



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ

Verordnungen zum Geldspielgesetz: Vorentwürfe

Erläuternder Bericht vom 2. März 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Ausgewählte Fragen	4
2.1	Vorbemerkung	4
2.2	Geltungsbereich und Begriffe	4
2.3	Kleine Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken	5
2.4	Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen	5
2.5	Online durchgeführte Geldspiele	5
2.6	Steuern und Abgaben	6
3	Verordnung des Bundesrates über Geldspiele (VE-VGS)	7
3.1	1. Kapitel: Gegenstand und Begriffe	7
3.2	2. Kapitel: Spielbanken	7
3.2.1	1. Abschnitt: Konzessionen	7
3.2.2	2. Abschnitt: Spielangebot	10
3.3	3. Kapitel: Grossspiele	11
3.3.1	1. Abschnitt: Veranstalterbewilligung	11
3.3.2	2. Abschnitt: Spielbewilligung	12
3.3.3	3. Abschnitt: Bestimmung von Geschicklichkeitsspielen	13
3.4	4. Kapitel: Kleinspiele	13
3.5	5. Kapitel: Betrieb von Spielbankenspielen und Grossspielen	14
3.5.1	1. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen	14
3.5.2	2. Abschnitt: Online-Durchführung von Spielbankenspielen und Grossspielen	14
3.5.3	3. Abschnitt: Betrieb von Spielbankenspielen	16
3.5.4	4. Abschnitt: Betrieb von Grossspielen	17
3.6	6. Kapitel: Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel	19
3.6.1	1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	19
3.6.2	2. Abschnitt: Den Online-Spiele anbietenden Veranstalterinnen obliegende Sozialschutzmassnahmen	23
3.7	7. Kapitel: Einschränkung des Zugangs zu in der Schweiz nicht bewilligten Online- Spielangeboten	24
3.8	8. Kapitel: Behörden	24
3.8.1	1. Abschnitt: Organisation und Betrieb der ESBK	24
3.8.2	2. Abschnitt: Gebühren der ESBK	24
3.8.3	3. Abschnitt: Aufsichtsabgabe für Spielbanken	25
3.8.4	4. Abschnitt: Interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde	25
3.8.5	5. Abschnitt: Sekretariat des Koordinationsorgans	26
3.9	9. Kapitel: Spielbankenabgabe	26
3.9.1	1. Abschnitt: Gegenstand und Abgabesatz der Spielbankenabgabe	26
3.9.2	2. Abschnitt: Veranlagung und Erhebung der Spielbankenabgabe	27
3.9.3	3. Abschnitt: Verbuchung und Überweisung der Spielbankenabgabe an die AHV	28
3.10	10. Kapitel: Schlussbestimmungen	28
3.10.1	Sportförderungsverordnung	28
3.10.2	Mehrwertsteuerverordnung	29
3.10.3	Verrechnungssteuerverordnung	29
4	Departementsverordnungen	30
4.1	Spielbankenverordnung	30
4.2	Geldwäschereiverordnung	32
4.2.1	Ausgangslage	32
4.2.2	Überblick	33
4.2.3	Erläuterungen	34
5	Auswirkungen	37
5.1	Auswirkungen auf den Personalbestand von Bund und Kantonen	37
5.2	Auswirkungen auf die Einnahmen von Bund und Kantonen	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).

Der Entwurf des Geldspielgesetzes (BGS), der 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 Bundesgesetz übernommen. Ausserdem enthält der Entwurf 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 zu einer Million Franken.

Gemäss der Zuständigkeitsregelung in Artikel 106 BV sind die Kantone für die Bewilligung und Beaufsichtigung von Grossspielen, Sportwetten und Geschicklichkeitsspielen zuständig. Mit dem Gesetzesentwurf wird den Kantonen auch die Zuständigkeit für die Bewilligung von Kleinspielen übertragen. In diesen Bereichen sind die Kantone auch dafür zuständig, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen, sofern die entsprechende Kompetenz im Gesetz nicht ausdrücklich an den Bundesrat delegiert wird. Die nötigen Bestimmungen – hauptsächlich Organisations- und Verfahrensbestimmungen – müssen über das interkantonale Konkordat oder kantonale Gesetzgebungen erlassen werden.

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

Der Bund muss demgegenüber die Verordnungen für die Umsetzung des künftigen Geldspielgesetzes erlassen. Gegenwärtig bestehen mehrere Verordnungen auf verschiedenen Stufen. Auch hier werden die beiden Bereiche 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 im Gesetz delegiert wird und führt die Gesetzesbestimmungen näher aus, die einer Konkretisierung bedürfen.
- Eine Verordnung des EJPD über Spielbanken (Spielbankenverordnung, SPBV). 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 im vorliegenden erläuternden Bericht zusammen behandelt und sind Gegenstand derselben Vernehmlassung.

Unter Ziffer 3 werden die wichtigsten Bestimmungen erläutert.

2 Ausgewählte Fragen

Im vorliegenden Kapitel werden kurz die Punkte der Verordnung des Bundesrates dargelegt, die materiell wichtig sind oder bei der Beratung des BGS im Parlament Anlass zu Diskussionen gegeben haben.

2.1 Vorbemerkung

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

Beim Verfassen der Verordnung wurden wie beim Gesetz folgende Grundsätze befolgt: Die Bestimmungen der geltenden 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.

2.2 Geltungsbereich und 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 soll. Artikel 1 VE-VGS verdeutlicht, dass Geldspiele in Familie und Freundeskreis weiterhin auch ohne Bewilligung zulässig bleiben. Die entsprechenden Kriterien wie fehlende Gewerbsmässigkeit oder kleine

Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer müssen kumulativ gegeben sein, damit ein Geldspiel nicht vom Geltungsbereich des Gesetzes erfasst wird.

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 2 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 hingegen mehr als 1000 Personen pro Ziehung offenstehen. Die Zahl 1000 war bereits in der Botschaft des Bundesrates als wahrscheinliche Grenze genannt worden.

2.3 Kleine Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken

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 37 auf 200 und Letztere auf 20 000 Franken festgelegt.

2.4 Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen

Mit dem BGS werden die Möglichkeiten der Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen ausgebaut. Die Verordnung enthält die entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Festgelegt wird in Artikel 27, auf welche Sportwettkämpfe oder Sportereignisse keine Sportwetten angeboten werden dürfen. Präzisiert werden zudem insbesondere Fragen im Bereich der Weitergabe von Daten und der behördlichen Zuständigkeiten (Art. 106 VE-VGS, Art. 78a Sportförderungsverordnung). So wird die interkantonale Behörde in Artikel 107 als nationale Plattform nach Artikel 13 des Übereinkommens des Europarates vom 18. September 2014 gegen die Manipulation von Sportwetten bezeichnet.

2.5 Online durchgeführte Geldspiele

Mit dem BGS haben die Spielbanken die Möglichkeit erhalten, 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 den vorliegenden Verordnungen wird die Terminologie des Gesetzes übernommen. Wie im Gesetz kommen die besonderen Regeln für online durchgeführte Spiele in zwei unterschiedlichen Konstellationen zur Anwendung. Einerseits geht es um Pflichten für die 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.

In der vorliegenden Verordnung des Bundesrates werden die Anforderungen des BGS spezifisch für die online durchgeführten Spiele konkretisiert. Zwei Aspekte sind besonders betref-

fen: die Art und Weise der Online-Teilnahme und der Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel. Der Aspekt der Geldwäscherei wird in zwei besonderen Verordnungen des EJPD und der ESBK geregelt.

In Bezug auf Teilnahme an online durchgeführten Geldspielen umfasst die Verordnung des Bundesrates im 5. Kapitel (Art. 45–50 VE-VGS) die Regeln, die sowohl für die Spielbanken als auch für die Veranstalterinnen von Grossspielen gelten. Es gelten folgende Grundsätze: 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.

In Bezug auf den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor dem exzessiven Spiel online durchgeführter Spiele enthält die Verordnung des Bundesrates im 6. Kapitel (Art. 83-87 VE-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 allgemein geltenden Regeln zum Schutz der Spielerinnen und Spieler nach dem 6. Kapitel des BGS durch eine Reihe von Schutzmassnahmen, die 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.
- Gefährdete Spielerinnen und Spieler sollen früh erkannt werden.

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

2.6 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 des Jahres 2017 entspricht. 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 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.

3 Verordnung des Bundesrates über Geldspiele (VE-VGS)

3.1 1. Kapitel: Gegenstand und Begriffe

Das Gesetz sieht in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a vor, dass Geldspiele im privaten Kreis vom Geltungsbereich ausgenommen sind.⁸ Was unter einem privaten Kreis zu verstehen ist, wird in Artikel 1 VE-VGS konkretisiert. Die aufgestellten Kriterien gelten grundsätzlich kumulativ. Geldspiele, welche gewerbsmässig oder gestützt auf eine öffentliche Bekanntmachung durchgeführt werden, sind immer vom Geltungsbereich des Gesetzes erfasst. Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung im Einzelfall sind auch folgende zwei weitere Kriterien mit zu berücksichtigen: Damit ein Spiel als im privaten Kreis durchgeführt gilt, muss es eine kleine Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer aufweisen. Zwischen diesen muss, unabhängig vom Spiel, eine Bindung, insbesondere familiärer oder beruflicher Art, bestehen. Dies ist etwa bei Familien oder Bürogemeinschaften gegeben. So soll zum Beispiel die Veranstaltung von einmaligen Tippspielen im Zusammenhang mit Fussballendrundenturnieren in Bürogemeinschaften nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, sofern die Veranstalterinnen daraus keinen finanziellen Vorteil ziehen. 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 sowohl die Einsätze als auch die Gewinne tief sein. Der Begriff des «privaten Kreises» impliziert nämlich, dass nicht viel Geld «im Spiel» ist und die Geldspiele entsprechend ungefährlich sind.

Artikel 2 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 Spielpartie 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 Jackpotsysteme nicht. Anderenfalls würden Jackpotsysteme 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).

Artikel 3 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. 3 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.

3.2 2. Kapitel: Spielbanken

3.2.1 1. Abschnitt: Konzessionen

In diesem Abschnitt werden in den Artikeln 4–14 einige der in Artikel 8 BGS genannten Voraussetzungen für die Konzessionerteilung 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)

⁸ Ausführliche Hinweise dazu finden sich auch in der Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, BBl 2015 8387 8433.

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 Gesundheitskosten ergänzt, welche wegen des exzessiven Geldspiels entstehen.

Artikel 6 hält fest, was unter den wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartnern zu verstehen ist. Wichtigste Geschäftspartner sind zum Beispiel 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, die die Konzession beantragt, als auch von ihren wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartnern und den an ihnen wirtschaftlich Berechtigten. Wie bereits in der Botschaft des Bundesrates zu Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 1 BGS dargelegt, betrifft diese Anforderung insbesondere die wichtige Frage, mit welchen Partnerinnen und Partnern die Spielbank bei der Durchführung von Online-Spielen zusammenarbeiten darf. Genauer gesagt muss bestimmt werden, inwieweit Spielbanken, die in der Schweiz eine Konzession beantragen, mit ausländischen Partnern zusammenarbeiten dürfen, die in der Vergangenheit in irgendeiner Weise an der unbewilligten Durchführung von Online-Spielen beteiligt waren. Der allgemeine Grundsatz ist in Absatz 1 Buchstabe a verankert: Wenn die gesuchstellende Spielbank, eine oder einer ihrer wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner oder die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten in der Vergangenheit Geldspiele ohne die notwendige Bewilligung 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 Buchstabe b geht auf einen Sonderfall von Spielen ein, die nicht in der Schweiz selbst durchgeführt werden. Es geht um Spiele, welche bewusst und gezielt aus dem Ausland in der Schweiz angeboten werden. Meist wird es sich dabei um Online-Spiele handeln, aber auch andere Spielkategorien können darunter fallen, etwa über Telefonwerbung in der Schweiz angebotene ausländische Lotterien. Bei den Online-Spielen wird noch nicht von einer Durchführung ohne Bewilligung im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a ausgegangen, wenn im Ausland eine Website mit Geldspielen ins Internet gestellt wird. Wenn der Betreiber der Website aber gezielt den Schweizer Markt bearbeitet hat, etwa indem er sich auf seiner Website ausdrücklich an die Schweizer Spielerinnen und Spieler gerichtet hat (z. B. Bild mit einer Schweizerfahne, Preisangaben in Schweizer Franken) oder indem er in seiner Werbung Schweizer Spielerinnen und Spieler angesprochen hat, ist die Anforderung des guten Rufs nach Absatz 1 Buchstaben b nicht erfüllt. Buchstabe b enthält zudem 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. Ihre Untersuchungen dürfen sich jedoch

nur auf die letzten fünf Jahre vor der Einreichung des Gesuchs erstrecken. Damit werden insbesondere vier Ziele verfolgt: 1. Ermöglichung des Markteintritts für die Akteure, die sich in der Vergangenheit ans schweizerische Recht gehalten haben. 2. Erleichterung der Arbeit für die Aufsichtsbehörden. 3. Anreiz für die «schwarzen Schafe», ihre Praxis aufzugeben. 4. Nach einer Übergangszeit können die grossen internationalen Veranstalterinnen (wieder) in den Schweizer Markt eintreten (via Kooperationen). Hier wird in einem Bereich präzise ausgeführt, was für die gesamte Bestimmung gilt: Zu berücksichtigen ist bei der Beurteilung länger zurückliegender Sachverhalte neben der Schwere des «Vergehens» auch die Zeitspanne, seit der sich eine Person korrekt verhält. Absatz 2 bezieht sich auf den spezifischen Fall der Lieferanten von Geldspielen, insbesondere von Online-Spielen. Bei diesen gilt es zwei Konstellationen zu unterscheiden: Die Lieferanten von Geldspielen, die gleichzeitig selbst Geldspiele veranstalten, unterliegen der allgemeinen Regelung nach dem Absatz 1. Spezialisierte Lieferanten hingegen, die ausschliesslich Dritten Geldspiele liefern, aber selbst keine veranstalten, fallen unter Absatz 2. 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 5 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 auf jeden Fall von der Spielbank selbst erfüllt 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 erfüllt 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 Modell des «white labeling», gemäss welchem die Spielbank eine «schlüselfertige» 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 einem Dritten delegiert, trägt sie auf jeden Fall weiterhin die Verantwortung, dass die gesetzlichen Verpflichtungen 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 4 muss in erster Linie die Spielbank überprüfen, ob ihre wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner sowie ihre wirtschaftlich Berechtigten 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 Geldspiele 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 11 zum Kriterium der genügenden Eigenmittel entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht (Art. 2 VSBG).

Der 1. Abschnitt umfasst in den Artikeln 12–14 ferner eine Reihe verfahrensrechtlicher Bestimmungen, die bereits im geltenden Recht bestehen. In Artikel 14 sind die Verfahrensschritte definiert, die 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 Bewilligung vorliegt, hindert das die Spielbank nicht daran, den Betrieb aufzunehmen. Das fragliche Spiel oder die fraglichen Spiele dürfen den Spielerinnen und Spielern jedoch nicht angeboten werden, solange die Spielbank dafür keine Bewilligung erhalten hat.

3.2.2 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 15 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.

Die Artikel 16 und 17 betreffen die Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Spielbanken in der Schweiz bzw. im Ausland und konkretisieren Artikel 16 Absatz 4 BGS. Eine derartige Zusammenarbeit bietet für die Spielbanken Chancen. Sie können dank ihrer Kundinnen und Kunden 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. Darum muss die Zusammenarbeit eine Ausnahme bleiben. Grundsätzlich sollten sämtliche Schritte des Spielverlaufs innerhalb der Spielbank erfolgen. 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. Die Standards hinsichtlich Sozialschutz, Sicherheit und Transparenz der Spiele sowie Geldwäscherei müssen jenen in der Schweiz entsprechen. Die Zusammenarbeit zwischen Spielbanken in der Schweiz bzw. im Ausland wird ausschliesslich für Pokerspiele erlaubt. Denn in diesem Bereich ist eine Zusammenarbeit unabdingbar, wenn den Spielerinnen und Spielern ein attraktiver Spielerpool angeboten werden soll. Zur Errei-

chung dieser Ziele beinhalten die Artikel 16 und 17 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. 17 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. Die Spielvorgänge müssen rückverfolgt werden können, damit die Aufsicht (im Nachhinein) möglich ist und die Höhe der Spielbankenabgabe korrekt erhoben werden kann. Selbstverständlich müssen die Aufsichtsbehörden dafür sorgen, dass die rechtlichen Anforderungen nicht über die Gründung neuer Gesellschaften oder Niederlassungen oder ähnliche Aktionen umgangen werden. Schliesslich ist jegliche Zusammenarbeit mit Veranstalterinnen ausgeschlossen, die ihren Sitz in einem Staat haben, der auf den GAFI-Listen der Hochrisikostaaaten und nicht kooperativen Staaten (<http://www.fatf-gafi.org/fr/pays/#high-risk>) aufgeführt ist oder von internationalen Sanktionen betroffen ist.

Die Artikel 18 und 19 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. 19). Die Tests und Prüfungen sind angemessen zu dokumentieren, damit die Spielbank und allenfalls die Behörden den Zustand der Einrichtungen überprüfen können.

Artikel 20 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 Geldspielautomaten anbieten. Gegenüber dem geltenden Recht wurden die Anforderungen etwas gelockert.

In Artikel 21 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.

3.3 3. Kapitel: Grossspiele

3.3.1 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 einwandfreie und unabhängige Geschäftsführung sowie um das angemessene Verhältnis von Betriebskosten und Mitteln für gemeinnützige Zwecke.

Die Anforderung des guten Rufs (Art. 22) ist in jedem Fall dann nicht erfüllt, wenn eine Gesuchstellerin ohne die notwendige Bewilligung Geldspiele durchführt oder durchgeführt hat. Das gilt auch für die Durchführung von Geldspielen im Ausland ohne die dort erforderliche Bewilligung. Daneben kann die interkantonale Behörde aber auch das sonstige Verhalten der Gesuchstellerin berücksichtigen, so etwa einen Verstoss gegen schweizerische oder ausländische Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei.

Die unabhängige Geschäftsführung (Art. 23) setzt voraus, dass die Gesuchstellerin alle wichtigen Aufgaben im Sinn des Geldspielgesetzes selbst erfüllt. So muss sie namentlich 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. 24). Dabei beachtet sie die Verhältnisse der betreffenden juristischen Personen und der natürlichen Personen, die Mitglied ihrer Geschäftsleitung, ihrer Organe und ihrer Belegschaft sind. Darüber hinaus muss die Gesuchstellerin überprüfen, ob auch die einwandfreie Geschäftsführung der wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner gewährleistet ist und das Prüfergebnis dokumentieren.

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. 25). 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. 1 und 2 BGS).

3.3.2 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. 26).

Für die sichere Durchführung von Sportwetten ist eine eigene Bestimmung vorgesehen (Art. 27). Wetten auf Sportereignisse, bei welchen 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, welche für den Ausgang des Sportwettkampfes bloss von geringer Bedeutung sind. Darunter fallen 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 der Veranstalterin erlauben kann, mit Veranstalterinnen von Grossspielen im In- und Ausland zusammenzuarbeiten. Während eine Zusammenarbeit mit inländischen Grossspielveranstalterinnen (Art. 28) dann erlaubt werden kann, wenn dies mit den Zwecken nach Artikel 2 BGS vereinbar ist, sind für die Zusammenarbeit mit ausländischen Grossspielveranstalterinnen (Art. 29) verschiedene Voraussetzungen zu erfüllen, namentlich zum Schutz der Spielerinnen und Spieler und zur Sicherstellung einer sicheren und transparenten Spieldurchführung. 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. 30) enthält dieser Abschnitt auch eine Bestimmung über das in Artikel 27 BGS vorgesehene Konsultationsverfahren zwischen interkantonomer Behörde und ESBK zur Beurteilung der Frage, ob es sich bei einem beantragten Spiel um ein Grossspiel handelt (Art. 31). Schliesslich wird das Vorgehen im Fall nachträglicher Spielveränderungen geregelt (Art. 32). 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.

3.3.3 3. Abschnitt: Bestimmung von Geschicklichkeitsspielen

Dieser Abschnitt enthält Vorschriften über die Bestimmung 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 gewisser Bestimmungskriterien (Art. 33) findet sich in diesem Abschnitt eine Aufzählung der Unterlagen und Einrichtungen, welche die Gesuchstellerin der interkantonalen Behörde auf deren Aufforderung hin einzureichen oder zur Verfügung zu stellen hat (Art. 34). Der Katalog entspricht in weiten Teilen dem bisherigen Artikel 2 GSV.

3.4 4. Kapitel: Kleinspiele

Dieser Abschnitt enthält diejenigen Bewilligungsvoraussetzungen für Kleinspiele, welche nach den Artikeln 34–36 BGS der Bundesrat festzulegen hat. Dort, wo der Bundesrat schon in der Botschaft⁹ Zahlen genannt hat, werden diese in der Geldspielverordnung meist übernommen. So darf etwa die maximale Summe aller Einsätze – die sogenannte Plansumme – bei Kleinlotterien 100 000 Franken nicht übersteigen (Art. 35 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 bestimmen (Art. 34 Abs. 4 BGS). Die Geldspielverordnung sieht dafür nun eine maximale Summe von 400 000 Franken vor (Art. 35 Abs. 2). Bei lokalen Sportwetten beträgt die maximale Summe aller Einsätze 200 000 Franken (Art. 36 Abs. 1 Bst. b), bei Tombolas 25 000 Franken (Art. 38).

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. 37) nun so festgelegt, dass sie einerseits ein möglichst geringes Gefahrenpotenzial aufweisen,¹⁰ andererseits – 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 drei Turniere durchgeführt werden. Wenn 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 beträgt. 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 Ankündigungen in der Botschaft etwas gelockert. Es dürfen pro Tag und Veranstaltungsort drei statt bloss zwei Turniere durchgeführt werden. Zudem findet der in der Botschaft postulierte «Event-Charakter» der Pokerturniere in der Geldspielverordnung keinen unmittelbaren Niederschlag. Absatz 6 enthält jedoch

⁹ BBI 2015 8387 8449 ff.

¹⁰ Vgl. BBI 2015 8387 8452

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 genügend konkrete Massnahmen gegen das exzessive Geldspiel und gegen illegale Spielaktivitäten in ihren Lokalitäten trifft.

3.5 5. Kapitel: Betrieb von Spielbankenspielen und Grossspielen

3.5.1 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 39 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 40 können die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen Personen, die sich der Täuschung schuldig gemacht oder den Spielbetrieb auf eine andere Weise 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 41 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. 42).

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. 43). 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 44 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.

3.5.2 2. Abschnitt: Online-Durchführung von 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 45 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 Zivilgesetzbuchs¹¹ definiert. Der Begriff des gewöhnlichen Aufenthalts wird z. B. in Artikel 20 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1987¹² 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 sorgen, dass die Spielerinnen und Spieler über diese Anforderung und ihre Bedeutung informiert werden.

Die Informationen, die der Veranstalterin im Moment der Eröffnung eines Spielerkontos angegeben werden müssen, sind in Artikel 46 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. 47). 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 50 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 abhe-

¹¹ SR 210

¹² SR 291

ben und dürfen die Überweisungen der Spielerin oder des Spielers 1000 Franken nicht übersteigen (Art. 50 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 48 und 49 geregelt. Alle Einsätze, Gewinne und Grattisspielguthaben laufen zwingend 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 49 werden ferner die Folgen bei einer längeren Inaktivität des Spielerkontos geregelt.

3.5.3 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 51 wird das geltende Recht übernommen (Art. 27 Bst. d VSBG). Artikel 52 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 Absicht¹³ ausschliesslich der Betrag des Höchsteinsatzes beibehalten. Dies ist aus der Perspektive des Schutzes der Spielerinnen und Spieler das massgeblichste Kriterium.

Artikel 53 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 54 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 55 zur Kameraüberwachung entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht. 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, die diese Kriterien nicht erfüllen, dürfen die Kameraüberwachung nicht auslagern.

Artikel 56 übernimmt den geltenden Artikel 30a VSBG unverändert. 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 57 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

¹³ BBI 2015 8387 8440

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. Es wurde für diese Spiele konzipiert. 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 58 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 nämlich ein Konto eröffnen müssen, um online spielen zu können, ist immer bekannt, wer gerade spielt.

Nach Artikel 59 sind die im EAKS und DZS aufgezeichneten Daten von der Spielbank während fünf Jahren an einem sicheren Ort aufzubewahren.

Artikel 61 übernimmt das geltende Recht (Art. 24 Abs. 3 VSBG).

Artikel 62 verpflichtet Spielbanken, die online Spiele durchführen, ihr System für die Informatiksicherheit nach ISO zertifizieren zu lassen.

Artikel 63 enthält eine Rechtsetzungsdelegation an das Departement. Es kann namentlich Vorschriften über die Vernetzung der Systeme der Spielbanken mit jenen der ESBK erlassen. Die entsprechenden Bestimmungen sind in der Verordnung des EJPD über Spielbanken zu finden.

Die Artikel 64 und 65 betreffen die Rechnungslegung. Artikel 64 ist neu, Artikel 65 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 66 schliesslich 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. Artikel 98 Buchstabe e BGS sieht vor, dass die ESBK den Revisionsstellen der Spielbanken besondere Aufträge erteilen kann. Gleichzeitig ist in Artikel 49 Absatz 5 BGS eine Pflicht zur regelmässigen Berichterstattung der Revisionsstellen an die ESBK verankert. Artikel 66 der vorliegenden Verordnung präzisiert, welche Informationen die Revisionsstellen regelmässig in ihrem erläuternden Bericht zuhanden der ESBK aufbereiten müssen. Die ESBK kann die Mindestanforderungen an den Inhalt des Berichts festlegen.

3.5.4 4. Abschnitt: Betrieb von Grossspielen

Artikel 67 und 68 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 homologierten Geschicklichkeitsspielautomaten. Artikel 67 Absatz 1 Buchstaben a–c legt in einer abschliessenden Liste fest, an welchen physischen Orten solche Geldspielautomaten aufgestellt werden dürfen: erstens in Spielbanken, zweitens in Gastronomie- und Freizeitlokalen und drittens in Spiellokalen für automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele.

- Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe a: Gemäss Artikel 61 Absatz 2 Buchstaben b BGS dürfen in landbasierten Spielbanken Grossspiele angeboten werden.
- Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe b knüpft an die heutige Bewilligungspraxis der interkantonale Lotterie- und Wettkommission (Comlot) an. Als solche Gastronomielokale 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 67 Absatz 1 Buchstabe c weist auf die Zulässigkeit von Spiellokalen für automatisierte Geschicklichkeitsspiele hin (vgl. Art. 61 Abs. 2 Bst. a BGS).

Artikel 67 Absatz 2 legt fest, dass Selbstbedienungsgeräte nicht als Geldspielautomaten 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 Spieldurchführung. Der Spielablauf erfolgt in den wesentlichen Teilen nicht innerhalb des Gerätes automatisiert ab. Im Gegensatz dazu wird der Spielablauf bei Geldspielautomaten 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 67 Absatz 3 sieht vor, dass an Orten, die aus Sicht des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spiel besonders problematisch sind, keine Geldspielautomaten 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 67 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 67 Absatz 4 nimmt einen Grundsatz aus der heute geltenden Praxis auf.

Absatz 5 legt fest, dass in Spiellokalen für automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele höchstens zwanzig Geschicklichkeitsspielautomaten zulässig sind. Die meisten Kantone kennen diesbezüglich heute strengere Regeln. In Spiellokalen dürfen nur Geschicklichkeitsspielautomaten, nicht aber Geräte wie die Loterie Electronique der Loterie Romande aufgestellt werden.

Absatz 6 sieht weniger strenge Regeln für gewisse besonders ungefährliche Geschicklichkeitsspielautomaten vor. Dazu gehört insbesondere die Kategorie der sogenannten Greifautomaten.

Artikel 68 Absatz 1 sieht vor, dass Geldspielautomaten 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 68 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 69, 70 und 71 geregelt. Die Bestimmungen sehen eine umfassende Zulässigkeit des Datenaustausches zwischen Organisationen und Behörden vor. Wenn auffällige Wetten getätigt werden, sollen die Daten von Wetterinnen und Wetterern 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 69 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.

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

3.6.1 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. 72–75) beziehen sich auf Marketingmassnahmen im weiteren Sinn. Es handelt sich um neue Normen.

Artikel 72 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 der kostenlose Spiele angeboten werden. Sobald sich die Spielerinnen und Spieler registriert haben, erhalten sie Mailings, in denen sie auf die Website mit dem Domain «.com» gelockt werden, auf der kostenpflichtige Spiele angeboten werden. Für solche Fälle schreibt Artikel 72 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.

Mit Artikel 73 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 74 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.

Artikel 75 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 Eidgenössische Spielbankenkommission (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. 114 VE-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. Gratispielguthaben 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 Gratispielguthaben, wenn sie bestimmte an ihr Spielverhalten geknüpfte Bedingungen erfüllen. Solche Aktionen werden auch Bonusprogramme genannt.

Gratisspiele und Gratispielguthaben werden als Einsätze i. S. 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 Gratispielguthaben ist insbesondere mit Blick auf den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel zu regulieren. Die Voraussetzungen gemäss Absatz 2 sind nicht abschliessend, es geht um eine punktuelle Verdeutlichung der Anforderungen des Gesetzes, insbesondere der Artikel 71–75 BGS. Dies wird auch aus Artikel 75 Absatz 2 Buchstabe a deutlich. Die Aufsichtsbehörden berücksichtigen bei der Prüfung u. a. die Art der Gratispiel- bzw. Gratispielguthaben-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

Gratispielguthaben, mit welchen andere Bestimmungen des Gesetzes unterlaufen werden. Dies wäre etwa der Fall, wenn ein Gratispiel beim Kauf einer überbewerteten Ware vergeben würde – das wäre mit Artikel 2 Buchstaben c und d BGS nicht vereinbar.

Buchstabe b verankert den Grundsatz, dass Gratisspiele und Gratispielguthaben 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 Grossspielveranstalter gleich zu verstehen oder folgt zumindest der gleichen Funktionalität. Es geht darum, dass insbesondere mit Gratispielguthaben-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 Gratispiel- 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. Gratispielguthaben müssen beispielsweise von durchschnittlichen Nutzerinnen und Nutzern aus zeitlicher Sicht effektiv verspielt werden können. Es wäre weiter irreführend, wenn ein Gratispielguthaben von einem gewissen Betrag nur freigeschaltet würde, wenn ein Mehrfaches davon gespielt wird und dies für die durchschnittliche Nutzerin oder den durchschnittlichen Nutzer nicht klar sichtbar ist.

Mit Artikel 75 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 Gratispielguthaben in Spielbanken ist für die Aussonderung vom Bruttospielertrag nach Artikel 114 nötig.

Artikel 76 regelt die Frage der Zahlungsmittel und der Gewährung von Darlehen in der Spielbank. Zusammen mit Artikel 75 BGS werden die Gewährung von Vorschüssen und Darlehen, auch jene durch gewerbsmässige Wucherer, 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 77 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). Die Veranstalterinnen müssen auch die Rollenverteilung sowie die Bedingungen für die Zusammenarbeit mit den gewählten Leistungserbringern nach Artikel 76 Absatz 2 BGS umschreiben (Abs. 2). 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 78 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 79 betrifft die Zusammenarbeit zwischen den Spielbanken sowie den Veranstalterinnen von Grossspielen und den Leistungserbringern bei der Umsetzung des Sozialkonzepts. Nach Artikel 76 Absatz 2 BGS können die Spielbanken und die Grossspielveranstalterinnen für die Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluation der Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler mit verschiedenen Stellen zusammenarbeiten. Im Vergleich mit dem geltenden Recht (Art. 37 Abs. 2 VSBG) ist die Palette der möglichen Partner deutlich erweitert worden. Aufgrund dieser Erweiterung statuiert Artikel 76 Absatz 2 BGS anders als das geltende Recht keine Pflicht zur Zusammenarbeit. In Bezug auf die Zusammenarbeit mit einer Suchtfachstelle jedoch wird in Artikel 79 VE-VGS eine solche Pflicht vorgesehen, um die für die Betreuung von Spielerinnen und Spielern mit Problemen benötigte fachliche Qualifikation sicherzustellen.

Die Artikel 80 und 81 betreffen die Spielsperre. Mit Artikel 80 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 81 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 1992¹⁴ über den Datenschutz (DSG) gelten.

Artikel 82 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.

¹⁴ SR 235.1

3.6.2 2. Abschnitt: Den Online-Spiele anbietenden Veranstalterinnen obliegende Sozialschutzmassnahmen

In diesem Abschnitt wird das 6. Kapitel des Gesetzes bezüglich der online durchgeführten Spiele konkretisiert, unabhängig davon, ob es sich um Spielbankenspiele oder Grossspiele handelt. Der Abschnitt umfasst die Pflichten, die die Veranstalterinnen mindestens erfüllen müssen, und hebt bestimmte Massnahmen hervor, die besonders für die online durchgeführten Spiele von grosser Bedeutung sind. Es versteht sich jedoch von selbst, dass sämtliche Massnahmen des 6. Kapitels des Gesetzes auch für die Online-Spiele gelten und dass es den Veranstalterinnen frei steht, 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 87 festgelegt.

Die Artikel 83–86 beschreiben die Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler, die 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 der Spieltätigkeit während dieses Zeitraums (Art. 83 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 83 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 auferlegt, ihre Funktion auch erfüllen, dürfen sie nicht «in der Hitze des Gefechts» erhöht werden. In Artikel 83 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. 84).
- Die Spielerin oder der Spieler muss die Möglichkeit haben, vorübergehend aus dem Spiel auszusteigen (Cooling-off-Phase; Art. 85). 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. 86). 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 gefähr-

dete 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.

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

Dieses Kapitel setzt das 7. Kapitel des Gesetzes 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 88 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. 89). Artikel 90 dient der Koordination der ESBK und der interkantonalen Behörde bei der Veröffentlichung der Sperrlisten. Artikel 91 schliesslich liefert einige Anhaltspunkte für die Bestimmung der Entschädigung der Fernmeldedienstanbieterinnen.

3.8 8. Kapitel: Behörden

3.8.1 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 Bestimmungen zu den Kosten (Art. 92) und der Anstellung des Sekretariatspersonals (Art. 93) entsprechen den Artikeln 98 und 106 VSBG. In den Artikeln 94–96 wird der Umgang der ESBK mit Daten, inklusive besonders schützenswerter Personendaten, präzisiert. Die Frist für die Aufbewahrung der Daten nach Artikel 95 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 97 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 98 regelt Vereinbarungen der ESBK mit den Kantonen über den Beizug kantonalen Sachverständiger. Dabei kann es sich namentlich um kantonal anerkannte Fachstellen im Präventions- oder Suchtbereich handeln. Materiell entspricht die Bestimmung dem heutigen Artikel 122 VSBG.

3.8.2 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)¹⁵ diesen

¹⁵ SR 172.041.1

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 besteht, nach der Allg-GebV.

Artikel 99 regelt die Gebühren für ausserordentliche Untersuchungen. Die Bestimmung entspricht Artikel 115 VSBG. Artikel 100 über den Gebührensatzschlag 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.

Artikel 101 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 i. S. der Allgemeinen Gebührenverordnung gelten.

3.8.3 3. Abschnitt: Aufsichtsabgabe für Spielbanken

Mit den Artikeln 103 und 104 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 104 regeln die Abgaben von Spielbanken bei Betriebsaufnahme. Materiell entsprechen die Bestimmungen dem geltenden Verordnungsrecht (Art. 109 Abs. 3, Art. 110 Abs. 2 VSBG).

Die Spielbanken bezahlen, wie bereits heute, Aufsichtskosten für die Aufsicht über den landbasierten Bereich. Artikel 103 sieht vor, dass die Kosten, welche durch die Beaufsichtigung der konzessionierten Online-Spielbanken entstehen, durch diese 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 Veranstalterinnen eröffnet werden, zu unterscheiden: Diese werden den Verfahrensbeteiligten auferlegt bzw. von der Bundeskasse getragen.

3.8.4 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 (Maglinger Konvention)¹⁶ bezeichnet werden können. Fallbezogene Informationen mit Bezug zur Manipulation von Sportwetten sollen bereits ab Inkrafttreten der vorliegenden Verordnung 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 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.

¹⁶ 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.

3.8.5 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 108 VE-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.

3.9 9. Kapitel: Spielbankenabgabe

3.9.1 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 Gratisspielen oder Gratisspielguthaben festgelegt.

In Artikel 109 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. Die Ergänzung mit «namentlich» macht klar, dass es sich nicht um eine abschliessende Definition der Voraussetzungen für rechtmässige Gewinne handelt.

Artikel 110 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.

Bei Artikel 111 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.

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 112 wird im Ergebnis die heutige Praxis der ESBK beibehalten. Der Grundsatzentscheid, ob eine Spielbank Anspruch auf Abgabermässigungen i. S. 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 der freiwilligen Leistungen am Nettospielertrag. Der Anhang 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.

Der Begriff der freiwilligen Leistung nach Artikel 112 Absatz 2 orientiert sich am Steuerrecht (Art. 33a des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990¹⁷ über die direkte Bundessteuer [DBG]). Als Empfänger freiwilliger Leistungen in Frage kommen juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen (Art. 56 Bst. g DBG) sowie Bund, Kantone,

¹⁷ SR 642.11

Gemeinden und deren Anstalten (Art. 56 Bst. a–c DBG). Die freiwilligen Leistungen müssen im Interesse der Region erfolgen.

In Artikel 112 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 112 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 113 Absatz 1 und 2 entspricht Artikel 86 Absatz 1 und 2 VSBG. Artikel 113 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.

Artikel 114 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 114 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.

3.9.2 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 116–118 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 nach den Artikeln 123 und 124. 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 tritt mit der Pauschale von 0,5 Prozent vom Betrag, den die Spielbanken als Spielbankenabgabe leisten, neu ein einfacheres und transparenteres System zur Berechnung der Höhe der Kosten. Vergleichbare Entschädigungen für die Abgabenerhebung sind auch im kantonalen Steuerrecht bekannt, wenn Kantone für Gemeinden Steuern erheben. Das neue System führt – gerechnet auf der Zahlengrundlage von 2015 – zu ungefähr gleich hohen Entschädigungen für die ESBK wie das heute angewendete Verfahren.

Die Kantone können nach Artikel 124 wählen, ob sie die kantonale Abgabe selbst erheben oder durch die ESBK erheben lassen. Auch hier wurde gegenüber Artikel 93 VSBG die Pauschale von 0,5 Prozent neu eingeführt.

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

Die Regelung von Artikel 125 entspricht aus materieller Sicht Artikel 94 VSBG.

3.10 10. Kapitel: Schlussbestimmungen

Mit Artikel 126 werden die Spielbankenverordnung vom 24. September 2004 sowie die Verordnung zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten vom 27. Mai 1924 aufgehoben. Geplant ist, das Geldspielgesetz zusammen mit den totalrevidierten Geldspielverordnungen am 1. Januar 2019 in Kraft zu setzen.

In Artikel 127 wird übergangsrechtlich die Frage geklärt, wie es sich mit Spielsperren verhält, die 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 127 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). Der Leitgedanke des neuen Rechts besteht darin, dass der Anwendungsbereich der Spielsperren auf die online durchgeführten Spielbankenspiele sowie auf die online durchgeführten oder von der interkantonalen Behörde bezeichneten Grossspiele ausgeweitet wird. Kranke Spielerinnen und Spieler sollen die Spiele mit dem höchsten Gefährdungspotenzial unabhängig von der Art des Spiels nicht spielen können. Eine für eine bestimmte Spielkategorie verhängte Sperre gilt folglich auch für alle anderen Spiele.

Schliesslich wird festgehalten, dass altrechtlich homologierte Geschicklichkeitsspielautomaten neurechtlich als automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele im Sinn des Geldspielgesetzes gelten (Art. 128). Dies gilt selbstverständlich nur für Geschicklichkeitsspielautomaten, die nicht nachträglich verändert worden sind.

3.10.1 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 Bundesamtes für Sport (BASPO) liegen. Dieses hat nach Artikel 18 des Sportförderungsgesetzes vom 17. Juni 2011¹⁸ 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.

¹⁸ SR 415.0

Neben der Klärung der Zuständigkeiten beinhaltet der vorgeschlagene 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 Wettkampfmanipulation treffen.

3.10.2 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, die dieses Verbot umgehen und entdeckt werden, schulden die Mehrwertsteuer auf den in der Schweiz erbrachten Leistungen rückwirkend bis zum Beginn der fünfjährigen Festsetzungsverjährungsfrist.

3.10.3 Verrechnungssteuerverordnung

Artikel 39: Neu umschreibt Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1965¹⁹ über die Verrechnungssteuer (VStG) mit Verweis auf die neuen Bestimmungen des 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 Online-Spielbankenspielen. Der Begriff «Betrag» indiziert, dass es sich um einen Steuerfreibetrag handelt. Folglich ist eine Million Franken bei höheren Gewinnen stets steuerfrei.

Artikel 41^{bis}: 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.

Die Steuerentrichtung hat wie für die Gewinne aus Geldspielen innert 30 Tagen nach der Ziehung zu erfolgen. 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 Steuerveranlagung administrativ vereinfacht.

¹⁹ SR 642.21

Mit der Neukonzeption der Besteuerung von Geldspielen unterliegen auch Naturalgewinne der Verrechnungssteuer. Für deren Besteuerung soll im Rahmen einer weiteren Änderung des Verrechnungssteuergesetzes das Meldeverfahren eingeführt werden.

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.

4 Departementsverordnungen

4.1 Spielbankenverordnung

In der Spielbankenverordnung werden hauptsächlich der Inhalt der alten Verordnung (Glücksspielverordnung, GSV, vom 24. September 2004) sowie die Entwicklung der Praxis übernommen. 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 Vorentwurfs 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: Konzession, Spielangebot, Spielbetrieb, Sozialschutz und Schlussbestimmungen.

Darüber hinaus enthält die Departementsverordnung aufgrund der Änderungen am Gesetz 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, die 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 Jackpotsysteme 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 Jackpotsysteme nach Artikel 57 Absatz 3 Buchstabe b VE-VGS nicht zwingend am EAKS angeschlossen sein müssen. Demnach muss das gleichwertige System die Gewähr bieten, dass sämtliche Daten, die 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 Jackpotsystem 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.

In einer weiteren Sonderbestimmung (Art. 24) ist die Verwendung von Jackpotbeiträgen geregelt, wenn das Jackpotsystem von der Spielbank oder den Spielbanken, die ihn betreibt bzw. betreiben, eingestellt wird. Stellt eine Spielbank den Betrieb eines Jackpotsystems, das sie selbst betrieben hat, ein, werden die betreffenden Jackpotbeiträge der Spielerinnen und Spieler dem AHV-Ausgleichsfonds zugewiesen. Wird das Jackpotsystem von mehreren Spielbanken betrieben und stellt nur eine dieser Spielbanken dessen Betrieb ein, so bleibt das System für die anderen Spielbanken in Betrieb und verbleiben die von ihr geleisteten Beiträge in der Jackpotsumme. Wenn alle Spielbanken den Betrieb eines Jackpotsystems einstellen, wird die Jackpotsumme dem AHV-Ausgleichsfonds zugewiesen. Dieser Fall ist nicht zu verwechseln mit jenem nach Artikel 22 bei Veränderung und Übertragung des Jackpotgewinns auf ein anderes Jackpotsystem (die der Genehmigung durch die ESBK bedarf).

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.

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 51 und 55 VE-VGS konkretisiert. Generell behalten die geltenden Regeln ihre Gültigkeit. Zum Teil werden sie an die Praxis angepasst (Art. 34 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. 37).

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 Vorentwurf ähnliche Pflichten betreffend die Datenaufzeichnung enthalten. Die Pflichten hinsichtlich der Daten zu den Spielerkonti 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 51 und 52 werden der Inhalt des Sozialkonzepts respektive der Dokumentationsbedarf der ESBK detailliert ausgeführt.

Artikel 53 beschreibt, worin die Aus- und Weiterbildung des mit der Umsetzung des Sozialkonzepts beauftragten Personals bestehen muss (siehe auch Art. 76 Abs. 1 Bst. e BGS).

Artikel 54 präzisiert das Verbot der Werbung gegenüber gesperrten Spielerinnen und Spielern. Denn nach Artikel 74 BGS darf sich diese nicht an gesperrte Spielerinnen und Spieler richten. Das betrifft namentlich die Werbung für das Spielangebot, aber auch jene für andere Produkte und Leistungen der Spielbank, die von der Spielbank in ihrem Inneren angeboten werden, aber keinen direkten Zusammenhang mit dem Spiel aufweisen (z. B. gastronomisches Angebot).

Artikel 55 schliesslich enthält eine Präzisierung des im Gesetz verwendeten Begriffs der aufdringlichen Werbung (Art. 74 BGS). In der Werbung dürfen die Gewinnchancen nicht übermässig angepriesen und gleichzeitig die Verlustrisiken ausgeblendet werden. Die ESBK verfügt so über ein Instrument, um bestimmte Werbekampagnen zu verbieten.

4.2 Geldwäschereiverordnung

4.2.1 Ausgangslage

Mit dem Inkrafttreten des Geldspielgesetzes werden neu – mit gewissen Anpassungen, insbesondere aus Gründen der Praktikabilität – auch die Veranstalterinnen von Grossspielen dem Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997²⁰ (GwG) unterstehen. Damit soll 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 inskünftig 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 Festlegung der Sorgfaltspflichten der Grossspielveranstalterinnen ist das

²⁰ SR 955.0

EJPD zuständig. Damit wird ein gewisser Parallelismus im Geldspielbereich erreicht, ist doch für die Normierung der Sorgfaltspflichten der Spielbanken weiterhin die ESBK zuständig.²¹ In Artikel 17 GwG wird zudem auf eine etwaige Selbstregulierung der Spielbanken sowie der Veranstalterinnen von Grossspielen verwiesen.

Titel und Struktur der Verordnung lehnen sich an die bestehende GwV-ESBK an. Diese befindet sich zurzeit ebenfalls in Revision, weshalb sich unter Umständen noch Koordinationsbedarf ergeben wird.

Zu beachten ist dabei allerdings stets, dass die Geldwäscherei-Risiken im Bereich der Grossspiele, namentlich der Lotterien und Geschicklichkeitsspiele, anders zu beurteilen sind als im Bereich der Spielbankenspiele. So besteht denn auch keine Pflicht, die Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) bzw. Financial Action Task Force (FATF) auf gemeinnützige Lotterien anzuwenden.

Einzelne Bestimmungen lehnen sich eng an die Verordnung vom 3. Juni 2015²² der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor an.

4.2.2 Überblick

Der Vorentwurf der Geldwäschereiverordnung des EJPD beruht auf den folgenden **vier Prämissen**, die den Eigenheiten der Grossspiele Rechnung tragen:

1. Geldwäscherei-Risiken bestehen auf der Seite der Spielerinnen und Spieler. Auf der Seite der Veranstalterinnen gibt es gegenwärtig keine nennenswerten Risiken.
2. Hohe Geldwäscherei-Risiken bestehen bei den Online-Spielerkonten und bei Spielen mit hoher Gewinnausschüttungsquote (insbesondere Sportwetten, einschliesslich Pferdewetten). Die Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten berücksichtigt die unterschiedlich hohen Risiken bei den verschiedenen Arten von Grossspielen.
3. Die Finanztransaktion im Online-Bereich besteht aus dem Finanztransfer zwischen der Zahlungsverkehrsverbindung der Spielerin oder des Spielers und deren bzw. dessen Spielerkonto. Werden vom Spielerkonto aus Spieleinsätze geleistet, handelt es sich nicht um eine Finanztransaktion.
4. Beim *indirekten* Absatz von Grossspielprodukten über Verkaufsstellen von Vertriebspartnern (manueller Vertrieb via Verkaufsstellenpersonal oder Selbstbedienungsgeräte und automatisierte Spieldurchführung) handelt es sich um «Kassageschäfte». Der *direkte* Absatz über Online-Kanäle bzw. über das Spielerkonto stellt eine «dauernde Geschäftsbeziehung» dar.

Bei **nicht online durchgeführten**²³ **Geldspielen** bestehen Sorgfaltspflichten für die Veranstalterinnen vornehmlich bei der Auszahlung von Spielgewinnen.

Der Vorentwurf sieht bei der Auszahlung von Spielgewinnen eine Identifizierungspflicht ab folgenden Schwellenwerten vor:

- a) 5000 Franken bei automatisierten elektronischen Losen und Sportwetten einschliesslich Pferdewetten;
- b) 10 000 Franken bei gedruckten Losen (Gewinnausschüttung zwischen 50 und 70 Prozent);
- c) 15 000 Franken bei den Spielen, die nicht unter a), b) oder d) fallen;

²¹ Vgl. BBI 2015 8387 8518

²² SR 955.033.0

²³ Vgl. zur Terminologie die Bemerkung in Ziff. 2.5.

- d) 25 000 Franken bei Spielen mit vermindertem Risiko.

Spiele bzw. Kundenbeziehungen mit vermindertem Risiko liegen vor, wenn:

- a) die Auszahlungsquote unter 70 Prozent liegt;
- b) bis auf genau spezifizierte Ausnahmen keine Rückerstattung von Einsätzen oder Guthaben erfolgt;
- c) Gewinnbestätigungen nur mit befristeter Gültigkeit ausgestellt werden.

Zusätzliche Abklärungen sind vorzunehmen bei Geschäftsbeziehungen bzw. Transaktionen mit Verdachtsmomenten und erhöhtem Risiko, namentlich ab folgenden Schwellenwerten:

- bei einmaliger Auszahlung: 100 000 Franken;
- bei mehrfacher Auszahlung innerhalb eines Kalenderjahrs an denselben Kunden: 100 000 Franken.

Bei **online durchgeführten Geldspielen** erfolgt die Identifizierung in zwei Stufen:

1. Zunächst wird lediglich die Identität der Kundin oder des Kunden aufgrund von deren oder dessen Selbstdeklaration erfasst (Identitätskontrolle).
2. Die vollständige Identifizierung erfolgt erst beim Erreichen folgender Schwellenwerte:
 - a) 25 000 Franken bei Gutschriften auf dem Spielerkonto und Auszahlungen an die Kundin oder den Kunden;
 - b) 15 000 Franken bei Kundeneinlagen auf dem Spielerkonto;
 - c) 10 000 Franken Spieleinsatz bei Spielen mit Auszahlungsquoten von weniger als 70 Prozent;
 - d) 5000 Franken Spieleinsatz bei nicht unter c) fallenden Spielen und Kontosaldierungen und Nicht-Spielgewinnauszahlungen.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass für den Bereich der online durchgeführten Geldspiele bereits in der Geldspielverordnung des Bundesrates strenge Normen zum Spielerkonto im Allgemeinen (Art. 45–50 VE-VGS) und zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel im Besonderen (Art. 83–87 VE-VGS) vorgesehen sind. So verlangt Artikel 54 VE-VGS eine Überprüfung der Identität der Spielerinnen und Spieler, unabhängig davon, ob Schwellenwerte erreicht werden oder nicht. Diese Prüfung der Identität zum Schutz der Spielerinnen und Spieler ist jedoch nicht vollständig deckungsgleich mit derjenigen, die zur Bekämpfung der Geldwäscherei vorgesehen ist.

Zusätzliche Abklärungen sind vorzunehmen bei Geschäftsbeziehungen bzw. Transaktionen mit Verdachtsmomenten und erhöhten Risiken, namentlich ab folgenden risikobasiert bemessenen Schwellenwerten:

- a) 100 000 Franken bei Spielgewinngutschrift auf dem Spielerkonto;
- b) 100 000 Franken bei Auszahlung an eine Kundin oder einen Kunden;
- c) 50 000 Franken bei Belastung des Spielerkontos für Spieleinsätze;
- d) 30 000 Franken bei Kundeneinlagen auf dem Spielerkonto.

4.2.3 Erläuterungen

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Die Verordnung legt die Sorgfaltspflichten der Veranstalterinnen von Grossspielen fest (Art. 1), die nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f GwG neu zu den Finanzintermediären zählen (Art. 2 Abs. 1). Ausgenommen vom Geltungsbereich sind die Veranstalterinnen

von Geschicklichkeitsspielen im Sinn von Artikel 3 Buchstabe e BGS, die nicht online durchgeführt werden, sofern die maximale Höhe der einzelnen Spieleinsätze 5 Franken und die maximale Gewinnmöglichkeit 5000 Franken nicht übersteigen. Angesichts dieser tiefen maximalen Einsätze und Gewinnmöglichkeiten ist es gerechtfertigt, die Veranstalterinnen, bei denen es sich meist um Kleinunternehmen handelt, der Verordnung nicht zu unterstellen (Art. 2 Abs. 2). Schliesslich finden sich in diesem Kapitel die Legaldefinitionen von vier zentralen Begriffen der Verordnung (Art. 3). So wird hier etwa der Begriff der Geschäftsbeziehung im Sinn der *Kundenbeziehung* der Veranstalterinnen von Grossspielen konkretisiert.

2. Kapitel: Sorgfaltspflichten

In diesem Kapitel werden im Sinn von Artikel 17 GwG die Sorgfaltspflichten nach dem 2. Kapitel des GwG für die Veranstalterinnen von Grossspielen konkretisiert, wobei – wie unter Ziffer 4.2.1 ausgeführt – 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. Sodann muss die Veranstalterin nach Artikel 67 Absatz 3 BGS bei einem Grossspiel, das nicht online durchgeführt wird, die Sorgfaltspflichten nach den Artikeln 3–7 GwG nur dann erfüllen, wenn einer Spielerin oder einem Spieler ein Gewinn von erheblichem Wert ausbezahlt wird.

1. Abschnitt: Identifizierung und Registrierung

In diesem Abschnitt finden sich die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 3 GwG über die Identifizierung der Vertragspartei. Die Pflicht zur Identifizierung entsteht sowohl bei nicht online (Art. 4) als auch bei online durchgeführten Grossspielen (Art. 6) – wie unter Ziff. 4.2.2 ausführlich erläutert – erst dann, wenn gewisse Schwellenwerte erreicht werden. Bei online durchgeführten Geldspielen erfolgt bereits im Zug der Eröffnung des Spielerkontos eine Identitätskontrolle (Art. 5). Die weiteren Bestimmungen dieses Abschnitts (Art. 7–10) betreffen die Form der Identifizierungsdokumente, insbesondere die echtheitsbestätigte Kopie, und regeln, wie vorzugehen ist, wenn die von der Verordnung verlangten Identifizierungsdokumente fehlen.

2. Abschnitt: Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person

In diesem Abschnitt wird Artikel 4 GwG über die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person näher ausgeführt. Grundsätzlich muss die Veranstalterin von der Kundin oder dem Kunden eine schriftliche Erklärung darüber einholen, wer die an den übertragenen oder zu übertragenden Vermögenswerten wirtschaftlich berechnete natürliche Person ist, wenn die Kundin oder der Kunde nicht mit dieser identisch ist oder wenn die Veranstalterin daran zweifelt, dass die Kundin oder der Kunde mit der wirtschaftlich berechtigten natürlichen Person identisch ist (Art. 11 Abs. 1). Allerdings darf die Veranstalterin unter gewissen Umständen von der Vermutung ausgehen, dass die Kundin oder der Kunde mit der wirtschaftlich berechtigten natürlichen Person identisch ist (Art. 11 Abs. 2). Die schriftliche Erklärung der Kundin oder des Kunden über die an Vermögenswerten wirtschaftlich berechnete Person hat ganz bestimmte formelle und materielle Anforderungen zu erfüllen (Art. 12).

3. Abschnitt: Besondere Sorgfaltspflichten

In diesem Abschnitt finden sich die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 6 GwG über die besonderen Sorgfaltspflichten. Grundsätzlich muss die Veranstalterin in bestimmten Fällen, namentlich wenn eine Geschäftsbeziehung oder Transaktion mit erhöhtem Risiko vorliegt, zusätzliche Abklärungen treffen (Art. 13). Zur Bestimmung der *Geschäftsbeziehungen* mit erhöhtem Risiko orientiert sich die Veranstalterin an einem nicht abschlies-

senden Kriterienkatalog (Art. 14). Gleichzeitig teilt sie ihre Geschäftsbeziehungen je nach Risiko einer von vier Kategorien zu (stark erhöhtes, erhöhtes, normales, vermindertes Risiko) (Art. 15). Auch zur Erkennung von *Transaktionen* mit erhöhtem Risiko orientiert sich die Veranstalterin an einem nicht abschliessenden Kriterienkatalog (Art. 16). Im Übrigen bestimmt die Verordnung die – in Ziffer 4.2.2 ebenfalls aufgeführten – Schwellenwerte, die bei der Nicht-Online-Durchführung sowie bei der Online-Durchführung von Grossspielen die Geschäftsbeziehung zu einer solchen mit erhöhtem Risiko machen (Art. 17 und 18), die zusätzliche Abklärungen erforderlich macht. Ein vermindertes Risiko bei nicht online durchgeführten Grossspielen (Art. 19) liegt namentlich dann vor, wenn die theoretische Auszahlungsquote im Voraus berechenbar ist und weniger als 70 Prozent beträgt. Inhalt und Umfang der Abklärungen im Fall eines erhöhten Risikos (Art. 20 und Art. 21) entsprechen weitgehend der geltenden GwV-ESBK. Allerdings besteht eine reduzierte Abklärungspflicht, wenn keine Hinweise dafür vorliegen, dass die Kundin oder der Kunde Spieleinsätze von insgesamt mehr als 10 000 Franken pro Kalenderjahr geleistet hat (Art. 20 Abs. 2). Die Überwachung der Geschäftsbeziehungen und der Transaktionen (Art. 22) entspricht den Artikeln 13 Absatz 2 und 3 GwV-ESBK. Schliesslich enthält dieser Abschnitt eine Bestimmung über das Spielerkonto (Art. 23). Demnach führt die Veranstalterin keine anonymen Spielerkonti oder solche mit fiktiven Inhaberinnen oder Inhabern, und sie stellt der Kundin oder dem Kunden nicht mehr als ein Spielerkonto zur Verfügung. Sodann ist es ihr untersagt, dem Spielerkonto Bareinlagen gutzuschreiben oder von diesem Auszahlungen in bar zu veranlassen.

4. Abschnitt: Dokumentationspflicht

Im einzigen Artikel dieses Abschnitts finden sich die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 7 GwG über die Dokumentationspflicht. Die einzelnen Unterlagen und Belege sind an einem sicheren, jederzeit zugänglichen Ort in der Schweiz aufzubewahren.

5. Abschnitt: Organisatorische Massnahmen

In diesem Abschnitt wird Artikel 8 GwG über die organisatorischen Massnahmen näher ausgeführt. Die Veranstalterinnen von Grossspielen haben interne Richtlinien zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu erlassen (Art. 26) und eine Geldwäschereifachstelle (Art. 27) vorzusehen. Sodann sind sie verpflichtet, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinsichtlich der für sie wesentlichen Aspekte der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung aus- und weiterzubilden (Art. 28).

6. Abschnitt: Meldungen, Abbruch oder Aufrechterhaltung der Geschäftsbeziehung

In diesem Abschnitt finden sich die Ausführungsbestimmungen zu den Artikeln 9–11a GwG über die Pflichten bei Geldwäschereiverdacht und die Herausgabe von Informationen, namentlich zu Artikel 9 GwG über die Meldepflicht. So wird hier geregelt, wie sich die Veranstalterin zu verhalten hat, nachdem sie der Meldestelle für Geldwäscherei Meldung erstattet hat (Art. 29), wie sie im Fall zweifelhafter Geschäftsbeziehungen vorgehen kann (Art. 30) und wie bzw. unter welchen Voraussetzungen sie eine zweifelhafte Geschäftsbeziehung abbrechen darf (Art. 31). Schliesslich führt die letzte Bestimmung dieses Abschnitts (Art. 32) Artikel 9a GwG über die Durchführung von Kundenaufträgen, die gemeldete Vermögenswerte betreffen, näher aus.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Personalbestand von Bund und Kantonen

Das Geldspielgesetz hat Auswirkungen auf den Personalbestand von Bund und Kantonen. Die vorliegenden Verordnungen für sich haben keine weiteren Auswirkungen auf den Personalbestand von Bund und Kantonen.

5.2 Auswirkungen auf die Einnahmen von Bund und Kantonen

Die wesentlichen finanziellen Auswirkungen der neuen Geldspielgesetzgebung sind in der Botschaft vom 21. Oktober 2015 dargelegt worden.

Im Vergleich mit den Ausführungen in der Botschaft kann auf folgende zwei neuen Elemente hingewiesen werden.

Erstens weicht die Lösung bezüglich der im BGS vorgesehenen Besteuerung der Spielergewinne, die vom Parlament schliesslich angenommen wurde, von jener ab, die der Bundesrat vorgeschlagen und in der Botschaft vom 21. Oktober 2015 beschrieben hatte. Anstatt alle Spielergewinne von der Steuer zu befreien, sind gemäss BGS nun Gewinne von über einer Million Franken aus der Teilnahme an Grossspielen oder aus der Online-Teilnahme an Spielbankenspielen steuerbar (siehe namentlich Art. 24 Bst. i^{bis} DBG, eingeführt durch das BGS).

Im Vergleich zum geltenden Recht, gemäss welchem die Gewinne aus den Spielbanken steuerfrei und die Gewinne aus Lotterien ab 1000 Franken steuerbar sind, war bei der ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung von jährlichen Ausfällen bei der Einkommenssteuer in der Grössenordnung von 104 Millionen Franken (35 Millionen zulasten des Bundes, 69 Millionen zulasten der Kantone) auszugehen. Dieser vorübergehende Steuerausfall sollte mittelfristig vollumfänglich durch höhere Erträge aus den Lotterien kompensiert werden.

Die finanziellen Auswirkungen der Lösung des Parlaments sind nicht offiziell beziffert worden. Gemäss Schätzungen dürften sich die Erträge bei der Einkommenssteuer auf rund 45 Millionen Franken belaufen. Mit anderen Worten würden die Steuerausfälle im Vergleich mit der ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen vollständigen Steuerbefreiung um rund 59 Millionen Franken reduziert.

Zweitens wird in den Artikeln 117 und 118 VE-VGS die Progression der Spielbankenabgabe festgelegt. Sie bewegt sich im Rahmen der Mindest- und Höchstsätze nach Artikel 120 Absatz 2 BGS. Entsprechend dem Gesetz wird die Progression in der Verordnung für die online durchgeführten Spielbankenspiele und die in den landbasierten Spielbanken durchgeführten Spielbankenspiele unterschiedlich geregelt.

In Bezug auf die Progression des Abgabesatzes für die in landbasierten Spielbanken erzielten Bruttospielerträge ändert sich gegenüber dem geltenden Recht nichts. Die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe sollten sich folglich im aktuellen Rahmen bewegen (323 Millionen Franken im Jahr 2016).

Der Abgabesatz für die online erzielten Bruttospielerträge gemäss Artikel 118 VE-VGS hingegen entspricht den Schlussfolgerungen des Expertenberichts vom 11. August 2017 (PwC, Besteuerung von Online-Spielbankenspielen). Gemäss dem vorgeschlagenen Modell wird auf Bruttospielerträgen bis zu 3 Millionen Franken der Mindestsatz von 20 Prozent erhoben. Der Abgabesatz steigt danach stark bis zu einem Bruttospielertrag von 40 Millionen Franken, um schliesslich wieder abzuflachen. Der Höchstsatz von 80 Prozent wird ab einem Bruttospielertrag von 500 Millionen Franken erreicht.

Die Öffnung des Markts der online durchgeführten Spielbankenspiele führt somit zu höheren Einnahmen aus der Spielbankenabgabe. Die zusätzlichen Einnahmen werden vollumfänglich

der AHV überwiesen. Denn anders als bei den landbasierten Spielen wird bei den online durchgeführten Spielen nicht ein Teil des Abgabenertrags den Kantonen überwiesen (siehe Art. 122 Abs. 3 BGS).

Auf der Grundlage verschiedener Szenarien wird im Expertenbericht geschätzt, dass die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe und damit der an die AHV überwiesene Betrag ab 2023 im Rahmen von 40–75 Millionen Franken steigen werden.