



JAHRES- BERICHT

*Gespa – Interkantonale
Geldspielaufsicht*

2022

Konzept und Redaktion: Gespa – Interkantonale Geldspielaufsicht, Erlachstrasse 12, 3012 Bern

Design und Druck: Jost Druck AG, Stationsstrasse 5, 3626 Hünibach

Fotos: Titelbild: Swisslos; S. 11: [iStock.com/Deejpilot](https://www.iStock.com/Deejpilot); S. 16: Gespa; S. 18: [iStock.com/uba-foto](https://www.iStock.com/uba-foto);
S. 22: [iStock.com/Vladimir Cetinski](https://www.iStock.com/VladimirCetinski)

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	5
Vorwort	7
Zusammenfassung	8
Bericht	11
1. Aufgaben der Gespa	11
1.1 Aufsicht über Lotterien und Sportwetten	11
1.1.1 Bewilligungen	11
1.1.2 Aufsicht über die Spieldurchführung	12
1.1.3 Sozial- und Jugendschutz	13
1.1.4 Sicherheit	14
1.1.5 Geldwäschereibekämpfung	15
1.2 Aufsicht über Geschicklichkeitsgeldspiele	16
1.2.1 Bewilligungen und Qualifikationen	16
1.2.2 Aufsicht über die Spieldurchführung	17
1.2.3 Sozialschutz und Sicherheit	17
1.3 Bekämpfung illegale Aktivitäten	18
1.3.1 Zugangssperre	18
1.3.2 Verkaufsförderungsspiele	20
1.3.3 Landbasierter illegaler Markt	20
1.3.4 Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen	20
1.4 Die Gespa als Kompetenzzentrum für Geldspiele	22
1.4.1 Statistik, Studien und Berichte	22
1.4.2 Marktabgrenzung	23
1.4.3 Abgabenerhebung	24
1.4.4 Behördenzusammenarbeit	25
1.4.5 Informationsauftrag	26
2. Governance und Finanzen	27
2.1 Governance	27
2.2 Finanzen	30
Anhang	31

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BCS	Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017
BJ	Bundesamt für Justiz
BSE	Bruttospielertrag
Comlot	Interkantonale Lotterie- und Wettkommission
CRJA	Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele
DSA	Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKSN	Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
FDKG	Fachdirektorenkonferenz Geldspiele
fedpol	Bundesamt für Polizei
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
Geschäftsstelle	Ständiges Sekretariat der interkantonalen Geldspielaufsicht
Gespa	Interkantonale Geldspielaufsicht
GLMS	Global Lottery Monitoring System
GSK	Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat
GwV-EJPD	Verordnung des EJPD über die Sorgfaltspflichten der Veranstalterinnen von Grossspielen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung
ISP	Schweizerische Internetserviceprovider
KKBS	Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen
LoRo	Société de la Loterie de la Suisse Romande
SPV	Schweizerischer Pferderennsport-Verband
STG	Sport-Toto-Gesellschaft
Swisslos	SWISSLOS Interkantonale Landeslotterie Genossenschaft
UEFA	Union of European Football Associations
ULIS	United Lotteries for Integrity in Sports
VGS	Geldspielverordnung

VORWORT

Die öffentliche Aufmerksamkeit war dem Geldspielsektor auch im Berichtsjahr sicher: Obwohl das neue Geldspielregulativ direktdemokratisch durch deutliche Mehrheiten legitimiert ist und erst kurze Zeit in Kraft steht, hat *avenir suisse* im Rahmen einer Publikation im Frühling 2022 Vorschläge für eine weitreichende Umgestaltung der Regulierung unterbreitet. Weiter wurde Ende 2022 für Januar 2023 die Publikation eines Prüfungsberichts der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Aufsicht über Spielbanken und Geldspiele in Aussicht gestellt. Dieser befasst sich – entsprechend der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen – primär mit dem Spielbankensektor.

Die zahlreichen mit Suchtprävention beschäftigten Akteure leisten ebenfalls ihren Beitrag, dass die politische und mediale Aufmerksamkeit für die Geldspiele anhält. In verschiedenen Gremien, unter anderem im Rahmen einer von Bundesamt für Justiz und Bundesamt für Gesundheit ins Leben gerufenen Austauschplattform, führen die Behörden untereinander und gemeinsam mit den Gesundheitsfachpersonen einen intensiven Dialog zu aktuellen Themen.

Besonders erfreulich ist, dass die Zusammenarbeit zwischen der Gespa und der eidgenössischen Spielbankenkommission und damit die für den Vollzug des Geldspielregulativs wichtigste Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen auch im Berichtsjahr professionell, konstruktiv und einvernehmlich funktioniert hat.

Auch die Entwicklungen in der digitalen Welt berühren die Geldspielregulierung immer wieder: So dienen beispielsweise geldwerte Non-Fungible Tokens (dabei handelt es sich um unersetzbare Tokens in einer Blockchain) in verschiedensten Konstellationen als Einsatz und/oder Gewinn bei Online-Geldspielen. Und Online-Spiele wie Daily Fantasy Sports, wo virtuelle Sportteams aus realen Spielern aufgestellt werden, erfreuen sich steigender Beliebtheit – können aber unter Umständen unter den Geldspielbegriff fallen. Auch im illegalen landbasierten

Markt, also den illegalen Spiellokalen, stellt die fortschreitende Digitalisierung die Aufsichts- und die Strafverfolgungsbehörden vor immer neue Herausforderungen – beispielsweise bei der Beweissicherung.

Im Bereich der Grossspiele ging es auch im Berichtsjahr darum, durch eine Aufsicht mit Augenmass die marktgerechte Entwicklung eines attraktiven Spielangebots zu ermöglichen – und gleichzeitig sicherzustellen, dass die gesetzlichen Vorgaben, die ein sicheres und transparentes Spiel garantieren sollen, respektiert werden. Im Bereich der Kleinspiele, die in der Aufsichts- und Bewilligungskompetenz der Kantone liegen, wirkt die Gespa im Rahmen ihrer Oberaufsicht ebenfalls auf eine bundesrechtskonforme Praxis hin. Sie prüft die ihr zugestellten kantonalen Bewilligungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und nimmt bei Bedarf Kontakt mit den betroffenen Kantonen auf.

Aktiv beobachtet hat die Gespa im Berichtsjahr erneut die sogenannten Verkaufsförderungsspiele (insbesondere die Gewinnspiele der Medienunternehmen), die bei korrekter Durchführung vom Anwendungsbereich des Geldspielgesetzes ausgenommen sind. Die Gespa will verhindern, dass unter dem Titel dieser Verkaufsförderungsspiele (die gemäss Gesetz nur kurzzeitig und nicht primär zwecks Erzielung von Erträgen durchgeführt werden dürfen) Geldspiele angeboten werden, mit denen zentrale Vorgaben von Gesetz und Verfassung unterlaufen werden.

Und schliesslich sei darauf hingewiesen, dass das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in Aussicht gestellt hat, dass die Evaluation des Geldspielgesetzes in Kürze in Angriff genommen werden soll. Das Thema der Geldspielregulierung wird damit auch längerfristig auf der politischen Agenda bleiben. Das Geldspielgesetz hat seine Praxistauglichkeit bewiesen. In gewissen Bereichen, wie beispielsweise der Mittelverwendung in den Kantonen oder den Kleinspielen, gibt es aber zweifelsohne noch Raum für Optimierungen. Dieser sollte genutzt werden.

Bern, Mai 2023



Jean-Michel Cina
Präsident



Manuel Richard
Direktor

ZUSAMMENFASSUNG

Aufgaben

AUFSICHT ÜBER LOTTERIEN UND SPORTWETTEN

Die Gespa hat den Lotteriegesellschaften im Berichtsjahr insgesamt 63 Spiele bewilligt. Der Swisslos wurden 22 und der Loterie Romande 41 Bewilligungen erteilt. Dabei handelte es sich vorwiegend um Bewilligungen für vorgezogene physische und virtuelle Lose.

In Berücksichtigung des als hoch eingeschätzten Gefahrenpotenzials der Loterie électronique wurde die LoRo bereits 2021 im Rahmen der Bewilligungen verpflichtet, Personen, die in der Schweiz mit einer Spielsperre belegt sind (Art. 80 des Bundesgesetzes über Geldspiele, BGS), von den Spielen der Loterie électronique auszuschliessen. Zu diesem Zweck muss die LoRo konkrete, wirksame Massnahmen einführen, die entweder beim Zugang zum Spiel oder bei der Auszahlung der Gewinne ansetzen. Die LoRo hatte gegen die Bewilligungen bereits 2021 Beschwerden eingereicht. Nachdem das Geldspielgericht die Entscheide der Gespa vollumfänglich stützte, hat die LoRo das Verfahren im Berichtsjahr an das Bundesgericht weitergezogen.

Den Lotteriegesellschaften wurden im Berichtsjahr insgesamt 79 Genehmigungen für nachträgliche Spielveränderungen am Lotterie- und Sportwettenangebot sowie 37 Genehmigungen für die Durchführung von Gratisspielen oder zur Gewährung von Gratispielguthaben erteilt. Es wurden neun Meldungen zu Vorfällen bearbeitet, welche die Sicherheit und die Transparenz des Spielbetriebs gefährden können (Art. 43 BGS).

Die im Berichtsjahr durchgeführten Inspektionen landbasierter Verkaufsstellen für Lotterie- und Sportwettenprodukte ergaben insgesamt ein positives Bild.

Aufgrund von Änderungen der Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über die Sorgfaltspflichten der Veranstalterinnen von

Grossspielen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung E)JP, GwV-E)JP) mussten die Lotteriegesellschaften noch im Berichtsjahr ihre internen Geldwäscherei-Richtlinien anpassen. Die Anpassungen konnten teilweise bereits im Jahr 2022 genehmigt werden.

Im Berichtsjahr verhängten die Lotteriegesellschaften insgesamt 66 Spielsperren (Art. 80 BGS). Es wurden keine Aufhebungen von Sperren vorgenommen.

AUFSICHT ÜBER GESCHICKLICHKEITSGELDSPIELE

2022 hat die Gespa zwei weiteren Veranstaltern Bewilligungen zur Veranstaltung von automatisiert durchgeführten Geschicklichkeitsspielen erteilt (Art. 21 ff. BGS). Ende Berichtsjahr waren damit insgesamt 17 Automatenaufsteller im Besitz einer Veranstalterbewilligung. Gegen zwei Veranstalter wurden im Berichtsjahr Aufsichtsverfahren eröffnet, die im Zusammenhang mit der Bewilligungsvoraussetzung des guten Rufs i.S.v. Artikel 22 Abs. 1 Bst. b BGS stehen und in denen der Entzug der Veranstalterbewilligung geprüft wird. Per Jahresende waren diese Verfahren sowie ein Gesuch auf Erteilung einer Veranstalterbewilligung noch hängig.

Die Gespa hat 2022 sieben Veranstaltern Spielbewilligungen erteilt. Überdies wurden erstmals online durchgeführte Geldspiele als Geschicklichkeitsspiele qualifiziert und als Grossspiele bewilligt. Es handelt sich dabei um die neun Online-Differenzler-Jass-Produkte von Swisslos. Ende Berichtsjahr waren sieben Qualifikations- bzw. Spielbewilligungsgesuche betreffend Geschicklichkeitsspiele hängig, ein Gesuch war

sistiert. Im Berichtsjahr hat die Gespa zudem in 22 Fällen untergeordnete Änderungen an Geschicklichkeitsspielautomaten genehmigt (Art. 34 der Geldspielverordnung, VGS). In verschiedenen Kantonen fanden im zweiten Halbjahr Kontrollen von Verkaufsstellen statt. In einem weiteren Gesuchsverfahren erliess die Gespa eine Feststellungsverfügung, wonach es sich bei der ihr präsentierten Fantasy Sports-Veranstaltung entgegen der Auffassung der Gesuchstellerin nicht um ein Geschicklichkeitsspiel, sondern um eine Sportwette handelt. Zudem qualifizierte sie eine zu beurteilende Spieldurchführung – ebenfalls entgegen der Haltung der Antragstellerin – als automatisiert. Gegen beide Verfügungen wurde Beschwerde erhoben. Die Rechtsmittelverfahren vor dem Geldspielgericht waren Ende Berichtsjahr noch hängig.

BEKÄMPFUNG ILLEGALER AKTIVITÄTEN

Die Gespa wurde im Berichtsjahr in 21 Fällen zu Untersuchungen in kantonalen Strafverfahren beigezogen. Im Rahmen von 20 Hausdurchsuchungen fand eine Begleitung durch die Gespa statt. Ferner wurden der Gespa 42 kantonale Entscheide in Strafsachen eröffnet. Die Gespa verfügt in diesen Verfahren über klar definierte Parteirechte. Weiter wurden im Berichtsjahr zwei Sperrlisten mit zu blockierenden Domains publiziert, um das illegale Online-Geldspiel weiter einzudämmen. Die Zugangssperre konnte ohne Zwischenfälle umgesetzt werden. Ende 2022 war der Zugang zu insgesamt 245 Domains gesperrt. Gegen die Sperrverfügungen der Gespa sind im Berichtsjahr keine Einsprachen eingegangen. Das Vorgehen der Gespa bei der Umsetzung der Zugangssperre wurde im Berichtsjahr durch das Bundesgericht als recht- und verhältnismässig qualifiziert (2C_336/2021, 2C_337/2021 und 2C_338/2021).

Auch rund um das Thema Wettkampfmanipulation war die Gespa (in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben als Nationale Plattform zur Bekämpfung der Wettkampfmanipulation im Sport) aktiv. Das Followup-Committee der Magglinger Konvention, in dem auch der stellvertretende Direktor der Gespa vertreten ist, hat 2022 zweimal in Strasbourg getagt – und treibt die Bemühungen zur internationalen Kooperation voran.

Im Mai 2022 hat die Gespa den Jahresrückblick (auf das Jahr 2021) der Nationalen Plattform veröffentlicht.

DIE GESPA ALS KOMPETENZ-ZENTRUM FÜR GELDSPIELE

Gleichzeitig mit dem vorliegenden Jahresbericht veröffentlicht die Gespa die Gross- und Kleinspielstatistik 2022.

Zudem weist das Geldspielgesetz der Gespa die Aufgabe zu, jährlich einen (Transparenz-) Bericht über die Verwendung der Reingewinne der beiden Lotteriegesellschaften zu verfassen. Im Oktober des Berichtsjahres publizierte die Gespa den entsprechenden Bericht (betreffend das Jahr 2021) auf ihrer Website.

Die Kantone müssen der Gespa von Bundesrechts wegen seit dem 1. Januar 2021 sämtliche Kleinspielbewilligungsentscheide zustellen. Die Gespa hat im Bereich der Kleinspiele eine Oberaufsichtsfunktion und prüft die entsprechenden Verfügungen auf ihre Bundesrechtskonformität. Die Anzahl zugestellter Bewilligungen und die Anfragen der Kantone haben ab Sommer 2021 signifikant zugenommen und stagnierten im Jahr 2022 auf hohem Niveau. Der Austausch zwischen den Kantonen und der Gespa funktioniert grundsätzlich sehr gut und konstruktiv.

Die vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Konsultationsverfahren zwischen der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) und der Gespa (vgl. Art. 20 und 27 BGS) haben auch im Berichtsjahr problemlos funktioniert. Die beiden Behörden tauschen sich in transparenter und effizienter Weise aus. Dabei kam es im Berichtsjahr bei 57 gegenseitigen Konsultationen betreffend mehr als tausend Spiele zu keiner einzigen Uneinigkeit zwischen den Behörden.

Das neue Geldspielkonkordat ist auf den 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Seither gilt für die interkantonalen Organe ein neues Finanzierungsmodell. Die Gespa ist für die jährliche Berechnung und Erhebung der Abgaben zuständig. Im Juli 2022 hat die Gespa erstmals entsprechende Abgabeverfügungen erlassen. Es wurden keine Beschwerden erhoben; die Verfügungen waren Ende des Berichtsjahres allesamt in Rechtskraft erwachsen.

Governance und Finanzen

GOVERNANCE

Die Gespa ist eine selbständige und unabhängige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die gesetzlichen Organe der Gespa sind der Aufsichtsrat, die Geschäfts- und die Revisionsstelle.

Der Aufsichtsrat setzt sich seit Januar 2022 neu zusammen. Jean-Michel Cina, ehemaliger Regierungsrat des Kantons Wallis, nimmt seither die Funktion des Präsidenten wahr.

Die Geschäftsstelle beschäftigte Ende Jahr 17 Mitarbeitende.

Als Revisionsstelle für die Jahre 2022–2026 ist die Eiger Treuhand AG, Weltpoststrasse 5, 3005 Bern, eingesetzt.

Als unabhängige Datenschutzaufsichtsstelle ist seit dem 1. Januar 2021 die Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern (DSA) bezeichnet.

FINANZEN

Die Jahresrechnung 2022 wurde budgettreu und mit einem ausgeglichenen Ergebnis abgeschlossen. Der betriebliche Aufwand der Gespa belief sich auf 2'976'339 Franken, der Betriebsertrag auf 1'926'339 Franken. Es fiel ein periodenfremder Ertrag von 1'050'000 Franken an.



BERICHT

1. Aufgaben der Gespa

Die Kernaufgaben der Gespa lassen sich in vier Felder aufteilen: Aufsicht über Lotterien und Sportwetten (vgl. Ziff. 1.1.), Aufsicht über Geschicklichkeitsgeldspiele (vgl. Ziff. 1.2.), Bekämpfung illegale Aktivitäten (vgl. Ziff. 1.3.) sowie die Gespa als Kompetenzzentrum für Geldspiele (vgl. Ziff. 1.4).

1.1 AUFSICHT ÜBER LOTTERIEN UND SPORTWETTEN

1.1.1 Bewilligungen

Nachdem in den Vorjahren aufgrund der Inkraftsetzung des neuen Geldspielgesetzes eine hohe Anzahl von Spielbewilligungsverfahren abgetragen werden musste, hat sich die Situation im Berichtsjahr wieder normalisiert. Im Berichtsjahr bewilligte die Gespa der LoRo 41 und der Swisslos 22 Spiele (gesamthaft 63 Spiele, vgl. Diagramm 1).

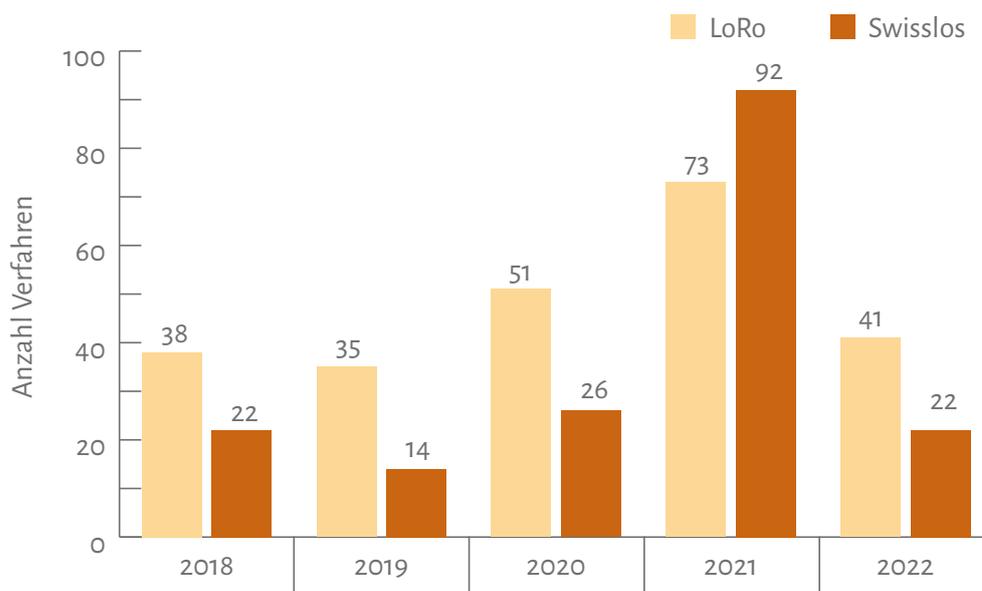


Diagramm 1
Spielbewilligungsverfahren pro Lotteriegesellschaft.

Der Swisslos wurden im Berichtsjahr vorwiegend Bewilligungen für vorgezogene physische und virtuelle Lose erteilt. Ferner wurde der Swisslos eine Spielbewilligung für das nachgezogene virtuelle Lotterierprodukt namens Gooool erteilt. Im Rahmen von Gooool werden alle rund vier Minuten nachgezogene Lotterieziehungen durchgeführt, wobei die Spielteilnehmenden Tipps auf den Ausgang von einer, zwei oder drei direkt im Anschluss stattfindenden Zufallsziehungen abgeben. Das Ergebnis der Zufallsziehungen wird den Spielteilnehmenden in der Form einer Videosequenz eines virtuellen Fussballspiels angezeigt.

Der LoRo wurden 2022 Spielbewilligungen erteilt für vorgezogene physische und virtuelle Lose sowie für die nachgezogenen Lotterien «Loto Express», «Magic 3», «Magic 4» und «Banco».

Im Jahr 2021 hatte die Gespa zehn Spielbewilligungen für Rubbellose erteilt, die auf den elektronischen Lotterierautomaten «Loterie électronique» der Loterie Romande gespielt werden können. In Berücksichtigung des als hoch eingeschätzten Gefahrenpotenzials der Loterie électronique wurde die LoRo im Rahmen dieser Bewilligungen verpflichtet, Personen, die in der Schweiz mit einer Spielsperre belegt sind (Art. 80 BGS), von den Spielen der Loterie électronique auszuschlies-

sen. Zu diesem Zweck muss die LoRo konkrete, wirksame Massnahmen einführen, die entweder beim Zugang zum Spiel oder bei der Auszahlung der Gewinne ansetzen. Die Spielsperre ist in den Augen der Gespa ein besonders wichtiges neues Element im Katalog der Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel, die bei der Loterie électronique zum Einsatz kommen. Die LoRo hatte gegen die Bewilligungen bereits 2021 Beschwerden beim Geldspielgericht eingereicht. Im Berichtsjahr hatte das Geldspielgericht die Beschwerden abgewiesen und die Entscheide der Gespa gestützt. Gegen das Urteil des Geldspielgerichts hat die LoRo im Berichtsjahr Beschwerde an das Bundesgericht eingereicht, wo die Verfahren Ende des Berichtsjahres noch hängig waren. Bei der Gespa waren Ende Berichtsjahr insgesamt noch fünf Gesuche für die Erteilung von Spielbewilligungen für Lotterien oder Sportwetten der Lotteriegesellschaften hängig.

1.1.2 Aufsicht über die Spieldurchführung

Ein Teil der Aufsicht über die Spieldurchführung findet permanent und im Rahmen von standardisierten Ver-

fahren statt. Teile der Aufsicht werden aber auch mittels punktueller Kontrollen (z. B. dem Einholen spezifischer Berichte oder der Durchführung von Stichkontrollen) wahrgenommen und erfolgen aufgrund jährlicher Planung. Die im Berichtsjahr durchgeführten Inspektionen landbasierter Verkaufsstellen für Lotterie- und Sportwettenprodukte ergaben insgesamt ein positives Bild und es wurde festgestellt, dass die Vorgaben in den Verkaufsstellen absolut überwiegend eingehalten werden. Beanstandungen seitens der Gespa wurden direkt im Dialog mit den betroffenen Veranstalterinnen geklärt. Diese zeigten sich im Rahmen der ausgelösten Prozesse ausnahmslos kooperativ.

Gestützt auf Art. 34 der Geldspielverordnung haben die Veranstalterinnen der Gespa jede Spielveränderung, die sie an einem bewilligten Spiel vornehmen wollen, zu melden. Der Swisslos wurden im Berichtsjahr 36 Spielveränderungen genehmigt, der LoRo 43. Zum Jahresende waren fünf Genehmigungsverfahren noch hängig.

1.1.3 Sozial- und Jugendschutz

Die Veranstalterinnen von Grossspielen müssen von Gesetzes wegen über ein Sozialkonzept verfügen (Art. 76 BGS). Das Vorliegen eines Sozialkonzepts war Voraussetzung für die Erteilung der Veranstalterbewilligungen, welche im Jahr 2020 erteilt wurden.

Die Gespa überwacht, dass die beiden Lotteriegesellschaften Swisslos und LoRo allgemeine Rahmenbedingungen gewährleisten und konsequent umsetzen, welche das verantwortungsvolle Spiel fördern. Die Gespa hat auch im Berichtsjahr bei jedem neu zu bewilligenden Produkt das Gefahrenpotenzial des Spiels ermittelt, wofür sie unter anderem das vom «Wissenschaftlichen Forum Glücksspiel» entwickelte Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten verwendet. Soweit im Einzelfall sachlich geboten, werden auch Faktoren berücksichtigt, die im Messinstrument nicht abgebildet sind. Dabei werden etwa der aktuelle Stand der Forschung sowie Hinweise aus der Praxis herangezogen. Auf der Grundlage dieser Prüfung werden die Massnahmen zum Schutz der Spielenden definiert, welche das konkrete Spielangebot flankieren müssen. Diese Massnahmen variieren je nach Produkt und Absatzkanal.

Art. 80 BGS verpflichtet die Veranstalterinnen von online durchgeführten Grossspielen, Personen vom Spielbetrieb auszusperrern, von denen sie aufgrund eigener Wahrnehmungen oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder annehmen müssen, dass sie überschuldet sind oder ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze tätigen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen. Sie sperren ferner Personen vom Spielbetrieb aus, von denen sie aufgrund einer Meldung einer Fachstelle oder Sozialbehörde wissen oder annehmen müssen, dass sie spielsüchtig sind. Die Spielerinnen und Spieler können auch selbst eine Spielsperre beantragen.

Im Berichtsjahr verhängte die Swisslos nach Überprüfung der finanziellen Situation der Betroffenen insgesamt 5 Spielsperren. Im Weiteren kam es zu 27 Spielsperren, die von Spielenden selbst beantragt wurden. Zudem gab es zwei Spielsperren aufgrund der Meldung einer Behörde. Insgesamt kam es im Berichtsjahr somit zu 34 Spielsperren der Swisslos (2021: 42 Spielsperren; 2020: 21 Spielsperren; 2019: 11 Spielsperren). 2022 wurde bei der Swisslos kein Antrag auf Aufhebung der Spielsperre eingereicht. Demnach wurde auch keine Aufhebung einer Sperre vorgenommen.

Die Loterie Romande hat nach Überprüfung der finanziellen Situation der Person 11 Spielsperren verhängt. 21 Spielsperren wurden von Spielerinnen oder Spielern selbst beantragt. Insgesamt verhängte die LoRo somit im Berichtsjahr 32 Spielsperren (2021: 42 Spielsperren; 2020: 34 Spielsperren; 2019: 10 Spielsperren). Zu einer Aufhebung von Spielsperren durch die LoRo kam es 2022 nicht.

Wirksamkeit Sozialschutzmassnahmen

Zur Vorbeugung von exzessivem Geldspiel und Kontrolle des Spielverhaltens setzen die beiden Lotteriegesellschaften Swisslos und Loterie Romande ein gesamtheitliches Sozialkonzept um. Das Bundesgesetz über Geldspiele (BGS) schreibt in Art. 84 vor, dass die Veranstalterinnen von Grossspielen der Gespa jährlich einen Bericht über die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zum Schutz der Spieler vor exzessivem Geldspiel einreichen. Es geht um den Sozialschutz sowohl im Online- als auch im landbasierten Bereich.

Wie in den Vorjahren hat die Geschäftsstelle einen Auswertungsbericht über die Berichte der beiden Lotteriegesellschaften verfasst. Der Auswertungsbericht 2022 (über das Jahr 2021) ist auf der Website der Gespa abrufbar.

Die Wirksamkeitsberichte der beiden Lotteriegesellschaften stellen ein wertvolles Instrument dar, welches es ermöglicht, den Sozialschutz zu evaluieren und all-fälligen Handlungsbedarf zu identifizieren.

Marketing-Kommunikation

Die verantwortungsvolle Vermarktung von in der Schweiz zugelassenen Lotterie- und Sportwettenanbietern nimmt eine wichtige Funktion für eine erfolgreiche Geldspielregulierung ein. Sie leitet die Verbraucher weg von den illegalen und unkontrollierten Angeboten mit hohem Schadenspotenzial hin zu den erlaubten, von angemessenen Jugend- und Verbraucherschutzmassnahmen begleiteten Spielmöglichkeiten. Dabei haben die in der Schweiz zugelassenen interkantonalen Lotterie- und Sportwettanbieter die Grundsätze verantwortungsvoller Werbung einzuhalten, damit ihre Werbemassnahmen nicht in Konflikt mit den Zielen und Vorschriften des Gesetzgebers geraten.

Das BGS steckt den Rahmen der zulässigen Werbung ab. So darf Werbung beispielsweise nicht irreführend oder aufdringlich sein.

Im Berichtsjahr hat die Gespa in einer Stichprobe je zwei ausgewählte Marketing-Kommunikationsmassnahmen der beiden Lotteriegesellschaften auf die Vereinbarkeit mit den gesetzlichen Grundlagen überprüft. Zu diesem Zweck wurde das Konzept bzw. der Aktionsplan eingefordert und analysiert. Es wurden dabei keine Verstösse gegen die gesetzlichen Grundlagen festgestellt. Eine Veranstalterin wurde darauf hingewiesen, dass ein Satz in einem Werbespot inhaltlich nicht korrekt ist und je nach Kontext den Tatbestand der irreführenden Werbung erfüllen könnte. Die Lotteriegesellschaften wurden über das Ergebnis der Prüfungen schriftlich orientiert.

Externe Hinweise auf irreguläre Marketing-Kommunikationsmassnahmen gingen bei der Gespa im Berichtsjahr keine ein.

Promotionen (BGS Art. 75)

Die Einräumung von Gratisspielen oder Gratispielguthaben bedarf der vorgängigen Zustimmung der Gespa. Im Berichtsjahr wurden der LoRo 24 und der Swisslos 13 Genehmigungen zur Durchführung von Gratisspielen oder zur Gewährung von Gratispielguthaben erteilt. Die Promotionen waren sehr unterschiedlich ausgestaltet und wurden teilweise über die Internetspielplattformen, teilweise aber auch durch die landbasier-

ten Verkaufsstellen der Swisslos und der Loterie Romande durchgeführt.

1.1.4 Sicherheit

Sicherheitskonzepte

Die Erteilung der Veranstalterbewilligungen für die Lotteriegesellschaften im Jahr 2020 erforderte seitens der Aufsichtsbehörde die Prüfung der gesetzlich vorgeschriebenen Sicherheitskonzepte. Die Sicherheitskonzepte beschreiben die Massnahmen der Veranstalterinnen zur Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs sowie die Bekämpfung der Kriminalität und der Geldwäscherei. Diese Massnahmen richten sich aus am Gefährdungspotenzial und den Merkmalen des Vertriebskanals der verschiedenen Spielangebote. Die Sicherheitskonzepte der LoRo und der Swisslos wurden durch die Gespa bzw. die Comlot als gesetzeskonform beurteilt.

Im Berichtsjahr hatten die Lotteriegesellschaften über die Umsetzung ihrer Sicherheitskonzepte im Jahr 2021 Bericht zu erstatten. Diese Berichte sind der Gespa in den Sommermonaten zugegangen und konnten im zweiten Semester geprüft werden. Der Prozess der Berichterstattung über die Umsetzung der Sicherheitskonzepte erhöht die Transparenz (für die Aufsicht) und wird positiv beurteilt.

Über die beschriebene jährliche Berichterstattung hinaus haben die Veranstalterinnen von Grossspielen der zuständigen Vollzugsbehörde alle wichtigen Vorkommnisse, welche die Sicherheit und die Transparenz des Spielbetriebs gefährden können, zu melden (Art. 43 BGS). Im Berichtsjahr gingen seitens der Lotteriegesellschaften neun Meldungen ein. Sechs dieser Meldungen betrafen die Spielinfrastruktur im weiteren Sinne, während bei den übrigen Vorkommnissen ein direkter Einfluss auf die Durchführung eines konkreten Spiels gegeben war. Betroffen waren ein virtuelles Bingoprodukt sowie zwei vorgezogene gedruckte Losprodukte.

Begrenzung des Sportwettangebots

Sportwetten dürfen nicht auf Ereignisse angeboten werden, die ein erhöhtes Risiko von Wettkampfmanipulation beinhalten. Die Gespa führt seit mehreren Jahren eine Liste, die das in der Schweiz zugelassene Sportwettangebot in Bezug auf die Wettarten und Sportereignisse begrenzt. Seit Ende 2018 publiziert die

Gespa diese englischsprachige Liste auf ihrer Homepage.

Die periodische Aktualisierung der Liste wirkt auf eine sichere Durchführung der Sportwetten hin und dient der Einhaltung zentraler Vorgaben der von der Schweiz ratifizierten Magglinger Konvention (Konvention des Europarats gegen Wettkampfmanipulationen im Sport). Die Festlegung des zulässigen Wettangebots ist und bleibt ein wichtiger Teil der geldspielrechtlichen Massnahmen zur Vorbeugung von Wettkampfmanipulationen im Sport. Auf Antrag der Veranstalterinnen kann die Liste auch erweitert werden, was zuletzt im Sommer 2022 in grösserem Umfang der Fall war. Im Rahmen dieses Prozesses führt die Gespa eine Risikoprüfung durch. Dabei werden die Manipulationsrisiken der einzelnen Sportwettkämpfe evaluiert. Der Entscheid über die Erweiterung der Listen ist in der Folge abhängig vom Ausgang dieser Evaluation.

1.1.5 Geldwäschereibekämpfung

Die Veranstalterinnen von Grossspielen unterstehen als Finanzintermediäre dem Geldwäschereigesetz. Sie unterstehen deshalb diversen Vorgaben der Geldwäschereiverordnung des EJPD über die Sorgfaltspflichten der Veranstalterinnen von Grossspielen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung EJPD, GwV-EJPD). Die GwV-EJPD findet zurzeit nur auf die beiden Lotteriegesellschaften Anwendung; die übrigen Teilnehmer am Grossspielmarkt sind vom Anwendungsbereich der Verordnung i.S.v. Artikel 1 Abs. 2 GwV-EJPD ausgenommen, da sie ausschliesslich automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele durchführen, bei denen die Höhe der einzelnen Spieleinsätze höchstens 5 Franken und die Gewinnmöglichkeit höchstens 5'000 Franken betragen.

Mit den Berichten über die Umsetzung der Sicherheitskonzepte äussern sich die Lotteriegesellschaften jährlich zu den Aktivitäten im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und geben eine differenzierte Einschätzung der Geldwäschereirisiken im von ihnen betriebenen schweizerischen Lotterie- und Sportwettenmarkt ab. Der risikobasierte Ansatz erlaubt es den Lotteriegesellschaften, den Risiken der verschiedenen Spielkategorien angemessen Rechnung zu tragen. Die Gespa hat die in den Berichten der Lotteriegesellschaften für das Jahr 2021

enthaltenen Angaben zu den Geldwäschereiaktivitäten aufbereitet und mit den Vorjahreszahlen sowie zwischen den Lotteriegesellschaften verglichen. Im Sinne einer «riskbased supervision» dient diese Aufbereitung der Gespa der Planung ihrer Aufsichtstätigkeit in diesem Bereich.

Aufgrund von Änderungen der GwV-EJPD, die per 01.01.2023 in Kraft traten, mussten die Lotteriegesellschaften ihre internen Richtlinien anpassen. In den internen Richtlinien haben die Lotteriegesellschaften neu die Rahmenbedingungen für die Aktualisierung der Kundenbelege festzulegen (Art. 24 Abs. 2 Bst. I GwV-EJPD). Die Anpassungen konnten teilweise bereits im Jahr 2022 i.S.v. Artikel 24 Abs. 3 GwV-EJPD genehmigt werden.



1.2 AUFSICHT ÜBER GESCHICKLICHKEITSGELDSPIELE

1.2.1 Bewilligungen und Qualifikationen

Im Berichtsjahr hat die Gespa zwei weiteren Anbietern Bewilligungen zur Veranstaltung von automatisiert durchgeführten Geschicklichkeitsspielen erteilt. Ende Berichtsjahr waren damit insgesamt 17 Automatenaufsteller im Besitz einer Veranstalterbewilligung. Gegen zwei Veranstalter wurden im Berichtsjahr Aufsichtsverfahren eröffnet, die im Zusammenhang mit der Bewilligungsvoraussetzung des guten Rufs i.S.v. Artikel 22 Abs. 1 Bst. b BGS stehen und in denen der Entzug der Veranstalterbewilligung geprüft wird. Per Jahresende waren diese Verfahren sowie ein Gesuch auf Erteilung einer Veranstalterbewilligung noch hängig.

Im Berichtsjahr wurden insgesamt sieben Veranstaltern Spielbewilligungen erteilt. Es handelte sich dabei überwiegend um Bewilligungen für Geschicklichkeitsspielautomaten, die bereits in einem anderen Verfahren als solche qualifiziert und für einen anderen Veranstalter bewilligt worden waren. Überdies wurden erstmals online durchgeführte Geldspiele als Geschicklichkeitsspiele qualifiziert und als Grossspiele bewilligt. Es handelte sich dabei um die neun Online-Differenzler-Jass-Produkte von Swisslos.

Per Ende Berichtsjahr waren sieben Qualifikations- bzw. Spielbewilligungsgesuche betreffend Geschicklichkeitsspiele hängig, ein Gesuch war sistiert. Im Vergleich zur Qualifikation von Lotterien und Sportwetten ist die Qualifikation von Geschicklichkeitsspielen ungleich komplexer und aufwändiger. Dies wirkt sich nicht zuletzt auf die Dauer und Gebühren der entsprechenden Bewilligungs- bzw. Qualifikationsverfahren aus.

In einem weiteren Gesuchsverfahren erliess die Gespa im Berichtsjahr eine Feststellungsverfügung, wonach es sich bei der zu beurteilenden Fantasy Sports-Veranstaltung entgegen der Auffassung der Gesuchstellerin nicht um ein (online durchgeführtes) Geschicklichkeitsspiel, sondern um eine Sportwette handelt. Zudem qualifizierte sie eine zu beurteilende Spieldurchführung – ebenfalls entgegen der Haltung der Antragstellerin – als automatisiert im Sinne des

Gesetzes und damit als bewilligungspflichtig. Gegen beide Verfügungen wurde Beschwerde erhoben. Die Rechtsmittelverfahren vor dem Geldspielgericht waren Ende Berichtsjahr noch hängig.

1.2.2 Aufsicht über die Spieldurchführung

Die Aufstellung der Geschicklichkeitsspielautomaten richtet sich nach dem BGS sowie den in der Veranstalterbewilligung und den Spielbewilligungen festgehaltenen Vorgaben. Damit geht etwa einher,

- dass die Aufstellungssituation an einem Standort den Vorgaben gemäss Art. 71 VGS entsprechen muss,
- dass das Mindestalter, welches für die Teilnahme berechtigt (18 Jahre), eingehalten wird,
- dass Automaten nur an Orten aufgestellt werden dürfen, wo sie im Blickfeld des Personals sind oder an denen gewährleistet ist, dass das Personal die Aufsicht in geeigneter Weise wahrnehmen kann,
- dass die Automaten gemäss den Vorgaben der Gespa gekennzeichnet werden müssen (Art. 72 VGS),
- dass bei den Automaten Informationsmaterialien zum Spielerschutz vorhanden sein müssen und
- dass der Gespa monatlich über die Aufstellungssituation Meldung erstattet wird.

Die Gespa publiziert auf ihrer Webseite eine Liste, auf welcher alle durch sie als Geschicklichkeitsspiele bewilligten Geldspielautomaten aufgeführt sind. Die Liste enthält u.a. Angaben zu den Namen und Versionen der bewilligten Spiele. Sie wird laufend aktualisiert.

Im zweiten Semester 2022 fanden in verschiedenen Kantonen Inspektionen der Verkaufsstellen statt. Nahezu alle autorisierten Veranstalter waren von den Kontrollen betroffen. Die angetroffenen Automaten waren allesamt gemeldet und mit der notwendigen Kennzeichnung versehen. Zudem wurde festgestellt, dass die Überwachung des Spielbetriebs vor Ort in der Regel sichergestellt ist und die Informationen zum Schutz der Spielenden vor exzessivem Geldspiel grossmehrfach auflagen.

Gestützt auf Art. 34 der Geldspielverordnung haben die Veranstalterinnen der Gespa jede Spielveränderung, die sie an einem bewilligten Spiel vornehmen wollen, zu melden. Im Berichtsjahr hat die Gespa in 22 Fällen untergeordnete Änderungen an Geschicklichkeitsspielautomaten genehmigt. Zum Jahresende waren keine Verfahren nach Art. 34 hängig.

1.2.3 Sozialschutz und Sicherheit

Alle zugelassenen Veranstalter von automatisierten Geschicklichkeitsspielen hatten bereits im Rahmen der Veranstalterbewilligungsverfahren darzulegen, dass sie über Sicherheits- und Sozialkonzepte verfügen. Die Konzepte definieren auf das Gefährdungspotenzial und die Merkmale des Vertriebskanals ihrer Spielangebote ausgerichtete Massnahmen. Die entsprechenden Konzepte entsprechen den gesetzlichen Anforderungen und wurden als gesetzeskonform beurteilt; ihre Umsetzung und die Wirksamkeit der Massnahmen werden im Rahmen einer jährlichen Berichterstattung gemäss den Art. 47 und 84 BGS beurteilt.

Im Berichtsjahr hatten die autorisierten Veranstalter erstmals Berichte über die Umsetzung ihrer Sicherheits- und Sozialschutzkonzepte einzureichen. Die Berichte sind der Gespa ab dem zweiten Quartal zugegangen und konnten bis Ende des Berichtsjahres abschliessend beurteilt werden. Der Prozess der Berichterstattung über die Umsetzung der Konzepte erhöht die Transparenz (für die Aufsicht) und wird als sehr positiv beurteilt.

Gemäss Art. 43 BGS haben die Veranstalterinnen von Grossspielen der zuständigen Vollzugsbehörde alle wichtigen Vorkommnisse, welche die Sicherheit und die Transparenz des Spielbetriebs gefährden können, zu melden. Im Berichtsjahr gingen seitens der Veranstalter von Geschicklichkeitsspielen keine entsprechenden Meldungen ein.



1.3 BEKÄMPFUNG ILLEGALE AKTIVITÄTEN

Neben der Aufsicht über die zugelassenen Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsgeldspiele ist die Bekämpfung illegaler Aktivitäten ebenfalls gesetzlicher Teilauftrag und zentrales Anliegen der Gespa. Während im Rahmen der autorisierten Spielangebote klare Vorgaben zur Spieldurchführung existieren und deren Einhaltung durch die Aufsichtsbehörde kontrolliert wird, sind die Spielenden im illegalen Markt den Gefahren des Geldspiels ohne jeglichen Schutz ausgesetzt. Neben dem illegalen Geldspiel im engeren Sinne gibt es weitere unerwünschte Phänomene wie die Geldwäscherei oder die Wettkampfmanipulation, mit denen die Gespa im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung konfrontiert wird.

Zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Bereich der Bekämpfung illegaler Aktivitäten verfügt die Gespa über weitreichende verwaltungsrechtliche Kompetenzen. Diese sind nicht zuletzt im Bereich des Graumarkts relevant, wo bisweilen in Grenzfällen zu definieren ist, was (noch) erlaubt ist und was gegen die gesetzlichen Vorgaben verstösst. Darüber hinaus arbeitet die Gespa als Fachbehörde eng mit den zuständigen Strafverfolgungsbehörden zusammen. Im Berichtsjahr wurden der Gespa 42 kantonale Entscheide in Strafsachen eröffnet. Die Gespa verfügt in diesen Verfahren gestützt auf das BGS über klar definierte Parteirechte. Unter diesen 42 Entscheiden befanden sich u.a. 28 Strafbefehle, drei erstinstanzliche Urteile und zwei Urteile zweiter Instanz. Insgesamt legte die Gespa Einsprache gegen vier Strafbefehle ein, welche jedoch nach Studium der Akten wieder zurückgezogen wurden. Drei Entscheide betrafen Verstösse gegen das mittlerweile ausser Kraft getretene Lotteriegesetz.

1.3.1 Zugangssperre

Technische Umsetzung

Die Bestimmungen zur Zugangssperre sind Mitte 2019 in Kraft getreten. Hauptsächlich gestützt auf Hinweise von Dritten hat die Gespa im Berichtsjahr den Inhalt von 92 Domains ein-

gehend geprüft. Nach wie vor sind die marktrelevanten Anbieter entweder bereits gesperrt oder sie haben sich aus dem Schweizer Markt zurückgezogen. Im Berichtsjahr wurde die Sperrliste zweimal aktualisiert. Ende 2022 befanden sich insgesamt 245 zu sperrende Domains ausländischer Geldspielanbieter auf der

Sperrliste der Gespa. Die Publikationen der Sperrlisten durch die Gespa und die Umsetzung der Sperren durch die schweizerischen Internetserviceprovider (ISP) waren auch im Berichtsjahr von keinen nennenswerten Problemen begleitet.

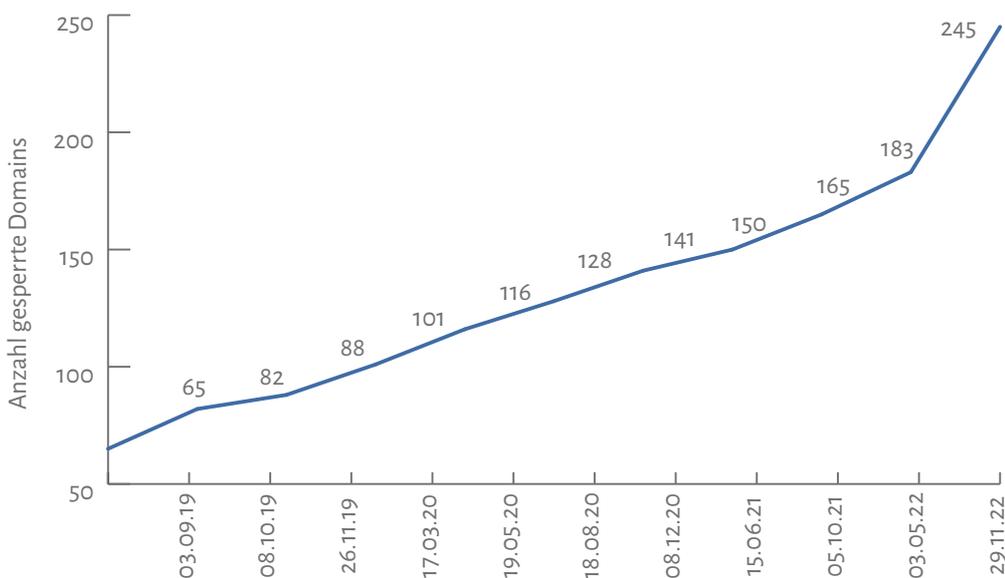


Diagramm 2
Chronologische Entwicklung der Sperrliste.

Die ISP werden für die tatsächlichen Kosten der Umsetzung der Zugangssperre nach Art. 92 Abs. 1 BGS entschädigt. Die Aufsichtsbehörden veröffentlichen jährlich den Gesamtbetrag der ausbezahlten Entschädigungen (Art. 95 Abs. 2 VGS). Dieser belief sich (Anteil Gespa) im Berichtsjahr auf insgesamt CHF 2'294.00 für Aufwände aus dem Jahr 2021.

Die ausländischen Anbieterinnen von Geldspielen

Die Gespa hatte erstmals im Herbst 2019 durch Verfügung den Zugang zu Domains mit ausländischen Geldspielangeboten sperren lassen. Bereits gegen diese erste Sperrverfügung der Gespa im Herbst 2019 sind Einsprachen von ausländischen Anbieterinnen von Geldspielen eingegangen. Die Einspracheentscheide der Gespa wurden vom Geldspielgericht in der Folge geschützt; auf Beschwerde der Anbieterinnen wurden diese Urteile nachfolgend an das Bundesgericht weitergezogen. 2022 sind in den entsprechenden Verfah-

ren (BGE 148 II 392, 2C_337/2021 und 2C_338/2021) die Entscheide des Bundesgerichts ergangen. Dabei handelt es sich um die ersten Bundesgerichtsentscheide, die sich mit materiellen Kernfragen des seit 2019 in Kraft stehenden Geldspielgesetzes befassen. Das Bundesgericht hat die Beschwerden der ausländischen Geldspielanbieterinnen vollumfänglich abgewiesen und das Vorgehen der Gespa bei der Umsetzung der Zugangssperre als recht- und verhältnismässig qualifiziert. Die Gespa begrüsst die konzisen und umfassenden Urteile, die insbesondere auch zur Auslegung des Geldspielbegriffs wertvolle Erwägungen enthalten. Die drei Urteile sind unter www.bger.ch abrufbar. In einem weiteren Verfahren hat die Gespa 2022 gestützt auf eine Einsprache aus dem Vorjahr ihren Einspracheentscheid erlassen. Gegen diesen Entscheid hat die ausländische Spielanbieterin Beschwerde beim Geldspielgericht eingereicht. Dieses Verfahren war Ende des Berichtsjahrs weiterhin hängig.

1.3.2 Verkaufsförderungsspiele

Art. 1 Abs. 2 Bst. d und e BGS nehmen Verkaufsförderungsspiele vom Geltungsbereich des Geldspielgesetzes aus. Sie können damit ohne Bewilligung durchgeführt werden. Unterschieden werden folgende zwei Typen von Spielen:

- **Klassische Verkaufsförderungsspiele:**
In diese Kategorie fallen kurzzeitig zur Verkaufsförderung durchgeführte Lotterien und Geschicklichkeitsspiele, von denen keine Gefahr von exzessivem Geldspiel ausgeht und bei denen die Teilnahme ausschliesslich über den Kauf von Waren oder Dienstleistungen erfolgt, die zu höchstens marktconformen Preisen angeboten werden.
Mit diesen Spielen bezwecken Veranstalter in der Regel, den Verkaufsabsatz ihrer Produkte oder Dienstleistungen zu fördern und/oder ihre Kunden zu unterhalten und dadurch an sich zu binden. Der Spieleinsatz darf bei diesen Spielen ausschliesslich im (marktconformen) Entgelt für die angebotenen Produkte bzw. die angebotenen Dienstleistungen liegen.
- **Mediengewinnsspiele mit Gratisteilnahme:**
Hierunter fallen durch Medienunternehmen kurzzeitig zur Verkaufsförderung durchgeführte Lotterien und Geschicklichkeitsspiele, von denen keine Gefahr von exzessivem Geldspiel ausgeht und an denen zu den gleich guten Zugangs- und Teilnahmebedingungen wie bei Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts auch gratis teilgenommen werden kann.

Diese Gewinnsspiele unterscheiden sich von der voranstehenden Kategorie dadurch, dass für die Teilnahme grundsätzlich ein geldwerter Einsatz verlangt werden darf, alternativ aber eine einfache Gratisteilnahmemöglichkeit gewährt werden muss. In der Vergangenheit war der Einsatz oftmals in einer (überhöhten) Gebühr für die Kommunikation der Teilnahme über sog. Mehrwertdienstnummern (z. B. CHF 2.00 für eine SMS-Nachricht oder einen Anruf zur Übermittlung einer Wettbewerbsantwort) zu sehen.

Die Entwicklungen auf dem Markt waren im Berichtsjahr insbesondere bei den Medienhäusern sehr unterschiedlich. Während einzelne Medienhäuser ihr Spielangebot aufgrund der Restriktionen des BGS mehr oder weniger eingestellt haben, halten andere an ihren Angeboten fest. Die Gespa hat im Berichtsjahr den Fokus insbesondere auf das Kriterium der Kurzzeitigkeit

gerichtet – und prüfte in mehreren Fällen, ob die Angebote mit dem Gesetz vereinbar sind. Aus dem Gesetz ergibt sich klar, dass derartige Spiele nur vorübergehend – oder eben «kurzzeitig» – angeboten werden dürfen.

1.3.3 Landbasierter illegaler Markt

Im Jahr 2021 hat die Gespa den neuen Fachbereich illegaler Markt geschaffen, um die Bekämpfung illegaler Geldspiele (hauptsächlich Sportwetten) weiter zu intensivieren. Die Gespa wurde im Berichtsjahr in 21 Fällen zu Untersuchungen in kantonalen Strafverfahren beigezogen. Im Rahmen von 20 Hausdurchsuchungen fand eine Begleitung durch die Gespa statt. Die Spezialisten der Gespa unterstützten dabei die Polizei bei der Beweismittelerhebung und -auswertung. Im Rahmen des Bezugs zu kantonalen Strafverfahren analysierte die Gespa im Berichtsjahr insgesamt 48 Datenträger in Bezug auf allfällige Verstösse gegen das Geldspielgesetz. Zudem referierten die Spezialisten des Fachbereichs an mehreren teils interkantonalen Veranstaltungen zum Thema illegale Sportwetten und konnten so wertvolle Kontakte in der Strafverfolgung knüpfen und pflegen. Der Ausbau des Netzwerks brachte mit sich, dass die personellen Ressourcen teilweise stark strapaziert wurden. Für das Jahr 2023 ist deshalb ein Ausbau dieser Ressourcen geplant.

1.3.4 Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen

Durch die Magglinger Konvention hat sich die Schweiz gegenüber den internationalen Partnern zur Zusammenarbeit sowie zur Implementierung konkreter Massnahmen verpflichtet. Während die Koordination der Bekämpfung des Phänomens der Manipulation von Sportwettkämpfen und die weiteren sportpolitischen Aspekte im Zuständigkeitsbereich des Bundesamts für Sport liegen, überträgt das Geldspielgesetz der Gespa als «Nationale Plattform» die Aufgaben der Meldestelle. Als Meldestelle stellt die Gespa den Informationsfluss zwischen den Beteiligten (Sportverbände, Strafverfolgungsbehörden, ausländische Meldestellen, Wettveranstalterinnen etc.) sicher, womit ihr eine zentrale Rolle bei der Verfolgung konkreter Verdachtsfälle zukommt.

Sportorganisationen und die beiden Lotteriegesellschaften haben eine gesetzliche Pflicht zur Meldung von Verdachtsfällen. Zudem erhält die Gespa regelmässig Hinweise von ausländischen Stellen. Die Gespa leitet sachdienliche Informationen – je nach Situation – an ausländische Plattformen und/oder die Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz weiter. Ziel ist es, die Manipulation von Sportwettkämpfen ausgehend von einem effizienten Informationsaustausch auf nationaler und internationaler Ebene zu bekämpfen.

Als Schnittstelle zwischen der Gespa und den kantonalen Strafverfolgungsbehörden operiert das Bundesamt für Polizei (fedpol). Die Schnittstellenfunktion von fedpol kann durch die Gespa bei Bedarf zudem 24/7 genutzt werden, um zeitnah mit den zuständigen kantonalen Polizeikräften in Verbindung zu treten, falls dringliche polizeiliche Interventionen notwendig sind. Der Ausschuss zur Umsetzung der Magglinger Konvention hat 2022 zweimal im Europarat in Strasbourg getagt. Der stellvertretende Direktor der Gespa war dabei Teil der Schweizer Delegation.

Für den Informationsaustausch auf internationaler Ebene bleibt für die Gespa weiterhin die «Group of Copenhagen», das Netzwerk der Nationalen Plattformen, das zentrale Gefäss. Die Gespa pflegt den fachlichen Austausch mit den ausländischen Stellen durch Teilnahme an den entsprechenden Zusammenkünften der verschiedenen Landesvertreter.

Wie bereits in den Jahren zuvor, vermochte die Schweiz im Rahmen des internationalen Informationsaustauschs auch im Berichtsjahr wieder eine zentrale Rolle einzunehmen; auch 2022 hat keine andere Nationale Plattform auch nur annähernd so viele Verdachtsmeldungen mit den ausländischen Partnern geteilt wie die Gespa – konkret handelte es sich um 43 Meldungen.

Ihrerseits hat die Gespa im Berichtsjahr insgesamt 67 Verdachtsmeldungen betreffend insgesamt 57 Wettkämpfe erhalten, geprüft und teilweise weitergeleitet. Die Ausprägung des Verdachts war dabei äusserst unterschiedlich; in mehreren Fällen ging es nur um untergeordnete Unregelmässigkeiten auf dem internationalen Wettmarkt ohne direkten Bezug zur Schweiz, während in anderen Fällen Wetten auf auffällige Sportwettkämpfe auch im Angebot der Schweizer Lotteriegesellschaften standen. In diesen Fällen wurden jeweils in Zusammenarbeit mit den Lotteriegesellschaften nähere Abklärungen getroffen.

Insgesamt ging die Anzahl der Meldungen im Vergleich zum Vorjahr (157 Verdachtsmeldungen betreffend 138

Wettkämpfe) deutlich zurück. Dies spricht einerseits für die Qualität der Liste der Gespa mit dem zugelassenen Sportwettenangebot, die das Ziel hat, risikobehaftete Wettkämpfe auszuschliessen. Und es dürfte andererseits Indiz für einen langsam einsetzenden Erfolg der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich darstellen.

Die meisten Verdachtsmeldungen betrafen auch im Berichtsjahr den Fussball. Diese machten gut 88 % aller Meldungen aus. Erneut gut funktioniert hat die Zusammenarbeit mit FIFA und UEFA. Auch The Global Lottery Monitoring System (GLMS) bzw. seit Ende 2022 United Lotteries for Integrity in Sports (ULIS) und Sportradar als Überwachungs- und Sport- bzw. Wett-datenspezialisten standen in professioneller und unkomplizierter Art und Weise in regelmässigem Kontakt mit der Gespa.

Die detaillierten Zahlen und weitere Ausführungen zum Thema der Wettkampfmanipulation können dem auf der Internetseite der Gespa veröffentlichten Jahresrückblick der Nationalen Plattform entnommen werden, welcher (als Rückblick auf das Jahr 2022) im Mai 2023 publiziert wurde.



1.4 DIE GESPA ALS KOMPETENZZENTRUM FÜR GELDSPIELE

1.4.1 Statistik, Studien und Berichte

Gross- und Kleinspielstatistik

Das Geldspielgesetz überträgt der Gespa die Aufgabe, jährlich eine Statistik über die Gross- und Kleinspiele zu verfassen. Die benötigten Daten werden einerseits von den Grossspielveranstaltern und andererseits (für den Kleinspielsektor) von den Kantonen zur Verfügung gestellt. Die Statistik wird gleichzeitig mit dem vorliegenden Jahresbericht veröffentlicht. Das Dokument «Gross- und Kleinspielstatistik 2022» kann auf www.gespa.ch heruntergeladen werden und enthält die detaillierten Informationen zur nachstehenden Zusammenfassung.

Bei den Grossspielen wurden mit interkantonal, automatisiert oder online durchgeführten Lotterien und Sportwetten im Berichtsjahr ein Umsatz von rund 3.76 Milliarden Franken erzielt (prozentuale Zunahme im Vergleich zum Vorjahr: rund 13 %) sowie ein Bruttospielertrag (BSE) von 1.17 Milliarden Franken (+7 % im Vergleich zum Vorjahr). Insgesamt hat der BSE – mit einer Ausnahme – bei allen Produktkategorien zugenommen.

Der deutlich grösste Teil des BSEs (rund 76 %) wurde mit den Produktkategorien Lottos (dazu zählen insbesondere die ertragsstarken Produkte Euro Millions und Swiss Lotto, die online und landbasiert angeboten werden) sowie Lose (ebenfalls online und landbasiert angeboten) erwirtschaftet. Der Anteil des Online-Vertriebskanals am gesamten BSE betrug 20 %. Der BSE im Online-Bereich hat zwar in den letzten Jahren konstant zugenommen – nach wie vor ist er jedoch deutlich tiefer als derjenige des terrestrischen Spiels.

Betreffend die durchschnittlichen Einsätze pro Einwohner lässt sich folgende Aussage treffen: Ende 2022 lebten in der Schweiz 8'812'700 Menschen. Somit wurden pro Einwohner durchschnittlich für 426 Franken Einsätze an interkantonal, automatisiert oder online durchgeführte Lotterien und Sportwetten geleistet und für 293 Franken Gewinne ausgeschüttet. Daraus resultiert eine theoretische durchschnittliche Nettoausgabe pro Kopf von 133 Franken.

Im Bereich der interkantonal, automatisiert oder online durchgeführten Geschicklichkeitsspiele haben die 17 Veranstalterinnen im Jahr 2022 einen BSE von 20.8 Millionen Franken gemeldet (+79% im Vergleich zum Vorjahr). Die Zunahme ist darauf zurückzuführen, dass die pandemiebedingten Einschränkungen weggefallen sind und die Gastgewerbelokale ihren normalen Betrieb wieder aufnehmen konnten. Die Anzahl Automaten per Ende 2022 belief sich über alle Veranstalterinnen hinweg betrachtet auf 2'083. Einzige Online-Anbieterin war die Swisslos mit ihren Jass-Produkten.

Bei den Kleinspielen zeigte sich folgendes Bild: Im Berichtsjahr wurden insgesamt 264 Kleinlotterien bewilligt, die bewilligte Summe aller Einsätze betrug insgesamt 5.7 Millionen Franken. Für lokale Sportwetten wurden in vier Kantonen Bewilligungen erteilt. Insgesamt wurden acht lokale Sportwetten-Veranstaltungen bewilligt, die Anzahl der Wettkampftage betrug 16. In Bezug auf kleine Pokerturniere haben im Berichtsjahr 17 Kantone gestützt auf revidiertes kantonales Recht Bewilligungen erteilt. Insgesamt haben 33 Veranstalterinnen eine oder mehrere Bewilligungen erhalten. Es wurden gesamthaft 68 Bewilligungen erteilt, davon 57 Bewilligungen für 12 oder mehr Pokerturniere am gleichen Ort.

Gemeinnützige Mittelverwendung

Der von den Lotteriegesellschaften erwirtschaftete Reingewinn muss vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Mit einem Teil dieser Gelder unterstützt die Sport-Toto-Gesellschaft (STG) den nationalen Sport. Die restlichen Mittel werden den Kantonen in eigens dafür vorgesehene Fonds überwiesen und müssen durch die zuständigen Verteilorgane für gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden (summarische Angaben zur Verteilung der im Jahr 2022 durch die beiden Lotteriegesellschaften erzielten Reingewinne finden sich im Anhang).

Das Geldspielgesetz weist der Gespa die Aufgabe zu, jährlich einen Bericht über die Mittelverwendung zu verfassen. Dadurch soll die Transparenz in diesem Bereich weiter verbessert werden. Im Oktober des Berichtsjahres publizierte die Gespa den entsprechenden Bericht (betreffend das Jahr 2021) auf ihrer Website.

Im Berichterstattungsprozess haben alle Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein der Gespa die geforderten Angaben gemacht. Obschon diverse Unklarheiten im Verhältnis zur letztjährigen Berichterstattung

bereinigt wurden, waren bei mehreren Kantonen Elemente des Reportings nicht nachvollziehbar. In mehreren Fällen liess sich beispielsweise die ausgewiesene Veränderung der Fondsbestände nicht mit den angegebenen Zuflüssen und Ausgaben vereinbaren.

Weiterhin sind die Strukturen und nicht zuletzt auch die Anzahl Fonds in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich. Ganz generell kann gesagt werden, dass die Aufteilung der Mittel auf eine grosse Anzahl Fonds, die zudem teilweise nicht nur aus Lotteriemitteln gespeisen werden, den Berichtsprozess und die Nachvollziehbarkeit der Mittelverwendung erschwert. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Gespa zwar den Auftrag hat, einen jährlichen Bericht über die Mittelverwendungsprozesse in den Kantonen zu verfassen, nicht aber die über 25'000 jährlichen Vergabungen durch die Kantone systematisch zu beaufsichtigen. Sie wäre für die Erfüllung dieser Aufgabe weder mit Entscheidungsbefugnissen oder anderen (Zwangs-)Instrumenten noch mit genügenden Ressourcen ausgestattet.

Die Übergangsfrist des neuen Regulativs lief Ende 2020 aus. Seit dem 1. Januar 2021 hat die Mittelverwendung und die Berichterstattung durch die Kantone den zwingenden Bestimmungen des BGS zu genügen. Vor diesem Hintergrund war der Transparenzbericht der Gespa auch an der Plenarversammlung der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) vom 21. November 2022 traktandiert.

Verwendung der Präventionsabgabe

0.5% der Bruttospielerträge der Lotteriegesellschaften müssen den Kantonen gesondert überwiesen und von diesen für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht verwendet werden.

Im Auftrag der FDKG erstellt die Gespa alle vier Jahre einen Bericht über die Verwendung der Präventionsabgabe. Ein entsprechender Bericht wird das nächste Mal im Jahr 2024 publiziert werden. Die Erhebung in den Kantonen über die Verwendung der Präventionsabgabe führt die Gespa jährlich durch; die Informationen (auch für das Jahr 2022) sind auf der Internetseite der Gespa veröffentlicht.

1.4.2 Marktabgrenzung

Oberaufsicht über die Kleinspiele

Für den Vollzug im Kleinspielbereich sind die (inner-)kantonale Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden zu-

ständig. Der Gespa kommt im Kleinspielbereich eine Oberaufsichtsfunktion zu: Die Kantone müssen ihr von Bundesrechts wegen seit dem 1. Januar 2021 sämtliche Kleinspielbewilligungsentscheide zustellen. Die Gespa prüft die entsprechenden Verfügungen auf ihre Bundesrechtskonformität und verfügt über die Möglichkeit, gegen die kantonalen Entscheide Beschwerde zu erheben.

Die Anzahl zugestellter Bewilligungen und Anfragen der Kantone stabilisierte sich im Jahr 2022 auf hohem Niveau. In zahlreichen Fällen wurden die Kantone informell auf Fehler oder Schwächen in den Verfügungen aufmerksam gemacht, was in der Regel sehr positiv aufgenommen wurde. Für einzelne Kantone ist der ganze Prozess immer noch relativ neu und der Kontakt zwischen Gespa und Kantonen deshalb nach wie vor besonders wichtig. In anderen Kantonen hat sich bereits eine kohärente Praxis etabliert.

Weiterhin rechtshängig ist ein Verfahren, in welchem es um die Qualifikation von Wetten auf den Ausgang von Schweinerennen geht. Die Gespa vertritt dabei dezidiert die Auffassung, dass derartige Veranstaltungen nicht als Sportwetten bewilligt werden können, da der Bundesgesetzgeber Wetten nur auf den Ausgang von Sportereignissen zulässt. Schweine sind nach Auffassung der Gespa keine Sportler – und Schweinrennen kein Sportereignis. Wenn Wetten auf beliebige zukünftige Ereignisse zugelassen würden, würde dadurch entgegen den Vorgaben des Bundesrechts eine neue Geldspielkategorie geschaffen.

Und schliesslich hat die Gespa die Kantone im Herbst 2022 aufgefordert, ihre Praxis im Bereich der Tombolas nach Art. 41 Abs. 2 BGS zu prüfen. Es hat sich gezeigt, dass diese Veranstaltungen teilweise überwiegend mit Gutscheinen (i.d.R. von Grossverteilern) als Preisen durchgeführt werden, obwohl gemäss Gesetz nur Sachpreise zulässig sind. In gewissen Lokalen wurden wöchentlich mehrere derartige Geldspiele durchgeführt und Jahresumsätze bis in siebenstelliger Höhe erzielt, ohne dass dafür eine Bewilligung vorgelegen oder eine Abrechnungspflicht der Veranstalter durchgesetzt worden wäre. Gutscheine (und auch Edelmetalle oder sogar Barpreise) als Preise sind bei Kleinlotterien durchaus zulässig; diese Lotterien müssen aber – anders als die Tombolas – bewilligt werden und es besteht eine Abrechnungspflicht. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Erträge vollumfänglich für Vereins- und gemeinnützige Zwecke verwendet werden.

Konsultationen

Die vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Konsultationsverfahren zwischen der ESBK und der Gespa (vgl. Art. 20 und 27 BGS) haben auch im Berichtsjahr problemlos funktioniert. Die beiden Behörden tauschen sich in transparenter und effizienter Weise aus. Dabei kam es im Berichtsjahr bei 57 gegenseitigen Konsultationen betreffend mehr als tausend Spiele zu keiner einzigen Uneinigkeit zwischen den Behörden.

Qualifikationen

Wie bereits dem letzten Jahresbericht entnommen werden konnte, ist das Angebot der Lopoca Gaming Limited mit Sitz in Malta, primär das sogenannte Nugget Game, Gegenstand eines geldspielrechtlichen Qualifikationsverfahrens. Die Gespa hatte das Nugget Game als Geldspiel qualifiziert, was vom Geldspielgericht in der Folge bestätigt wurde. In Übereinstimmung mit der Einschätzung der Gespa hat inzwischen auch das Bundesgericht das Nugget Game als Geldspiel qualifiziert (2C_336 2021).

Das Verfahren, welches die Qualifikation von auf Spielterminals angebotenen Spielen zum Gegenstand hatte, konnte im Berichtsjahr abgeschlossen werden. Das entsprechende Gesuch wurde zurückgezogen.

1.4.3 Abgabenerhebung

Das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK) ist erst auf den 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Seither gilt für die interkantonalen Organe ein neues Finanzierungsmodell. Die Gespa ist für die jährliche Berechnung und Erhebung der Abgaben zuständig. Das gilt für die Aufsichtsabgabe (Art. 60 ff. GSK) und für die wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte (Art. 65 ff. GSK) Anteil «Aufsicht» und Anteil «Prävention» gleichermaßen. Das Finanzierungsmodell ist komplex und die den Abgabeverfügungen zugrunde liegenden Berechnungen sind aufwändig.

Die Aufsichtsabgabe dient der Deckung des nicht durch Einzelaktgebühren gedeckten Aufwands der Gespa. Abgabepflichtig sind alle Inhaberinnen und Inhaber einer Veranstalterbewilligung. Sie tragen die Aufsichtsabgabe im Verhältnis der erzielten Bruttospielerträge.

Die wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte haben ausschliess-

lich die beiden Lotteriegesellschaften im Verhältnis ihrer erzielten Bruttospielerträge zu tragen. Der Anteil «Aufsicht», dient der Deckung des Aufwandes der Trägerschaft. Die Präventionsabgabe (siehe auch oben Ziff. 1.4.1) ermöglicht den Kantonen die Umsetzung von Präventionsmassnahmen und die Zurverfügungstellung von Behandlungs- und Beratungsangeboten für spielsüchtige Personen und ihr Umfeld.

Anfangs Juli 2022 hat die Gespa erstmals Abgabeverfügungen erlassen. Es wurden keine Beschwerden erhoben; die Verfügungen waren Ende des Berichtsjahres ohne Ausnahme in Rechtskraft erwachsen.

1.4.4 Behördenzusammenarbeit

Newsletter für die kantonalen Verwaltungen

Im Sommer des Berichtsjahres hat die Gespa bei Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltungen, die mit Themen aus dem Bereich der Geldspiele (Kleinspiele, Mittelverwendung, Verwendung der Präventionsabgabe, Statistik etc.) betraut sind, eine Online-Umfrage durchgeführt. Ziel war herauszufinden, ob Bedarf für mehr strukturierten Austausch zu Themen der Geldspielregulierung besteht. Die Auswertung der Umfrage ergab, dass das Interesse an zusätzlichem Austausch rund um die Geldspielthemen in den Kantonen zwar vereinzelt vorhanden, insgesamt aber relativ gering ist. Es scheint insbesondere auch kein Bedürfnis nach zusätzlichen digitalen Strukturen (z. B. Online-Plattform) für den Austausch zu bestehen. Zwecks einer Intensivierung des Austauschs mit ihren Schnittstellen in den Kantonen hat die Gespa beschlossen, künftig an die interessierten Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltungen halbjährlich einen Newsletter zu versenden, in dem in leicht lesbarer Form auf aktuelle Entwicklungen im Geldspielbereich eingegangen wird. Der erste Newsletter wurde im Dezember des Berichtsjahres verschickt und sehr positiv aufgenommen.

Geldspielaufsicht in den Kantonen

Für den Vollzug im Kleinspielbereich stand die Gespa auch 2022 mit zahlreichen in den Kantonen für die Kleinspiele zuständigen Verwaltungsstellen in Kontakt. Dieser informelle Austausch zwischen der Gespa und den kantonalen Behörden trägt dazu bei, die Bundesrechtskonformität der Bewilligungen sicherzustellen und die Notwendigkeit der Einlegung von Rechtsmitteln durch die Gespa zu minimieren. Die Kantone ha-

ben dieses Vorgehen der Gespa absolut überwiegend positiv aufgenommen, was in vielen Fällen eine konstruktive und pragmatische Problemlösung ermöglichte. Der Fachbereich illegaler Markt unterstützte die kantonalen Strafverfolgungsbehörden auch im Berichtsjahr u.a. bei Hausdurchsuchungen, Datenträgeranalysen und Weiterbildungsveranstaltungen (vgl. für mehr Details oben Ziff. 1.3.3).

Geldspielaufsicht auf Ebene Bund

Die Gespa unterhält zu den für den Geldspielbereich wichtigsten Bundesbehörden gute Kontakte. Die Zusammenarbeit mit der ESBK und dem Bundesamt für Justiz (BJ) funktioniert sachbezogen und gut. Im August des Berichtsjahres haben sich die Präsidenten und Direktoren der Gespa und der ESBK zum jährlichen bilateralen Gedankenaustausch getroffen. Im Herbst des Berichtsjahres fand eine ordentliche Sitzung des Koordinationsorgans statt (www.bj.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/geldspiele/koordinationsorgan.html). Mit der Abteilung Koordination von fedpol besteht eine konstruktive Zusammenarbeit im Bereich Wettkampfmanipulation. fedpol agiert dabei als Schnittstelle zu den kantonalen Strafverfolgungsbehörden. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die bestehenden Ressourcen und Prozesse in effizienter Weise genutzt werden können und Informationen der Gespa den zuständigen Strafverfolgungsbehörden zeitnah zur Verfügung stehen. Im Berichtsjahr wurde die gut funktionierende Kooperation zwischen der Gespa, den kantonalen Strafverfolgungsbehörden und fedpol als Bundesbehörde weitergeführt und vertieft.

Suchtprävention

Der regelmässige Austausch mit den zentralen Akteuren der Spielsuchtprävention ist der Gespa ein grosses Anliegen. Für die Kantone hat sich die Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) als Ansprechpartnerin der Gespa für Diskussionen rund um die Geldspielsucht positioniert. Mit der KKBS hat sich die Geschäftsstelle im Geschäftsjahr zweimal getroffen und den Gedankenaustausch zu institutionellen und strukturellen Fragen gepflegt.

Auf Bundesebene berät die Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKSN) den Bundesrat und die Bundesverwaltung seit dem 1. Januar 2020 in grundsätzlichen Fragen zu Sucht und zu damit zusammenhängenden politischen Geschäften. Auch mit Vertre-

tern der EKSAN kam es im Berichtsjahr zu einem Treffen. Es fand ein intensiver Gedankenaustausch zum von der Gespa auf ihrer Website publizierten Auswertungsbericht zur Wirksamkeit der Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel im Jahr 2020 statt.

Weiter haben Vertreter der Gespa auch an der von Bundesamt für Gesundheit (BAG) und BJ initiierten Austauschplattform Schutz vor exzessivem Geldspiel teilgenommen. In diesem Gremium, in das auch die Aufsichtsbehörden eingeladen wurden, tauschen sich diverse Akteure primär aus den Bereichen Prävention und Beratung in einem informellen Rahmen zum Thema Spielsucht aus.

Vor dem Hintergrund von diversen personellen Wechseln beim Zentrum für Spielsucht von RADIX Zürich fand auch zwischen dieser Institution und Vertretern der Gespa ein Austauschtreffen statt, welches primär dem gegenseitigen Kennenlernen diene. Die Gespa schätzt den konstruktiven Informationsfluss aus der Präventions- und Beratungspraxis in Richtung der Aufsichtsbehörde.

Lauterkeitskommission

Seit 2010 ist die Gespa in der Schweizerischen Lauterkeitskommission vertreten. Die Lauterkeitskommission bekämpft die unlautere kommerzielle Kommunikation (sämtliche Formen von Werbung, aggressive Verkaufsmethoden, unrichtige Preisangaben usw.). Die Vertreterin der Gespa nimmt in diesem Gremium namentlich in Bezug auf Gewinnspiele eine Expertenfunktion wahr.

Internationale Zusammenarbeit

Die Gespa hat die Entwicklungen im internationalen Geldspielsektor im Berichtsjahr mitverfolgt und sich in unterschiedlichen Konstellationen sowohl mit Verantwortlichen von Glücksspielaufsichtsbehörden anderer Länder als auch mit anderen internationalen Anspruchsgruppen über die gegenwärtige Markt- und Regulierungssituation ausgetauscht.

Am meisten Aktivitäten wurden wiederum im Bereich der Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen verzeichnet, wo der Austausch in der Group of Copenhagen weitergeführt wurde. Auch das Follow-up Committee der Magglinger Konvention hat seine Arbeit – unter Mitwirkung eines Vertreters der Gespa – fortgeführt und 2022 im Rahmen von zwei Meetings im Europarat in Strasbourg getagt. Dabei wurde unter

anderem auch das Thema der Wettkampfmanipulation im Kontext der digitalen Entwicklungen näher beleuchtet.

Anfang September wurde durch die ESKB zudem das Treffen der deutschsprachigen Glücksspielbehörden DACHL (Deutschland, Österreich, Schweiz und Liechtenstein) in Bern organisiert. Die Gespa informierte die deutschsprachigen Kollegen über Entwicklungen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Zudem hielt sie mehrere Inputreferate zu bereichsübergreifenden Fachthemen wie den Zugangssperren im Internet oder der geldspielrechtlichen Relevanz von Skin-Gambling und Lootboxen.

1.4.5 Informationsauftrag

Website und Rechtsauskünfte

Die Geschäftsstelle der Gespa erteilte auch im Berichtsjahr mehrere hundert telefonische und schriftliche Auskünfte zu Fragen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Die Website www.gespa.ch ist das wichtigste Kommunikationsinstrument der Behörde und gibt Antworten auf häufig gestellte Fragen. Die Website informiert zudem über zahlreiche Themen im Zusammenhang mit Geldspielen sowie über die Organisation und die Tätigkeiten der Gespa.

Öffentlichkeitsgesetz

Die beiden im letzten Jahresbericht erwähnten Verfahren waren Ende des Berichtsjahrs weiterhin nicht rechtskräftig abgeschlossen.

2. Governance und Finanzen

2.1 GOVERNANCE

Organisation und Compliance

Die Gespa ist eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben finanziert und organisiert sie sich selbständig und unabhängig und führt ihre eigene Rechnung. Organisations- sowie Gebührenreglement sind auf ihrer Internetseite publiziert.

Die Gespa verfügt über geeignete und ihren Strukturen angemessene Planungs- und Kontrollsysteme. Dazu gehören klare Regelungen der Zuständigkeiten, ein Risikomanagement sowie ein internes Kontrollsystem. Die gesetzlichen Organe der Gespa sind der Aufsichtsrat, die Geschäftsstelle und die Revisionsstelle.

Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat ist das oberste Organ der Gespa. Er besteht aus fünf sachverständigen Mitgliedern, wovon je mindestens zwei Mitglieder aus der französischen und deutschen Schweiz sowie ein Mitglied aus der italienischen Schweiz stammen. Mindestens ein Mitglied muss über besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention verfügen.

Der Präsident und die Aufsichtsratsmitglieder werden durch die FDKG gewählt. Die Wahl erfolgt für eine Amtsdauer von vier Jahren. Die Mitglieder des Aufsichtsrats sind auf die Einhaltung des massgebenden öffentlichen Rechts verpflichtet. Sie wahren die Interessen der Gespa, erfüllen ihre Aufgaben in aller Sorgfalt und Treue und treten bei einem Interessenkonflikt in den Ausstand.

Im Laufe des Jahres wurden sechs ordentliche Sitzungen sowie eine Weiterbildungsveranstaltung in Bern durchgeführt. Eine weitere ordentliche Sitzung fand im September extra muros im Kanton Wallis statt. Bei dieser Gelegenheit kam es zu einem Treffen mit dem im Kanton für die Geldspiele zuständigen Regierungsrat, Herr Staatsrat Christophe Darbellay. Herr Darbellay amtet auch als Vizepräsident der FDKG und als Präsident der Westschweizer Konferenz Geldspiele (CRJA). Es fand ein interessanter Gedankenaustausch zu aktuellen Themen der Geldspielregulierung statt.

Der Präsident hat sein Amt am 1. Januar 2022 angetreten. Im Verlaufe des Jahres traf er in Begleitung des Direktors die wichtigsten Akteure des Sektors im Rahmen persönlicher Antrittsgespräche.

Die Vergütungen (Honorarpauschalen und Taggelder) für den Aufsichtsrat betragen 2022 insgesamt 149'665 Franken. Das aktuelle Verzeichnis der Interessenbindungen der einzelnen Aufsichtsratsmitglieder ist auf der Internetseite der Gespa publiziert.

Der Aufsichtsrat wurde auf das Jahr 2022 neu zusammengesetzt:



Präsident, Jean-Michel Cina, Rechtsanwalt, ehem. Regierungsrat, VS (neu)



Vize-Präsidentin, Frau Kathrin Hilber, lic. phil., selbständige Beraterin und Mediatorin, ehem. Regierungsrätin, SG (bisher)



Valeria Canova Masina, lic. iur., Rechtsberaterin, Mediatorin und Coach, TI (bisher)



Pascal Mahon, Prof. Dr., Professor für schweizerisches und vergleichendes Staatsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Neuchâtel, VD (neu)



Mirjam Weber, Msc, Mitglied der Geschäftsleitung und Leiterin Bereich Beratung, Angebote und Bildung bei Krebsliga Schweiz, BE (neu)

Geschäftsstelle

Dem Aufsichtsrat steht eine ständige Geschäftsstelle zur Seite, welche das operative Geschäft der Gespa verantwortet. Die Geschäftsstelle wird von Manuel Richard geleitet und gliedert sich aktuell in drei Bereiche:

- Aufsicht Deutschschweiz und Tessin, Leitung: Sascha Giuffredi
- Aufsicht Westschweiz, Leitung: Pascal Philipona
- Sozialschutz und allgemeine Marktaufsicht, Leitung: Patrik Eichenberger, Stv. Direktor

Per 31. Dezember 2022 beschäftigte die Gespa 17 Mitarbeitende, drei Mitarbeitende französischer Muttersprache und vierzehn Mitarbeitende deutscher Muttersprache. Insgesamt belief sich der Personalbestand der Geschäftsstelle auf 14.2 Vollzeitstellen. Die vorhandenen Stellen wurden Ende des Jahres von sieben Frauen und zehn Männern besetzt.

Das Personal der Gespa ist öffentlich-rechtlich angestellt und es kommt sinngemäss Bundespersonalrecht zur Anwendung. Die Mitarbeitenden der Gespa sind von der Geldspielbranche unabhängig und treten bei allfälligen Interessenkonflikten in den Ausstand.

In Anlehnung an das Lohnklassenmodell des Bundes existieren bei der Gespa aufgrund ihrer überschaubaren Strukturen lediglich 11 Funktionsklassen. Für die Festlegung der Funktionsstufen und die Einteilung der Mitarbeitenden in dieselben orientiert sich die Gespa an den Referenzfunktionen der Bundesverwaltung bzw. am Leitfaden für die Funktionsbewertung des Eidgenössischen Personalamtes.

Revisionsstelle

Für die Jahre 2022–2026 und zwecks Prüfung der Jahresrechnungen 2021–2025 ist die Eiger Treuhand AG, Weltpoststrasse 5, 3005 Bern, als Revisionsstelle der Gespa eingesetzt.

Informationssicherheit und Datenschutz

Als unabhängige Datenschutzaufsichtsstelle amtiert seit dem 1. Januar 2021 die Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern (DSA). Zu ihren Aufgaben zählt u.a. die Beratung von betroffenen Personen über ihre Rechte sowie – soweit möglich und sinnvoll – die Vermittlung zwischen diesen und der Gespa.

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Informationssicherheit und dem Datenschutz bleiben für eine kleine, unabhängige Behörde wie die Gespa anspruchsvoll. Das Thema genießt weiterhin sehr hohe Priorität.

Organisationsentwicklung

Auch die Gespa ist gefordert, ihre Arbeitsabläufe und die Geschäftsorganisation für das digitale Zeitalter optimal zu gestalten. Im Laufe des Berichtsjahres wurden weitere Unterstützungsprozesse digitalisiert.

2.2 FINANZEN

Die Jahresrechnung 2022 wurde budgettreu und mit einem ausgeglichenen Ergebnis abgeschlossen.

Der betriebliche Aufwand der Gespa belief sich auf CHF 2'976'339.–. Die Personalkosten in der Höhe von CHF 2'481'897.– stellten auch im Berichtsjahr den mit Abstand grössten Posten auf der Aufwandseite dar (ca. 83%).

Der Betriebsertrag in der Gesamthöhe von CHF 1'926'339.– setzte sich aus der Aufsichtsabgabe in der Höhe von CHF 1'283'609.– (ca. 67% der Erträge), auftragsbezogenen Gebühren (insbesondere Bewilligungsgebühren) von CHF 632'730.– (ca. 33% der

Einnahmen) sowie einem Beitrag gemäss Leistungsvereinbarung mit der FDKG in der Höhe von CHF 10'000.– zusammen.

Insgesamt fiel im Berichtsjahr ein ausserordentlicher Ertrag von CHF 1'050'000.– an, der auf die Auflösung von Rückstellungen im Umfang von CHF 50'000.– sowie auf die Auflösung von Reserven in der Höhe von CHF 1'000'000.– zurückzuführen ist.

Die Jahresrechnung wurde von der Eiger Treuhand AG, der Revisionsstelle der Gespa, geprüft.

Bilanz und Erfolgsrechnung 2022 präsentieren sich zusammengefasst wie folgt:

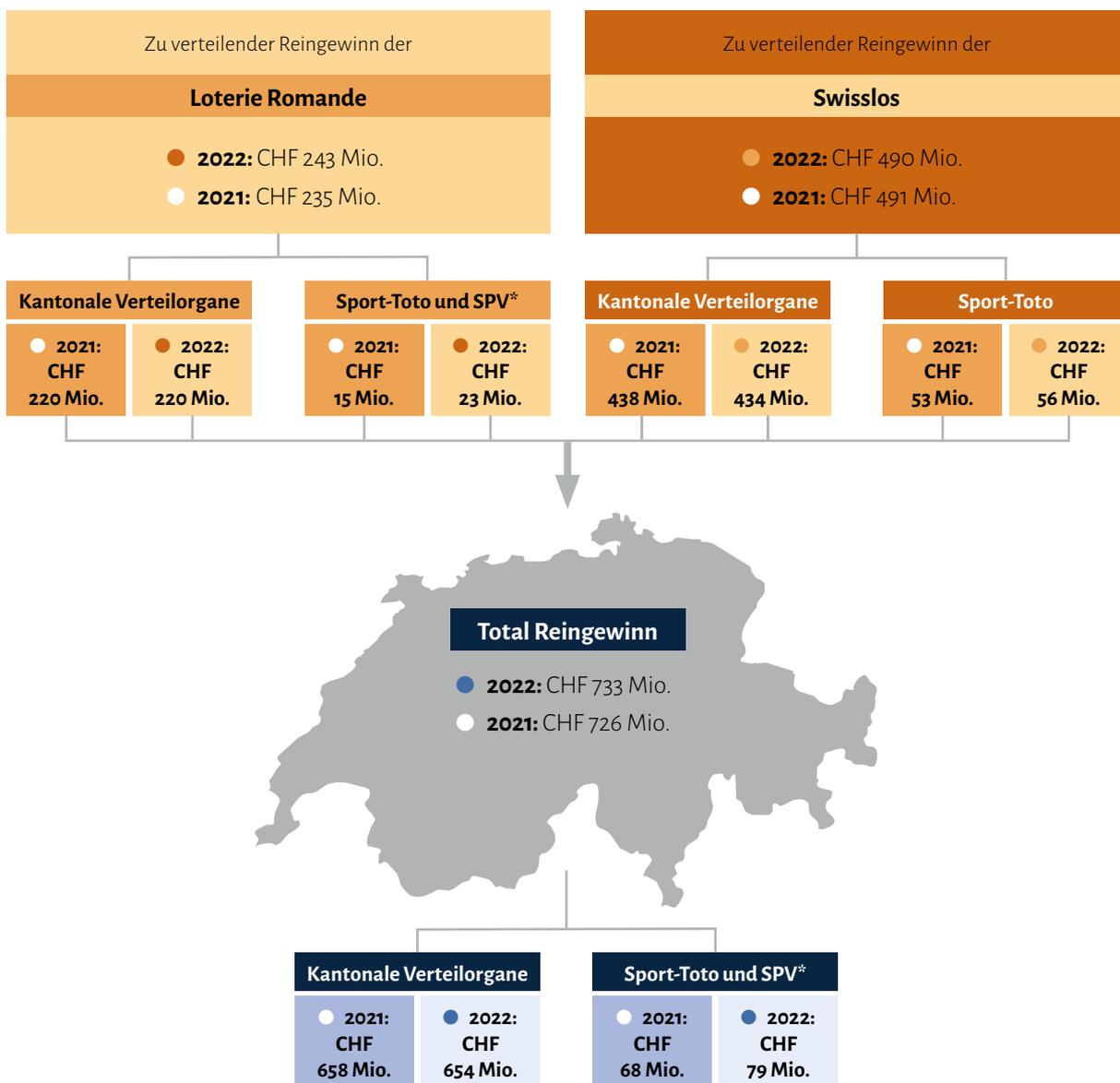
Bilanz	Jahr 2022 CHF
AKTIVEN	
Umlaufvermögen	5'059'584.53
Anlagevermögen	21'100.00
AKTIVEN	5'080'684.53
PASSIVEN	
Kurzfristiges Fremdkapital	514'426.42
Langfristiges Fremdkapital	100'000.00
Eigenkapital	4'466'258.11
PASSIVEN	5'080'684.53
ERFOLGSRECHNUNG	
BERTRIEBSERTRAG	
Betriebsertrag	1'926'339.09
BRUTTOERGEBNIS 1	1'926'339.09
PERSONALAUFWAND	
Personalaufwand	-2'481'896.73
BRUTTOERGEBNIS 2	-555'557.64
SONSTIGER BETRIEBSAUFWAND	
Sonstiger Betriebsaufwand	-466'994.81
BETRIEBSERGEBNIS VOR ABSCHREIBUNGEN UND FINANZERFOLG	-1'022'552.45
Abschreibungen	-21'113.00
BETRIEBSERGEBNIS VOR FINANZERFOLG	-1'043'665.45
Total Finanzerfolg	-6'334.55
Ausserordentlicher Erfolg	1'050'000.00
JAHRESERFOLG	0.00

ANHANG

Anhang: Zusammenstellung der wichtigsten Jahreskennzahlen des Lotterie- und Sportwettengeschäfts

Gemeinnützige Mittelverwendung

Grafik 1.
Verteilung der im Jahr 2022 durch die beiden Lotteriegesellschaften erzielten Reingewinne.



* Die Loterie Romande hat im Jahr 2022 zur Unterstützung des Pferderennsports einen Betrag in der Höhe von CHF 3.4 Mio. an den SPV überwiesen (im Jahr 2021: CHF 3 Mio.).



Interkantonale Geldspielaufsicht
Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent
Autorità intercantonale di vigilanza sui giochi in denaro
Swiss Gambling Supervisory Authority

Gespa – Interkantonale Geldspielaufsicht
Erlachstrasse 12
CH-3012 Bern
Tel. +41 (0)31 313 13 03
info@gespa.ch
www.gespa.ch