

Bundesgesetz über Geldspiele (BGS)

November 2020

Im Juni 2018 hat die Schweizer Bevölkerung das neue Geldspielgesetz (BGS) verabschiedet. Unter den durch dieses Gesetz eingeführten Änderungen können Schweizer Casinos nun auch Online-Geldspiele anbieten, wie es die Loterie romande und ihr deutschsprachiges Äquivalent, Swisslos, bereits taten. Ausländische Betreiber haben ihrerseits den Zugang zu ihren Websites von der Schweiz aus sperren lassen. Es folgt ein kurzer Überblick über die Neuerungen und Fragen, die der Präventionssektor aufwirft.

1 Historischer Überblick

In der Schweiz wurden Lotterien und Wetten auf der einen Seite und Casinospiele auf der anderen Seite historisch getrennt behandelt, wobei jede von ihren eigenen gesetzlichen und administrativen Regelungen profitierte.

So wurden 1874 die Spielbanken in der ganzen Schweiz verboten. 1923 verabschiedete die Schweiz ihr erstes Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG), das bis zur Verabschiedung des BGS in Kraft blieb. Mit dem LG wurden nur noch gemeinnützige Lotterien geduldet, wodurch das Monopol der Loterie Romande und Swisslos etabliert wurde [1].

Zu Beginn der 1990er Jahre sah sich die Bundesregierung mit grossen konjunkturellen und strukturellen Defiziten konfrontiert: Sie benötigte zusätzliche finanzielle Mittel. Im Jahr 1992 schlug sie vor, das Spielbankenverbot aufzuheben, da man schätzte, dass die Schweizer jährlich mehrere hunderttausend Franken an Spielbanken in den Nachbarländern zahlen [2]. Die Aufhebung des Spielbankenverbots wurde von der Bevölkerung weitgehend akzeptiert und Anfang 2000 trat das neue Geldspielgesetz (BGS) in Kraft. Die Regulierung der Spielbanken erfolgt heute auf Bundesebene, da der Bundesrat und die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) den Geldspielsektor verwalten, während die Lotterien weiterhin der (inter)kantonalen Verwaltung unterstehen.

Im Jahr 2012 hat das Schweizer Volk im Anschluss an eine von den Lotterien sowie den Kultur- und Sportgemeinschaften unterstützte Volksinitiative, die insbesondere auf eine Klarstellung der Gesetzgebung abzielte, einer Verfassungsänderung zugestimmt. Artikel 106 der Schweizerischen Bundesverfassung wurde daher geändert und begründet eine eidgenössische Kompetenz zur Gesetzgebung über alle Geldspiele. Die Bewilligung und Beaufsichtigung von Lotterien bleibt in der Zuständigkeit der Kantone. Die Besteuerung der Bruttoeinnahmen aus den Spielbanken zugunsten der AHV und die Zuweisung des Reingewinns aus Lotterien für öffentliche Zwecke sind nun in der Verfassung verankert. Schliesslich sind Bund und Kantone nach Artikel 106 verpflichtet, den mit dem Geldspiel verbundenen Gefahren Rechnung zu tragen und zusammenzuarbeiten.

2 Das neue Geldspielgesetz (BGS)

Da dieser neue Verfassungsartikel eine Änderung der geltenden Gesetze implizierte, schlug der Bundesrat ein neues Gesetz vor, das das LG und das Spielbankengesetz (SBG) ersetzen sollte. Der Vorentwurf wurde 2014 zur Vernehmlassung vorgelegt und stellte die Präventionsgemeinschaft nicht zufrieden, die den Entwurf im Hinblick auf den Spielerschutz als ungenügend erachtete [3]. Schlimmer noch: Während der ursprüngliche Entwurf die Einsetzung einer unabhängigen beratenden

Präventionskommission vorsah, beschloss der Bundesrat kurz vor der Vorlage des Gesetzes bei den Kammern, diese Massnahme zurückzuziehen, was bei den Präventionsakteuren das Gefühl verstärkte, dass dieses neue Gesetz den finanziellen Interessen des Bundes mehr diene als dem Spielerschutz [4]. Die in einer Koalition zum Schutz der Geldspieler organisierten Akteure der Prävention beschlossen dennoch, das Referendum gegen das BGS nicht zu unterstützen, da sie der Meinung waren, dass die Ablehnung des BGS angesichts der Argumente des Referendums, das eine vollständige Liberalisierung des Sektors forderte, den Weg für ein neues Gesetz ebnen würde, das für den Schutz der Geldspieler noch ungünstiger wäre [5].

Hier sind die Neuerungen des 2019 in Kraft getretenen BGS zur Prävention von und zum Schutz vor problematischem Geldspiel:

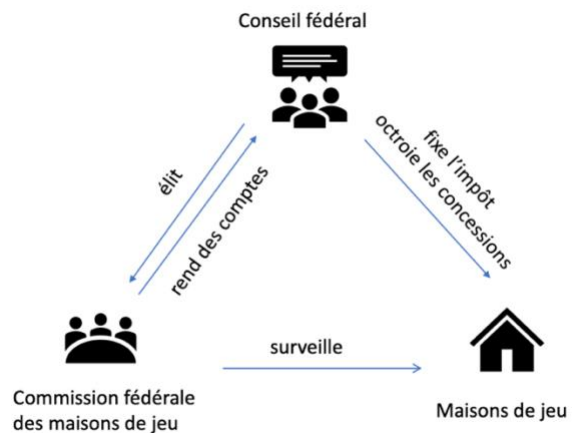
- Casinos können nun Online-Geldspiele anbieten, wie es die Lotterien bereits taten, während die Websites ausländischer Anbieter von der Schweiz aus blockiert sind.
- Lotteriegewinne sind steuerbefreit.
- Die Kantone sind nun verpflichtet, Massnahmen zur Bewältigung des problematischen Geldspiels zu ergreifen, aber das Gesetz sieht keine Mittel für solche Massnahmen vor.
- Die Spiele sind ab dem 18. Lebensjahr zugänglich, mit Ausnahme bestimmter Lotteriespiele, die für Minderjährige zugänglich bleiben.
- Irreführende Werbung ist verboten.

Einer der Hauptkritikpunkte der Koalition zum Schutz der Geldspieler während des Verfahrens zur Verabschiedung des Gesetzes war, dass Geldspielbanken im Gegensatz zu Lotterien keine Mittel erhalten, die speziell für die Prävention von exzessivem Geldspiel durch öffentliche Player (Kantone) vorgesehen sind. Während die Lotterien über eine interkantonale Vereinbarung verpflichtet sind, den Kantonen eine Spielsuchtsteuer von 0,5% ihres Bruttoerlöses zu entrichten (Art. 18 IVLW), gilt dies nicht für die Spielbanken. Darüber hinaus waren die Casinos vor der Einführung des BGS verpflichtet, in Zusammenarbeit mit der Präventionsgemeinschaft Sozialschutzmassnahmen innerhalb ihrer Einrichtungen durchzuführen. Allerdings hat der Bundesrat dieses zentrale Element des Spielerschutzes bei der Ausarbeitung der Verordnungen des BGS gestrichen. Nach dem neuen Gesetz werden Spezialisten für problematisches Geldspiel von den Casinos ferngehalten, und die Casinos können Sozialschutzmassnahmen ohne die Mitarbeit von Suchtspezialisten durchführen [6].

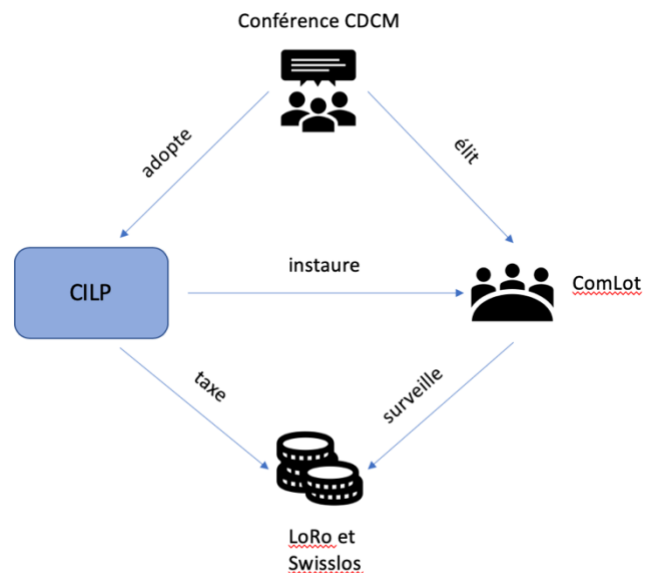
3 Ein Sektor, der Präventionsakteure ausschliesst

Da das BGS den Sektor der Geldspiele in der Schweiz nicht neu erfunden hat, folgt die administrative Arbeitsweise weitgehend den Linien der beiden früheren Gesetze, des LG und des SBG. Wie oben gesehen, ist der Spielbankensektor daher nach wie vor auf Bundesebene und die Lotterien auf (inter-)kantonaler Ebene geregelt.

Was die Casinos betrifft, so funktioniert das System wie ein geschlossenes Dreieck. Gemäss Gesetz muss ein Betreiber, der eine Spielbank eröffnen will, ein Gesuch bei der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) einreichen, die das Dossier dann dem Bundesrat unterbreitet. Der Bundesrat entscheidet über die Erteilung der Konzession und legt die Höhe der Steuer auf den Bruttoerträgen aus Geldspielen fest, die an den AHV-Fonds zu entrichten ist. Die ESBK hat dann unter anderem die Aufgabe, die Umsetzung eines Sozialmassnahmen-programms des Casinos zur Bekämpfung des exzessiven Geldspiels zu überwachen, die Steuer einzutreiben und dem Bundesrat eine Jahresbilanz sowie die Jahresberichte und den Rechnungsabschluss der Spielbanken vorzulegen. Die ESBK besteht aus 5 bis 7 Mitgliedern, die vom Bundesrat gewählt werden. Nur eines von sieben Mitgliedern muss über Kenntnisse im Bereich der Spielsucht verfügen.



Im Falle von Lotteriespielen unterhält das BGS die Aufsichts- und Bewilligungsbehörde auf kantonaler Ebene. So sind die Kantone verpflichtet, durch eine interkantonale Vereinbarung eine Aufsichts- und Vollzugsbehörde einzurichten (Art. 105). Es sind also die Vorsteher der mit Lotterien befassten kantonalen Abteilungen (KKBS), die das interkantonale Konkordat zur Regelung des Bereichs (KKBS) verabschieden und die Aufsichtsbehörde, die ComLot, wählen. Mit der Einführung des BGS muss ein neues Konkordat verabschiedet werden, und die Namen aller Akteure werden sich ändern, aber die Funktionsweise bleibt die gleiche. In diesem System sind es also die für die Wirtschaft zuständigen Staatsräte, die die Aufsichtsbehörde wählen und das Konkordat verabschieden.



In Ermangelung der im ursprünglichen Gesetzesentwurf vorgesehenen beratenden Expertenkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel stellte sich bald heraus, dass sowohl im Bereich der Casinos als auch der Lotterien die mit der Prävention befassten Personen von diesen geschlossenen und autonomen Systemen ferngehalten werden. Artikel 85 BGS verpflichtet die Kantone, Massnahmen gegen übermässiges Geldspiel zu ergreifen, und gibt ihnen die Möglichkeit, diesbezüglich mit Geldspielveranstaltern zusammenzuarbeiten. Diese Massnahmen müssen jedoch ausserhalb des im BGS vorgesehenen, gut funktionierenden Bewilligungs- und Kontrollsystems erfolgen.

4 Online-Spiele und Big Data

Mit dem BGS können die Casinos nun ihre Lizenz auf den Online-Geldspielmarkt ausdehnen, wie es die Lotterien bereits getan haben. GREA und Sucht Schweiz [0] widmen einen grossen Teil ihrer Studie

der Beschreibung, wie die persönlichen Daten von Online-Geldspielern genutzt werden können, um sie zum Geldausgeben anzuregen. Obwohl es über die Verwendung von Big Data für Marketingzwecke schweigt, scheint das BGS von den technischen Möglichkeiten der Datenverwertung, die durch die Eröffnung von Online-Casinospielen ermöglicht werden, überfordert zu sein. Für die Präventionsgemeinschaft berücksichtigt das BGS diese Möglichkeiten nicht ausreichend und bietet daher keinen ausreichenden Schutz für Online-Geldspieler (siehe Factsheet Big Data).

5 Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das BGS für die Präventionsgemeinschaft die Spieler nicht ausreichend vor problematischem Geldspiel schützt. In einem Markt, der einem sehr schnellen technologischen Wandel unterworfen ist, können die Casinos ihr Angebot an die Online-Geldspiele nun ganz frei erweitern. Das System der Regulierung und Beaufsichtigung des Geldspielsektors, das weitgehend von den früheren Gesetzen inspiriert ist, funktioniert als geschlossener Kreislauf und lässt die Spieler im Präventionsbereich aussen vor. Trotz seiner kürzlichen Verabschiedung wurde das BGS bereits 2010 ausgearbeitet und scheint bereits veraltet zu sein. Die Studie "Internet-Geldspiel in der Schweiz" beleuchtet die Herausforderungen für das Recht, den Präventionsbereich und den Konsumentenschutz. Die Studie wurde vor der Einführung des BGS durchgeführt und soll in naher Zukunft repliziert werden, um die Auswirkungen dieses Gesetzes auf exzessive Online-Geldspiele zu beleuchten.

6 Quellen

[0] Al Kurdi, C., Notari, L., Kuendig, H. (2020): « Jeux d'argent sur internet en Suisse : Un regard quantitatif, qualitatif et prospectif sur les jeux d'argent en ligne et leur convergence avec les jeux vidéo », GREA & Sucht Schweiz, Lausanne, S. 226.

[1] Villeneuve, J.-P., Meyer, L. (2010): « Gaming Regulation in Switzerland: Legislative and Institutional Dynamics », Gaming Law Review and Economics, Band 14 (10), S. 765-777.

[2] Message du Conseil fédéral sur les mesures d'assainissement des finances fédérales du 25 mars 1992. FF 1992 III 341.

[3] Sucht Schweiz (2014): « Neues Geldspielgesetz vernachlässigt Spielerschutz », Medienmitteilung, Lausanne. Verfügbar unter: <https://www.suchtschweiz.ch/aktuell/medienmitteilungen/article/neues-geldspielgesetz-vernachlaessigt-spielerschutz/>.

[4] Koalition zum Schutz der Spielerinnen und Spieler (2017): «Referendum gegen Geldspielgesetz: Koalition zum Schutz der Spieler wartet Konkretisierung des Gesetzes ab», Medienmitteilung, Bern, Lausanne, Lugano, Zürich. Verfügbar unter: <https://fachverbandsucht.ch/de/politik-medien/medienmitteilungen/referendum-gegen-geldspielgesetz-koalition-zum-schutz-der-spieler-wartet-konkretisierung-des-gesetzes-ab>

Sucht Schweiz/Koalition zum Schutz der Spielerinnen und Spieler

[5] Koalition zum Schutz der Spielerinnen und Spieler (2018): Koalition zum Schutz der Spielerinnen und Spieler lehnt Referendum gegen Geldspielgesetz ab», Medienmitteilung, bern, Lausanne, Lugano, Zürich. Verfügbar unter: <https://fachverbandsucht.ch/de/politik-medien/medienmitteilungen/2803>

[6] Koalition zum Schutz der Spielerinnen und Spieler (2018) : Veröffentlichung der neuen Geldspielverordnung Der Bundesrat schwächt den Schutz der Spielerinnen und Spieler», Medienmitteilung, Bern, Lausanne, Lugano, Zürich. Verfügbar unter: <https://fachverbandsucht.ch/de/politik-medien/medienmitteilungen/der-bundesrat-schwacht-den-schutz-der-spielerinnen-und-spieler>

Dieses Faktenblatt wurde von Camille Robert (GREA) auf Französisch verfasst. Er liegt dem Bericht von GREA und Sucht Schweiz «Jeux d'argent sur internet en Suisse» bei[0] – verfügbar unter www.grea.ch/rapport-ihal. Das Faktenblatt wurde vom Fachverband Sucht auf Deutsch übersetzt.