

**Botschaft  
zum Bundesgesetz über das Glücksspiel  
und über die Spielbanken  
(Spielbankengesetz, SBG)**

vom 26. Februar 1997

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf für ein Bundesgesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken (SBG).

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- |      |           |                                                                                |
|------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 1993 | P 93.3173 | Spielbankengesetz<br>(N 18. 6. 93, Zwygart)                                    |
| 1996 | P 96.3332 | Entwicklung von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen<br>(N 19. 9. 96, Zwygart) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Februar 1997

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Koller

Der Bundeskanzler: Couchepin

## Übersicht

Der vorliegende Entwurf zu einem Bundesgesetz, das gestützt auf Artikel 35 Bundesverfassung (BV) erlassen wird, soll das Glücksspiel um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile sowie die Konzessionierung, den Betrieb und die Besteuerung der Spielbanken sowie die Zulassung und den Einsatz der Geldspielautomaten regeln. Ziel ist die Verhütung der Kriminalität und sozial schädlicher Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Glücksspiel um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile. In den Spielbanken soll ein sicherer und transparenter Spielbetrieb gewährleistet sowie Geldwäscherei verhindert werden. Durch den Betrieb gut geführter, wirtschaftlich überlebensfähiger Spielbanken sollen auch der Tourismus gefördert sowie dem Bund Einnahmen verschafft werden, die für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zu verwenden sind.

Das Gesetz unterscheidet zwei Arten von Spielbanken: Die Spielbanken der Kategorie A bieten ein umfassendes Angebot an Tischspielen (Grands Jeux) sowie das Spiel mit Glücksspielautomaten an. Das Angebot der Spielbanken der Kategorie B ist in bezug auf die Tischspiele auf das Boulespiel und/oder das Roulette sowie das Spiel an Glücksspielautomaten mit geringerem Verlust- und Gewinnpotential beschränkt.

Ausserhalb von Spielbanken ist das Glücksspiel um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile untersagt. Mit dieser Konzentration bleibt das Glücksspiel in der Schweiz überblickbar und das Erreichen der Ziele des Gesetzes wird damit erst möglich. Vorbehalten bleiben die Vorschriften des Bundesgesetzes über Lotterien und gewerbsmässige Wetten.

Die Geldspielautomaten (Glücks- und Geschicklichkeitsspielautomaten) haben aufgrund der Entwicklung der letzten Jahre eine sehr grosse Bedeutung erlangt. Das Gesetz will diesen Bereich klar und einfach regeln. Es konkretisiert die in der Verfassung vorgesehene Unterscheidung zwischen Glücksspielautomaten, die Bundes Sache sind, und Geschicklichkeitsspielautomaten, deren Betriebszulassung den Kantonen überlassen bleibt. Die Glücksspielautomaten werden in Kategorien eingeteilt. Die Kategorie mit dem höchsten Verlust- und Gewinnpotential bleibt den Spielbanken der Kategorie A vorbehalten. Die Glücksspielautomaten mit geringerem Verlust- und Gewinnpotential dürfen in den Spielbanken der Kategorie B aufgestellt werden.

Für die Errichtung bzw. den Betrieb der Spielbanken bedarf es einer Standort- sowie einer Betriebskonzession des Bundesrates, der über die Erteilung abschliessend entscheidet. Für die Spielbanken der Kategorie A ist im Gesetz eine Höchstzahl vorgesehen. Die Kantone und Gemeinden können durch ihren Einspruch das Errichten von Spielbanken auf ihrem Gebiet verhindern. Für die Aufsicht über die Spielbanken und die Kontrolle ihrer Geschäftstätigkeit ist eine Eidgenössische Spielbankenkommission vorgesehen, die dem Vorbild der Eidgenössischen Bankenkommission nachempfunden ist. Diese Behörde instruiert das Konzessionsverfahren und ist für alle Entscheidungen zuständig, welche nicht dem Bundesrat vorbehalten bleiben. Sie verfügt über umfassende Einsichts- und Eingriffsrechte.

---

*Die Voraussetzungen für die Erteilung der Konzessionen und die Vorschriften für den Betrieb sind so ausgestaltet, dass die Behörden jederzeit Klarheit über die Trägerschaft der Spielbanken und die Herkunft der investierten Mittel haben. Die Betreiber müssen ein Sicherheitskonzept und ein Sozialkonzept vorlegen und werden zur Einhaltung und Realisierung der darin geplanten Massnahmen verpflichtet. Der Geldwäscherei in Spielbanken wird mit den Bestimmungen des künftigen Geldwäschereigesetzes ein Riegel geschoben.*

*Das Einhalten der Bestimmungen des Gesetzes soll zusätzlich durch Strafbestimmungen, die neben Freiheitsstrafen sehr hohe Bussen vorsehen, und das neue Instrument der Verwaltungsanktion gefördert werden.*

*Die Bruttospielerträge der Spielbanken unterliegen einer Sondersteuer, der Spielbankenabgabe. Das Gesetz erlaubt die volle Ausschöpfung des verfassungsmässigen Spielraums von 80 Prozent. Den konkreten Steuersatz legt der Bundesrat fest. Er darf dabei die Grenze von 60 Prozent nicht unterschreiten. Während einer Einführungszeit von vier Jahren kann der Steuersatz für die einzelne Spielbank bis auf 40 Prozent reduziert werden.*

*Für Spielbanken der Kategorie B sieht das Gesetz besondere Steuerreduktionsmöglichkeiten vor. Der erste Reduktionsgrund ist gegeben, wenn die Erträge der Spielbank in wesentlichem Ausmass für öffentliche bzw. gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden. Ein zweiter Reduktionsgrund liegt vor, wenn die Standortregion der Spielbank wirtschaftlich von ausgeprägt saisonalem Tourismus abhängt.*

*Soweit der Standortkanton eine kantonale Bruttospielertragssteuer erhebt, reduziert sich der Steuersatz des Bundes entsprechend, wobei diese Reduktionsmöglichkeit auf maximal 30 Prozent des Bruttospielertrages begrenzt ist und bei Vorliegen anderer Reduktionen verhältnismässig gekürzt wird.*

## 1 Allgemeiner Teil

### 11 Verfassungsrechtliche Ausgangslage

In der Volksabstimmung vom 7. März 1993 wurde folgende Verfassungsbestimmung angenommen:

#### Art. 35

<sup>1</sup> Die Gesetzgebung über die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken einschliesslich Glücksspielautomaten mit Geldgewinn ist Sache des Bundes.

<sup>2</sup> Spielbanken bedürfen einer Konzession des Bundes. Er berücksichtigt bei der Konzessionserteilung regionale Gegebenheiten, aber auch die mit den Glücksspielen verbundenen Gefahren.

<sup>3</sup> Die Gesetzgebung legt die Einsatzlimiten fest.

<sup>4</sup> Die Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit bleibt der kantonalen Gesetzgebung vorbehalten.

<sup>5</sup> Eine ertragsabhängige Spielbankenabgabe von maximal 80 Prozent der Bruttoerlöse aus dem Betrieb der Spielbanken ist dem Bund abzuliefern. Sie wird zur Deckung des Bundesbeitrages an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet.

<sup>6</sup> Der Bund kann auch in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen.

Im Unterschied zum Wortlaut des geltenden Verfassungsartikels sind Errichtung und Betrieb von Spielbanken nicht mehr verboten. Die Gesetzgebung darüber, insbesondere über Glücksspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit, wurde zur Bundesaufgabe erklärt. Die Errichtung von Spielbanken ist konzessionspflichtig. Damit stellt die Verfassung klar, dass der Bereich der Spielbanken dem freien Spiel des wirtschaftlichen Wettbewerbs insofern entzogen ist, als gestützt auf diese Bestimmung der Gesetzgeber die Zahl der Spielbanken begrenzen und die Voraussetzungen der Konzession im verfassungsmässigen Rahmen frei gestalten kann. Welche Voraussetzungen für die Konzession zu verlangen sind, sagt die Verfassungsbestimmung selbst nicht konkret, ebensowenig, welchen Inhalt die Konzession haben kann oder haben soll. Die einzigen Hinweise der Verfassung an Gesetzgeber und Konzessionsbehörde – die eine Bundesbehörde sein muss – sind die folgenden: die Gesetzgebung muss sich mit den Einsatzlimiten befassen, und die Konzessionsbehörde muss die regionalen Gegebenheiten und die mit Glücksspielen verbundenen Gefahren berücksichtigen. Für den Gesetzgeber heisst dies, dass er der Konzessionsbehörde durch entsprechende Ausgestaltung der Regelung das Vollziehen dieser Anweisungen der Verfassung ermöglichen und erleichtern muss. Das ändert aber nichts daran, dass er in bezug auf die Ausgestaltung der Regelung in inhaltlicher wie organisatorischer Hinsicht grosse Freiheit hat, zumal die Verfassung weder die regionalen Gegebenheiten noch die Gefahren des Glücksspiels näher umschreibt. Was diese Gefahren betrifft, so steht neben dem exzessiven Spielen und den damit verbundenen, keineswegs leicht zu nehmenden gesellschaftlichen und sozialen Problemen die Attraktivität von Spielbanken für das organisierte Verbrechen und für die Geldwäscherei im Vordergrund.

Die Verfassungsbestimmung unterscheidet Glücksspielautomaten und Geschicklichkeitsspielautomaten. Glücksspielautomaten mit Geldgewinn sind Bundessache, wäh-

rend die Betriebszulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit kantonale Angelegenheit ist. Die mithin nötige Abgrenzung zwischen Glücksspielautomaten und Geschicklichkeitsspielautomaten muss ebenfalls vom Bund festgelegt werden können: nur die obere Stufe kann verbindlich definieren, was als Glücksspielautomat gilt, und welche Geräte als Geschicklichkeitsspielautomaten von den Kantonen zum Betrieb zugelassen werden können.

Der Verfassungsgeber hat zu Recht davon abgesehen, selber die Abgrenzung zwischen Glücksspielen bzw. Glücksspielautomaten und Geschicklichkeitsspielautomaten zu definieren. Für diese Abgrenzung sind die technischen Entwicklungen und Möglichkeiten laufend mitzub berücksichtigen. Deshalb muss sie dem Gesetz-(Grundsätze) und dem Verordnungsgeber (Einzelheiten) überlassen bleiben.

Für die bundesrechtliche Spielbankenabgabe legt die Verfassungsbestimmung wesentliche Kriterien und Rahmenbedingungen fest. Erstens ist sie von den Bruttospielerträgen (nicht etwa vom Unternehmensgewinn) zu erheben und ist deshalb eine Sonderabgabe, welche die normalen Unternehmenssteuern nicht ersetzt; zweitens muss sie ertragsabhängig ausgestaltet sein, wobei die maximale Abgabenbelastung 80 Prozent der Bruttospielerträge nicht überschreiten darf; drittens ist ihre Verwendung für die Deckung des Bundesbeitrages an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV) bestimmt. Weitere Auflagen ergeben sich aus dem Verfassungstext nicht. Der Bund hat durchaus die Möglichkeit, den verfassungsrechtlichen Spielraum nicht voll auszuschöpfen und das nichtausgeschöpfte Steuersubstrat den Kantonen zur Verfügung zu stellen.

Artikel 35 Absatz 6 BV bestätigt die Kompetenz des Bundes zur Lotteriesetzgebung, obwohl darin lediglich von «geeigneten Massnahmen» in bezug auf die Lotterien die Rede ist. Zur Frage, wie das Nebeneinander zwischen Lotterien und Spielbanken zu regeln ist, äussert sich der Verfassungstext nicht. Es ist davon auszugehen, dass mit diesem Schweigen dem Gesetzgeber bewusst volle Freiheit für die Regelung beider Bereiche überlassen werden sollte.

## 12 Das heutige Spielangebot in der Schweiz

Obwohl die Bundesverfassung bisher das Glücksspiel mit Ausnahme des limitierten Boulespiels in Kursälen und Spielbanken in der Schweiz verboten hat und obschon einige Kantone den Betrieb von Spielautomaten auf ihrem Gebiet ebenfalls untersagen, ist das Angebot an Spielen, die bei objektiver Betrachtung als Glücksspiele zu bezeichnen sind, sehr reichhaltig und auch wirtschaftlich bedeutungsvoll. Die Erklärung dafür liegt in der Art und Weise, wie – vor dem Hintergrund des verfassungsmässigen Verbotes des Glücksspiels – in der bisherigen Praxis des Bundes die Grenze zwischen Glücks- und Geschicklichkeitsspiel gezogen wurde. Eine für den Gesamtverlauf des Spiels unwesentliche Geschicklichkeitsphase reichte aus, um einen Spielautomaten als Geschicklichkeitsspielautomaten zu qualifizieren und entsprechend zu homologieren, womit er dem verfassungsrechtlichen Verbot des Glücksspiels nicht unterstand. Heute verhält es sich so, dass fast alle 24 Kursäle, die über eine vom Bundesrat genehmigte kantonale Boulespielbewilligung verfügen, derartige «Geschicklichkeitsspielautomaten» anbieten, die bei objektiver Betrachtungsweise nichts anderes als Glücksspielautomaten sind. «Geschicklichkeitsspielautomaten» der gleichen Art befinden sich auch in Spielsalons oder – einzeln aufgestellt – in Restaurants. Nachdem sich bei den interessierten Kreisen aufgrund der kontroversen Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

zum Spielbankengesetz (dazu hinten Ziff. 132) die Hoffnung auf einen raschen Erlass des vorliegenden Gesetzes zerschlagen hatte, konzentrierten sie sich auf den Ausbau der heute bestehenden Spielinfrastruktur und forcierten die besagten Geschicklichkeitsspielautomaten.

Mit der erwähnten Praxis des Bundes wurde das starre Verbot der Verfassung im Interesse der Tourismusförderung gelockert. Diese Praxis kam insbesondere den etablierten Kursälen zugute. Sie hat nun aber mit der neuen Verfassungsbestimmung ihre sachliche Rechtfertigung verloren. Diese Verfassungsbestimmung eröffnet die Möglichkeit, eine klare und gesamtschweizerisch einheitliche Regelung des Glücksspiels zu treffen. Diese Möglichkeit muss nach Überzeugung des Bundesrates genutzt werden. Dabei sind die bisherigen Leistungen der Kursäle für das touristische Angebot und die damit zusammenhängenden Interessen der Kantone angemessen zu berücksichtigen. Diese Berücksichtigung ist der Grund, weshalb im vorliegenden Gesetzesentwurf Spielbanken der Kategorie B zugelassen werden, und die Kantone in bezug auf diese Spielbanken die Möglichkeit erhalten, eine eigene bruttospielertragsabhängige Abgabe zu erheben. Dies führt zu einer Reduktion des Bundessteuersatzes. Die Spielbanken der Kategorie B sind also faktisch als Nachfolgerinnen der Kursäle gedacht, allerdings ohne gesetzliches «Nachfolgerecht»; Kursäle, welche sich um eine Konzession der Kategorie B bemühen, müssen – wie alle anderen Geschuesteller – sämtliche gesetzlichen Konzessionsvoraussetzungen erfüllen, insbesondere auch den Plausibilitätsnachweis für die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit unter den neuen gesetzlichen Bedingungen erbringen. Sie sind rechtlich nicht privilegiert. Faktisch werden sie im Wettbewerb um die Konzessionen aufgrund ihrer bisherigen Tätigkeit und Verankerung in der Region aber sicherlich in einer besseren Ausgangslage sein als eine unbekannte, neu gebildete Trägerschaft, die sich in der gleichen Region um eine Konzession bewirbt.

## **13 Vorverfahren**

### **131 Einsetzung von Expertenkommissionen**

Mit Verfügung vom 6. September 1993 setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eine Expertenkommission «Spielbankengesetz» unter der Leitung von Dr. Benno Schneider, St. Gallen, ein, die dem Departementsvorsteher bis Mitte Februar 1994 Bericht und Antrag zur Vorentscheidung vorzulegen hatte. Anschließend wäre es ihre Aufgabe gewesen, bis zum Oktober 1994 den Vorentwurf des Gesetzes samt erläuterndem Bericht zu erarbeiten und dem EJPD zum Entscheid zu unterbreiten.

Die Expertenkommission nahm am 1. November 1993 ihre Arbeit auf und liess sich zunächst namentlich über die rechtsvergleichenden Studien orientieren, welche das Institut für Rechtsvergleichung in ihrem Auftrag erarbeitet hatte. In einem Zwischenbericht legte die Expertenkommission dem Departementsvorsteher Ende März 1994 ihr Gesetzeskonzept vor und listete die noch nicht bearbeiteten Fragen auf. Gestützt auf den Zwischenbericht erarbeitete der Präsident der Expertenkommission in der Folge einen ersten Vorentwurf, der die Grundlage der Beratungen in der Expertenkommission bildete. Allerdings zeigte sich bald, dass die Expertenkommission mit ihrer grossen Zahl von Mitgliedern, die höchst unterschiedliche Interessen vertraten, den vom EJPD vorgegebenen Zeitplan nicht einhalten konnte. Zwar wurde in bezug auf die gesetzgeberischen Ziele und die grundlegenden konzeptionellen Probleme relativ rasch ein Konsens erzielt. Je konkreter und detaillier-

ter jedoch die entscheidenden gesetzgeberischen Fragen wurden, desto mehr prallten die gegensätzlichen Vorstellungen aufeinander. Der Präsident der Expertenkommission stellte daher dem EJPD im Einvernehmen mit der Kommission den Antrag, die grosse Expertenkommission aufzulösen und an ihrer Stelle eine kleine, auf sieben Personen reduzierte Expertenkommission II mit der Weiterführung der Arbeiten zu betrauen.

Mit Verfügung vom 23. Juni 1994 folgte der Vorsteher EJPD diesem Antrag. Der Auftrag der verkleinerten Expertenkommission, die wiederum unter Leitung von Dr. Benno Schneider stand, blieb unverändert.

Die Expertenkommission II stützte sich bei ihren Arbeiten weitgehend auf die Grundlagen, welche die Expertenkommission I erarbeitet hatte. Bei deren Arbeit hatten sich die gesetzgeberischen Probleme in aller Schärfe herauskristallisiert, und es waren bereits viele Lösungsansätze erarbeitet worden. Hätte die Expertenkommission II nicht auf diese Grundlagen zurückgreifen können, wäre es ihr wohl kaum gelungen, innert der gesetzten Frist den Auftrag zu erfüllen.

Die Expertenkommission II lieferte Ende Oktober 1994 fristgerecht den von ihr ausgearbeiteten Vorentwurf samt erläuterndem Begleitbericht ab.

### **132 Vernehmlassungsverfahren**

Vorentwurf und Begleitbericht der Expertenkommission wurden im Januar 1995 in ein bis Ende April 1995 dauerndes, breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren gegeben, dessen Ergebnis sehr kontrovers war. Den Befürwortern einer raschen Einführung von Spielbanken in der Schweiz war der Gesetzesentwurf zu restriktiv – eher ein «Spielbanken-Verhinderungsgesetz» – und wies eine zu hohe Regeldichte auf. Den Gegnern des Glücksspiels wiederum erschien er zu liberal und zu wenig konsequent in bezug auf Kontrolle und Aufsicht über die Spielbanken. Ein grosser Teil der Kantone erachtete den Entwurf als zu bundesorientiert und forderte eine echte kantonale Mitwirkung in Aufsicht und Kontrolle des Spielbankenswesens.

Auf energische Kritik stiessen insbesondere auch die in das Vernehmlassungsverfahren gegebenen Steuermodelle. Die Kantone vermissten ihre Beteiligung am Ertrag der Spielbankenabgabe. Die unternehmerisch an Spielbanken interessierten Kreise erachteten die Steuersätze als zu hoch und kritisierten namentlich, dass der «Tronc» (die der Gesamtheit der Angestellten der Spielbank überlassenen Trinkgelde) Bestandteil des steuerbaren Bruttospielertrages bildete.

### **133 Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens**

Das Vernehmlassungsverfahren wurde in der Folge in zwei verwaltungsinternen Arbeitsgruppen ausgewertet. Die eine Arbeitsgruppe, unter Leitung des damaligen Generalsekretärs des Eidgenössischen Finanzdepartementes, Dr. Lucien Erard, befasste sich mit der Spielbankenbesteuerung. Die andere Arbeitsgruppe, wiederum unter Leitung von Dr. Benno Schneider, St. Gallen, bearbeitete die übrigen Teile des Vorentwurfs aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens.

Im Rahmen dieser Arbeiten wurde im Hinblick auf die neuesten Entwicklungen auf dem schweizerischen Spielmarkt ein neues Konzept entwickelt und dem EJPD und dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt. Dieses Konzept trug der Tatsache

Rechnung, dass eine Reihe von Kursälen voll auf den Ausbau ihrer Geldspielautomaten-Abteilung setzte und zahlreiche neue Bewilligungsgesuche für Kursäle eingereicht wurden, die vor allen Dingen das Spiel mit Geldspielautomaten anbieten wollten. Der Bundesrat hat dieses Konzept grundsätzlich gutgeheissen und die Kantone in einer konferenziellen Anhörung im Mai 1996 darüber orientiert. Er hat ferner für den Bereich der Kursäle ein Moratorium beschlossen, das bis zum Erlass einer Übergangslösung bzw. bis zum Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes gelten soll. Gleichzeitig beschloss der Bundesrat, die Zulassungspraxis der Geldspielautomaten einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen.

Zudem wurde die Umsetzung des neuen Konzepts in den Gesetzesentwurf im Oktober 1996 in eine zweite, kurze Konsultation gegeben, in der ausschliesslich die Kantone zur Stellungnahme aufgefordert wurden. Die Mehrheit der Kantone stellte das Konzept als solches nicht in Frage. Namentlich von den Kantonen der Westschweiz wurde es sogar als klarer Fortschritt gegenüber dem früheren Entwurf gewertet. Heftig kritisiert wurde aber nach wie vor die Höhe des Steuersatzes und – nach Auffassung der Kantone – eine mangelhafte Berücksichtigung ihrer fiskalischen und volkswirtschaftlichen Interessen. Auch die Absicht des Bundesrates, die Grenze zwischen Glücks- und Geschicklichkeitsspielautomaten in Abweichung von der bisherigen Praxis neu zu ziehen, geriet unter heftigen Beschuss. Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass gerade diese neue Grenzziehung Kernstück einer sinnvollen Bundesgesetzgebung über die Glücksspiele ist. So sollen inskünftig nur noch solche Geldspielautomaten als Geschicklichkeitsspielautomaten betrachtet werden, bei denen die Geschicklichkeit eines durchschnittlichen Spielers tatsächlich für den Entscheid über Gewinn oder Verlust massgebend ist. Der Bundesrat kann in diesem Punkt zwar nicht nachgeben, doch hat er in anderen Bereichen versucht, den Einwänden der Kantone im Rahmen der durch die Verfassung gesetzten rechtlichen Schranken entgegenzukommen.

## **14 Rechtsvergleichende Bemerkungen**

### **141 Im allgemeinen**

Im Zentrum des Gesetzgebungsauftrages, wie er aufgrund von Artikel 35 BV zu erfüllen ist, steht die Regelung des Spielbankenwesens. Während unser Land damit gesetzgeberisches Neuland betritt, stehen in unseren Nachbarländern, weiteren europäischen Ländern sowie auch in zahlreichen Bundesstaaten der USA seit Jahrzehnten Spielbanken in Betrieb. Es liegt daher nahe, zur besseren Erkenntnis der mit den Spielbanken zusammenhängenden gesetzgeberischen Probleme Umschau in ausländischen Regelungen zu halten und geeignete Bestimmungen allenfalls als Vorbild für die schweizerische Gesetzgebung zu verwenden.

Den Expertenkommissionen I und II stand ein umfangreicher Bericht des Schweizerischen Institutes für Rechtsvergleichung zur Verfügung, der sich mit den Spielbankengesetzen in Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Spanien sowie im US-Bundesstaat Nevada auseinandersetzte, namentlich mit den Rechtsgrundlagen, der Trägerschaft, den Konzessionsbedingungen und dem Konzessionsverfahren, dem Kontroll- und Aufsichtssystem und der Besteuerung. Nachfolgend sind die wesentlichen Erkenntnisse aus diesem Bericht in aller Kürze festgehalten.

In *Deutschland* (Einwohnerzahl: 81,5 Mio.; Zahl der Spielbanken: 39) fällt die Gesetzgebungszuständigkeit unter das Polizei- und Ordnungsrecht der Bundesländer. Alle Bundesländer haben von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht.

*Frankreich* (Einwohnerzahl: 57,7 Mio.; Zahl der Spielbanken: 153) hat seit 1907 zahlreiche Gesetze erlassen oder revidiert, welche für das Spielbankenwesen Bedeutung haben. Eine Regelung der Materie in einem einheitlichen, umfassenden Gesetz fehlt, auch wenn mit dem Gesetz vom 5. Mai 1987 und den Vollzugserlassen eine tiefgreifende Reform des Spielbankenwesens realisiert wurde.

In *Italien* (Einwohnerzahl: 57,1 Mio.; Zahl der Spielbanken: 4) sind Spielbanken grundsätzlich verboten. Mit entsprechenden Sondergesetzen und Verordnungen, die teilweise in die Zeit der Monarchie zurückreichen, sind eine Reihe von Spielbanken ausdrücklich zugelassen worden (San Remo, Campione, Venedig). Ein weiteres Casino besteht in Saint Vincent (Valle d'Aosta). Es basiert auf einem Erlass der Regione Valle d'Aosta vom 3. April 1946, der vom italienischen Verfassungsgerichtshof als klar ungesetzlich bezeichnet wurde. Der Verfassungsgerichtshof beurteilte die Rechtsgrundlagen für das Spielbankenwesen insgesamt als unübersichtlich und befürwortet denn auch eine grundlegende und umfassende Änderung des Glücksspielbereichs. Gegenwärtig sind Gesetzgebungsarbeiten im Gang, in denen für die Konzessionserteilung das gegenseitige Einvernehmen zwischen der italienischen Regierung und der Standortregion vorausgesetzt wird.

In *Österreich* (Einwohnerzahl: 8,0 Mio.; Zahl der Spielbanken: 12) ist das Spielbankenwesen durch das Bundesgesetz über das Glücksspielwesen vom 28. November 1989 geregelt, das für die Veranstaltung von Glücksspielen ein Bundesmonopol vorsieht.

*Spaniens* (Einwohnerzahl: 39,125 Mio.; Zahl der Spielbanken: 26) Gesetzgebung über das Spielbankenwesen datiert in den wesentlichen Teilen aus den Jahren 1977, 1984 und 1991 und regelt in umfassender Weise Errichtung, Betrieb und Besteuerung der Spielbanken.

In den *USA* besteht auf Bundesebene keine Regelung des Spielbankenwesens, obwohl in den 50er Jahren einige Versuche zur Schaffung einer solchen zu verzeichnen waren. Die Regelung ist den einzelnen Bundesstaaten überlassen.

Wirtschaftlich besonders bedeutungsvoll ist die Spielbankenindustrie in Nevada (Einwohnerzahl: 1,45 Mio.; Zahl der Spielbanken: 271), dessen Casino-Gesetzgebung auch für andere US-Bundesstaaten sowie weitere Länder als Modell gedient hat.

## 143      **Trägerschaft**

Als Trägerschaft kennen die untersuchten Staaten natürliche und juristische Personen des privaten Rechts (die deutschen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz; Frankreich, Nevada), juristische Personen des privaten Rechts (Spanien), juristische Personen des privaten Rechts, die von Gemeinwesen oder anderen juristischen Personen öffentlichen Rechts beherrscht werden (die deutschen Bundesländer Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, die neuen Bundesländer mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern; Österreich), juristische Personen des öffentlichen Rechts (die deutschen Bundesländer Bayern sowie Baden-Württemberg; Italien).

Es besteht also eine grosse Vielfalt in bezug auf die Regelung der Trägerschaft. Auffallend ist aber doch, sieht man von Nevada ab, wo die «Public corporation» als Trägerin von Spielbanken ausgeschlossen ist, wie stark sich ausländische Gemeinwesen direkt oder über Beteiligung an einer privaten Trägerschaft in Spielbankenunternehmen engagieren.

#### **144 Konzessionsbedingungen/-verfahren und Dauer der Konzession**

Sämtliche untersuchten Länder mit Ausnahme von Italien knüpfen die Erteilung der Konzession an teilweise sehr strenge Bedingungen und Auflagen, deren Vorhandensein bzw. Einhaltung in umfassenden Prüfverfahren überprüft wird.

Ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Konzession, selbst bei erfüllten Bedingungen, besteht in keinem der untersuchten Staaten. In Nevada werden in der Praxis die Konzessionen jedoch erteilt, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind: es gilt der freie Wettbewerb zwischen den Spielbanken.

Als Konzessionsbehörde ist mit Ausnahme von Nevada, das eine spezielle Behörde geschaffen hat (die Nevada Gaming Commission, welche auf Antrag des Gaming Control Board entscheidet), das Innenministerium bzw. das Polizeiministerium des betreffenden Landes oder Gliedstaates eingesetzt.

Die Konzessionsdauern schwanken zwischen zehn und zwanzig Jahren. In Nevada werden die Konzessionen normalerweise auf unbegrenzte Zeit erteilt. Die Begrenzung der Konzessionsdauer hat hier den Sinn einer Disziplinarmassnahme.

Die Erneuerung der Konzession bei Vorliegen der Konzessionsvoraussetzungen ist möglich und üblich.

#### **145 Aufsicht und Kontrolle**

Die polizeiliche Oberaufsicht wird in der Regel durch das Innenministerium bzw. das Polizeiministerium des betreffenden Landes oder Gliedstaates ausgeübt, die Finanzaufsicht durch das Finanzministerium. In Bayern wird die Spielbankenaufsicht durch eine Sonderabteilung der staatlichen Lotterieverwaltung wahrgenommen. Frankreich dezentralisiert die Kontrollaufgaben auf die Präfekturen der Departemente und die Gemeindebehörden unter Leitung des Innen- und Finanzministeriums. Italien hat die Aufsicht und Kontrolle an die Standortgemeinde (Aosta: Region) delegiert. Die Aufsicht des Innenministeriums beschränkt sich auf polizeirechtliche Aspekte. In Österreich ist Aufsicht und Kontrolle Sache des Finanzministeriums, welches dazu einen «Staatskommissär» mit einer Verwaltungsabteilung eingesetzt hat. In Spanien ist der Direktor der Spielbank gegenüber dem Innenministerium direkt für die Wahrnehmung der spielbankinternen Aufsichts- und Kontrollaufgaben verantwortlich. Die externe Kontrolle erfolgt durch das Innen- und Finanzministerium zusammen, wobei auch das Informations- und Tourismusministerium gewisse Kontrollrechte hat. Die Aufsichtsaufgaben sind von den Ministerien weitgehend an eine nationale Spielbankenkommission delegiert worden, welche über eine «Spielbankenpolizei» verfügt. In Nevada obliegt die Kontrolle und Aufsicht dem bereits erwähnten «Gaming Control Board».

Die Kosten der Kontrolle und Aufsicht werden in den untersuchten Staaten entweder über spezielle kostendeckende Gebühren finanziert oder aus dem allgemeinen Staatshaushalt bzw. der Spielbankenabgabe gedeckt.

## 147      **Besteuerung**

Auch in bezug auf die Besteuerung sind die Lösungen sehr unterschiedlich.

In *Deutschland* wird der Bruttospielertrag grundsätzlich mit 80 Prozent besteuert. Ein Teil der Bundesländer sieht zusätzlich einen progressiven Steuersatz vor. Der «Tronc» gehört nur zu einem geringen Teil und die Eintrittsgelder gehören überhaupt nicht zum Steuersubstrat. Mit der Spielbankenabgabe sind sämtliche Steuern abgegolten. Alles zusammengerechnet liegt die Steuerbelastung der deutschen Spielbanken deutlich über 80 Prozent des Bruttospielertrages.

In *Frankreich* erheben der Zentralstaat wie die Standortgemeinde Spielbankenabgaben. Die Gemeinde darf höchstens 15 Prozent erhalten. Der staatliche Steuertarif sieht, beginnend mit 10 Prozent, eine Progression bis zu 80 Prozent vor. Die Besteuerung der Geldspielautomaten ist speziell geregelt. Es wird pro Apparat eine Standortgebühr erhoben. Die durchschnittliche Steuerbelastung der zahlreichen französischen Casinos, die nicht zuletzt wegen ihrer grossen Zahl teilweise schlecht rentieren, liegt im Durchschnitt bei 57,8 Prozent des Bruttospielertrags, für die grössten Spielbanken deutlich höher.

Auch in *Spanien* ist der Steuersatz progressiv. Der Höchstsatz beträgt 50 Prozent. Neben der Spielbankenabgabe sind auch Unternehmenssteuern zu bezahlen. Der «Tronc» wird nicht dem Bruttospielertrag angerechnet.

In *Italien* ist die Besteuerung von Casino zu Casino unterschiedlich. Sie setzt sich aus verschiedenen Gebühren zusammen (hohe Konzessionsgebühren, jährliche Mindestgebühren, die vom Umsatz abhängen, Bruttospielertragssteuern). Wenn die Gemeinden selbst Spielbanken betreiben, werden die Einkünfte nicht besteuert. Alle Spielbanken unterliegen sodann der nationalen Veranstaltungssteuer, die gegenwärtig auf 22 Prozent der Bruttospielerträge bemessen ist. Die durchschnittliche Gesamtbelastung beträgt 77 Prozent. Der «Tronc» gehört nicht zum Steuersubstrat.

In *Österreich* gilt ein progressiver Steuersatz für die Bruttospielerträge. Für Roulette und Baccarat setzt die Besteuerung ab 500 000 Schilling mit einem Satz von 35 Prozent ein und endet bei Einnahmen über 10 Millionen Schilling bei 80 Prozent. Für die übrigen Glücksspiele beträgt er einheitlich 48 Prozent. Die durchschnittliche Steuerbelastung beläuft sich auf 74,4 Prozent. Der «Tronc» gehört nicht zum Steuersubstrat.

Auch in *Nevada* setzt sich, wie in Italien und Frankreich, die Besteuerung aus verschiedenen Komponenten zusammen. Der Maximalsatz der Bruttospielertragssteuer beziffert sich für Beträge ab 134 000 amerikanische Dollar auf 6,25 Prozent. Für die Spieleinrichtungen muss zudem eine jährliche «Tisch-Steuer» bezahlt werden. Vierteljährlich ist sodann eine Spielgebühr zu entrichten, die ebenfalls progressiv ausgestaltet ist. Beim Angebot von 36 Spielen beträgt sie z. B. 98 000 amerikanische Dollar. Dazu kommt eine «Casino Entertainment Tax» von 10 Prozent auf den Einnahmen aus Annex-Angeboten. Der Bundesstaat Nevada zieht bei den

Spielbanken keine Unternehmenssteuern mehr ein. Sie unterliegen in bezug auf die Unternehmensbesteuerung aber der US-Bundessteuer. Der «Tronc» fällt nicht unter die spezielle Spielbankenbesteuerung.

## **15 Ziele und Konzept des Gesetzesentwurfs**

### **151 Vorbemerkungen**

Der Verfassungsabstimmung vom März 1993 war eine sehr intensive und kontroverse politische Diskussion vorausgegangen. Die Gegner der Zulassung von Spielbanken stellten darin in erster Linie die negativen Auswirkungen des Glücksspiels um Geld in den Vordergrund. Sie sehen im Spielen um Geld eine Gefahr für nicht gefestigte Menschen, die der Spielsucht verfallen können, und betrachten die Spielbanken als Nährboden für das organisierte Verbrechen und als besonders anfällig für die Geldwäscherei.

Die Befürworter der Zulassung von Spielbanken vertraten andererseits die Auffassung, Spielbanken eröffneten neue volkswirtschaftliche Möglichkeiten, namentlich für den Tourismus, verhinderten den Geldabfluss in die Spielbanken des grenznahen Auslandes und verschafften dem Bund zusätzliche, dringend benötigte Einnahmen für die AHV und IV. Das organisierte Verbrechen könne durch geeignete Massnahmen ferngehalten und die Geldwäscherei durch entsprechende Vorkehrungen wirksam bekämpft werden. Zudem sei es möglich, die sozial schädlichen Auswirkungen des Spiels (exzessives Spielen, Überschuldung usw.) durch präventive Massnahmen mindestens einzudämmen.

Das Volk hat diesen Widerstreit der Meinungen zugunsten der Befürworter entschieden. Es ist aber davon auszugehen, dass Volk und Stände die neue Verfassungsbestimmung nicht akzeptiert hätten, wenn sie nicht überzeugt gewesen wären, dass sich die mit dem Betrieb von Spielbanken verbundenen Probleme nicht befriedigend würden lösen lassen.

### **152 Die gesetzgeberischen Ziele**

Analysiert man die Argumente von Gegnern und Befürwortern von Spielbanken, wie sie im Vorfeld des Verfassungsabstimmungskampfes von 1993 vorgetragen wurden, so wird klar, dass bei einem Gesetz, dessen Regelungsinhalt zu einem wesentlichen Teil die Spielbanken sind, folgende drei Zielbereiche gleichrangig nebeneinander stehen müssen: der Schutz des Spielerpublikums, der Schutz der Gesellschaft sowie die Erzielung eines volkswirtschaftlichen und fiskalischen Nutzens:

- Schutz des Spielerpublikums bedeutet Schutz vor unlauteren Machenschaften im Spielbetrieb, Schutz von exzessiv spielenden Menschen vor sich selbst sowie Verhütung sozial schädlicher Auswirkungen des Spielbetriebs;
- Schutz der Gesellschaft ist durch wirksame Massnahmen gegen das organisierte Verbrechen und die Geldwäscherei zu gewährleisten;
- volkswirtschaftlicher Nutzen wird erzielt, wenn die konzessionierten Spielbanken der Volkswirtschaft ihrer Standortregion positive Impulse verleihen und in der volkswirtschaftlichen Gesamtbilanz von Kosten und Nutzen ein Überschuss zu verzeichnen ist.

Den fiskalischen Nutzen hat die Verfassungsbestimmung zu einem wesentlichen Teil vorgezeichnet: mit der Spielbankenabgabe wird der Bruttospielertrag besteuert. Es handelt sich daher um eine Sonderabgabe an den Bund, die einem Sonderzweck (AHV/IV) zugeführt werden muss. Aber auch aus der normalen Unternehmensbesteuerung der Spielbanken kann sich ein erheblicher fiskalischer Nutzen für Bund, Standortkanton und Standortgemeinde ergeben.

Mit Blick auf die drei gleichrangig nebeneinander stehenden Zielbereiche geht es im vorliegenden Gesetz darum:

- das Glücksspiel um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile insgesamt zu erfassen und es – unter Vorbehalt der Vorschriften des Lotteriegesetzes – grundsätzlich auf konzessionierte Spielbanken zu konzentrieren;
- die Zahl der zugelassenen Spielbanken zu beschränken, sei es durch eine gesetzliche Höchstzahl und/oder durch eine entsprechende Praxis bei der Konzessionsvergabe; eine sehr hohe Zahl von Spielbanken könnte und würde sich unter dem Gesichtspunkt aller Ziele als kontraproduktiv erweisen;
- in den zugelassenen Spielbanken einen sicheren Spielbetrieb zu gewährleisten;
- die organisierte Kriminalität in den Spielbanken und in deren Umfeld zu verhindern sowie die Geldwäscherei in und durch Spielbanken zu verhindern;
- sozial schädliche Auswirkungen des Spielbetriebes nach Möglichkeit zu verhüten; u. a. durch frühzeitige Erfassung gefährdeter Spieler und deren Fernhaltung vom Spielbetrieb sowie durch ein Verbot aufdringlicher Werbung für Spielbanken;
- den schweizerischen Spielbanken im Vergleich zum Ausland Wettbewerbsfähigkeit zuzugestehen, um Schweizer Spieler vom Gang ins Ausland abzuhalten und das touristische Angebot der Schweiz zu erweitern;
- mit Erhebung einer optimal bemessenen Spielbankenabgabe dem Bund eine zusätzliche Einnahmequelle für die Finanzierung von AHV und IV zu erschliessen und die Kantone in bezug auf die Spielbanken der Kategorie B in verfassungskonformer Art am Steuerpotential zu beteiligen.

Diese Einzelziele können nun – je nach der Intensität, mit der sie verfolgt werden – untereinander in mehr oder weniger scharfen Konflikt geraten.

Der Bundesrat hat das Optimierungsproblem, das mit der Lösung dieser Zielkonflikte verbunden ist, geprüft und ist zum Ergebnis gelangt, dass das System des vollständig offenen Marktes im Bereich des Spielbankenwesens der falsche Lösungsansatz wäre. Vielmehr sind die Rahmenbedingungen dieses Marktes so zu setzen, dass für alle Beteiligten stabile und berechenbare Verhältnisse entstehen und die Schutzziele des Gesetzes optimal erreicht werden können. Dabei spielt der Steuersatz der bundesrechtlichen Spielbankenabgabe eine wesentliche Rolle. Er ist so zu wählen, dass übermässige Renditen auf dem investierten Kapital verhindert, angemessene Renditen aber trotz der Spielbankenabgabe möglich bleiben. Zahl, Standorte und die damit verbundenen Einzugsgebiete der Spielbanken müssen also auf die beabsichtigten Steuersätze abgestimmt sein: Soll der Markt offengehalten werden, wäre die Steuerbelastung relativ niedrig zu halten (Beispiel: Nevada). Will man hingegen den Markt eingrenzen, muss die Steuerbelastung entsprechend hoch angesetzt werden.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Zahl der Spielbanken in der Schweiz relativ niedrig gehalten werden soll.

Das wird insbesondere der Risikosituation gerecht, welche die Spielbanken in bezug auf den Sozialschutz sowie das Eindringen des organisierten Verbrechens

und die Geldwäscherei schaffen. Auch die Bewältigung der übrigen mit dem Betrieb von Spielbanken verbundenen Probleme fällt bei einer übersichtlichen Zahl von Spielbankunternehmen leichter, als wenn der von vielen Vernehmlassern geforderte «freie Markt» in rascher Folge Spielbanken an verschiedensten Standorten und Regionen entstehen und verschwinden lässt und zwischen den einzelnen Spielbanken eine Konkurrenzsituation schafft, welche aggressive Werbung und Reklame geradezu provoziert. Ein solches Spielbankenumfeld wäre für Kriminalität und Geldwäscherei viel anfälliger als das vorgeschlagene Konzept und unter dem Gesichtspunkt des Sozialschutzes bedenklich. Ausserdem wäre die Aufsichts- und Kontrolltätigkeit wegen der Unbeständigkeit zahlreicher Spielbankunternehmen und der zu erwartenden mangelnden Professionalität eines grossen Teils des Spielbankenpersonals sehr schwierig und nur mit einer grossen Infrastruktur zu bewerkstelligen. Für den Tourismus schweizerischer Prägung wären von einer solchen Spielbankenlandschaft, die durch «Nevadisierung» mit all ihren Nachteilen gekennzeichnet wäre, weder Anreize noch eine Belebung zu erwarten.

## **153 Das inhaltliche Konzept des Entwurfs**

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf schlägt der Bundesrat eine Lösung vor, mit welcher das Glücksspiel um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile räumlich in konzessionierte Spielbanken gezwungen wird, der Einfluss und das Wirken des organisierten Verbrechens von den Spielbanken und ihrem Umfeld wirksam ferngehalten werden kann, die Geldwäscherei in Spielbanken praktisch verunmöglicht und der Verhütung negativer sozialer Auswirkungen ein hoher Stellenwert zugemessen wird. Gut geführte Spielbankunternehmen werden aber trotz der notwendigen Schutzvorschriften auf betriebswirtschaftlich gesunder Basis arbeiten und im Wettbewerb mit ausländischen Spielbanken erfolgreich bleiben können.

### **153.1 Verbot von Glücksspielen ausserhalb von Spielbanken**

Der Entwurf sieht vor, dass Glücksspiele nur in konzessionierten Spielbanken angeboten werden dürfen. Vorbehalten sind die Vorschriften des Bundesgesetzes über Lotterien und gewerbsmässige Wetten, das im Verhältnis zum vorliegenden Gesetz, welches das Glücksspiel um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile umfassend regelt, ein Spezialgesetz ist. Das Verbot von Glücksspielen um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile ausserhalb von Spielbanken bedeutet, dass der Spieler nur in Spielbanken selber spielen kann und am Ort des Glücksspiels persönlich anwesend sein muss; Ausnahmen gibt es nur für die elektronische Vernetzung von Glücksspielautomaten, die in Spielbanken aufgestellt sind (z. B. zur Bildung von Jackpots), soweit Gesetz oder Verordnung solche ausdrücklich vorsehen. Glücksspiele ausserhalb von Spielbanken, die mittels Telekommunikation angeboten werden, wie dies beispielsweise bei Internet, Videotex oder Teletext der Fall ist, sind demzufolge untersagt. Die Durchführung von Glücksspielen mittels Internet oder ähnlicher Software schafft verschiedene rechtliche und technische Probleme. Zu erwähnen sind u. a. Probleme des Spielerschutzes, des Datenschutzes und des Geldtransfers. Da Internet über ein internationales Telekommunikationsnetz verbreitet wird, stellen sich zusätzliche Probleme im Zusammenhang mit der Strafverfolgung und der Durchsetzung eines nationalen Glücksspielverbots. Aus diesem Grund sind internationale Bestrebungen im Gang, die Durchführung von Glücksspielen auf Internet zu verbieten bzw. einem international zu erarbeitenden

Minimalstandard zu unterwerfen. Mit der Aufnahme eines Verbotes von Glücksspielen unter Verwendung von Telekommunikationsmitteln werden die anstehenden Probleme zwar nicht vollständig gelöst, doch wird ein klares Zeichen gesetzt.

## 153.2 Das Glücksspiel in Spielbanken

Es ist ein wichtiges Anliegen des Gesetzesentwurfs, für das erlaubte Glücksspiel klare rechtliche Grundlagen zu schaffen und den Glücksspielmarkt in der Schweiz – im Interesse der Verhinderung von Kriminalität und Geldwäscherei sowie zur Verhütung negativer sozialer Auswirkungen des Spielbetriebes – einer wirksamen staatlichen Aufsicht zu unterstellen. Das ist ohne unverhältnismässigen Aufwand nur dann möglich, wenn das Glücksspiel um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile auf konzessionierte Spielbanken konzentriert wird.

Heute richten die an Glücksspielunternehmungen interessierten Kreise ihren Blick immer mehr auf die Geldspielautomaten. Sie nutzen die heutige Situation aus, in der zahlreiche Spielautomaten, die an sich als Glücksspielautomaten zu klassifizieren wären, noch als Geschicklichkeitsspielautomaten gelten. Diese Praxis, die übrigens vom Bundesgericht als äusserst zweifelhaft bezeichnet wurde, hat wie bereits erwähnt (vom Ziff. 12) ihre sachliche Rechtfertigung verloren. Sie muss aufgegeben werden. Der Bundesrat wird die zuständigen Bundesbehörden anweisen, inskünftig nur noch solche Geldspielautomaten als Geschicklichkeitsspielautomaten zu betrachten, bei denen die Geschicklichkeit eines durchschnittlichen Spielers tatsächlich für den Entscheid über Gewinn oder Verlust massgebend ist.

Auf diesem Weg wird es möglich, für die ganze Schweiz ein einheitliches gesetzgeberisches Konzept zu verwirklichen, das den vorerwähnten Zielen Rechnung tragen kann.

Der Gesetzesentwurf schafft zwei Kategorien von Spielbanken:

- Spielbanken der Kategorie A bieten ein umfassendes Angebot an Tischspielen (Grands Jeux) sowie das Spiel mit Glücksspielautomaten an. Glücksspielautomaten mit den höchsten Verlust- und Gewinnrisiken dürfen ausschliesslich in Spielbanken der Kategorie A betrieben werden und gelten als besonders attraktiv. Die Höchstzahl der Spielbanken der Kategorie A in der Schweiz wird gesetzlich fixiert, und zwar auf sieben;
- Spielbanken der Kategorie B bieten von den Tischspielen das Boulespiel und/oder das Roulette sowie das Spiel mit Glücksspielautomaten an, die im Vergleich zu den Glücksspielautomaten der Spielbanken der Kategorie A ein geringeres Verlust- und Gewinnpotential aufweisen und bezüglich der Attraktivität ungefähr den heutigen Geldspielautomaten in den Kursälen entsprechen.

Die Spielbanken der Kategorie B sind als faktischer Ersatz für die heutigen Kursäle gedacht (vgl. Bemerkungen zu Art. 8). In bezug auf die Spielbanken der Kategorie B sind deshalb Reduktionsmöglichkeiten des Steuersatzes für die Spielbankenabgabe vorgesehen, welche bei Spielbanken der Kategorie A nicht gelten (dazu nachfolgend Ziff. 153.7).

## 153.3 Konzessionspflicht und Trägerschaft

Für Errichtung und Betrieb einer Spielbank sind zwei Konzessionen erforderlich: einerseits eine Standortkonzession, die dem Inhaber das Recht verleiht, an einem bestimmten Standort eine Spielbank zu errichten, andererseits die Betriebskonzes-

sion, welche dem Konzessionär das Recht gibt, die Spielbank zu betreiben. Standort- und Betriebskonzessionär müssen nicht identisch sein.

Die Anforderungen an den Standort- wie an den Betriebskonzessionär einer Spielbank sind sehr streng. Der wichtigste gesetzgeberische Ansatz für das Fernhalten des organisierten Verbrechens ist absolute Transparenz für die Konzessionsbehörde in bezug auf das Vorhandensein und die Herkunft der investierten Mittel sowie die Unabhängigkeit der Konzessionäre. Transparenz und Unabhängigkeit müssen während der ganzen Dauer der Konzession aufrechterhalten bleiben.

Der Entscheid über die Erteilung und Erneuerung der Konzession ist dem Bundesrat vorbehalten, ohne dass dagegen ein Rechtsmittel möglich wäre: es gibt keinen Rechtsanspruch auf Erteilung der Konzession bei Erfüllen der Konzessionsvoraussetzungen. Der Entscheid über Suspendierung oder Einschränkung der Konzession wird dagegen an die vom Gesetz geschaffene Eidgenössische Spielbankenkommission delegiert. Deren Entscheide können an die für Spielbanken zuständige Rekurskommission weitergezogen werden.

Die Erteilung der Standortkonzession ist nur möglich, sofern sich sowohl der Standortkanton als auch die Standortgemeinde dafür aussprechen. Anders ausgedrückt: Standortkanton und Standortgemeinde haben ein Vetorecht.

In bezug auf die Trägerschaft sind juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts zulässig. Wird eine privatrechtlich organisierte Trägerschaft gewählt, ist die Rechtsform der Aktiengesellschaft oder der Genossenschaft vorgeschrieben.

#### 153.4 Massnahmen gegen die Geldwäscherei

Der Kampf gegen die Geldwäscherei soll künftig mittels Spezialgesetz auf Bundesebene geführt werden. Mit Botschaft vom 17. Juni 1996<sup>1)</sup> hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Entwurf eines Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz) vorgelegt. Das Geldwäschereigesetz auferlegt den Erbringern von Finanzdienstleistungen besondere Sorgfaltspflichten, welche verhindern sollen, dass der schweizerische Finanzsektor (Banken- und Nichtbankenbereich) zum Zweck der Geldwäscherei missbraucht werden kann. Auch die Spielbanken bieten für die Geldwäscherei auf zwei Ebenen Angriffsflächen: Erstens sind sie mögliche Investitionsgelegenheiten für Gelder krimineller Herkunft und können allenfalls, wenn die Trägerschaft und die leitenden Angestellten in die Fänge des organisierten Verbrechens gelangt sind oder bestochen werden konnten, als «Geldwascheinrichtungen» missbraucht werden. Zweitens können sie vom Publikum zur Geldwäscherei missbraucht werden.

Um die Geldwäschereigefahr im Bereich der Spielbanken zu minimieren, sind diese dem künftigen Geldwäschereigesetz zu unterstellen (Art. 34). Die Spielbanken stellen spezialgesetzlich beaufsichtigte Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 des Geldwäschereigesetzes dar. Der Eidgenössischen Spielbankenkommission kommt dabei die Funktion der spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörde zu. An ihr wird es sein, den Risiken und Gefahren auf der ersten strukturellen Ebene entgegenzutreten, indem sie im Konzessionsverfahren und während der Dauer der Konzession die Konzessionsvoraussetzungen und ihr dauerndes Vorliegen prüft (dazu nachfolgend Ziff. 153.6).

<sup>1)</sup> BBl 1996 III 1101 ff.

Geldwäschereiaktivitäten des Publikums sind dadurch zu verhindern, dass die Spielbanken verpflichtet werden, bestimmte Sorgfaltspflichten im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit einzuhalten, wie dies das Geldwäschereigesetz für alle Finanzintermediäre vorschreibt. Diese Sorgfaltspflichten sollen namentlich verhindern, dass die Spielbanken dazu benutzt werden, als Alibi für anderweitig nicht erklärbaren – legalen oder illegalen – Vermögenszuwachs zu dienen.

### 153.5 Behördenorganisation

Dem Gesetzesentwurf liegt eine zweistufige Behördenorganisation zugrunde:

*Der Bundesrat* als oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist Konzessionsbehörde. Er entscheidet abschliessend über die Erteilung von Standort- und Betriebskonzessionen. Er übt sodann die Oberaufsicht über das Spielbankenwesen aus und ernennt die Mitglieder der Eidgenössischen Spielbankenkommission.

*Die Eidgenössische Spielbankenkommission* führt die unmittelbare Aufsicht über die Spielbanken und ist operativ für den Vollzug des Spielbankengesetzes verantwortlich. Wie der Eidgenössischen Bankenkommission, die diesem Modell als Beispiel gedient hat, steht ihr für die Erfüllung ihrer Aufgaben ein ständiges Sekretariat zur Seite.

Grundaufgabe von Spielbankenkommission und deren Sekretariat ist die Verwirklichung der Schutzziele des Gesetzes sowie die Veranlagung und der Bezug der Spielbankenabgabe. Dem Sekretariat muss ein Team spezialisierter Fachleute angehören, welche imstande sind, die Unternehmensführung sowie die Führung des Spielbetriebes und das Überwachungs- und Kontrollsystem der einzelnen Spielbanken zu beurteilen. Ausserdem müssen Fachleute des Sekretariates auch vor Ort für Inspektionen des Spielbetriebes, der Geschäftsführung und der spielbankinternen Kontroll- und Überwachungstätigkeit eingesetzt werden können und dabei zu eigentlichem polizeilichem Eingreifen ermächtigt sein.

Die Eidgenössische Spielbankenkommission und ihr Sekretariat arbeiten eng mit den Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden zusammen. Die kantonalen Verwaltungsbehörden können durch den Beizug kantonalen Fachstellen und der kantonalen Polizeiorgane in die Beaufsichtigung der Spielbanken einbezogen werden.

Bei Verstössen gegen die Konzession oder rechtskräftige Verfügungen ist die Verwaltungsanktion vorgesehen, wie sie auch im neuen Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995<sup>2)</sup> über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen und im Entwurf für das neue Fernmeldegesetz vom 10. Juni 1996<sup>3)</sup> Eingang gefunden hat. Verstösse des Unternehmens gegen die Konzession oder rechtskräftige Verfügungen führen damit zu finanziellen Belastungen, die bezüglich ihrer Wirkung mit einer Strafsteuer vergleichbar sind.

Der Entwurf sieht bewusst davon ab, das Sekretariat der Eidgenössischen Spielbankenkommission in bezug auf Organisation, Gliederung sowie personelle Dotation in irgendeiner Weise zu fixieren. Dies soll dem Bundesrat überlassen bleiben, der so die Möglichkeit erhält, laufend Anpassungen an die sich ändernden Bedürfnisse

<sup>2)</sup> SR 251

<sup>3)</sup> AS ... (BBl 1996 III 1405)

vorzunehmen. Die Kosten der Behördenorganisation sollen durch Aufsichtsgebühren vollständig gedeckt werden.

### 153.6 Aufsichts- und Kontrollkonzept/Rechnungslegung und Revision

Das Aufsichts- und Kontrollkonzept des vorliegenden Gesetzesentwurfs basiert auf der Erkenntnis, dass es für den Bund erfolversprechender und kostengünstiger ist, den Spielbankunternehmen die Kontroll- und Überwachungsfunktion voll zu übertragen, statt selber vor Ort den Spielbetrieb und die damit zusammenhängenden finanziellen Transaktionen zu überwachen. So haben die Konzessions- und Aufsichtsbehörden u. a. eine strenge Überprüfung der Konzessionsvoraussetzungen durchzuführen, während der Dauer der Konzession für deren Überprüfung zu sorgen und in bezug auf Spielbetrieb und Geldwäscherei laufend die Qualität und die Wirksamkeit des spielbankeninternen Kontrollsystems zu beurteilen. Eine Aufsicht vor Ort muss stichprobenartig von Zeit zu Zeit sicher ebenfalls erfolgen. Das Hauptgewicht ist aber auf die Überprüfung der spielbankeninternen Kontroll- und Überwachungsmassnahmen zu legen, für welche die Organe und die Geschäftsleitung des Spielbankenbetriebs selber verantwortlich sind. Werden hier Schwächen und Mängel festgestellt, so fehlt es an den Konzessionsvoraussetzungen, und die Konzession muss in diesem Fall entweder entzogen, suspendiert oder eingeschränkt werden.

Vor diesem Hintergrund werden die Spielbanken grösste Anstrengungen unternehmen, das interne Kontroll- und Überwachungssystem dauernd auf dem vom Recht und den Vollzugsbehörden geforderten hohen Niveau zu halten. Je mehr hingegen der Staat selber polizeilich kontrolliert, desto eher tritt er in unmittelbare Verantwortung für die korrekte Betriebs- und Spielführung, eine Verantwortung, welche er zufolge seiner zum vornherein beschränkten Mittel gar nicht richtig wahrnehmen könnte. Für die staatliche Überwachungstätigkeit können, mittels Einsatz direkt mit den Spielbanken verbundener EDV, jederzeit Echtzeiteinformationen aus den Spielbanken abgerufen werden.

Das vorgeschlagene Kontroll- und Überwachungskonzept erlaubt eine schlanke Behördenorganisation. Der Aufwand, der, wie bereits erwähnt, von den Spielbanken mit der Bezahlung von Aufsichtsgebühren selber zu finanzieren ist, steht zur Effizienz und Effektivität der eingesetzten Mittel in einem günstigen Verhältnis.

Wichtiger Bestandteil des Kontroll- und Überwachungskonzeptes sind auch die Vorschriften über Rechnungslegung und Revision der Spielbanken. Unabhängig von der rechtlichen Form, in welcher die Spielbank organisiert ist, ist sie verpflichtet, Rechnungslegung und Geschäftsbericht nach den Regeln des Aktienrechts zu gestalten. Ausserdem hat die Revisionsstelle des Konzessionärs ungeachtet der Rechtsform und der Grösse des Aktienkapitals auf jeden Fall die besonderen fachlichen Voraussetzungen gemäss Artikel 727b des Obligationenrechts<sup>4)</sup> zu erfüllen. Die Eidgenössische Spielbankenkommission kann der Revisionsstelle – ähnlich wie die Eidgenössische Bankenkommission den bankengesetzlichen Revisionsstellen – bei Bedarf zusätzliche Abklärungsaufträge erteilen.

<sup>4)</sup> SR 220

## 153.7 Besteuerung der Spielbanken

Die zu erwartenden Bruttospielerträge aus dem Grand Jeu dürfen als beträchtlich eingeschätzt werden. Auch die inländischen Erfahrungen mit den derzeitigen Geschicklichkeitsspielautomaten sowie ausländische Erfahrungen mit Glücksspielautomaten lassen für die Glücksspielautomaten in gut frequentierten Spielbanken hohe Bruttospielerträge erwarten. In beiden Bereichen sind allerdings absolut zuverlässige Voraussagen nicht möglich, was sich als Kernproblem für das Festlegen des Steuersatzes erweist. Ein weiteres Kernproblem liegt in der Frage, ob und wie die Kantone aufgrund der Verfassungsbestimmung (Art. 35 Abs. 5 BV) von den Bruttospielerträgen direkt oder indirekt profitieren können; dies zum Ausgleich der entgangenen fiskalischen Vorteile, wenn nach Inkrafttreten des Gesetzes Kursäle in ihrer heutigen Form aufgehoben werden.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf sind für die Lösung dieser Kernprobleme folgende Überlegungen berücksichtigt worden:

### *Festlegen des Steuersatzes*

Für das Festlegen des Steuersatzes sind folgende Erkenntnisse wesentlich:

- Steuersubstrat der verfassungsmässig vorgesehenen Spielbankenabgabe ist der Bruttospielertrag. Dieser hängt vom Spielangebot und von der Frequentierung der Spielbank ab, die Frequentierung ihrerseits von der Wettbewerbssituation. Übersteigt das Spielangebot die Nachfrage, sinkt die Frequentierung;
- ist der Bruttospielertrag einer Spielbank im Vergleich zu den Kosten des Spielbankbetriebes genügend hoch, so erlaubt auch eine relativ hohe steuerliche Belastung des Bruttospielertrages eine unternehmerische Bruttomarge, die nach Abzug aller weiteren Kosten zu angemessenen Renditen für das investierte Kapital führt;
- wird der Steuersatz für die Spielbankenabgabe zu tief angesetzt, entstehen übermässige Renditen auf dem investierten Kapital, die entweder an die Investoren ausgeschüttet oder für Quersubventionierungen von Annexbetrieben oder für andere Zwecke verwendet werden, was letztlich im Vergleich zu Regionen und Unternehmen, die keine Spielbankenkonzession zugesprochen erhalten, eine massgebliche Bevorzugung und eine Verzerrung des Wettbewerbes unter den Regionen bedeutet.

Vor dem Hintergrund dieser drei Feststellungen ist dem Schutzgedanken dieses Gesetzes, aber auch den fiskalischen Interessen und dem Ausgleich unter den verschiedenen Regionen gesamthaft besser gedient, wenn die Zahl der Spielbanken so begrenzt wird, dass keine überbordende Konkurrenz entsteht, sondern Spielbanken mit so grossen Einzugsgebieten geschaffen werden, dass sie bei guter Führung mit ebensolcher Frequenz rechnen können.

Mit anderen Worten: unter den beiden grundsätzlichen Alternativen «unbeschränkte Zahl von Spielbanken nach den Gesetzen des freien Marktes» einerseits und «begrenzte Zahl von Spielbanken mit einem durch Standortwahl begünstigten Distanzschutz» hat sich der Bundesrat für die zweite entschieden: er strebt, wie bereits dargelegt, Spielbanken an, deren wirtschaftliches Überleben bei guter Geschäftsführung und trotz hoher Besteuerung des Bruttospielertrages gewährleistet ist. Dessen hohe Besteuerung durch den Bund ist auch unter dem Gesichtspunkt des gerechten Ausgleichs unter den Kantonen die richtige Lösung. Der Steuerertrag kommt der AHV und der IV und damit der gesamten Wohnbevölkerung zugute; es profitieren davon indirekt also nicht nur die Standortregionen und Stand-

ortkantone, sondern – wie es dem Zweck der neuen Verfassungsbestimmung entspricht – die ganze Schweiz.

Angesichts der Ungewissheit über die betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten und Ergebnisse der künftigen schweizerischen Spielbanken muss man sich gesetzestech-nisch von oben an den richtigen Steuersatz herantasten. Eine Anpassung von unten nach oben ist aus Gründen, die auf der Hand liegen, nur schwerlich realisierbar.

Um das Ermitteln des «richtigen» (d. h. angemessenen und gerechten) Steuersatzes von oben nach unten zu bewerkstelligen, schlägt der Bundesrat als Ausgangssteuersatz den in der Verfassung vorgesehenen Maximalsatz von 80 Prozent des Bruttospielertrages vor. Diesen Satz soll er in den ersten vier Betriebsjahren einer Spielbank höchstens bis zur Hälfte reduzieren können. Im ersten Betriebsjahr könnte er am tiefsten angesetzt und Jahr für Jahr erhöht werden. Nach Ablauf dieser Einführungszeit gilt der vom Bundesrat gestützt auf die im Gesetz vorgesehene Delegation selber festgelegte Steuersatz. Er darf dabei als untere Grenze 60 Prozent nicht unterschreiten. Dieser Steuersatz darf vom Bundesrat für die beiden Kategorien von Spielbanken unterschiedlich festgelegt werden.

Für die Spielbanken der Kategorie B kann der Steuersatz zudem weiter reduziert werden. Dabei sind zwei Reduktionsgründe vorgesehen:

- das Spielbankunternehmen setzt einen wesentlichen Bestandteil seiner Erträge für öffentliche oder gemeinnützige Zwecke ein;
- die Standortregion der Spielbank ist wirtschaftlich von ausgeprägt saisonalem Tourismus abhängig. Damit sollen Spielbanken in solchen Regionen begünstigt werden, in denen die Besucherschaft weitgehend von einem saisonalen Zustrom bestimmt wird.

Diese beiden Reduktionsmöglichkeiten können kumuliert werden. Der Ausgangssteuersatz darf für den ersten Reduktionsgrund aber höchstens um einen Viertel, für den zweiten Reduktionsgrund höchstens um einen Drittel und bei einer Kumulation beider Gründe höchstens um die Hälfte reduziert werden.

### *Fiskalische Beteiligung der Kantone*

Für die Lösung des zweiten Kernproblems, die fiskalische Beteiligung der Kantone am Bruttospielertrag, scheint es angesichts des klaren Wortlauts der Verfassung – die bruttospielertragsabhängige Spielbankenabgabe ist für die AHV/IV zu verwenden – nur wenig Spielraum zu geben. Das haben die Kantone erkannt und wollen deshalb, dass auch inskünftig Spielautomaten mit unwesentlichem Geschicklichkeitsanteil als «Geschicklichkeitsspielautomaten» bezeichnet werden, deren Betriebszulassung (und Besteuerung) den Kantonen überlassen bleibt. Nach Auffassung des Bundesrates ist dies verfassungswidrig und darf angesichts der Bedeutung, welche diese Spielapparate aufgrund der Entwicklungen der letzten Jahre gewonnen haben, und des damit zusammenhängenden Gefährdungspotentials nicht hingenommen werden.

Der Gesetzesentwurf sieht vor dem Hintergrund dieser Verfassungslage als obligatorischen Reduktionsgrund für die Spielbanken der Kategorie B vor, dass, sofern und soweit die Kantone selber eine bruttospielertragsabhängige Spielbankensteuer vorsehen, der Steuersatz des Bundes reduziert wird. Die maximale Reduktion unter diesem Titel beträgt drei Achtel des Steuerbetrages, wie er sich unter Berücksichtigung allfälliger Reduktionen aus den bereits erläuterten Gründen ergibt.

Diese Art der indirekten steuerlichen Beteiligung der Kantone an den Bruttospielerträgen der Spielbanken der Kategorie B ist von der Verfassung nicht explizit ausge-

schlossen und scheint dem Bundesrat angesichts der Tatsache, dass die Kursäle in ihrer heutigen Form verschwinden müssen, gerechtfertigt und vertretbar. Sie ist für die Standortkantone zudem ein gewisser Ausgleich für zusätzliche Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Spielbank, zumal damit nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile verbunden sein können.

Im übrigen unterstehen die Spielbankunternehmen der ordentlichen Besteuerung durch Bund, Kantone und Gemeinden.

### 153.8 Strafbestimmungen

Neben den administrativen Sanktionen (Entzug, Suspendierung, Beschränkung von Konzessionen und Bewilligungen, Verwaltungssanktionen) sind zur Durchsetzung des Gesetzes auch Strafbestimmungen unerlässlich. Damit das Gesetz angesichts der grossen finanziellen Interessen seine Präventivwirkung entfalten kann, wird der maximale Strafrahmen des allgemeinen Strafrechts massiv ausgeweitet (in schweren Fällen Zuchthaus bis zu fünf Jahren, allenfalls verbunden mit einer Busse bis zu 2 Mio. Fr.).

### 153.9 Schlussbestimmungen

In diesem Kapitel werden die im Widerspruch zum vorliegenden Gesetz stehenden Vorschriften des Bundes und der Kantone aufgehoben und die notwendigen Gesetzesänderungen in andern Gesetzen vorgenommen.

## 16 Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Der Erlass des Bundesgesetzes über das Glücksspiel und über die Spielbanken erlaubt es, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- 1993 P 93.3173 Spielbankengesetz  
(N 18. 6. 93, Zwygart)  
1996 P 96.3332 Entwicklung von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen  
(N 19. 9. 96, Zwygart)

Diese parlamentarischen Vorstösse betreffen Fragen im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Spielbankengesetzes (93.3173 P Zwygart) und der Entwicklung im Bereich der Glücks- und Geschicklichkeitsspiele im Zeitraum der letzten drei Jahre (96.3332 P Zwygart), insbesondere zu folgenden Schwerpunkten: Griffiges Kontrollinstrument zur Verhinderung krimineller Einflüsse; kantonale Geldspielautomatenverbote; Reklameverbot für Spielbanken; gegenwärtiger Automatenbestand in der Schweiz; Standorte der über eine vom Bundesrat genehmigte kantonale Boulespielbewilligung verfügenden 24 Kursäle; Rechts- und Organisationsform der Automatenbetreiber; Zusammensetzung der Verwaltungsräte und Kapitalgeber; Umsätze der Kursäle und der Schweizer Lotterien; Besteuerung der Spiele in Kursälen; neue Kursaalprojekte, deren Gesellschaften und Geldgeber.

Die aufgeworfenen Fragen lassen sich wie folgt beantworten:

#### *Verhinderung krimineller Einflüsse*

Um die organisierte Kriminalität, insbesondere die Geldwäscherei zu verhindern, wurden entsprechende Bestimmungen folgenden Inhalts ins Spielbankengesetz aufgenommen:

|             |                                                                        |
|-------------|------------------------------------------------------------------------|
| Art. 34     | Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei                            |
| Art. 24     | Überprüfung der Identität des Spielerpublikums                         |
| Art. 22     | Möglichkeit der Spielsperre                                            |
| Art. 39     | Anzeigepflicht der Revisionsstelle                                     |
| Art. 48     | Überwachungsfunktion der Spielbankenkommission in sämtlichen Bereichen |
| Art. 50     | Massnahmen der Spielbankenkommission                                   |
| Art. 55 ff. | Strafbestimmungen.                                                     |

### *Kantonale Geldspielautomatenverbote*

Der Betrieb einer Spielbank setzt eine Standortkonzession voraus, die nur erteilt werden kann, sofern Standortkanton und Standortgemeinde eine solche befürworten (Art. 13 Abs. 1). Mit dieser Vorschrift erkennt man dem Standortkanton ein Vetorecht gegen die Errichtung von Spielbanken auf seinem Gebiet zu. Die Betriebszulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Diese können solche Spielautomaten zum Betrieb zulassen, einschränken oder verbieten.

### *Werbeverbot und Jugendschutz*

Gemäss Artikel 33 ist es den Spielbanken untersagt, in aufdringlicher Weise Werbung zu betreiben. Die Expertenkommission hat ein vollständiges Werbeverbot jedoch abgelehnt, da die Konkurrenzfähigkeit schweizerischer Spielbanken namentlich gegenüber den grenznahen ausländischen Spielbanken zum vornherein beeinträchtigt würde. Den Anliegen des Jugendschutzes wird indessen durch das Spielverbot für Personen unter 18 Jahren sowie durch die sozialen Massnahmen (Art. 14 Abs. 2) soweit als möglich Rechnung getragen.

### *Gegenwärtiger Automatenbestand in der Schweiz*

Gesamtschweizerisch werden ca. 10 000 Geldspielautomaten betrieben. Der Automatenbestand in Kursälen bezieht sich auf ca. 2300 Geräte, die wie folgt auf die nachstehenden Kursäle verteilt sind:

Arosa 73, Baden 95, Bern 200, Courrendlin 35, Davos 134, Engelberg 50, Genf 109, Gstaad 70, Interlaken 140, Locarno 193, Lugano 183, Luzern 139, Montreux 200, Rheinfelden 69, St. Moritz 75, Saxon 192, Thun 155 und Weggis 100.

Anzahl Geldspielautomaten in Restaurants und Spielsalons, aufgeteilt nach Kantonen:

Aargau 936, Appenzell A. Rh. 185, Appenzell I. Rh. 20, Bern 1200, Fribourg 1676, Glarus 139, Luzern 533, Nidwalden 95, Obwalden 120, Schaffhausen 208, Tessin 1800, Thurgau 879, Uri 120 und Zug 139. Dies ergibt einen Gesamtbestand von 7550 Automaten.

In denjenigen Kantonen, die auf der Liste nicht aufgeführt sind, besteht ein generelles Verbot von Geldspielautomaten. Reine Unterhaltungsautomaten, wie Flipperkästen, Video-Reaktionsspiele, Pfeilwurfgeräte usw., sind unter bestimmten Voraussetzungen in allen Kantonen zugelassen.

### *Automatenbetreiber, Rechtsform der Firmen, Kapitalgeber*

Zu unterscheiden sind Automatenbetreiber in Kursälen und andern öffentlichen Lokalisationen (Restaurants und Spielsalons). Letztere sind aufgrund ihrer Vielzahl und breiten Streuung nicht bekannt. Bei den Automatenbetreibern in Kursälen handelt es sich um den zuständigen Behörden in Bund und Kantonen bekannte Firmen

(Tivolino, Novomatic, Golden Games, Proms und Escor), welche als Aktiengesellschaften organisiert sind. Die Verwaltungsräte und Kapitalgeber sind ebenfalls bekannt.

#### *Umsätze der Kursäle und Lotterien*

Die Umsätze (Total der Einsätze) der Geldspielautomaten sämtlicher Kursäle im Jahre 1995 betrugen ca. 3 Milliarden Franken. Von dieser Summe werden durchschnittlich 96 Prozent an die Spieler als Gewinne zurückbezahlt. Der Bruttospielertrag beträgt demnach 120 Millionen Franken.

Die Einsätze bei den Schweizerischen Lotterien im Jahre 1995 beliefen sich auf ca. 980 Millionen Franken. Die Gewinnauszahlung beträgt 50 Prozent dieses Betrages.

Die Umsätze anderer Spiellokale sind nicht bekannt.

#### *Besteuerung der Spiele in Kursälen*

##### *Geldspielautomaten:*

Die Höhe und die Art der Besteuerung sind in den einzelnen Kantonen unterschiedlich geregelt. Einzig im Kanton Waadt besteht eine umsatzabhängige Steuer in der Höhe von 25 Prozent des Bruttospielertrages. In den andern Kantonen wird pro Geldspielautomat eine Jahresgebühr in der Höhe von durchschnittlich ca. 5000 Franken verlangt. Diese Steuersätze sind mit den von den Geldspielautomaten erzielten Bruttoerträgen in Beziehung zu setzen. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Zahlen dürften die Bruttospielerträge der in Schweizer Kursälen aufgestellten Geldspielautomaten pro Apparat und Jahr in kleinen Kursälen zwischen 30 000 und 40 000 Franken, in mittleren zwischen 50 000 und 70 000 Franken und in grossen in der Regel zwischen 100 000 und 150 000 Franken betragen. Zu beachten ist zudem der Kaufpreis von rund 15 000 Franken pro Geldspielautomat.

##### *Boulespiel:*

Die Roheinnahmen aus dem Boulespiel sämtlicher Kursaalbetriebe sind in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen (1986 = Fr. 11 099 018.-, 1995 = Fr. 4 971 892.-).

#### *Entwicklungen im Kursaalbereich*

##### *Kursäle mit Boulespielbewilligung:*

Arosa, Bad Ragaz, Baden, Bern, Biel, Brunnen, Courrendlin, Crans/VS, Davos, Engelberg, Genf, Gstaad, Interlaken, Locarno, Lugano, Luzern, Montreux, Rheinfelden, St. Moritz, Saxon, Schaffhausen, Thun, Weggis und Zürich.

##### *Kursaalprojekte:*

Bekannt sind u.a. folgende Kursaalprojekte:

Basel, Bellinzona, Bulle, Burgdorf, Chur, Fribourg (2 Projekte), Givisiez, Herisau, Lausanne, Leukerbad, Mendrisio, Moléson, Murten, Neuenburg, Pfäffikon, Romont, Rorschach, Sarnen, St. Gallen, Splügen, Zermatt, Zurzach.

Bei den beim Bund eingegangenen Genehmigungsgesuchen sind die Gesuchsteller, deren Rechts- und Organisationsform sowie deren Zusammensetzung und die Geldgeber bekannt. Über die Anzahl Spielautomaten und deren Betreiber sind keine detaillierten Informationen vorhanden.

**2      Besonderer Teil:  
         Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln**

**21     1. Kapitel: Gegenstand und Zweck**

*Artikel 1*

Diese Bestimmung umschreibt die Bereiche, die das Gesetz regeln will. Es geht um das Glücksspiel, und zwar das Glücksspiel um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile. Der grosse Teil der gesetzlichen Bestimmungen setzt sich mit den Spielbanken auseinander. Diese werden deshalb besonders erwähnt.

Absatz 2 behält die Spezialvorschriften für Lotterien und gewerbmässige Wetten ausdrücklich vor. Die Lotteriegesetzgebung ist im Verhältnis zur vorliegenden Gesetzgebung eine Spezialgesetzgebung. Auf die Erwähnung eines Vorbehalts zugunsten des kantonalen Rechts für Geschicklichkeitsspiele und für die Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten wurde verzichtet. Er wäre ein sogenannt unechter Vorbehalt, das heisst ein Vorbehalt, der aufgrund der Verfassungslage ohnehin Geltung hat.

*Artikel 2*

Der Zwekartikel ist sehr kurz gefasst und auf das Wesentliche konzentriert. Hauptziele sind die Verhütung von Kriminalität, das Verhindern von Geldwäscherei und die Bekämpfung sozial schädlicher Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Glücksspiel.

Aus den vom Gesetz angestrebten Zielen ergeben sich eine Reihe von konkreten Folgerungen. So setzen die Verhinderung von Kriminalität und Geldwäscherei in den Spielbanken sowie die Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebes die Integrität aller wirtschaftlich an den Spielbanken Beteiligten voraus. Das Sicherstellen dieser Integrität ist Motiv und Ziel der Vorschriften über die Konzessionierung und den Betrieb der Spielbanken.

Ein wichtiges Anliegen ist auch die Verhütung bzw. Bekämpfung sozial schädlicher Auswirkungen des Spielens bzw. der Spielbanken. Darunter fallen in erster Linie Massnahmen, welche gegen das exzessive Spielen und die Spielsucht gerichtet sind; es fallen aber auch andere Aspekte, beispielsweise die Berücksichtigung raum- und verkehrsplanerischer sowie ökologischer Gesichtspunkte darunter.

Die unter Buchstabe d genannte Förderung des Tourismus spielte im Abstimmungskampf um die neue Verfassungsbestimmung eine grosse Rolle. Dabei ist es allerdings wenig zweckmässig, die verschiedenen Arten des Tourismus, beispielsweise den Erholungstourismus oder den Konferenztourismus, gegeneinander auszuspielen. Die verschiedenen Arten des Tourismus sind in ihrer Gesamtheit ein wichtiger Pfeiler der schweizerischen Volkswirtschaft. Andererseits ist zu beachten, dass der Tourismus in Berggebieten viel saisonabhängiger ist als in tiefergelegenen Regionen und städtischen Agglomerationen. Für Spielbanken in solchen Regionen bedeutet dies, dass ihr Betrieb in ausgeprägtem Mass saisonabhängig ist. Das ist insbesondere bei der Regelung der Besteuerung zu berücksichtigen.

Dass das Gesetz dem Bund fiskalischen Nutzen verschaffen soll, ergibt sich unmittelbar aus Artikel 35 BV selbst. Nicht in der Verfassung vorgesehen, aber mit dieser im Einklang steht der Zweck, auch den Kantonen Einnahmen zu verschaffen. Es ist Sache der Kantone, darüber zu befinden, ob sie eine kantonale Bruttospielertragssteuer für die Spielbanken der Kategorie B erheben wollen. Gleichzeitig ist es ihnen freigestellt, wie sie diesen Steuerertrag innerhalb des Kantons verteilen, ins-

besondere, ob sie der Standortgemeinde Anteil am fiskalischen Ertrag geben wollen. Weitere Steuereinnahmen erhalten Bund, Kantone und Gemeinden aus der normalen Unternehmensbesteuerung. Die Unternehmenssteuern sind allerdings nicht spielbankenspezifische Steuern, weshalb sich das vorliegende Gesetz damit nicht befasst.

## 22 2. Kapitel: Spiele

### Artikel 3

Diese Bestimmung definiert die für das Gesetz wichtigsten Begriffe. Umschrieben werden das Glücksspiel sowie die Glücks- und Geschicklichkeitsspielautomaten.

Glücksspiele sind nach der gesetzlichen Definition Spiele, bei denen insgesamt oder in wesentlichen Spielelementen gegen Leistung eines Einsatzes ein Gewinn in Form von Geld oder eines anderen vermögenswerten Vorteils in Aussicht steht, der ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt.

Aufgrund dieser Definition müssen künftig die meisten der heute in der Schweiz eingesetzten sogenannten Geschicklichkeitsspielautomaten als Glücksspielautomaten qualifiziert werden. Diese Konsequenz ist beabsichtigt. Die heute in Betrieb stehenden sogenannten Geschicklichkeitsspielautomaten weisen unter dem Gesichtspunkt des Schutzbedarfs des Spielerpublikums und der Gesellschaft ein erhebliches Gefährdungspotential auf, das nach einer klaren, landesweit geltenden einheitlichen Regelung und nach einer entsprechend einheitlichen Überwachung und Kontrolle ruft.

Mit den in den Absätzen 2 und 3 vorgesehenen Definitionen der Geldspielautomaten werden ausnahmslos alle Spielgeräte erfasst, an denen der Spieler nach Leistung eines Einsatzes einen in den wesentlichen Teilen automatischen Spielablauf auslösen kann, der im Gewinnfall mit Auszahlung oder Gutschrift eines Geldgewinns oder eines anderen vermögenswerten Vorteils endet. Mit dieser Umschreibung kann der auch künftig zu erwartenden dynamischen Entwicklung im Bereich der automatischen Spielgeräte Rechnung getragen werden.

Vermögenswerte Vorteile sind insbesondere Natural-(Waren)gewinne, Jetons, Bons oder in elektronischer Form gespeicherte Spielpunkte, die im Anschluss an das Spiel in Geld, Gutschriften oder Waren umgetauscht werden können.

Erfasst werden insbesondere auch die Warengewinn-, Jeton- und Punktespielautomaten. Letztere sind insoweit von dieser Regelung ausgenommen, als sie unter die Subkategorie der reinen Unterhaltungsspielautomaten – wie z. B. Flipper- oder Reaktions-Videospiele – fallen. Erfasst vom Geldspielautomatenbegriff sind schliesslich auch die sogenannten «Lotteriespielautomaten». Dabei handelt es sich um Geldspielautomaten, auf deren elektronischer Spieloberfläche ein Lotteriespiel durchgeführt werden kann. Zwar sind die Kantone für die Bewilligung herkömmlicher Lotterien zuständig, doch werden solche Spiele wegen ihrer Aufmachung und Durchführungsform *mittels eines Automaten* vom geltenden Spielbankengesetz wie auch vom Entwurf erfasst.

Bereits der historische Gesetzgeber hatte u. a. aus der Einsicht, dass die Durchführung eines Spiels mittels eines Spielautomaten erhebliche Gefahren mit sich bringt (z. B. Isolation und möglicher Kontrollverlust des Spielers), dieser Form des Spielens seine besondere Aufmerksamkeit gewidmet und entsprechende Massnahmen im geltenden Spielbankengesetz vorgesehen. Für die verschiedenen Typen moder-

ner Geldspielautomaten, von denen sehr starke Spielanreize ausgehen, gilt dies um so mehr.

Das Gesetz regelt nur die grundsätzliche Abgrenzung zwischen Glücks- und Geschicklichkeitsspielautomaten. Der Bundesrat muss deshalb die Kompetenz erhalten, die Abgrenzung durch Verordnung noch detaillierter zu regeln, wenn sich dies als notwendig erweist. Absatz 4 delegiert ihm diese Kompetenz.

#### *Artikel 4*

Nach Absatz 1 dieser Bestimmung ist das Veranstellen von Glücksspielen um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile nur in konzessionierten Spielbanken gestattet. Das Glücksspiel um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile wird damit in die konzessionierten Spielbanken gezwungen.

Das gelegentliche Glücksspiel um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile im Familien- und Freundeskreis wird von dieser Bestimmung nicht erfasst.

Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Bundesgesetzes über Lotterien und gewerbmässige Wetten, das im Verhältnis zum vorliegenden Gesetz, wie bereits erwähnt, ein Spezialgesetz ist.

Die in den Spielbanken angebotenen Tischspiele werden vom Bundesrat durch Verordnung oder in der Konzession umschrieben. Mit dieser Formulierung ist es dem Bundesrat möglich, flexibel auf die Entwicklung im Bereich des Spielangebots zu reagieren.

#### *Artikel 5*

Dieser Artikel erwähnt ausdrücklich das Durchführen von Glücksspielen unter Verwendung von Telekommunikationsmitteln. Damit wird u. a. klargestellt, dass das Anbieten oder Durchführen von Glücksspielen auf dem Internet verboten ist. Die Verbotsnorm richtet sich an jeden Anbieter oder Teilnehmer solcherart veranstalteter Glücksspiele, nicht aber an die Anbieter des verwendeten Telekommunikationsmittels, wie zum Beispiel Telecom-Gesellschaften. Dieses Verbot ergäbe sich im Prinzip schon aus Artikel 4 Absatz 1. Um irgendwelchen Auslegungsmisverständnissen vorzubeugen, rechtfertigt sich indessen die ausdrückliche Nennung der Durchführungsform per Internet.

#### *Artikel 6*

Absatz 1 dieser Bestimmung gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die für Spielsysteme sowie die für Glücks- und Geschicklichkeitsspielautomaten geltenden spieltechnischen Anforderungen festzulegen. Das bedeutet auf der einen Seite, dass er die Unterscheidungsmerkmale festlegen muss, nach denen Geldspielautomaten entweder in Glücksspielautomaten oder in Geschicklichkeitsspielautomaten unterteilt werden, auch wenn die anschliessende Betriebszulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten auf dem Kantonsgebiet Sache der Kantone ist.

Auf der andern Seite ist der Bundesrat aber auch ermächtigt, das Verfahren zur Überprüfung dieser Anforderungen zu regeln. Dabei kann er je nach Bedarf eine Prüfung, eine Konformitätsbewertung oder eine Zulassung im Sinne von Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995<sup>5)</sup> über die technischen Handelshemmnisse verlangen. Diese Flexibilität erlaubt es ihm, auf Verordnungsstufe rasch und

<sup>5)</sup> SR 946.51

mit dem verhältnismässigen Mittel auf die konkreten Regelungsbedürfnisse in einem dynamischen und innovativen technischen Umfeld zu reagieren.

Bezüglich der Glücksspielautomaten gibt Absatz 2 dem Bundesrat die Befugnis, diese in Kategorien einzuteilen. Diese Einteilung ist erforderlich, um das Automatenangebot der beiden Kategorien von Spielbanken (Art. 8) klar voneinander zu unterscheiden und eine Abstufung vornehmen zu können.

## **23 3. Kapitel: Spielbanken**

### **231 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

#### *Artikel 7*

Diese Bestimmung definiert die Spielbank. Der Begriff der Spielbank ist sehr weit gefasst. Jede Unternehmung, die gewerbsmässig Gelegenheit zum Glücksspiel anbietet, gilt begrifflich als Spielbank. Als solche ist sie konzessionspflichtig (Art. 10). Das Angebot an Glücksspielen in den konzessionierten Spielbanken ist allerdings nicht unbegrenzt, sondern vielmehr beschränkt (Art. 4 und 8). Die konzessionierten Spielbanken sind die ausschliesslichen Anbieter und Veranstalter von Glücksspielen (siehe Art. 4). Diese Exklusivität ist, verbunden mit der Konzessionspflicht, das für Kontrolle und Überwachung des schweizerischen Glücksspielmarktes tragende Element.

#### *Artikel 8*

Die in den Absätzen 1 und 2 enthaltene Umschreibung zweier Kategorien von Spielbanken (A und B) schafft klare Unterschiede.

Die Spielbanken der Kategorie A sind als eigentliche Grands Casinos konzipiert. Ihr Spielangebot ist sehr umfassend. Die attraktivsten Glücksspielautomaten dürfen ausschliesslich in den Spielbanken der Kategorie A aufgestellt werden. Ausserdem dürfen die Glücksspielautomaten zwischen den Spielbanken der Kategorie A vernetzt werden.

Die Spielbanken der Kategorie B entsprechen in etwa den heutigen Kursälen und sind als deren faktische Nachfolgeunternehmen gedacht. Die darin zugelassenen Glücksspielautomaten sollen ungefähr der Attraktivität der heute in den Kursälen betriebenen «Geschicklichkeitsspielautomaten» entsprechen. Im Vergleich zu den heutigen Kursälen sollen die Tischspiele attraktiver sein, indem die Einsatzlimiten für das Boulespiel höher angesetzt werden und/oder zusätzlich das Roulette angeboten wird. Im Vergleich zu den Spielbanken der Kategorie A wird der Bundesrat für Roulette- und Boulespiel sowie für die Glücksspielautomaten niedrigere Einsatzlimiten festlegen. Reine Glücksspielautomaten-Casinos wird es nicht geben. Eine Vernetzung der Glücksspielautomaten unter Spielbanken der Kategorie B ist nicht zugelassen. Der Bundesrat kann hingegen die spielbankinterne Vernetzung zulassen.

#### *Artikel 9*

Der Gesetzesentwurf sieht vor, die Zahl der Spielbanken der Kategorie A auf schweizerischem Staatsgebiet auf sieben zu beschränken. Die Konzessionierung einer unbegrenzten Zahl solcher Spielbanken würde den Zielen des Spielbankengesetzes, wie sie in Artikel 2 umschrieben sind, zuwiderlaufen. Das Festlegen der Höchstzahl im Gesetz hat den Vorteil, dass die Situation für alle Betroffenen berechenbarer wird und sich daraus klarere Verhältnisse ergeben als bei einer Fixierung

in einer Verordnung, kann dort doch relativ leicht eine Korrektur nach oben oder unten erfolgen.

Mit der Fixierung einer Höchstzahl von Spielbanken werden deren Dimensionen angesichts der Begrenztheit des schweizerischen Marktes massgeblich mitbestimmt. Eine sehr niedere Höchstzahl, z. B. drei oder fünf Spielbanken, liesse beispielsweise erwarten, dass die Zahl der Konzessionen vollständig ausgeschöpft würde und dass Spielbanken mit erheblichem Volumen entstehen, die vollständig auf städtische Agglomerationen konzentriert würden.

Eine hoch angesetzte Maximalzahl (z. B. 20 oder 30) würde demgegenüber dazu führen, dass nicht das ganze Kontingent ausgeschöpft wird und dass für die einzelnen Gesuchsteller wegen der unbestimmten Anzahl möglicher Konkurrenten weniger berechenbare Verhältnisse vorliegen als bei einer relativ niedrigen Höchstzahl von Konzessionen.

Das gesetzgeberische Konzept des vorliegenden Entwurfs geht davon aus, dass die Gesamtzahl der schweizerischen Spielbanken (Kategorie A und B) auf den Markt abgestimmt werden muss und sich deshalb auch verändern kann. Diese Abstimmung zu finden, ist in erster Linie Sache der Konzessionsbehörde. Sie wird also nicht einfach dem «freien Markt» überlassen werden können. Es ist aber zweckmässig und erleichtert diese Abstimmung, wenn in bezug auf die Spielbanken der Kategorie A eine Höchstzahl festgelegt wird. Damit werden ausgesprochen kleine Spielbanken der Kategorie A mit kleinen Einzugsgebieten verhindert und die Übersichtlichkeit des Spielbankenbereiches gefördert. Gleichzeitig wird den Spielbanken der Kategorie B ein wesentliches Marktpotential belassen. Ebenso zweckmässig ist es andererseits, die Zahl der Spielbanken der Kategorie B nicht gesetzlich zu limitieren, sondern dies der Konzessionspraxis zu überlassen.

Die vorgeschlagene Höchstzahl von sieben Spielbanken der Kategorie A gibt Raum für mittlere bis grosse Spielbanken und ermöglicht der Konzessionsbehörde, die Spielbanken der Kategorie A gesamtschweizerisch ausgeglichener zu verteilen als bei einer niedrigeren Zahl. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat diese Maximalzahl nicht gleich von Beginn weg voll ausschöpft, sondern sich eine gewisse strategische Reserve vorbehält. Dies ist nicht zuletzt auch deswegen von Bedeutung, weil dadurch auf die «ersten» Konzessionsinhaber ein gewisser potentieller Konkurrenzdruck ausgeübt wird, welcher den Wettbewerb und damit auch die internationale Konkurrenzfähigkeit stärkt. Ob der Bundesrat später diese Reserve auch tatsächlich ausschöpfen wird oder nicht, wird von den Entwicklungen und gemachten Erfahrungen im schweizerischen Glücksspielbereich abhängen. Das Risiko, dass vor allem kleine, wirtschaftlich auf schwachen Füßen stehende Spielbanken der Kategorie A entstehen, ist weitgehend eingedämmt.

Es wird Aufgabe des Bundesrates als Konzessionsbehörde sein, durch eine ausgewogene Wahl der Standorte den einzelnen konzessionierten Spielbanken einen gewissen Distanzschutz zu verleihen und dabei die interessierten Regionen möglichst ausgeglichen und gerecht zu behandeln. Dabei werden, wie es dem Zweckartikel (Art. 2) des Gesetzes entspricht, jene Regionen besonders zu berücksichtigen sein, die aus der Erweiterung des touristischen Angebotes durch eine Spielbank einen besonderen Nutzen ziehen können. Dagegen wurde – entgegen dem Vernehmlassungsentwurf – davon abgesehen, formale Schranken (etwa nur 2 Spielbanken pro Kanton) festzulegen. Die in diesem Absatz enthaltenen materiellen Schranken genügen.

*Artikel 10*

Dem Gesetzesentwurf liegt ein zweistufiges Konzessionsmodell zugrunde. Für die Errichtung einer Spielbank bedarf es einer Standortkonzession und für deren Betrieb zusätzlich einer Betriebskonzession, wobei Inhaber von Standort- und Betriebskonzession nicht identisch sein müssen.

Mit dem Zweistufenmodell der Konzession soll ein gewisser Spielraum für die Organisation der Trägerschaft geschaffen werden. Sie ermöglicht z. B., dass der Standortkonzessionär ein Gemeinwesen oder eine von einem Fremdenverkehrsverband oder von einer Kursaalgemeinschaft getragene Unternehmung ist, während der Inhaber der Betriebskonzession eine über das professionelle Know-how verfügende Betreibergesellschaft sein kann. So ist denkbar, dass als Standortkonzessionär ein öffentlich-rechtliches oder ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen auftritt, während als Betriebskonzessionäre Unternehmen in Frage kommen, die bereits über ausgewiesene Erfahrungen im Betrieb von Spielbanken verfügen. Ebenso ist denkbar, dass aufgrund einer Standortkonzession innerhalb der gleichen Spielbank zwei oder mehrere Betriebskonzessionen mit unterschiedlicher Spezialisierung verlangt und erteilt werden. Spielbankunternehmen, bei denen Standort- und Betriebskonzessionär identisch sind, sind allerdings nicht ausgeschlossen.

*Artikel 11*

Als Konzessionäre kommen ausschliesslich juristische Personen des öffentlichen Rechts, Aktiengesellschaften und Genossenschaften in Frage. Bei Aktiengesellschaften muss das Aktienkapital in Namensaktien aufgeteilt sein, und sämtliche Verwaltungsratsmitglieder müssen Wohnsitz in der Schweiz haben. Bei Genossenschaften ist das Namensprinzip ohnehin gegeben. Auch hier wird vorgeschrieben, dass die Mitglieder der Verwaltung Wohnsitz in der Schweiz haben.

Dagegen verzichtet der Entwurf bewusst darauf, eine schweizerische Beherrschung der privatrechtlichen Trägerschaften zu verlangen. Eine solche Einschränkung wäre mit den staatsvertragsrechtlichen Pflichten unseres Landes gegenüber der internationalen Gemeinschaft nicht vereinbar. Durch das Erfordernis eines schweizerischen Wohnsitzes für sämtliche Verwaltungsratsmitglieder werden gute Voraussetzungen geschaffen, um das Umfeld der Mitglieder des obersten Organs des Konzessionärs gründlich abklären zu können. Ausserdem werden die Aussichten massgeblich verbessert, dass sich fehlbare Verwaltungsratsmitglieder nicht ohne weiteres den Sanktionen entziehen können, die gestützt auf das vorliegende Gesetz ergriffen werden.

*Artikel 12*

Wichtigste Voraussetzung für das Erteilen einer Konzession ist, dass der Gesuchsteller und seine wichtigsten Geschäftspartner und die daran wirtschaftlich Berechtigten über genügend Eigenmittel verfügen, einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Ferner müssen die Gesuchsteller und ihre wichtigsten Geschäftspartner in der Lage sein, die rechtmässige Herkunft der zur Verfügung stehenden Geldmittel auf Verlangen nachzuweisen. Es gilt also das Prinzip der Transparenz, und zwar nicht nur für die formal Berechtigten, sondern auch für den «beneficial owner». Der Nachweis der rechtmässigen Herkunft wird nicht nur für die Eigenmittel verlangt, sondern auch für das Fremdkapital, das dem Konzessionär von dritter Seite zur Verfügung gestellt wird.

Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, so wird der Gesuchsteller weder eine Standort- noch eine Betriebskonzession erhalten. Mit andern Worten, wer eine Standort- oder eine Betriebskonzession erhält, hat eine umfassende Prüfung seiner wirtschaftlichen Verhältnisse und seines geschäftlichen Umfeldes hinter sich, als deren Ergebnis die rechtmässige Herkunft der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel feststeht, und in organisatorischer, personeller und professioneller Hinsicht keine Zweifel bestehen, dass der Konzessionär zu einwandfreier Geschäftstätigkeit willens und in der Lage ist und nicht von anonymen Geldgebern und Hintermännern abhängt.

### Artikel 13

In dieser Bestimmung sind die besonderen Voraussetzungen für die Standort- und für die Betriebskonzession aufgelistet.

Für die Standortkonzession ist zwingend erforderlich, dass sowohl Standortkanton wie auch Standortgemeinde die Erteilung einer solchen befürworten. Standortkanton und Standortgemeinde werden im Verlauf des Konzessionierungsverfahrens zur ausdrücklichen Stellungnahme aufgefordert. Mit dieser Vorschrift erkennt man sowohl dem Standortkanton als auch der Standortgemeinde ein Vetorecht gegen die Errichtung von Spielbanken auf ihrem Gebiet zu. Dieses Vetorecht kann durch einen gesonderten Beschluss des zuständigen Organs des Gemeinwesens ausgeübt werden. Es kann sich aber auch aus allgemein verbindlichen Normen des betreffenden Gemeinwesens ergeben.

Zweite besondere Voraussetzung für das Erteilen der Standortkonzession ist die Vorlage eines Berichtes durch den Gesuchsteller, in welchem der volkswirtschaftliche Nutzen der Spielbank für die Standortregion plausibel dargelegt wird. Die Berichte der verschiedenen Gesuchsteller sind gerade in bezug auf die Erteilung der ersten Konzessionen eine für den Bundesrat als Konzessionsbehörde ganz wesentliche Entscheidungsgrundlage. Der Bundesrat wird ausschliesslich solche Konzessionsgesuche bewilligen, bei denen ein erheblicher volkswirtschaftlicher Nutzen für die Standortregion erwartet werden kann.

Für die Erteilung einer Betriebskonzession ist erforderlich, dass die Gesamtorganisation des Betriebskonzessionärs sowie seine vertraglichen Bindungen und das Spielreglement die Unabhängigkeit der Geschäftsführung und effiziente Überwachung des Spielbetriebes gewährleisten. Das vom Konzessionär zu erarbeitende und mit den übrigen Konzessionsunterlagen einzureichende Spielreglement ist so etwas wie die «Charta» des Spielbankenbetriebes. Es umschreibt die Organisation und die Verantwortung von Geschäftsführung und Mitarbeitern der Spielbank. Es beschreibt die in der Spielbank angebotenen Spiele und ihre Regeln. Es definiert die Rechte und Pflichten der Spieler gegenüber der Spielbank und den Mitspielern. Es umschreibt die spielbankinternen Massnahmen zur Beweissicherung, wenn Unregelmässigkeiten vorliegen oder der Verdacht dazu besteht. Sodann regelt es auch die spielbankinternen Sanktionen gegen Mitarbeiter und Spieler, die sich Unregelmässigkeiten zuschulden kommen liessen.

Für die Betriebskonzession ist zudem das Einreichen eines Sicherheitskonzeptes und eines Sozialkonzeptes erforderlich (vgl. auch Art. 14).

Der Betriebskonzessionär muss sodann seine Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorlegen. Diese müssen, abgestützt auf seriöse Abklärungen des Marktpotentials, im Sinne eines Business-Planes über alle Elemente Aufschluss geben, welche für eine Prognose über die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der Spielbank wesentlich sind.

Auch diese Berechnungen sind eine wichtige Entscheidungsgrundlage: Eine Betriebskonzession wird nur dann erteilt, wenn die Wirtschaftlichkeit des Spielbankbetriebes plausibel dargelegt worden ist. Eine unwirtschaftlich arbeitende Spielbank wird weder volkswirtschaftlich noch fiskalisch grossen Nutzen schaffen. Dazu kommt, dass wirtschaftlich stabile Unternehmen vor dem Zugriff des organisierten Verbrechens besser geschützt sind als Unternehmen, die auf wirtschaftlich schwachen Füßen stehen.

Standort- und Betriebskonzessionär müssen eng zusammenarbeiten. Wenn sie nicht identisch sind, ist für die Erteilung der Betriebskonzession, weil sie der Standortkonzession gewissermassen folgt, die Zustimmung des Standortkonzessionärs notwendig. Ergeben sich im Laufe der Zusammenarbeit zwischen Standort- und Betriebskonzessionär Schwierigkeiten und entzieht der Standortkonzessionär dem Betriebskonzessionär das Vertrauen, ist eine wesentliche Voraussetzung für das Erteilen der Betriebskonzession weggefallen, und sie muss entzogen werden. Ein solcher Entzug ist eine rein verwaltungsrechtliche Massnahme. Sie präjudiziert die privatrechtlichen Vertragsverhältnisse zwischen den beiden Konzessionären und ihre Auflösung bzw. die Folgen einer Nichterfüllung oder Nichteinhaltung vertraglicher Verpflichtungen in keiner Weise.

#### *Artikel 14*

Nur derjenige Gesuchsteller, der glaubwürdige Sicherheits- und Sozialkonzepte vorlegen kann, wird überhaupt die Chance haben, eine Betriebskonzession zu erhalten. Glaubwürdig ist ein Sicherheitskonzept dann, wenn es mit wirksamen Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen Gewähr für die erfolgreiche Bekämpfung der Kriminalität in und um die Spielbank bietet und die Geldwäscherei in der Spielbank praktisch verhindert. Das Sozialkonzept ist dann glaubwürdig, wenn durch die vorgesehenen Massnahmen exzessive Spieler frühzeitig erkannt und vom Spielbetrieb ferngehalten werden, wenn es weitere effiziente Vorbeugemassnahmen enthält und wenn es wirksam dazu beiträgt, bereits eingetretene schädliche Auswirkungen des Spielbetriebs bei den Spielbankbesuchern zu beheben oder massgeblich zu lindern. Die Anforderungen an Inhalt und Detaillierungsgrad der Konzepte werden vom Bundesrat auf dem Weg der Verordnung festgelegt.

#### *Artikel 15*

Nach Artikel 15 sind die Gesuche bei der Eidgenössischen Spielbankenkommission einzureichen, welche sie im Bundesblatt und in den kantonalen Amtsblättern publiziert. In dieser Publikation sind die wesentlichen Elemente des Gesuchs konkret aufzunehmen. In bezug auf Rechtsform und Beteiligungsverhältnisse der Gesuchsteller sind so detaillierte Angaben zu machen, dass für die Öffentlichkeit ein klares Bild entsteht.

Die Eidgenössische Spielbankenkommission ist verfahrensleitende Behörde. Sie trifft alle dem Ziel des Verfahrens dienenden Massnahmen und führt die notwendigen Abklärungen durch. Insbesondere lädt sie die betroffenen Kreise, namentlich den Standortkanton und die Standortgemeinde, zur Stellungnahme ein. Aufgrund des Ergebnisses ihrer Abklärungen stellt sie über das zuständige Departement dem Bundesrat Antrag.

#### *Artikel 16*

Der Bundesrat entscheidet über die Erteilung der Konzession endgültig. Ein Rechtsmittel gegen diesen Entscheid gibt es nicht; der Bundesrat muss aus allgemeinen

Überlegungen die Möglichkeit haben, Konzessionsgesuche auch dann abzulehnen, wenn die Integrität und die Professionalität der Gesuchsteller ausser Zweifel stehen. Die Ablehnung muss auch möglich sein, um unerwünschte regionale Häufungen zu verhindern und gesamtschweizerisch eine ausgeglichene Verteilung der Spielbanken zu erzielen. Neben wirtschaftspolitischen Erwägungen können auch sozialpolitische oder andere Gründe zu einer Ablehnung eines Konzessionsgesuches führen. Die Erteilung der Konzession ist zu publizieren.

#### *Artikel 17*

Die Konzessionen für die Spielbanken der Kategorie A gelten 20 Jahre, jene der Kategorie B 15 Jahre. Die unterschiedliche Konzessionsdauer trägt der Tatsache Rechnung, dass für die beiden Arten von Spielbanken ein unterschiedlicher Investitionsbedarf besteht, der unterschiedliche Abschreibungszeiten für das investierte Kapital zur Folge hat.

Die Konzession kann verlängert oder erneuert werden. Von Verlängerung spricht man dann, wenn der gleiche Konzessionär zu den im wesentlichen gleichen Bedingungen und Auflagen eine Verlängerung der Konzession auf eine in der Konzession ausdrücklich fixierte Zeit (die unter der normalen Konzessionsdauer liegen kann) zugestanden erhält. Eine Konzessionserneuerung liegt dann vor, wenn dem gleichen Konzessionär eine neue Konzession auf die volle Konzessionsdauer verliehen wird.

Weder Standortkonzession noch Betriebskonzession sind übertragbar. Entsprechende Rechtsgeschäfte sind daher nichtig. Der Inhalt dieser Vorschrift ergibt sich unmittelbar aus dem Erfordernis, dass Konzessionen nur nach gründlicher Überprüfung des Gesuchstellers erteilt werden. Die Nichtigkeit muss aber aus Gründen der Klarheit und Rechtssicherheit ausdrücklich statuiert werden.

#### *Artikel 18*

Das Vorhandensein der überprüften Konzessionsvoraussetzungen muss während der ganzen Dauer der Konzession gewährleistet bleiben. Dies sicherzustellen ist eine der wesentlichen Aufgaben der Eidgenössischen Spielbankenkommission. Deren Erfüllung wird durch eine umfassende Meldepflicht der Konzessionäre erleichtert.

Diese haben von sich aus alle wesentlichen Änderungen der Konzessionsvoraussetzungen zu melden. Ausserdem haben sie auch alle Veränderungen von Kapital- oder Stimmkraft zu melden, die zu einer Konzentration von mehr als fünf Prozent in der gleichen Hand führen würden. Ist dies der Fall, muss der Erwerber dieser Anteile bzw. Stimmrechte nötigenfalls noch einer genauen Überprüfung der Voraussetzungen nach den Artikeln 12 und 13 unterzogen werden, sofern er davon noch nicht erfasst worden ist. Je nach Resultat dieser Abklärung kann die Spielbankenkommission den Erwerb der Anteile verhindern, indem sie dem Konzessionär den Entzug oder die Beschränkung bzw. Suspendierung der Konzession androht, wenn die beabsichtigte Transaktion realisiert wird.

#### *Artikel 19*

Die Kommission kann Standort- und Betriebskonzession entziehen, wenn wesentliche Voraussetzungen zu ihrer Erteilung nicht mehr erfüllt sind. Sie kann die Konzession auch entziehen, wenn sie der Konzessionär durch unvollständige oder unrichtige Angaben erwirkt hat.

Weniger im Interesse des Staates als vielmehr im Interesse der Mitbewerber um die Konzession und anderer Konzessionäre liegt der Entzug der Konzession, wenn der Konzessionär den Betrieb nicht innerhalb der mit der Konzession gesetzten Frist aufnimmt oder wenn er den Betrieb während längerer Zeit einstellt.

Sehr wichtige Entzugsgründe, die sich aus rechtswidriger Nutzung der Konzession oder aus anderem widerrechtlichem Verhalten ergeben, sind in Absatz 2 aufgelistet. Die Konzession kann entzogen werden, wenn der Konzessionär selbst oder Personen, die er mit der Geschäftsführung betraut hat, schwer oder wiederholt gegen dieses Gesetz, gegen die Ausführungsvorschriften oder gegen die Konzession verstossen oder die Konzession zu rechtswidrigen Zwecken benutzt haben.

In leichten Fällen kann die Kommission die Konzession suspendieren, einschränken oder mit zusätzlichen Bedingungen und Auflagen versehen.

Absatz 4 gibt der Kommission sodann das Recht, eine Aktiengesellschaft oder eine Genossenschaft, der die Konzession entzogen wird, aufzulösen; in diesem Fall bezeichnet die Kommission den Liquidator und überwacht seine Tätigkeit. Eine analoge Vorschrift findet sich in bezug auf die Banken und Sparkassen im Bankengesetz.

Das Einhalten der Rechtsordnung und der Konzessionsbedingungen wird zusätzlich durch die Strafbestimmungen (Art. 55/56) und die Möglichkeit der Verwaltungsanktion (Art. 51) gefördert.

Würdigt man die Vorschriften über die Voraussetzungen für eine Erteilung der Konzession sowie für Entzug, Einschränkung und Suspendierung, so kann festgestellt werden, dass mit einer korrekten und sachkundigen Anwendung dieser Bestimmungen der Griff des organisierten Verbrechens nach den Spielbankunternehmen praktisch ausgeschlossen wird. Spielbankunternehmen, welche die Hürde der Konzession erfolgreich genommen haben, werden – von der Eidgenössischen Spielbankenkommission kritisch begleitet – alles daran setzen, die Konzession nicht zu verlieren.

## **233 3. Abschnitt: Betrieb**

### *Artikel 20*

Nach dieser Bestimmung kann der Bundesrat spezielle Bewilligungen vorsehen, namentlich für das Personal und für die technische Ausrüstung von Spielbanken. Als solche Bewilligungen kommen beispielsweise in Frage: Berufsausübungsbewilligungen für leitendes Personal, für Spielleiter und für Croupiers, Bewilligungen für Lieferanten und Sicherheitsorgane sowie Bewilligungen für EDV-Systeme und technische Ausrüstungen.

Art und Zahl dieser Bewilligungen müssen der Entwicklung laufend angepasst werden können. Deshalb wäre es unzweckmässig, diesen Bereich im Gesetz zu regeln. Aus diesem Grund ist eine entsprechende Delegation an den Bundesrat vorgesehen.

### *Artikel 21*

Diese Bestimmung umschreibt die Personenkreise, die dem Spielverbot unterliegen.

- Buchstabe a sieht vor, dass Personen unter dem Mündigkeitsalter von 18 Jahren einem Spielverbot unterliegen.
- Die Buchstaben b–f sehen das Spielverbot für verschiedene Personenkreise vor, welche einen wesentlichen Einfluss auf Führung und Betrieb des Spielbankunter-

nehmens ausüben können. Es soll damit jeder Anschein der Beeinflussung des Spiels ausgeschlossen werden.

– Buchstabe g verweist auf die Personen, gegen die eine Spielsperre besteht.

Nicht in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde ein sogenanntes «Residenzverbot». Das Residenzverbot ist ein Verbot an die Einwohner der Standortgemeinde, die ortsansässige Spielbank zu besuchen. Es wird von seinen Befürwortern mit der Barrierenwirkung begründet, welche die Anreise an einen ferner gelegenen Spielort für den Spieler haben kann. Auch wird erwartet, dass ein Residenzverbot namentlich auf die ortsansässigen exzessiven Spieler eine gewisse dämpfende Wirkung hat, und dass infolge des «Mangels an Gelegenheit» weniger Personen ins exzessive Spiel abgleiten als ohne Residenzverbot.

Die Mehrheit der Expertenkommissionen I und II bezweifelte die dämpfende Wirkung des Residenzverbotes auf exzessive Spieler. Sie hielt die Bevormundung der Einwohner der Residenzgemeinde für unnötig und angesichts der heutigen Mobilität auch für weitgehend wirkungslos. Der Bundesrat schliesst sich dieser Auffassung an.

## *Artikel 22*

Spielerinnen und Spieler, die überschuldet sind, oder die – ohne überschuldet zu sein – über ihre Verhältnisse spielen oder ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen, müssen vom Spielbetrieb gesperrt werden.

Dabei braucht es – im Unterschied zur Bestimmung über die Darlehensgewährung (Art. 27) – kein positives Wissen über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse; vielmehr genügt die Annahme aufgrund eigener Wahrnehmungen innerhalb der Spielbank bzw. die durch Hinweise Dritter gestützte Vermutung. Eigene aktive Nachforschungen sind der Spielbank nicht gestattet.

Mit einer Spielsperre werden auch Personen belegt, welche den geordneten Betrieb beeinträchtigen oder deren Anwesenheit dem guten Ruf der Spielbank abträglich ist.

Während die in Absatz 1 erwähnten Gründe obligatorisch zu einer Spielsperre führen – nur so ist ein wirksamer Schutz dieser Spieler vor sich selber und ihrer Angehörigen möglich – ist Absatz 2 mit der Möglichkeit der selbst beantragten Spielsperre als «Kann-Vorschrift» formuliert.

Die Spielsperre ist zu registrieren. Die Spielbank teilt die Identität der gesperrten Personen den anderen schweizerischen Spielbanken mit. Ein zentral für alle Spielbanken der Schweiz geführtes Sperregister ist nicht vorgesehen. Jede Spielbank führt ihr eigenes Sperregister. Die darin registrierten Angaben umfassen insbesondere den in den amtlichen Ausweisschriften enthaltenen Datensatz sowie Sperrgrund und -datum. Die Spielbanken löschen die Daten unverzüglich nach Aufhebung der Spielsperre.

## *Artikel 23*

Mit dieser Beschränkung soll klargestellt werden, dass die Spielbank, auch wenn es sich um eine konzessionierte Unternehmung handelt, keinem Vertragszwang unterliegt und deshalb nicht jeder Person, welche die Spielbank besuchen will, auch Einlass gewähren muss. Sie erlaubt es der Spielbank, auf die Zusammensetzung des Spielerpublikums in ihrem Betrieb massgeblichen Einfluss auszuüben und insbesondere jene Kundschaft fernzuhalten, die den geordneten Spielablauf und den guten Ruf der Spielbank beeinträchtigen könnten, ohne eine eigentliche Spielsperre auszusprechen.

#### Artikel 24

Die Ausweiskontrolle war schon in den Expertenkommissionen stark umstritten und im Vernehmlassungsverfahren von verschiedenen Seiten energisch bekämpft worden. Ihre Gegner sehen darin eine unverhältnismässige Massnahme, welche die Persönlichkeit der Spieler verletze, die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Spielbanken gegenüber ausländischen Spielbanken beeinträchtige und keinen wesentlichen Nutzen bringe.

Der Bundesrat hält an der Ausweiskontrolle grundsätzlich fest. Er sieht darin eine notwendige Grundlage eines ernsthaften Vorgehens für die Durchsetzung der verschiedenen Sozialschutzmassnahmen wie Spielverbote oder Spielersperrern.

Der in Art. 3 des Geldwäschereigesetzes vorgesehenen Identifizierungspflicht kommt neben der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Pflicht zur Ausweiskontrolle selbständige Bedeutung zu, weil sie eine andere Art von Identifizierung regelt. Sie wird durch die Regelung des Spielbankengesetzes in keiner Weise eingeschränkt.

#### Artikel 25

Die Vorschrift, dass bei Tischspielen nur mit Jetons oder Spielplaques gespielt werden darf, ist für die erfolgreiche Bekämpfung der Geldwäscherei wesentlich. Der Zwang zum Umtausch des mitgebrachten Geldes in Spielmarken hat wesentliche Präventivwirkung. Er erlaubt, die Einsätze der einzelnen Spieler zu kontrollieren, denn jeder Umtausch wird im individuellen Tageskonto des Spielers notiert. Die Notierung ist nötig, um festzustellen, ob die Gesamteinsätze eines Spielers pro Tag die von der Spielbankenkommission nach Massgabe des Geldwäschereigesetzes festgelegte Transaktionshöhe übersteigen.

#### Artikel 26

Diese Bestimmung hat nicht nur für die verschiedenen Tischspiele Bedeutung. Sie bezieht sich insbesondere auch auf die Glücksspielautomaten. Dort wird sie, wenn die gegenwärtig auch international feststellbare Tendenz zur Forcierung des Geldspielautomatengeschäfts anhält, sogar noch grössere Bedeutung erlangen als für die Tischspiele.

Dass die Höchsteinsätze vom Bundesrat geregelt werden sollen und nicht im Gesetz festgeschrieben werden, ist mit der Erkenntnis zu begründen, dass die Einsätze laufend und unter Umständen sehr rasch neuen Entwicklungen angepasst werden müssen, um beispielsweise Wettbewerbsverzerrungen im Vergleich zum Ausland zu beseitigen.

#### Artikel 27

Um die Unabhängigkeit der Mitarbeiter und Organe der Spielbank gegenüber ihrem Arbeitgeber zu gewährleisten, ist es der Spielbank nach Absatz 1 verboten, einem klar umschriebenen Personenkreis Kredite zu gewähren.

Absatz 2 will dazu beitragen, die Verschuldung von Spielern zu verhüten und jene Spieler vor sich selber zu schützen, die zum exzessiven Spielen neigen oder sich in einem momentanen Spielrausch befinden.

Zu diesem Zweck ist es den Organen und den Angestellten der Spielbank absolut untersagt, Spielerinnen und Spielern Kredite und Vorschüsse zu gewähren. Die Spielbank selber darf nur solchen Kunden Kredite gewähren, die ihr als solvent bekannt sind und von denen sie weiss (nicht nur vermutet), dass ihre Spieleinsätze den Einkommens- und Vermögensverhältnissen angepasst sind. Die Kenntnis

erlangt die Spielbank durch einen Nachweis, den die Spielerinnen oder die Spieler zu erbringen haben; der Spielbank selbst ist es untersagt, aktiv eigene Nachforschungen vorzunehmen.

Ein Verbot, Kreditkarten zur Begleichung von Spieleinsätzen entgegenzunehmen, war von der Expertenkommission seinerzeit geprüft worden, aber schliesslich nicht in den Vernehmlassungsentwurf aufgenommen worden. Auch der vorliegende Entwurf verzichtet auf dieses Verbot. Als Hemmnis für den exzessiven Spieler bringt es wenig oder gar nichts. Für die normalen Spielbankenbesucher wäre es eine Massnahme, deren Sinn nicht verstanden und deshalb als schikanös empfunden würde. Profitieren würden von einem solchen Verbot allenfalls Geldwechselstuben im Umfeld der Spielbanken.

#### *Artikel 28*

Diese Bestimmung schreibt vor, dass Spielbanken kein ausländisches Bargeld entgegennehmen und Inhaberchecks weder annehmen noch ausstellen dürfen. Bei auf Namen lautenden Checks hat sich die Spielbank über die Identität des Vorlegers zu vergewissern und den Vorgang zu registrieren.

Wenn Gewinnauszahlungen oder Rückzahlungen an Spieler die von der Kommission bestimmte Höhe überschreiten, muss die Zahlung durch die Spielbank per Check vorgenommen werden. Damit wird die Anonymität des Vorganges verhindert und – falls trotz aller Vorsichtsmassnahmen der Spielbank der entsprechende Spieler in Geldwäschereigeschäfte verwickelt ist – wird es für die Untersuchungsbehörden einfacher, der Spur des Geldflusses nachzugehen. Die Regelung betreffend Inhaber- und Namenchecks erleichtert den Kampf gegen die Geldwäscherei, indem gewisse Vorgänge registriert und dokumentiert werden sowie die Legendenbildung in bezug auf die Herkunft schmutzigen Geldes verhindert wird. Das Verbot der Entgegennahme ausländischen Bargeldes macht die Spielbank für Leute unattraktiv, welche sie nur zum Geldwechseln benutzen wollen, um damit die Voraussetzungen für eine spätere Geldwäsche zu verbessern. Beide Vorschriften sind bescheidene, aber trotzdem nicht unwesentliche Elemente im Abwehredispositiv bzw. in der Dissuasionsstrategie gegen die Geldwäscherei.

Spielgewinne (nicht aber Rückzahlungen) darf die Spielbank in Form eines Depots zur Verfügung der Spielerinnen und Spieler halten. Diese Depotguthaben dürfen allerdings nicht verzinst werden. Diese Bestimmung zielt auf den Schutz des Spielerpublikums vor sich selber und vor einer «attraktiven» Zinspolitik der Spielbankunternehmen, die versucht sein könnten, auf diese Weise Spieler, die Gewinne erzielt haben, zu weiteren Besuchen der Spielbanken zu veranlassen. Der Anreiz, Gelder bei der Spielbank zu hinterlegen, soll bewusst gering gehalten werden. Der Spieler soll seinen Entscheid zum Spiel bewusst treffen müssen und ihn nicht vor sich selber mit Entschuldigungen wie «Das Geld ist ja bereits bei der Spielbank» rechtfertigen können.

#### *Artikel 29*

In einer Spielbank sind, um Bestechungsversuche und Schmiergelder zum vornherein zu verhindern, individuelle Trinkgelder untersagt. Sie dürfen einzig den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im persönlichen Dienstleistungsbereich, insbesondere dem Restaurantservicepersonal, gegeben werden, also nur jenem Personal, welches in keiner Weise mit dem Spielgeschehen oder dessen Überwachung zu tun hat.

Trotzdem muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass es nach der Meinung vieler Spieler eine notwendige «Voraussetzung» für das Spielerglück ist, das Personal der Spielbank mit einem Trinkgeld am erzielten Spielgewinn teilhaben zu lassen. Die Annahme solcher Trinkgelder – für die Gesamtheit der Angestellten der Spielbank bestimmt – ist erlaubt, sofern die Trinkgelder in die speziell dafür vorgesehenen Behälter (Tronc) gelegt werden. Der Tronc wird von den Spielbanken im Ausland traditionellerweise für die Finanzierung der Personalkosten verwendet. Zahlreiche ausländische Spielbanken zweigen den Tronc-Beitrag des Spielers nach einem Gewinn sogar direkt ab, ohne dem Spieler echte Gelegenheit zu eigener Initiative zu geben. Der Tronc stellt nach den ausländischen Erfahrungen einen wesentlichen Bestandteil der Einnahmen der Spielbank dar. Er kann bei den Tischspielen 30–50 Prozent der Höhe der Bruttospielerträge erreichen. Der Vernehmlassungsentwurf hatte den Tronc noch zu den Bruttospielerträgen geschlagen und wurde mithin von der Besteuerung durch die Spielbankenabgabe erfasst. Der vorliegende Entwurf sieht davon ab (vgl. Bemerkungen zu den Art. 40 ff.).

Trinkgelder an die Gesamtheit der Angestellten einer Spielbank sind vor allem bei Tischspielen gebräuchlich. Das ändert nichts daran, dass diese «Tronc-Regelung» auch für die Glücksspielautomaten-Abteilungen einer Spielbank gilt.

#### *Artikel 30*

Die Spielbanken haben der Kommission jedes Jahr den Geschäftsbericht unaufgefordert vorzulegen. Es ist nicht zweckmässig, auf Gesetzesstufe detaillierte Vorschriften über seinen Inhalt aufzustellen. Der Geschäftsbericht muss ein wahres und klares Bild über die wichtigsten geschäftlichen Vorgänge und die Geschäftslage geben und ein zuverlässiges Urteil über die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes erlauben.

Im Rahmen des Geschäftsberichtes ist konkret und detailliert über den Stand der Verwirklichung aller Massnahmen Bericht zu erstatten, insbesondere auch im Bereich des Sicherheitskonzeptes und des Sozialkonzeptes.

#### *Artikel 31*

Die Kommission bzw. ihr Sekretariat hat unbeschränkten Zugang zu den Spielbanken sowie deren Einrichtungen. Die Kommission hat zudem auch die Möglichkeit, Online-Verbindungen nach Artikel 48 Absatz 3 Buchstabe d einzurichten.

Gegenüber den Strafverfolgungsbehörden ist die Spielbank zur Auskunft verpflichtet. Ebenso muss sie den Strafverfolgungsbehörden jederzeit auf deren Verlangen Einsicht in die Register über die Spielsperre gewähren.

#### *Artikel 32*

Ohne ein eigentliches Spielgeheimnis zu etablieren, auferlegt das Gesetz den Organen und den Angestellten der Spielbank eine Schweigepflicht gegenüber Dritten. Den Schweigepflichtigen ist es untersagt, Dritten gegenüber bekanntzugeben, wer z. B. die Spielbank besucht, welche Einsätze von wem geleistet und welche Gewinne oder Verluste erzielt wurden. Es geht hier um den Schutz sensibler Personendaten.

#### *Artikel 33*

Trotz der Abgrenzungsprobleme, die damit verbunden sein werden, verbietet das Gesetz die aufdringliche Werbung für das gewerbsmässige Angebot von Glücksspielen. Als nicht aufdringlich wäre wohl ein Prospekt zu werten, der zum Besuch

einer Spielbank einlädt und gute Unterhaltung in gepflegter Atmosphäre verspricht. Aufdringlich wäre dagegen eine Werbung, die in marktschreierischer Weise Gewinnmöglichkeiten vorgaukelt und ihnen das Verlustrisiko nicht gegenüberstellt. Ein vollständiges Werbeverbot würde die Konkurrenzfähigkeit schweizerischer Spielbanken namentlich gegenüber den grenznahen ausländischen Spielbanken zum vornherein beeinträchtigen. Andererseits verträgt sich die Zulassung aufdringlicher Werbung nicht mit den Bestrebungen des Gesetzes, sozial schädliche Folgen des Spielens nach Möglichkeit zu verhüten. Im übrigen sind die Spielbanken, wie andere Unternehmungen auch, dem Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb unterstellt.

Die Vorgaben nach Artikel 33 richten sich auch an ausländische Anbieter und Veranstalter von gewerbsmässigen Glücksspielen. Einem generellen Werbeverbot unterstehen hingegen ausländische Lotterieu Unternehmen (Art. 4 des Bundesgesetzes vom 8. Juni 1923<sup>6)</sup> betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten).

#### *Artikel 34*

Fundament aller Massnahmen gegen die Geldwäscherei in den Spielbanken sind die Regeln des künftigen Geldwäschereigesetzes, das zurzeit von den Eidgenössischen Räten behandelt wird. Der vorliegende Gesetzesentwurf nimmt als Arbeitshypothese an, dass dieses Gesetz in den wesentlichen Teilen unverändert verabschiedet wird. Es ist auch für Spielbanken anzuwenden. Der Vollzug des Geldwäschereigesetzes für die Spielbanken obliegt in erster Linie der Spielbankenkommission. Sie muss die Regeln entwickeln und festlegen, welche in den Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei konkret Anwendung finden. Diese Regeln umfassen insbesondere das Verhalten gegenüber Kunden, die Registrierung bestimmter Transaktionen und die Dokumentation dieser Transaktionen.

#### *Artikel 35*

Über Gewinne in der Spielbank dürfen keine Bescheinigungen ausgestellt werden. Hingegen kann die Kundschaft unmittelbar nach Erzielen eines Gewinnes von der Spielbank verlangen, dass dieser registriert und die Herkunft des Spieleinsatzes überprüft wird. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, dass die Spielbank später Spielgewinne gegenüber Behörden bestätigen kann, die diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Bescheinigungen über Spielbankengewinne werden nicht ausgestellt, zumal es praktisch unmöglich ist, solche ohne unverhältnismässigen Aufwand fälschungssicher zu gestalten.

### **234 4. Abschnitt: Rechnung und Revision**

#### *Artikel 36*

Die Trägerschaft der Spielbank kann eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder eine privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaft oder Genossenschaft sein.

Unabhängig von der Rechtsform gelten für Jahresrechnung und Geschäftsbericht der Spielbanken die Vorschriften des Aktienrechts sowie die Bestimmungen dieses Gesetzes. Der Bundesrat wird ermächtigt, Abweichungen vorzusehen. Damit kann er den Erfahrungen im Vollzug des Gesetzes selbständig Rechnung tragen.

<sup>6)</sup> SR 935.51

### Artikel 37

Die Revisionsstelle muss unabhängig von der Bilanzsumme, dem erzielten Umsatz oder der Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – aber auch unabhängig von der Rechtsform der Trägerschaft – die besonderen fachlichen Anforderungen nach Artikel 727b OR erfüllen.

Wie die konfessionellen Revisionsstellen haben auch die Revisionsstellen der Konzessionäre (und zwar sowohl des Standort- wie des Betriebskonzessionärs) die Funktionen eines Hilfsorgans der Eidgenössischen Spielbankenkommission. Sie haben dieser bzw. deren Sekretariat jährlich Bericht zu erstatten und sie können von dieser für die Erfüllung von Sonderaufträgen eingesetzt werden.

### Artikel 38

Die Spielbank ist gegenüber der Revisionsstelle gleichermassen auskunftspflichtig wie gegenüber der Spielbankenkommission und deren Sekretariat. Für die normale Revisionstätigkeit ergibt sich dies schon aus den entsprechenden Vorschriften des Aktien- und Genossenschaftsrechts. Diese Auskunftspflicht gilt aber auch im Rahmen der Erfüllung von Revisions- und Prüfungsaufgaben, die auf besondere Aufträge der Spielbankenkommission zurückgehen.

### Artikel 39

Wichtig ist die Pflicht der Revisionsstelle, die zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden und die Kommission gleichzeitig und unverzüglich zu benachrichtigen, wenn sie Verstösse gegen das vorliegende Gesetz, strafrechtlich relevante Sachverhalte oder andere Unregelmässigkeiten feststellt.

## 235 5. Abschnitt: Besteuerung

### 235.1 Allgemeine Bemerkungen

Die gesetzliche Regelung der verfassungsmässig vorgeschriebenen Spielbankenabgabe ist ein wichtiges Entscheidungselement für die Unternehmen, welche in der Schweiz Spielbanken betreiben wollen. Sie beeinflusst nicht nur die Investitionsbereitschaft dieser Unternehmen, sondern auch die Betriebsgrösse der schweizerischen Spielbanken. Demgegenüber hängt die Frage, wieviel in den schweizerischen Spielbanken gespielt wird, nicht von der Höhe der Besteuerung der Spielbanken ab, sondern von anderen gesetzlichen Einschränkungen und Auflagen, vor allem aber von der Bereitschaft des Schweizer Publikums und der ausländischen Touristen, das neue Unterhaltungsangebot in Anspruch zu nehmen. Dabei wird auch die Konkurrenzfähigkeit des schweizerischen Glücksspielangebotes namentlich im Vergleich zum Angebot der grenznahen ausländischen Spielbanken eine wesentliche Rolle spielen.

Die Expertenkommission II und die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe, welche das Vernehmlassungsverfahren auszuwerten hatte, haben sich mit der Besteuerungsfrage sehr intensiv auseinandergesetzt. Sie konnten sich dabei auf die Studienresultate besonderer Arbeitsgruppen stützen. Die erste Arbeitsgruppe stand unter Leitung von Rudolf Dietrich, damals Chef des Rechtsdienstes der Eidgenössischen Finanzverwaltung, heute Direktor der Oberzolldirektion. Die zweite, nach den Vernehmlassungsverfahren eingesetzte Arbeitsgruppe stand unter Leitung von Dr. Lucien Erard, damals Generalsekretär des Eidgenössischen Finanzdepartementes, heute Direktor der Eidgenössischen Alkoholverwaltung.

Expertenkommission und Arbeitsgruppen haben die von der Interessenvereinigung «Swiss Casino Concept» (SCC) in Auftrag gegebene Studie der ATAG Ernst & Young über die Besteuerungsfrage gründlich analysiert. Die Studie zeigt in aufschlussreicher Weise auf, welches die entscheidenden Rahmenbedingungen für das Marktvolumen der Schweizer Spielbanken und das Besteuerungspotential sind. Daran ändert die Tatsache nichts, dass es sich um ein Auftragswerk interessierter Kreise handelt. Die Arbeitsgruppe Erard überprüfte die Daten der Studie, übernahm die weiterhin relevanten Zahlen und ergänzte sie durch neue, selber erhobene Daten.

Aufgrund der Abklärungen der Arbeitsgruppe Erard ist davon auszugehen, dass gut frequentierte Spielbanken vor allem mit den Glücksspielautomaten und etwas weniger mit den Tischspielen im Durchschnitt hohe Bruttospielerträge generieren. Weitere erhebliche Einnahmen erzielen sie über den Tronc und über allfällige Eintrittsgelder. Bruttospielertrag und übrige spielbedingte Einnahmen gut geführter und gut frequentierter Spielbanken würden, vergleicht man die dazu notwendigen Investitionen, zu überdurchschnittlich hohen – um nicht zu sagen, übermässig hohen – Unternehmensrenditen führen, wenn der Bruttospielertrag nicht massiv besteuert wird. Der vorliegende Gesetzesentwurf ermöglicht es deshalb dem Bundesrat, den verfassungsmässigen Spielraum für die Festlegung des Steuersatzes voll auszuschöpfen und schreibt ihm als Mindestgrenze 60 Prozent vor. Diese Mindestgrenze kann für Spielbanken der Kategorien A und B in den ersten vier Betriebsjahren (Art. 41 Abs. 4) und für Spielbanken der Kategorie B überdies bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (Art. 42) unterschritten werden.

Zu welchem Zeitpunkt der Bundesrat diesen Steuersatz festlegt, wird ihm nicht genau vorgeschrieben. Er muss ihn spätestens vor Ablauf des vierten Betriebsjahres der ersten schweizerischen Spielbank festlegen, damit die Spielbankenabgabe des folgenden Betriebsjahres ordnungsgemäss veranlagt werden kann. Er wird ihn jedoch wenn immer möglich früher festlegen, allerdings erst dann, wenn er die Erfahrungen mit dem Betrieb der ersten Spielbanken seriös auswerten kann. Die Steuersatzfestlegung hat so früh zu erfolgen, dass die Spielbankenunternehmen möglichst bald wissen, welcher Anteil des Bruttospielertrages ihnen als Jahreseinnahme für die Bestreitung der Kosten des Spielbankenbetriebs zur Verfügung steht.

Zu den Reduktionsgründen für die Spielbanken der Kategorie B wird auf die Ausführungen im Allgemeinen Teil der Botschaft unter Ziffer 153.7 verwiesen.

Für Spielbanken der Kategorie A sind, ausser für die Einführungszeit in den ersten vier Betriebsjahren der Spielbank, keine Reduktionsmöglichkeiten vorgesehen. Der Unterschied zwischen den beiden Kategorien besteht darin, dass die Spielbanken der Kategorie A einen für unser Land völlig neuen «Casino-Typ» darstellen, über ein grosses Einzugsgebiet verfügen und kraft dieses Einzugsgebietes ein ungleich grösseres Kundenpotential aufweisen als die Spielbanken der Kategorie B, deren Vorgängerinstitutionen (Kursäle) in Fremdenverkehrsgebieten lagen. Insbesondere besteht auch kein Anlass, bei Spielbanken der Kategorie A den Reduktionsgrund einer kantonalen Bruttospielertragssteuer einzuführen. Spielbanken der Kategorie A sind völlig neue Unternehmen. Die Spielbankenabgabe der Verfassung entzieht den Kantonen nichts, worauf sie vor Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmung Anspruch gehabt hätten. Diesbezüglich liegt bei den Spielbanken der Kategorie B eine andere Situation vor.

Mit der vorgeschlagenen Lösung erhalten die Kantone auf verfassungsrechtlich vertretbare Weise Anteil am Steuersubstrat der Spielbanken der Kategorie B. Anderer-

seits wird, was in interkantonalen Verhältnissen sehr wichtig ist, der Steuerwettbewerb unter den Kantonen in bezug auf die Spielbanken der Kategorie B vermieden.

## **235.2 Weitere Fragen**

Aus den Studien der Arbeitsgruppe Erard und den Erfahrungen der Nachbarstaaten lässt sich ableiten, dass gut organisierte und geführte Spielbanken mit einem genügend grossen Einzugsgebiet trotz der vorgeschlagenen Höhe der Bruttospielertragssteuer rentable Unternehmen sein können. Der Tronc, der bei den Tischspielen gemäss ausländischen Erfahrungen rund 30–50 Prozent des Bruttospielertrags beträgt, wird gemäss Gesetzesentwurf nicht besteuert. Zudem sind die Spielbanken ermächtigt, auch Eintrittspreise zu erheben, was ihnen beträchtliche Zusatzeinkünfte verschaffen kann. Unter diesen Gesichtspunkten ist es einerseits vertretbar, wenn die Gewinne der Spielbanken der normalen Unternehmensbesteuerung unterworfen sind, deren Erträge Bund, Kantonen und Gemeinden zufallen. Andererseits unterliegen die Bruttospielerträge nicht der Mehrwertsteuer, ebensowenig die Einkünfte aus dem Tronc.

Die Frage, ob die Gewinne der Spieler der Verrechnungssteuer unterliegen, ist nach gründlicher Prüfung verneint worden. Die Einführung einer Verrechnungssteuer auf Spielgewinnen in Spielbanken stiesse in der Praxis auf fast unüberwindliche Schwierigkeiten. Sie würde die Schweizer Spielbanken im Wettbewerb mit den ausländischen Konkurrenten massiv benachteiligen, da eine solche Quellensteuer im Ausland nicht bekannt ist.

## **235.3 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln**

### *Artikel 40*

Diese Bestimmung enthält den Grundsatz und definiert den Bruttospielertrag, das Substrat der Spielbankenabgabe.

### *Artikel 41*

In Absatz 1 wird das Festlegen des Steuersatzes (maximal 80%) an den Bundesrat delegiert. Der Steuersatz wird so festgelegt, dass nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte Spielbanken eine angemessene Rendite auf dem investierten Kapital erzielen können.

In Absatz 2 erhält der Bundesrat die Möglichkeit, den Steuersatz für die beiden Kategorien von Spielbanken unterschiedlich festzulegen. Diese Differenzierungsmöglichkeit erlaubt es dem Bundesrat, allenfalls vorhandene unterschiedliche Ertragsvoraussetzungen zu berücksichtigen. Bei der Festsetzung des Steuersatzes trägt der Bundesrat allfälligen Gebühren, die der Kanton zur Deckung der durch die Spielbanken bedingten Kosten erhebt, Rechnung.

In Absatz 3 wird die Spannbreite definiert, innerhalb welcher der Bundesrat den Steuersatz nach Absatz 1 festlegen kann.

Die in Absatz 4 gewährte Reduktionsmöglichkeit ist im Gegensatz zum Steuersatz gemäss Absatz 1 individuell, d. h. auf die einzelne Spielbank bezogen, festzulegen.

#### *Artikel 42*

Darin werden die für Spielbanken der Kategorie B vorgesehenen Gründe für eine Reduktion des Grundsteuersatzes umschrieben.

Der erste Reduktionsgrund verbessert die steuerliche Situation jener Spielbanken der Kategorie B, welche – wie die Lotteriegesellschaften – mit ihren Erträgen in wesentlichem Ausmass öffentliche Interessen fördern oder gemeinnützige Zwecke erfüllen. Mit dem zweiten Reduktionsgrund will man der Tatsache Rechnung tragen, dass Spielbanken in gewissen Regionen für die Förderung des Tourismus wesentliche Beiträge leisten können, dass sie aber andererseits nur saisonal gut frequentiert sind.

Auch hier handelt es sich um Reduktionen, über die im Einzelfall entschieden wird und die unter Umständen von Jahr zu Jahr festgesetzt werden.

#### *Artikel 43*

Diese Bestimmung regelt für Spielbanken der Kategorie B die Reduktion im Fall der Erhebung einer gleichartigen Abgabe durch den Kanton. Der Bundessteuersatz muss – im Unterschied zu den anderen Reduktionsgründen – obligatorisch reduziert werden, sofern ein Kanton von der ihm zustehenden Möglichkeit zur Erhebung einer eigenständigen Bruttospielertragssteuer Gebrauch macht. Bei ihrer Qualifizierung gibt es kein Ermessen: Sie entspricht dem Umfang der kantonalen Steuer, darf aber höchstens 30 Prozent des Bruttospielertrages betragen und wird im Falle von Reduktionen, die in Anwendung von Artikel 41 Absatz 4 und Artikel 42 festgelegt wurden, verhältnismässig gekürzt. Im Ergebnis heisst dies, dass der Steuerbetrag, wie er nach den erwähnten Reduktionen noch zur Verfügung steht, zu drei Achteln an den Kanton und zu fünf Achteln an den Bund geht.

#### *Artikel 44*

Die Veranlagung und der Bezug der Spielbankenabgabe wird in den Aufgabenbereich der Kommission verwiesen. Die Kommission kann auf Ersuchen eines Kantons (gegen Kostenersatz) auch Veranlagung und Bezug der kantonalen Bruttospielertragssteuer übernehmen, ähnlich wie heute die Kantone die direkte Bundessteuer für den Bund einziehen.

#### *Artikel 45*

In Anlehnung an das Steuerharmonisierungsgesetz werden in diesem Artikel die Voraussetzungen umschrieben, unter welchen Nach- und Strafsteuern erhoben werden. Im Unterschied zur strafrechtlichen Sanktion der Busse, die grundsätzlich nur gegenüber natürlichen Personen verhängt werden kann, trifft die Pflicht zur Bezahlung von Strafsteuern, die maximal das Fünffache der Nachsteuern betragen können, unmittelbar das Spielbankunternehmen.

## **24 4. Kapitel: Eidgenössische Spielbankenkommission**

### *Vorbemerkungen*

In diesem Kapitel werden Zusammensetzung, Aufgaben und Befugnisse der Eidgenössischen Spielbankenkommission geregelt. Diese ist, wie bereits im allgemeinen Teil festgestellt, dem Vorbild der Eidgenössischen Bankenkommission nachempfunden. Die beiden Expertenkommissionen haben sich auch die Möglichkeit überlegt, die im vorliegenden Entwurf der Eidgenössischen Spielbankenkommission

zugedachten Aufgaben der Verwaltung zu übertragen. Die Schaffung einer Spezialkommission hat gegenüber einer solchen Lösung den Vorteil, dass im Milizsystem Spezialisten aus den verschiedensten Bereichen (Controlling, Betriebswirtschaft, Rechnungswesen, Unternehmensführung, Kriminalistik usw.) zur Bewältigung der komplexen Aufgaben in einem einzigen Gremium zusammengeführt werden und dort direkt ihre Fachkenntnisse einbringen können. Der Bundesrat teilt diese Auffassung, die im Vernehmlassungsverfahren übrigens nicht bestritten wurde.

#### *Artikel 46*

Wahlbehörde der Eidgenössischen Spielbankenkommission ist der Bundesrat, der auch den Vorsitz regelt. Mitglieder der Kommission sollen nur unabhängige Sachverständige werden können. In formaler Hinsicht wird die Unabhängigkeit durch die Beschreibung des Personenkreises, der nicht wählbar ist, gewährleistet.

Diese Unabhängigkeit der Kommission ist ausserordentlich wichtig. Fehlt sie, so wird die Kommission in schwierigen und heiklen Situationen kaum in der Lage sein, neutral und unabhängig auch unpopuläre Entscheide zu fällen, die für das Durchsetzen des vorliegenden Gesetzes mitunter erforderlich sein werden und die gegebenenfalls regionalwirtschaftliche und andere Interessen tangieren können.

#### *Artikel 47*

Nach dieser Vorschrift organisiert sich die Kommission unter Vorbehalt der Bestimmung des Vorsitizes durch den Bundesrat selbst. Das von ihr zu erlassende Geschäftsreglement bedarf allerdings der Genehmigung durch den Bundesrat.

Absatz 3 ist die gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines ständigen Sekretariates der Kommission, also einer neuen Verwaltungseinheit, welche der Kommission direkt unterstellt ist und dieser dient.

#### *Artikel 48*

Der Grundauftrag der Kommission in Absatz 1 ist sehr weit gefasst. Gleichzeitig wird der Kommission die Kompetenz erteilt, die zum Vollzug des Gesetzes notwendigen Verfügungen zu erlassen.

Die wichtigsten Teilaufgaben sind in einer nicht abschliessenden Aufzählung in Absatz 2 aufgelistet. Es handelt sich um umfassende und komplexe Aufgaben, deren Erfüllung für den Vollzug des vorliegenden Gesetzes von entscheidender Bedeutung ist.

Die Kommission kann nach Absatz 3 von den Spielbanken sowie von den Zulieferbetrieben jederzeit die notwendigen Auskünfte und Unterlagen verlangen. Das gleiche gilt für die Revisionsstellen der Spielbanken und der Zulieferbetriebe. Die Kommission kann bei Bedarf ausserdem Sachverständige beiziehen.

Für eine wirksame Aufsicht und Kontrolle über den Spielbetrieb ist die Möglichkeit des Monitorings der EDV-Anlagen der Spielbank unabdingbar. Das Monitoring betrifft ausschliesslich sach- und nicht personenbezogene Daten (insbesondere Daten über Geldspielautomaten und Jackpotsysteme). Dieses EDV-Monitoring kann entscheidend dazu beitragen, dass ungewöhnliche Vorgänge rasch und zuverlässig erkannt werden.

#### *Artikel 49*

Wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Tätigkeit der Kommission ist die Pflicht zur Zusammenarbeit unter den beteiligten Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen.

## Artikel 50

Die Kommission kann und muss alle Massnahmen anordnen, die zur Herstellung eines ordnungsgemässen Zustandes und zur Beseitigung von Missständen in Spielbanken notwendig sind. Sie kann insbesondere Untersuchungen durchführen und für die Zeit der Untersuchung vorsorgliche Massnahmen anordnen und die Konzession beispielsweise suspendieren.

Gemäss Artikel 50 Absatz 3 sind die Beamten des Sekretariats nötigenfalls zu direktem Eingreifen in den Betrieb der Spielbank ermächtigt. Es handelt sich um ein polizeiliches Eingreifen an Ort und Stelle, beispielsweise zur Gefahrenabwehr oder zur Beweissicherung im Hinblick auf eine Administrativ- oder Strafuntersuchung. Die Spielbankenkommission und ihr Sekretariat üben demnach auch die Funktion einer Spielbankenpolizei aus.

Auf die Schaffung eines eigentlichen Polizeikorps für den Einsatz in Spielbanken ist hingegen zu verzichten. Das Aufsichts- und Überwachungskonzept des vorliegenden Gesetzesentwurfs beruht, wie in den einleitenden Bemerkungen erläutert wurde, in erster Linie auf einem Controlling der Qualität des unternehmenseigenen Sicherheitskonzeptes. Die polizeiliche Überwachung vor Ort wird deshalb die Ausnahme bilden. Sollten aufgrund von strafbaren Handlungen eigentliche Polizeieinsätze notwendig werden, so wird die Kommission bzw. ihr Sekretariat dafür die zuständigen kantonalen Polizeiorgane einsetzen.

Artikel 50 Absatz 4 gibt der Spielbankenkommission zur Durchsetzung der von ihr verfügbaren Massnahmen die Möglichkeit der Ersatzvornahme sowie der Publikation der Widersetzlichkeit der Spielbank. Diese Anprangerung wird eine hohe präventive Wirkung ausüben. Betrifft die Widersetzlichkeit einen Sachverhalt, der für das Aufrechterhalten der Konzession von Bedeutung ist, so wird die Kommission zusätzlich zu den übrigen Massnahmen die Konzession entziehen, einschränken oder suspendieren.

## Artikel 51

Die Wirksamkeit des vorliegenden Gesetzes hängt entscheidend von der Präventivwirkung der Sanktionen ab. Für Verstösse gegen Konzessionen oder Verfügungen sieht der Entwurf deshalb empfindliche Sanktionen vor, die gegen das fehlbare Unternehmen gerichtet sind.

Der Erlass von Verwaltungssanktionen ist deshalb angezeigt, weil – mit wenigen Ausnahmen des Verwaltungsstrafrechts – nur natürliche Personen strafbar sein können; Unternehmen sind als juristische Personen oder auch als Personengemeinschaften nach herrschender Lehre nicht deliktstfähig, weil ihnen keine subjektive Schuld zugewiesen werden kann. Überdies muss davon ausgegangen werden, dass es bei grösseren Unternehmungen häufig sehr schwierig ist, die für eine bestimmte Entscheidung strafrechtlich verantwortliche Person auszumachen.

Die nach dem Muster des neuen Kartellgesetzes konzipierte verwaltungsrechtliche Sanktion knüpft an Konzessionen und Verfügungen an. Für die Unternehmen besteht somit Klarheit über die Rechtslage.

Die Sanktion soll für das fehlbare Unternehmen spürbar sein. Strafrechtliche Bussen gegen natürliche Personen bemessen sich nach deren wirtschaftlichen Verhältnissen und fallen daher bezogen auf das Wirtschaftsleben meist eher marginal aus. Gegenüber den durch das Unternehmen mit den Rechtsverstössen erzielten Gewinnen sind sie keineswegs angemessen. Zudem ist davon auszugehen, dass Bussen gegen verantwortliche Manager in aller Regel von der Unternehmung zur Bezah-

lung übernommen werden. Sie werden damit zum kalkulierbaren Aufwandposten, womit die präventive Wirkung entfällt. Aus diesem Grund sieht der Entwurf Verwaltungssanktionen vor, die sich in erster Linie in Relation zum durch den Verstoß erzielten Gewinn bemessen. Die Höhe der Sanktion kann den dreifachen Betrag des erzielten Gewinnes erreichen. In Fällen, in denen dieser Gewinn nicht feststellbar oder schätzbar ist, wird ersatzweise ein Betrag von maximal 20 Prozent des Bruttospielertrages des letzten Geschäftsjahrs erhoben. Die konkrete Höhe des Betrages wird indessen nach den konkreten Umständen zu bemessen sein. Er wird wohl nur in selten krassen Fällen die Höchstsätze erreichen. Eine Belastung in der Höhe des erzielten Gewinnes wird aber regelmässig die untere Grenze der Sanktion bilden.

Die Verwaltungssanktionen sind kumulativ zu den strafrechtlichen Sanktionen anwendbar. Selbst wenn gegen das Unternehmen eine Verwaltungssanktion ausgesprochen wird, kann die verantwortliche Person strafrechtlich belangt werden, sofern ihr ein Verschulden nachgewiesen werden kann.

#### *Artikel 52*

Die Berichterstattung der Kommission erfolgt jährlich. Ihre Adressaten sind der Bundesrat und die Öffentlichkeit.

Die Pflicht der Kommission zur Veröffentlichung ihres Jahresberichtes und weiterer Informationen aus dem Spielbankenbereich ist ein in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzender Bestandteil des Kontrollkonzeptes. Die Veröffentlichung dieser Informationen macht sie für die Bevölkerung überprüfbar. Diese Transparenz entfaltet u. a. auch präventive Wirkung und erleichtert die Diskussion über Vor- und Nachteile der Spielbanken für die Standortregionen.

#### *Artikel 53*

Die Aufsichtskosten, d. h. insbesondere die Kosten der Kommission und des Sekretariates, werden nicht aus der Spielbankenabgabe finanziert, sondern durch Gebühren. Die allgemeine Aufsichtsgebühr, die von jedem Konzessionär zu entrichten ist, wird von der Kommission jährlich nach Massgabe der von ihnen verursachten Aufsichtskosten des Vorjahres festgesetzt. Die Kommission erhebt für ihre Verfügungen kostendeckende Gebühren. Sie kann dafür Kostenvorschüsse verlangen.

Einwandfrei geführte Spielbanken, deren Betrieb weniger Aufsichts- und Überwachungsaufwand erfordert, können so Kosten sparen und müssen weniger Gebühren zahlen als Spielbanken, die grösseren Aufsichts- und Kontrollaufwand verursachen.

## **25      5. Kapitel: Rechtsschutz**

#### *Artikel 54*

Der Rechtsschutz ist dadurch gewährleistet, dass gegen Verfügungen der Kommission bei der für Spielbanken zuständigen Rekurskommission Beschwerde erhoben werden kann. Es ist vorderhand nicht beabsichtigt, eine spezielle Rekurskommission für Spielbanken zu schaffen, sondern die Behandlung der Rekurse einer bereits bestehenden Rekurskommission zu übertragen. Für das Beschwerdeverfahren sind die Bestimmungen der Bundesrechtspflege massgebend.

## 26 6. Kapitel: Strafbestimmungen

### Artikel 55

In dieser Bestimmung sind die Verstösse gegen das Spielbankengesetz umschrieben, welche als Vergehen gelten sollen.

Die Strafandrohung von maximal einem Jahr Gefängnis entspricht derjenigen anderer verwaltungsstrafrechtlicher Erlasse. Die angedrohten Höchstbussen von zwei Millionen Franken für vorsätzliche und 500 000 Franken für fahrlässige Tatbegehungen liegen deutlich über den Bussenmaxima des Allgemeinen Strafrechts.

Die Höhe dieser Bussen rechtfertigt sich aufgrund der wirtschaftlichen Interessen, die auf dem Spiel stehen. Der Straffrahmen für Bussen dürfte deshalb entsprechende präventive Wirkung entfalten.

### Artikel 56

Für Übertretungen gilt ein Bussenmaximum von 500 000 Franken bei vorsätzlicher Tatbegehung. Im Fall der Fahrlässigkeit beträgt die Höchstbusse immer noch 250 000 Franken.

### Artikel 57

Da die Strafen durch eine Verwaltungseinheit des Bundes verfolgt und beurteilt werden, ist das Verwaltungsstrafrecht des Bundes anwendbar.

## 27 7. Kapitel: Schlussbestimmungen

### Artikel 58

Mit diesem Artikel wird der Bundesrat ermächtigt, die Ausführungsbestimmungen zum Spielbankengesetz zu erlassen.

### Artikel 59/60

In diesen beiden Artikeln werden das geltende Spielbankengesetz<sup>7)</sup> sowie die Kursaalverordnung<sup>8)</sup> aufgehoben. Gleichzeitig werden die folgenden Gesetze geändert:

- a. Das Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (SR 172.010);
- b. Das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10);
- c. Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11);
- d. Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14);
- e. Das Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (BB1 1996 III 1101 ff; noch nicht in Kraft).

### Artikel 61

Dieser Artikel ermächtigt den Bundesrat, Vorschriften im Hinblick auf das Verfahren zur Erteilung der ersten Konzessionen zu erlassen.

<sup>7)</sup> SR 935.52

<sup>8)</sup> SR 935.53

## Artikel 62

Es wäre unzweckmässig, das Datum des Inkrafttretens im Gesetz selber festzulegen. Der Bundesrat sollte hier vielmehr Handlungsspielraum haben. Das Inkrafttreten ist erst möglich, wenn die zahlreichen notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen sind. Der Zeitbedarf für diese Arbeit kann nicht zuverlässig abgeschätzt werden.

### 3 Personelle und finanzielle Auswirkungen

#### 31 Auf den Bund

Das Gesetz sieht in den Artikeln 46 und 47 die Schaffung einer Eidgenössischen Spielbankenkommission sowie eines beigeordneten ständigen Sekretariates vor. Das Sekretariat kann in einer Anfangsphase durchaus eine eher knappe, aber für eine effiziente Arbeit genügende personelle Dotierung aufweisen und ist – je nach Entwicklung des Spielbankwesens in der Schweiz – später auszubauen. Sämtliche Personal- und übrigen Kosten sind durch Gebühren zu decken, so dass dem Bund keine finanzielle Mehrbelastung entsteht.

#### 32 Auf die Kantone

Für die Standortkantone von Spielbanken dürfte sich ein gewisser Mehraufwand für Verwaltung und Polizei ergeben. Diese Mehrbelastung wird sich voraussichtlich in Grenzen halten, da die eigentliche Kontroll- und Überwachungstätigkeit von den zuständigen Behörden des Bundes ausgeübt wird. Diesem Mehraufwand steht ein volkswirtschaftlicher Nutzen für Standortkanton und Gemeinde gegenüber. Fiskalisch sind die Spielbanken beider Kategorien als Steuersubjekte für Unternehmenssteuern interessant; bei den Spielbanken der Kategorie B haben die Kantone zudem die Möglichkeit, eine bruttospielertragsabhängige Steuer zu erheben. Damit ist der Mehraufwand der Kantone abgegolten. Im übrigen trägt der Bundesrat bei der Festsetzung des Steuersatzes allfälligen Gebühren, die der Kanton zur Deckung der durch die Spielbanken bedingten Kosten erhebt, Rechnung.

#### 33 Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen

Da die Schweiz nur über beschränkte praktische Erfahrungen im Bereich der Glücksspiele und Spielbanken verfügt, können die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen lediglich abgeschätzt und nicht durch konkrete Daten veranschaulicht werden. Die Erfahrungszahlen aus dem Ausland können nur bedingt als Grundlage zur Ermittlung der Auswirkungen dienen.

Durch den Betrieb von Spielbanken werden sich wirtschaftliche Auswirkungen in verschiedenen Bereichen ergeben. Die Erträge aus der Spielbanken- und der ordentlichen Besteuerung werden zu vermehrten Steuereinnahmen für Bund (AHV/IV) und Standortkanton und -gemeinde führen. Durch die Errichtung einer Spielbank werden infrastrukturelle Auswirkungen entstehen, indem einerseits Primärarbeitsplätze in den Spielbanken (und ihren Annexbetrieben) und andererseits Sekundärarbeitsplätze in den verschiedenen Zulieferbranchen geschaffen werden. Zudem darf davon ausgegangen werden, dass Spielbanken für ihre Standortregion eine zusätzliche touristische Attraktion darstellen, welche zu einer Steigerung der Besucherzahlen führen wird.

Durch die verschiedenen im Gesetz vorgesehenen Massnahmen (z. B. Spielsperre) sollen die sozial schädlichen Auswirkungen so weit als möglich eingeschränkt werden. Die in allen Kulturkreisen auftretende Spielsucht kann durch einen sicheren und transparenten Spielbetrieb in geordnete und überschaubare Bahnen gelenkt werden. Zudem ist zu beachten, dass nur ein sehr kleiner Anteil der Spieler als Problemspieler qualifiziert werden muss.

## **4       Legislaturplanung**

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 1995–1999 (BB1 1996 II 353) angekündigt.

## **5       Verhältnis zum europäischen Recht**

### **51       Europäische Union**

Im Rahmen der Europäischen Union regelt kein einheitlicher Rechtsakt den Bereich der Glücksspiele. Die zuständige Europäische Kommission hat darauf verzichtet, eine Europäische Richtlinie zur Regelung des Glücksspiels zu erlassen, weil die Mitgliedstaaten der Europäischen Union diesen Bereich stets als Teil ihrer nationalen Souveränität betrachtet haben. Dieser Souveränitätsanspruch wurde auch vom Europäischen Gerichtshof anerkannt (vgl. Urteil vom 24. März 1994 i. S. Schindler). Der Europäische Gerichtshof hat zwar die Grundfreiheiten des Europäischen Vertrages, insbesondere die Dienstleistungsfreiheit, auch für den Bereich der Glücksspiele anerkannt. Gleichzeitig wurde jedoch festgehalten, dass die Mitgliedstaaten im eigenen kulturellen und sozialen Interesse diese Freiheit bis hin zu einem Verbot einschränken können, solange diese einschränkenden Massnahmen nicht diskriminierend sind.

### **52       Rechtsvergleich**

In bezug auf den Rechtsvergleich mit anderen europäischen Staaten wird auf Ziffer 14 verwiesen.

## **6       Gesetzliche Grundlagen**

### **61       Verfassungsmässigkeit**

Der vorliegende Gesetzesentwurf stützt sich auf Artikel 35 der Bundesverfassung. Artikel 35 Absatz 1 BV räumt dem Bund auf dem Gebiete des Glücksspiels um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile eine umfassende Gesetzgebungskompetenz ein. Absatz 2 sieht für die Spielbanken ein Konzessionssystem vor. Nach Artikel 35 Absatz 3 BV legt die Gesetzgebung die Einsatzlimiten fest. Um die Anpassung der Einsätze zu erleichtern, ist vorgesehen, diese Kompetenz an den Bundesrat zu delegieren.

Die Besteuerung der Spielbanken ist einer besonderen Prüfung unterzogen worden. Artikel 35 Absatz 5 BV lautet folgendermassen: «Eine ertragsabhängige Spielbankenabgabe von maximal 80 Prozent der Bruttospielerträge aus dem Betrieb der Spielbanken ist dem Bund abzuliefern. Sie wird zur Deckung des Bundesbeitrages

an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet». Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Bundesrat die Abgabe für Spielbanken der Kategorie B reduziert, soweit ein Kanton für diese Spielbanken eine gleichartige Abgabe erhebt (Art. 43 Abs. 1 des Entwurfes). In diesem Fall entspricht die Reduktion dem Betrag der kantonalen Abgabe, darf aber 30 Prozent des Bruttospielertrages nicht überschreiten (Art. 43 Abs. 2 des Entwurfes). Artikel 35 Absatz 5 BV lässt eine solche Regelung zu. Dieser Absatz sieht lediglich einen Maximalsatz vor. Der Gesetzesentwurf verzichtet auf die Ausschöpfung des gegebenen Handlungsspielraumes, um den Kantonen die Erhebung einer eigenständigen Spielbankenabgabe zu ermöglichen.

Die Spielbankenabgabe nach Absatz 5 beschneidet die Möglichkeit der Kantone nicht, die Erträge einer Spielbank weiteren Steuern und Abgaben zu unterwerfen<sup>9)</sup>. Mit der Ausschöpfung des gegebenen Handlungsspielraumes wäre eine zusätzliche Besteuerung durch die Kantone wohl kaum zu verwirklichen.

## 62      **Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

In einer Reihe von Bestimmungen sind Rechtsetzungsbefugnisse an den Bundesrat und an die Eidgenössische Spielbankenkommission vorgesehen, die über die allgemeine Vollzugsverordnungskompetenz hinausgehen.

### *A. Rechtsetzungsdelegation an den Bundesrat*

#### *Art. 3 Abs. 4    Begriffe und Abgrenzung*

Die Bestimmung erlaubt, die Präzisierung der Abgrenzungskriterien auf Verordnungsstufe vorzunehmen, was sich wegen der Vielfalt und Komplexität im Spielbereich aufdrängt. Dies schafft eine bessere Voraussetzung für die Zuordnung der Spiele; insbesondere kann neuen Entwicklungen auf diesem Gebiet besser Rechnung getragen werden.

#### *Art. 4 Abs. 2    Angebot von Glücksspielen*

Der Bundesrat wird ermächtigt, das in den Spielbanken zulässige Tischspielangebot entweder generell in der Verordnung oder für jede einzelne Spielbank in der Konzession festzulegen. Damit lässt sich den sich ändernden Bedürfnissen des Spielerpublikums, allfälligen Entwicklungen neuer Spiele oder Veränderungen im Glücksspielangebot der Nachbarstaaten flexibel Rechnung tragen.

#### *Art. 6    Spieltechnische Vorschriften*

Die Details der spieltechnischen Vorschriften für Spielsysteme sowie für Glücks- und Geschicklichkeitsspielautomaten müssen auf Verordnungstufe umschrieben werden. Zu regeln sein werden insbesondere die Prüf-, Konformitätsbewertungs- und Zulassungsverfahren für Glücks- und Geschicklichkeitsspielautomaten, Jackpotsysteme und andere spieltechnische Einrichtungen (z. B. Spieltische).

Bezüglich der Glücksspielautomaten wird der Bundesrat beauftragt, eine Aufteilung in Kategorien vorzunehmen. Sie ist erforderlich, um das Automatenangebot in den beiden Kategorien von Spielbanken klar voneinander zu unterscheiden.

<sup>9)</sup> Paul Richli im Kommentar zu Artikel 35 BV, Randziffer 12.

## *Art. 8 Abs. 2 Kategorien*

Damit die Attraktivität der Spielbanken der Kat. B nicht zu stark eingeschränkt wird, kann der Bundesrat die spielbankeninterne Vernetzung der Glücksspielautomaten zulassen bzw. näher regeln. Er erhält dadurch ein Instrument in die Hand, mit welchem er beispielsweise künftig entstehenden Wettbewerbsnachteilen gegenüber der ausländischen Konkurrenz ausgleichend entgegenwirken kann.

## *Art. 14 Abs. 3 Sicherheitskonzept und Sozialkonzept*

Eine der laufenden technischen Entwicklung angepasste Handhabung der Vorschriften über die Verwirklichung des Sicherheitskonzeptes gebietet, dass der Bundesrat die Anforderungen auf Verordnungsstufe jeweils rasch aktualisieren kann.

Auch die umfassende Regelung der im Sozialkonzept vorgesehenen Massnahmen auf Gesetzesstufe ist zum heutigen Zeitpunkt – nicht zuletzt auch wegen mangelnder Erfahrung der Schweiz auf diesem Gebiet – wenig praktikabel. Zweckmässigerweise muss der Bundesrat die Anforderungen auf Verordnungsstufe festlegen und ggf. neuen Erkenntnissen anpassen können.

## *Art. 20 Bewilligungen*

Um den erforderlichen hohen Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen, die an den Spielbankenbetrieb gestellt werden, zu genügen, sind nach ausländischem Vorbild (z. B. USA) spezielle Bewilligungen für bestimmte Tätigkeiten erforderlich. Zahl und Ausgestaltung der Bewilligungen erfordern die Möglichkeit einer raschen Anpassung an die Entwicklung in den erwähnten Bereichen, was eine Delegation an den Bundesrat notwendig macht.

## *Art. 26 Abs. 1 Höchstensätze*

Dem Bundesrat muss die Möglichkeit eingeräumt werden, auf dem Verordnungsweg die Höchstensätze je nach Spielart flexibel und marktkonform festzulegen. Er hat dabei den unterschiedlichen Gefahrenpotentialen der Spiele angemessen Rechnung zu tragen.

## *Art. 36 Anwendbares Recht*

Um künftigen Erfahrungen im Vollzug des Spielbankengesetzes Rechnung tragen zu können, wird der Bundesrat für die Bereiche Jahresrechnung und Geschäftsbericht zur Regelung abweichender Vorschriften ermächtigt. Hierzu bedarf es einer entsprechenden Delegationsnorm.

## *Art. 41 Abs. 1, 2 und 4 Steuersätze*

Im Rahmen der delegierten Rechtsetzungskompetenz hat der Bundesrat bei der Festlegung der konkreten Steuersätze in sachlicher und zeitlicher Hinsicht den Besonderheiten der verschiedenen Kategorien von Spielbanken Rechnung zu tragen.

## *Art. 42 Steuererleichterungen*

Der Bundesrat wird mit der Aufnahme entsprechender Delegationsnormen im Gesetz in die Lage versetzt, bei Vorliegen bestimmter gesetzlicher Reduktionsgründe die Steuersätze für die Spielbanken der Kategorie B entsprechend herabzusetzen.

*Art. 43 Abs. 1* Reduktion der Steuer bei Erhebung einer gleichartigen Abgabe durch den Kanton

Mit der vorgesehenen Reduktion wegen Erhebung einer kantonalen Bruttospielertragssteuer trägt der Bundesrat den Interessen der Kantone, am Steuersubstrat der Spielbanken der Kategorie B zu partizipieren, auf geeignete Weise Rechnung. Eine entsprechende Delegationsnorm ist unumgänglich.

*Art. 44 Abs. 1* Veranlagung und Bezug

Aus Zweckmässigkeitsgründen muss die nähere Regelung des Steuerveranlagungs- und Steuerbezugsverfahrens auf Verordnungsstufe vorgenommen werden, was eine Delegationsnorm notwendig macht.

*Art. 61* Verfahren zur Erteilung der ersten Konzessionen

Um die Erteilung von Konzessionen in einer ersten Phase nach der Inkraftsetzung des Gesetzes zeitlich und inhaltlich zu koordinieren, ist die nähere Regelung dieses Verfahrens dem Bundesrat übertragen.

*Art. 62 Abs. 2* Referendum und Inkrafttreten

Dem Bundesrat ist das Inkraftsetzen des Gesetzes übertragen, sobald die notwendigen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind.

*B. Weitere Rechtssetzungsdelegationen an die Eidgenössische Spielbankenkommission:*

*Art. 28 Abs. 3* Zahlungsmittel und Depots

Die Spielbankenkommission hat in der ihr geeignet erscheinenden Weise die Höhe festzulegen, ab welcher Gewinnaussahlungen oder Rückzahlungen der Spielbank per Check zu erfolgen haben.

*Art. 47 Abs. 1* Organisation

Entsprechend Artikel 23 Absatz 2 des Bankengesetzes wird auch der Spielbankenkommission die Aufgabe übertragen, sich selbst zu organisieren und ein entsprechendes Geschäftsreglement zu erlassen. Dafür bedarf es einer Delegationsnorm im Gesetz.

*Art. 53 Abs. 2* Gebühren

Die Aufsichtsgebühren sind so festzulegen, dass die effektiv entstandenen, gesamten Kosten der Beaufsichtigung von Spielbanken durch die Kommission und das Sekretariat abgedeckt werden können. Eine Delegation gewährleistet die notwendige Flexibilität bei der jährlichen Neufestlegung.

# **Bundesgesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG)**

Entwurf

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 35 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 26. Februar 1997<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

## **1. Kapitel: Gegenstand und Zweck**

### **Art. 1   Gegenstand**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt das Glücksspiel um Geld oder andere vermögenswerte Vorteile sowie die Konzessionierung, den Betrieb und die Besteuerung der Spielbanken.

<sup>2</sup> Vorbehalten bleiben die Vorschriften des Bundesgesetzes vom 8. Juni 1923<sup>2)</sup> betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten.

### **Art. 2   Zweck**

Dieses Gesetz soll:

- a. einen sicheren und transparenten Spielbetrieb gewährleisten;
- b. die Kriminalität und die Geldwäscherei in Spielbanken verhindern;
- c. sozial schädliche Auswirkungen des Spielbetriebs verhüten;
- d. den Tourismus fördern;
- e. dem Bund Einnahmen verschaffen.

## **2. Kapitel: Spiele**

### **Art. 3   Begriffe und Abgrenzung**

<sup>1</sup> Glücksspiele sind Spiele, bei denen insgesamt oder in wesentlichen Spielelementen gegen Leistung eines Einsatzes ein Geldgewinn oder ein anderer vermögenswerter Vorteil in Aussicht steht, der ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt.

<sup>2</sup> Glücksspielautomaten sind Geräte, die gegen einen Einsatz ein Glücksspiel anbieten, das in seinen wesentlichen Teilen automatisch abläuft.

<sup>3</sup> Geschicklichkeitsspielautomaten sind Geräte, die gegen einen Einsatz ein Geschicklichkeitsspiel anbieten, das in seinen wesentlichen Teilen automatisch abläuft und dessen Gewinn ganz oder überwiegend von der Geschicklichkeit eines durchschnittlichen Spielers abhängt.

<sup>4</sup> Der Bundesrat erlässt nähere Vorschriften über die Abgrenzung.

<sup>1)</sup> BBl 1997 III 145

<sup>2)</sup> SR 935.51

#### **Art. 4 Angebot von Glücksspielen**

<sup>1</sup> Glücksspiele dürfen nur in konzessionierten Spielbanken angeboten werden.

<sup>2</sup> Der Bundesrat legt in der Konzession oder durch Verordnung fest, welche Tischspiele die Spielbanken anbieten dürfen.

#### **Art. 5 Telekommunikationsmittel**

Die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen, insbesondere mittels Internet, ist verboten.

#### **Art. 6 Spieltechnische Vorschriften**

<sup>1</sup> Der Bundesrat erlässt spieltechnische Vorschriften über Spielsysteme sowie über Glücks- und Geschicklichkeitsspielautomaten. Er regelt insbesondere die Prüfung, Konformitätsbewertung oder Zulassung.

<sup>2</sup> Er regelt für Glücksspielautomaten insbesondere die Gerätekategorien nach Massgabe von Höchsteinsatz sowie von Gewinn- und Verlustmöglichkeiten.

### **3. Kapitel: Spielbanken**

#### **1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

##### **Art. 7 Begriff**

Die Spielbank ist eine Unternehmung, die gewerbsmässig Gelegenheit zum Glücksspiel anbietet.

##### **Art. 8 Kategorien**

<sup>1</sup> Die Spielbank der Kategorie A bietet Tischspiele und das Spiel an Glücksspielautomaten an. Sie darf die Glücksspielautomaten in der Spielbank und unter den Spielbanken der Kategorie A elektronisch vernetzen, insbesondere zur Bildung von Jackpots.

<sup>2</sup> Die Spielbank der Kategorie B bietet von den Tischspielen das Boulespiel und/oder das Roulette sowie das Spiel an Glücksspielautomaten an, welche im Vergleich zu den Glücksspielautomaten der Spielbanken der Kategorie A ein geringeres Verlust- und Gewinnpotential aufweisen. Der Bundesrat regelt, ob und wieweit die elektronische Vernetzung der Glücksspielautomaten innerhalb einer Spielbank der Kategorie B zulässig ist.

##### **Art. 9 Standorte und Zahl**

<sup>1</sup> Die Spielbanken werden möglichst ausgewogen auf die interessierten Regionen verteilt.

<sup>2</sup> Die Zahl der Spielbanken der Kategorie A ist auf sieben begrenzt.

## 2. Abschnitt: Konzessionen

### Art. 10 Standort- und Betriebskonzession

<sup>1</sup> Für die Errichtung einer Spielbank an einem bestimmten Standort braucht es eine Standortkonzession.

<sup>2</sup> Für den Betrieb braucht es eine Betriebskonzession.

### Art. 11 Konzessionär

Eine Konzession erteilt wird ausschliesslich:

- a. juristischen Personen des öffentlichen Rechts;
- b. Aktiengesellschaften nach schweizerischem Recht, deren Aktienkapital in Namensaktien aufgeteilt ist und deren Verwaltungsratsmitglieder Wohnsitz in der Schweiz haben;
- c. Genossenschaften nach schweizerischem Recht, deren Mitglieder der Verwaltung Wohnsitz in der Schweiz haben. .

### Art. 12 Allgemeine Konzessionsvoraussetzungen

<sup>1</sup> Eine Konzession kann erteilt werden, wenn:

- a. der Gesuchsteller und die Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner sowie die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten sowie die Inhaberinnen und Inhaber von Anteilen und die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten über genügend Eigenmittel verfügen, einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten;
- b. der Gesuchsteller und die Inhaberinnen und Inhaber von Anteilen und, auf Verlangen der Eidgenössischen Spielbankenkommission (Kommission), die Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner die rechtmässige Herkunft der zur Verfügung stehenden Geldmittel nachgewiesen haben.

<sup>2</sup> Die Konzession kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden.

### Art. 13 Besondere Voraussetzungen

<sup>1</sup> Eine Standortkonzession kann nur erteilt werden, wenn:

- a. Standortkanton und Standortgemeinde dies befürworten;
- b. der Gesuchsteller in einem Bericht den volkswirtschaftlichen Nutzen der Spielbank für die Standortregion darlegt.

<sup>2</sup> Die Betriebskonzession kann nur erteilt werden, wenn der Gesuchsteller:

- a. durch Statuten, Organisation, vertragliche Bindungen mit dem Standortkonzessionär sowie durch die übrigen vertraglichen Bindungen und durch das Spielreglement die Unabhängigkeit der Geschäftsführung und die Überwachung des Spielbetriebes gewährleistet;
- b. ein Sicherheitskonzept und ein Sozialkonzept vorlegt;
- c. die Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorlegt und aus diesen glaubwürdig hervorgeht, dass die Spielbank wirtschaftlich überlebensfähig ist;
- d. die Massnahmen darlegt, wie die Voraussetzungen für die ordnungsgemässe Veranlagung der Spielbankenabgabe geschaffen werden.

<sup>3</sup> Sind Standort- und Betriebskonzessionär nicht identisch, so bedarf es für die Erteilung der Betriebskonzession der Zustimmung des Standortkonzessionärs.

#### **Art. 14 Sicherheitskonzept und Sozialkonzept**

<sup>1</sup> Im Sicherheitskonzept muss dargelegt werden, mit welchen Massnahmen die Spielbank den sicheren Spielbetrieb sowie die Bekämpfung der Kriminalität und der Geldwäscherei gewährleisten will.

<sup>2</sup> Im Sozialkonzept muss dargelegt werden, mit welchen Massnahmen die Spielbank den sozial schädlichen Auswirkungen des Spiels vorbeugen oder diese beheben will.

<sup>3</sup> Der Bundesrat legt die Anforderungen an die Konzepte fest.

#### **Art. 15 Verfahren**

<sup>1</sup> Konzessionsgesuche sind der Kommission zuhanden des Bundesrates einzureichen.

<sup>2</sup> Die Kommission veranlasst die Veröffentlichung der Gesuche im Bundesblatt und in den kantonalen Amtsblättern.

<sup>3</sup> Sie führt das Verfahren durch und lädt insbesondere zur Stellungnahme ein.

<sup>4</sup> Sie stellt dem zuständigen Departement zuhanden des Bundesrates Antrag.

#### **Art. 16 Entscheid**

<sup>1</sup> Der Bundesrat entscheidet über die Erteilung der Konzession; sein Entscheid ist nicht anfechtbar.

<sup>2</sup> Die Konzession wird im Bundesblatt und im Amtsblatt des Standortkantons publiziert.

#### **Art. 17 Gültigkeitsdauer und Verbot der Übertragung**

<sup>1</sup> Die Konzession für Spielbanken der Kategorie A gilt 20, diejenige für Spielbanken der Kategorie B 15 Jahre.

<sup>2</sup> Sie können verlängert oder erneuert werden.

<sup>3</sup> Sie sind nicht übertragbar; entsprechende Rechtsgeschäfte sind nichtig.

#### **Art. 18 Meldepflicht**

Der Konzessionär meldet der Kommission:

- a. alle wesentlichen Änderungen der Konzessionsvoraussetzungen;
- b. Veränderungen von Kapital oder Stimmkraft, die zu einer Konzentration von mehr als 5 Prozent in der gleichen Hand führen würden.

#### **Art. 19 Entzug, Einschränkung, Suspendierung**

<sup>1</sup> Die Kommission entzieht die Konzession, wenn wesentliche Voraussetzungen zu ihrer Erteilung nicht mehr erfüllt sind oder der Konzessionär:

- a. sie durch unvollständige oder unrichtige Angaben erwirkt hat;
- b. den Betrieb nicht innerhalb der mit der Konzession gesetzten Frist aufnimmt;
- c. den Betrieb während längerer Zeit einstellt, es sei denn, er werde durch Umstände am Betrieb gehindert, für die er nicht eintreten muss.

<sup>2</sup> Sie entzieht die Konzession ebenfalls, wenn der Konzessionär oder eine der Personen, die er mit der Geschäftsführung betraut hat:

- a. schwer oder wiederholt gegen dieses Gesetz, gegen die Ausführungsvorschriften oder gegen die Konzession verstößt;
- b. die Konzession zu rechtswidrigen Zwecken benutzt.

<sup>3</sup> In leichten Fällen kann sie die Konzession suspendieren, einschränken oder mit zusätzlichen Bedingungen und Auflagen versehen.

<sup>4</sup> Ist der Konzessionär eine Aktiengesellschaft oder eine Genossenschaft und wird ihm die Konzession entzogen, so kann die Kommission deren Auflösung anordnen; sie bezeichnet den Liquidator und überwacht seine Tätigkeit.

### 3. Abschnitt: Betrieb

#### Art. 20 Bewilligungen

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann spezielle Bewilligungen vorsehen, namentlich für die Einstellung des leitenden Personals, für die Lieferanten von Spielgeräten und für die technische Ausrüstung.

<sup>2</sup> Er regelt die Bewilligungsvoraussetzungen und das Verfahren.

#### Art. 21 Spielverbot

Folgende Personen unterliegen einem Spielverbot:

- a. Personen unter 18 Jahren;
- b. Angestellte der Spielbank und ihrer Nebenbetriebe sowie Personen, die Spieleinrichtungen herstellen oder damit handeln;
- c. Aktionärinnen und Aktionäre, die mehr als 5 Prozent des Aktienkapitals der Spielbank halten, sowie Genossenschafterinnen und Genossenschafter;
- d. Mitglieder der Organe der Spielbank;
- e. Mitglieder der Kommission und des Sekretariats der Kommission;
- f. Mitglieder der Organe von Unternehmen, die Spieleinrichtungen herstellen oder damit handeln;
- g. Personen, gegen die eine Spielsperre besteht.

#### Art. 22 Spielsperre

<sup>1</sup> Die Spielbank sperrt Personen vom Spielbetrieb aus, von denen sie aufgrund eigener Wahrnehmungen in der Spielbank oder aufgrund Meldungen Dritter weiss oder annehmen muss, dass sie:

- a. überschuldet sind oder ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen;
- b. Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihren Einkommen und Vermögen stehen;
- c. den geordneten Spielbetrieb oder den guten Ruf der Spielbank beeinträchtigen.

<sup>2</sup> Die Spielerinnen und Spieler können selbst bei der Spielbank eine Spielsperre beantragen.

<sup>3</sup> Die Spielbank trägt die Spielsperren in ein Register ein und teilt den anderen Spielbanken in der Schweiz die Identität der gesperrten Personen mit. Nach Aufhebung der Spielsperre sind die Daten unverzüglich zu löschen.

#### **Art. 23 Zutrittsbeschränkungen**

Die Spielbank kann:

- a. Personen ohne Angabe von Gründen den Eintritt verweigern;
- b. Eintrittspreise erheben;
- c. Kleidervorschriften erlassen.

#### **Art. 24 Ausweiskontrolle**

<sup>1</sup> Die Spielbank überprüft die Identität der Personen, bevor sie ihnen Zutritt gewährt. Als Identitätsnachweis gilt jedes amtliche Ausweispapier.

<sup>2</sup> Sind Tischspiele und Glücksspielautomaten räumlich getrennt, so überprüft sie nur die Identität der Personen, die Zutritt zu den Tischspielen verlangen.

#### **Art. 25 Spielmarken**

Bei Tischspielen darf nur mit Jetons oder mit Spielplaques gespielt werden.

#### **Art. 26 Höchsteinsätze**

<sup>1</sup> Der Bundesrat legt die Höchsteinsätze nach Spielart fest.

<sup>2</sup> Er berücksichtigt dabei die mit den einzelnen Spielen verbundenen Gefahren.

#### **Art. 27 Darlehen und Vorschüsse**

<sup>1</sup> Die Spielbank darf keine Darlehen gewähren:

- a. den Mitgliedern ihrer Organe;
- b. den Angestellten der Spielbank oder der Nebenbetriebe;
- c. den Personen, die Spieleinrichtungen herstellen oder damit handeln;
- d. den Personen, die den Personen nach den Buchstaben a-c nahestehen.

<sup>2</sup> Die Spielbank, ihre Organe und die Angestellten dürfen Spielerinnen und Spielern keine Darlehen oder Vorschüsse gewähren, es sei denn, sie weiss aufgrund beigebrachter Nachweise, dass diese solvent und ihre Spieleinsätze den Einkommens- und Vermögensverhältnissen angepasst sind.

#### **Art. 28 Zahlungsmittel und Depots**

<sup>1</sup> Die Spielbank darf nicht:

- a. ausländisches Bargeld entgegennehmen;
- b. Inhaberchecks annehmen oder ausstellen.

<sup>2</sup> Checks, die der Aussteller oder die Ausstellerin auf den Namen der Spielbank ausgestellt hat, darf sie annehmen. Sie muss sich bei der Annahme über die Identität der Person vergewissern, die den Check ausstellt. Sie registriert den Vorgang.

<sup>3</sup> Die Kommission legt fest, ab welcher Höhe die Gewinnauszahlungen und die Rückzahlungen per Check vorgenommen werden müssen.

<sup>4</sup> Die Spielbank kann die Gewinne in Form eines Depots zur Verfügung der Spielerinnen und Spieler halten. Sie darf die Depotguthaben nicht verzinsen.

#### **Art. 29 Trinkgelder**

<sup>1</sup> Trinkgelder, die für die Gesamtheit der Angestellten bestimmt sind, sind in die speziell dafür vorgesehenen Behälter (Tronc) einzulegen.

<sup>2</sup> Individuelle Trinkgelder und Zuwendungen anderer Art dürfen ausschliesslich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im persönlichen Dienstleistungsbereich annehmen, insbesondere das Restaurant-Servicepersonal, die Chasseure und die Portiers.

#### **Art. 30 Geschäftsbericht**

Die Spielbank legt der Kommission jedes Jahr einen Geschäftsbericht vor. Darin legt sie insbesondere dar, wie sie das Sicherheitskonzept und das Sozialkonzept umsetzt.

#### **Art. 31 Zutritts- und Einsichtsrecht**

<sup>1</sup> Die Spielbank muss der Kommission jederzeit Zutritt zu ihren Einrichtungen gewähren und die Anschlüsse für Online-Verbindungen nach Artikel 48 Absatz 3 Buchstabe d gewährleisten.

<sup>2</sup> Sie muss den Strafverfolgungsbehörden jederzeit Einsicht in das Register über die Spielsperre gewähren.

#### **Art. 32 Schweigepflicht**

Die Organe und die Angestellten der Spielbank unterstehen der Schweigepflicht.

#### **Art. 33 Werbung**

Eine Spielbank darf nicht in aufdringlicher Weise Werbung betreiben.

#### **Art. 34 Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei**

Die Spielbank untersteht dem Bundesgesetz vom ...<sup>1)</sup> zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG).

#### **Art. 35 Bestätigung von Spielgewinnen**

Die Spielbank bestätigt gegenüber Behörden Spielbankengewinne nur, wenn:

- a. die Behörden diese Auskunft zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen;

<sup>1)</sup> SR ...; AS ... (BBl 1996 III 1101 ff.)

- b. die Spielbank die Herkunft der Spieleinsätze und die Tatsache des Spielgewinns überprüfen konnte; und
- c. der Spieler oder die Spielerin vor dem Verlassen der Spielbank ausdrücklich verlangt hat, dass der Spielgewinn registriert wird.

#### **4. Abschnitt: Rechnung und Revision**

##### **Art. 36 Anwendbares Recht**

Für die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht einer Spielbank gelten, unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens, die Vorschriften des Obligationenrechtes<sup>1)</sup> über die Aktiengesellschaften und die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes. Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen.

##### **Art. 37 Revisionsstelle**

<sup>1</sup> Die Spielbank lässt ihre Jahresrechnung von einer unabhängigen Revisionsstelle prüfen.

<sup>2</sup> Die Revisorinnen und Revisoren müssen, unabhängig von der Bilanzsumme, dem erzielten Umsatz oder der Anzahl Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die besonderen fachlichen Anforderungen nach Artikel 727b Obligationenrecht<sup>1)</sup> erfüllen.

<sup>3</sup> Die Revisionsstelle teilt den Revisionsbericht der Kommission mit.

##### **Art. 38 Auskunftspflicht**

Die Spielbank gewährt der Revisionsstelle vollständige Einsicht in Bücher und Belege und erteilt ihr alle erforderlichen Auskünfte.

##### **Art. 39 Anzeigepflicht**

Stellt die Revisionsstelle bei der Durchführung der Prüfung Verstösse gegen dieses Gesetz, strafrechtlich relevante Sachverhalte oder andere Unregelmässigkeiten fest, so benachrichtigt sie unverzüglich die Kommission und die zuständige kantonale Strafverfolgungsbehörde.

#### **5. Abschnitt: Besteuerung**

##### **Art. 40 Grundsatz**

<sup>1</sup> Der Bund erhebt auf den Bruttospielerträgen eine Abgabe (Spielbankenabgabe).

<sup>2</sup> Der Bruttospielertrag ist die Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den ausbezahlten Spielgewinnen.

#### **Art. 41 Steuersätze**

<sup>1</sup> Der Bundesrat legt den Steuersatz so fest, dass nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte Spielbanken eine angemessene Rendite auf dem investierten Kapital erzielen können.

<sup>2</sup> Er kann für beide Kategorien von Spielbanken unterschiedliche Steuersätze festlegen.

<sup>3</sup> Der Steuersatz beträgt mindestens 60 und höchstens 80 Prozent.

<sup>4</sup> Er kann während den ersten vier Betriebsjahren einer Spielbank bis auf 40 Prozent reduziert werden. Bei der Festlegung berücksichtigt der Bundesrat die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Spielbank. Eine Reduktion muss jährlich in Würdigung aller Umstände für die einzelnen oder für mehrere Spielbanken zusammen neu festgelegt werden.

#### **Art. 42 Steuererleichterungen**

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann für Spielbanken der Kategorie B den nach Artikel 41 festgelegten Steuersatz um höchstens einen Viertel reduzieren, sofern die Erträge der Spielbank in wesentlichem Umfang für öffentliche Interessen oder gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden.

<sup>2</sup> Ist die Standortregion der Spielbank wirtschaftlich von ausgeprägt saisonalem Tourismus abhängig, so kann der Bundesrat den Steuersatz um höchstens einen Drittel reduzieren.

<sup>3</sup> Bei Kumulation der beiden Reduktionsgründe kann er den Steuersatz höchstens um die Hälfte reduzieren.

#### **Art. 43 Reduktion der Steuer bei Erhebung einer gleichartigen Abgabe durch den Kanton**

<sup>1</sup> Der Bundesrat reduziert die Abgabe für Spielbanken der Kategorie B, soweit der Standortkanton für diese Spielbanken eine gleichartige Abgabe erhebt.

<sup>2</sup> Die Reduktion entspricht dem Betrag der kantonalen Abgabe, darf aber 30 Prozent des Bruttospielertrages nicht überschreiten.

<sup>3</sup> Im Fall eines reduzierten Steuersatzes nach Artikel 41 Absatz 3 sowie von Reduktionen nach den Artikeln 41 Absatz 4 und 42 vermindert sich diese Reduktion verhältnismässig.

#### **Art. 44 Veranlagung und Bezug**

<sup>1</sup> Für die Veranlagung und den Bezug der Abgabe ist die Kommission zuständig. Der Bundesrat regelt das Verfahren.

<sup>2</sup> Auf Ersuchen des Kantons kann die Kommission Veranlagung und Bezug der kantonalen Bruttospielertragssteuer übernehmen.

#### **Art. 45 Nach- und Strafsteuern**

<sup>1</sup> Ergibt sich aufgrund von Tatsachen oder Beweismitteln, die der Kommission nicht bekannt waren, dass eine Veranlagung zu Unrecht unterblieben ist oder eine

rechtskräftige Veranlagung unvollständig vorgenommen wurde, so sind die nicht erhobenen Steuerbeträge samt Zinsen als Nachsteuer zu entrichten. Wenn der Grund dafür in einem Vergehen oder Verbrechen liegt, ist zusätzlich eine Strafsteuer zu entrichten. Diese beträgt höchstens das Fünffache der Nachsteuer.

<sup>2</sup> Hat die Spielbank die der Spielbankenabgabe unterliegenden Beträge in ihrer Steuererklärung vollständig und genau angegeben und waren der Kommission die für die Bewertung der einzelnen Bestandteile erforderlichen Grundlagen bekannt, so kann keine Nachsteuer erhoben werden.

<sup>3</sup> Das Recht, ein Nachsteuerverfahren einzuleiten, erlischt zehn Jahre nach Ablauf der Steuerperiode, für die eine Veranlagung zu Unrecht unterblieben oder eine rechtskräftige Veranlagung unvollständig ist.

<sup>4</sup> Die Eröffnung der Strafverfolgung nach den Artikeln 55 und 56 gilt zugleich als Einleitung des Nachsteuerverfahrens. Das Recht, eine Nachsteuer festzusetzen, erlischt 15 Jahre nach Ablauf der Steuerperiode, auf die sie sich bezieht.

#### **4. Kapitel: Eidgenössische Spielbankenkommission**

##### **Art. 46 Zusammensetzung**

<sup>1</sup> Der Bundesrat wählt die Kommission und bezeichnet die Präsidentin oder den Präsidenten. Die Kommission besteht aus fünf bis sieben Mitgliedern.

<sup>2</sup> Die Mitglieder müssen unabhängige Sachverständige sein. Sie dürfen weder Mitglied des Verwaltungsrates noch Angestellte von Spielbanken, Lotterieunternehmen, Fabrikations- und Handelsbetrieben der Spielbedarfsbranche oder von diesen nahestehenden Gesellschaften sein.

##### **Art. 47 Organisation**

<sup>1</sup> Die Kommission erlässt ein Geschäftsreglement. Darin regelt sie insbesondere die Einzelheiten ihrer Organisation und die Zuständigkeiten des Präsidiums.

<sup>2</sup> Das Geschäftsreglement bedarf der Genehmigung durch den Bundesrat.

<sup>3</sup> Der Kommission steht ein ständiges Sekretariat zur Seite.

##### **Art. 48 Aufgaben**

<sup>1</sup> Die Kommission beaufsichtigt die Spielbanken und überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften. Sie erlässt die zum Vollzug des Gesetzes notwendigen Verfügungen.

<sup>2</sup> Neben der Erfüllung der anderen Aufgaben, die ihr das Gesetz überträgt, überwacht sie insbesondere:

- a. die Geschäftsführung und den Spielbetrieb der Spielbanken;
- b. die Einhaltung der Pflichten aus dem GwG;
- c. die Umsetzung des Sicherheitskonzeptes und des Sozialkonzeptes.

<sup>3</sup> Sie kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben:

- a. von den Spielbanken, den Unternehmungen der Fabrikation und des Handels mit Spieleinrichtungen wie auch von deren Revisionsstellen die notwendigen Auskünfte und Unterlagen verlangen;

- b. Sachverständige beiziehen;
- c. der Revisionsstelle besondere Aufträge erteilen;
- d. Online-Verbindungen zum Monitoring der EDV-Anlagen der Spielbanken herstellen.

#### **Art. 49 Zusammenarbeit mit Behörden**

Die Kommission und die Verwaltungs- und die Strafverfolgungsbehörden der Kantone unterstützen sich gegenseitig und erteilen einander die erforderlichen Auskünfte.

#### **Art. 50 Massnahmen**

<sup>1</sup> Liegen Verletzungen dieses Gesetzes oder sonstige Missstände vor, so verfügt die Kommission die Massnahmen, die zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes und zur Beseitigung der Missstände notwendig sind.

<sup>2</sup> Sie kann für die Zeit der Untersuchung vorsorgliche Massnahmen anordnen und insbesondere die Konzession suspendieren.

<sup>3</sup> Das Sekretariat kann in den Betrieb einer Spielbank eingreifen, sofern die Verhältnisse es erfordern; es informiert die Kommission unverzüglich.

<sup>4</sup> Wird eine vollstreckbare Verfügung der Kommission nach vorausgegangener Mahnung nicht befolgt, so kann die Kommission:

- a. die angeordnete Handlung auf Kosten der Spielbank selber vornehmen;
- b. öffentlich bekanntmachen, dass sich die Spielbank der vollstreckbaren Verfügung widersetzt.

#### **Art. 51 Verwaltungssanktion**

<sup>1</sup> Verstösst ein Konzessionär zu seinem Vorteil gegen die Konzession oder gegen eine rechtskräftige Verfügung, so wird er mit einem Betrag bis zur dreifachen Höhe des durch den Verstoß erzielten Gewinnes belastet. Liegt kein Gewinn vor oder kann er nicht festgestellt oder geschätzt werden, so beträgt die Belastung bis zu 20 Prozent des Bruttospielertrages im letzten Geschäftsjahr.

<sup>2</sup> Verstösse werden vom Sekretariat untersucht und von der Kommission beurteilt.

#### **Art. 52 Jahresbericht und Statistik**

<sup>1</sup> Die Kommission erstattet dem Bundesrat einmal jährlich Bericht über ihre Tätigkeit. Sie veröffentlicht den Bericht.

<sup>2</sup> Sie veröffentlicht ganz oder auszugsweise die Jahresabschlüsse, die Bilanzen und Informationen der Spielbanken in einer generellen Statistik.

#### **Art. 53 Gebühren**

<sup>1</sup> Die Kommission erhebt bei den Spielbanken Gebühren, welche die Aufsichtskosten decken.

<sup>2</sup> Sie setzt die Gebühren jedes Jahr nach Massgabe der Aufsichtskosten des Vorjahres fest.

<sup>3</sup> Sie erhebt für ihre Verfügungen kostendeckende Gebühren. Sie kann Vorschüsse verlangen.

## 5. Kapitel: Rechtsschutz

### Art. 54

<sup>1</sup> Gegen Verfügungen der Kommission kann bei der für Spielbanken zuständigen Rekurskommission Beschwerde erhoben werden.

<sup>2</sup> Im übrigen richtet sich das Beschwerdeverfahren nach den allgemeinen Bestimmungen des Bundesrechtspflegegesetzes <sup>1)</sup>.

## 6. Kapitel: Strafbestimmungen

### Art. 55 Vergehen

<sup>1</sup> Mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Busse bis zu 1 Million Franken wird bestraft, wer vorsätzlich:

- a. eine Spielbank errichtet, betreibt, dazu Raum gibt oder Spieleinrichtungen beschafft, ohne dass die dafür notwendigen Konzessionen oder Bewilligungen vorliegen;
- b. durch unwahre Angaben oder auf andere Weise die Erteilung einer Konzession oder Bewilligung erschleicht;
- c. die in diesem Gesetz gegen die Geldwäscherei vorgesehenen Sorgfaltspflichten verletzt;
- d. die Spielbankenabgabe hinterzieht.

<sup>2</sup> In schweren Fällen ist die Strafe Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder Gefängnis nicht unter einem Jahr. Damit kann zusätzlich eine Busse bis zu 2 Millionen Franken verbunden werden.

<sup>3</sup> Wer fahrlässig handelt, wird mit Busse bis zu 500 000 Franken bestraft.

### Art. 56 Übertretungen

<sup>1</sup> Mit Haft oder Busse bis zu 500 000 Franken wird bestraft, wer:

- a. Glücksspiele ausserhalb konzessionierter Spielbanken organisiert oder gewerbsmässig betreibt;
- b. in einem Konzessions- oder Bewilligungsverfahren unwahre Angaben macht oder auf andere Weise widerrechtlich auf das Verfahren einwirkt;
- c. Spielsysteme oder Glücksspielautomaten ohne Prüfung, Konformitätsbewertung oder Zulassung zum Zweck des Betriebs aufstellt;

<sup>1)</sup> SR 173.110

- d. Spielsysteme oder Glücksspielautomaten, die Gegenstand einer Prüfung, Konformitätsbewertung oder Zulassung sind, abändert und zum Zweck des Betriebs aufstellt;
- e. eine vorgeschriebene Meldung an die Kommission unterlässt;
- f. einer Aufforderung der Kommission, den ordnungsgemässen Zustand wieder herzustellen oder die Missetände zu beseitigen, nicht nachkommt;
- g. Personen, die dem Spielverbot nach Artikel 21 unterliegen, spielen lässt;
- h. betroffene Personen oder Dritte darüber informiert, dass eine Mitteilung an die Überwachungsbehörden oder an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden ergangen ist oder eine Untersuchung eingeleitet worden ist;
- i. durch unwahre Angaben oder auf andere Weise die unzutreffende Veranlagung der Spielbankenabgabe herbeiführt.

<sup>2</sup> Wer fahrlässig handelt, wird mit Busse bis zu 250 000 Franken bestraft.

#### **Art. 57 Verhältnis zum Verwaltungsstrafrecht**

<sup>1</sup> Das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht <sup>1)</sup> ist anwendbar. Verfolgende Behörde ist das Sekretariat, urteilende Behörde die Kommission.

<sup>2</sup> Die Übertretung verjährt nach fünf Jahren.

### **7. Kapitel: Schlussbestimmungen**

#### **Art. 58 Ausführungsbestimmungen**

Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.

#### **Art. 59 Aufhebung bisherigen Rechts**

Das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1929 <sup>2)</sup> über die Spielbanken sowie die Verordnung vom 1. März 1929 <sup>3)</sup> über den Spielbetrieb in Kursälen werden aufgehoben.

#### **Art. 60 Änderung bisherigen Rechts**

<sup>1</sup> Das Verwaltungsorganisationsgesetz <sup>4)</sup> wird wie folgt geändert:

##### *Art. 58 Abs. 1 Bst. D*

##### *D. Administrativ zugeordnete Ämter und Dienste*

Der Bundeskanzlei und den Departementen sind folgende Ämter und Dienste administrativ zugeordnet:

<sup>1)</sup> SR 313.0

<sup>2)</sup> BS 10 280

<sup>3)</sup> BS 10 282; AS 1959 226, 1972 1582, 1977 1463

<sup>4)</sup> SR 172.010; AS 1996 546 1486 1498

*Einfügen*

Eidgenössische Spielbankenkommission  
Commission fédérale des maisons de jeu  
Commissione federale delle case da giuoco

<sup>2</sup> Das AHV-Gesetz <sup>1)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 104 Abs. 1*

<sup>1</sup> Der Bund leistet seinen Beitrag vorab aus dem Ertrag der Abgaben auf Tabak, auf gebrannten Wassern und aus dem Bruttospielertrag der Spielbanken. Er entnimmt ihn der Rückstellung nach Artikel 111.

*Art. 111*

Die Erträge aus der Belastung des Tabaks, der gebrannten Wasser und auf dem Bruttospielertrag der Spielbanken werden laufend der Rückstellung des Bundes für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung gutgeschrieben. Die Rückstellung wird nicht verzinst.

<sup>3</sup> Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990<sup>2)</sup> über die direkte Bundessteuer wird wie folgt geändert:

*Art. 24 Bst. i (neu)*

Steuerfrei sind:

- i. die bei Glücksspielen in Spielbanken im Sinne des Spielbankengesetzes vom ...<sup>3)</sup> erzielten Gewinne.

<sup>4</sup> Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990<sup>4)</sup> über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden wird wie folgt geändert:

*Art. 7 Abs. 4 Bst. i (neu)*

<sup>4</sup> Steuerfrei sind nur:

1. die bei Glücksspielen in Spielbanken im Sinne des Spielbankengesetzes vom ...<sup>3)</sup> erzielten Gewinne.

<sup>5</sup> Das Geldwäschereigesetz vom ...<sup>5)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 2 Abs. 2 Bst. e (neu)*

<sup>2</sup> Finanzintermediäre sind:

- e. die Spielbanken nach dem Spielbankengesetz vom ...<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> SR 831.10

<sup>2)</sup> SR 642.11; AS 1996 1445

<sup>3)</sup> SR ...; AS ... (BB1 1997 III 145)

<sup>4)</sup> SR 642.14; AS 1996 1445

<sup>5)</sup> SR ...; AS ... (BB1 1996 III 1101)

**Art. 61** Verfahren zur Erteilung der ersten Konzessionen

Der Bundesrat erlässt Vorschriften im Hinblick auf das Verfahren zur Erteilung der ersten Konzessionen.

**Art. 62** Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8976

## Inhaltsverzeichnis

### Bundesgesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) (Entwurf)

#### 1. Kapitel: Gegenstand und Zweck

Art. 1 Gegenstand

Art. 2 Zweck

#### 2. Kapitel: Spiele

Art. 3 Begriffe und Abgrenzung

Art. 4 Angebot von Glücksspielen

Art. 5 Telekommunikationsmittel

Art. 6 Spieltechnische Vorschriften

#### 3. Kapitel: Spielbanken

##### 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 7 Begriff

Art. 8 Kategorien

Art. 9 Standorte und Zahl

##### 2. Abschnitt: Konzessionen

Art. 10 Standort- und Betriebskonzession

Art. 11 Konzessionär

Art. 12 Allgemeine Konzessionsvoraussetzungen

Art. 13 Besondere Voraussetzungen

Art. 14 Sicherheitskonzept und Sozialkonzept

Art. 15 Verfahren

Art. 16 Entscheid

Art. 17 Gültigkeitsdauer und Verbot der Übertragung

Art. 18 Meldepflicht

Art. 19 Entzug, Einschränkung, Suspendierung

##### 3. Abschnitt: Betrieb

Art. 20 Bewilligungen

Art. 21 Spielverbot

Art. 22 Spielsperre

Art. 23 Zutrittsbeschränkungen

Art. 24 Ausweiskontrolle

Art. 25 Spielmarken

Art. 26 Höchstesätze

Art. 27 Darlehen und Vorschüsse

Art. 28 Zahlungsmittel und Depots

Art. 29 Trinkgelder

Art. 30 Geschäftsbericht

Art. 31 Zutritts- und Einsichtsrecht

Art. 32 Schweigepflicht

Art. 33 Werbung

Art. 34 Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei

Art. 35 Bestätigung von Spielgewinnen

#### **4. Abschnitt: Rechnung und Revision**

- Art. 36 Anwendbares Recht
- Art. 37 Revisionsstelle
- Art. 38 Auskunftspflicht
- Art. 39 Anzeigepflicht

#### **5. Abschnitt: Besteuerung**

- Art. 40 Grundsatz
- Art. 41 Steuersätze
- Art. 42 Steuererleichterungen
- Art. 43 Reduktion der Steuer bei Erhebung einer gleichartigen Abgabe durch den Kanton
- Art. 44 Veranlagung und Bezug
- Art. 45 Nach- und Strafsteuern

#### **4. Kapitel: Eidgenössische Spielbankenkommission**

- Art. 46 Zusammensetzung
- Art. 47 Organisation
- Art. 48 Aufgaben
- Art. 49 Zusammenarbeit mit Behörden
- Art. 50 Massnahmen
- Art. 51 Verwaltungssanktion
- Art. 52 Jahresbericht und Statistik
- Art. 53 Gebühren

#### **5. Kapitel: Rechtsschutz**

- Art. 54

#### **6. Kapitel: Strafbestimmungen**

- Art. 55 Vergehen
- Art. 56 Übertretungen
- Art. 57 Verhältnis zum Verwaltungsstrafrecht

#### **7. Kapitel: Schlussbestimmungen**

- Art. 58 Ausführungsbestimmungen
- Art. 59 Aufhebung bisherigen Rechts
- Art. 60 Änderung bisherigen Rechts
- Art. 61 Verfahren zur Erteilung der ersten Konzessionen
- Art. 62 Referendum und Inkrafttreten

## **Botschaft zum Bundesgesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) vom 26. Februar 1997**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1997             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 3                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 20               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | 97.018           |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 27.05.1997       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 145-212          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 054 270       |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.