

ESBK
CFMJ
CFCG
SFGB

Eidgenössische Spielbankenkommission
Commission fédérale des maisons de jeu
Commissione federale delle case da gioco
Swiss Federal Gaming Board

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement · Département fédéral de justice et police · Dipartimento federale di giustizia e polizia · Federal Ministry of Police and Justice

2. Geschäftsbericht

2001 / 2 – 2002 / 1

Bern, den 30. Juni 2002

Inhaltsverzeichnis

1. ÜBERBLICK.....	4
1.1. BERICHTSPERIODE	4
1.2. TÄTIGKEITSSCHWERPUNKTE	4
2. TÄTIGKEITEN	4
2.1. DAS KONZESSIONSVERFAHREN	4
2.1.1. <i>Der Entscheid vom 24. Oktober 2001</i>	4
2.1.2. <i>Konzessionsverfahren Innerschweiz</i>	5
2.1.3. <i>Vorläufig kein weiteres Konzessionsverfahren</i>	5
2.1.4. <i>Wiedererwägungsgesuche/Revisionsgesuche</i>	5
2.1.5. <i>Kursäle, deren Konzessionsgesuch abgelehnt wurde</i>	6
2.2. BETRIEBSERÖFFNUNG NEURECHTLICHER SPIELBANKEN.....	6
2.3. ÄNDERUNG VON RECHTSERLASSEN	7
2.3.1. <i>Revision der Glücksspielverordnung</i>	7
2.3.2. <i>Revision des Lotteriegesetzes</i>	8
2.4. AUFSICHT	8
2.4.1. <i>Schliessung der übergangsrechtlichen Kursäle</i>	8
2.4.2. <i>Vorbereitung der Überwachung der neuen Spielbanken</i>	8
2.4.3. <i>Überwachung ausserhalb der Spielbanken</i>	10
2.5. STRAFVERFAHREN.....	10
2.5.1. <i>Spielsalons und Restaurants</i>	10
2.6. PRÜFUNG VON GESCHICKLICHKEITS- UND GLÜCKSSPIELAUTOMATEN.....	12
2.7. BEZIEHUNGEN	13
2.7.1. <i>Bundesstellen</i>	13
2.7.2. <i>Kantone</i>	13
2.7.3. <i>Verbände</i>	13
2.7.4. <i>Internationale Kontakte</i>	14
3. SPIELBANKENABGABE	14
3.1. ABGABEREDUKTIONEN	14
3.2. ERHEBUNG UND ERFASSUNG DER SPIELBANKENABGABE	14
3.3. DER BRUTTOSPIELERTRAG.....	15
3.4. DER ABGABEERTRAG.....	15
3.5. VERANLAGUNG UND BEZUG ZUGUNSTEN DER KANTONE.....	15
4. BESCHWERDE- UND REKURSVERFAHREN	15
4.1. VERWALTUNGSBESCHWERDEN	15
4.2. STRAFVERFÜGUNGEN	16
4.3. STEUERVERFÜGUNGEN	16
5. MEDIENKONTAKTE.....	16
6. ORGANISATION	16
6.1. DIE ESBK	16
6.2. DAS SEKRETARIAT DER ESBK.....	17

6.3. EINNAHMEN- / AUSGABENRECHNUNG.....	17
6.3.1. <i>Einnahmen</i>	17
6.3.2. <i>Ausgaben</i>	17
7. BEILAGEN.....	18

1. Überblick

1.1. Berichtsperiode

Der vorliegende Bericht ist der zweite Geschäftsbericht der ESBK. Er umfasst die Periode vom 1. Juli 2001 bis zum 30. Juni 2002.

1.2. Tätigkeitsschwerpunkte

Die Berichtsperiode stand in erster Linie im Zeichen des Konzessionierungsverfahrens. Hier ging es einerseits um die Vorbereitung der definitiven Entscheide des Bundesrates vom 24. Oktober 2001 (vgl. dazu unten, Ziff. 2.1), andererseits um die Begleitung der ausgewählten Projekte bis zur Konzessionserteilung. In zweiter Linie beschäftigte sich die ESBK vor allem in der ersten Hälfte des Jahres 2002 mit der Ausarbeitung der Prinzipien der Überwachung der neuen Spielbanken sowie mit der Ausarbeitung der Instrumente für die Umsetzung dieser Prinzipien.

Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit der ESBK lag, wie im vorangegangenen Jahr, in der Bekämpfung des illegalen Glücksspiels ausserhalb der Spielbanken (vgl. dazu unten, Ziff. 2.4.2).

2. Tätigkeiten

2.1. Das Konzessionsverfahren

2.1.1. Der Entscheid vom 24. Oktober 2001

Am 24. Oktober 2001 fällte der Bundesrat auf Empfehlung der ESBK und auf Antrag des EJPD seinen Konzessionsentscheid. Unter den 41 noch verbliebenen Projekten wählte er 21 aus und wies gleichzeitig 20 Konzessionsgesuche ab.

Der Bundesrat sprach sich bei folgenden 7 Projekten für eine Konzession A aus:

Baden, Basel/Flughafen, Bern, Lugano, Luzern, Montreux, St. Gallen

Der Bundesrat wählte folgende 14 Projekte für eine Konzession B aus:

Arosa, Bad Ragaz, Crans, Courrendlin, Davos, Freiburg/Granges-Paccot, Interlaken, Mendrisio, Meyrin, Muralto, Pfäffikon, Schaffhausen, St. Moritz, Zermatt.

Nach Artikel 13 SBG kann eine Konzession nur erteilt werden, wenn Standortkanton und Standortgemeinde dies befürworten. Im Rahmen seines Konzessionsentscheides hat deshalb der Bundesrat die ESBK beauftragt, bei den Standortkantonen und –gemeinden eine Stellungnahme einzuholen bezüglich jener 21 Projekte, die eine Konzession erhalten haben. Gleichzeitig erteilte der Bundesrat der ESBK den Auftrag, die Konzessionsurkunden vorzubereiten und ihm zu gegebener Zeit zu unterbreiten.

2.1.2. Konzessionsverfahren Innerschweiz

Im Rahmen des Bundesratsentscheides vom 24. Oktober 2001 ging eine Region leer aus: die Innerschweiz. Mit Blick auf die touristische Bedeutung dieser Region hat der Bundesrat die ESBK beauftragt, bis zum 30. Juni 2002 in der Region Innerschweiz (Kantone UR, OW, NW) eine zweite Konzessionsrunde für eine Konzession B durchzuführen und dem Bundesrat zu gegebener Zeit Antrag zu stellen.

Bis Ende Juni 2002 sind insgesamt zwei Gesuche um eine Konzession B in der Innerschweiz eingereicht worden, und zwar eines für den Standort Engelberg (OW) und ein anderes für den Standort Buochs (NW).

2.1.3. Vorläufig kein weiteres Konzessionsverfahren

Bevor der Bundesrat neue Konzessionsgesuche beurteilen will, soll sich seiner Ansicht nach der schweizerische Spielbankenmarkt zuerst für eine gewisse Zeit konsolidieren. Im Rahmen seines Entscheides vom 24. Oktober 2001 hat er deshalb entschieden, im Laufe der nächsten fünf Jahre – mit Ausnahme des erwähnten Konzessionsverfahrens für die Innerschweiz – auf keine weiteren Konzessionsgesuche mehr einzutreten.

Gleichzeitig hat er die ESBK beauftragt, dem Bundesrat nach Ablauf dieser Zeit einen Bericht über die Entwicklung und die dazumalige Situation sowie Empfehlungen für das weitere Vorgehen zu unterbreiten.

2.1.4. Wiedererwägungsgesuche/Revisionsgesuche

In Bezug auf das Projekt der Grand Casino Basel AG (Mustermesse) wurde beim Bundesrat ein Gesuch um Revision seines Entscheides vom 24. Oktober 2001 eingereicht. In diesem Entscheid hat der Bundesrat das Gesuch der Grand Casino Basel AG um eine A-Konzession in der Konzessionsregion Nordostschweiz abgewiesen und sich zu Gunsten des Projektes der Airport Casino Basel AG ausgesprochen. Dieses Projekt hatte ebenfalls die Zustimmung des Kantons Basel-Stadt erhalten. Mit Beschluss vom 27. Februar 2002 bestätigte der Bundesrat seinen Entscheid vom 24. Oktober 2001 und wies ein Wiedererwägungsgesuch ab.

Im April 2002 wurde auch für das mit Bundesratsentscheid vom 24. Oktober 2001 abgelehnte Projekt Locarno ein Wiedererwägungsgesuch eingereicht. Der Bundesrat hatte sich bei seinem damaligen Entscheid für das Projekt Muralto entschieden. Obwohl allfällige Mängel des Konzessionsgesuches Muralto die Mängel des Projektes Locarno nicht hätten zu relativieren vermögen, veranlasste der Bundesrat unabhängig vom in Frage stehenden Wiedererwägungsgesuch auch die Prüfung der Stichhaltigkeit der auf einen Bericht einer privaten Wirtschaftsdetektei abgestützten und durch die Gesuchsteller erhobenen Vorwürfe gegenüber dem Projekt Muralto, insbesondere gegenüber der daran beteiligten Unternehmensgruppe ACE (Novomatic) in Bezug auf deren integeren Geschäftstätigkeit.

Die im Bericht als Fakten aufgelisteten Tatbestände wurden anhand der im Rahmen der Prüfung der Konzessionsvoraussetzungen gewonnenen Erkenntnisse, welche mit Hilfe der zur Verfügung stehenden Mittel wie Auskunftspflicht der Gesuchstellerinnen (Art. 18 SBG), Amts- und Rechtshilfe (Art. 49 SBG; Art. 30 VStrR) sowie Konfrontation der im Be-

richt angeschuldigten Personen mit im Bericht statuierten Vorwürfen erlangt wurden, überprüft und als nicht schlüssig befunden. Aufgrund dieser Erkenntnisse lehnte der Bundesrat mit Beschluss vom 26. Juni 2002 das Wiedererwägungsgesuch der Casinò Kursaal Locarno SA ab.

Die Romande des Jeux SA, die ein Gesuch für ein A-Casino und vier Gesuche für ein B-Casino eingereicht hatte, die alle vom Bundesrat abgewiesen wurden, wandte sich am 8. November 2001 mit einer Aufsichtseingabe an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N). Darin verlangte sie eine Überprüfung des Evaluationsverfahrens und der Zuteilung der Spielbankenkonzessionen durch die GPK-N. Ein analoges Begehren richtete die Romande des Jeux am 28. November 2001 an den Bundesrat, der dieses jedoch am 19. Dezember 2001 abwies. Die GPK-N ihrerseits beschloss am 8. Februar 2002, auf die gestellten Begehren nicht einzutreten.

2.1.5. Kursäle, deren Konzessionsgesuch abgelehnt wurde

Nach Artikel 61 Absatz 2 SBG gilt die provisorische Konzession von altrechtlichen Kursälen, die fristgerecht ein Konzessionsgesuch eingereicht haben, bis zum bundesrätlichen Entscheid über ihr Gesuch. Im Rahmen seines Entscheides vom 24. Oktober 2001 hat der Bundesrat im Sinne einer verhältnismässigen Übergangslösung entschieden, den Kursälen deren Gesuch abgewiesen wurde, eine bis zum 31. März 2002 dauernde Schliessungsfrist zu gewähren. Gleichzeitig erteilte er der ESBK die Kompetenz, in begründeten Fällen und auf Gesuch hin die Frist bis zum 30. Juni 2002 zu verlängern.

Der Kursaal Engelberg hat kein solches Gesuch gestellt und in der Folge seinen Betrieb am 31. März 2002 eingestellt. Alle anderen betroffenen Kursäle (Biel, Genf, Gstaad, Locarno, Rheinfelden, Saxon, Thun, Weggis) haben ein entsprechendes Verlängerungsgesuch eingereicht. Sämtliche Gesuche wurden gutgeheissen und die Schliessungsfrist jeweils bis zum 30. Juni 2002 verlängert.

Die Kursäle Biel und Rheinfelden stellten zudem ein Gesuch um eine zusätzliche Fristverlängerung. Während für Biel eine Verlängerung für die Dauer der Expo 02 beantragt wurde, wollte Rheinfelden den Spielbetrieb bis zur Eröffnung der neuen Spielbank im Raum Basel weiterführen. Insbesondere im Interesse der Gleichbehandlung aller von der Schliessung betroffenen Kursäle hat der Bundesrat mit Beschluss vom 27. Februar 2002 beide Gesuche abgewiesen. Im Falle von Rheinfelden legte der Bundesrat entsprechend dem Subeventualantrag der Gesuchstellerin die Schliessungsfrist per 30. Juni 2002 fest. Entsprechend musste der Bundesrat auch ein Schreiben des Regierungsrates des Kantons Bern abschlägig beantworten, mit welchem dieser eine Verlängerung der Schliessungsfristen für die Kursäle Thun, Gstaad und Biel beantragt hatte.

2.2. Betriebseröffnung neurechtlicher Spielbanken

Gestützt auf den bundesrätlichen Entscheid vom 24. Oktober 2001 begannen alle Spielbanken, die eine Konzession erhalten haben, mit der Projektrealisierung. Einerseits galt es, die in den Gesuchsunterlagen dargelegten Absichten und Konzepte (z. B. Sozialkonzept) in die Tat umzusetzen; andererseits ging es darum, die notwendigen Infrastrukturen für die neuen Spielbetriebe zu schaffen. Diese zweite Konzessionierungsphase war gekennzeichnet durch einen regen Kontakt zwischen den zukünftigen Casinobetreibern und der ESBK, um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Vorgaben erfüllt werden und die

neuen Spielbanken fristgerecht ihren Betrieb aufnehmen können. Je nach Projekt, in Abhängigkeit der geleisteten Vorarbeiten und den lokalen Verhältnissen, ergaben sich für die 21 vom Bundesrat grundsätzlich gutgeheissenen Projekte unterschiedliche Eröffnungstermine. Als erste neurechtliche Spielbank nahm das Casino Luzern am 26. Juni 2002 den Spielbetrieb auf, kurz darauf folgten Baden, Bern, Crans und Interlaken. Bis Ende 2002 werden voraussichtlich insgesamt 15 der 21 neuen Spielbanken ihren Betrieb aufgenommen haben. Es handelt sich hierbei um Arosa, Baden, Bad Ragaz, Bern, Courrendlin, Crans-Montana, Davos, Interlaken, Lugano, Luzern, Mendrisio, Pfäffikon, Schaffhausen, St. Moritz und Zermatt. Die Projekte Basel, Fribourg, Meyrin, Montreux, Muralto und St. Gallen werden im Laufe des Jahres 2003 folgen.

Bevor eine neue Spielbanken den Betrieb aufnehmen kann, muss sich die ESBK davon überzeugen, dass die Konzessionsvoraussetzungen erfüllt sind (Art. 17 VSBG). Einerseits müssen die Spielbanken zahlreiche Unterlagen und Dokumente einreichen, mittels welchen belegt wird, dass die Vorgaben aus dem Projekt, welches Grundlage für den Entscheid des Bundesrates bildete, tatsächlich umgesetzt wurden. Andererseits unterzog die ESBK mit der Unterstützung unabhängiger Prüflabors die spieltechnischen Installationen wie auch die einzelnen Prozessabläufe (GwG, Sozialkonzept, Tischspielbetrieb, Kameraüberwachung) in praktischen Tests.

2.3. Änderung von Rechtserlassen

2.3.1. Revision der Glücksspielverordnung

Im Verlaufe des Konzessionsverfahrens hat es sich immer mehr gezeigt, dass die am 1. April 2000 in Kraft getretene Verordnung des EJPD vom 13. März 2000¹ verschiedene Lücken aufwies, vor allem solche technischer Natur. Aus diesem Grunde wurde die Verordnung einer Totalrevision unterzogen. Die neue Verordnung mit dem gleichen Namen datiert vom 20. Dezember 2001². Sie trat am 1. April 2002 in Kraft.

Primäres Ziel dieser Revision war eine Präzisierung der technischen Anforderungen an die Spiel- und an die elektronischen Kontrollsysteme in den Spielbanken. Der Hauptakzent wurde auf die Video-Überwachung, die in Permanenz und in Echtzeit aufnehmen muss, sowie auf das elektronische Abrechnungs- und Kontrollsystem (EAKS) gelegt. Dem Casino soll es verunmöglicht werden, die Daten zu manipulieren, die das EAKS von den Automaten erhalten hat. Alle Spielsysteme müssen von einer von der Spielbank und ihren wirtschaftlich Berechtigten unabhängigen Stelle zertifiziert sein. Ein Exemplar des Programms dieser Systeme (Automaten und EAKS) muss bei der ESBK hinterlegt werden, damit diese allfällige Veränderungen oder unzulässige Eingriffe feststellen kann.

B-Casinos, die normalerweise in Tourismusgebieten liegen, müssen die gleichen spieltechnischen und sicherheitstechnischen Anforderungen erfüllen wie die A-Casinos. Die revidierte Verordnung billigt ihnen aus diesem Grund eine grössere Auswahl an Tischspielen und höhere Spieleinsätze und Gewinnmöglichkeiten für diese Spiele zu. Umgekehrt wurden die Einsätze und Gewinne bei den Automaten nicht verändert.

¹ AS 2000 893

² SR 935.521.21

2.3.2. Revision des Lotterieggesetzes

Das EJPD hat am 23. Mai 2001 zur Revision des Lotterieggesetzes eine Expertenkommission eingesetzt. Das Lotterieggesetz ist im Verhältnis zum Spielbankengesetz ein Spezialgesetz. Das Glücksspiel um Geld ist grundsätzlich im Spielbankengesetz geregelt; besondere gesetzliche Vorschriften über Lotterien sind aber vorbehalten. An den von der Expertenkommission Lotterieggesetz durchgeführten Hearings hatten der Präsident ESBK und der Leiter des Sekretariates Gelegenheit, auf die Schnittstellen zwischen der Regelung des Glücksspiels um Geld im Allgemeinen und des Lotteriewesens im Speziellen hinzuweisen. Nach Auffassung der ESBK darf die Ausgestaltung des Lotterieggesetzes nicht dazu führen, dass Lotterieunternehmen automatische Geräte einsetzen können, die den nur in Spielbanken erlaubten Glücksspielautomaten ähnlich sind. Das hiesse nämlich, dass sie dem Publikum ähnliche Spielangebote unterbreiten dürften, wie sie mit dem Spielbankengesetz den einer strengen Aufsicht unterliegenden Spielbanken vorbehalten wurden. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass jede Spielbank ein Sozialkonzept zu realisieren hat, dessen Einhaltung und Wirkung von der ESBK im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit überprüft wird.

2.4. Aufsicht

2.4.1. Schliessung der übergangsrechtlichen Kursäle

Bei der Aufsicht widmete die ESBK denjenigen Betrieben besondere Aufmerksamkeit, die ihren Betrieb per 31. März bzw. 30. Juni 2002 einstellen mussten. Denn es galt, in dieser auch für die Betroffenen schwierigen Situation den ordnungsgemässen Spielbetrieb sicherzustellen. Grundsätzlich haben sich die betroffenen Betriebe, trotz gewisser personeller Engpässe, an die gesetzlichen Vorgaben gehalten und bis zur Schliessung den gesetzeskonformen Spielbetrieb sichergestellt.

Am Schliessungstermin der einzelnen Betriebe waren entweder Vertreter der ESBK oder kantonale Behörden jeweils vor Ort, um unverzüglich die bruttospielertrags- bzw. abgaberelevanten Daten sicherzustellen. Die Schliessungen erfolgten ohne Zwischenfälle.

Im Hinblick auf die anstehende Schliessung gelangte die ESBK mit einem Schreiben an die betroffenen Spielbanken, um diese über verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Einstellung des Spielbetriebs zu informieren, z. B. bezüglich Besteuerung oder Verwendung der alten Glücksspielautomaten. Dieses Schreiben enthielt auch die Aufforderung, nach der Schliessung des Betriebes die Daten im Zusammenhang mit den Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei (insbesondere Identifikationsformulare) sowie die Daten betreffend Spielsperren der ESBK einzureichen. Einer Stellungnahme des Eidg. Datenschutzbeauftragten folgend verblieben diese Informationen bei den geschlossenen Betrieben.

2.4.2. Vorbereitung der Überwachung der neuen Spielbanken

Das SBG sieht eine direkte Überwachung der Spielbanken durch die ESBK in sämtlichen Bereichen des Spielbetriebes vor.

Grossen Wert wird auf die Transparenzpflicht gelegt, die im Gesetz verankert ist und die auch in den Strafbestimmungen ihren Niederschlag findet. Diese sehen Sanktionen für

den Fall vor, dass jemand unwahre Angaben macht oder es unterlässt, Informationen zu liefern, die vom Gesetz verlangt werden. Die Informationspflicht bezieht sich auf natürliche und juristische Personen, die mit der Spielbank verbunden sind, wie ihre wirtschaftlich Berechtigten oder ihre Geschäftspartner. Die ESBK wacht über die Einhaltung dieser Transparenz während der gesamten Konzessionsdauer.

Die ESBK wird in erster Linie Kontrollen vor Ort durchführen und dabei die Einhaltung der Meldepflichten sowie spezifische Überwachungsinstrumente überprüfen wie beispielsweise den Revisionsbericht oder die Berichte über die Umsetzung des Sozialkonzeptes oder der Massnahmen zur Verhinderung der Geldwäscherei. Die Kontrollen können genereller (Verfahren und interne Geldflüsse, Spielsysteme und elektronische Kontrolle) oder spezifischer Natur sein, wie beispielsweise im Bereich der Geldwäscherei oder des Sozialkonzeptes.

Dadurch, dass die ESBK nicht nur Überwachungsorgan, sondern gleichzeitig auch Veranlagungsbehörde ist, wird ein besonderes Augenmerk auf die richtige Erfassung des Bruttospielertrages gelegt. Zwar geht es dabei um die Gewährleistung einer richtigen Bemessung der Spielbankenabgabe; doch gestattet es das regelmässige Verfolgen des Spielertrages, auch die finanziellen Geldflüsse innerhalb des Unternehmens zu erfassen, was eine wichtige Voraussetzung für die Gewährleistung eines sicheren und transparenten Betriebes ist.

Artikel 73 VSBG verpflichtet die Revisionsstelle zur Erstellung eines Erläuterungsberichtes, der – über die Verpflichtungen des Obligationenrechtes hinausgehend – auch über andere Betriebsaspekte Auskunft geben muss wie beispielsweise eine Risikoeinschätzung, eine Bewertung der Aktiven, eine Einschätzung der Zweckmässigkeit der internen Organisation oder eine Analyse der Organisationsmassnahmen zur Überwachung und Kontrolle der Geschäftstätigkeit der Spielbank. Die erste Hälfte des Jahres 2002 wurde von der ESBK dazu genutzt, zusammen mit der Treuhandkammer und dem Schweizerischen Casino-Verband diese Berichtsstruktur zu erstellen. Das 65 seitige Dokument wurde Ende Juni 2002 von der ESBK genehmigt und den Revisionsstellen der Spielbanken zugestellt. Die ersten Erläuterungsberichte im Sinne des Gesetzes werden für Frühling 2003 erwartet.

Die ESBK ist dabei, ein Kontroll- und Analyseinstrument für die Jahresrechnungen der Spielbanken zu entwickeln. Dieses Instrument, das sich vor allem auf einen Zeitvergleich (Entwicklung des Betriebsergebnisses im Verlaufe des Geschäftsjahres) und auf einen Branchenvergleich (Entwicklung der Spielbank im Vergleich zum Durchschnitt der Spielbanken A oder B) abstellt, soll es erlauben, mit Hilfe repräsentativster Kennzahlen allfällige Schwachstellen einer Spielbank zu erkennen.

Im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei verfügt die ESBK über mehrere Überwachungsinstrumente. Als erstes ist die Kontrolle des Konzessionärs und dessen wirtschaftlich Berechtigte zu nennen. Die Voraussetzungen, die zur Erteilung der Konzession geführt haben, müssen während der gesamten Konzessionsdauer erfüllt bleiben (Transparenz, Eigenmittel, Geldflüsse, wirtschaftlich Berechtigte usw.). Jede direkte oder indirekte Änderung in der Struktur des Aktienkapitals der Spielbanken von 5% oder mehr des Kapitals führt zur Anwendung der Regeln, die zur Erteilung der Konzession geführt haben. Des Weiteren hat die ESBK eine Reihe von Anordnungen erlassen, die verhindern sollen, dass die Spielbanken zu unerlaubten Zwecken missbraucht werden (Vor-

schriften über Gelddepots, über Banktransfers, über Gewinnbestätigungen usw.). Im Rahmen eines Reglementes, das von der ESBK und der Selbstregulierungsorganisation der Spielbanken erarbeitet wurde, sind die Sorgfaltspflichten der Spielbanken im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei konkretisiert worden. Dieses Reglement wurde von der ESBK im Juni 2002 genehmigt.

Das Prinzip der direkten Kontrolle findet auch im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei statt. Zusätzlich zu ihren generellen Inspektionen führt die ESBK auch punktuelle Kontrollen durch, die spezifisch die Einhaltung der Sorgfaltspflichten der Spielbanken in diesem Bereich zum Gegenstand haben.

2.4.3. Überwachung ausserhalb der Spielbanken

Nach Artikel 60 Absatz 2 SBG dürfen die Kantone während einer Übergangsfrist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes (d.h. bis am 31. März 2005) in Restaurants und anderen Lokalen den Weiterbetrieb von je höchstens fünf Glücksspielautomaten zulassen, soweit diese vor dem 1. November 1997 in Betrieb waren. Am 30. Juni 2002 standen insgesamt 5'882 Glücksspielautomaten legal in Restaurants und Spielsalons.

Gemäss Art. 135 VSBG sind die Reparatur sowie der Austausch oder der Ersatz in Betrieb stehender Glücksspielautomaten mit baugleichen Geräten zulässig, soweit die Massnahme zur Wiederherstellung des bisherigen Zustandes dient. Gestützt auf Ihre Aufsichtskompetenz hat die ESBK ein Kreisschreiben über den Austausch von Glücksspielgeräten erlassen. Darin werden insbesondere die technischen Austauschkriterien näher erläutert, und der Begriff des Weiterbetriebs wird konkretisiert. Die ESBK stellt auf Gesuch hin verbindlich fest, ob die Voraussetzungen für den Austausch eines Glücksspielgeräts gegeben sind. Vom 1.7.2001 bis 30.6.2002 wurden in diesem Zusammenhang 56 Feststellungsverfügungen erlassen.

Die ESBK verfasst zudem Stellungnahmen zuhanden kantonaler Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden und wahrt gegebenenfalls die von ihr zu vertretenden Interessen mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinne von Art. 103 Abs. 1 lit. b OG.

Das Bundesgericht hat mit Entscheid vom 17. September 2001 die umfassende Aufsichtskompetenz der ESBK bestätigt. In zwei weiteren Entscheiden wurde die Auffassung der ESBK bestätigt, wonach bei nicht bewilligtem Betrieb an dem von Art. 60 SBG genannten Stichtag vom 1.11.1997 die Erteilung einer nachträglichen Bewilligung ausgeschlossen ist (Entscheid vom 13. Juni 2002), und wonach das Erfordernis der Kontinuität für die Erteilung einer Folgebewilligung erforderlich ist (Entscheid vom 3. Juni 2002). Schliesslich hat das Bundesgericht den Einwand zurückgewiesen, wonach die Zulassung von Lotteriegeräten und die gleichzeitige Nichtbewilligung von Geldspielautomaten, welche unter das SBG fallen, eine Ungleichbehandlung durch die zuständige kantonale Behörde darstelle (Entscheid vom 3. Mai 2002).

2.5. Strafverfahren

2.5.1. Spielsalons und Restaurants

Auch in dieser Berichtsperiode führte die ESBK in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden zahlreiche Kontrollen in Spielsalons und Restaurants durch. Ziel dieser Kon-

trollen war es, einerseits zu prüfen, ob in keinem dieser Lokale mehr Apparate in Betrieb standen, als auf Grund der Bundes- und Kantonalgesetzgebung zulässig ist. Andererseits wurde kontrolliert, ob es sich bei diesen Geräten tatsächlich um Automaten handelt, die bereits vor dem 1. November 1997 in Betrieb waren und in der Zwischenzeit nicht abgeändert wurden.

Im Zeitraum vom 1.7.2001 bis bis 30.6.2002 wurden insgesamt 162 neue Strafverfahren eröffnet. Im selben Zeitraum wurden mittels 126 Entscheiden 59 Verfahren erledigt. Somit wurden seit Inkrafttreten des SBG (1.4.2000) bis am 30.6.2002 insgesamt 383 Verfahren eröffnet, wovon 74 erledigt wurden. Per 30.6.2002 waren somit noch 309 Straffälle pendent.

Erwähnenswert ist die breite Akzeptanz der Entscheide der Kommission. So wurde in der Berichtsperiode vom 1.7.2001 bis 30.6.2002 lediglich gegen 17 von 126 Strafentscheiden Einsprache erhoben. 12 der daraufhin von der Kommission ausgefallten Verfügungen wurden von den Betroffenen akzeptiert. Nur in 5 Fällen wurde gerichtliche Beurteilung verlangt. Diese Verfahren sind noch vor den kantonalen Gerichten hängig.

Die eingeleiteten Strafverfahren betreffen zu einem grossen Teil illegale Spielclubs. Nach dem Entscheid des Bundesgerichts, wonach die unechten Punkteautomaten als Geldspielgeräte zu behandeln seien, sowie der darauf folgenden Aufforderung zur Abräumung der unechten Punkteautomaten, soweit der Weiterbetrieb aufgrund von Art. 60 SBG und dem kantonalen Recht nicht möglich war, gingen die Anzeigen wegen Missbrauchs von Punkteautomaten zum Glücksspiel zurück. Andererseits kam es insbesondere in den Kantonen Genf und Zürich zu zahlreichen Strafverfahren, weil Aufsteller, Wirte und Saloninhaber sich der Anordnung zur Ausserbetriebnahme dieser Geräte widersetzen. Eine weitere Kategorie bildet nach wie vor das Aufstellen von Glücksspielgeräten ohne Bewilligung.

Die Kommission stellte fest, dass anstelle der früher zugelassenen unechten Punkteautomaten zunehmend zu Glücksspielgeräten umgebaute Unterhaltungsautomaten eingesetzt werden. Dabei gelangen Fernbedienungen oder zusätzliche Tasten zum Einsatz. Eine weitere Herausforderung für die Strafverfolgungsorgane stellt die Inbetriebnahme alter oder neuer, nie homologierter Geräte dar, die sich zum Glücksspiel eignen.

2.5.2. Unechte Punkteautomaten

Am 31. Mai bzw. 7. Juli 2000 stellte das Bundesgericht fest, dass die Spielautomaten Lucky Fun, Treble Chance Fun, Reel Poker Fun, Tropical Dream plus, Super Cherry 600, Red Hot Seven Fun, Cup Final und Super Ciliege Amusement Geldspielautomaten im Sinne des geltenden Bundesgesetzes über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (SBG) sind und der Übergangsbestimmung von Art. 60 SBG unterstehen. Mit Kreisschreiben vom 4. August 2000 an die zuständigen kantonalen Direktionen informierte die ESBK umfassend über die Konsequenzen dieser Entscheide für die einzelnen Kantone und das weitere Vorgehen.

Die Kantone St. Gallen und Zürich verfügten daraufhin die Abräumung der entsprechenden Spielautomaten. Gegen diese Verfügungen schöpfte die Spielautomatenbranche sämtliche verwaltungsrechtlichen Rechtsmittel aus, bis das Bundesgericht mit seinem Entscheid vom 13. August 2001 in Bezug auf die aus Art. 60 SBG fliessende kantonale

übergangsrechtliche Zulassung erkannt hat, dass das im Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale des Kantons St. Gallen vom 6. Juni 1982 enthaltene Verbot der Geräte, welche Geld oder geldwerte Gegenstände als Gewinn abgeben, auf die unechten Punktautomaten anzuwenden ist, und demzufolge eine kantonale übergangsrechtliche Zulassung nicht möglich ist. Für den Kanton Zürich wurde die Anwendbarkeit des Gesetzes über das Unterhaltungsgewerbe des Kantons Zürich vom 27. September 1981, welches Geräte, die Geld oder Waren als Gewinn abgeben, verbietet, auf die unechten Punktautomaten mit dem unangefochtenen Verwaltungsgerichtsentscheid vom 4. März 2002 endgültig festgestellt.

Im Kanton St. Gallen konnte festgestellt werden, dass die Frist zur Abräumung bis zum 15. Oktober 2001 eingehalten worden ist und keine weiteren Strafverfahren eröffnet werden mussten. Im Kanton Zürich wurde die bis zum 15. Februar 2002 gewährte Frist zur Ausserbetriebnahme dieser Geräte nicht konsequent eingehalten, weshalb die ESBK in dieser Angelegenheit einige Strafverfahren eröffnen musste.

2.5.3. Internet Casinos

Die grundsätzlichen Ausführungen im Geschäftsbericht 2001 haben nach wie vor Gültigkeit. Eine strafrechtliche Verantwortlichkeit kann nebst dem eigentlichen Betreiber des Internet-Spielcasinos und weiteren Personen, welche wesentliche Leistungen für den Aufbau und Betrieb des Casinos erbringen (Buchhaltung, Kundendienst, Werbung, Bereitstellen von Software etc.), in erster Linie den sogenannten Hosting Provider treffen, welcher dem Casinobetreiber auf seinem Server Speicherkapazitäten zur Verfügung stellt. Verantwortlichkeit begründen kann überdies das Zurverfügungstellen von Standleitungen und Dial up.

Bereits im letzten Geschäftsbericht wurde darüber berichtet, dass ein Strafverfahren gegen ein Internet-Casino eröffnet wurde, das von der Schweiz aus betrieben wurde. Dieses Verfahren erwies sich als ausserordentlich komplex. Am 25. April 2002 erliess die ESBK die Einspracheentscheide gegen die Strafverfügungen vom 18. Dezember 2001. Diese Entscheide sind mittlerweile in Rechtskraft erwachsen, womit dieses umfangreiche Verfahren abgeschlossen werden konnte.

Weitere Verfahren betreffen die ebenfalls unzulässige Erstellung von Links zu virtuellen Casinos mit Sitz im Ausland sowie die Veröffentlichung von entsprechenden Sites. Die ESBK hat wiederholt darauf hingewiesen, dass Werbung für ein ausländisches Internet Casino ebenfalls als wichtiger Bestandteil des Betriebs und somit als aktiver und eigenständiger Tatbeitrag qualifiziert wird.

2.6. Prüfung von Geschicklichkeits- und Glücksspielautomaten

Gemäss Art. 61 der Spielbankenverordnung (VSBG) entscheidet die ESBK, ob ein Geldspielautomat als Geschicklichkeits- oder als Glücksspielautomat zu qualifizieren ist. Die ESBK trifft ihre Entscheide im Rahmen des in den Artikeln 57 ff. VSBG vorgesehenen Verfahrens und aufgrund der Kriterien in Artikeln 1 ff. der Glücksspielverordnung (GSV). Die Verfügungen der ESBK können mit Verwaltungsbeschwerde an die Rekurskommission Spielbanken weitergezogen werden. Gegen deren Entscheide wiederum kann Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben werden.

Seit dem Inkrafttreten des SBG im April 2000 sind 22 Automaten zur Prüfung eingereicht worden. Ein Gesuch wurde zurückgezogen, acht Verfahren wurden vorläufig ausgesetzt und 9 weitere wurden durch Entscheid erledigt. Per Ende Juni 2002 laufen somit noch 4 Verfahren.

In sechs Fällen wurde festgestellt, dass es sich um reine Unterhaltungsautomaten handelt, deren Betrieb das SBG nicht einschränkt. Zwei Automaten wurden als Glücksspielautomaten und einer als Geschicklichkeitsspielautomat im Sinne des SBG qualifiziert. Einer der beiden Negativentscheide der ESBK wurde bei der Rekurskommission und beim Bundesgericht angefochten. Beide Instanzen bestätigten den angefochtenen Entscheid.

Die Kantone können den Betrieb des Geschicklichkeitsgeräts mit Gewinnmöglichkeit zulassen, falls das kantonale Recht das Geldspiel nicht verbietet.

2.7. Beziehungen

2.7.1. Bundesstellen

Die ESBK pflegte im Zusammenhang mit dem Vollzug des Spielbankengesetzes mit verschiedenen Bundesstellen gute und zum Teil recht intensive Beziehungen.

Die meisten Kontakte ergaben sich naturgemäss mit dem Generalsekretariat EJPD. Das Bundesamt für Justiz wurde um die Erstellung verschiedener Rechtsgutachten im Zusammenhang mit der Spielbankengesetzgebung gebeten, ebenso der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte sowie die Wettbewerbskommission. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) übernahm im Auftrag der ESBK die Veranlagung und Erhebung der Spielbankenabgabe.

2.7.2. Kantone

Die hauptsächlichen Kontakte mit den Kantonen ergaben sich einerseits im Zusammenhang mit dem Konzessionsverfahren und andererseits bezüglich der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung von Widerhandlungen gegen das SBG.

Mit sämtlichen Kantonen wurden eine Zusammenarbeitsvereinbarung im Bereich der Verfolgung des illegalen Glücksspiels ausserhalb der Spielbanken einerseits sowie der Aufsicht in den Spielbanken andererseits diskutiert. Mit neun Kantonen (BE, BL, LU, UR, AG, NE, TI, SZ und VS) konnte bereits eine entsprechende Vereinbarung unterzeichnet werden. Mit weiteren Kantonen sind die Verhandlungen noch im Gange bzw. steht die Unterzeichnung der Vereinbarung kurz bevor.

Die Ostschweizer Kantone (GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG) haben ein Interesse an einer regionalen Lösung im Bereich der Strafverfolgung bekundet. Der entsprechende Vertrag mit diesen Kantonen steht vor der Unterzeichnung.

2.7.3. Verbände

Im Vordergrund der Kontakte standen diejenigen mit dem Schweizer Casino Verband (SCV), dem Dachverband der schweizerischen Casinobranche. Aber auch mit Vertretern

der Glücksspielautomatenbranche wurden verschiedene Fragen vor allem im Zusammenhang mit der Revision der Glücksspielverordnung diskutiert.

2.7.4. Internationale Kontakte

Vom 20.-24. November 2001 fand ein Besuch bei einem bedeutenden Hersteller von Glücksspielautomaten in Holland statt. Zweck des Besuches war es, sich das nötige technische Know-how im Automatenbereich anzueignen. Gleichzeitig wurden zwei international tätige Prüf- und Zertifizierungslabors von Glücksspielautomaten besucht.

Auf Einladung des Gaming Board of Great Britain fand Mitte Juni 2001 ein einwöchiger Besuch in London statt. Mit Blick auf die bevorstehende Eröffnung der ersten Casinos mit Tischspielen in der Schweiz lag der Hauptzweck des Besuches darin, von der langjährigen Erfahrung der britischen Kollegen im Tischspielbereich zu profitieren und vor allem die Abrechnungs- und Kontrollprozesse bei den Tischspielen kennenzulernen.

3. Spielbankenabgabe

3.1. Abgabereduktionen

Am 2. Mai 2001 hat der Bundesrat entschieden, die im Rahmen des Bundesratsbeschlusses vom 23. Februar 2000 bereits für das Jahr 2000 beschlossene pauschale Reduktion der Spielbankenabgabe um 15 Prozentpunkte für Kursäle, die nur das Boulespiel anbieten, bzw. um 10 Prozentpunkte für Kursäle, die das Boulespiel *und* Glücksspielautomaten anbieten, grundsätzlich bis zum Ende der provisorischen Konzession weiterzuführen.

Ferner hat der Bundesrat beschlossen, die altrechtlichen Kursäle von Crans-Montana, Gstaad, Engelberg, Arosa, Davos und St. Moritz in den Genuss der maximalen gesetzlich zulässigen Tourismusreduktion (Art. 42 Abs. 2 SBG) kommen zu lassen.

Ferner entschied der Bundesrat am 14. Juni 2002, den altrechtlichen Kursälen von Saxon und Biel eine Abgabereduktion für die Verwendung der Erträge im öffentlichen Interesse der Region (Art. 42 Abs. 1 SBG) zu gewähren. Das Reduktionsgesuch des Kurssaals Genf wies der Bundesrat ab. Der Entscheid über eine Abgabereduktion zugunsten des Casinos Davos ist am Ende der Berichtsperiode (30.6.2002) noch hängig.

Für die neurechtlichen Spielbanken wird der Bundesrat die Tourismusreduktion bzw. den Reduktionsrahmen für die Ertragsverwendung im öffentlichen Interesse oder für gemeinnützige Zwecke in den jeweiligen Konzessionsurkunden festlegen.

3.2. Erhebung und Erfassung der Spielbankenabgabe

Im Auftrag der ESBK erfolgt die Erhebung und Erfassung der Spielbankenabgabe durch die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV).

3.3. Der Bruttospielertrag

Im Jahre 2001 erwirtschafteten die 24 Kursäle mit einer provisorischen Konzession B nach Artikel 61 SBG einen Bruttospielertrag (BSE) von rund CHF 292,5 Mio.³. Für Einzelheiten sei auf die Beilage verwiesen.

3.4. Der Abgabeertrag

Unter Berücksichtigung der vom Bundesrat gewährten Abgabereduktionen (vgl. oben, Ziff. 3.1) resultierte in der Periode vom 1.1.-31.12.2001 ein Abgabeertrag von fast CHF 100 Mio.:

Abgabeertrag Jahr 2001	
CHF 99'552'783,75	

In Anwendung von Artikel 43 SBG wurde dieser Betrag wie folgt zwischen dem Bund (AHV-Fonds) und den betroffenen Standortkantonen aufgeteilt:

Ertragsaufteilung Bund – Kantone Jahr 2001	
Bund (AHV-Fonds)	CHF 59'738'249,05
Kantone	CHF 39'814'534,70
Total	CHF 99'552'783,75

Für das Jahr 2001 konnten somit ca. CHF 60 Mio. an den Ausgleichsfonds der AHV abgeliefert werden.

3.5. Veranlagung und Bezug zugunsten der Kantone

Auf Ersuchen eines Kantons kann die ESBK die Veranlagung und den Bezug der kantonalen Abgabe auf dem Bruttospielertrag übernehmen (Art. 44. Abs. 2 SBG). Sämtliche Kantone, die Standortkanton einer altrechtlichen oder zukünftigen Spielbank mit einer Konzession B sind, haben die Kommission um Übernahme der Veranlagung und den Bezug der kantonalen Abgabe ersucht.

4. Beschwerde- und Rekursverfahren

4.1. Verwaltungsbeschwerden

Im Jahre 2001 wurden insgesamt 45 Verfügungen erlassen. Gegen insgesamt 8 dieser Verfügungen wurde Beschwerde bei der Rekurskommission Spielbanken des EJPD (REKO) eingelegt.

³ Genau: CHF 292'646'247.-

Die REKO ihrerseits hat anfangs 2001 zwei Beschwerden entschieden, die noch aus dem Jahre 2000 stammen. Beide Beschwerden wurden im Sinne der ESBK entschieden und auf Beschwerde hin anschliessend auch vom Bundesgericht bestätigt.

Im Jahre 2001 gingen bei der REKO insgesamt 8 Beschwerden ein. Zwei davon wurden erledigt (1 Rückzug, 1 Nichteintretensentscheid). Somit sind Ende 2001 bei der REKO noch 6 Fälle pendent.

4.2. Strafverfügungen

Im Jahre 2001 erliess die ESBK insgesamt 57 Strafverfügungen (exkl. selbständige Einziehungs- und Beschlagnahmeverfügungen). Davon wurden zehn mittels Rekurs angefochten.

4.3. Steuerverfügungen

Im Jahre 2001 wurden insgesamt 24 Steuerverfügungen erlassen (an alle übergangsrechtlichen Kursäle für die Veranlagungsperiode 2000).

Gegen Verfügungen der Kommission im Zusammenhang mit der Veranlagung und Erhebung der Spielbankenabgabe kann Beschwerde bei der Eidgenössischen Steuerrekurskommission geführt werden (Art. 121 Abs. 2 VSBG). Keine der im Jahre 2001 von der ESBK erlassenen Steuerverfügungen wurde angefochten.

5. Medienkontakte

Am 25. Oktober 2001 gab Frau Bundesrätin Metzler-Arnold zusammen mit dem Präsidenten der ESBK sowie dem Direktor des Sekretariates eine Pressekonferenz zum Konzessionsentscheid des Bundesrates vom Vortag. Die von sehr vielen Medienvertretern besuchte Veranstaltung fand ein breites Echo sowohl in den elektronischen als auch in den Printmedien und war noch während Tagen ein Thema in den verschiedensten Tages- und Wochenzeitungen der Schweiz.

Daneben wurden auch in anderen spielbankenrelevanten Zusammenhängen verschiedenste Anfragen von Journalisten beantwortet und vor allem in den Printmedien zahlreiche Interviews gegeben. Am 24. April 2002 nahm der Präsident der ESBK an einem von der BILANZ organisierten und vom Fernsehen übertragenen Business-Talk teil.

6. Organisation

6.1. Die ESBK

Die ESBK setzt sich seit ihrer Wahl im Jahre 2000 unverändert aus folgenden sieben Personen zusammen:

- Dr. Benno Schneider, Rechtsanwalt / Unternehmer, St. Gallen, Präsident
- Chantal Balet Emery, Geschäftsführerin économiessuisse, Genève
- Gottfried F. Künzi, Direktor Schweizer Tourismus-Verband, Bern

- Prof. Dr. Mark Pieth, Ordinarius für Strafrecht, Universität Basel
- Sarah Protti Salmina, Steuerexpertin, Lugano
- Gérald Schaller, Regierungsrat des Kantons Jura, Vertreter der Kantone
- Dr. Eva Wyss, Publizistin / Diplom-Kriminologin, Bern

Die ESBK traf sich zwischen dem 1. Juli 2001 und dem 30. Juni 2002 zu insgesamt 12 Sitzungen. Schwergewichtig befasste sie sich mit Fragen des Konzessionsverfahrens, mit Problemen der Überwachung der Spielbanken sowie mit der Verfolgung und Beurteilung von Verstössen gegen das Spielbankengesetz (Art. 55 und 56 SBG).

6.2. Das Sekretariat der ESBK

Der Personalbestand des Sekretariates erhöhte sich im Vergleich zur Vorperiode geringfügig. Er umfasste am 30. Juni 2002 insgesamt 21 Personen.

6.3. Einnahmen- / Ausgabenrechnung

6.3.1. Einnahmen

Die Einnahmen der ESBK für das Jahr 2001 betragen fast CHF 5 Mio. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

Einnahmen der ESBK Jahr 2001			
Aufsichtsabgabe		CHF	2'016'157.-
Verwaltungsverfahren	Konzessionsgebühren	CHF	2'736'950.-
	Verwaltungsgebühren	CHF	62'841.-
Strafverfahren	Verfahrenskosten	CHF	32'910.-
Total		CHF	4'848'858.-

Die von der ESBK durchgeführten Strafuntersuchungen haben zu Einnahmen im Umfang von CHF 126'621 geführt (Bussen und Einziehungen).

6.3.2. Ausgaben

Die Kosten der ESBK für das Jahr 2001 beliefen sich auf etwas über CHF 5 Mio. Die Kosten setzen sich wie folgt zusammen.

Ausgaben der ESBK Jahr 2001		
Mitglieder der Kommission	CHF	197'602.-
Mitarbeiter/innen des Sekretariates	CHF	3'003'643.-
Arbeitsplätze (inkl. Raumkosten / PC-Infrastruktur)	CHF	223'816.-
Informatikapplikationen	CHF	313'346.-
Aufträge an externe Experten	CHF	1'405'146.-
Total	CHF	5'143'553.-

* * * * *

7. Beilagen