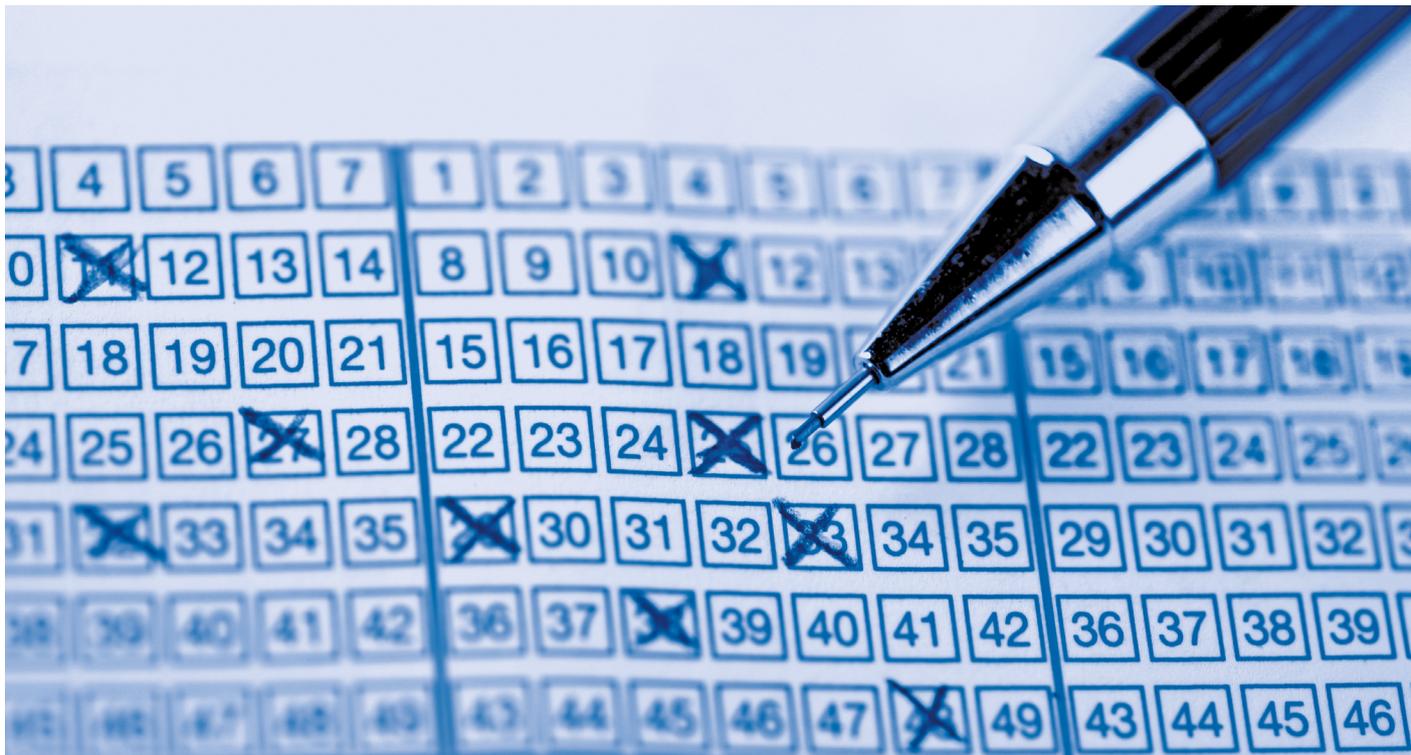




Lotterie- und Wettkommission  
Commission des loteries et paris  
Commissione delle lotterie e delle scommesse  
Swiss Lottery and Betting Board

# Jahresbericht 2019



# Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b>                          | <b>2</b>  |
| <b>Vorwort</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Kommission und Geschäftsstelle</b>                 | <b>4</b>  |
| <b>Zusammenfassung</b>                                | <b>6</b>  |
| <b>Bericht</b>  | <b>8</b>  |
| <b>1. Aufgaben der Comlot</b>                         | <b>8</b>  |
| 1.1 Aufsicht über Lotterien und Sportwetten           | 8         |
| 1.1.1 Bewilligungen                                   | 8         |
| 1.1.2 Aufsicht über die Spieldurchführung             | 9         |
| 1.1.3 Sozial- und Jugendschutz                        | 9         |
| 1.1.4 Sicherheit                                      | 11        |
| 1.1.5 Geldwäschereibekämpfung                         | 12        |
| 1.2 Aufsicht über Geschicklichkeitsgeldspiele         | 12        |
| 1.2.1 Bewilligungen und Qualifikationen               | 12        |
| 1.2.2 Aufsicht über die Spieldurchführung             | 13        |
| 1.2.3 Sozialschutz und Sicherheit                     | 13        |
| 1.3 Bekämpfung illegale Aktivitäten                   | 13        |
| 1.3.1 Zugangssperre                                   | 14        |
| 1.3.2 Verkaufsförderungsspiele                        | 15        |
| 1.3.3 Terrestrischer illegaler Markt                  | 15        |
| 1.3.4 Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen im Sport | 16        |
| 1.3.5 Die Bekämpfung des illegalen Markts in Zahlen   | 17        |
| 1.4 Die Comlot als Kompetenzzentrum für Geldspiele    | 17        |
| 1.4.1 Statistik, Studien und Berichte                 | 17        |
| 1.4.2 Marktabgrenzung                                 | 19        |
| 1.4.3 Zusammenarbeit                                  | 19        |
| 1.4.4 Informationsauftrag                             | 21        |
| <b>2. Ressourcen</b>                                  | <b>22</b> |
| 2.1 Personal  | 22        |
| 2.2 Finanzen  | 22        |
| <b>Anhang</b>   | <b>24</b> |

# Abkürzungsverzeichnis

|                 |  |
|-----------------|--|
| ADEC            | Association pour le développement de l'élevage et des courses  |
| asut            | Schweizerischer Verband der Telekommunikation  |
| BFS             | Bundesamt für Statistik  |
| BGS             | Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017  |
| BJ              | Bundesamt für Justiz   |
| BSE             | Bruttospielertrag  |
| Comlot          | Interkantonale Lotterie- und Wettkommission  |
| DNS             | Domain-Name-Server   |
| EJPD            | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement   |
| ESBK            | Eidgenössische Spielbankenkommission   |
| FDKL            | Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt   |
| fedpol          | Bundesamt für Polizei  |
| FIFA            | Fédération Internationale de Football Association  |
| Geschäftsstelle | Ständiges Sekretariat der Lotterie- und Wettkommission   |
| GREF            | Europäisches Forum der Geldspiel-Regulationsbehörden   |
| GSK             | Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat   |
| GwG             | Geldwäschereigesetz  |
| IOC             | International Olympic Committee  |
| ISGF            | Schweizer Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung   |
| ISP             | Schweizerische Internetserviceprovider   |
| IVLW            | Interkantonale Vereinbarung (Konkordat) vom 7. Januar 2005<br>über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung<br>von interkantonaler oder gesamtschweizerischer durchgeführten<br>Lotterien und Wetten |
| KKBS            | Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen  |
| LoRo            | Société de la Loterie de la Suisse Romande   |
| MROS            | Meldestelle für Geldwäscherei  |
| RPZ             | Response Policy Zones  |
| SGS             | Société Générale de Surveillance SA  |
| SQS             | Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme   |
| STG             | Sport-Toto-Gesellschaft  |
| SUISSEDIGITAL   | Verband für Kommunikationsnetze  |
| Swissplay       | Verband der Schweizer Spielautomatenbranche  |
| Swisslos        | SWISSLOS Interkantonale Landeslotterie Genossenschaft  |
| UEFA            | Union of European Football Associations  |
| VGS             | Geldspielverordnung  |
| WLA SCS         | World Lottery Association, Security Control Standard   |

# Vorwort

Am 1. Januar 2019 trat auf Bundesebene die neue Geldspielgesetzgebung in Kraft. Das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) ist das ausgewogene Resultat jahrelanger Arbeiten der beteiligten Gesetzgebungsakteure und Interessengruppen. Gerade im von den Kantonen verantworteten Sektor der Lotterien und Sportwetten war die Ablösung der in weiten Teilen nahezu 100 Jahre alten gesetzlichen Grundlagen überfällig. Das Geldspielgesetz schafft moderne und geeignete Rahmenbedingungen für sichere und sozialverträgliche Geldspiele in der Schweiz.

Die Revision der interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW) ist im Berichtsjahr weiter vorangeschritten: Am 20. Mai 2019 hat die zuständige Fachdirektorenkonferenz das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat zusammen mit dem erläuternden Bericht einstimmig genehmigt und für die Ratifizierung in den Kantonen freigegeben.

Für eine effiziente Wahrnehmung unseres gesetzlichen Auftrags ist zentral, dass das neue gesamtschweizerische Geldspielkonkordat spätestens bei Ablauf der vom Geldspielgesetz vorgesehenen zweijährigen Übergangsfrist in Kraft tritt. Wir zählen darauf, dass sich alle Kantone den neuen interkantonalen Strukturen anschliessen. Mit Inkrafttreten des neuen Konkordats wird die IVLW aufgehoben. In einem Kanton, der sich der neuen interkantonalen Vereinbarung zu jenem Zeitpunkt noch nicht angeschlossen hätte, würde anschliessend eine Regulierungslücke entstehen. Diese Situation sollten die Kantone unbedingt vermeiden.

Die Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen hat im Berichtsjahr zu überdurchschnittlich hoher Aktivität im Markt geführt. Die Konsequenz war ein auch für die Aufsichtsbehörde sehr herausforderndes Jahr. Trotz der hohen Anforderungen konnte die Kommission Ende Jahr über den Verlauf und den Stand der mit dem Inkraft-

treten des neuen Geldspielgesetzes verbundenen Projekte und Veränderungsprozesse ein überaus positives Fazit ziehen.

Die Jahresrechnungen der Lotteriegesellschaften für das Jahr 2019 vermögen nun mit Zahlen zu untermauern, was vorher nur vermutet wurde: Die modernisierten gesetzlichen Rahmenbedingungen erlauben beiden Schweizer Sportwettenanbieterinnen, Marktanteile von den illegalen Anbietern zurückzugewinnen. Dies bedeutet auch, dass die Spielbedürfnisse der Schweizer Bevölkerung noch weitergehend innerhalb der staatlich überwachten Geldspielumgebung befriedigt werden können, was notwendige Voraussetzung ist, um die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen. Damit konnten im Berichtsjahr einige unserer langjährigen zentralen Regulierungszielsetzungen erstmals erreicht werden.

Der Markt der interkantonal, automatisiert oder online durchgeführten Geschicklichkeitsgeldspiele befindet sich seit 2019 neu im Zuständigkeitsbereich der Comlot. Dieses Marktsegment erhielt deshalb im Berichtsjahr unsere besondere Aufmerksamkeit. Im September traf sich die Kommission mit dem Delegierten des Verbands der Schweizer Spielautomatenbranche (Swissplay) zu einem informellen Gedankenaustausch.

Zum Schluss dieses Vorworts weisen wir auf die neue Zusammensetzung unserer Kommission hin. Herr Regierungsrat Raffaele de Rosa ist unmittelbar nach seiner Wahl in den Regierungsrat des Kantons Tessin im April 2019 mit sofortiger Wirkung aus der Kommission zurückgetreten. Als neue Vertreterin der italienischsprachigen Schweiz hat die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegeldgesetz (FDKL) Ende des Jahres Frau lic. iur. Valeria Canova Masina neu in die Kommission gewählt.

Bern, Mai 2020



Jean-François Roth  
Präsident



Manuel Richard  
Direktor

# Kommission und Geschäftsstelle

## Kommission

### Präsident

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



### Vize-Präsident

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



### Mitglieder

Frau  
**Valeria Canova Masina,**  
lic. iur., Rechtsberaterin,  
Mediatorin und Coach, TI



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



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



*Herr Regierungsrat Raffaele de Rosa ist unmittelbar nach seiner Wahl in den Regierungsrat des Kantons Tessin im April 2019 mit sofortiger Wirkung aus der Kommission zurückgetreten.*

**Kommissionssitzungen** Im Jahr 2019 hat die Kommission unter der Leitung des Präsidenten sechs Sitzungen abgehalten.

## **Geschäftsstelle**

### **Geschäftsleitung**

Herr Manuel Richard, Direktor

Herr Patrik Eichenberger, Stv. Direktor, Bereichsleiter Sozialschutz  
und allgemeine Marktaufsicht

Herr Pascal Philipona, Bereichsleiter Aufsicht und Bewilligungen Westschweiz

Herr Sascha Giuffredi, Bereichsleiter Aufsicht und Bewilligungen  
Deutschschweiz und Tessin

# Zusammenfassung

## Aufgaben

### Aufsicht über Lotterien und Sportwetten

Wie jedes Jahr war die sichere und sozialverträgliche Durchführung der Lotterien und Sportwetten in der Schweiz auch im Berichtsjahr das oberste Ziel der Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit der Comlot.

Im Berichtsjahr wurden der LoRo 35 und der Swisslos 14 Spiele bewilligt. Aus regulatorischer Sicht sind die beiden Lotteriegesellschaften erteilten Bewilligungen für moderne Sportwettenangebote (Jouez Sport und Sporttip) von besonderer Bedeutung. Gestützt auf diese Bewilligungen dürfen nun auch in der Schweiz legal sogenannte Live Wetten angeboten werden.

Seit dem 1. Januar 2019 ist die Geldwäschereiverordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über die Sorgfaltspflichten der Veranstalterinnen von Grossspielen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung in Kraft. Die Comlot hat seither die Einhaltung der Sorgfaltspflichten nach dem Geldwäschereigesetz durch die Lotteriegesellschaften zu überwachen. Zu Verdachtsmeldungen nach Art. 16 GwG kam es im Berichtsjahr nicht.

Zwecks Verbesserung des Schutzes für Minderjährige erwirkte die Comlot im Berichtsjahr die Einführung einer nicht übertragbaren biometrischen Spielerkarte für das Spiel auf allen Loterie Electronique Verteilgeräten der Loterie Romande.

### Aufsicht über Geschicklichkeitsgeldspiele

Der Markt der Geschicklichkeitsgeldspielautomaten befindet sich seit 2019 neu im Zuständigkeitsbereich der Comlot.

Bei der Comlot sind im Berichtsjahr fünf Gesuche um Erteilung einer Veranstalterbewilligung nach Art. 21 ff. BGS eingegangen. Weiter wurden

im Berichtsjahr ein Gesuch um Qualifikation und Erteilung einer Spielbewilligung sowie ein Gesuch um Qualifikation eines Spiels als Geschicklichkeitspiel gestellt. All diese Verfahren waren Ende des Berichtsjahres noch hängig.

Zudem sind bei der Comlot vier Gesuche um nachträgliche Spielveränderung an einzelnen, altrechtlich qualifizierten Geschicklichkeitsspielautomaten eingegangen. Zwei dieser Verfahren waren Ende Jahr noch hängig.

Schliesslich haben die Automatenaufsteller der Comlot seit Beginn des Berichtsjahres sämtliche Veränderungen an der Aufstellungssituation – etwa Verschiebungen oder Neuaufstellungen von Automaten – vorgängig zu melden. Die Comlot hat im Berichtsjahr rund 500 solcher Gesuche behandelt.

### Bekämpfung illegale Aktivitäten

Im Berichtsjahr hat die Comlot zum ersten Mal Zugangssperren gegen ausländische Online-Anbieter verfügt. Zudem hat sie offiziell die Funktion der Nationalen Plattform im Bereich der Bekämpfung der Wettkampmanipulation übernommen. Beide Aufgaben waren für die Comlot insbesondere vor und während der Implementierung sehr ressourcenintensiv. Die Umsetzung beider Projekte ist erfolgreich verlaufen. Darüber hinaus hatte die Comlot eine mit Blick auf die neuen Regeln des BGS gesetzeskonforme Praxis bei den sogenannten Verkaufsförderungsspielen durchzusetzen.

Die Bekämpfung des illegalen terrestrischen Marktes konnte aufgrund fehlender Ressourcen erneut nicht mit der eigentlich erwünschten Intensität an die Hand genommen werden. Die Comlot wird bemüht sein, diese wichtigen Aktivitäten wieder zu intensivieren und die zuständigen Strafverfolgungsbehörden mit ihrem Fachwissen zu unterstützen.

## Die Comlot als Kompetenzzentrum für Geldspiele

Gleichzeitig mit dem vorliegenden Jahresbericht veröffentlicht die Comlot für das Jahr 2019 erstmals die Gross- und Kleinspielstatistik. Die auf das neue Geldspielgesetz gestützte Berichterstattung der Comlot über die gemeinnützige Mittelverwendung im Jahr 2019 wird im Herbst des laufenden Jahres erstmals erfolgen. Ferner veröffentlichte die Comlot am 8. Oktober des Berichtsjahres gemeinsam mit der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) die Studie zum Glücksspielverhalten und zur Spielsuchtproblematik in der Schweiz.

Die Comlot bot den Kantonen im Berichtsjahr bei den Revisionen ihrer kantonalen Geldspielrechtsgrundlagen Unterstützung und reichte in kantonalen Vernehmlassungsverfahren zahlreiche Stellungnahmen ein.

Die Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden funktioniert im Grossen und Ganzen sehr gut. Die Zusammenarbeit mit der ESBK wurde erfolgreich intensiviert und mit der Abteilung Koordination von fedpol konnte eine konstruktive Zusammenarbeit für die Bekämpfung von Wettkampfmanipulation etabliert werden. Einzig mit dem Bundesamt für Justiz ergab sich im Berichtsjahr aufgrund des unreflektiert weitreichenden Ausbaus der Oberaufsicht ein andauernder Konflikt, der Ende 2019 noch nicht gänzlich gelöst war.

## Ressourcen

Die Comlot verbuchte im Jahr 2019 Einnahmen in der Gesamthöhe von 3'034'619 Franken. Die Jahresrechnung 2019 wurde budgettreu mit einem Ertragsüberschuss von 372'933 Franken abgeschlossen.

Per 31. Dezember 2019 belief sich der Personalbestand der Geschäftsstelle auf 14,1 Vollzeitstellen, verteilt auf 16 Mitarbeitende.

# Bericht

## 1. Aufgaben der Comlot

Die Aufgaben der Comlot lassen sich in vier Kernprozessbereiche aufteilen: Aufsicht über Lotterien und Sportwetten (vgl. Ziff. 1.1.), Aufsicht über Geschicklichkeitsgeldspiele (vgl. Ziff. 1.2.), Bekämpfung illegale Aktivitäten (vgl. Ziff. 1.3.) sowie die Comlot als Kompetenzzentrum für Geldspiele (vgl. Ziff. 1.4).

### 1.1 Aufsicht über Lotterien und Sportwetten

#### 1.1.1 Bewilligungen

Im Jahr 2019 bewilligte die Comlot der LoRo 35 und der Swisslos 14 Spiele (vgl. Diagramm 1). Der LoRo wurden zwei Bewilligungen erteilt und 33 Spiele (gestützt auf altrechtliche generelle Zulassungsbewilligungen) summarisch bewilligt. Der Swisslos wurden zwei Spielbewilligungen erteilt und zwölf Spiele summarisch bewilligt.

Die ordentlichen Bewilligungsverfahren hatten sich 2019 erstmals am neuen Recht zu orientieren. Die von Gesetz- und Verordnungsgeber für die Erteilung der Spielbewilligungen festgelegten Anforderungen sind deutlich umfassender und insgesamt höher als unter dem alten Recht. Dadurch erhöht sich die Komplexität der Verfahren und der mit diesen verbundene Administrativaufwand. Entsprechend war das Berichtsjahr 2019 auch für die Bewilligungsabteilungen ein sehr arbeitsintensives Jahr. Diese Tendenz wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen: Sämtliche sich auf dem Markt befindlichen Lotterien und Sportwettangebote müssen in den Jahren nach Inkraftsetzung des neuen Geldspielgesetzes neu bewilligt werden.

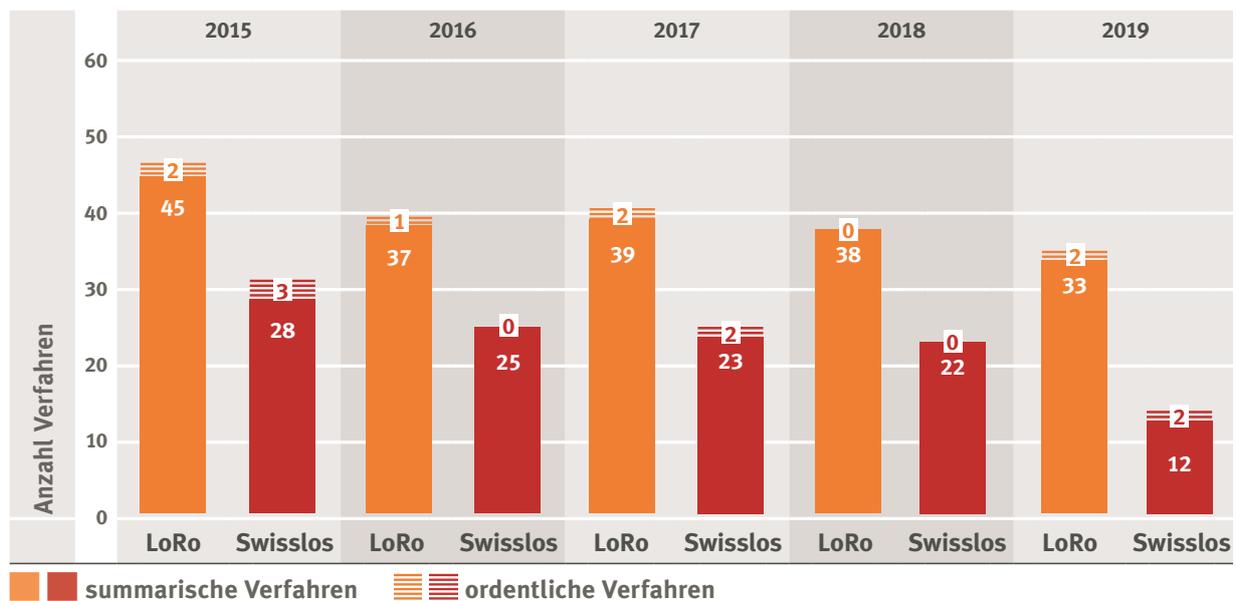


Diagramm 1. Anzahl der bei den Lotteriegesellschaften pro Jahr durchgeführten Verfahren, differenziert nach Verfahrensart (ordentliches oder summarisches Verfahren).

Neben vorgezogenen physischen und virtuellen Losen, welche grösstenteils in summarischen Verfahren zugelassen werden konnten, wurde der Swisslos für ihr Sportwettenangebot «Sporttip» und der LoRo für ihr Sportwettenangebot «Jouez Sport» sowie das im Fünf-Minuten-Rhythmus stattfindende Ziehungsspiel «Loto Express» neurechtliche Bewilligungen erteilt. All diese Produkte existierten bereits. Die Lotteriegesellschaften haben die neurechtlichen Bewilligungsverfahren genutzt, um die Produkte zu modernisieren.

Aus regulatorischer Sicht sind die erwähnten Bewilligungen für moderne Sportwettenangebote von besonderer Bedeutung. Sie bewirken unter anderem, dass in der Schweiz nun legal sogenannte Live Wetten angeboten werden dürfen. Die Bewilligung modernisierter Angebote zusammen mit den verbesserten Möglichkeiten, den illegalen Anbietern den Zugang zum Schweizer Markt zu erschweren (vgl. dazu, Seite 14, zur Zugangssperre), sollen den autorisierten Marktteilnehmern erlauben, Marktanteile von den illegalen Anbietern zurückzugewinnen.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer für die Bearbeitung der Spielbewilligungsgesuche durch die Comlot belief sich auf knapp zweieinhalb Monate.

#### *Konsultationen*

Mit dem Inkrafttreten der Geldspielgesetzgebung wurde das sogenannte Konsultationsverfahren eingeführt. Zur Beurteilung, ob es sich beim beantragten Spiel um ein Grossspiel handelt, konsultiert die interkantonale Behörde vor dem Bewilligungsentscheid die ESBK. Bei Uneinigkeit führen die beiden Behörden einen Meinungs austausch. Führt der Meinungs austausch zu keinem einvernehmlichen Ergebnis, wird das Koordinationsorgan angerufen.

Im Berichtsjahr wurde die ESBK in 41 Fällen konsultiert. In allen Fällen teilte die ESBK die rechtliche Einschätzung der Comlot

#### **1.1.2 Aufsicht über die Spieldurchführung**

Ein Teil der Aufsicht über die Spieldurchführung findet permanent und im Rahmen von standardisierten Verfahren statt (z. B. dem Einsenden von Ziehungsprotokollen durch die Lotteriegesellschaft

ten und die Prüfung derselben durch die Comlot). Ein anderer Teil wird mittels punktueller Kontrollen (z. B. dem Einholen spezifischer Berichte oder der Durchführung von Stichkontrollen) wahrgenommen und erfolgt aufgrund jährlicher Planung.

Gestützt auf Art. 34 der Geldspielverordnung haben die Veranstalterinnen der Comlot jede Spielveränderung, die sie an einem bewilligten Spiel vornehmen wollen, zu melden. Seitens der LoRo gingen im Berichtsjahr 37 und von Swisslos knapp 20 Meldungen ein. Die Spielveränderungen konnten grösstenteils genehmigt werden.

Besonders aufwändig war die Prüfung und Bearbeitung von Gesuchen um Ergänzung der Liste des zugelassenen Wettangebots. Diesen konnte nur zum Teil stattgegeben werden, was primär damit zu tun hatte, dass Sportwetten nicht auf Ereignisse angeboten werden dürfen, die ein erhöhtes Risiko von Sportwettkampfmanipulationen beinhalten (vgl. auch «Begrenzung des Sportwettangebots»).

#### **1.1.3 Sozial- und Jugendschutz**

Die Veranstalterinnen von Grossspielen müssen neu von Gesetzes wegen ein Sozialkonzept erstellen (Art. 76 BGS). Das Vorliegen eines Sozialkonzepts ist Voraussetzung für die Erteilung der neurechtlichen Veranstalterbewilligung. Dies bedeutet auch, dass die (neuen) Sozialkonzepte erst dann definitiv vorliegen werden, wenn die Veranstalter ihre Gesuche um Erteilung der Veranstalterbewilligung einreichen – und dafür haben sie bis am 31. Dezember 2020 Zeit.

Unabhängig von dieser übergangsrechtlichen Situation überwacht die Comlot, dass die beiden Lotteriegesellschaften Swisslos und LoRo allgemeine Rahmenbedingungen gewährleisten und konsequent umsetzen, welche das verantwortungsvolle Spiel fördern. Die Comlot hat auch im Berichtsjahr bei jedem neu zu bewilligenden Produkt das Gefahrenpotenzial des Spiels ermittelt, wofür sie das vom «Wissenschaftlichen Forum Glücksspiel» entwickelte Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten verwendet. Auf der Grundlage dieser Prüfung werden die Massnahmen zum

Schutz der Spieler definiert, welche das konkrete Spielangebot flankieren müssen. Diese Massnahmen variieren je nach Produkt und Absatzkanal.

Auf der Grundlage der Feststellung, dass Minderjährige bei der Loterie Electronique nicht in genügender Weise vom Spielen abgehalten wurden, wies die Comlot die Loterie Romande mit Verfügung vom 11. Oktober 2018 an, die festgestellten Unregelmässigkeiten bis spätestens am 31. Juli 2019 zu beseitigen und den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen, dies unter Strafandrohung im Unterlassungsfall und unter Hinweis auf einen möglichen Bewilligungsentzug. Die Loterie Romande führte daraufhin im Zeitraum vom 17. Juni bis am 31. Juli 2019 zur Verbesserung der Alterskontrolle eine nicht übertragbare biometrische Spielkarte für das Spiel auf allen Loterie Electronique Verteilgeräten ein. Damit kam die Loterie Romande den Anordnungen der Comlot fristgerecht nach.

Art. 80 BGS verpflichtet die Veranstalterinnen von online durchgeführten Grossspielen, Personen vom Spielbetrieb auszusperrern, von denen sie aufgrund eigener Wahrnehmungen oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder annehmen müssen, dass sie überschuldet sind oder ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze tätigen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen. Sie sperren ferner Personen vom Spielbetrieb aus, von denen sie aufgrund einer Meldung einer Fachstelle oder Sozialbehörde wissen oder annehmen müssen, dass sie spielsüchtig sind. Die Spieler können auch selbst eine Spielsperre beantragen.

Im Berichtsjahr verhängte die Swisslos nach Überprüfung der finanziellen Situation der Betroffenen insgesamt fünf Spielsperren. Im Weiteren kam es zu sechs Spielsperren, die von Spielenden selbst beantragt wurden. Eine Spielsperre aufgrund der Meldung einer Behörde gab es 2019 nicht. Insgesamt kam es im Berichtsjahr somit zu 11 Spielsperren der Swisslos. Keine der verhängten Spielsperren wurde 2019 aufgehoben.

Bei der Loterie Romande sieht die Situation ähnlich aus: vier Spielsperren wurden nach Überprüfung der finanziellen Situation der Person verhängt. Sechs Spielsperren wurden von Spielern oder Spielerinnen selbst beantragt. Insgesamt ver-

hängte die Loterie Romande somit im Berichtsjahr 10 Spielsperren. Wie bei der Swisslos wurde keine der verhängten Spielsperren bereits 2019 wieder aufgehoben.

#### *Wirksamkeit Sozialschutzmassnahmen*

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

Die Berichterstattung über die Wirksamkeit der Online-Sozialschutzmassnahmen wurde im Berichtsjahr zum fünften Mal durchgeführt. Wie bereits in den letzten Jahren kann insgesamt ein positives Fazit gezogen werden; die ergriffenen Präventionsmassnahmen auf den Internetspielplattformen beider Lotteriegesellschaften scheinen einen zentralen Beitrag zu einem kontrollierten und aufgeklärten Spielkonsum zu leisten.

Die Erkenntnisse aus der Berichterstattung decken sich in vielen Punkten mit denjenigen aus den Vorjahren. Dies betrifft beispielsweise die Nutzung der Internetspielplattform im soziodemografischen Kontext sowie die Höhe der durchschnittlichen Wallet-Nettoverluste. Zudem kristallisierten sich vergleichbare Hinweise auf das Gefährdungspotenzial der auf der Internetspielplattform angebotenen Produkte heraus. Erneut gab es klare Hinweise auf die Effektivität der beiden Massnahmen Limiten und Selbstsperrern.

Das Geldspielgesetz sieht vor, dass die Veranstalter von Grossspielen der zuständigen Vollzugsbehörde jährlich einen Bericht über die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel einreichen. Der erste Bericht gemäss Art. 84 BGS wird 2020 über das Jahr 2019 erstellt werden. Die Berichterstattung wird sich somit in Zukunft ausdehnen, d.h. neben dem Online- auch den terrestrischen Bereich erfassen, und an die neuen gesetzlichen Anforderungen anpassen. Die Zielsetzung,

mit jedem Bericht systematischere Aussagen zur Wirksamkeit der Sozialschutzmassnahmen treffen zu können, bleibt bestehen.

Im Berichtsjahr fanden im Hinblick auf die neue Berichterstattung diverse Vorbereitungsarbeiten statt, in die auch die beiden Lotteriegesellschaften involviert wurden.

#### *Marketing-Kommunikation*

Die verantwortungsvolle Vermarktung von in der Schweiz zugelassenen Lotterie- und Sportwettanbietern nimmt eine wichtige Funktion für eine erfolgreiche Geldspielregulierung ein, indem sie die Verbraucher weg von den illegalen und unkontrollierten Angeboten mit hohem Schadenspotenzial hin zu den erlaubten, von angemessenen Jugend- und Verbraucherschutzmassnahmen begleiteten Spielmöglichkeiten leitet. Dabei haben die in der Schweiz zugelassenen interkantonalen Lotterie- und Sportwettanbieter die Grundsätze verantwortungsvoller Werbung einzuhalten, damit ihre Werbemassnahmen nicht in Konflikt mit den Zielen und Vorschriften des Gesetzgebers geraten.

Das Bundesgesetz über Geldspiele und die Verordnung machen zur zulässigen Werbung konkretisierende Aussagen. So darf Werbung beispielsweise nicht irreführend oder aufdringlich sein.

Im Berichtsjahr hat die Comlot im Sinne einer Stichprobe von je zwei ausgewählten Marketing-Kommunikationsmassnahmen der beiden Lotteriegesellschaften das zugrundeliegende Konzept/den Aktionsplan angefordert und auf die Vereinbarkeit mit den gesetzlichen Grundlagen überprüft. Die Lotteriegesellschaften wurden über das Ergebnis der Prüfung schriftlich orientiert.

Gestützt auf einen externen Hinweis hat die Comlot im Berichtsjahr eine weitere spezifische Werbebotschaft der Loterie Romande auf die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht geprüft. Die Comlot kam zum Schluss, dass die Werbebotschaft den gesetzlichen Rahmen sprengt und je nach Empfänger irreführend sein kann. Die Loterie Romande wurde über das Ergebnis dieser Prüfung schriftlich orientiert und angehalten, derartige Botschaften in Zukunft zu unterlassen. Sanktionen wurden, da es sich um keinen gravierenden Verstoss und zudem einen Einzelfall handelte, nicht verfügt.

#### *Promotionen (BGS Art.75)*

Die Einräumung von Gratisspielen oder Gratispielguthaben bedarf der vorgängigen Zustimmung der zuständigen Vollzugsbehörde.

Im Berichtsjahr wurden der LoRo 19 und der Swisslos 29 Genehmigungen zur Durchführung von Gratisspielen oder zur Gewährung von Gratispielguthaben erteilt. Die Promotionen waren sehr unterschiedlich ausgestaltet und wurden teilweise über die Internetspielplattformen sowie teilweise über die terrestrischen Verkaufsstellen der Swisslos und der Loterie Romande bekannt gemacht.

#### **1.1.4 Sicherheit**

##### *Sicherheitskonzepte*

Die vom BGS geforderten Sicherheitskonzepte der Grossspielveranstalter müssen erst zusammen mit dem Gesuch um Erteilung einer Veranstalterbewilligung eingereicht werden. Die Comlot hat sich indes auch im Berichtsjahr versichert, dass die Sicherheit der durch die Lotteriegesellschaften betriebenen Spiele gewährleistet ist. Die Lotteriegesellschaften betreiben Sicherheitsmanagementsysteme, welche auch das Risikomanagement beinhalten. Sowohl die Swisslos wie auch die LoRo sind nach WLA SCS (World Lottery Association, Security Control Standard) 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 Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme (SQS) (Swisslos) und Société Générale de Surveillance SA (SGS) (LoRo).

Gemäss Art. 43 BGS haben die Veranstalterinnen von Grossspielen der zuständigen Vollzugsbehörde alle wichtigen Vorkommnisse, welche die Sicherheit und die Transparenz des Spielbetriebs gefährden können, zu melden. Im Berichtsjahr gingen seitens der Lotteriegesellschaften sechs Meldungen ein. Drei dieser Meldungen betrafen die Spiel-Infrastruktur im weiteren Sinne, während bei drei Vorkommnissen ein direkter Einfluss auf die Durchführung eines konkreten Spiels gegeben war – betroffen waren ein klassisches Rubbellos, ein virtuelles Los und in einem Fall einzelne Spielteilnahmen bei der Zahlenlotterie Swiss Lotto.

### *Begrenzung des Sportwettangebots*

Sportwetten dürfen nicht auf Ereignisse angeboten werden, die ein erhöhtes Risiko von Wettkampfmanipulation beinhalten. Die Comlot führt seit mehreren Jahren eine Liste, welche dem in der Schweiz zugelassenen Sportwettangebot in Bezug auf die Wettarten und Sportereignisse Grenzen setzt. Seit Ende 2018 publiziert die Comlot diese englischsprachige Liste auf ihrer Homepage:

<https://www.comlot.ch/de/wettkampfmanipulationen/zugelassenes-wettangebot>

Die periodische Aktualisierung der Liste wirkt auf eine sichere Durchführung der Sportwetten hin und dient der Einhaltung zentraler Vorgaben der von der Schweiz unterzeichneten «Magglinger Konvention» (Konvention des Europarats gegen Wettkampfmanipulationen im Sport). Die Festlegung und Respektierung des zulässigen Wettangebots ist und bleibt ein wichtiger Teil der geldspielrechtlichen Massnahmen zur Vorbeugung von Wettkampfmanipulationen im Sport.

#### **1.1.5 Geldwäschereibekämpfung**

Seit dem 1. Januar 2019 ist die Geldwäschereiverordnung des EJPD über die Sorgfaltspflichten der Veranstalterinnen von Grossspielen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung EJPD, GwV-EJPD) in Kraft. Die GwV-EJPD findet zurzeit nur auf die beiden Lotteriegesellschaften Anwendung; die übrigen bekannten Marktteilnehmer sind vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen.

Bereits im Januar des Berichtsjahres konnte auf der Grundlage von der Comlot eingereichten Umsetzungskonzepte und Zeitpläne festgestellt werden, dass sich beide Lotteriegesellschaften mit der Umsetzung der neuen Bestimmungen auf Kurs befanden. Die IT-Programmierarbeiten waren an die Hand genommen worden, die Geldwäschereiverantwortlichen bestimmt und Entwürfe der organisatorischen Grundlagen lagen vor.

Zu Verdachtsmeldungen nach Art. 16 GwG kam es im Berichtsjahr nicht. Im Spätsommer kam es anhand eines konkreten Falles zu einem Austausch zwischen der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) und der Comlot zum Umfang und den Grenzen der gesetzlich statuierten Meldepflichten.

Im Herbst des Berichtsjahres forderte die Comlot bei beiden Veranstaltern zusätzliche Informationen zur Ausübung der Sorgfaltspflichten an. Insbesondere interessierte sich die Comlot für die Fallzahlen sowie für die Einreichung von Beispieldossiers. Die Analyse der Unterlagen war Ende des Jahres noch nicht abgeschlossen. Die Comlot wird die Aufsichtskonzeption für diesen Bereich auf der Grundlage der gewonnen Erkenntnisse in den nächsten Jahren verfeinern.

#### **1.2 Aufsicht über Geschicklichkeitsgeldspiele**

Der Markt der interkantonal, automatisiert oder online durchgeführten Geschicklichkeitsgeldspiele befindet sich seit 2019 neu im Zuständigkeitsbereich der Comlot. Dieses Marktsegment erhielt deshalb im Berichtsjahr besondere Aufmerksamkeit. Vertreter der Geschäftsstelle haben sich mehrfach mit dem Delegierten des Verbands der Schweizer Spielautomatenbranche (Swissplay) ausgetauscht. Und wie bereits im Vorwort erwähnt, traf sich im September auch die Kommission zu einem informellen Gedankenaustausch mit dem Verband.

Der Markt ist während der laufenden Übergangsfrist noch einigermaßen ungeordnet. Insbesondere ist noch unklar, wer auch in Zukunft als Veranstalter auftreten wird.

##### **1.2.1 Bewilligungen und Qualifikationen**

In den ersten zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Geldspielgesetzes legt die Comlot ihren Fokus primär auf die Erteilung von Veranstalterbewilligungen; nur wer über eine Veranstalterbewilligung verfügt, kann auch Spielbewilligungen nach neuem Recht erteilt erhalten.

Die Aufsteller und Hersteller von Geschicklichkeitspielautomaten sind dieser Systematik mehrheitlich gefolgt:

Im Berichtsjahr sind fünf Gesuche um Erteilung einer Bewilligung für die Veranstaltung von automatisiert durchgeführten Geschicklichkeitsspielen nach Art. 21 ff. BGS eingegangen. All diese Verfahren waren Endes des Berichtsjahres noch hängig. Zudem ist im Berichtsjahr ein Gesuch um Qualifika-

tion und Erteilung einer Spielbewilligung sowie ein Gesuch um Qualifikation eines Spiels als Geschicklichkeitsspiel eingegangen. Auch diese Verfahren waren Ende 2019 noch hängig.

Im Vergleich zur Qualifikation von Lotterien und Sportwetten ist die Qualifikation von Geschicklichkeitsspielen ungleich komplexer und aufwändiger. Es ist damit zu rechnen, dass sich dies auch auf die durchschnittliche Dauer entsprechender Bewilligungsverfahren auswirken wird.

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

Seit dem 1. Januar 2019 übt die Comlot die Aufsicht über automatisiert oder online oder interkantonal durchgeführte Geschicklichkeitsspiele aus (vgl. Art. 142 Abs. 4 BGS). Zurzeit gilt noch das Übergangsrecht. Es legt fest, dass Inhaberinnen einer Bewilligung, die nach bisherigem Recht für Geschicklichkeitsspielautomaten erteilt wurde, diese Spiele mindestens bis zum Ablauf zweier Jahre nach Inkrafttreten des Geldspielgesetzes weiterbetreiben dürfen.

Gemäss aktueller Rechtslage sind Geschicklichkeitsspielautomaten mit Geldgewinn im Kanton Fribourg und in 12 Deutschschweizer Kantonen erlaubt. Damit der bewegliche Markt während der Übergangsphase weiterfunktionieren kann, hat die Comlot um den Jahreswechsel 2018/2019 die notwendigen Schritte eingeleitet und mit den betroffenen Kantonen schlanke Verfahren vereinbart, welche die Mitsprache der Kantone garantieren.

Die Automatenaufsteller haben der Comlot nun sämtliche Veränderungen an der Aufstellungssituation – etwa Verschiebungen oder den Austausch von Automaten – vorgängig zu melden. Während der Übergangsphase genehmigt sie diese Änderungen nach Art. 34 der Geldspielverordnung nur, sofern der Standortkanton im Rahmen des Mitspracheverfahrens auch die altrechtlichen, kantonalen Vorgaben als erfüllt erachtet. Die Comlot hat im Berichtsjahr rund 500 solche Gesuche behandelt.

Im Berichtsjahr sind zudem vier Gesuche um nachträgliche Spielveränderung an einzelnen, altrechtlich qualifizierten Geschicklichkeitsspielautomaten eingegangen. Zwei Änderungen konnte die Comlot

genehmigen, da sie keinerlei Einfluss auf die Qualifikation als Geschicklichkeitsspiel haben. Zwei Gesuche waren zum Jahresende noch hängig.

Gestützt auf Art. 43 BGS (Vorkommnisse, welche die Sicherheit und die Transparenz des Spielbetriebs gefährden können) gingen im Berichtsjahr keine Meldungen bei der Comlot ein.

### **1.2.3 Sozialschutz und Sicherheit**

Sozial- und Sicherheitskonzepte müssen zurzeit noch nicht vorliegen. Wer aber seine automatisiert durchgeführten Spiele über die Übergangsphase hinaus weiterbetreiben will, muss in Zukunft über eine Veranstalterbewilligung sowie die notwendigen Spielbewilligungen verfügen. Um diese Bewilligungen erhalten zu können, müssen die Veranstalter ein Sozial- und ein Sicherheitskonzept vorweisen. Als Hilfestellung für die Veranstalter hat die Comlot im Berichtsjahr zwei Formulare ausgearbeitet, welche die Gesuchsteller ausfüllen und im Rahmen der Veranstalterbewilligungsverfahren einreichen können.

## **1.3 Bekämpfung illegale Aktivitäten**

Neben der Aufsicht über die zugelassenen Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele ist die Bekämpfung illegaler Aktivitäten ebenfalls gesetzlicher Teilauftrag und darüber hinaus ein zentrales Anliegen der Comlot. Das illegale Geldspiel ist oft auch Begleiterscheinung anderer kriminellen Aktivitäten, weshalb die Auswirkungen einer effizienten Bekämpfung über den Geldspielbereich hinausreichen. Ausserdem begünstigt der unkontrollierte illegale Geldspielmarkt in ausgeprägter Weise unerwünschte Phänomene wie beispielsweise die Geldwäscherei oder die Wettkampfmanipulation.

Als Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Geldspiele konnte im Berichtsjahr mit der Implementierung der Zugangssperren für ausländisches Online-Anbieter gestützt auf Art. 86 ff. BGS ein gewichtiges interdisziplinäres Projekt mit grosser Aussenwirkung erfolgreich abgeschlossen werden (vgl. Ziff. 1.3.1).

Als Teil der Umsetzung des BGS musste die Comlot des Weiteren in mehreren Fällen sogenannter Ver-

kaufsförderungsspiele nach Art. 1 Abs. 2 lit. d und e BGS intervenieren, um auf eine bundesrechtskonforme Praxis hinzuwirken (Ziff. 1.3.2).

Da diese beiden Themen im Berichtsjahr in erheblicher Weise Ressourcen gebunden haben, waren Aktivitäten der Comlot im terrestrischen illegalen Markt (unter anderen die Begleitung von Polizeiaktionen und die weitere Unterstützung der kantonalen Strafverfolgungsbehörden) erneut nur stark eingeschränkt möglich (Ziff. 1.3.3).

Ebenfalls begründet durch das neue Regulativ ist die zusätzliche Rolle der Comlot als Nationale Plattform im Bereich der Bekämpfung der Wettkampfmmanipulation (Ziff. 1.3.4). Die Comlot vermochte bereits im ersten operativen Jahr auch international eine aktive Rolle beim Informationsaustausch zu übernehmen.

### 1.3.1 Zugangssperre

#### *Technische Umsetzung*

Für die schweizerischen Internetserviceprovider (ISP) ist das Sperren von Inhalten im Internet grundsätzlich keine Neuheit. Einige ISP sperren beispielsweise Webseiten, um ihre Kundinnen und Kunden vor Phishing oder Malware zu schützen. Andere Provider sperren in Zusammenarbeit mit fedpol zudem Webseiten mit illegalen pornographischen Inhalten. Diese Sperren erfolgten in der Vergangenheit (und auch heute noch) auf freiwilliger Basis und deshalb eher uneinheitlich und im Rahmen einer gewachsenen Praxis. Gesetzlich vorgeschriebene Zugangssperren gab es in der Schweiz bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmungen im BGS demgegenüber noch nicht. Entsprechend konnte die Comlot (und auch die ESBK, welche in ihrem Aufsichtsbereich den identischen gesetzlichen Auftrag hat) nicht auf Erfahrungswerte und bereits existierende Prozesse zurückgreifen.

Die ISP, welche die Sperren schlussendlich umzusetzen haben, wünschten von Anfang an mit viel Entschlossenheit eine DNS-Sperre, da diese verhältnismässig einfach umgesetzt werden kann und die Overblocking-Risiken gering sind. Die weitere Umsetzung, insbesondere die Frage nach der Art und Weise der Publikation der Sperrlisten, wurde in zahlreichen Sitzungen mit Vertretern der Ver-

bände asut und SUISSDIGITAL sowie der ESBK diskutiert. Dabei wurden auch automatisierte und hocheffiziente Lösungen diskutiert, wie das Zurverfügungstellen der Sperrlisten über einen zentralen Response Policy Zones-Server (RPZ-Server). Diese RPZ-Lösung wurde aber von der ISP-Branche nach intensiven Gesprächen und zum Bedauern der beiden Aufsichtsbehörden schlussendlich verworfen. Die letztendlich durch die Comlot für die Publikation der Sperrlisten implementierte technische Lösung wurde von den ISP ausschliesslich positiv aufgenommen.

Am 3. September 2019, rund zwei Monate nach Inkrafttreten der Bestimmungen zur Zugangssperre, publizierte die Comlot die erste Sperrliste mit 65 Domains, am 8. Oktober 2019 folgte die zweite mit 82 Domains. Am 26. November 2019 wurde schliesslich die dritte Sperrliste mit 88 Domains veröffentlicht. Die ISP konnten die Sperre, soweit erkennbar, ohne grössere Probleme umsetzen. Vereinzelt technische Fragen, wie sie sich bei einem derartigen Projekt unweigerlich ergeben, wurden konstruktiv zwischen Comlot und den Mitarbeitenden der ISP geklärt.

Entschädigungen an die Provider im Sinne von Art. 95 Abs. 2 VGS wurden im Berichtsjahr keine ausbezahlt. Bei der Comlot ging bis Ende 2019 nur eine (nicht weiter substantiierte) Forderung eines ISP ein; andere Provider sprechen von einem geringen oder sogar vernachlässigbaren Aufwand für die Umsetzung der Zugangssperre. Substantiierte Kostenaufstellungen werden von der Comlot geprüft und der Aufwand entsprechend den Vorgaben von Gesetz und Verordnung entschädigt.

*Die ausländischen Anbieterinnen von Geldspielen*  
Die Regulierung zeigte bereits vor dem Inkrafttreten erkennbar Wirkung. Mehrere gewichtige Akteure des internationalen Sportwettenmarkts haben sich mit der Comlot frühzeitig in Verbindung gesetzt, um sicherzustellen, dass sie sich gesetzeskonform verhalten und keine Reputationsrisiken eingehen – und haben sich in der Folge vom Schweizer Markt zurückgezogen. Diesbezüglich war die Wirksamkeit der Bestimmungen zur Zugangssperre rasch erstellt. Das Verhalten derjenigen Anbieterinnen, die sich nicht aus dem Markt zurückgezogen haben und folglich gesperrt wurden, ist uneinheitlich. Einige Veranstalter versuchen, die Auswirkungen

der Zugangssperre auf das eigene Geschäft durch das laufende Aufschalten neuer Domains zu vermindern. Dies dokumentiert einerseits, dass diese Anbieterinnen bereit sind, sich zwecks Profitmaximierung über geltendes Recht hinwegzusetzen. Andererseits sind diese Aktivitäten der ausländischen Anbieter klares Indiz, dass die technische Sperre, auch wenn sie sich umgehen lässt, entgegen anderslautender Behauptungen eben doch Wirkung zeitigt. Im Berichtsjahr haben sich insgesamt sieben Anbieterinnen gegen die Sperrverfügung durch Einsprache rechtlich zur Wehr gesetzt. In vier Fällen konnten die gesperrten Domains rasch von der Sperrliste gelöscht werden, da die dahinterstehenden Unternehmen nachträglich die notwendigen Schritte unternommen haben, um Schweizer Spielerinnen und Spieler vom Angebot auszuschliessen. Formell rechtshängig waren am Ende des Berichtsjahres noch vier Einspracheverfahren.

### **1.3.2 Verkaufsförderungsspiele**

Art. 1 Abs. 2 Bst. d und e BGS nehmen Verkaufsförderungsspiele vom Geltungsbereich des Geldspielgesetzes aus. Sie können damit ohne Bewilligung durchgeführt werden. Unterschieden werden folgende zwei Typen von Spielen:

- *Klassische Verkaufsförderungsspiele:*

In diese Kategorie fallen kurzzeitig zur Verkaufsförderung durchgeführte Lotterien und Geschicklichkeitsspiele, von denen keine Gefahr von exzessivem Geldspiel ausgeht und bei denen die Teilnahme ausschliesslich über den Kauf von Waren oder Dienstleistungen erfolgt, die zu höchstens marktkonformen Preisen angeboten werden.

Mit diesen Spielen bezwecken Veranstalter in der Regel, den Verkaufsabsatz ihrer Produkte oder Dienstleistungen zu fördern und/oder ihre Kunden zu unterhalten und dadurch an sich zu binden. Der Spieleinsatz darf bei diesen Spielen ausschliesslich im (marktkonformen) Kaufpreis für die angebotenen Produkte liegen.

- *Mediengewinnsspiele mit Gratisteilnahme:*

Hierunter fallen durch Medienunternehmen kurzzeitig zur Verkaufsförderung durchgeführte Lotterien und Geschicklichkeitsspiele, von denen keine

Gefahr von exzessivem Geldspiel ausgeht und an denen zu den gleich guten Zugangs- und Teilnahmebedingungen wie bei Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts auch gratis teilgenommen werden kann.

Diese Gewinnsspiele unterscheiden sich von der voranstehenden Kategorie dadurch, dass die Teilnahme einen Einsatz bedingen kann, der sich direkt auf das Spiel bezieht. In der Vergangenheit war der Einsatz oftmals in einer (überhöhten) Gebühr für die Kommunikation der Teilnahme über sog. Mehrwertdienstnummern (z. B. 90 Rp. für eine SMS-Nachricht oder einen Anruf zur Übermittlung einer Wettbewerbsantwort) zu sehen.

Bei dieser Art von Spielen brachte die neue Regulierung tendenziell eine Verschärfung für die Medienunternehmen. Dies primär, weil die Gratisteilnahme neu mit gleich guten Bedingungen wie die entgeltliche Teilnahme möglich sein muss. Bei allen anderen Verkaufsförderungsspielen kam es demgegenüber grundsätzlich zu einer Liberalisierung – eine Gratisteilnahmemöglichkeit ist mit Blick auf das revidierte Bundesrecht bei den klassischen Verkaufsförderungsspielen nicht mehr gefordert, wenn die weiteren Vorgaben respektiert werden.

Entsprechend ergab sich Interventionsbedarf primär bei den Medienunternehmen. In den Fällen, in denen der rechtliche Spielraum nach Auffassung der Comlot überschritten wurde, hat die Comlot die verantwortlichen Veranstalterinnen kontaktiert. Es darf attestiert werden, dass sich die betroffenen Unternehmen ausnahmslos zu einer gesetzeskonformen Umsetzung bekannten und die Spiele, soweit nötig, im Sinne der Vorgaben der Comlot angepasst haben. Die Comlot verfolgt die verschiedenen Angebote weiterhin aufmerksam und schreitet bei Unregelmässigkeiten ein.

### **1.3.3 Terrestrischer illegaler Markt**

Die Bekämpfung des illegalen terrestrischen Markts durch Auswertung von Hinweisen, Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden im Feld und der Auswertung von Beweismaterial (im Auftrag der Strafverfolgungsbehörden) ist ressourcenintensiv. Im Berichtsjahr mussten diese Aufgaben angesichts des zusätzlichen Aufwands aufgrund

der erstmaligen Umsetzung diverser Prozesse im Zusammenhang mit dem neuen Geldspielgesetz mit grosser Zurückhaltung wahrgenommen werden. Nach Möglichkeit haben die zuständigen Mitarbeiter insbesondere auf die zeitintensive Begleitung von Polizeiaktionen weitgehend verzichtet. Die kantonalen Strafverfolgungsbehörden haben Verständnis für die Situation gezeigt, es aber auch nicht unterlassen, auf die Bedeutung der Zusammenarbeit mit der Comlot als Know-how-Trägerin hinzuweisen und die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, dass die Unterstützung durch die Comlot zukünftig wieder intensiviert werden kann.

Die Comlot hat im Berichtsjahr insgesamt neun polizeiliche Verfolgungsmassnahmen (zum Vergleich: 2017 waren es noch 43) begleitet. Im Auftrag der kantonalen Strafverfolgungsbehörden wurden zudem durch den Dienst «Software Analysen» der Comlot zahlreiche, während Polizeiaktionen sicherstellte Datenträger ausgewertet und in insgesamt 26 Fällen umfassende Auswertungsberichte verfasst. Der Pikettdienst der Comlot wurde von den Strafverfolgungsbehörden auch im Jahr 2019 rege genutzt.

#### **1.3.4 Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen im Sport**

Durch die 2014 in Magglingen unterzeichnete Konvention des Europarates gegen die Wettkampfmanipulation im Sport hat sich die Schweiz gegenüber den internationalen Partnern zur Zusammenarbeit sowie zur Implementierung konkreter Massnahmen verpflichtet. Während die Koordination der Bekämpfung des Phänomens der Wettkampfmanipulation und die weiteren sportpolitischen Aspekte im Zuständigkeitsbereich des Bundesamts für Sport liegen, überträgt das Geldspielgesetz der Comlot als «Nationale Plattform» die Aufgaben der Meldestelle. Als Meldestelle stellt die Comlot den Informationsfluss zwischen den Beteiligten (Sportverbände, Strafverfolgungsbehörden, ausländische Meldestellen, Wettveranstalterinnen etc.) sicher, womit ihr eine zentrale Rolle bei der Verfolgung konkreter Verdachtsfälle zukommt.

Verschiedenste Akteure aus dem Bereich des Sports und die beiden Lotteriegesellschaften trifft seit dem 1. Januar 2019 eine gesetzliche Pflicht zur Meldung von Verdachtsfällen. Zudem erhält die

Comlot regelmässig Hinweise von ausländischen Stellen. Die Comlot leitet sachdienliche Informationen – je nach Situation – an ausländische Plattformen und/oder die Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz weiter. Ziel ist es, das Phänomen der Wettkampfmanipulation ausgehend von einem effizienten Informationsaustausch auf nationaler und internationaler Ebene zu bekämpfen.

Die Meldungen an die Comlot haben im letzten Jahr aufgrund der gesetzlichen Vorgaben exponentiell zugenommen. Die Zusammenarbeit mit den staatlichen Ansprechpartnern im In- und Ausland funktionierte bereits im ersten Jahr mehr oder weniger komplikationslos.

fedpol operiert als Schnittstelle zwischen der Comlot und den kantonalen Strafverfolgungsbehörden und leistet einen wichtigen Beitrag an den effizienten Informationsfluss innerhalb der Schweiz. Die Schnittstellenfunktion von fedpol kann durch die Comlot bei Bedarf zudem 24/7 genutzt werden, um zeitnah mit den zuständigen kantonalen Polizeikräften in Verbindung zu treten, falls dringliche polizeiliche Interventionen notwendig sind. Auch wenn diese Fälle selten bleiben dürften, ist es zentrales Anliegen der Comlot, bei Bedarf über ein hohes Mass an Handlungsfähigkeit zu verfügen, welches mit den implementierten Prozessen jederzeit sichergestellt ist.

Auf internationaler Ebene ist weiterhin die «Group of Copenhagen», das Netzwerk der Nationalen Plattformen, das zentrale Gefäss für den Informationsaustausch. Die Comlot pflegt den Austausch mit den ausländischen Stellen durch Teilnahme an den entsprechenden Zusammenkünften der verschiedenen Landesvertreter. Die Schweiz vermochte im Berichtsjahr auch im internationalen Verhältnis bereits eine zentrale Rolle einzunehmen; keine andere Nationale Plattform hat im Jahr 2019 auch nur annähernd so viele Verdachtsmeldungen mit den ausländischen Partnern geteilt wie die Comlot.

Konkret hat die Comlot im Berichtsjahr 263 Verdachtsmeldungen betreffend insgesamt 192 Wettkämpfe erhalten, geprüft und teilweise weitergeleitet. Die Ausprägung des Verdachts war dabei äusserst unterschiedlich; in mehreren Fällen ging es nur um untergeordnete Unregelmässigkeiten auf dem internationalen Wettmarkt ohne direk-

ten Bezug zur Schweiz. Derartige Meldungen sind dennoch wichtig und können den ausländischen Kolleginnen und Kollegen gegebenenfalls wichtige Hinweise vermitteln.

Insgesamt entstand mit Blick auf die eingegangenen Meldungen ein Bild von der Situation, welches sich nur teilweise mit den Erwartungen der Comlot vereinbaren lässt.

Einerseits lag die Anzahl Meldungen von den grossen internationalen Sportverbänden mit Sitz in der Schweiz, die über ressourcenstarke Organisationseinheiten verfügen, die sich mit Manipulation befassen, sehr weit auseinander. Während die FIFA dutzende von Verdachtsfällen kommunizierte, haben beispielsweise die UEFA und das IOC zusammen nur einen einzigen Verdachtsfall gemeldet. Andererseits gab es z. B. bei der notorisch manipulationsanfälligen Sportart Tennis nur gerade eine einzige Verdachtsmeldung. Die Comlot wird die Entwicklung rund um die Erfüllung der Meldepflicht weiterhin aufmerksam verfolgen und bei Bedarf das Gespräch mit einzelnen Stakeholdern suchen, um den adäquaten Informationsfluss im Sinne des Bundesrechts sicherzustellen.

Die detaillierten Zahlen und weitere Ausführungen zu diesem Thema können dem auf der Internetseite der Comlot veröffentlichten Jahresrückblick der Nationalen Plattform entnommen werden.

### **1.3.5 Die Bekämpfung des illegalen Markts in Zahlen**

Neben diversen Sachverhaltsabklärungen und Vorverfahren nach Art. 108 Abs. 1 lit. b BGS (zwecks Klärung, ob ein verbotenes Grossspiel veranstaltet wird) hat die Comlot mehrere hundert Dossiers über Domains ausländischer Geldspielanbieter eröffnet und entsprechende Recherchen getätigt. Hinzu kommen die erwähnten 192 Dossiers im Bereich Wettkampfmanipulation.

Weiter hat die Comlot im Jahr 2019 wegen vermuteten Verstössen gegen das Geldspielgesetz gesamt 66 Dossiers eröffnet. 11 Dossiers stehen im Zusammenhang mit Verkaufsförderungsspielen, von welchen wiederum sechs Fälle konkrete Interventionen der Comlot auslösten. Ende des Jahres

2019 waren 85 Dossiers hängig, davon 62, die im Berichtsjahr 2019 eröffnet worden waren. In 26 Fällen wurden zuhanden der kantonalen Strafverfolgungsbehörden Auswertungsberichte über den Inhalt digitaler Datenträger verfasst.

Im Berichtsjahr wurden der Comlot insgesamt 18 Entscheide zugestellt, davon 13 im Zusammenhang mit Widerhandlungen gegen das mittlerweile ausser Kraft getretene Lotteriesgesetz und fünf betreffend das Geldspielgesetz. In einem Fall hat die Comlot Einsprache gegen einen Strafbefehl erhoben.

Insgesamt begleitete die Comlot im Jahr 2019 neun polizeiliche Interventionen und wurde mehrmals pro Monat während polizeilichen Interventionen telefonisch zur Unterstützung beigezogen (Pikettendienst).

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

### **1.4.1 Statistik, Studien und Berichte**

#### *Gross- und Kleinspielstatistik*

Das Geldspielgesetz überträgt der Comlot neu die Aufgabe, jährlich eine Statistik über die Gross- und Kleinspiele zu verfassen. Im Berichtsjahr fanden dafür die notwendigen Vorbereitungsarbeiten statt. Die benötigten Daten werden einerseits bei den Grossspielveranstaltern und andererseits (für den Kleinspielsektor) bei den Kantonen angefordert. Die involvierten Akteure erhielten im Berichtsjahr die Möglichkeit, zu den Erhebungsinstrumenten Stellung zu nehmen. Die Statistik wird gleichzeitig mit dem vorliegenden Jahresbericht erstmals veröffentlicht. Das Dokument «Gross- und Kleinspielstatistik 2019» kann auf [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) heruntergeladen werden und enthält die detaillierten Informationen zur nachstehenden Grobzusammenfassung.

Bei den Grossspielen wurden mit interkantonal, automatisiert oder online durchgeführten Lotterien und Sportwetten im Berichtsjahr ein Umsatz von rund 3,0 Milliarden Franken sowie ein Bruttospielertrag (BSE) von 998,6 Millionen Franken erzielt. Der deutlich grösste Teil des BSEs (rund 83 %) wurde mit den Produktkategorien Lottos (dazu zählen

insbesondere die ertragsstarken Produkte Euro Millions und Swiss Lotto, online und landbasiert angeboten) sowie Lose (ebenfalls online und landbasiert angeboten) erwirtschaftet. Der Anteil des Online-Vertriebskanals am gesamten BSE betrug 14%.

Betreffend die durchschnittlichen Einsätze pro Einwohner in der Schweiz lässt sich folgende Aussage treffen: Ende 2019 lebten in der Schweiz 8'603'900 Menschen. Somit wurden pro Einwohner durchschnittlich für 351 Franken Einsätze an interkantonal, automatisiert oder online durchgeführte Lotterien und Sportwetten geleistet und für 235 Franken Gewinne ausgeschüttet. Daraus resultiert eine theoretische durchschnittliche Nettoausgabe von 116 Franken.

Bei den Kleinspielen ergibt sich 2019 noch ein Bild mit nur beschränkter Aussagekraft. Die Kantone haben bekanntlich seit dem 1. Januar 2019 zwei Jahre Zeit, um ihre kantonalen Rechtsgrundlagen anzupassen. Neurechtliche Kleinspielbewilligungen, z. B. für kleine Pokerturniere, wurden im Berichtsjahr noch nicht erteilt. Im Berichtsjahr wurden insgesamt 431 Kleinlotterien bewilligt, die bewilligte Plansumme betrug insgesamt 10,4 Millionen Franken. Insgesamt wurden in 6 Kantonen 21 lokale Sportwetten bewilligt.

#### *Gemeinnützige Mittelverwendung*

Der von den Lotteriegesellschaften erwirtschaftete Reingewinn muss vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Mit einem Teil dieser Gelder unterstützen die Sport-Toto-Gesellschaft (STG) den nationalen Sport und die Association pour le développement de l'élevage et des courses (ADEC) den Pferderennsport. Die restlichen Mittel werden den Kantonen in eigens dafür vorgesehene Fonds überwiesen und müssen für gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden (Angaben zur Verteilung der im Jahr 2019 durch die beiden Lotteriegesellschaften erzielten Reingewinne finden sich im Anhang).

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 auch den Kantonen. Der Comlot kommt

diesbezüglich eine beratende Funktion zu; sie hat nicht den Auftrag, die rund 15'000 jährlichen Vergabungen durch die Kantone systematisch zu beaufsichtigen. Sie wäre für die Erfüllung dieser Aufgabe weder mit Entscheidungsbefugnis oder anderen (Zwangs-)Instrumenten noch mit genügenden Ressourcen ausgerüstet.

Das neue Geldspielgesetz weist der Comlot die Aufgabe zu, jährlich einen Bericht über die Mittelverwendung zu verfassen. Dadurch soll die Transparenz in diesem Bereich weiter verbessert werden. Die auf das neue Geldspielgesetz gestützte Berichterstattung der Comlot über die gemeinnützige Mittelverwendung wird im Herbst des laufenden Jahres (betreffend das Jahr 2019) erstmals erfolgen.

#### *Studie zum Glücksspielverhalten und zur Spielsuchtproblematik in der Schweiz*

Am 8. Oktober 2019 veröffentlichten die beiden Schweizer Geldspielaufsichtsbehörden erstmals gemeinsam eine Studie. Im Auftrag der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) und der Comlot hat das Schweizer Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung (ISGF) Daten zum Glücksspielverhalten für das Jahr 2017 in der Schweiz ausgewertet und mit Daten aus den Jahren 2007 und 2012 verglichen. Die der Studie des ISGF zugrundeliegenden Daten stammen aus der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2017 des Bundesamts für Statistik (BFS).

Im Jahr 2017 wiesen 2,8% der befragten Personen ein risikoreiches, 0,2% ein pathologisches Spielverhalten auf. Hervorzuheben ist, dass mehr als zwei Drittel der Befragten, die an Glücksspielen teilnahmen, ein risikoarmes Spielverhalten aufwiesen und über keine Probleme mit dem Glücksspiel berichteten. Bezüglich der Nutzung des Spielangebotes internationaler Onlineanbieter zeigt sich eine besonders hohe Rate an risikoreich bzw. pathologisch Spielenden (22,1%) verglichen mit anderen Spielformen (zwischen 2,9% und 14,3%).

Im Vergleich mit früheren Untersuchungen sind die Entwicklungen tendenziell positiv. Im internationalen Vergleich entsprechen die Zahlen aus der Schweiz in etwa den Prävalenzwerten anderer Länder.

Die ESBK und die Comlot führen die guten Ergebnisse der Studie insbesondere auf die Umsetzung der Sozialschutzmassnahmen durch die auf dem Schweizer Markt zugelassenen Spielanbieter zurück. Die am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Geldspielgesetzgebung bestätigt die Notwendigkeit, die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren des Geldspiels zu schützen und gewichtet die Präventions- und Sozialschutzmassnahmen entsprechend hoch.

Darüber hinaus sollten die vom Gesetzgeber vorgesehenen und ab dem 1. Juli 2019 anwendbaren Massnahmen, mit denen der Zugang zu den in der Schweiz illegalen Online-Geldspielangeboten beschränkt wird, es ermöglichen, die Risiken aus der Tätigkeit internationaler Anbieter zu begrenzen. Die Studie kann auf [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) heruntergeladen werden.

#### *Verwendung der Spielsuchtabgabe*

0,5% der Bruttospielerträge der Lotteriegesellschaften müssen den Kantonen gesondert überwiesen und von diesen für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht verwendet werden (sogenannte Spielsuchtabgabe).

Im Auftrag der FDKL verfasst die Comlot seit 2015 jährlich einen Bericht über die Verwendung der Spielsuchtabgabe in den einzelnen Kantonen. Der Bericht steht der Öffentlichkeit auf der Homepage der Comlot zur Verfügung.

Der Bericht schafft in diesem Bereich die angestrebte Transparenz und enthält Angaben über die Höhe der im Jahr 2019 effektiv verwendeten Mittel, die Höhe der Beiträge an die diversen Leistungserbringer sowie die Natur der verschiedenen Massnahmen.

Der Bericht über die Verwendung der Spielsuchtabgabe wurde von der Kommission im September 2019 verabschiedet und an die FDKL adressiert. Die Plenarversammlung hat den Bericht am 25. November 2019 zustimmend zur Kenntnis genommen. Ferner hat die FDKL beschlossen, die Erhebung in den Kantonen über die Verwendung der Spielsuchtabgabe auch nach Inkrafttreten des gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats (GSK) jährlich durchführen zu lassen und die Informationen auf der Internetseite der Aufsichtsbehörde publizieren zu lassen. Die Comlot soll aber in Zukunft nur noch alle vier Jahre einen Bericht erstellen.

### **1.4.2 Marktabgrenzung**

#### *Oberaufsicht über die Kleinspiele*

Für den Vollzug im Kleinspielbereich sind in erster Linie die (inner-)kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden zuständig. Der Comlot kommt eine Oberaufsichtsfunktion zu: Die Kantone müssen ihr von Bundesrechts wegen sämtliche kantonalen Kleinspielbewilligungsentscheide zustellen. Diese Regelung kommt aber erst zum Tragen, wenn die Kantone ihr Recht revidiert haben, was im Berichtsjahr noch in keinem Kanton der Fall war.

#### *Konsultationen*

Die vom Bundesgesetzgeber vorgesehene gegenseitige Konsultation von ESBK und Comlot (vgl. Art. 20 und 27 BGS) hat von Anfang an problemlos funktioniert. Es kam im Berichtsjahr trotz 68 gegenseitiger Konsultationen betreffend mehrere hundert Spiele zu keiner einzigen Uneinigkeit zwischen den Behörden. Ziel ist es, für die Zukunft geeignete Vereinbarungen zu treffen, die den administrativen Aufwand vermindern und sicherstellen, dass sich die Behörden auf die tatsächlich anspruchsvollen Abgrenzungen konzentrieren können.

#### *Qualifikationen*

Wie der Presse entnommen werden konnte, ist das Angebot der Lopoca Gaming Limited mit Sitz in Malta, primär das sogenannte Nugget Game, Gegenstand eines geldspielrechtlichen Qualifikationsverfahrens. Eine rechtskräftige verwaltungsrechtliche Beurteilung lag bis am Ende des Berichtsjahres noch nicht vor.

Ferner war Ende des Berichtsjahres ein Verfahren hängig, dass die Qualifikation von auf Spielterminals angebotenen Spielen zum Gegenstand hat.

### **1.4.3 Zusammenarbeit**

Die Comlot ist das Kompetenzzentrum der Kantone für alle Themen im Zusammenhang mit Geldspielen. Die Vertreter der Comlot vertreten die Kantone in zahlreichen nationalen und internationalen Arbeitsgruppen und Gremien mit Bezug zu den Geldspielen und Wettkampfmanipulationen.

### *Kantonsbehörden*

Die Comlot bot den Kantonen im Berichtsjahr bei den Revisionen ihrer kantonalen Geldspielrechtsgrundlagen Unterstützung und reichte in kantonalen Vernehmlassungsverfahren rund fünfzehn Stellungnahmen ein. Die Comlot war in die Erarbeitung des Bundesgesetzes, der zugehörigen Verordnungen und der interkantonalen Rechtsgrundlagen auf verschiedensten Ebenen involviert. Die in den Kantonen mit der Koordination der Geldspielgesetzgebungsprozesse beauftragten Stellen richteten zahlreiche Anfragen an die Comlot und nutzten so das bei der Comlot vorhandene Know-how. Unter dem Titel der kantonalen Gesetzgebungsprozesse oder dem künftigen Vollzug im Kleinspielbereich stand die Comlot 2019 mit zahlreichen in den Kantonen für die Kleinspiele zuständigen Verwaltungsstellen in Kontakt. Ferner galt es im Berichtsjahr, mit den nach altem Recht in den Kantonen für die Bewilligung von Geschicklichkeitsspielautomaten zuständigen Stellen Besonderheiten der 2-jährigen Übergangsphase nach Inkrafttreten des Geldspielgesetzes in den Details zu diskutieren. Dies betraf naturgemäss lediglich die dreizehn Kantone, in denen Geschicklichkeitsspielautomaten aktuell erlaubt sind.

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung des illegalen Marktes stand die Geschäftsstelle auch im Berichtsjahr trotz knapper Ressourcen mehrfach mit Polizeidienststellen in mehreren Kantonen in Kontakt. Die Aktivitäten der Comlot in den vergangenen Jahren haben dazu geführt, dass sich der geldspielbezogene Austausch auch zwischen den einzelnen Polizeidienststellen intensiviert hat. In Zusammenarbeit mit der Comlot haben Polizeibehörden in mehreren Kantonen Kommunikationskanäle eingerichtet, welche bei der Bekämpfung des illegalen Lotterie- und Sportwettmarkts eine bessere Koordination ermöglichen.

Die Kommission hat ihre zweitägige September-Sitzung im Berichtsjahr im Kanton Glarus abgehalten. Bei dieser Gelegenheit traf sich die Kommission mit dem für die Geldspiele zuständigen Regierungsmitglied, Herrn Landammann Andrea Bettiga. Herr Landammann Bettiga präsidiert seit dem 28. März 2018 auch die für die Geldspiele zuständige Fachdirektorenkonferenz der Kantone (FDKL). Es kam zu einem interessanten Gedankenaustausch zu aktuellen Themen der Geldspielregulierung auf interkantonaler und kantonomer Ebene.

### *Bundesbehörden*

Die Comlot unterhält zu den für den Geldspielbereich wichtigsten Bundesbehörden gute Kontakte. Besonders hervorzuheben ist die Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK). Im Hinblick auf das Inkrafttreten der neuen Geldspielgesetzgebung hatten die beiden Behörden ihre Zusammenarbeit intensiviert. Die Präsidenten und Direktoren der Comlot und der ESBK haben sich im Frühjahr und im Herbst des Berichtsjahres zu einem Gedankenaustausch getroffen. Auf operativer Ebene der Geschäftsstelle wurde die Einführung der Zugangssperren zu ausländischen Online-Geldspielangeboten mit dem Sekretariat der ESBK erfolgreich koordiniert. Im Oktober fand zudem im Medienzentrum des Bundeshauses eine gemeinsame Pressekonferenz zur bereits erwähnten Studie zum Glücksspielverhalten und zur Spielsuchtproblematik in der Schweiz statt.

Artikel 106 Absatz 7 der Bundesverfassung sieht zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten zwischen Bund und Kantonen die Schaffung eines Organs vor, das die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtern soll. Das sogenannte Koordinationsorgan stellt formal eine ausserparlamentarische Kommission des Bundes dar, ist aber zu gleichen Teilen aus Mitgliedern der Vollzugsbehörden des Bundes und der Kantone zusammengesetzt. Das Koordinationsorgan soll die Verantwortlichkeiten der bestehenden Vollzugsorgane nicht verwischen und nur dann tätig werden, wenn zwischen Bund und Kantonen effektiv ein Koordinationsbedarf besteht. Der Präsident und der Direktor der Comlot sind Mitglieder dieses Organs. Das Organ hat sich im Berichtsjahr zu zwei Sitzungen getroffen. Das Sekretariat des Koordinationsorgans wird vom Bundesamt für Justiz (BJ) geführt.

Das BJ nimmt im Geldspielbereich seit Jahrzehnten die Oberaufsicht wahr. Im Berichtsjahr kam es zu andauernden Diskussionen bzw. Differenzen zwischen Comlot und BJ bezüglich des unangekündigten und gesetzlich nicht abgestützten Ausbaus der Oberaufsicht. Gerade zu Beginn des Jahres wurde die Comlot phasenweise beinahe täglich und teilweise zu den immer wieder gleichen Themen angegangen. Die Comlot war nicht gewillt, die ständigen Versuche der Einflussnahme auf ihre tägliche Regu-

lierungsarbeit hinzunehmen und hat sich gegen die Übergriffe vehement zur Wehr gesetzt. Der Konflikt konnte während des Berichtsjahres nicht abschliessend gelöst werden.

Mit der Abteilung Koordination von fedpol besteht eine konstruktive Zusammenarbeit im Bereich Wettkampfmanipulation. fedpol agiert dabei als Schnittstelle zu den kantonalen Strafverfolgungsbehörden. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die bestehenden Ressourcen und Prozesse in effizienter Weise genutzt werden können und Informationen der Comlot den zuständigen Strafverfolgungsbehörden zeitnah zur Verfügung stehen. Im Bereich Wettkampfmanipulation hat sich im Berichtsjahr dank einer strikten auf die Aufgabenerfüllung ausgerichteten Haltung der Beteiligten eine gut funktionierende Kooperation zwischen der Comlot, den kantonalen Strafverfolgungsbehörden und dem fedpol als Bundesbehörde etabliert.

#### *Weitere Akteure in der Schweiz*

Die Zusammenarbeit mit den autorisierten Veranstaltern funktioniert sachbezogen und in gutem Einvernehmen. Die Geschäftsstelle der Comlot und die Anbieterinnen sind vor der Eröffnung eines Verfahrens oder vor der Einführung neuer Massnahmen jeweils um einen vorgängigen Informationsaustausch bemüht. Durch frühzeitige Konsultation 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. Dabei stellte sich über die Jahre die Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) als zentraler Ansprechpartner heraus.

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.

#### *Internationale Zusammenarbeit*

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.

An der Versammlung des Gaming Regulators European Forum (GREF) hat die Comlot im Berichtsjahr ausnahmsweise nicht teilgenommen. Der Anlass, an welchem auch Vertreter des Bundesamtes für Justiz (BJ) und der ESBK teilnehmen, stellt eigentlich eine gute Gelegenheit für einen fruchtbaren Austausch mit Kolleginnen und Kollegen aus ganz Europa dar. Die Comlot musste aber im Jahr des Inkrafttretens der neuen Gesetzgebung die Prioritäten anders setzen.

Auch in diesem Berichtsjahr nahm ein Mitarbeiter der Comlot an der GREF eGambling Arbeitsgruppe teil. Mit Vertretern aus 11 Ländern und Experten im Bereich des Konsumentenschutzes wurde vertieft über die aktuellen Bedenken betreffend die Verwischung der Grenzen zwischen Glücksspiel und Videospiele diskutiert. Die Comlot wird auch zukünftig gezielt an derartigen Arbeitsgruppen partizipieren, soweit die Ressourcensituation es erlaubt und daraus ein klarer Nutzen für die Regulierungsarbeit und eine Vertiefung des Know-hows der Comlot-Mitarbeitenden resultiert.

Ebenfalls bereits erwähnt wurde der Austausch mit den Kolleginnen und Kollegen der ausländischen Plattformen zur Bekämpfung der Wettkampfmanipulation im Rahmen der Group of Copenhagen. Bei diesem Thema ist die internationale Vernetzung zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags unerlässlich.

#### **1.4.4 Informationsauftrag**

Behörden unterliegen bei der Kommunikation mit dem Publikum besonderen Sorgfaltspflichten und haben verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Vorgaben und Prinzipien zu genügen: etwa dem Öffentlichkeitsprinzip aber auch den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns und den Grundrech-

ten. Die Informationskompetenz einer Behörde folgt ihrem gesetzlichen Auftrag. Nicht alles, was in Bezug auf die Kommunikation einer Behörde als kreativ oder in multimedialer Hinsicht nützlich erscheint, ist rechtlich auch zulässig oder opportun.

#### *Website und Rechtsauskünfte*

Die Geschäftsstelle der Comlot erteilte im Berichtsjahr wiederum Hunderte telefonische und schriftliche Auskünfte zu Fragen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Die Website [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) ist die erste Anlaufstelle für die am häufigsten gestellten Fra-

gen. Die Website informiert über zahlreiche Themen im Zusammenhang mit Geldspielen sowie über die Organisation und die Tätigkeiten der Comlot. Im Hinblick auf das Inkrafttreten des BGS wurde die Website vollständig überarbeitet. Die Änderungen wurden per 1. Januar 2019 aufgeschaltet.

#### *Öffentlichkeitsgesetz*

Im Berichtsjahr wurden zwei Verfahren in Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes eröffnet. Beide Verfahren waren Ende des Berichtsjahres noch bei der Comlot hängig.

## **2. Ressourcen**

### **2.1 Personal**

Per 31. Dezember 2019 beschäftigte die Comlot drei Mitarbeiter französischer Muttersprache und dreizehn Mitarbeitende deutscher Muttersprache. Insgesamt beläuft sich der Personalbestand der Geschäftsstelle auf 14,1 Vollzeitstellen. Die vorhandenen Stellen wurden Ende des Jahres von fünf Frauen und elf Männern, insgesamt also von sechzehn Mitarbeitenden, besetzt.

Das Personal der Comlot ist öffentlich-rechtlich angestellt und es kommt sinngemäss Bundespersonalrecht zur Anwendung. In Anlehnung an das Lohnklassenmodell des Bundes existieren bei der Comlot aufgrund ihrer überschaubaren Strukturen lediglich 11 Funktionsklassen. Für die Festlegung der Funktionsstufen und die Einteilung der Mitarbeitenden in dieselben orientiert sich die Comlot an den Referenzfunktionen der Bundesverwaltung bzw. am Leitfaden für die Funktionsbewertung des Eidgenössischen Personalamtes.

### **2.2 Finanzen**

Die Jahresrechnung wurde budgettreu mit einem Ertragsüberschuss von 372'933 Franken abgeschlossen. Das Eigenkapital erhöhte sich um den Jahresgewinn auf 1'588'998 Franken.

Die Personalkosten in der Höhe von 2'219'389 Franken stellten auch im Berichtsjahr den mit Abstand grössten Posten auf der Aufwandseite dar (ca. 85%). Der übrige Betriebsaufwand in der Höhe von 405'832 Franken machte rund 15% der Ausgaben aus.

Der Betriebsertrag in der Gesamthöhe von 3'034'619 Franken setzte sich aus der Aufsichtsabgabe in der Höhe von 2'550'000 Franken (ca. 73% der Erträge) und auftragsbezogenen Gebühren (insbesondere Bewilligungsgebühren) von 484'619 Franken zusammen (ca. 27% der Einnahmen).

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

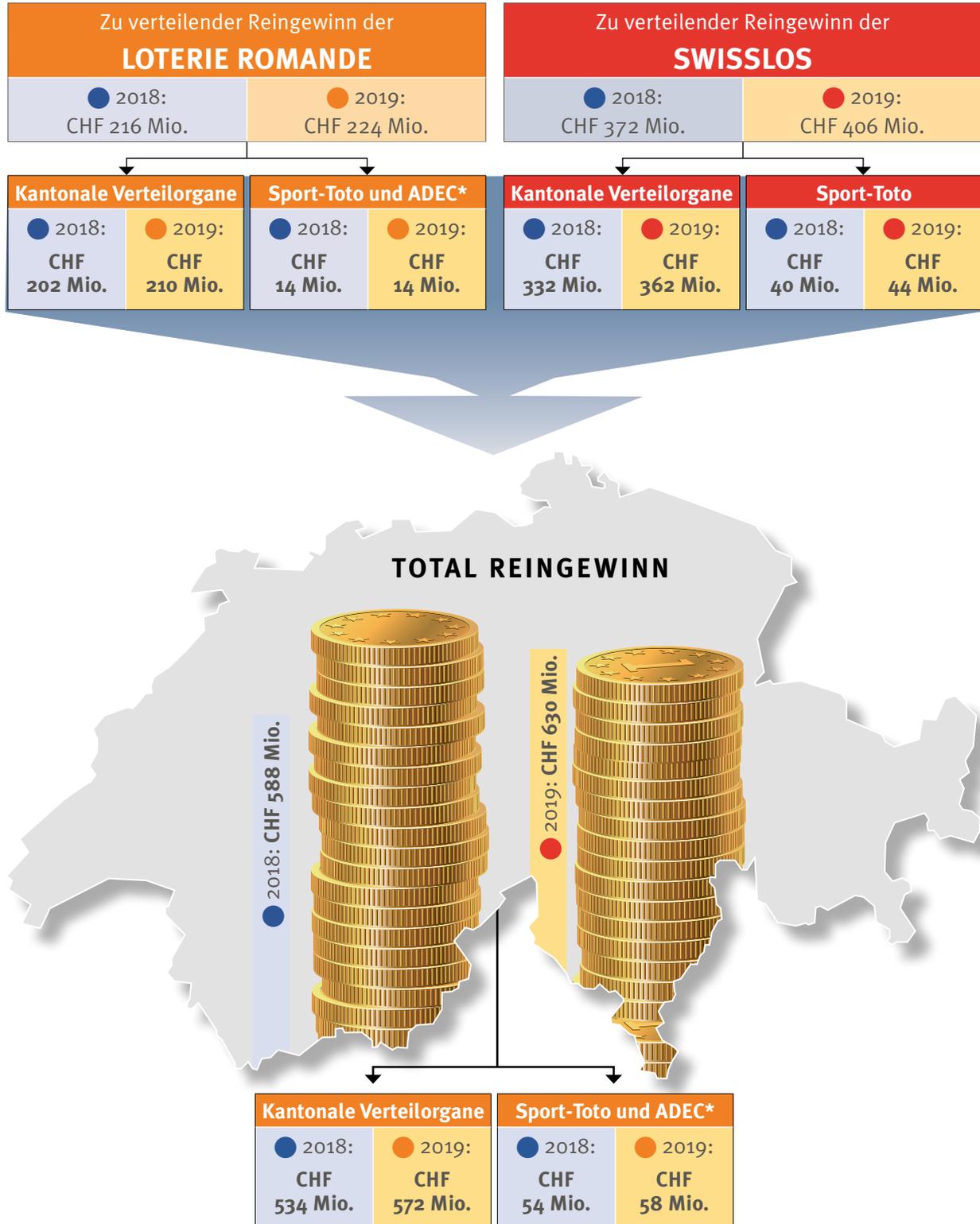
Bilanz und Erfolgsrechnung 2019 präsentieren sich zusammengefasst wie folgt:

| <b>BILANZ</b>                              |  | <b>Jahr 2019</b>    |
|--|--|---------------------|
|  |  | CHF                 |
| <b>AKTIVEN</b>                             |  |                     |
| Umlaufvermögen                             |  | 1'761'585.27        |
| Anlagevermögen                             |  | 27'000.00           |
| <b>AKTIVEN</b>                             |  | <b>1'788'585.27</b> |
| <b>PASSIVEN</b>                            |  |                     |
| Kurzfristiges Fremdkapital                 |  | 79'587.35           |
| Langfristiges Fremdkapital                 |  | 120'000.00          |
| Eigenkapital                               |  | 1'588'997.92        |
| <b>PASSIVEN</b>                            |  | <b>1'788'585.27</b> |
| <b>ERFOLGSRECHNUNG</b>                     |  | <b>Jahr 2019</b>    |
|  |  | CHF                 |
| <b>BETRIEBSERTRAG</b>                      |  |                     |
| Betriebsertrag                             |  | 3'034'619.00        |
| <b>BRUTTOERGEBNIS 1</b>                    |  | <b>3'034'619.00</b> |
| <b>PERSONALAUFWAND</b>                     |  |                     |
| Personalaufwand                            |  | -2'219'388.95       |
| <b>BRUTTOERGEBNIS 2</b>                    |  | <b>815'230.05</b>   |
| <b>SONSTIGER BETRIEBSAUFWAND</b>           |  |                     |
| Sonstiger Betriebsaufwand                  |  | -405'832.20         |
| <b>BETRIEBSERGEBNIS VOR FINANZERFOLG</b>   |  | <b>409'397.85</b>   |
| Total Finanzerfolg                         |  | -9'374.75           |
| <b>BETRIEBSERGEBNIS VOR ABSCHREIBUNGEN</b> |  | <b>400'023.10</b>   |
| Abschreibungen                             |  | -27'090.05          |
| Ausserordentlicher Erfolg                  |  | 0.00                |
| <b>JAHRESERFOLG</b>                        |  | <b>372'933.05</b>   |

# Anhang

Zusammenstellung der wichtigsten Jahreskennzahlen des Lotterie- und Sportwettengeschäfts

## Gemeinnützige Mittelverwendung



\* Die Loterie Romande hat im Jahr 2019 zur Unterstützung des Pferderennsports einen Betrag in der Höhe von CHF 3,3 Mio. an die ADEC zugeteilt (im Jahr 2018: CHF 3,4 Mio.).

Grafik 1. Verteilung der im Jahr 2019 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**  
Erlachstrasse 12  
CH-3012 Bern  
Tel. +41 (0)31 313 13 03  
Fax +41 (0)31 313 13 00  
info@comlot.ch  
www.comlot.ch