

Geschäftsbericht 2011



comlot

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

Lotterie- und Wettkommission (Comlot)

1. Einführung

Die interkantonale Lotterie- und Wettkommission (Comlot) ist seit Aufnahme ihrer Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit im Jahr 2006 dafür besorgt, dass die Bevölkerung in der Schweiz auf sichere Art und Weise an Lotteriespielen und Sportwetten teilnehmen kann. Die Comlot ist in den vergangenen fünf Jahren zu einem wichtigen Akteur im Geldspielsektor gewachsen. Durch die Zulassung eines attraktiven kontrollierten Angebots und die gleichzeitige Bekämpfung illegaler Glücksspielangebote sollen die Glücksspiele kanalisiert und die von Lotterien und Wetten ausgehenden Gefahren (Spielsucht, Manipulationen) gemindert werden. Als unabhängige Aufsichtsbehörde sorgt die Comlot für die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und für eine praxisnahe Regulierung mit Augenmass.

2. Wichtige Eckdaten

2.1. Lotterie- und Wettkommission

Präsident

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

Vize-Präsident

Herr Werner Niederer, Jurist, alt Regierungsrat, AR

Mitglieder

Herr Bruno Erni, Geschäftsführer der Stiftung Berner Gesundheit, BE

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

Herr Christian Vitta, Ökonom, Grossrat, TI

Amtszeit

Präsident und Vize-Präsident sowie die Mitglieder haben 2010 ihre zweite Amtszeit von vier Jahren begonnen.

Sekretariatsleitung

Herr Rechtsanwalt Alain Jeanmonod, Geschäftsführer

Herr Rechtsanwalt Manuel Richard, stellvertretender Geschäftsführer

2.2. Sitzungen der Comlot

Im Jahr 2011 hat die Comlot sieben Sitzungen abgehalten, wovon im September eine zweitägige Sitzung im Kanton Waadt stattfand. Bei dieser Gelegenheit wurde die Comlot von Herrn Regierungsrat Philippe Leuba empfangen.

3. Aufgaben der Comlot

Die Aufgaben der Comlot lassen sich in drei Bereiche aufteilen: Behandeln von Bewilligungsgesuchen (vgl. Ziff. 3.1.), Beaufsichtigen des Lotterie- und Wettmarkts (vgl. Ziff. 3.2.) sowie Beratung und Kommunikation (vgl. Ziff. 3.3.).

3.1. Behandeln von Bewilligungsgesuchen

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. Wichtig ist insbesondere das Vorhandensein der Lotterierplanmässigkeit, welche das Spielrisiko des Veranstalters ausschliesst und heute noch dazu dient, Lotteriespiele von Spielbankenspielen abzugrenzen. Die Comlot hat die Lotterie- und Wettprodukte vor der Erteilung einer Bewilligung nicht nur auf juristische Aspekte, sondern auch auf ihr Spielsuchtgefährdungspotential hin zu überprüfen. Hierfür verwendet die Comlot das vom „Wissenschaftlichen Forum Glücksspiel“ entwickelte Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten. Weist ein Spiel ein mittleres oder ein erhöhtes Gefährdungspotential auf, wird der Veranstalter verpflichtet, neben den allgemeinen, zusätzlich flankierende Massnahmen zu ergreifen.

Am 1. Februar 2011 sind neue Richtlinien der Comlot betreffend die Bewilligung und Beaufsichtigung von Lotterien, lotterieähnlichen Veranstaltungen und Wetten der beiden Schweizer Lotteriegesellschaften in Kraft getreten. Ziel der Richtlinien ist es, die Zusammenarbeit und die Verfahren zwischen den Lotteriegesellschaften und der Comlot als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde zu erleichtern.

Im Jahr 2011 bewilligte die Comlot der Loterie Romande 22 und der Swisslos 14 neue Spiele. Die Bearbeitung der Gesuche durch die Comlot nahm im Allgemeinen höchstens anderthalb Monate in Anspruch. Bei den von der Comlot im Rahmen ihrer Kerntätigkeit neu zugelassenen Spielen handelt es sich zu einem grossen Teil um Rubel- und Aufreisslose, welche in einem summarischen Bewilligungsverfahren zugelassen werden konnten. Die Finanzkennzahlen des Lotteriegeschäfts können dem Anhang zu diesem Bericht entnommen werden (vgl. Anhang II).

Geringfügige Anpassungen bestehender und bereits bewilligter Lotterie- und Wettprodukte werden von der Comlot lediglich in einem vereinfachten Verfahren genehmigt und müssen nicht ein ordentliches Zulassungsverfahren durchlaufen.

Einzelne Spiele, die im Jahr 2011 neu zugelassen wurden und/oder zu einem Gerichtsverfahren Anlass gaben, sind an dieser Stelle besonders hervorzuheben:

Subito!

Im Januar 2011 hat die Comlot die Zulassungsbewilligung für das Lotterieurprodukt Subito! erlassen. Das Spiel Subito! ersetzt das aufgrund eines im November 2010 ergangenen Bundesgerichtsurteils eingestellte Lotterieurprodukt Ecco und ist auf den Gastroabsatzkanal ausgerichtet. Subito! kann in den meisten Deutschschweizerkantonen und dem Kanton Tessin gespielt werden.

Tactilo/loterie électronique

Im Januar 2011 hat das Bundesgericht (BGer) in der Sache Tactilo entschieden. Das BGer hat in Übereinstimmung mit der Comlot festgestellt, dass es sich bei Tactilo nicht – wie von der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) behauptet wurde – um einen unter die Spielbankengesetzgebung fallenden Glücksspielautomaten, sondern um elektronische Lotterieverteilergeräte im Sinne des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juli 1923 (LG) handelt und diese somit in die Kompetenz und den Aufgabenbereich der Kantone fallen. Im September 2011 hat die Comlot die Erneuerung der Infrastruktur von Tactilo genehmigt, welche mit einer Namensänderung hin zu „loterie électronique“ einher ging und anlässlich welcher die von der Comlot gestützt auf ein Gutachten von Herrn Prof. Alex Blaszczyński verlangten zusätzlichen Spielsuchtmotoren implementiert wurden.

NP5

Im November 2011 hat die Comlot die Zulassungsbewilligung für das Lotterieurprodukt mit der provisorischen Bezeichnung „NP5“ erteilt. Das Spiel wird von der Loterie Romande in den Pari Mutuel Urbain Romand (PMUR) Verkaufsstellen ab Januar 2012 unter dem Namen „Pick 5“ angeboten.

El Gordo

Im Dezember 2011 hat die Comlot den beiden Lotteriegesellschaften die Zulassungsbewilligung für das Lotterieurprodukt „El Gordo“ erteilt. Dem positiven Entscheid der Comlot war eine Beschwerde der beiden Lotteriegesellschaften vorangegangen. Die Rekurskommission Interkantonale Vereinbarung Lotterien und Wetten (ReKo) hatte den Begriff der Lotterieplanmässigkeit und die jüngste bundesgerichtliche Rechtsprechung dazu anders interpretiert als die Comlot und die Sache zur Neuurteilung an die Comlot zurückgewiesen. „El Gordo“ ist ein Spiel des Typs Zahlenlotto. Wie das Zahlenlotto „Euro Millions“ soll auch „El Gordo“ in mehreren Ländern von den nationalen Lotteriegesellschaften angeboten werden und jeweils eine gemeinsame Ziehung (am Sonntag) stattfinden. Die spanische Lotteriegesellschaft Loterias y Aupestas del Estado bietet „El Gordo“ in Spanien bereits seit bald 20 Jahren an.

Schweizerischer Arbeitsverein (SAV)

Der SAV beantragte bei der Comlot am 21. Januar 2010 die Zulassung einer Lotterie. Die Comlot verweigerte die Bewilligung. Der SAV führte Beschwerde bei der ReKo und rügte ganz allgemein das Monopol der beiden Lotteriegesellschaften Swisslos und LoRo. Gegen den die Beschwerde abweisenden Entscheid der ReKo hat der SAV beim BGer Beschwerde geführt. Am 31. Dezember 2011 war die Beschwerde noch hängig. Im Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts ist bekannt, dass das BGer die Beschwerde mit Urteil vom 17. Januar 2012 abgewiesen und die ursprüngliche Verfügung der Comlot in vollem Umfang gestützt hat. Das BGer hat ausgeführt, die Comlot dürfe im Bewilligungsverfahren neben polizeilichen auch sozialpolitische Aspekte berücksichtigen und ihre Bewilligungspraxis darauf ausrichten, dass die Zahl der Lotterieunternehmen in Grenzen bleibt. Entgegen der Auffassung der ReKo beschränke sich das Zulassungsbewilligungsverfahren nicht auf spieltechnische Fragen.

3.2. Aufsicht über den Lotterie- und Wettmarkt

Neben den Zulassungsaufgaben hat die Comlot Aufsichtsaufgaben wahrzunehmen. Diese betreffen vorrangig die Bekämpfung des illegalen Glücksspielmarkts (vgl. Ziff. 3.2.1.), die Aufsicht über die Durchführung bewilligter Lotterien und Wetten (vgl. Ziff. 3.2.2.) und die Aufsicht über die Mittelverwendung (vgl. Ziff. 3.2.3.).

3.2.1 Bekämpfung des illegalen Glücksspielmarkts

Die Anbieter von illegalen Lotterie- und Wettprodukten sind weiterhin sehr aktiv. Für die Verbreitung der illegalen Angebote und für deren Bewerbung werden alle gängigen Distributionskanäle genutzt. Entsprechende Inhalte finden sich in traditionellen Printmedien oder im Fernsehen, immer häufiger aber auch im Internet.

Der Bereich der Gewinnspiele bildet immer wieder Gegenstand von Überprüfungen. In jüngerer Zeit versuchen insbesondere mächtige Schweizer Detailhandelsunternehmen in zunehmend aggressiver Art und Weise vermeintliche Lücken in der Geldspielgesetzgebung zu ihren Gunsten auszunutzen. Die Comlot musste wegen solcher Verstösse gegen die Lotteriegesetzgebung im Jahr 2011 mehrfach Strafanzeige erstatten.

Die Comlot beschäftigte sich auch im Jahr 2011 wieder mit illegalen Auktionsplattformen und sogenannten „Schneeballsystemen“. Das bisher in Art. 43 Ziff. 1 der Verordnung vom 27. Mai 1924 zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LV) vorgesehene Verbot von Schneeballsystemen wird auf April 2012 ins Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) überführt werden. Mit Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzesartikels werden Schneeballsysteme neu in die Zuständigkeit des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO) fallen.

In einer Vielzahl von Fällen ist die Comlot gegen illegal angebotene Sportwetten oder deren Bewerbung vorgegangen (vgl. dazu sogleich unten, Inspektorat).

Zusammengefasst präsentieren sich im Zusammenhang mit illegalen Lotterie- und Wettangeboten für das Geschäftsjahr 2011 folgende Zahlen (in Klammern stehen die Zahlen des Jahres 2010 zum Vergleich):

- eröffnete Dossiers: 70 (81),
- erstattete Strafanzeigen: 30 (40),
- andere Interventionen (ohne Teilnahmen an Hausdurchsuchungen): 34 (13),
- Teilnahme an Hausdurchsuchungen: 21 (7),
- am 31. Dezember 2011 hängige Dossiers (von denen 40 im Jahr 2011 eröffnet wurden): 94 (125)

Die Ende des Jahres 2011 noch pendenten Dossiers betreffen meist Fälle, in denen das Sekretariat der Comlot die Veranstaltungen über eine längere Zeitspanne beobachten will. Bevor das Sekretariat Strafanzeige erstattet, spricht es in einem ersten Schritt oftmals lediglich eine Verwarnung aus. Häufig genügt eine solche Verwarnung, um den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen oder einen unrechtmässigen Zustand zu verhindern.

Mangelhafte Gesetzesgrundlagen

Die Comlot schöpft die ihr zurzeit zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel gegen illegale Praktiken im Lotterie- und Wettmarkt aus. Sie hat gestützt auf die aktuelle Rechtslage keine Möglichkeit, eigentliche Ermittlungen durchzuführen oder Sanktionen auszusprechen, wie dies die ESBK tun kann. Sobald die Strafanzeige bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde eingereicht wurde, ist die Comlot für das Dossier nicht mehr zuständig. Zahlreiche illegale Anbieter operieren zudem aus dem Ausland und begründen daher durch ihr Handeln häufig keinen genügenden Bezug zur Schweiz. Dies erschwert die Bekämpfung solcher Angebote, weil es oftmals bedeutet, dass diese Anbieter nicht gestützt auf schweizerisches Strafrecht belangt werden können.

Lediglich eine Gesetzesänderung kann der Comlot die zu einer wirksameren Bekämpfung von illegal angebotenen Lotterie- und Wettprodukten notwendigen Instrumente verschaffen. Im Rahmen einer künftigen Gesetzesrevision sollten Massnahmen zur Blockierung von Finanztransaktionen und zur Sperrung des Zugriffs auf Websites, welche illegale Angebote enthalten, vorgesehen werden. Die Comlot engagiert sich ausserdem dafür, dass künftig striktere Strafbestimmungen bei Zuwiderhandlungen gegen das Lotteriegesetz vorgesehen werden und dass sie in Zukunft selber Strafuntersuchungen durchführen und Strafverfügungen erlassen kann.

Inspektorat: Starke Zunahme der begleiteten Hausdurchsuchungen

Trotz der für eine wirksame Bekämpfung ungenügenden gesetzlichen Grundlagen versucht die Comlot, die ihr heute zur Verfügung stehenden Möglichkeiten optimal auszuschöpfen:

Als Kompetenzzentrum der Kantone für den Bereich der Geldspiele arbeitet sie eng mit den kantonalen Strafverfolgungsbehörden zusammen und baut so ihr Kontaktnetzwerk zu den kantonalen Polizeistellen aus. Zu diesem Zweck verfügt das Sekretariat seit dem Jahr 2010 auch über ein Inspektorat. Das Inspektorat sensibilisiert die Strafverfolgungsbehörden für die Problematik der illegalen Lotterien- und Wettangebote und unterstützt die kantonalen Polizeidienststellen bei ihren Ermittlungen. Das Inspektorat unterstützt die Polizei in der Planungsphase von polizeilichen Ermittlungen, bei Einsätzen (insbesondere Hausdurchsuchungen) und bei der Nachbearbeitung von Einsätzen (Beweisbewertung etc.) und bringt so das spezifische Know-how der Comlot ein.

Im vergangenen Jahr konnte das Inspektorat das Kontaktnetzwerk der Comlot in die Kantone weiter ausbauen. Die Comlot stellt den Polizeidienststellen seit dem Jahr 2011 Musterbefragungen für die Einvernahme von Auskunftspersonen und beschuldigten Personen, welchen Widerhandlungen gegen die Lotteriegesetzgebung vorgeworfen werden, zur Verfügung. Diese werden laufend aktualisiert.

Das Inspektorat wurde auch im Jahr 2011 für zahlreiche Durchsuchungen von Lokalitäten beigezogen, in welchen illegale Angebote vermutet wurden. Die meisten dieser zum Teil durch das Inspektorat 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 (Wertkarten, Thermodrucker, Scanner, Spielbestätigungsquittungen und Wettprogramme, aus denen aktuelle Wettpaarungen und Quoten ersichtlich sind), unter anderem gegen 90 Computer zur Vernichtung eingezogen und hohe Geldbeträge sicher gestellt worden. Das Inspektorat beteiligte sich im Jahr 2011 an insgesamt 21 Hausdurchsuchungen. Durch die vielen Einsätze des Inspektorats konnten nicht nur viele Wett-Terminals sichergestellt, sondern auch die Kenntnisse der Comlot in diesem Bereich erweitert werden.

Gegenüber dem Vorjahr wurden vor allem auf dem Gebiet der illegalen Sportwetten markante Veränderungen festgestellt. Ausgeklügelte technische Entwicklungen auf der Angebotsseite machen eine laufende Anpassung der Sensibilisierungskampagne für die Strafuntersuchungs- und Polizeibehörden notwendig. Die illegalen Anbieter

sind zum Teil sehr gut organisiert und erschweren durch sich ständig wandelnde technische Vorkehrungen die Bekämpfung ihrer Angebote.

Die Comlot stellt ein Instrument zur Verfügung, welches es ermöglicht, bei Verdacht auf illegale Lotterie- und Wettaktivitäten anonym Meldung zu erstatten. Die zu diesem Zweck auf der Website der Comlot www.comlot.ch eingerichtete Meldestelle wird rege benutzt und erweist sich als zweckmässig.

Die Comlot beabsichtigt, ihre Tätigkeiten in diesem Bereich bei Bedarf weiter auszubauen. Erste Abklärungen haben ergeben, dass illegale Anbieter im Gebiet der Westschweiz über den Gastro-Absatzkanal deutlich weniger präsent sind als in der restlichen Schweiz. Die Comlot vermutet, dass diese Entwicklung damit zusammenhängen könnte, dass ein Grossteil der in den Kantonen der Deutschschweiz aktiven illegalen Anbieter aus dem deutschsprachigen Raum stammt und dass in der Westschweiz im Gastrobereich schon seit längerer Zeit ein attraktives legales Angebot existiert. Aufgrund dieser Einschätzung drängt es sich vorderhand nicht auf, eigens einen auf die Westschweiz ausgerichteten französischsprachigen Inspektor einzustellen.

3.2.2. Aufsicht über die Durchführung bewilligter Lotterien und Wetten

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 Produkts überwacht die Comlot die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der Bewilligungsvoraussetzungen respektive die ordnungsgemässe Durchführung der bewilligten Spiele. Dazu gehört insbesondere auch die Aufsicht über die Ziehungen, welche zum Teil an Dritte delegiert wird. Wie bereits erwähnt, sind am 1. Februar 2011 neue Richtlinien in Kraft getreten, welche auch die Beaufsichtigung bewilligter Lotterien zum Gegenstand haben (vgl. oben Ziff. 3.1.). Die Richtlinien sehen vor, dass die Lotteriegesellschaften die Comlot über aufsichtsrelevante Sachverhalte orientieren müssen und dass die Comlot die Einhaltung der Vorschriften mittels (unangekündigter) Kontrollen überprüfen kann.

3.2.3. Aufsicht über die 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 werden den Kantonen auf gesonderte Fonds überwiesen und müssen von diesen für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht eingesetzt werden. Der verbleibende Reingewinn der Lotteriegesellschaften muss für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Mit einem Teil unterstützt die Sport-Toto-Gesellschaft (STG) den nationalen Sport, 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.

Da die Erträge von den Lotteriegesellschaften erwirtschaftet und anschliessend von überregionalen und kantonalen Organen verteilt werden, beschlagen die Aufsichtsaufgaben der Comlot in diesem Bereich sowohl die Lotteriegesellschaften wie auch die Kantone.

Aufsicht über die gemeinnützige Mittelverwendung

Die Comlot hat nicht den Auftrag, die Mittelverwendung durch die Kantone zu beaufsichtigen. Sie wäre für die Erfüllung dieser Aufgabe auch nicht mit zweckmässigen Verfügungsrechten oder anderen (Zwangs-)Instrumenten ausgerüstet. Dennoch ist es das Bestreben der Comlot, darauf hinzuwirken, dass die Kantone in diesem Bereich über bundesrechtskonforme Rechtsgrundlagen verfügen und die Mittelverwendung transparent erfolgt. In diesem Zusammenhang hat die Comlot in den vergangenen Jahren verschiedentlich Empfehlungen an die Kantone adressiert und versucht so sicher zu stellen, dass die durch Grosslotterien erwirtschafteten Mittel - wie vom Lotteriegesetz verlangt - einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck zukommen.

Die Kantone haben der Comlot jährlich mitzuteilen, mit welchen Beiträgen (aus den für die gemeinnützige Mittelverwendung eingerichteten Fonds) 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. Was die Umsetzung dieser Empfehlungen anbelangt, ist die Comlot auf die Mithilfe der Kantone angewiesen.

Im Zuge der im Jahr 2009/2010 von der Comlot im Auftrag der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) durchgeführten Transparenzuntersuchung monierte die Comlot unter anderem, dass in einzelnen Kantonen der Westschweiz Abgaben erhoben werden, welche nicht dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip entsprechen. Im Kanton Genf wird auf den Lotterien eine Abgabe erhoben, welche als „droit des pauvres“ bezeichnet wird und im kantonalen Gesetz über die öffentlichen Beiträge verankert ist. Die entsprechenden Einnahmen dienen zum Grossteil der Finanzierung des Hospice général de Genève, einer Sozialhilfeeinrichtung des Kantons Genf. Die Erhebung dieser Abgabe ist aus lotterierechtlicher Sicht problematisch. Die Bevölkerung des Kantons Genf hat im November 2011 entschieden, das „droit des pauvres“ auf

Januar 2013 ausser Kraft zu setzen. Aus der Sicht der Comlot ist das eine positive Entwicklung.

Aufsicht über die Verwendung der Spielsuchtabgabe

Die Spielsuchtabgabe beläuft sich auf 0.5% der Bruttospielerträge und muss von den Kantonen gemäss Art. 18 der interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (Konkordat, IVLW) für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht eingesetzt werden. Die Comlot hat im Laufe des Jahres 2011 eine erste, grobe Analyse vorgenommen, um sich einen Überblick über die verschiedenen Akteure in diesem Bereich zu verschaffen. Sie hat der FDKL empfohlen, eine umfassendere Analyse über die Verwendung der Spielsuchtabgabe in Auftrag zu geben, welche von der Comlot begleitet werden soll. Um diese Evaluation vorzubereiten wurde die Comlot beauftragt, zusammen mit zwei Vertretern der Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) ein Projektteam zu bilden, in dieser Zusammensetzung ein Evaluationskonzept auszuarbeiten und es dem Vorstand der FDKL zur Genehmigung zu unterbreiten. Ende 2011 fand eine erste Vorbereitungssitzung zwischen den beiden Vertretern KKBS und des Sekretariats der Comlot statt. Im Jahr 2012 sollen weitere Schritte im Hinblick auf eine Evaluation der Verwendung der Spielsuchtabgabe eingeleitet werden.

3.3 Beratung und Kommunikation

Ein weiterer Aufgabenbereich der Comlot als Kompetenzzentrum der Kantone im Lotterie- und Wettbereich ist die Beratung und die Kommunikation. In diesen Bereich gehört auch die Pflege des Kontaktnetzwerks. Mitarbeitende des Sekretariats und der Kommission vertreten die Comlot bzw. die Kantone in verschiedenen Arbeitsgruppen und Gremien. (vgl. Ziff. 3.3.1.). Die Comlot pflegt Kontakte mit nationalen (vgl. Ziff. 3.3.2.) wie mit internationalen Akteuren (vgl. Ziff. 3.3.3.) und ist ständige Ansprechpartnerin für Medien und Private (vgl. Ziff. 3.3.4. und 3.3.5.).

3.3.1. Beteiligung an Arbeitsgruppen und ähnlichen Gremien

Die Comlot beteiligt sich an zahlreichen Arbeitsgruppen. 2009 wurde im Bereich der Geldspiele zwischen dem Bund und den Kantonen eine Projektorganisation geschaffen, deren Arbeiten sich ab dem ersten Quartal 2010 intensiviert haben. Die Projektorganisation umfasst ein politisches Gremium (POL), und zwei Arbeitsgruppen auf fachtechnischer Ebene, die Studienkommission und die Arbeitsgruppe Online-Glücksspiele. Die Comlot ist in allen Arbeitsgruppen vertreten und nimmt zusammen mit einer Vertreterin des Bundesamts für Justiz (BJ) die Co-Leitung der Studienkommission wahr. Die Arbeiten innerhalb der Projektorganisation fördern das Vertrauensverhältnis zwischen den verschiedenen Akteuren im Geldspielbereich und werden einer neuen kohärenten Geldspielgesetzgebung den Weg ebnen.

Studienkommission

Die Comlot stellt im Auftrag der Kantone zusammen mit dem BJ das Co-Präsidium der Studienkommission und ist zusätzlich mit einem Vertreter ihres Sekretariats in der Kommission vertreten.

Die Volksinitiative "Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls" wurde am 10. September 2009 eingereicht. Die Studienkommission hat den Gegenentwurf zu dieser Volksinitiative erarbeitet. Der Gegenentwurf fand breite Unterstützung und wurde dem Volk von Bundesrat und Parlament zur Annahme empfohlen. Das Initiativkomitee zog seine Initiative am 12. Oktober 2011 zu Gunsten des Gegenentwurfs zurück und der Gegenentwurf gelangte alleine zur Volksabstimmung. Die Volksabstimmung vom 11. März 2012 hat zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Geschäftsberichts bereits stattgefunden; der Gegenentwurf wurde mit 87,04% Ja-Stimmen angenommen.

Die Studienkommission arbeitet auf der Basis des Gegenentwurfs bereits seit Januar 2011 an der Revision der Geldspielgesetzgebung. Diese Arbeiten sind sehr komplex und zeitintensiv. Die Comlot ist aber überzeugt davon, dass es gelingen wird, den Geldspielbereich zweckmässig und kohärent zu regulieren, wenn auf dem eingeschlagenen Weg weiter gearbeitet wird.

Arbeitsgruppe Online-Glücksspiele

Die Comlot stellt auch einen Vertreter in der Arbeitsgruppe Online-Glücksspiele. Diese Arbeitsgruppe hat ihre Tätigkeit im Januar 2010 aufgenommen. Ziel ist es, Normen zu schaffen, welche ein legales und reguliertes Angebot von Online-Spielen ermöglichen und gleichzeitig eine wirksame Handhabe gegen illegale Angebote bieten.

POL und Arbeitsgruppe Steuern

Im Mai 2011 hat die POL beschlossen, eine weitere Arbeitsgruppe zu schaffen. Die Arbeitsgruppe Steuern hat den Auftrag, die steuerrechtlichen Fragen für den gesamten Geldspielbereich zu untersuchen. Die Arbeitsgruppe Steuern hat ihre Tätigkeit im September 2011 aufgenommen. Die Comlot konnte auch in diese Arbeitsgruppe, einen Vertreter entsenden.

Schweizerische Lauterkeitskommission

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.

3.3.2. Nationale Beziehungen

FDKL

Regelmässige Treffen mit der Präsidentin/resp. dem Präsidenten und dem Vorstand der FDKL haben auch dieses Jahr stattgefunden. Der Präsident der Comlot nimmt in Begleitung von zwei Mitarbeitern des Sekretariates jeweils auch an den beiden jährlichen Sitzungen der FDKL teil. Die Comlot wie auch die FDKL haben ihre jeweilige Rolle in voller Unabhängigkeit wahrzunehmen.

Kantonale Bewilligungsbehörden

Das Sekretariat steht mit den in den Kantonen für die Durchführungsbewilligungen zuständigen Fachpersonen in regem Kontakt. Ein guter informeller Austausch unterstützt den reibungslosen Ablauf bei der Einholung der Durchführungsbewilligungen und die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des illegalen Marktes.

Kantonale Polizeidienststellen

In Zusammenhang mit der Bekämpfung des illegalen Marktes steht das Inspektorat mit mehreren Polizeidienststellen in regem Kontakt. Die Tätigkeiten des Inspektorats haben dazu geführt, dass sich der Austausch einerseits zwischen der Comlot und den verschiedenen Polizeidienststellen und andererseits zwischen den einzelnen Polizeidienststellen in diesem Bereich intensiviert hat. Die kantonalen Polizeidienststellen zeigen sich in aller Regel sehr kooperationsbereit, was die gute Zusammenarbeit unterstützt. Bei diversen Gelegenheiten konnte das Inspektorat das Know-how der Comlot in diesem Bereich denn auch im vergangenen Jahr weitervermitteln.

ESBK

Die Präsidenten der Comlot und der ESBK haben sich - je von einer kleinen Delegation begleitet - im Frühjahr und im Herbst getroffen. Die beiden Sekretariate arbeiten insbesondere bei der Bekämpfung des illegalen Glücksspielmarktes direkt zusammen. So hat unter anderem in Bezug auf die zunehmend aggressive Art und Weise der Ausnutzung vermeintlicher Lücken in der Geldspielgesetzgebung durch grosse Schweizer Detailhandelsunternehmen zwischen den beiden Sekretariaten ein Meinungsaustausch stattgefunden.

Die Mitglieder der Sekretariate der Comlot und der ESBK treffen sich ausserdem regelmässig im Rahmen der im Zuge der zwischen dem Bund und den Kantonen geschaffenen Projektorganisation gebildeten Arbeitsgruppen (vgl. Ziff. 3.3.1.). Diese Zusammenarbeit wirkt zusätzlich vertrauensbildend.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) / BJ

Der Präsident der Comlot hat an einem Treffen teilgenommen, das von der Vorsteherin des EJPD im Mai 2011 organisiert wurde. Dieses Treffen, an dem auch eine Delegation der FDKL und Vertreter des EJPD teilnahmen, fand im Rahmen der gemeinsamen Projektorganisation zwischen dem Bund und den Kantonen statt.

Lotteriegesellschaften

Zu den Lotteriegesellschaften unterhält die Comlot gute Beziehungen. Das Sekretariat der Comlot und die Lotteriegesellschaften sind vor der Eröffnung eines Verfahrens oder vor der Einführung von Massnahmen jeweils um einen Informationsaustausch bedacht. Durch diesen Informationsaustausch können eventuelle Probleme antizipiert und einfacher gelöst werden. Trotz dieser Massnahmen liegt es in der Natur der Sache, dass zwischen Veranstaltern und Aufsichtsbehörde zuweilen Meinungsverschiedenheiten und Spannungen auftreten.

3.3.3. Internationale Beziehungen

Die Comlot hat die Entwicklungen im internationalen Geldspielsektor das ganze Jahr hindurch mitverfolgt und die Gelegenheit wahrgenommen, sich sowohl mit Verantwortlichen von Glücksspielaufsichtsbehörden anderer Länder als auch mit Vertretern von nationalen Lotteriegesellschaften und anderen Akteuren über die gegenwärtige Situation des Lotterie- und Wettmarktes auszutauschen.

Gaming Regulators European Forum (GREF)

Ein Vertreter des Sekretariats hat im Juni an der jährlich stattfindenden Versammlung des GREF teilgenommen. Der Anlass, an welchem auch Vertreter des BJ und der ESBK teilnahmen, stellte eine gute Gelegenheit für einen fruchtbaren Austausch mit Kollegen aus ganz Europa dar. An der Versammlung wurde unter anderem das von der Europäischen Kommission erarbeitete Grünbuch zum Online-Glücksspiel vorgestellt, wobei auch die über Internet illegal angebotenen Glücksspiele thematisiert wurden.

European Lotteries (EL)

Im Juni hat eine Delegation die Comlot am halbjährlich durchgeführten Kongress der EL in Helsinki vertreten. An diesem Seminar haben mehrere weltweit bekannte Experten äusserst interessante Referate gehalten. Zu diesen gehörte unter anderem eine Zusammenfassung der jüngsten Entwicklungen des europäischen Rechts. Andere Referate hatten weitere interessante und wichtige Themen zum Gegenstand, wie Remote-Gambling, Sportwetten und neue Technologien (insbesondere die Möglichkeiten der erweiterten Realität, augmented reality). Erwähnenswert ist die Einmischung von Professor Jean Marc Rapp, Mitglied der Comlot, anlässlich einer Diskussionsrunde zum Thema Regulation, an welcher sowohl ein Vertreter der Europäischen Kommission als auch der Präsident der französischen Aufsichtsbehörde für Remote-Glücksspiele (ARJEL) teilgenommen haben. In seinen

Ausführungen hat der Professor sowohl die Comlot vorgestellt als auch auf Parallelen zwischen dem Bologna-Prozess und allenfalls in Betracht zu ziehenden Massnahmen für die Regulierung des Online Glücksspielmarkts hingewiesen. Die Ausführungen sind bei den Kongressteilnehmern auf offene Ohren gestossen, insbesondere auch deshalb, weil sich die Europäische Kommission zu diesem Zeitpunkt gerade mit dem Grünbuch zum Online-Glücksspiel befasst hat.

3.3.4. Medien

Einige im Tätigkeitsfeld der Comlot liegende Gebiete sind für die Medien von besonderem Interesse (Wettskandale, Gewinnspiele und Betrügereien). Insbesondere Konsumentenschutzsendungen, wie etwa die Sendung „Kassensturz“ des Schweizer Fernsehens oder die Sendung „Espresso“ des Schweizer Radios DRS1 zeigen reges Interesse an Themen, die in den Aufsichtsbereich der Comlot fallen. Der Geschäftsführer und sein Stellvertreter hatten dementsprechend auch im Jahr 2011 eine Vielzahl von Medienauskünften zu erteilen.

3.3.5. Private

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. Das Interesse für die Website hat 2011 leicht zugenommen. Es wurden etwas mehr als 9000 Besuche verzeichnet. 2011 erteilte das Sekretariat erneut eine Vielzahl von telefonischen und schriftlichen Auskünften. Das Sekretariat engagiert sich dafür, auf jede Anfrage zeitgerecht, kompetent und in angemessener Weise einzugehen.

4. Ressourcen

4.1. Personal

Per 31. Dezember 2011 beschäftigte die Comlot zwei Mitarbeiter französischer Muttersprache und fünf Mitarbeitende deutscher Muttersprache, darunter zwei Frauen.

4.2. Finanzen

Das Budget für das Jahr 2011 wurde mit einem Überschuss von CHF 109'752.00 eingehalten. Wie schon in den vergangenen Jahren wurde die Jahresrechnung mit der Unterstützung der Treuhandgesellschaft BDO erstellt und dann von PriceWaterhouseCoopers geprüft. Der Anhang zum Geschäftsbericht enthält einen Zusammenzug der Jahresrechnung und einen Vergleich der Zahlen mit dem Vorjahr (vgl. Anhang I).

Aufwand

Die Personalkosten stellen den grössten Posten auf der Aufwandseite dar.

Ertrag

Die allgemeine Aufsichtsgebühr macht den Grossteil der Erträge der Comlot aus. Die auftragsbezogenen Gebühren beliefen sich 2011 lediglich auf CHF 32'000.00.

5. Entwicklung

Im Jahr 2011 ist ein spezialisiertes Büro mit der Analyse und Optimierung der Prozesse der Comlot beauftragt worden. Ziel dieser Prozessanalyse und -optimierung ist, die Transparenz der Abläufe und Zuständigkeiten in den Kernprozessen der Comlot zu erhöhen sowie Unklarheiten zu identifizieren und zu beseitigen. Es sollen zweckmässige Strukturen geschaffen werden, welche die Planung, Koordination und Steuerung der Aktivitäten der Comlot vereinfachen, um auch bei Wachstum oder Fluktuationen den reibungslosen Ablauf des Kerngeschäfts der Comlot sicher zu stellen. Die Prozessdefinition wird die Basis für gezielte Erweiterungen im Rahmen von späteren Projekten bilden (z.B. Ableitung einer den Geschäftsprozessen der Comlot angepassten Ablage der Dokumente, Einführung von E-Government- und E-Business-Elementen etc.).

Die Comlot ist für die Wahrnehmung der ihr von der Gesetzgebung übertragenen Aufgaben zurzeit gut aufgestellt. Budget und Personalbestand sind entsprechend stabil.

In den nächsten Jahren könnte sich ein Ausbau der Ressourcen zur Bekämpfung des illegalen Marktes aufdrängen. Mittelfristig plant die Comlot, den Personalbestand ihres Sekretariats bei maximal zehn Vollzeitstellen zu stabilisieren. Eine darüber hinausgehende Erweiterung der personellen Kapazitäten könnte sich im Hinblick auf das Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung als angebracht erweisen. Der Umfang des Entwicklungsbedarfs wird stark davon abhängen, welche Aufgaben und Kompetenzen der Comlot von der neuen Geldspielgesetzgebung und einem angepassten Lotterie- und Wettkonkordat zugewiesen werden.

6. Schlussfolgerungen und Aussichten

Die Comlot ist zu einer wichtigen Akteurin im Schweizer Geldspielsektor gewachsen. Als junge und dynamische Aufsichtsbehörde schaut sie voraus und bleibt offen für Veränderungen. Im komplexen wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Kontext steht sie in den nächsten Jahren grossen Herausforderungen gegenüber.

In ihrem Kerngeschäft wird die Comlot weiterhin das richtige Augenmass finden müssen, um Geldspiele, die über interaktive Plattformen und das Internet angeboten werden, zu kanalisieren und zu kontrollieren. Die Spielsuchtprävention wird nach wie vor einen wichtigen Platz einnehmen. Dasselbe gilt für die Bekämpfung des illegalen Glücksspielangebots. Es ist damit zu rechnen, dass die Konsultationen des Inspektorats durch die nunmehr sensibilisierten Strafverfolgungsbehörden in den nächsten Jahren weiter zunehmen werden.

Die Comlot engagiert sich dafür, zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Zukunft auf einen geeigneten gesetzlichen Rahmen zählen zu können. Entsprechend wird sie einen Grossteil ihrer Anstrengungen und Bemühungen darauf ausrichten, sich an der Gestaltung einer modernen und zweckmässigen Gesetzgebung zu beteiligen.

Über die Optimierung ihrer Prozesse und die Schaffung geeigneter Strukturen formt sich die Comlot ein gutes und nachhaltiges Fundament, um weiter wachsen und den Ansprüchen an eine junge, dynamische Regulierungsbehörde gerecht werden zu können. Die Comlot will ihre Verantwortung auch in Zukunft wahrnehmen und ihre Aufgaben glaubwürdig und transparent sowie mit grosser fachlicher und sozialer Kompetenz erfüllen.

Bern, 19. April 2012

Anhang I:

Zusammenzug der Jahresrechnung 2011 und Vorjahresvergleich

BILANZ	Jahr 2011 CHF	Vorjahr CHF
AKTIVEN		
Umlaufvermögen	1'617'165	708'697
Anlagevermögen	3	3
AKTIVEN	1'617'168	708'700
PASSIVEN		
Kurzfristiges Fremdkapital	965'524	36'808
Langfristiges Fremdkapital	120'000	250'000
Eigenkapital	531'644	421'892
PASSIVEN	1'617'168	708'700
ERFOLGSRECHNUNG	Jahr 2011 CHF	Vorjahr CHF
BERTRIEBSERTRAG		
Betriebsertrag	1'479'400	1'647'933
DIREKTER AUFWAND		
Direkter Aufwand	0	-46'678
BRUTTOERGEBNIS 1	1'479'400	1'601'255
PERSONALAUFWAND		
Personalaufwand	-1'222'397	-1'178'279
BRUTTOERGEBNIS 2	257'003	422'976
SONSTIGER BETRIEBSAUFWAND		
Sonstiger Betriebsaufwand	-273'806	-272'711
BETRIEBSERGEBNIS VOR FINANZERFOLG	-16'803	150'265

Total Finanzerfolg	538	694
BETRIEBSERGEBNIS VOR ABSCHREIBUNGEN	-16'265	150'959
Abschreibungen	-7'183	-12'145
Ausserordentlicher Erfolg	133'200	3'000
ERTRAGSÜBERSCHUSS	109'752	141'814

Anhang II:

Finanzkennzahlen des Lotteriegeschäfts

Die Jahresabschlüsse 2011 der Lotteriegesellschaften werden erst Ende Mai 2011 verfügbar sein. Die folgenden Zahlen betreffen infolgedessen das Geschäftsjahr 2010. Die Beträge sind gerundet.

Bruttospielerträge (BSE)

	BSE aus Lottospielen (Mio. CHF)	BSE aus Lotterien (Mio. CHF)	BSE aus Wetten (Mio. CHF)	BSE insgesamt (Mio. CHF)
Swisslos	330 Mio. CHF	157 Mio. CHF	17 Mio. CHF	504 Mio. CHF
LoRo	136 Mio. CHF	190 Mio. CHF inkl. „Tactilo“	32 Mio. CHF inkl. PMU	358 Mio. CHF
Total	466 Mio. CHF	347 Mio. CHF	49 Mio. CHF	862 Mio. CHF
Vorjahr	496 Mio. CHF	352 Mio. CHF	51 Mio. CHF	899 Mio. CHF
Veränderung in %	- 6,0	- 1,4	- 3,9	- 4,1

Verteilung der Erträge

	Zu verteiler Betrag (Mio. CHF)	Zuteilung an die kantonalen Verteilorgane (Mio. CHF)	Zuteilung an die Sport- Toto-Gesellschaft (Mio. CHF)
Swisslos	343 Mio. CHF	317 Mio. CHF	26 Mio. CHF
LoRo	200 Mio. CHF	191 Mio. CHF	9 Mio. CHF inkl. Zuteilung an die ADEC
Total	543 Mio. CHF	508 Mio. CHF	35 Mio. CHF
Vorjahr	545 Mio. CHF	509 Mio. CHF	35 Mio. CHF
Veränderung in %	- 0,4	- 0,2	+/- 0

**Anhang III:
Liste der Abkürzungen**

ARJEL	Autorité de régulation des jeux en ligne
BGer	Bundesgericht
BJ	Bundesamt für Justiz
BSE	Bruttospielertrag
Comlot	Lotterie- und Wettkommission
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EL	European Lotteries
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
FDKL	Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt
GREF	Gaming Regulators European Forum
KKBS	Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen
Konkordat	Interkantonale Vereinbarung vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten, IVLW
LG	Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten
LoRo	Loterie Romande
LV	Lotterieverordnung vom 27. Mai 1924 zum Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen
PMUR	Pari Mutuel Urbain Romand
POL	Politisches Führungsorgan
ReKo	Rekurskommission Interkantonale Vereinbarung Lotterien und Wetten

SAV	Schweizer Arbeitsverein
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
Sekretariat	Ständiges Sekretariat der Lotterie- und Wettkommission
STG	Sport-Toto-Gesellschaft
UWG	Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 über den unlauteren Wettbewerb