



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte II

März 2021

Tätigkeitsbericht 2019 - 2020

Geldspiele



Tätigkeitsbericht Geldspiele 2019 - 2020

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|----------|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 2 | Rechtsetzung | 3 |
| 2.1 | Bundesebene | 3 |
| 2.1.1 | Änderung von Bundesrecht | 3 |
| 2.1.2 | Parlamentarische Vorstösse im Geldspielbereich auf Bundesebene | 4 |
| 2.2 | Kantonale Ebene | 4 |
| 2.3 | Internationale Ebene | 4 |
| 2.4 | Kontaktpflege mit Organisationen und Bundesbehörden | 5 |
| 3 | Information und Kommunikation | 6 |
| 4 | Oberaufsicht über den kantonalen Vollzug | 6 |
| 4.1 | Überprüfung der Bewilligungen der Gespa (Veranstalter- und Spielbewilligungen) | 6 |
| 4.2 | Zusammenarbeit mit der Gespa | 7 |
| 4.3 | Entscheide betreffend die Kleinlotterien zur Finanzierung einzelner Anlässe von überregionaler Bedeutung (Art. 34 Abs. 5 BGS) | 8 |
| 5 | Sekretariat Koordinationsorgan | 8 |

Tätigkeitsbericht Geldspiele 2019 - 2020

1 Einleitung

Das Geldspielgesetz (BGS¹) und die dazugehörigen Verordnungen² sind grösstenteils seit dem 1.1.2019 in Kraft. Aus zwei Erlassen (Lotterieggesetz und Spielbankengesetz) wurde einer. Das BGS hält fest am System mit staatlichen Konzessionen oder Bewilligungen für eine begrenzte Anzahl Anbieterinnen und Anbieter, an klaren Auflagen und an regelmässigen Kontrollen. Es bringt aber auch wesentliche Neuerungen: So können die konzessionierten Spielbanken Geldspiele auch im Internet anbieten, und Lotteriegesellschaften dürfen neue Formen von Sportwetten durchführen. Zudem sind kleine Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken mit entsprechender Bewilligung künftig erlaubt. Neu ist ebenfalls, dass die Spielerinnen und Spieler ihre Gewinne in den meisten Fällen nicht versteuern müssen. So werden zum Beispiel alle Lotteriegewinne bis zu einer Million Franken steuerfrei.

Der Bund – konkret das Bundesamt für Justiz (BJ) - übt die Oberaufsicht über den Vollzug des Gesetzes aus (Art. 138 Abs. 2 BGS). Diese Kompetenz ist Teil der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Bundes für die Oberaufsicht über den Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone (Art. 49 und 186 Abs. 4 BV)³. Im BJ ist der Fachbereich Rechtsetzungsprojekte II (RP II) für die Geldspiele zuständig (bis am 31.12. 2019: Oberaufsicht und Koordination Geldspiele [OKG]). Zu den Oberaufsichtsaufgaben des Fachbereichs hinzu kommen insbesondere die Gesetzespflege auf Ebene des Bundes im Bereich der Geldspiele, zum Beispiel die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen, allfällige den Geldspielbereich betreffende Revisionen und die Koordination der internationalen Zusammenarbeit. RP II informiert zudem die Behörden von Bund und Kantonen, Bürgerinnen und Bürger, Parlamentsmitglieder, Medien und weitere Akteure über den Bereich der Geldspiele.

Der Tätigkeitsbericht erstreckt sich auf die Aktivitäten des BJ in den beiden ersten Jahren nach Inkrafttreten des BGS. Diese zwei Jahre entsprechen der im BGS vorgesehenen Übergangsfrist beispielsweise für die Anpassung der kantonalen Ausführungsbestimmungen.

2 Rechtsetzung

2.1 Bundesebene

2.1.1 Änderung von Bundesrecht

Mit Inkrafttreten des BGS bleiben die Spielbanken betreffend die Bekämpfung von Geldwäscherei dem Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG)⁴ unterstellt. Neu sind auch die Grossspiele dem GwG unterstellt. Damit soll den Gefahren Rechnung getragen werden, die von diesen ausgehen können. Bei der rechtstechnischen Umsetzung der entsprechenden Pflichten der Geldspielveranstalter gab es gewisse Unstimmigkeiten. Aufgrund der zeitlichen Überlappung der parlamentarischen Beratungen des Geldwäschereigesetzes, des Geldspielgesetzes und des Finanzinstitutsgesetzes⁵ wurden vereinzelt widersprüchliche Beschlüsse gefasst. Diese konnten in Zusammenarbeit mit der Redaktionskommission der Bundesversammlung bereinigt werden. Einige Änderungen werden erst mit der Verabschiedung des GwG in Kraft treten.

¹ SR 935.51

² 935.511, Verordnung über die Geldspiele, Geldspielverordnung, VGS); SR 935.511.1, Verordnung des EJPD über Spielbanken; 955.021, Geldwäschereiverordnung ESBK.

³ SR 101

⁴ SR 955.0

⁵ SR 954.1

Tätigkeitsbericht Geldspiele 2019 - 2020

Weiter wurde das Geschäftsreglement des Koordinationsorgans Geldspielgesetz⁶ erarbeitet und am 1. Juli 2019 in Kraft gesetzt. Das Reglement regelt die Organisation des Koordinationsorgans (vgl. Ziffer 5).

Zudem wurde der Anhang zum Zollvertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet⁷ angepasst. Vgl. hierzu Ziffer 2.3.

2.1.2 Parlamentarische Vorstösse im Geldspielbereich auf Bundesebene

- [20.5029](#) Frage Gysi. SBB-Werbung für Casinos. Widerspruch zu Kampagnen gegen die Spielsucht. Erledigt am 9. März im Nationalrat. [Federführung beim Bundesamt für Verkehr].
- [20.4273](#) Interpellation Fehlmann Rielle. Umsetzung des Geldspielgesetzes. Es braucht unbedingt Korrekturen. Im Rat noch nicht behandelt.
- [20.3899](#) Interpellation Roth Pasquier. Die Anwendung von Bundesrecht sollte keine Lotterie sein. Im Rat noch nicht behandelt.
- [20.3725](#) Interpellation Michaud Gigon. Umsetzung des Geldspielgesetzes. Werden die Spielerschutzmassnahmen wirklich angewendet? Im Rat noch nicht behandelt. [Federführung bei der Eidgenössischen Spielbankenkommission].
- [19.5628](#) Frage Reimann. Attraktives Online-Pokerangebot verzögert sich. Erledigt. [Federführung Eidgenössische Spielbankenkommission].
- [19.4267](#) Interpellation de Buman. Die Anwendung von Bundesrecht sollte keine Lotterie sein. Erledigt.
- [19.3911](#) Interpellation Fehlmann Rielle. Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat. Gibt es eine Bundesaufsicht? Erledigt.
- [18.3570](#) Motion Bendahan. Dem Missbrauch von geldspielähnlichen Mikrotransaktionen in Videospiele vorbeugen. Erledigt.
- [18.3476](#) Postulat Brélaz. Studie über die Entwicklung der Geldspielsucht. Erledigt.

2.2 Kantonale Ebene

Seit dem 1.1.2021 ist das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK)⁸ in Kraft. Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegelgesetz (FDKL)⁹ hat dem Bund am 29. Juni 2020 das GSK zur Kenntnis gebracht. Das EJPD ist zum Schluss gekommen, dass das Konkordat grundsätzlich mit dem Bundesrecht und den Interessen des Bundes vereinbar ist¹⁰.

Die Umsetzung des BGS bedingt auch eine Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen. Die Kantone müssen ihre revidierten Bestimmungen zu den Kleinspielen bis spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des BGS in Kraft setzen. Das BJ hat die kantonalen Umsetzungserlasse keiner Prüfung unterzogen.

2.3 Internationale Ebene

Das BJ pflegt insbesondere mit Blick auf seine Rolle im Rahmen der Rechtsetzung Kontakte mit ausländischen Behörden und Organisationen im Geldspielbereich:

⁶ SR 935.518.3

⁷ SR 0.631.112.514

⁸ Geldspielkonkordat auf der Gespa-Seite: [Regulierungsgrundlagen - gespa](#)

⁹ Neu FDKG, Fachdirektorenkonferenz Geldspiele

¹⁰ Art. 62 Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG (SR 172.010).

Tätigkeitsbericht Geldspiele 2019 - 2020

- Ein Vertreter des BJ nahm vom 21. bis 23. Mai 2019 in Zypern am «Gaming Regulator's European Forum» (GREF) teil. Thema war die Abgrenzung zwischen Finanzmarkt und Geldspiel.
- Ein Vertreter des BJ besuchte den 5. Deutschen Glücksspielrechtstag, der vom 24. – 25. September 2019 in Frankfurt am Main zum Thema «Der Glücksspielstaatsvertrag am Scheideweg – Auseinanderbrechen der Allianz?», stattfand.
- Im Februar 2020 besuchten Vertreterinnen und Vertreter des BJ die Leiterin des Amtes für Volkswirtschaft in Liechtenstein. Dabei ging es um Möglichkeiten der Gestaltung eines grenzüberschreitenden Datenaustausches gesperrter Spielerinnen und Spieler. Verschiedenen Lösungen wurden diskutiert. Da eine freiwillige Zusammenarbeit, insbesondere der grenznahen Casinos, nicht zustande gekommen war, wird nun eine politische Lösung angestrebt.
- Das Fürstentum Liechtenstein war auch durch ein zweites Geschäft betroffen: Mit Inkrafttreten des BGS drohte die Situation, dass die Spiele von Swisslos nicht mehr rechtmässig auf dem Gebiet von Liechtenstein angeboten werden könnten. Mittels einer Abänderung des Anhangs zum Zollvertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet konnte das Problem innerhalb der gesetzlichen Übergangsfristen gelöst werden.
- Das Übereinkommen des Europarats gegen die Manipulation von Sportwetten (Magglinger-Konvention) ist am 1. September 2019 in Kraft getreten. Es enthält verbindliche Regeln zur Bekämpfung von Wettkampfmanipulationen im Sport. Nebst der Schweiz haben bisher sechs andere Staaten die Konvention ratifiziert. Ein erstes formelles Treffen des Ausschusses für Folgemaassnahmen zum Übereinkommen hat am 24. und 25. November 2020 virtuell stattgefunden. Der Ausschuss legte Verfahrensregeln fest und bestimmte drei Beobachter und das weitere Vorgehen. Die Schweizer Delegation setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamtes für Sport BASPO, der interkantonalen Geldspielaufsicht Gespa¹¹ und des BJ zusammen. Die Delegationsleitung für die Schweiz hat das BASPO inne.

2.4 Kontaktpflege mit Organisationen und Bundesbehörden

Das BJ ist auf verschiedenen Ebenen mit den Akteuren des Geldspielbereichs in Kontakt. Dazu gehören internationale und kantonale Behörden und Organisationen wie auch private Verbände. Vertreterinnen und Vertreter des BJ trafen sich dementsprechend mit verschiedenen im Geldspielbereich tätigen Akteuren, wie beispielsweise:

- mit Vertretern verschiedener Vollzugsbehörden von Bund und Kantonen; besonders hinzuweisen ist auf den Austausch mit dem Präsidenten der Eidgenössischen Spielbankenkommission, in welchem über mögliche Lösungen des Datenaustausches von Spielsperren zwischen Liechtenstein und der Schweiz diskutiert wurde;
- mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) zu Fragen des Sozialschutzes und der Spielsucht;
- mit Vertreterinnen und Vertretern der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) zum Thema Sozialschutz;
- mit Expertinnen und Experten der Suchtprävention (Forscherinnen und Forscher, Groupe-ment romand d'études des addictions GREA);
- mit Vertretern des Schweizer Pokerverbandes;
- mit Vertretern der Geldspielbranche.

¹¹ Ab dem 1.1.2021, mit dem Inkrafttreten des GSK, heisst die Comlot neu Gespa.

Tätigkeitsbericht Geldspiele 2019 - 2020

3 Information und Kommunikation

Das BJ informiert über verschiedene Kanäle die Öffentlichkeit, die Medien, interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie die Vollzugsbehörden und andere Bundesbehörden über die Thematik der Geldspiele:

- via Rundschreiben, die in unregelmässigen Abständen erscheinen, werden die Vollzugsbehörden über Ereignisse von übergeordnetem Interesse, politische Entwicklungen (wie parlamentarische Vorstösse) informiert;
- durch Beantworten von Bürger- und Medienanfragen: Gerade zu Beginn der Inkraftsetzung des BGS erhielt das BJ zahlreiche Anfragen zu Poker, Gratisspielen, Werbung, Online-Zugangssperren, usw.;
- mittels eines Internetauftritts: Auf der Seite [Geldspiele](#) informiert das BJ über den rechtlichen Rahmen der Geldspiele, den Schweizer Geldspielmarkt, sowie über spezifische Themen mittels Merkblätter sowie Fragen und Antworten;
- via Publikationen und Referate zu Geldspielthemen.¹²

4 Oberaufsicht über den kantonalen Vollzug

Das BJ übt die Oberaufsicht über den kantonalen Vollzug im Bereich der Geldspiele aus¹³. Gesichert werden soll damit insbesondere die einheitliche und korrekte Anwendung von Bundesrecht durch die kantonalen bzw. interkantonalen Behörden.

Das BJ überprüft dabei die Bewilligungen der Gespa, gegen welche dem EJPD die Behördenbeschwerde offensteht. Es sind dies mehrheitlich Bewilligungen für die Durchführung von Grossspielen (zumeist Lotterien) sowie Veranstalterbewilligungen.

Das BJ übt diese Befugnis mit grosser Zurückhaltung aus. Dem BJ ist es ein Anliegen, allfällige Konflikte im Dialog auszuräumen.

Genehmigungs- oder Ablehnungsentscheide betreffend die Kleinlotterien zur Finanzierung einzelner Anlässe von überregionaler Bedeutung sind dem BJ im Berichtszeitraum keine zur Kenntnis gebracht worden.

4.1 Überprüfung der Bewilligungen der Gespa (Veranstalter- und Spielbewilligungen)

Im Jahr 2019 erhielt das BJ von der Gespa rund 45 auf altrechtliche, generelle Zulassungsbevolligungen gestützte Spielbewilligungen zur Überprüfung. Vier Spielbewilligungen wurden in der gleichen Zeitspanne im ordentlichen Verfahren nach neuem Recht erteilt.

Auch im Jahr 2020 wurden noch etwas über 40 auf eine altrechtliche, generelle Zulassungsbevolligung gestützte Spielbewilligungen dem BJ zur Überprüfung weitergeleitet. Rund 40 nach neuem Recht erteilte Verfügungen für Lotterien und Sportwetten hat die Gespa dem BJ im Jahr 2020 zur Prüfung unterbreitet. Das BJ überprüfte auch die Veranstalterbewilligungen von Swisslos und der Loterie Romande.

Die Gespa stellte dem BJ 7 Veranstalterbewilligungen für Geschicklichkeitsspielveranstalter zu. Zudem unterbreitete die Gespa rund 70 Spielbewilligungen für bereits von der ESBK altrechtlich qualifizierte Geschicklichkeitsspielautomaten.

¹² Beispielsweise: Ausgesucht.bs, Gesundheitsdepartement Kanton BS, Neues Geldspielrecht: Die Neuerungen im Sozialschutzbereich; Michel Besson, BJ; Dépendances N. 65: La nouvelle loi sur les jeux d'argent, Rebecca Joly, OFSP.

¹³ Art. 49 Abs. 2 BV, Art. 186 Abs. 4 BV, Art. 138 Abs. 2 BGS, Art. 7 Abs. 1 Bst. d OV-EJPD.

Tätigkeitsbericht Geldspiele 2019 - 2020

Das BJ hat bezüglich der erwähnten Verfügungen verschiedentlich Bemerkungen angebracht, jedoch gegen keinen der Entscheide der Gespa Beschwerde erhoben.

Anfangs 2019 kam es zwar bei der Auslegung des Übergangsrechts zu unterschiedlichen Einschätzungen zwischen BJ und Gespa. Es ging um die Frage, ob Spiele, die vor Inkrafttreten des BGS gestützt auf eine generelle Zulassungsbewilligung genehmigt wurden, in der Übergangsphase nach dem Inkrafttreten des BGS weiterhin nach altem Recht bewilligt werden können oder nicht. Schliesslich konnte folgende Einigung über das Vorgehen erzielt werden: Das BJ erhob keine Beschwerden gegen die nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes gestützt auf altrechtliche generelle Zulassungsbewilligungen erfolgte Zulassung von Spielen, weil sich die GESPA bereit erklärte, die gemäss dem neuen Recht vorgesehene Konsultation der ESBK in jedem Fall durchzuführen. Zudem wies die Gespa in den entsprechenden Verfügungen auf die übergangsrechtlich bedingte beschränkte zeitliche Geltung der Verfügungen hin.

4.2 Zusammenarbeit mit der Gespa

Dass kantonale Vollzugsorgane (auch) im Geldspielbereich Grundsatz, Umfang sowie Art und Weise der durch den Bund ausgeübten Oberaufsicht kritisieren, ist nicht neu. Im ersten Jahr des Inkrafttretens des BGS wurde das BJ und dessen Oberaufsichtsaufgabe im Allgemeinen von der Gespa und der FDKG diesbezüglich aber ganz besonders vehement kritisiert. Im Jahresbericht der FDKG ist zu lesen, die Comlot werde "fast täglich mit Fragen oder Instruktionen überhäuft". Die Gespa ihrerseits schreibt, das BJ habe die "Oberaufsicht unangekündigt und gesetzlich nicht abgestützt" ausgebaut und ständig versucht, Einfluss auf die tägliche Regulierungsarbeit der Gespa zu nehmen. Diese Darstellungen der FDKG sowie der Gespa entsprechen nicht den Tatsachen: Das BJ hat 2019 und 2020 gegenüber der Gespa keine Weisungen erlassen und keine Instruktion abgegeben. Die vom BJ an die Gespa gerichteten materiellen Fragen beliefen sich pro Jahr auf maximal ein Dutzend. Die unterschiedlichen Haltungen zum rechtlichen Rahmen und differierende Wahrnehmungen der Fakten haben die Zusammenarbeit zwischen der Oberaufsicht und der Gespa insbesondere 2019 erheblich belastet.

Aus diesem Grund kam es im Januar 2020 unter der Leitung der Vorsteherin des EJPD zu einer Aussprache zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der FDKG, der Gespa und des BJ. Als Ergebnis konnte festgehalten werden, dass die Oberaufsichtsaufgabe durch das BJ im Bereich der Geldspiele grundsätzlich unbestritten ist und dass die beteiligten Akteure in Zukunft konstruktiver zusammenarbeiten werden.

Als wichtiger Schritt zur Realisierung einer konstruktiven Zusammenarbeit ist die Einigung zwischen der Gespa und dem BJ über die Publikation von Merkblättern auf der Homepage des BJ zu nennen. Weiter hat die FDKG auf die Einreichung einer staatsrechtlichen Klage gegen den Bund aufgrund der Informationspolitik des BJ verzichtet.

Ebenfalls positiv zu bewerten ist, dass bereits Ende 2019 zwischen der Gespa und dem BJ eine Erklärung zum gemeinsamen Verständnis der Zusammenarbeit abgeschlossen werden konnte. In der Erklärung werden gewisse Abgrenzungsfragen geklärt und der gegenseitige Informationsaustausch geregelt.

Tätigkeitsbericht Geldspiele 2019 - 2020

4.3 Entscheide betreffend die Kleinlotterien zur Finanzierung einzelner Anlässe von überregionaler Bedeutung (Art. 34 Abs. 5 BGS)

Die Kleinspiele werden grundsätzlich von den Kantonen bewilligt. Diese hatten seit dem Inkrafttreten der Geldspielgesetzgebung zwei Jahre Zeit, um ihre kantonalen Rechtsgrundlagen anzupassen.

Gewisse Kleinlotterien dürfen in mehr als einem Kanton durchgeführt werden. Dafür ist aber das Einverständnis aller betroffenen Kantone nötig und die Bewilligung durch kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde muss der Gespa zur Genehmigung vorgelegt werden. Dem BJ wurde in der Berichtsperiode keine derartige Genehmigung zur Kenntnis gebracht.

5 Sekretariat Koordinationsorgan

Artikel 106 Absatz 7 der Bundesverfassung sieht die Schaffung eines Organs vor, das die Bemühungen des Bundes und der Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben koordiniert. Es setzt sich zu gleichen Teilen aus Mitgliedern der Vollzugsbehörden von Bund und Kantonen zusammen. Das BJ führt das Sekretariat dieses Organs.

Im Jahr 2019 fanden zwei und im Jahr 2020 eine Sitzung des Koordinationsorgans statt. Für das Jahr 2019 liegt ein Tätigkeitsbericht¹⁴ vor, der die Aktivitäten im ersten Jahr seines Bestehens festhält.

¹⁴ Die Tätigkeitsberichte des Koordinationsorgans befinden sich auf der Homepage des BJ zu den Geldspielen: [Koordinationsorgan \(admin.ch\)](https://www.bj.admin.ch/koordinationsorgan)