

Prüfung der Aufsicht über Spielbanken und Geldspiele

Eidgenössische Spielbankenkommission

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesgesetz über Geldspiele (BGS), das Online-Geldspiele erlaubt, trat am 1. Januar 2019 in Kraft. Das neue Gesetz wurde am 10. Juni 2018 mit 73 % Ja-Stimmen angenommen. 21 Spielbanken bieten in der ganzen Schweiz landbasierte Geldspiele an, 11 davon auch Online-Geldspiele. Für beide Arten von Geldspielen muss die Spielbank über eine Konzession verfügen. Die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) überwacht diese Betriebe durch Inspektionen und Datenauswertungen. Sie erhebt auch eine Abgabe auf den Bruttospielertrag jeder Spielbank. 2021 wurden ca. 275 Millionen Franken an die ESBK entrichtet, davon 26 Millionen an die Kantone, während der Rest für die AHV bestimmt ist. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Wirksamkeit der Aufsicht durch die ESBK, deren Organisation sowie Rentabilitätsaspekte im Zusammenhang mit dieser Aufsicht geprüft.

Mit ihren regelmässigen angekündigten und unangekündigten Kontrollen sowie strengen Sanktionen übt die ESBK eine wirksame Aufsicht über die Spielbanken aus. Die Effizienz der Aufsicht könnte jedoch verbessert werden, wenn sie stärker auf die Risiken ausgerichtet wäre, insbesondere durch eine Anpassung der Häufigkeit von Inspektionen an die Risiken der einzelnen Spielbanken.

Die Veranlagung des Bruttospielertrags ist angemessen, weitere Analysen müssen aber folgen

Die Progression der Abgabesätze sowie die Tarifunterschiede zwischen landbasierten und Online-Geldspielen werden als angemessen erachtet. Da die Online-Geldspiele noch recht neu sind, erweist sich eine Beurteilung der auf sie angewandten Abgabesätze allerdings als schwierig. Eine Analyse dieses Themas in den kommenden Jahren, entweder durch die ESBK oder das Bundesamt für Justiz (BJ), würde daher ein erstes Urteil über die Höhe der Abgabensätze für Online-Geldspiele ermöglichen.

Exzessives Geldspiel dank Aufsicht unter Kontrolle

Durch die Aufsicht der ESBK wird grundsätzlich ein zuverlässiger Sozialschutz der Spieler gewährleistet. Bei den Online-Geldspielen müssen die Kriterien für den Ausschluss von Spielern noch entsprechend den Erkenntnissen der Spielbanken angepasst werden. Obwohl die ESBK diese Kriterien bereits sorgfältig prüft, wird sie ermutigt, die Ausarbeitung der Kriterien durch die Spielbanken weiterhin zu kontrollieren.

Die Zahl der Sperrungen nimmt zu, Umgehungen sind jedoch leicht

Online-Geldspiele sind in der Schweiz zwar erlaubt, Online-Angebote aus dem Ausland jedoch nach wie vor verboten. Der legale Markt für Online-Geldspiele ist seit deren Bewilligung stark gewachsen. Welcher Anteil des Gesamtvolumens des illegalen Marktes auf den legalen Markt übergegangen ist, bleibt jedoch unklar. Laut Gesetz muss die ESBK bei einer Anzeige oder Identifizierung einer Website von ausländischen Spielanbietern den Zugang sperren. Die verfügbaren Daten zeigen eine Zunahme der Sperrungen ausländischer Websites.

Diese Art der Sperrung kann von Spielern jedoch leicht umgangen werden, zum Beispiel über einen VPN, aber auch durch den Betreiber der illegalen Website. Es gibt alternative Massnahmen, um gegen den illegalen Online-Geldspiele-Markt vorzugehen. Dies über die Sperrung von Websites zu tun, ist eine politische Entscheidung. Das BJ hat das Potenzial der alternativen Massnahmen untersucht und befunden, dass die Sperrung ausländischer Websites die angemessenste sei.

Eine Organisation, die den Aufsichtsfunktionen gerecht wird

Die Organisation der ESBK entspricht den Besonderheiten der Aufsicht über die Spielbanken. Eine erste Verbesserung der Mitarbeiterzufriedenheit und der generellen Stimmung innerhalb der ESBK wurde durch verschiedene Massnahmen erreicht, darunter die Umwandlung der bestehenden befristeten Arbeitsverträge in unbefristete Arbeitsverträge.

Die Ausrichtung auf die Risiken sollte verstärkt werden

Die Kontrollmassnahmen basieren auf Datenauswertungen und Inspektionen vor Ort und überprüfen, ob die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Veranlagung des Bruttospielertrags, die Transparenz der Spielbetriebe und die Bekämpfung der Spielsucht eingehalten werden. Jede Spielbank ist Gegenstand von drei bis vier Arten von Inspektionen pro Jahr, das sind rund sieben bis acht Kontrollen im Jahr.

Die Aufsicht wäre wirksamer, wenn sie stärker auf die Risiken ausgerichtet wäre, insbesondere indem die Häufigkeit von Inspektionen an die Risiken der einzelnen Spielbanken angepasst würde. Die Beteiligung der meisten Kantone an der Durchführung von Inspektionen ermöglicht es, den Mangel an personellen Ressourcen der ESBK zu kompensieren und gleichzeitig von ihren Kenntnissen vor Ort zu profitieren. Diese Zusammenarbeit verursacht zusätzliche Kosten für die ESBK.

Fehlende Ressourcen im Bereich der IT-Forensik und externe Faktoren verlangsamen die Strafverfahren

Die meisten eingeleiteten Strafverfahren betreffen Straftaten, die sich zunehmend im digitalen Bereich abspielen. Die von der ESBK durchgeführten strafrechtlichen Ermittlungen erfordern eine umfangreiche Zusammenarbeit mit externen Institutionen. Diese unvermeidbare Abhängigkeit von Dritten sowie die fehlenden Ressourcen in der IT-Forensik verlangsamen die Dauer der Strafverfahren und übersteigen die von der ESBK als Ziel festgelegten Fristen. Die EFK hat fedpol 2021 die Einrichtung eines Forensik-Kompetenzzentrums für die gesamte Bundesverwaltung empfohlen. Wenn sich dieses Zentrum etablieren würde, würde die ESBK von diesen Ressourcen profitieren, was dazu beitragen würde, die gesetzten Ziele zu erreichen.

Gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Aufsichtsbehörden

Die Wahl zweier Stellen – der ESBK und der interkantonalen Geldspielaufsicht (Gespa) – für die Erfüllung der Aufsichtsaufgaben ist Ausdruck des politischen Willens. Trotz einiger Unterschiede in der Organisation besteht eine gute Zusammenarbeit zwischen der ESBK und der Gespa. Beide profitieren von den möglichen Synergien.

Originaltext auf Französisch