



Beilage 1 zum Pflichtenheft Evaluation BGS: Erläuterungen und Detailfragen

Datum: 30.07.2024

Aktenzeichen: 062.1-1439/4/4

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	3
II.	Auswirkungen der Neuregelung im Bereich des legalen Geldspielmarktes und Wirksamkeit der geltenden Regelungen für ausgewählte Geldspiele	3
A.	Allgemein.....	3
B.	Ausgewählte Spielbankenspiele und Grossspiele	3
a)	Online-Spiele.....	3
b)	Sportwetten	4
c)	Geschicklichkeitsgeldspiele	4
C.	Ausgewählte Kleinspiele	5
a)	Kleinlotterien	5
b)	Kleine Pokerturniere.....	5
D.	Aufsicht und Koordination	5
E.	Entwicklung der Erträge für das Gemeinwohl	6
III.	Efficacité des mesures de protection des joueurs contre les dangers inhérents aux jeux d'argent	6
A.	Contexte – protection de la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent	6
B.	Mesures de prévention et de protection contre le jeu excessif (art. 71ss LJAr)	7
a)	Mesures incombant aux cantons	7
	Prévention (art. 85 LJAr).....	7
b)	Mesures incombant aux exploitants de jeux d'argent	7
	Protection des mineurs (art. 72 LJAr)	7
	Mesures de protection liées au jeu (art. 73 LJAr)	8
	Publicité (art. 74 LJAr)	8
c)	Mesures supplémentaires incombant aux maisons de jeu et aux exploitants de jeux de grande envergure	8

Bundesamt für Justiz BJ
Sarah Vittoz
Bundesrain 20
3003 Bern
Tel. +41 58 462 43 11
sarah.vittoz@bj.admin.ch
www.bj.admin.ch



Repérage précoce (art. 78 LJA, art. 90 OJA).....	9
Autocontrôle des joueurs et limitations de jeu (art. 79 LJA, art. 87 OJA)	9
Exclusion des jeux, levée de l'exclusion et registre des exclusions (art. 80-82 LJA, art. 84-85a OJA)	9
C. Autres questions.....	10
a) Ouverture provisoire d'un compte joueur (art. 52 OJA)	10
b) Recherche (art. 100 et 109 OJA).....	10
IV. Wirksamkeit der Massnahmen zur Bekämpfung des illegalen Geldspiels	11
A. Allgemein.....	11
B. Strafverfolgung, Aufsicht, Koordination und Zuständigkeiten	11
C. Zugangssperren für Online-Spiele	12
D. Werbeverbot.....	13

I. Einleitung

Die folgenden erklärenden Texte und Detailfragen konkretisieren die Hauptfragen der Evaluation gemäss Pflichtenheft. Diese definieren die für die Evaluation massgeblichen Themenbereiche und dienen als Präzisierungen der Hauptfragen.

II. Auswirkungen der Neuregelung im Bereich des legalen Geldspielmarktes und Wirksamkeit der geltenden Regelungen für ausgewählte Geldspiele

A. Allgemein

Das neue Geldspielgesetz (BGS) regelt alle Arten von legalen Geldspielen in der Schweiz und hält am bereits vorher geltenden System mit staatlichen Konzessionierungen oder Bewilligungen für eine begrenzte Anzahl Veranstalterinnen fest. Der institutionelle Rahmen im schweizerischen Geldspielmarkt ist von einer Zweiteilung geprägt: Die Spielbanken unterliegen einem Konzessionssystem, während bei den Grossspielen ein Bewilligungssystem besteht. Kleinspiele unterstehen unter Vorbehalt der bundesgesetzlichen Normierungen dem kantonalen Recht.

Das Gesetz unterscheidet Spielbankenspiele, Grossspiele und Kleinspiele: Die Spielbankenspiele sind abschliessend durch Bundesrecht geregelt (Art. 106 Abs. 2 BV) und dürfen nur in konzessionierten Spielbanken durchgeführt werden. Die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) ist zuständig für die Zulassung und Aufsicht im Bereich der Spielbankenspiele. Grossspiele sind Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die interkantonal, automatisiert oder online betrieben werden (Art. 3 Bst. e BGS). Die Grossspiele sind bundesgesetzlich geregelt, während die Kantone in diesem Bereich insbesondere Vollzugsaufgaben (Bewilligung und Beaufsichtigung) wahrnehmen (Art. 106 Abs. 3 BV). Die interkantonale Geldspielaufsicht (Gespa) ist für die Zulassung und Aufsicht verantwortlich. Kleinspiele sind Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die weder interkantonal noch automatisiert noch online betrieben werden (Art. 3 Bst. f BGS). Kleinspiele werden von den Kantonen genehmigt und beaufsichtigt.

1. Wie haben sich die verschiedenen legalen Geldspielmärkte (Spielbankenspiele, Grossspiele [Lotterien, Sportwetten, Geschicklichkeitsgrossspiele] und Kleinspiele, online und terrestrisch) seit Inkrafttreten des BGS entwickelt?
2. Welche generellen Entwicklungen oder Tendenzen sind sichtbar?
3. Wie ist die Attraktivität des legalen Geldspielangebots (online und terrestrisch) im Vergleich zum illegalen Angebot in der Schweiz zu beurteilen?
4. Wie hat sich die Abgrenzung der verschiedenen Spielkategorien bewährt? Sind sämtliche allgemein bekannten Spielformen im Gesetz definiert? Ist aufgrund der gesetzlich verankerten Definitionen jeweils eine klare, nachvollziehbare Zuordnung zu einer Spielkategorie möglich?

B. Ausgewählte Spielbankenspiele und Grossspiele

a) Online-Spiele

Eine der wesentlichen Neuerungen der Geldspielgesetzgebung ist die Öffnung des Geldspielmarktes für Online-Spielbankenspiele. Das BGS hat den Online-Geldspielmarkt für Schweizer Spielbanken geöffnet und geregelt: Terrestrische Spielbanken haben die Möglichkeit, eine Erweiterung ihrer Konzession zu beantragen, um damit die Berechtigung zu erhalten, Spielbankenspiele online anzubieten (Art. 5 Abs. 2 BGS). Bewilligung und Aufsicht über die Online-Spiele der Spielbanken liegen bei der ESBK (Art. 16, 97 BGS).

5. Welche Entwicklungen fanden im Bereich der Online-Spiele der Spielbanken seit Inkrafttreten des BGS statt?
6. Welchen Einfluss hatte die Marktöffnung für Online-Spiele der Spielbanken auf die Entwicklung des Geldspielmarkts?
7. Wie haben sich die Werbeausgaben seit der Marktöffnung für Online-Spiele der Spielbanken entwickelt?
8. Wie hat sich die Zulassung legaler Online-Spiele der Spielbanken auf das Spielverhalten der Spielenden ausgewirkt?
9. Wie ist die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen der Online-Spiele der Spielbanken zu beurteilen?
10. Wie zweckmässig und wirksam sind die geltenden gesetzlichen Bestimmungen im Bereich der Online-Spiele der Spielbanken, um die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen?
11. Wie sind die Vollzugsorganisation und die Praxis der zuständigen Behörden zu beurteilen?

b) Sportwetten

Sportwetten sind Geldspiele, bei denen der Spielgewinn abhängig ist von der richtigen Vorhersage des Verlaufs oder des Ausgangs eines Sportereignisses (Art. 3 Bst. c BGS). Zu den Grossspielen zählen Sportwetten, die je automatisiert oder interkantonal oder online durchgeführt werden (Art. 3 Bst. e BGS). Sportwetten bedürfen einer kantonalen Bewilligung und unterstehen der Aufsicht durch die Kantone über die Gespa (Art. 24, 107 Abs. 1 Bst. a BGS). Sie können online oder terrestrisch angeboten werden.

12. Welche Entwicklungen im Bereich des legalen Angebots von Sportwetten fanden statt?
13. Wie ist die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zu den Sportwetten zu beurteilen?
14. Wie zweckmässig und wirksam sind die geltenden Bestimmungen im Bereich der Sportwetten, um die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen und auch neuere Entwicklungen zu erfassen?
15. Wie sind die Vollzugsorganisation und die Praxis der zuständigen Behörden im Bereich der Sportwetten zu beurteilen?

c) Geschicklichkeitsgeldspiele

Online, automatisiert oder interkantonal durchgeführte Geschicklichkeitsgeldspiele werden seit Inkrafttreten des BGS der Kategorie der Grossspiele zugerechnet und sind durch die interkantonale Vollzugsbehörde (Gespa) zu bewilligen und zu beaufsichtigen. Wer entsprechende Spiele anbieten will, benötigt eine Veranstalter- und für jedes Spiel eine Spielbewilligung. Die Anforderungen an die Branche der Geschicklichkeitsspielveranstalterinnen und ihre Spielangebote wurden mit dem BGS erhöht. So müssen die Veranstalterinnen heute etwa über Sozial- und Sicherheitskonzepte verfügen und der Aufsichtsbehörde jährlich über deren Umsetzung Bericht erstatten.

Die Kantone können die Durchführung von Geschicklichkeitsgeldspielen auf dem Kantonsgebiet kategorisch verbieten. Davon haben fünf Kantone der Westschweiz und der Kanton Tessin Gebrauch gemacht. In allen Deutschschweizer Kantonen und im Kanton Freiburg sind Geschicklichkeitsgeldspiele aber seit Inkrafttreten des BGS zugelassen. Vor Inkrafttreten des BGS waren diese Spiele in deutlich weniger Kantonen zugelassen.

16. Welche Entwicklungen im Bereich des legalen Angebots von Geschicklichkeitsgeldspielen fanden statt?
17. Wie ist die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorschriften zu den Geschicklichkeitsgeldspielen zu beurteilen?

18. Wie zweckmässig und wirksam sind die geltenden Bestimmungen im Bereich des Geschicklichkeitsgeldspiele, um die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen?

C. Ausgewählte Kleinspiele

a) Kleinlotterien

Für die Durchführung von Kleinspielen, insb. Tombolas, Lottos oder anderen Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden und deren Gewinne nur aus Sachpreisen bestehen, legt der Bund nur wenige Voraussetzungen fest (Art. 41 Abs. 2 BGS). Die gesetzlichen Vorgaben sollen insbesondere sicherstellen, dass die Erträge tatsächlich in die veranstaltenden Vereine und nicht zu anderen Akteuren ohne gemeinnützigen Zweck fließen.

Tombolas sowie Lottos und ihre Regelungen sind Gegenstand eines aktuellen parlamentarischen Vorstosses¹. Der Bundesrat hat zudem verschiedene Fragen, die sich hauptsächlich auf die negativen Auswirkungen der Regelung über Tombolas, Lottos und Kleinlotterien beziehen, beantwortet. Er hat in Aussicht gestellt, dass mit der Evaluation Verbesserungen für die Anwendung des Gesetzes und allenfalls Änderungen vorgeschlagen werden, insb. um regionale Besonderheiten zu berücksichtigen².

19. Welche Entwicklungen fanden im Bereich der Kleinspiele statt?
20. Wie ist die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorschriften zu Kleinspielen (insbesondere Tombolas, Lottos und Kleinlotterien) zu beurteilen?
21. Wie zweckmässig und wirksam sind die bundesrechtlichen Bestimmungen im Bereich der Kleinspiele (insbesondere Tombolas, Lottos und Kleinlotterien) zu beurteilen?

b) Kleine Pokerturniere

Eine Neuerung des BGS ist die Zulassung von kleinen Pokerturnieren auch ausserhalb von Spielbanken. Diese sind unter engen Rahmenbedingungen, wie geringen Spieleinsätzen, zulässig. Kleine Pokerturniere fallen unter die Kategorie der Kleinspiele (Art. 3 lit. f BGS). Zusätzlich zu den allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen für die Durchführung von Kleinspielen nach Art. 33 BGS sind für die Veranstaltung von kleinen Pokerturnieren die zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 36 BGS und Art. 39 VGS zu erfüllen.

22. Welche Entwicklungen des legalen Angebots von Pokerturnieren fanden statt?
23. Wie ist die Umsetzung im Bereich der kleinen Pokerturniere zu beurteilen?
24. Wie zweckmässig und wirksam sind die Bestimmungen zu den kleinen Pokerturnieren, um die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen?

D. Aufsicht und Koordination

Die Aufsicht über die Spielbanken obliegt der Eidgenössischen Spielbankenkommission ESBK (Art. 97 Abs. 1 Bst. a BGS), während die Kantone über die interkantonale Geldspielaufsicht Gespa die Grossspiele beaufsichtigen (Art. 107 Abs. 1 Bst. a BGS). Für den Bereich der Kleinspiele sind die Kantone verantwortlich. Darüber hinaus hat das Koordinationsorgan eine gute Koordination der Vollzugsbehörden im Bereich der Erteilung von Spielbewilligungen und eine kohärente und wirksame Umsetzung der gesetzlichen Massnahmen im Bereich der Prävention vor exzessivem Geldspiel zu gewährleisten (Art. 114 Bst. b Ziff. 2 BGS).

¹ Motion 23.4059 Heimgartner «Zu Tode geweihte Vereinstombolas und Lotterien vor Überregulierung retten».

² Fragen 23.7018 «Schutz vor Suchtpotential von Vereinstombolas gefährdet Vereinsfinanzen», 23.7031 «Wird das Lotto im Säali verunmöglich?», 23.7535 «Evaluation des Geldspielgesetzes: Welche Zukunft haben die Kleinlotterien?».

25. Wie gut funktioniert in der Praxis die Aufteilung zwischen Bund und Kantonen mit den verschiedenen Kompetenzen und Abgrenzungen im Bereich der Aufsicht über die Geldspiele?
26. Wie ist die Eignung und Wirksamkeit der Vollzugsorganisation im Bereich der Aufsicht und der wichtigsten diesbezüglichen Regelungen zu beurteilen?³
27. Wie gut funktionieren die Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Aufsicht (insb. betreffend die Sicherheit und Transparenz der Spiele und den Sozialschutz)?
28. Wie ist die Erfüllung der Koordinationsaufgabe durch das Koordinationsorgan zu beurteilen?

E. Entwicklung der Erträge für das Gemeinwohl

Eines der Ziele des BGS ist die Zuführung eines gewichtigen Teils der Bruttospielerträge der Spielbanken zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Art. 2 lit. d und 119 ff. BGS). Für B-Spielbanken besteht die Möglichkeit der Abgabeermässigung, sofern sie einen Teil ihrer Bruttospielerträge für gemeinnützige Zwecke verwenden oder ihren Standort in einer vom saisonalen Tourismus abhängigen Region haben (Art. 121 BGS). Die Spielbankenabgabe wird ebenfalls reduziert, wenn der Kanton eine gleichartige Abgabe erhebt (Art. 122 BGS). Die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten werden vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet (Art. 125 Abs. 1 BGS).

Bei der Verabschiedung des BGS wurde prognostiziert, dass dank den verschiedenen Massnahmen im Gesetz die Bruttoerträge aus den Lotterien und vor allem den Sportwetten steigen würden⁴.

29. Wie haben sich die Beiträge zugunsten des Gemeinwohls (Spielbankenabgabe, Reingewinne der Lotteriegesellschaften sowie Erträge aus Kleinspielen) seit Inkrafttreten des BGS entwickelt?
30. Welche Auswirkungen hat das neue Gesetz auf die Entwicklung der Erträge für das Gemeinwohl?
31. Ist die prognostizierte Zunahme der Einnahmen für das Gemeinwohl eingetroffen?

Geldspiele zeitigen auch soziale Auswirkungen. Ob die Massnahmen wirksam sind, welche diese Auswirkungen in Grenzen halten sollen, wird im nachfolgenden Kapitel Sozialschutz behandelt.

III. Efficacité des mesures de protection des joueurs contre les dangers inhérents aux jeux d'argent

A. Contexte – protection de la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent

Les jeux d'argent comportent des risques et peuvent entraîner des comportements de dépendance au jeu. Compte tenu de ce potentiel de risque, l'un des buts de la loi sur les jeux d'argent consiste à « protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent » (art. 2 let. a LJAr).

Dans la loi, ce but est mis en œuvre de diverses manières. La LJAr différencie tout d'abord les mesures de prévention, qui incombent aux cantons (art. 85 LJAr), des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif, qui incombent aux exploitants de jeux d'argent (art.

³ Die verfassungsrechtlichen Vorgaben sind nicht zu hinterfragen.

⁴ Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, S. 8526.

71ss LJAr). Parmi les mesures incombant aux exploitants se trouvent, d'une part, des mesures qui doivent être observées par tous les exploitants de jeux d'argent (art. 71-75 LJAr). Il s'agit notamment des mesures concernant la protection des mineurs, les mesures de protection liées au jeu, celles qui concernent la publicité pour les jeux d'argent, ainsi que les prêts, avances et jeux gratuits.

Des mesures supplémentaires doivent être mises en œuvre par les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure (art. 76-84 LJAr) : il s'agit plus particulièrement de la mise en place d'un programme de mesures sociales, de la fourniture d'informations aux joueurs, du repérage précoce, des mesures d'auto-contrôle et de limitations de jeu, ainsi que des modalités relatives à l'exclusion des jeux et à sa levée.

B. Mesures de prévention et de protection contre le jeu excessif (art. 71ss LJAr)

a) Mesures incombant aux cantons

Prévention (art. 85 LJAr)

Selon l'art. 85 LJAr, les cantons sont compétents et sont tenus de prendre des mesures de prévention contre le jeu excessif, et d'offrir des possibilités de conseil et de traitement aux personnes dépendantes au jeu ou exposées à un risque de dépendance, ainsi qu'à leur entourage. Les mesures qu'ils prennent à cet égard peuvent être coordonnées avec les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure.

32. Comment les obligations prévues par la loi (prises de mesures de prévention et mise en place de possibilités de conseil et de traitement) sont-elles mises en œuvre dans la pratique ? Quels sont les moyens et ressources à disposition ?
33. Comment l'efficacité et l'adéquation du système prévu par la loi peuvent-elles être évaluées au regard du mode de jeu, du prestataire et du potentiel de risque ?

b) Mesures incombant aux exploitants de jeux d'argent

La loi sur les jeux d'argent confère aux exploitants de jeux d'argent (toutes catégories confondues) l'obligation de prendre des mesures appropriées afin de protéger les joueurs contre la dépendance au jeu et contre le jeu excessif (notamment l'engagement de mises sans rapport avec le revenu et la fortune des joueurs). Ces mesures peuvent prendre plusieurs formes et s'appliquent à plusieurs domaines. Elles sont exposées aux art. 72ss LJAr.

Protection des mineurs (art. 72 LJAr)

L'art. 72 LJAr prévoit une protection particulière des mineurs contre les dangers inhérents aux jeux d'argent. Les mineurs constituent une catégorie de population vulnérable, qui doit faire l'objet de mesures de protection spécifiques et renforcées.

Les mesures de protection en question comprennent notamment l'interdiction d'accéder aux jeux de casino ainsi qu'aux jeux de grande envergure en ligne (al. 1). Dès le 1^{er} janvier 2021, cette interdiction a été étendue aux loteries et aux paris sportifs terrestres par les exploitants de loteries et de paris sportifs (al. 2). Par ailleurs, les loteries exploitées de manière automatisée (par ex. les dispositifs de Loterie électronique) doivent être équipés de dispositifs de contrôle d'accès garantissant que seuls les joueurs majeurs puissent jouer (al. 3).

34. Comment la mise en œuvre des mesures et obligations prévues par l'art. 72 LJAr fonctionne-t-elle dans la pratique ?

35. Comment l'efficacité et l'adéquation des mesures découlant de l'art. 72 LJAr en matière de protection des mineurs peuvent-elles être évaluées ?

Mesures de protection liées au jeu (art. 73 LJAr)

Selon l'art. 73 LJAr, les exploitants de jeux d'argent doivent prendre des mesures de protection contre le jeu excessif qui soient adaptées au potentiel de danger des jeux qu'ils exploitent (al. 1). Plus le potentiel de danger d'un jeu est élevé, plus les mesures prévues devront répondre à des exigences élevées (al. 2). Elles devront également tenir compte du canal de distribution du jeu en question (jeux de casino, de grande envergure ou de petite envergure, exploités en maisons de jeu/points de vente ou en ligne). Si les mesures de protection prévues pour le jeu en question ne sont pas suffisantes, l'autorité de surveillance refuse de délivrer l'autorisation pour l'exploitation du jeu (al. 3).

Parmi les caractéristiques du jeu, qui doivent être prises en compte de manière globale et en tenant compte de leurs interactions, il faut notamment considérer le taux de redistribution, la rapidité du jeu, l'importance des mises, les chances de gain, le degré d'automatisation et la présentation du jeu⁵.

36. Comment la mise en œuvre des règles prévues par l'art. 73 LJAr fonctionne-t-elle dans la pratique ?
37. Comment l'efficacité et l'adéquation des mesures découlant de l'art. 73 LJAr en matière de mesures de protection liées au jeu peuvent-elles être évaluées ?
38. Concrètement, comment les autorités de régulation évaluent-elles les risques ? Comment les intérêts entre protection des joueurs et attractivité des jeux sont-ils pesés ?

Publicité (art. 74 LJAr)

La publicité pour les jeux d'argent est soumise à des règles particulières : elle ne peut être ni outrancière, ni induire en erreur, par exemple en laissant entendre qu'il est possible de gagner sa vie en jouant à des jeux d'argent ou que le gain d'une somme d'argent ne dépend pas du hasard⁶ (al. 1). De plus, elle ne peut cibler ni les mineurs, ni les personnes frappées d'une exclusion des jeux (al. 2). Enfin, la publicité n'est admise que pour des jeux d'argent qui ont été autorisés en Suisse selon les règles du droit en vigueur (al. 3). Les exigences en matière de publicité – en particulier en lien avec la publicité indirecte et prohibée – sont précisées aux art. 76 et 77 OJAr.

39. Les principes et obligations prévus par l'art. 74 LJAr sont-ils mis en œuvre de manière suffisante et efficace au regard des exigences de la prévention et de la protection contre le jeu excessif (notamment dans le domaine numérique et du parrainage) ?
40. Comment les principes prévus par l'art. 22 al. 1 let. i LJAr, qui prévoient que les frais de publicité soient dans un rapport approprié avec les moyens affectés aux buts d'utilité publique, sont-ils mis en œuvre ?

c) Mesures supplémentaires incombant aux maisons de jeu et aux exploitants de jeux de grande envergure

Les art. 76ss LJAr prévoient que les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure doivent prendre des mesures supplémentaires en vue de protéger les joueurs contre le jeu excessif. Ces mesures sont complémentaires à celles déjà prévues par les art. 71ss LJAr, et se justifient du fait que les jeux de casino et de grande envergure comportent un

⁵ Message du Conseil fédéral du 21 octobre 2015 concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent (FF 2015 7627), p. 7702.

⁶ Message CF LJAr, p. 7703.

danger potentiel plus important que les jeux de petite envergure. Certaines de ces mesures sont détaillées dans les chapitres qui suivent.

Repérage précoce (art. 78 LJA, art. 90 OJA)

En fonction du danger potentiel et des caractéristiques liées au canal de distribution du jeu, les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure sont tenus de fixer des critères permettant le repérage précoce des joueurs à risque et de prendre, le cas échéant, des mesures adéquates en conséquence. Les observations faites et les mesures prises à l'encontre d'un joueur en vertu du repérage précoce doivent être documentées par les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure.

41. Comment la mise en œuvre des principes et des critères du repérage précoce au regard de l'art. 78 LJA fonctionne-t-elle dans la pratique ?
42. En particulier : les critères actuels retenus pour le repérage précoce sont-ils suffisants et fonctionnent-ils de manière effective pour toutes les offres de jeux avec un danger potentiel élevé ?
43. Comment l'efficacité et l'adéquation des mesures prévues par l'art. 78 LJA en matière de repérage précoce peuvent-elles être évaluées ?

Autocontrôle des joueurs et limitations de jeu (art. 79 LJA, art. 87 OJA)

L'art. 79 LJA prévoit que les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure doivent mettre à disposition des joueurs des moyens de contrôle de leur propre comportement de jeu, si cela est indiqué au vu du danger potentiel et des caractéristiques du canal de distribution d'un jeu particulier. Ces moyens de contrôle doivent notamment permettre aux joueurs de contrôler et de pouvoir limiter le cas échéant leur durée de jeu, la fréquence à laquelle ils jouent, ou leurs pertes nettes. Les moyens d'autocontrôle sont adaptés au potentiel de danger du jeu ainsi qu'à son canal de distribution (maison de jeu ou jeu de grande envergure ; jeu en ligne ou jeu terrestre) et peuvent dès lors prendre différentes formes.

44. L'art. 79 LJA et les exigences posées par cette disposition (mise à disposition de moyens d'autocontrôle par les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure) sont-ils mis en œuvre de manière efficace et suffisante ?
45. Comment les moyens d'autocontrôle mis en place par les maisons de jeu et par les exploitants de jeux de grande envergure fonctionnent-ils dans la pratique ?

Exclusion des jeux, levée de l'exclusion et registre des exclusions (art. 80-82 LJA, art. 84-85a OJA)

L'exclusion des jeux peut être prononcée par une maison de jeu ou un exploitant de jeux de grande envergure, ou demandée de manière volontaire par un joueur (art. 80 LJA). Elle s'applique aux jeux de casino et aux jeux de grande envergure exploités en ligne. L'autorité intercantonale peut décider d'étendre l'exclusion à d'autres jeux de grande envergure en empêchant le versement de gains au-delà d'une certaine valeur seuil (art. 80 al. 3 LJA).

L'exclusion n'est pas limitée dans le temps. Elle est levée à la demande de la personne concernée, lorsque les motifs ayant conduit à la prononcer n'existent plus (art. 81 LJA). La levée de l'exclusion est prononcée par la maison de jeu ou l'exploitant de jeux de grande envergure ayant prononcé l'exclusion.

Une fois prononcée, l'exclusion est inscrite dans le registre centralisé VETO, tenu conjointement par les maisons de jeu et les exploitants de jeux de grande envergure conformément aux exigences de l'art. 82 LJAr. L'inscription au registre des exclusions est radiée lorsque l'exclusion est levée.

L'art. 89 OJAr prévoit enfin que les exploitants de jeux en ligne doivent mettre à la disposition des joueurs un instrument leur permettant de sortir temporairement du jeu, pour une durée déterminée que le joueur choisit lui-même, mais qui s'étend sur une durée maximale de 6 mois.

46. Comment la mise en œuvre des mesures prévues par les art. 80 à 82 LJAr fonctionne-t-elle dans la pratique ?
47. Le système prévu par le droit en vigueur concernant l'exclusion des jeux, la levée des exclusions et la tenue du registre centralisé VETO fonctionne-t-il dans la pratique, et est-il efficace et adéquat pour assurer l'objectif de protection contre le jeu excessif ?
48. Quelles raisons permettent d'expliquer l'augmentation importante du nombre d'exclusions depuis l'entrée en vigueur de la loi ?
49. Le système actuel prévu par les art. 80 à 82 LJAr comporte-t-il des lacunes ? Si oui, quelles améliorations pourraient être apportées afin de répondre à l'objectif de protection contre le jeu excessif ?
50. Hat sich Art. 80 Abs. 3 BGS in der Praxis bewährt und dient er dem Schutz der Spielenden?
51. Hat sich die Verordnungsbestimmung in Art. 89 VGS (insbesondere die Limitierung der Ausstiegsmöglichkeit auf sechs Monate) in der Praxis bewährt und dient sie dem Schutz der Spielenden?

C. Autres questions

a) Ouverture provisoire d'un compte joueur (art. 52 OJAr)

Lorsqu'une personne souhaite jouer à des jeux en ligne auprès d'un exploitant de jeux de casino ou de grande envergure autorisé selon le droit en vigueur, l'art. 52 OJAr prévoit que l'exploitant peut ouvrir un compte joueur provisoire, aux conditions fixées par l'al. 1. L'exploitant doit notamment s'être assuré que le joueur sollicitant l'ouverture d'un compte ne figure pas dans le registre des joueurs exclus. Un mois au plus tard après avoir ouvert un compte provisoire, l'exploitant doit avoir procédé à la vérification de l'identité du joueur. Le compte joueur devient ensuite définitif si le joueur en remplit les conditions⁷. Tant que le compte joueur n'est pas devenu définitif, la somme totale des versements effectués par le joueur ne peut pas excéder CHF 1'000.-, et celui-ci ne peut pas retirer ses gains.

52. Les exigences posées par l'art. 52 OJAr concernant l'ouverture provisoire d'un compte joueur permettent-elles de s'assurer de manière adéquate et suffisante de l'identité du joueur et du respect par celui-ci des conditions fixées par le droit en vigueur ?
53. La durée d'un mois fixée par l'ordonnance sur les jeux d'argent pour procéder à la vérification de l'identité du joueur titulaire du compte est-elle adéquate ?

b) Recherche (art. 100 et 109 OJAr)

Les art. 100 et 109 OJAr prévoient que, sur demande dûment motivée, la CFMJ et la Gespa sont tenues de donner accès aux autorités sociales et sanitaires, ainsi qu'aux milieux scientifiques à des fins de recherche, sous une forme anonymisée, les données qu'elles recueillent dans le domaine de la protection sociale dans le cadre de leur surveillance.

⁷ Ces conditions sont fixées à l'art. 47 al. 3 LJAr.

54. Comment l'efficacité et l'adéquation des principes prévus par les art. 100 et 109 OJA doivent-elles être évaluées ?
55. Le système prévu par l'ordonnance est-il efficace et fonctionne-t-il en pratique ? Des améliorations au système actuel sont-elles nécessaires ? Si oui, lesquelles ?

IV. Wirksamkeit der Massnahmen zur Bekämpfung des illegalen Geldspiels

A. Allgemein

Illegale Geldspiele unterlaufen sämtliche Ziele des Gesetzes. Im illegalen Geldspielmarkt wirken weder die Vorschriften zum Sozialschutz noch zur sicheren und transparenten Durchführung der Geldspiele; zudem entgehen Bund und Kantone die Beiträge für die AHV/IV und gemeinnützige Zwecke. Damit zeitigt das illegale Geldspiel sozialschädliche Auswirkungen sowohl für die Gesellschaft als auch für die einzelnen Spielenden. Der Bundesrat hat dementsprechend mehrfach festgehalten, dass die Bekämpfung des illegalen Spielangebots und die Kanalisierung der Spielenden weg von illegalen Angeboten hin zu legalen Geldspielen wichtige Ziele der Geldspielgesetzgebung darstellen⁸.

Der illegale Geldspielmarkt umfasst sowohl terrestrische als auch Online-Angebote. Die Organisation von Geldspielen über das Internet und die terrestrische Durchführung vermischen sich teilweise. Ausserdem kommt es häufig vor, dass gleichzeitig sowohl Gross- als auch Spielbankenspiele angeboten werden (teilweise sogar auf den gleichen Plattformen, zumindest aber in den gleichen Räumlichkeiten). Die Anbieter operieren oftmals gewerbsmässig und organisiert. Die sozialschädlichen Gefahren für die Spielenden und die Gesellschaft bleiben dieselben: Weder die Sicherheits- noch die Sozialschutzvorschriften greifen und dem Gemeinwesen entgehen beträchtliche Beträge.

56. Wie haben sich die Marktanteile des illegalen Geldspielangebots entwickelt?
57. Wurde das Ziel der neuen Geldspielgesetzgebung erreicht, Spielende zum legalen Spiel zurückzuführen? Welcher Anteil der spielsüchtigen Personen greift hauptsächlich auf illegale Online-Spiele zurück? Welche Massnahmen bestehen, um Spielende auf legale Angebote zu leiten und wie ist deren Wirksamkeit zu beurteilen?
58. Sind die geltenden Bestimmungen bzw. die gesetzlich vorgesehenen Massnahmen zur Bekämpfung des illegalen Geldspiels wirksam und zweckmässig, um die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen?
59. Falls die geltenden Bestimmungen/Massnahmen zur Bekämpfung des illegalen Geldspiels als nicht wirksam oder zweckmässig beurteilt werden: Auf welche Weise könnten die bestehenden gesetzlich vorgesehenen Massnahmen und/oder deren Umsetzung weiterentwickelt werden und welche neuen Massnahmen könnten in Betracht kommen, um das illegale Geldspiel effektiver zu bekämpfen?

B. Strafverfolgung, Aufsicht, Koordination und Zuständigkeiten

Die ESBK (Art. 97 Abs. 1 Bst. c BGS) und die Gespa (Art. 107 Abs. 1 Bst. b BGS) sind je in ihren Zuständigkeitsbereichen für die Bekämpfung des illegalen Markts zuständig. Darüber hinaus hat das Koordinationsorgan eine gute Koordination der Vollzugsbehörden im Bereich der Bekämpfung der illegalen Geldspiele zu gewährleisten (Art. 114 Bst. b Ziff. 2 BGS).

⁸ Interpellation Chassot (22.4296), 01.12.2022: «Evaluation des Geldspielgesetzes. Ist die Sperrung von nicht bewilligten Online-Angeboten genügend wirksam?».

Die Bekämpfung des illegalen Geldspiels erfolgt unter dem BGS in zweierlei Hinsicht: Einerseits ist der Zugang zu in der Schweiz nicht bewilligten Spielangeboten zu sperren (Art. 86 BGS). Andererseits enthält das BGS verschiedene Strafbestimmungen (Art. 130 ff. BGS).

Es besteht eine geteilte Verfolgungszuständigkeit: Sowohl die ESBK als auch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden wenden im Rahmen der Verfolgung des illegalen Geldspiels die Strafbestimmungen des BGS an. Für die Verfolgung von Delikten im Zusammenhang mit Spielbankenspielen ist die ESBK zuständig; massgebendes Verfahrensrecht ist für sie gemäss Art. 134 Abs. 1 BGS das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0). Das illegale Anbieten von anderen Geldspielen wird gemäss Art. 135 Abs. 1 BGS von kantonalen Strafverfolgungsbehörden unter Anwendung der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) verfolgt. Die Zuordnung eines Spiels definiert nicht nur die Zuständigkeit und das anwendbare Verfahrensrecht, sondern auch, ob eine Übertretung oder ein Verbrechen oder Vergehen vorliegen.

60. Wie wirkt sich die geteilte Verfolgungszuständigkeit auf die Bekämpfung des illegalen Spiels aus?
61. Besteht eine wirksame Koordination zwischen den verschiedenen, zur Bekämpfung des illegalen Spiels zuständigen Stellen und falls nein, wie könnte diese allenfalls verbessert werden?

C. Zugangssperren für Online-Spiele

Eine Massnahme zur Bekämpfung illegaler Geldspiele ist die Zugangssperre für Online-Spiele (Art. 86-93 BGS, Art. 92-95 VGS). Zu diesem Zweck sieht das Gesetz vor, dass der Zugang zu Online-Geldspielangeboten gesperrt werden muss, wenn diese in der Schweiz ohne Bewilligung angeboten werden und die Veranstalterin dieser Angebote ihren Sitz oder Wohnsitz im Ausland hat oder diesen verschleiern.

Die ESBK und die Gespa führen, aktualisieren und veröffentlichen regelmässig je eine Sperrliste mit Domainnamen, auf denen nicht autorisierte ausländische Geldspiele angeboten werden und zu denen der Zugang durch die Schweizer Internetzugangsanbieter zu sperren ist.

Seit dem Inkrafttreten vom neuen Gesetz in 2019 wurden die wichtigsten Akteure des illegalen Angebots von Online-Spielen gesperrt oder haben sich zurückgezogen. Im Bereich der Sportwetten haben sich einige wichtige Akteure zurückgezogen. Der Bundesrat hat festgehalten, dass das Ziel nicht sein kann, eine hundertprozentige Wirksamkeit zu gewährleisten, sondern den durchschnittlichen Spielenden in der Schweiz auf das legale Spielangebot zu lenken. Wichtig ist dabei ein hinreichend attraktives legales Angebot⁹.

62. Welche Auswirkungen hatte die Einführung des Instruments der Zugangssperre?
63. Ist das Instrument der Zugangssperre wirksam und effektiv, um das illegale Geldspielangebot zu bekämpfen?
64. Falls das Instrument der Zugangssperre als zu wenig wirksam oder effektiv beurteilt wird, wie könnte es weiterentwickelt und/oder ergänzt werden, um effektiver und dynamischer gegen das illegale Geldspiel zu werden?
65. Wie ist die Koordination der Behörden im Bereich der Zugangssperren (Art. 94 VGS) zu beurteilen?

⁹ Interpellation Chassot (22.4296), 01.12.2022: «Evaluation des Geldspielgesetzes. Ist die Sperrung von nicht bewilligten Online-Angeboten genügend wirksam?».

D. Werbeverbot

Die Werbung für in der Schweiz nicht bewilligte Spielbankenspiele, Lotterie- und Sportwettangebote ist verboten (Art. 74 Abs. 3 BGS). Dieses Verbot wird in Art. 131 Abs. 1 lit. b BGS konkretisiert und unter Strafe gestellt. Dazu zählt auch die Platzierung von Links, welche auf Websites mit unbewilligten Lotterie- oder Wettspielen verweisen.

Trotz Werbeverbot ist die Werbung für illegale Online-Casinos, Lotterie- und Sportwettangebote im Internet, in den sozialen Medien und im Fernsehen nach wie vor präsent. Oftmals ist für den durchschnittlichen Spielenden nicht zu erkennen, ob das Angebot von einem legalen oder illegalen Online-Anbieter stammt.

66. Wie werden die Massnahmen umgesetzt und sind diese wirksam, um Werbung für illegale Angebote effektiv zu unterbinden? Welchen Einfluss hat die Werbung für illegale Geldspiele auf die Spielenden?
67. Wie ist die Wirksamkeit der gesetzlichen Bestimmung zum Werbeverbot für in der Schweiz nicht bewilligte Spiele zu beurteilen?
68. Wie ist die Wirksamkeit der Bekämpfung der illegalen Werbung von in der Schweiz nicht bewilligten Geldspielen in Anbetracht der neueren Entwicklungen (soziale Medien, Affiliates, Influencer etc.) zu beurteilen?