

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Expertenkommission

Revision des BG betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten

Erläuternder Bericht zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten

25. Oktober 2002

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Übersicht.....	4
1 Allgemeiner Teil.....	4
1.1 Auftrag, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Experten-	
kommission.....	4
1.2 Ausgangslage.....	5
1.2.1 Die Entwicklung des Verfassungsrechts im Lotterie- und Wettbereich.....	5
1.2.2 Das Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten.....	6
1.2.3 Das Verhältnis zwischen dem Lotteriegesezt von 1923 und dem Spielbankengesetz von 1998.....	7
1.2.4 Entwicklung des Lotterie- und Wettmarktes bis heute.....	8
1.2.5 Der aktuelle Lotterie- und Wettmarkt in der Schweiz.....	8
1.2.5.1 Veranstalter.....	8
1.2.5.2 Spielangebote.....	9
1.2.5.3 Grenzüberschreitendes Spiel.....	12
1.2.5.4 Schwarzmarkt.....	13
1.2.5.5 Das Spielverhalten der Bevölkerung.....	13
1.2.5.6 Lotteriefonds und Geldverteilung.....	15
1.2.6 Der Lotterie- und Wettmarkt in naher Zukunft.....	16
1.2.6.1 Elektronische Kommunikationsmittel.....	16
1.2.6.2 Spielhallen.....	16
1.2.6.3 Internationale Zusammenarbeit der Grossveranstalterinnen.....	17
1.3 Revisionsbedarf und Revisionsziele.....	17
1.3.1 Revisionsbedarf aus der Sicht des Parlaments und des Bundesrates.....	17
1.3.2 Regelungsdefizite des geltenden Rechts.....	19
1.3.2.1 Fehlende gesetzliche Regelung für die heutigen Grossveranstalterinnen.....	19
1.3.2.2 Anpassung an den technologischen und gesellschaftlichen Wandel – Zulassung neuer Spiele und Vertriebsformen.....	19
1.3.2.3 Spielsucht.....	20
1.3.2.4 Geldwäscherei.....	21
1.3.2.5 Abgrenzungsproblematik zwischen LG und SBG.....	21
1.3.2.6 Organisation der Bewilligungs-, Aufsichts- und Verteilbehörden.....	22
1.3.2.7 Besteuerungsproblematik.....	22

1.3.2.8	Strafrecht.....	23
1.3.3	Revisionsziele.....	24
1.4	Grundzüge der Revision	24
1.4.1	Übernahme von Grundsätzen aus dem geltenden Recht.....	24
1.4.1.1	Zweckbindung der Erträge.....	24
1.4.1.2	Bewilligungssystem.....	24
1.4.1.3	Kantonales Recht und kantonale Kompetenzen.....	25
1.4.2	Neue Akzente.....	25
1.4.2.1	Schaffung einer gesetzlichen Regelung für die heutigen Grossveranstalterinnen.....	25
1.4.2.2	Anpassung an den technologischen und gesellschaftlichen Wandel – Zulassung neuer Spiele und Vertriebsformen.....	25
1.4.2.3	Prävention und Behandlung der Spielsucht.....	26
1.4.2.4	Abgrenzung zwischen LG und SBG.....	26
1.4.2.5	Organisation der Bewilligungs-, Aufsichts- und Verteilbehörden.....	27
1.4.2.6	Neuregelung der Besteuerung.....	27
2	Besonderer Teil.....	28
2.1	Die Gliederung des Gesetzesentwurfes.....	28
2.2	Kommentar zu den Bestimmungen des Gesetzesentwurfes.....	29
	Anhang 1 (Mitglieder Expertenkommission)	50
	Anhang 2 (Grobzeitplan LG-Revision)	52

Übersicht

Der Bericht orientiert im Allgemeinen Teil zunächst über den Auftrag und die Arbeitsweise der eingesetzten Expertenkommission und gibt eine Übersicht über das Lotterierecht und dessen Einordnung in das schweizerische Glücksspielrecht. Er informiert sodann über den schweizerischen Lotterie- und Wettmarkt und gibt eine Übersicht über den Revisionsbedarf und die Revisionsziele. Der Bericht skizziert darauf die Grundzüge des Revisionsprojektes und schliesst mit dem Kommentar zu den einzelnen Gesetzesnormen im Besonderen Teil.

1 Allgemeiner Teil

1.1 Auftrag, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Expertenkommission

Gestützt auf einen Grundsatzentscheid des Bundesrates vom 4. April 2001, wonach das Lotteriegesetz einer Totalrevision unterzogen werden soll, hat das EJPD am 23. Mai 2001 eine Expertenkommission unter der Leitung von Frau Regierungsrätin Dora Andres, Vorsteherin der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern, und Prof. Luzius Mader, Vizedirektor im Bundesamt für Justiz, mit den Vorarbeiten für die Revision beauftragt.

Die im Wesentlichen paritätisch aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzte Expertenkommission (vgl. Anhang 1) hatte den Auftrag, eine umfassende Revision der Lotteriegesetzgebung vorzubereiten. Die Neuregelung sollte dabei insbesondere:

- "dem Wertewandel im Glücksspielbereich, den technischen Entwicklungen sowie der zunehmenden Öffnung und der Internationalisierung des Glücksspielmarktes Rechnung tragen;
- den Schutz der Spielerinnen und der Spieler vor den möglichen Gefahren und negativen Auswirkungen des Glücksspiels gewährleisten und die damit verbundenen öffentlichen Interessen berücksichtigen;
- den finanziellen Anliegen der interessierten Gemeinwesen Beachtung schenken ohne dabei einseitige Verlagerungen in die eine oder in die andere Richtung zu bewirken."

Die Expertenkommission begann ihre Arbeit am 25. Juni 2001 und hat an insgesamt 16 Sitzungen den vorliegenden Gesetzesentwurf und den Erläuternden Bericht erarbeitet. Diverse Vorarbeiten sind im Übrigen in Arbeitsgruppen der Kommission geleistet worden. Dies gilt insbesondere für Fragen der Besteuerung, für das Problem der Gewinnspiele zur Verkaufsförderung und für die redaktionelle Bearbeitung des Entwurfs.

Die Expertenkommission legte grossen Wert auf den Einbezug der interessierten Kreise. Aus diesem Grund hat sie zu Beginn ihrer Arbeiten, am 26. Juni 2001, eine erste Anhörung durchgeführt, an der insbesondere Vertreter der grossen Spielveranstalterinnen (Loterie Romande, Interkantonale Landeslotterie, SEVA, Sport-Toto-Gesellschaft), von Swiss Olympic, des Schweizer Casino Verbandes, des Trägervereins Lotterie Umwelt und Entwicklung, der Swiss Retail Federation, der Vereinigung CompLex, des österreichischen Wettanbieters BetandWin und auch zwei Spielsuchter-Experten teilgenommen haben.

Nachdem die Expertenkommission die Grundzüge der Revision festgelegt hatte, wurde den Teilnehmern dieser ersten Anhörungsrunde am 27. Juni 2002 erneut Gelegenheit gegeben, ihre Anliegen und Vorstellungen einzubringen. Im Rahmen dieser zweiten Anhörungsrunde hatten die Vertreter der angehörten Kreise zudem Gelegenheit, sich zu den Stellungnahmen der andern Teilnehmer zu äussern und diesen Fragen zu stellen.

Zur Beschaffung der notwendigen Grundlagen hat die Expertenkommission u.a. auch rechtsvergleichende Arbeiten in Auftrag gegeben: Einerseits erstellte das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung eine Studie über die rechtliche Regelung des Lotterie- und Wettmarkts in Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, den Niederlanden, Grossbritannien, Schweden, Spanien, Australien und den USA. Andererseits erstellte das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg eine Studie über die steuer- und gebührenrechtliche Situation in den Kantonen. Die Ergebnisse beider Studien wurden in der Expertenkommission vorgestellt und diskutiert.

Im Weiteren liess die Expertenkommission das Meinungsforschungsinstitut DEMOSCOPE eine Umfrage über das Spielverhalten der Schweizer Bevölkerung durchführen. Wichtige Ergebnisse dieser Umfrage sind im vorliegenden Bericht enthalten.

Schliesslich zog die Kommission zu ausgewählten Sachthemen verschiedene Spezialisten bei, so etwa zu den besonderen Problemen im Zusammenhang mit telekommunikationsgestützten Spielangeboten (z.B. Möglichkeit der Sperrung von Angeboten auf Internet), zu Fragen der Abgrenzung zwischen dem Bereich der Spielbanken einerseits und der Lotterien und Wetten andererseits sowie zu fiskalischen Aspekten.

Der Expertenkommission ist es grösstenteils gelungen, Vorschläge zu erarbeiten, denen sich alle Kommissionsmitglieder anschliessen konnten. Bei ein paar wenigen, aber wichtigen Fragen war dies aber zum Teil auf Grund der Zusammensetzung der Kommission (paritätische Vertretung des Bundes und der Kantone) nicht möglich. Deshalb unterbreitet die Expertenkommission zu einzelnen Fragen Variantenvorschläge, die im zweiten Teil des Erläuternden Berichts näher kommentiert werden. Dies gilt insbesondere für die Zuständigkeit zur Erteilung von Bewilligungen (Art. 19) sowie für die Frage, ob die Kantone bei den Grossveranstalterinnen eine beherrschende Stellung haben sollen (Art. 10). Auf diese Weise können die unterschiedlichen Vorstellungen, die hierzu bestehen, im Vernehmlassungsverfahren in sinnvoller Weise thematisiert werden.

1.2 Ausgangslage

1.2.1 Die Entwicklung des Verfassungsrechts im Lotterie- und Wettbereich

Die erste Regelung des Glücksspielbereiches auf Bundesebene erfolgte 1874 im Rahmen der damaligen Totalrevision der Bundesverfassung (Art. 35 BV¹).

Zwei Verfassungsänderungen (Art. 35 BV) erfolgten 1928 und 1993, die aber auf den Bereich der Lotterien und Wetten keinen direkten Einfluss hatten.

¹ Der Artikel 35 altBV beschlug nicht nur den Bereich Lotterien, sondern auch den ganzen übrigen Bereich der Glücksspiele, inklusive desjenigen der Spielbanken. Er hatte folgenden Wortlaut: ¹ „Die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken ist verboten.“ ² [... (Schliessung der bestehenden Spielbanken)] ³ Der Bund kann auch in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen“.

Die jüngste Änderung der verfassungsrechtlichen Basis datiert aus dem Jahre 1999. Im Rahmen der Verfassungsreform wurde die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für „Glücksspiele und Lotterien“ neu in Artikel 106 BV festgehalten. Materiell hat sich aber, was die Lotterien und Wetten anbelangt, im Vergleich zum früheren Wortlaut von Artikel 35 aBV keine Änderung ergeben.

1.2.2 Das Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten

Der erste Anlauf für eine bundesrechtliche Regelung der Materie auf Gesetzesstufe datiert von 1881². Erst die Motion des Nationalrates Müri vom 30. Juni 1899 und dessen von Nationalrat Mächler mitgetragenes Postulat vom 27. September 1911 gaben den Anstoss zu den eigentlichen Gesetzgebungsarbeiten. Gestützt auf einen für die weiteren Arbeiten grundlegenden Bericht von Professor Blumenstein³ arbeitete eine Expertenkommission – nach kriegsbedingtem Unterbruch - eine entsprechende Vorlage⁴ aus; das neue Gesetz wurde vom Parlament am 8. Juni 1923 beschlossen und vom Bundesrat per 1. Juli 1924 in Kraft gesetzt.

Das neue Lotteriesgesetz sollte nach dem Willen des Bundesgesetzgebers eine gewisse Vereinheitlichung der partikulären kantonalen Regelungen bringen, die Strafverfolgung in und zwischen den Kantonen erleichtern und auch einigen Auswüchsen im Lotterie- und Wettbereich einen Riegel schieben helfen. Seit seinem Erlass hat das LG keine einzige Änderung erfahren. Die Lotterieverordnung ist ein einziges Mal - im Jahr 1938 - geändert worden, als der Bundesrat neu bestimmte Preisausschreiben und Wettbewerbe unter die lotterieähnlichen Veranstaltungen einreichte und sie damit den Bestimmungen über die Lotterien unterstellte.

Das Lotteriesgesetz regelt in materieller Hinsicht drei Themen, nämlich die Lotterien, die gewerbmässigen Wetten und die lotterieähnlichen Unternehmungen. Die reinen Lotterien sowie die gemischten Lotterien (die sog. Prämienanleihen) sind in je 16 Artikeln normiert, die Wetten nur gerade in deren zwei. Für die lotterieähnlichen Unternehmungen⁵ enthält das Gesetz in Artikel 56 Absatz 2 die notwendige Delegationsgrundlage.

Gemäss Artikel 1 Absatz 1 LG sind die Lotterien verboten, wobei nach Artikel 2 die Tombolas und in Artikel 3 die Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken (Zwecklotterien) sowie die Prämienanleihen ausdrücklich vom Verbot ausgenommen sind. Näheres zu den gemeinnützigen Lotterien regeln sodann die Artikel 5 – 16 LG. Gemäss Artikel 5 Absatz 1 LG können nur solche Lotterien für das Gebiet des Ausgabekantons von der zuständigen kantonalen Behörde bewilligt werden, deren Erträge zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken verwendet werden. Dabei sind aber in allen Fällen Lotterien zur Erfüllung öffentlichrechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen von der Bewilligung ausgeschlossen (Art. 5 Abs. 2 LG). Artikel 6 und 7 LG statuieren die objektiven und subjektiven Voraussetzungen für die Bewilligung. Nach Artikel 15 Absatz 1 LG hat das kantonale Recht die kantonale Stelle zu bezeichnen, welche die Bewilligung erteilt. Das Lotterieverfahren kann vom kantonalen Recht näher geregelt werden (Abs. 2). Artikel 16 LG schliesslich ermächtigt die Kantone, die Zwecklotterien in weiter gehendem Masse einzuschränken oder ganz zu verbieten.

² Motion Joos, angenommen vom NR am 30.4.1881.

³ E. Blumenstein, Gutachten und Gesetzesentwurf betreffend die bundesrechtliche Regelung des Lotteriewesens, Bern, 1913.

⁴ Botschaft vom 13. August 1918, BBl 1918 IV 333.

⁵ Die eigentliche Regelung der lotterieähnlichen Unternehmungen ist in Artikel 43 der Lotterieverordnung (SR 935.51) enthalten.

Die Prämienanleihen⁶ sind in der Schweiz seit ca. 40 Jahren ausser Gebrauch geraten. Modernere Produkte der Kapitalaufnahme auf dem Markt haben sie verdrängt. Auf eine Darstellung der einzelnen Regelungen soll deshalb an dieser Stelle verzichtet werden.

Die gewerbsmässigen Wetten schliesslich werden nur gerade in zwei Artikeln des LG behandelt. Analog den Lotterien sind auch die gewerbsmässigen Wetten grundsätzlich verboten (Art. 33 LG). Mit diesem generellen Verbot wollte man vor allem die Übelstände bekämpfen, welche die internationalen "Wettbureaux" mit den Buchmacherwetten auf ausländische Pferderennen mit sich gebracht hatten. Hingegen ermöglicht das LG Wetten am Totalisator bei Sportveranstaltungen, die im Kantonsgebiet stattfinden (Art. 34 LG).

Eine gesonderte Kategorie bilden schliesslich die sogenannten lotterieähnlichen Unternehmungen. Unter diesen Sammelbegriff fallen zum einen alle sog. Schneeballsysteme wie z.B. Kettenbriefe, die in irgend einer Form mit Geldeinsatz verbunden sind oder pyramiden- bzw. lawinenähnliche Verkaufs- und Vertriebssysteme wie etwa diejenigen des unlängst zu zweifelhaftem Ruhm gekommenen European Kings Club (EKC). Zum anderen werden vom Begriff der lotterieähnlichen Unternehmen auch verschiedene Formen von Wettbewerben oder Preisausschreiben erfasst⁷, bei denen die Mitspieler entweder direkt oder indirekt durch Abschluss eines Rechtsgeschäfts einen Einsatz leisten müssen. Die letzte Kategorie bilden die sog. lotterieähnlichen Automaten, die hier nicht weiter von Interesse sind, weil offenbar keine praktischen Anwendungsfälle existieren.

1.2.3 Das Verhältnis zwischen dem Lotteriegesetz von 1923 und dem Spielbankengesetz von 1998

Artikel 106 Absatz 1 BV legt fest, dass die Gesetzgebung über Glücksspiele und Lotterien Sache des Bundes ist. Die Verfassung lässt offen, ob die Materie des Glücksspiels um Geld in einem oder zwei Gesetzen zu regeln ist. Der Gesetzgeber hat die Materie aber schon von Anfang an in zwei verschiedenen Gesetzen geregelt (LG von 1923, SBG von 1929). Diese nicht unbedingt zwingende Aufteilung wurde auch beim Erlass des SBG von 1998 beibehalten.

Das Parlament hat im Rahmen der Beratungen des SBG klargestellt, dass das SBG im Verhältnis zum LG *lex generalis* sein soll. Das SBG setzt damit den Rahmen für sämtliche Glücksspiele um Geld und macht lediglich einen Vorbehalt gegenüber den speziellen Vorschriften betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten (Art. 1 Abs. 2 SBG). Der vorliegende Entwurf ändert an dieser Aufteilung der Materie nichts.

⁶ Prämienanleihen sind eine Sonderform der Lotterien (gemischte Lotterien), da sie das Instrument der Obligation (Kapitalanleihe) mit demjenigen der Lotterie verknüpfen. Die Prämienanleihen sind ein Instrument v.a. für öffentliche Körperschaften (Gemeinden, Kantone, Zweckverbände usw.), Anleihen zur Finanzierung grösserer Infrastrukturvorhaben aufzunehmen. Die einzelnen Obligationen haben i.d.R. einen verhältnismässig tiefen Nennwert, werden bescheiden verzinst und haben eine sehr lange Laufzeit. Das Interesse des Publikums, eine solche Obligation zu kaufen, besteht darin, dass in regelmässigen zeitlichen Abständen aus der Gesamtmenge aller ausgegebenen Obligationen einzelne davon durch Losziehung ausgelost werden. Bei diesen zur Rückzahlung fällig gewordenen Obligationen wird nicht nur der Nennwert zurückgezahlt, sondern zugleich auch eine Prämie ausgerichtet, die wie bei einem normalen Losgewinn ein Vielfaches des ursprünglich gezahlten Nennwertes ausmachen kann. Deshalb tragen diese Obligationen auch den Namen "Prämienlose". Alle diejenigen Obligationen, die über die Jahre hinweg bis zum Schluss nicht gezogen wurden, werden am Ende der Laufzeit wieder zum Nennwert zurückgezahlt. Finanziert werden die Prämiengewinne durch die unter dem Marktüblichen liegende Verzinsung. Sie kosten so den Anleihenehmer praktisch nichts. Hingegen kommt dieser verhältnismässig günstig zu Fremdkapital und hat zugleich aufgrund der breiten Streuung der Obligationen in der Bevölkerung noch eine gute Eigenwerbung.

⁷ Gemeinsam ist den verschiedenen Ausprägungen der lotterieähnlichen Unternehmungen, dass der Zufall nicht ein hundertprozentiger sein muss wie bei den Lotterien, sondern dass ein "wesentlicher" Zufall ausreicht. Mit diesem gleichzeitig als Abgrenzungsmerkmal zu den "richtigen" Lotterien dienenden Merkmal ist gemeint, dass es Situationen oder Umstände gibt, die nicht von einem reinen Zufall beherrscht werden, wie es etwa bei einer Losziehung typisch ist, sondern bei denen neben sehr viel Zufall auch gewisse steuer- oder voraussehbare Einflüsse eine Rolle spielen können.

1.2.4 Entwicklung des Lotterie- und Wettmarktes bis heute

Seit dem Inkrafttreten des LG im Jahr 1924 waren in der Schweiz nur zwei Arten von Lotterien erlaubt: Zum einen die Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken und zum anderen die sog. Tombolas⁸.

In den ersten Jahren nach Erlass des neuen LG koexistierten die verschiedenen gemeinnützigen Lotterien problemlos, aber in den Dreissigerjahren begann deren Zahl und die Konkurrenz auszufern. Der Absatz einzelner Lotterien geriet darob ins Stokken; mit immer aggressiverer Werbung wurde offenbar versucht, diesen wieder in Bewegung zu bringen. Diese Missstände waren der Anlass dafür, dass die Kantone die Durchführung der bedeutenderen Lotterien Organisationen übertrugen, die unter ihrer Kontrolle standen und auch heute noch stehen.

Die Kantone bzw. die Kantonsregierungen verpflichteten sich im Rahmen von Vereinbarungen, die Bewilligung für die Ausgabe und Durchführung von grossen Lotterie- und Wettveranstaltungen (Zahlenlotto, Sport-Toto usw.) jeweils ausschliesslich den für ihr Territorium zuständigen Gesellschaften⁹ zu erteilen. Die Vorläuferorganisation des heutigen landesweit veranstalteten Sport-Totos (Toto X, Toto R) nahm ihren Betrieb zu Beginn der Vierzigerjahre auf und steigerte die Umsätze im Verlauf der Jahrzehnte bis 1969 gegen 70 Millionen Franken. Der Start des Schweizer Zahlenlottos im Jahr 1970, welches dank der Nutzung der bereits vier Jahre zuvor neu eingeführten maschinellen Verarbeitungsinfrastruktur und des Verkaufstellennetzes der Sport-Toto-Gesellschaft möglich wurde, brachte insofern eine Wende, als sich die rasch erhöhenden Umsätze des Zahlenlottos immer mehr zulasten der Sport-Toto-Erträge auszuwirken begannen. Dank der sog. *„Besitzstandsgarantie“* (vertraglich garantierter Ausgleich der Mindereinnahmen wegen Einführung des Zahlenlottos) und der Einnahmen aus der Geschäftsführung und der Abwicklung des Zahlenlottos konnte die STG aber ihre Ausschüttungen zugunsten des Sportes ungefähr auf ihrem früheren Niveau halten. Die drei Lotteriegesellschaften mit eigenem "Territorium", die Interkantonale Landeslotterie, die Loterie Romande und die bernische SEVA, hatten sich ebenfalls im Verlauf der Jahrzehnte seit ihrem Bestehen von kleinen Gesellschaften mit kleinem Spielangebot zu mittleren bzw. grossen Unternehmen mit einer grossen Vielfalt von Spielen und Vertriebsformen entwickelt. Zu dieser Entwicklung viel beigetragen haben der gesellschaftliche Wandel und die veränderten Konsumgewohnheiten, die stark ausgeweitete Medien- und Marktpräsenz und nicht zuletzt auch die neuen technologischen Möglichkeiten (insbesondere der Einsatz der Telematik bzw. der Informatik im "back office" und beim Spielangebot).

1.2.5 Der aktuelle Lotterie- und Wettmarkt in der Schweiz

1.2.5.1 Veranstalter

Die vier grossen Lotterie- und Wettgesellschaften, nämlich die Loterie Romande, die Interkantonale Landeslotterie, die SEVA und die Sport-Toto-Gesellschaft beherrschen heute den schweizerischen Lotterie- und Wettmarkt weitgehend. Das Verhältnis ihrer

⁸ Tombolas sind Lotterien, die anlässlich eines Unterhaltungsanlasses veranstaltet werden und bei denen nur Waren als Gewinne ausgesetzt werden dürfen (vgl. Art. 2 Abs. 1 LG).

⁹ Die Westschweizer Kantone GE, VD, FR, VS, NE und JU sind in der **Loterie Romande** (LoRo) zusammengeschlossen, der Kanton Bern nimmt seine Lotterieinteressen noch bis 2003 mittels der **SEVA** wahr und die ganze übrige deutschsprachige Schweiz und der Tessin sowie das Fürstentum Liechtenstein werden von der **Interkantonalen Landeslotterie** (ILL) abgedeckt.

Über diese drei Gesellschaften werden auch das "Sport-Toto" bzw. das bekannte Schweizerische Zahlenlotto durchgeführt. Das Sport-Toto wird durch eine eigene Gesellschaft, die **Sport-Toto-Gesellschaft** (STG) mit Sitz in Basel organisiert. Diese betreut als Geschäftsführerin der Gesellschaft "Schweizerisches Zahlenlotto" das Zahlenlotto. Die vier genannten Unternehmen (LoRo, SEVA, ILL, STG) sind die Gesellschafter der Gesellschaft "Schweizerisches Zahlenlotto".

Umsätze zu den von der Lotteriestatistik (2001) erfassten Kleinveranstaltern¹⁰ beträgt 1'408 zu 13 Millionen Franken. Die untenstehende Tabelle verdeutlicht die Entwicklung der Umsätze in den letzten 10 Jahren.

Gesellschaft	Umsatz 1991	Umsatz 1996	Umsatz 2001
Loterie Romande (LoRo)	64 Mio.	228 Mio.	381 Mio.
Interkantonale Landeslotterie (ILL)	166 Mio.	169 Mio.	239 Mio.
SEVA (Kt. Bern)	23 Mio.	34 Mio.	51 Mio.
Sport-Toto (STG)	48 Mio.	50 Mio.	41 Mio.
Zahlenlotto inkl. Joker	477 Mio.	530 Mio.	696 Mio.
Total	778 Mio.	1'011 Mio.	1'408 Mio.

Eine wichtige Veränderung wird bei den Grossveranstalterinnen Anfang 2003 eintreten: Zu diesem Zeitpunkt schliessen sich die Lotterie- und Wettgesellschaften der deutschen und italienischen Schweiz (ILL, STG und SEVA) zu einer einzigen Grossveranstalterin unter dem Namen "Interkantonale Landeslotterie" zusammen. Diese Gesellschaft wird in der Deutschschweiz, im Tessin sowie im Fürstentum Liechtenstein als alleinige Grossveranstalterin von Lotterien und Wetten auftreten und ihre Produkte unter dem Logo "SWISSLOS" anbieten. In der Westschweiz nimmt die LoRo eine vergleichbare Stellung ein. Das Zahlenlotto wird auch weiterhin gemeinsam von der ILL und der LoRo durchgeführt werden; die Spieleinsätze werden in einem gemeinsamen Topf "gepoolt" und auch die Ziehung erfolgt gemeinsam.

Neben diesen grossen Lotterie- und Wettveranstalterinnen existieren zahlreiche Kleinlotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken. Die Kantone erteilen Organisationen oder Vereinigungen – z.T. im Rahmen interkantonal vereinbarter Einschränkungen - die Bewilligung für die Durchführung von Kleinlotterien. Im Unterschied zu denjenigen der Grossveranstalter gehen deren Erträge nicht in die kantonalen Lotteriefonds, sondern sie können direkt für die gemeinnützigen oder wohltätigen Vorhaben der Organisationen oder Vereinigungen verwendet werden, welche diese Lotterien durchführen.

1.2.5.2 Spielangebote

Die Grossveranstalter bieten folgende Spiele an:

Loterie Romande:

Produktenname:	Preis:/Einheit:	Lancierung:
Tribolo	2.-	1978
Le Ticket	5.-	1987
Bingo	3.-	1993
Banco Jass (on-line-Spiel)	2.-	1993
Loto Express (on-line-Spiel)	2.-	1994
Mégalo	10.-	1996
PMU	2.-	1991
PMU (on-line-Spiele)	2.-	1996
Solo	5.-	1997
Astro	5.-	1999
Tactilo (on-line-Spiele, Lotterie-Videoautomat)	-50	1999

¹⁰ In der Lotteriestatistik des Bundes erfasst sind nur Lotterien mit einer Plansumme von mindestens Fr. 50'000.--. Unter diesem Schwellenwert liegende Lotterien sind statistisch von den Kantonen nicht lückenlos erfasst. Die erzielten Umsätze sind aber nicht zu vernachlässigen; die Schätzungen liegen im Bereich zwischen 100 und 150 Mio. Franken.

Dico	7.-	2000
Poule aux Oeufs d'Or	5.-	2000
Le Magot	4.-	2000
Expo.02	5.-	2001
Podium	6.-	2001
Trésor de la Tour (CD-Rom-Spiel)	8.-	2001
Match	6.-	2002
Mini Casino	3.-	2002
Mozaic (CD-Rom-Spiel)	8.-	2002
Carton	20.-	2002

Interkantonale Landeslotterie (SwissLos):

Produktenname:	Preis/Einheit:	Lancierung:
Swiss Los	10.-	1937
Mini	2.-	1993
Piccolo	1.-	1998
Glückssterne	5.-	2000
Cash Express	3.-	2000
Diamant	4.-	2001
Millionen Los	100.-	2001
Silber Mine	3.-	2002
Win for Life	5.-	2002
Turbo	5.-	2002

SEVA:

Produktenname:	Preis/Einheit:	Lancierung:
Tribolo	2.-	1978
Benissimo/Swiss Los	10.-	1991
Loto Express	2.-	1994
PMU (on-line-Spiele)	2.-	1996
Roulette Express	5.-	1998
Cash Express	3.-	2000
Millionen Los	100.-	2001
Podium	6.-	2002
Silber Mine	3.-	2002
Win for Life	5.-	2002

Sport-Toto-Gesellschaft:

Produktenname:	Preis/Einheit:	Lancierung:
Toto-R	2.-	1938
Swiss Lotto	2.-	1970
Toto-X	2.-	1975
Joker	2.-	1988
Internet-Swiss-Lotto	2.-	2000
Extra Joker	2.-	2001

Lotterien

Die Öffentlichkeit kommt vor allem an den offiziellen Losablagestellen der Grossveranstalter (Kioske, Losstände, Bars, Restaurants, Tabakwarenläden etc.) mit deren ver-

schiedenen Lotterieangeboten in Kontakt. Von den klassischen Produkten ist in erster Linie das bekannte schweizerische Zahlenlotto zu erwähnen. Daneben können je nach Kanton, in der sich die Verkaufsstelle befindet¹¹, eine ganze Anzahl weiterer Losprodukte gekauft werden. Meistens sind dies Aufreiss- oder Rubbel-Lose mit Fantasienamen. Die Preise für die Lose variieren i.d.R. zwischen einem und zehn Franken, die Höchstgewinne liegen i.d.R. in Grössenordnungen zwischen 5'000 und 200'000 Franken.

Die grossen Lotteriegesellschaften bieten neben den herkömmlichen Lotterierprodukten zunehmend auch modernere Formen an, die in der vorstehenden Zusammenstellung ebenfalls enthalten sind: Zu denken ist hier u.a. an die Telegames, bei welchen auf Teletext mittels Nummerntasten des Telefons (Abrechnung via Telefon-Rechnung) an einer besonderen Lotterie mitgespielt werden kann. Im Trend liegen auch Lotterien, bei denen die Gewinnermittlung in medial unterstütztem Rahmen erfolgt (Fernsehen: z.B. Benissimo). Eine Verschmelzung von herkömmlichem Teilnahmechein und elektronischer Ziehung stellt der sog. "Loto Express" dar, der von der LoRo angeboten wird. Für die Teilnahme an diesem Spiel liegen an der Verkaufsstelle Teilnahmezettel auf, die die Spielerin bzw. der Spieler ausfüllen und beim Personal unter Bezahlung des Einsatzes registrieren lassen muss. Auf einem öffentlich einsehbaren Bildschirm lassen sich die alle paar Minuten stattfindenden Ziehungen mitverfolgen und allfällige Gewinne können beim Personal oder bei höheren Gewinnen bei der LoRo eingefordert werden. Praktisch vollständig auf die Elektronik umgestellt ist die Spielteilnahme bei den in allen Kantonen der Westschweiz und im französisch sprechenden Teil des Kantons Bern aufgestellten "distributeurs de loterie électronique". Das sind Geräte, die über einen Geldeinwurf, einen Creditspeicher, einen Gewinnticketprinter und einen berührungssensitiven (taktilen - deshalb der Name Tactilo) Bildschirm verfügen, auf dem eine Auswahl von Losen der LoRo abgerufen bzw. in virtueller Form von der Spielerin bzw. vom Spieler gespielt werden können. Die Geräte, die in ihrem praktischen Funktionieren aus der Sicht der Spielerinnen und Spieler Geldspielautomaten nicht unähnlich sind, sind über ein Netzwerk mit dem Zentralcomputer der LoRo in Lausanne verbunden. Im Unterschied zu den herkömmlichen Lotterien erleichtern die Tactilo-Geräte langandauerndes, schnelles Spiel und haben eine überdurchschnittlich hohe Auszahlungsquote von ca. 90%.

Eine andere moderne Form besteht in Lotteriespielen, die zwar letztlich auf herkömmlichen Papierlosen aufbauen, bei denen aber zusätzlich eine interaktive Spielteilnahme durch animiertes Spielen (ähnlich vielen Computergames) mittels CD-ROM möglich ist. Anzumerken ist auch, dass die Schweizer Bevölkerung seit dem Jahr 2000 auch via Internet am Zahlenlotto teilnehmen kann. Allerdings ist die Teilnahme von gewissen Voraussetzungen abhängig, und der Marktdurchbruch noch nicht geschafft. Zu erwähnen ist schliesslich die bei aktiven Spielern des Zahlenlottos beliebte Spielteilnahme mit Systemzahlen in herkömmlicher oder in elektronischer Form sowie der Bereich der Spielteilnahme am Zahlenlotto oder anderen Lotterien mittels sog. Spielgemeinschaften mit teilweise eigenem Cash-in/Cash-out-Management, bei denen oft nicht ganz klar ist, ob die Spielgemeinschaften nur beim normalen Zahlenlotto mitmachen und "trittbrettfahren", oder ob sie eine eigenständige verbotene Zusatzlotterie zum Zahlenlotto, eine sog. Unterlotterie durchführen.

Die kleinen Lotterieveranstaltungen in den Kantonen sind sehr vielfältig. Bei bedeutenderen Kleinlotterien werden die Lose oft von eigentlichen Losverkäufern (manchmal mit eigenen Verkaufsständen) angeboten. Die Plansumme (z.B. Fr. 100'000.-) die Lospreise (z.B. Fr. 1.-) und der Hauptgewinn (z.B. 10'000.- Fr.) sind deutlich geringer als bei den Lotterierprodukten der grossen Gesellschaften; die Zweckbindung ist meist direkt

¹¹ Bzw. je nach Veranstalter, der auf dem Kantonsgebiet tätig ist.

oder indirekt auf dem Los selber ersichtlich. Daneben gibt es auch noch eine Vielzahl von ganz kleinen Lotterieveranstaltungen, bei denen die Plansumme wenige tausend bis wenige zehntausend Franken beträgt. Quantitativ nicht zu vernachlässigen sind auch die im ganzen Land weit verbreiteten "Lottos" (Bingospiel) sowie die sogenannten Tombolas. Genaue Zahlen existieren nicht, doch bestehen Schätzungen, welche diesen Markt, vor allem die Lottos, auf ca. 100 - 150 Millionen Franken Umsatz pro Jahr beziffern.

Was schliesslich die Prämienanleihen anbelangt, sind in der Schweiz seit über vierzig Jahren keine Anwendungsfälle mehr bekannt. Dieses an sich für öffentliche Körperschaften interessante und originelle Instrument zur Kapitalbeschaffung ist angesichts modernerer Möglichkeiten am Kapitalmarkt ausser Gebrauch geraten. Im europäischen Ausland (z.B. Deutschland, Österreich, Schweden) gibt es hingegen solche Lotterien teilweise noch.

Wetten

In der Schweiz werden heute Wetten von zwei grossen Gesellschaften veranstaltet: Zum einen ist das von der Sport-Toto-Gesellschaft in der ganzen Schweiz angebotene, aber mittlerweile nicht mehr stark nachgefragte Sport-Toto (Toto R und Toto X) zu erwähnen. Zurzeit bestehen Bestrebungen, das Sport-Toto durch die sog. Oddset-Wetten (engl.: set the odd = Setzen der Wettquote) abzulösen, welches aus drei verschiedenen, aber selbstständigen und einzeln spielbaren Wettformen besteht. Verschiedene Kantone haben bereits die Bewilligung erteilt.

Zum anderen bietet die LoRo seit Anfang der 90er-Jahre in der Westschweiz und auf dem französischsprachigen Gebiet des Kantons Bern Pferdewetten gemäss dem französischen Vorbild "Paris Mutuel Urbain" an. Diese so genannten PMU-Wetten stützen sich fast ausschliesslich auf ausländische Pferderennen ab. Es besteht in der Westschweiz damit die Möglichkeit, auch ausserhalb des Rennplatzes - vornehmlich in Bars und Restaurants - auf ausländische Pferderennen zu wetten.

Neben den beschriebenen Wettangeboten existieren nach wie vor die klassischen Totalisatorwetten bei lokalen Sportanlässen (Art. 34 LG). Diese Wettveranstaltungen in bescheidenerem Rahmen dienen primär der Attraktivierung des Anlasses und leisten einen Beitrag zur Deckung der Unkosten. Als Beispiele für derartige Veranstaltungen mit Totalisatorwetten sind die Pferderennen in Avenches, in Yverdon, in Dielsdorf und auf dem zugefrorenen St. Moritzer-See sowie die Skirennen in Wengen zu erwähnen.

1.2.5.3 Grenzüberschreitendes Spiel

Was den Abfluss von Spielgeldern ins Ausland betrifft, sind nur Schätzungen möglich, die naturgemäss mit grossen Unsicherheiten behaftet sind. Geht man davon aus, dass rund 10% der Schweizerinnen und Schweizer an Lotterien und Wetten im Ausland teilnehmen (sei dies durch Direktverkauf bzw. Abonnemente oder an einer Lottoannahmestelle im grenznahen Ausland), kann angenommen werden, dass jährlich Mittel in der Bandbreite von ca. 150 bis 250 Mio. Franken ins Ausland abfliessen. Ein Teil dieser Gelder dürfte jedoch in Form von Gewinnen wieder in die Schweiz zurückfliessen.

Der Anteil der grenzüberschreitenden Spiele, die mittels Internet gespielt werden, ist heute nicht sehr gross. Vieles deutet vor allem bei Internet-Wetten darauf hin, dass die Rentabilität für viele Veranstalterinnen nicht sehr hoch ist. Eine Schätzung im Bereich

zwischen 20 und 60 Millionen Franken dürfte deshalb der gegenwärtigen Situation am ehesten gerecht werden.

1.2.5.4 Schwarzmarkt

Zum "Schwarzmarkt" in der Schweiz ist zu sagen, dass er besonders bezüglich der Lotterien, aber auch der Wetten wirtschaftlich nicht sehr bedeutend sein dürfte. Dies nicht zuletzt aus der Überlegung heraus, dass vor allem Lotteriespiele und in geringerem Ausmass Wetten - im Gegensatz zu den Spielen gemäss SBG - in aller Regel grosse Teilnehmerfelder benötigen, damit sich die notwendigen Einsatzvolumen für attraktive (Haupt)Gewinne aufbauen können. Mit jeder Vergrösserung eines Teilnehmerfeldes steigt immer auch die Wahrscheinlichkeit, dass illegale Lotterie- oder Wettveranstaltungen publik werden.

1.2.5.5 Das Spielverhalten der Bevölkerung

Insgesamt gibt die schweizerische Bevölkerung gemäss der Lotteriestatistik des Bundes rund 1.4 Milliarden Franken pro Jahr für Lotterie- und Wettspiele aus. Fast die Hälfte dieses Betrages, nämlich ca. Fr. 697 Millionen, fällt dabei auf das Schweizerische Zahlenlotto inkl. Joker und Extra Joker. Im Jahr 2001 wurden gemäss Statistik pro Kopf der Bevölkerung Fr. 195.- für Lotterien und Wetten ausgegeben, wobei die Tendenz ansteigend ist (1991 Fr. 116.-, 1996 Fr. 144.-).

In einer im Zuge der Revisionsarbeiten durchgeführten Bevölkerungsumfrage des Instituts DemoSCOPE erklärten nur rund 15% der Befragten, regelmässig an Lotteriespielen und Wettveranstaltungen teilzunehmen. Dabei zählen die Männer eher zu den regelmässigen Spielern als die Frauen, die mehr sporadisch an Lotteriespielen und Wetten mitmachen. Auch ist die Spielfreudigkeit in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz insgesamt etwas höher als in der Deutschschweiz. Hohe Einkommen bewirken übrigens nicht, dass häufiger gespielt wird. Die "spielfreudigste" Einkommensklasse liegt im Bereich von ca. 3'000 – 8'000 Franken Monatseinkommen.

Regelmässige Spielteilnahme (an inländischen Veranstaltungen) der Schweizer Bevölkerung

Männer	59%
Frauen:	41%

Altersstruktur der regelmässig an Lotterien und Wettspielen Teilnehmenden

18 – 24 Jahre	7%
25 – 34 Jahre	15%
35 – 44 Jahre	20%
45 – 54 Jahre	21%
55 – 64 Jahre	23%
65 und mehr Jahre	14%

Verteilung der regelmässig an Lotterien und Wettspielen Teilnehmenden

Landesteile	Spieler	Anteil der Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung der Schweiz
Deutscheschweiz	65%	71%
Westschweiz	30%	25%
Tessin	5%	4%

Einkommensstruktur (in CHF pro Monat) der regelmässig an Lotterien und Wettspielen Teilnehmenden

0'000 – 2'000	3%
2'001 – 4'000	20%
4'001 – 6'000	29%
6'001 – 8'000	28%
8'001 – 10'000	8%
10'001 und mehr	12%

Die Untersuchung zeigt weiter, dass 23% der Befragten zum ersten Mal davon hörten, dass von den Einnahmen der Lotteriespiele und Wettveranstaltungen in der Schweiz nicht der gesamte Gewinn an die Spielerinnen und Spieler ausgeschüttet wird. Von den 73%, die dies wussten, antworteten sie auf die Anschlussfrage, für welche Zwecke diese Gelder ihrer Ansicht nach konkret verwendet werden, wie folgt:

Vermutete Verwendung der Gelder

Unterstützung des Sportes	23%
soziale Anliegen / wohltätige Zwecke	17%
Einnahmen der Kantone / Steuern	11%
Kultur	6%
AHV	1%
Natur- und Umweltschutz	1%
anderes	9%
weiss nicht / keine Antwort	32%

Diese Übersicht zeigt, dass zwischen der vermuteten und der tatsächlichen Verwendung (siehe Übersichten in der Ziffer 1.2.5.6 unten) doch erhebliche Differenzen bestehen.

Bemerkenswert ist schliesslich, dass der Hauptbeweggrund zur Teilnahme an Lotterie- und Wettspielen in der Gewinnerwartung liegt und nicht, wie man vielleicht vermuten könnte, im Willen, gemeinnützige oder wohltätige Institutionen oder Projekte zu unterstützen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Befragten um die Zweckverwendung wussten oder nicht. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass nur rund ein Drittel der Befragten der gemeinnützigen oder wohltätigen Verwendung der Gelder eine Bedeutung beimessen.

Unterstützung gemeinnütziger Institutionen als Motivator

keine besondere Bedeutung	65%
ist willkommener Nebeneffekt	16%
entscheidender Grund	15%
weiss nicht / keine Antwort	4%

1.2.5.6 Lotteriefonds und Geldverteilung

Die Reinerträge der Grossveranstalterinnen werden in den meisten Kantonen zwei verschiedenen Fonds zugewiesen, einerseits den sog. Lotteriefonds und andererseits den sog. Sportfonds. Die den verschiedenen Fonds der Kantone zufließenden Erträge betragen zurzeit insgesamt über 400 Millionen Franken.

Im Jahr 2001 wurde den Kantonen durch die ILL, die SEVA, die LoRo und die STG allein aus dem Zahlenlotto 224 Millionen Franken zur Förderung von Projekten zur Verfügung gestellt. Die Behandlung der Unterstützungsgesuche und die Verteilung der Gelder obliegt dabei häufig einer Kommission.

Eine Besonderheit betrifft die Unterstützung des Sports: Am Reingewinn des Sport-Totos, abgesichert durch eine Besitzstandsregelung mit dem Zahlenlotto, partizipieren Swiss Olympic als Dachverband privatrechtlicher Sportorganisationen mit 1/4 (2000 = 19,7 Millionen Franken) und die Kantone mit 3/4 (2000 = 59,1 Millionen Franken; diese Mittel sind durch die Kantone zweckgebunden für die Förderung des Sportes, soweit diese nicht einem gesetzlichen Auftrag entspricht, einzusetzen).

Eine für die gesamte Schweiz geltende, aussagekräftige tabellarische Übersicht über die tatsächliche Verwendung der Gelder aus den Lotteriefonds existiert nicht, da bei der Verteilung der Gelder von Kanton zu Kanton unterschiedliche Verteilungskriterien gelten, teilweise abweichende Begriffe verwendet werden und die Verteilungspraxis der zuständigen Instanzen ebenfalls unterschiedlich ist. Zudem geben einzelne Kantone nur sehr zurückhaltend - ohne Bekanntgabe von Zahlenmaterial - Auskunft über die Verwendung ihrer Lotteriegelder. Eine von der Expertenkommission durchgeführte Umfrage über die Verwendung der Lotteriegelder in den Kantonen hat ergeben, dass insbesondere Projekte aus folgenden Bereichen unterstützt werden: Kultur, Sport, Sozialhilfe, Natur- und Umweltschutz, Heimat- und Denkmalschutz, Ausbildung und Jugendförderung, Entwicklungshilfe, öffentliche Gesundheit, Tourismus- und Wirtschaftsförderung. Zur Illustration sind nachstehend die Zahlen für das Jahr 2000 aus den beiden bevölkerungsmässig grössten Kantonen im deutsch- bzw. französischsprachigen Raum, Zürich und Waadt, wiedergegeben:

Übersicht über die prozentuale Aufteilung der unterstützten Bereiche in zwei Kantonen

Kanton Zürich	
Kultur	39%
Hilfsaktionen (In- und Ausland)	16%
Denkmalpflege	14%
Grossanlässe / Freizeit	8%
Betriebsbeitrag an den Zürcher Zoo	5%
Bildung	4%
Soziales, Gesundheit, Volkswirtschaft, Umwelt und Verwaltung	14%

Kanton Waadt	
Kultur	38%
Sozialhilfe / Betagtenhilfe	25%
Jugend und Erziehung	13%
Gesundheit und Behinderte	9%
Denkmalpflege	6.5%
Ausbildung und Forschung	4%

Wirtschaft	3%
Umwelt	1.5%

Dass der Begriff "der gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecke" von den Kantonen unterschiedlich und teilweise auch divergent interpretiert wird, verdeutlichen folgende Hinweise:

- Einzelne Kantone betreiben mit Lotteriegeldern auch Sportförderung, einzelne Kantone hingegen schliessen diese ausdrücklich aus.
- In einzelnen Kantonen werden zum Teil mehr als ein Viertel der Lotteriegelder unter dem Titel "humanitäre Hilfe" ins Ausland vergeben. Andere Kantone unterstützen ausschliesslich Projekte auf dem eigenen Territorium.
- Verschiedene Kantone unterstützen mit den Lotteriegeldern Projekte der Wirtschafts- und Tourismusförderung; in vielen Kantonen wäre dies völlig ausgeschlossen.

1.2.6 Der Lotterie- und Wettmarkt in naher Zukunft

1.2.6.1 Elektronische Kommunikationsmittel

Es sind verschiedene Entwicklungen absehbar: Zum einen dürften die Spiele noch sehr viel stärker als heute mit elektronischen Hilfsmitteln entwickelt, vertrieben, angeboten, gespielt und abgerechnet werden. Auch die herkömmlichen, klassischen Spiele mit ihren Durchführungsformen dürften aber daneben ihren Platz behaupten.

Zum anderen bahnt sich - initiiert von der obengenannten Entwicklung - ein Trend an, bei dem die Teilnahme an Lotterien und Wetten weg von den öffentlichen Plätzen (Kioske, Restaurants, Rennplätze etc.) und damit weg von der Publizität in die Privatsphäre der Spieler verlagert wird, wo keine "öffentliche Kontrolle" mehr gegeben ist: Spielteilnahme z.B. von zuhause oder vom Arbeitsplatz aus mittels PC, Telefon oder interaktivem Fernsehen.

Bereits auf ausländischen Märkten anzutreffen sind Lotterien und Wetten, die mittels Handy (u.a. SMS) oder interaktivem Fernsehen angeboten werden. Wohin der Trend bei den auf dem Internet angebotenen Spielen geht, ist noch nicht klar. Die Zahl der Spielmöglichkeiten und die Umsätze steigen jedoch jährlich mit sehr hohen Zuwachsraten. Die Schätzungen der Umsätze sind sehr disparat; erwähnt werden Umsätze in zwei- bis dreistelliger Milliardenhöhe (US-\$). Während die Internet-Lotterien offenbar eher zu rentieren scheinen, ist die Sachlage bei den Internet-Wettanbietern, die nicht selten Verluste schreiben, weniger klar.

1.2.6.2 Spielhallen

Ein weiterer Trend dürfte sich ergeben, wenn neue Formen von Spielhallen entstehen, in dem sich das Spielpublikum zum gemeinsamen Spiel (gegeneinander) zusammenfindet. Im Mai 2002 eröffnete die ILL in Grenchen die erste SwissLos-Bingohalle in der Schweiz nach spanischem, englischem bzw. amerikanischem Vorbild. Diese Bingohalle ist mit elektronischer Infrastruktur zur effizienten Spieldurchführung ausgerüstet.

Die Entwicklung im Ausland zeigt, dass mit elektronischen Geräten ausgerüstete Lotterie- oder Wettspielhallen entstehen, in denen gleichzeitig bzw. wahlweise

Lotterien, Wetten oder Spielbankenspiele angeboten werden können. Eine gegenseitige Vernetzung ist ebenfalls möglich, so dass grosse Jackpots entstehen können (entsprechende elektronische Infrastruktur gibt es bereits auf dem Markt). Es ist denkbar, dass solche Tendenzen auch in der Schweiz spürbar werden.

1.2.6.3 Internationale Zusammenarbeit der Grossveranstalterinnen

Was schliesslich das Internet mit seiner "Globalisierungswirkung" vorgemacht hat, dürfte vielleicht auch bald für die grossen Veranstalterinnen Anstoss zu einer Neuausrichtung werden: Sie dürften nämlich durchaus ein Interesse haben, sich mit anderen grossen ausländischen Veranstalterinnen oder Veranstaltern zusammenzutun, um interessante grenzüberschreitende Spiele anzubieten. Einer der möglichen Beweggründe für solche Zusammenschlüsse dürfte vorab die Generierung von exorbitanten Jackpots sein (in England existieren beispielsweise Pläne der Nationallotterie, eine internationale Lotterie mit Jackpots von ca. 100 Mio. € aufzubauen).

1.3 Revisionsbedarf und Revisionsziele

1.3.1 Revisionsbedarf aus der Sicht des Parlaments und des Bundesrates

Anlässlich der parlamentarischen Behandlung des Spielbankengesetzes wurde in den Jahren 1997 – 1998 in verschiedenen, unwidersprochen gebliebenen Voten von Bundesrat sowie Parlamentarierinnen und Parlamentariern deutlich gemacht, dass das geltende LG unmittelbar im Anschluss an die Arbeiten am SBG umfassend revidiert werden müsse.

In den vergangenen Jahren hatten Bundesrat und Parlament zudem verschiedentlich Vorstösse im Zusammenhang mit Glücksspielen und Lotterien zu behandeln. Es waren dies namentlich:

- Interpellation Zisyadis 94.3326 vom 19. September 1994 „Lotterien, Kontrollinstanz“. NR Zisyadis lud den Bundesrat ein zu prüfen, ob die für die Kontrolle des Spielbankbereiches eingesetzte Bundesbehörde nicht auch Lotterien jeder Art, Pferdewetten, das Sporttoto, usw. überwachen sollte und ob sich diese Überwachungspflicht angesichts der beachtlichen Geldsummen, die von diesen Betrieben im Zeichen der Gemeinnützigkeit umgesetzt würden, nicht auch auf die Verteilung der Gewinne erstrecken sollte. Er wollte schliesslich auch vom Bundesrat wissen, ob es dem Bund möglich sei, auf die Strukturen und Methoden dieser Betriebe Einfluss zu nehmen, damit deren Betriebsführung transparenter werde. Die Interpellation wurde während der Arbeiten zur Revision des SBG eingereicht. Der Bundesrat stellte in seiner Antwort u.a. fest, dass er sich der Revisionsbedürftigkeit des LG bewusst sei und dass die entsprechenden Arbeiten unverzüglich nach Inkrafttreten des neuen SGB an die Hand genommen würden.
- Postulat Loeb 95.3298 vom 21. Juni 1995 „Änderung des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten“. In diesem Postulat wurde der Bundesrat eingeladen, eine Änderung des LG zu prüfen, welche die Durchführung eines Mittwochs-Zahlenlottos zur Teilfinanzierung der Neat ermöglichen würde. Der Bundesrat erklärte sich bereit, das Postulat entgegenzunehmen.
- Interpellation Widrig 98.3270 vom 22. Juni 1998 „Glücksspielmarkt, Situation“. Diese Interpellation wurde ebenfalls während den Arbeiten zum SBG einge-

bracht. Sie verlangte vom Bundesrat die Beantwortung der Frage, wie er das künftige, jedoch begrenzte Wettbewerbsverhältnis zwischen den verschiedenen Anbietern von Glücksspielen aller Art beurteile und in welcher Form er deren Wettbewerb ein- und gegeneinander abzugrenzen versuche. In seiner Antwort erklärte der Bundesrat, dass er sich der aufgrund der geänderten Marktverhältnisse zunehmend verwischenden Grenze zwischen Lotterien und Spielbankenspielen bewusst sei. Es gelte, eine klare Trennung zu schaffen. Er bekräftigte erneut seine Absicht, die Revision des LG im Anschluss an die Arbeiten am SBG an die Hand zu nehmen.

- Motion Sommaruga 00.3169 vom 24. März 2000 „Schluss mit unlauteren Gewinnversprechen“. Da die im Zusammenhang mit Versandgeschäften gemachten Gewinnversprechen immer wieder zu Täuschung und Irreführung von Konsumentinnen und Konsumenten führen, lud Nationalrätin Sommaruga den Bundesrat ein, Abhilfe zu schaffen, indem Gewinnchancen einklagbar gemacht würden, die Irreführung über Gewinnchancen und über zu gewinnende Preise als Straftatbestand genannt werde und schliesslich die Strafbarkeit von juristischen Personen auch für das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb gelte. Der Bundesrat erklärte, dass er sich dieses Problems bewusst und gewillt sei, diesem Missstand abzuhelpen. Er sei überzeugt, dass lediglich klare gesetzliche Grundlagen diesen unlauteren Machenschaften ein Ende setzen könnten. Um fundiert abklären zu können, in welchem Umfang welche Erlasse geändert werden müssten, beantragte er, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Er unterstrich dabei, dass die Problematik anlässlich der Revision des LG ebenfalls geprüft würde. Die Motion wurde mittlerweile überwiesen.
- Motion Menétrey-Savary 02.3196 vom 17. April 2002 „Spielsucht. Prävention und Behandlung“. Mit dieser Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, die Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken mit Bestimmungen über das Sozialkonzept zu ergänzen. Insbesondere soll er die Aufgabenverteilung in diesem Bereich zwischen den Spielbanken, den Lotteriegesellschaften sowie den auf Prävention und Therapie spezialisierten Einrichtungen durch eine eingehendere Regelung besser koordinieren. Der Bundesrat erklärte in seiner Stellungnahme, dass die Spielbankengesetzgebung von den Spielbanken ein Sozialkonzept verlange. Die Spielbanken würden jedoch nur einen kleinen Teil des Geldspielangebotes in der Schweiz abdecken, da ausserhalb der Casinos dreimal mehr Geldspielautomaten betrieben und zusätzlich noch Lotterien und Wetten angeboten würden. Die Revision des Lotteriegesetzes gebe die Möglichkeit, Präventions- und Spielsuchtmassnahmen zu prüfen. Der Bundesrat hat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Der Nationalrat ist diesem Antrag gefolgt.
- Einfache Anfrage Neiryck 02.1060 vom 3. Juni 2002 „Geldspiele an der Expo.02“. NR Neiryck erkundigte sich darin beim Bundesrat, ob die zum Betrieb an der Expo.02 vorgesehenen, geldspielautomatenähnlichen Geräte (gemeint sind die Tactilo-Geräte) vom Bund bewilligt worden seien und stellte die Frage, ob diese Geräte nicht das positive Bild der Schweiz an der Expo.02 beeinträchtigen würden. Im Fall, dass der Bundesrat seine Ansicht teile, wollte NR Neiryck von diesem wissen, ob sofort das Verschwinden dieser Geldspiele von der Landesausstellung veranlasst werden würde. In seiner Antwort erklärte der Bundesrat, dass die Inbetriebnahme dieser Geräte nicht vom Bund, sondern von den jeweils zuständigen Kantonen bewilligt worden sei. Der Bundesrat sei der Ansicht, dass das Anbieten von Lotteriespielen an der Expo.02 an sich kein negatives Bild verursache und dass er sich deshalb nicht veranlasst sehe, Massnahmen zur sofortigen Entfernung dieser Geräte zu treffen. Der Bundesrat räumte aber ein, dass sich die Geräte seiner Ansicht nach nicht genügend von den Geldspielau-

tomaten gemäss Artikel 60 SBG unterscheiden würden. Im Übrigen verwies er auf die künftige Regelung der Zulassungsbedingungen solcher Geräte im Rahmen der laufenden Revision des LG.

- Einfache Anfrage Gysin 02.1103 vom 26. September 2002 „Anwendungsbereich des Spielbankengesetzes“. In seiner Anfrage schreibt NR Gysin, dass aufgrund der Materialien zum SBG und den Debatten in den beiden Räten feststehe, dass alle an Geldspielautomaten betriebenen Spiele - unter Einschluss der Lotterien - unter den Anwendungsbereich des SBG fallen würden. NR Gysin möchte deshalb vom Bundesrat wissen, ob dieser nicht auch der Meinung sei, dass die von der LoRo unter der Bezeichnung „Tactilo“ betriebenen Spielautomaten unter den Anwendungsbereich des SBG fallen und damit eine Zulassungsprüfung für diese Geräte notwendig werden würde. Die Antwort des Bundesrates steht z. Zt. noch aus.

1.3.2 Regelungsdefizite des geltenden Rechts

1.3.2.1 Fehlende gesetzliche Regelung für die heutigen Grossveranstalterinnen

Die Regelungen des LG wurden vom Gesetzgeber ursprünglich auf Lotterie- und Wettveranstaltungen zugeschnitten, die i.d.R. in kleinerem Rahmen, auf das Territorium eines einzigen Kantons beschränkt und nicht permanent, d.h. zumindest nicht über längere Zeiträume, veranstaltet wurden. Dieser Vorstellung entsprechen auch heute noch die gängigen Kleinlotterien, bei welchen das Spielpublikum durch die Wahl der Lotterie bzw. der Veranstalterinnen oder Veranstalter zugleich Einfluss auf den exakten Verwendungszweck der Reinerträge nehmen kann.

Bekanntlich haben sich im Verlaufe der Jahrzehnte jedoch grosse, von den Kantonen beherrschte Lotterie- und Wettveranstalterinnen mit grossem Spielangebots-Portefeuille zu etablieren begonnen, welche nicht nur sporadisch tätig werden, sondern auf Dauer angelegt sind und i.d.R. auf grösseren geographischen Gebietseinheiten, d.h. auf interkantonalen oder gar nationaler Ebene operieren. An ihrem Umsatz gemessen sind diese Grossveranstalterinnen um ein Vielfaches bedeutender als die Kleinveranstalterinnen geworden. Trotzdem regelt das geltende LG die Voraussetzungen bzw. die Rechte und Pflichten dieser Grossveranstalterinnen nirgends explizit und in spezifischer Weise. Zu erwähnen ist auch die Tatsache, dass der durch entsprechende interkantonale Vereinbarungen geschaffene faktische Marktzutrittsausschluss Dritter (d.h. anderer als kantonal beherrschter Grossveranstalterinnen) häufig nicht auf einer genügenden formellgesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht beruht. Dies wurde auch vom Bundesgericht kritisiert¹².

1.3.2.2 Anpassung an den technologischen und gesellschaftlichen Wandel – Zulassung neuer Spiele und Vertriebsformen

Die verstärkte Nachfrage im Bereich der Lotterien und Wetten hat u.a. zu einer grossen Ausweitung in Bezug auf die Menge, die Vielfalt und die Kadenz der Spiele geführt. Einen entscheidenden Beitrag zu dieser Ausweitung haben auch die technologischen

¹² BGE vom 30 März 1999, 1. Öffentlichrechtliche Abteilung, Umwelt- und Entwicklungslotterie gegen Département de la justice, de la police et des affaires militaires du canton de Vaud (Semaine judiciaire 1999, vol. 1, S. 433; Praxis 1999, 183, S. 950; ZBI, 101/2000, S. 215); inzwischen haben die Kantone der Romandie diese gesetzliche Grundlage geschaffen.

Fortschritte geleistet. Hervorzuheben sind insbesondere Entwicklungen im Bereich der Elektronik, der Informatik und der Datenfernübertragung, die erst die schnelle und zeitgerechte Massenabwicklung von Spielen möglich gemacht haben. Zahlreiche neue Spiele sind erst dank der Errungenschaften der Informatik bzw. der Telematik realisierbar geworden. Auf dieses laufend erweiterte Angebot von Spielen in den unterschiedlichsten Konfigurationen und Vertriebsformen reagierte die Bevölkerung bisher stets mit einer erhöhten Nachfrage. Dabei werden die jüngeren Generationen, die mit diesen technischen Entwicklungen besser vertraut sind, von solchen Spielen speziell angesprochen.

Generell ist zu beobachten, dass Spiele schneller und immer leichter verfügbar werden, höhere Auszahlungsquoten und Gewinne haben und vermehrt auf bestimmte Nachfragersegmente ausgerichtet werden. Der zunehmende Rückgriff der Grossveranstalterinnen auf neue technologische Möglichkeiten wirft aber gewisse Fragen auf, welche der Gesetzgeber aufgerufen ist, zu beantworten. So hat er sich darüber auszusprechen, ob und ggf. in welchem Ausmass und unter welchen Voraussetzungen neue Spielformen oder Vertriebsformen von Spielen zugelassen werden sollen. Dabei hat er zu beachten, dass bestimmte neue Vertriebsformen oder bestimmte Spiele ein anderes Risikopotential aufweisen (z.B. in Bezug auf die Spielsucht- und Manipulationsgefahr oder das finanzielle Risiko für die Veranstalterinnen und Veranstalter) als die herkömmlichen Spielangebote. Bei neuen Vertriebsformen ist dabei insbesondere an den Vertrieb mittels Spielautomaten oder Terminals, mobiler oder Festnetztelefonie, interaktivem Fernsehen oder Internet zu denken, bei neuen Spielangeboten insbesondere an die unter dem geltenden Recht verbotenen Buchmacherwetten.

Die verstärkte Nachfrage und die technologischen Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass zum Teil Spiele bewilligt wurden, deren Vereinbarkeit mit dem geltenden Recht zumindest fraglich sind. So ist beispielsweise beim Zahlenlotto mit seinen festen Quoten für drei oder vier richtige Tipps auf die strikte Planmässigkeit verzichtet worden. Falls in einem Spiel - zufallsbedingt - eine ungewöhnlich grosse Anzahl von Spielerinnen und Spielern im Zahlenlotto drei oder vier richtige Tipps haben würden, wäre die Veranstalterin gezwungen, aufgrund ihrer angekündigten festen Quoten u.U. mehr auszuzahlen, als sie an Spieleinsätzen insgesamt eingenommen hat. Eine solche Situation widerspricht dem Wesen der Planmässigkeit, die eine exakte Berechenbarkeit bzw. den Ausschluss des Spielrisikos erfordert. Das gesamtschweizerisch angebotene Sport-Toto und die PMU-Wetten, die in den Westschweizer Kantonen und im französischsprachigen Teil des Kantons Bern angeboten werden, beziehen sich längst nicht mehr auf Wettereignisse, die wie von Artikel 34 LG gefordert auf dem Kantonsgebiet stattfinden. Häufig handelt es sich um Ereignisse im Ausland.

Auch das geltende Verbot von Buchmacherwetten nach Artikel 33 LG ist in Frage gestellt, nachdem verschiedene Kantone bereits eine Bewilligung für die Wette „Langen“ erteilt haben (eine der drei verschiedenen Oddset-Wetten), die mit fixen Quoten nach dem Buchmacherprinzip funktioniert.

1.3.2.3 Spielsucht

Gewisse neuere Entwicklungen können – im Vergleich mit den Spielangeboten herkömmlicher Lotterien und Wetten – die Spielsuchtgefahr erhöhen. Besonders Spielangebote an Lotteriespielautomaten oder -terminals, mit dem Telefon, am PC oder TV können zur Isolation und damit fehlender sozialer Kontrolle der Spieler durch die Öffentlichkeit führen; eine Gefahr, die z.B. beim Loskauf am Kiosk weniger droht. Mit der Isolation einher gehen oft auch Realitätsverlust und Verlust der Selbstkontrolle beim Spiel. Die individuellen Folgen der Spielsucht (z.B. Vereinsamung, Vernachlässigung

familiärer und beruflicher Verpflichtungen, gesundheitliche Verschlechterung, Verschuldung) belasten neben dem sozialen und beruflichen Umfeld der betroffenen Person insbesondere auch die bestehenden sozialen Netze (Fürsorge, Krankenkassen). Es besteht deshalb ein eminentes Interesse des Gesetzgebers, dass die finanzielle Unterstützung gemeinnütziger oder wohltätiger Vorhaben, welche dank der Erträge aus Lotterien und Wetten möglich ist, nicht durch die von den öffentlichen Gemeinwesen zu tragenden negativen Konsequenzen der Spielsucht praktisch neutralisiert wird.

Ein sehr wichtiger Faktor bei der Beurteilung der Spielsuchtgefahr ist – neben anderen Elementen wie z.B. der Spielfrequenz oder der Dichte des Verkaufstellennetzes – die Auszahlungsquote. Eine hohe Auszahlungsquote hat zur Folge, dass die Spieler im Durchschnitt häufiger oder mehr gewinnen. Wenn sie ihre Gewinne wieder für weitere Spiele einsetzen, können sie dadurch viel länger spielen, bis die durchschnittlichen Verluste gleich hoch sind wie bei der Teilnahme an einer normalen Lotterie. Eine hohe Auszahlungsquote - oder anders formuliert: geringere durchschnittliche Verluste pro Spiel - mag für den Spieler zunächst etwas Positives sein: es scheint ihn vor schnellen bzw. hohen Verlusten zu bewahren. In Wirklichkeit ist jedoch das Gegenteil der Fall. Die finanziellen Verluste beim Spielen stellen sich langsamer und für die Spieler weniger augenfällig ein, so dass diese überdurchschnittlich viel Zeit beim Spielen verbringen. Durch die lange Beschäftigung mit dem Spiel erhöht sich aber die Gefahr der Gewöhnung bzw. der Abhängigkeit. Diese Tatsache war bei der Revision des Spielbankengesetzes ausschlaggebend, Geldspielautomaten nicht länger in öffentlichen Lokalen wie Gaststätten, Kiosken oder Verkaufsläden, sondern nur noch in den besser kontrollierbaren Spielbanken zuzulassen.

1.3.2.4 Geldwäscherei

Die geltende Lotteriengesetzgebung enthält keine Bestimmungen betreffend die Geldwäscherei. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Bereich der Lotterien und Wetten, der einen Jahresumsatz von ca. 1.4 Milliarden Franken generiert, nicht Gelegenheiten zur Geldwäscherei bietet. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Frage, ob der Bereich der Lotterien und Wetten unter den Anwendungsbereich des GWG gestellt werden soll oder nicht, es verdient, näher geprüft zu werden (vgl. auch Besonderer Teil, Kommentar zu Art. 4).

1.3.2.5 Abgrenzungsproblematik zwischen LG und SBG

Die Abgrenzung zwischen dem SBG von 1998 und dem geltenden LG und damit verbunden auch die Koordination des Vollzugs ist in der Praxis mit Problemen verbunden. Wo das SBG mit seinen Vollzugsverordnungen den Spielbankenbereich umfassend und den neuzeitlichen Gegebenheiten angepasst regelt, muss das LG immer noch mit seinen wenigen, auf die seinerzeitigen Verhältnisse und Werthaltungen zugeschnittenen Regelungen auskommen. Die Veranstalterinnen und Veranstalter von Lotterien und Wetten versuchen deshalb zunehmend, sich von den engen gesetzlichen Restriktionen des LG zu lösen. Einzelne Beispiele dazu wurden bereits in Ziffer 1.3.2.2 erwähnt. Zum Teil werden Lotteriespiele angeboten, die in ihrem praktischen Funktionieren aus der Sicht der Spieler kaum zu unterscheiden sind von Spielen, die nur in Spielbanken angeboten werden dürfen. Zu erwähnen sind hier insbesondere die Tactilo-Geräte. Es ist unerlässlich, präziser zu klären, wann das SBG und wann das LG zur Anwendung gelangen soll.

Erschwerend für die Abgrenzung wirkt sich auch der Umstand aus, dass sich durch die bereits erwähnten technologischen Entwicklungen Lotterien, Wetten und Spielbankenspiele einander immer mehr anzugleichen beginnen. In der Tat existieren bereits Geräte auf dem Markt, die sowohl Lotterien als Wetten oder Spielbankenspiele anbieten können. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass eine klare Abgrenzung manchmal fast nicht mehr möglich ist.

1.3.2.6 Organisation der Bewilligungs- Aufsichts- und Verteilbehörden

Als nicht mehr zeitgemäss erweist sich auch die teilweise fehlende Gewaltentrennung bei der Behördenorganisation. Es gibt Beispiele, bei denen dasselbe Regierungsmitglied zugleich Bewilligungsbehörde, Aufsichtsbehörde, Ertragsverteilungsinstanz und Spitzenvertreter einer bestimmten Grossveranstalterin von Lotterien- bzw. Wetten ist.

Unbefriedigend ist im Weiteren der Umstand, dass für die Bewilligung der interkantonal bzw. national operierenden Grossveranstalterinnen bzw. deren Spiele im Extremfall 26 Einzelbewilligungen eingeholt werden müssen und dass die Grossveranstalterinnen der Aufsicht von 26 Kantonen unterstehen. Die heutige Situation erschwert eine wirksame und effiziente Aufsicht.

Die bestehende Behördenorganisation erschwert auch die Koordination unter den verschiedenen kantonalen Behörden sowie die Koordination der kantonalen Behörden mit der Aufsichtsbehörde des Bundes und der Spielbankenkommission. Zudem verfügt der Bund nach dem geltenden Gesetz nur über völlig unzureichende Instrumente, um seine Aufsichtsfunktion wirksam wahrnehmen zu können. Die Führung einer einigermaßen kohärenten Geldspielpolitik, die gleichermassen die Anliegen und Bedürfnisse des Lotterie- und Wettbereichs wie auch des Spielbankenbereichs berücksichtigt, wird dadurch erschwert.

Bei der Verteilung der Reinerträge aus den kantonalen Lotterie- und Wettfonds durch die zuständigen Instanzen mangelt es vielfach an Transparenz und der Begriff der Gemeinnützigkeit oder Wohltätigkeit wird von verschiedenen kantonalen Verteilinstanzen nicht selten sehr extensiv ausgelegt.

1.3.2.7 Besteuerungsproblematik

Auf Grund des im Einkommenssteuerrecht des Bundes und der Kantone geltenden Grundsatzes der Gesamtreineinkommensbesteuerung sind nicht nur Gewinne aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen als Einkünfte steuerbar, sondern auch alle anderen Einkünfte aus Spielen, Wetten und Wettbewerben. Auch die Art des Gewinnes spielt keine Rolle; es kann sich um Bar- oder um Sachgewinne handeln. Der Grundsatz der Gesamtreineinkommensbesteuerung wird nur durchbrochen, wenn eine ausdrückliche Gesetzesnorm dies anordnet. Als eine solche Ausnahme gelten nach dem Willen des Gesetzgebers die Gewinne, die in Spielbanken erzielt werden. Die Verrechnungssteuer ihrerseits erfasst als Sicherungssteuer für die direkten Steuern die Bargewinne von über Fr. 50.-. Mit der Zunahme von Spielen aller Arten in den letzten Jahren haben sich v.a. zwei Probleme ergeben. Einerseits ist der administrative Aufwand für die Lotterie- und Wettveranstalterinnen oder -Veranstalter und die Gewinner auf Grund der eher tiefen Grenze für die Verrechnungssteuer von Fr. 50.- sehr hoch. Für jeden Einzelgewinn von über Fr. 50.- muss jeder Gewinnerin bzw. jedem Gewinner eine Verrechnungssteuerbestätigung ausgehändigt werden. Andererseits haben die Sachgewinne umfangmässig sehr stark zugenommen. Je nach Ausgestaltung eines Spiels (Fernsehlotterien, Wettbewerbe usw.), werden die Verlosungen veröffentlicht

oder nicht. Dies führt zu rechtsungleichen Situationen. Die fehlende Sicherungssteuer bei Sachgewinnen wird zum Teil durch die Bekanntgabe der Gewinner in den Medien ersetzt.

Auf Grund des Standes der Gesetzgebung per 1.1.2001 bei Bund und Kantonen werden die Gewinne aus Spielen in 19 Kantonen und beim Bund zusammen mit dem übrigen Einkommen besteuert. 6 Kantone kennen ein Sondersteuerveranlagungsverfahren. Zum Teil wenden diese Kantone einen speziellen Tarif oder den Einkommenssteuertarif an. In einem Kanton sind Lotteriegewinne nicht steuerbar. Die kantonalen Besteuerungen unterscheiden sich jedoch nicht nur im Bereich der Steuerbelastung (Tarife) sondern auch in unterschiedlich hohen Freigrenzen und abziehbaren Kosten. Allgemein kann festgestellt werden, dass hohe und mit der Verrechnungssteuer belastete Gewinne von den Gewinnern deklariert werden. Dies, obwohl die Steuerbelastung durch die Einkommenssteuern (Bund/Kanton/Gemeinde) bei grossen Gewinnen über der an der Quelle erhobenen und im Rahmen des Veranlagungsverfahrens zurückerstatteten Verrechnungssteuer von 35% liegt. Bei mittleren und kleinen mit der Verrechnungssteuer belasteten Gewinnen hängt die Deklaration als Einkommen oft mit der jeweiligen Belastung im Kanton ab. Obwohl ganz klar jeder Gewinn aus Spielen als steuerbares Einkommen zu deklarieren ist und die Nichtdeklaration im Rahmen eines Steuerhinterziehungsverfahrens geahndet werden kann, spielt hier die ominöse Steuerlast der Verrechnungssteuer von 35% eine grosse Rolle im Verhalten der Gewinner als Steuerpflichtige. Die vom Bund erhobene Verrechnungssteuer betrug im Jahr 2001 zirka Fr. 115 Mio. Die mit grossen Schwierigkeiten eruierten Deklarationswerte bei den Kantonen lassen den Schluss zu, dass dem Bund die Hälfte dieser Einnahmen verbleibt. Die von den Kantonen zur Anrechnung an die Steuerrechnungen beim Bund angeforderten Millionenbeträge entsprechen wiederum den durch die Kantone vereinnahmten direkten Steuern (Bund/Kantone/Gemeinden).

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Kantone heute für die Bewilligung von Lotterien „Gebühren“ erheben, die bis zu 6%, in Einzelfällen sogar bis zu 10% der Plansumme ausmachen können. Abgaben in einer solchen Höhe entfernen sich weit von dem für die Ausgestaltung von Gebühren massgeblichen Kostendeckungsprinzip und erhalten so den Charakter von Steuern. Weil diese aber nicht in die kantonalen Lotterie- und Wettfonds, sondern in die allgemeine Staatskasse fliessen, steht dies in gewissem Widerspruch zum Grundsatz gemäss Artikel 5 Absatz 2 LG, wonach Lotterien zur Erfüllung öffentlichrechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen von der Bewilligung ausgeschlossen sind.

1.3.2.8 Strafrecht

Auch die Strafbestimmungen, insbesondere die Straftatbestände und die Strafandrohungen bedürfen einer umfassenden Revision. Die Strafandrohungen, insbesondere die im geltenden LG vorgesehenen Bussen haben ihre Abschreckungswirkung weitgehend eingebüsst. Seit Jahren führt der Bund z.B. einen entmutigenden Kampf gegen deutsche Lotterieveranstalterinnen, welche v.a. durch Massenmailings und Telefonverkauf in der Schweiz wissentlich und systematisch trotz Verbot ihre Lotterien anbieten und die Bussen nur noch als normalen Aufwandsposten in der Betriebsrechnung ansehen. Auch führen die kurzen Verjährungsfristen sehr oft dazu, dass Strafverfahren trotz erwiesener Schuld der Angeklagten eingestellt werden müssen.

1.3.3 Revisionsziele

Die Kommission hat sich rasch darauf einigen können, dass es bei der Revision des neuen LG in erster Linie darum geht, zu gewährleisten, dass:

- einerseits die dem Spielpublikum angebotenen Spiele korrekt und transparent durchgeführt werden
- und dass das Spielpublikum und die Gesellschaft vor sozialschädlichen Auswirkungen des Spiels, insbesondere vor der Spielsucht, geschützt wird.
- Andererseits sollen aber die Reinerträge aus der Veranstaltung von Lotterien und Wetten gemeinnützigen oder wohltätigen Vorhaben zugute kommen.

Die beiden letztgenannten Zielsetzungen stehen teilweise in einem Zielkonflikt. Denn die Lotterie- und Wetterträge für gemeinnützige und wohltätige Vorhaben müssen stets durch entsprechende finanzielle Verluste des Spielpublikums „erkauft“ werden. Eine sozialverträgliche Umsetzung des Lotterieggesetzes kann deshalb auf die Dauer nur gelingen, wenn die Gratwanderung zwischen Spielangebot und sozialschädlichen Auswirkungen erfolgreich gemeistert und für alle Betroffenen ein Konsens gefunden werden kann.

1.4 Die Grundzüge der Revision

1.4.1 Übernahme von Grundsätzen aus dem geltenden Recht

Die Analyse des geltenden Gesetzes hat ergeben, dass sich im Rahmen der Revision keine völlige Neuordnung des Lotterie- und Wettbereiches aufdrängt. Viele wichtige Elemente der bisherigen gesetzlichen Konzeption und Grundsätze des geltenden Lotterieggesetzes haben sich bewährt und können deshalb übernommen werden. Im Folgenden soll daher zunächst ein Überblick über die Elemente gegeben werden, die in den neuen Entwurf übernommen wurden:

1.4.1.1 Zweckbindung der Erträge

An erster Stelle der bewährten Prinzipien ist die Zweckbindung der Reinerträge der Lotterien zugunsten gemeinnütziger oder wohltätiger Vorhaben zu nennen. Dieses Prinzip bildet – auch im weltweiten Vergleich betrachtet – sozusagen die Existenzberechtigung und die wichtigste Antriebskraft jeder Lotterie. Diese Idee einer „collecte de fonds“ für einen guten Zweck ist in der Bevölkerung akzeptiert und sollte nach dem Willen der Kommission unbedingt auch in das neue Gesetz Eingang finden. Die Kommission sieht im Übrigen vor, dass die Zweckbindung zugunsten der Gemeinnützigkeit und Wohltätigkeit künftig auch auf die Wetten ausgedehnt wird.

1.4.1.2 Bewilligungssystem

Wie bis anhin soll für die Durchführung von Lotterien und Wetten ein Bewilligungssystem gelten, das nur ein kontrolliertes Spielangebot zulässt. In der Kommission hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass nur relativ starke Einschränkungen für den Marktzutritt von Veranstalterinnen und Veranstaltern bzw. eine limitierte Konkurrenz geordnete und übersichtliche Marktverhältnisse und eine genügende Ertragskraft zu-

gunsten gemeinnütziger oder wohltätiger Zwecke schafft. Auch die allermeisten Regelungen in ausländischen Staaten gehen von einer ähnlichen Sicht aus. Die Expertenkommission hat deshalb ihr besonderes Augenmerk auf den Kreis der Spielveranstalterinnen sowie die Gestaltung des Spielangebotes gerichtet. Sie ist zur Auffassung gelangt, dass es am besten ist, wenn die Zahl der Veranstalterinnen und Veranstaltern von Lotterien und Wetten und damit auch das Angebot in vernünftigen Grenzen gehalten wird und potentiell besonders sozialgefährliche Spielangebote durch entsprechende zusätzliche Massnahmen entschärft werden.

1.4.1.3 Kantonales Recht und kantonale Kompetenzen

Die Konzeption, welche für die Kantone gewisse legislatorische Freiräume schafft (insbesondere für Kleinveranstalterinnen), hat sich bewährt und wurde übernommen. Die Kantone sollen weiterhin in der Lage sein, gewisse Spielangebote auf ihrem Territorium einzuschränken oder ganz zu verbieten und bei Kleinveranstaltungen ihren kantonalen, regionalen oder lokalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Aus diesem Grund war in der Kommission auch unbestritten, dass die Kantone auch weiterhin die Kompetenz zur Bewilligung und Beaufsichtigung von Kleinveranstaltungen behalten sollen.

Weiter soll die Kompetenz der Kantone zur Verteilung der Reinerträge der heutigen Grossveranstalterinnen von Lotterien und Wetten ausdrücklich vorgesehen werden. Diese Kompetenz ist zwar im geltenden Gesetz nicht geregelt, hat sich aber längst etabliert und soll im neuen Gesetz verankert werden.

1.4.2 Neue Akzente

Demgegenüber haben aber eine ganze Reihe von Entwicklungen stattgefunden, auf welche das geltende Gesetz entweder gar keine, ungenügende oder nicht mehr zeitgemässe Antworten liefert. Die Kommission hat deshalb auch verschiedene neue Akzente gesetzt. Im Folgenden wird eine Übersicht über die wichtigsten Neuerungen gegeben:

1.4.2.1 Schaffung einer gesetzlichen Regelung für die heutigen Grossveranstalterinnen

Die Kommission hat sich dafür ausgesprochen, dass künftig zwischen Grossveranstalterinnen von Lotterien und Wetten und Kleinveranstalterinnen bzw. -Veranstaltern, welche je unterschiedliche Voraussetzungen zu erfüllen haben, differenziert werden soll. Neu soll insbesondere für die Grossveranstalterinnen ein duales Bewilligungssystem eingeführt werden. Eine Veranstalterbewilligung soll sicherstellen, dass Grossveranstalterinnen z.B. hinsichtlich ihrer finanziellen, fachlichen und organisatorischen Eignung zur Durchführung von Lotterien und Wetten eingehend geprüft werden, bevor sie operativ tätig werden können. Inhaberinnen und Inhabern einer Veranstalterbewilligung können sodann separate Spielbewilligungen für jedes einzelne von ihnen angebotene Spiel erteilt werden.

1.4.2.2 Anpassung an den technologischen und gesellschaftlichen Wandel – Zulassung neuer Spiele und Vertriebsformen

Die Kommission hat sich in Bezug auf die Zulassung der bisher verbotenen Buchmacherwette entschieden, dass diese Spielform in Zukunft neu von Grossveranstalterin-

nen angeboten werden kann, die Gewähr dafür bieten, die Spielrisiken abdecken zu können und das notwendige Know-how für die Durchführung haben. Damit soll unter anderem die Einführung der Oddset-Wetten in der Schweiz ermöglicht werden, welche das ertragsschwach gewordene Sport-Toto ablösen sollen.

In Bezug auf die Einführung neuer Vertriebsformen ist die Kommission der Ansicht, dass für die Veranstaltung von Lotterien und Wetten zukünftig alle denkbaren Möglichkeiten verwendbar sein sollen. Für gewisse Vertriebsformen, nämlich die auf öffentlichen elektronischen Kommunikationsnetzen wie Internet oder mobiler Telephonie vertriebenen, sieht die Kommission im Gesetz jedoch gewisse Einschränkungen vor, welche vor allem dem Schutz der Spielerinnen und Spieler dienen. Im Übrigen soll es dem pflichtgemässen Ermessen der Bewilligungsbehörden anheimgestellt werden, alle geeigneten Massnahmen anzuordnen, damit - der jeweiligen Vertriebsform angepasst - den Besonderheiten und Gefahren der angebotenen Spiele Rechnung getragen werden kann.

1.4.2.3 Prävention und Behandlung der Spielsucht

Die Kommission hat den Problemen im Zusammenhang mit der Spielsucht besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Der Schutz vor sozial schädlichen Auswirkungen von Lotterien und Wetten ist einer der Hauptzwecke des vorgeschlagenen Gesetzes. Damit die Entstehung von Spielsucht möglichst verhindert werden kann, sollen die Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden zu verschiedenen Vorkehrungen verpflichtet werden: Sie haben bei der Bewilligung von Spielen der Spielsuchtgefahr besondere Beachtung zu schenken und die notwendigen Einschränkungen anzuordnen. Sie sind andererseits aber auch zur Überwachung und Wirksamkeitskontrolle der angeordneten Einschränkungen verpflichtet und sie haben die Verpflichtung, den vorgesehenen neuen Spielsuchtfonds so zu nutzen, dass Spielsucht möglichst vermieden oder wirksam behandelt werden kann.

Aber auch die Spielveranstalterinnen selbst werden in die Pflicht genommen: Sie dürfen keine Spiele anbieten, deren Auszahlungsquote über 75% liegt, und die Grossveranstalterinnen haben zudem neu eine Abgabe von 0.5% der Bruttospielerträge der von ihnen veranstalteten Lotterien und Wetten in den Spielsuchtfonds zu leisten. Ausserdem obliegt ihnen die Pflicht, zuhanden des Spielpublikums bestimmte Informationen zur Prävention bzw. zur Behandlung von Spielsucht bereit zu halten.

1.4.2.4 Abgrenzung zwischen LG und SBG

In der heutigen Realität der Lotterien und Wetten haben sich die Grenzen zwischen Lotterien, Wetten und Spielbanken bereits stark verwischt. Das heutige Spielangebot trägt den zumindest nach dem Wortlaut des LG und des SBG geltenden Abgrenzungskriterien nur beschränkt Rechnung. Dies hatte die Kommission bei der Ausarbeitung neuer Abgrenzungskriterien zu berücksichtigen. Die unter dem Aspekt der Bekämpfung der Spielsucht vorgeschlagene maximale Auszahlungsquote von 75% trägt ebenfalls zu einer besseren Abgrenzung zwischen dem LG und dem SBG bei. Zudem soll mit einer entsprechenden organisatorischen Massnahme die erforderliche Koordination zwischen den Vollzugsbehörden des Lotterieggesetzes und der Eidgenössischen Spielbankenkommission sichergestellt werden.

1.4.2.5 Organisation der Bewilligungs-, Aufsichts- und Verteilbehörden

In Bezug auf die Behördenorganisation schlägt die Kommission vor, die Kompetenz zur Bewilligung und Beaufsichtigung von Kleinveranstalterinnen und Kleinveranstaltern von Spielen wie bisher den Kantonen zu übertragen.

In Bezug auf die Bewilligung und Beaufsichtigung der Grossveranstalterinnen bestand in der Expertenkommission Einigkeit, für diese Funktion eine neu zu bildende spezielle Lotterie- und Wettkommission vorzusehen. Uneinig war sich die Expertenkommission jedoch darin, ob diese Lotterie- und Wettkommission auf Stufe Bund oder auf Stufe Kantone anzusiedeln sei, weshalb sie sich entschieden hat, diese Varianten den Vernehmlassungsteilnehmern zur Stellungnahme zu unterbreiten.

Die Expertenkommission schlägt zudem vor, im Gesetz erstmals die bestehenden kantonalen Lotterie- und Wettfonds näher zu regeln und für die Tätigkeit der Verteilinstanzen Unvereinbarkeits- und Transparenzbestimmungen vorzusehen.

1.4.2.6 Neuregelung der Besteuerung

Die Kommission sieht vor, von der bisherigen ordentlichen Einkommensbesteuerung der Gewinne und der damit verbundenen Verrechnungssteuer als Sicherungssteuer Abstand zu nehmen. Die bisherige Einkommensbesteuerung der Gewinne soll neu durch eine Einkommensquellensteuer mit einer steuerfreien Freigrenze erfasst werden. Gekoppelt mit einem einheitlichen Steuersatz führt dies bei den kleinen Gewinnen zu einer starken und ab den mittleren und grossen Gewinnen zu einer immer bescheidener werdenden Progression. Bei der Wahl dieser Lösung kann die an der Quelle vorgenommene Belastung der Verrechnungssteuer als Sicherungssteuer aufgegeben werden.

Damit kann einerseits erreicht werden, dass in Zukunft ausnahmslos alle über dieser Freigrenze liegenden Gewinne versteuert werden, was die Gefahr von Schwarzgeld eliminiert. Auf der anderen Seite erlaubt die höhere Freigrenze den Veranstalterinnen und Veranstaltern, die unterhalb der Freigrenze liegenden „Kleingewinne“ in Bezug auf Höhe und Verteilung ausgewogener auszugestalten. Gleichzeitig ist diese Steuer auch sozial gerecht, denn sie trifft nur diejenigen Spieler, welche durch den substantiellen Einkommenszuwachs eines höheren bis sehr hohen Gewinnes auch wirklich wirtschaftlich leistungsfähiger geworden sind.

Die Kommission schlägt vor, den Steuersatz bei der direkten Bundessteuer auf 10% festzulegen und einen Freibetrag von 300 Franken vorzusehen. Das Steuerharmonisierungsrecht des Bundes kann keine tarifarische Bestimmungen festlegen. Dementsprechend muss ausserhalb der gesetzlichen Bestimmungen ein geeigneter Weg gefunden werden, die Kantone einem einheitlichen Steuersatz zuzuführen. Es wird überdies im Hinblick auf die parlamentarischen Debatten unerlässlich sein, verschiedene Modellrechnungen anzustellen und sie in der Botschaft wiederzugeben, um die Modalitäten und die möglichen finanziellen Auswirkungen der Besteuerungslösung plastischer zu machen.

2 Besonderer Teil

2.1 Die Gliederung des Gesetzesentwurfes

Der Gesetzesentwurf umfasst insgesamt zehn Kapitel.

Das erste Kapitel befasst sich mit dem Gegenstand und dem Geltungsbereich, dem Zweck, den wichtigsten Begriffen sowie mit dem Verhältnis des Lotteriegesetzes zu anderen Gesetzen. Es befasst sich auch mit dem Verhältnis zum kantonalen Lotterierecht.

Im zweiten Kapitel sind wichtige Grundsätze mit Bedeutung für den gesamten Entwurf untergebracht. Im Einzelnen ist hier das fundamentale Prinzip der Zweckbindung der Lotterien und Wetten für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke zu erwähnen sowie der Grundsatz, dass für jedes Veranstellen von Lotterien oder Wetten in der Schweiz entsprechende Bewilligungen notwendig sind. Daneben findet sich eine Grundsatznorm betreffend Spiele, welche mittels öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsnetzen angeboten werden.

Das dritte Kapitel ist der Bewilligung von Gross- und Kleinveranstalterinnen bzw. -Veranstaltern sowie der Bewilligung ihrer Spiele gewidmet. Unter anderem finden sich in diesem Kapitel die einzelnen Voraussetzungen für die Veranstalterinnen und Veranstalter- und für die Spielbewilligung sowie Normen über die Organisation und die Kompetenzen der zuständigen Behörden.

Kapitel vier gibt Auskunft über verschiedene Anforderungen, welche die Gross- und Kleinveranstalterinnen bzw. -Veranstaltern bei der Durchführung ihrer Spiele zu beachten haben, so z.B. bei der Ziehung oder Resultatermittlung, der Information der Spieler oder der Werbung.

Das Kapitel fünf ist der Rechnungslegung und der Revision gewidmet.

Im sechsten Kapitel sind die Grundlagen für die Erhebung einer Spielsuchtabgabe sowie die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die Erhebung der Bewilligungs- und Aufsichtsgebühren zu finden.

Kapitel sieben beinhaltet die Normen betreffend die kantonalen Lotterie- und Wettfonds sowie betreffend die Verteilung der Mittel aus diesen Fonds. Namentlich werden hier zahlreiche Vorschriften neu eingeführt, welche der Erhöhung der Transparenz bei der Mittelverteilung dienen und die Unabhängigkeit der Verteilinstanzen gewährleisten.

Das achte Kapitel regelt das Nähere in Bezug auf die Aufsichtsfunktionen der verschiedenen Behörden.

Das neunte Kapitel enthält die Strafbestimmungen und Administrativmassnahmen.

Im zehnten Kapitel finden sich die Schlussbestimmungen mit den Änderungen der übrigen Erlasse in einem Anhang. Zu erwähnen sind hier etwa die Regelung der Schneeballsysteme und der Wettbewerbe (neu: Gewinnspiele zur Verkaufsförderung), die aus der bisherigen Lotteriegesetzgebung herausgelöst und neu im Lauterkeitsrecht (UWG) untergebracht wird. Zu erwähnen sind sodann v.a. auch die wichtigen Änderungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG), des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) und des Verrechnungssteuergesetzes

(VStG), welche die neu geschaffene Quellenbesteuerung der Lotterie- und Wettgewinne implementieren sollen.

2.2 Kommentar zu den Bestimmungen des Gesetzesentwurfes

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Absatz 1 dieser Bestimmung beschreibt den Regelungsgegenstand des Gesetzes. Unter Erträgen von Lotterien oder Wetten versteht man sämtliche Einkünfte, die durch die Veranstaltung von Lotterien oder Wetten erzielt werden. Neben den Bewilligungsvoraussetzungen, der Veranstaltung und der Reinertragsverwendung regelt der Entwurf auch die Gewinnermittlung, die Gewinnausschüttung an die Spieler sowie die Buchführung der Lotterie- und Wettveranstalterinnen.

Absatz 2 nimmt die nicht gewerbsmässige Veranstaltung von Lotterien und Wetten im privaten Rahmen von der Anwendung des Gesetzes aus. Diese Art von Lotterien und Wetten sollen sowohl vom Geltungsbereich des LG wie auch des SBG ausgenommen werden. Es sei in diesem Zusammenhang auch daran erinnert, dass das Lotteriegelgesetz im Verhältnis zum Spielbankengesetz *lex specialis* ist. Das bedeutet, dass sämtliche Spiele, die nicht dem Lotteriegelgesetz unterstehen, automatisch unter den Anwendungsbereich des SBG fallen. Entsprechend wichtig ist es deshalb, klar festzuhalten, dass die nicht gewerbsmässige Veranstaltung von Lotterien und Wetten im privaten Rahmen sowohl vom Anwendungsbereich des Lotterie- als auch desjenigen des Spielbankengesetzes ausgenommen ist (vgl. dazu auch die Änderung von Art. 1 Abs. 2 SBG).

Artikel 2 Zweck

Die genannten Ziele werden alle durch spezifische Bestimmungen im Entwurf konkretisiert. Zu den Zielen gehört namentlich der Schutz der Bevölkerung vor sozial-schädlichen Auswirkungen von Lotterien und Wetten. Als solche sind insbesondere die Spielsucht und die Gefahr der Geldwäscherei zu erwähnen.

Artikel 3 Begriffe

Absatz 1 Lotterien

Lotterien sind eine besondere Form der Glücksspiele gemäss Artikel 3 Absatz 1 SBG. Sie enthalten ebenfalls deren konstitutiven Elemente, nämlich Einsatz, Zufall und Gewinn.

Um eine Abgrenzung der Lotterie- von den Spielbankenspielen zu erhalten, beschloss die Kommission zudem, dass nur solche Spiele unter den Lotteriebegriff fallen sollen, die ausserhalb von Spielbanken stattfinden (Bst. a). Dadurch sind beispielsweise die Jackpots in Spielbanken, welche ansonsten unter den Lotteriebegriff fallen würden, vom Geltungsbereich des neuen Lotteriegelgesetzes ausgenommen.

Das Begriffselement des „vorbestimmten Zeitraums“, in welchen die Lotterien stattfinden haben (Bst. b), unterstreicht, dass die Veranstalterinnen bei der Emission einer bestimmten Lotterie zum voraus festlegen und bekanntgeben, wann sie beginnt bzw. wie lange sie dauert.

Buchstabe c grenzt die Lotteriespiele von denjenigen Spielen ab, bei denen eine einzige Spielerin bzw. ein einziger Spieler gegen die Spielveranstalterin spielt, wie dies

für Spielbankenspiele oder für die Buchmacherwette typisch ist. Bei solchen Spielen trägt die Spielveranstalterin das volle Spielrisiko.

Der bisherige Lotteriebegriff, welcher neben den konstitutiven Elementen des allgemeinen Glücksspielbegriffs (Einsatz, Zufall, Gewinn) vor allem auf die sog. Planmässigkeit abstellte, ist zu eng geworden. Einige der heute angebotenen Spiele von Grossveranstalterinnen erfüllen das Kriterium der Planmässigkeit (Faustformel: „Ausschluss des Spielrisikos der Veranstalterin durch vorheriges Festlegen eines genauen Gewinnplanes“) nämlich nicht mehr (z.B. das Zahlenlotto mit seinen festen Quoten). Die Planmässigkeit wird deshalb zugunsten eines neuen Lotteriemerkmals aufgegeben, das sich in verkürzter Form wie folgt umschreiben lässt: „Wechselseitige Abhängigkeit der Gewinnchancen oder -höhen für die beteiligten Spieler im Rahmen eines bestimmten Spiels“. Die Spieler bilden also untereinander, wenn sie gemeinsam an einem Lotteriespiel teilnehmen, eine sog. „Schicksalsgemeinschaft“. Alle Spieler zahlen zunächst ihre Einsätze. Denjenigen Spielern, denen das Glück hold ist, fliessen nach der Ziehung oder Gewinnermittlung alle oder zumindest ein Teil der Gewinne zu, was die Gewinnchancen oder die Gewinnhöhe der verbliebenen Spieler schmälert oder ganz zu Null werden lässt. Dieses Element der „Schicksalsgemeinschaft“ findet sich – mit etwas anderen Worten umschrieben – in Buchstabe d der Definition.

Absatz 2 Wetten

Gleich wie der Lotterie- stellt auch der Wettbegriff zunächst auf die Glücksspieldefinition von Artikel 3 Absatz 1 SBG ab. Charakteristisches Element ist bei der Wette aber die Art der Ermittlung des spielentscheidenden Resultates. Während für die Ziehung bei Lotterien oder die Resultatermittlung bei Spielbankenspielen praktisch ausschliesslich auf künstlich herbeigeführte, beliebig oft wiederholbare, genormte und rein zufallsgesteuerte Ereignisse abgestellt wird, ergeben sich die spielentscheidenden Ereignisse bei Wetten aus mehr oder weniger einmaligen natürlichen Kausalabläufen wie Sportveranstaltungen und augenfälligen Ereignissen des täglichen Lebens. Bei einer Wette geht es typischerweise um die Bestätigung der eigenen Meinung in der richtigen Vorhersage des Ausgangs einer in Zukunft stattfindenden (Sport)Veranstaltung oder eines anderen Ereignisses im Wettstreit mit anderen Mitspielern. Bei der richtigen Vorhersage von solchen Ereignissen kann neben dem stets inhärenten Zufallsmoment bis zu einem gewissen Grad auch Geschicklichkeit eine Rolle spielen, z.B. ein besonderes Fachwissen oder Erfahrung.

Artikel 4 Verhältnis zu anderen Gesetzen

Dieser Artikel verweist auf das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), in welchem die bisher in Artikel 43 Ziffer 2 der geltenden Lotterieverordnung normierten Wettbewerbe und Preisausschreiben neu geregelt werden. In Angleichung an eine geplante Richtlinie der Europäischen Union (vgl. hierzu den Kommentar zu den entsprechenden Artikeln) tragen die Wettbewerbe und Preisausschreiben neu die Bezeichnung „Gewinnspiele zur Verkaufsförderung“.

Die Kommission ist von der Notwendigkeit der Bekämpfung der Geldwäscherei überzeugt. Trotzdem hat sie die Frage offen gelassen, ob auch der Bereich der Lotterien und Wetten – wie bereits die Spielbanken – dem Geldwäschereigesetz (GWG) unterstellt werden soll. Es scheint der Kommission unabdingbar, dass diese Frage im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eingehend diskutiert werden soll. In diesem Zusammenhang stellen sich verschiedene Fragen:

1. Geldwäschereirisiko im Lotterie- und Wettbereich

Die Kommissionsmitglieder sind nicht überzeugt, dass das Geldwäschereirisiko mit demjenigen im Spielbankenbereich vergleichbar ist. Dies einerseits, weil die Aus-

zahlungsquote im Bereich der Lotterien und Wetten in der Regel tiefer ist als im Spielbankenbereich und andererseits, weil die Lotterie- und Wettgewinne einer Quellenbesteuerung unterliegen.

2. Anwendung des GWG nur auf Grossveranstalterinnen?

Falls tatsächlich ein Geldwäschereirisiko im Lotterie- und Wettbereich existieren sollte, sind die Kommissionsmitglieder nicht überzeugt, dass sich dieses auf die Grossveranstalterinnen beschränkt. Die Kategorien der Gross- und Kleinveranstalterinnen sind in Artikel 9 des Entwurfes definiert. Aus dem von der Kommission gewählten System ergibt sich, dass die Kategorie der Kleinveranstalterinnen sehr unterschiedliche Realitäten abdecken kann (vgl. Kommentar zu Art. 9). Einige Kommissionsmitglieder sind der Ansicht, dass das GWG auch auf gewisse Kleinveranstalterinnen Anwendung finden könnte (welche z.B. eine Lotterie mit einer Summe von mehreren hunderttausend Franken auf dem Territorium mehrerer Kantone, aber nur zweimal jährlich durchführen).

3. Praktische Konsequenzen aus der Anwendung des GWG?

Die Anwendung des GWG auf den Bereich der Lotterien und Wetten hätte zwei praktische Konsequenzen. Einerseits würden die Veranstalterinnen einer behördlichen Aufsicht unterstellt (konkret der jeweiligen Aufsichtsbehörde im Lotterie- und Wettbereich), was für die Veranstalterinnen nicht vernachlässigbare Kosten nach sich ziehen würde. Andererseits müssten die Veranstalterinnen oder ihre Hilfspersonen gemäss Artikel 3 Absatz 2 GWG die Identität ihrer jeweiligen Vertragspartei (Spielerinnen und Spieler) überprüfen, sofern eine oder mehrere untereinander zusammenhängende Transaktionen eine bestimmte grössere Summe erreicht (für den Spielbankenbereich wurde dieser Schwellenwert auf Fr. 15'000.- festgesetzt). Die Kommission fragt sich, ob solche Kontrollen im Lotterie- und Wettbereich überhaupt machbar sind.

Artikel 5 Kantonales Recht

Absatz 1 nimmt den Artikel 16 des geltenden Gesetzes wieder auf und räumt den Kantonen das Recht ein, Lotterien und Wetten stärker einzuschränken als die Eidgenossenschaft, ja sie sogar ganz zu verbieten. Damit tritt die Eidgenossenschaft einen Teil ihrer bundesrechtlichen Kompetenzen wieder an die Kantone ab. Das bedeutet, dass strengere kantonale Bestimmungen mit dem Prinzip der derogatorischen Kraft des Bundesrechts vereinbar sind und Bestand haben. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sich verschiedene Kantone gestützt auf den geltenden Artikel 16 dazu entschieden haben, die Durchführung von Grosslotterien auf ihren jeweiligen Territorien nur einer einzigen Veranstalterin zu übertragen. Dadurch haben sie eigentliche kantonale Monopole geschaffen. Ein allfälliges kantonales Monopol bedarf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage im entsprechenden kantonalen Recht¹³.

Die zuständige Behörde muss bei der Bewilligungserteilung allfällig existierenden kantonalen Monopolen Rechnung tragen. Dabei stellt sich die Frage, ob das Bundesrecht nicht ausdrücklich vorsehen müsste, unter welchen Umständen die Bewilligung - selbstverständlich unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Voraussetzungen - zwingend den vom kantonalen Recht bezeichneten Veranstalterinnen erteilt werden müsste (vgl. dazu Kommentar zu Art. 13).

Absatz 2 ist unmittelbar durch das geltende Recht inspiriert. Gemäss Artikel 2 Absatz 1 des geltenden Rechts erstreckt sich das Lotterieverbot nicht auf Lotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden, deren Gewinne nicht in Geldbeträ-

¹³ Zur Frage der Zulässigkeit kantonalen Monopole im Bereich der Lotterien, vgl. BGE vom 30. März 1999, 1. Öffentlichrechtliche Abteilung, Association environnement et développement c. Département de la justice, de la police et des affaires militaires du canton de Vaud (Fundstellen zit. in Fn 12).

gen bestehen und bei denen die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen. Gemäss Absatz 2 dieser Bestimmung unterstehen solche Lotterien, welche das geltende Gesetz als Tombolas bezeichnet, ausschliesslich dem kantonalen Recht und können von diesem zugelassen, beschränkt oder untersagt werden.

Der Entwurf sieht hierzu vor¹⁴, dass die Kantone die Veranstalterinnen dieser Art von Lotterien von der Bewilligungspflicht oder von der Zweckbindung der Erträge zugunsten von gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken befreien können. Bei der Schaffung dieser Bestimmung hat die Expertenkommission z.B. an Schülervereinigungen gedacht, die sich eine Studienreise finanzieren wollen bzw. ganz allgemein an Vereinigungen, die damit ihre Kasse etwas aufbessern wollen, ohne dass sie notwendigerweise einen gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck verfolgen. Zu erwähnen ist, dass der Entwurf den Begriff der Tombola nicht verwendet, weil heute darunter in den Kantonen unterschiedliche Sachverhalte verstanden werden.

2. Kapitel: Grundsätze

Artikel 6 Bewilligungen

Die Absätze 1 und 2 sind dem sogenannten dualen System gewidmet. Jede Lotterie- oder Wettveranstalterin muss im Besitz von zwei verschiedenen Arten von Bewilligungen sein: einer Veranstalterbewilligung und einer Spielbewilligung. Jede dieser Bewilligungsarten hat spezifische Bedingungen zu erfüllen (vgl. 3. Kapitel). Bei der Veranstalterbewilligung handelt es sich um eine Art „Rahmenbewilligung“, an die eine oder mehrere Spielbewilligungen geknüpft werden können.

Ersucht eine Veranstalterin, die bereits über eine gültige Veranstalterbewilligung verfügt, um die Bewilligung eines neuen Spiels, so kann sich die Behörde auf die Überprüfung derselben beschränken, ohne dabei erneut die Voraussetzungen für die Erteilung der Veranstalterbewilligung überprüfen zu müssen.

Absatz 3 sieht die Möglichkeit vor, die beiden Bewilligungen für Kleinveranstalterinnen in einer einzigen zusammenzufassen. Kleinveranstalterinnen sind das begriffliche Gegenstück zu den Grossveranstalterinnen. Die beiden Begriffe werden in Art. 9 des Entwurfes definiert. Die Möglichkeit, Kleinveranstalterinnen eine einzige Bewilligung erteilen zu können lässt sich damit begründen, dass diese in der Regel nur ein örtlich, zeitlich und volumenmässig begrenztes Spielangebot haben, dessen Überprüfung und Bewilligung im Rahmen ein und desselben Verfahrens erfolgen kann.

Absatz 3 räumt der zuständigen Behörde, da ausdrücklich kein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Bewilligung besteht, einen grossen Ermessensspielraum ein. Der Bereich der Lotterien und Wetten soll auch unter neuem Recht ein Regime bleiben, welches durch ein grundsätzliches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt gekennzeichnet ist. Die Lotterie- und Wettbewilligung ist keine Polizei-, sondern eine Ausnahmbewilligung¹⁵, die sich dem Konzessionierungssystem annähert.

Absatz 4 bestimmt, dass die Bewilligungen nicht übertragbar sind. In Anwendung von Artikel 20 OR sind sämtliche Akte nichtig, die darauf abzielen, dieses Verbot zu umgehen.

¹⁴ Die Regelung entspricht derjenigen, die bereits heute in einigen Kantonen in Kraft ist.

¹⁵ Zu dieser Unterscheidung vgl. Häfelin/Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., Zürich 2002, S. 536 ff; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, S. 410 ff.

Artikel 7 Verwendung der Reinerträge

Diese Bestimmung ist einer der zentralen Punkte der Lotteriegesetzgebung. Wie schon das heutige Recht sieht auch der Entwurf vor, dass die Reinerträge aus Lotterien und Wetten zwingend wohltätigen oder gemeinnützigen Zwecken zukommen müssen¹⁶. Die beiden Begriffe werden in den Absätzen 2 und 3 definiert. Der Begriff der Gemeinnützigkeit wird durch eine exemplarische Aufzählung konkretisiert. Die Aufzählung ist nicht abschliessend und gewährt den zuständigen Behörden einen gewissen Ermessensspielraum. Es ist festzuhalten, dass das geltende Recht nur die Verwendung der Reinerträge von Lotterien für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke vorsieht. Der Entwurf geht in dem Sinne weiter, als dass er dieses Erfordernis auch für die Reinerträge von Wetten vorsieht. Die Bestimmung des Reinertrages ist in Artikel 31 des Entwurfes geregelt.

Artikel 8 Angebot von Lotterien und Wetten auf öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsnetzen

Die Kommission ist der Ansicht, dass es zulässig sein soll, Lotterien und Wetten nicht nur in herkömmlicher Form, sondern auch mit modernen Hilfsmitteln anzubieten. Allerdings ist sie sich auch der vielfältigen sozialen Gefahren bewusst, welche von solchen modernen Vertriebsformen ausgehen können. Bei diesen ist nämlich ein klarer Trend zur Verlagerung der Spielhandlung feststellbar: weg von der Öffentlichkeit und damit von einer gewissen sozialen Kontrolle (Losverkäufer, Wettplatz) hin in die Privatsphäre und damit in die Isolation (Spiel am PC / TV / Telefon / Automaten). Der Begriff der öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsnetzen entspricht der Terminologie der EU-Richtlinie betreffend der elektronischen Kommunikation¹⁷.

Im Spielbankengesetz (Art. 5 SBG) ist für alle Glücksspiele ein generelles Verbot der telekommunikationsgestützten Durchführung enthalten. Deshalb ist es notwendig, dieses Verbot für die Lotterien und Wetten durch eine explizite Formulierung aufzuheben. Einem starken europaweiten Trend folgend, beschränkt aber Absatz 1 das Spielangebot nur auf behördlich für das Gebiet der Schweiz bewilligte Spiele, d.h. diese Spiele dürfen nur Personen, die sich in der Schweiz aufhalten, zugänglich sein. Diese Einschränkung ist das Pendant zum Umstand, dass auf dem Gebiet der Schweiz nur nach dem schweizerischen Recht bewilligte Lotterien und Wetten durchgeführt werden dürfen. Das bedeutet, dass ausländische Veranstalterinnen, die über keine Bewilligung nach schweizerischem Recht verfügen, ihre Schweizer Kundschaft nicht mittels elektronisch durchgeführten Lotterien oder Wetten zu erreichen versuchen dürfen. Tun sie es dennoch, unterstehen nicht nur sie selbst, sondern auch der Provider den gleichen Strafandrohungen (Art. 50 Bst. a und e des Entwurfes).

Aufgrund des aktuellen Kenntnisstandes ist es der Kommission nicht möglich, sämtliche Konsequenzen einer künftigen Zulassung elektronischer Kommunikationsmittel für den Vertrieb von Lotterien und Wetten abzuschätzen. Es erscheint ihr deshalb angebracht, dem Bundesrat die Kompetenz einzuräumen, auf diesem Gebiet, insbesondere zum Schutz der Spieler gegen die Gefahren des übermässigen Spiels, Bestimmungen zu erlassen, sofern sich dies als notwendig erweisen würde.

¹⁶ Zu den Begriffen der Wohltätigkeit und der Gemeinnützigkeit kann die Rechtsprechung im Fiskalrecht herangezogen werden, vgl. Jacques Bondallaz, in *Toute la jurisprudence sportive en Suisse*, Bern 2000, S. 505ff.

¹⁷ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 7. März 2002; Amtsblatt Nr. L 108 vom 24.4.2002 S. 33-50.

3. Kapitel: Bewilligungen

1. Abschnitt: Veranstalterbewilligung

Artikel 9

Die Bestimmung unterscheidet zwischen Gross- und Kleinveranstalterinnen.

Absatz 1 definiert indirekt den Begriff der Grossveranstalterin von Lotterien und Wetten. Dabei müssen die drei Kriterien der Grossveranstalterin kumulativ erfüllt sein. Das bedeutet z.B., dass eine Veranstalterin, welche eine Lotterie oder Wette auf dem Gebiet mehrerer Kantone durchführt und deren Einsätze mehrere Millionen Franken betragen, nicht als Grossveranstalterin gilt, wenn die Spiele nur zwei Mal pro Jahr durchgeführt werden.

In Absatz 2 wird der Begriff der Kleinveranstalterin e contrario definiert. Demnach gilt als Kleinveranstalterin jede Veranstalterin einer Lotterie oder Wette, welche die Voraussetzungen der Grossveranstalterin nicht erfüllt.

2. Abschnitt: Voraussetzungen für die Grossveranstalterbewilligung

Artikel 10 Rechtsform

Bezüglich der Rechtsform der Aktiengesellschaft hat sich die Kommission entschieden, eine Variante zu unterbreiten (Abs. 1^{bis}). Diese sieht vor, dass ein oder mehrere Kantone eine beherrschende Stellung in der Gesellschaft einnehmen müssen, sei dies durch Stimmenmehrheit oder auf andere Weise. Diese Variante bringt zum Ausdruck, dass die Grossveranstalterinnen eine kantonale Domäne bleiben sollen. Auf jeden Fall muss die Gesellschaft einen gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck verfolgen (Abs. 2 Bst. a).

Unter den für die Aktiengesellschaften geltenden Voraussetzungen soll noch die Wohnsitzpflicht in der Schweiz für die Mitglieder des Verwaltungsrates erwähnt werden (Abs. 2 Bst. c). Die Frage, ob eine solche Pflicht mit dem im Abkommen über den freien Personenverkehr erwähnten Diskriminierungsverbot von Personen aufgrund ihrer Staatszugehörigkeit sowie dem EFTA-Vertrag vereinbar ist, wird gegenwärtig im Parlament diskutiert. Je nach Ausgang dieser Diskussion wird die Streichung oder Änderung dieser Bestimmung ins Auge gefasst werden müssen.

Artikel 11 Persönliche, fachliche und finanzielle Voraussetzungen

Artikel 12 Organisatorische Voraussetzungen

Diese beiden Bestimmungen orientieren sich massgeblich an den Voraussetzungen, die das SBG für den Spielbankenbereich statuiert. Zu den erwähnenswerten Punkten gehören die Gewährleistung einer einwandfreien Geschäftsführung, die Unabhängigkeit, die Transparenz sowie die Sicherheit der Informatiksysteme. Zu den wichtigen Elementen gehört nach Ansicht der Expertenkommission auch der Nachweis der Geschäftstellerin, mit welchen Massnahmen sie die Erträge zugunsten der Gemeinnützigkeit oder Wohltätigkeit dauerhaft optimieren will. Diese Optimierung geht einher mit der Kontrolle der Betriebskosten und der Auszahlungsquote, welche gemäss Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe c 75% nicht überschreiten darf.

Artikel 13 Zustimmung der betroffenen Kantone

Unabhängig davon, welche Variante in Bezug auf die Bewilligungsbehörde gewählt wird, darf keiner Veranstalterin eine Bewilligung erteilt werden, wenn der entsprechende Kanton seine Zustimmung nicht gegeben hat. Diese wichtige Einschränkung

erlaubt es den Kantonen, auf ihren jeweiligen Territorien über das Spielangebot zu bestimmen.

Eventuell könnte diese Bestimmung mit einer ausdrücklichen Pflicht ergänzt werden, wonach die zuständigen Behörden allfällig bestehenden kantonalen Monopolen Beachtung zu schenken haben (vgl. dazu auch den Kommentar zu Art. 5).

3. Abschnitt: Voraussetzungen für Kleinveranstalterbewilligungen

Artikel 14 Rechtsform

Im Vergleich zu den Grossveranstalterinnen haben die Kleinveranstalterinnen insbesondere in geographischer, zeitlicher und finanzieller Hinsicht eine reduzierte Bedeutung. Deshalb sind für sie Rechtsformen vorgesehen, die ihrer Tätigkeit besser entsprechen, nämlich die Formen des Vereins, der Stiftung oder der Genossenschaft. Hinsichtlich der Domizilvorschrift für die Mitglieder der Verwaltung (Abs. 2), vgl. Kommentar zu Artikel 10.

Artikel 15 Organisatorische Voraussetzungen

Gemäss Artikel 6 Absatz 5 des Entwurfes sind Bewilligungen nicht übertragbar. Dieses Prinzip ist von grundsätzlicher Bedeutung und es ist nicht möglich, davon abzuweichen. Die Kommission ist sich indessen bewusst, dass es einem Verein oder einer Gesellschaft nicht immer möglich ist, eine Lotterie in eigener Regie zu organisieren. Aus diesem Grund hat sie die Möglichkeit vorgesehen, dass Kleinveranstalterinnen einen Dritten mit der Organisation einer Lotterie beauftragen können (Abs. 2). Solche Praktiken sind bereits heute in einigen Kantonen verbreitet. Es ist klar, dass der beauftragte Dritte nicht in die Rechtsstellung der Bewilligungsinhaberin eintritt, sondern lediglich als Hilfsperson fungiert. Das bedeutet, dass die Pflicht, die gesetzlichen Vorschriften (Abs. 3) einzuhalten, nach wie vor bei der Bewilligungsinhaberin liegt. Dies betrifft insbesondere die Pflicht zur Einreichung des Berichtes gemäss Artikel 34 des Entwurfes. Gleiches gilt für den Fall von Unregelmässigkeiten. Es soll nach wie vor die Bewilligungsinhaberin sein, welche die gesamte Verantwortung trägt; gegebenenfalls kann sie später gegen den Beauftragten wegen Vertragsverletzung vorgehen. Es ist zudem wichtig, dass die Behörde Kenntnis über die Beziehungen zwischen der Bewilligungsinhaberin und dem Dritten hat, der die Lotterie organisiert. Deshalb sieht der Entwurf vor, dass die Bewilligungsinhaberin der zuständigen Behörde den mit dem Dritten geschlossenen Vertrag zur Genehmigung vorzulegen hat. Ebenfalls vorgesehen ist, dass der Vertrag über die mit dem Beauftragten vereinbarte Vergütung summenmässig Auskunft gibt. Damit soll erreicht werden, dass die Vergütung im Rahmen des Angemessenen bleibt. Diese Kontrolle ist wichtig um zu verhindern, dass der Erlös zugunsten der Gemeinnützigkeit oder Wohltätigkeit durch eine unangemessene Vergütung geschmälert wird.

4. Abschnitt: Spielbewilligung

Artikel 16 Voraussetzungen

Lotterien und Wetten sind Glücksspiele um Geld, die in der Regel auf Mass konstruiert werden. Im Gegensatz zu den meisten Spielen in den Spielbanken (z.B. French oder American Roulette, Black Jack), die weltweit nach mehr oder weniger international standardisierten Regeln gespielt werden, sind die überwiegende Anzahl der Lotteriespiele und Wetten jeweils auf ein klar umrissenes Zielpublikum zugeschnitten und daher nur beschränkt miteinander vergleichbar. Je nach der Ausgestaltung der einzelnen Lotterie- und Wettspiele (z.B. hinsichtlich Spielfrequenz, Einsatz- und Gewinnhöhe, Gewinnverteilung, Auszahlungsquote, äussere

Aufmachung, Vertriebsformen) weisen sie eine unterschiedliche Charakteristik, eine unterschiedliche Rentabilität und ein unterschiedliches Gefahrenpotential auf. Ein neues Lotterie- oder Wettspiel muss deshalb von der Bewilligungsbehörde nicht nur hinsichtlich der einzelnen Konstruktionselemente, sondern auch in seiner Gesamtheit und seinen möglichen Auswirkungen auf die Spielerinnen und Spieler sowie auf die Gesellschaft geprüft und beurteilt werden. Da die Kombinationsmöglichkeiten der einzelnen Konstruktionselemente von Spielen fast unbeschränkt gross sind, hat die Kommission darauf verzichtet, einen langen Katalog unterschiedlicher Detailkriterien ins Gesetz aufzunehmen. Angesichts der raschen technologischen Entwicklungen in diesem Bereich wäre dieser Katalog ohnehin nie vollständig. Deswegen hat die Kommission auch hier auf die Zielsetzungen des Gesetzes Rückgriff genommen und die materiellen Prüfkriterien für die Behörden in Artikel 16 Absatz 1 (Bst. a – c) entsprechend formuliert.

Besondere Erwähnung verdient die Festlegung der Höhe der Auszahlungsquote (derjenige Anteil der Summe aller Einsätze, der an die Spielerinnen und Spieler bzw. an die Gewinnerinnen und Gewinner ausbezahlt wird): Die Auszahlungsquote soll höchstens 75% betragen. Komplementär dazu soll im Spielbankengesetz neu eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach Glücksspielautomaten eine Auszahlungsquote von mindestens 80% haben müssen.

Während die Auszahlungsquote bei Spielbankenspielen in der Regel hoch ist (zwischen 90 und 99%), ist sie bei Lotteriespielen normalerweise recht tief (Bandbreite ca. 45 – 65%; mit eher steigender Tendenz). Auch die Spielfrequenz (Anzahl Spiele pro Zeiteinheit) ist bei vielen Lotteriespielen im Vergleich zu den Spielen in Spielbanken tiefer (es vergehen bei Lotterien in der Regel Stunden bzw. Tage zwischen dem Leisten des Einsatzes und der Resultatermittlung im Vergleich zu wenigen Sekunden bzw. Minuten bei Spielbankenspielen). Allerdings gilt auch diese generelle Aussage nicht absolut: Die Lotterien mit vorgezogener Ziehung (z.B. Papier-Rubbellose oder virtuelle Rubbellose auf den Tactilo-Geräten) erlaubten es der Spielerin bzw. dem Spieler nach wenigen Sekunden zu wissen, ob sie bzw. er gewonnen hat oder nicht und zu entscheiden, ob sie bzw. er mit dem Spielen weiterfahren will.

Die bei Lotterien normalerweise tiefere Auszahlungsquote (oder anders formuliert: die höhere prozentuale Abschöpfung des von der Spielerin bzw. vom Spieler geleisteten Einsatzes) führt dazu, dass das Spielgeld schneller aufgebraucht ist und die Spielerinnen und Spieler demzufolge mit dem Spiel rascher aufhören. Zusammen mit der - wie erwähnt - in der Regel tieferen Spielfrequenz bei Lotteriespielen, welche zwischen den einzelnen Spielen zu einer starken Abkühlung der Spielleidenschaft und damit im Ergebnis zu einer verbesserten Selbstkontrolle der Spielerinnen und Spieler führt, bildet die Festlegung einer maximalen Auszahlungsquote eine wichtige Grundlage zur Bekämpfung der Spielsucht.

Dies rechtfertigt, dass Lotterien und Wetten weiträumig und mit weniger aufwändigen Schutzmassnahmen angeboten werden können, wogegen die Spiele in Spielbanken aufgrund ihres Gefahrenpotentials nur örtlich konzentriert und nur unter Aufsicht von entsprechend geschultem Personal angeboten werden dürfen.

Auch in Bezug auf die Geldwäscherei kann die Festlegung einer maximalen Auszahlungsquote eine gewisse Bedeutung haben: Steigt bei Lotterien und Wetten die Auszahlungsquote nämlich über einen bestimmten Grenzwert, so kann damit auch die Gefahr des Missbrauchs der Lotterien und Wetten zur Geldwäscherei wachsen.

In der Frage der Opportunität der Einführung der obenerwähnten Auszahlungsquote im Gesetzesentwurf waren sich die Kommissionsmitglieder nicht einig. Eine Mehrheit sprach sich dafür aus, weil damit einerseits ein wichtiges Abgrenzungsmerkmal zu den Spielbankenspielen in den Entwurf aufgenommen werden kann und weil andererseits die Festlegung einer maximalen Auszahlungsquote auch im Hinblick auf die Spielsuchtproblematik sowie im Zusammenhang mit der Geldwäscherei eine Rolle spielt. Eine Minderheit argumentierte, dass bei der Beurteilung des Suchtpotentials eines Spiels die Auszahlungsquote lediglich ein wichtiges Element unter verschiedenen anderen und dass deshalb die Festlegung einer fixen Maximalquote im Gesetz nicht nötig sei. Wichtiger sei vielmehr die einzelfallweise Beurteilung eines bestimmten Spiels, welche auch die Prüfung verschiedener anderer möglicher Massnahmen zur Bekämpfung der Spielsucht mit einschliesse.

Damit die Bewilligungsbehörde ihre Aufgabe wirklich wahrnehmen kann, muss die Gesuchstellerin mindestens die in Absatz 2 aufgelisteten Angaben liefern. Mit der gewählten Lösung wird der rechtsanwendenden Bewilligungsbehörde ein verhältnismässig grosser Ermessensspielraum eingeräumt, gleichzeitig aber auch eine grosse Verantwortung übertragen.

Artikel 17 Buchmacherwetten

Grossveranstalterinnen soll neu auch die Möglichkeit offenstehen, Buchmacherwetten anzubieten bzw. durchzuführen. Bei solchen Spielen spielt die einzelne Spielerin oder der einzelne Spieler – analog wie bei praktisch allen Spielbankenspielen – direkt gegen die Veranstalterin und nicht gegen andere Mitspielerinnen und Mitspieler. Angesichts der Vielzahl der Spielerinnen und Spieler, die im Rahmen solcher Spiele gegen die Veranstalterin setzen können, trägt der Buchmacher stets ein beträchtliches Spielrisiko, das er mit geeigneten organisatorischen Massnahmen (z.B. Bildung von Reserven, Rückversicherung) abzudecken versucht. Um die Spielerinnen und Spieler vor einer allfälligen Zahlungsunfähigkeit der Veranstalterin ausreichend schützen zu können und weil für die Durchführung von Buchmacherwetten ein besonderes Fachwissen und Erfahrung erforderlich ist, rechtfertigt es sich, das Anbieten von solchen Spielen den Grossveranstalterinnen vorzubehalten.

Hintergrund dieser Öffnung ist der mehrfach geäusserte Wunsch der Kantone bzw. der grossen Lotterieveranstalterinnen, das mittlerweile sehr ertragsschwach gewordene heutige Sport-Toto durch neue attraktivere Wettprodukte abzulösen, insbesondere durch die sog. "Oddset"-Wetten, welche sich in Europa mehr und mehr durchsetzen.

5. Abschnitt: Bewilligungsbehörden

Artikel 18 Zuständigkeit

Diese Bestimmung statuiert das Prinzip, wonach die Zuständigkeit zur Erteilung von Bewilligungen je nach Art der Veranstalterin (Gross-/Kleinveranstalterin) variiert.

Die Expertenkommission ist sich einig, dass die Zuständigkeit zur Bewilligung von Grossveranstaltungen zentralisiert erfolgen und einer einzigen Lotterie- und Wettkommission übertragen werden soll. Hinsichtlich des Statuts dieser Kommission ist die Expertenkommission hingegen geteilter Meinung, weshalb der Entwurf zwei Varianten vorsieht (vgl. Kommentar zu den Art. 19 und 20).

Demgegenüber besteht in Bezug auf Kleinveranstalterinnen Einigkeit, dass es den Kantonen überlassen bleiben soll, die zuständige Behörde und das Verfahren zu bestimmen.

Artikel 19 und 20 Lotterie und Wettkommission

Wie erwähnt ist die Expertenkommission der Ansicht, dass die Bewilligungs- und Aufsichtszuständigkeit für Grossveranstalterinnen einer einheitlichen Kommission übertragen werden soll, der Lotterie- und Wettkommission. Damit bleibt nur noch die Frage offen, wer diese Kommission bestimmen soll. In Betracht fallen zwei Möglichkeiten:

In der ersten Variante soll es den Kantonen überlassen werden, eine solche Kommission zu bestimmen und einzusetzen. Diese Variante geht von der Schaffung eines interkantonalen Konkordates aus, mit dem die Kantone die Kommission schaffen, die Mitglieder bestimmen und die verfahrensrechtlichen Bestimmungen, insbesondere die Beschwerdeverfahren gegen Entscheide der Kommission, festlegen. Für eine solche Lösung spricht, dass die Kantone schon nach geltendem Recht Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz für die bestehenden grossen Lotterie- und Wettgesellschaften sind und dass der Bereich der Lotterien und Wetten gemäss Entwurf eine kantonale Domäne bleibt.

Die zweite von der Expertenkommission in Betracht gezogene Lösung sieht in Form einer Variante vor, eine *eidgenössische* Lotterie- und Wettkommission zu schaffen. Diese wäre, mit Ausnahme des Präsidiums, paritätisch aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzt. Für die Wahl dieser Variante spricht, dass die Bewilligung von Grossveranstalterinnen, die interkantonal oder national operieren und die bereits schon international kooperieren, stufengerecht und zweckmässigerweise auf Ebene Bund zu geschehen habe.

Gegen jede dieser Varianten gibt es Einwände politischer oder rechtlicher Natur, welche noch vertieft abgeklärt werden müssen. Vor allem muss geklärt werden, ob der Bund die Kantone zur Schaffung eines Konkordates zur Umsetzung des eidgenössischen Rechts zwingen kann.

4. Kapitel: Spieldurchführung

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 21 Ziehung oder andere Ermittlung des spielentscheidenden Ereignisses

Artikel 22 Anforderungen an die technischen Einrichtungen und Hilfsmittel

Die Ziehung oder sonstige Ermittlung eines spielentscheidenden Ereignisses ist sozusagen das wichtigste Element eines jeden Spiels. Weil von der richtigen Ermittlung des Spielresultates auch die Zuteilung oder eben Nichtzuteilung der Gewinne abhängt, kommt der Unbeeinflussbarkeit und der Manipulationssicherheit höchste Bedeutung zu. Artikel 21 sieht verschiedene Kontrollmittel vor: einerseits öffentliche Ziehung, andererseits Ziehung in Anwesenheit einer Amts- oder Urkundsperson und schliesslich Überwachung auf eine andere gleichwertige Weise. Wo die Ziehung oder die andere Ermittlung des spielentscheidenden Ereignisses mit den menschlichen Sinnen wahrnehmbar ist und die Öffentlichkeit dies mitverfolgen kann, ist diesen Anliegen meist genügend Rechnung getragen. Die Anwesenheit einer Amts- oder Urkundsperson ist beispielsweise bei einem Lottomatch (in Gaststätten), wo die Ziehungen vor den Augen des Publikums geschieht, nicht erforderlich. Kommen hingegen Ziehungs- oder sonstige Resultatermittlungstechnologien zum Einsatz (Compu-

ter, elektromechanische Geräte), die nicht mehr direkt mit den Sinnen wahrnehm- bzw. kontrollierbar sind, muss ein entsprechender technischer Kontrollaufwand betrieben werden. Auch allfällige Hilfsmittel der Ziehung (z.B. Lottokugeln, Würfel, Karten) sind einer regelmässigen Überprüfung zu unterziehen. Aus diesem Grund kann die zuständige Behörde auch jederzeit die Kontrolle der Hilfsmittel bzw. Installationen verlangen. Bei computerunterstützter Ziehung ist diese Kontrolle obligatorisch.

Unabhängig davon, wie und mit welchen Mitteln die Ziehung durchgeführt wird, ist der Aufsichtsbehörde im Sinne eines letzten Kontrollmittels ein Ziehungsprotokoll vorzulegen.

Artikel 23 Gewerbsmässige Spielgemeinschaften

An Lotterien (insbesondere dem Zahlenlotto) kann nicht nur direkt durch den Kauf eines Loses bzw. der Abgabe eines Teilnahme Scheins teilgenommen werden, sondern auch indirekt über sogenannte Spielgemeinschaften. Bei diesen Gemeinschaften handelt es sich einerseits um wenig organisierte Zusammenschlüsse mehrerer Spielwilliger (oft im Bekannten- oder Verwandtenkreis), bei denen einzelne Spielerinnen oder Spieler die ganze oder teilweise Abwicklung der Teilnahme für die übrigen Mitglieder der Gemeinschaft unentgeltlich übernehmen. Auf der anderen Seite entstehen zunehmend neue Spielgemeinschaften, die gewerbsmässig organisiert bzw. betrieben werden. Aufgrund der meist hohen Anzahl von Kunden und der damit verbundenen grossen Menge verschiedenster Transaktionen ist die computergestützte Abwicklung die Regel. Für ihre Dienste erhalten diese professionellen Organisationen von den Spielern Kommissionen. Zusätzliche Einnahmen resultieren oft auch aus Provisionsanteilen, welche sie von den Lotterieannahmestellen bzw. den Veranstalterinnen erhalten. Aufgrund der Organisationsweise und Grösse dieser Gemeinschaften können beträchtliche Geldsummen akkumuliert bzw. umgesetzt werden. Wann und wie diese Summen in die einzelnen Spiele eingesetzt werden, entscheiden die ausführenden Organe dieser Organisationen weitgehend selbst. Es kommt in der Praxis vor, dass sie mit der Spielteilnahme bzw. der Leistung von Einsätzen zuwarten, bis in einem späteren Spiel interessantere Gewinnaussichten bestehen.

Die Organisatoren solcher Spielgemeinschaften, die oft grosse Summen umsetzen, unterstehen keiner behördlichen Kontrolle oder Aufsicht. Es besteht keinerlei Gewähr, dass sie die erforderlichen persönlichen, fachlichen oder finanziellen Voraussetzungen, die für eine solche Tätigkeit erforderlich sind, erfüllen. Auch die Kunden solcher Organisationen haben in der Regel keine verlässlichen Anhaltspunkte darüber, wie hoch die von der Spielgemeinschaft erzielten Gewinne wirklich sind und mit wie vielen Mitspielerinnen und Mitspielern sie allfällige Gewinne teilen müssen.

Die Kommission sieht deshalb vor, das gewerbsmässige Organisieren von Spielgemeinschaften zur Teilnahme an Lotterien zu verbieten und unter Strafe zu stellen (vgl. dazu Art. 51 Abs. 1 Bst. d). Von diesem Verbot nicht betroffen sind die nicht gewerbsmässig organisierten Spielgemeinschaften sowie das Anbieten von Spielsystemen.

Artikel 24 Spielerinformation

Diese Bestimmung regelt das Verhältnis zwischen zwei Personen des Privatrechts, die auf unterschiedlichen Stufen stehen. Spielerinnen und Spieler befinden sich gegenüber der Veranstalterin immer in einem Informationsdefizit. Dieses zu mildern ist der Zweck dieses Artikels. Die Spielerinnen und Spieler sollen sich, sofern sie dies wünschen, bereits vor oder anlässlich des Erwerbs eines Loses oder beim Abschluss einer Wette über die Spielregeln des Spieles informieren können (Abs. 1). Das bedeutet beispielsweise, dass Losverkaufsstellen die Spielregeln in gedruckter Form aufliegen haben müssen. Die Erfahrungen der letzten Zeit haben gezeigt, dass diese

an sich selbstverständliche Forderung nicht immer erfüllt ist. Absatz 2 bestimmt, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer überdies bei der Veranstalterin alle weiteren im Zusammenhang mit der Spielteilnahme stehenden Informationen einholen können, so etwa Informationen über Gewinnchancen, Modalitäten einer Gewinnauszahlung, etc.

Artikel 25 Werbung

Der Entwurf will Werbung für Lotterien und Wetten nicht schlechthin verbieten. Hingegen ist die Kommission der Ansicht, dass durch die Werbung nicht das Bedürfnis zum Spielen geweckt oder verstärkt werden soll. Um hinsichtlich der zulässigen Werbung eine gewisse Kohärenz zu gewährleisten, entspricht Absatz 1 dem Artikel 33 des Spielbankengesetzes.

Um die Information des Publikums zu verbessern sieht Absatz 2 vor, dass die Inhaberin bzw. der Inhaber der Bewilligung in der Werbung zwingend genannt werden muss. Diese Bestimmung ist umso sinnvoller, wenn die Bewilligungsnehmerin bzw. die Bewilligungsinhaberin Dritte mit der Organisation der Lotterie beauftragt (vgl. Art. 15 Abs. 2).

Artikel 26 Darlehen und Vorschüsse

Mit dieser Bestimmung soll dazu beigetragen werden, einer allfälligen Verschuldung von Spielerinnen und Spielern vorzubeugen. Diese Schutzmassnahme wurde aus Artikel 27 SBG übernommen.

Artikel 27 Ausweispflicht

Auch diese Bestimmung zielt auf eine verbesserte Information des Publikums ab. Der Ausdruck „Bewilligungen“ wurde bewusst im Plural gehalten, geht es doch einerseits um die Veranstalter-, andererseits um die Spielbewilligung. Wie bereits erwähnt, kann die Organisation einer Lotterie einem Dritten übertragen werden; die Bewilligung selbst hingegen ist nicht übertragbar (Art. 6 Abs. 4 und 15 Abs. 2 und 3).

2. Abschnitt: Zusätzliche Vorschriften für Grossveranstalterinnen

Artikel 28 Massnahmen zur Prävention von Spielsucht

In Artikel 28 wird Grossveranstalterinnen die Pflicht zur Bereithaltung von Informationen über die Spielsucht, z.B. über die Ursachen, die Anzeichen, die Folgen und die Therapiemöglichkeiten auferlegt. Man verlangt von der Veranstalterin, dass sie die notwendigen Informationen zur Verfügung stellt bzw. auflegt, ohne dass die Spielerinnen oder Spieler diese explizit verlangen müssen. Dies ist wichtig zur Prävention der Spielsucht.

5. Kapitel: Rechnungslegung und Revision

Sowohl Gross- wie Kleinveranstalterinnen sollen einer Pflicht zur Rechenschaftsablage über jede einzelne durchgeführte Lotterie oder Wette unterliegen. Für Grossveranstalterinnen ist diese Pflicht in Artikel 30 Absatz 1 enthalten; für die Kleinveranstalterinnen ergibt sie sich aus Artikel 34 Buchstabe a.

Für Grossveranstalterinnen soll jedoch die Rechnungslegungs- und Revisionspflicht umfassender sein als für die Kleinveranstalterinnen. Der jährlich zu erstellende Geschäftsbericht soll, unbeschadet der gewählten Rechtsform der Grossveranstalterin, den Vorschriften des OR über die Aktiengesellschaften entsprechen. Auch die Revisionsgesellschaften werden bei Feststellung von möglichen Unregelmässigkeiten

oder gar Gesetzesverstössen durch Grossveranstalterinnen in die Pflicht genommen: sie haben diesfalls direkt Meldung an die Aufsichtsbehörde zu machen.

Mehrere Artikel dieses Kapitels haben ein (mehr oder weniger exaktes) Pendant im Spielbankengesetz. Artikel 30 Absatz 2 entspricht Artikel 36 SBG, Artikel 32 Absatz 1 und 2 den Artikeln 37 Absatz 1 und 3 SBG und schliesslich entspricht Artikel 33 des Entwurfes Artikel 39 SBG.

Artikel 31 Bestimmung der Reinerträge

Diese Bestimmung definiert die Abzüge, die vom Total der Einsätze vorzunehmen sind, bevor der Reinertrag resultiert. Dem Reinertrag kommt darum grosse Bedeutung zu, weil es sich dabei um denjenigen Betrag handelt, den die Grossveranstalterinnen in die kantonalen Lotteriefonds (Art. 37 Abs. 2) zu leisten haben. Weil dabei ein möglichst maximaler Betrag zugunsten der Gemeinnützigkeit bzw. Wohltätigkeit zur Verfügung gestellt werden soll, sieht Buchstabe e vor, dass sich die zulässigen Reserven auf das geschäftsmässig Notwendige zu beschränken haben. So ist beispielsweise eine Reserve für zu erwartende Gewinnauszahlungen zulässig.

Ebenfalls in der Absicht, die Erträge zugunsten der Gemeinnützigkeit oder Wohltätigkeit zu maximieren sieht Absatz 2 vor, dass den Aktionären keine Dividende oder keine anderen geldwerten Vorteile ausgeschüttet werden dürfen, sofern die Veranstalterin eine Aktiengesellschaft ist. Zudem bestimmt Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a, dass die Aktiengesellschaft einen wohltätigen oder gemeinnützigen Zweck haben muss.

6. Kapitel: Abgaben und Gebühren

Artikel 35 Spielsuchtabgabe

Erwähnenswert ist auch die Erhebung einer Abgabe bei Grossveranstalterinnen, mit der ein Fonds zur Prävention und Bekämpfung der Spielsucht gespeisen werden soll. Absatz 2 ist von der Motion Menétrey-Savary inspiriert. Aus Gründen der Rechtsgleichheit und der Koordination mit dem Spielbankenbereich soll im Rahmen der Schlussbestimmungen des LG im Spielbankengesetz ein neuer Artikel 24^{bis} eingeführt werden, der dasselbe für die einzelnen Spielbanken vorsieht.

Artikel 36 Gebühren

Artikel 36 sieht für sämtliche Verfügungen der Aufsichtsbehörde die Erhebung von Gebühren vor, unerheblich ob es sich bei den Amtshandlungen um Bewilligungs- oder Aufsichtshandlungen handelt. Daneben sieht die Bestimmung vor, dass die Aufsichtskommission eine jährliche Aufsichtsgebühr erhebt. Das SBG sieht das selbe in Artikel 53 für den Bereich der Spielbanken vor. Da diese Bestimmung auch Geltung hat für die Erhebung von Gebühren im Bereich der Kleinveranstalterinnen, ergibt sich für die zuständigen kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden das Recht, aber auch die Pflicht, kostendeckende Gebühren für ihre Tätigkeit zu erheben. Damit kann vermieden werden, dass für die Bewilligung von Lotterien und Wetten Gebühren mit Fiskalcharakter erhoben werden, wie es in den Kantonen jetzt geschieht.

Die Kommission ist unterschiedlicher Auffassung in Bezug auf die Frage, ob das Bundesrecht die Gebührenerhebung durch kantonale Behörden regeln darf. Die Frage muss noch vertieft geprüft werden.

7. Kapitel: Kantonale Lotterie- und Wettfonds sowie Verteilung der Reinerträge

Artikel 37 Kantonale Lotterie- und Wettfonds

Bereits heute werden die von den bestehenden Grossveranstalterinnen erwirtschafteten Reinerträge den jeweiligen kantonalen Fonds zugewiesen (Abs. 2). An diesem Prinzip soll auch in Zukunft nichts geändert werden, d.h. grundsätzlich sollen weder Dritte noch der Bund nach Auffassung der Kommission an den Reinerträgen partizipieren. So soll es auch in Zukunft den Kantonen vorbehalten bleiben, sich über die Verteilschlüssel zu einigen (Abs. 2, zweiter Satz) und vorab, d.h. vor der Aufschlüsselung der Reinerträge auf die einzelnen kantonalen Fonds, direkt Beträge für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke auf nationaler Ebene zu verteilen (Abs. 3). Diese Möglichkeit betrifft heute vorab den Sport, namentlich zur Finanzierung von Swiss Olympic.

Artikel 38 bis 42

Die Reinertragsverteilung soll eine kantonale Domäne bleiben.

Die Kommission hat in Artikel 39 verschiedene Vorschriften vorgesehen, welche die Unabhängigkeit der Mitglieder der Verteilinstanzen von Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden oder von Grossveranstalterinnen sicherstellen sollen.

Die Artikel 40 bis 42 stehen zudem auch im Zeichen der Schaffung erhöhter Transparenz bei den Verteilinstanzen gegenüber der interessierten Öffentlichkeit. Artikel 42 erlaubt der Öffentlichkeit erstmals eine gewisse Kontrolle über die verteilten Gelder. Verschiedene Kantone hielten bisher die entsprechenden Listen mit den unterstützten Vorhaben und den verteilten Geldern unter Verschluss. Dies soll in Zukunft nicht mehr möglich sein. Das Prinzip der Transparenz erfährt seine Grenzen im Persönlichkeits- und Datenschutz. Dies ist auch der Grund warum in Absatz 2 - im Gegensatz zu Absatz 1 - auf das Erfordernis der Bekanntgabe der Namen von Empfängern wohltätiger Beiträge verzichtet wird.

8. Kapitel: Aufsicht

Artikel 43 und 44

Artikel 43 formuliert den wichtigen Grundsatz, dass die Aufsichtsbehörden stets identisch mit den Bewilligungsbehörden sind. Artikel 44 umschreibt in genereller Form die wichtigsten Pflichten der Aufsichtsbehörden und übernimmt teilweise Inhalte des Artikel 48 SBG.

Artikel 45 Aufsicht über die Grossveranstalterinnen

Artikel 45 legt detailliert die einzelnen Pflichten der Aufsichtsbehörde über die Grossveranstalterinnen fest. Zu erwähnen sind dabei insbesondere die Pflicht, die Grossveranstalterinnen auf deren rechtmässige Verwendung der Erträge aus Lotterien und Wetten hin zu überwachen, d.h. unter anderem die Kostenstruktur periodisch zu überprüfen (Art. 45 Abs. 1 Bst. b), die Pflicht zum Monitoring sozial schädlicher Spiele sowie zur Evaluation von Gegenmassnahmen (Bst. c). Dabei können Parallelen zwischen Artikel 45 Absatz 1 Buchstabe a und c einerseits und Absatz 2 andererseits mit Artikel 48 Absatz 2 und 3 Buchstabe b SBG ausgemacht werden.

Der Kommission obliegt die wichtige Aufgabe der Verwaltung des Spielsuchtfonds (Bst. d). Dieser Fonds wird durch eine Abgabe von 0.5% auf den Bruttospielertrag geäuft, die jede Grossveranstalterin einer Lotterie oder Wette gemäss Artikel 35 Absatz 2 zu entrichten hat. Für den Bereich der Spielbanken sieht der künftige Artikel

24^{bis} SBG (vgl. Anhang) vor, dass sich die Eidgenössische Spielbankenkommission der Verwaltung des entsprechenden Spielsuchtfonds in diesem Bereich anzunehmen hat.

Artikel 46 Aufsicht über die Kleinveranstalterinnen

Was die Kleinveranstalterinnen anbelangt, gehen die speziellen Aufsichtspflichten der Behörde naturgemäss wesentlich weniger weit als bei Grossveranstalterinnen. Die Behörde hat aber auch in diesem Bereich allgemeine Aufsichtspflichten wahrzunehmen (Art. 44 und Art. 49) und zusätzlich die Abrechnungen bzw. die Berichte gemäss Artikel 34 über durchgeführte Lotterie- und Wettveranstaltungen zu kontrollieren und zu genehmigen.

Artikel 47 Beschwerderecht des Bundes

Das geltende LG stellt der Aufsichtsbehörde des Bundes nur ein sehr schwach ausgebildetes Instrumentarium zur Durchsetzung des Bundesrechts und zur Sicherung eines einwandfreien Gesetzesvollzugs zur Verfügung. Aus diesem Grund sieht die Expertenkommission vor, dem Bund zur Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion ein Beschwerderecht gegenüber den Entscheiden der Kommission zu verleihen. Es ist zu erwähnen, dass dieses Beschwerderecht möglicherweise seine Berechtigung verlieren würde, falls die Kommission auf Bundesebene angesiedelt wird.

Die Lotterie- und Wettkommission ist die Behörde, welche die Bewilligungen für Grossveranstalterinnen erteilt (vgl. Art. 43, Art. 18 Abs. 1 und Art. 19). Alle ihre Entscheide (Bewilligungsentscheide, Entscheide im Zusammenhang mit der Aufsicht, etc.) müssen bekannt gemacht werden. Entscheide im Zusammenhang mit Kleinlotterien müssen dem Departement demgegenüber nicht bekannt gegeben werden, weil sie nicht von der Lotterie- und Wettkommission gefällt wurden (Art. 18 Abs. 2 und Art. 47 Abs. 1 e contrario).

Artikel 48 Zusammenarbeit unter den Behörden

Artikel 48 verpflichtet die Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden zum regelmässigen Informationsaustausch und zu einer zweckmässigen Zusammenarbeit v.a. mit der Eidgenössischen Spielbankenkommission, aber auch mit ausländischen Vollzugsbehörden. Die Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Spielbankenkommission ergibt sich auch aus Artikel 49 SBG.

Artikel 49 Jahresbericht und Statistik

Artikel 49 soll dafür sorgen, dass auch die Aufsichtsbehörden über ihre Tätigkeit jährlich einlässlich Rechenschaft abzulegen haben und dass der interessierten Bevölkerung, den Behörden oder sonstigen interessierten Dritten statistische Daten über den Lotterie- oder Wettmarkt der Schweiz zur Verfügung stehen. Artikel 46 SBG sieht gleiches für den Spielbankenbereich vor.

9. Kapitel: Strafen und Administrativmassnahmen

Im Vergleich zur geltenden Gesetzgebung wurde das strafrechtliche Instrumentarium an die heutigen Verhältnisse angepasst und teilweise ausgebaut. Neu hinzugekommen ist eine Bestimmung mit Administrativmassnahmen, die aufgrund ihrer möglichen finanziellen Auswirkungen einen wichtigen Beitrag zur Respektierung des Lotterierechts und der behördlichen Anordnungen leisten dürften.

Im geltenden LG sind sämtliche Straftatbestände als Übertretungen ausgestaltet und der Strafraum ist mit Haftstrafen von bis zu drei Monaten und Bussen bis Fr. 10'000.- für heutige Verhältnisse bescheiden. Insbesondere Veranstalterinnen von

grossen Lotterien oder Wetten lassen sich dadurch kaum mehr beeindrucken, wie die zahlreichen in der Schweiz ausgefallten Strafen beispielsweise gegen bestimmte deutsche Lotterieveranstalterinnen zeigen.

Die Kommission hat sich deshalb entschlossen, gewisse Straftatbestände neu als Vergehen einzustufen, den Strafrahmen entsprechend zu erhöhen und mit demjenigen des Spielbankengesetzes zu koordinieren. Neu sollen auch Internetprovider oder ähnliche Zugangsvermittler zu öffentlichen elektronischen Kommunikationsnetzen unter Strafe gestellt werden, wenn sie nicht bewilligte Spiele anbieten.

Artikel 50 Vergehen

Die angedrohten Höchstbussen liegen deutlich über den Bussenmaxima des Allgemeinen Strafrechts. Nach Ansicht der Kommission rechtfertigt sich die Höhe der Bussen aufgrund der grossen wirtschaftlichen Interessen, die auf dem Spiel stehen. Nur empfindliche Sanktionen können dazu beitragen, dass in- und ausländische Veranstalterinnen und Veranstalter die Vorschriften des Gesetzes respektieren und die Strafen nicht von vornherein bereits mit in ihr Kalkül einbeziehen.

Die Kommission ist zudem überzeugt, dass das Anbieten von nicht bewilligten Lotterien und Wetten im Internet nur dann wirksam bekämpft werden kann, wenn auch die Zugangsvermittler (Provider) ins Recht gefasst werden.

Artikel 51 Übertretungen

Die Kommission will einem jahrzehntealten Missstand ein Ende bereiten, indem sie vorschlägt, die Verjährungsfrist für Übertretungen auf fünf Jahre anzuheben. Wer sich in der Vergangenheit einer Widerhandlung gegen das LG schuldig gemacht hatte und sich einen Anwalt leisten konnte, hatte stets gute Chancen, sich durch entsprechende Prozessführung und Verzögerungstaktik in die absolute Verjährung von zwei Jahren „retten“ zu können und straffrei auszugehen. Dies soll in Zukunft erschwert werden.

10. Kapitel: Schlussbestimmungen

Artikel 53 Übergangsbestimmung

Gemäss der im Entwurf vorgesehenen Übergangsfrist können Spielveranstalterinnen ihre noch unter dem LG von 1923 bewilligten Spiele während längstens zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes weiterbetreiben. Erlischt eine erteilte Bewilligung, z.B. wegen entsprechender Befristung, vor Ende dieser Zweijahresfrist, so müssen für die Erteilung von neuen Bewilligungen die Voraussetzungen des neuen Rechts erfüllt sein, sofern das Spiel weiterhin ohne Unterbruch angeboten werden soll.

Die Prüfung der Voraussetzungen und das Erteilen einer Veranstalterbewilligung durch die zuständige Behörde wird eine bestimmte Zeit in Anspruch nehmen; dies haben die Veranstalterinnen zu berücksichtigen, wenn sie die Markteinführung von neuen Spielen oder die Wiederholung bisheriger Spiele planen und noch über keine Veranstalterbewilligung nach neuem Recht verfügen. Es gibt aber eine Möglichkeit für die Veranstalterinnen, diese Zeitspanne bei Bedarf zu verkürzen: Die neuen Bewilligungsvoraussetzungen werden bereits ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung des neuen Gesetzes durch das Parlament definitiv bekannt sein, so dass es möglich sein wird, Gesuche sowohl für die Veranstalter- als auch für die Spielbewilligungen bereits vor der Inkraftsetzung des neuen LG weitgehend vorzubereiten. Für die bisherigen Spielveranstalterinnen kommt erleichternd dazu, dass ihre Verhältnisse und ihre Spielangebote den zuständigen Behörden nicht neu sind, was den Prüfungsaufwand reduzieren dürfte.

Anhang

Die Änderungen des bisherigen Rechts betreffen verschiedene wichtige Themenbereiche der Lotteriegeseztrevision: Zum einen sollen mehrere Bestimmungen des Spielbankengesetzes geändert werden mit dem Ziel, eine bessere Abgrenzung dieses Bereichs zum Bereich der Lotterien und Wetten zu ermöglichen sowie gewisse Modalitäten im Zusammenhang mit den neu geschaffenen Spielsuchtfonds zu regeln. Zum anderen sollen die bisher unter der Bezeichnung lotterietähnliche Unternehmungen bekannten Schneeballsysteme, Wettbewerbe und Preisausschreiben in das UWG transferiert und teilweise neu geregelt werden. Ein weiterer, sehr wichtiger Bereich betrifft die Besteuerung der Lotterien und Wetten, denn die relevanten Besteuerungsnormen sollen aus rechtssystematischen Gründen nach wie vor nicht im Lotteriegesezt selber untergebracht, sondern in den jeweils massgebenden steuerrechtlichen Erlassen (DBG, StHG, VStG und MwStG) geregelt werden.

Änderungen des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken

Artikel 1 Absatz 2

Der im Spielbankengesetz bereits bisher verankerte generelle Vorbehalt der Vorschriften des Lotteriegesezt soll neu formuliert und ergänzt werden. Die nicht gewerbmässigen Lotterien und Wetten im privaten Rahmen werden zudem auch explizit vom Geltungsbereich des Spielbankengesetzes ausgeschlossen.

Artikel 3 Absatz 1^{bis} (neu)

Der Begriff Einsatz – eines von drei Definitionsmerkmalen eines Glücksspiels – soll dahingehend präzisiert werden, dass die Verpflichtung zum Kauf einer Ware oder Dienstleistung zu marktgerechten Preisen nicht als Einsatz gilt. Damit soll erreicht werden, dass Gewinnspiele, die ausschliesslich zum Zweck der Verkaufsförderung eines Produktes und nicht zur unmittelbaren Gewinnerzielung der Veranstalterin bzw. des Veranstalters durchgeführt werden, künftig nicht mehr unter das Lotteriegesezt fallen (vgl. unten Kommentar zu Artikel 3a UWG, unlautere Gewinnspiele zur Verkaufsförderung).

Artikel 4 Absatz 3 (neu)

Neu soll eine Mindestauszahlungsquote von Glücksspielautomaten im SBG verankert werden. Mit der Festlegung dieser Quote soll ein messbares Kriterium eingeführt werden, welches eine einwandfreie Abgrenzung der Lotterien und Wetten von den Spielen in den Spielbanken ermöglicht. Komplementär dazu soll im Lotteriegesezt eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach Lotterien und Wetten eine Auszahlungsquote von höchstens 75% haben dürfen (vgl. Kommentar zu Art. 16 LG).

Artikel 24^{bis} Fonds zur Prävention und Bekämpfung der Spielsucht

Die Spielbanken sollen analog den Grossveranstalterinnen von Lotterien und Wetten eine Abgabe von 0,5% des Bruttospielertrages in einen Fonds einzahlen müssen, der für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht bestimmt ist. Dieser Fonds ist eine Ergänzung zu den bestehenden Auflagen an die Spielbanken in diesem Bereich. Spielbanken müssen bereits heute Massnahmen treffen für den Sozialschutz (Sozialkonzept, Spielsperren etc.) und für die Sicherheit (Zutrittskontrolle, Überwachung etc.) der Spieler. Der Fonds soll von der Eidg. Spielbankenkommission verwaltet werden.

Änderungen des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb

Artikel 3a Unlautere Gewinnspiele zur Verkaufsförderung

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat zu Beginn des Jahres 2002 den Mitgliedstaaten einen Vorschlag für eine Verordnung über die Verkaufsförderung im Binnenmarkt zur Vernehmlassung unterbreitet¹⁸. Das Ziel dieser Verordnung ist es, in der kommerziellen Kommunikation von verkaufsfördernden Aktionen - zu denen auch Preisausschreiben und Gewinnspiele gezählt werden - Markthemmnisse abzubauen und Regelungen zu erlassen, die den Verbraucherschutz, den Jugendschutz und den Schutz der öffentlichen Gesundheit verbessern und auf ein einheitliches Niveau stellen sollen.

Solche Gewinnspiele werden praktisch immer im Zusammenhang mit einer Verkaufsförderaktion im weitesten Sinne (Werbung, Marketing- oder Kundenbindungsmassnahme etc.) veranstaltet. Die Expertenkommission schlägt vor, die Neuregelung der Wettbewerbe und Preisausschreiben insbesondere auch in Bezug auf die Terminologie und die rechtssystematische Einordnung dieser europäischen Verordnung anzugleichen. Für die bisher unter dem Titel lotterieähnliche Unternehmungen subsumierten Preisausschreiben und Wettbewerbe soll neu der Begriff Gewinnspiele zur Verkaufsförderung verwendet werden. Auf Grund ihrer mehr lauterkeits- als lotterierechtlich relevanten Eigenschaften sollen die Gewinnspiele zur Verkaufsförderung neu im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) geregelt werden.

Die neue Bestimmung bringt eine gewisse Liberalisierung – eine Forderung der Werbebranche und der Presse – gegenüber der bisherigen Regelung. Gewinnspiele zur Verkaufsförderung, die mit der Verpflichtung zum Abschluss eines Rechtsgeschäftes verbunden sind, sollen in der Schweiz – unter Beachtung von umfangreichen Transparenzvorschriften, die sich an die Veranstalterinnen richten – künftig erlaubt werden. Im Übrigen müssen die Gewinnspiele für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer weiterhin gratis sein, d.h. die Veranstalterinnen dürfen neben der Kaufverpflichtung keinerlei offenen oder verdeckten Einsatz von den Teilnehmern fordern.

Artikel 3b Schneeballsysteme

Was die Regelung der sog. Schneeballsysteme betrifft, so soll das generelle Verbot dieser Vertriebssysteme nach dem Schneeball-, Lawinen- oder Pyramidenprinzip beibehalten werden. Neu soll jedoch ein Katalog mit Abgrenzungskriterien in das Gesetz aufgenommen werden, die eine bessere Unterscheidung der illegalen Schneeballsysteme von den legalen sog. Multi-Level-Marketing-Systemen ermöglichen sollen. Die bisherige Anbindung der Schneeballsysteme im Lotteriegesetz ist in erster Linie historisch zu erklären – im Jahre 1938 gab es noch kein UWG – und nur bedingt sachlich zu begründen¹⁹. Bei einem Schneeball- oder Pyramidensystem geht es in den meisten Fällen um eine aggressive Umverteilung von Geldern von der Pyramidenbasis in Richtung Spitze der Pyramide, die häufig mit einem speziellen Waren- oder Dienstleistungsvertrieb gekoppelt und dadurch getarnt ist. Die Schneeballsysteme sind im umliegenden Ausland in der Regel im Lauterkeits- oder Konsumentenschutzrecht geregelt. Die künftige Regelung dieser Materie im UWG ist daher nahelegend.

¹⁸ Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über Verkaufsförderung im Binnenmarkt vom 15.1.2002, KOM (2001) 546 endg./2 (COD) 2001/0227.

¹⁹ Vgl. Gunther Arzt, Lehren aus dem Schneeballsystem: in Festschrift für Koichi Miyazawa, Baden-Baden, 1995, S. 519 ff.

Artikel 25 Verantwortlichkeit des Unternehmens

Die Motion Sommaruga (vgl. vorne Ziff. 1.3.1) verlangt u.a., dass die Strafbarkeit von juristischen Personen auch für das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb gilt. Mit der Einführung dieser Bestimmung wird ein Anliegen dieser Motion erfüllt.

Die Verlagerung der Regelung der Gewinnspiele zur Verkaufsförderung und der Schneeballsysteme von der Lotteriengesetzgebung in das Lauterkeitsrecht hat auch einen Systemwechsel bei der entsprechenden Strafverfolgung zur Folge. Verstösse in diesem Bereich werden künftig nicht mehr als Officialdelikte von Amtes wegen verfolgt, sondern nur noch auf Antrag des oder der Verletzten, einer Mitbewerberin bzw. eines Mitbewerbers oder der ebenfalls klageberechtigten Wirtschaftsverbände und Konsumentenorganisationen.

Änderung des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht)

Artikel 8a Gewinnzusagen

Die neuen Regelungen über die unlauteren Gewinnspiele zur Verkaufsförderung im UWG setzen auf die Selbstverantwortlichkeit der Konsumentinnen und Konsumenten. Diese sollen jedoch deutlich verbesserte Rechtsgrundlagen erhalten, mit denen sie sich zur Wehr setzen können und mit denen sie ihre Ansprüche wirksamer durchsetzen können: Deshalb soll die Einklagbarkeit von Gewinnzusagen oder vergleichbaren Mitteilungen an Konsumentinnen und Konsumenten – analog den in unseren Nachbarstaaten Deutschland und Österreich kürzlich ebenfalls eingeführten Bestimmungen – im OR ausdrücklich verankert werden. Die Einführung dieser Bestimmung entspricht ebenfalls einem Anliegen der obenerwähnten Motion Sommaruga.

Änderungen des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer

Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe g (neu)

Alle natürlichen Personen, die einen Gewinn aus einer in der Schweiz veranstalteten Lotterie, Wette, Gewinnspiel zur Verkaufsförderung, Wettbewerben oder anderen ähnlichen Spielen erzielen, sollen künftig Steuersubjekt und damit grundsätzlich steuerpflichtig sein. Damit sind alle Gewinnerinnen und Gewinner von Preisen steuerpflichtig, unabhängig davon, ob sie einen steuerrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben, sich hier nur aufhalten oder gar vom Ausland aus teilnehmen.

Artikel 23 Buchstabe e (neu)

Steuerobjekt sollen neben den Einkünften aus Lotterien und Wetten auch die Einkünfte aus Gewinnspielen zur Verkaufsförderung, Wettbewerben und ähnlichen Spielen sein. Damit sollen ohne Ausnahme alle über der nachstehend erwähnten Freigrenze liegenden Gewinne erfasst werden. Die Kommission schlägt zudem vor, keine Differenzierung bei der Besteuerung von Bar- und Naturalpreisen bzw. bei der Festsetzung der Freigrenze vorzunehmen, da sie die Gefahr von Steuerumgangsgeschäften als zu gross erachtet.

Artikel 101a (neu)

Mit der Quellenbesteuerung werden im Rahmen des DBG sämtliche Gewinne erfasst, die über der Freigrenze von 300 Franken liegen. Der Fiskus erhält damit eine bessere Sicherung des Steuersubstrates und die Bildung von Schwarzgeld ist ausgeschlossen. Der Steuersatz auf den Bruttogewinnen soll 10% für die direkte Bundessteuer betragen, wobei in jedem Falle 300 Franken für die Gewinnungskosten abgezogen werden können. Die Einführung einer Freigrenze führt zudem zu einer bescheidenen Progression. Bei einem Gewinn von 600 Franken beträgt der Steuersatz z.B. 5%, bei einem Gewinn von 1000 Franken beträgt er 7% und bei einem Gewinn von 3000 Franken beträgt er 9%. Erst bei höheren Gewinnbeträgen strebt die Höhe des Steuersatzes gegen 10%.

Die steuerliche Belastung von Lotterie- und Wettspielen wird abhängig sein von der jeweiligen Ausgestaltung der Gewinnpyramide (Gewinnverteilung). Unter der Annahme, dass die Gewinnverteilung künftig in ähnlicher Weise ausgestaltet wird wie heute, ergibt sich eine insgesamt etwa gleich hohe Steuerbelastung wie bei der geltenden Regelung.

Änderung des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden

Artikel 36^{bis}

Mit dieser Bestimmung wird analog zum Artikel 101a DBG neu eine Quellensteuer auf Gewinnen aus Lotterien, Wetten, Gewinnspielen zur Verkaufsförderung, Wettbewerben oder ähnlichen Spielen eingeführt. Es soll den Kantonen überlassen werden, den Pauschalabzug (vgl. dazu Kommentar zu Artikel 101a neu DBG) festzulegen.

Artikel 38 Absatz 1 zweiter Satz (neu)

Der Steuerbetrag von Personen, die ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz sind, verbleibt beim Sitzkanton der Veranstalterin oder des Veranstalters.

Änderung des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (VStG)

Im VStG wird der Gewinn aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen als Steuerobjekt der Verrechnungssteuer gestrichen.

Änderung des Bundesgesetzes vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer

Artikel 18 Ziffer 23 Buchstabe a und b

Die heute geltende Ausnahmebestimmung, wonach die Umsätze bei Wetten, Lotterien und sonstigen Glücksspielen mit Geldeinsatz von der Steuer ausgenommen sind, soweit sie einer Sondersteuer oder sonstigen Abgabe unterliegen, muss auf Grund der vorgeschlagenen Änderung betreffend kantonale Abgaben (Abschaffung fiskalischer Gebühren) neu umschrieben werden. Sie wird neu in zwei verschiedene Bestimmungen aufgeteilt: Die Ausnahmebestimmung von Lotterien und Wetten fusst neu auf der ausschliesslichen Verwendung der Erträge zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken. Die Ausnahmebestimmung für Umsätze in Spielbanken wird mit dem Hinweis auf die Spielbankenabgabe als Sondersteuer nur präzisiert.

Änderung des Postgesetzes vom 30. April 1997

Artikel 13a

Die Verbreitung von unbewilligten Lotterien und Wetten durch Massensendungen kann nur dann wirksam unterbunden werden, wenn die Massensendungen bereits bei der Post abgefangen werden können. Die Post oder andere Dienstleisterinnen und Dienstleister im Briefpostverkehr sollen deshalb verpflichtet werden – analog der bereits heute geltenden Regelung -, bei entsprechenden Feststellungen die Aufsichtsbehörden über Lotterien und Wetten zu informieren.

Mitglieder Expertenkommission

Co-Präsidium:

Dora Andres
Regierungsrätin
Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Luzius Mader
Vizedirektor
Bundesamt für Justiz, Bern

Vertreter Bund:

Urs Baumgartner
Vizedirektor
Bundesamt für Sport, Magglingen

Léonard Favre
Rapporteur
Secrétariat général DFE

(seit 01.05.2002)
Directeur
Secrétariat de l'économie du canton du Valais

Urs Jendly
Abteilungschef
Eidg. Steuerverwaltung, Bern

Sarah Protti Salmina
Perito fiscale
Commissione federale delle case da gioco

Vertreter Kantone:

Alain Jeanmonod
Responsable de la Police cantonale du commerce
Département de l'économie du Canton de Vaud, Lausanne

Rolf Lüthi
Fürsprecher
Markwalder & Partner, Bern

Peter Schärer
Juristischer Sekretär mbA im Fach- und
Rechtsdienst des Generalsekretariats der
Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Carole Zulauf Othenin-Girard
Juriste au Service juridique
de la République et canton de Neuchâtel

Vertreterin Konsumentenschutz:

Johanna Zweifel
Geschäftsführerin
Schweizerisches Konsumentenforum kf, Zürich

Sekretariat:

Bundesamt für Justiz
Bern

Grobzeitplan LG-Revision

Mai 2001 – Oktober 2002	Expertenkommission
Ende 2002 / Anfang 2003	Eröffnung Vernehmlassung
Anfang 2003 – Frühjahr 2003	Vernehmlassung
Frühjahr 2003 – Ende 2003	Überarbeitung Gesetz und Erarbeiten Botschaft
Anfang 2004	Verabschiedung der Vorlage durch den Bundesrat
Frühjahr 2004 – erste Hälfte 2006	Gesetz im Parlament
Zweite Hälfte 2006 / Anfang 2007	Anpassung kantonaler Erlasse
Zweite Hälfte 2007 / Anfang 2008	Inkraftsetzung Gesetz und Verordnung