



17. August 2010/Mun
Referenz: J313-0083

Teilrevision der Verordnung vom 24. September 2004 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankenverordnung, VSBG; SR 935.521)

Erläuternder Bericht für die Anhörung

I Ausgangslage

Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG; SR 935.52) hat sich der Markt und damit auch die Grösse gewisser Spielbanken rasch über das vom Gesetzgeber erwartete Mass hinaus entwickelt. Der Bundesrat hat am 24. März 2010 aufgrund des Berichtes der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) "Casinolandschaft Schweiz, Situation Ende Jahr 2009" beschlossen, die Unterscheidungskriterien zwischen A- und B-Spielbanken auf Stufe Spielbankenverordnung anzupassen. Künftig sollen für B-Spielbanken die Limite der Anzahl Spielautomaten von 150 auf 250 (mit der Möglichkeit weiterer Erhöhungen in begründeten Einzelfällen) und die Limite der maximalen Jackpotohöhe auf 200 000 Franken erhöht sowie die Limitierung auf ein einziges Jackpot-System aufgehoben werden. Die gesetzgeberisch gewollte grundsätzliche Unterscheidung zwischen A- und B-Spielbanken soll dabei aber beibehalten werden: Die wichtigsten Unterschiede (die Besteuerungsmöglichkeit durch die Standortkantone, die Limitierung von Einsätzen und Gewinnen und die limitierte Anzahl von Tischspielen sowie das Vernetzungsverbot von Jackpots - alles bei B-Spielbanken) bleiben unverändert.

Weiter hat der Bundesrat in Auftrag gegeben, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, damit gegenüber Spielbanken der Einsatz von technischen Überwachungssystemen bei Tischspielen angeordnet werden kann.

Aufgrund der praktischen Erfahrungen der letzten Jahre drängt sich zudem eine Überarbeitung derjenigen Verordnungsbestimmungen auf, die die Gesetzesbestimmung zur Gewährleistung des guten Rufs und der einwandfreien Geschäftstätigkeit der Spielbanken und der mit diesen verbundenen Personen statuiert (Artikel 12 Absatz 1 SBG).

II Erläuterungen

Allgemeine Erläuterungen zu den Artikeln 5, 5a, 5b, 5c, 6 und 22 Absatz 3 (Ausführungsbestimmungen von Art. 12 Abs. 1 SBG)

Die bisherigen Erfahrungen im Umgang mit den Personendatendossiers erlauben es, künftig differenzierter zu betrachten, von welchen mit der Spielbank direkt oder indirekt verbundenen Personen der Aufsichtsbehörde ein Dossier eingereicht werden muss. Der Grundlagenartikel, Artikel 12 SBG, fordert, dass die Gesuchstellerin und die wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner sowie die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten sowie die Inha-

berinnen und Inhaber von Anteilen und die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten „einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten“. Die Gesetzesbestimmung verlangt nicht, dass der ESBK von (fast) allen mit der Spielbank verbundenen Personen (s. die bisherige Fassung des Artikels 5) standardmässig Personendatendossiers vorgelegt werden müssen; die Kontrolle des guten Rufes kann auch durch andere Massnahmen sichergestellt sein. Die revidierten Bestimmungen (insbesondere Artikel 5, s. unten) legen fest, für welche der gesetzlich aufgeführten Personenkreise und der weiteren wichtigen Funktionsträger die Aufsichtsbehörde die Dossiers überprüft.

Dennoch muss sichergestellt sein, dass die Spielbanken über Dossiers auch der restlichen mit ihr verbundenen Personenkreise verfügen und diese überprüfen, ansonsten sind sie kaum in der Lage, die Konzessionsvoraussetzung des guten Rufes zu gewährleisten. Die Aufsichtsbehörde ihrerseits hat zu prüfen, ob die diesbezügliche Tätigkeit der Spielbanken geeignet und durchführbar ist. Im neuen Absatz 3 des Artikels 22 wird deshalb explizit von den Qualitätsmanagementsystemen der Spielbanken verlangt, dass sie auch den Bereich „guter Ruf / einwandfreie Geschäftstätigkeit“ abdecken. Dieses Vorgehen entspricht dem geltenden Kontrollkonzept (Ziffer 153.6 der Botschaft zum Spielbankengesetz; BBl 1997 III 145).

Artikel 5

Wo es notwendig ist, dass die Behörde gewisse Direktkontrollen von Personendatendossiers selbst vornimmt (s. oben), muss die VSBG klare Vorgaben machen. Dabei ist den im Datenschutzrecht geregelten Grundsätzen nachzuleben.

Im Gegensatz zur geltenden Fassung müssen für leitende Angestellte, Mitglieder der Organe der wirtschaftlich Berechtigten, Mitglieder der Organe der wichtigsten Geschäftspartner und wirtschaftlich Berechtigte der wichtigsten Geschäftspartner und deren Mitglieder der Organe nur noch auf Verlangen der Kommission hin Dossiers eingereicht werden. Dies wird insbesondere der Fall sein bei Unklarheiten über die Hintergründe, bei Bedenken hinsichtlich Personen und Gesellschaften, über die keinerlei sonstige Informationen bestehen. Ebenfalls im Rahmen von Neukonzessionierungen wird Absatz 2 zur Anwendung kommen. Die Spielbank ihrerseits hat, was aus dem erwähnten Qualitätsmanagementsystem herausgehen soll, auf geeignete Art und Weise sicherzustellen, dass auch diese wichtigen mit ihr verbundenen Personen über einen guten Ruf verfügen; es ist aber nicht nötig, dass die Dossiers vom Umfang her durch die VSBG definiert und durch die ESBK geprüft werden.

Die Absätze 2 und 3 des bisherigen Artikels 5 betreffend die Dossiers von wirtschaftlich Berechtigten ohne massgeblichen Einfluss (unter fünf Prozent) und nicht leitenden Angestellten, deren Einreichung bereits heute im Ermessen der Kommission liegt, werden neu durch Artikel 5 Absatz 2 abgedeckt (auf Verlangen hin).

Die leitenden Angestellten, die nicht Geschäftsleitungsmitglieder sind, müssen künftig ebenfalls nur noch auf Verlangen Dossiers einreichen. Im Gegenzug wird im neuen Artikel 5c die Anforderung formalisiert, wie die Spielbank das notwendige Fachwissen und die ausreichende Erfahrung in der Leitung einer Spielbank dieser leitenden Angestellten nachweisen muss (s. Artikel 12), s. auch im Folgenden.

Artikel 5a

Die Anforderungen der bisherigen Artikel 5 und 6 wurden neu strukturiert. Die Anforderungen für juristische und für natürliche Personen werden separat dargestellt und in gewissen Punkten aufgrund praktischer Erfahrungen ergänzt oder präzisiert (insbesondere der bisherige Buchstabe e. des Artikels 5 Absatz 1, wo nun von „Angaben über die wichtigsten Tätigkeiten

und Geschäftsbeziehungen“ und nicht mehr von „sämtlichen geschäftlichen Engagements“ gesprochen wird). Zudem wurden verschiedene Anforderungen über die zeitliche Gültigkeit von Dokumenten aufgehoben oder gekürzt.

Bei den wichtigsten Geschäftspartnern handelt es sich oft um international tätige und im Casinoaufsichtsbereich bekannte Gesellschaften, beispielsweise Hersteller von Automaten. Oftmals ist hier die Erstellung eines Dossiers nach Schweizer Vorgaben schwierig. Die Dossiers sind manchmal nicht sehr aussagekräftig. Dennoch ist es aufgrund der Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Spielbanken angebracht, dass die Spielbanken der ESBK standardmässig einen Nachweis des guten Rufes dieser Partner erbringen. Die neuen Vorschriften enthalten aus diesen Gründen eine Einreichungspflicht, lassen aber die Form offen (Absatz 4). Wenn die Hintergründe oder Hintergrundpersonen der Gesellschaft nicht durchschaubar sind, steht es der ESBK immer offen, weitere Dokumente oder Dossiers von mit der Gesellschaft verbundenen Personen einzuverlangen (s. Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 des Entwurfes).

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass in seltenen Fällen, in denen das Standarddossier noch nicht ausreichend Auskunft über den guten Ruf gibt, zusätzliche Abklärungen nötig sind. Im Rahmen von diesen soll die Kommission weitere Dokumente einverlangen können (Absatz 5).

Artikel 5b

Die bisherigen Pflichten zur Aktualisierung der Dossiers waren auf Stufe einer Anweisung an die Spielbanken geregelt. Es drängt sich aus Gründen der Stufengerechtigkeit eine Regelung auf Verordnungsstufe auf. Gleichzeitig werden die Regelungen vereinfacht und der Aufwand für die Betroffenen verringert. Anstelle diverser periodischer Aktualisierungen der gesamten Dossiers ist eine verzugslose Meldung bei Änderungen angebracht, nicht wichtige Änderungen vorbehalten. Gesamtaktualisierungen (mindestens alle drei Jahre) drängen sich nur bei den am engsten mit der Spielbank verbundenen Personen (Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitglieder) auf.

Artikel 5c

Neu sollen die Dossiers der leitenden Angestellten (sofern es sich nicht um Geschäftsleitungsmitglieder handelt) nur noch auf Verlangen hin der ESBK eingereicht werden (s. oben). Auch ohne Einreichungspflicht müssen die Spielbanken über geeignete Dossiers verfügen (Teil des Qualitätsmanagementsystems, s. zu Artikel 22). Aus Artikel 12 der Verordnung geht hervor, dass die Spielbanken bei sich abzeichnenden Wechseln das notwendige Fachwissen und die ausreichende Erfahrung in der Leitung einer Spielbank dieser leitenden Angestellten nachzuweisen haben. Weil die Behörde neu von den leitenden Angestellten, die nicht Geschäftsleitungsmitgliedern sind, kein Dossier mehr erhält, ist dieser Nachweis zu formalisieren. Für die Aufsichtsbehörde ist die Darlegung der Eignung für die Beurteilung der Funktionsfähigkeit der Spielbanken von Wichtigkeit.

Artikel 6

Geht neu in Artikel 5a auf.

Artikel 11 Absatz 2 erster Satz

Betrifft nur den französischen Text. Es handelt sich um eine Angleichung an den deutschen und den italienischen Text.

Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a.

Betrifft nur den deutschen Text. Der Begriff ‚Geschäftsführung‘ ist in dieser Verordnungsbestimmung terminologisch zu unpräzise. Angesprochen sind die mit der operativen Leitung der Spielbank betrauten Personen: Die Geschäftsleitungsmitglieder und das leitende Personal.

Artikel 22 Absatz 3

Die teilweise Einschränkung der direkten Kontrollen von Personendatendossiers durch die Aufsichtsbehörde (s. oben, zu Artikel 5 ff.) setzt voraus, dass die Spielbanken im Bereich Sicherstellung der Konzessionsvoraussetzungen guter Ruf und einwandfreie Geschäftstätigkeit standardisierte Prozesse anwenden. Diese müssen insbesondere auch die Handhabung (Erstellung, Kontrolle, Aktualisierung, Einreichungsprozedere etc.) aller Personendatendossiers umfassen - auch von denjenigen, die der ESBK nicht zur Kenntnis gebracht werden. Aufgrund der Verlagerung der Kontrolltätigkeit bei gewissen Dossiers drängt sich eine explizite Nennung der diesbezüglichen Pflichten im neuen Absatz 3 des Artikels 22 auf.

Artikel 30a

Die technische Überwachung der Spielautomaten weist in Schweizer Spielbanken ein hohes Sicherheitsniveau auf. Alle Vorgänge werden durch das vollautomatische elektronische Abrechnungs- und Kontrollsystem (EAKS) registriert. Im Tischspielbereich hingegen wird zwar das Spiel von Casinomitarbeitenden überwacht und durch Videokameras aufgezeichnet, eine dauernde enge Überwachung der Geldflüsse findet aber nicht statt.

Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass Geld entwendet und so dem Fiskus entzogen wird. Denkbar (und auch schon eingetreten) sind zum Beispiel Spielbetrugsfälle, zu hohe Auszahlungen durch Croupiers (versehentlich oder absichtlich), unerkannte Diebstähle von Geld oder Jetons im Finanzfluss (Kasse-Spieltisch-Zählraum) oder unkorrekte Transaktionen zwischen Spieltisch und Kasse. Mit einer technischen und elektronischen Überwachung können diese Risiken ganz oder teilweise ausgeschaltet werden. Nach einer rasanten technischen Entwicklung in den letzten Jahren sind heute verschiedene elektronische Überwachungssysteme auf dem Markt erhältlich. Die Pflicht, einen sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten, liegt bei den Spielbanken. Es obliegt deshalb in erster Linie ihnen, solche Systeme anzuschaffen. Allerdings muss die Aufsichtsbehörde die Inbetriebnahme solcher Systeme, wenn nötig, anordnen können.

Artikel 48

Die heutige Limitierung von 150 Spielautomaten in B-Casinos dient der gesetzgeberisch gewollten Unterscheidung zwischen A- und B-Spielbanken. Es handelt sich nicht um eine zahlenmässig fixe Vorgabe des Gesetzes. Eine moderate Erhöhung liegt im Rahmen der Idee des Gesetzgebers, der die B-Casinos als faktische Nachfolger der früheren Kursäle plante. Heute haben nur einzelne Spielbanken die Limite von 150 Automaten erreicht; voraussichtlich dürften nur diese von der neuen Regelung Gebrauch machen. In gewissen B-Spielbanken, die die Limite von 150 Automaten erreicht haben, stehen die Gäste vor den Automaten Schlange, was zu unübersichtlichen Verhältnissen führt. Die Erhöhung der Automatenlimite führt in solchen B-Spielbanken auch zur Erhöhung der Sicherheit und Transparenz des Spielbetriebes. Zudem können durch eine Erhöhung der maximalen Automatenzahl in B-Spielbanken Bund und Kantone zusätzliche Steuereinnahmen generiert werden.

Gliederungstitel vor Artikel 49

Es bestehen keine Gründe, Jackpotsysteme von A- und B-Spielbanken auf den Bereich von Automaten zu beschränken. Die bisherige Restriktion durch den Gliederungstitel vor dem Artikel 49 (die vom Artikeltext selbst im Übrigen nicht übernommen wurde) erklärt sich darin,

dass früher Jackpotsysteme an Tischspielen gar kein Thema waren. Dies ist in Änderung begriffen und die Limitierung würde den Markt unnötig und unbegründet beschränken.

Artikel 49

Die bisherige Bestimmung, die dazu dient, im Sinne der gesetzlichen Vorgabe Unterscheidungskriterien zwischen den A- und B-Spielbanken zu schaffen, findet sich nur auf Verordnungsstufe. Die gegenwärtige technische Entwicklung, wie zum Beispiel das bundesgerichtlich akzeptierte Multilevel-Jackpot-System, führt dazu, dass diese Bestimmung überholt ist.

Artikel 57 Absatz 2

Diese Verordnungsbestimmung diene ebenfalls dazu, im Sinne der gesetzlichen Vorgabe Unterscheidungskriterien zwischen A- und B-Spielbanken zu schaffen. Da es sich um eine Marktbeschränkung handelt, wäre eine gänzliche Aufhebung nicht angebracht, zumal sie der Vorschrift des Artikels 8 SBG, der eine Limitierung der Gewinne für B-Spielbanken gegenüber A-Spielbanken vorsieht, nicht entsprechen würde. Eine bescheidene Erhöhung des Jackpot-Maximalbetrages ist hingegen mit Blick auf die aktuelle Situation im Spielsektor angemessen.

Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe h

Diese Anpassung ist eine Folge der Änderung des Artikels 5, da der Aufsichtsbehörde weniger Dossiers standardmässig eingereicht werden müssen.

III Auswirkungen

Die vorgesehenen Erhöhungen der Spielangebote sind geeignet, bei gewissen B-Spielbanken eine Steigerung des Bruttospielertrages zu bewirken und Bund und Kantone eine leichte Erhöhung der Steuereinnahmen zu verschaffen (je nach Marktentwicklung). Die Konkurrenz gegenüber den A-Spielbanken sollte hingegen nicht massgeblich verstärkt werden. Die restlichen Verordnungsänderungen haben weder bei den Spielbanken, noch beim Bund nennenswerte personelle oder finanzielle Konsequenzen.

IV Inkrafttreten

1. Januar 2011