



29. November 2023

Änderung der Verordnung über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS)

Erläuternder Bericht



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	3
1.2	Geprüfte Varianten und gewählte Lösung	3
2	Vorverfahren	4
3	Rechtsvergleich, namentlich mit europäischem Recht	5
4	Grundzüge der Vorlage	6
4.1	Vorgeschlagene Neuregelung	6
4.2	Umsetzung	6
5	Erläuterung der Bestimmung	6
6	Auswirkungen	8
6.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone	8
6.2	Auswirkungen auf die Wirtschaft	8
7	Rechtliche Aspekte	9
7.1	Verfassungsmässigkeit	9
7.2	Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	10
7.3	Erlassform	10
7.4	Datenschutz	10

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Das Geldspielgesetz vom 29. September 2017 (BGS)¹ gibt einer gesperrten Spielerin oder einem gesperrten Spieler das Recht, die Spielsperre aufheben zu lassen, wenn der Grund für die Sperre nicht mehr besteht (Art. 81 Abs. 1 BGS). Zuständig für die Aufhebung ist die sperrende Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen (Art. 81 Abs. 2 BGS). Im heutigen Recht ist nicht geregelt, wer zuständig ist für das Aufhebungsverfahren, wenn es diejenige Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen nicht mehr gibt, welche die Sperre ausgesprochen hat. Auch die Frage, an wen die Daten zu übermitteln sind, welche die betreffende Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen im Sperrregister eingetragen hat, ist im geltenden Recht nicht geregelt. Die vorliegende Verordnungsänderung bezweckt, diese Lücke zu schliessen.

Die Regulierungslücke wurde im Gespräch mit der liechtensteinischen Partnerbehörde (Amt für Volkswirtschaft, Abteilung Geldspiel) entdeckt. In Liechtenstein hat bereits eine Spielbank den Betrieb eingestellt.² Die Lückenschliessung ist wichtig zur Wahrung der Rechte der Spielerinnen und Spieler. In der Schweiz gewinnt diese Problematik aufgrund der Neukonzessionierung der Spielbanken an Bedeutung. Ende Dezember 2024 laufen alle bisher erteilten Konzessionen der Schweizer Spielbanken aus. Es ist damit zu rechnen, dass mindestens eine der bestehenden Spielbanken ihre Konzession nicht behalten wird. Deshalb soll die Regulierungslücke möglichst rasch geschlossen werden. Angestrebt wird, dass die neue Bestimmung vor Beendigung der Konzessionierungsrunde in Kraft treten kann, das heisst bis Ende 2024.

Am 31. Dezember 2021 waren insgesamt 79 917 Personen mit einer Spielsperre belegt. In den landbasierten Casinos wurden vor Einführung der Online-Casinos pro Jahr durchschnittlich 3000 bis 3500 Spielsperren ausgesprochen. Seit der Einführung der Online-Casinos 2019 ist die Zahl der jährlichen Spielsperren auf bis zu 12 000 gestiegen.³

Die Lotteriegesellschaften Swisslos und Loterie Romande sind seit 2019 auch an das Sperrregister angeschlossen, sie haben jedoch nur einen kleinen Anteil an den Spielsperren. Im Jahr 2022 haben sie 66 Personen gesperrt (Swisslos 34, Loterie Romande 32).⁴

1.2 Geprüfte Varianten und gewählte Lösung

Die Regelung der Zuständigkeit für das Aufhebungsverfahren und für die Übertragung der im Register der gesperrten Personen eingetragenen Daten, wenn es die ursprünglich sperrende Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen nicht mehr gibt, soll in der Geldspielverordnung vom 7. November 2018 (VGS)⁵ festgelegt werden. Nicht notwendig ist eine Gesetzesänderung.

Das Recht der Spielerinnen und Spieler auf ein Aufhebungsverfahren sowie die grundsätzliche Zuständigkeit der sperrenden Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen sind im Gesetz vorgesehen (Art. 81 BGS). In der Geldspielverordnung soll nur ein Ausnahmefall, in welchem diese gesetzliche Zuständigkeitsordnung nicht mehr greifen kann, geregelt werden. Die grundlegenden Bestimmungen über die Rechte und Pflichten sind folglich bereits im

¹ SR 935.51

² LIE2 AG hat den Betrieb des Casinos 96 in Balzers im Juli 2022 eingestellt.

³ Vgl. www.esbk.admin.ch > Aufsicht > Sozialschutz und Spielsucht.

⁴ Jahresbericht Gespa - Interkantonale Geldspielaufsicht 2022, S. 13.

⁵ SR 935.511

Gesetz vorgesehen. Es geht nur um eine untergeordnete Regelung, die auf Verordnungsstufe erfolgen kann.

Es wird nicht massgeblich in die Rechtsstellung der Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen eingegriffen.⁶ Zwar wird die Vertragsfreiheit der neu zuständigen Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen zusätzlich eingeschränkt. Da es sich aber beim Geldspielmarkt nicht um einen freien Markt handelt, ist die privatwirtschaftliche Tätigkeit im Spielbanken- und Geldspielmarkt der Wirtschaftsfreiheit weitgehend entzogen.⁷

Die Anzahl erfasster Adressatinnen (maximal 23 Spielbanken und 2 Veranstalterinnen von Grossspielen) und Sachverhalte ist klein. Es ist nicht davon auszugehen, dass Spielbanken häufig die Konzession verlieren werden oder sonst den Betrieb einstellen.

Geprüft und verworfen wurde eine Regelung in der Spielbankenverordnung EJPD vom 7. November 2018⁸, da dies die Veranstalterinnen von Grossspielen nicht erfassen würde und somit nur zu einer Teillösung führen könnte. Auch eine Übernahmepflicht für die Aufhebungsverfahren und die im Register der gesperrten Personen eingetragenen Daten in der Konzessionsurkunde der nachfolgenden Spielbank vorzusehen, kann die Lücke nur teilweise schliessen. Einerseits, weil ebenfalls nur Spielbanken erfasst werden, andererseits aber auch, weil es denkbar ist, dass eine Spielbank den Betrieb einstellt, ohne dass es eine konkrete Nachfolgerin gibt. Zudem würde diese Lösung Fragen in Bezug auf die Gleichbehandlung aller Spielbanken aufwerfen. Ebenso verworfen wurde die Möglichkeit abzuwarten, ob sich innerhalb der Branche eine pragmatische Lösung entwickelt, welche eine Rechtsänderung obsolet machen würde. Ein solches Vorgehen wird vom Wortlaut des Gesetzes nicht gedeckt und belässt eine Rechtsunsicherheit für die Spielerinnen und Spieler. Es ist deshalb zu bevorzugen, rasch eine klare rechtliche Grundlage in der Geldspielverordnung zu schaffen.

2 Vorverfahren

Das Recht der Spielerinnen und Spieler auf ein Aufhebungsverfahren sowie die grundsätzliche Zuständigkeit der sperrenden Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen sind bereits in Artikel 81 Geldspielgesetz vorgesehen. Artikel 82 BGS regelt die Grundsätze, wie das Register der gesperrten Personen (Sperrregister) zu führen ist. Es handelt sich deshalb nicht um eine neue Pflicht, sondern eine Erweiterung einer bestehenden Pflicht der Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen.

Es geht beim Regelungsgegenstand zudem weder um eine besonders umstrittene Frage, noch sind grundlegende Regeln und Prinzipien oder unübliche Bestimmungen betroffen. Vielmehr soll eine bestehende Lücke geschlossen werden, um Rechtssicherheit zu schaffen. Kommt hinzu, dass Anwendungsfälle selten sein werden. Der zu regelnde Sachverhalt ist deshalb nicht von grosser Tragweite im Sinn von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (VIG)⁹.

Da die Ordnungsänderung zudem sehr technisch ist und die Kantone nicht in erheblichem Mass betroffen sind, ist keine Vernehmlassung notwendig (Art. 3 Abs. 1 Bst. e VIG). Die Regelung wird zwar durch die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen vollzogen und damit ausserhalb der Bundesverwaltung, jedoch einerseits im Rahmen der

⁶ Vgl. dazu auch JUDITH WYTENBACH/KARL-MARC WYSS, in: Waldmann/Belser/Epiney, Basler Kommentar Bundesverfassung, 1. Aufl., Basel 2015, N 8 ff. zu Art. 164 BV.

⁷ Urteile des BGer 2C_336/2021 vom 18. Mai 2022 und 2C_61/2008 vom 28. Juli 2008 E. 1.3.1.

⁸ SR 935.511.1

⁹ SR 172.061

öffentlichen Aufgabe «Sozialschutz» und andererseits geht es nur um die Regelung eines Spezialfalls. Die grundsätzliche Zuständigkeit und Pflicht der Spielbanken bzw. Veranstalterinnen von Grossspielen, die Aufhebungsverfahren durchzuführen, ist wie erwähnt bereits im Geldspielgesetz geregelt (Art. 81 BGS). Die Kompetenz der Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen zur Führung eines Sperrregisters und die damit verbundenen Pflichten sind in Artikel 82 BGS geregelt.

Von daher ist eine externe Konsultation im Sinn des Vernehmlassungsgesetzes nicht erforderlich – die in Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben d und e VIG genannten Voraussetzungen sind nicht erfüllt.

Es wurden zudem die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) und die Sozialschutzorganisationen in die Erarbeitung der Ordnungsänderung einbezogen und eine informelle Konsultation bei der Interkantonalen Geldspielaufsicht (GESPA), dem Schweizer Casino Verband, Swiss Casinos und den Veranstalterinnen von Grossspielen (Swisslos und Loterie Romande) durchgeführt.

3 Rechtsvergleich, namentlich mit europäischem Recht

Die Zuständigkeit zur Aufhebung der Spielsperre ist in Liechtenstein gleich geregelt wie in der Schweiz: Die Spielbank, die die Spielsperre verhängt hat, entscheidet über deren Aufhebung.¹⁰ Mit der Änderung vom 22. November 2022 im liechtensteinischen Recht wurde ein weiterer Absatz eingefügt, welcher die Zuständigkeit bei Betriebseinstellung einer Spielbank festlegt. Die Aufhebung kann zukünftig bei jeder anderen Spielbank beantragt werden.¹¹

In Deutschland läuft das Aufhebungsverfahren über eine Behörde und ist entsprechend nicht vergleichbar. Der Antrag auf Aufhebung einer Spielsperre muss neu bei der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Hessen (Regierungspräsidium Darmstadt) eingereicht werden (§ 8b Abs. 2 i.V.m. § 8 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag 2021 vom 29. Oktober 2020). Es stellen sich deshalb nicht dieselben Zuständigkeitsfragen bei einer Betriebseinstellung.

Frankreich sieht ein mit Deutschland vergleichbares System vor: Die Spielsperre wird von der nationalen Spielbehörde (*Autorité nationale des jeux*) ausgesprochen, und zwar für die Dauer von drei Jahren bei freiwilliger Sperre (mit stillschweigender Verlängerung), für die Dauer von höchstens fünf Jahren, wenn die Sperre von Dritten beantragt wurde.¹² Nach Ablauf der jeweiligen Frist kann die betroffene Person bei der genannten Behörde ein Aufhebungsgesuch stellen. Die Frage, wer für die Aufhebung zuständig ist, stellt sich damit auch hier nicht.

In Österreich gibt es noch keine anbieterübergreifende Sperrdatenbank. Der sogenannte Sperrverbund ist erst im Aufbau. Stellt ein Anbieter seinen Betrieb ein, gibt es entsprechend auch noch kein Problem mit der Aufhebung einer lediglich anbieterbezogenen Spielsperre.¹³

Einzig in Liechtenstein besteht folglich eine vergleichbare Regulierungslücke, die ebenfalls mit einer Änderung der Verordnung gelöst wurde, wobei die gewählte Lösung von der vorliegenden abweicht (vgl. dazu Ziff. 5).

¹⁰ Art. 59 Abs. 1 Spielbankenverordnung vom 21. Dezember 2010 (SPBV, LGBl-Nr 2010.439; Spielbankenverordnung FL).

¹¹ Art. 59 Abs. 1a SPBV; LGBl-Nr 2022.335.

¹² Art. L320-9-1 des Gesetzes über die innere Sicherheit (*Code de la sécurité intérieure*), Buch III, Titel II.

¹³ Bundesministerium Finanzen, Glücksspiel Bericht 2017-2019, Ziff. 3.3.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Vorgeschlagene Neuregelung

Es wird vorgeschlagen, die Geldspielverordnung um einen neuen Artikel zu ergänzen (nArt. 85a VGS). Die neue Bestimmung soll zweierlei regeln: zum einen die Zuständigkeit, wenn eine Spielerin oder ein Spieler die Aufhebung ihrer bzw. seiner Spielsperre erwirken will, zum anderen die Übermittlung der Daten aus dem Sperrregister einer Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen, die ihren Betrieb in der Zwischenzeit eingestellt hat. Somit bezweckt die vorgeschlagene Regelung, die bestehende Lücke zu schliessen.

4.2 Umsetzung

Es sind keine weiteren Umsetzungsmassnahmen notwendig. Die Verordnungsänderung führt zu einer geringfügigen Erweiterung einer bestehenden Pflicht von Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen. Artikel 81 BGS sieht die Pflicht zur Durchführung eines Aufhebungsverfahrens bereits vor. Hinzukommen können zukünftig auch Gesuche von Personen, die nicht durch die Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen selber gesperrt worden sind, wenn eine Spielbank bzw. Veranstalterin von Grossspielen ihren Betrieb einstellt. Die für die Führung des Sperrregisters massgeblichen Grundsätze sowie die diesbezüglichen Pflichten der Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen sind in Artikel 82 BGS geregelt, ergänzt durch Artikel 85 VGS.

5 Erläuterung der Bestimmung

Vorbemerkungen

Die vorgeschlagene Bestimmung folgt auf die Artikel 84 und 85 VGS, welche die Aufhebung der Spielsperre bzw. die im Sperrregister enthaltenen Daten zum Gegenstand haben. Artikel 85a VGS regelt nun für den besonderen und seltenen Fall, dass eine Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen ihren Betrieb eingestellt hat, die Fragen der Zuständigkeit für die Aufhebung der Sperre und der Übertragung der Registerdaten.

Absatz 1 regelt die Übertragung der im Register der gesperrten Personen eingetragenen Daten. Absatz 2 regelt die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Anträge auf Aufhebung der Spielsperre. Die Aufhebung einer Spielsperre, die eine Veranstalterin von Grossspielen ausgesprochen hat, soll nicht von einer Spielbank aufgehoben werden und umgekehrt. Das Aufhebungsverfahren für gesperrte Spielerinnen und Spieler soll von einer Geldspielveranstalterin durchgeführt werden, welche dieselbe Art Geldspiele veranstaltet wie diejenige, die ursprünglich die Sperre ausgesprochen hat. Analoges gilt für die Übermittlung der Daten aus dem Sperrregister: Die Daten, welche eine in ihrem Betrieb eingestellte Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen im Sperrregister eingetragen hat, sind wiederum auf eine Spielbank bzw. eine Veranstalterin von Lotterien und Sportwetten zu übertragen.

Absatz 1

Absatz 1 regelt die Übertragung der im Register der gesperrten Personen eingetragenen Daten, welche eine nicht mehr betriebene Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen im Sperrregister eingetragen hat. Diese Daten müssen auf die nächstgelegene Spielbank auf Schweizer Boden übertragen werden. Wenn eine Veranstalterin von Grossspielen ihren Betrieb eingestellt hat, müssen die von ihr in das Register eingetragenen Daten an die Veranstalterin von Lotterien und Sportwetten, deren Sitz am nächsten liegt, übertragen werden.

Stellt eine Spielbank oder eine Veranstalterin von Grossspielen ihre Tätigkeit ein, besteht das Risiko, dass für die Daten, die nach Artikel 82 Absatz 3 BGS und Artikel 85 Absatz 1 VGS im Sperrregister eingetragen sind, kein Verantwortlicher mehr für deren Bearbeitung zuständig ist, was zu Rechtsunsicherheit führt. Um die bestehende Lücke zu schliessen, muss die Zuständigkeit für die Bearbeitung dieser Daten geregelt werden.

Mit der Regelung, wonach die betroffene Spielbank oder die Veranstalterin von Grossspielen die Registerdaten «in einem Block» übermittelt, wird die Zuständigkeit klar festgelegt. Eine solche Regelung erhöht die Rechtssicherheit und wahrt die Rechte der gesperrten Spielerinnen und Spieler. Aus technischen und haftungsrechtlichen Gründen sollte die Übermittlung durch die Systemadministration erfolgen. Die Übermittlung erfordert eine gesetzliche Grundlage, welche mit der vorliegenden Revision geschaffen wird.

Was die Systemadministration betrifft, verfügt das schweizerische System zur Umsetzung von Spielsperren (VETO) bereits über eine Funktion, mit der alle Registereinträge von einer Spielbank oder einer Veranstalterin von Grossspielen an die andere übermittelt werden können. Damit könnten sämtliche Daten betreffend Spielsperren, die von einer nicht mehr betriebenen Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen verhängt worden waren, auf eine neue Spielbank oder eine Veranstalterin von Lotterien und Sportwetten übertragen werden. Die Übertragung könnte überdies unmittelbar nach der Einstellung des Betriebs der ehemaligen Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen erfolgen.

Schliesslich ist auf Artikel 98 Buchstabe h BGS hinzuweisen, wonach die ESBK, zur Erfüllung ihrer Aufgaben und bei Vorliegen sonstiger Missstände, die notwendigen Massnahmen verfügen kann, die zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands und zur Beseitigung der Missstände notwendig sind. Auf dieser Grundlage kann die ESBK die betroffene Spielbank auch über das Vorgehen informieren, das im Fall einer Schliessung des Betriebs zur Anwendung kommt.

Absatz 2

Absatz 2 regelt die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Anträge auf Aufhebung der Spielsperre, wenn die Spielbank oder die Veranstalterin von Grossspielen, welche die Spielsperre verhängt hat, ihre Tätigkeit einstellt.

In diesem Fall ist jene Spielbank oder Veranstalterin von Lotterien und Sportwetten, an welche die im Register eingetragenen Daten im Sinne von Absatz 1 übertragen wurden, für die Bearbeitung der Anträge auf Aufhebung von Spielsperren zuständig. Die Zuständigkeit liegt somit bei der nächstgelegenen Spielbank beziehungsweise bei der Veranstalterin von Lotterien und Sportwetten, deren Sitz am nächsten liegt.

Die Zuständigkeit derjenigen Spielbank in der Schweiz zuzuweisen, die der ehemaligen Spielbank am nächsten liegt (bzw. der Veranstalterin von Lotterien und Sportwetten, deren Sitz am nächsten liegt), stellt eine einfache Lösung dar. Dabei ist mit «am nächsten gelegen» die Spielbank oder der Sitz der Veranstalterin von Lotterien und Sportwetten gemeint, die mit den üblichen Verkehrsmitteln am schnellsten erreicht werden kann. Die Zuständigkeit kann dadurch leicht bestimmt werden und ist auch für die Spielerinnen und Spieler nachvollziehbar, welche die Aufhebung ihrer Sperre beantragen möchten. Die Entfernung nach der Luftlinie zu der Spielbank oder zum Sitz der Veranstalterin von Grossspielen zu bestimmen, die ihre Tätigkeit eingestellt hat, kommt dagegen nicht in Betracht, weil dies zu einem anderen Ergebnis führen könnte. Die vorgeschlagene Regelung verhindert auch parallele Verfahren bei mehreren Spielbanken oder Veranstalterinnen (insbesondere, wenn die Spielerinnen

und Spielern ihr Aufhebungsgesuch bei jeder anderen Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen in der Schweiz stellen könnten) und die daraus resultierenden Unsicherheiten (z.B. Unterschiede bei der Kostentragung der Verfahren auf Aufhebung der Spielsperre).

Die Möglichkeit, auf die für die Vergabe von Spielbankenkonzessionen vorgesehenen Zonen abzustellen, wurde verworfen, weil diese Zonen zu vage definiert sind, um eine Zuständigkeit bestimmen zu können.¹⁴ Ebenso wenig kann auf das Einzugsgebiet einer Spielbank abgestellt werden, da bei online betriebenen Casinospielen das gesamte Gebiet der Schweiz betroffen wäre.

Die Situation im Fürstentum Liechtenstein – hier ist nach der gesetzlichen Regelung jede andere Spielbank zuständig (vgl. Ziff. 3) – ist nicht vergleichbar. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Verfahren zur Aufhebung von Spielsperren sind in der Tat weniger ausgeprägt als in der Schweiz, dies aufgrund der einheitlichen Landessprache und der begrenzten geographischen Ausdehnung des Landes.¹⁵

Bezüglich der Zuständigkeit der Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten entspricht der Ausdruck «Veranstalterin von Lotterien und Sportwetten» der Formulierung in Artikel 23 VGS. Damit betrifft die Regelung nur Swisslos und die Loterie Romande, während allfällige Veranstalterinnen von Grossspielen in Form von Geschicklichkeitsspielen ausgeschlossen sind. Der Ausschluss erklärt sich daraus, dass es noch keine solchen Geschicklichkeitsspielen gibt, die von Dritten organisiert werden (d.h. weder von Swisslos noch von der Loterie Romande), auf welche die Möglichkeit der Ausdehnung einer Spielsperre i.S. von Artikel 80 Absatz 3 BGS anwendbar wäre. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass solche Spiele in Zukunft zugelassen werden. Dabei ist davon auszugehen, dass mögliche Veranstalterinnen solcher Geschicklichkeitsspiele im Bereich der Aufhebung von Spielsperren über weniger Erfahrung verfügen als etablierte Veranstalterinnen wie Swisslos oder die Loterie Romande.

Es wird zudem am Sitz der Veranstalterin angeknüpft, da es anders als bei den Spielbanken, keine konkreten physischen Veranstaltungsorte gibt. Auf das Einzugsgebiet wird nicht abgestellt, da es bei einer allfälligen Betriebseinstellung zunächst unklar sein kann, welche Veranstalterin welche Kantone oder Regionen abdeckt.

6 Auswirkungen

6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone

Die vorgeschlagene Änderung, mit der die Verordnung um eine neue Bestimmung (Art. 85a VGS) ergänzt wird, zieht keine wesentlichen finanziellen und keine personellen Auswirkungen nach sich.

Da keine Datenübertragung an die Aufsichtsbehörden vorgesehen ist, entsteht auch kein zusätzlicher datenschutzrechtlicher Aufwand (vgl. Ziff. 7.4).

6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Umsetzung von Art. 85a VGS könnte bei den Spielbanken und den Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten insofern zu einer geringfügigen Erhöhung des Arbeitsaufwands führen, als sie gegebenenfalls die Übermittlung der Daten aus dem Sperrregister zu verwalten und, über die eigenen hinaus, zusätzliche Anträge um Aufhebung von Spielsperren zu

¹⁴ Vgl. Anhang zur Medienmitteilung des Bundesrats vom 27. April 2022 «Neuvergabe der Spielbankenkonzessionen: Bundesrat trifft Grundsatzenscheide».

¹⁵ Vgl. auch Art. 59 Abs. 1 der Spielbankenverordnung FL, der für die Verfahren zur Aufhebung von Spielsperren Minimalanforderungen festlegt.

prüfen haben, wenn diese von nicht mehr betriebenen Spielbanken oder Veranstalterinnen von Grossspielen verhängt worden waren.

Dieser Mehraufwand dürfte allerdings vernachlässigbar sein. Die Zuständigkeitsregeln der vorgeschlagenen Änderung bewegen sich im Rahmen der nach geltendem Recht bereits bestehenden Kompetenzen der Spielbanken und Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten: Nach Artikel 81 BGS und Artikel 84 VGS ist die Prüfung von Aufhebungsgesuchen Sache der Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen. Analoges gilt für Artikel 82 BGS und Artikel 85 VGS, worin die Grundsätze über die Führung des Sperrregisters und die damit verbundenen Pflichten der Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen festgelegt sind. Die notwendigen internen Regeln und Prozesse für die Durchführung von Aufhebungsverfahren und die Bearbeitung der Daten aus dem Sperrregister müssen folglich bereits bestehen.

Ausserdem ist davon auszugehen, dass es nur bei einer begrenzten Zahl von gesperrten Spielerinnen und Spielern tatsächlich zu einer Aufhebung der Sperre kommen wird, denn entsprechende Gesuche haben nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn der Grund für die Sperre nicht mehr besteht.¹⁶ So hatten beispielsweise die Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten im Jahr 2021 nur über 8 Gesuche zu befinden (wovon Swisslos 1 Guthies und die Loterie Romande 7 abwies).¹⁷

Die geplante Änderung der Geldspielverordnung regelt überdies eine seltene Konstellation. Deshalb ist davon auszugehen, dass die konkreten Auswirkungen der Änderung auf die Arbeitsbelastung der Spielbanken und Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten begrenzt bleiben werden.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage des neuen Artikels 85a VGS stützt sich auf Artikel 106 Absatz 1 BV. Nach dieser Bestimmung erlässt der Bund Vorschriften über die Geldspiele, unter Berücksichtigung der Interessen der Kantone. Nach Artikel 106 Absatz 5 BV tragen Bund und Kantone den Gefahren der Geldspiele, wie etwa exzessivem Geldspiel, Rechnung. Sie stellen durch Gesetzgebung und Aufsichtsmaßnahmen einen angemessenen Schutz sicher und berücksichtigen dabei die unterschiedlichen Merkmale der Spiele sowie Art und Ort des Spielangebots.

In Umsetzung von Artikel 106 BV regelt das Geldspielgesetz die Zulässigkeit von Geldspielen, deren Durchführung sowie die Verwendung der Spielerträge. Unter gewissen Umständen sperren Spielbanken und Veranstalterinnen von online durchgeführten Grossspielen Personen vom Spielbetrieb aus (Art. 80 BGS). Artikel 81 BGS regelt die Aufhebung von Spielsperren, wenn der Grund dafür nicht mehr besteht. Artikel 82 hält die Grundsätze über die Führung des Sperrregisters und die damit verbundenen Pflichten fest. Mit der geplanten Änderung der Geldspielverordnung soll die besondere Situation geregelt werden, in der die Spielbank oder die Veranstalterin von Grossspielen ihre Tätigkeit aufgegeben hat. Diese Bestimmung ermöglicht einen besseren Schutz der Rechte von gesperrten Spielerinnen und Spielern und fügt sich in die bestehende Gesetzgebung ein.

¹⁶ Art. 81 Abs. 1 BGS.

¹⁷ Gespa, Auswertungsbericht: Wirksamkeit der Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel im Jahr 2021, 13.10.2022, Ziff. 1.5.

7.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Ordnungsänderung ist mit dem für die Schweiz geltenden Völkerrecht, insbesondere der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten¹⁸ (EMRK), dem Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966¹⁹ über bürgerliche und politische Rechte und den Bilateralen Verträgen mit der Europäischen Union, vereinbar. Sie schliesst eine Lücke in der Umsetzung der Rechte der gesperrten Spielerinnen und Spieler. Zudem wird damit sichergestellt, dass auch im zukünftigen Anwendungsbereich des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Austausch von Daten betreffend gesperrte Spielerinnen und Spieler im Geldspielbereich vom 20. Oktober 2022 bei Betriebseinstellungen ein Aufhebungsverfahren durchgeführt werden kann.

7.3 Erlassform

Das Recht der Spielerinnen und Spieler auf Prüfung ihres Gesuchs um Aufhebung der Spielsperre sowie die grundsätzliche Zuständigkeit derjenigen Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen, welche die Sperre verhängt hat, sind in allgemeiner Form auf Gesetzesstufe geregelt (Art. 81 BGS). Artikel 82 BGS bestimmt, dass die Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen ein Register über die von ihnen verhängten Spielsperren führen.

Auf Verordnungsstufe präzisiert Artikel 84 VGS für gewisse Fälle (freiwillige Spielsperre) die Modalitäten der Aufhebung. Artikel 85 VGS regelt die Frage der im Register eingetragenen Daten sowie die Grundsätze und Pflichten, die sich in diesem Zusammenhang für die Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen ergeben. Der vorgeschlagene Artikel 85a VGS soll nun den Ausnahmefall regeln, in dem die im Gesetz vorgesehene Zuständigkeitsordnung nicht mehr greift (Einstellung der Tätigkeit der Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen, welche die Sperre verhängt hatte). Da die allgemeine Zuständigkeit für die Verhängung von Spielsperren bereits im Gesetz verankert ist, soll mit dem neuen Artikel und der Festlegung alternativer Zuständigkeiten bei Ausnahmefällen eine Lücke geschlossen werden. Es handelt sich dabei um eine untergeordnete Regelung, die auf Verordnungsstufe umgesetzt werden kann (vgl. auch Ziff. 1.2).

7.4 Datenschutz

Die vorgeschlagene Änderung führt eine Zuständigkeitsregelung ein, wonach eine Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen, die ihren Betrieb eingestellt hat, die von ihr im Sperrregister eingegebenen Daten «in einem Block» übermittelt. Die grundlegenden datenschutzrechtlichen Pflichten der Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen sowie der Geldspielbehörden (zum Beispiel betreffend die Führung des Sperrregisters oder die Datenbearbeitung) werden jedoch mit der Ordnungsanpassung nicht verändert (vgl. Art. 51, 82, 101 oder 110 BGS). Auf alle Akteure im Geldspielbereich ist das Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 (DSG)²⁰ anwendbar.

Die Betriebseinstellung einer Spielbank birgt eine datenschutzrechtliche Schwierigkeit, die durch die vorliegende Ordnungsänderung nicht restlos gelöst werden kann. Die sperrende Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen hat Daten zum Spielverhalten der gesperrten Spielerinnen und Spieler erfasst. Im Rahmen der Früherkennung sind die Veranstalterinnen verpflichtet, angepasst an das Gefährdungspotential der Spiele, das Spielverhalten zu beobachten (Art. 78 BGS i.V.m. Art. 90 VGS). Ohne diese Angaben zum konkreten

¹⁸ SR 0.101

¹⁹ SR 0.103.2

²⁰ SR 235.1

Spielverhalten, welches ursprünglich zur Spielsperre geführt hat, kann es schwieriger sein zu beurteilen, ob eine Sperre noch gerechtfertigt ist oder nicht.

Stellt eine Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen ihren Betrieb ein, werden die erhobenen Daten in vielen Fällen faktisch verloren gehen. Für gewisse Daten gibt es zwar Aufbewahrungsfristen, die auch über eine Betriebseinstellung hinaus gewahrt werden müssen (vgl. Art. 61 Abs. 1 VGS²¹). Ob gesperrte Spielerinnen und Spieler aber ihr Recht nach Artikel 25 oder 28 DSGVO weiterhin effektiv werden durchsetzen können, ist zumindest nicht in jedem Fall gesichert. Ist die Spielbank Teil einer Gruppe oder eines Konzerns, der eine gemeinsame Datenbank bzw. Datenbearbeitung unterhält, dürfte es kein Problem darstellen. Anders sieht es aus, wenn die Spielbank handlungsunfähig geworden ist. Soweit die Betriebseinstellung mit einem Konkursverfahren einhergeht und sich die Daten in der Verfügungsmacht der Konkursmasse befinden, können die Spielerinnen und Spieler auch ein Zugangsgesuch bei der Konkursverwaltung einreichen (Art. 242b Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889²²).

Aus dem Sperrregister nach Artikel 82 BGS sind immerhin die Art, der Grund und der Zeitpunkt der Sperre auch für die neu zuständige Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen ersichtlich (Art. 85 VGS). Ansonsten muss sie sich jedoch auf diejenigen Daten stützen, welche ihr die gesperrte Spielerin oder der gesperrte Spieler vorlegt. Spielerinnen und Spieler sind in jedem Fall in der Lage, Daten zu ihrer Gesundheit (bspw. abgeschlossene Suchttherapie) und Daten über ihre finanzielle Situation zur Verfügung zu stellen, welche der zuständigen Veranstalterin bereits eine Einschätzung erlauben. Der Einbezug einer anerkannten Fachperson oder Fachstelle stellt zudem eine weitere, unabhängige Beurteilung sicher. Eine sorgfältige Prüfung eines Aufhebungsgesuchs ist deshalb auch ohne die Daten zum Spielverhalten der gesperrten Spielerin oder des gesperrten Spielers möglich.

Geprüft und verworfen wurde eine Datenübergabe an die jeweilige Aufsichtsbehörde, um die Datenzugänglichkeit über eine Betriebseinstellung hinaus zu gewährleisten. Die Grundsätze der Datenvermeidung und Datensparsamkeit sprechen dagegen. Sämtliche Personendaten aller gesperrten Spielerinnen und Spieler an eine Bundesbehörde oder interkantonale Behörde, die sinngemäss dem DSGVO untersteht (Art. 45 Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat), zu übertragen, ist unverhältnismässig. Es kann sich dabei sogar um besonders schützenswerte Personendaten handeln.²³ Ebenfalls unverhältnismässig wäre der Aufwand, der bei den Aufsichtsbehörden generiert würde, um eine rechtmässige und korrekte Datenbearbeitung sicherzustellen. Die Aufsichtsbehörden haben auch keinen aktiven Zugang zum Sperrregister nach Artikel 82 BGS.

Zielführender erscheint deshalb ein auf den Einzelfall abgestimmtes Vorgehen. Die neue Zuständigkeitsregelung, die für die Übermittlung von Daten vorgesehen ist, welche eine nicht mehr betriebene Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen im Sperrregister eingegeben hatte, wird es dem neu zuständigen Betrieb zumindest ermöglichen, die Daten im Register zu ändern, namentlich im Fall der Aufhebung einer Sperre. Die zuständige Aufsichtsbehörde (ESBK oder Gespa) wird im Falle einer sich abzeichnenden Betriebseinstellung darauf hinwirken müssen, dass die Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen die eingetragenen Spielerinnen und Spieler über die Tatsache der Schliessung sowie über das Recht

²¹ Die Daten des Elektronischen Abrechnungs- und Kontrollsystems sowie des Datenaufzeichnungssystems müssen während mindestens 5 Jahren aufbewahrt werden.

²² SR 281.1

²³ Bspw. mögliche Hinweise auf eine Spielsucht oder strafrechtliche Verfolgungen.

Änderung der Verordnung über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS)

informiert, ihre Daten (rechtzeitig) heraus zu verlangen. Dies ermöglicht den interessierten gesperrten Spielerinnen und Spieler, ihre Personendaten im erforderlichen Umfang zu erhalten.