

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern  
E-Mail-Adresse: cornelia.perler@bj.admin.ch

Bern, 20. August 2014 sgv-Sc

**Vernehmlassungsantwort  
Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgV, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300 000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgV lehnt den Entwurf des Geldspielgesetzes integral ab.

**I. Allgemeine Bemerkungen**

Die ursprünglichen Ziele des Gesetzgebers waren:

- In der Schweiz wohnhafte Personen sollen bei inländischen Geldspielanbietern spielen.
- Das inländische Geldspielangebot ist gegenüber der ausländischen Konkurrenz zu stärken.
- Spielbanken sollen auch Online-Spiele anbieten können.
- Bund und Kantone sollen (zusätzliche) Einnahmen verschafft werden.
- Mit einem sicheren und transparenten Spielbetrieb sind illegales Geldspiel, Geldwäscherei und Kriminalität zu vermeiden.
- Möglicher Spielsucht ist mit geeigneten Massnahmen und Prävention vorzubeugen.
- Durch das Schweizer Geldspielangebot soll der Tourismus angekurbelt werden.

Der aktuelle Entwurf widerspricht jedoch diesen ursprünglichen Zielen. Der Gesetzesentwurf übernimmt Teile der heutigen Ausführungen (Lotterie- und Spielbankengesetz) sowie der aktuellen Vollzugspraxis. Die übernommenen Regelungen bilden zusammen mit zahlreichen Neuerungen einen Vorschlag, der als Gesamtpaket nicht überzeugt, zum Teil widersprüchlich sind und viele der oben genannten Grundziele des Gesetzgebers nicht erfüllt. So wurden weder die neusten gesellschaftlichen Entwicklungen noch der technologische Fortschritt angemessen berücksichtigt. Die angestrebten Ziele – Lotterie- und Spielbankenbranche stärken, illegales Spiel zurückdrängen, Abwanderung ins Ausland

stoppen, Spielerinnen und Spieler vor Spielsucht schützen – werden mit dem vorliegenden Entwurf weit verfehlt.

Der sgv lehnt eine Gesetzgebungsvorlage ab, welche den Handlungsspielraum der Spielbanken existenzgefährdend einschränkt; Innovationen unterbindet; Aufsichtsabgaben und Gebühren für legale Anbieter nicht beschränkt; eine Kommission vorsieht, die nur Kosten schafft und erst noch das illegale Spiel kaum verhindert. Der sgv lehnt auch eine Vorlage ab, die unverhältnismässig in die unternehmerische Freiheit eingreift, beispielsweise wenn das Gesetz in die betriebswirtschaftliche Definition von Verkaufsförderung hinein reguliert und damit den Unternehmen Vorschriften in ihrer Marketingstrategie macht.

Der vorliegende Gesetzesentwurf muss dahingehend überarbeitet werden, dass er das Geldspielgesetz in der Schweiz grundsätzlich stärkt und gleichzeitig gute Bedingungen für die Casinobranche und die Lotterien schafft. Konkret bedeutet dies zwingende Anpassungen in den folgenden Bereichen:

- Spielbanken müssen ein umfassendes und wettbewerbsfähiges Spielangebot offerieren können, um wieder eine echte Option zum illegalen Spiel zu sein;
- Das unkontrollierte Spiel ausserhalb von Spielbanken darf nicht weiter ausgeweitet werden;
- Neue Spiele müssen einfach eingeführt und angeboten werden können;
- Von einer Praxisänderung im Bereich der Spiele, die zur „Verkaufsförderung“ im weitesten Sinne dienen, ist abzusehen;
- Gebühren und Abgaben dürfen nicht weiter steigen – Eine neue Kommission darf nicht eingeführt werden;
- Die heutigen Massnahmen gegen exzessives Geldspiel genügen und müssen nicht weiter ausgebaut werden;
- Es braucht griffigere Massnahmen gegen illegales Spiel und nicht zugelassene Online-Spiele.

## II. Spezifische Anliegen

### II.1 Lotterien und Casinos

Die Lotteriegesellschaften verteilen jedes Jahr über CHF 570 Millionen an rund 15'000 gemeinnützige Projekte in den Bereichen Soziales, Kultur, Sport und Umwelt. Diese Unterstützung ist für viele Institutionen und Vereine, die sich für die Gemeinschaft einsetzen, unentbehrlich. Der neue Gesetzesrahmen muss es den Lotteriegesellschaften ermöglichen, im Interesse von tausenden von gemeinnützigen Projekten, die alljährlich dank der Reinerträge unterstützt werden, moderne, attraktive und verantwortungsvolle Lotteriespiele und Sportwetten zu entwickeln und anzubieten. Unverhältnismässige Massnahmen im Bereich der Spielsuchtprävention würden der gemeinnützigen Mission der Lotteriegesellschaften schaden, ohne die Suchtprobleme tatsächlich zu lösen.

Artikel 106 der Bundesverfassung legt die Grundlage fest, wonach die Reinerträge aus den Spielen vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden müssen. Dieses Grundprinzip muss bestehen bleiben, weshalb illegale Angebote zwingend zu bekämpfen sind. Um die Transparenz bei der Zuwendung der für das Gemeinwohl bestimmten Mittel sicherzustellen, braucht es massgebende Regeln. Die Unabhängigkeit der Verteilorgane von Reingewinnen aus den Lotterien und Sportwetten gegenüber den politischen Aufsichtsorganen muss gewährleistet sein.

Gleiches gilt für die Casino-Branche: Der Bruttospielertrag der Schweizer Spielbanken ist in den Jahren 2007 bis 2013 um 27% gesunken. Im Jahr 2013 ist er damit sogar unter das Niveau des Jahres 2004 gefallen, obwohl inzwischen zwei zusätzliche Spielbanken in Neuenburg und Zürich eröffnet worden sind. Gründe hierfür sind vor allem der Marktanteilverlust der Spielbanken an nicht oder kaum

regulierte Betreiber im grenznahen Aus-land, die Online-Angebote anderer Anbieter und die ständig wachsende Ausbreitung illegaler Spiele, insbesondere in Bars und Clubs.

Vor diesem Hintergrund ist es zwingend, dass das neue Geldspielgesetz Rahmenbedingungen schafft, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Spielbanken verbessern. Da der vorliegende Gesetzesentwurf die Schweizer Spielbanken aber weiter schwächt, lehnt der sgv diesen ab. Hauptmängel sind: die völlig verfehlte Definition der Spielbankenspiele, eine innovationsfeindliche Überregulierung der Spielbanken sowie ungenügende Massnahmen gegen illegale und unkontrollierbare Spielangebote.

*Der sgv lehnt die Revision des Spielbankengesetzes ab, eventualiter unterstützt er die Anträge des Schweizerischen Casino-Verbandes.*

## **II.2 „Verkaufsförderung“**

Gemäss der heute geltenden Regulierung unterstehen Wettbewerbe, Preisausschreiben und Gewinnspiele an denen ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil in Aussicht steht nur dann dem Lotteriegesezt, wenn daran einzig gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäftes teilgenommen werden kann. Die üblichen Transport- oder Übermittlungskosten gelten dabei nicht als Einsatz im Sinne von Art. 1 LotG (z.B. eine Briefmarke oder die ordentlichen Verbindungsgebühren). Kann an einer solchen Veranstaltung unter gleichen Bedingungen auch gratis teilgenommen werden, untersteht sie demnach unbestrittenermassen nicht dem Lotteriegesezt und kann daher ohne Bewilligung durchgeführt werden. Diese langjährige Praxis hat sich nach Ansicht von Swisscom bewährt. Wird eine chancengleiche Gratisteilnahmemöglichkeit angeboten, so kann konsequenterweise auch gar nicht von einem Geldspiel i.S.v. Art. 106 BV gesprochen werden, da der geldwerte Vorteil eben gerade ohne Leistung eines geldwerten Einsatzes, nämlich gratis, erworben werden kann.

In den Vernehmlassungsunterlagen zum neuen BGS wird nirgends erwähnt, dass die geltende Regelung ungenügend ist. Im Begleitschreiben zum Vernehmlassungsentwurf an die interessierten Kreise ist auch keine materielle Neuerung in diesem Bereich angekündigt. Dieses Nichterwähnen steht unseres Erachtens jedoch zumindest teilweise mit dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 Bst. a sowie Art. 1 Abs. 2 Bst. c E-BGS im Widerspruch.

Zum einen ist darauf hinzuweisen, dass in Art. 3 Abs. 1 Bst. a E-BGS der Begriff „nur“, im Gegensatz zur heutigen Regelung gemäss Art. 42 Abs. 2 LotV fehlt. Dieser Begriff gibt klar zum Ausdruck, dass Spiele mit einer alternativen chancengleichen Gratisteilnahmemöglichkeit keine Geldspiele darstellen können. Im Wortlaut gemäss Entwurf bleibt es unklar, ob das Angebot einer solchen alternativen Gratisteilnahmemöglichkeit ausreicht, um künftig nicht unter das Gesetz zu fallen.

Weiter fällt auf, dass gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. d E-BGS nur noch Gewinnspiele und Wettbewerbe zur Verkaufsförderung vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden sollen. Das neue Merkmal der Verkaufsförderung soll gemäss dem erläuternden Bericht des Bundesamtes für Justiz zudem sehr restriktiv ausgelegt werden. Gewinnspiele und Wettbewerbe müssten demnach stets direkt an den Kauf eines Produktes oder einer Dienstleistung gekoppelt sein. Geldspiele mit einem spielbezogenem Einsatz wie sie beispielsweise über Mehrwertdienste angeboten werden, wären demgegenüber in jedem Fall – das heisst auch bei einer alternativen chancengleichen Gratisteilnahmemöglichkeit - als unzulässig bzw. bewilligungspflichtig zu klassifizieren. Bei einer solch restriktiven Gesetzgebung wären beispielsweise die breit akzeptierten sendebegleitenden Gewinnspiele und Wettbewerbe in TV Quizshows („die Millionenfalle“, „1 gegen 100“ etc.) oder TV-Votings („The Voice of Switzerland“, „Miss Schweiz“) nicht mehr zulässig. Diese Spiele zeichnen sich dadurch aus, dass daran mit gleichen Gewinnchancen entweder mittels Postkarte, E-Mail, WAP-Link oder über eine Mehrwertdienstnummer teilgenommen werden kann. Auch Printmedien, allen voran die Gratiszeitungen, setzen vermehrt auf Kundeninteraktionen über Wettbewerbe und nutzen die Vorteile der jederzeitigen,

ortsunabhängigen Teilnahme über Mehrwertdienstnummern. Die Tarife der eingesetzten Mehrwertdienste liegen dabei oftmals sogar unter den Kosten für eine Teilnahme mittels Postkarte.

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb nur noch Spiele zur reinen Verkaufsförderung vom Anwendungsbereich des neuen BGS ausgenommen werden sollen, andere, ebenso breit akzeptierte und unbestrittenermassen harmlose Gewinnspiele und Wettbewerbe jedoch nicht mehr. Hierfür gibt es keine sachliche Rechtfertigung.

Sachgerecht ist vielmehr die Beibehaltung der bisherigen bewährten Praxis. In diesem Zusammenhang möchten wir beliebt machen, die Gelegenheit der Gesetzesrevision zu nutzen, um die Bestimmung mit den wichtigsten Auslegungsgrundsätzen, welche seit der letzten Revision von der Lehre und der Rechtsprechung entwickelt wurden, zu ergänzen. Das betrifft einerseits den Begriff „gratis“ und andererseits eine Präzisierung des Begriffes „Rechtsgeschäft“. Lotterierechtlich können nur solche Rechtsgeschäfte relevant sein, bei welchen der Spielteilnehmer eine vertragliche Verpflichtung eingehen muss, die der Leistung eines Einsatzes gleichkommt.

*Der sgv lehnt die Revision des Gelspielgesetzes ab; eventualiter beantragt er, Art. 3 Abs. 1 Bst. a sowie Art. 1 Abs. 2 Bst. c E-BGS wie folgt anzupassen:*

- Art. 3 Abs. 1 Bst a: Geldspiele: Spiele, bei denen **nur** gegen Leistung.....in Aussicht steht;
- Art. 1 Abs. 2 Bst. c: Gewinnspiele und Wettbewerbe **zur Verkaufsförderung**, an denen zu den gleichen Bedingungen wie bei Leistung eines geldwerten Einsatzes oder beim Abschluss eines **kostenpflichtigen** Rechtsgeschäftes auch gratis teilgenommen werden kann. **Ordentliche Übermittlungskosten gelten nicht dabei nicht als geldwerter Einsatz.**

### III. Fazit

Der sgv lehnt die Revision des Geldspielgesetzes ab, weil sie Ungleichgewichte schafft und zu Praxisveränderungen führt, welche für verschiedene Unternehmen nicht tragbar sind. Gleichzeitig verpasst es die Revision, das illegale Glücksspiel zu bekämpfen.

Wir verweisen auch noch auf die anbei gelegte Eingabe der „Chambre Vaudoise des Arts et Métiers“.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Gewerbeverband sgv**



Hans-Ulrich Bigler  
Direktor



Henrique Schneider  
Ressortleiter

Union suisse des arts et métiers (USAM)  
M. Hans-Ulrich Bigler  
Directeur  
Schwarztorstrasse 26  
Case postale  
3001 Berne

Paudex, le 4 août 2014  
ASN/ra

## **Loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr)**

### **Réponse à la consultation**

Monsieur,

En référence à votre demande du 22 mai dernier dans le cadre de l'objet cité sous rubrique, nous nous permettons de vous transmettre ci-après notre prise de position au sujet de la procédure de consultation portant sur la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr).

Le nouveau cadre législatif doit permettre de trouver une pondération entre, d'une part, la lutte contre les addictions au jeu et, d'autre part, la poursuite et le développement des activités des jeux d'argent dont les recettes sont en grande partie redistribuées en faveur de projets d'utilité publique.

Les propositions formulées par le Département fédéral de justice et police (DFJP), fruits de la collaboration entre la Confédération, les cantons, les représentants du secteur des jeux d'argent ainsi que du milieu de la prévention des dépendances, sont à notre sens équilibrées, les intérêts des différents acteurs concernés ayant été pris en considération lors de l'élaboration de la LJAr, de même qu'elles sont cohérentes au vu de l'évolution du domaine des jeux d'argent.

Partant, nous nous déclarons favorables au projet de nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent. Nous nous permettons toutefois d'apporter quelques précisions sur des aspects qui nous semblent essentiels.

#### **I. Un projet qui respecte le large plébiscite du peuple**

En plébiscitant à 87% l'article 106 de la Constitution fédérale, les citoyens helvétiques ont démontré très clairement leur volonté de continuer à soutenir les organisations qui poursuivent des buts d'utilité publique et d'affecter les impôts versés par les maisons de jeu au financement de l'AVS et l'AI. Le projet mis en consultation par le DFJP répond à ces attentes et concrétise ainsi la décision du peuple suisse.

## **II. L'équilibre assuré entre prévention contre les addictions et attractivité des jeux d'argent**

La prévention et la lutte contre le jeu excessif figurent parmi les objectifs de la LJAr, en particulier pour ce qui concerne les personnes vulnérables et les mineurs. Les mesures prévues dans le projet de loi, comme l'exclusion des joueurs problématiques, les limitations imposées en terme de publicité et l'intervention de modérateurs de jeu, restent proportionnées au but poursuivi et assurent à notre sens une protection efficace. De plus, en prévoyant des actions conjointes des cantons et des opérateurs de jeux pour lutter contre les addictions, le législateur offre une assistance adéquate aux personnes dépendantes.

Nous émettons toutefois une réserve en ce qui concerne la commission consultative indépendante qui doit réunir des spécialistes de l'addiction au jeu. Il apparaît en effet que les tâches et le surdimensionnement administratif de cette commission créent, tels que proposés, une complexité inutile et pourraient conduire à des difficultés quand il s'agira d'appliquer la loi. Les experts de la Commission fédérale des maisons de jeu et la Commission des loteries et paris peuvent à notre sens pleinement assumer ce rôle en matière de protection de la population, rendant ainsi la création de la commission consultative précitée injustifiée.

Sous cette réserve, nous considérons que le projet mis en consultation garantit un équilibre satisfaisant entre la lutte contre les dépendances et l'attractivité des jeux d'argent qui se doit d'être maintenue.

## **III. Un modèle économique qui fonctionne**

Les sociétés de loterie distribuent chaque année plus de 550 millions de francs en faveur de projets d'utilité publique dans les domaines de l'action sociale, de la culture, du sport ou encore de l'environnement. On constate donc que ce soutien revêt un caractère indispensable pour un nombre considérable d'institutions et d'associations œuvrant pour la communauté. En outre, nous ne pouvons ignorer que, ces dernières années, plus de 300 millions des recettes fiscales des maisons de jeu ont été affectés au financement de l'AVS.

Par ailleurs, les réseaux de distribution des jeux, notamment ceux de la Loterie Romande, contribuent de manière importante à l'économie locale. Tous les points de vente – kiosques, cafés, restaurants, bureaux de poste et autres stations-service – bénéficient d'une rémunération pour la distribution des jeux, sous forme de commissions, qui ont atteint, en 2013, presque 70 millions de francs. Sans ces commissions, bon nombre de petits commerces éprouveraient de grandes difficultés à s'en sortir financièrement. Les activités de Swisslos et de la Loterie Romande participent ainsi à dynamiser le tissu socio-économique local et à favoriser la survie des commerces de proximité.

Aussi, afin de permettre aux institutions d'utilité publique de continuer de profiter de la redistribution des bénéfices liés aux jeux de loterie et de maintenir l'affectation des recettes des maisons de jeu à l'AVS/AI ainsi que l'apport que représentent les jeux d'argent pour l'économie locale, il est nécessaire de lutter efficacement contre l'offre illégale. Nous constatons que le projet du DFJP répond à cette préoccupation en instaurant des mesures concrètes, et notamment la possibilité de procéder au blocage des sites Internet non autorisés.

En conséquence, nous pouvons nous rallier aux propositions du DFJP.

#### **IV. L'exonération des gains**

Même si l'exonération des gains de loterie devrait, d'une part, permettre de générer des bénéfices supplémentaires en faveur des projets d'utilité publique ainsi que du financement de l'AVS/AI et, d'autre part, freiner le « tourisme des joueurs » vers des pays où les gains résultant des jeux ne sont pas imposés, nous nous y déclarons défavorables.

En effet, outre le fait que cette proposition contrevient au principe de l'imposition selon la capacité économique, elle nous paraît difficilement soutenable par rapport à l'inégalité que cette exonération entraînerait alors par rapport à l'imposition d'autres revenus, en particulier de ceux découlant de l'activité lucrative. Nous considérons que l'inégalité de traitement qui prévaut actuellement entre les gagnants des loteries et paris sportifs de ceux dont les gains proviennent des casinos ne saurait être corrigée par l'instauration d'un régime fiscal qui se révélerait inéquitable pour la grande majorité des contribuables.

#### **V. Une répartition équilibrée des compétences**

Les nouvelles définitions des différentes catégories de jeux contenues dans le projet apportent une réponse satisfaisante qui permet de distinguer sans équivoque le domaine des maisons de jeu, qui relève de la Confédération de celui des loteries qui échoit aux cantons. Dans la mesure où nous soutenons une répartition équilibrée des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de jeux d'argent, nous nous rallions aux propositions du DFJP sur cet aspect également.

#### **VI. Conclusions**

Au vu de ce qui précède et sous réserve de nos remarques sous chiffres II et IV, nous nous déclarons favorables au projet de nouvelle loi sur les jeux d'argent tel que présenté par le Département fédéral de justice et police.

\* \* \* \* \*

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente et vous prions de croire, Monsieur, à l'assurance de nos salutations distinguées.

Chambre vaudoise des arts et métiers



Anne-Sophie Narbel