



Verordnungen zum Geldspielgesetz

Erläuterungen vom 22. Oktober 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse	4
3	Ausgewählte Fragen	5
3.1	Vorbemerkung	5
3.2	Begriffe	5
3.3	Zusammenarbeit zwischen Veranstalterinnen in der Schweiz und im Ausland	5
3.4	Kleinspiele	6
3.5	Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen	7
3.6	Online durchgeführte Geldspiele	7
3.7	Sozialschutz	8
3.8	Steuern und Abgaben	8
4	Verordnung des Bundesrates über Geldspiele (VGS)	9
4.1	1. Kapitel: Begriffe	9
4.2	2. Kapitel: Spielbanken	10
4.2.1	1. Abschnitt: Konzessionen	10
4.2.2	2. Abschnitt: Spielangebot	12
4.3	3. Kapitel: Grossspiele	14
4.3.1	1. Abschnitt: Veranstalterbewilligung	14
4.3.2	2. Abschnitt: Spielbewilligung	14
4.3.3	3. Abschnitt: Qualifikation von Geschicklichkeitsspielen	15
4.4	4. Kapitel: Kleinspiele	15
4.5	5. Kapitel: Betrieb von Spielbankenspielen und Grossspielen	16
4.5.1	1. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen	16
4.5.2	Online-Teilnahme an Spielbankenspielen und Grossspielen	17
4.5.3	3. Abschnitt: Betrieb von Spielbankenspielen	18
4.5.4	4. Abschnitt: Betrieb von Grossspielen	20
4.6	6. Kapitel: Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel	22
4.6.1	1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	22
4.6.2	2. Abschnitt: Besondere Bestimmungen	26
4.7	7. Kapitel: Einschränkung des Zugangs zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielangeboten	27
4.8	8. Kapitel: Behörden	27
4.8.1	1. Abschnitt: Organisation und Betrieb der ESBK	27
4.8.2	2. Abschnitt: Gebühren der ESBK	28
4.8.3	3. Abschnitt: Aufsichtsabgabe für Spielbanken	28
4.8.4	4. Abschnitt: Interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde	29
4.8.5	5. Abschnitt: Sekretariat des Koordinationsorgans	29
4.9	9. Kapitel: Spielbankenabgabe	29
4.9.1	1. Abschnitt: Gegenstand und Abgabesatz der Spielbankenabgabe	29
4.9.2	2. Abschnitt: Veranlagung und Erhebung der Spielbankenabgabe	30
4.9.3	3. Abschnitt: Verbuchung und Überweisung der Spielbankenabgabe an die AHV	31
4.10	10. Kapitel: Schlussbestimmungen	31
4.10.1	Sportförderungsverordnung	31
4.10.2	Mehrwertsteuerverordnung	32
4.10.3	Verrechnungssteuerverordnung	32
5	Departementsverordnungen	33
5.1	Spielbankenverordnung	33
5.2	Geldwäschereiverordnung	35
5.2.1	Ausgangslage	35
5.2.2	Überblick	36
5.2.3	Erläuterungen	37

1 Einleitung

Der Geldspielbereich ist derzeit in zwei Bundesgesetzen geregelt:

- dem Bundesgesetz vom 8. Juni 1923¹ betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Lotteriegesezt, LG);
- dem Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998² über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG).

Das Lotteriegesezt wird durch die Verordnung vom 27. Mai 1924³ zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LV) konkretisiert.

Das Spielbankengesetz wird durch mehrere Verordnungen konkretisiert:

- die Verordnung vom 24. September 2004⁴ über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankenverordnung, VSBG);
- die Verordnung des EJPD vom 24. September 2004⁵ über Überwachungssysteme und Glücksspiele (Glücksspielverordnung, GSV);
- das Geschäftsreglement vom 6. Dezember 2007⁶ der Eidgenössischen Spielbankenkommission;
- die Verordnung vom 24. Juni 2015⁷ der Eidgenössischen Spielbankenkommission über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung ESBK, GwV-ESBK).

Das Geldspielgesezt (BGS), das am 29. September 2017 vom Parlament angenommen wurde, führt die beiden oben erwähnten Gesetze in einem Erlass zusammen, um eine kohärente Regelung des gesamten Geldspielbereichs zu schaffen. Sein Inhalt entspricht weitgehend den geltenden Vorschriften und der heutigen Praxis. Dies gilt insbesondere für den Spielbankenbereich. Was den Sektor der Lotterien und Sportwetten betrifft, so wurden die Grundprinzipien, die derzeit in den Konkordaten, den kantonalen Gesetzgebungen oder durch die Praxis festgelegt sind, im Wesentlichen beibehalten und in das Bundesgesezt übernommen. Ausserdem enthält das neue Gesezt einige inhaltliche Neuerungen. Nachstehend sind die wichtigsten aufgeführt: Aufhebung des Verbots von online durchgeführten Spielbankenspielen, Sperrung des Zugangs zu nicht bewilligten Online-Spielangeboten, Ermöglichung neuer Formen von Sportwetten, Modernisierung der Strafbestimmungen, Bewilligung von kleinen Pokerturnieren ausserhalb von Spielbanken, Anpassung der Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler, Bekämpfung der Wettkampfmanipulation und Steuerbefreiung der Gewinne der Spielerinnen und Spieler bis zum Betrag von 1 Million Franken aus der Teilnahme an Grossspielen und der Online-Teilnahme an Spielbankenspielen.

Gemäss der Zuständigkeitsregelung in Artikel 106 BV sind die Kantone für die Bewilligung und Beaufsichtigung von Grossspielen, Sportwetten und Geschicklichkeitsspielen zuständig. Mit dem neuen Gesezt wird den Kantonen auch die Zuständigkeit für die Bewilligung von Kleinspielen übertragen. In diesen Bereichen sind die Kantone dafür zuständig, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen, sofern die entsprechende Kompetenz im Gesezt nicht ausdrücklich an den Bundesrat delegiert wird. Die nötigen Bestimmungen – hauptsächlich

¹ SR 935.51

² SR 935.52

³ SR 935.511

⁴ SR 935.521

⁵ SR 935.521.21

⁶ SR 935.524

⁷ SR 955.021

Organisations- und Verfahrensbestimmungen – müssen über das interkantonale Konkordat oder kantonale Gesetzgebungen erlassen werden.

Der Bund muss demgegenüber die Verordnungen für die Umsetzung des künftigen Geldspielgesetzes erlassen. Gegenwärtig bestehen mehrere Verordnungen auf verschiedenen Stufen. Auch hier werden der Bereich der Spielbanken und jener der Lotterien und Wetten zusammengeführt, wobei es weiterhin angemessen ist, die Regelung auf verschiedenen Normstufen vorzunehmen.

Die Architektur ist folgende:

- Eine Verordnung des Bundesrates über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS). Sie fasst die geltenden Verordnungen betreffend die Lotterien und Spielbanken zusammen. Sie beinhaltet insbesondere die Punkte, deren Regelung dem Bundesrat delegiert wird, und führt die Gesetzesbestimmungen näher aus, die einer Konkretisierung bedürfen.
- Eine Verordnung des EJPD über Spielbanken (Spielbankenverordnung, SPBV-EJPD). Sie regelt die technischen Aspekte, die ausschliesslich die Spielbanken betreffen.
- Zwei Verordnungen (der Eidgenössischen Spielbankenkommission [ESBK] und des EJPD) zur Geldwäscherei. Die Verordnung des EJPD über die Sorgfaltspflichten von Veranstalterinnen von Grossspielen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung EJPD, GwV-EJPD) bezieht sich auf die Veranstalterinnen von Grossspielen. Die Verordnung der ESBK betrifft die Spielbanken. Letztere Verordnung ist nicht Teil des vorliegenden Revisionspakets.

Die Geldspielverordnung des Bundesrates, die Spielbankenverordnung des EJPD sowie die Geldwäschereiverordnung des EJPD werden in den vorliegenden Erläuterungen zusammen behandelt und waren Gegenstand derselben Vernehmlassung.

Unter Ziffer 3 werden die wichtigsten Punkte erläutert.

2 Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse

Die Vorentwürfe zu den Verordnungen waren Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005⁸. Die Vernehmlassung dauerte vom 2. März bis am 15. Juni 2018.

Die in die Vernehmlassung geschickten Verordnungsentwürfe sind allgemein begrüsst worden. Eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden erachtete sie als geeignete Diskussionsgrundlage. Die meisten Bemerkungen betrafen die Verordnung des Bundesrates. Einigen Bestimmungen haben die Teilnehmenden besondere Beachtung geschenkt. Unter den häufig angesprochenen Punkten zu erwähnen sind die Definition des Begriffs des privaten Kreises, die Voraussetzungen für die Zusammenarbeit zwischen inländischen und ausländischen Veranstalterinnen von Geldspielen, die Voraussetzungen für die Bewilligung kleiner Pokerturniere, die maximal zulässige Summe der Einsätze bei Tombolas, die Regelung der Werbung und die Übernahme des alten Registers der gesperrten Spielerinnen und Spieler in das neue.

Die meisten Bestimmungen der Verordnung des Bundesrates, in denen diese Punkte geregelt werden, sind angepasst worden. Angepasst worden sind auch weitere Bestimmungen, die der formalen Präzisierung oder Überarbeitung bedurften. Die Struktur und der wesentliche Inhalt der Bestimmungen entsprechen aber in der Hauptsache weiterhin der in die Vernehmlassung geschickten Fassung.

⁸ SR 172.061

3 Ausgewählte Fragen

Im vorliegenden Kapitel werden die aus inhaltlicher oder politischer Sicht wichtigsten Punkte der Verordnung des Bundesrates kurz dargelegt.

3.1 Vorbemerkung

Die Struktur der Geldspielverordnung des Bundesrates (VGS) folgt jener des BGS. So entsprechen sich die Nummern und Titel der Kapitel der Verordnung und des Gesetzes im Grossen und Ganzen.

Bei der Erarbeitung der Verordnung wurden wie beim Gesetz folgende Grundsätze befolgt: Die Bestimmungen des geltenden Rechts, d. h. der Spielbankenverordnung, sind übernommen worden, soweit sie immer noch aktuell sind und in der Praxis zu keinen Schwierigkeiten geführt haben. Wann immer möglich wurden ausserdem die Bestimmungen für den Bereich der Spielbanken und denjenigen der Grossspiele parallel formuliert.

3.2 Begriffe

Im ersten Kapitel der Geldspielverordnung werden die Begriffe des privaten Kreises sowie der Spielbankenspiele präzisiert.

Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a BGS sieht vor, dass Geldspiele im privaten Kreis vom Geltungsbereich des Gesetzes nicht erfasst sind. Geldspiele im privaten Kreis können deshalb ohne Bewilligung durchgeführt werden. Im Rahmen der Beratung des Gesetzes in der Rechtskommission des Nationalrats hat sich gezeigt, dass dieser für die Praxis wichtige offene Rechtsbegriff in der Verordnung näher ausgeführt werden muss. Artikel 1 VGS verdeutlicht, dass Geldspiele beispielsweise in Familie und Freundeskreis oder auf der Arbeit weiterhin auch ohne Bewilligung zulässig bleiben, sofern die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer klein bleibt. Die Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer muss sogar sehr klein sein, wenn zwischen ihnen unabhängig vom Spiel keine Bindung besteht. In der Verordnung werden des Weiteren die Voraussetzungen genannt, die kumulativ erfüllt sein müssen, damit ein Spiel als Geldspiel im privaten Kreis gilt: fehlende Gewerbsmässigkeit, keine öffentliche Bekanntmachung, keinerlei Kosten oder Gebühren für die Teilnahme und tiefe Summe der Spielgewinne.

Gemäss Artikel 3 Buchstaben g BGS sind Spielbankenspiele Geldspiele, die einer eng begrenzten Anzahl Personen offenstehen. Dieses Kriterium dient der Unterscheidung zwischen Spielbankenspielen und Grosslotterien. In Artikel 3 der Verordnung wird zahlenmässig ausgeführt, was unter «eng begrenzt» zu verstehen ist: bei Spielbankenspielen ist die Anzahl der Spielerinnen und Spieler nämlich auf höchstens 1000 begrenzt. Grosslotterien hingegen sollen mehr als 1000 Personen pro Ziehung offenstehen. Die Zahl 1000 war bereits in der Botschaft des Bundesrates als wahrscheinliche Grenze genannt worden.

3.3 Zusammenarbeit zwischen Veranstalterinnen in der Schweiz und im Ausland

Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Veranstalterinnen im Ausland sind für die Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen in der Schweiz von erheblicher praktischer Bedeutung. Bei den Spielbanken ist die Zusammenarbeit in erster Linie für Online-Spiele vorgesehen. Hinsichtlich der Veranstalterinnen von Grossspielen besteht vor allem im Bereich der nicht online durchgeführten Spiele ein Interesse an der Zusammenarbeit.

Das BGS sieht unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit vor, wobei von Fall zu Fall und je nachdem, wie eng die Verbindung zwischen der Veranstalterin in der Schweiz und deren Partner im Ausland ist, spezielle Bedingungen gelten. In Bezug auf die Spielbanken ist die Verbindung am engsten, wenn der Partner im Ausland zu den wichtigsten Geschäftspartnern zählt (Art. 6) oder an der Schweizer Spielbank wirtschaftlich berechtigt ist (Art. 7). In diesem Fall muss der ausländische Partner insbesondere die Anforderung des guten Rufs erfüllen (Art. 8 BGS; Art. 8 VGS). Ein guter Ruf ist eine der Bedingungen für die Erteilung der Kon-

zession (siehe Art. 8 BGS). Die Überprüfung des guten Rufs und vor allem die Fälle, in denen diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, werden in Artikel 8 VGS konkretisiert. Gegenüber der Fassung, die in die Vernehmlassung geschickt worden ist, ist diese Bestimmung ergänzt worden, insbesondere um einen Bezug zur Zugangssperlliste zu schaffen. Was die Veranstalterinnen von Grossspielen angeht, so ist die Anforderung des guten Rufs als Bedingung für die Erteilung der Veranstalterbewilligung lediglich auf die Veranstalterin selbst anwendbar (Art. 22 Abs. 1 Bst. b BGS und Art. 24 VGS).

Veranstalterinnen in der Schweiz können zur Durchführung bestimmter Spiele mit Partnern im Ausland zusammenarbeiten. Für die Spielbanken ist die Zusammenarbeit einzig bei Online-Pokerspielen möglich (Art. 18 VGS). Diese Zusammenarbeit ist unabdingbar für ein attraktives Angebot an Online-Pokerspielen. Zur Erleichterung der Zusammenarbeit sind in der Verordnung deshalb weniger strenge Anforderungen vorgesehen. So muss der ausländische Partner der Anforderung des guten Rufs nicht genügen, jedoch über die notwendige Zuverlässigkeit und fachliche Eignung verfügen («fit and proper»-Anforderung; siehe Art. 18 Abs. 1 Bst. b VGS). Was die Durchführung von Grossspielen anbelangt, so kann eine Zusammenarbeit bei jeglichen Arten von Spielen in Frage kommen. Doch muss der ausländische Partner hier die Anforderung des guten Rufs erfüllen (Art. 31 Abs. 1 Bst. b VGS). Die Artikel, welche die Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern bei der Durchführung von Spielen regeln (Art. 18 VGS für die Spielbanken und Art. 31 VGS für die Veranstalterinnen von Grossspielen), enthalten eine abschliessende Liste mit Bedingungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die zuständige Schweizer Aufsichtsbehörde die Aufsicht effektiv wahrnehmen kann und dass den Spielerinnen und Spielern ähnliche Garantien wie in der Schweiz geboten werden. Entsprechend dem Grundgedanken des BGS bezüglich der Bewilligung, Durchführung und Überwachung der Spiele müssen die von Schweizer Veranstalterinnen angebotenen Spiele im Wesentlichen auch tatsächlich in der Schweiz durchgeführt werden. Das bedeutet, dass die Hauptphasen eines Spiels (vor allem der Einsatz, der Spielverlauf und / oder die Ziehung) in der Schweiz stattfinden müssen. Abweichungen von diesem Grundsatz sind zulässig (siehe dazu Art. 18 und 31 VGS), sollten aber nicht zur Regel werden.

3.4 Kleinspiele

Kleinspiele im Sinne des BGS sind Kleinlotterien, worunter auch Tombolas fallen, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere. Kleinspiele dürfen weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden. Sie können nur dann bewilligt werden, wenn von ihnen nur eine geringe Gefahr des exzessiven Geldspiels, der Kriminalität und der Geldwäscherei ausgeht (Art. 33 BGS). Die Kantone sind für die Erteilung der Bewilligung zur Durchführung solcher Spiele zuständig. Die Verordnung konkretisiert die Anforderungen an die Kleinspiele und setzt eine Reihe gesetzlich an den Bundesrat delegierter Rechtssetzungsbefugnisse um. Dies ist in erster Linie in Bezug auf kleine Pokerturniere der Fall.

Artikel 36 BGS sieht vor, dass kleine Pokerturniere ausserhalb der Spielbanken zulässig sind. Damit wird die Motion 12.3001 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates «Pokerturniere unter klaren Auflagen zulassen» umgesetzt. In der Verordnung werden die Rahmenbedingungen für die kleinen Pokerturniere zahlenmässig so festgelegt, dass die Turniere für die Spielerinnen und Spieler gleichzeitig ungefährlich und attraktiv sind. Zentral sind dabei die Höhe des maximalen Startgeldes und die maximale Summe der Startgelder. Erstere wird in Artikel 39 auf 200 Franken und Letztere auf 20 000 Franken festgelegt. Diese Beträge entsprechen jenen des Vernehmlassungsentwurfs.

Des Weiteren legt die Verordnung die für Kleinlotterien und Tombolas geltenden Werte der maximalen Summen aller Einsätze (Plansummen) fest. Tombolas stellen eine spezielle Kategorie von Kleinlotterien dar; sie sind in Artikel 41 Absätze 2 und 3 BGS geregelt. Es handelt sich um «Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden, deren

Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen, bei denen die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen und bei denen die Summe aller maximalen Einsätze tief ist» (Art. 41 Abs. 2 BGS). Je nach Region werden diese Tombolas auch Lotto oder Bingo genannt. Artikel 41 Absatz 2 BGS sieht vor, dass Tombolas nicht den gleichen gesetzlichen Anforderungen unterliegen, die für die anderen Kleinspiele gelten. Namentlich bedürfen sie keiner kantonalen Bewilligung. Tombolas stellen somit einen nicht harmonisierten Bereich dar. Die Kantone regeln, unter welchen Voraussetzungen sie solche Spiele zulassen.

Angesichts der in der Vernehmlassung geäusserten Kritik ist die maximale Plansumme für Tombolas auf 50 000 Franken erhöht worden. Der Höchstbetrag von 50 000 ist aber keine generelle Obergrenze für die Durchführung von Tombolas. Er bezeichnet vielmehr eine Schwelle, unter der für solche Kleinlotterien vereinfachte Regeln gelten. Kleinspiele, die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden, deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen, bei denen die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen, bei denen die maximale Plansumme aber über 50 000 Franken liegt, können von den Kantonen als Kleinlotterien nach Artikel 37 VGS bewilligt werden.

3.5 Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen

Mit dem BGS werden die Möglichkeiten zur Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen ausgebaut. Die Verordnung enthält die entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Festgelegt wird in Artikel 29, auf welche Sportwettkämpfe oder Sportereignisse keine Wetten angeboten werden dürfen. Präzisiert werden zudem insbesondere Fragen im Bereich der Weitergabe von Daten und der behördlichen Zuständigkeiten (Art. 109 VGS, Art. 78a Sportförderungsverordnung). So wird die interkantonale Behörde in Artikel 110 als nationale Plattform nach Artikel 13 des Übereinkommens des Europarates vom 18. September 2014 gegen die Manipulation von Sportwetten bezeichnet.

3.6 Online durchgeführte Geldspiele

Mit dem BGS erhalten die Spielbanken die Möglichkeit, Spielbankenspiele online durchzuführen. Für die Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten bestand diese Möglichkeit bereits. Unabhängig davon, ob die Online-Spiele von den Spielbanken oder den Veranstalterinnen von Grossspielen angeboten werden, müssen sie die allgemeinen Vorschriften des BGS betreffend Schutz vor exzessivem Geldspiel, Sicherheit und Geldwäschereibekämpfung erfüllen. In der Verordnung des Bundesrates werden die Anforderungen des BGS spezifisch für die online durchgeführten Spiele konkretisiert. Dies betrifft insbesondere folgende zwei Gesichtspunkte: die Art und Weise der Online-Teilnahme und den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel. Der Aspekt der Geldwäscherei wird in zwei besonderen Verordnungen des EJPD und der ESBK geregelt.

In den Verordnungen wird die Terminologie des BGS übernommen. Es wird folglich von «online durchgeführten Spielen» gesprochen.⁹

In Bezug auf die Teilnahme an online durchgeführten Geldspielen umfasst die Verordnung des Bundesrates im 5. Kapitel (Art. 47–52 VGS) die Regeln, die sowohl für die Spielbanken als auch für die Veranstalterinnen von Grossspielen gelten. Es gelten folgende Grundsätze:

⁹ Die besonderen Regeln für online durchgeführte Spiele kommen in zwei unterschiedlichen Konstellationen zur Anwendung. Einerseits geht es um Pflichten der Veranstalterinnen, welche die Ausgestaltung der Online-Spiele an sich betreffen. Andererseits geht es um Pflichten der Veranstalterinnen, welche nicht das Spiel an sich betreffen, sondern nur den Vertrieb des Spiels über den Online-Kanal (vgl. etwa Art. 68 BGS). Zwar lassen sich diese zwei Aspekte in der Praxis nicht immer trennen. Die Formulierung «online durchführen» ist aber immer dann eng auszulegen, wenn es allein um die Frage geht, welchen Vertriebskanal eine Spielerin oder ein Spieler nützt. Nur wenn eine Spielerin oder ein Spieler an einem Spiel auch tatsächlich online teilnimmt, sind für die Spielteilnahme die strengeren Regeln für die Online-Durchführung einzuhalten. Wenn eine Spielerin oder ein Spieler am genau gleichen Spiel nicht über den Online-Vertriebskanal teilnimmt, kommen für die Spielteilnahme die Regeln für nicht online durchgeführte Spiele zur Anwendung.

Für die Teilnahme an online durchgeführten Geldspielen muss ein Spielerkonto eröffnet werden. Eine Spielerin oder ein Spieler kann bei einer Veranstalterin nur ein Konto eröffnen. Von einer Spielsperre betroffene Personen sowie Minderjährige dürfen nicht online spielen. Alle anderen Spielerinnen und Spieler sollen jedoch ab ihrer Registrierung soweit möglich umgehend spielen können. Rückzüge von Gewinnen und Guthaben auf dem Spielerkonto dürfen ausschliesslich durch Überweisung auf ein Zahlungskonto auf den Namen der Spielerin oder des Spielers erfolgen.

In Bezug auf den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spiel im Fall online durchgeführter Spiele enthält die Verordnung des Bundesrates im 6. Kapitel (Art. 87–91 VGS) Bestimmungen, die sowohl für die Spielbanken als auch für die Veranstalterinnen von Grossspielen gelten. In diesem Bereich konkretisieren die Bestimmungen der Verordnung für die online durchgeführten Spiele die allgemein geltenden Regeln zum Schutz der Spielerinnen und Spieler nach dem 6. Kapitel des BGS durch eine Reihe von Schutzmassnahmen, welche die Veranstalterinnen ergreifen müssen. Die Massnahmen gemäss der Verordnung des Bundesrates betreffen folgende Punkte:

- Der Spielerin oder dem Spieler müssen Informationen zu ihrem bzw. seinem Spielverhalten zur Verfügung gestellt werden.
- Die Spielerin oder der Spieler legt je nach Fall zwingend oder freiwillig Höchstwerte für die Einsätze fest.
- Die Spielerinnen und Spieler müssen über das exzessive Geldspiel informiert werden.
- Die Spielerin oder der Spieler kann entscheiden, vorübergehend aus dem Spiel aussteigen.
- Früherkennung gefährdeter Spielerinnen und Spieler.

Es versteht sich von selbst, dass die weiteren vom BGS vorgeschriebenen Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler, insbesondere die Spielsperre (Art. 80 BGS), auch für die online durchgeführten Spiele gelten.

3.7 Sozialschutz

Die Bestimmungen des 6. Kapitels des BGS zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spiel sind bereits recht detailliert. Die Verordnung des Bundesrates beschränkt sich deshalb im Wesentlichen auf einige Präzisierungen, insbesondere hinsichtlich der online durchgeführten Spiele. Zum entsprechenden Kapitel gingen im Vernehmlassungsverfahren nur wenige Bemerkungen ein – mit einer Ausnahme: der Bestimmung, wonach die Veranstalterinnen zur Zusammenarbeit mit einer Suchtfachstelle verpflichtet sein sollen. Diese Verpflichtung ist im Nachgang zur Vernehmlassung aus rechtlichen Gründen gestrichen bzw. durch weniger einschneidende Bestimmungen ersetzt worden, welche die Kohärenz der Sozialschutzmassnahmen der verschiedenen Akteure fördern sollen (Art. 83 und 86 Abs. 4 VGS). Bemängelt wurde auch, dass Artikel 74 des BGS in Sachen Werbung nicht näher konkretisiert wird. Mit der Einführung zweier neuer Absätze in der Verordnung wird dieses Manko behoben. Sie führen näher aus, was unter aufdringlicher bzw. irreführender Werbung zu verstehen ist (siehe Art. 77 Abs. 1 und 2).

3.8 Steuern und Abgaben

Die Verordnung des Bundesrates regelt die Progression der Spielbankenabgabe auf der Grundlage der Mindest- und Höchstsätze des BGS. Für die landbasierten Spielbanken wird die geltende Regelung beibehalten. Für die Spielbanken, die Online-Spielbankenspiele durchführen, wurde in der Verordnung ein Besteuerungssystem gewählt, das den Vorschlägen eines Expertenberichts aus dem Jahr 2017 entspricht (PwC, Besteuerung von Online-Spielbankenspielen, 11. August 2017). Der Mindestsatz von 20 Prozent gemäss dem BGS wird bis zu einem Wert von 3 Millionen Franken Bruttospielertrag angewandt. Ab 3 Millionen

Franken Bruttospielertrag steigt der Abgabesatz zunächst steil an und flacht dann ab. Der Höchstsatz von 80 Prozent gemäss dem BGS wird ab 500 Millionen Franken Bruttospielertrag erreicht. Die Abgabe auf den Online-Spielbankenspielen dürfte gemäss Schätzungen jährlich einen zusätzlichen Ertrag in Höhe von 40–75 Millionen Franken zugunsten der AHV/IV generieren (PwC, Besteuerung von Online-Spielbankenspielen, 11. August 2017, S. 31).

4 Verordnung des Bundesrates über Geldspiele (VGS)

4.1 1. Kapitel: Begriffe

Das BGS sieht in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a vor, dass Geldspiele im privaten Kreis vom Geltungsbereich ausgenommen sind.¹⁰ Was unter einem privaten Kreis zu verstehen ist, wird in Artikel 1 VGS konkretisiert. Die aufgestellten Kriterien gelten grundsätzlich kumulativ. Geldspiele, welche gewerbsmässig oder gestützt auf eine öffentliche Bekanntmachung durchgeführt werden, sind immer vom Geltungsbereich des BGS erfasst. Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung im Einzelfall sind auch folgende zwei weiteren Kriterien mit zu berücksichtigen: Damit ein Spiel als im privaten Kreis durchgeführt gilt, muss es eine kleine Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer aufweisen. Wenn zwischen diesen unabhängig vom Spiel keine Bindung, insbesondere familiärer oder beruflicher Art, besteht, so muss deren Anzahl sogar sehr klein sein. So soll zum Beispiel die Veranstaltung einmaliger Tippspiele im Zusammenhang mit Fussballendrundenturnieren in einem Unternehmen nicht in den Anwendungsbereich des BGS fallen, sofern die Veranstalterinnen daraus keinen finanziellen Vorteil ziehen und die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind. Nicht als Spiel im privaten Kreis gilt, wenn Spielerinnen und Spieler auf einer gewerblich betriebenen Plattform oder via ein automatisiertes Angebot gegeneinander spielen. Damit ein Geldspiel unter den privaten Kreis fallen kann, müssen zudem die Gewinne tief sein und dürfen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern über ihren Einsatz hinaus keine Kosten oder Gebühren auferlegt werden. Der Begriff des «privaten Kreises» impliziert nämlich, dass nicht viel Geld «im Spiel» ist und die Geldspiele entsprechend ungefährlich sind.

Artikel 2 enthält die Definition der Geschicklichkeitsspiele. Ein Geschicklichkeitsspiel liegt namentlich dann vor, wenn geschickte Spielerinnen oder Spieler über eine grössere Zahl von Spieleinheiten einen höheren Gewinn erzielen können als weniger geschickte (Art. 2 Bst. a), wobei eine Spieleinheit grundsätzlich mit der Leistung eines Einsatzes beginnt und mit der Gewinnermittlung bzw. -verteilung endet. Bei den weiteren Merkmalen (Bst. b–d) handelt es sich um Hilfskriterien. Es müssen aber alle Merkmale kumulativ gegeben sein, damit ein Spiel als Geschicklichkeitsspiel beurteilt werden kann.

Artikel 3 konkretisiert den Begriff der Spielbankenspiele nach Artikel 3 Buchstabe g BGS. Nur wenn gleichzeitig höchstens 1000 Personen teilnehmen können, kann es sich um ein Spielbankenspiel handeln. Das Bestimmungswort «gleichzeitig» bedeutet nicht, dass alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer genau zur selben Zeit spielen. Es bezieht sich auf die Anzahl der Spielerinnen und Spieler, die an einer Spieleinheit teilnehmen, d. h. die Anzahl der Spielerinnen und Spieler, für die der Spielentscheid gleichzeitig fällt. Die maximale Teilnehmerzahl von 1000 Personen gilt im Bereich der Jackpots nicht. Anderenfalls würden diese Spiele uninteressant und liessen sich nicht weiterhin in der heutigen Form durchführen. Eine Aufzählung der Spielbankenspiele, in der namentlich die verschiedenen Arten von Tischspielen aufgeführt sind, findet sich in der Departementsverordnung über Spielbanken (Art. 4).

¹⁰ Ausführliche Hinweise dazu finden sich auch in der Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, BBl **2015** 8387 8433.

4.2 2. Kapitel: Spielbanken

4.2.1 1. Abschnitt: Konzessionen

In diesem Abschnitt werden in den Artikeln 4–15 einige der in Artikel 8 BGS genannten Voraussetzungen für die Konzessionserteilung präzisiert. Zu einigen dieser Bestimmungen besteht im 3. Kapitel, welches die Veranstalterinnen von Grossspielen betrifft, eine parallele Norm. So etwa zu den Kriterien des guten Rufs, der unabhängigen Geschäftsführung und der einwandfreien Geschäftstätigkeit. Aufgrund der leicht verschiedenen Gesetzesgrundlagen (Art. 8 BGS für die Spielbanken und Art. 22 BGS für die Grossspielveranstalterinnen) stimmt der Inhalt der Bestimmungen des 2. und des 3. Kapitels materiell jedoch nicht immer eins zu eins überein.

Artikel 4 behandelt das Kriterium der wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit, das bereits im geltenden Recht besteht. Er stellt klar, dass die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit des Online-Angebots separat von jener des landbasierten Angebots zu prüfen ist. Mit anderen Worten darf das weniger rentable Angebot nicht durch das rentablere quersubventioniert werden.

In Artikel 5 wird der Inhalt des Berichts über den volkswirtschaftlichen Nutzen für die Standortregion geregelt, der dem Konzessionsgesuch beizulegen ist. Dabei werden die bereits nach geltendem Recht (Art. 8 VSBG) zu prüfenden Kriterien übernommen und mit den Gesundheits- und Sozialkosten (von der Allgemeinheit getragene Aufwendungen des Gesundheits- und Sozialwesens) ergänzt, welche wegen des exzessiven Geldspiels entstehen.

Artikel 6 hält fest, was unter den wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartnern zu verstehen ist. Wichtigste Geschäftspartner können zum Beispiel sein: der Vermieter des Gebäudes, in dem sich das Casino befindet, Erbringer von Wartungsarbeiten am Elektronischen Abrechnungs- und Kontrollsystem (EAKS), am Datenaufzeichnungssystem (DZS) und am Videoüberwachungssystem, Hersteller des DZS sowie Erbringer von Beratungsleistungen oder Spielhersteller und Spiellieferanten.

In Artikel 7 zu den wirtschaftlich Berechtigten wird die Begriffsbestimmung nach dem geltenden Recht (Art. 4 VSBG) unverändert übernommen.

Artikel 8 ist eine wichtige Bestimmung. Sie betrifft die Anforderung des guten Rufs, die sowohl von der Spielbank erfüllt werden muss, welche die Konzession beantragt, als auch von ihren wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartnern und den an ihnen wirtschaftlich Berechtigten (siehe auch vorn Ziff. 3.3). Mit der Bestimmung werden insbesondere vier Ziele verfolgt: 1. Ermöglichung des Markteintritts für die Akteure, die sich in der Vergangenheit an das schweizerische Recht gehalten haben; 2. Erleichterung der Arbeit für die Aufsichtsbehörden; 3. Anreiz für die «schwarzen Schafe», ihre Praxis aufzugeben; 4. Möglichkeit für die grossen internationalen Veranstalterinnen, die in der Vergangenheit ohne Bewilligung auf dem Schweizer Markt aktiv waren, nach einer Übergangszeit (wieder) in diesen Markt einzutreten (via Kooperationen). Es ist Sache der zuständigen Aufsichtsbehörde, die Frage des guten Rufs zu beurteilen. Sie hat dabei einen relativ grossen Ermessensspielraum. In Artikel 8 (bzw. Art. 24 für die Grossspiele) werden lediglich in nicht abschliessender Weise die Fälle aufgeführt, in denen das Kriterium des guten Rufs nicht erfüllt ist. Der allgemeine Grundsatz ist in Absatz 1 erster Satz verankert: Wenn die gesuchstellende Spielbank, eine oder einer ihrer wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner oder einer ihrer wirtschaftlich Berechtigten Geldspiele ohne die notwendige Bewilligung durchführen oder durchgeführt haben, ist die Anforderung des guten Rufs nicht erfüllt und die Erteilung einer Konzession ausgeschlossen. Zentral ist, dass die Spiele ohne Bewilligung durchgeführt wurden. Die Spiele können in der Schweiz oder im Ausland durchgeführt worden sein, und es kann sich um landbasierte Spiele oder Online-Spiele handeln. Absatz 1 zweiter Satz bezieht sich auf einen besonderen Fall der Durchführung von Spielen ohne Bewilligung. Erfasst ist hauptsächlich der Fall, in dem Websites mit Online-Spielen, die von einem Server im Aus-

land aus angeboten werden, für die Spielerinnen und Spieler in der Schweiz nicht nur zugänglich sind, sondern sich ausdrücklich und gezielt an diese richten (z. B. Bild mit einer Schweizerfahne, Preisangaben in Schweizer Franken), oder in dem für solche Websites gezielt bei Schweizer Spielerinnen und Spielern geworben wird. Die Bestimmung zielt zwar hauptsächlich auf aus dem Ausland in der Schweiz angebotene Online-Spiele ab, es können aber auch andere Spielkategorien darunterfallen, etwa über Telefonwerbung in der Schweiz angebotene ausländische Lotterien. Absatz 2 stellt eine Verbindung zwischen der Anforderung des guten Rufs und der Sperrliste nach Artikel 86 Absatz 3 BGS her: Wer auf dieser Liste steht oder während mehrerer Monate stand, kann das Kriterium des guten Rufs nicht erfüllen. Mit dieser Bestimmung soll vermieden werden, dass Anbieter, die nur während einer kurzen Zeit «aus Versehen» auf der Liste waren (weil sie zum Beispiel nicht realisiert hatten, dass sich das Schweizer Recht geändert hat und nicht darüber in Kenntnis gesetzt wurden), übermässig bestraft werden. Absatz 3 enthält eine zeitliche Beschränkung: Bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Konzessionserteilung interessiert sich die zuständige Behörde für das vergangene Verhalten der Gesuchstellerin, ihrer wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner und ihrer wirtschaftlich Berechtigten. In der Regel dürfen sich ihre Untersuchungen nur auf die letzten fünf Jahre vor der Einreichung des Gesuchs erstrecken. Sie darf jedoch von diesem Grundsatz abweichen, wenn das vorgeworfene Verhalten besonders schwer wiegt. Hingegen darf in den Fällen von Absatz 1 zweiter Satz (gezielte Bearbeitung des Schweizer Markts vom Ausland aus) weiter als fünf Jahre zurückliegendes Verhalten in keinem Fall berücksichtigt werden. Absatz 4 bezieht sich auf den spezifischen Fall der Lieferanten von Geldspielen, insbesondere von Online-Spielen, wenn diese zu den wichtigsten Geschäftspartnerinnen oder Geschäftspartnern der Spielbank zählen. Dies wird nicht immer der Fall sein. Bei den Lieferanten gilt es zwei Konstellationen zu unterscheiden: Die Lieferanten von Geldspielen, die gleichzeitig selbst Geldspiele veranstalten, unterliegen der allgemeinen Regelung nach den Absätzen 1–3. Spezialisierte Lieferanten hingegen, die ausschliesslich Dritten Geldspiele liefern, aber selbst keine veranstalten, fallen unter Absatz 4. Gemäss diesem verlieren Lieferanten ihren guten Ruf nicht allein aufgrund der Tatsache, dass sie Veranstalterinnen, die keinen guten Ruf geniessen, Spiele geliefert haben. Nach Absatz 7 ist die Gesuchstellerin verpflichtet, der ESBK die zur Prüfung ihres guten Rufs nötigen Informationen zu liefern, insbesondere die umfassende Liste über allfällige strafrechtliche Verurteilungen und abgeschlossene oder hängige Strafverfahren, die sie oder ihre Führungskräfte betreffen. Nach den Absätzen 5 und 8 schliesslich obliegt es der Spielbank, den guten Ruf ihrer wirtschaftlich Berechtigten sowie ihrer wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner zu prüfen. Sie hält die erforderlichen Unterlagen, die in Artikel 2 der Departementsverordnung aufgelistet sind, für die ESBK zur Verfügung.

Artikel 9 zur unabhängigen Geschäftsführung ist eine neue Bestimmung, die den Inhalt von Punkt 2.6 der heutigen Konzessionsurkunden aufnimmt. In der Bestimmung wird geregelt, welche Aufgaben bzw. Tätigkeiten auf jeden Fall von der Spielbank selbst erfüllt bzw. ausgeübt werden müssen, und welche sie dagegen an Dritte übertragen kann (Outsourcing). Die zentralen Tätigkeiten der Spielbank, insbesondere der Kundenkontakt, dürfen nicht an Dritte übertragen werden und müssen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Spielbank ausgeübt werden, die durch einen Arbeitsvertrag an sie gebunden sind. Dabei geht es unter anderem um die Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Schutz der Spielerinnen und Spieler oder dem sicheren und transparenten Spielbetrieb. Die anderen Tätigkeiten, die nicht als wesentlich oder zentral eingestuft werden können und nicht in der Liste nach Absatz 2 aufgeführt sind, können an Dritte übertragen werden. An Dritte delegierbar wären beispielsweise folgende Tätigkeiten: Finanzplanung, Rechnungswesen, Markenpflege, Installation und Wartung von Büroautomatik wie etwa ein Office-Netzwerk, Logistik und Beschaffungswesen, Bar- und Restaurationsbetrieb, Wartungsarbeiten an Jackpot-, EAKS- oder Videosystem, Geldwechselgeschäfte, Objektschutz, Aus- und Weiterbildung des Personals, Wartung der Onlinespielplattform und des DZS oder die Bereitstellung der Online-Spielplattform. Das Mo-

dell des «white labeling», gemäss welchem die Spielbank eine «schlüsselfertige» Lösung erwirbt, bei der nicht nur die Konzeption, sondern auch der gesamte Betrieb der Plattform für Online-Geldspiele einem Dritten anvertraut wird, ist nicht zulässig. Wenn die Spielbank eine Tätigkeit an einen Dritten delegiert, trägt sie auf jeden Fall weiterhin die Verantwortung, dass die gesetzlichen Pflichten eingehalten werden. Sie muss die erforderlichen Massnahmen treffen um sicherzustellen, dass ihre Partnerin oder ihr Partner die Vorgaben einhält.

Artikel 10 ist eine neue Bestimmung. Sie beschreibt in groben Zügen, worin die einwandfreie Geschäftstätigkeit der gesuchstellenden Spielbank, ihrer wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner sowie ihrer wirtschaftlich Berechtigten besteht und wie dieses Kriterium beurteilt wird. Gesuchstellerinnen, welche vor oder während des laufenden Konzessionsverfahrens noch keine Geschäftstätigkeit aufgenommen haben, müssen plausibel darlegen, dass sie die Bedingungen nach Absatz 1 erfüllen werden. Nach Absatz 2 muss in erster Linie die Spielbank überprüfen, ob ihre wirtschaftlich Berechtigten sowie ihre wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner Gewähr für die gesetzlich geforderten Garantien bieten. Sie muss ihre Partnerinnen und Partner darum ersuchen, ihr die notwendigen Unterlagen, insbesondere die Revisionsberichte, auszuhändigen. Die Spielbank muss nicht vertiefte Abklärungen treffen, sondern die einfach erhältlichen Dokumente beschaffen und sie prüfen. Die betreffenden Dokumente sind in Artikel 2 der Verordnung des Departements über Spielbanken aufgelistet. Auf Aufforderung der ESBK gibt die Spielbank die Unterlagen an sie weiter. Damit sich der Aufwand für die Spielbank in Grenzen hält, muss diese ausschliesslich die einwandfreie Geschäftstätigkeit ihrer wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner sowie ihrer eigenen wirtschaftlich Berechtigten überprüfen. Die wirtschaftlich Berechtigten ihrer wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner hingegen muss sie grundsätzlich nicht überprüfen.

Artikel 12 zum Kriterium der genügenden Eigenmittel entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht (Art. 2 VSBG).

Der 1. Abschnitt umfasst in den Artikeln 13–15 ferner eine Reihe verfahrensrechtlicher Bestimmungen, die bereits im geltenden Recht bestehen. In Artikel 15 sind die Verfahrensschritte definiert, welche die Spielbank nach Erhalt der Konzession noch durchlaufen muss, bevor sie den Betrieb tatsächlich aufnehmen kann. Es ist namentlich erforderlich, dass sie den Spielerinnen und Spielern ausschliesslich die Spiele anbietet, für die sie die Bewilligung der ESBK erhalten hat (Bst. c). Wenn für ein Spiel oder mehrere Spiele der Spielbank keine oder noch keine Bewilligung vorliegt, hindert das die Spielbank nicht daran, den Betrieb aufzunehmen, sofern die nach Artikel 19 vorgeschriebene Mindestanzahl an Tischspielen bewilligt worden ist. Die übrigen Spiele dürfen den Spielerinnen und Spielern erst angeboten werden, wenn die Bewilligung der ESBK vorliegt.

4.2.2 2. Abschnitt: Spielangebot

Dieser Abschnitt konkretisiert die Artikel 16–20 BGS, in denen insbesondere verschiedene Rechtsetzungsbefugnisse an den Bundesrat delegiert werden. Diese Befugnisse werden im vorliegenden Abschnitt wahrgenommen. Zu einigen Bestimmungen dieses Abschnitts besteht im 3. Kapitel eine parallele Norm, die materiell aber leicht abweichen kann.

Artikel 16 sieht die Möglichkeit vor, dass das EJPD Vorschriften über das Angebot an Spielbankenspielen sowie über die Durchführung von Spielbankenspielen in Spielbanken erlassen kann. Absatz 3 ermächtigt das EJPD, Vorschriften über die Bewilligung und die Bestimmung des Bruttospielertrags von in Spielbanken durchgeführten Geschicklichkeitsspielen nach Artikel 62 Absatz 1 BGS zu erlassen.

Die Artikel 17 und 18 betreffen die Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Spielbanken in der Schweiz bzw. im Ausland für online durchgeführte Pokerspiele. Sie konkretisieren Artikel 16 Absatz 4 BGS. Eine derartige Zusammenarbeit bietet für die Spielbanken Chancen.

Sie können so den Pokerspielerinnen und -spielern beispielsweise dank einem grösseren Spielerpool ein attraktiveres Angebot bieten. Die Zusammenarbeit birgt aber auch Risiken, denn sie kann die Aufsicht erschweren. Das ist insbesondere der Fall, wenn mit einer ausländischen Spielbank zusammengearbeitet wird. Der Zweck der Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen den Spielbanken besteht darin, den Veranstalterinnen innerhalb bestimmter Grenzen die Möglichkeit zu bieten, ein attraktiveres legales Angebot zu entwickeln. Die Zusammenarbeit darf nicht einen geringeren Schutz der Spielerinnen und Spieler nach sich ziehen. So müssen insbesondere die Standards hinsichtlich Sicherheit und Transparenz der Spiele jenen in der Schweiz entsprechen (Art. 18 Abs. 1 Bst. d). Die Artikel 17 und 18 beinhalten dementsprechend eine Reihe von Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit die ESBK die Zusammenarbeit erlauben kann. Für die Zusammenarbeit mit einer ausländischen Spielbank gelten mehr und strengere Voraussetzungen. In diesem Fall muss die ausländische Veranstalterin über die notwendige Zuverlässigkeit und fachliche Eignung verfügen (Art. 18 Abs. 1 Bst. b). Diese «fit and proper»-Anforderung ist weniger restriktiv als jene des guten Rufs nach Artikel 8, soll doch eine Zusammenarbeit mit grossen internationalen Anbietern von Online-Pokerspielen ermöglicht werden. Ausserdem muss sichergestellt sein, dass die ESBK den Spielablauf beaufsichtigen kann, und die ausländische Veranstalterin muss den Spielerinnen und Spielern in der Schweiz den Zugang zu ihrer Website verwehren. Selbstverständlich müssen die Aufsichtsbehörden dafür sorgen, dass die rechtlichen Anforderungen nicht über die Gründung neuer Gesellschaften oder Niederlassungen oder ähnliche Aktionen umgangen werden. Die ESBK muss zudem die Aufteilung des Bruttospielertrags unter den zusammenarbeitenden Spielbanken genehmigen. Schliesslich ist jegliche Zusammenarbeit mit Veranstalterinnen ausgeschlossen, die ihren Sitz in einem Staat haben, der auf den Listen des Groupe d'action financière (GAFI) der Hochrisikostaaten und nicht kooperativen Staaten (<http://www.fatf-gafi.org/fr/pays/#high-risk>) aufgeführt ist oder von internationalen Sanktionen betroffen ist. Zu erwähnen ist, dass die Artikel 17 und 18 VGS ausschliesslich die Online-Pokerspiele betreffen. Beim Betrieb eines Jackpots ist die Zusammenarbeit zwischen Spielbanken in der Schweiz nach Artikel 19 BGS demgegenüber erlaubt.

Artikel 19 hält fest, dass jede Spielbank eine gewisse Anzahl Tischspiele anbieten muss, und zwar während einer bestimmten Dauer der täglichen Öffnungszeiten. Damit sollen Spielbanken verhindert werden, die ausschliesslich automatisierte Geldspiele anbieten. Gegenüber dem geltenden Recht wurden die Anforderungen etwas gelockert.

Die Artikel 20 und 21 betreffen die technischen Anforderungen an die Spiele und die damit verbundenen Systeme zur Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs. Grundsätzlich prüft eine akkreditierte Konformitätsbewertungsstelle, ob diese Anforderungen erfüllt sind, und stellt ein entsprechendes Zertifikat aus. Es ist im Übrigen Sache der Spielbank zu überprüfen, ob ihre Spiele funktionieren und die rechtlichen Anforderungen erfüllen (Art. 21). Die Tests und Prüfungen sind angemessen zu dokumentieren, damit die Spielbank und allenfalls die Behörden den Zustand der Einrichtungen überprüfen können.

Artikel 22 bezieht sich auf Veränderungen nach der Erteilung der Spielbewilligung. Er enthält eine besondere Regelung zu den Informatiksystemen für die Durchführung der Online-Spiele, insbesondere für den Betrieb der Plattform. Alle Veränderungen an diesen Systemen müssen der ESBK vorgängig zur Genehmigung unterbreitet werden. Veränderungen an der Plattform, die den Spielverlauf beeinflussen, sind heikel, da sie auch zu einer Veränderung von Elementen führen können, die während der Zertifizierung zugelassen worden sind. Deshalb ist eine vorgängige Genehmigung durch die ESBK erforderlich. Laufende Arbeiten für die Wartung und die Sicherheit der Plattform hingegen sind von diesem Artikel nicht erfasst, da sie weder den Spielverlauf beeinflussen noch in die Interaktion mit den Spielerinnen und Spielern eingreifen. Sie können folglich ohne Genehmigung sofort durchgeführt werden.

In Artikel 23 schliesslich wird festgelegt, wie der Meinungs austausch nach Artikel 20 BGS zwischen der ESBK und der interkantonalen Behörde bezüglich der Qualifikation eines Spiels als Spielbankenspiel erfolgt.

4.3 3. Kapitel: Grossspiele

4.3.1 1. Abschnitt: Veranstalterbewilligung

Dieser Abschnitt konkretisiert mehrere Voraussetzungen, die eine Veranstalterin nach Artikel 22 Absatz 1 Buchstaben a–i BGS erfüllen muss, damit ihr die interkantonale Behörde eine Veranstalterbewilligung erteilen kann. Im Einzelnen geht es um den guten Ruf, die unabhängige und einwandfreie Geschäftsführung sowie um das angemessene Verhältnis von Betriebskosten und Mitteln für gemeinnützige Zwecke.

Die Anforderung des guten Rufs (Art. 24) entspricht weitgehend derjenigen nach Artikel 8 für die Spielbanken. Hier wird sinngemäss auf die Erläuterungen zu diesem Artikel verwiesen.

Die unabhängige Geschäftsführung (Art. 25) setzt voraus, dass die Gesuchstellerin alle wichtigen Aufgaben im Sinn des Geldspielgesetzes selbst ausübt. So muss sie insbesondere die zentralen Tätigkeiten bei der Überwachung des Spielbetriebs, der Führung der Kundenkonten, der Pflege der Beziehungen mit den Spielerinnen und Spielern und der Beaufsichtigung der Spielerinnen und Spieler sowie der Umsetzung der Sozialschutzmassnahmen und der Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei selbst ausüben. Die Veranstalterinnen von Grossspielen können allerdings in einigen Bereichen Teile dieser Aufgaben ihren Vertriebspartnern übertragen, bleiben aber für die Überwachung verantwortlich.

Die interkantonale Behörde prüft sodann, ob eine einwandfreie Geschäftsführung der Gesuchstellerin gewährleistet ist (Art. 26). Dabei beachtet sie die Verhältnisse der betreffenden juristischen Personen und der natürlichen Personen, die Mitglied der Geschäftsleitung und der Organe der Gesuchstellerin sind. Darüber hinaus muss die Gesuchstellerin überprüfen, ob auch die einwandfreie Geschäftsführung ihrer wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner gewährleistet ist und das Prüfergebnis dokumentieren. Die interkantonale Behörde kann je nach den Umständen bei Veranstalterinnen von Geschicklichkeitsspielen eine eingeschränkte Überprüfung vornehmen bzw. diese Veranstalterinnen von der Pflicht zur Überprüfung ihrer Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner entbinden.

Damit die interkantonale Behörde auch überprüfen kann, ob die Betriebskosten, namentlich die Werbe- und Lohnkosten, in einem angemessenen Verhältnis zu den für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung gestellten Mitteln stehen, muss ihr die Gesuchstellerin eine entsprechende Übersicht einreichen, aus der dieses Verhältnis hervorgeht (Art. 27). Die Kosten sollen nach unterschiedlichen Kategorien detailliert ausgewiesen werden (z. B. Kosten für Werbung, PR, Sponsoring bzw. Lohnsumme der Geschäftsleitung usw.). Diese Pflicht trifft allerdings nur die Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten und nicht solche von Geschicklichkeitsspielen (vgl. Art. 22 Abs. 2 BGS).

4.3.2 2. Abschnitt: Spielbewilligung

Dieser Abschnitt konkretisiert zunächst eine der Voraussetzungen, die ein Grossspiel nach Artikel 25 Absatz 1 Buchstaben a–c BGS erfüllen muss, damit die interkantonale Behörde eine Spielbewilligung erteilen kann. So wird hier ausgeführt, wie die Veranstalterin für eine sichere Spieldurchführung zu sorgen hat (Art. 28).

Für die sichere Durchführung von Sportwetten ist eine eigene Bestimmung vorgesehen (Art. 29). Wetten auf Sportereignisse, bei denen das Risiko von Manipulationen besonders hoch ist, sind nicht zulässig. Ein solch erhöhtes Risiko kann etwa vorliegen bei Sportwettkämpfen ohne oder mit bloss sehr geringem sportlichem Wert. Dabei geht es um Sportwettkämpfe oder -ereignisse, bei denen das sportliche Interesse der Beteiligten und damit auch der Öffentlichkeit so gering ist, dass eine Manipulation für die Beteiligten ohne bedeutende

sportliche Folgen bleibt. Die Aufsichtsbehörde kann beispielsweise Wetten auf gewisse Freundschaftsspiele oder auf Spiele aus untergeordneten Ligen aus diesem Grund nicht zulassen. Mit besonderen Manipulationsrisiken behaftet sind ferner Wetten auf Ereignisse, die für den Ausgang des Sportwettkampfes bloss von geringer Bedeutung sind. Darunterfallen können etwa Livewetten darauf, welche Mannschaft bei einem Fussballspiel den ersten Einwurf oder den ersten Freistoss zugesprochen erhält.

Ferner wird im zweiten Abschnitt in Wahrnehmung der in Artikel 25 Absatz 3 BGS an den Bundesrat delegierten Rechtsetzungsbefugnis bestimmt, inwieweit die interkantonale Behörde einer Veranstalterin von Grossspielen erlauben kann, mit anderen Veranstalterinnen von Grossspielen im In- und Ausland zusammenzuarbeiten. Während die Zusammenarbeit mit einer in der Schweiz bewilligten Grossspielveranstalterin (Art. 30) dann erlaubt werden kann, wenn dies mit den Zwecken nach Artikel 2 BGS vereinbar ist, sind für die Zusammenarbeit mit ausländischen Grossspielveranstalterinnen (Art. 31) verschiedene Voraussetzungen zu erfüllen, namentlich zum Schutz der Spielerinnen und Spieler und zur Sicherstellung einer sicheren und transparenten Spieldurchführung (siehe vorn Ziff. 3.3). Die Zusammenarbeit soll weiterhin das «Pooling» von Einsätzen bei Spielen wie «Euromillions» und «Pari Mutuel Urbain» ermöglichen. Nebst einer nicht abschliessenden Aufzählung der erforderlichen Gesuchsangaben (Art. 32) enthält dieser Abschnitt auch eine Bestimmung über das in Artikel 27 BGS vorgesehene Konsultationsverfahren zwischen interkantonaler Behörde und ESBK zur Beurteilung der Frage, ob es sich beim beantragten Spiel um ein Grossspiel handelt (Art. 33). Schliesslich wird das Vorgehen im Fall nachträglicher Spielveränderungen geregelt (Art. 34). In der Praxis geht es insbesondere um untergeordnete Anpassungen am Spiel (z. B. eine geringfügige Anpassung am Trefferplan) und Änderungen bei der Spieldurchführung im weiteren Sinn (z. B. Wechsel des Losherstellers, frühzeitige Spielrückzüge o. Ä.). In Frage kommen aber auch Veränderungen an Infrastrukturen (z. B. an Informatiksystemen oder Ziehungsmaschinen), sofern diese das Spiel oder den Spielablauf tangieren.

4.3.3 3. Abschnitt: Qualifikation von Geschicklichkeitsspielen

Dieser Abschnitt enthält Vorschriften über die Qualifikation von Geschicklichkeitsspielen. Dabei handelt es sich nicht um ein eigenständiges Verfahren, sondern um einen Teil des Bewilligungsverfahrens. Neben einem Artikel über das Testverfahren zur Beurteilung der Qualifikationskriterien (Art. 35) findet sich in diesem Abschnitt eine Aufzählung der Unterlagen und weiteren Elemente, welche die Gesuchstellerin der interkantonalen Behörde auf deren Aufforderung hin einzureichen oder zur Verfügung zu stellen hat (Art. 36). Der Katalog entspricht in weiten Teilen dem bisherigen Artikel 2 GSV.

4.4 4. Kapitel: Kleinspiele

Die Kleinspiele umfassen die Kleinlotterien, lokalen Sportwetten und kleinen Pokerturniere. Von ihnen darf nur eine geringe Gefahr des exzessiven Geldspiels, der Kriminalität und der Geldwäscherei ausgehen. Sonst können sie nicht bewilligt werden (vgl. Art. 33 Abs. 1 Bst. b BGS). Wegen ihres geringen Gefahrenpotenzials müssen sie durch keine oder nur wenige Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler begleitet werden.

Das 4. Kapitel enthält diejenigen Bewilligungsvoraussetzungen für Kleinspiele, welche nach den Artikeln 34–36 BGS der Bundesrat festzulegen hat. Viele der Zahlen, die der Bundesrat schon in der Botschaft zum Geldspielgesetz¹¹ genannt hat, wurden in der Geldspielverordnung übernommen. So darf etwa die maximale Summe aller Einsätze – die sogenannte Plansumme – bei Kleinlotterien 100 000 Franken nicht übersteigen (Art. 37 Abs. 1 Bst. b). Noch nicht vorgesehen war in der Botschaft die Möglichkeit, für Kleinlotterien zur Finanzierung einzelner Anlässe von überregionaler Bedeutung eine höhere Plansumme zu bestim-

¹¹ BBI 2015 8387 8449 ff.

men (Art. 34 Abs. 4 BGS). Die Geldspielverordnung sieht dafür nun eine maximale Summe von 500 000 Franken vor (Art. 37 Abs. 2). Bei lokalen Sportwetten beträgt die maximale Summe aller Einsätze 200 000 Franken (Art. 38 Abs. 1 Bst. b), bei Tombolas 50 000 Franken (Art. 40). In Bezug auf die Tombolas und die Voraussetzungen für deren Durchführung wird auf die Erläuterungen vorn unter Ziffer 3.4 verwiesen.

Ebenfalls als eine Kategorie der Kleinspiele sind nach dem Geldspielgesetz kleine Pokerturniere ausserhalb der Spielbanken zulässig. Damit wird die Motion 12.3001 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates «Pokerturniere unter klaren Auflagen zulassen» umgesetzt. Die Rahmenbedingungen für die kleinen Pokerturniere werden in der Geldspielverordnung (Art. 39) nun so festgelegt, dass sie einerseits ein möglichst geringes Gefahrenpotenzial aufweisen,¹² anderseits – im Sinn der erwähnten Motion – auch tatsächlich auf eine wirtschaftlich tragfähige Weise durchgeführt werden können.

Pro Turnier beträgt das maximale Startgeld 200 Franken und die maximale Summe der Startgelder 20 000 Franken. Pro Tag (= pro Spieltag = pro 24 Stunden) und Veranstaltungsort dürfen nicht mehr als vier Turniere durchgeführt werden. Wenn innerhalb von 24 Stunden mehrere Turniere durchgeführt werden, darf die Summe der von einer Spielerin oder einem Spieler geleisteten Einsätze 300 Franken nicht übersteigen. Die Summe der Startgelder in allen Turnieren darf 30 000 Franken nicht übersteigen. Eine Veranstalterin darf beispielsweise an einem Abend zuerst ein Turnier durchführen, bei dem das Startgeld 200 Franken und die Summe der Startgelder maximal 20 000 Franken betragen. Danach kann die Veranstalterin noch zwei Turniere durchführen, bei denen das Startgeld z. B. je 50 Franken und die Summe der Startgelder maximal je 5000 Franken betragen. Nicht zulässig wäre dementsprechend die Durchführung von zwei Turnieren mit je 200 Franken oder drei Turnieren mit je 150 Franken Startgeld. Die Voraussetzungen wurden damit gegenüber der Ankündigung in der Botschaft etwas gelockert. Es dürfen pro Tag und Veranstaltungsort vier statt bloss zwei Turniere durchgeführt werden. Zudem findet der in der Botschaft postulierte «Event-Charakter» der Pokerturniere in der Geldspielverordnung keinen unmittelbaren Niederschlag. Zu beachten ist allerdings, dass die Spielregeln so ausgestaltet werden müssen, dass ein Turnier im Durchschnitt mindestens drei Stunden dauert. Absatz 7 enthält im Übrigen höhere Anforderungen an die Dokumentation, die Veranstalterinnen, die regelmässig kleine Pokerturniere veranstalten möchten, abgeben müssen. Die Unterlagen sind zusammen mit dem Bewilligungsgesuch bei der kantonalen Behörde einzureichen. Die betreffende Veranstalterin muss nachweisen, dass sie genügende Massnahmen gegen das exzessive Geldspiel und gegen illegale Spielaktivitäten in ihrem Lokal trifft.

4.5 5. Kapitel: Betrieb von Spielbankenspielen und Grossspielen

4.5.1 1. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen

Dieser Abschnitt beinhaltet die Bestimmungen zum Betrieb, die sowohl für die Spielbanken als auch für die Veranstalterinnen von Grossspielen gelten.

Artikel 41 enthält verschiedene Präzisierungen zum Sicherheitskonzept nach Artikel 42 BGS. Er ergänzt namentlich die nicht abschliessende Liste nach Artikel 42 Absatz 2 BGS mit der Bestimmung, dass die Veranstalterinnen von Sportwetten im Sicherheitskonzept darzulegen haben, wie sie die Vorgaben zur Bekämpfung von Wettkampfmanipulation umsetzen. Im Fall der Spielbanken werden die Anforderungen an das Sicherheitskonzept wie gegenwärtig durch ein Qualitätsmanagementsystem (QMS) und ein internes Kontrollsystem erfüllt werden.

Nach Artikel 42 können die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen Personen, die sich der Täuschung schuldig gemacht oder den Spielbetrieb auf eine andere Weise

¹² Vgl. BBI 2015 8387 8452

beeinträchtigt haben, von den Spielen fernhalten. Anders als nach geltendem Recht bildet ein solches Verhalten keinen Grund mehr für eine Spielsperre nach Artikel 80 BGS. Die Spielbanken und Grossspielveranstalterinnen haben jedoch die Möglichkeit, solche Personen abzulehnen. Sie können zu diesem Zweck ein Register führen und die darin enthaltenen Informationen mit anderen Spielbanken oder Veranstalterinnen von Grossspielen austauschen (Abs. 2). Die Absätze 3 und 4 konkretisieren die allgemeinen Datenschutzvorschriften. Die Information nach Absatz 4 kann mündlich erfolgen.

Gemäss Artikel 43 müssen die Spielerinnen und Spieler einfach Zugang zu den Spielregeln erhalten. In den Spielregeln ist festzuhalten, wie gespielt wird und unter welchen Bedingungen wie viel gewonnen werden kann.

Damit die Abschlüsse der Veranstalterinnen von Geldspielen verglichen werden können, müssen sie ihre Jahresrechnung nach denselben Standards erstellen (Art. 44).

Die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen müssen zudem über die nötige Liquidität verfügen, damit sie die Risiken, die sie eingehen, auch tragen können (Art. 45). Statistisch gesehen sind die Spielbanken gegenüber den Spielerinnen und Spielern grundsätzlich im Vorteil. Je mehr Einsätze von durchschnittlicher Höhe getätigt werden, desto geringeren Risiken sind die Spielbanken ausgesetzt. Lässt eine Spielbank hingegen hohe Einsätze zu, die nur wenige Spielerinnen und Spieler tätigen können, so setzt sie sich hohen Risiken aus für den Fall, dass eine dieser Personen Glück haben sollte. Um zu vermeiden, dass sie wegen eines solchen Falls in finanzielle Nöte gerät, muss sie ihre Risikoexposition ihren finanziellen Verhältnissen anpassen.

Artikel 46 sieht vor, dass Spielbanken und Grossspielveranstalterinnen zwecks Sozialschutz sowie zwecks Bekämpfung der Kriminalität und der Geldwäscherei besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten dürfen. Dies ist nötig, damit die Veranstalterinnen ihren rechtlichen Verpflichtungen und insbesondere auch ihrem Sozialschutz- und Sicherheitskonzept nachkommen können.

4.5.2 Online-Teilnahme an Spielbankenspielen und Grossspielen

In diesem Abschnitt wird geregelt, wie die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen mit Online-Spielen umgehen sollen.

Eine zentrale Anforderung ist die Eröffnung eines Spielerkontos. Die Spielerinnen und Spieler erhalten nur dann Zugang zum Online-Spielangebot, wenn sie bei der Veranstalterin ein Spielerkonto eröffnen. Dafür müssen sie ihr bestimmte Informationen angeben, anhand welcher sie ihre Identität überprüfen kann. Gesperrte und minderjährige Spielerinnen und Spieler haben keinen Zugang zu Online-Spielen.

Artikel 47 verankert die allgemeine Anforderung, dass nur Personen, welche ein Spielerkonto haben, Zugang zu einem Online-Geldspielangebot haben. Festgelegt wird auch, wer ein solches Konto eröffnen darf. Die Spielerin oder der Spieler muss volljährig sein, darf nicht gesperrt sein und keinem Spielverbot unterliegen und muss über einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz verfügen. Diese Anforderung ergibt sich aus Artikel 4 BGS. Die Begriffe «Wohnsitz» und «gewöhnlicher Aufenthalt» stammen aus dem Privatrecht. Der Begriff des Wohnsitzes wird in Artikel 23 ff. des Zivilgesetzbuchs¹³ definiert. Der Begriff des gewöhnlichen Aufenthalts wird z. B. in Artikel 20 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1987¹⁴ über das Internationale Privatrecht (IPRG) bestimmt. So hat eine Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt in dem Staat, in dem sie während längerer Zeit lebt, selbst wenn diese Zeit von vornherein befristet ist. Die Veranstalterinnen von Geldspielen haben dafür zu sor-

¹³ SR 210

¹⁴ SR 291

gen, dass die Spielerinnen und Spieler über diese Anforderung und ihre Bedeutung informiert werden.

Die Informationen, welche die Spielerin oder der Spieler der Veranstalterin im Moment der Eröffnung eines Spielerkontos angeben muss, sind in Artikel 48 aufgeführt. Dabei handelt es sich bloss um Basisinformationen. Die Eröffnung eines Kontos sollte nicht zu viel Zeit in Anspruch nehmen. Es obliegt der Veranstalterin, die Informationen zu überprüfen (Art. 49). Die Veranstalterin ist demnach gehalten, alle zumutbaren Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Informationen der Spielerin oder des Spielers den Tatsachen entsprechen. Je nach Fall und technischem Fortschritt kann die Überprüfung unmittelbar erfolgen oder eine gewisse Zeit beanspruchen. So kann die Überprüfung der Identität einer Spielerin oder eines Spielers (Name, Vorname, Geburtsdatum) über den Versand einer Kopie einer Identitätskarte oder eines Reisepasses erfolgen. Dies nimmt eine gewisse Zeit in Anspruch. Falls die Spielerinnen und Spieler sich mittels einer elektronischen Identität amtlich ausweisen können oder andere Möglichkeiten zur unmittelbaren Überprüfung der Identität bestehen, kann die Überprüfung unverzüglich vorgenommen werden. Die Veranstalterinnen müssen ebenfalls abklären, ob die allgemeinen Voraussetzungen für die Eröffnung eines Spielerkontos erfüllt sind. So müssen sie, nachdem sie die Identität der Spielerin oder des Spielers überprüft haben, noch kontrollieren, ob sie oder er nicht in der Liste der gesperrten Spielerinnen und Spieler aufgeführt ist. Solange diese Abklärungen nicht getroffen worden sind, darf das Spielerkonto nicht eröffnet werden und kann die Spielerin oder der Spieler nicht spielen. Um zu vermeiden, dass sich die Spielerinnen und Spieler aufgrund dieser Wartezeit zu nicht bewilligten Spielwebsites hinwenden, bietet Artikel 52 die Möglichkeit einer provisorischen Eröffnung eines Spielerkontos. Bei der provisorischen Eröffnung eines Spielerkontos kann sich die Veranstalterin auf die Angaben der Spielerin oder des Spielers stützen, ohne eine eigentliche Überprüfung vorzunehmen. Sie kann sich etwa darauf beschränken, zu kontrollieren, ob die Angaben der Spielerin oder des Spielers (Name, Alter, Adresse) darauf schliessen lassen, dass es sich um eine reale, volljährige Person mit Wohnsitz in der Schweiz handelt. In diesem Stadium muss lediglich ein Abgleich mit der Liste der gesperrten Spielerinnen und Spieler vorgenommen werden. Die genaue Überprüfung der Identität erfolgt so rasch wie möglich, jedoch spätestens nach einem Monat. Erst nach dieser Überprüfung kann die Spielerin oder der Spieler voll über das Spielerkonto verfügen. Solange die Überprüfung nicht vorgenommen worden ist, darf die Spielerin oder der Spieler ihre oder seine Gewinne nicht abheben und dürfen die Überweisungen der Spielerin oder des Spielers 1000 Franken nicht übersteigen (Art. 52 Abs. 3). Die provisorische Eröffnung eines Spielerkontos ist nur eine Möglichkeit unter anderen, damit die Spielerinnen und Spieler unverzüglich spielen können. Die Veranstalterinnen können diese Möglichkeit nutzen, sind jedoch nicht dazu verpflichtet. Sie dürfen auch andere Massnahmen ergreifen, wenn die Identität der Spielerin oder des Spielers dadurch vollständig und umgehend überprüft werden kann.

Die Verwaltung und die Auflösung des Spielerkontos sind in den Artikeln 50 und 51 geregelt. Die Einsätze, Gewinne und Gratisspielguthaben laufen über das Spielerkonto. Die Spielerin oder der Spieler kann ihre oder seine Gewinne oder Guthaben auf dem Spielerkonto jederzeit abheben. Sie oder er muss dafür ein Zahlungskonto auf ihren oder seinen Namen angeben, auf das die Veranstalterin das Geld überweisen kann. Die Spielerin oder der Spieler kann auch jederzeit die Auflösung des Spielerkontos verlangen. In Artikel 51 werden ferner die Folgen bei einer längeren Inaktivität des Spielerkontos geregelt.

4.5.3 3. Abschnitt: Betrieb von Spielbankenspielen

Dieser Abschnitt umfasst die spezifischen Vorschriften zum Betrieb der Spielbankenspiele, die für die Grossspiele nicht relevant sind. Die Bestimmungen dieses Abschnitts werden meist durch technische Bestimmungen in der Verordnung des EJPD über Spielbanken konkretisiert.

In Artikel 53 wird das geltende Recht übernommen (Art. 27 Bst. d VSBG). Artikel 54 betrifft die Höchsteinsätze in Spielbanken mit einer Konzession B. Während im geltenden Recht sowohl der Höchsteinsatz (25 Franken) als auch der Höchstgewinn (25 000 Franken) festgelegt sind, wird gemäss der in der Botschaft des Bundesrates zum BGS geäusserten Absicht¹⁵ ausschliesslich der Betrag des Höchsteinsatzes beibehalten. Dies ist aus der Perspektive des Schutzes der Spielerinnen und Spieler das massgeblichste Kriterium.

Artikel 55 übernimmt im Wesentlichen das geltende Recht (Art. 71 VSBG), ausser dass die Frist für die Auszahlung der Jackpotsumme an die Gewinnerin oder den Gewinner verlängert wird.

Artikel 56 übernimmt ebenfalls im Wesentlichen das geltende Recht (Art. 28 VSBG). Aufgrund dieser Bestimmung muss die Spielbank die Identität ihrer Kundinnen und Kunden überprüfen, bevor sie ihnen Zutritt gewährt. Mit dieser Kontrolle soll namentlich sichergestellt werden, dass mit einem Spielverbot nach Artikel 52 BGS belegte Personen (d. h. insbesondere minderjährige und gesperrte Personen) keinen Zugang zu den Spielen erhalten.

Artikel 57 zur Kameraüberwachung entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht. Unter Kameraüberwachung ist die Bildaufnahme zu verstehen, bei Bedarf zusammen mit einer Tonaufnahme. Dabei ist daran zu erinnern, dass nach Artikel 59 BGS die Spielbanken mit einer Konzession B, deren Standortregion wirtschaftlich von ausgeprägt saisonalem Tourismus abhängig ist (Spielbanken in Berggebieten) und die trotz wirtschaftlicher Unternehmensführung keine angemessene Rentabilität erzielen, den Betrieb des Kameraüberwachungssystems an eine andere Schweizer Spielbank auslagern können. Spielbanken, welche diese Kriterien nicht erfüllen, dürfen die Kameraüberwachung nicht auslagern.

Artikel 58 übernimmt den geltenden Artikel 30a VSBG mit bloss formellen Änderungen. Gestützt auf diese Bestimmung kann beispielsweise der Einsatz von automatischen Banknoten- oder Jetonzählern angeordnet werden, damit durch einen sichereren Geldfluss Betrugereien vermieden werden können.

Artikel 59 übernimmt und aktualisiert im Wesentlichen das geltende Recht (Art. 23 VSBG). Er bezieht sich auf ein System, das im Betrieb der Spielbanken eine wichtige Rolle spielt: das elektronische Abrechnungs- und Kontrollsystem (EAKS). Das System zeichnet sämtliche Daten zu den automatisierten Geldspielen in den Spielbanken auf und bewahrt sie auf. Es soll vor allem ermöglichen, den Bruttospielertrag zu bestimmen, die Finanztransaktionen rückzuverfolgen und die Spielsicherheit und -transparenz zu kontrollieren (Abs. 2).

An das EAKS angeschlossen werden müssen ausschliesslich die automatisiert durchgeführten Geldspiele in den landbasierten Spielbanken. Dazu gehören auch die Geschicklichkeitsspiele, welche die Spielbanken gemäss Artikel 61 Abs. 2 Bst. a. BGS in ihren Räumlichkeiten durchführen können. Da die Spielbanken Spielbankenspiele nun auch online durchführen dürfen, muss für die Online-Spiele ein mit dem EAKS vergleichbares System eingeführt werden. Dieses neue System, das Datenaufzeichnungssystem (DZS), ist in Artikel 60 verankert. Es dient einem umfassenderen Zweck als das EAKS und schliesst auch den Sozialschutz ein (Abs. 2). Denn bei online durchgeführten Spielen können mehr Daten aufgezeichnet werden als bei landbasierten Spielen, sodass die Spielerinnen und Spieler lückenlos beobachtet werden können. Da die Spielerinnen und Spieler ein Konto eröffnen müssen, um online spielen zu können, ist immer bekannt, wer gerade spielt.

Nach Artikel 61 sind die im EAKS und DZS aufgezeichneten Daten von der Spielbank während fünf Jahren an einem sicheren Ort aufzubewahren.

¹⁵ BBI 2015 8387 8440

Artikel 62 legt fest, welche Konformitätsbewertungsstellen Zertifikate und Bescheinigungen ausstellen können. Gemäss Artikel 63 erlässt die ESBK Richtlinien über die Prüfverfahren und den Inhalt des Prüfberichts.

Artikel 64 übernimmt das geltende Recht (Art. 24 Abs. 3 VSBG).

Artikel 65 verpflichtet Spielbanken, die online Spiele durchführen, ihr System für die Informationssicherheit nach ISO zertifizieren zu lassen.

Artikel 66 enthält eine Rechtsetzungsdelegation an das Departement. Es kann namentlich Vorschriften über die Vernetzung der Systeme der Spielbanken erlassen.

Die Artikel 67 und 68 betreffen die Rechnungslegung. Artikel 67 ist neu, Artikel 68 übernimmt und vereinfacht das geltende Recht (Art. 74 Abs. 4 VSBG). Dabei geht es darum, zu beschreiben, wie Nebentätigkeiten der Spielbank wie beispielsweise der Betrieb eines Restaurants, eines Veranstaltungssaals oder eines Schwimmbads verbucht werden sollen.

Artikel 69 bezieht sich auf den Erläuterungsbericht im Rahmen der Revision. In der VSBG fanden sich die Bestimmungen zu den besonderen Berichterstattungspflichten der Revisionsgesellschaften in den Artikeln 75 und 76. Gleichzeitig ist in Artikel 49 Absatz 5 BGS eine Pflicht zur regelmässigen Berichterstattung der Revisionsstellen an die ESBK verankert. Artikel 98 Buchstabe e BGS sieht vor, dass die ESBK den Revisionsstellen der Spielbanken besondere Aufträge erteilen kann. Die ESBK kann die Mindestanforderungen an den Inhalt des Berichts festlegen.

In Artikel 70 ist festgelegt, was mit Jackpotbeiträgen geschieht, wenn eine Spielbank ihren Betrieb einstellt.

4.5.4 4. Abschnitt: Betrieb von Grossspielen

Artikel 71 und 72 enthalten die besonderen Anforderungen an den Betrieb von automatisiert durchgeführten Grossspielen. Es geht dabei insbesondere um die Loterie Electronique der Loterie Romande und um die bislang von der ESBK und gemäss dem neuen Geldspielgesetz von der interkantonalen Behörde qualifizierten Geschicklichkeitsspielautomaten. Artikel 71 Absatz 1 Buchstaben a–c legt in einer abschliessenden Liste fest, an welchen physischen Orten solche Grossspielautomaten aufgestellt werden dürfen: erstens in Spielbanken, zweitens in Gastronomie- und Freizeitlokalen und drittens in Spiellokalen für automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele.

- Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe a: Gemäss Artikel 61 Absatz 2 Buchstaben b BGS dürfen in landbasierten Spielbanken Grossspiele angeboten werden.
- Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe b knüpft an die heutige Bewilligungspraxis der interkantonale Lotterie- und Wettkommission (Comlot) an. Als solche Gastronomie- und Freizeitlokale gelten beispielsweise Restaurants, Pubs und Cafés. Als Freizeitlokale gelten über Öffnungszeiten verfügbare öffentlich zugängliche Orte, an denen den Kundinnen und Kunden gegen Bezahlung ein Unterhaltungsangebot zur Verfügung gestellt wird. Dabei geht es beispielsweise um Bowling- oder Billard-Center.
- Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe c weist auf die Zulässigkeit von Spiellokalen für automatisierte Geschicklichkeitsspiele hin (vgl. Art. 61 Abs. 2 Bst. a BGS).

Artikel 71 Absatz 2 legt fest, dass Selbstbedienungsgeräte nicht als Grossspielautomaten gelten. Selbstbedienungsgeräte können etwa dazu dienen, ein Papierlos zu beziehen oder eine Teilnahme an einem Spiel abzusetzen, das nicht auf dem Gerät abgewickelt wird. Selbstbedienungsgeräte können auch dazu dienen, nach durchgeführter Ziehung festzustellen, ob ein Gewinn vorliegt und/oder diesen zu beziehen. Typische Selbstbedienungsgeräte sind z. B. die Tribolo-Los-Verteilgeräte und Geräte, auf welchen PMU-Pferdewetten getätigt werden können. Auf Selbstbedienungsgeräten erfolgt keine automatisierte Spieldurchfüh-

rung. Der Spielablauf erfolgt in den wesentlichen Teilen nicht innerhalb des Gerätes automatisiert ab. Im Gegensatz dazu wird der Spielablauf bei Grossspielautomaten in den wesentlichen Teilen durch Selbststeuerung oder -regelung im oder über den Automaten abgewickelt und endet innerhalb eines kurzen Zeitraums mit dem Entscheid über Gewinn oder Verlust.

Artikel 71 Absatz 3 sieht vor, dass an Orten, die aus Sicht des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spiel besonders problematisch sind, keine Grossspielautomaten aufgestellt werden dürfen. So sollen insbesondere Spiellokale für automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele nicht in unmittelbarer Nähe von Schulen oder Jugendzentren liegen. Wichtig ist, dass der Schutz vor exzessivem Geldspiel und der Jugendschutz unter Beachtung aller konkret vorgesehenen flankierenden Massnahmen (vgl. dazu insbesondere Art. 71 ff. BGS) beurteilt werden. Artikel 71 Absatz 3 ist im Kontext der übrigen Sozialschutzbestimmungen zu sehen. Bei seiner Anwendung ist insbesondere zu berücksichtigen, ob der Spieler- und Jugendschutz anderweitig sichergestellt wird (z. B. mit Zugangskontrollen im Sinne von Art. 72 Abs. 3 BGS).

Artikel 71 Absatz 4 nimmt einen Grundsatz aus der heute geltenden Praxis auf, nach welchem an einem Ort, an dem in Sinne von Absatz 1 Buchstabe b ein Gastronomie- oder Unterhaltungsangebot besteht, nicht mehr als zwei Grossspielautomaten aufgestellt werden dürfen. Von diesem Grundsatz kann jedoch abgewichen werden, wenn eine Veranstalterin Automaten mit Lotteriespielen und Sportwetten sowie Geschicklichkeitsspielautomaten aufstellen will. In diesem Fall dürfen zwei Automaten jeder Kategorie aufgestellt werden, insgesamt folglich vier.

Artikel 71 Absatz 6 legt fest, dass in Spiellokalen für automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele höchstens zwanzig Geschicklichkeitsspielautomaten zulässig sind. Die meisten Kantone kennen diesbezüglich heute strengere Regeln. Die Kantone, welche dies wünschen, können in ihrer Gesetzgebung somit eine tiefere Anzahl Automaten festlegen. In Spiellokalen dürfen nur Geschicklichkeitsspielautomaten, nicht aber Geräte wie die Loterie Electronique der Loterie Romande aufgestellt werden.

Artikel 71 Absatz 7 sieht weniger strenge Regeln für gewisse besonders ungefährliche Geschicklichkeitsspielautomaten vor. Dazu gehört insbesondere die Kategorie der sogenannten Greifautomaten.

Artikel 72 Absatz 1 sieht vor, dass Grossspielautomaten in geeigneter Form zu kennzeichnen sind. Die Kennzeichnung vereinfacht die Unterscheidung zwischen zugelassenen und allenfalls illegalen Geräten. Sie erleichtert zudem die Überprüfung, ob die der interkantonalen Behörde gemeldeten Geräte am richtigen Standort stehen. Die Kennzeichnung muss gut sichtbar sein und ist durch die Veranstalterinnen vorzunehmen. Die interkantonale Behörde unterstützt die Veranstalterinnen dabei: Gestützt auf die Meldung der Veranstalterin stellt ihr die interkantonale Behörde z. B. einen Aufkleber zu. Er könnte etwa Angaben enthalten wie Geräte-Nummer, Spielbewilligungsnummer, Aufstell-Standort usw.

In Artikel 72 Absätze 2 und 3 sind spezifische Informationspflichten verankert. Damit die interkantonale Behörde ihre Aufsichtsaufgaben wahrnehmen kann, muss sie eine Übersicht über die Standorte der Geräte haben. Die Veranstalterinnen sind zu verpflichten, der interkantonalen Behörde Meldung zu erstatten über jedes Aufstellen, Entfernen und Auswechseln von Geräten. Die Auskunftspflicht gemäss Absatz 3 beinhaltet namentlich Informationen über Anzahl und Typ der betriebenen Geräte, auf welchen automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele angeboten werden, sowie Angaben zum Vorliegen allenfalls notwendiger kommunaler und kantonaler Bewilligungen (Gewerbebewilligungen usw.).

Die Weitergabe von Daten zur Bekämpfung von Wettkampfmanipulation wird in den Artikeln 73, 74 und 75 geregelt. Die Bestimmungen sehen eine umfassende Zulässigkeit des Datenaustausches zwischen Organisationen und Behörden vor. Wenn auffällige Wetten ge-

tätigt werden, sollen die Daten von Wetterinnen und Wettern sowie von den Personen, die aus wirtschaftlicher Sicht hinter den Wettenden stehen, ausgetauscht werden. In den Daten eingeschlossen sind auch Informationen aus Straf- und Verwaltungsverfahren. Veranstalterinnen von Sportwetten melden etwa, welche Wetten angeboten bzw. angenommen werden. Sie melden auch auffälliges Wettverhalten. Die Aufzählung in Artikel 73 Absatz 2 Buchstaben c ist weit zu verstehen. Alle Personen, welche die Möglichkeit haben, einen Sportwettkampf oder eine Meisterschaft zu beeinflussen, sind potenziell Personen, die bestochen werden könnten. Dazu gehören namentlich Spielerinnen und Spieler, Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter, Trainerinnen und Trainer, Funktionärinnen und Funktionäre. Auch die Strafverfolgungsbehörden nehmen am Informationsaustausch teil.

4.6 6. Kapitel: Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel

4.6.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Dieser Abschnitt umfasst die Bestimmungen zum Sozialschutz, die sowohl für die Spielbanken als auch für die Veranstalterinnen von Grossspielen gelten. Da das BGS den Schutz der Spielerinnen und Spieler sehr umfassend regelt, werden in den Bestimmungen der Verordnung vor allem einige besondere Punkte präzisiert.

Die ersten Bestimmungen (Art. 76–79) beziehen sich auf Marketingmassnahmen im weiteren Sinn. Es handelt sich um neue Normen.

Artikel 76 zur indirekten Werbung soll folgendes Geschäftsmodell unterbinden: Eine Veranstalterin nicht bewilligter Online-Spiele betreibt die Spielwebsite oder eine App für Mobilgeräte mit einem Domainnamen auf «.net» oder «freeXYZ.com», auf dem kostenlose Spiele angeboten werden. Sobald sich die Spielerinnen und Spieler registriert haben, erhalten sie Mailings, in denen sie auf die Website mit der Domain «.com» gelockt werden, auf der kostenpflichtige Spiele angeboten werden. Für solche Fälle schreibt Artikel 76 vor, dass die Einschränkungen nach Artikel 74 BGS betreffend die Werbung für Geldspiele auch für die kostenlosen Geldspiele gelten. Das Wort «oder» im Einleitungssatz der deutschen Fassung ist als «und/oder» zu verstehen.

In Artikel 77 Absätze 1 und 2 werden die Begriffe der aufdringlichen und der irreführenden Werbung nach Artikel 74 Absatz 1 BGS präzisiert. Diese Bestimmungen sind hinsichtlich des Spielerschutzes wichtig. Die Aufsichtsbehörden müssen über eine klare und genaue Rechtsgrundlage verfügen, damit sie die schädlichsten Werbeformen verbieten können. Dabei geht es um Werbebotschaften, die bei den Spielerinnen und Spielern einen falschen Eindruck erwecken und verstärken (Abs.1), und um Werbung in einer Form oder zu einer Zeit, die so gewählt ist, dass die Spielerin oder der Spieler nicht in Ruhe überlegen kann (Abs. 2). Dies ist namentlich der Fall bei Verkaufsformen, die dem Hausiererverkauf nahekommen, wie zum Beispiel der Verkauf in öffentlichen Verkehrsmitteln oder bei Werbefahrten, d. h. wenn die Spielerin oder der Spieler keine Ausweichmöglichkeiten hat. Werbe- oder Verkaufsaktivitäten an Messen mit kommerziellem Charakter oder ähnlichen Veranstaltungen oder an öffentlichen Orten im weiteren Sinn (Strassen, Bahnhofshallen, Einkaufszentren usw.) gelten an sich nicht als aufdringlich. Persönlich an die Spielerinnen und Spieler gerichtete Werbung über elektronische Kanäle (z. B. E-Mail, SMS, Messaging-Systeme in bestimmten Anwendungen oder sozialen Netzwerken) müssen eine einfache Möglichkeit bieten, die Werbung abzulehnen oder sich aus der Adressliste abzumelden. Werbung darf sich auch nicht mittels der elektronischen Standorterfassung der mobilen Geräte der Spielerinnen und Spieler an diese wenden, wenn sie sich an einem bestimmten Ort befinden. Push-Meldungen, die sich dieser Art von Standorterfassung bedienen, d.h. die einen Spieler erreichen, weil dieser sich an einem Ort oder in einer Situation befindet, wo er besonders anfällig ist für solche Meldungen (z.B. in der Nähe einer Bank, einer Spielbank oder beim Warten an einer Bushaltestelle), werden erwähnt, weil sie besonders schädlich sein können. Dies betrifft jedoch nicht jede Art

von Werbung auf Smartphone-Applikationen oder Internetseiten. Voraussetzung ist, dass die potenziellen Spielerinnen und Spieler persönlich angesprochen werden, d. h. eine besonders hervorgehobene Nachricht oder Push-Meldung erhalten. Mit Artikel 77 Absatz 4 soll verhindert werden, dass sich Spielerinnen und Spieler verschulden, um spielen zu können. Das Gesetz verbietet bereits der Veranstalterin, den Spielerinnen und Spielern Kredit zu gewähren (Art. 75 Abs. 1 BGS), und dies selbstverständlich zum Schutz vor exzessivem Geldspiel. Die vorliegende Bestimmung steht vor demselben Hintergrund und dient demselben Zweck: Es soll verhindert werden, dass Spielerinnen und Spieler, die nicht oder nicht mehr über die finanziellen Mittel verfügen, um weiterzuspielen, weiterspielen können, indem sie einen Kredit beantragen. So darf eine Spielbank in ihren Räumlichkeiten z. B. keine Werbung für Kreditinstitute aufstellen, die Kleinkredite gewähren.

Artikel 78 bezieht sich auf den besonderen Fall der Demoversionen von Online-Spielen. Diese werden eingesetzt, damit die Spielerinnen und Spieler sich in Online-Spielen üben oder sie ausprobieren können. Es handelt sich um kostenlose Versionen kostenpflichtiger Spiele. In diesen Demoversionen darf den Spielerinnen und Spielern jedoch nicht ein falsches Bild von den Gewinnchancen vermittelt werden. Entsprechend schreibt die Bestimmung vor, dass die simulierte Ausschüttungsquote des kostenlosen Spiels identisch mit derjenigen des entsprechenden kostenpflichtigen Geldspiels sein muss. Es versteht sich von selbst, dass die weiteren Spielmerkmale ebenfalls identisch mit denjenigen des echten Spiels sein müssen.

Artikel 79 regelt die Voraussetzungen, unter denen die Gewährung von Gratisspielen und Gratispielguthaben bewilligt werden kann. Diese Bestimmung ist für den Online-Bereich von grosser Bedeutung, da die Gewährung von Gratisspielen und Gratispielguthaben in diesem Bereich ein zentrales Marketinginstrument darstellt. Die Veranstalterinnen von Online-Spielen nutzen dieses Mittel, um sich von der Konkurrenz abzuheben und so neue Spielerinnen und Spieler, insbesondere jene der Konkurrenz, anzuziehen. Wenn wie in der Schweiz ein neuer Markt geöffnet wird, ist es absolut unerlässlich, dass die Schweizer Veranstalterinnen mit gleich langen Spiessen gegen die auf diesem Gebiet bereits gut etablierte und aggressiv vorgehende ausländische Konkurrenz antreten können. Je konkurrenzfähiger die legalen Veranstalterinnen in diesem Bereich sind, desto attraktiver ist ihr Spielangebot und desto besser wird das Ziel erreicht, dass Spielerinnen und Spieler aus der Schweiz legale Angebote nutzen. Gleichzeitig beinhaltet die Gewährung von Gratisspielen und Gratispielguthaben aus Sicht der Spielerinnen und Spieler auch Gefahren im Bereich des Sozialschutzes.

Das geltende Recht kennt eine Regelung für Gratisspiele und Gratispielguthaben in landbasierten Spielbanken (Art. 81 VSBG). Die Ausgangslage in den landbasierten Spielen ist jedoch eine ganz andere als bei den online durchgeführten Spielen, da die Nähe einer Spielerin oder eines Spielers zu einer Spielbank viel relevanter ist als allenfalls angebotene Gratisspiele. Die ESBK hat heute Bedingungen für die Gewährung von Gratisspielen und Gratispielguthaben in landbasierten Spielbanken festgelegt. Der Jahreswert der abgegebenen Gratispielmarken wird in der Höhe von maximal 0,3 Prozent des jährlich erwirtschafteten Bruttospielertrags von der Spielbankenabgabe abgezogen. Die Spielbanken müssen den 0,3 Prozent übersteigenden Betrag über ihr Marketingbudget finanzieren. Der Grenzwert von 0,3 Prozent wurde eingeführt, um zu vermeiden, dass die Spielbanken in diesem Bereich zulasten der Spielbankenabgabe und des Sozialschutzes allzu grosszügig sind. Er wird in der vorliegenden Verordnung für die landbasierten Geldspiele übernommen (siehe Art. 113 VGS). Für die online durchgeführten Spiele, bei denen die Ausgangslage eine andere ist, gilt er jedoch nicht.

Was ist mit den Begriffen Gratisspiele und Gratispielguthaben gemeint? Gratisspiele beziehen sich auf ein spezifisches (bewilligtes) Spiel und werden von der Veranstalterin unmittelbar gewährt. Gratispielguthaben können sich auf ein spezifisches Spiel oder auf bestimmte Teile oder das gesamte Spielangebot einer Veranstalterin beziehen. Sie werden gewährt,

indem ein Guthaben abgegeben wird, das anschliessend zur Gratisteilnahme berechtigt. Oft wird für Gratisspiele auch der synonyme Begriff Bonus bzw. Boni verwendet. Gratisspielguthaben werden teilweise in über längere Zeit angelegten Aktionen gewährt. Im Rahmen solcher Aktionen gelangen die Spielerinnen und Spieler nur in den Genuss von Gratisspielen oder Gratisspielguthaben, wenn sie bestimmte an ihr Spielverhalten geknüpfte Bedingungen erfüllen. Solche Aktionen werden auch Bonusprogramme genannt.

Gratisspiele und Gratisspielguthaben werden als Einsätze im Sinne des Geldspielgesetzes behandelt. Sie werden bei Grossspielen von den Veranstalterinnen über ihr Marketingbudget finanziert. Bei den Spielbanken haben sie eine Erhöhung der Gewinnausschüttungsquote zur Folge.

Die Gewährung von Gratisspielen und Gratisspielguthaben ist insbesondere mit Blick auf den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel zu regulieren. Die Aufsichtsbehörden berücksichtigen bei der Prüfung der Voraussetzungen nach Absatz 2 u. a. die Art der Gratisspiel- bzw. Gratisspielguthaben-Aktion und die Höhe des Gefährdungspotenzials der mit der Aktion geförderten Spiele und Absatzkanäle sowie die Bedeutung dieser Verkaufsförderungsmassnahmen für die Verdrängung des nicht bewilligten Spielangebots. Nicht bewilligungsfähig ist die Gewährung von Gratisspielen oder Gratisspielguthaben, mit welchen andere Bestimmungen des BGS unterlaufen werden. Dies wäre etwa der Fall, wenn ein Gratisspiel beim Kauf einer überteuerten Ware vergeben würde – das wäre mit Artikel 2 Buchstaben c und d BGS nicht vereinbar.

Buchstabe b verankert den Grundsatz, dass Gratisspiele und Gratisspielguthaben sich nicht gezielt an Minderjährige oder an gefährdete oder gesperrte Personen richten dürfen. Diese Anforderung geht weiter als Artikel 74 Absatz 2 BGS. Es wird an der Praxis liegen zu bestimmen, was genau mit gefährdeten Spielerinnen und Spieler gemeint ist. Der Begriff ist jedoch für Spielbanken und Grossspielveranstalterinnen gleich zu verstehen oder folgt zumindest der gleichen Funktionalität. Es geht darum, dass insbesondere mit Gratisspielguthaben-Aktionen nicht gezielt gefährdete Spielerinnen und Spieler angesprochen werden dürfen. Zwar lässt sich in der Regel nicht vermeiden, dass auch gefährdete Spielerinnen und Spieler von Gratisspiel- und Gratisguthabenaktionen mit angesprochen werden. In jedem Fall unzulässig ist eine gezielte Ausrichtung einer Aktion auf gefährdete Spielerinnen und Spieler.

Bei Buchstabe c geht es insbesondere um das Verbot der irreführenden Werbung. Gratisspielguthaben müssen beispielsweise von durchschnittlichen Spielerinnen und Spielern innerhalb eines angemessenen Zeitraums verspielt werden können. Es wäre weiter irreführend, wenn ein Gratisspielguthaben von einem gewissen Betrag nur freigeschaltet würde, wenn ein Mehrfaches davon gespielt wird und dies für die durchschnittliche Spielerin oder den durchschnittlichen Spieler nicht klar sichtbar ist.

Mit Artikel 79 Absatz 3 wird für den Bereich der landbasierten Spielbanken die heutige Praxis zu Artikel 81 VSBG übernommen.

Die Verpflichtung zur Führung einer separaten Rechnung für Gratisspiele und Gratisspielguthaben in Spielbanken ist für die Aussonderung vom Bruttospielertrag nach Artikel 113 nötig.

Artikel 80 regelt die Frage der Zahlungsmittel und der Gewährung von Darlehen in der Spielbank. Zusammen mit Artikel 75 BGS wird die Gewährung von Vorschüssen und Darlehen durch gewerbsmässige Kreditgeber in der Spielbank verboten. Nach Absatz 2 kann die ESBK bestimmte Zahlungsmittel verbieten, wenn sich herausstellt, dass die Benutzung dieser Zahlungsmittel die Spielbanken bei der Erfüllung ihrer Pflichten, insbesondere im Bereich des Sozialschutzes und der Bekämpfung der Geldwäscherei, behindert.

Artikel 81 ergänzt die nicht abschliessende Liste nach Artikel 76 Absatz 1 BGS zum Inhalt des Sozialkonzepts. So muss das Sozialkonzept der Veranstalterinnen einen Teil zum Umgang mit allfälligen Interessenkonflikten der direkt mit dem Vollzug der Massnahmen zum Sozialschutz betrauten Personen beinhalten (Abs. 1 Bst. b). Sie müssen in ihr Sozialkonzept demnach ein Konzept zum Umgang mit Interessenkonflikten aufnehmen. Dieses sollte unter anderem die Frage der Arbeitsbedingungen des betreffenden Personals (Pflichtenheft, Lohn, Umfang der Unabhängigkeit und der Führung, Entscheidungsprozesse usw.) sowie dessen Weiterbildung behandeln und darlegen, welche Mittel für den Umgang mit Interessenkonflikten eingesetzt werden. Die Veranstalterinnen müssen auch die Rollenverteilung sowie die Bedingungen für die Zusammenarbeit mit den gewählten Leistungserbringern nach Artikel 76 Absatz 2 BGS umschreiben (Abs. 1 Bst. c). Namentlich aufgrund des unterschiedlichen Charakters der Spiele, die von den einen und den anderen angeboten werden, werden sich der Umfang und der Detaillierungsgrad der Sozialkonzepte der Spielbanken und der Grossspielveranstalterinnen nicht entsprechen. Unter Letzteren werden auch Unterschiede bezüglich der Anforderungen an die Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten und an die Veranstalterinnen von Geschicklichkeitsspielen bestehen. So kann das Sozialkonzept der Veranstalterinnen von Geschicklichkeitsspielen sehr kurz sein und summarisch die wesentlichen geplanten Schutzmassnahmen nennen. Die Anforderungen an die Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten werden höher sein, doch kann sich das Sozialkonzept auf die Beschreibung der allgemeinen Massnahmen und der Zusammenarbeit beschränken, da die besonderen Massnahmen für jedes Spiel grundsätzlich in der Spielbewilligung beschrieben sind. Das Sozialkonzept der Spielbanken schliesslich wird den heutigen Anforderungen entsprechen müssen.

Artikel 82 umfasst zwei Präzisierungen zum Sozialkonzept, die ausschliesslich die Spielbanken betreffen. In Absatz 1 wird genauer geregelt, welche Angaben das Sozialkonzept enthalten muss. Absatz 2 präzisiert, dass ein Teil des Sozialkonzepts den Geldbezugsautomaten in der Spielbank gewidmet sein muss. Es müssen insbesondere der Standort der Automaten sowie die Art und Weise, wie sie überwacht werden, angegeben werden. Denn wenn eine Spielerin oder ein Spieler mehr oder weniger grosse Geldbeträge oder relativ regelmässig Geld abhebt, so kann das ein wichtiger Hinweis auf ein problematisches Spielverhalten sein. Dabei handelt es sich namentlich um ein Kriterium, das bei der Früherkennung des exzessiven Geldspiels zu berücksichtigen ist. Geldbezugsautomaten in den Spielbanken bergen für die Spielerinnen und Spieler demnach bestimmte Risiken. Doch sie bieten auch die Chance, ein problematisches Verhalten frühzeitig zu erkennen, sofern von den Spielbanken ein angemessenes System eingerichtet wird.

Artikel 83 bezweckt die Förderung und Sicherung des guten Zusammenspiels der Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler, welche von den Spielbanken und den Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten getroffen werden, mit jenen der Kantone und Gemeinden. Bei Letzteren geht es insbesondere um die Massnahmen gemäss Artikel 85 BGS.

Die Artikel 84 und 85 betreffen die Spielsperre. Mit Artikel 84 wird Artikel 81 BGS zur Aufhebung der Spielsperre präzisiert. Nach Artikel 81 BGS wird die Spielsperre auf Antrag der betroffenen Person aufgehoben, wenn der Grund für die Sperre nicht mehr besteht. Bei einer freiwilligen Spielsperre besteht grundsätzlich kein anderer Grund als der Wunsch der betroffenen Person. Sie könnte theoretisch somit aufgehoben werden, sobald die betroffene Person diesen Wunsch äussert. Es war deshalb notwendig, in der Verordnung eine Mindestdauer festzulegen, während der die freiwillige Sperre nicht aufgehoben werden kann. Sonst würde die Massnahme ihre Wirkung verfehlen. Die Mindestdauer wurde bei drei Monaten angesetzt. Bei einer zu langen Dauer bestünde die Gefahr, dass die Spielerinnen und Spieler von einer freiwilligen Spielsperre absehen. Die Veranstalterinnen können für freiwillige Sperren ein vereinfachtes Aufhebungsverfahren vorsehen (Abs. 2). Sie dürfen jedoch nicht

von Artikel 81 BGS abweichen, d. h. es muss auf jeden Fall eine kantonal anerkannte Fachperson oder Fachstelle in das Aufhebungsverfahren einbezogen werden. Artikel 85 regelt, welche Daten im Register der gesperrten Personen enthalten sein müssen. Die Absätze 3 und 4 zur Führung des Registers sind deklaratorischer Natur: Sie dienen dem Verweis auf die allgemeinen Datenschutzvorschriften und enthalten keine weitergehenden Verpflichtungen als diejenigen, die bereits gemäss dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992¹⁶ über den Datenschutz gelten.

Artikel 86 konkretisiert die in Artikel 84 BGS vorgesehene Berichterstattungspflicht betreffend die Wirksamkeit der Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel. Die Aufsichtsbehörden können für diese Überprüfung unabhängige externe Expertinnen und Experten beiziehen. Diese Präzisierungen betreffend den Bericht zum Sozialschutz sind anstelle der Pflicht der Veranstalterinnen, ihr Sozialkonzept regelmässig extern evaluieren zu lassen, eingeführt worden. Gemäss Absatz 4 beschreiben die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten insbesondere, wie sie ihre Massnahmen zum Sozialschutz abstimmen auf diejenigen der kantonalen Spielerschutz- und Schuldenberatungsstellen sowie der Suchtfachstellen, die im Kanton oder in den Kantonen ihrer Tätigkeit anerkannt sind. Sie beschreiben namentlich die Massnahmen, mit denen sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine einvernehmliche Zusammenarbeit gewährleisten können.

4.6.2 2. Abschnitt: Besondere Bestimmungen

In diesem Abschnitt wird das 6. Kapitel des BGS bezüglich der online durchgeführten Spiele konkretisiert, unabhängig davon, ob es sich um Spielbankenspiele oder Grossspiele handelt. Der Abschnitt umfasst die Pflichten, welche die Veranstalterinnen mindestens erfüllen müssen, und hebt bestimmte Massnahmen hervor, die besonders für die online durchgeführten Spiele von Bedeutung sind. Es versteht sich jedoch von selbst, dass sämtliche Massnahmen des 6. Kapitels des BGS auch für die Online-Spiele gelten und dass es den Veranstalterinnen freisteht, Massnahmen zu ergreifen, die über jene der Verordnung hinausgehen. Die Aufsichtsbehörden haben ausserdem weiterhin die Kompetenz, wenn nötig weitere Massnahmen vorzuschreiben, sofern sich diese im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Massnahmen bewegen. Diese allgemeinen Grundsätze sind in Artikel 91 festgelegt.

Die Artikel 87–90 beschreiben die Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler, welche die Veranstalterinnen mindestens einführen müssen:

- Die Spielerin oder der Spieler muss Zugang zu folgenden Informationen über ihre oder seine Spieltätigkeit haben: der Summe der Einsätze während eines Zeitraums, den sie oder er bestimmen kann (Tag, Woche, Monat), der Summe der Gewinne sowie dem Nettoergebnis (Gewinne abzüglich Einsätze) der Spieltätigkeit während dieses Zeitraums (Art. 87 Abs. 1).
- Die Spielerin oder der Spieler muss im Voraus Spielbeschränkungen festlegen. Diese Höchstwerte sind ab der endgültigen Eröffnung des Spielerkontos zu bestimmen. Dies ist ein zentrales Element des Systems zum Schutz der Online-Spielerinnen und -Spieler. Es ist Sache der Veranstalterin, zu entscheiden, welche der in Artikel 87 Absatz 2 genannten Beschränkungen sie den Spielerinnen und Spielern anbieten will. So kann sie zum Beispiel lediglich die Möglichkeit bieten, einen Höchstwert für die täglichen Einsätze festzulegen. Sie kann aber auch mehrere, zum Beispiel tägliche und monatliche Höchstwerte festlegen lassen. Absatz 3 sieht eine Ausnahme für Grossspiele mit geringem Gefährdungspotential vor, beispielsweise für das Schweizer Zahlenlotto. Bei diesen Spielen ist die vorgängige Festlegung eines Höchstwerts durch die Spielerin oder den Spieler fakultativ. Damit die Beschränkungen, die sich die Spielerin oder der Spieler im Voraus aufer-

¹⁶ SR 235.1

legt, ihre Funktion auch erfüllen, dürfen sie nicht «in der Hitze des Gefechts» erhöht werden. In Artikel 87 Absatz 4 ist deshalb eine Wartefrist von mindestens 24 Stunden vorgeschrieben.

- Es müssen allgemeine Informationen über das exzessive Geldspiel zur Verfügung stehen, unter anderem eine Methode zur Selbstbeurteilung des eigenen Spielverhaltens (Art. 88).
- Die Spielerin oder der Spieler muss die Möglichkeit haben, vorübergehend aus dem Spiel auszusteigen (Cooling-off-Phase; Art. 89). Dabei handelt es sich um eine flexiblere Lösung als die freiwillige Spielsperre nach Artikel 80 Absatz 5 BGS, die für die online durchgeführten Spiele angemessener ist. So kann die Spielerin oder der Spieler entscheiden, wie lange (Abs. 1) und aus welchen Spielen (Abs. 2) sie oder er aussteigen will. Der vorübergehende Ausstieg aus den Spielen einer Veranstalterin gilt nur für diese Veranstalterin. Sobald die Spielerin oder der Spieler die Dauer des vorübergehenden Ausstiegs bestimmt hat, kann sie oder er diese Dauer nicht mehr selbst ändern. Ein früherer Wiedereinstieg muss bei der Veranstalterin beantragt werden (Abs. 3).
- Gefährdete Spielerinnen und Spieler sollen früh erkannt werden (Art. 90). Theoretisch ist es bei online durchgeführten Spielen möglich, die Spielerinnen und Spieler lückenlos zu beobachten. Das bietet viele Möglichkeiten zur Früherkennung, sofern angemessene automatisierte Systeme eingerichtet werden. Diese Systeme lösen eine Warnung aus, wenn ein oder mehrere im Vorhinein bestimmte Kriterien erfüllt sind. Wenn eine gefährdete Spielerin oder ein gefährdeter Spieler erkannt wurde, muss die Veranstalterin die erforderlichen Massnahmen ergreifen (Abs. 2). In der Regel bedeutet das, dass sie die Person persönlich kontaktieren muss. Damit die Veranstalterinnen nicht gezwungen sind, selbst für Spiele mit geringem Gefährdungspotential wie dem Schweizer Zahlenlotto eine lückenlose Beobachtung einzuführen, können die Massnahmen gemäss Absatz 1 dem Gefährdungspotenzial des Spiels angepasst werden.

4.7 7. Kapitel: Einschränkung des Zugangs zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielangeboten

Dieses Kapitel setzt das 7. Kapitel des BGS zur Einschränkung des Zugangs zu nicht bewilligten Online-Spielangeboten um, das einige unbestimmte Begriffe enthält, die auf Verordnungsstufe konkretisiert werden müssen.

So wird in Artikel 92 festgehalten, innert welcher Frist die Fernmeldedienstanbieterinnen die Sperre umsetzen müssen, sobald die Aufsichtsbehörden ihnen die Liste der nicht bewilligten Spielangebote gemeldet haben. Die Sperrmethode (DNS-Sperrung, Sperrung der IP-Adresse oder andere Methode) müssen die Fernmeldedienstanbieterinnen namentlich unter Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten und der Gefahr einer überschüssenden Sperrung in Absprache mit den Aufsichtsbehörden bestimmen (Art. 93). Artikel 94 dient der Koordination der ESBK und der interkantonalen Behörde bei der Veröffentlichung der Sperrlisten. Artikel 95 schliesslich liefert einige Anhaltspunkte für die Bestimmung der Entschädigung der Fernmeldedienstanbieterinnen. Im Sinne einer erhöhten Kostentransparenz veröffentlichen die Aufsichtsbehörden beispielsweise in ihrem Jahresbericht jährlich den Gesamtbetrag der Entschädigungen, die den Fernmeldedienstanbieterinnen auf Grundlage von Artikel 92 Absatz 1 BGS ausgerichtet worden sind.

4.8 8. Kapitel: Behörden

4.8.1 1. Abschnitt: Organisation und Betrieb der ESBK

In diesem Abschnitt finden sich die Verordnungsbestimmungen zur ESBK als Behörde, mit Ausnahme der Bestimmungen zu den Gebühren und der Aufsichtsabgabe: Die Bestimmungen zu den Gebühren finden sich im zweiten, jene zur Aufsichtsabgabe im dritten Abschnitt.

Die Bestimmung zur Anstellung des Sekretariatspersonals (Art. 96) entspricht dem Artikel 98 VSBG. In den Artikeln 97–100 wird der Umgang der ESBK mit Daten, inklusive besonders schützenswerter Personendaten, präzisiert. Die Frist für die Aufbewahrung der Daten nach Artikel 98 läuft ab dem Ende des Ereignisses, das zur Beschaffung der Daten Anlass gegeben hat. Handelt es sich um ein Ereignis, das sich über eine gewisse Dauer erstreckt, wie beispielsweise eine Konzession, so läuft die Frist ab dem Ende der ergriffenen Massnahme oder ab Ablauf der Konzession. Artikel 100 sieht vor, dass die ESBK auf begründetes Gesuch hin anonymisierte Daten, die sie in Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit im Bereich Sozialschutz erhoben hat, zu Forschungszwecken weitergeben kann.

Artikel 101 regelt Vereinbarungen der ESBK mit den Kantonen über den Beizug kantonaler Sachverständiger. Dabei kann es sich namentlich um kantonal anerkannte Fachstellen im Präventions- oder Suchtbereich handeln. Materiell entspricht die Bestimmung dem heutigen Artikel 122 VSBG.

4.8.2 2. Abschnitt: Gebühren der ESBK

Die ESBK verlangt für ihre Verfügungen und Dienstleistungen kostendeckende Gebühren. Dieser Grundsatz findet sich in Artikel 99 Absatz 1 BGS.

Gegenüber dem 11. Kapitel der VSBG konnte auf einige Bestimmungen über die Gebühren der ESBK verzichtet werden. Dies weil die später in Kraft getretene Allgemeine Gebührenverordnung des Bundesrates vom 8. September 2004 (AllgGebV)¹⁷ diesen Sachbereich umfassend regelt. Die Erhebung von Gebühren durch die ESBK richtet sich mit anderen Worten erstens nach dem BGS, zweitens nach den Bestimmungen dieses Abschnitts und überall dort, wo keine spezialgesetzlichen Vorschriften bestehen, nach der AllgGebV.

Artikel 102 bestimmt, wie die Gebühren bemessen werden. Artikel 103 Absatz 2 sieht vor, dass die ESBK den Spielbanken für gewisse Auslagen einheitliche Tarife verrechnen kann. Es geht darum, dass Spielbanken für gewisse Aufsichtshandlungen gleich hohe Kosten verrechnet werden können; dies unabhängig von der räumlichen Distanz einer Spielbank zum Standort der ESBK. Absatz 1 stellt klar, dass auch die Übernachtungs- und Verpflegungskosten als Auslagen im Sinne der AllgGebV gelten. Artikel 104 regelt die Gebühren für ausserordentliche Untersuchungen. Die Bestimmung entspricht Artikel 115 VSBG.

Artikel 105 über den Gebührenzuschlag entspricht materiell Artikel 116 VSBG, der Wortlaut wurde aber leicht geändert. Die Wendung «oder die» macht klar, dass es sich bei den Buchstaben a und b nicht um kumulative Voraussetzungen handelt.

4.8.3 3. Abschnitt: Aufsichtsabgabe für Spielbanken

Mit den Artikeln 106 und 107 wird die Delegation nach Artikel 99 Absatz 4 BGS umgesetzt. Grundlage für die Aufsichtsabgabe bilden die effektiven Kosten des Vorjahres. Die Absätze 2 und 3 von Artikel 107 regeln die Abgaben von Spielbanken bei Betriebsaufnahme. Materiell entsprechen die Bestimmungen dem geltenden Ordnungsrecht (Art. 109 Abs. 3, Art. 110 Abs. 2 VSBG).

Die Spielbanken bezahlen, wie bereits heute, Aufsichtskosten für die Aufsicht über den landbasierten Bereich. Artikel 106 sieht vor, dass die Kosten, welche durch die Beaufsichtigung des Online-Angebots entstehen, durch die Spielbanken nach Massgabe ihrer online erzielten Bruttospielerträge getragen werden. Die Kosten für die Überwachung des illegalen Online-Angebotes werden den Spielbanken auferlegt, die über eine erweiterte Konzession verfügen. Davon sind die Kosten in Verbindung mit Strafverfahren, die gegen fehlbare Veranstalterin-

¹⁷ SR 172.041.1

nen eröffnet werden, zu unterscheiden: Diese werden den Verfahrensbeteiligten auferlegt bzw. von der Bundeskasse getragen.

4.8.4 4. Abschnitt: Interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde

Die interkantonale Behörde wird in Zukunft als nationale Plattform nach Artikel 13 des Übereinkommens des Europarates vom 18. September 2014 gegen die Manipulation von Sportwettbewerben (Magglinger Konvention)¹⁸ bezeichnet werden können. Fallbezogene Informationen mit Bezug zur Manipulation von Sportwetten sollen bereits ab Inkrafttreten der Konvention über diese Informationsdrehscheibe ausgetauscht werden. Ansonsten bleiben die heute bestehenden innerstaatlichen Zuständigkeiten im Bereich der Bekämpfung der Sportwettmanipulation aber grundsätzlich unverändert. Nicht Aufgabe der interkantonalen Behörde ist die Koordination der Bekämpfung des Phänomens der Wettkampfmanipulation oder gar die allgemeine Sicherung und Förderung der Integrität des Sports. Diese sportpolitischen Aufgaben nach dem Sportförderungsgesetz sind beim Bundesamt für Sport (BASPO) angesiedelt. Der in Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b der Konvention genannte Aspekt der Gesamtkoordination der Massnahmen zur Bekämpfung der Wettkampfmanipulation ist sportpolitischer Natur. Er umfasst z. B. die Prävention. Hier wird das BASPO auch nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens zuständig bleiben. Diese Aufgabenteilung wird durch die Änderung der Sportförderungsverordnung noch verdeutlicht.

4.8.5 5. Abschnitt: Sekretariat des Koordinationsorgans

Artikel 106 Absatz 7 BV sieht vor, dass Bund und Kantone zur Koordination beim Vollzug der Geldspielgesetzgebung ein gemeinsames Organ schaffen. Dieser Auftrag wird mit den Artikeln 113–118 BGS umgesetzt. Artikel 111 VGS bestimmt, dass das Koordinationsorgan mit einem Sekretariat versehen wird, welches von der Oberaufsichtsbehörde geführt wird. Absatz 3 der Bestimmung nimmt den Grundsatz von Artikel 117 BGS auf und macht klar, dass auch die Kosten des Sekretariats von Bund und Kantonen je zur Hälfte getragen werden.

4.9 9. Kapitel: Spielbankenabgabe

4.9.1 1. Abschnitt: Gegenstand und Abgabesatz der Spielbankenabgabe

Im 1. Abschnitt des 9. Kapitels werden insbesondere die Abgabesätze, die Voraussetzungen für die Gewährung von Ermässigungen sowie die abgaberechtliche Behandlung von Gratispielen oder Gratisspielguthaben festgelegt.

In Artikel 112 wird definiert, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Gewinn als rechtmässig gilt. Bei den Gewinntabellen handelt es sich um ein Dokument, in dem festgelegt ist, wann welche Gewinne ausgezahlt werden. Die Bestimmung übernimmt die Regelung von Artikel 78 Absatz 2 VSBG.

Artikel 113 sieht vor, dass Einsätze, die für die Spielerinnen und Spieler aufgrund von Gratisspielen oder Gratisspielguthaben unentgeltlich sind, nicht zum Bruttospielertrag gezählt werden. Der abgabepflichtige Bruttospielertrag entspricht somit der Differenz zwischen den von den Spielerinnen und Spielern finanzierten Einsätzen und den ihnen ausbezahlten Gewinnen. Für die landbasierten Spiele wird in Artikel 113 Absatz 2 die heutige Praxis übernommen, wonach die Spielbanken die Einsätze von Gratisspielen bloss bis zu einer Obergrenze von 0,3 Prozent des Bruttospielertrags vom Bruttospielertrag aussondern dürfen.

Artikel 114 führt Artikel 120 BGS aus und legt den Abgabesatz für die in landbasierten Spielbanken erzielten Bruttospielerträge fest. Die Höhe der Abgaben bleibt gegenüber dem geltenden Recht (Art. 82 VSBG) unverändert.

¹⁸ Das Übereinkommen wurde von der Schweiz am 18. September 2014 unterzeichnet. Die Botschaft zum Übereinkommen wurde am 31. Januar 2018 verabschiedet. Die verschiedenen Projekte im Bereich der Bekämpfung der Sportwettkampfmnipulation müssen koordiniert werden.

Bei Artikel 115 handelt es sich um eine neue Bestimmung. Definiert wird im Rahmen von Artikel 120 BGS der Abgabesatz für online erzielte Bruttospielerträge. Der Basisabgabesatz für Bruttospielerträge bis zu 3 Millionen Franken beträgt 20 Prozent und steigt bis zum Höchstsatz von 80 Prozent. Dieser Höchstsatz wird bei Bruttospielerträgen von 500 Millionen Franken erreicht. Die Progressionskurve ist bis zu Bruttospielerträgen von 10 Millionen Franken steil und flacht für höhere Bruttospielerträge ab. Der Abgabesatz entspricht den Schlussfolgerungen des Expertenberichts vom 11. August 2017 (PwC, Besteuerung von Online-Spielbankenspielen).

Artikel 121 BGS sieht für Spielbanken mit Konzession B zwei Gründe für eine Abgabermässigung vor: erstens wegen Verwendung des Ertrags für öffentliche Interessen der Region sowie zweitens zum Ausgleich von Nachteilen, die aus der Ansiedlung in einer Region entstehen, die von ausgeprägt saisonalem Tourismus geprägt ist.

Mit Artikel 116 wird im Ergebnis die heutige Praxis der ESBK beibehalten. Der Grundsatzentscheid, ob eine Spielbank Anspruch auf Abgabermässigungen im Sinne von Artikel 121 Absatz 1 BGS hat, wird jedoch nicht mehr in der Konzession getroffen. Vielmehr entscheidet die ESBK über die Ermässigung jährlich auf Gesuch hin mit Verfügung. Die Berechnung der Ermässigung entspricht der heutigen Praxis: Die Ermässigung erfolgt proportional zum Anteil des investierten Betrags für Projekte im öffentlichen Interesse der Region am Nettospielertrag. Der Anhang 1 der Verordnung enthält eine Tabelle, in der festgelegt ist, welche Anteile zu welchen Reduktionen des Abgabesatzes führen. Die Abstufungen entsprechen der heutigen Praxis, die ihre Grundlage in den jeweiligen Konzessionsurkunden findet.

In Artikel 116 Absatz 3 wird in einer nicht abschliessenden Liste aufgeführt, welche Bereiche unterstützt werden können. Die Änderungen gegenüber Artikel 85 Absatz 4 VSBG wurden aus legislativen Gründen vorgenommen. Sie führen nicht zu einer materiellen Änderung. Die im heute geltenden Recht noch verankerte Möglichkeit der Unterstützung des Tourismus ist nicht nötig. Eine Unterstützung des Tourismus fällt regelmässig auch unter die Buchstaben a und b, Kultur und Sport. Mit anderen Worten wird mit der Streichung von Buchstabe d keine Änderung der Praxis oder der Rechtslage bezweckt.

Artikel 116 Absatz 4 präzisiert, dass Vergabungen an politische Parteien sowie freiwillige Leistungen an Aktionäre der Spielbank oder an Institutionen, die von der Spielbank nicht unabhängig sind, nicht zu einer Ermässigung der Abgabe führen. Damit werden drei zentrale Kriterien der heutigen Praxis übernommen. Vergabungen an Parteien sollen nicht zu einer Abgabermässigung führen, da bei solchen Vergabungen für das Publikum der Eindruck entstehen könnte, eine Spielbank wolle sich das Wohlwollen einer politischen Partei erkaufen.

Artikel 117 Absätze 1 und 2 entspricht Artikel 86 Absätze 1 und 2 VSBG. Artikel 117 Absatz 3 legt den Grundsatz fest, dass Spielbanken nur insoweit von der Abgabermässigung profitieren können, als ihr Bruttospielertrag tatsächlich den gleichen saisonalen Schwankungen unterworfen ist wie der Tourismus in der Region, in der die Spielbank angesiedelt ist. Nur in dieser Konstellation ist eine Ermässigung zur rechtfertigen. Die Ermässigung dient ja dem Zweck, die Nachteile von Spielbanken zu mildern, die in Standortregionen angesiedelt sind, in denen der Tourismus eine wesentliche Rolle spielt und einen ausgeprägt saisonalen Charakter aufweist.

4.9.2 2. Abschnitt: Veranlagung und Erhebung der Spielbankenabgabe

Die Bestimmungen dieses Abschnitts entsprechen zu einem Grossteil dem geltenden Recht (Art. 87–93 VSBG). Die besonderen Dokumentationspflichten nach den Artikeln 119–121 entsprechen teilweise den Bestimmungen von Artikel 79 und 80 VSBG. Die Eingliederung der Bestimmung in diesen Abschnitt macht deutlich, dass die Dokumentationspflichten in erster Linie der korrekten Festlegung der Abgaben dienen.

Materiell neu ist die Regelung betreffend die Entschädigung der ESBK für die Kosten der Abgabenerhebung. Heute werden gestützt auf Artikel 88 Absatz 5 VSBG für die Kosten der Abgabenerhebung 20 Prozent der nicht durch die Gebühren nach den Artikeln 112–117 VSBG gedeckten Kosten der ESBK berechnet. Anstelle dieser Regelung werden gestützt auf Artikel 99 Absatz 1 BGS für die Veranlagung und Erhebung der Spielbankenabgabe Gebühren erhoben, welche durch die Spielbanken (Art. 124) bzw. allenfalls die Kantone (Art. 126) bezahlt werden. Die Kantone können nach Artikel 126 nämlich wählen, ob sie die kantonale Abgabe selbst erheben oder durch die ESBK erheben lassen.

4.9.3 3. Abschnitt: Verbuchung und Überweisung der Spielbankenabgabe an die AHV

Die Regelung von Artikel 127 entspricht aus materieller Sicht Artikel 94 VSBG.

4.10 10. Kapitel: Schlussbestimmungen

Mit Artikel 128 werden die Spielbankenverordnung vom 24. September 2004 sowie die Verordnung zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten vom 27. Mai 1924 aufgehoben.

In Artikel 129 wird übergangsrechtlich die Frage geklärt, wie es sich mit Spielsperren verhält, welche die Spielbanken nach geltendem Recht, d. h. nach Artikel 22 SBG, verhängt haben. Ein Teil der heutigen Gründe für die Sperren wird im neuen Recht übernommen. Artikel 129 legt fest, dass die meisten nach altem Recht gesperrten Personen auch nach neuem Recht gesperrt bleiben. Das trifft auf die Personen zu, die wegen ihrer finanziellen Situation gesperrt worden sind (Art. 22 Abs. 1 Bst. a und b SBG), sowie auf die Personen, die selbst eine Spielsperre beantragt haben (Art. 22 Abs. 4 SBG). Der Leitgedanke des neuen Rechts besteht darin, dass der Anwendungsbereich der Spielsperren grundsätzlich auf die online durchgeführten Spielbankenspiele sowie auf die online durchgeführten oder von der interkantonalen Behörde bezeichneten Grossspiele ausgeweitet wird.

Schliesslich wird festgehalten, dass altrechtlich qualifizierte Geschicklichkeitsspielautomaten neurechtlich als automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele im Sinn des Geldspielgesetzes gelten (Art. 130). Dies gilt selbstverständlich nur für Geschicklichkeitsspielautomaten, die nicht nachträglich verändert worden sind.

4.10.1 Sportförderungsverordnung

Der vierte Titel der Sportförderungsverordnung zum Thema der Fairness und Sicherheit im Sport wird im Rahmen der anstehenden Umsetzung der Magglinger Konvention bereits heute mit einem zweiten Kapitel zur Wettkampfmanipulation im Sport ergänzt. Der neue Artikel 78a verdeutlicht die innerstaatliche Aufgabenteilung zwischen der interkantonalen Behörde und dem BASPO. Die interkantonale Behörde ist als Informationsdrehscheibe für die Abwicklung des Informationsflusses gerade in Fällen mit konkreten Verdachtsmomenten zuständig. Der in Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b der Konvention genannte Aspekt der Koordination der Massnahmen zur Bekämpfung der Wettkampfmanipulation ist, dort wo er über die Abwicklung des Informationsflusses hinausgeht, dagegen primär sportpolitischer Natur und wird auch in Zukunft in der Zuständigkeit des BASPO liegen. Dieses hat nach Artikel 18 des Sportförderungsgesetzes vom 17. Juni 2011¹⁹ den Auftrag, unerwünschte Begleiterscheinungen des Sports zu bekämpfen. Auf die Mitteilung nach Artikel 13 Absatz 2 der Konvention hat dies grundsätzlich keinen Einfluss. Um keine Verwirrung zu schaffen und da im internationalen Kontext ohnehin nur von Bedeutung ist, wer die Rolle der Informationsdrehscheibe innehat, kann die interkantonale Behörde nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens als nationale Plattform gemeldet werden. Die Rolle des BASPO ist primär im Binnenverhältnis relevant.

¹⁹ SR 415.0

Neben der Klärung der Zuständigkeiten beinhaltet Artikel 78a in Absatz 3 Regeln über die Gewährung von Finanzhilfen an Sportorganisationen. Die Bestimmung soll sicherstellen, dass das BASPO nur Organisationen unterstützt, die adäquate Massnahmen gegen Wett-kampfmanipulation treffen.

4.10.2 Mehrwertsteuerverordnung

Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe g der Mehrwertsteuerverordnung ist der neuen geldspielrechtlichen Terminologie anzupassen. Die bisherigen Begriffe «Glücksspiele» und «Lotterien» werden durch den Begriff «Geldspiele» ersetzt. Wie bereits unter bisherigem Recht dürfen auch künftig in der Schweiz keine Geldspiele aus dem Ausland angeboten werden. Unternehmen, welche dieses Verbot umgehen und entdeckt werden, schulden die Mehrwertsteuer auf den in der Schweiz erbrachten Leistungen rückwirkend bis zum Beginn der fünfjährigen Festsetzungsverjährungsfrist.

4.10.3 Verrechnungssteuerverordnung

Artikel 39: Neu umschreibt Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1965²⁰ über die Verrechnungssteuer (VStG) mit Verweis auf die neuen Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990²¹ über die direkte Bundessteuer (DBG), welche Gewinne aus Geldspielen sowie aus Lotterien und Geschicklichkeitsspielen zur Verkaufsförderung der Verrechnungssteuer unterliegen. Eine Umschreibung des Gegenstandes der Steuer auf Verordnungsstufe ist daher nicht erforderlich. Artikel 6 VStG hält zudem fest, dass die *einzelnen* Gewinne steuerbar sind. Die heutigen Regelungen in den Absätzen 1 und 2 bei mehreren Gewinnen durch ein Los oder einen Einsatz und jene für Gewinne bei Teillosen werden damit hinfällig.

Mit dem Geldspielgesetz werden die bisherigen «lotterieähnlichen Veranstaltungen» von den «Lotterien und Geschicklichkeitsspielen zur Verkaufsförderung» erfasst, soweit sie nach neuem Recht nicht als Grossspiel zu qualifizieren sind. Die «Lotterien und Geschicklichkeitsspiele zur Verkaufsförderung» werden in Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben d und e BGS definiert. Der neue Artikel 1 Absatz 1 VStG verweist auf diese Bestimmung. Absatz 3 wird somit ebenfalls ersatzlos gestrichen.

Artikel 40 in der heutigen Formulierung hat seine Bedeutung verloren und wird aufgehoben.

Artikel 41 Absatz 1: Die Steuer ist neu auf den einzelnen Gewinnen aus Geldspielen zu berechnen. Steuerbar sind jene Gewinne, die nicht nach dem neuen Artikel 24 Buchstaben i–i^{ter} DBG steuerfrei sind, d. h. Gewinne von über einer Million Franken aus der Teilnahme an Grossspielen (Art. 3 Bst. e BGS) und der Online-Teilnahme an Spielbankenspielen. Der Begriff «Betrag» indiziert, dass es sich um einen Steuerfreibetrag handelt. Folglich ist eine Million Franken bei höheren Gewinnen stets steuerfrei.

Artikel 41a: Neu werden auch Naturalgewinne der Verrechnungssteuer unterstellt. Ein Meldeverfahren soll die Steuererhebung erleichtern und eine angemessenere Berechnung der Verrechnungssteuer ermöglichen. Anlass für die Änderungen in Artikel 41 a und 41c ist die Änderung des Verrechnungssteuergesetzes, die von den Eidgenössischen Räten am 28. September 2018 beschlossen wurde.

Artikel 41b: Bei Lotterien und Geschicklichkeitsspielen zur Verkaufsförderung nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben d und e BGS ist die Steuer auf den einzelnen Gewinnen von über 1000 Franken zu berechnen. Hierbei handelt es sich um eine Steuerfreigrenze. Übersteigt ein einzelner Gewinn die Grenze von 1000 Franken, ist somit der gesamte Gewinn steuerbar.

²⁰ SR 642.21

²¹ SR 642.11

Das amtliche Formular ist unaufgefordert bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung einzureichen. Auf dem amtlichen Formular sind neu jene Angaben zu deklarieren, die bisher bei der Anmeldung anzugeben waren. Indem das Verfahren nur noch einstufig (Deklaration bei gleichzeitiger Steuerentrichtung) statt zweistufig (Anmeldung vor Durchführung des Geldspiels und Steuerentrichtung zu einem späteren Zeitpunkt) durchgeführt wird, wird die Steueranmeldung administrativ vereinfacht. Auch für Naturalgewinne ist ein Meldeverfahren vorgesehen (Art. 41c).

Artikel 60 Absatz 2: Der Begriff «Lotteriegewinn» wird in Absatz 2 durch «Geldspielgewinn» ersetzt. Der Absatz wird ergänzt durch die Lotterien und Geschicklichkeitsspiele zur Verkaufsförderung, da an diesen z. T. auch gemeinsam teilgenommen werden kann. Die Teilnahme an Lotterien und Geschicklichkeitsspielen zur Verkaufsförderung kann auch gratis sein, weshalb der Begriff «gemeinsamer Einsatz» durch «gemeinsame Teilnahme» ersetzt wird. Der Begriff «Teilnehmer» wird durch «Teilnehmende» ersetzt.

Artikel 68 Absatz 2: Der Begriff «Lotteriegewinne» in Buchstabe a wird durch «Geldspielgewinne» ersetzt. Die Bescheinigung über den Steuerabzug ist neu auch bei Rückerstattungsanträgen von Gewinnen aus Lotterien und Geschicklichkeitsspielen zur Verkaufsförderung beizulegen. Die Bestimmung wird zudem redaktionell vereinfacht.

5 Departementsverordnungen

5.1 Spielbankenverordnung

Die Spielbankenverordnung übernimmt hauptsächlich den Inhalt der alten Glücksspielverordnung sowie die Entwicklung der Praxis. Die Verordnung umfasst vor allem technische Normen zur Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs. Mit der Verordnung soll auch sichergestellt werden, dass die ESBK ihre Aufgaben wahrnehmen kann, indem ihr Zugang zu den Daten gewährleistet wird, die sie für die Aufsicht benötigt. So sollen ihr die Spielbanken insbesondere bestimmte wichtige Unterlagen zur Verfügung stellen.

Die Struktur der Verordnung hingegen wurde grundlegend verändert. Die Struktur des aktuellen Entwurfs entspricht soweit nötig jener des neuen Geldspielgesetzes und der Verordnung des Bundesrates. Dementsprechend wurden zahlreiche Bestimmungen der geltenden Verordnung übernommen, aber an einer ganz anderen Stelle des Textes eingereiht. Die Verordnung ist in folgende fünf Kapitel gegliedert: Dokumentationspflichten, Spielangebot, Betrieb, Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel und Schlussbestimmungen.

Darüber hinaus enthält die Departementsverordnung aufgrund der Gesetzesänderung eine Reihe neuer Bestimmungen. So wurde namentlich ein Abschnitt mit den spezifischen Normen zu den Online-Spielen eingefügt.

Das erste Kapitel ist relativ kurz und umfasst in erster Linie Bestimmungen zu den Dokumenten, welche die Spielbanken einreichen müssen, wenn sie eine Konzession beantragen. Gegenüber dem geltenden Recht ändert sich wenig.

Das zweite Kapitel betrifft das Spielangebot. Es ist in sechs Abschnitte zu jeder spezifischen Spielart unterteilt.

Der erste Abschnitt beinhaltet die allgemeinen Bestimmungen für alle Spielbankenspiele. Die theoretische Auszahlungsquote dieser Spiele (Art. 5) bleibt wie im geltenden Recht bei mindestens 80 aber höchstens 100 Prozent. Eine Auszahlungsquote von 100 Prozent ist für Turniere, namentlich Pokerturniere, möglich, wenn die Spielerinnen und Spieler gegeneinander spielen.

Der zweite Abschnitt umfasst die Bestimmungen zu den Tischspielen und entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht. Nach Artikel 10 müssen die getroffenen Zahlen bei Spielen,

deren Ergebnis durch mechanische Zufallsgeneratoren bestimmt wird, dokumentiert werden, damit überprüft werden kann, dass das Ergebnis auf Zufall beruht. Dieser Artikel gilt weder für die Kartenspiele – auch wenn die Karten mechanisch gemischt werden – noch für Spiele, bei denen die Spielerin oder der Spieler selbst aktiv ist, z. B. indem sie oder er Würfel wirft. Der Artikel bezieht sich ausschliesslich auf den Fall, dass das Ergebnis ohne menschliche Beteiligung generiert wird.

Der dritte Abschnitt betrifft die automatisierten Geldspiele in landbasierten Spielbanken. Auch diese Bestimmungen unterscheiden sich nicht vom geltenden Recht und der heutigen Praxis. Sie werden lediglich in einigen Bereichen präzisiert.

Der vierte Abschnitt bezieht sich auf die Jackpots im Besonderen. Diese Bestimmungen sind formell und strukturell stark vereinfacht worden, die Pflichten der Spielbanken bleiben aber grundsätzlich dieselben.

Die Jackpots sind Zusatzspiele zu einem Hauptspiel, die mit einem Teil des Einsatzes des Hauptspiels oder einem separaten Einsatz finanziert werden. Sie sind streng geregelt, da sie oft von mehreren Spielbanken gleichzeitig betrieben werden. Entsprechend sind spezifische Regeln zur Spielsicherheit, zur Auslösung des Gewinns und zur Berücksichtigung bei der Berechnung des Bruttospielertrags vorzusehen.

So ist die Regelung nach Artikel 18 namentlich darum erforderlich, weil die Jackpots nach Artikel 59 Absatz 3 Buchstabe b VGS nicht zwingend am EAKS angeschlossen sein müssen. Demnach muss das gleichwertige System die Gewähr bieten, dass sämtliche Daten, welche die ESBK zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, gespeichert werden.

Zum Bruttospielertrag enthält Artikel 20 eine Regelung, mit der die korrekte Berücksichtigung der Jackpotgewinne bei der Berechnung des Bruttospielertrags sichergestellt werden soll. Wird ein Jackpot von mehreren Spielbanken gemeinsam betrieben, ziehen sie monatlich alle Beträge, die von den Spielerinnen und Spielern für die Alimentierung des Jackpotwerts eingezahlt werden, vom Bruttospielertrag ab. Doch wenn der Jackpot ausgelöst wird, wird der Betrag, der der Spielerin oder dem Spieler ausbezahlt wird, nicht vom Bruttospielertrag der Spielbank abgezogen, die den Jackpotgewinn ausbezahlt. Denn sonst würde der Betrag des Jackpotgewinns doppelt abgezogen.

Der fünfte Abschnitt ist neu und regelt die spezifischen Punkte in Zusammenhang mit den Online-Spielen. Es geht namentlich um die Überprüfung des Online-Spielbetriebs, sobald die Online-Spiele auf der Plattform der Spielbank in Betrieb genommen werden. Die Fragen bezüglich des Datenaufzeichnungssystems werden im dritten Kapitel geregelt.

Den Schluss des zweiten Kapitels bildet der sechste Abschnitt zu den Spielturnieren. Darin werden die geltenden Bestimmungen übernommen. Es wird im Hinblick auf die neuen Gesetzesbestimmungen jedoch darauf hingewiesen, dass Spielturniere nur mit Spielbankenspielen veranstaltet werden dürfen. An diesen Turnieren können Geld- oder Naturalpreise in Aussicht gestellt werden, andernfalls gelten sie nicht als Geldspiele gemäss BGS.

Das dritte Kapitel betrifft den Spielbetrieb. Es definiert die Sicherheitsregeln und Überwachungssysteme, die in den Spielbanken vorgesehen werden müssen.

Im ersten Abschnitt wird wie in der geltenden Verordnung bestimmt, was die Spielregeln mindestens beinhalten müssen.

Der zweite Abschnitt regelt genau, was wie mit Kameras überwacht werden soll. Damit werden die Artikel 59 BGS sowie 53 und 57 VGS konkretisiert. Generell behalten die geltenden Regeln ihre Gültigkeit. Zum Teil werden sie an die Praxis angepasst (Art. 32 Abs. 3). Beispielsweise muss der Betrieb eines Spieltisches unterbrochen werden, wenn die entsprechende Überwachungskamera ausfällt, ausser wenn die Spielbank in der Lage ist, die Sicherheit mit einer anderen Kamera zu gewährleisten (Art. 35).

Der dritte Abschnitt des dritten Kapitels betrifft das EAKS sowie dessen Entsprechung für die Online-Spiele, das DZS. Diese beiden Systeme bilden den Kern für die Aufzeichnung der Daten, die für die Gewährleistung der Sicherheit der Geldspiele und der Aufsicht durch die ESBK in Bezug auf den Spielverlauf und die Erhebung der Spielbankenabgabe notwendig sind. Die Systeme müssen in Echtzeit sämtliche wichtigen Informationen im Zusammenhang mit dem Spiel aufzeichnen, insbesondere die Informationen zu den Einsätzen und Gewinnen der Spielerinnen und Spieler. Für die landbasierten Spielbanken ändern sich die Bestimmungen nicht. Zu den Online-Spielen sind im Entwurf ähnliche Pflichten betreffend die Datenaufzeichnung enthalten. Die Pflichten hinsichtlich der Daten zu den Spielerkonten sind jedoch eingehender formuliert, da sich die Identifizierung der Spielerinnen und Spieler bei den Online-Spielen von jener in den landbasierten Spielbanken unterscheidet.

Die Bestimmungen zur Dokumentation der Datensysteme entsprechen jenen der geltenden Verordnung, ergänzt mit Normen zu den Online-Spielen.

Das vierte Kapitel betrifft den Sozialschutz. In den Artikeln 48 und 49 werden der Inhalt des Sozialkonzepts bzw. der Dokumentationsbedarf der ESBK detailliert ausgeführt.

Artikel 50 beschreibt, worin die Aus- und Weiterbildung des mit der Umsetzung des Sozialkonzepts betrauten Personals bestehen muss (siehe auch Art. 76 Abs. 1 Bst. e BGS).

5.2 Geldwäschereiverordnung

5.2.1 Ausgangslage

Mit dem Inkrafttreten des Geldspielgesetzes unterstehen neu auch die Veranstalterinnen von Grossspielen dem Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997²² (GwG). Damit wird den Gefahren Rechnung getragen werden, die von den (je automatisiert oder interkantonal oder online durchgeführten) Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspielen ausgehen können. Daneben unterstehen selbstverständlich weiterhin auch die Spielbanken dem GwG.

Das GwG wurde mit dem Geldspielgesetz dahingehend angepasst, dass die Veranstalterinnen von Grossspielen auch als Finanzintermediäre im Sinne des GwG gelten. Die Sorgfaltspflichten der Grossspielveranstalterinnen leiten sich sowohl von den allgemeinen Bestimmungen des GwG als auch von den besonderen Bestimmungen des Geldspielgesetzes ab. Für die Konkretisierung der Sorgfaltspflichten der Grossspielveranstalterinnen ist das EJPD zuständig. Damit wird ein gewisser Parallelismus im Geldspielbereich erreicht, ist doch für die Konkretisierung der Sorgfaltspflichten der Spielbanken die ESBK zuständig.²³ In Artikel 17 GwG wird zudem auf eine etwaige Selbstregulierung der Spielbanken sowie der Veranstalterinnen von Grossspielen verwiesen.

In formeller, teilweise auch in materieller Hinsicht lehnt sich der Entwurf der Geldwäschereiverordnung EJPD an die Geldwäschereiverordnung ESBK an, die im Zuge der Totalrevision des Geldspielrechts ebenfalls geändert worden ist. Zu beachten ist allerdings, dass die Geldwäschereirisiken im Bereich der Grossspiele, namentlich der Lotterien und Geschicklichkeitsspiele, anders zu beurteilen sind als im Bereich der Spielbankenspiele.

Die Geldwäschereiverordnung EJPD trägt den Eigenheiten der Grossspiele Rechnung, indem sie von bestimmten Prämissen ausgeht:

1. Geldwäschereirisiken bestehen vor allem aufseiten der Spielerinnen und Spieler. Aufseiten der kantonalen Lotteriegesellschaften sind die Risiken dagegen gering.
2. Höhere Geldwäschereirisiken bestehen bei den Online-Spielerkonten und bei Spielen mit hoher Auszahlungsquote (namentlich bei Sportwetten, einschliesslich Pferdewetten). Die

²² SR 955.0

²³ Vgl. BBI 2015 8387 8518

konkrete Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten, insbesondere die Höhe der Schwellenwerte für die Identifizierungspflichten (vgl. unten Ziff. 5.2.2), berücksichtigt die unterschiedlich hohen Risiken bei den verschiedenen Arten von Grossspielen.

3. Im Online-Bereich stellen die Belastung des Spielerkontos für Einsätze und die Gutschrift von Spielgewinnen auf dem Spielerkonto keine Transaktionen dar.
4. Beim indirekten Absatz von Grossspielprodukten über Verkaufsstellen von Vertriebspartnern handelt es sich um «Kassageschäfte». Der direkte Absatz über Online-Kanäle bzw. über das Spielerkonto stellt eine «dauernde Geschäftsbeziehung» dar.

Einzelne Bestimmungen des Entwurfs der Geldwäschereiverordnung EJPD lehnen sich eng an die Verordnung vom 3. Juni 2015²⁴ der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor an.

5.2.2 Überblick

Bei *nicht online durchgeführten*²⁵ Grossspielen bestehen Sorgfaltspflichten für die Veranstalterinnen vornehmlich bei der Auszahlung von Spielgewinnen.

Die Geldwäschereiverordnung EJPD (Art. 3) sieht bei der Spielgewinnauszahlung eine Identifizierungspflicht (Art. 3 GwG) ab folgenden Schwellenwerten vor:

- a) 5000 Franken bei elektronischen Losen, die im Rahmen von automatisiert durchgeführten Grossspielen vertrieben werden, und bei allen Sportwetten;
- b) 10 000 Franken bei gedruckten Losen (mit einer Auszahlungsquote zwischen 50 und 70 Prozent);
- c) 15 000 Franken bei allen nicht online durchgeführten Grossspielen, die nicht unter a) oder b) fallen;

Bei nicht online durchgeführten Grossspielen, die nicht unter a) oder b) fallen, beträgt der Schwellenwert 25 000 Franken, wenn die Geschäftsbeziehung ein vermindertes Risiko darstellt (vgl. dazu Art. 17).

Zusätzliche Abklärungen im Sinn der besonderen Sorgfaltspflichten (Art. 6 GwG) sind vorzunehmen, wenn eine Geschäftsbeziehung oder Transaktion besondere Verdachtsmomente ergibt oder mit einem erhöhten Risiko behaftet ist. Das Risiko ist bei nicht online durchgeführten Grossspielen namentlich dann erhöht, wenn bei einer oder mehreren Transaktionen innerhalb von 365 Tagen der Spielerin oder dem Spieler insgesamt 100 000 Franken oder mehr an Spielgewinnen und anderen Spielguthaben ausbezahlt werden (Art. 15).

Was die *online durchgeführten Grossspiele* angeht, darauf hinzuweisen, dass bereits die Geldspielverordnung des Bundesrates strenge Normen zum Spielerkonto (Art. 47 ff. VGS) enthält. Erst die vollständige Identifizierung (Art. 3 GwG) erfolgt nach den Bestimmungen der Geldwäschereiverordnung EJPD, und zwar beim Erreichen folgender Schwellenwerte (Art. 4):

- a) 15 000 Franken bei Einzahlungen der Spielerin oder des Spielers auf das Spielerkonto nach Artikel 50 Absatz 1 VGS;
- b) 25 000 Franken bei der Überweisung von Gewinnen auf das Zahlungskonto nach Artikel 50 Absatz 2 VGS, sofern die Spielerin oder der Spieler in den vorangegangenen 30 Tagen höchstens die Hälfte der Einsätze für Grossspiele geleistet hat, bei denen die Auszahlungsquote 70 Prozent oder mehr beträgt;

²⁴ SR 955.033.0

²⁵ Vgl. zur Terminologie die Bemerkung in Ziff. 3.6.

- c) 10 000 Franken bei der Überweisung von Gewinnen auf das Zahlungskonto nach Artikel 50 Absatz 2 VGS, sofern die Spielerin oder der Spieler in den vorangegangenen 30 Tagen mehr als die Hälfte der Einsätze für Grossspiele geleistet hat, bei denen die Auszahlungsquote 70 oder mehr Prozent beträgt;
- d) 5000 Franken bei der Kontosaldierung oder bei der Überweisung von Guthaben, die nicht auf Spielgewinnen beruhen, auf das Zahlungskonto nach Artikel 50 Absatz 2 VGS.

Zusätzliche Abklärungen im Sinn der besonderen Sorgfaltspflichten (Art. 6 GwG) sind vorzunehmen, wenn eine Geschäftsbeziehung oder Transaktion besondere Verdachtsmomente ergibt oder mit einem erhöhten Risiko behaftet ist. Das Risiko ist bei online durchgeführten Grossspielen namentlich ab den folgenden Schwellenwerten erhöht (Art. 16):

- a) 30 000 Franken bei Einzahlungen der Spielerin oder des Spielers auf das Spielerkonto nach Artikel 50 Absatz 1 VGS;
- b) 100 000 Franken bei der Überweisung von Gewinnen auf das Zahlungskonto nach Artikel 50 Absatz 2 VGS, sofern die Spielerin oder der Spieler in den vorangegangenen 365 Tagen höchstens die Hälfte der Einsätze für Grossspiele geleistet hat, bei denen die Auszahlungsquote 70 Prozent oder mehr beträgt;
- c) 40 000 Franken bei der Überweisung von Gewinnen auf das Zahlungskonto nach Artikel 50 Absatz 2 VGS, sofern die Spielerin oder der Spieler in den vorangegangenen 365 Tagen mehr als die Hälfte der Einsätze für Grossspiele geleistet hat, bei denen die Auszahlungsquote 70 Prozent oder mehr beträgt;
- d) 20 000 Franken bei der Kontosaldierung oder bei der Überweisung von Guthaben, die nicht auf Spielgewinnen beruhen, auf das Zahlungskonto nach Artikel 50 Absatz 2 VGS.

5.2.3 Erläuterungen

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Die Geldwäschereiverordnung EJPD konkretisiert die Sorgfaltspflichten nach dem GwG und dem BGS für die Veranstalterinnen von Grossspielen, die nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f GwG neu zu den Finanzintermediären zählen. Ausgenommen vom Geltungsbereich sind die Veranstalterinnen von Geschicklichkeitsspielen im Sinn von Artikel 3 Buchstabe e BGS, die nicht online durchgeführt werden, sofern die Höhe der einzelnen Spieleinsätze höchstens 5 Franken und die Gewinnmöglichkeit höchstens 5000 Franken betragen. Angesichts dieser tiefen maximalen Einsätze und Gewinnmöglichkeiten ist es gerechtfertigt, die Veranstalterinnen, bei denen es sich meist um Kleinunternehmen handelt, der Geldwäschereiverordnung EJPD nicht zu unterstellen (Art. 1). So dann finden sich in diesem Kapitel die Legaldefinitionen vier zentraler Begriffe der Verordnung (Art. 2).

2. Kapitel: Sorgfaltspflichten

Das zweite Kapitel konkretisiert im Sinn von Artikel 17 GwG die Sorgfaltspflichten nach dem zweiten Kapitel des GwG und nach der Geldspielgesetzgebung für die Veranstalterinnen von Grossspielen, wobei im Sinn der Artikel 67 und 68 BGS den Besonderheiten der Grossspiele Rechnung getragen wird. So ist namentlich auf Artikel 67 Absatz 2 BGS hinzuweisen, wonach sich der Umfang der Sorgfaltspflichten im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei nach den Gefahren und Merkmalen des Spiels und des Absatzkanals richtet. So muss die Veranstalterin nach Artikel 67 Absatz 3 BGS bei einem Grossspiel, das nicht online durchgeführt wird, die Sorgfaltspflichten (nach den Art. 3–7 GwG bzw. den weiteren einschlägigen Vorschriften des zweiten Kapitels des Geldwäschereigesetzes) nur dann erfüllen, wenn einer Spielerin oder einem Spieler ein Gewinn von erheblichem Wert *ausbezahlt* wird. Nach Artikel 68 Absatz 2 BGS muss auch bei

online durchgeführten Grossspielen die Spielerin oder der Spieler nur dann identifiziert werden (nach Art. 3 Abs. 1 GwG), wenn gewisse Schwellenwerte erreicht werden.

1. Abschnitt: Identifizierung und Registrierung der Spielerin oder des Spielers

Im ersten Abschnitt des zweiten Kapitels wird Artikel 3 GwG über die Identifizierung der Vertragspartei konkretisiert. Die Pflicht zur Identifizierung entsteht sowohl bei nicht online (Art. 3) als auch bei online durchgeführten Grossspielen (Art. 4) – wie unter Ziffer 5.2.2 ausführlich erläutert – grundsätzlich erst dann, wenn gewisse risikobasiert bemessene Schwellenwerte erreicht werden. Zu beachten ist sodann Artikel 3 Absatz 4 GwG, wonach bei Vorliegen entsprechender Verdachtsmomente unter Umständen eine Identifizierung auch dann vorzunehmen ist, wenn die massgeblichen Schwellenwerte nicht erreicht werden. Die folgenden Bestimmungen dieses Abschnitts der Geldwäschereiverordnung EJPD (Art. 5–7) betreffen die Angaben, die für die Identifizierung zu registrieren sind, sowie die Identitätsüberprüfung. Diese kann nicht nur anhand eines amtlichen Ausweises im Original oder in echtheitsbestätigter Kopie, sondern auch durch mehrere alternative Methoden erfolgen, die dem raschen technologischen Wandel Rechnung tragen. Schliesslich regelt dieser Abschnitt, wie vorgegangen werden kann, wenn die Spielerin oder der Spieler über keine Identifizierungsdokumente verfügt (Art. 8).

2. Abschnitt: Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person

In diesem Abschnitt wird Artikel 4 GwG über die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person näher ausgeführt. Die Veranstalterin muss von der Spielerin oder dem Spieler immer dann eine schriftliche Erklärung darüber einholen, wer die an den übertragenen oder zu übertragenden Vermögenswerten wirtschaftlich berechnete natürliche Person ist, wenn sie die Spielerin oder den Spieler nach Artikel 3 identifizieren muss (siehe insbesondere Art. 4 Abs. 2 Bst. c GwG). Muss sie die Spielerin oder den Spieler nach Artikel 4 identifizieren, so hat sie die Erklärung nur dann einzuholen, wenn zusätzlich eine von mehreren weiteren Voraussetzungen erfüllt ist (Art. 9). Die Erklärung hat spezifische Anforderungen zu erfüllen (Art. 10).

3. Abschnitt: Besondere Sorgfaltspflichten

In diesem Abschnitt wird Artikel 6 GwG über die besonderen Sorgfaltspflichten konkretisiert. So muss die Veranstalterin die wirtschaftlichen Hintergründe einer Geschäftsbeziehung oder Transaktion unverzüglich abklären, sobald ein Fall nach Artikel 6 Absatz 2 GwG eintritt, namentlich wenn eine Geschäftsbeziehung oder Transaktion mit erhöhtem Risiko vorliegt (Art. 11). Zur Bestimmung der Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko orientiert sich die Veranstalterin an einem nicht abschliessenden Kriterienkatalog (Art. 12). Gleichzeitig teilt sie ihre Geschäftsbeziehungen je nach Risiko einer von vier Kategorien zu («stark erhöhtes Risiko», «erhöhtes Risiko», «normales Risiko», «vermindertes Risiko») (Art. 13). Auch zur Erkennung von Transaktionen mit erhöhtem Risiko orientiert sich die Veranstalterin an einem nicht abschliessenden Kriterienkatalog (Art. 14). Im Übrigen bestimmt die Geldwäschereiverordnung EJPD die – unter Ziffer 5.2.2 aufgeführten – Schwellenwerte, die bei der Nicht-Online-Durchführung sowie bei der Online-Durchführung von Grossspielen zu einem erhöhten Risiko führen (Art. 15 und 16), welches die Abklärung der wirtschaftlichen Hintergründe erforderlich macht. Bei nicht online durchgeführten Grossspielen kann auch ein vermindertes Risiko vorliegen (Art. 17), und zwar namentlich dann, wenn die theoretische Auszahlungsquote des Spiels im Voraus berechenbar ist und weniger als 70 Prozent beträgt. Inhalt und Umfang der Abklärungen im Fall eines erhöhten Risikos (Art. 18 und Art. 19) entsprechen weitgehend den Artikeln 11 und 12 GwV-ESBK bzw. den Artikeln 16 und 17 der revidierten Geldwäschereiverordnung ESBK. Allerdings besteht eine reduzierte Abklärungspflicht, wenn die Veranstalterin – wie im Fall des direkten Absatzes – weiss, dass die Spielerin oder der Spieler Spieleinsätze von höchstens 10 000 Franken innerhalb von 365 Tagen

geleistet hat, oder wenn ihr – wie im Fall des indirekten Absatzes – keine Hinweise dafür vorliegen, dass die Spielerin oder der Spieler Spieleinsätze von insgesamt mehr als 10 000 Franken innerhalb von 365 Tagen geleistet hat (Art. 18 Abs. 2). Die Bestimmung zur Überwachung der Geschäftsbeziehungen und der Transaktionen (Art. 20) nimmt Elemente von Artikel 13 GwV-ESBK auf. Überdies enthält dieser Abschnitt eine Bestimmung (Art. 21), wonach die Veranstalterin bei online durchgeführten Grossspielen Spielgewinne von mehr als 1000 Franken direkt auf das Zahlungskonto nach Artikel 50 Absatz 2 VGS überweist. Schliesslich hat die Veranstalterin auch sicherzustellen, dass ihre Vertriebspartner pro Gewinnbeleg den betreffenden Spielerinnen und Spielern keine Beträge von mehr als 2000 Franken ausbezahlen (Art. 22).

4. Abschnitt: Dokumentationspflicht

Im einzigen Artikel dieses Abschnitts wird Artikel 7 GwG über die Dokumentationspflicht näher ausgeführt. Die Veranstalterin hat die Dokumentation an einem sicheren, den berechtigten Stellen jederzeit zugänglichen Ort in der Schweiz aufzubewahren. Die differenzierte Regelung der Aufbewahrungsfristen trägt den Anforderungen des Datenschutzrechts Rechnung (siehe auch Art. 7 Abs. 3 und 34 Abs. 4 GwG).

5. Abschnitt: Organisatorische Massnahmen

In diesem Abschnitt wird Artikel 8 GwG über die organisatorischen Massnahmen konkretisiert. Die Veranstalterinnen von Grossspielen haben interne Richtlinien zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu erlassen und der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde zur Genehmigung einzureichen. Sehr kleine Veranstalterinnen brauchen interne Richtlinien allerdings nur dann zu erlassen, wenn die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde dies ausdrücklich verlangt (Art. 24). Die Veranstalterinnen sind überdies grundsätzlich verpflichtet, eine Geldwäschereifachstelle vorzusehen (Art. 25) und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinsichtlich der für sie wesentlichen Aspekte der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung aus- und weiterzubilden (Art. 26).

6. Abschnitt: Meldungen, Aufrechterhaltung oder Abbruch der Geschäftsbeziehung

Im letzten Abschnitt des zweiten Kapitels finden sich schliesslich die konkretisierenden Bestimmungen zu den Artikeln 9–11a GwG über die Pflichten bei Geldwäschereiverdacht und die Herausgabe von Informationen, namentlich zu Artikel 9 GwG über die Meldepflicht. Die Artikel folgen in Systematik und Wortlaut weitgehend der revidierten Geldwäschereiverordnung ESBK (2. Kapitel, 5. Abschnitt). So wird hier geregelt, wie die Veranstalterin im Fall zweifelhafter Geschäftsbeziehungen vorzugehen hat (Art. 27 und 28), wann sie die Aufnahme einer Geschäftsbeziehung abzulehnen oder eine bereits eingegangene Geschäftsbeziehung abzurechnen hat, und wie sie sich zu verhalten hat, nachdem sie der Meldestelle für Geldwäscherei Meldung nach Artikel 9 Absatz 1 erstattet hat (Art. 29).