



31.03.2009/ Hec

Überprüfung der Lockerung des Verbots der telekommuni- kationsgestützten Durchführung von Glücksspielen

Zusammenfassung

Das heutige Verbot der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen, welches in Artikel 5 Spielbankengesetz vorgesehen ist, kann ohne flankierende Massnahmen nicht durchgesetzt werden. Insofern können die Ziele der geltenden Gesetzgebung (Art. 2 SBG) nicht vollständig erreicht werden. Insbesondere entgehen dem Bund Steuereinnahmen. Die durchgeführte Marktanalyse hat gezeigt, dass in der Schweiz ein Marktpotential zur Nutzung von Internetglücksspielen besteht.

Ziel des Berichtes ist es, Möglichkeiten aufzuzeigen, dem Zweck des Gesetzes im Bereich der Internetglücksspiele im Sinne des SBG besser zum Durchbruch zu verhelfen. Es werden Liberalisierungsmodelle aufgezeigt, gleichzeitig aber auch die Vor- und Nachteile der Beibehaltung des Status quo. Besondere Beachtung wird den flankierenden Massnahmen geschenkt. Diese erleichtern zum einen bei einer allfälligen Liberalisierung den Marktzugang neuer Anbieter von Online-Glücksspielen. Zum andern kann dadurch bei der Beibehaltung des Status quo das Verbot der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen besser durchgesetzt werden.

Die ESBK ist der Auffassung, dass eine Liberalisierung der Durchführung der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen (virtuelle Glücksspiele) erfolgen sollte. Sie gibt dabei dem im Bericht erläuterten Modell der selbständigen Konzession mit territorialer Beschränkung auf die Schweiz den Vorzug; die zukünftigen Konzessionäre müssen die gleichen Voraussetzungen erfüllen wie die Inhaber von terrestrischen Konzessionen. Als Telekommunikationsmittel ist lediglich das Internet zuzulassen – alle übrigen Telekommunikationsmittel (Telefon, Mobilfunk, interaktives / digitales Fernsehen) sollen (mindestens vorläufig) weiterhin verboten bleiben.

Die ESBK beantragt, in jedem Fall flankierende Massnahmen vorzusehen, also auch dann, wenn der Bundesrat dem Hauptantrag nicht folgen sollte.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	4
1.1 Allgemeine Bemerkungen	4
1.1.1 Beschränkung auf Glücksspiele im Sinne des Spielbankengesetzes.....	4
1.1.2 Begriff der Telekommunikation	4
1.1.3 Einhalten der Zweckbestimmungen von Artikel 2 SBG.....	4
1.2 Rechtsvergleich	5
1.2.1 Im Allgemeinen	5
1.2.2 World Trade Organization / Europäische Union	5
1.2.3 Berücksichtigte Gesetzgebungen	6
1.2.4 Modelle der staatlichen Zulassung / Aufsicht und Kontrolle.....	7
1.2.5 Dauer der staatlichen Zulassung	8
1.2.6 Besteuerungsmodelle	8
1.2.7 Territoriale Beschränkung.....	9
2. Einhalten der Zweckbestimmungen von Artikel 2 SBG	9
2.1 Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs.....	9
2.1.1 Kategorien von Online-Glücksspielen.....	9
2.1.2 Lockerung des Verbotes.....	10
2.2 Verhinderung von Kriminalität und Geldwäscherei in und durch Spielbanken	11
2.2.1 Kriminalität und Strafverfolgung.....	11
2.2.2 Geldwäscherei.....	12
2.3 Vorbeugung in Bezug auf sozialschädliche Auswirkungen des Spielbetriebs	14
2.3.1 Übertragbarkeit der Massnahmen auf Online-Glücksspiele.....	14
2.3.2 Auswirkungen auf die Aufsichtstätigkeit.....	15
2.4 Marktvolumina und Marktpotenziale.....	16
3. Denkbare Modelle	19
3.1 Liberalisierungsmodelle.....	19
3.1.1 Freier Markt	19
3.1.2 Polizeibewilligung / Anspruchskonzession.....	19
3.1.3 Selbständige Konzession	19
3.1.4 Gebundene Konzession	20
3.1.5 Staatsbetrieb.....	20
3.2 Beibehalten des Status quo	20
4. Flankierende Massnahmen	21
4.1 Technische Massnahmen	21
4.1.1 Allgemeines	21
4.1.2 Sperrtechnologien.....	21
4.1.3 In der Praxis bereits umgesetzte Sperrmassnahmen	22
4.1.4 Praktische Umsetzung der vorgestellten Massnahmen	23
4.1.5 Umgehungsmöglichkeiten	23
4.1.6 Vorteile / Nachteile der technischen Massnahmen	24
4.2 Sperre Finanzflüsse.....	24
4.2.1 Praktische Umsetzung der Unterbindung der Finanzflüsse	25
4.3 Werbeverbot.....	26
5. Personelle und finanzielle Auswirkungen	26
6. Umfeld	26
6.1 Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL).....	26
6.2 Rechtsgutachten Bundesamt für Justiz.....	27
7. Weiteres Vorgehen	28
8. Anträge	29
9. Anhang	30

1. Ausgangslage

Der Bundesrat beauftragte mit Beschluss vom 9. März 2007 das EJPD, die gesetzlichen Grundlagen betreffend die Zweckmässigkeit einer Lockerung des Verbotes und einer damit verbundenen Regulierung der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen (insbesondere mittels Internet) zu überprüfen und dem Bundesrat Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

Der Auftrag ist vor dem Hintergrund entstanden, die Ziele der geltenden Gesetzgebung (Art. 2 SBG) besser durchsetzen zu können. Es hat sich gezeigt, dass das Verbot der virtuellen Glücksspiele hierzu nicht ausreicht. Dieses kann sehr einfach unterlaufen werden, sobald strafrechtliche Anknüpfungspunkte zur Schweiz vermieden werden. Global und somit auch von der Schweiz aus kann auf das Internetglücksspiel zugegriffen werden.

1.1 Allgemeine Bemerkungen

1.1.1 Beschränkung auf Glücksspiele im Sinne des Spielbankengesetzes

Artikel 1 Absatz 2 SBG sieht einen Vorbehalt für Lotterien und gewerbsmässige Wetten vor. Entsprechend wird nachfolgend nur eine allfällige Lockerung des Verbotes der virtuellen Glücksspiele gemäss Definition von Artikel 3 SBG geprüft. Dabei werden verschiedene Modelle vorgestellt, wie eine Lockerung ausgestaltet werden könnte.

Bezüglich des Vorbehaltes der Lotterien und gewerbsmässigen Wetten wird auch auf das Rechtsgutachten des BJ verwiesen (vgl. nachfolgend Ziff. 5.2).

1.1.2 Begriff der Telekommunikation

Der Auftrag des Bundesrates umfasst den gesamten Bereich der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen, hebt aber ausdrücklich das Internet in den Vordergrund. Der Bericht konzentriert sich deshalb auf das Medium Internet. Andere Telekommunikationsmedien wie Mobilfunk, Telefon oder interaktives / digitales Fernsehen (iTV) haben sich im Bereich der Glücksspiele auf dem Markt noch nicht durchgesetzt. Die Durchführung von Glücksspielen mittels der übrigen, auf Gesetzes- und Verordnungsstufe noch näher zu definierenden Telekommunikationsmittel soll deshalb nach wie vor verboten bleiben.

1.1.3 Einhalten der Zweckbestimmungen von Artikel 2 SBG

Das SBG bezweckt die

- Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs;
- Verhinderung von Kriminalität und Geldwäscherei in oder durch Spielbanken;
- Vorbeugung in Bezug auf sozialschädliche Auswirkungen des Spielbetriebs;
- Generieren von Steuereinnahmen.

Die Anbieter von Online-Glücksspielen müssen diese Ziele im gleichen Ausmass wie die terrestrischen Spielbanken einhalten. Die konkrete Ausgestaltung einer Liberalisierung darf auf diese Zielerreichung keinen Einfluss haben.

In Zusammenarbeit mit dem Experten Prof. Dr. Alain Thierstein, Professor für Raumplanung in München, hat die ESBK verschiedene Marktszenarien analysiert, welche nachfolgend dargestellt sind. Auf diesen Marktszenarien fassen auch die Prognosen für die zu erwartenden Steuereinnahmen.

1.2 Rechtsvergleich

1.2.1 Im Allgemeinen

Im Zentrum des Projektauftrages steht die Prüfung der Zweckmässigkeit einer Lockerung des Verbotes und einer damit verbundenen Regulierung der Durchführung von Glücksspielen im Internet. Während die Schweiz damit Neuland betritt, wird in verschiedenen Staaten / Regionen / autonomen Gebieten z.T. seit längerer Zeit die internetgestützte Durchführung von Glücksspielen im Sinne des SBG zugelassen.

1.2.2 World Trade Organization / Europäische Union

Im Rahmen der Liberalisierung des Welthandels durch die WTO regelt das General Agreement on Trade in Services (GATS) den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. Das Anbieten von Glücksspielen wird in der United Nations Central Product Classification (CPC, Section 96492), die dem GATS zugrunde liegt, ausdrücklich als Erbringen von Dienstleistungen qualifiziert. Artikel XIV GATS sieht als Ausnahme von der globalen Dienstleistungsfreiheit u.a. vor, dass Mitgliedstaaten nationale Einschränkungen „zum Schutz der öffentlichen Moral oder zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung“ vorsehen können oder falls sie diese „notwendig sind, um (nationale) Gesetze oder Bestimmungen zu sichern“. Freilich dürfen solche Einschränkungen nicht willkürlich oder ungerechtfertigt sein oder versteckte Einschränkungen des freien Handels darstellen.

Die Schweiz hat sich im Rahmen des allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen bezogen auf den Bereich Spiel- und Wettdienstleistungen zu nichts verpflichtet. Mit Ausnahme der Vereinigten Staaten ist praktisch kein Mitglied der WTO in diesem Themenfeld Verpflichtungen eingegangen. Die USA versuchen indes, ihre diesbezüglichen Obliegenheiten rückgängig zu machen; sie haben ein entsprechendes Verfahren eingeleitet. Die Schweiz ist demzufolge frei, sämtliche notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um sicherzustellen, dass die mit diesen Dienstleistungen verbundenen Onlinetätigkeiten die geltende Gesetzgebung respektieren.

In der Europäischen Union hat die Vielfalt der nationalen Regulierungen den Wunsch nach einer möglichst einheitlichen Regelung auf Ebene der EU lauter werden lassen. Die Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Dienstleistungen im Binnenmarkt regelt als EU-Richtlinie die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes im Bereich der Dienstleistungen. Das Europäische Parlament hat im Februar 2006 bei der Beschlussfassung über die Dienstleistungsrichtlinie Glücksspiele (inkl. Lotterien, Casinos und Wetten) ausdrücklich von der Richtlinie ausgenommen. In der Begründung dafür nennt es den „besonderen Charakter“ von Glücksspielen im Hinblick auf die öffentliche Ordnung und den Konsumentenschutz. Das Europäische Parlament hebt hervor, dass es „vollkommen unmöglich“ sei, im Bereich des Glücksspiels einen „fairen, grenzüberschreitenden Wettbewerb“ herzustellen. Die grundsätzliche Dienstleistungsfreiheit, wie sie in Artikel 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgehalten ist, bleibt jedoch als rechtliche Grundlage bestehen.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seiner Spruchpraxis – namentlich im Gambelli-Urteil – stets die Linie eingehalten, dass nationale Monopole im Glücksspielmarkt zulässig sind, wenn sie vordringlich der Eindämmung des Angebots und der Bekämpfung der Spielsucht und dem Jugendschutz dienen. Der Staat muss glaubhaft machen, dass das Gemeinwohl, der Spielerschutz und die Betrugsbekämpfung und nicht die finanziellen Einnahmen im Vordergrund stehen. Diese Haltung vertritt auch der EFTA-Gerichtshof in seiner Beurteilung der Gesetzeslage in Norwegen, wo ein staatliches Monopol statuiert ist.

Derzeit macht der Rat der Europäischen Union eine Umfrage bei den Mitgliedstaaten der EU, um bestehende Gemeinsamkeiten der jeweiligen nationalen Gesetzgebungen im Bereich der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen (inkl. Lotterien und Wetten) aufzuzeigen. Dies könnte auf einen ersten Schritt Richtung Harmonisierung der Gesetzgebungen hinweisen.

1.2.3 Berücksichtigte Gesetzgebungen

Die nachfolgenden Bemerkungen beziehen sich ausschliesslich auf ausländische Gesetzgebungen, die Glücksspiele im Sinne des SBG normieren. Ausländische Regelungen der virtuellen Durchführung von Lotterien und Wetten wurden nur insoweit berücksichtigt, als sie die Nachbarstaaten der Schweiz betreffen.

Nachbarstaaten

Deutschland: Seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages am 1. Januar 2008 ist das Veranstalten und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele, wie sie das SBG regelt, im Internet nicht mehr zulässig. Weiterhin zulässig ist die Online-Durchführung von Lotterien und Sportwetten.

Frankreich: Gestattet ist die Durchführung von Online-Lotterien und Sportwetten für Personen, die sich in Frankreich aufhalten. Die Durchführung von Online-Glücksspielen im Sinn des SBG ist verboten.

Italien: Unser südlicher Nachbar gestattet die Online-Durchführung von Lotterien für Personen, die sich im Inland aufhalten. Onlinegestützte Glücksspiele im Sinn des SBG sind verboten.

Österreich: Die Österreichische Lotteriegesellschaft hält die Konzession für die Durchführung elektronischer Glücksspiele und bietet gemeinsam mit Casinos Austria eine breite Palette derartiger Spiele an. Teilnahmeberechtigt sind nur Personen mit Wohnsitz in Österreich.

Übriges Europa

Åland Island (Finnland), Alderney Island, Bundesland Hessen (Deutschland), Isle of Man, Malta, United Kingdom

Asien

Freihandelszone Cagayan

USA / Kanada

File Hills Saskatchewan, Kahnawake, Six Nations

Karibik

Costa Rica, Nicaragua, Antigua & Barbuda, Dominica, St. Kitts and Nevis, Virgin Islands
Australien / Pazifikraum
Northern Territory, Tasmanien, Norfolk Island, Vanuatu

Afrika

Anjouan

Russland

Republik Kalmykia

1.2.4 Modelle der staatlichen Zulassung / Aufsicht und Kontrolle

Die staatliche Zulassung der virtuellen Glücksspiele lässt sich in folgende Modelle einordnen:

Freier Markt

Keine der untersuchten Rechtsordnungen kennt den absolut freien Markt. Jede Rechtsordnung sieht gewisse Grundbedingungen vor. Der relativ freie Markt zeichnet sich dadurch aus, dass nur eine geringe staatliche Kontroll- und Aufsichtstätigkeit erfolgt.

Die staatliche Aufsicht und Kontrolle ist meist auf ein Minimum beschränkt resp. erfolgt nur auf Klage betroffener Spieler. Typischerweise fehlt eine staatliche Kontrolle resp. Aufsicht über die eingesetzte Hard- und Software.

Beispiel St. Kitts and Nevis: Nach Vorlage eines Strafregisterauszuges, eines Leumundsberichtes, einer aktuellen Foto und einer Kopie des Passes (natürliche Personen) resp. eines Handelsregister- und Betreibungsregisterauszuges (juristische Personen) wird eine Zulassung für den Betrieb erteilt.

Polizeibewilligung/Anspruchskonzession

Die Polizeibewilligung zeichnet sich dadurch aus, dass bei Einhalten der gesetzlichen Bedingungen ein (einklagbarer) Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung zum Betrieb besteht. Typischerweise bestehen keine Vorschriften über die maximale Anzahl zugelassener Anbieter.

Die Anbieter unterstehen einer staatlichen Kontrolle und Aufsicht. Die Kontrolle der eingesetzten Hard- und Software ist unterschiedlich geregelt: Entweder werden diese Bestandteile geprüft oder sie sind bei der zuständigen Aufsichtsbehörde als Prototyp zu hinterlegen.

Beispiel Malta: Nach Prüfung der einzureichenden Gesuchsunterlagen erhält der Gesuchsteller eine provisorische Zulassung, welche es ihm bereits während des Prüfverfahrens gestattet, den Betrieb von Online-Glücksspielen aufzunehmen.

Konzession (selbständige/gebundene)

Beim System der Konzession hat der Gesuchsteller auch bei Erfüllen aller gesetzlichen Vorschriften keinen Anspruch auf Erteilung einer Betriebskonzession. Meist ist (gesetzlich oder mittels Richtlinien) die Anzahl der zu vergebenden Konzessionen beschränkt.

Die eingesetzte Hard- und Software wird einer staatlichen Prüfung und Kontrolle unterzogen. Sehr häufig werden verschiedene Konzessionen für den Betrieb erteilt (Betriebskonzession, Hard- und Softwarekonzession, Konzession für die verantwortlichen natürlichen Personen). Innerhalb des Konzessionsverfahrens lassen sich zwei Formen unterscheiden:

- **Selbständige Konzession:** Das Konzessionsverfahren ist für alle Interessierten offen. Beispiel: Northern Territory (Australien)
- **Gebundene Konzession:** Das Konzessionsverfahren steht nur bereits konzessionierten Anbietern offen (z.B. terrestrische Spielbanken). In diesem Fall ist die Konzession als Erweiterung der ursprünglichen Konzession zu qualifizieren. Deshalb folgt sie meist auch den Auflagen der ursprünglichen Konzession (Betriebszeiten, Zutrittsbeschränkungen, Auszahlquoten etc.).
Beispiel: Spielbank Wiesbaden (bis 31.12.2007)

Staatsbetrieb

Grundsätzlich ist auch der Betrieb von virtuellen Glücksspielen durch den Staat resp. eine staatlich beauftragte Stelle denkbar. Soweit ausländische Staatsbetriebe Online-Glücksspiele anbieten, handelt es sich dabei nebst Casino-Spielen auch um Lotterien und Wetten.

1.2.5 Dauer der staatlichen Zulassung

Bezüglich der Dauer der staatlichen Zulassung / Bewilligung / Konzession finden sich in der Praxis zwei Lösungsansätze:

- **Unbefristet mit jederzeitiger staatlicher Widerrufsmöglichkeit** (z.B. St. Kitts and Nevis, Virgin Islands)
- **Befristet mit Erneuerungsmöglichkeit** (z.B. Alderney Island, Malta).
Es fällt auf, dass die befristeten Zulassungen / Bewilligungen / Konzessionen meist nur eine relativ kurze Laufzeit haben (2-5 Jahre); zum Teil wird die staatliche Zulassung automatisch erneuert (z.B. nach Zahlung der entsprechenden Gebühren), zum Teil wird ein neues Prüfverfahren durchgeführt.

1.2.6 Besteuerungsmodelle

Bei der Besteuerung stehen sich zwei Grundmodelle gegenüber.

- Ein Teil der Länder kennt eine pauschale, gewinn- und umsatzunabhängige jährliche Gebühr, deren Höhe unterschiedlich hoch ist (US\$ 10'000 bis US\$ 100'000).
- Andere Länder erheben eine prozentuale Steuer. Meist wird die Steuerabgabe auf dem Bruttospielertrag (BSE) erhoben, teilweise auf dem Unternehmensgewinn. Der Steuersatz beträgt zwischen 2% bis 15%.

Ebenfalls bekannt ist die gemischte Besteuerung, indem nebst einer BSE-abhängigen prozentualen Steuer eine auf der Höhe des BSE basierende Pauschalsteuer erhoben wird (Beispiel UK: 15% auf BSE plus Pauschalgebühr £ 28'988 für BSE bis £ 5 Mio., £ 34'423 für BSE bis £100 Mio., £ 38'047 für BSE über 100 Mio.).

Bei der gebundenen Konzession der Spielbank Wiesbaden, deren Online-Betrieb als Erweiterung des bestehenden Spielangebotes qualifiziert wurde, wurde der gleiche Steuersatz wie für die terrestrische Spielbank erhoben (80% auf BSE).

Zu beachten ist, dass die effektive Höhe der finanziellen Belastung des virtuellen Betriebs

von Glücksspielen in der Praxis z.T. massiv von den genannten Zahlen abweicht. Je nach nationalem Steuergesetz hat der Betreiber die Möglichkeit von Steuerabzügen bei Investitionen im Land, Leistung von Steuerdeposita etc., so dass die effektive Steuerlast tiefer liegt (Malta: Gesetzlich vorgesehen 25%, nach Geltendmachung aller möglichen Abzugsmöglichkeiten effektiv 4.17%). Andererseits kennen verschiedene Staaten eine indirekte Erhöhung der finanziellen Belastung, indem die Betreiber weitere Kosten tragen müssen (Beispiel Kahnawake: Der Betreiber muss auf seine Kosten die Telekommunikationsinfrastruktur - Telefon und Satellitennetz - stellen).

1.2.7 Territoriale Beschränkung

Die meisten Rechtsordnungen sehen zur Zeit keinerlei territoriale Beschränkung vor, d.h. die Teilnahme am virtuellen Spiel ist jedermann im In- und Ausland möglich. In einigen Staaten werden momentan Gesetzesänderungen mit territorialen Beschränkungen diskutiert.

Verschiedene Staaten kennen jedoch eine territoriale Beschränkung. So verbieten z.B. die australischen Territorien die Teilnahme von Inländern an den inländischen virtuellen Glücksspielen. Mit andern Worten: Die von den Territorien erteilten Konzessionen gestatten nur ein Spielangebot für ausländische Spielteilnehmer.

Andere Rechtsordnungen gestatten die Teilnahme am virtuellen Glücksspiel ausschliesslich inländischen Teilnehmern (Österreich, Spielbank Wiesbaden).

Die Durchsetzung der territorialen Beschränkungen erfolgt mit flankierenden Massnahmen (z.B. Sperrung von ausländischen Sites resp. des ausländischen Einloggens, Verbot der Finanzdienstleistungen in Zusammenhang mit virtuellem Glücksspiel, Gebot der Eröffnung eines Spielerkontos).

2. Einhalten der Zweckbestimmungen von Artikel 2 SBG

2.1 Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs

Für die terrestrischen Spielbanken gewährleisten insbesondere die beiden Verordnungen zum SBG den sicheren und transparenten Spielbetrieb durch folgende Massnahmen: Kameraüberwachung, EAKS, Abrechnung GSA/Tisch, Datenspeicherung, Prüfen von Glücksspielautomaten und Jackpotsystemen.

2.1.1 Kategorien von Online-Glücksspielen

Online-Glücksspiele sind in drei Kategorien zu unterteilen:

Web-basierte Glücksspiele

Der Spieler kann auf der entsprechenden Website direkt auf das Spiel zugreifen. Er muss vorab keine Software beziehen (download) und auf dem eigenen Rechner installieren. Die Glücksspiele werden mittels Browser-Plugins (Macromedia Flash, Macromedia Shockwave oder Java) dargestellt. Alle notwendigen Grafiken, Sounds und Animationen werden direkt via Internet übermittelt. Die Spiel-Applikation läuft auf einem Server des Anbieters.

Download-basierte Glücksspiele

Der Spieler muss vorab die Client-Software des Anbieters herunterladen und auf seinem Rechner installieren. Die so installierten Applikationen funktionieren ohne Browser und sind

in der Regel schneller als die web-basierten Spiele, da die Grafiken und Sounds in der Software integriert sind und nicht während des Spiels aus dem Web geladen werden müssen. Auch in diesem Fall läuft die Spiel-Applikation auf einem Server des Anbieters.

Live-basierte Glücksspiele

Bei den beiden ersten vorgestellten Modellen entscheidet ein Zufallsgenerator, ob ein Spiel gewonnen oder verloren ist. Eine andere Situation liegt bei den live-basierten Glücksspielen vor. Hier kann der Spieler via Live-Aufnahmen direkt an einem Live-Game einer terrestrischen Spielbank teilnehmen. Der Spieler sieht und hört den Croupier und die Mitspieler live am Spieltisch. Es handelt sich somit nicht um ein „klassisches“ Online-Glücksspiel; vielmehr ermöglicht ein solches System lediglich einen interaktiven Spielzugang.

2.1.2 Lockerung des Verbotes

Die technischen Aufsichtsmassnahmen für terrestrische Spielbanken lassen sich nicht unbedenken auf die Online-Glücksspiele übertragen. Zudem müssen sie den spezifischen Anforderungen der verschiedenen technischen Lösungsansätze angepasst werden. Hierbei gilt es zu unterscheiden zwischen:

- Web-basierten und download-basierten Glücksspielen (Software-Applikation mit Zufallsgenerator) und
- Live-basierten Glücksspielen (Software-Applikation ohne Zufallsgenerator)

Bei den web- und download-basierten Glücksspielen handelt es sich in der Regel um sehr komplexe Software-Applikationen. Spezialisierte Software-Unternehmen erstellen kundenspezifische Spielapplikationen (Online-Casinos), wobei sie sehr oft zusätzliche Applikationen von Drittanbietern benötigen. Die Situation der web- und download-basierten Glücksspiele ist nicht vergleichbar mit der Softwareüberwachung terrestrischer Spielbanken. Die online verwendeten Software-Systeme sind derart komplex, dass ein sicherer und transparenter Spielbetrieb mit den für terrestrische Spielbanken vorgesehenen Massnahmen nicht gewährleistet werden kann.

Die Durchsetzung der Zweckbestimmung von Artikel 2 SBG im Bereich der Online-Glücksspiele erfordert für web- und download-basierte Glücksspiele folgende Massnahmen:

- Überprüfung / Zertifizierung der verwendeten Software
- Permanentes Monitoring und sporadische Vor-Ort-Kontrolle durch Software-Spezialisten.

Diese Massnahmen bedingen, dass sich die gesamte EDV-Infrastruktur der Online-Spielbank in der Schweiz befindet. Ohne diese Minimalmassnahmen kann ein sicherer und transparenter Spielbetrieb nicht gewährleistet werden.

Bei den live-basierten Glücksspielen handelt es sich um Software-Applikationen, die kein Glücksspiel enthalten. Das Spiel findet live in einer terrestrischen Spielbank statt, und die eingesetzte Software ermöglicht es dem Spieler, ausserhalb der Spielbank am Glücksspiel teilzunehmen. Diese Form zu spielen stellt lediglich eine Erweiterung des bisherigen Betriebs der Spielbanken dar. Dementsprechend genügt es, das heutige Aufsichtssystem auszudehnen; es braucht nicht fundamental geändert und den komplexen technischen Herausforderungen angepasst zu werden. Somit kann ein sicherer und transparenter Spielbetrieb einfacher gewährleistet werden.

Fazit

Die Einhaltung der Zweckbestimmung von Artikel 2 SBG für web- und download-basierte Online-Glücksspiele ist lediglich mit einem sehr grossen Personalaufwand realisierbar. Nur mit einem permanenten Online-Monitoring durch Netzwerk- und Software-Spezialisten kann ein sicherer und transparenter Spielbetrieb sichergestellt werden. Die ESBK geht davon aus, dass zur Kontrolle einer Online-Spielbank eine bis zwei Spezialistenstellen für die technische Überwachung notwendig sind. Der Aufwand für die Einhaltung der Zweckbestimmung des SBG für das live-basierte Online-Glücksspiel ist viel geringer, da das eigentliche Glücksspiel in einer bereits kontrollierten Spielbank stattfindet.

2.2 Verhinderung von Kriminalität und Geldwäscherei in und durch Spielbanken

2.2.1 Kriminalität und Strafverfolgung

Status Quo

Gemäss Artikel 5 SBG ist die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen, insbesondere mittels Internet, verboten. Die Strafbestimmungen des SBG stellen die virtuelle Durchführung von Glücksspielen nicht explizit unter Strafe; sie erfassen diese jedoch aufgrund ihrer Formulierung, wonach unter den Begriff „Casino“ sowohl eine reale als auch eine virtuelle Spielbank verstanden wird. Gemäss Vergehenstatbestand von Artikel 55 SBG wird (...) bestraft, wer u.a. eine Spielbank errichtet, betreibt, dazu Raum gibt oder Spieleinrichtungen beschafft, ohne dass die dafür notwendigen Konzessionen oder Bewilligungen vorliegen (Absatz 1, Buchstabe a). Das SBG definiert in Artikel 7 eine Spielbank als eine Unternehmung, die gewerbsmässig Gelegenheit zum Glücksspiel anbietet. Laut Tatbestand von Artikel 56 wird (...) bestraft, wer Glücksspiele ausserhalb konzessionierter Spielbanken organisiert oder gewerbsmässig betreibt (Absatz 1, Buchstabe a).

Welche Tätigkeiten als tatbestandsmässiges Verhalten im Sinne von Artikel 55 und 56 SBG zu werten sind, lässt sich nicht generell, sondern nur im Rahmen eines konkreten Strafverfahrens umschreiben. Gemäss Praxis der ESBK fallen unter die Straftatbestände des SBG Handlungen im Onlinebereich, die generell umschrieben ein Online-Glücksspielangebot ermöglichen, unterstützen oder fördern. Die blosser Teilnahme an Online-Glücksspielangeboten ist nicht strafbar.

Da es sich bei den Strafbestimmungen des SBG um Tätigkeitsdelikte handelt, machen sich nur Täter mit Tatbegehung auf Schweizer Territorium strafbar.

Die Handlungen, welche Online-Glücksspielangebote ermöglichen, können von einer Vielzahl von Ländern aus erfolgen. Folglich besteht die Möglichkeit, dass für bestimmte Online-Glücksspielangebote auch nur gewisse Teilhandlungen in der Schweiz strafrechtlich verfolgt werden können, da für andere Handlungen kein Anknüpfungspunkt in der Schweiz besteht. Typische Anknüpfungspunkte für die Verfolgung bilden in der Regel Sitz oder Wohnsitz des Betreibers bzw. der Verwaltung des Online-Glücksspiels oder der Standort des Servers, auf dem der Dienst gespeichert („gehostet“) wird.

In den allermeisten der bis heute von der ESBK behandelten Fälle ergaben die Abklärungen, dass das Online-Glücksspielangebot durch eine Gesellschaft mit Sitz im Ausland erfolgte. Ebenso befindet sich der Hosting-Server meistens im Ausland. Hinweise, wonach ein Teil

der strafrechtlich relevanten Handlungen in der Schweiz erfolgt wäre, finden sich selten. Damit fehlt es meistens an einem Anknüpfungspunkt für eine Strafverfolgung in der Schweiz.

In den ersten Jahren ab Inkrafttreten des SBG hatte die ESBK einige wenige Fälle im Zusammenhang mit dem Betrieb resp. der Finanzierung von Online-Casinos eröffnet, bei denen ein Anknüpfungspunkt in der Schweiz gegeben war. Mehrheitlich war und ist die ESBK jedoch mit verbotenen Marketinghandlungen für Online-Glücksspielangebote konfrontiert. Dabei werden grösstenteils Strafverfahren gegen Schweizer geführt, die auf ihren Homepages Hypertextlinks gesetzt haben, welche direkt auf Online-Glücksspielangebote verweisen / weiterleiten und die damit Online-Glücksspiele organisieren. Seit Inkrafttreten des SBG im Jahre 2000 wurden insgesamt ca. 40 Straffälle im Internetbereich eröffnet. Im Jahre 2007 waren es deren sieben; im Jahr 2008 wurde ein Verwaltungsstrafverfahren eröffnet.

Neue Tatbestände bei Liberalisierung

Je nach Ausgestaltung des SBG bei einer Liberalisierung müssen die bestehenden Strafbestimmungen angepasst werden (neue Tatbestände, die den technischen Gegebenheiten einer konzessionierten Online-Spielbank Rechnung tragen).

Online-Spielbanken haben gegenüber terrestrischen Spielbanken einen gesteigerten Bedarf an Marketinghandlungen und Werbung; daher drängt sich für Onlinespiele eine Regulierung dieses Bereichs durch das SBG auf. Für unrechtmässige Online-Glücksspielangebote muss ein explizites Verbot von Marketinghandlungen und Werbung eingeführt werden, welches mit einer entsprechenden Strafnorm verbunden ist. Durch dieses Verbot werden die konzessionierten / bewilligten Online-Glücksspielangebote gegenüber ausländischer Konkurrenz geschützt und privilegiert. Dadurch findet eine Verschärfung der Strafbestimmungen statt. Wer folglich für ein nicht bewilligtes resp. nicht konzessioniertes Online-Glücksspielangebot Marketinghandlungen oder Werbung betreibt, wird bestraft - vorausgesetzt, es besteht ein Anknüpfungspunkt in der Schweiz. Dies gilt sowohl für Printwerbung, Werbespots und dergleichen als auch für jegliche Onlinewerbung. Die Strafbestimmung ist als Übertretung zu formulieren, da der Unrechtsgehalt der Marketinghandlungen demjenigen der Vergehenshandlungen gemäss Artikel 55 SBG untergeordnet ist.

Fazit

Die Strafbestimmungen des SBG müssen angepasst werden. Einerseits ergeben sich aus der Liberalisierung neue Tatbestände, andererseits müssen die konzessionierten Online-Glücksspielangebote geschützt werden (Werbeverbot).

2.2.2 Geldwäscherei

Artikel 34 SBG unterstellt die Spielbanken als Finanzintermediäre den Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes (GwG, SR 955.0). Die Verordnung der ESBK vom 12. Juni 2007 über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Geldwäschereiverordnung ESBK, GwV ESBK, SR 955.021) präzisiert die den Spielbanken auferlegten Sorgfaltspflichten.

Die in der Verordnung vorgesehenen Sorgfaltspflichten stellen sicher, dass die Spielbanken auf den drei möglichen Ebenen der Geldwäscherei (Spieler, Spielbanken mit Finanzdienstleistungen, Spielbanken als „Front Company“) die angemessenen organisatorischen, infrastrukturellen und praktischen Massnahmen zur Verhinderung der Geldwäscherei treffen. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird von der ESBK regelmässig im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit überprüft.

Bei einer Lockerung des Verbotes der virtuellen Glücksspiele werden die potentiellen Anbieter darzulegen haben, wie sie die für die Spielbanken vorgesehenen Sorgfaltspflichten bei Internet-Glücksspielen umzusetzen gedenken. Sie werden aufzeigen müssen, welche technischen Mittel sie hierfür verwenden.

Die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) hat im Jahr 2003 Empfehlungen für terrestrische und Online-Spielbanken erlassen.

Die in den Empfehlungen enthaltenen Massnahmen zur Sorgfaltspflicht sehen vor, dass die Online-Spielbank den Gast identifizieren und seine Identität anhand zuverlässiger, unabhängiger Dokumente, Daten oder Informationen überprüfen muss. Des Weiteren hat die Online-Spielbank sowohl die Geschäftsbeziehung als auch die in diesem Rahmen getätigten Transaktionen fortlaufend zu prüfen, um sicherzugehen, dass die erfolgten Transaktionen ihren Kenntnissen über den Kunden, dessen Geschäfte, Risikoprofil und Vermögensquelle entsprechen. Der Umfang dieser Kundensorgfalts-Massnahmen muss auf einer Risikoabwägung basieren, die den Typ des Gastes, die Geschäftsbeziehung und die getätigten Transaktionen berücksichtigt. Gegenüber in höheren Risikokategorien eingestuftem Gästen hat die Online-Spielbank eine verstärkte Sorgfalt walten zu lassen. In Fällen mit geringem Risiko kann vorgesehen werden, reduzierte oder vereinfachte Massnahmen zu verlangen.

Die FATF sieht in den Empfehlungen vor, dass Online-Spielbanken die Identität des Kunden verifizieren sollten, bevor, während oder - in speziellen Fällen - unmittelbar nach dem Aufbau einer Geschäfts- bzw. Spielbeziehung. Ist die Online-Spielbank nicht in der Lage, die Massnahmen zur Sorgfaltspflicht zu erfüllen, so darf sie für den betreffenden Kunden weder ein Konto eröffnen noch Spielaktivitäten zulassen. Bereits begonnene Spielaktivitäten hat die Online-Spielbank abzurechnen und sie hat überdies in Betracht zu ziehen, einen Bericht über den Kunden resp. über dessen verdächtige Transaktionen zu erstellen.

In Bezug auf die politisch exponierten Personen sieht die Empfehlung Nr. 6 vor, dass die Online-Spielbank neben den normalen Gästesorgfaltspflichten noch zusätzliche Massnahmen treffen kann. So hat jede Online-Spielbank über ein geeignetes Risiko-Management-System zu verfügen, um bestimmen zu können, ob der Gast eine politisch exponierte Person ist.

Gemäss Empfehlung Nr. 8 haben die Online-Spielbanken Vorgehensweisen und Massnahmen vorzusehen, um mögliche Geldwäschereigefahren zu eliminieren, die sich aus dem Spiel anonymer Spieler ergeben können.

In der Empfehlung Nr. 10 sieht die FATF vor, dass Online-Spielbanken sämtliche Angaben zu nationalen oder internationalen Transaktionen während mindestens fünf Jahren aufbewahren. Verlangt wird, dass diese Angaben die Rekonstruktion der vorgenommenen Transaktionen (Betrag und Währung der involvierten Vermögenswerte) ermöglichen.

Besonderes Augenmerk hat die Online-Spielbank nach der Empfehlung Nr. 11 auf komplexe und ungewöhnlich hohe Transaktionen sowie auf unübliche Verhaltensmuster zu richten, welche keinem erkennbaren wirtschaftlichen Zweck dienen.

Online-Spielbanken sollten gemäss Empfehlung Nr. 24 einem umfassenden Regelungs- und Überwachungssystem unterliegen, welches sicherstellt, dass sie die notwendigen Geldwäscherei- und Terrorismusbekämpfungsmassnahmen wirksam umsetzen. Verlangt werden als Mindeststandard eine Lizenzierungspflicht für Online-Spielbanken sowie Massnahmen, durch die verhindert wird, dass Kriminelle oder deren Komplizen eine namhafte wirtschaftli-

che Beteiligung halten, eine Organ- oder Managementposition innehaben oder eine Online-Spielbank betreiben. Zudem sollten die zuständigen Behörden sicherstellen, dass Online-Spielbanken hinsichtlich der Einhaltung der Verpflichtungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung wirksam beaufsichtigt werden.

Mögliche praktische Umsetzung

Zur Erleichterung der Kundenidentifikation könnte z.B. vorgesehen werden, dass der Finanzfluss zwischen Kunde und Online-Anbieter ausschliesslich über einen Finanzintermediär erfolgen darf, welcher seinerseits verpflichtet ist, die Vorschriften des Geldwäschereigesetzes einzuhalten.

Fazit

Die Schweiz hat die Empfehlungen der FATF für die terrestrischen Spielbanken in ihrer Geldwäschereiverordnung übernommen – eine Umsetzung ist auch von den Anbietern virtueller Glücksspiele zu fordern; es wird ihnen obliegen, die technisch geeigneten Vorkehrungen zu treffen bzw. die mit der Umsetzung zusammenhängenden Probleme befriedigend zu lösen und den diesbezüglichen Nachweis zu erbringen.

2.3 Vorbeugung in Bezug auf sozialschädliche Auswirkungen des Spielbetriebs

Das Ziel des Sozialschutzes ist im SBG und der entsprechenden Verordnung ausformuliert. Die Vorlage eines Sozialkonzepts ist Grundlage für die Erteilung einer Betriebskonzession. Im Sozialkonzept wird dargelegt, mit welchen Massnahmen die Spielbank den sozial schädlichen Auswirkungen des Spiels vorbeugen oder diese vermindern will (Art. 14 Abs. 2 SBG). Über Änderungen dieses Konzepts ist die ESBK in Kenntnis zu setzen. In der Verordnung sind die Artikel 37 bis 45 VSBG massgebend. Die Artikel 27 und 28 VSBG aus dem Bereich Sicherheit spielen ebenso eine Rolle. Weitere Spezifikationen finden sich in Mitteilungen bzw. Rundschreiben der ESBK bzw. des Sekretariats, welche die Konzessionsurkunden präzisieren. Die Aufsicht der ESBK hat die Spielbanken im Laufe des Jahres 2007 dazu angehalten, auch im Bereich Sozialschutz ein Qualitätsmanagementsystem mit Kontroll- und Verbesserungsmaßnahmen zu implementieren.

2.3.1 Übertragbarkeit der Massnahmen auf Online-Glücksspiele

Die Hauptprobleme bei der Übertragung des Sozialschutzes auf Angebote im Bereich des virtuellen Spiels liegen in der Früherkennung (vgl. Art. 38 Abs. 2 VSBG sowie Art. 39 VSBG), der Durchsetzung von Spielsperren und -verboten (vgl. Art. 21ff SBG), der Prüfung der Situation des Spielers im Rahmen einer Aufhebung der Spielsperre (vgl. Art. 22 SBG sowie Art. 42 VSBG), sowie der Formulierung und Durchsetzung von Vorgaben im Bereich Werbung (vgl. Art. 33 SBG sowie Botschaft zum Gesetz).

Andere Vorgaben aus dem Bereich des Sozialschutzes lassen sich teils mit leichten Anpassungen auf den Bereich des virtuellen Glücksspiels übertragen; so die Aus- und Weiterbildung (vgl. Art. 39 VSBG), die Kooperation mit externen Stellen (vgl. Art. 39 VSBG und 37 Abs. 2 VSBG), Regelungen bzgl. der Zahlungsmittel (vgl. Art. 27f SBG und 45 VSBG) und der Bereitstellung von Informationen (vgl. Art. 38 Abs. 1 VSBG) sowie die Erstellung von jährlichen Berichten (vgl. Art. 40 VSBG) und Datenzugriffsreglementen (vgl. Art. 43 VSBG).

Früherkennung

Es ist vorstellbar, dass im Bereich der Früherkennung neue, äquivalente Massnahmen entwickelt werden. Eine genaue Abschätzung ihrer Wirksamkeit ist im Rahmen dieses Berichts jedoch nicht möglich. Der persönliche Kontakt und die Beobachtung und subjektive Einschätzung durch Mitarbeiter in terrestrischen Spielbanken müsste durch ein sehr genaues Screening des Verhaltens beim virtuellen Spiel (Einsätze, Zeiten) ersetzt werden. Dies erscheint nur sinnvoll, wenn eine Form des Datenaustauschs zwischen den Anbietern von terrestrischen und virtuellen Glücksspielen gefunden wird. Hier soll eine gesetzliche Grundlage zur Verarbeitung von Daten über die Spieler geschaffen werden.

Andere Problembereiche

Die gesetzlichen Grundlagen zur Durchsetzung von Spielsperren und -verboten und Aufhebung von Spielsperren müssen daraufhin geprüft werden, ob sie für den Online-Bereich genügen.

Werbung

Genauere Regelungen für den Bereich Werbung bezüglich Inhalt und Form sind wünschenswert. Bei Einschränkungen hinsichtlich des Umfangs muss eine Abwägung zwischen den Aspekten Konkurrenzfähigkeit (gegenüber ausländischen Anbietern) und der Eingrenzung sozialschädlicher Auswirkungen gefunden werden.

2.3.2 Auswirkungen auf die Aufsichtstätigkeit

Im Bereich der Aufsichtstätigkeit ist der zusätzliche Aufwand sehr stark von der Art und dem Umfang des zusätzlichen Angebots abhängig. Der Aufwand steigt zum einen mit der Anzahl der Anbieter und zum anderen mit der steigenden Komplexität neuer Technologien (z.B. zusätzliche Ressourcen im Bereich Informatik).

Mögliche praktische Umsetzung

Das Profil des Onlinespielers ist im Vergleich zu jenem eines in terrestrischen Casinos spielenden Kunden viel transparenter. Sämtliche Einsätze und Gewinne, die Spieldauer und das Spielverhalten können elektronisch aufgezeichnet und ausgewertet werden. So ist z.B. denkbar, dass eine elektronische Cool-Off-Phase eingebaut wird, sobald ein Spieler einen gewissen Verlust erlitten hat. Zudem wäre zu prüfen, ob bei Häufigspielern nicht kundenspezifische, auf das jeweilige Einkommen abgestimmte elektronische Sperren aktiv werden sollten, falls die vordefinierten Einsatzlimiten überschritten werden.

Fazit

Zurzeit ist der Zugang zu ausländischen Anbietern besonders via Internet kaum eingeschränkt. Ein reglementiertes, inländisches Angebot kann allenfalls auch eine Verbesserung des Sozialschutzes bewirken.

Die heute bestehenden gesetzlichen Massnahmen sind anzupassen, um auch bei der Durchführung von Internet-Glücksspielen den sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebs vorzubeugen.

2.4 Marktvolumina und Marktpotenziale

Die Marktanalyse konzentriert sich auf den Schlüsselfaktor des Bruttospielertrags. Zentrale Elemente einer Kosten-Nutzen-Analyse wie Abgaben- oder Steuererträge leiten sich direkt aus dieser Kennziffer ab.

Die Datenlage im Bereich der virtuellen Glücksspiele erweist sich als sehr problematisch; in diesem noch jungen Markt sind kaum Marktdaten vorhanden. Die Angaben in der Literatur schwanken teilweise in beträchtlichem Ausmass. Einzelne Studien verzichten gar darauf, eine Schätzung des Marktvolumens vorzunehmen, da nach ihrer Beurteilung nicht genügend verlässliche Informationen vorliegen. Die (wenigen) Angaben und Prognosen, oftmals von privaten Marktforschungsinstituten (z.B. Global Betting and Gaming Consultants GBGC), werden zwar häufig zitiert, ihre Zuverlässigkeit lässt sich jedoch nicht überprüfen. Für die folgende Marktbeschreibung wurde deshalb ein Quervergleich der relevanten und zugänglichen Literatur vorgenommen, um daraus zumindest eine Bandbreite der wichtigsten Kennzahlen abschätzen zu können.

Informationen zum Schweizer Markt für Remote Gambling sind äusserst spärlich vorhanden; offizielle Daten existieren nicht. Goldmedia (Goldmedia: Online Betting & Gambling 2010. Marktpotentiale für Online-Glücksspiele in Deutschland, Österreich und der Schweiz) hat eine Abschätzung des Marktvolumens bis ins Jahr 2005 sowie eine Marktprognose bis 2010 vorgenommen. Goldmedia stützt sich dabei hauptsächlich auf Aussagen von Experten und Unternehmen. Entsprechend gehen die Autoren von einer erheblichen Unschärfe dieser Angaben aus.

Goldmedia schätzt den Umsatz des Online Gamblings (ohne Mobilfunk und iTV) in der Schweiz für das Jahr 2005 auf 415 Millionen Franken. Basierend auf dieser Umsatzschätzung geht Goldmedia für das Jahr 2005 von rund 70 Millionen Franken an Bruttospielerträgen im Online Gambling aus.

In Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Alain Thierstein, Professor für Raumgestaltung in München, nahm die ESBK eigene Schätzungen zur Marktentwicklung vor. Diese stützen sich auf die Markteinschätzungen und Prognosen von Goldmedia, sowie auf internationale Kennzahlen. Um der unklaren Marktlage und der mangelhaften Datenverfügbarkeit gerecht zu werden, gibt die ESBK - ausgehend von dem für das Jahr 2005 von Goldmedia geschätzten Bruttospielertrag von 70 Millionen Franken - für die beiden Jahre 2006 und 2007 eine mögliche Bandbreite der Entwicklung an. Dazu wird mit zwei unterschiedlichen jährlichen Wachstumsraten gerechnet. Als optimistische Wachstumsrate werden die der Goldmedia-Studie zugrunde liegenden 35 Prozent weitergeführt. Als pessimistische Einschätzung unterstellt sie ein jährliches Wachstum von 15 Prozent. Mit diesen Wachstumsraten resultiert für das Jahr 2007 ein geschätzter Umsatz im Online Markt zwischen 550 und 750 Millionen Franken. Die Herleitung der Bruttospielerträge aus dem Umsatz erfolgt in Anlehnung an die von Goldmedia für das Jahr 2005 vorgenommenen Berechnung. Aufgrund dieser Umrechnung geht sie von einem Bruttospielertrag im gesamten Remote Gambling zwischen 86 und 118 Millionen Franken aus.

Ausgehend von den Werten des Gesamtmarktes wurden Umsatz und Erträge der Glücksspiele im Sinne des SBG ermittelt. Eine Segmentierung der Umsätze nach Spielarten ist schwierig vorzunehmen. Goldmedia geht gestützt auf Expertenmeinungen davon aus, dass der schweizerische Online Markt wesentlich durch die Sportwetten dominiert wird. Sie erreichen 2005 einen Marktanteil von 64 Prozent, der Anteil der Casinospiele wird mit 29 Prozent, derjenige der Lotterien mit 7 Prozent angegeben. Zu beachten ist, dass die Umsatzanteile

und die Anteile am Bruttospielertrag nicht deckungsgleich sind, da bei privaten Wett- und Casinoangeboten gegenüber dem Lottoangebot eine deutlich höhere Ausschüttung ausgelöst wird. Die ESBK unterstellt für die Online Casinos einen Bruttospielertragsanteil von 30 Prozent. Auf der Basis dieser Informationen wurde der Bruttospielertrag aus Casinospielen als zentrale Kenngrösse für das Jahr 2007 abgeschätzt. Ausgehend von einem zu erwartenden Bruttospielertrag des Gesamtmarktes 2007 zwischen 86 und 118 Millionen Franken und einem geschätzten Marktanteil für Casinoangebote von 30 Prozent resultiert ein Bruttospielertrag 2007 zwischen 25,8 und 35,4 Millionen Franken. Der Mittelwert von 31 Millionen Franken Bruttospielertrag wird als Kennzahl für das Marktvolumen im Jahr 2007 verwendet.

Die Schätzung der Marktentwicklung Schweiz für die Jahre 2007 bis 2012 ist mit weiteren Unsicherheiten gegenüber der Marktabschätzung 2007 behaftet. Um die Unsicherheiten bei der Marktschätzung etwas aufzufangen, wird auch hier mit einer Bandbreite operiert. Ausgangsbasis ist dabei ein geschätzter Bruttospielertrag der Casinospiele für das Jahr 2007 von 31 Millionen Franken. Als mögliche untere Grenze der Spannbreite wird die von Goldmedia verwendete 5-prozentige Wachstumsrate angenommen. Mit optimistischer Schätzung wird ein jährliches Wachstum von 15 Prozent erwartet. Mit diesen beiden Wachstumsraten resultiert für 2010, dem voraussichtlichen Zeitpunkt einer möglichen Marktöffnung, ein Bruttospielertrag der Online Casinos zwischen 36 und 47 Millionen Franken. Bis 2012 steigen die Erträge bei vorsichtiger Schätzung auf 40 Millionen Franken, bei optimistischer Schätzung auf 62 Millionen Franken.

Diese Prognose der Marktentwicklung in der Schweiz bis 2012 basiert auf der Annahme, dass das bisherige Verbot der virtuellen Glücksspiele beibehalten wird. Der Bruttospielertrag, welcher von Schweizer Kunden im Ausland generiert wird, beträgt zwischen 40 und 62 Millionen Franken.

Für die Prognostizierung der Marktentwicklung in der Schweiz bis 2012 bei einer Lockerung des Verbots wurden verschiedene Modelle gewählt, welche sich mittels rechtlicher Rahmenbedingungen direkt auf das Nachfrageverhalten auswirken.

Der Studie liegen folgende Modelle einer möglichen Marktöffnung zugrunde:

1. Lizenz / Polizeibewilligung
2. selbständige Konzession (5 – 10)
3. Gebundene Konzession (Konzessionserteilung an terrestrische Spielbanken der Schweiz)

Bei allen Modellen wurden folgende Varianten geprüft:

- das Fehlen von Marktbeschränkungen
- ein Spielverbot für Schweizer im Ausland
- ein Spielverbot für Ausländer in der Schweiz
- ein Spielverbot für Schweizer im Ausland und für Ausländer in der Schweiz

Diese verschiedenen Modelle, bei welchen von einem jeweils sehr unterschiedlichen Nachfrageverhalten auszugehen ist, haben direkte Auswirkungen auf die zu prognostizierenden Bruttospielerträge 2012. Je nach Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen einer Lockerung des Verbots der virtueller Glücksspiele, insbesondere mittels unterschiedlicher

Marktbeschränkungen (Spielverbote), ergeben sich folgende zu erwartende Bruttospielerträge 2012:

- ohne Marktbeschränkung	115 – 139 Mio CH	**
- mit Spielverbot für Schweizer im Ausland	138 – 174 Mio CHF	**
- mit Spielverbot für Ausländer in der Schweiz	42 – 66 Mio CHF	
- mit Spielverbot für Schweizer im Ausland und Ausländer in der Schweiz	65 – 101 Mio CHF	

*** Bei den genannten Kennziffern ist zu berücksichtigen, dass der ausländische Marktanteil kaum verlässlich geschätzt werden kann. Die Zahlen sind bewusst tief geschätzt worden.*

Die je nach Szenario unterschiedlichen zu erwartenden Bruttospielerträge haben eine direkte Auswirkung auf die zu erwartenden Steuereinnahmen.

Die Ausgestaltung der möglichen Steuersätze erfolgte nach folgenden Kriterien:

- Im Bereich der Lizenz / Polizeibewilligung wählte die ESBK in Anlehnung an die Steuersätze anderer (europäischer) Länder einen Steuersatz von 3 Prozent.
- Im Bereich der selbständigen Konzession mit einem voraussichtlich beschränkten Anbietermarkt (5 – 10 Anbieter) wählte sie einen leicht erhöhten Steuersatz von 10 Prozent.
- Für die gebundenen Konzessionen wählte sie einen durchschnittlichen Steuersatz von 15 Prozent.

Fazit

Es ist schwierig zu beziffern, in welchem Ausmass bei einer Liberalisierung Steuereinnahmen generiert werden können. Die Annahmen gehen bei pessimistischer Betrachtung von einem Minimalbetrag von einer Million Franken aus. Maximal dürften Einnahmen in Höhe von 26 Millionen Franken erzielt werden können (vgl. Tabelle im Anhang).

Die für diese Modelle durchgeführte Marktanalyse zeigt, dass die Optimierung der Einnahmen nicht direkt von der Modellwahl abhängt, sondern von allfälligen Marktbeschränkungen auf Nachfragerseite. Die geringsten Steuereinnahmen sind im Fall einer Liberalisierung durch eine offene Polizeibewilligung mit der rechtlichen Rahmenbedingung des Spielverbots für ausländische Personen zu erwarten (1 – 2 Mio. Franken). Die höchsten Einnahmen brächte eine gebundene Konzession für bestehende Spielbanken, verbunden mit einem Spielverbot bei ausländischen Anbietern für Kunden in der Schweiz (20 – 26 Mio. Franken). Dieses Spielverbot muss mit flankierenden Massnahmen durchgesetzt werden (technische Sperre ausländischer Websites, Verbot der Finanztransaktionen im Bereich Online-Glücksspiele an ausländische Anbieter etc.). Solche flankierenden Massnahmen schaffen jedoch einen nicht abzuschätzenden Mehraufwand in der Aufsichts- / Kontrolltätigkeit.

3. Denkbare Modelle

3.1 Liberalisierungsmodelle

3.1.1 Freier Markt

Der freie Markt zeichnet sich dadurch aus, dass die legale virtuelle Durchführung von Glücksspielen nicht von einer behördlichen Zulassung abhängig ist. Der weitgehend gesetzlich unregelmässige Betrieb dieser Spiele führt zu einer nach oben offenen Anzahl von Anbietern. Dies hat zur Konsequenz, dass ein sehr grosser Kontrollaufwand betrieben werden muss, wenn die in Artikel 2 SBG aufgeführten Ziele effizient durchgesetzt werden sollen. Eine derart radikale Liberalisierung gefährdet den international sehr guten Ruf des Glücksspielmarktes Schweiz und dessen Kontrolle und Aufsicht. Die staatliche Aufsicht und Kontrolle muss sich auf ein Minimum beschränken resp. erfolgt nur auf Klage betroffener Spieler hin. Die Anzahl potenzieller Anbieter ist abhängig von der Höhe des Steuersatzes: Je tiefer dieser im internationalen Vergleich ausfällt, desto attraktiver wird die Schweiz für mögliche Anbieter, womit freilich auch die Kosten für die Aufsicht steigen.

Dieses Liberalisierungsmodell birgt die Gefahr, dass der zu erwartende Kontroll- und Aufsichtsaufwand die prognostizierten Einnahmen übersteigt.

3.1.2 Polizeibewilligung / Anspruchskonzession

Die Polizeibewilligung zeichnet sich dadurch aus, dass bei Einhalten der gesetzlichen Bedingungen ein (einklagbarer) Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung zum Betrieb besteht. Typischerweise bestehen auch keine Vorschriften über die maximale Anzahl zugelassener Anbieter.

Der nach oben offene Markt potentieller Anbieter birgt die Gefahr, dass ein sehr grosser Kontroll- und Aufsichtsaufwand betrieben werden muss, um die gesetzlichen Bestimmungen gemäss Artikel 2 SBG durchzusetzen. Dem grossen Kontroll- und Aufsichtsaufwand stehen, je nach gewählten zusätzlichen Rahmenbedingungen, nur geringe Steuereinnahmen gegenüber.

3.1.3 Selbständige Konzession

Der Gesuchsteller hat keinen Anspruch auf Erteilung einer Konzession zum Betrieb von Online-Glücksspielen, selbst wenn er alle noch zu definierenden gesetzlichen Bestimmungen erfüllt. Wie bei den terrestrischen Spielbanken liegt es im Ermessen des Bundesrates, ob und wie vielen Gesuchstellern eine Konzession erteilt wird. Dies schafft einen beschränkten Anbieterkreis. Es gestattet eine umfassende Kontrolle der Konzessionsanwärter im Prüfverfahren und eine wirksame und effiziente Aufsicht über die Betriebsführung. Die Prüfung und Aufsicht umfasst nicht nur die Trägerschaft der Anbieter, sondern auch die eingesetzte Hard- und Software. Die Bestimmungen im Bereich der Geldwäscherei und des Sozialschutzes nach geltendem Spielbankengesetz können wirkungsvoll umgesetzt werden. Der Markt der virtuellen Glücksspiele steht allen potentiellen Anbietern offen und schafft keine gesetzliche Privilegierung (z.B. der bereits konzessionierten Spielbanken).

Die zu erwartenden Steuereinnahmen fallen im Vergleich zu den beiden ersten Modellen höher aus, da in Anbetracht der relativ beschränkten nationalen Konkurrenz ein höherer Steuersatz gewählt werden kann. Die zu erwartenden Steuereinnahmen dürften die Kosten für die Aufsicht und Kontrolle übersteigen.

3.1.4 Gebundene Konzession

Das Konzessionsverfahren steht nur bereits konzessionierten Anbietern offen (terrestrischen Spielbanken). In diesem Fall ist die Konzession als Erweiterung der ursprünglichen Konzession zu qualifizieren. Deshalb folgt sie auch den Auflagen der ursprünglichen Konzession (Zutrittsbeschränkungen, Auszahlquoten etc.). Der Kontroll- und Aufsichtsaufwand ist im Vergleich zur selbständigen Konzession gleich hoch und ist als vernünftig einzustufen. Die im Vergleich zur selbständigen Konzession zu erwartenden Steuereinnahmen liegen leicht höher, da der Exklusivschutz einen höheren Steuersatz rechtfertigt. Mit diesem Modell werden indessen bereits konzessionierte terrestrische Spielbanken privilegiert.

3.1.5 Staatsbetrieb

Grundsätzlich wäre auch der Betrieb von virtuellen Glücksspielen durch den Staat resp. durch eine staatlich beauftragte Stelle denkbar. Artikel 11 SBG sieht juristische Personen des öffentlichen Rechts als Träger einer Spielbankkonzession ausdrücklich vor; Beteiligungen der öffentlichen Hand an anderen Trägern sind nicht ausgeschlossen.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Spielbankengesetzes (für terrestrische Spielbanken) war die Möglichkeit eines Staatsbetriebes kein Thema. Artikel 11 SBG wurde von den Eidg. Räten diskussionslos genehmigt.

Der staatliche Betrieb von Online-Glücksspielen lässt es zu, neben den Steuereinnahmen auch die gesamten Unternehmensgewinne der Öffentlichkeit zufließen zu lassen. Staatliche Monopole stehen jedoch im Spannungsfeld zur Wirtschaftsfreiheit. Es gilt, diesbezüglich auch die Entwicklungen in der Europäischen Union im Auge zu behalten sowie den Umstand zu berücksichtigen, dass der Betrieb von Glücksspielen keine Kernaufgabe des Staates darstellt. Problematisch könnte auch die Doppelfunktion des Staates sein, wenn er als Betreiber von Online-Glücksspielen auftritt und zugleich die Aufsicht und Kontrolle über die Einhaltung der Zweckbestimmungen des SBG wahrnehmen will.

3.2 Beibehalten des Status quo

Die heutige Situation des Verbotes der virtuellen Glücksspiele ist unbefriedigend. Das bestehende Verbot kann nur bedingt durchgesetzt werden. Die Tatsache, dass in der virtuellen Welt Glücksspiele angeboten und betrieben werden, schafft Grauzonen, welche vom bestehenden Gesetz nicht oder nur teilweise erfasst werden. Zu denken ist etwa an den Sozialschutz.

Die durchgeführte Marktanalyse hat gezeigt, dass je nach Wahl des Liberalisierungsmodells und der rechtlichen Rahmenbedingungen z.T. nur bescheidene Einnahmen aus der Zulassung von Internet-Glücksspielen zu erwarten sind. Diesen Einnahmen stehen die staatlichen Kosten für die Aufsicht und Kontrolle gegenüber. Je nach Modellwahl fallen diese Kosten bei einer Liberalisierung höher aus als bei einer Beibehaltung des Verbotes und übersteigen die zu erwartenden zusätzlichen Steuereinnahmen (wobei die Höhe der zu erwartenden Steuereinnahmen auf vielen wissenschaftlich kaum erfassten Annahmen und Prognosen basiert).

Die Art und Weise der Liberalisierung im Bereich der virtuellen Glücksspiele wird auf internationaler Ebene uneinheitlich angegangen. Sehr viele Staaten nehmen eine abwartende Haltung ein und versuchen, mit flankierenden Massnahmen die bestehenden Verbote besser durchzusetzen (technische Sperre ausländischer Anbieter von Online-Glücksspielen, Verbot von Finanztransaktionen in Zusammenhang mit Online-Glücksspielen, Verbot der Werbung für ausländische Online-Glücksspiele).

4. Flankierende Massnahmen

Mit flankierenden Massnahmen kann das Verbot der virtuellen Glücksspiele besser durchgesetzt werden. Zudem ermöglichen sie bei einer allfälligen Liberalisierung einen verstärkten Marktauftritt der neu zugelassenen Anbieter von Online-Glücksspielen.

Als flankierende Massnahmen sind beispielsweise zu erwähnen:

4.1 Technische Massnahmen

4.1.1 Allgemeines

Anbieter von illegalen Online-Glücksspielen können gesperrt werden. Es besteht zudem die Möglichkeit, bestimmte Netzinhalte mittels technischer Sperren unzugänglich zu machen. Probleme ergeben sich jedoch bei der Umsetzung und Kontrolle von angeordneten technischen Sperren. Entscheidend dabei ist, ob sich die illegalen Online-Glücksspiele auf Servern im In- oder Ausland befinden.

Bei Servern im Inland können technische Eingriffe nötigenfalls durch Zwangsmassnahmen umgesetzt werden.

Befindet sich der Server jedoch im Ausland und verweigert der ausländische Anbieter die Zusammenarbeit mit den schweizerischen Behörden, bleibt lediglich der Versuch, den Zugriff auf die Seiten mit einer technischen Sperre durch die schweizerischen Internet-Provider zu verhindern.

4.1.2 Sperrtechnologien

Sperrungen von IP-Adressen

Der Zugriff aus der Schweiz auf Online-Glücksspiel-Angebote auf ausländischen Servern kann durch die Sperrung der IP-Adresse verhindert werden (Internet-Protokoll-Adresse: eindeutige Adresse eines Computers im Internet aufgrund einer Nummer, zusammengesetzt aus Netzwerk- und Hostnummer). So hat z.B. der Anbieter von Online-Glücksspielen „www.casinolasvegas.com“ die IP-Adressen 88.81.155.243, 88.81.155.244, 88.81.155.245, 88.81.155.246, 88.81.155.247 und 88.81.155.248. Bei der Sperrung einer IP-Adresse werden sämtliche sich auf den betroffenen Servern befindlichen Angebote vom Zugriff abgeriegelt, unter Umständen somit auch Angebote, welche nicht im Zusammenhang mit illegalem Online-Glücksspiel stehen.

Sperrung von URLs (Uniform Resource Locator)

Eine weitere technische Massnahme ist die Sperrung der URLs (vollständige Adresse einer Datei im Internet). Damit können sowohl eine bestimmte Adresse (z.B. www.casinolasvegas.com) als auch alle untergeordneten Verzeichnisse und Dateien einer Website gesperrt werden (z.B. www.casinolasvegas.com/blackjack).

Einsatz von Proxy-Servern

Proxy-Server speichern die von einem User bereits einmal angeforderten Daten. Diese können auf ihren Inhalt überprüft werden und ein erneuter Zugriff des Users kann bei festgestellter Illegalität verhindert werden.

Einsatz von Detection Response Filter

Ein Detection Response Filter prüft den Datenverkehr im Internet auf einen vordefinierten Inhalt, der mit Online-Glücksspielen in Verbindung gebracht wird. Das in diesem Bereich benutzte Vokabular zeichnet sich durch eine limitierte Anzahl von Ausdrücken aus, ohne die ein Online-Glücksspiel praktisch nicht funktioniert (Roulette, Black Jack, Einsatz, Gewinn). Wenn der Filter aufgrund des vordefinierten Inhaltes entdeckt, dass auf ein solches Schlüsselwort zugegriffen wird, ist der Zugriff auf die entsprechende Website verwehrt.

Der grosse Nachteil der Detection Response Filter liegt darin, dass der Zugriff auf jeden Netzinhalt verhindert wird, der den definierten Schlüsselbegriff enthält. Auf diese Weise wird selbst der Zugriff auf die Homepage der ESBK verhindert.

Sperrlisten

Die vorgestellten technischen Massnahmen benötigen als Hilfsmittel eine Sperrliste, in der die zu sperrenden IP-Adressen, URLs, Domainnamen und Schlüsselbegriffe vermerkt sind. Das Verwenden solcher Sperrlisten ist nur sinnvoll, wenn sie immer auf dem aktuellsten Stand sind. Dies bedingt einen regelmässigen, aufwändigen und kostenintensiven Unterhalt. Zu prüfen bliebe, inwiefern die Wahl der Massnahme dem einzelnen Betroffenen (Anbieter, Provider) überlassen werden kann, um den Zugriff auf unzulässige Netzinhalte zu verhindern.

4.1.3 In der Praxis bereits umgesetzte Sperrmassnahmen

In der Praxis werden im Bereich der Online-Glücksspiele verschiedene technische Sperrmethoden eingesetzt:

- | | |
|---------------------------|--|
| Italien: | Die italienischen Behörden erstellen regelmässig eine Liste der zu sperrenden ausländischen Anbieter von Online-Glücksspielen und fordert die ISP (Internet Service Provider) unter Strafandrohung auf, die in der Liste enthaltenen Anbieter zu sperren. |
| Australische Territorien: | Das Northern Territory und Tasmanien haben zwar Internetspielbanken konzessioniert, inländischen Internetnutzern ist die Teilnahme am Glücksspiel jedoch untersagt. Dieses Verbot wird mittels Sperre der inländischen IP-Adresse durchgesetzt. |
| Österreich: | Die Teilnahme an internetgestützten Glücksspielen inländischer Anbieter ist lediglich österreichischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in Österreich möglich. |
| Spielbank Wiesbaden: | Die Online-Spielteilnahme war bis zum 31. Dezember 2007 nur Personen mit Wohnsitz im Bundesland Hessen gestattet, wenn sie sich bei Spielteilnahme im Bundesland Hessen befanden. Eine Teilnahme ausserhalb des Bundeslandes Hessen war (für Personen mit Wohnsitz in Hessen) in einigen Staaten gestattet, in denen die Auslandspieltätigkeit ausdrücklich erlaubt ist. Auch diese Massnahme wurde mittels Sperre der entsprechenden IP-Adresse durchgesetzt. |
| Verschiedene Staaten: | (z.B. Türkei, Israel, Singapore, China) fordern die Internet-Provider auf, Massnahmen zu ergreifen, um den Zugriff von inländischen Internetkunden auf Sites mit Online-Glücksspielen zu unterbinden. Die Wahl der konkreten Massnahme liegt im Ermessen der einzelnen Provider. |
| Liechtenstein: | Die Lotterieunternehmung „Interlotto“ hat auf Intervention des da- |

mals zuständigen Bundesamtes für Polizei im Jahr 1995 schweizerische Zugriffe auf die Internetlotterie mittels technischer Sperre unterbunden.

4.1.4 Praktische Umsetzung der vorgestellten Massnahmen

Die vorgestellten technischen Massnahmen zur Verhinderung des Zugriffs auf bestimmte Netzinhalte können nur effizient durchgesetzt werden, wenn die betroffenen Parteien konkret informiert und aufgefordert werden, die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen (z.B. mittels Verfügung, u.U. verbunden mit einer Strafandrohung bei Nichtbefolgung).

Je nach gewünschter Stossrichtung richtet sich diese Aufforderung an die Anbieter von Internet-Zugängen, womit v.a. unerwünschte Zugriffe auf ausländische Anbieter von Internet-Glücksspielen verhindert werden; oder aber an die (zukünftigen) schweizerischen Anbieter von Internet-Glücksspielen, womit v.a. verhindert wird, dass ausländische Nutzer Zugriff auf schweizerische Online-Glücksspiele haben.

Für eine effiziente Umsetzung der technischen Massnahmen muss vorgängig genau definiert werden, welche Inhalte dem Zugriff entzogen werden sollen. Mit einem aufwändigen Monitoring sind die zu sperrenden IP-Adressen, URLs und Schlüsselbegriffe zusammenzustellen und den betroffenen Parteien zugänglich zu machen. Diese sind – u.U. unter Strafandrohung bei Nichtbefolgung – aufzufordern, entweder die entsprechenden IP-Adressen und URLs zu sperren, ihre Proxy-Server entsprechend zu programmieren oder die notwendigen Detection Response Filter zu installieren.

Mit regelmässigen Kontrollen ist sicherzustellen, dass die angeordneten Massnahmen auch praktisch umgesetzt werden.

4.1.5 Umgehungsmöglichkeiten

Mit verschiedenen Technologien und Gegenmassnahmen ist es einem begabten Internet-User (auf Anbieter- wie auf Spieler-Seite) möglich, die erwähnten Sperrmöglichkeiten zu umgehen. Als Beispiele seien angeführt:

- Verschlüsselungs- und Anonymisierungsprogramme erlauben es, Detection Response Filter zu umgehen;
- Eine alleinige Sperre der URLs kann durch Eingabe der IP-Adresse umgangen werden;
- Verwenden verschiedener IP-Adressen, URLs und Domainnames durch den Anbieter für das gleiche Produkt (der Anbieter informiert die bisherigen Kunden per Mail über jeweils vorgenommene Wechsel);
- Einsatz eines Internet Service Providers im Ausland zur Umgehung der inländischen Sperre;
- Proxy Server können durch entsprechende Browser-Einstellungen umgangen werden;
- Neben den üblichen Protokollen für den Abruf von Webseiten gibt es auch die Möglichkeit, Informationen auf praktisch unkontrollierbarem Weg zu verbreiten (Peer-to-Peer Dienste).

4.1.6 Vorteile / Nachteile der technischen Massnahmen

Durch verschiedene, aufwändige technische Massnahmen kann der durchschnittliche Internetuser vom Zugriff auf das heutige illegale Online-Angebot ausgeschlossen werden. Es ist jedoch absehbar, dass mit der heutigen Technologie die technischen Sperren bei Bedarf umgangen werden können.

Eine effiziente technische Sperre setzt ein regelmässiges, sehr aufwändiges und kostenintensives Monitoring voraus. So ergibt eine Google-Suche mit dem Stichwort „Online Casino“ 21 500 000 Treffer, welche daraufhin untersucht werden müssen, ob sie virtuelle Glücksspiele anbieten. Die Listen der zu sperrenden IP-Adressen, URLs und Detection Response Filter sind laufend zu aktualisieren. Zudem muss durch Kontrollen sichergestellt werden, dass die angeordneten Sperrmassnahmen auch umgesetzt werden.

Es ist fraglich, ob die ESBK bei der Anordnung von technischen Massnahmen die Kompetenz hat, auch den Zugriff auf Netzinhalte zu verhindern, welche nicht direkt in den Geltungsbereich des SBG fallen (verschiedene Anbieter von Online-Glücksspielen haben auf ihren Sites auch Sportwetten, Lotterien und andere im Licht des SBG unbedenkliche Inhalte).

4.2 Sperre Finanzflüsse

Eine der möglichen flankierenden Massnahmen ist das Unterbinden der Finanzflüsse zwischen Anbietern von Online-Glücksspielen und den Spielern. Die USA haben dieses System gewählt (Unlawful Internet Gambling Enforcement Act UIGEA). Dieses Gesetz verbietet den Banken und Finanzintermediären, Gelder, welche dem illegalen Online-Glücksspiel dienen oder aus Online-Glücksspielen stammen, entgegenzunehmen, zu verwalten, ins Depot zu nehmen oder entsprechende Finanztransfers zu unterstützen.

Das System der USA wird in Gesetzesentwürfen von Holland und Norwegen übernommen. Die entsprechenden Gesetze sind aber noch nicht in Kraft getreten resp. werden erst parlamentarisch beraten.

Für die Abwicklung der Finanztransaktionen zwischen Spielern und Anbietern von Online-Glücksspielen werden hauptsächlich zwei verschiedene Verfahren benutzt:

Kreditkarten

Die Einsätze/Gewinne werden über den traditionellen Kreditkartenverkehr abgewickelt. Beim Kreditkartenverkehr besteht ein Vertrag zwischen dem Spieler und der Kreditkartenorganisation (z.B. VISA / Mastercard) resp. deren Lizenznehmer (z.B. Banken, Grossunternehmen etc.). Die Kreditkartenorganisationen resp. ihre Lizenznehmer sind Mittler zwischen dem Kunden (Spieler) und Anbieter (Veranstalter von Online-Glücksspielen). Der Spieler leistet seine Einsätze mittels Kreditkarte, und seine Gewinne/Verluste werden seinem Kreditkartenkonto gutgeschrieben resp. belastet.

E-Cash

Internet-Finanzintermediäre, die elektronische Geldbörsen anbieten (e-wallet), laden dem Kunden Geldbeträge computerlesbar auf einen Datenträger (Chip, E-Cash-Card). Zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs steckt der Kunde seine E-Cash-Card in das entsprechende Computermodem. Je nach Zahlungsart lädt er einen Schuldbetrag auf das Konto seines Gläubigers resp. lässt sich ein Guthaben auf seinen Chip laden.

4.2.1 Praktische Umsetzung der Unterbindung der Finanzflüsse

Die Kreditkartenorganisationen resp. ihre Lizenznehmer und in der Schweiz tätige e-wallet-Unternehmen müssten - unter Strafandrohung im Unterlassungsfall - angewiesen werden, die Finanzflüsse zwischen Spielern und Anbietern von Online-Glücksspielen zu unterbinden; ihnen würde verboten, Gelder entgegenzunehmen, zu verwalten oder ins Depot zu nehmen, welche aus dem Online-Glücksspiel stammen oder für dieses bestimmt sind. Zu diesem Zweck muss den erwähnten Finanzinstituten eine Liste der betroffenen Anbieter von Online-Glücksspielen vorgelegt werden.

Vorteile

- In der Schweiz gibt es nur eine beschränkte Anzahl von Kreditkartenorganisationen (resp. -Lizenznehmern) und e-wallet-Instituten.
- Die praktischen Erfahrungen der USA haben gezeigt, dass zumindest anfänglich die Durchsetzung des Verbotes von Internetglücksspielen durch Unterbinden der Finanzflüsse sehr erfolgreich ist. In Fachkreisen wird vermutet, dass dadurch rund 95% des illegalen Internetglücksspiels verhindert werden konnte.

Nachteile

- Eine Sperre der Finanzflüsse in Zusammenhang mit illegalen Glücksspielen könnte allenfalls einen unverhältnismässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit bedeuten.
- Es können nur schweizerische Banken und Finanzinstitute (resp. schweizerische Niederlassungen ausländischer Banken und Finanzinstitute) aufgefordert werden, die Finanzflüsse mit Anbietern von Online-Glücksspielen zu unterbinden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Schweizer Geschäftsbeziehungen mit ausländischen Finanzinstituten pflegen und zur Abwicklung von Finanztransfers im Bereich Online-Glücksspiele auf diese ausweichen.
- Es muss eine laufend aktualisierte Liste der betroffenen Anbieter von Online-Glücksspielen erstellt werden, was einen sehr grossen Monitoringaufwand bedeutet.
- Die ESBK hat nur die Kompetenz zum Ergreifen von Massnahmen im Bereich der Glücksspiele nach SBG. Viele der betroffenen Anbieter von Online-Glücksspielen bieten jedoch auch Sportwetten, Lotterien und andere Spiele an, welche dem SBG nicht unterstehen. In der Praxis dürfte es kaum möglich sein, innerhalb dieser Angebotspalette nur diejenigen Geldflüsse zu unterbinden, welche aus Glücksspielen nach SBG stammen.
- Die Kontrolle, ob die Finanzflüsse effektiv unterbunden worden sind, ist in der Praxis schwierig und kann nur durch sporadische Kontrollen vor Ort umgesetzt werden.
- Die Massnahme greift nur, wenn keine weiteren Unternehmen dazwischen geschoben werden. Es muss eine Direktbeziehung zwischen Kunde und Anbieter bestehen. Zediert jedoch der Anbieter von Online-Glücksspielen seine Guthaben/Schulden an eine neutrale Unternehmung (z.B. Inkassotreuhand), kann dies zu Problemen führen.
- Die ESBK wird kaum in Erfahrung bringen, welches Drittunternehmen zwischen-geschaltet wird. Hat der Anbieter von Online-Glücksspielen seinen Sitz im Ausland, kann dies auch auf dem (rechtshilfeweisen) Weg einer Hausdurchsuchung

nur schwierig zu ermitteln sein.

- Sehr häufig wird das Drittunternehmen auch weitere Kunden betreuen, die von einer Unterbindung des Finanzflusses ebenfalls betroffen sind. So würde die Anforderung, sämtliche Finanztransaktionen in Zusammenhang mit dem Inkassobüro zu unterbinden, eine Vielzahl von unbeteiligten Parteien treffen.

4.3 Werbeverbot

Mit einem Werbeverbot für nicht konzessionierte (terrestrische und virtuelle) Spielbanken kann sowohl der Marktzugang der nicht zulässigen Anbieter erschwert werden als auch die Marktposition der zugelassenen inländischen Spielbanken verbessert werden.

Ein Werbeverbot kann sich nur auf Werbeträger beziehen, welche einen direkten Bezug zur Schweiz haben (d.h. schweizerische Print- und audiovisuelle Werbeträger). Werbeträger, welche nur indirekt Bezug zur Schweiz haben (z.B. ausländische Zeitschriften, Radio- und Fernsehsender ohne „Schaufenster Schweiz“) können aus Territorialitätsgründen von einem schweizerischen Werbeverbot nicht erfasst werden, resp. ein solches Werbeverbot lässt sich in der Praxis nicht umsetzen.

Ein Werbeverbot - welches explizit im SBG enthalten sein muss - kann nur mit einem regelmässigen Monitoring der Print- und audiovisuellen Werbeträger durchgesetzt bzw. auf Hinweise aus der Bevölkerung strafrechtlich verfolgt werden.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die der ESBK infolge einer allfälligen Lockerung des Verbotes telekommunikationsgestützter Durchführung von Glücksspielen entstehenden Kosten für die Kontroll- und Überwachungsaktivitäten der Onlinecasinos sind durch die zu erhebenden Aufsichtsabgaben zu decken, so dass dem Bund diesbezüglich keine finanzielle Mehrbelastung entsteht (analog den terrestrischen Casinos). Die zusätzlichen Kosten für die strafrechtliche Verfolgung des illegalen Glücksspiels aufgrund der flankierenden Massnahmen müssen vom Bund übernommen werden. Die Bezifferung dieser Kosten kann erst erfolgen, wenn feststeht, welche konkreten Massnahmen ergriffen werden. Ein Teil der Kosten der Strafverfolgung werden durch die Gebühren, Bussen und Ersatzforderungen gedeckt. Überdies kann der Bund von den Onlinecasinos eine Steuerabgabe erheben (vgl. dazu Ziffer 2.4 des Berichts).

6. Umfeld

6.1 Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL)

Die FDKL hat auf eigene Initiative eine Arbeitsgruppe „Glücksspiele im Internet“ eingesetzt, welche ihrerseits dem Bundesrat Bericht über die Zweckmässigkeit einer allfälligen Liberalisierung des bestehenden Verbotes der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen erstatten wird. Die FDKL beabsichtigt, ihren Bericht auch Ende Februar 2009 einzureichen.

Es fanden verschiedene Sitzungen zwischen Vertretern der ESBK und der FDKL statt. Es wurde festgelegt, dass die beiden Institutionen zwar getrennt Bericht erstatten, dass diese Berichte aber kohärent und in Kenntnisnahme der gegenseitigen Positionen erstellt werden.

Die beiden Fachstellen haben entsprechend die Berichtsentwürfe ausgetauscht und diskutiert.

In der Stossrichtung der beiden Berichte herrscht grundsätzlich Übereinstimmung: Die aktuelle Angebots- und Regulierungssituation in der Schweiz ist unbefriedigend, indem das aus schweizerischer Sicht illegale (ausländische) Angebot von Online-Glücksspielen nur beschränkt behindert wird. Eine Liberalisierung des Verbotes der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen darf nur unter einer strikten Regulierung und Kontrolle erfolgen (insb. in den Bereichen Spielsucht, Geldwäscherei, transparenter Spielbetrieb). Bei einer allfälligen Liberalisierung wird von beiden Fachinstanzen dem Modell der selbständigen Konzession der Vorzug gegeben, in dem wenige Konzessionen unter strengen Auflagen und Bedingungen erteilt werden. Können diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden, wird die Beibehaltung des Status quo ins Auge gefasst. Der Status quo kann mit flankierenden Massnahmen verstärkt werden. Sowohl ESBK als auch FDKL begrüssen im Fall einer Liberalisierung des Verbotes der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen eine territoriale Beschränkung auf die Schweiz.

Differenzen zwischen den Berichten ESBK und FDKL:

- Telekommunikationsmittel: Die ESBK hat sich schwerpunktmässig auf das Medium Internet konzentriert, die anderen Telekommunikationsmittel wie Mobilfunk, Telefon oder interaktives Fernsehen aber in die Überlegungen miteinbezogen. Gemäss FDKL birgt der Betrieb von Glücksspielen durch diese Telekommunikationsmittel zusätzliche Probleme, die gesondert analysiert und gelöst werden müssen. Die ESBK beantragt auch, dass eine Liberalisierung sich nur auf das Medium Internet beziehen soll, während die Durchführung von Glücksspielen mittels der übrigen Telekommunikationsmittel weiterhin verboten bleiben sollen.
- Rechtsvergleich: Die von der ESBK zum Rechtsvergleich herangezogenen Länder verfügen über eine Gesetzgebung spezifisch für Online-Glücksspiele (im Sinne des SBG). Die von der FDKL aufgeführten Länder (Skandinavien, Frankreich, Italien, etc.) verfügen zwar ebenfalls über eine Gesetzgebung im Bereich Online-Glücksspiele, wobei aber zu beachten ist, dass bei diesen Ländern der Glücksspielbegriff Lotterien mit umfasst.
- Schätzung Marktpotential: Die Ausgangsschätzungen des BSE 2007 für Online-Glücksspiele (im Sinne des SBG) sind vergleichbar. Die FDKL kritisiert die Marktvolumenszenarien 2012 der ESBK als teilweise nicht relevant resp. als teilweise unrealistisch hoch und verlangt eine Elimination der nicht relevanten Szenarien und Extrem-schätzungen. Die FDKL stimmt jedoch den einleitenden Bemerkungen der ESBK bezüglich der Schwierigkeiten bei der Abschätzung der zukünftigen Entwicklung zu.

6.2 Rechtsgutachten Bundesamt für Justiz

Die ESBK hat Mitte Oktober 2008 beim BJ ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben zur Abklärung der Frage, ob das Verbot der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen (Art. 5 SBG) sich auch auf den Lotteriebereich auswirkt, da das Lotteriewgesetz im Bereich der Glücksspiele als *lex specialis* zum Spielbankengesetz (*lex generalis*) zu qualifizieren ist. Für den Fall, dass von einem Verbot der telekommunikationsgestützten Durchführung von Lotterien ausgegangen werden müsste, wurde die Frage gestellt, auf welchem Weg für die grossen Landeslotterien eine Ausnahme getroffen werden könnte.

Das BJ weist in seinem Gutachten vom 5. Januar 2009 darauf hin, dass das SBG als lex generalis für alle Aspekte gilt, die nicht explizit im Lotteriegesetz als lex specialis geregelt sind. Es kommt zum Schluss, dass das Verbot der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen nach Artikel 5 SBG auch auf die Lotterien und Wetten anwendbar ist. Dies ergibt sich aus der grammatikalischen, systematischen und historischen Auslegung von Artikel 5 SBG. In der parlamentarischen Beratung des Spielbankengesetzes hat sich der Gesetzgeber dahingehend geäußert, dass das Verbot der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen umfassende Geltung hat, also auch für die Lotterien und Wetten.

Eine Aufhebung des Verbotes der telekommunikationsgestützten Durchführung von Lotterien und Wetten müsste in erster Linie durch eine Revision des Lotteriegesetzes erfolgen.

In ihrer Stellungnahme zum Bericht ESBK weist die Comlot darauf hin, dass sie mit dem Ergebnis des Gutachtens BJ nicht einverstanden ist. Artikel 5 SBG könne nicht auf den Bereich der Lotterien und Wetten angewandt werden. Selbst wenn im SBG ein Verbot der telekommunikationsgestützten Durchführung von Lotterie- und Wettprodukten statuiert wäre, müsste dieses in erster Linie durch eine Revision des SBG aufgehoben werden.

7. Weiteres Vorgehen

Für die Umsetzung der Bundesratsbeschlüsse ist geplant, eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit Federführung ESBK unter Mitwirkung des FDKL, der Lotteriegesellschaften und des SCV einzusetzen.

8. Anträge

Das heutige Verbot der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen, welches in Artikel 5 SBG vorgesehen ist, kann ohne flankierende Massnahmen nicht durchgesetzt werden. Insofern können die Ziele der geltenden Gesetzgebung (Art. 2 SBG) nicht vollständig erreicht werden. Insbesondere entgehen dem Bund Steuereinnahmen. Die durchgeführte Marktanalyse hat gezeigt, dass in der Schweiz ein Marktpotential zur Nutzung von Internetglücksspielen besteht.

Im Rahmen einer Änderung der Spielbankengesetzgebung sollten die Grundlagen dafür geschaffen werden, dass einer kleinen Anzahl von Anwärtern eine Konzession erteilt wird. Die zukünftigen Konzessionäre sollen die gleichen Voraussetzungen erfüllen wie die Inhaber von Konzessionen terrestrischer Spielbanken (Art. 12 SBG).

Nach Ansicht der ESBK ist eine territoriale Beschränkung der virtuellen Glücksspiele auf den Schweizer Markt vorzusehen. Die zukünftigen Anbieter von Internetglücksspielen müssen geeignete Massnahmen treffen, um sicher zu stellen, dass ausschliesslich sich in der Schweiz aufhaltende Personen am Spiel teilnehmen können.

Ausserdem ist die ESBK der Überzeugung, dass eine selbständige Konzession lediglich für das am weitesten verbreitete Telekommunikationsmittel Internet vorgesehen werden sollte. Die Durchführung von Glücksspielen mit den übrigen Telekommunikationsmitteln (Telefon, Mobilfunk, interaktives / digitales Fernsehen) soll nach wie vor (mindestens vorläufig) verboten bleiben.

Für die ESBK ist von zentraler Wichtigkeit, dass mit flankierenden Massnahmen das illegale virtuelle Glücksspiel besser unterbunden werden kann (techn. Sperre, Verhinderung des Geldflusses). Auch hierfür sind die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu erlassen. Diese Massnahmen müssen nach Überzeugung der ESBK auch ergriffen werden, wenn der Bundesrat von einer Liberalisierung im vorgeschlagenen Rahmen absehen sollte.

Aus diesen Gründen beantragt die Eidg. Spielbankenkommission, dem Bundesrat folgende Anträge zu stellen:

- 1. Das EJPD ist zu beauftragen, eine Änderung der Rechtsgrundlagen im Bereich der Spielbankengesetzgebung vorzubereiten, die darauf gerichtet ist,**
 - 1.a. das Verbot der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen im Internet (und nur diesbezüglich) insofern zu lockern, als einer kleinen Anzahl geeigneter Anwärter eine Konzession erteilt werden kann;**
 - 1.b. die Grundlage dafür zu schaffen, mittels technischer Massnahmen die illegale telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen zu verunmöglichen oder einzuschränken.**
- 2. Der Auftrag im Sinne von Ziffer 1.b ist selbst dann zu erteilen, wenn der Antrag 1.a. abgelehnt werden sollte.**

9. Anhang

Übersicht von Kosten und Nutzeneffekten (Zeitpunkt 2012)

	Verbot	Konzession an Schweizer Anbieter (5 bis 10)			
Marktbeschränkungen	-	keine	Spielverbot für Schweizer im Ausland	Spielverbot für Ausländer in der Schweiz	Spielverbot für Schweizer im Ausland und für Ausländer in der Schweiz
BSE in der Schweiz	-	115-139	138-174	42-66	65-101
Abgabesatz (in % BSE)	-	10%	10%	10%	10%
Spielbankenabgabe	0	11-14	13-17	4-7	6-10
Regulierungskosten	0	+	+++	+	+++
Sozialkosten	=	+	+	+	+
	Verbot	Konzession an bestehende terrestrische Spielbanken in der Schweiz			
Marktbeschränkungen	-	keine	Spielverbot für Schweizer im Ausland	Spielverbot für Ausländer in der Schweiz	Spielverbot für Schweizer im Ausland & für Ausländer in der Schweiz
BSE in der Schweiz	-	115-139	138-174	42-66	65-101
Abgabesatz (in % BSE)	-	15%	15%	15%	15%
Spielbankenabgabe	0	17-21	20-26	6-10	9-15
Regulierungskosten	0	+	+++	+	+++
Sozialkosten	=	+	+	+	+
	Verbot	Lizenz ohne Beschränkungen hinsichtlich der Anzahl Anbieter			
Marktbeschränkungen	-	keine	Spielverbot für Schweizer im Ausland	Spielverbot für Ausländer in der Schweiz	Spielverbot für Schweizer im Ausland & für Ausländer in der Schweiz
BSE in der Schweiz	-	115-139	138-174	42-66	65-101
Abgabesatz (in % BSE)	-	3%	3%	3%	3%
Spielbankenabgabe	0	3-4	4-5	1-2	2-3
Regulierungskosten	0	++	++++	++	++++
Sozialkosten	=	+	+	+	+

+ Erhöhung der Kosten gegenüber Szenario "Verbot"