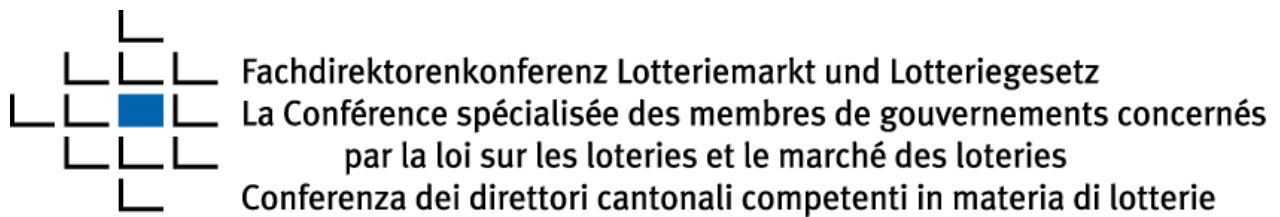


Geschäftsberichte

2008



comlot

Lotterie- und Wettkommission
Commission des loteries et paris
Commissione delle lotterie e delle scommesse
Swiss Lottery and Betting Board

Rekurskommission

Interkantonale Vereinbarung
Lotterien und Wetten

Inhaltsverzeichnis

FACHDIREKTORENKONFERENZ (FDKL)	1
1. ZUSAMMENSETZUNG DER FACHDIREKTORENKONFERENZ	1
2. VORWORT DER PRÄSIDENTIN	2
3. KONKORDAT	5
3.1. TRANSPARENTE VERWENDUNG DER LOTTERIE- UND WETTERTRÄGE	6
3.2. SPIELSUCHTABGABE (ART. 18 IVLW)	6
3.3. FOLGESTUDIE «INDIVIDUELLE ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER SPIELSUCHT»	7
3.4. TACTILO	8
3.5. GLÜCKSSPIELE IM INTERNET	8
3.6. POKERTURNIERE ALS GESCHICKLICHKEITSSPIELE QUALIFIZIERT	10
3.7. VOLKSINITIATIVE «FÜR GELDSPIELE IM DIENSTE DES GEMEINWOHLS»	12
4. FINANZEN	13
BILANZ	13
ERFOLGSRECHNUNG	13
LOTTERIE- UND WETTKOMMISSION (COMLOT)	1
1. EINFÜHRUNG	1
2. WICHTIGE TATSACHEN	2
2.1. LOTTERIE- UND WETTKOMMISSION	2
2.2. SITZUNGEN DER COMLOT	2
3. AUFGABEN DER COMLOT	2
3.1. ZULASSUNG NEUER SPIELE	2
3.2. AUFSICHT ÜBER DIE LOTTERIEN UND WETTEN	3
3.3. AUFSICHT ÜBER DEN ILLEGALEN GLÜCKSSPIELMARKT	4
3.4. AUFSICHT ÜBER DIE KANTONE	4
3.5. DIE COMLOT ALS KOMPETENZZENTRUM FÜR DIE KANTONE	5
3.6. AUSKÜNFTEN ALLGEMEINER ART UND WEBSITE	5
4. BESCHWERDEVERFAHREN	6
5. QUALITÄT DER VERFAHREN	6
6. BEZIEHUNGEN ZU BEHÖRDEN UND ANDEREN KÖRPERSCHAFTEN	7
6.1. BEZIEHUNGEN ZU DEN KANTONALEN UND DEN BUNDESBEHÖRDEN	7
6.2. INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN UND WEITERBILDUNG	7
7. RESSOURCEN	8
7.1. PERSONAL	8
7.2. FINANZEN	9
8. FINANZKENNZAHLEN DES LOTTERIE- UND WETTMARKTES	11
9. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSSICHTEN	12

10. LISTE DER ABKÜRZUNGEN	13
REKURSKOMMISSION	1
1. AUFTRAG	1
2. ZUSAMMENSETZUNG DER REKURSKOMMISSION	1
3. GERICHTLICHE TÄTIGKEIT	2
3.1. VERFAHREN 02.07 BETREFFEND „KENO“	2
3.2. VERFAHREN 03.07 BETREFFEND „WINGO“	2
3.3. VERFAHREN 04.07 BETREFFEND „GENERELLE ZULASSUNGSBEWILLIGUNG FÜR DIE PRODUKTEFAMILIE DER VORGEZOGENEN PHYSISCHEN LOSE“	3
3.4. VERFAHRENSÜBERSICHT	3
4. WEITERE TÄTIGKEIT.....	4
5. JAHRESRECHNUNG 2008	5
ERFOLGSRECHNUNG	5
BILANZ	6
6. GENEHMIGUNG DURCH DIE REKURSKOMMISSION	6

Fachdirektorenkonferenz (FDKL)

1. Zusammensetzung der Fachdirektorenkonferenz

Präsidentin

Dr. Sabine Pegoraro, BL

Konferenz

Dr. Andrea Bettiga, GL, seit 01.05.08/ Alois Christen, SZ, bis 30.6.08/ Jean-Michel Cina, VS/ Hans Diem, AR/ Josef Dittli, UR/ Hanspeter Gass, BS/ Martin Gehrler, SG, seit 01.06.08/ Peter Gomm, SO/ Ursula Hafner-Wipf, SH/ Dr. Hans Hollenstein, ZH/ Barbara Janom Steiner, GR, seit 01.05.08/ Erwin Jutzet, FR/ Hans-Jürg Käser, BE/ Hugo Kayser, NW, seit 01.07.08/ Monika Knill, TG, seit 01.07.08/ Bernhard Koch, TG/ Claude Lässer, FR/ Melchior Looser, AI/ Röbi Marti, GL, bis 30.04.08/ Jean-Claude Mermoud, VD/ Paul Niederberger, NW, bis 30.06.08/ Luigi Pedrazzini, TI/ Michel Probst, JU/ Yvonne Schärli-Gerig; LU/ Dr. Martin Schmid, GR, bis 30.04.08/ Peter Schönenberger, SG bis 31.05.08/ Bernard Soguel, NE/ Jean-François Unger, GE/ Beat Villiger, ZG/ Hans Wallimann, OW/ Kurt Wernli, AG/ Kurt Zibung, SZ, seit 01.07.08

Vorstand

Dr. Sabine Pegoraro, Sicherheitsdirektion, BL, Präsidentin/ Jean-Michel Cina, Département de l'économie et du territoire, VS/ Josef Dittli, Sicherheitsdirektion, UR/ Jean-Claude Mermoud, Département de l'économie, VD/ Kurt Wernli, Département Volkswirtschaft und Inneres, AG

Geschäftsstelle

Dora Andres, Geschäftsführerin/ Katharina Andres Emch, Assistentin

2. Vorwort der Präsidentin

Liebe Mitglieder

Liebe Leserinnen und Leser

Das Geschäftsjahr 2008 war durch vier bedeutende Entwicklungen geprägt: die organisatorische Optimierung, der Handlungsbedarf im politisch-regulatorischen Bereich, die Pokerturniere als Geschicklichkeitsspiele und die Zusammenarbeit mit dem EJPD.

I. Organisatorische Optimierung

Neben der Verabschiedung des neuen Geschäftsreglements wurden die politisch-strategische Gruppe (PSG) und die technisch-operative Arbeitsgruppe gebildet. Diese haben den Auftrag, eine vertiefte politische Analyse der heutigen Situation im Glücksspielbereich vorzunehmen und darauf basierend eine Strategie für den Lotterie- und Wettbereich zu verabschieden – gefolgt von Vorschlägen für mögliche Anpassungen der Interkantonalen Vereinbarung. Die FDKL setzt den Schwerpunkt auf die Konsolidierung des Konkordats und nicht in die Revision des Bundesgesetzes betreffend Lotterien und gewerbsmässige Wetten.

Die PSG wird von der Präsidentin FDKL präsiert und setzt sich aus den Präsidenten der Loterie Romande (LoRo), von Swisslos und der Sport-Toto-Gesellschaft (STG) zusammen. Die Arbeitsgruppe wird vom Geschäftsführer der Comlot präsiert. Weitere Mitglieder sind die Direktoren der LoRo, der Swisslos und der Sport-Toto-Gesellschaft.

II. Handlungsbedarf im politisch-regulatorischen Bereich

Die aktuelle Angebots- und Regulierungssituation in der Schweiz ist nicht befriedigend: Private ausländische Firmen bieten via Internet (meist von Offshore-Standorten aus) ohne grosse Einschränkungen illegal Sportwetten, Casinoprodukte, Poker usw. für Schweizer Spielerinnen und Spieler an. Das Problem besteht in der Umsetzung und der Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen (Verbot im Spielbankenbereich und Verbot mit Ausnahmeverbehalt im Lotterie- und Wettbereich). Aufgrund dieser illegalen Angebote im Internet kommen die legalen Lotterie- und Wettprodukte immer mehr unter Druck. Zudem behindern die Interventionen des Bundesamts für Justiz die Produkteinnovation und die Erschliessung neuer Absatzkanäle. Neue Produkte und Absatzkanäle sind für die beiden Lotteriegesellschaften von Bedeutung, da neue, elektronische Absatzkanäle und –formen an Bedeutung gewinnen und die traditionellen Produkte und Kanäle substituieren.

Die Kantone haben in der Interkantonalen Vereinbarung die Aufsicht sowie die Bewilligungskompetenz an die Comlot abgetreten. Diese soll sich eine vergleichbare Professionalität und Autorität wie jene der Spielbankenkommission erarbeiten. Allerdings wird die Arbeit der Comlot immer wieder durch die Interventionen des Bundesamts für Justiz eingeschränkt.

Betroffen sind dadurch einerseits die Lancierung von neuen Produkten und andererseits die Ertragsaussichten für gemeinnützige Zwecke in den Bereichen Kultur, Sport, Natur und Soziales. Die lancierte Initiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» soll die Kantone stärken und unterstützen. Die Fachdirektorenkonferenz hat entschieden, die Initiative grundsätzlich zu unterstützen; sie wird aber erst nach deren Einreichung im Detail dazu Stellung nehmen. Die Initiative hat unter anderem den Zweck, die Zuständigkeit der Kantone für das Lotterie- und

Wettwesen zu festigen und klar in der Verfassung zu verankern. Damit wird den Kantonen und dem Konkordat der Rücken gestärkt.

III. Pokerturniere als Geschicklichkeitsspiele

Die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) hat im Dezember 2007 gewisse Arten von Pokerturnieren als Geschicklichkeitsspiele qualifiziert, ohne dass dabei die Kantone, die für diesen Bereich zuständig sind, konsultiert wurden. Wegen der vielfach fehlenden kantonalen Bestimmungen sind den Angeboten im Internet und dem Aufstellen von Pokerturnierautomaten in Gaststätten (je nach formalgesetzlichen Grundlagen in den Kantonen) die Pforten geöffnet. Zudem besteht die Gefahr, dass unkontrollierte «Mini-Casinos» entstehen, die weder über Sozialschutz verfügen, noch gibt es hierfür fiskalische Auflagen betreffend Pokertische, Automaten und Internet-Terminals.

Der Schweizerische Casino Verband (SCV) hat beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde und ein Gesuch für vorsorgliche Massnahmen eingereicht. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Kantone zur Stellungnahme betreffend vorsorgliche Massnahmen sowie zu einer möglichen Parteistellung eingeladen.

Die Kantone sind zuständig für Geschicklichkeitsspiele und haben inzwischen diverse Anfragen zur Erteilung von Bewilligungen für die Durchführung von Pokerturnieren erhalten. Viele Kantone sind jedoch nicht darauf vorbereitet, denn sie haben nur rudimentäre oder keine gesetzliche Regelungen. Der Vorstand FDKL hat einen Handlungsbedarf festgestellt und beschlossen, die Koordination zu übernehmen, obwohl das Konkordat für den Bereich Geschicklichkeitsspiele nicht zuständig ist. Die Plenarversammlung hat im November Empfehlungen zuhanden der Kantone verabschiedet und erwartet nun, dass die Kantone die dazu notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen schaffen.

IV. Zusammenarbeit mit dem EJPD

Der Bundesrat hat am 15. Mai 2008 den Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über die Situation im Lotteriede- und Wettbereich zur Kenntnis genommen. Das EJPD teilt die Auffassung, dass den Kantonen ausreichend Zeit zur Umsetzung der von ihnen eingeleiteten Massnahmen sowie zur Konsolidierung der neuen Strukturen eingeräumt werden soll. Eine vertiefte Evaluation der Sachlage im Lotteriede- und Wettbereich soll erst dann erfolgen, wenn ausreichende Erfahrungen mit dem Vollzug der von den Kantonen getroffenen Massnahmen vorliegen. Das EJPD hat vorgeschlagen, dem Bundesrat vor Ende 2011, gestützt auf die Evaluationsergebnisse, Bericht zu erstatten und Antrag zum weiteren Vorgehen zu stellen. Dieser Bericht und der Antrag sollen auch auf Aspekte und Probleme im Lotteriede- und Wettbereich sowie auf die möglichen Auswirkungen der Volksinitiative eingehen. Im Falle des Zustandekommens der Volksinitiative muss bis im Oktober 2010, im Falle eines Gegenvorschlags bis April 2011, eine ausgearbeitete Botschaft vorliegen.

Die Vorsteherin des EJPD, Bundesrätin E. Widmer-Schlumpf, empfing am 14. Mai und am 8. Dezember eine Delegation des Vorstandes zu einem Gedankenaustausch. Dabei hat sie unterstrichen, dass die Zuständigkeit der Kantone im Lotteriede- und Wettbereich sowie bei den Geschicklichkeitsspielen nicht bestritten wird. In drei Bereichen wünscht sie eine Zusammenarbeit mit den Kantonen:

- Evaluation der von den Kantonen getroffenen Massnahmen
- Beurteilung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs
- Erarbeitung der Botschaft zur Volksinitiative

Die Konferenz hat den vorgelegten Vorschlag einer Projektorganisation zur Kenntnis genommen. Ziel der Projektarbeit muss die definitive Verankerung der Kompetenzen der Kantone über den Lotteriede- und Wettbereich und eventuell deren Ausbau sein. Der Festigung und den allfälligen Ergänzungen des Konkordats soll dabei Priorität eingeräumt werden. Die Konferenz teilt die Auffassung von Bundesrätin E. Widmer-Schlumpf, dass die Grundsatzfragen nicht von den Gerichten, sondern durch das Erarbeiten von politischen Lösungen zu klären sind.

Ein herzlicher Dank geht an dieser Stelle an Frau Bundesrätin E. Widmer-Schlumpf. Sie hat sich dem Lotteriede- und Wettbereich angenommen und anerkennt die Zuständigkeit der Kantone.

Ich danke meinen Regierungskolleginnen und -kollegen für die Unterstützung sowie den Vorstandskollegen für die konstruktive Mitarbeit. Ein besonderer Dank geht an die Präsidenten und die Mitglieder der Lotteriede- und Wettkommission und der Rekurskommission sowie an unsere Geschäftsstelle.

Fachdirektorenkonferenz

Dr. Sabine Pegoraro
Präsidentin

3. Konkordat

Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz traf sich zu drei Plenarversammlungen. Zur Vorbereitung der Versammlungen traf sich der Vorstand zu vier Sitzungen in Bern. Mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement fanden zwei und mit der Eidgenössischen Spielbankenkommission eine Aussprache statt.

Neues Geschäftsreglement

Ein erstes Geschäftsreglement hat die Fachdirektorenkonferenz am 6. Januar 2006 in Interlaken verabschiedet. Seither hat sich die Konferenz weiterentwickelt. Es fehlen Aussagen zur Geschäfts- und Revisionsstelle, zur Finanzierung der FDKL und zur Wahrnehmung der Oberaufsicht über die Comlot und die RK. Das Geschäftsreglement soll sowohl für die Vereinbarungsmitglieder als auch für Dritte transparente Auskunft darüber geben, mit welchen Mitteln die FDKL ihre politischen Führungsaufgaben im Anwendungsbereich der IVLW wahrnimmt.

Webauftritt

Seit November 2008 verfügt die Fachdirektorenkonferenz über einen eigenen Webauftritt unter www.fdkl.ch und www.cdcm.ch. Im Member-Bereich, zu dem nur Mitglieder der Konferenz und der Arbeitsgruppen eine Zugangsberechtigung haben, werden ab April 2009 Dokumente und Informationen veröffentlicht.

Revisionsstelle FDKL

Der Kanton Graubünden, d.h. das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit von Frau Regierungsrätin Barbara Janom Steiner, ist ab 1. Januar 2008 die Revisionsstelle der Konferenz sowie der Rekurskommission. Ausgeführt wird die Revision durch Herrn Lorenz Spescha.

Rekurskommission

Im März 2008 hat Herr Prof. Dr. René Schaffhauser (SG) seinen unverzüglichen Rücktritt aus der Rekurskommission bekannt gegeben. Gemäss IVLW Art. 4 wählt die Konferenz auf Vorschlag der Kantone die Mitglieder der Rekurskommission. Die Fachdirektorenkonferenz wählte am 24. November 2008 auf Vorschlag von Frau Regierungsrätin Monika Knill (TG) Herrn Kurt Schwander, Rechtsanwalt, Wängi TG, als Mitglied der Rekurskommission.

Comlot

Aufgrund der geführten Diskussionen über Qualität, Zuständigkeiten und die Wahrnehmung ihrer Aufgaben, hat sich die Comlot eingehend Gedanken über ihre Aufgaben als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde gemacht. Sie will diese ausgedehnt wahrnehmen und ein Kompetenzzentrum mit den folgenden vier Bereichen aufbauen:

- Prüf- und Bewilligungsfunktion wie Bewilligungsverfahren, Beschwerdeverfahren, Prüfung von Spielsystemen usw.
- Aufsichtsfunktion wie Aufsicht über die Lotteriegesellschaften, vor allem über deren Produkte, Aufsicht über die Verwendung der Lotteriegewinne sowie eine Überwachungsfunktion über die Spielsuchtabgabe. Zu Letzterem wird die Comlot noch Richtlinien formulieren und festlegen, wie die Kontrollen durchgeführt werden sollen.

- Bekämpfung illegaler Lotterie- und Wettangebote.
- Beratungsfunktion.

Das definitive Konzept soll der Plenarversammlung im Mai 2009 vorgelegt werden.

Organisationsanpassungen Rekurskommission

Auf Antrag der Rekurskommission wurde ihr Geschäftsreglement in drei Punkten angepasst, sowie ein Informationsreglement genehmigt. Diese Anpassungen umfassen u.a. die Schaffung eines Vizepräsidiums, die Regelung der Informationen an die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit (dazu ist eine Website geplant) und die Anpassung der Sitzungspauschalen.

3.1. Transparente Verwendung der Lotterie- und Wetterträge

An der Plenarversammlung im Januar 2008 stellte die Comlot den Abschlussbericht über die Untersuchung zur Transparenz der Gewinnverteilung in den Kantonen vor und publizierte diesen auf ihrer Website. Sie hält fest, dass die heute in den Kantonen etablierten Systeme sehr unterschiedlich sind. In einigen Kantonen ist ein Standard erreicht, der kaum noch verbesserungsfähig ist. In anderen Kantonen geht die Entwicklung langsamer vorwärts. Die Festlegung von Standards dürfte sich gerade für die Entwicklung in letzteren Kantonen als hilfreich erweisen.

Seit Juli 2008 veröffentlichen Swisslos, die Lotteriegesellschaft der Deutschschweizer Kantone und des Tessins, auf ihrer Website die Benefiziarer und deren Projekte, die via den jeweiligen kantonalen Fonds Lotteriegelder erhalten haben. Die Loterie Romande veröffentlicht schon seit Jahren die unterstützten Projekte der sechs Westschweizer Kantone.

3.2. Spielsuchtabgabe (Art. 18 IVLW)

Im Januar 2008 wurde den zuständigen Stellen in den Kantonen der ihnen zustehende Anteil der Spielsuchtabgabe der Jahre 2006 und 2007 überwiesen. Der Aufforderung, bis Ende 2008 ein kantonales oder regionales Konzept zu erarbeiten, sind alle nachgekommen. Zum Teil sind die dazu notwendigen Reglemente über die Nutzung des Präventionsfonds zur Bekämpfung der Spielsucht von den politischen Behörden schon in Kraft gesetzt worden.

Die Absicht, ein konkordatliches Reglement für die einwandfreie Abwicklung und die Sicherstellung der zweckkonformen Verwendung der Spielsuchtabgabe zu erarbeiten, wurde nach der Vernehmlassung fallen gelassen. Gemäss Interkantonaler Vereinbarung können die Kantone frei über das Geld verfügen, solange sie Art. 18 Absatz 2 befolgen: Die Gelder sind zweckgebunden und sind zwingend für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht im Lotteriebereich einzusetzen. Die Aufsicht über die Spielsuchtabgabe liegt gemäss der Interkantonalen Vereinbarung bei der Lotterie- und Wettkommission. Diese übernimmt ab 1. Januar 2009 von der Geschäftsstelle FDKL die Verantwortung für die Spielsuchtabgabe.

3.3. Folgestudie «Individuelle Entstehungsgeschichte der Spielsucht»

Im Juni 2008 erschien die Folgestudie «Individuelle Entstehungsgeschichte der Spielsucht, Ansatzpunkte für Präventionsmassnahmen und Validierung des NODS» zur Grundlagenstudie «Spielsucht». Die Ergebnisse der epidemiologischen Grundlagenstudie vom August 2007 zur Prävalenz der Spielsucht in der Deutschschweiz und im Tessin wurden mit Face-to-Face-Interviews validiert und vertieft. Dabei wurden insbesondere die Einstufungen als Risikospieler, Problemspieler oder Pathologischer Spieler mittels telefonisch durchgeführten Interviews in einem persönlichen, diagnostischen Interview validiert sowie die subjektive Bedeutung, die Entwicklung des Glücksspiels und Bewältigungsversuche der Spielproblematik untersucht. Insgesamt wurden 50 Face-to-Face-Interviews mit intensiven Spielern ohne negativen Folge- oder Begleiterscheinungen des Spielens, mit Risikospielern, Problemspielern sowie mit Pathologischen Spielern durchgeführt und mit quantitativen sowie qualitativen Methoden ausgewertet.

«Geld zu gewinnen» war bei Problem- und Pathologischen Spielern das weitaus am häufigsten genannte Motiv für das Glücksspiel. Mit dem gewonnenen Geld wurde entweder versucht, einem akuten Gelddefizit zu entkommen oder sich einen grösseren Wunsch zu erfüllen. Die Suche nach Spannung und Nervenkitzel war das zweithäufigste genannte Motiv, das über die Hälfte dieser Spieler als Grund für das Spielen angaben. Knapp die Hälfte der Befragten erkennt im Glücksspiel eine Freizeitbeschäftigung, bei welcher soziale Kontakte im Rahmen des Spielens gepflegt werden.

Lotto wurde als seriös und transparent beschrieben und als Möglichkeit bewertet, mit wenig Aufwand einen grossen Gewinn zu erzielen. Beim Jassen oder bei Sportwetten stand vor allem das Hobby im Vordergrund, der Geldeinsatz diente meist der Konzentrations- oder Spannungssteigerung. Als Motiv für Casinobesuche wurden meist die spezielle Atmosphäre oder das besondere Erlebnis genannt. Problem- und Pathologische Spieler gaben aber auch die Erwartung an, viel Geld gewinnen zu können. Bei Automatenspielen ausserhalb von Casinos oder in Spiel salons war das Motiv oft die Vermeidung von Langeweile oder der längere Aufenthalt im Spiel salon als Teil des Alltags.

Das Pokern wies mit privaten Pokerrunden, Pokern in Casinos oder im Internet ein sehr breites Spektrum an Spielmöglichkeiten, Motiven und Einsätzen auf. Beim geselligen Pokern im Freundeskreis wurde mit geringen oder gar keinen Geldeinsätzen gespielt. Es gab aber private Pokerrunden mit sehr hohen Einsätzen; mit dem Gewinn sollten z.B. Schulden zurückbezahlt werden. Ein ähnlich breites Spektrum an Einsätzen und Motiven wies auch das Online-Pokern auf. Bei Glücksspielen in Bars oder Restaurants wurde oft das Motiv der Zugehörigkeit zu einer Subkultur von Spielern oder das «Cool sein» genannt.

Die Pathologischen Spieler gaben mit durchschnittlich sieben Motiven signifikant mehr Motive fürs Spielen an als andere Spielergruppen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass das Glücksspiel im Alltag und im psychischen Befinden der Pathologischen Spieler, auch im Vergleich zu problematischen Spielern, einen zentralen Platz einnimmt.

Fast 60% der Befragten mit negativen Folgen des Spielens berichteten von aktiven Bewältigungsversuchen, das exzessive Spielen zu kontrollieren. Gut die Hälfte von ihnen versuchte, das Spielverhalten selber zu kontrollieren oder das Spielen ganz aufzugeben. Die Versuche der Selbstkontrolle beinhalteten das Setzen verbindlicher Limiten, indem z.B. nur ein bestimmter Betrag ins Casino mitgenommen wurde, oder das zeitlich limitierte Spielen bzw. das gänzliche

Unterlassen in schwierigen Lebenssituationen. Bemerkenswert ist, dass in rund 60% der Fälle diese Kontrollversuche erfolgreich waren.

Der Bericht wurde den Kantonen zugestellt und ist auf der Internetsite www.fdkl.ch aufgeschaltet.

3.4. Tactilo

Dieses Verfahren zieht sich seit Dezember 2006 hin. Das Bundesverwaltungsgericht traf am 23. April 2008 einen Zwischenentscheid. Dem Schweizer Casino Verband wurde die Parteistellung zuerkannt. Er erhielt Gelegenheit, sich bis am 18. Juni 2008 in der Hauptsache zu äussern. Das Gericht wies die Beschwerde der Kantone, der LoRo und Swisslos gegen diese Parteistellung ab und auferlegte den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung von CHF 2500. In der Sache selbst ist der Entscheid noch ausstehend. Erheblich sind die prozessualen Auseinandersetzungen betreffend die Verwendung von Unterlagen. Die Parteien waren eingeladen, die aus ihrer Sicht vertraulichen Dokumente zu benennen. Im Rahmen verfahrensleitender Verfügungen hat das Bundesgericht – wie seitens der Kantone von Anfang an moniert – die ESBK aufgefordert, ein kohärentes und komplettes Aktenverzeichnis zu erstellen sowie verschiedene Unterlagen (E-Mailverkehr) zusätzlich zu editieren. Ein allfälliger Zeitrahmen für den Entscheid in der Hauptsache ist nicht auszumachen.

3.5. Glücksspiele im Internet

Die ESBK wurde vom Bundesrat beauftragt, eine Lockerung des Verbotes der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen (Art. 5 SBG) zu prüfen. Dabei wurde keine Differenzierung zwischen dem Spielbankenangebot (ESBK zuständig) und dem Angebot von Sportwetten oder Lotterien (Kantone zuständig) gemacht.

Im Rahmen der von Bundesrat Christoph Blocher initiierten Besprechung zwischen Bundesamt für Justiz, ESBK, FDKL und Comlot vom 10. August 2007 wurde vereinbart, dass die Kantone ebenfalls einen Bericht über das Internet-Glücksspielangebot erarbeiten.

Am 7. Dezember 2007 traf sich die Arbeitsgruppe der FDKL mit Vertretern der ESBK.

Mit der ESBK wurde vereinbart, dass zwei Berichte erarbeitet werden: ein Bericht der ESBK, der das Internetangebot von Glücksspielen exklusive Lotterien und Wetten thematisiert, und ein Bericht der FDKL, welcher die Regelung des Angebots von Lotterien und Wetten via Internet konkretisiert und die Position der Kantone in Bezug auf den Vertrieb anderer Glücksspiele per Internet, insbesondere der Casino-Spiele, umfasst.

An der Besprechung im Oktober 2008 hat der Präsident der ESBK der Arbeitsgruppe eröffnet, dass sich die ESBK aktuell die Frage stelle, ob die Lotteriegesellschaften überhaupt ihre Angebote über das Internet vertreiben dürfen. Im Rahmen ihres Berichtes werde noch abgeklärt, ob Art. 5 des Spielbankengesetzes nicht auch für die Lotterierprodukte gilt, da sich das Lotteriegesetz zu diesem Thema nicht äussere.

Dieses Vorgehen erstaunt sehr, bieten doch die beiden Lotteriegesellschaften seit dem Jahr 2000 die Internet-Teilnahme an den Lotto-Ziehungen und seit 2006 auch an Euro Millions und

an der Sportwette Sporttip an. Damit wurde im Jahr 2007 ein Bruttospielertrag von rund CHF 35 Mio. erzielt. Die Zulassungs- und Durchführungsbewilligungen wurden erteilt, und das Bundesamt für Justiz hat nicht interveniert.

Die Plenarversammlung hat aufgrund des von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Berichts «Glücksspiele im Internet» ihre Haltung definiert für die Bereiche der Lotterien und Wetten sowie für den Spielbankenbereich, für den der Bund zuständig ist, der jedoch auch soziale Auswirkungen auf die Kantone hat.

Haltung der Kantone zu den Glücksspielen:

Für die unter die Kompetenz der Kantone fallenden Lotterien und Sportwetten kommt für den Internetabsatz nur die aktuelle Lösung eines kontrollierten Angebots über die Gesellschaften Swisslos und Loterie Romande in Frage. Diese beiden Unternehmen bieten seit dem Jahr 2000 Angebote via Internet an. Die Kantone haben sich mit ihren Konkordaten – unabhängig von den eingesetzten Absatzkanälen – zu einem kontrollierten, sozialverträglichen Angebot von Lotterien und Wetten entschlossen. Wie die Analyse alternativer Optionen zeigt, besteht keine Veranlassung, von der heutigen Lösung abzuweichen. Der Internetabsatz wurde von den Lotteriegesellschaften bisher vergleichsweise moderat beworben und unterliegt z.B. auch Alters- und Einsatzgrenzen.

Die übrigen Glücksspiele, insbesondere die in Casinos angebotenen Spiele, werden vom Bund bzw. von der ESBK beaufsichtigt. Die Kantone formulieren diesbezüglich trotzdem eine Position, die es zu beachten gilt, da die Kantone als wichtige Träger des Gesundheits- und Sozialsystems direkt von möglicherweise schädlichen Auswirkungen eines problematischen Internet-Glücksspielangebots betroffen sind. In Abhängigkeit des regulatorischen Rahmens und dessen Umsetzung werden folgende zwei Szenarien und damit verbundene Positionen in Bezug auf das Internet-Spielbankenangebot unterschieden:

- Nur wenn der Marktzugang nicht zugelassener Internet-Glücksspielanbieter nicht nur verboten wird, sondern dieses Verbot auch durchgesetzt wird, erscheint aus Sicht der FDKL die Vergabe einer beschränkten Zahl von Schweizer Internet-Casino-Lizenzen denkbar. Solche Lizenzen gelten naturgemäss ausschliesslich für den Vertrieb in der Schweiz bzw. an Bewohner/innen der Schweiz. Sie sind nicht gleichzusetzen mit Konzessionen aus Malta, Gibraltar oder Antigua, die von gewissen Unternehmen dazu verwendet werden, ihre Produkte illegal primär in anderen Ländern anzubieten. Solche Lizenzen wären weiter mit klaren, einschränkenden Auflagen zu verbinden (insbesondere in den Bereichen Spielsuchtprävention und Steuerabgaben) und nur an Unternehmen zu vergeben, die sich auch bisher an die schweizerische Gesetzgebung gehalten haben und eine sichere, kontrollierte Erfüllung des Bedarfs an Internet-Casinoangeboten gewährleisten. Bevor über eine Internet-Casino-Konzessionsvergabe entschieden werden kann, müssen die Massnahmen zur Durchsetzung des Verbots illegaler Internet-Glücksspielanbieter realisiert sein.
- Gelingt es (aus politischen oder anderen Gründen) nicht, das illegale Internet-Angebot in der Schweiz mithilfe geeigneter, im Ausland verwendeter Massnahmen wirkungsvoll einzudämmen und damit die Rahmenbedingungen für ein funktionierendes Konzessionsmodell zu schaffen, lehnt die FDKL die Lockerung des in Art. 5 SBG verankerten Verbots des Internet-Angebots von Casinoprodukten (inkl. Poker) ab. Dies, weil sich in diesem Fall die Ziele in den Bereichen Spielsuchtprävention, Ordnungspolitik und Spielbankenabgabe nicht realisieren lassen. Die Angebote von Bewilligungs- oder Konzessionsinhabern sind

aufgrund entsprechender Auflagen naturgemäss weniger konkurrenzfähig als diejenigen von illegalen, sich solchen Auflagen entziehenden Anbietern. Unter solchen Rahmenbedingungen vergebene Konzessionen oder Bewilligungen sind kommerziell weitgehend wertlos. Die Kosten des nicht eingedämmten, im Internet dominierenden illegalen Angebots werden externalisiert und müssen vom Steuerzahler getragen werden, währenddem die ausländischen, illegal operierenden Investoren die Gewinne abschöpfen.

In ihrem Bericht «Überprüfung der Lockerung des Verbots der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen» verfolgt die ESBK im Wesentlichen die gleiche Stossrichtung, wie sie die FDKL vorsieht. Der Bericht der FDKL wird Anfang Februar 2009 dem EJPD zuhanden des Bundesrates eingereicht.

3.6. Pokerturniere als Geschicklichkeitsspiele qualifiziert

Die ESBK qualifizierte im Dezember 2007, ohne Rücksprache mit den Kantonen, dem Casinoverband oder den Lotteriegesellschaften, bestimmte Pokerspielarten als Geschicklichkeitsspiele. Sie wies die Gesuchsteller darauf hin, dass die Kantone für die Ordnung des Geschicklichkeitsspiels bzw. dessen Einschränkung oder Verbot zuständig sind. Solche Spiele dürfen somit auch ausserhalb von Spielbanken durchgeführt werden, sofern kantonale Vorschriften dem nicht entgegenstehen.

Wenn entsprechende Pokerturniere künftig als Geschicklichkeitsspiele gelten, müssen die Kantone ihre Handhabung regeln. In den meisten Kantonen existieren heute jedoch nur Gesetzesbestimmungen für den Betrieb von Geschicklichkeitsspielautomaten und Unterhaltungsautomaten, nicht aber von Poker.

Die ESBK hat mit ihrem einseitigen Vorgehen etliche Probleme für die Kantone geschaffen, und sie hat viele Fragen offengelassen bzw. nicht thematisiert. Zu nennen sind Umsetzungsprobleme im Bereich der Überwachung der korrekten Abwicklung von Pokerturnieren (Überprüfung, ob es sich um die von der ESBK qualifizierte Turnierform handelt), der Prävention von Betrug, Geldwäscherei oder Spielsucht. Alle diese Aufgaben würden den Kantonen zufallen, welche zurzeit nicht über die notwendigen Ressourcen und vielfach auch nicht über entsprechende gesetzliche Grundlagen verfügen.

Hat ein Veranstalter «sein» Pokerturnier von der ESBK einmal als Geschicklichkeitsspiel qualifizieren lassen, kann er dauerhaft, beliebig oft (z.B. jeden Tag und/oder Abend) und überall sowie an mehreren Orten gleichzeitig entsprechende Angebote betreiben. Grundsätzlich ist keine Qualifikation durch die ESBK notwendig: Wenn ein Veranstalter dieselbe Turnierform realisiert, wie sie von einem qualifizierten Veranstalter angeboten wird, droht ihm keine Intervention seitens der ESBK.

Die ESBK prüft nicht eine bestimmte, an Zeit und Ort gebundene Veranstaltung, sondern einen bestimmten Turnierablauf. Wenn dieses Spiel an einem anderen Ort und zu einer anderen Zeit unverändert mit den exakt gleichen Regeln durchgeführt wird, ändert das nichts an der Qualifikation des Spiels als Geschicklichkeitsspiel. Dem Angebot im Internet oder auf Automaten in Gaststätten wird damit die Tür geöffnet. Es besteht zudem die Gefahr, dass unkontrollierte «Mini-Casinos» ohne Sozialschutzvorkehrungen oder fiskalische Auflagen entstehen, die Pokertische, Automaten und Internet-Terminals anbieten.

Der Schweizer Casino Verband hat gegen die Qualifikation beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde eingereicht. Die Kantone haben die Einladung des Instruktionsrichters genutzt und Parteistellung sowie Einsicht in die Verfahrensakten verlangt. Über die Parteistellung der Kantone wird am Schluss entschieden. Auf Nachfrage wurde bestätigt, dass der Schriftwechsel Ende November 2008 abgeschlossen wurde. Es gibt zurzeit keinen Zeithorizont, bis wann der materielle Entscheid zu erwarten ist.

Wie erwähnt, existiert bis jetzt in vielen Kantonen keine gesetzliche Regelung des Pokerspiels. Es wäre von Vorteil, wenn die Kantone möglichst einheitliche Regelungen über die als Geschicklichkeitsspiele eingestufteten Arten von Pokerturnieren treffen würden. Damit könnte zum Ausdruck gebracht werden, dass die (grosse) Mehrheit der Kantone gemeinsam bestimmte öffentliche Interessen verfolgt und hierzu gemeinsam bestimmte Einschränkungen als sachgerecht erachtet. Einheitlichen Regelungen der Kantone dürfte in Streitfällen ein stärkeres Gewicht beigemessen werden als erheblich voneinander abweichenden Normen. Am 24. November 2008 hat die Plenarversammlung der FDKL zuhanden der Kantone nachfolgende Empfehlungen einstimmig verabschiedet.

Empfehlungen an die Kantone

Der Ausgang und die Dauer des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht sind ungewiss. Die Kantone sind daher gehalten, die von der ESBK als Geschicklichkeitsspiele qualifizierten Pokerspielarten mit Geldgewinn gesetzlich zu regeln. Das Spiel mit Geld in öffentlichen Lokalen kann generell verboten werden, wie z.B. im Kanton Basel Landschaft. Eine andere Möglichkeit ist ein grundsätzliches Verbot mit Ausnahmen, wenn bestimmte Vorgaben erfüllt sind. Es soll jedoch kein Rechtsanspruch auf eine Bewilligung bestehen.

Der Kanton Waadt hat in der Verordnung betreffend Veranstaltung von als Geschicklichkeitsspiele qualifizierten Pokerturnieren vom 28. August 2008 all jenes geregelt, was auf Verordnungsstufe möglich war. Weitergehende Bestimmungen hätten eine Regelung auf Gesetzesstufe bedungen. Die gesetzlichen Voraussetzungen sind indessen in jedem Kanton anders.

Eine inhaltlich möglichst einheitliche Regelung soll in den Kantonen mit der Einhaltung der nachfolgenden Empfehlungen erreicht werden:

Bewilligungsverfahren ausserhalb des privaten Kreises (Pokerspiel im privaten Kreis bedingt keine Regelung):

- Die telekommunikationsgestützte Durchführung ist verboten.
- Der Einsatz von Automaten zur Durchführung ist verboten.
- Keine Bewilligungspflicht bei geschlossenen Gesellschaften und wenn die Bruttospielsumme den Betrag von CHF 1000 nicht übersteigt.
- Die Einrichtung von Lokalitäten, in welchen regelmässig bzw. in geringer zeitlicher Abfolge Pokerturniere veranstaltet werden («Minicasinos»), ist entweder ganz zu verbieten, oder sie sind erhöhten, in Bezug auf die Kontrollen den Spielbanken ähnlichen Auflagen zu unterstellen (Spielsuchtprävention, Jugendschutz, Geldwäscherei, Betrug, Insolvenz).
- Pro Veranstalter darf pro Kanton maximal 1 Turnier pro Woche angeboten werden (Einschränkung des gewerbsmässigen Betriebs; Vermeidung der Bildung von «Minicasinos»).

Schutz der Minderjährigen

- Der Zutritt zu Pokerturnieren und Pokerrunden ist Personen unter 18 Jahren zu untersagen.

Spielsuchtprävention

- Vorschlag einer Abgabe von 0,5 % der Bruttospielerträge für den kantonalen Spielsuchtfonds.

Verhinderung von Kriminalität und Geldwäscherei

- Geldeinsätze und Geldgewinne nach oben beschränken (z. B. Buy-in von max. CHF 100).

Teilnehmerlisten

- Teilnehmerliste mit amtlichen Personalien der Teilnehmer
- Aufbewahrungsdauer mind. sechs Monate
- Liste jederzeit einsehbar durch die Aufsichtsbehörden

Information an die Spieler

- Art und Weise der Spieldurchführung jedem Teilnehmenden schriftlich abgeben.
- Zu Beginn des Spiels aufgrund der von allen Teilnehmenden geleisteten. Turniereinsätze die tatsächlichen Gewinnmöglichkeiten bekannt geben und gut sichtbar anbringen.

Information über die Veranstalter

- Namen und Adressen der verantwortlichen Personen in Durchführungsgesuch aufführen.
- Bei Firmen: Namen und Adressen der verantwortlichen Firmenvertreter.

Aufsicht

- Ein Zutritts- und Einsichtsrecht für zuständiges Aufsichtsorgan vorsehen.
- Verstoss hat den Entzug der Bewilligung zur Folge.

Gebühren

- Es sind kostendeckende Gebühren für die Verfügungen, Dienstleistungen und die Aufsichtsaufwendungen vorzusehen.

Besteuerung

- Prüfen, unter welchen Voraussetzungen die Spielgewinne im Sinne einer Bruttospielertragssteuer an Quelle besteuert werden können.

3.7. Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls»

Die Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» wurde am 22. April 2008 gestartet und muss bis spätestens 22. Oktober 2009 eingereicht werden. Die Volksinitiative will in der Bundesverfassung dem Artikel 106 einen klaren Titel geben. Es wird vorgeschlagen, «Glücksspiele» durch «Geldspiele» zu ersetzen. Überall, ausser in der Schweiz, wird von Geldspielen gesprochen. Die Initiative will die Verantwortung für die Lotterien in der Verfassung bestätigt haben. Die Spielbanken sind dem Bund, die Lotterien und Wetten den Kantonen unterstellt. Dies ist an sich keine Neuerung, aber eine Festigung der heutigen Kompetenzen, die immer wieder infrage gestellt werden. Zudem sieht die Initiative vor, dass der Bund und die Kantone in Sachen Geldspiele und Spielsuchtprävention koordiniert vorgehen. Die Fachdirektorenkonferenz stellt sich grundsätzlich hinter die Initiative. Sie wird jedoch erst nach Einreichung der Initiative offiziell Stellung beziehen.

4. Finanzen

Bilanz

AKTIVEN	2008
	CHF
Berner Kantonalbank	57'540.20
Debitoren	76.60
Total Aktiven	57'616.80

PASSIVEN

Vereinsvermögen	8'654.15
Gewinn laufendes Jahr	48'962.65
Total Passiven	57'616.80

Erfolgsrechnung

AUFWAND	2008
	CHF
Kopien, Versandkosten, Spesen	2'260.30
Druckkosten	1'579.00
Miete Infrastruktur	1'710.70
Dolmetscher/innen	6'594.35
Geschäftsstelle	100'682.50
Reisekosten, Spesen, Gebühren	1'874.95
Kommunikation	16'421.00
Gutachten und Expertisen	23'908.00
Total Aufwand	155'030.80

ERTRAG

Kantonsbeiträge	201'300.00
Zinsertrag	178.90
Übriger Ertrag	2'514.55
Total Ertrag	203'993.45
Ertragsüberschuss	48'962.65



comlot

Lotterie- und Wettkommission
Commission des loteries et paris
Commissione delle lotterie e delle scommesse
Swiss Lottery and Betting Board

Lotterie- und Wettkommission (COMLOT)

1. Einführung

Die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) hat nunmehr zwei volle Jahre operative Geschäftstätigkeit hinter sich. In dieser Zeit konnte sie ihre Rolle als allgemeine Zulassungs- und Aufsichtsbehörde des Lotterie- und Wettmarktes in der Schweiz festigen. Im Jahr 2009 beabsichtigt sie, sich verstärkt der Bekämpfung illegaler Glücksspiele zu widmen und ihre Position als schweizerisches Kompetenzzentrum im Bereich der Lotterien und Wetten zu konsolidieren.

Das politische und rechtliche Umfeld der Comlot ist komplex und verändert sich rasch. Die Regulationsbehörde für Lotterien und Wetten sieht sich mit starken und oft divergierenden Interessen konfrontiert. Die Lotteriegesellschaften wollen fortbestehen und gedeihen, indem sie attraktive Spiele mit modernen Hilfsmitteln anbieten. Die in der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) vereinten Kantone zielen darauf ab, ihre Kompetenzbereiche zu bewahren. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Verteilung der Gewinne aus den Lotterien und Wetten. Auf der anderen Seite spielt auch der Bund eine aktive Rolle, indem das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) gelegentlich von seinem Beschwerderecht gegen die Entscheidungen der Comlot Gebrauch macht. In Europa entwickelt sich die Gesetzgebung in unterschiedliche Richtungen: Die Strömungen reichen von der Liberalisierung der Glücksspiele im Allgemeinen und des Bereichs der Sportwetten im Besonderen bis hin zur Konsolidierung der Monopole der Staatslotterien. Hinzu kommt, dass der Druck durch illegale Anbieter auf dem Glücksspielmarkt wächst. Wettangebote im Internet sind bereits weit verbreitet, obwohl diese verboten sind, sofern sie nicht von der Swisslos oder von der Loterie Romande durchgeführt werden.

Lotterielose werden in der Hoffnung gekauft, einen Traum verwirklichen zu können. Die Comlot sorgt dafür, dass die Spielerinnen und Spieler auch in einer wirtschaftlichen Krisensituation weiterhin in Sicherheit träumen und gelegentlich gewinnen können. Dies wird durch die Aufstellung und Überwachung von Rahmenbedingungen, welche eine möglichst gute Regulierung des Marktes garantieren sollen, sichergestellt.

2. Wichtige Tatsachen

2.1. Lotterie- und Wettkommission

Präsident

Herr Jean-François Roth, Rechtsanwalt, alt Regierungsrat, JU

Vize-Präsident

Herr Werner Niederer, Jurist, alt Regierungsrat, AR

Weitere Mitglieder

Herr Bruno Erni, Geschäftsführer der Stiftung Berner Gesundheit, BE

Herr Jean-Marc Rapp, Professor der Rechte, Direktor des Zentrums für Firmenrecht der Universität Lausanne, ehemaliger Rektor der Universität Lausanne, VD

Herr Christian Vitta, Ökonom, Grossrat, TI

Sekretariat

Herr Alain Jeanmonod, Rechtsanwalt, Geschäftsführer

Herr Manuel Richard, Rechtsanwalt, Jurist

Frau Caroline Blaser, Assistentin

2.2. Sitzungen der Comlot

Im vergangenen Jahr hat sich die Comlot zu neun Sitzungen getroffen, wovon eine zweitägige Sitzung im September in Herisau (AR) stattfand, bei der auch ein Treffen mit dem für den Lotterie- und Wettbereich seines Kantons zuständigen Regierungsrat Hans Diem arrangiert werden konnte.

3. Aufgaben der Comlot

3.1. Zulassung neuer Spiele

Im Jahr 2008 hat die Comlot der LoRo und der Swisslos 44 neue Spiele bewilligt. Alle Gesuche, deren Bearbeitung durch die Comlot höchstens 6 Wochen dauerte, konnten gutgeheissen werden. Per 31. Dezember 2008 war kein Gesuch mehr hängig.

Die wichtigsten von der Comlot im Laufe des vergangenen Jahres im Rahmen ihrer Haupttätigkeit erlassenen Verfügungen hatten mit der Zulassung neuer von der Swisslos und von der LoRo veranstalteter Spiele zu tun. Abgesehen von zahlreichen neuen Rubbel- oder Aufreisslosen sind die neuen Spiele „Plus“ und „Totogoal“ zu erwähnen. Das Erstgenannte ist ein Zusatzspiel

von Swiss Lotto, welches dieses attraktiver machen soll. Beim zweiten handelt sich um ein Ersatzspiel für die Sportwette „Toto-R“, deren Erfolg in den vergangenen Jahren kontinuierlich abnahm. Die neuen Swisslos-Spiele „Tresor“ und „Topf voll Gold“ stellen zwei Beispiele (aus einer Serie von sechs Produkten) virtueller Lose dar, welche ab Mai 2009 über das Internet gespielt werden können. Diese virtuellen Lose sind eine Neuheit für die Schweiz. Sie illustrieren den bei den Lotteriegesellschaften bestehenden Zwang, ihre Spiele in einer Form anzubieten, die im Einklang mit unseren heutigen Lebensgewohnheiten steht.

Zu den Aufgaben der Comlot gehört ferner, dafür besorgt zu sein, dass die in der Schweiz angebotenen Lotterie- und Wettspiele die Spielsucht nicht fördern. Diese Prüfung nimmt die Comlot bei jeder Neuzulassung vor. Dabei wird ein von international anerkannten Spielsuchtspezialisten erstellter Kriterienkatalog eingesetzt.

3.2. Aufsicht über die Lotterien und Wetten

Auch die Aufsichtsaufgaben vis-à-vis der Lotteriegesellschaften haben die Comlot im Laufe des vergangenen Jahres in Anspruch genommen. Insbesondere in drei Bereichen „Informationssicherheit“, „Werbung“ und „Revision“ wurden Überlegungen angestellt, welche im Jahr 2009 noch weiter verfolgt und konkretisiert werden müssen. Das Thema Werbung ist besonders interessant: Artikel 19 der Interkantonalen Vereinbarung hält fest, dass für Lotterien und Wetten nicht in aufdringlicher Weise geworben werden darf. In der Werbung muss zudem die Veranstalterin klar ersichtlich sein. Die Comlot hat sich gestützt darauf der Herausforderung zu stellen, Richtlinien zu erlassen, die genügend bestimmt sind, um Sinn und Zweck von Art. 19 der Interkantonalen Vereinbarung gerecht werden. Auf der anderen Seite muss den Lotteriegesellschaften bei der Vermarktung ihrer Produkte genügend Spielraum bleiben und sie sollen nicht schlechter gestellt werden als die Casinos, die aufgrund des Bundesgesetzes über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) eine Norm mit identischem Wortlaut zu befolgen haben.

Auch in den Bereichen „Jugendschutz“ und „allgemeine Spielsuchtprävention“ wurden Dossiers eröffnet, die nach wie vor hängig sind. Im Zusammenhang mit der Spielsuchtprävention ist festzuhalten, dass der Comlot durch die interkantonale Vereinbarung auch die Aufgabe übertragen wurde, im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit das Suchtpotential von sich bereits auf dem Markt befindlichen Spielen zu bewerten. So wurde im Jahr 2007 u.a. ein Expertengutachten über das Lotteriespiel „Tactilo“ bei Professor Alex Blaszczynski, Universität Sydney, Australien, in Auftrag gegeben. Der Bericht vom Januar 2009 fällt formell aus dem Rahmen des vorliegenden Geschäftsberichtes. Es lohnt sich dennoch, dazu bereits jetzt einige Worte zu verlieren: Insgesamt wurden die von der LoRo etablierten Massnahmen zur Suchtdämpfung positiv beurteilt. Der Experte empfiehlt aber trotzdem die Installation zusätzlicher „Suchtdämpfer“, deren Einrichtung die LoRo bereits zugesichert hat. Eine der Empfehlungen sieht vor, Botschaften auf dem Bildschirm erscheinen zu lassen, um die Spielenden auf die bereits investierte Spielzeit aufmerksam zu machen. Die Comlot wird die Befolgung dieser Massnahmen überwachen.

3.3. Aufsicht über den illegalen Glücksspielmarkt

Die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels wurde bereits früh als eine der Prioritäten der Comlot definiert. Seit das Sekretariat zu Beginn des Jahres 2007 vollständig einsatzbereit war, ist die Comlot in diesem Geschäftsbereich tätig. Das Sekretariat hat zahlreiche Dossiers bezüglich illegaler Tätigkeiten eröffnet. Dabei ging es insbesondere um Lotterien oder um ausländische Wettspiele, die im Internet angeboten werden. Auch der Bereich der Wettbewerbe ist immer wieder Gegenstand von Überprüfungen. Dabei muss die Comlot dem Thema der chancengleichen Möglichkeit der Gratisteilnahme an Wettbewerben besondere Aufmerksamkeit widmen.

In Zahlen: Im Jahr 2008 wurden 28 Dossiers betreffend illegale Spielaktivitäten eröffnet. 18 dieser Dossiers waren am 31. Dezember noch pendent. Zu dieser Zahl sind 9 im Jahr 2007 eröffnete und am 31. Dezember 2008 noch hängige Dossiers hinzuzuzählen. Im Fall der noch hängigen Dossiers ist das Sekretariat der Comlot davon überzeugt, dass eine Beobachtung der Aktivitäten über eine längere Zeitspanne Sinn macht. Das Sekretariat hat im Jahr 2008 in rund 20 Fällen erfolgreich interveniert, dies insbesondere mit Strafanzeigen, die an die zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden gerichtet wurden. Die übrigen Dossiers, welche nicht mehr hängig sind und keinen Anlass für die Erstattung einer Strafanzeige geboten haben, wurden mangels genügender Verdachtsmomente geschlossen. Das Sekretariat spricht in einem ersten Schritt oftmals lediglich eine Verwarnung gegenüber den verantwortlichen Personen aus, bevor eine Strafanzeige näher in Betracht gezogen wird. In der Mehrheit der Fälle genügt eine solche Verwarnung, um den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen.

Die der Comlot zur Verfügung stehenden Möglichkeiten sind bedauerlicherweise zu begrenzt, um ihr im Bereich des illegalen Marktes ein wirkungsvolles Vorgehen zu ermöglichen. Sobald die Strafanzeige an die zuständige Strafverfolgungsbehörde erstattet wurde, ist die Comlot für das Dossier nicht mehr zuständig. Sie nimmt somit lediglich die Funktion einer Denunziantin ein, ohne im kantonalen Strafverfahren über ein Akteneinsichts- oder über ein Beschwerderecht zu verfügen. Die Comlot muss sich deshalb auf die kantonale Staatsanwaltschaft oder das EJPD verlassen, welches ebenfalls über ein Beschwerderecht verfügt. Von diesem macht das EJPD jedoch gegen die Entscheide der für Lotterie- und Wettdelikte zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden praktisch nie Gebrauch. Die Comlot hat gestützt auf die aktuelle gesetzliche Situation keine Möglichkeit, eigentliche Ermittlungen durchzuführen oder Sanktionen auszusprechen, wie dies die ESBK im Bereich der Casino-Spiele tun kann. Zudem sieht sie sich mit diversen juristischen Problemen konfrontiert, von denen die Problematik des oftmals fehlenden Anknüpfungspunktes für die Anwendung von CH-Strafrecht eines der Wichtigsten ist. Tatsächlich operieren die illegalen Anbieter sehr häufig aus dem Ausland und begründen daher durch ihr Handeln oft keinen genügenden Bezug zur Schweiz. Dies hat zur Folge, dass diese Anbieter nicht gestützt auf schweizerisches Strafrecht belangt werden können.

3.4. Aufsicht über die Kantone

Die Aufsicht über die Kantone wurde in den folgenden drei Bereichen wahrgenommen:

- Gewinnverwendung im Allgemeinen: Anlässlich der Sitzung der FDKL vom 18. Januar 2008 hat die Comlot die Ergebnisse der von ihr im Jahr 2007 durchgeführten Transparenzuntersuchung vorgelegt. Ausserdem hat sie gegenüber der Konferenz Empfehlungen formuliert, von denen

die Mehrheit von der FDKL übernommen und an die Kantone gerichtet wurde. Die Gewinnverteilung in den Kantonen wird für die Comlot auch im Jahr 2009 ein wichtiges Thema sein. Sie wurde von der Präsidentin der FDKL damit beauftragt, eine neuerliche Untersuchung durchzuführen, um zu ermitteln, in welchem Mass die Empfehlungen von den Kantonen umgesetzt wurden.

- Gewinnverwendung konkret: In mehreren Fällen, in denen die Verwendung von Lotteriegeldern für gewisse Vorhaben aus dem von der Lotteriegesetzgebung vorgesehenen Rahmen zu fallen schien, wurden Dossiers eröffnet und die Sachverhalte genauer untersucht.

- Verwendung der Spielsuchtabgabe: Dieses Dossier wurde der Comlot Ende 2008 von der FDKL übertragen. Die Comlot prüft, ob es notwendig ist, Richtlinien zu erlassen, um den Kantonen bei der Verwendung der betreffenden Beträge in sinnvoller und nützlicher Art und Weise behilflich zu sein.

3.5. Die Comlot als Kompetenzzentrum für die Kantone

In den Räumlichkeiten der Comlot wurden zahlreiche Sitzungen durchgeführt, um die Aufsicht über den Markt und den illegalen Glücksspielmarkt zu diskutieren. Der Behandlung des Themas Poker schenkt die Comlot besondere Aufmerksamkeit. Dieser Problematik wurde eine Arbeitsgruppe gewidmet. Die Kartenpokerturniere „Texas hold'em“ wurden von der ESBK als Geschicklichkeitsspiele qualifiziert und benötigen somit gegebenenfalls eine Bewilligung der Kantone. Für die Zukunft wird es angezeigt sein, das Vorgehen der Kantone hinsichtlich der Bewilligung der Turniere wie auch die Bekämpfung derjenigen Pokerformen, die ausserhalb von Casinos verboten sind, zu koordinieren. Im Laufe des Jahres 2008 wurden die notwendigen Vorgehen vom Sekretariat der Comlot in Abstimmung mit der Geschäftsstelle der FDKL vorgenommen.

Das Sekretariat der Comlot hat auch eine aktive Rolle in der Arbeitsgruppe „Geldspiele im Internet“ eingenommen. Diese Arbeitsgruppe war damit beauftragt, einen Bericht zum Thema „Geldspiele im Internet“ zu verfassen. Dem Auftrag liegt das Bestreben zu Grunde, die Sicht der Kantone in der Debatte betreffend die Liberalisierung der Geldspiele im Internet einzubringen, da die ESBK ihrerseits dem Bundesrat einen Bericht dazu abliefern wird.

3.6. Auskünfte allgemeiner Art und Website

Das Sekretariat hatte eine grosse Anzahl telefonischer Auskünfte zu erteilen und diverse Anfragen der Medien zu beantworten. Das Sekretariat engagiert sich dafür, jede Anfrage zu beantworten, selbst wenn diese manchmal aus dem vorgegebenen Rahmen fallen. Auf die häufig von Privatpersonen gestellten Fragen versucht das Sekretariat in angemessener Weise einzugehen. Die im Jahr 2008 mit über 5800 Besuchen auf ein relativ grosses öffentliches Interesse gestossene Website der Comlot gibt Antworten auf die am häufigsten gestellten Fragen.

4. Beschwerdeverfahren

Im Zusammenhang mit den von der Comlot im Jahr 2008 erlassenen Zulassungsbewilligungen wurde vom EJPD lediglich eine Beschwerde erhoben. Diese wurde jedoch nach Ablauf der Rechtsmittelfrist eingereicht, weshalb nicht auf sie eingetreten wurde. Sie bezog sich auf die zu Gunsten der LoRo ausgestellte generelle Zulassungsbewilligung für die Produktfamilie der vorgezogenen physischen Lose.

Es sei daran erinnert, dass die Comlot zu Gunsten der Swisslos und der LoRo an ihrer Sitzung vom 10. September 2007 eine generelle Zulassungsbewilligung für die Produktfamilie der vorgezogenen physischen Lose ausgestellt hatte. Dabei ging es darum, das Verfahren durch die Schaffung einer speziellen generellen Zulassungsbewilligung zu vereinfachen: Neue Spiele werden wie vorher durch eine ordentlichen Zulassungsverfügung bewilligt, für die Familie der Rubbel- und Aufreisslose jedoch wurde eine generelle Zulassungsbewilligung geschaffen. In Bezug auf die Rubbel- und Aufreisslose ist sich die Comlot bewusst geworden, dass sie jedes Mal sehr ähnliche Zulassungsbewilligungen erteilte, mit denen kein Mehrwert mehr verbunden war. Die beiden generellen Zulassungsbewilligungen bildeten Gegenstand von Beschwerden des EJPD an die REKO. Auf diejenige, die sich auf die LoRo bezog, konnte die REKO wegen der verpassten Frist nicht eintreten. Die andere, d.h. die im Jahr 2007 eingereichte und die Swisslos betreffende Beschwerde wurde von der REKO im Dezember 2008 abgewiesen. Dieser Entscheid war für die Comlot wichtig, da sie in ihrer Praxis bestätigt wurde und, unter Vorbehalt des Ausgangs des vom EJPD im Januar 2009 beim Bundesgericht eingeleiteten Beschwerdeverfahrens, die beiden Lotteriegesellschaften in Zukunft wieder gleich behandelt werden können, da die LoRo ja bereits heute über eine gültige generelle Zulassungsbewilligung verfügt.

Neben der Beschwerde gegen die generelle Zulassungsbewilligung hatte das EJPD im Jahr 2007 Beschwerde gegen die Zulassungsbewilligung für die beinahe identischen Swisslos-Spiele „Keno“ und „Wingo/Ecco“ erhoben. Gegenwärtig sind diese Beschwerdeverfahren bei der REKO hängig resp. in einem Fall sistiert. Die Beschwerden beziehen sich auf wichtige Lotterierprodukte. Prozessgegenstand ist im Wesentlichen die juristische Frage der Abgrenzung zwischen Casino- und Lotteriespielen über den Begriff der Lotterieplanmässigkeit.

5. Qualität der Verfahren

Die Comlot legt Wert darauf, dass ihre Verfahrensabläufe modernen Qualitätsstandards entsprechen. Sobald ihre Verfahrensabläufe in genügender Weise konsolidiert sind, will sie deshalb einen Zertifizierungsprozess einleiten. Im Berichtsjahr hat sie ihre Funktionsweise durch einen Studenten der FHS St. Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, dessen Diplomarbeit die Überprüfung der Verfahrensabläufe der Comlot beinhaltete, analysieren lassen. Verschiedene in dieser Arbeit enthaltene Empfehlungen wurden bereits umgesetzt. Die Comlot verfügt dank dieser Diplomarbeit bereits jetzt über gut dokumentierte Verfahrensabläufe.

6. Beziehungen zu Behörden und anderen Körperschaften

6.1. Beziehungen zu den kantonalen und den Bundesbehörden

Der Präsident der Comlot hat eine Reihe von Gesprächen mit den zentralen im Bereich der Lotterien und Wetten tätigen Akteuren geführt. Regelmässige Treffen fanden auch mit der Präsidentin der FDKL statt.

Der Präsident der Comlot nimmt jeweils zusammen mit einem oder zwei seiner Mitarbeitenden an den jährlichen ordentlichen Versammlungen der FDKL teil.

Die Präsidenten der Comlot und der ESBK haben sich mit je einer kleinen Delegation zweimal, einmal im Frühjahr und einmal im Herbst, getroffen. Es ist geplant diese Treffen weiterhin regelmässig abzuhalten. Die Beziehungen sind gut und die beiden Sekretariate arbeiten insbesondere bei der Bekämpfung des illegalen Glücksspielmarktes direkt zusammen.

Der Präsident hat auch an zwei von der Vorsteherin des EJPD organisierten Treffen teilgenommen. Diese Treffen, an denen eine Delegation der FDKL sowie Vertreter des EJPD teilnahmen, fanden im Hinblick auf die Vorbereitung der in den Jahren 2010-2011 bevorstehenden Evaluation des Konkordatssystems und im Hinblick auf die Arbeiten, die durch die Behandlung der Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ erforderlich werden statt. An diesen Treffen wurde beschlossen, eine politisch-strategische und eine technische Arbeitsgruppe zu bilden. Die Comlot wird in beiden Arbeitsgruppen vertreten sein.

Des Weiteren ist das Sekretariat mit den für die Durchführungsbewilligungen verantwortlichen Kantonsangestellten in engem und ständigem Kontakt. Diese Kontakte gestatten es, die der Comlot und den Kantonen übertragenen Aufsichtsaufgaben im Bereich der Lotterien und Wetten effizient wahrzunehmen.

Im Juni hat ein Vertreter des Sekretariats an einem in der Universität Lausanne durchgeführten Seminar zum Thema Spielsucht teilgenommen. Dort hat er die von den Kantonen geschaffene Comlot vorgestellt und an einem Round Table zum Thema Spielsuchtprävention und -behandlung partizipiert.

6.2. Internationale Beziehungen und Weiterbildung

Im Berichtsjahr hat die Comlot erneut Gelegenheiten zur Informationsbeschaffung und zum Austausch über die gegenwärtige Situation des Lotterie- und Wettmarktes wahrgenommen. Dieser Austausch findet einerseits mit Vertretern der Lotteriegesellschaften und deren Zulieferern, andererseits mit Verantwortlichen von Glücksspielaufsichtsbehörden anderer Länder.

Im Juni hat ein Vertreter des Sekretariats am Jahreskongress des Gaming Regulators European Forum (GREF) teilgenommen. Dieser Anlass stellte eine gute Gelegenheit für einen fruchtbaren Austausch mit Kollegen aus ganz Europa dar, wobei vor allem das Thema des Angebots illegaler Glücksspiele im Internet diskutiert wurde. Festzuhalten ist, dass das Jahrestreffen 2010 des GREF in der Schweiz bereits in den Kalender aufgenommen worden ist. Die Comlot wird bei diesem Treffen eine bedeutende Rolle einnehmen und beteiligt sich zusammen mit dem EJPD und der ESBK bereits jetzt an den Vorbereitungsarbeiten für diesen Anlass.

In den Monaten August und September haben im Rahmen der gewünschten Entwicklung der Comlot Kontakte mit den Aufsichtsbehörden von Quebec und Schweden stattgefunden. Dieser sehr erspriessliche Austausch hat ermöglicht, die Kontur der Comlot für den Zeithorizont 2010-2011 genauer festzulegen. Diesem Vorgehen lag die Idee zu Grunde, dass die Comlot ihre Rolle als moderne Aufsichtsbehörde über den Lotterie- und Wettmarkt auch in Zukunft vollumfänglich wahrnehmen muss. Dem Themenbereich der Inspektion und der Aufsicht über den illegalen Markt wurde dabei besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Im September hat ein Vertreter des Sekretariats am Jahreskongress der International Association of Gaming Regulators (IAGR) teilgenommen. Hauptthemen waren die Regulierung des Internet-Glücksspiels wie auch die Entwicklung des „Mobile Gambling“, das insbesondere über das Mobiltelefon abgewickelt wird. Dabei geht es um Kernfragen, die mit Sicherheit in naher Zukunft noch weiter erörtert werden.

Schliesslich hat im Oktober eine Delegation von zwei Personen die Comlot am Jahreskongress der World Lottery Association (WLA) vertreten. An diesem Seminar waren äusserst interessante Referate von weltweit bekannten Experten zu hören. Ausserdem hat der Rat der Vereinigung der Europäischen Lotterien (EL) eine Zusammenfassung der jüngsten Entwicklungen im europäischen Recht präsentiert.

7. Ressourcen

7.1. Personal

Die Comlot beschäftigt im Jahr 2008 drei Vollzeitmitarbeitende. Seit ihrer Gründung hat sie keine Personalabgänge zu verzeichnen. Sie freut sich über diese Stabilität und über die Treue ihrer Mitarbeitenden.

Zum Personalbestand gehören 1 Mitarbeiter französischer Muttersprache sowie 2 Mitarbeitende deutscher Muttersprache. Darunter befindet sich eine Frau.

Es finden jährlich Beurteilungsgespräche statt. Bei diesen werden nach dem Vorbild der bei den öffentlichen Verwaltungen verwendeten modernen Standards Ziele festgelegt.

7.2. Finanzen

Das Budget für 2008 wurde mit einem positiven Saldo von CHF 7'072.74 eingehalten.

Aufwand

Auf der Aufwandseite stellen die Personalkosten den grössten Posten dar. Im Weiteren ist der grosse an die REKO überwiesene Betrag zu erwähnen. Über diesen hat die Comlot keinerlei Kontrolle. Die für das Budget der REKO vorgesehenen Beträge stellen im Rahmen der Jahresrechnung der Comlot lediglich einen Durchlaufposten dar.

Ertrag

Die allgemeine Aufsichtsgebühr stellt den Hauptposten auf der Ertragsseite der Comlot dar. Die im Zusammenhang mit den Zulassungsbewilligungen stehenden Gebühren waren angesichts der grossen Zahl der im Jahr 2008 erlassenen Verfügungen höher als erwartet.

Bilanz

AKTIVEN	31.12.2008	Vorjahr
	CHF	CHF
Umlaufvermögen	410'599.93	264'404.54
Anlagevermögen	2.00	2.00
AKTIVEN	410'601.93	264'406.54

PASSIVEN

Fremdkapital kurzfristig	38'541.00	29'418.65
Fremdkapital langfristig	180'000.00	50'000.00
Eigenkapital	192'060.93	184'987.89
PASSIVEN	410'601.93	264'406.54

ERFOLGRRECHNUNG

	31.12.2008	Vorjahr
Betriebsertrag Lieferungen/Leistungen	1'130'000.00	837'800.00
Direkter Aufwand	-96'220.00	-70'177.60
BRUTTOERGEBNIS 1	1'033'780.00	767'622.40
Personalaufwand	-745'841.75	-576'668.56
BRUTTOERGEBNIS 2	287'938.25	190'953.84
Sonstiger Betriebsaufwand	-246'518.35	-126'243.05
BETRIEBSERGEBNIS VOR FINANZERFOLG	41'419.90	64'710.79
Total Finanzerfolg	653.14	653.45
BETRIEBSERGEBNIS VOR ABSCHREIBUNGEN	42'073.04	65'364.24
Abschreibungen	0.00	-42'486.25
Unvorhergesehene Ereignisse	-35'000.00	0.00
ERTRAGSÜBERSCHUSS	7'073.04	22'877.99

8. Finanzkennzahlen des Lotterie- und Wettmarktes

Die Jahresabschlüsse 2008 der Lotteriegesellschaften werden erst Ende Mai 2009 verfügbar sein. Die folgenden Zahlen betreffen infolgedessen das Geschäftsjahr 2007. Die Beträge sind gerundet.

Bruttospielerträge

	BSE aus Lottospielen	BSE aus Losprodukten	BSE aus Wetten	BSE insgesamt
Swisslos	351 Mio. CHF	158 Mio. CHF	23 Mio. CHF	532 Mio. CHF
LoRo	130 Mio. CHF	189 Mio. CHF inklusive Tactilo	35 Mio. CHF inklusive PMU (Wettbüros)	354 Mio. CHF
Total	481 Mio. CHF	347 Mio. CHF	58 Mio. CHF	886 Mio. CHF

Verteilung der Gewinne

	Zu verteilender Betrag	Zuteilung an die kantonalen Verteilorgane	Zuteilung an die Sport- Toto-Gesellschaft
Swisslos	347 Mio. CHF	321 Mio. CHF	26 Mio. CHF
LoRo	174 Mio. CHF	165 Mio. CHF	9 Mio. CHF (inklusive Zutei- lung an die ADEC)
Total	521 Mio. CHF	486 Mio. CHF	35 Mio. CHF

9. Schlussfolgerungen und Aussichten

Während des vergangenen Jahres hat sich eine Tendenz klar herauskristallisiert: Die Comlot positioniert sich mehr und mehr als schweizerisches Kompetenzzentrum im Lotterie- und Wettbereich sowie für die Geschicklichkeitsspiele um Geld. Von den zahlreichen von dieser Stellung beinhalteten Facetten sind die juristische Unterstützungs- und Beratungsfunktion für die FDKL hervorzuheben. So wurden im Auftrag der FDKL vom Sekretariat mehrere Reglementsentwürfe überarbeitet. Auch diverse andere Dossiers wurden der Comlot übertragen: Dazu gehören z.B. dasjenige bezüglich der Pokerturniere sowie das Dossier zur Überwachung der Verwendung der Spielsuchtabgabe. Das Sekretariat ist zudem stark in von den Kantonen gebildeten Arbeitsgruppen engagiert, mit deren Leitung es in der Regel beauftragt ist.

Die Comlot beabsichtigt, sich im Laufe des Jahres 2009 weiter zu entwickeln, um eine noch aktivere Rolle im Bereich der Inspektion und der Aufsicht über den illegalen Markt wahrzunehmen. Zudem wird sie sich darum bemühen, bei den Arbeiten im Zusammenhang mit der Behandlung der Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ sowie bei der Bewertung des Konkordatssystems eine zentrale Rolle einzunehmen.

Lotterie- und Wettkommission

Jean-François Roth
Präsident

Alain Jeanmonod
Direktor

Bern, den 12. März 2009

10. Liste der Abkürzungen

ADEC	Vereinigung für die Förderung der Pferdezucht und der Pferderennen
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
Comlot	Lotterie- und Wettkommission
Konkordat	Interkantonale Vereinbarung vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EL	European Lotteries
FDKL	Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt
GRAF	Gaming Regulators European Forum
IAGR	International Association of Gaming Regulators
LG	Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten
SBG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken
LoRo	Loterie Romande
BJ	Bundesamt für Justiz
BSE	Bruttospielertrag
REKO	Rekurskommission interkantonale Vereinbarung für Lotterien und Wetten
Sekretariat	Ständiges Sekretariat der Lotterie- und Wettkommission
WLA	World Lottery Association

Rekurskommission

**Interkantonale Vereinbarung
Lotterien und Wetten**

Rekurskommission

1. Auftrag

Gemäss Art. 9 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) unterbreitet die Rekurskommission der FDKL jährlich einen Geschäftsbericht mit Jahresrechnung zur Genehmigung.

Mit der Zustellung des vorliegenden Geschäftsberichtes samt Jahresrechnung an die FDKL wird diese Verpflichtung auch für das Jahr 2008 erfüllt.

2. Zusammensetzung der Rekurskommission

Die nebenamtlich tätige Rekurskommission setzte sich im Jahr 2008 wie folgt zusammen:

Präsident

Fürsprecher Adrian Bieri, Generalsekretär der Finanzdirektion des Kantons Bern

Mitglieder

Prof. Claude Rouiller, Universität Neuenburg (Vizepräsident seit 8. November 2008)

Rechtsanwältin Francesca Lepori-Colombo, Locarno

Prof. Anne Petitpierre, Universität Genf

Rechtsanwalt Kurt Schwander, Wängi TG (seit 24. November 2008)

Prof. René Schaffhauser, Universität St. Gallen (bis zu seinem Rücktritt am 9. März 2008)

Suppleanten

Verwaltungsrichter Robert Zimmermann, Lausanne

Verwaltungsrichterin Anita Zosso, Luzern

Sekretariat

Dem von der Rekurskommission gewählten Sekretariat gehörten 2008 an:

Rechtsanwältin Cristina Caderas, Finanzdirektion des Kantons Bern (seit 3. Juni 2008)

Rechtsanwalt Thomas M. Fischer, Amt für Informatik und Organisation des Kantons Bern

3. Gerichtliche Tätigkeit

Im Berichtsjahr 2008 ging bei der Rekurskommission eine einzige neue Beschwerde ein, deren Verfahren mit dem laufenden Verfahren 04.07 vereinigt wurde. Zu Jahresende waren vor der Rekurskommission die folgenden drei Verfahren hängig:

3.1. Verfahren 02.07 betreffend „Keno“

Im September 2007 erhob die Interkantonale Landeslotterie (Swisslos) Beschwerde bei der Rekurskommission gegen eine Verfügung der Lotterie- und Wettkommission (Comlot) vom Juli 2007 und stellte namentlich den Antrag, es sei festzustellen, dass das Swisslos-Spiel „Keno“ als „Rapido“ schon vor Inkrafttreten der IVLW interkantonally zugelassen gewesen sei, und dass „Keno“ demgemäss kraft dem Übergangsrecht der IVLW ohne Befristung in der ganzen Schweiz zugelassen sei.

Ende September 2007 verlangte das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) sinngemäss, sich am Verfahren beteiligen zu dürfen, was der Präsident der Rekurskommission zuließ. Das EJPD und die Comlot beantragten im November 2007, die Beschwerde sei abzuweisen, und begründeten dies namentlich damit, eine allfällige Bewilligung für „Rapido“ würde für „Keno“ nicht gelten. Nachdem die Comlot mit Blick auf die inzwischen erteilte Zulassungsbewilligung für „Wingo“ (s. unten) auch das Rechtsschutzinteresse der Swisslos anzweifelte, sistierte der Präsident der Rekurskommission das Verfahren im Januar 2008 auf Antrag der Swisslos, bis im Verfahren 03.07 über das Schicksal von „Wingo“ und die Frage der Parteirechte des EJPD endgültig entschieden worden ist.

Das Verfahren wird voraussichtlich im 1. Semester 2009 abgeschlossen.

3.2. Verfahren 03.07 betreffend „Wingo“

Mit Verfügung vom September 2007 erteilte die Comlot der Swisslos für ihr Spiel „Wingo“, welches mit „Keno“ in weiten Teilen übereinstimmt, die Zulassungsbewilligung und entzog einer allfälligen Beschwerde dagegen die aufschiebende Wirkung. Ende November 2007 nahm die Swisslos „Wingo“ unter dem geänderten Namen „Ecco“ in Betrieb. Im Dezember 2007 erhob das EJPD Beschwerde gegen die Zulassungsverfügung der Comlot und stellte den Antrag, die Verfügung wegen Verstosses gegen das Lotteriesgesetz aufzuheben.

Das Verfahren war per Ende 2008 vor der Rekurskommission hängig. Es wird voraussichtlich im 1. Semester 2009 abgeschlossen.

3.3. Verfahren 04.07 betreffend „Generelle Zulassungsbewilligung für die Produktfamilie der vorgezogenen physischen Lose“

Mit Verfügung vom September 2007 erteilte die Comlot der Swisslos eine „generelle Zulassungsbewilligung für die Produktfamilie der vorgezogenen physischen Lose“. Damit liess die Comlot eine unbestimmte Anzahl von Lotterien der Swisslos, die bestimmte Merkmale erfüllen, unter verschiedenen Auflagen zu. Gegen diese Verfügung erhob das EJPD im Dezember 2007 Beschwerde bei der Rekurskommission und stellte den Antrag, die Verfügung aufzuheben, u.a. weil eine Bewilligung einer ganzen Produktfamilie von Lotterien (statt jeder einzelnen Lotterie) mit dem Lotteriegesezt nicht vereinbar sei.

Im Januar 2008 reichte das EJPD auch eine Beschwerde gegen die gleichlautende Verfügung der Comlot gegenüber der Loterie Suisse Romande ein. Die Verfahren wurden vereinigt. Da sich die zweite Beschwerde als verspätet erwies, zog das EJPD sie zurück.

Mit unangefochtenem Urteil vom 10. Oktober 2008 entschied die Rekurskommission vorfrageweise, dass das EJPD gestützt auf Art. 89 Abs. 2 Bst. a BGG i.V.m. Art. 111 Abs. 1 BGG zur Beschwerde gegen Verfügungen der Comlot berechtigt ist.

Mit Entscheid vom 10. Dezember 2008 wies die Rekurskommission die Beschwerde gegen die Verfügung betreffend Swisslos ab. Sie erwog namentlich, das Einholen einer Zulassungsbewilligung für jedes einzelne Spiel würde zu unnötiger Mehrarbeit führen und könne überspitzten Formalismus darstellen. Zudem hindere die angefochtene Verfügung den Beschwerdeführer nicht an der rechtzeitigen Prüfung der Gesetzmässigkeit der fraglichen Lotterie und könne die Comlot jederzeit die Ausgabe eines Lotterieproduktes oder einer einzelnen Lotterie einem Bewilligungsverfahren unterstellen.

Am 30. Januar 2009 erhob das EJPD gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Bundesgericht mit dem Antrag, der Entscheid sei aufzuheben. Das bundesgerichtliche Verfahren ist zurzeit hängig.

3.4. Verfahrensübersicht

Nr.	betreffend	Status	Eröffnet	Abgeschlossen	Dauer
01.07	Keno	abgeschlossen	30.04.2007	19.11.2007	7 Mt.
02.07	Keno	hängig	10.09.2007	voraussichtlich 1. Semester 2009	–
03.07	Wingo	hängig	12.12.2007	voraussichtlich 1. Semester 2009	–
04.07	Generelle Zulassungs- bewilligung	Beschwerde vor Bundesgericht hängig	12.12.2007	10.12.2008	12 Mt.

4. Weitere Tätigkeit

An ihrer Sitzung vom 8. November 2008 wählte die Rekurskommission unter Vorbehalt der entsprechenden Ergänzung des Geschäftsreglements der Rekurskommission durch die FDKL ihr Mitglied Prof. Claude Rouiller, alt Bundesgerichtspräsident, zu ihrem Vizepräsidenten. An ihrer Sitzung vom 24. November 2008 genehmigte die FDKL die diesbezügliche Ergänzung des Geschäftsreglements der Rekurskommission. Mit dieser Ergänzung wurde gleichzeitig das Vorgehen für den Fall der gleichzeitigen Verhinderung des Präsidiums und des Vizepräsidiums sowie das Erfordernis eines Informationsreglementes für die Tätigkeit der Rekurskommission festgeschrieben.

Am 8. November 2008 erliess die Rekurskommission ein Informationsreglement, welches die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Rekurskommission und die Gerichtsberichterstattung regelt. Das Reglement hält unter anderem fest, dass die Rekurskommission auf einer Website über ihre Tätigkeit und Entscheide informiert. Das Informationsreglement wurde von der FDKL am 24. November 2008 genehmigt.

Im Berichtsjahr führte die Rekurskommission zwei neue Mitglieder des Sekretariats in die Geschäfte und Abläufe der Rekurskommission ein.

Die Rekurskommission nahm auf Wunsch des Präsidiums der FDKL zu diversen Geschäften der FDKL Stellung, so u.a. zu:

- dem neuen Geschäftsreglement der FDKL,
- einem Reglementsentwurf der FDKL über eine Spielsuchtabgabe, und
- einer Mängelliste des Bundesamtes für Justiz.

Die Rekurskommission erarbeitete den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2007 sowie das Budget 2009. Beide Geschäfte wurden von der FDKL an ihren Sitzungen vom 26. Mai bzw. 24. November 2008 genehmigt.

Der Präsident der Rekurskommission nahm als Gast an den Sitzungen der FDKL teil und präsentierte dort die statutarischen Geschäfte der Rekurskommission. Er nahm auch die administrativen Kontakte zur FDKL und deren Vorstand sowie zur Comlot wahr und besorgte mit dem Sekretariat die administrativen Geschäfte der Rekurskommission.

Unter dem Titel „Qualitätssicherung der Arbeit der Rekurskommission“ sind im Berichtsjahr folgende Aktivitäten zu vermerken:

- Evaluation und Beschaffung weiterer Basisfachliteratur
- Entwicklung und Bewirtschaftung von Verfahrensjournalen
- Neuentwicklung eines neuen Layouts für die Verfahrensentscheide
- Überarbeitung der Rechtsmittelbelehrung
- Erarbeitung diverser Vorlagen und Muster für das Instruktionsverfahren
- Mitwirkung an der Erarbeitung eines Anforderungsprofils für Kommissionsmitglieder
- Stellungnahme zum Wahlvorschlag für ein neues Kommissionsmitglied
- Erarbeitung eines Registraturplans für die Aktenablage

- Bestellung des Vizepräsidiums
- Vorbereitungsarbeiten für eine internetbasierte Collaboration-Plattform
- Vorbereitungsarbeiten für die Aufschaltung einer Website der Rekurskommission
- Weitere Verbesserungen in der Organisation der Zusammenarbeit (Erreichbarkeit, Einbezug der Suppleanten etc.)
- Weiterführung der Qualitätskontrollen bezüglich Schriftgut und Übersetzungen
- Erstellung einer strukturierten Grundlagendokumentation für die Mitglieder der Rekurskommission und für das Sekretariat

5. Jahresrechnung 2008

An der Sitzung vom 18. Januar 2008 genehmigte die FDKL das von der Rekurskommission vorgelegte Budget für 2008 in der Höhe von CHF 100'000. Die Rekurskommission hat dieses Budget eingehalten.

Für das Berichtsjahr 2008 legt die Rekurskommission folgende Rechnung vor:

Erfolgsrechnung

Aufwand	2008 CHF
Entschädigungen für Kommission und Sekretariat	77'380.70
Übersetzungen	5'322.90
Sachaufwand (Verbrauchsmaterial, Literatur etc.)	4'437.05
AHV-/IV-/EO-Beiträge	4'237.75
Revisionsstelle	1'183.60
Verrechnungssteuer BEKB	19.30
Fremdgebühren BEKB	8.50
Bankgebühren BEKB	10.70
Kontoführungsgebühren BEKB	17.00
Total Aufwand	92'617.50
Ertrag	
Vorschuss der Lotterie- und Wettkommission	70'000.00
Zinsertrag BEKB	55.15
Total Ertrag	70'055.15
Aufwandüberschuss Erfolgsrechnung	22'562.35

Bilanz

AKTIVEN	2008
	CHF
Kontokorrentguthaben BEKB 31.12.08	17'242.25
Total Aktiven	17'242.25

PASSIVEN

Gewinnvortrag 31.12.2007	39'804.60
Aufwandüberschuss Erfolgsrechnung 2008	- 22'562.35
Total Passiven	17'242.25

Sämtliche Unterlagen, Rechnungen, Abrechnungen, Zahlungsbelege etc. liegen beim Präsidium zuhänden der FDKL zur Einsicht auf. Die Unterlagen und die Jahresrechnung wurden einer Revision unterzogen.

6. Genehmigung durch die Rekurskommission

Dieser Jahresbericht inkl. Jahresrechnung wurde von den Mitgliedern der Rekurskommission genehmigt. Der Jahresbericht ist der FDKL zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 9 Abs. 2 IVLW).

Bern, 15. März 2009

REKURSKOMMISSION
Interkantonale Vereinbarung
Lotterien und Wetten
Der Präsident

Adrian Bieri
Fürsprecher

Impressum

Herausgegeben von:

Fachdirektorenkonferenz
Lotteriemarkt und Lotteriegesez (FDKL)
Postfach 222
4563 Gerlafingen
Tel. 032 675 10 23
info@fdkl.ch

Lotterie und Wettkommission (Comlot)
Aarberggasse 29
3011 Bern
Tel. 031 313 13 03
info@comlot.ch

Rekurskommission
Interkantonale Vereinbarung Lotterien und Wetten
p.A. Finanzdirektion des Kantons Bern
Münsterplatz 12
3011 Bern
Tel. 031 633 43 06

