreter der Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS), der kantonalen Fachpersonen Spielsuchtabgabe und der grossen (inter-)kantonalen Leistungserbringer GREA, Sucht Schweiz, Perspektive Thurgau sowie GAT-P wichtige Kooperationspartner. Mit diesen Akteuren wurde im Rahmen von Sitzungen und einem Workshop der Begleitgruppe des Spielsuchtabgabe-Evaluationsprojekts und den von der Comlot geleiteten Arbeiten zwecks Weiterentwicklung der Spielsuchtabgabe-Berichterstattung reger fachlich-inhaltlicher Austausch gepflegt.

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.

Eine kleine Delegation des Sekretariats der Comlot hat im Mai 2014 in Dublin 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 am diesjährigen Kongress dem Thema Wettkampfmanipulationen im Zusammenhang mit Sportwetten beigemessen.

Ein Mitarbeitender des Sekretariats nahm im September 2014 an der zehnten European Association for the Study of Gambling (EASG) Konferenz in Helsinki teil. Nebst dem Austausch mit weiteren Teilnehmenden aus der Schweiz und Ländern mit ähnlichem Regulierungsansatz waren insbesondere die präsentierten Ergebnisse zu Weiterentwicklungen des Online-Spieler-schutzes sowie die auch auf gesamteuropäischer Ebene geführten Auseinandersetzungen mit dem

Thema «Best Practices eines wirksamen Konsumentenschutzes» für die Regulierungstätigkeit der Comlot von Interesse.

Im Zuge der Arbeiten der EPAS (vgl. auch oben Ziff. 1.2.1) wurde das internationale Netzwerk der nationalen Regulierungsbehörden für den Sportwettmarkt ins Leben gerufen. 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. Im Berichtsjahr haben sich die Mitglieder des Netzwerks zweimal versammelt.

2. Ressourcen

2.1 Personal

Per 31. Dezember 2014 beschäftigte die Comlot drei Mitarbeiter französischer Muttersprache und sieben Mitarbeitende deutscher Muttersprache, darunter zwei Frauen. Insgesamt beläuft sich der Personalbestand des Sekretariats auf 9.2 Vollzeitstellen, verteilt auf 10 Mitarbeitende. Auf den ersten November 2014 hat das Sekretariat der Comlot eine zusätzliche Stelle für einen Rechtsanwalt und Verfahrensrechtsspezialisten geschaffen.

2.2 Finanzen

Die Jahresrechnung 2014 wurde äusserst budgettreu mit einem minimalen Aufwandüberschuss von CHF 4'233.00 abgeschlossen. Die Ausgaben konnten damit fast auf dem Niveau des Vorjahres gehalten werden.

Das Eigenkapital reduzierte sich um den Jahresverlust von CHF 4'233.00 auf CHF 552'776.00.

Die Personalkosten in der Höhe von CHF 1'437'443.00 stellten auch im Berichtsjahr den mit Abstand grössten Posten auf der Aufwandseite dar (rund 85%). Der übrige Betriebsaufwand in der Höhe von CHF 263'222.00 machte rund 15% der Ausgaben aus.

Der Betriebsertrag setzte sich aus der allgemeinen Aufsichtsgebühr in der Höhe von CHF 1'620'000.00 (ca. 95% 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 2014 präsentieren sich zusammengefasst wie folgt:

BILANZ		Jahr 2014
		CHF
AKTIVEN		
Umlaufvermögen		699'137.55
Anlagevermögen		10'101.00
AKTIVEN		709'238.55
PASSIVEN		
Kurzfristiges Fremdkapital		36'462.50
Langfristiges Fremdkapital		120'000.00
Eigenkapital		552'776.05
PASSIVEN		709'238.55
ERFOLGSRECHNUNG		Jahr 2014
		CHF
BETRIEBSERTRAG		
Betriebsertrag		1'699'500.00
BRUTTOERGEBNIS 1		1'699'500.00
PERSONALAUFWAND		
Personalaufwand		-1'437'442.95
BRUTTOERGEBNIS 2		262'057.05
SONSTIGER BETRIEBSAUFWAND		
Sonstiger Betriebsaufwand		-263'222.00
BETRIEBSERGEBNIS VOR FINANZERFOLG		-1'164.95
Total Finanzerfolg		43.05
BETRIEBSERGEBNIS VOR ABSCHREIBUNGEN		-1'121.90
Abschreibungen		-10'115.35
Ausserordentlicher Erfolg		7'003.60
JAHRESERFOLG		-4'233.65

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 2014 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 der Verwaltungsrat 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 2014 abgeschlossene Geschäftsjahr dem schweizerischen Gesetz und dem Konkordat vom 7. Januar 2005.

PricewaterhouseCoopers AG

Hans-Rudolf Burkhard
Revisionsexperte

Mario Andenmatten

Bern, 20. März 2015

3. Entwicklung

Rückblick

Die Comlot hat sich in den vergangenen Jahren zweckmässige und transparente Strukturen aufgebaut und die internen Abläufe kontinuierlich optimiert. Im März 2010 gab das Bundesamt für Justiz (BJ) eine Evaluation der kantonalen Massnahmen zu den Lotterien und Wetten in Auftrag. Im aus diesem Evaluationsprojekt resultierenden Schlussbericht vom 21. September 2010 wurde festgehalten, dass seit dem Erlass der IVLW deutliche Verbesserungen erzielt werden konnten, dass es aber auch Bereiche gibt, in denen weiterhin Verbesserungsbedarf besteht. Der Evaluationsbericht hat in den folgenden vier Bereichen Empfehlungen formuliert, welche u.a. auch die Comlot betrafen: (a) Verbesserung der Aufsicht über den Lotteriemarkt, (b) Stärkung der Unabhängigkeit der interkantonalen Organe, (c) Bekämpfung der Spielsucht / Verbesserung der Koordination zwischen den Akteuren im Bereich Spielsuchtprävention, (d) Restaurierung des Dialogs zwischen Bund und Kantonen.

Die Comlot hat in den vergangenen Jahren kontinuierlich an der Umsetzung der sie (mit-) betreffenden Empfehlungen gearbeitet. In allen vier vorstehend genannten Bereichen (a–d) konnte grosse Fortschritte verzeichnet werden. Die durch die Comlot (eigenständig) umsetzbaren Empfehlungen der Evaluatoren wurden ausnahmslos umgesetzt. Die Comlot betrachtet ihre Arbeit an der Umsetzung der Empfehlungen gemäss Evaluationsbericht damit als abgeschlossen. Dies wurde der FDKL Ende des Berichtsjahres schriftlich mitgeteilt.

Ausblick

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 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.

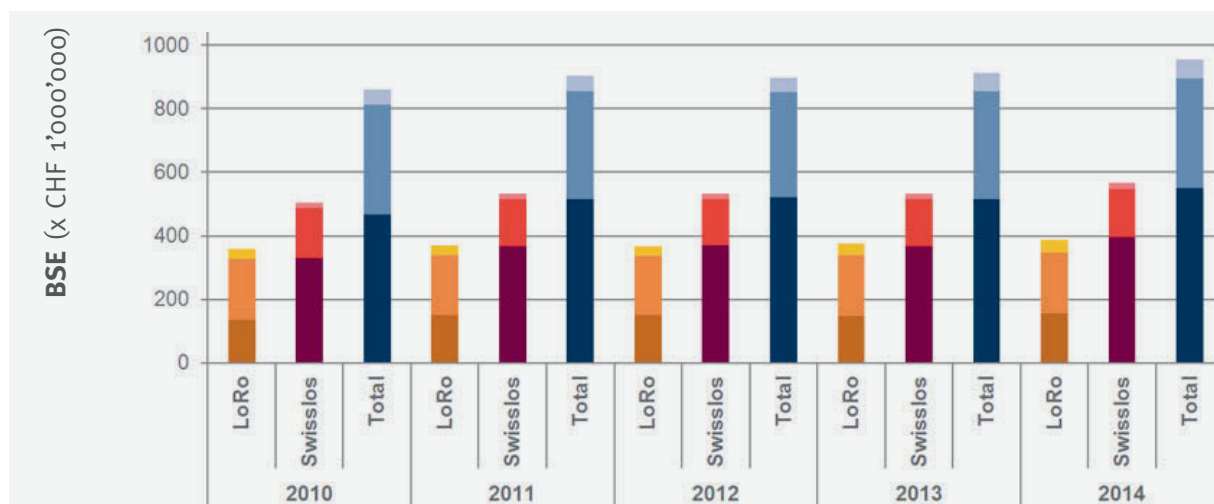
Für das Erreichen der gesetzgeberischen Ziele ist von grosser Bedeutung, dass der Comlot zusätzliche Aufgaben und Befugnisse für die Bekämpfung der nicht autorisierten Angebote und von Wettkampfmanipulationen übertragen werden. Zu nennen sind weiter Aufgaben in den Bereichen Bewilligung und Beaufsichtigung der automatisiert, interkantonale oder online durchgeführten Geschicklichkeitsspiele. Dazu kommen die Überwachung der Einhaltung der aus den Geldwäscherei-Bestimmungen resultierenden Verpflichtungen aller Veranstalterinnen von Grossspielen, umfassende Parteirechte in allen den Geldspielbereich betreffenden kantonalen Verwaltungs- oder Strafverfahren sowie in den von der ESBK geführten Bewilligungs- resp. Qualifikationsverfahren. Gemäss dem Gesetzesentwurf soll die interkantonale Vollzugsbehörde zudem für das Erstellen der Gross- und Kleinspielstatistik und eines Berichts über die Mittelverwendung zuständig sein. Die sukzessive Verschiebung der Glücksspielaktivitäten auf interaktive Kommunikationsplattformen dürfte über kurz oder lang zudem die Anstellung eines IT- bzw. Netzwerkspezialisten erfordern. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend und es ist auch nicht auszuschliessen, dass die Kantone der Comlot im revidierten Konkordat zusätzliche Aufgaben übertragen werden. Der erläuternde Bericht geht deshalb davon aus, dass der Comlot ab Inkrafttreten des Gesetzes ein Budget von mindestens 3 Millionen Franken wird gewährt werden müssen.

Die Aufgaben und Befugnisse nach den neuen Erlassen werden voraussichtlich erst im Verlauf des Jahres 2016 klarere resp. definitive Konturen erhalten, während mit einem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen frühestens per Januar 2018 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 weiter wachsen 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

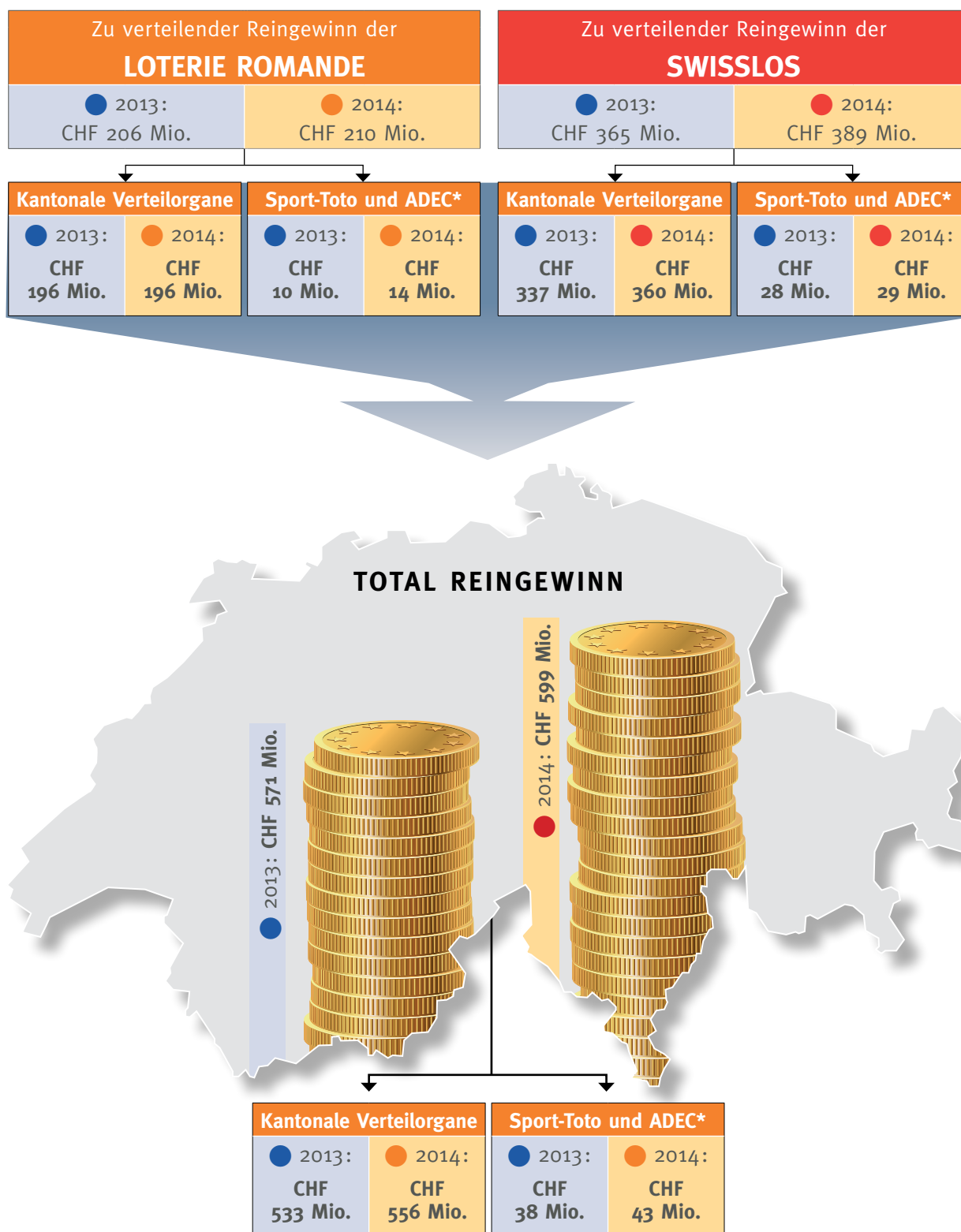
Bruttospielerträge (BSE)



* sämtliche Beträge sind in Millionen CHF zu lesen.

Diagramm 2. Jährliche Bruttospielerträge (BSE) der beiden Lotteriegesellschaften im Zeitraum 2010 bis 2014 (insgesamt pro Jahr und differenziert nach Produktkategorie). Die Beträge sind gerundet.

Verteilung der Reingewinne



* Die Loterie Romande hat im Jahr 2014 zur Unterstützung des Pferderennsports einen Betrag in der Höhe von CHF 3,8 Mio. an die ADEC überwiesen (im Jahr 2013: CHF 3,7 Mio.).

Grafik 1. Verteilung der im Jahr 2014 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