

avenir debatte

Glück im Spiel, Patzer in der Regulierung

Wie das Schweizer Glücksspielwesen entpolitisiert und ins digitale Zeitalter überführt werden kann

Jürg Müller und Basil Ammann



Dank

Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Silja Häusermann und Prof. Dr. Aymo Brunetti, für das externe Lektorat und ihre wertvollen Anregungen. Der Anstoss zu diesem spannenden Projekt gab Dr. Fabian Schnell, der uns zu Beginn bei der Arbeit an dieser Studie tatkräftig unterstützte. Unser Dank gilt ebenfalls Laurenz Grabher, der bei Recherchen und beim Ausarbeitungsprozess half. Einen wichtigen Beitrag leisteten zudem viele Experten der Verwaltung, der Wissenschaft und der Wirtschaft, die ihr Fachwissen in vertiefenden Interviews zur Verfügung gestellt haben. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation liegt allein bei den Autoren und dem Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Autoren Jürg Müller und Basil Ammann
Internes Lektorat Urs Steiner
Herausgeber Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Gestaltung Carmen Sopi, Olivia Vilarino
Druck Staffel Medien AG, www.staffelmedien.ch

© April 2022 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistant@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Download <https://www.avenir-suisse.ch/publication/glueck-im-spiel-patzer-in-der-regulierung/>

Vorwort

Die Schweiz ist ein Spielerparadies – für Klein und Gross. Von «Monopoly» über «4 Gewinnt» bis zum «Nünistei» für den Nachwuchs, ganz zu schweigen von den generationenübergreifend populären Jassrunden. Für Erwachsene bieten sich der Kauf eines Rubelloses von Swisslos oder ein Casino-Besuch an. Bei beiden Letzteren profitiert der Staat männiglich: mit sehr hohen Bundesabgaben beim Glücksspiel in Schweizer Casinos und mit prall gefüllten Lotteriefonds auf kantonaler Ebene, die sich aus dem Verkauf der Lose speisen. Die lukrativen Monopole werfen Jahr für Jahr Erträge von über 1,5 Mrd. Fr. ab. Davon steht der Politik jährlich rund 1 Mrd. Fr. für die Rückverteilung der Gelder zur Verfügung.

Der Föderalismus treibt hier seine Blüten: Rund 80 verschiedene Lotteriefonds kennt die Schweiz. Die Regeln zur Ausschüttung sind fast nicht überschaubar, da höchst unterschiedliche Verteilmechanismen zum Tragen kommen. Die «Gemeinnützigkeit» als Beweggrund zum Erhalt von Lotteriefondsgeldern wird von Kanton zu Kanton stark unterschiedlich interpretiert. Sie reicht von Geldsprechung für lokale Kleinkunst bis zu Promotionsreisen ins ferne Ausland. Die Fondsverwaltung in den Kantonen ist mit Millionenkosten verbunden und genügt den Ansprüchen an ein effizientes Management kaum. Die interkantonale Geldspielaufsicht erweist sich als zahnlöser Tiger. Doch das Glücksspielwesen ist im Umbruch – auch wegen der Digitalisierung. Hier zeigt sich das kantonale und nationale Territorialprinzip als längst überholt.

Im Land der Spieler tut ein regulatorischer Umbruch Not, wie es Jürg Müller und Basil Ammann, die Autoren dieser Studie, präzise und in analytischer Schärfe aufzeigen. Das allfällige Glück im Spiel geht für Herrn und Frau Schweizer stets mit Patzern in der staatlichen Regulierung einher. Die heutige Dreifach-Rolle des Staates mit Aufsicht, Betrieb und Geldverteilung ist alles andere als zeitgemäss und widerspricht sämtlichen Grundsätzen moderner Corporate Governance. Interessenkonflikte sind programmiert.

Die Rolle des Staates im Glücksspielwesen ist grundsätzlich zu überdenken – das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen im Glücksspiel neu festzulegen. Aus liberaler Sicht muss sich die Funktion des Staates auf das reduzieren, was seine Kernfunktion ist: auf die des Regulators. Die Rückverteilung der Lottereeinnahmen muss einheitlicher als bisher erfolgen und dem Gebot der Wettbewerbsneutralität entsprechen. Im Glücksspiel darf der Staat nicht mehr länger ein Mitspieler sein.

Peter Grünenfelder, Direktor von Avenir Suisse

Inhalt

Vorwort	3
Executive Summary	6
1 _ Einleitung: Spiel, Sucht und satte Gewinne	11
2 _ Homo ludens – keine zufällige Geschichte	18
3 _ Das heutige Glücksspielwesen in der Schweiz	24
3.1 _ Die kantonale Sphäre: Lotteriebetreiber	26
3.2 _ Die bundesstaatliche Sphäre: Spielbanken	36
3.3 _ Die unregulierte Sphäre: Grau- und Schwarzmarkt sowie das Spiel im Ausland	41
3.4 _ Die Spielsuchtproblematik	43
4 _ Die Digitalisierung als Zäsur	46
4.1 _ Das Territorialitätsprinzip gerät an seine Grenzen	46
4.2 _ Im digitalen Raum gleichen sich die Spiele an	48
4.3 _ Mit der Blockchain hat der nächste Technologieschub bereits begonnen	53
5 _ Das Schweizer Glücksspielwesen ins 21. Jahrhundert überführen	56
5.1 _ Rollen des Staates: Reduktion auf die Funktion des Regulators	57
5.2 _ Institutioneller Rahmen: Gewachsene Zöpfe abschneiden	64
5.3 _ Regulatorischer Ansatz: Modular, technologie- und wettbewerbsneutral	66
Schlussbemerkungen	69
Literatur	71
Anhang 1	82–83
Anhang 2	84
Anhang 3	84–85

Executive Summary

Ratternde Roulette-Tische, klingelnde Spielautomaten und bunte Rubbellose: Die Welt des Glücksspiels ist aufregend und zieht die Menschen seit jeher in ihren Bann. Die farbige Fassade verbirgt derweil unterschiedliche Interessen und Konflikte im Hintergrund. Das Glücksspielwesen befindet sich in einem grundlegenden Spannungsfeld.

Drei gesellschaftliche Ansprüche

In Kapitel 1 wird dieses Spannungsfeld eingeführt. Wir zeigen auf, welche drei gesellschaftlichen Ansprüche im Glücksspielwesen aufeinandertreffen und wie diese kollidieren:

- Erstens die Nachfrage nach *attraktiven Angeboten*. Das Spiel mit dem Glück ist ein Bedürfnis von grossen Teilen der Bevölkerung.
- Zweitens das Bedürfnis nach *Sicherheit und Sozialverträglichkeit*. Die darunterfallende Spielsuchtproblematik steht in öffentlichen Debatten um das Glücksspiel oft im Vordergrund.
- Drittens die *finanziellen Bedürfnisse* von Staat und Interessensgruppen. Dieser Aspekt ist der breiten Bevölkerung weniger bekannt, er prägt aber das Glücksspielwesen nicht minder. Die Begehrlichkeiten werden dadurch genährt, dass Glücksspielangebote eine tiefe Preiselastizität aufweisen, was mit einem grossen fiskalischen Potential einhergeht.

Im steten Wandel

Kapitel 2 zeigt, dass in der Vergangenheit je nach politischer Situation diese drei gesellschaftlichen Ansprüche unterschiedlich gewichtet wurden. Der historische Rückblick offenbart zudem, dass stets zwei zentrale Kräfte auf das Glücksspiel und dessen institutionellen Rahmen eingewirkt haben:

- Der *technische Fortschritt* prägt das Glücksspiel seit jeher. Der Buchdruck ermöglichte Lotterien in grossen Auflagen, und Fortschritte in der Mechanik sowie die Elektrifizierung erlaubten den grossflächigen Einsatz von «einarmigen Banditen».
- Eng verbunden mit dem technischen Fortschritt sind *Ausweichbewegungen in den Grau- und Schwarzmarkt sowie ins Ausland*. Findige Glücksspielbetreiber haben neue technische Möglichkeiten immer auch genutzt, um (nationale) Regulierungen zu umgehen – ein historisches Beispiel sind Brieflotterien, die mit der Weiterentwicklung des Postwesens aufkamen.

Komplexes Geflecht an Institutionen

Auch in der Schweiz sind diese Kräfte am Werk. Was für ein institutioneller Rahmen dabei entstanden ist, wird in Kapitel 3 skizziert. Wie bei so vielen Strukturen in der Schweiz sind auch jene im Glücksspielwesen stark föderalistisch und direktdemokratisch geprägt. Dem Staat kommt dabei eine grosse Bedeutung zu.

So kontrollieren die Kantone das Lotteriewesen und der Bund die Spielbanken. Die beiden Lotteriegesellschaften Swisslos (Deutschschweiz und Tessin) und Loterie Romande (Romandie) sind vollständig in staatlichem Besitz und verfügen jeweils über ihr eigenes Gebietsmonopol. Die Spielbanken sind in ihrer Zahl ebenfalls hoheitlich limitiert und befinden sich in privater oder teilstaatlicher Hand. In beiden Bereichen werden zudem die Gewinne fiskalisch angezapft und einer politisch definierten Verwendung zugeteilt.

Das Glücksspielwesen in der Schweiz bewegt sich somit in einem institutionellen Rahmen, der dem Staat drei Rollen zuteilt: Jene des *Regulators*, des *Anbieters* und des *Nutzniessers* (vgl. Abbildung 1). Dass der Staat verschiedene Rollen einnimmt, führt zu Interessenkonflikten und einer Politisierung der Verteilung von Geldern aus dem Glücksspiel. Dabei geht es um grosse Summen. Jährlich fliesst rund eine Milliarde Franken durch die öffentliche Hand in verschiedene, politisch definierte Töpfe (vgl. Tabelle 1).

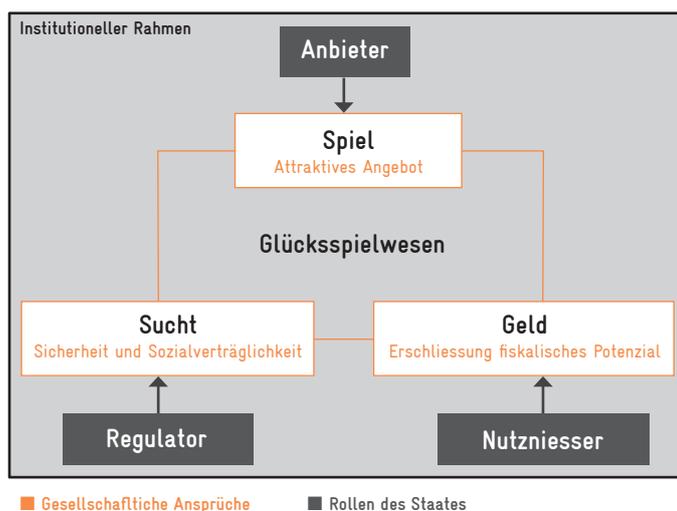
Komplex, politisiert und ineffizient

Bei der Verteilung der Glücksspielgelder ist derweil nicht alles zum Besten bestellt. Kantonale Lotteriefonds finanzieren immer wieder Projekte, bei denen der in der Verfassung festgehaltene Gemeinnützigkeitsbegriff sehr freizügig ausgelegt wird. Manchmal werden auch Glücksspielgelder im Bereich von öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen eingesetzt, wofür explizit nicht Gelder aus dem Glücksspiel verwendet werden dürften.¹

Abbildung 1

Das grundlegende Spannungsfeld im Glücksspielwesen

Im Glücksspielwesen treffen drei gesellschaftliche Ansprüche aufeinander. Um diese zu erfüllen, kann der Staat verschiedene Rollen einnehmen.



Quelle: Eigene Darstellung

1 Vgl. Art 106 BV und Art. 125 BGS sowie Kapitel 3, in dem diese Probleme detailliert diskutiert werden.

Tabelle 1

So viel Geld fließt aus dem Glücksspiel an oder über staatliche Stellen

Der (teil-)monopolisierte Glücksspielmarkt in der Schweiz erzielt hohe Gewinne. Ein Grossteil davon wird fiskalisch abgeschöpft. Jedes Jahr werden rund 1 Mrd. Fr. einer politisch definierten Verwendung zugeführt.

Im Jahr 2019 in Mio. Fr.		Herkunft der Gelder		Total
		Swisslos und Loterie Romande	Spielbanken	
Verrechnungssteuern auf Glücksspielgewinne*		kA	kA	
Ertragssteuern Bund und Kantone			18	
Subtotal allgemeine Steuern			18	18
Abgaben und Gebühren an Aufsichtsbehörden		3	5	
Spielsuchtabgaben an Kantone		5		
Subtotal Internalisierungskosten		8	5	13
Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten				
Kantonale Lotteriefonds	Kultur und Soziales	452		
	Sport	120		
Sport-Toto-Gesellschaft	Nationaler Sport	55		
Association pour le Développement de l'Élevage et des Courses (Adec)	Pferdesport	3		
Abgaben aus Spielbankenspielen				
Bund	AHV		312	
Standortkantone	Staatshaushalt ohne Zweckbindung		44	
	Kultur, Tourismus, Spielsucht, Standortgemeinde, Sport		8	
Subtotal staatlich allozierte Glücksspielgewinne und -abgaben		630	364	994
Total		638	387	1025

* Gewinne der Spieler werden mit dem neuen Geldspielgesetz in den meisten Fällen nicht besteuert. Gewinne in landbasierten Schweizer Spielbanken sind steuerfrei. Gewinne aus Grossspielen und Online-Spielbankenspielen unterstehen erst ab 1 Mio. Fr. der Verrechnungssteuer (Art. 6 VStG; Art. 24 DBG). Die Eidgenössische Steuerverwaltung konnte dazu leider keine Daten zur Verfügung stellen.

Es gibt eine zeitliche Verschiebung zwischen der Erwirtschaftung der Gewinne, der Ausschüttung und der Verwendung der Gelder.

Quelle: ESBK (2020a); Loterie Romande (2020a); Swisslos (2020a); Comlot (2020a); Persönliche Kommunikation mit den Kantonen; eigene Darstellung

Gerade im Lotteriebereich liegen Aufsicht, Betrieb und Geldverteilung derart nahe beieinander, dass an einer konfliktfreien Erfüllung der jeweiligen Staatsaufgabe gezweifelt werden muss. Wie diese Studie erstmals aufzeigt, fließen zudem entgegen dem allgemeinen Verständnis Gelder von gewissen Spielbanken ohne Zweckbindung in den Staatshaushalt ihrer Standortkantone – 2019 waren das insgesamt rund 44 Mio. Fr.

Die Verteilung der Glücksspielgelder führt nicht nur zu Interessenkonflikten, sondern auch zu Ineffizienzen. Die Kantone betreiben beispielsweise rund 80 Lotteriefonds. Wie in der vorliegenden Studie berechnet wird, belaufen sich die Kosten allein für die Administration dieser Fonds auf schätzungsweise 16 bis 22 Mio. Fr. jedes Jahr. Berücksichtigt man zu-

dem Doppelspurigkeiten sowie die komplexen institutionellen Strukturen, dürften sich die jährlichen Friktionskosten des heutigen Systems auf einen mittleren zweistelligen Millionenbetrag belaufen.

Digitalisierung als «Game Changer»

Die historisch gewachsene Zweiteilung des Schweizer Systems führt auch zu unnötigen Abgrenzungsstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen. Solche Konflikte dürften in den nächsten Jahren wegen des technischen Fortschritts häufiger und schwieriger zu lösen sein. Die Digitalisierung stellt nämlich einen Technologieschub dar, der das Glücksspiel rasant und fundamental umkrempelt.

Bereits in früheren Jahrzehnten hat der technische Fortschritt die *Grenzen zwischen Spielformen* verwischt und das *Territorialitätsprinzip* im Glücksspielwesen untergraben. Kapitel 4 zeigt auf, wie diese Entwicklung durch die Digitalisierung beschleunigt wird. In der Folge verschärfen sich nicht nur die Konflikte zwischen Spielbanken und Lotterien, sondern das Glücksspielwesen als Ganzes gewinnt an Dynamik und entzieht sich immer mehr den nach historischen Grenzen operierenden Schweizer Regulatoren.

Das Schweizer Glücksspielwesen reformieren

Dass die Digitalisierung zu Verwerfungen führen wird, war bereits um die Jahrtausendwende absehbar. Vor rund zehn Jahren wurde deshalb eine Gesetzesrevision angestossen, und 2019 trat ein neues Geldspielgesetz in Kraft. Von einer grundlegenden Reform kann jedoch nicht gesprochen werden. Der gesetzgeberische Handlungsbedarf dürfte sich schon bald wieder akzentuieren, weshalb in Kapitel 5 eine Reformagenda in drei Schritten vorgeschlagen wird:

- Erstens gilt es, eine *Klärung der staatlichen Rollen* vorzunehmen. Der Staat soll dafür die beiden Rollen als Anbieter und Nutzniesser ablegen, so dass die hoheitliche Rolle des Regulators gestärkt wird. Die Kantone und Gemeinden sollen sich nicht länger an Glücksspielanbietern beteiligen. Zudem gilt es, die bei einer fiskalischen Anzapfung des Glücksspiels anfallenden Erträge direkt an die Bevölkerung rückzuerteilen.
- Zweitens erlaubt die Klärung der Staatsrollen eine *institutionelle Bereinigung*. Heute ist das Glücksspielwesen zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Diese beiden künstlich getrennten Glücksspielsphären können aber wegen der Digitalisierung immer weniger auseinandergehalten werden. Es gilt daher, die Aufsichtsorgane zusammenzuführen und damit die Rolle des Regulators zu stärken.
- Drittens ermöglicht die institutionelle Bereinigung eine *Neuordnung der Glücksspielregulierung*. Es bietet sich ein modularer Regulierungsansatz an: mit einer Basis-Lizenz sowie zusätzlichen Bewilligungen für speziell zu regulierende Spielformen. Damit könnte das bisherige «Ana-

log first»-Prinzip abgelegt und auf eine technologie- und wettbewerbsneutrale Regulierung gesetzt werden.

Diese drei Schritte zeigen: Um das Schweizer Glücksspielwesen ins 21. Jahrhundert zu überführen, kann nicht einfach bei der Digitalisierung und ihren Auswirkungen begonnen werden. Vielmehr gilt es, die verflochtenen Staatsrollen und die damit einhergehenden Interessenkonflikte vordringlich anzupacken. Nur so kann ein institutioneller Rahmen gestaltet werden, der es dann dem Regulator erlaubt, mit der technischen Entwicklung künftig Schritt zu halten.

1 Einleitung: Spiel, Sucht und satte Gewinne

Glücksspiele sind den meisten ein Begriff, viele denken dabei wohl zuerst an Roulette, Rubbellose oder Lotto. Doch was machen diese Spiele zu einem Glücksspiel? Und warum spielt der Staat im Glücksspielwesen eine derart prominente Rolle? Um diese Fragen zu beantworten, hilft es, zuerst einen Blick auf das grundlegende Geschäftsmodell zu werfen.

Ein spielend leichtes Geschäftsmodell

Bei jedem Glücksspiel kann zwischen der Interaktion mit dem Spieler, einem «Frontend», und einer Zufallsgenerierung, einem «Backend», unterschieden werden:²

- Im *Backend* läuft ein analoger oder digitaler Prozess ab, der ein zufälliges Resultat generiert. Dieser Zufallsprozess kann vor dem eigentlichen Spiel ablaufen, und das Resultat vorläufig verdeckt werden (z.B. bei Rubbellosen). Oder der Zufallsprozess wird nach dem Einsatz in Gang gesetzt, indem ein Resultat öffentlich generiert wird (z.B. beim Roulette).
- Im *Frontend* setzt ein Spieler einen geldwerten Einsatz auf ein mögliches Resultat – und erzielt dann je nachdem einen Gewinn oder einen Verlust.

Das Backend stellt mit dem Zufallsprozess sicher, dass die Anbieter Geld verdienen. Zentral dabei ist die *Ausschüttungsquote* des jeweiligen Spiels. Die statistische Gewinnerwartung für die Spieler ist dabei jeweils so gewählt, dass sie im Durchschnitt Geld verlieren und der Anbieter im Durchschnitt einen Gewinn erzielt.³

Während das Backend also unattraktiv für die Spieler ist, versucht das Frontend dieses Manko wettzumachen. Hier kommen Farben, Lichter, Töne und Geschichten ins Spiel. Die Anbieter versuchen, mit einer möglichst attraktiven Aufmachung Kunden anzulocken und bei der Stange zu halten.

Solche Spielmodalitäten sind bedeutend. Auch wenn sich die Zufallsprozesse im Backend stark gleichen oder gar identisch sind, kann die Umsetzung des Frontend zu sehr unterschiedlichen Spielerlebnissen

2 Der Gesetzgeber spricht im Bundesgesetz über Geldspiele (BGS) generell nicht von Glück-, sondern von Geldspielen, die definiert werden als: «Spiele, bei denen gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil in Aussicht steht.» In dieser Studie wird konsequent der Begriff «Glücksspiel» verwendet, da dieser in der Öffentlichkeit geläufiger ist als der juristische Begriff des Geldspiels. Zudem wird im Geldspielgesetz zwischen einer Vielzahl von verschiedenen Spielformen unterschieden: Lotterien, Grossspiele, Sportwetten, Spielbankenspiele etc. (Art. 3 BGS), die sich stark an historischen Spielgrenzen orientieren. Unser Verständnis mit Frontend und Backend grenzt sich davon bewusst ab. In Kapitel 3 werden wir jedoch ausführlich die im BGS definierten Spielformen diskutieren.

3 Dieser Charakter eines Nullsummenspiel grenzt sich das Glücksspiel von einer Investition ab, die ebenfalls eine Zufallskomponente enthält, aber im positiven Fall durch den Einsatz der Mittel in der Realwirtschaft «den Kuchen» vergrössert – sowohl für den Investor («Spieler») als auch für den Unternehmer («Spielbetreiber»).

führen – das ist insbesondere für die Entwicklung eines Suchtverhaltens zentral.

Wenn aus dem Spiel eine Sucht wird

Die Spielsuchtproblematik ist seit Jahrhunderten ein Thema. Während ein Suchtverhalten bis weit ins 20. Jahrhundert hinein mit Willensschwäche oder als moralische Verfehlung erklärt wurde, wird es heute als eine psychische Erkrankung betrachtet (vgl. Box 1).

Box 1

Was ist eine Glücksspielstörung?

Eine «Glücksspielstörung» wird zum Bereich der Suchterkrankungen gezählt (APA 2013). Über die vergangenen Jahrzehnte hat die Forschung für das pathologische Glücksspiel deutliche Parallelen zu stoffgebundenen Süchten wie Alkohol und Drogen nachgewiesen. Diese Ähnlichkeiten wurden jüngst auch durch neurobiologische Befunde bestätigt (Petry et al. 2013; Potenza 2008). Der offensichtlichste Unterschied zwischen stoffgebundenen Süchten und Verhaltenssüchten ist, dass Verhaltenssüchte normalerweise keine bleibenden körperlichen Schäden hervorrufen.

Pathologisches Glücksspiel ist eine Suchtstörung, die folgendermassen charakterisiert wird: «Ein andauerndes, wiederkehrendes und unangepasstes Spielverhalten, das die Lebensführung einer Person beherrscht und zum Verfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen führt» (ISGF 2019). Die Diagnose erfolgt oft über ein Klassifikationssystem: Je nach Anzahl erfüllter Kriterien wird nach unterschiedlichen Schweregraden einer Glücksspielstörung unterschieden. |⁴

Um glücksspielbezogene Probleme zu verhindern oder zu behandeln, gibt es verschiedene Ansätze. Dazu gehören neben Prävention und Beratung sowohl Frühintervention als auch ambulante und stationäre Psychotherapie. Therapeutische Hilfe nehmen allerdings nur wenige Glücksspielsüchtige in Anspruch. |⁵ Ein beachtlicher Teil der Betroffenen mit einer Glücksspielstörung scheint zudem ohne therapeutische Hilfe in der Lage zu sein, wieder von der Sucht loszukommen. |⁶ Auch wenn ein Ausstieg aus der Spielsucht ohne Behandlung möglich ist, passiert das oft erst nach einer gewissen Zeit, wenn bereits negative Konsequenzen für die betroffene Person und ihr Umfeld eingetreten sind (Rumpf et al. 2019).

Wie verbreitet sind Glücksspielstörungen? Die Wahrscheinlichkeit einer Person, während ihres Lebens ein problematisches Spielverhalten zu entwickeln, liegt in der Schweiz je nach verwendetem Kriterium zwischen 2,7% und 6,3% (ISGF 2019). Laut dem Schweizer Institut für Gesundheitsforschung legen im Verlauf ihres Lebens 0,6% der Bevölkerung ein pathologisches und 5,7% ein risikoreiches Glücksspielverhalten an den Tag (ISGF 2019). Diese Prävalenz liegt im international üblichen Rahmen. |⁷

4 Beispielsweise über die Diagnosekriterien nach dem «Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders» (DSM), einem weltweit etablierten Klassifikationssystem für psychische Störungen (APA 2013).

5 Eine repräsentative Studie aus Deutschland findet, dass nur jede fünfte Person mit einer Glücksspielstörung jemals mit einer Fachperson über ihr Spielverhalten gesprochen hat (Meyer et al. 2011).

6 Meyer et al. (2011) gehen für Deutschland bei pathologischen Spielern von einer Remissionsrate ohne Behandlung von 80% aus.

7 Laut einer Übersichtstudie von Calado und Griffiths (2016) liegt die Lebenszeitprävalenz für problematisches Spielverhalten weltweit zwischen 0,7% und 6,5%. Die Studie berücksichtigt 69 empirische Arbeiten, die zwischen 2000 und 2015 publiziert wurden. Problematisches Spielverhalten umfasst in diesem Zusammenhang sowohl pathologisches als auch risikoreiches Glücksspiel. Die verschiedenen Studien sind aber teilweise nur schwer zu vergleichen.

Eine Glücksspielstörung hat nicht nur negative Effekte auf die betroffene Person, sondern auch auf ihr Umfeld. Schätzungen der volkswirtschaftlichen Kosten von Glücksspiel in der Schweiz sind rar. Im Gegensatz zu stoffgebundenen Süchten scheinen diese aber vergleichsweise gering auszufallen. Eine ältere Studie hat die sozialen Kosten geschätzt, die aufgrund des Glücksspiels in Schweizer Casinos anfallen – Glücksspiele der Lotteriebetreiber wurden nicht untersucht (BASS 2009). Demnach beliefen sich die tangiblen sozialen Kosten im Jahr 2007 auf rund 70 Mio. Fr. Die Hauptlast dieser Summe wird durch die Arbeitgeber in Form von Produktivitätsverlusten getragen; mit rund 2 Mio. Fr. schlägt die mit Spielsucht verbundene Kriminalität zu Buche. In der Studie nicht berücksichtigt sind intangible Kosten wie etwa familiäre oder psychische Probleme, die durch eine Glücksspielstörung ausgelöst werden können.

Eine kürzlich veröffentlichte Studie zu den suchtbedingten Kosten in der Schweiz kommt auf eine ähnliche Zahl (Polynomix 2020). Dabei werden die volkswirtschaftlichen Kosten der Spielsucht im Jahr 2017 mit rund 61 Mio. Fr. veranschlagt.⁸ Die Zahl setzt sich grösstenteils aus suchtbedingten Fehlzeiten und reduzierter Produktivität zusammen, zu deren Berechnung auch auf Zahlen der oben erwähnten Casino-Studie von BASS (2009) zurückgegriffen wurde.

Die Kosten der Spielsucht fallen nicht über alle Bevölkerungsschichten gleich an, denn gewisse soziodemografische Merkmale korrelieren mit einer Glücksspielstörung. Junge Männer sind besonders häufig davon betroffen (ISGF 2019). Eine geringere Schulbildung, Erwerbslosigkeit und Vorkommen von Glücksspielstörungen in der Familie weisen ebenfalls auf ein erhöhtes Risiko hin (Rumpf et al. 2019; Tomei et al. 2015). Auch kulturelle Faktoren scheinen eine Rolle zu spielen.⁹ Neben diesen soziodemografischen Risikofaktoren werden zudem bestehende psychische Erkrankungen und weitere Süchte mit pathologischem Glücksspiel in Verbindung gebracht.¹⁰ Schliesslich spielt wie erwähnt die Ausgestaltung eines Glücksspiels eine Rolle (vgl. Box 2).

Auch wenn das Thema Spielsucht in der öffentlichen Debatte relativ viel Gewicht erhält, weisen die meisten Menschen in der Schweiz kein problematisches Spielverhalten auf. Das liegt nicht daran, dass sie nicht spielen würden. So haben bei einer Umfrage 2017 rund 55 % der Schweizer angegeben, im vergangenen Jahr mindestens einmal an einem Glücksspiel teilgenommen zu haben – weniger als ein Drittel der befragten Personen gaben an, in ihrem Leben noch nie gespielt zu haben (vgl. Abbildung 2).

Junge Männer sind besonders häufig von einer Glücksspielstörung betroffen.

8 Insgesamt geht die Studie von volkswirtschaftlichen Suchtkosten in der Höhe von rund 7,7 Mrd. Fr. aus. Dabei verursachen Tabak (3,9 Mrd. Fr.) und Alkohol (2,8 Mrd. Fr.) den Löwenanteil der Kosten.

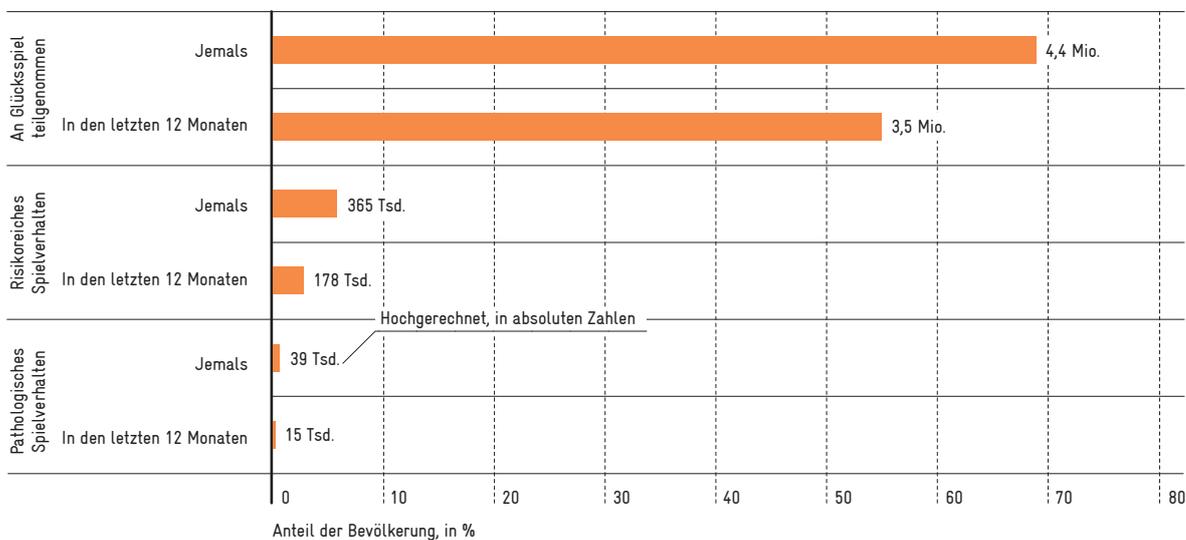
9 So findet man beispielsweise Unterschiede beim Glücksspielverhalten und der Glücksspielproblematik zwischen China und dem Westen (Loo et al. 2008; Tse et al. 2010) oder zwischen der Deutschschweiz und der Romandie. Beispielsweise gibt es verhältnismässig mehr risikoreiche oder pathologische Spieler in der französischsprachigen Schweiz als in der Deutschschweiz (ISGF 2019).

10 Zu den häufigen Komorbiditäten zählen Depressionen und Persönlichkeitsstörungen sowie Tabak- und Substanzabhängigkeit (ISGF 2019; Rumpf et al. 2019) – so erstaunt denn auch nicht die anekdotische Evidenz, dass in den Spielbanken die Automaten im Raucherbereich tendenziell besser genutzt werden.

Abbildung 2

Über die Hälfte der Schweizer Bevölkerung hat 2017 an einem Glücksspiel teilgenommen

Glücksspiele erfreuen sich einer grossen Beliebtheit. Ein Grossteil der Bevölkerung spielt solche, wobei ein kleiner Teil eine Glücksspielstörung entwickelt.



Die Daten stammen aus einer repräsentativen Befragung aus dem Jahr 2017. Die Bevölkerung bezieht sich auf die in Privathaushalten lebende Schweizer Wohnbevölkerung ab dem 15. Lebensjahr. «Jemals» kombiniert die Häufigkeiten in den letzten 12 Monaten und vor mehr als 12 Monaten und kann als «Lebenszeitprävalenz» interpretiert werden.

Quelle: ISGF (2019); eigene Darstellung

Box 2

Ereignisfrequenz als wichtiger Faktor für eine Abhängigkeitsentwicklung

Für das Risiko einer Sucht spielt neben persönlichen Faktoren das Spieldesign eine Rolle, also das Frontend. So weisen manche Glücksspiele ein höheres Suchtpotential auf als andere. Ein zentrales Element für die Abhängigkeitsentwicklung ist die Ereignisfrequenz eines Spiels, dem Zeitintervall zwischen der Interaktion des Spielers und einer allfälligen Belohnung – also der Geschwindigkeit einer Spielrunde.¹¹

Beim klassischen Zahlenlotto ist die Ereignisfrequenz tief. So finden nur alle paar Tage Lottoziehungen statt, und bis zur Auszahlung eines allfälligen Gewinns können Tage verstreichen. Dieses in der breiten Bevölkerung beliebte Glücksspiel birgt denn auch praktisch kein Abhängigkeitspotential (Meyer et al. 2011; Rumpf et al. 2019). Bei einem Automatenenspiel im Casino oder bei einer Live-Sportwette hingegen ist die Ereignisfrequenz stark erhöht. Solche Spiele weisen in der Regel ein ungleich grösseres Suchtpotential auf. Schliesslich scheint gerade im Online-Bereich mit hohen Frequenzen ein grosses Suchtpotential zu bestehen (Yazdi und Katzian 2017).¹²

11 Bei der Beurteilung der Suchtpotentials eines Glücksspiels sollte jedoch nicht nur auf die Ereignisfrequenz abgestellt werden. Auch weitere Elemente des Spieldesigns spielen eine Rolle. Dazu gehören unter anderem «Beinahegewinne», die den Eindruck erwecken, dass ein Gewinn kurz bevorsteht (Clark et al. 2009) – ein Beispiel dafür sind zwei gleiche Symbole in einer Linie bei einem Automatenenspiel, bei dem man drei gleiche Symbole für einen Gewinn braucht. Auch Ton und Lichteffekte können das Suchtpotential erhöhen (Häfeli in Radix 2019).

12 ISGF (2019) fand den mit Abstand grössten Zusammenhang von risikoreichen und pathologischen Spielverhalten in der Schweiz im Jahr 2017 bei Spielen von internationalen Online-Anbietern. Allerdings müssen hier Korrelation und Kausalität auseinandergehalten werden. So spielt der Mechanismus der Selbstselektion wohl eine Rolle, da in Schweizer Casinos gesperrte Spieler im Internet auf ausländische Anbieter ausweichen dürften. Dessen ungeachtet ist es plausibel, dass Online-Glücksspiel ein risikoreiches Spiel fördern kann. So sind diese Spiele 24/7 verfügbar und der Ereignisfrequenz sind keine technologischen Grenzen gesetzt. Zudem fehlen im Internet die soziale Kontrolle und der soziale Austausch, die bei physischen Spielen eher gegeben sind.

Im Gegensatz zu Personen mit einer Glücksspielstörung unterscheidet sich der durchschnittliche (Gelegenheits-)Spieler in der Schweiz auch kaum von der Normalbevölkerung (ESBK 2009). Insbesondere Lotteriespiele scheinen populär zu sein. Typischerweise wird mit kleinen Geldbeträgen und tiefer Spielfrequenz gespielt (ISGF 2019).

Das Glücksspielwesen weist ein hohes fiskalisches Potential auf

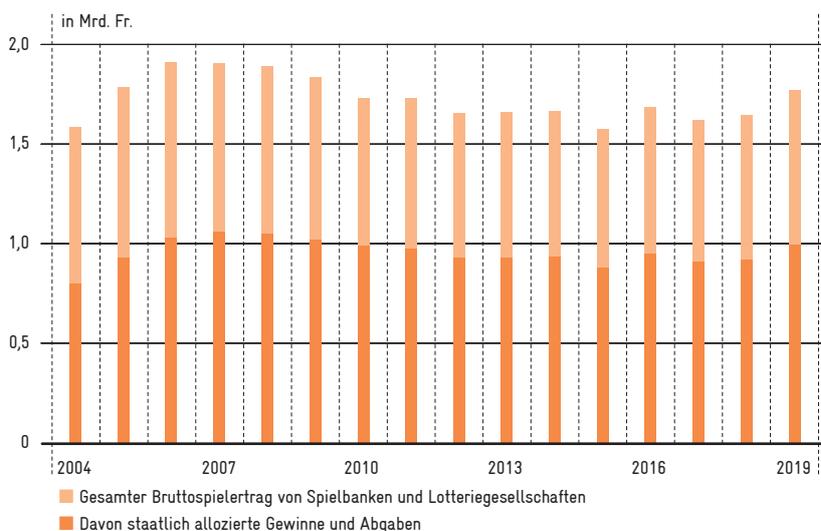
Glücksspiel erfreut sich also einer grossen Beliebtheit in der breiten Bevölkerung. Das zeigt sich in den erwirtschafteten Erträgen. Der Bruttospielertrag der Schweizer Casinos und Lotterieanbieter schwankte in den vergangenen Jahren zwischen 1,5 und 2 Mrd. Fr.; der Bruttospielertrag ist die Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den an die Spielenden ausbezahlten Gewinnen. Davon müssen operative Kosten beglichen sowie Arbeitnehmer und Kapitalgeber vergütet werden. Am Ende fliesst rund 1 Mrd. Fr. jährlich durch die öffentliche Hand in verschiedene politisch definierte Töpfe (vgl. Abbildung 3).

Rund 1 Mrd. Fr. fliesst jährlich in verschiedene politisch definierte Töpfe.

Die Abgaben aus dem Glücksspiel fließen mehrheitlich nicht in den allgemeinen Haushalt. Stattdessen wird das Geld meist über verschiedene Kanäle vorbestimmten Zwecken zugeführt. In Kapitel 3 werden diese Verteilmechanismen und ihre Probleme im Detail diskutiert, und in Kapitel 5 wird dazu ein besseres System vorgeschlagen. Abgesehen von dieser fiskalischen Dimension kommt dem Wirtschaftssektor der Glücksspielbranche in der Schweiz eine eher geringe Bedeutung zu (vgl. Box 3).

Abbildung 3
Ein staatlich kontrolliertes Füllhorn

Die Spielbanken und die beiden Lotteriebetreiber bewegen sich auf einem geschützten Markt. Das führt zu hohen Gewinnen. Jedes Jahr kann so in der Schweiz knapp 1 Mrd. Fr. aus dem Glücksspiel staatlich alloziert werden.



Quelle: Geschäftsberichte ESBK, Swisslos und Loterie Romande; eigene Berechnungen

Volkswirtschaftliche Bedeutung der Glücksspielbranche

Die Glücksspielbranche ist für den Schweizer Arbeitsmarkt eher unbedeutend. Die beiden grossen Loteriebetreibern beschäftigten zusammen etwas über 400 (Loterie Romande 2020a; Swisslos 2020a) und die Schweizer Spielbanken 2019 rund 2250 Vollzeitäquivalente (Schweizer Casino Verband 2020). Indirekt dürfte das Glücksspiel noch eine gewisse Bedeutung für den Detailhandel (z.B. Kioske) und die Gastronomie haben, die beide einen Teil ihres Umsatzes als Wiederverkäufer erwirtschaften. ¹³ Neben dem Detailhandel und der Gastronomie wurde schliesslich in der Vergangenheit die volkswirtschaftliche Bedeutung der «Kursäle» für den Tourismus hervorgehoben. Dieses Argument scheint über die Jahrzehnte jedoch stetig an Bedeutung verloren zu haben. ¹⁴

Drei gesellschaftliche Bedürfnisse im Konflikt

Mit den Geldern, die jährlich an die öffentliche Hand fliessen, bedient die Glücksspielbranche diverse *finanzielle Bedürfnisse*. Das ist aber nicht der einzige gesellschaftliche Anspruch, dem das Glücksspiel ausgesetzt ist. Wie erwähnt besteht in der breiten Bevölkerung eine grosse *Nachfrage nach attraktiven Glücksspielen*. Zudem wird eine *sozialverträgliche und sichere Gestaltung des Glücksspiels* verlangt, so dass unter anderem ein umsichtiger Umgang mit der Suchtproblematik möglich ist. Diese drei gesellschaftlichen Aspekte stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis, und um die entsprechenden Bedürfnisse zu adressieren, kann der Staat verschiedene Rollen einnehmen (vgl. Abbildung 4).

Die staatliche Rollenverteilung birgt Konfliktpotential. Will der Staat gleichzeitig das fiskalische Potential abschöpfen, die Sozialverträglichkeit garantieren und ein attraktives Angebot zur Verfügung stellen, sind Interessenkonflikte unausweichlich. Sich ganz aus der Affäre zu ziehen ist derweil ebenfalls keine Option, denn es gibt durchaus legitime Gründe für einen Staatseingriff im Glücksspielwesen – beispielsweise sprechen sozial- und gesellschaftspolitische Motive wie der Jugendschutz oder die Spielsuchtproblematik, die Bekämpfung der Geldwäscherei ¹⁵ sowie ein teilweises Marktversagen für eine Regulierung (vgl. Box 4).

Dass das grundlegende gesellschaftliche Spannungsfeld in der Geschichte des Glücksspielwesens schon immer eine Rolle spielte, wird im nächsten Kapitel gezeigt. Der Blick zurück zeigt auch, dass der institutionelle Rahmen nicht im luftleeren Raum entworfen werden kann. Vielmehr müssen bei der Gestaltung der staatlichen Rollen immer auch der technologische Wandel sowie das Ausland und der Grau- bzw. Schwarzmarkt im Auge behalten werden.

13 So zahlten 2019 Swisslos und die Loterie Romande Provisionen in Höhe von rund 179 Mio. Fr. an die Verkaufsstellen (Loterie Romande 2020a; Swisslos 2020a).

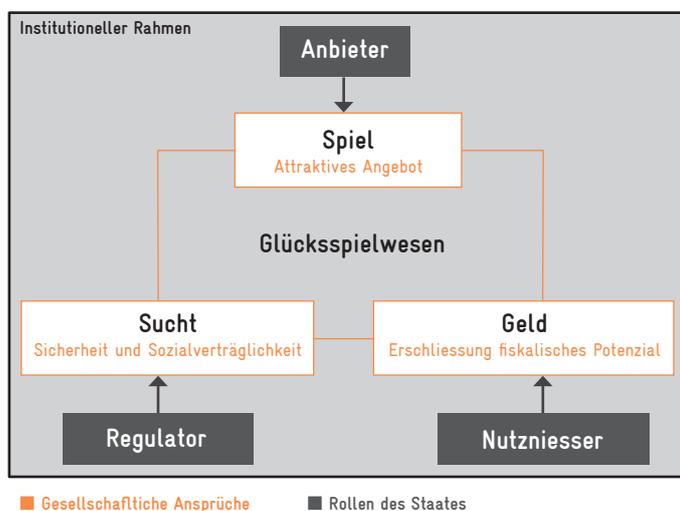
14 In der Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Spielbanken von 1929 wurden die Kursaalspiele für eine Reihe der Fremdenorte als «lebenswichtig» beschrieben (Bundesrat 1929). Im Spielbankengesetz von 1998 (Art. 2) ist die Förderung des Tourismus noch ausdrücklich als ein Zweck des Gesetzes aufgeführt – im Geldspielgesetz von 2017 (Art. 2) hingegen nicht mehr. Der Tourismus wird in der Verordnung über Geldspiele (Art. 5) lediglich noch als einer der Punkte aufgeführt, die bei der Prüfung des volkswirtschaftlichen Nutzens herangezogen werden soll.

15 Im Glücksspielwesen können relativ unauffällig grosse Geldsummen verschoben werden. Gleichzeitig können die beim Glücksspiel anfallenden Gewinne ausgewiesen werden und sind grösstenteils steuerbefreit. Allerdings ist Geldwäscherei kein glücksspielspezifisches Thema, das in der Schweiz denn auch sachrichtig mit einem allgemeinen Gesetz angepackt wird (dem Geldwäschereigesetz, GwG). Aus diesem Grund wird in dieser Studie nicht weiter auf diesen Aspekt eingegangen.

Abbildung 4

Das grundlegende Spannungsfeld im Glücksspielwesen

Im Glücksspielwesen treffen drei gesellschaftliche Ansprüche aufeinander. Um diese zu erfüllen, kann der Staat verschiedene Rollen einnehmen.



Quelle: Eigene Darstellung

Box 4

Wo es im Glücksspielwesen zu Marktversagen kommt

In Situationen, in denen ein freier Markt nicht zu einer pareto-effizienten Allokation führt, spricht man von Marktversagen. Bei Vorliegen eines Marktversagens kann ein Staatseingriff allenfalls die Allokation verbessern. Im Glücksspielwesen bestehen verschiedene Anhaltspunkte, die auf ein Marktversagen hindeuten.

In der Gesellschaft kommt dabei der Spielsuchtproblematik eine zentrale Rolle zu. Aus Sicht der ökonomischen Theorie können hier negative **externe Effekte** identifiziert werden. So fallen beim Konsum von Glücksspielangeboten mit Vorliegen einer Spielsucht in der Regel zusätzliche Kosten an, die von der Gesellschaft getragen werden müssen. Diese Kosten sind im Vergleich zu externen Effekten in anderen Wirtschaftsbereichen allerdings relativ gering, weshalb – wie im Haupttext beschrieben – eine Regulierung wohl eher gesellschafts- und sozialpolitisch motiviert ist.

Zudem besteht beim Glücksspiel das Problem von **Informationsasymmetrien**. Der Grund dafür liegt darin, dass der Zufallsmechanismus des Anbieters nicht direkt durch den Nachfrager überprüfbar ist. Hier kann eine entsprechende Regulierung Abhilfe schaffen. Allerdings können auch privatwirtschaftliche Instrumente wie eine Zertifizierung oder der Aufbau von Reputation zu mehr Transparenz führen und damit das Problem beheben oder zumindest verringern. Dies zeigt sich beispielsweise auch in anderen Wirtschaftssektoren wie dem Versicherungs- oder dem Finanzwesen, oder auch im Tourismus.

Bei gewissen Glücksspielen können schliesslich Netzwerkeffekte zu einem Problem mit **Marktmacht** führen. Beispielsweise gilt beim Zahlenlotto die Höhe des Jackpots als zentrale Nachfragegrösse, diese Höhe wiederum ist von der Anzahl Spieler abhängig, also der Grösse des Spielernetzwerks. Netzwerkeffekte können zu einer gewissen Monopolisierung führen. Wenn die damit einhergehende Marktmacht durch potenzielle Markteintritte nicht bestreitbar ist (fehlende «Contestability»), führt eine solche Situation zu einer ineffizienten Angebots- und Preisgestaltung. Diesem Problem kann entweder durch wettbewerbsrechtliche Instrumente (ex post) oder eine sektorspezifischen Regulierung (ex ante) begegnet werden.

2_ Homo ludens – keine zufällige Geschichte

Das Spiel mit dem Zufall hat seit jeher eine magische Anziehungskraft auf Menschen ausgeübt. Zu Beginn standen wohl religiöse Zufallsrituale im Vordergrund, und von dort ist der Weg zum Spiel um einen Einsatz nicht weit. Glücksspiel findet sich in praktisch allen Kulturen – von der griechischen Antike, über das alte China bis zu den Azteken. Stets wurde das Glücksspiel mit der jeweils verfügbaren Technik weiterentwickelt: Während unsere Vorfahren mit würfelähnlichen Tierknochen das grosse Glück gesucht hatten, wird im 21. Jahrhundert in Online-Casinos gespielt (vgl. Abbildung 5).¹⁶

Die Technologie des Zufalls

Lange Zeit waren der Zufallsprozess im Hintergrund (das Backend) wie auch das Erscheinungsbild (das Frontend) direkt miteinander verknüpft. Glücksspiel basierte bis zur Neuzeit grösstenteils auf einfachen Utensilien und Mechanismen, beispielsweise auf Würfeln. Mit dem Einsetzen der Renaissance wurde dann der Zugang zu Technik und Wissenschaft revolutioniert, was sich auch auf das Glücksspielwesen auswirkte (vgl. Abbildung 5).

Mathematische Erkenntnisse wie die Wahrscheinlichkeitsrechnung machten aus dem Spiel eine Wissenschaft, und es konnten sich professionelle Spielbetriebe etablieren.¹⁷ Technische Errungenschaften wie der Buchdruck erlaubten, das Glücksspiel zu skalieren, indem etwa Spielkarten oder Lose für Lotterien seriell hergestellt werden konnten (Bronder 2016). Später ermöglichten Fortschritte in der Mechanik sowie die Elektrifizierung den grossflächigen Einsatz von «einarmigen Banditen». Vor diesem Hintergrund wird klar, dass auch der jüngste Digitalisierungsschritt nur einen weiteren Technologieschub darstellt (vgl. Kapitel 4).

Geld oder Moral?

Während die Formen von Glücksspiel einem steten technischen Wandel unterworfen sind, ist eines konstant geblieben: die Nachfrage nach Glücksspiel. Das ist weltlichen Herrschern und Kirchenoberen nicht verborgen geblieben. Hoheitliche Stellen haben seit jeher versucht, auf das Glücksspielwesen ihrer Zeit Einfluss zu nehmen. Wahlweise versuchten sie es dabei zu verbannen oder zu ihrem eigenen Nutzen einzusetzen.

Bei der Legitimierung von Eingriffen kamen moralischen Argumenten eine grosse Bedeutung zu. Das Glücksspiel wurde oft als etwas Sün-

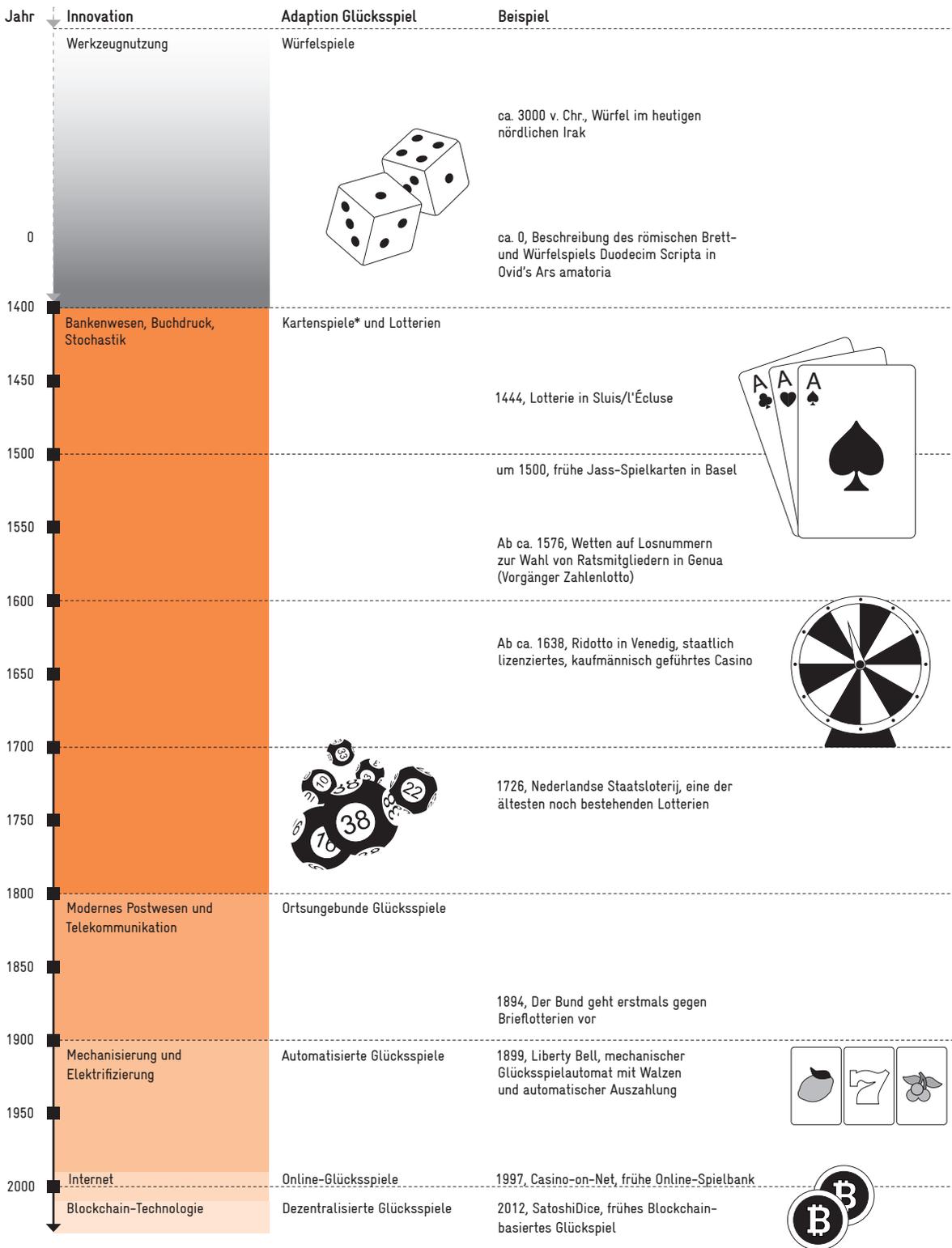
¹⁶ Für ein umfassendes Übersichtswerk zur Geschichte des Glücksspiels vgl. (Schwartz 2006).

¹⁷ In vielerlei Hinsicht spiegelt die Erfindung des professionell geführten Glücksspiels die Entwicklung des modernen Bankwesens wider (Schwartz 2006). Es ist somit nicht verwunderlich, dass das Glücksspiel in frühen Finanzzentren im heutigen Norditalien, Belgien oder den Niederlanden revolutioniert wurde – auch der bekannte schottische Ökonom und Bankier John Law, der mit seinem neuartigen Finanzsystem in Frankreich die Mississippi-Blase verursachte, soll ein talentierter Glücksspieler gewesen sein (Murphy 1997).

Abbildung 5

Eine kurze Geschichte des Glücks

Technische Errungenschaften haben die Entwicklung des Glücksspielwesens seit jeher geprägt. Gewiefte Anbieter haben sich dabei immer auch Innovationen zunutze gemacht, um bestehende Regulierungen zu umgehen.



* In Europa ab dem späten 14. Jahrhundert; in China mindestens ein Jahrhundert früher.

Quelle: Schwartz (2006); Bronder (2016); WLA (2018); Bundesrat (1918); The Economist (2006); Meiklejohn et al. (2013); 888 Holdings (2022); Riley (1885); Graf (2017); Lo (2000); Eigene Darstellung

diges dargestellt. |¹⁸ In Gleichgang mit einer solchen moralischen Abwertung wurde Glücksspiel auch mit Betrug und ruchlosen Gestalten in Verbindung gebracht. Unfaire Spielpraktiken wie gezinkte Würfel stellten ein Problem dar. Und Geldstreitigkeiten oder der finanzielle Ruin von Spielern durch exzessives Glücksspiel waren ein sozialer Unruhefaktor. Um das gesellschaftliche Bedürfnis nach Sicherheit und Sozialverträglichkeit zu stillen, wurde deshalb regelmässig in das Glücksspielwesen eingegriffen.

Solche Eingriffe standen schon früher in einem Zielkonflikt zu den finanziellen Bedürfnissen von Staat und Interessengruppen. Den Verantwortlichen war klar, dass bei einem kontrollierten Glücksspielangebot hohe Gewinne abgeschöpft werden können. So haben manche mittelalterliche Städte Konzessionen für Würfelspiele in vergeben – oder das Angebot wurde gleich komplett verstaatlicht. Die Stadt Frankfurt übernahm beispielsweise 1396 den Betrieb eines Würfelspielhauses, dessen Gewinne vollständig in die Stadtkasse flossen (Schumacher 2008).

Das Konzept des hoheitlich kontrollierten Glücksspiels wurde im Lauf der Zeit weiterentwickelt, professionalisiert und skaliert. In Venedig öffnete 1638 mit dem «Ridotto» der Vorgänger eines modernen Casinos. Es handelte sich um ein öffentliches, professionell betriebenes und unter staatlicher Aufsicht stehendes Spielhaus, dessen Gewinne einer Schicht verarmter Adliger (und damit dem Staat, der diese zu alimentieren hatte) zugutekam (Schwartz 2006).

Schon mittelalterliche Städte haben Konzessionen für Würfelspiele in Wirtshäusern vergeben.

Noch mehr Geld oder Moral – oder beides?

Neue Techniken erlaubten nach und nach, das Glücksspiel zu skalieren und damit auch das Abschöpfungspotential besser zu erschliessen. So trug beispielsweise der Buchdruck zur Entwicklung des modernen Lotteriewesens bei (Bronder 2016). Grosse Lotterien weisen ein weitaus grösseres fiskalisches Potential auf als frühere Tischspiele. Kein Wunder, verbreiteten sie sich ab dem 15. Jahrhundert ausgehend von den Gebieten des heutigen Belgiens, den Niederlanden und Norditalien in ganz Europa (Schwartz 2006).

Die nun üppig sprudelnden Glücksspielgelder dienten zur Finanzierung von Staatsausgaben, Grossprojekten und wohltätigen Zwecken (Näther 2008). |¹⁹ Die Verknüpfung mit der Wohltätigkeit war besonders beliebt, da damit zwei Fliegen mit einem Streich geschlagen werden konnten: Erstens wurde der Staatshaushalt von wohltätigen Zuwendungen entlastet, zweitens half die Verknüpfung mit der Wohltätigkeit, das Glücksspiel moralisch aufzuwerten.

18 Gerade die protestantische Kirche war oft besonders spiefeindlich eingestellt und sah böse Mächte am Werk (Buland 2008). Später wurde das Spielen mit dem Zufall auch als unvernünftig und irrational betrachtet. Ferner widersprach es dem Ideal des arbeitenden Menschen, der seinen Erfolg nicht durch Zufall erlangen, sondern durch Leistung verdienen sollte (Torp 2017).

19 Mit den Gewinnen aus Lotterien wurden etwa Stadtmauern, Brücken oder königliche Hochzeiten finanziert (Schwartz 2006).

Der letzte Punkt darf nicht unterschätzt werden. Mit der Organisation von Glücksspielen und dem Abschöpfen der anfallenden Gewinne begab man sich mitten in das grundlegende gesellschaftliche Spannungsfeld (vgl. Kapitel 1). Widersprüche und Konflikte waren die Folge. Offensichtlich wollte man einerseits die moralische und soziale Ordnung bewahren und andererseits nicht auf Erträge aus dem Glücksspiel verzichten. Und auch der dritte Punkt im Spannungsfeld war tangiert: Die Nachfrage nach attraktivem Glücksspiel.

Und ewig lockt der Graubereich

Wird das Glücksspielwesen aus moralischen oder fiskalischen Gründen zu stark eingeschränkt, bahnt sich das Angebot anderweitig seinen Weg. Es kommt zu Ausweichbewegungen über die Grenze oder in den Schwarz- und Graumarkt. Ein permanentes «Katz und Maus»-Spiel ist die Folge: Die Geschichte des Glücksspiels ist geprägt von der Umgehung von hoheitlichen Einschränkungen. |²⁰

Dabei kommt dem Territorialitätsprinzip – und den Mühen damit – eine wichtige Rolle zu. So wurde in der Schweiz das ab 1874 geltende Spielbankenverbot an zahlreichen Orten verletzt. Das wurde teilweise bewusst von den Kantonen toleriert, denn das Spiel fand in sogenannten «Cercles des étrangers», «Salons réservés» oder Kursälen statt, es war also eine Art «Glücksspiel-Tourismus» (Bundesrat 1916). |²¹ Gleichzeitig verfolgten andere Staaten eine ähnliche Strategie. Auch dort lockten im grenznahen Gebiet ansässige Casinos. |²²

Beim Thema Grau- und Schwarzmarkt kommt der Technologie eine Schlüsselrolle zu. In der Regel waren es gewiefte Geschäftemacher, die eine neue Technik zuerst für sich entdeckten und damit staatliche Regulierungen und Grenzziehungen aushebelten. Was heute ausländische Online-Casinos sind, waren früher Brieflotterien – und während der Bundesrat im 21. Jahrhundert versucht, Online-Spielbanken mit Netzsperrern zu kontrollieren, wollte er den Brieflotterien im 19. Jahrhundert mittels Postgesetzgebung Herr werden (Bundesrat 1918).

Der technische Wandel, der Schwarz- und Graumarkt sowie das Spiel im Ausland stehen somit in Wechselwirkung zueinander. Der Blick zurück zeigt, dass Fortschritte in der Technik den jeweils herrschenden institutionellen Rahmen immer wieder unterminiert hat. Das bedingt permanente Anpassungen. Erfolgen diese nicht, gewinnt der Grau- und Schwarzmarkt sowie das Spiel im Ausland an Bedeutung (vgl. Abbildung 6).

Was heute
ausländische
Online-Casinos
sind, waren früher
Brieflotterien.

20 Ein gut dokumentiertes historisches Beispiel findet sich in Frankreich. Dort wurden zwischen 1643 und 1777 ganze 32 offizielle Dekrete veröffentlicht, die Glücksspiel als kriminellen Akt brandmarkten und dafür schwere Strafen vorsahen – gleichzeitig erlebte das illegale Glücksspiel einen Boom (Schwartz 2006).

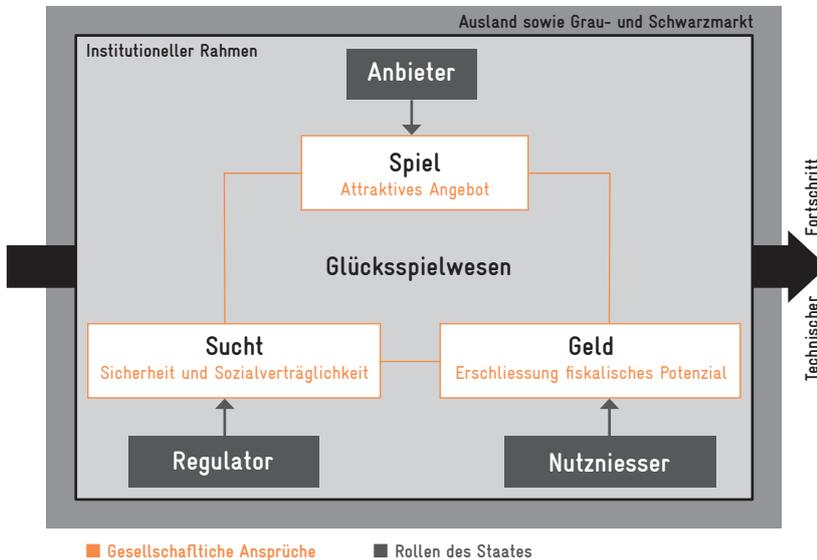
21 Beispielsweise in Montreux, Luzern, Genf oder Interlaken.

22 Touristische Angebote wurden oft mit Glücksspielangeboten in Kursälen ergänzt. Und noch heute befinden sich viele Spielbanken in Tourismusgebieten oder in Grenznähe.

Abbildung 6

Der institutionelle Rahmen um das Glücksspielwesen steht nicht im luftleeren Raum

Nicht immer findet das Glücksspiel so statt, wie sich das der Gesetzgeber wünscht. Innovationen und Ausweichbewegungen führen dazu, dass der institutionelle Rahmen um das Glücksspielwesen immer wieder angepasst werden muss.



Quelle: Eigene Darstellung

Ein historisch gewachsener Flickenteppich in der Schweiz

Das Glücksspielwesen auf dem Gebiet der heutigen Schweiz hat sich analog zu den erwähnten Entwicklungen ausgebildet. Zusätzlich ist der gegenwärtige institutionelle Rahmen durch verschiedene eidgenössische Eigenheiten geprägt. Nach jahrzehntelanger Diskussion wurde in der Zwischenkriegszeit das Fundament für die noch heute dominierende Zweiteilung zwischen Bund und Kantonen gelegt:

– Im Jahr 1923 verabschiedete der Gesetzgeber das «Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten». Die Durchführung einer Lotterie war nun grundsätzlich verboten. Kantonale Behörden konnten Lotterien jedoch erlauben, sofern die Gewinne vollumfänglich einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck zukamen (Villeneuve und Meyer 2010a). In der Folge monopolisierten und kontrollierten die Kantone Lotterien und Sportwetten sowie die daraus resultierenden Gewinne. ²³

23 Auf der Basis des Lotterieggesetzes von 1923 und interkantonalen Konkordate haben sich über die Jahre zwei grosse Lotteriegesellschaften unter Kontrolle der Kantone herausgebildet: «La Loterie Suisse Romande» (Loterie Romande) und die «Swisslos Interkantonale Landeslotterie» (Swisslos). Im Jahr 1937 wurden sowohl die Loterie Romande als auch die Interkantonale Landeslotterie als Vorgängerorganisation von Swisslos gegründet. Bereits 1933 wurde die eigenständige Berner Lotteriegenossenschaft für Seeschutz, Verkehrswerbung und Arbeitsbeschaffung (Seva) gegründet und blieb bestehen, bis sich der Kanton Bern im Jahr 2003 dem Swisslos-Konkordat anschloss. Im Jahr 1938 entstand die Sport-Toto Gesellschaft, die verschiedene Sportwetten anbot, wobei sie eng mit den kantonalen Lotterieanbietern zusammenarbeitete. 2003 übergab sie die operative Tätigkeit an Swisslos und die Loterie Romande (Sport-Toto-Gesellschaft 2013; Villeneuve 2011).

- Als Konsequenz zweier erfolgreicher (und teilweise gegensätzlicher) Volksbegehren zum Thema Spielbanken wurde im Jahr 1929 ein «Bundesgesetz über die Spielbanken» verabschiedet. Auf dieser Grundlage konnten trotz dem seit 1874 in der Bundesverfassung festgehaltenem Spielbankenverbot Glücksspiele in Kursälen erlaubt werden. In der Öffentlichkeit wurde die neue Regulierung als für «die Fremdenindustrie zugeschnittene Ausnahme» präsentiert (Bundesrat 1929).

Der technische Fortschritt schlug allerdings bald Lücken in diesen institutionellen Rahmen. So sah das Bundesgesetz über die Spielbanken von 1929 eigentlich vor, die damals kontrovers diskutierten Spielautomaten nur zu tolerieren, sofern der Spielausgang ganz oder vorwiegend auf Geschicklichkeit beruhte (Bundesrat 1929). In der Praxis konnte das jedoch unterschiedlich ausgelegt werden, und mit der Zeit verbreiteten sich in bestimmten Kantonen als Geschicklichkeitsspielautomaten kaschierte Glücksspielautomaten (BASS 2004).

Die Verbreitung von solchen Automaten wurde über Jahre kontrovers diskutiert. ²⁴ Im Ausgang der Debatte der 1990er-Jahre, zeigt sich exemplarisch wieder das Spannungsverhältnis zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bedürfnissen. Einerseits einigte man sich darauf, die Geldspielautomaten wegen des Spielerschutzes aus der Öffentlichkeit zu verbannen. Andererseits hob man das Spielbankenverbot zugunsten limitierter Konzessionen auf und ermöglichte dadurch ein fiskalisches Anzapfen der Geldspielautomaten durch den Bund.

Ein gewichtiger Grund für die Aufhebung des Spielbankenverbots muss denn auch im schwierigen wirtschaftlichen Umfeld jener Zeit gesucht werden. Das kann etwa der «Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt» entnommen werden (Bundesrat 1992). ²⁵ Als Folge des Spielbankengesetzes von 1998 waren Geldspielautomaten ab 2005 nur noch innerhalb von Spielbanken erlaubt (BASS 2004). Die lizenzierten Casinos verfügten nun über ein territoriales Monopol und alimentierten über die Spielbankenabgabe die in Schieflage geratenen AHV.

Die Aufhebung des Spielbankenverbots ermöglichte ein fiskalisches Anzapfen der Geldspielautomaten durch den Bund.

24 So gab es verschiedene kantonale Initiativen mit dem Ziel, Geldspielautomaten zu verbieten. Das Zürcher Stimmvolk votierte beispielsweise im Jahr 1991 für ein kantonales Verbot von Geldspielautomaten (*Kanton Zürich 1991*).

25 Die Motion 90.524, welche die Zulassung von Spielbanken angestossen hat, begründet diese ebenfalls mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten und spricht davon, dass «Spielbanken eine wichtige Touristenattraktion darstellen und beträchtliche Geldmittel einbringen» würden (*Cotti 1990*).

3_Das heutige Glücksspielwesen in der Schweiz

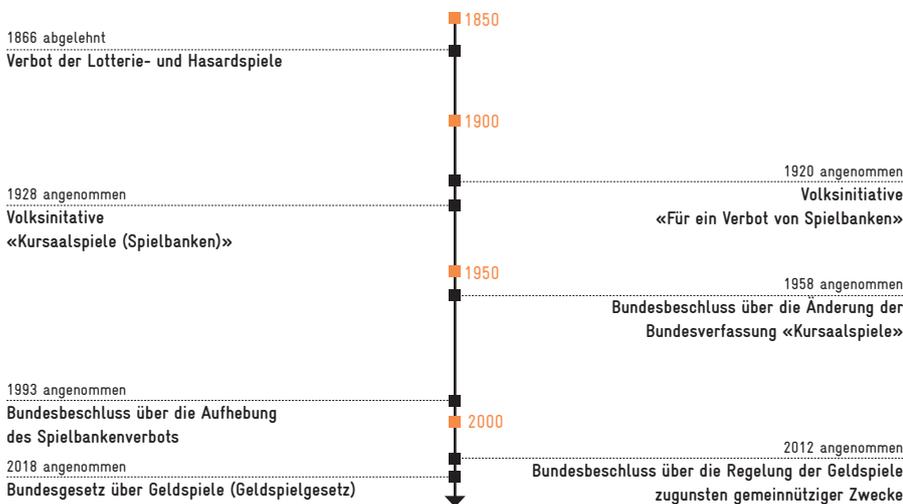
Das Glücksspielwesen in der Schweiz und die damit verbundenen Institutionen sind über Jahrzehnte gewachsen. Zwei helvetische Eigenheiten waren dabei prägend.

- *Föderalismus*: Das Glücksspielwesen ist in der Schweiz grundsätzlich zweigeteilt. Einerseits in die Sphäre der Spielbanken, für die primär der Bund zuständig ist. Andererseits in die Sphäre der Lotteriegesellschaften, für die primär die Kantone zuständig sind. |²⁶
- *Direkte Demokratie*: Der institutionelle Rahmen wurde immer wieder vom Souverän abgesegnet oder geändert. Auf Bundesebene konnten sich die Stimmbürger sieben Mal zum Thema Glücksspiel äussern (vgl. Abbildung 7). Hinzu kommt eine Reihe von kantonalen Volksabstimmungen. |²⁷

Abbildung 7

Das Stimmvolk hat sich wiederholt mit dem Glücksspiel auseinandergesetzt

Es gab auf eidgenössischer Ebene bereits sieben Volksabstimmungen zum Thema Glücksspiel. Der Souverän hat sich dabei in der Regel für ein reguliertes Glücksspielangebot und gegen ein striktes Verbot ausgesprochen.



Quelle: Bundeskanzlei (2020), eigene Darstellung

26 Verschiedene Institutionen kaschieren die fundamentale Trennung zwischen den beiden Welten. So übt der Bund zwar die Oberaufsicht im Geldspielbereich aus (Art. 138 BGS), aber nur im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Bundes über den Vollzug von Bundesrecht (Art. 186 BV). Es gibt zwar ein Koordinationsorgan, das zu einer kohärenten und wirksamen Glücksspielpolitik beitragen soll (Art. 106 BV; Art. 113ff. BGS), dieses kann aber nur Empfehlungen gegenüber den Vollzugsbehörden abgeben.

27 So wurde etwa im Kanton Zürich allein in den 1990er Jahren dreimal zum Thema abgestimmt (Kanton Zürich 2021).

Auch in jüngerer Zeit stand das Glücksspielwesen regelmässig auf der politischen Agenda. Seit 2019 ist das neue Geldspielgesetz (BGS) in Kraft. Damit wurden zwar Teile der Gesetzgebung angepasst, aber fundamentale Änderungen an der Struktur sind keine vorgenommen worden. Im Gegenteil: Das Gesetz hat die historisch gewachsenen und über weite Strecken technologisch überholten Strukturen zementiert. Tabelle 2 gibt einen Überblick zum heutigen institutionellen Rahmen des Schweizer Glücksspielwesens.

Im Folgenden wird das derzeitige Glücksspielregime der Schweiz untersucht. Zwei Vorbemerkungen sind dabei angebracht. Erstens ist die Implementierung des neuen Geldspielgesetzes nicht vollständig abge-

Tabelle 2

Der institutionelle Rahmen des Glücksspielwesens in der Schweiz

In der Schweiz haben sich die beiden Staatsebenen Bund und Kantone den Glücksspielmarkt aufgeteilt. Der über die Jahre gewachsene institutionelle Rahmen ist komplex und unübersichtlich.

Staatsebene	Kantone		Bund		
Spielformen	Kleinspiele	Grossspiele		Spielbankenspiele	
Rechtliche Grundlagen, Bewilligung oder Konzession	Bundesverfassung (Art. 106), Geldspielgesetz (BGS)				
	Kantonales Recht	Geldspielkonkordat (GSK)		A-Konzession	B-Konzession
Corja (Romandie)		IKV 2020 (Deutschschweiz & Tessin)			
Betreiber	Verschiedene Betreiber	Loterie Romande	Swisslos	8 A-Spielbanken	13 B-Spielbanken
				Davon 11 Spielbanken (A oder B) mit Online-Konzessionserweiterung*	
Produkte/Spiele	Kleinlotterien, lokale Sportwetten, kleine Pokerturniere	Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die automatisiert, interkantonal oder online angeboten werden		Bestimmte Geldspiele (landbasiert oder online), die einer eng begrenzten Anzahl Personen offenstehen, z.B. Tisch- oder Automantenspiele	
Politische Aufsicht	Kantone	Kantone, Interkantonale Trägerschaft Geldspiele (FDKG)		Bundesrat	
Aufsichtsbehörde	Kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde	Interkantonale Geldspielaufsicht (Gespa)		Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK)	
Marktsituation	Verschieden	Monopol im jeweiligen Konkordatsgebiet (landbasiert und online)		Landbasierte Spielbanken: Konzessionen, regionales De-facto-Monopol Online-Spielbanken: Konzessionen, nationaler Markt	
Fiskalische Erschliessung	Verschieden	Gesamter Reingewinn		Spielbankenabgabe Landbasiert: progressive Abgabe auf Bruttospielertrag (40%-80%) Online: progressive Abgabe auf Bruttospielertrag (20%-80%)	
Nutzniesser	Ein Teil für gemeinnützige Zwecke	Kantone sind verantwortlich für die Verwendung des Reingewinns für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport**		A-Konzession (landbasiert und online) und B-Konzession (online): AHV (100%) B-Konzession (landbasiert): AHV (60%) und Standortkanton (40%)	

* Stand Anfang 2022

** Die Reingewinne aus Geschicklichkeitsspielen unterliegen keiner Zweckbindung (Art. 125 BGS).

Quelle: Eigene Darstellung

schlossen; gewisse Institutionen befinden sich deshalb in einem fluiden Stadium. Zweitens stützt sich die Analyse auf operative und finanzielle Zahlen aus dem Jahr 2019. Grund dafür ist, dass das Geldspielgesetz in diesem Jahr bereits in Kraft war und die Covid-19-Pandemie im Folgejahr einen verzerrenden Einfluss ausübte (vgl. Box 5).

Box 5

Wie die Covid-19-Pandemie den Strukturwandel beschleunigt hat

In den zwei Jahren vor Publikation dieser Studie kam es in der Schweiz zu einem Boom der Online-Glücksspiele. Dahinter steht sowohl ein positiver Nachfrage- als auch ein Angebotschock. Erstens hat die Covid-19-Pandemie mit den damit einhergehenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens die Nachfrage nach Online-Glücksspiel angetrieben. Zweitens erlaubt das Gesetz erst seit 2019 ein legales Angebot von Schweizer Online-Casinos.

Im ersten Jahr ihrer Existenz erwirtschafteten die neuen Online-Casinos einen Bruttospielertrag von 23,5 Mio. Fr. Das entsprach rund 3 % des gesamten Bruttospielertrags aller Spielbanken. Im Pandemie-Jahr 2020 schoss der Bruttospielertrag von Online-Spielbanken auf 186,8 Mio. Fr. hoch und machte rund 29 % des gesamten Bruttospielertrags aus (ESBK 2021a). Diese Zunahme lässt sich einerseits damit erklären, dass terrestrische Casinos stark von Pandemiemassnahmen betroffen waren. Andererseits spielte auch ein Basiseffekt eine Rolle: Die ersten Schweizer Online-Spielbanken nahmen erst Mitte 2019 ihren Betrieb auf.

Anders stellt sich die Situation bei der Loterie Romande und Swisslos dar. Zum einen waren die physischen Verkaufsstellen von Lotterierprodukten weniger stark von Pandemiemassnahmen betroffen als die terrestrischen Casinos. ²⁸ Zum anderen bieten die Loterieanbieter schon seit mehreren Jahren Online-Produkte an. ²⁹ So lag bereits 2019 der Anteil von Online-Produkten bei den Loterieanbietern gemessen am gesamten Bruttospielertrag bei 14 % (135,6 Mio. Fr.). Im Pandemiejahr 2020 hat sich dieser Anteil auf 17 % erhöht (167,1 Mio. Fr.) (Gespa 2021a). ³⁰

3.1_ Die kantonale Sphäre: Loteriebetreiber

Nach der Gründung des Bundesstaates 1848 verblieb die Zuständigkeit im Glücksspielwesen vorerst bei den Kantonen. ³¹ Auch heute noch sind die Kantone zuständig für die Bewilligung und Beaufsichtigung von im grossen Stil angebotenen Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspielen – sogenannten «Grossspielen». ³² Ebenfalls in die Zuständigkeit der Kantone fallen die «Kleinspiele», die aber aus volkswirtschaftlicher Sicht vernachlässigbar sind (vgl. Box 6).

28 Angebote der Lotterien in Gastronomiebetrieben waren ebenfalls stark von pandemiebedingten Schliessungen betroffen. Der Bruttospielertrag aus der elektronischen Loterie der Loterie Romande brach im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr beispielsweise um rund 44 % ein (Gespa 2021a). Diese Entwicklung lässt sich jedoch teilweise mit regulatorischen Änderungen erklären. So spielte eine Verschärfung der Zugangskontrolle ebenfalls eine Rolle (Loterie Romande 2021a).

29 Swisslos bietet bereits seit dem Jahr 2009 auf ihrer Internetplattform virtuelle Los-Lotterieprodukte an, und 2012 hat die Comlot der Loterie Romande für solche Produkte ebenfalls eine Zulassungsbewilligung erteilt (Comlot 2013).

30 Es zeigen sich jedoch Unterschiede zwischen den Grossspielanbietern: Während bei Swisslos im Jahr 2020 bereits 20 % des Bruttospielertrags im Online-Bereich anfielen, waren es bei der Loterie Romande lediglich 12 % (Gespa 2021a).

31 Erst mit der totalrevidierten Bundesverfassung von 1874 und dem darin erwähnten Spielbankenverbot gab es auf Verfassungsebene Bestimmungen über gewisse Bereiche des Glücksspiels (BASS 2004; Villeneuve und Meyer 2010b).

32 Unter Grossspiele fallen Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die entweder automatisiert oder interkantonal oder online durchgeführt werden (Art. 3 BGS).

Glücksspiele für Vereine und im kleinen Rahmen

Es gibt auch legale Glücksspielangebote ausserhalb der Spielbanken und Lotteriebetreiber: die Kleinspiele. Das sind Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden. Darunter fallen etwa Kleinlotterien, lokale Sportwetten oder Pokerturniere unter Freunden. Für die Bewilligung und Überwachung von Kleinspielen sind die jeweiligen Kantone zuständig.

Kleinspiele sind so ausgelegt, dass von ihnen nur ein kleines Gefahrenpotential ausgeht – sowohl was Spielsucht und Betrug angeht als auch bezüglich Konkurrenz gegenüber den fiskalisch relevanten Spielbanken und Anbietern von Grossspielen. Deshalb sind etwa die Reichweite, die maximale Summe der Einsätze oder die Anzahl jährlichen Veranstaltungen pro Anbieter limitiert. Im Jahr 2019 wurden schweizweit 431 Kleinlotterien mit einer Plansumme von insgesamt 10,4 Mio. Fr. bewilligt (Comlot 2020a). Zudem wurden 21 lokale Sportwetten in sechs Kantonen bewilligt. ³³

Für die Organisation von Grossspielen haben sich die Kantone zum gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) zusammengeschlossen. Das GSK regelt neben der Rolle der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) auch die der Geldspielaufsicht (Gespa), welche die interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde darstellt, sowie das Geldspielgericht und die Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS). ³⁴

Historisch gewachsen und heute gestützt auf das GSK haben sich zwei regionale Einheiten herausgebildet, die sich je über eine interkantonale Vereinbarung organisieren. Somit gibt es insgesamt drei Konkordate mit dazugehörenden Gremien und Organisationen: Ein gesamtschweizerisches und je eines pro regionalem Grossspielanbieter. ³⁵ Der Markt wurde dabei wie folgt aufgeteilt:

- Die Deutschschweizer Kantone und das Tessin stehen hinter der Genossenschaft «Swisslos».
- Die Westschweizer Kantone hinter dem Verein «Loterie Romande».

Wie die Erträge bei den Lotteriebetreiber erwirtschaftet werden

Swisslos und die Loterie Romande vertreiben ihre Produkte sowohl über Intermediäre (z.B. Kioske und Restaurants) als auch direkt über ihre Website. Die geografische Marktaufteilung erstreckt sich auch auf den Online-Bereich. Dabei wird auf den Wohnsitz oder den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Spielers abgestellt.

³³ Die Aussagekraft dieser Zahlen ist wegen der rechtlichen Übergangsphase in den Kantonen jedoch beschränkt. So wurden im Jahr 2019 beispielsweise noch keine «neurechtlichen» Kleinspielbewilligungen (z.B. für kleine Pokerturniere) erteilt.

³⁴ Die FDKG, die sich aus je einem Regierungsmitglied der Kantone zusammensetzt, spielt dabei eine Schlüsselrolle. Sie wählt u.a. die Mitglieder des Aufsichtsrats der Geldspielaufsicht (Gespa), die Richter des Geldspielgerichts sowie den Stiftungsrats der Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS). Derzeit erfolgt die Förderung des nationalen Sports allerdings noch über die Sport-Toto-Gesellschaft. Erst ab der Periode 2023-2026 soll die Verteilung der Mittel zur Förderung des nationalen Sports über die SFS erfolgen (FDKL 2019a).

³⁵ Die Kantone der Deutschschweiz und das Tessin in der «interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)» und die Kantone der Westschweiz in der «Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (Convention romande sur les jeux d'argent, Corja)».

Die Online-Produkte sind für die Lotteriegesellschaften mittlerweile bedeutend. Der Online-Ertragsanteil hat über die Jahre stetig zugenommen und betrug im Pandemiejahr 2020 17 % (vgl. Box 5). Dabei beschränkt sich das Online-Angebot keineswegs auf das klassische Zahlenlotto. Eine breite Palette an Angeboten wie Online-Rubbellose, verschiedene Ziehspiele oder (Live-)Sportwetten werden angeboten. Die Webseiten ähneln denjenigen von Online-Casinos.

Mit staatlichen Monopolen lassen sich nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis beträchtliche Gewinne abschöpfen. So belief sich der Bruttospielertrag 2019 bei Swisslos auf 595 Mio. Fr. und bei der Loterie Romande auf 408 Mio. Fr. (Loterie Romande 2020a; Swisslos 2020a). Dazu kamen sonstige Einnahmen, etwa verfallene Gewinne oder positive Finanzergebnisse. Werden die Mittelherkünfte weiter aufgeschlüsselt, stechen Unterschiede zwischen den Anbietern ins Auge (vgl. Abbildung 8).

Die Unterschiede sind getrieben von Differenzen in der Nachfrage und dem Angebot. Erstens dürfte es gewisse kulturelle Unterschiede im Spielverhalten geben.³⁶ Zweitens, und wohl teilweise verbunden mit dem ersten Punkt, haben die beiden Grossspielanbieter verschiedene Produkte im Angebot. In der Folge ist der relativ zur Bevölkerung erwirtschaftete Bruttospielertrag der Loterie Romande ungefähr doppelt so hoch ist wie jener von Swisslos (FDKL 2019a).

Relativ zur Bevölkerung erzielt Loterie Romande einen doppelt so hohen Bruttospielertrag wie Swisslos.

Nicht nur bei der Herkunft, sondern auch bei der Verteilung der Gelder gibt es grosse Unterschiede zwischen Swisslos und der Loterie Romande. Swisslos hat im dargestellten Zeitraum einen deutlich höheren Anteil des Bruttospielertrags als «zu verteiler Gewinn» ausgeschüttet als die Loterie Romande.³⁷ Das könnte einerseits durch unterschiedliche Marktgrössen bei gleichbleibenden Fixkosten erklärt werden. Andererseits könnten die beiden Organisationen auch unterschiedlich effizient geführt sein. Allein die operativen Kosten³⁸ der beiden Lotteriegesellschaften betragen 2019 gut 200 Mio. Fr. (Loterie Romande 2020a; Swisslos 2020a). Ineffizienzen wegen des fehlenden Wettbewerbs dürften bei diesem Aufwand eine Rolle spielen.

Das sind derweil bei weitem nicht die einzigen Friktionskosten im heutigen System. Der Fokus der nachfolgenden Ausführungen liegt deshalb auch darauf, wie der Reingewinn von der öffentlichen Hand verteilt wird. Diese Frage ist in der Schweiz in der Verfassung geregelt. Die Kantone sind demnach verpflichtet, den Reingewinn aus Lotterien und Wetten für gemeinnützige Zwecke zu verwenden, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport.³⁹

36 So gibt es verhältnismässig mehr risikoreiche oder pathologische Spieler in der französischsprachigen Schweiz als in der Deutschschweiz (ISGF 2019).

37 Die vergleichsweise hohen Rückstellungen der Loterie Romande in diesem Jahr erklären sich dadurch, dass diese nach Abschluss des Geschäftsjahres aufgrund der Coronavirus-Pandemie beschlossen hat, einen Betrag von 20 Mio. Fr. nicht direkt auszuschütten, sondern der zweckgebundenen Reserve zuzuweisen (Loterie Romande 2020a).

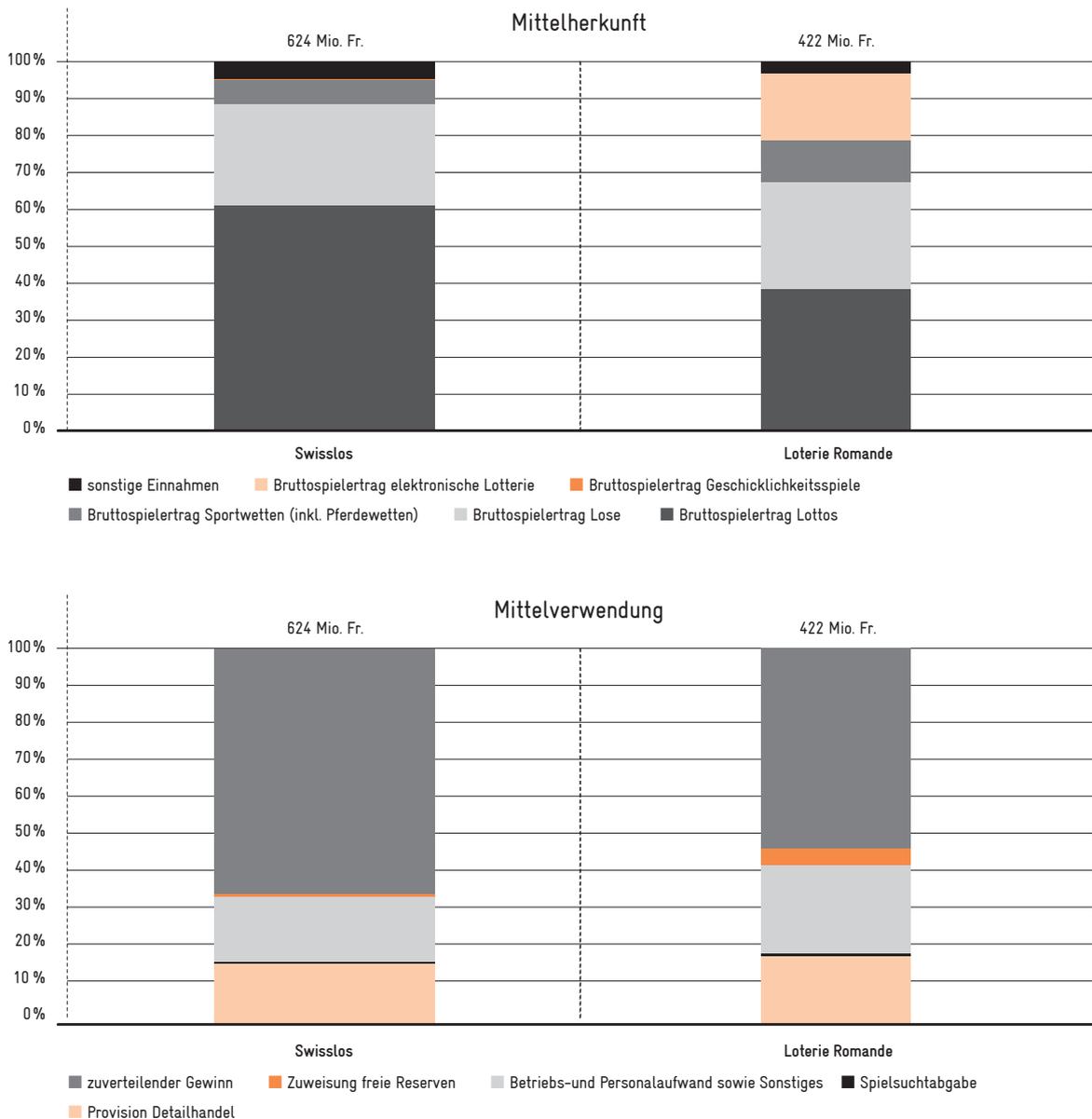
38 Personalaufwand, Betriebsaufwand und Sonstiges, exkl. Provisionen und Spielsuchtabgaben.

39 Art. 106 BV und Art. 125ff BGS

Abbildung 8

Wie die Lotteriegesellschaften 2019 ihr Geld verdienen und verwenden

Sowohl bei der Mittelherkunft als auch der -verwendung unterscheiden sich Swisslos und Loterie Romande deutlich. Relativ zur Bevölkerung im Einzugsgebiet erzielt die Loterie Romande deutlich höhere Erlöse.



Swisslos (2020a); Loterie Romande (2020a); eigene Berechnungen

Die Auslegung und Umsetzung überlässt man den Kantonen, wobei das Geldspielgesetz einen gewissen Rahmen bietet. So dürfen die Glücksspielgelder nicht in die Staatsrechnung fließen, sondern müssen separat verwaltet werden. Zudem dürfen keine Projekte unterstützt werden, deren Erfüllung zu den öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen der Kantone gehört. Was auf einer abstrakten Ebene klar und deutlich ist, entpuppt sich auf einer praktischen Ebene als denkbar schwierig.

Die Verteilung der Gelder ist komplex

In der Praxis wird der Reingewinn der Lotteriegesellschaften über verschiedene Fonds verteilt. Grundsätzlich kann dabei zwischen zwei Arten unterschieden werden:

- *Bereich «Sport»*. Hier wird ferner zwischen den kantonalen Sportfonds und der Förderung des nationalen Sports unterschieden. Bei letzterem wird vor allem Swiss Olympic unterstützt; aber auch nationale Sportverbände wie der Fussball- oder Eishockeyverband erhalten Lotteriegelder (Sport-Toto-Gesellschaft 2020).⁴⁰
- *Bereich «Kultur und Soziales»*. Hier ist auf den ersten Blick nicht ersichtlich, was genau finanziert wird. Sowohl die Swisslos-Kantone als auch die Kantone der Romandie geben an, dass der grösste Teil der Lotteriegelder im Bereich «Kultur» ausgeschüttet wird (Loterie Romande 2020a; Swisslos 2020b) – weiter unten wird auf die Problematik dieser Verteilung im Detail eingegangen.

In welche Fondskategorien wie viel Geld fliesst, zeigt *Abbildung 9*.

Die aggregierte Sicht darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Hintergrund 26 Kantone mit diversen Institutionen die Gelder individuell verteilen. Wie das genau geschieht, ist nicht immer klar. Es lassen sich aber drei kantonale Modelle der Gewinnverteilung definieren:⁴¹

- **«Exekutiv Ansatz»**: Im grössten Teil der Kantone hat der Regierungsrat das letzte Wort bei der Verteilung der Lotteriegelder. In gewissen Kantonen (z.B. Aargau) ist der Regierungsrat zuständig für alle Beträge, während in vielen Kantonen einzelne Departemente oder andere Vergabestellen kleinere Beträge eigenhändig vergeben können. Ein Extrembeispiel ist der Kanton Luzern, wo der Regierungsrat die zu verteilenden Gewinne unter sich und zwischen den verschiedenen Departementen aufteilt (Kanton Luzern 2020). In der Folge hatte der Kanton 2019 sage und schreibe 17 verschiedene Lotteriefonds betrieben (Comlot 2020c) – und im Jahr 2020 kam sogar noch einer dazu (Gespa 2021b).
- **«Legislativ Ansatz»**: In einigen Kantonen der Deutschschweiz hat das Kantonsparlament ein gewisses Veto- und Mitspracherecht bei der Vergabe der Lotteriegelder aus den kantonalen Fonds. Im Kanton St. Gallen entscheidet der Kantonsrat sogar abschliessend über alle Vergaben aus dem Lotteriefonds (Kanton St. Gallen 2021)⁴² In den Kantonen Zürich und Thurgau hat der Kantonsrat bei der Verwendung der Lotteriegelder auch ein Wort mitzureden, jedoch erst ab einer bestimmten Sum-

Es lassen sich drei kantonale Modelle der Gewinnverteilung definieren.

40 Auffallend ist, dass die Swisslos-Kantone deutlich mehr Lotteriegelder in den Sport fliessen lassen als die Kantone der Loterie Romande. In einem erläuternden Bericht zum GSK wurde festgehalten, dass es bei der Finanzierung des nationalen Sports künftig zu einer Angleichung der Beiträge im Verhältnis zur Bevölkerung kommen soll (FDKL 2019a).

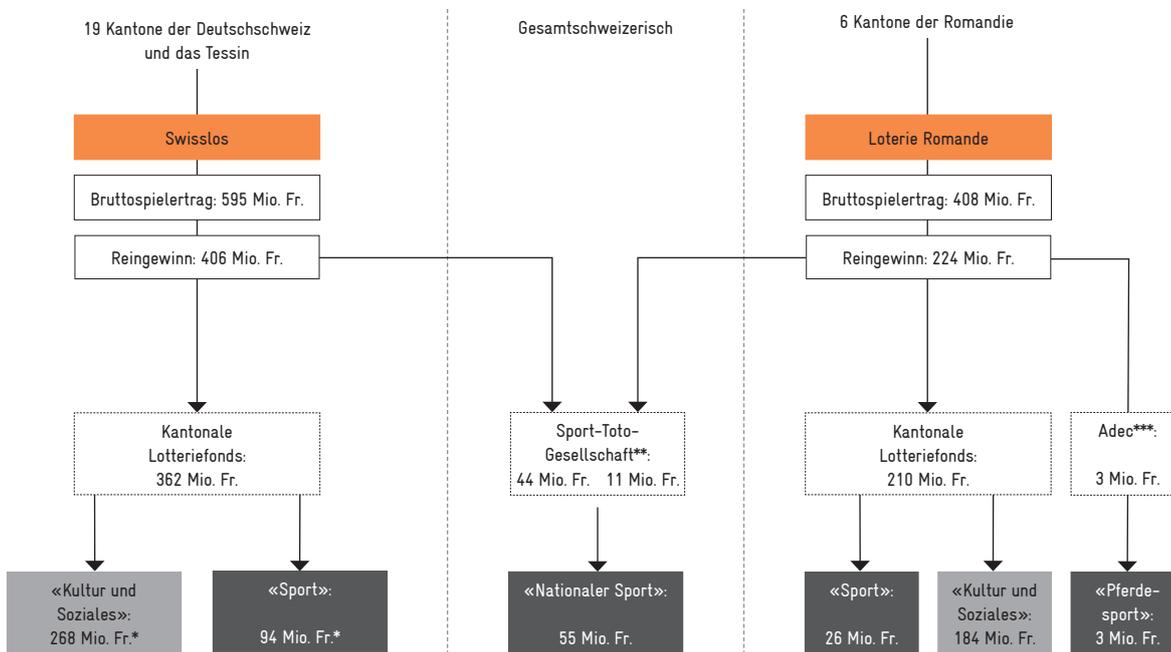
41 Vgl. *Comlot (2020b)* für einen Überblick. Die Überführung des neuen Geldspielgesetzes ins kantonale Recht hat diesbezüglich gewisse Änderungen angestossen. Deshalb werden im Folgenden nur konkrete Beispiele von Kantonen aufgeführt, die den kantonalen Rechtsrahmen seit Inkrafttreten des Geldspielgesetzes angepasst haben.

42 Nicht aber über Zuwendungen aus dem kantonalen Sport-Toto-Fonds. Diese Beiträge werden von einer kantonalen Sport-Toto-Kommission, dem Bildungsdepartement und der Kantonsregierung vergeben (*Kanton St. Gallen 2020*).

Abbildung 9

Der Fluss der Lotteriegelder 2019

Die Kantone haben den Grossspielmarkt in zwei regionale Monopole aufgeteilt. Die beiden Lotteriebetreiber Swisslos und Loterie Romande sowie die Gewinnverteilung werden von den jeweiligen Kantonen kontrolliert.



* Im Swisslos-Gebiet ist der Verteilungsschlüssel zwischen kantonalen Lotterie- und Sportfonds nicht klar. Basierend auf den Angaben der Sport-Toto-Gesellschaft (2020) und Comlot (2020b) haben wir den Anteil, den die Swisslos-Kantone für die kantonale Sportförderung verwenden, auf 26% der kantonalen Lotteriegelder geschätzt.

** Künftig soll die Verteilung der Mittel zur Förderung des nationalen Sports über die Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) erfolgen (FDKL 2019a).

*** Association pour le Développement de l'Élevage et des Courses.

Es gibt eine zeitliche Verschiebung zwischen der Erwirtschaftung des Gewinns, der Ausschüttung an die Kantone und der Verwendung der Gelder für gemeinnützige Zwecke.

Quelle: Loterie Romande (2020a, 2021b); Swisslos (2020a, 2020b); eigene Berechnungen

me. Kleinere Beträge werden auch in diesen Kantonen vom Regierungsrat oder der Verwaltung vergeben (Kanton Zürich 2020; Kanton Thurgau 2021).

- **«Westschweizer Ansatz»:** In den sechs Kantonen der Romandie setzt die neue Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (Convention romande sur les jeux d'argent, Corja) einige Leitplanken für die Verteilmodalitäten (Corja 2020). So müssen die Kantone je mindestens zwei Verteilorgane einrichten, die über die Beitragsgesuche Beschluss fassen. Die Mitglieder der Verteilorgane werden von der jeweiligen Kantonsregierung bestimmt. Im Rahmen der Vorgaben sollen die Verteilorgane «vollkommen unabhängig» über die an sie gerichteten Beitragsgesuche befinden. Diese Bestimmung ist allerdings toter Buchstabe, denn die Kantone können vorsehen, dass diese Beschlüsse von der Kantonsregierung genehmigt werden müssen. Zudem schafft die Westschweizer Vereinbarung einen expliziten Zugang der Kantonsregierungen zu den Lotteriegeldern: Bis zu 30% der zu verteilenden Beiträge können direkt von der Regierung oder einer anderen staatlichen Stelle verge-

ben werden. |⁴³ Speziell am Verteilsystem der Westschweiz sind schliesslich die zwei interkantonalen Verteilorgane für Sport und Gemeinnützigkeit, |⁴⁴ die aus den jeweiligen Präsidenten der kantonalen Verteilorgane zusammengesetzt sind. Mit diesen Institutionen soll eine harmonisierte Vorgehensweise angestrebt und «Westschweizer oder nationale Zuwendungen» gemeinsam organisiert werden.

Bereits diese Übersicht legt nahe, dass diese Verteilung der Lotteriegeldern eng mit der Politik verwoben ist. Wie im Detail die Gelder verteilt werden, ist schwierig zu eruieren, da die Kantone unterschiedlich vorgehen und sich die Situation auch immer wieder ändert. Vieles deutet aber darauf hin, dass bei der Verteilung einiges im Argen liegt.

Die Verteilung der Gelder ist politisiert

Die Politik hat bei der Vergabe der Lotteriegelder eine direkte oder indirekte Mitsprachemöglichkeit. Damit können über Lotteriefonds reguläre Budgets entlastet sowie genehme Projekte in verschiedenen Bereichen finanziert werden. Solche Probleme bei der Vergabe der Lotteriegelder sind schon lange bekannt (Infras 2010). Der Lausanner Staatsrechtler Etienne Grisel bezeichnete die Lotteriefonds einst gar als «eine Art legale schwarze Kassen». |⁴⁵

Die Lotteriefonds wurden einst gar als «eine Art legale schwarze Kassen» bezeichnet.

Dass die Verteilung der Lotteriegelder politisiert ist, legt die unterschiedliche Schwerpunktsetzung der Kantone nahe (vgl. Anhang 1). Während im Jahr 2019 etwa der Kanton Zug 67% der Lotteriegelder für den Bereich «Kultur» ausgab, waren es im Kanton Schwyz lediglich 26%; und während der Kanton Wallis 27% für den Bereich «Umwelt- und Entwicklungshilfe» einsetzte, waren es im Tessin gerade einmal 1%. |⁴⁶ Diese Heterogenität mag mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Befindlichkeiten in den Kantonen erklärt werden; eine politische Gewichtung kann durchaus effizient sein. Allerdings führt die Politisierung im heutigen System zu problematischen Interessenkonflikten und anderen Ineffizienzen – wie wir in Kapitel 5 zeigen werden, gäbe es hier durchaus bessere Ansätze.

43 Der Kanton Freiburg sieht beispielsweise einen Anteil von 7% des kantonalen Anteils der Loterie-Romande-Gewinne für die Verteilung durch weitere Stellen (u.a. die Kantonsregierung) vor (*Kanton Freiburg 2020*). Im Kanton Neuenburg fällt dem Regierungsrat 10% der Verteilung der Gelder zu (*Kanton Neuenburg 2020*). Im Ausführungsgesetz zum Geldspielgesetz des Kantons Wallis ist lediglich festgehalten: «Der Staatsrat kann einen Teil der Gewinne auch eigenständig verteilen.» (*Kanton Wallis 2020*)

44 Die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR) und die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane für den Sport (CPORS).

45 Vgl. *Aargauer Zeitung* (2018). Gisel hat vor der Reform des Geldspielgesetzes eine juristische Analyse zum Schweizer Lotteriewesen erstellt und u.a. auf die mögliche Politisierung hingewiesen (*Infras 2010*). In den letzten Jahren ist es zu gewissen Verbesserungen gekommen. So wurde mit der einheitlichen Veröffentlichung der Mittelverwendung die Transparenz erhöht und es liess sich eine gewisse Harmonisierung bei der Mittelvergabe beobachten. Das neue Geldspielgesetz und die neuen Konkordate haben ebenfalls Neuerungen gebracht. So muss die Gespa neu jährlich einen Bericht über die Verwendung der Reingewinne durch die Kantone veröffentlichen (Art. 107 BGS). Diese kleinen Schritte in die richtige Richtung dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass damit die inhärenten Probleme des heutigen Systems, das zu einer Politisierung der Lotteriegelder führt, nicht gelöst werden können.

46 Der Name «Umwelt- und Entwicklungshilfe» kaschiert, dass damit wohl zu einem grossen Teil der Tourismus unterstützt wird.

Schon fast Tradition hat, dass Kantone ihre Auftritte an der Olma oder am Sechseläuten mit Lotteriegeldern finanzieren (NZZ 2006; SRF 2013; Tagblatt 2012). Für mehr Aufsehen sorgte derweil der Entscheid der Luzerner Regierung, 2013 eine Reise mit «kulturellem Charakter» nach Moskau mit 290 000 Fr. Lotteriegeldern zu alimentieren (SRF 2014a; Zentralplus 2014). Und die Solothurner Regierung irritierte manche Bürger, als sie 2013 eine 870-seitige Festschrift als Geschenk für einen scheidenden Regierungsratskollegen mit 112 000 Fr. aus einem Lotteriefonds finanzierte (Solothurner Zeitung 2013, 2014). Ebenfalls in der Kritik stand der Kanton Basel-Stadt, der das kommerzielle Musical «Lion King» 2014 mit 150 000 Fr. aus einem Lotteriefonds unterstützte (SRF 2014b).

Als das Schweizer Fernsehen die Lotteriebeiträge von elf Deutschschweizer Kantonen zwischen 2014 und 2018 systematisch untersuchte, stellte es fest, dass ein grosser Teil der Beiträge aus den Lotteriefonds an traditionelle und staatsnahe Grossinstitutionen wie Theater, Museen oder Konzerthäuser fliesst.⁴⁷ Nicht selten spielt zudem eine Form der Industriepolitik eine Rolle. Im Jahr 2019 wurden beispielsweise im Kanton Wallis rund 9 Mio. Fr. aus Lotteriegeldern für «Förderung, Tourismus und Entwicklung» bezahlt. Unter anderem erhielten die Organisationen «Valais Promotion», «Ski Valais» oder die vom Walliser Volkswirtschaftsdepartement gegründete Wirtschaftsförderstiftung «The Ark» je zwischen 200 000 und 540 000 Fr. (Loterie Romande 2021c).

Ebenfalls deutlich ist schliesslich die Evidenz, dass Lotteriegelder eingesetzt werden, um das reguläre Budget zu entlasten. So hat etwa der Kanton Schwyz 2017 entschieden, aus dem interkantonalen Kulturlastenausgleich auszusteigen, gleichzeitig aber versprochen, seinen Beitrag an die Kantone Zürich und Luzern von jährlich rund 1,8 Mio. Fr. künftig aus dem Lotteriefonds zu begleichen (Luzerner Zeitung 2017; NZZ 2017). Die Solothurner Regierung hatte 2014 Lotteriegelder an Präventionsprojekte umgeleitet, um dadurch das Budget des Gesundheitsamtes und somit die Staatskasse zu entlasten (Solothurner Zeitung 2014). Und verschiedene Kantone verwenden Lotteriegelder für Aufgaben wie etwa die Archäologie, die Denkmalpflege oder den Natur- und Umweltschutz (SRF Rundschau 2020; Solothurner Zeitung 2014; Zentralplus 2016).

All diese Bereiche gehören gemäss Verfassung zu den öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen der Kantone, weswegen eigentlich keine Glücksspielgelder zu deren Erfüllung verwendet werden dürften.⁴⁸ Eine klare Abgrenzung zwischen den öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen und «freiwilligen» gemeinnützigen Zuwendungen ist indes oft nicht trivial. Die Folge ist eine fiskalische Optimierung von juristischen Grauzonen durch die Kantone.

Lotteriegelder werden auch eingesetzt, um das reguläre Budget zu entlasten.

47 Beispielsweise erhielt das Kunsthaus Zürich 2011 rund 30 Mio. Fr. für einen Erweiterungsbau und das Konzert und Theater St. Gallen erhielt zwischen 2014 und 2018 fast 40 Mio. Fr. (SRF Rundschau 2020).

48 Vgl. Art. 125 BGS.

Das Grundproblem der heutigen Verteilung von Lotteriegeldern ist damit, dass die für die Verteilung relevanten Begriffe «Gemeinnützigkeit» und «öffentlich-rechtliche Verpflichtung» breit und situativ ausgelegt werden können – und es auch werden.^{|49} Klare Grenzen zu ziehen ist schwierig. Das öffnet Raum für politische Abwägungen und Umgehungs-lösungen. Als Folge dieser unglücklichen juristischen Ausgangslage ist die Verwendung von Erträgen aus dem Glücksspiel im heutigen System vielleicht im weiten Sinne «gemeinnützig», aber keineswegs im besten Interesse der Allgemeinheit – etwas, was durch den nächsten Punkt noch unterstrichen wird.

Die Verteilung der Gelder ist ineffizient

Das heutige System führt nicht nur zu einer Politisierung, sondern es ist auch ineffizient. Die Comlot (heute Gespa) hat kürzlich den Versuch unternommen, sich einen Überblick über das kantonale Fondsdickicht zu verschaffen (Comlot 2020b). Dabei kam Erstaunliches zutage. Unter anderem gab es 2019 schweizweit ganze 78 unterschiedliche Lotterie- und Sportfonds. Bei dieser Zahl erstaunt es nicht, dass die Professionalität der Fondsführung manchmal nicht gewährleistet ist:

- Die ausgewiesenen Veränderungen der Fondsbestände entsprachen in mehreren Fällen nicht den angegebenen Zu- und Abflüssen.^{|50}
- Es wurden Differenzen zwischen den Zahlen der Lotteriegesellschaften und den Ausschüttungen der Kantone festgestellt.
- Beim Betriebsaufwand gibt es grosse Differenzen: Gewisse Kantone finanzieren die Fondsadministration aus dem eigenen Staatshaushalt, andere entnehmen den Lotteriegeldern fast 2 Mio. Fr. für die Verwaltung.

Generell wurde festgestellt, dass die Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei der Mittelverwendung erheblich eingeschränkt ist. Die Comlot hat in ihrem Bericht ein «durchzogenes Fazit» gezogen und Verbesserungen angeregt.^{|51} Klar ist, dass die komplexe Organisation seit Jahren die öffentliche Hand unnötig viel Geld kostet (vgl. Box 7).

Gleichzeitig läuft die Erhebung von Lotteriegeldern den sozialpolitischen Motiven des Gesamtsteuersystems entgegen – eine weitere Ineffizienz. So werden sozioökonomisch schwächer gestellte Personen stärker von einer Glücksspielsteuer belastet, da sie stärker von der Suchtproble-

49 Die beiden Begriffe sind überlappend, mit unterschiedlich grossen Differenzmengen. Während viele Aufgaben des Staates als gemeinnützig klassifiziert werden können, betreffen bei weitem nicht alle gemeinnützigen Zuwendungen eine Aufgabe des Staates.

50 Zahlreiche Lotteriefonds (2019 mindestens 13 kantonale Fonds) werden zusätzlich durch Mittel aus weiteren Quellen – etwa dem allgemeinen Staatshaushalt – gespiesen. Das erschwert die gesetzlich vorgeschriebene separate Verwaltung der Gelder und schränkt die Nachvollziehbarkeit und die Transparenz erheblich ein (Comlot 2020d).

51 In der Zwischenzeit wurde eine neue Erhebung publiziert (Gespa 2021b). Die Gespa zog darin ein etwas positiveres, aber immer noch «durchzogenes Fazit», und die Haupt-Kritikpunkte blieben bestehen.

matik betroffen sind und proportional zum Einkommen und Vermögen mehr Geld verspielen dürften (vgl. Kapitel 1). Wird das Glücksspielwesen fiskalisch angezapft, hat das somit eine degressive Wirkung. |⁵²

Box 7

Millionen bleiben auf der Strecke liegen

Exakte Zahlen zu den Verwaltungskosten der Verteilung von Lotteriegeldern gibt es nicht. In der Erhebung der Comlot (2020b) zur Mittelverwendung bei den Kantonen für das Jahr 2019 wurde nach dem Betriebsaufwand der Fonds gefragt. Acht Kantone haben dazu jedoch Angaben verweigert oder bezifferten die Kosten auf null Franken. |⁵³ Die restlichen 18 Kantone haben für alle oder einen Teil ihrer Fonds einen Betriebsaufwand von zusammengerechnet neun Millionen Franken ausgewiesen. |⁵⁴

Rechnet man den Betriebsaufwand der kantonalen Lotteriefonds basierend auf den verfügbaren Informationen auf alle Kantone und alle Fonds hoch, kommt man in diesem Zusammenhang für das Jahr 2019 auf einen Aufwand von 16 bis 22 Mio. Fr. (vgl. Anhang 2). Das hört sich vielleicht nicht spektakulär an. Doch dabei handelt es sich um eine jährlich wiederkehrende Summe, die aus volkswirtschaftlicher Sicht unnötigerweise anfällt (vgl. Kapitel 5).

Zudem werden mit diesen Ausgaben weder alle tatsächlich anfallenden Kosten noch alle Verteilgremien für Lotteriegelder abgedeckt. So ist teilweise nicht klar, wie umfassend die einzelnen Kantone den Personal-, Miet- oder Infrastrukturaufwand ihrer Strukturen ausgewiesen haben. Zudem fehlt der Aufwand für die Verteilung der Gelder zur Förderung des nationalen Sports. Insgesamt dürfte deshalb das heutige Verteilsystem der Lotteriegelder jedes Jahr zu volkswirtschaftlichen Friktionskosten im mittleren zweistelligen Millionenbereich führen.

Auf kantonaler Ebene bestehen unterschiedliche Interessenkonflikte

Dass heute die Lotteriegelder auf eine politisierte Art und Weise, ineffizient sowie mit fragwürdigen Umverteilungseffekten verteilt werden, ist das eine. Das andere sind die Interessenkonflikte, die dem heutigen System inhärent sind. Mit dem Geldspielgesetz (BGS) und dem gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) wurden in dieser Hinsicht zwar gewisse Verbesserungen umgesetzt – man ist sich des Problems durchaus bewusst. |⁵⁵ Allerdings wurde es verpasst, das Problem an der Wurzel zu packen.

52 Dieser Effekt dürfte einerseits durch die starke Förderung von Kulturangeboten, die tendenziell von sozioökonomisch besser gestellten Personen konsumiert werden, verstärkt werden. Andererseits dämpft die Verwendung von Geldern für Sportangebote diesen Effekt wiederum etwas.

53 Da die Verwaltung der Fonds in jedem Fall etwas kostet, muss hier davon ausgegangen werden, dass die Allgemeinheit anderweitig dafür aufkommt.

54 Die Kosten unterscheiden sich je nach Kanton frappant. So beziffert der Kanton Bern den totalen Betriebsaufwand für seine drei Fonds auf 1,9 Mio. Fr.; dabei miteingerechnet sind unter anderem der Personal- und Mietaufwand. Der Kanton Obwalden beziffert hingegen die Kosten seines einzigen Fonds für das Jahr 2019 auf rund 40 000 Fr.

55 Mit dem neuen Geldspielgesetz und dem gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) wurden die Governance-Strukturen im Bereich der Grossspiele etwas verbessert. Es kam etwa zu einer rechtlichen Entflechtung mit dem Ziel, die gemeinsame Trägerschaft (Politik) von der operativen Aufgabenerfüllung (Vollzug) abzugrenzen (FDKL 2019a). Auch die Gewaltenteilung wurde gefestigt. So wurde die Ämterkumulation innerhalb der Konkordatsorganen verboten (FDKL 2019b). So darf beispielsweise nicht mehr dasselbe Regierungsmitglied in der FDKG Einsitz nehmen und in die Generalversammlung der Swisslos delegiert werden. Zudem wurde versucht, die Transparenz bei der Mittelvergabe zu erhöhen. Beispielsweise muss die interkantonale Behörde (Gespa) nach Art. 107 BGS jährlich einen Bericht über die Verwendung der Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten zugunsten gemeinnütziger Zwecke durch die Kantone erstellen.

Die Kantone stehen noch immer klar im Zentrum des Lotterie-Systems, und problematische Abhängigkeiten bleiben bestehen. So sind die Kantone gleichzeitig:

- über die von Ihnen kontrollierten Veranstalterinnen Swisslos und Loterie Romande Anbieter von Grossspielen;
- über die FDKG und die Gespa verantwortlich für deren Aufsicht und Regulierung;
- über die Kontrolle der Mittelvergabe (politische) Nutzniesser der Millionengewinne, welche die Lotteriebetreiber erwirtschaften.

Die kantonale Dreifaltigkeit ist problematisch. Dem Staat kommen damit im Lotteriewesen gleich drei Rollen zu. Jede hat zum Ziel, eines der drei grundlegenden gesellschaftlichen Bedürfnisse zu erfüllen. Wie wir in Kapitel 1 aufgezeigt haben, stehen diese Bedürfnisse aber in einem Spannungsfeld. Es ist für den Staat (in diesem Fall die Kantone) schlicht unmöglich, gleichzeitig die Sicherheit und Sozialverträglichkeit des Spiels, das Bedürfnis nach einem attraktiven Glücksspielangebot und auch noch die verschiedenen finanziellen Ansprüche zu maximieren.

Natürlich muss der Staat auch in anderen Bereichen immer wieder zwischen unterschiedlichen Bedürfnissen und Interessen abwägen. Im Glücksspielwesen trägt der Staat jedoch nicht nur zu viele Hüte, sondern auch solche, die ihm nicht passen. Dass dieses Problem nicht graue Theorie ist, sondern in der Praxis relevant, zeigt das Beispiel der Glücksspielautomaten Tactilo der Loterie Romande, das wir in Kapitel 4 ausführlich besprechen.

Die kantonale Dreifaltigkeit im Lotteriewesen ist problematisch.

3.2_ Die bundesstaatliche Sphäre: Spielbanken

Während die Kantone für die Lotterien zuständig sind, fallen die Spielbanken in den Einflussbereich des Bundes. Um eine Spielbank zu betreiben, ist vorderhand eine Konzession des Bundesrates notwendig. Nach der Aufhebung des Spielbankenverbots wurden solche Konzessionen erstmals im Jahr 2001 vergeben (ESBK 2002).

Bei der Vergabe der Spielbankenkonzessionen spielen verschiedene Kriterien eine Rolle. So sollen die Regionen möglichst ausgewogen berücksichtigt werden. Zudem werden etwa ausreichende Eigenmittel, ein glaubwürdiges Geschäftsmodell, guter Ruf oder das Vorliegen eines Sozial- und Sicherheitskonzepts verlangt.

Bei der Vergabe von Spielbankenkonzessionen verfügt der Bundesrat über einen grossen Spielraum. Die Konzessionserteilung erfolgt über ein Gesuchsverfahren und sieht keine öffentliche Ausschreibung vor. Das ist problematisch. Abegg et al. (2019) kommen in einer Studie im Auftrag des Seco denn auch zum Schluss:

«Es mangelt dem Verfahren an Transparenz, Chancengleichheit und einer effizienten Zuteilung. Zwar ist ein solches System gemäss Praxis des Bundesgerichts verfassungskonform, aus ökonomischer Sicht aber revisionsbedürftig. Die Einführung einer öffentlichen Ausschreibung mittels Auktion oder mindestens einem Kriterienkatalog sollte geprüft werden.»

Davon will der Bundesrat allerdings nichts wissen. Im kürzlich veröffentlichten Bericht über «Bessere Verfahren beim Zugang zu den geschlossenen Märkten des Bundes» anerkennt der Bundesrat (2021) zwar die Kritik an der heutigen Vergabepaxis, kommt aber zur Schlussfolgerung: «Das bestehende Konzessionssystem erweist sich als politisch opportun (...)».

Insgesamt haben derzeit 21 Spielbanken eine Konzession, die alle Ende 2024 auslaufen und dann neu vergeben werden (ESBK 2020b). Von diesen 21 Spielbanken besitzen 8 eine A- und 13 eine B-Konzession (vgl. Box 8).

Box 8:

Bei den Schweizer Spielbanken gibt es zwei Kategorien

Ende der 1990er Jahre gab es in der Schweiz trotz grundsätzlichem Verbot von Spielbanken ein legales Angebot von Spielbankenspielen. So gab es 24 Kursäle, die über eine vom Bundesrat genehmigte, kantonale «Boule-Spielgenehmigung» verfügten (Bundesrat 1997). Die meisten dieser Kursäle hatten ebenfalls als Geschicklichkeitsautomaten kaschierte Glücksspielautomaten im Angebot. |⁵⁶ Höhe und Art der Besteuerung waren im alten System von Kanton zu Kanton unterschiedlich (Bundesrat 1997).

Mit der Einführung des neuen Spielbankengesetzes im Jahr 1998, das eine formale Legalisierung von Spielbanken vorsah, stand man vor der Aufgabe, die bestehenden Institutionen (und Interessen) zu berücksichtigen. Dafür griff man in die juristische Trickkiste und schuf zwei verschiedenen Casino-Typen. Für bestehende Kursäle in Tourismusregionen wurde eine Kategorie B mit einem etwas eingeschränkten Spielangebot geschaffen, und mit der Kategorie A wurde der Markteintritt von neuen Casinos ermöglicht (Bundesrat 1997). Im Gegensatz zur Kategorie B sollen diese Spielbanken mit einem etwas umfassenderen Spieleangebot ein neues Kundenpotential erschliessen, z.B. im Agglomerationsgebiet oder in grenznahe Räumen (ESBK 2001).

Auch bei der fiskalischen Verwendung des Gewinns wurden die Befindlichkeiten des alten Systems berücksichtigt. Während die von den A-Casinos erhobenen Gelder vollumfänglich zum Bund, bzw. in die AHV fliessen, erhalten bei den B-Casinos die Standortkantone ein Recht auf einen Teil der Gelder. Begründet wurde die Schaffung dieses dualen Systems mit der Berücksichtigung der bisherigen Leistungen der Kursäle für das touristische Angebot und den angestammten fiskalischen Rechten der Kantone (Bundesrat 1997). Seither ist fast ein Vierteljahrhundert verstrichen und das Gesetz wurde grundlegend überarbeitet. Die Unterschiede im erlaubten Angebot zwischen A- und B-Konzessionen sind mittlerweile minim. |⁵⁷ Dennoch wurde auch im neuen Geldspielgesetz an der fiskalischen Unterscheidung festgehalten.

Die konzessionierten Spielbanken in der Schweiz sind privatrechtliche Organisationen; sie müssen als Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht organisiert sein, deren Aktienkapital in Namenaktien aufgeteilt ist. Das schliesst jedoch nicht aus, dass gewisse Casinos einerseits ausländische und andererseits staatliche Aktionäre haben – so stehen hinter einigen Spielbanken die Standortgemeinden und in mindestens einem Fall ist auch der Standortkanton als Aktionär beteiligt.

⁵⁶ Vor Einführung des Spielbankengesetzes standen ungefähr ein Viertel aller Geldspielautomaten in Kursälen, der Rest befand sich in anderen öffentlichen Lokalitäten wie Restaurants oder Spielsalons (Bundesrat 1997).

⁵⁷ Der Höchsteinsatz für automatisiert durchgeführte Geldspiele in landbasierten Spielbanken mit einer Konzession B ist auf 25 Franken pro Spiel beschränkt (Art. 54 VGS).

Gewisse Casinos sind in der Folge als teilstaatliche Unternehmen zu klassifizieren. Beispielsweise hält die Stadt Lugano mit 65,7% die Mehrheit der Aktien der Casinò Lugano SA (ESBK 2020a). Auch die Einwohner- und Ortsbürgergemeinde Baden ist über die Stadtcasino Baden AG als Mehrheitsaktionärin am Grand Casino Baden beteiligt (Grand Casino Baden 2021). Und an der Kursaal-Casino AG Luzern halten neben der grössten Einzelaktionärin – der Stadt Luzern mit 11% – ebenfalls der Kanton Luzern (3,7%) und offenbar auch die teilstaatliche Luzerner Kantonalbank (5%) Anteile (Kanton Luzern 2021; Stadt Luzern 2021; Zentralplus 2017).

Gewisse Casinos sind als teilstaatliche Unternehmen zu klassifizieren.

Insgesamt sind die Spielbanken aber weniger vom Staat dominiert als die Lotteriebetreiber, und der institutionelle Rahmen ist auch übersichtlicher. Die Aufsicht über die Spielbanken kommt der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) zu. Diese ist unabhängig, aber administrativ dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zugeordnet; die Mitglieder der Aufsichtsbehörde werden vom Bundesrat gewählt.

Wie die Erträge bei den Spielbanken erwirtschaftet werden

Der Bund beschränkt über die Konzessionsvergabe die Anzahl Spielbanken in der Schweiz. Da bei der Konzessionsvergabe auf eine ausgeglichene geografische Verteilung geachtet wird, ergeben sich de facto Gebietsmonopole, was das Abschöpfen von entsprechenden Monopolrenten erlaubt. Die staatliche Beschränkung der Konzessionen führt somit bewusst zu einem eingeschränkten Wettbewerb.

Auch im Bereich der Online-Spielbanken ist die Zahl der Anbieter und damit der Wettbewerb limitiert. Schliesslich ist die Konzessionserweiterung für Online-Spielbanken nur für physisch existierende Spielbanken möglich. Bis Anfang 2022 haben elf Casinos vom Bundesrat eine Konzessionserweiterung für Online-Angebote zugesprochen bekommen (ESBK 2020c). Im Gegensatz zu den Lotterieranbietern, bei denen Online-Spiele an das territoriale Monopol gebunden sind, dürfen Online-Casinos ihre Spiele in der ganzen Schweiz anbieten – damit besteht in diesem Bereich ein direkter Wettbewerb.

Egal ob online oder physisch, Spielbanken dürfen ausschliesslich Spielbankenspiele anbieten. Das sind Glücksspiele, die im Gegensatz zu Lotterien nur einer «eng begrenzten Anzahl Personen» offenstehen.⁵⁸ Hier spiegelt sich der Wille des Gesetzgebers, die beiden Sphären der Lotterieranbieter und der Spielbanken möglichst auseinanderzuhalten.

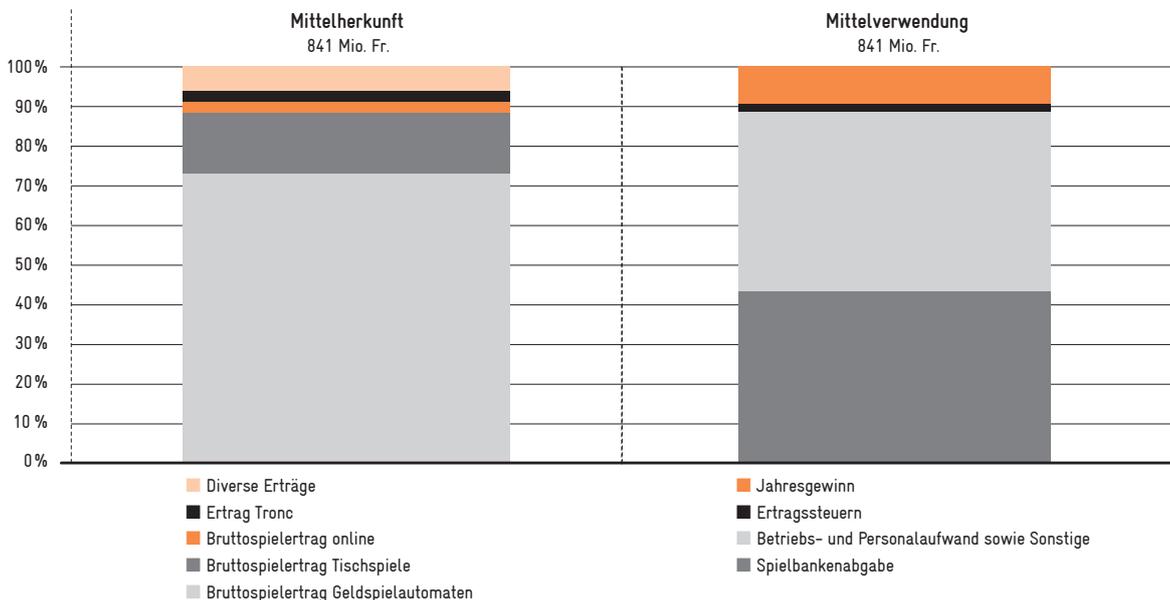
Während Casinos in der öffentlichen Wahrnehmung meist mit Roulette-Tischen oder Kartenspielen wie Black Jack in Verbindung gebracht

58 Art. 3 VGS präzisiert, dass an demselben Spielbankenspiel gleichzeitig höchstens tausend Spielerinnen und Spieler teilnehmen können (diese maximale Teilnehmerzahl gilt jedoch nicht für Jackpots). Von Spielbankenspielen ausdrücklich ausgenommen sind Sportwetten, Geschicklichkeitsspiele und Kleinspiele (Art. 3 BGS). Eine Ausnahme bilden die vernetzten Jackpot-Systeme innerhalb und unter den Spielbanken, die vom Bundesrat erlaubt werden können und auch schon erlaubt wurden (Art. 106 BV; Art. 6 & 19 BGS).

Abbildung 10

Wie die Spielbanken 2019 ihr Geld verdienen und verwenden

Den mit Abstand grössten Teil des Bruttospielertrags erzielen Schweizer Spielbanken mit physischen Geldspielautomaten. Die ersten legalen Online-Spielbanken nahmen erst Mitte 2019 ihren Betrieb auf, weshalb die online Erlöse noch sehr gering ausfallen.



Es handelt sich um konsolidierte Zahlen aller Schweizer Spielbanken. Unter Tronc versteht man Einnahmen aus Trinkgelder beim Glücksspiel.

Quelle: ESBK (2020a); eigene Berechnungen

werden, dominieren in der Realität die Glücksspielautomaten. So haben die «einarmigen Banditen» 2019 den mit Abstand grössten Anteil der Erträge generiert (vgl. Abbildung 10) – die Popularität dieser Automaten geht sogar so weit, dass jede terrestrische Spielbank gesetzlich verpflichtet ist, mindestens zwei verschiedene Tischspiele anzubieten.

Schweizer Spielbanken erwirtschafteten 2019 nur einen kleinen Teil ihres Ertrags im Internet. Das hängt damit zusammen, dass der Bundesrat im Sommer 2019 erstmals Konzessionen für Online-Spielbanken vergeben hat (ESBK 2021b). In den nächsten Jahren dürfte dieser Bereich stark an Bedeutung gewinnen – wobei 2020/21 die Covid-19-Pandemie diesen Trend überdeutlich hervortreten lässt (vgl. Box 5).

Die Schweizer Spielbanken sind schliesslich nicht nur im reinen Glücksspiel, sondern auch in der Event- und Gastrobranche tätig. Sie betreiben in der Regel einen Bar- und Restaurantbetrieb und organisieren Unterhaltungsanlässe. Den weitaus grössten Teil des Gewinns erwirtschaften die Spielbanken aber mit dem Glücksspiel (ESBK 2020a).

Der Bund erhebt auf dem Bruttospielertrag der Spielbanken eine progressive Abgabe. Diese Spielbankenabgabe wird von der ESBK veranlagt und erhoben. Bei landbasierten Spielbanken muss der Abgabesatz auf den Bruttospielertrag zwischen 40 % und 80 % liegen; bei Online-Casi-

nos zwischen 20 % und 80 %.⁵⁹ Eine Spielsuchtabgabe auf dem erwirtschafteten Bruttospielertrag wie bei den Lotterieberbetreibern gibt es nicht.

Neben der Spielbankenabgabe müssen die Casinos mit dem erwirtschafteten Geld die Lohnkosten, den Betriebsaufwand sowie die Kapitalkosten decken. Wie bei jedem Unternehmen werden zudem noch Firmensteuern fällig. Gemessen an der Spielbankenabgabe handelt es sich dabei um eine kleine Summe, je nach Standortkanton und -gemeinde fällt diese aber ins Gewicht. Im Jahr 2019 generierten die Spielbanken Steuereinnahmen in der Höhe von 17,8 Mio. Fr. (ESBK 2020a). Schliesslich fliesst bei den Casinos, bei denen Standortgemeinden als Aktionäre beteiligt sind, auch noch ein entsprechender Teil des Reingewinns ins Haushaltsbudget.

Eine klare Zweckbindung – mit einem Hintertürchen

Während bei der Verteilung des Gewinns der Lotteriebergesellschaften diverse kantonale Fonds zum Zug kommen, ist die Situation bei den Spielbanken übersichtlicher. Die vom Bund erhobene Spielbankenabgabe auf den Bruttospielertrag der Casinos ist verfassungsgemäss für die AHV vorgesehen – ganz so einfach ist es in der Praxis dann aber nicht.

Bei einem Casino mit einer A-Konzession fliesst die Spielbankenabgabe zwar vollumfänglich in die AHV. Auch die Spielbankenabgaben von Online-Casinos fliesen unabhängig vom Konzessionstyp via Bund komplett in die AHV. Bei terrestrischen Spielbanken mit einer B-Konzession gibt es jedoch ein kantonales Hintertürchen.

So erlaubt der Gesetzgeber den Standortkantonen, eine gleichartige Abgabe zu erheben. In diesem Fall reduziert der Bund die für die AHV bestimmte Spielbankenabgabe um bis zu 40 %. In der Realität heisst das, dass ein Standortkanton eines B-Casinos 40 % der Spielbankenabgabe für sich beansprucht. Was die Standortkantone mit dieser Abgabe machen, ist im Geldspielgesetz nicht definiert, bzw. liegt in ihrer Hoheit.

Insgesamt flossen den Standortkantonen von B-Casinos im Jahr 2019 rund 52 Mio. Fr. zu (vgl. Abbildung 11). Für gewisse Kantone handelt es sich um einen relevanten Betrag.⁶⁰ Laut der Botschaft des Bundesrates zum Geldspielgesetz soll diese Abgabe einen Beitrag «direkt an die Gemeinnützigkeit» der Standortkantone leisten (Bundesrat 2015). Da im Gegensatz zu den Geldern der Lotterieberbetreiber kein Verbot besteht, öffentlich-rechtliche Aufgaben der Kantone zu finanzieren, wird der Begriff «Gemeinnützigkeit» allerdings noch breiter ausgelegt.

2019 flossen den Standortkantonen von B-Casinos rund 52 Mio. Fr. zu.

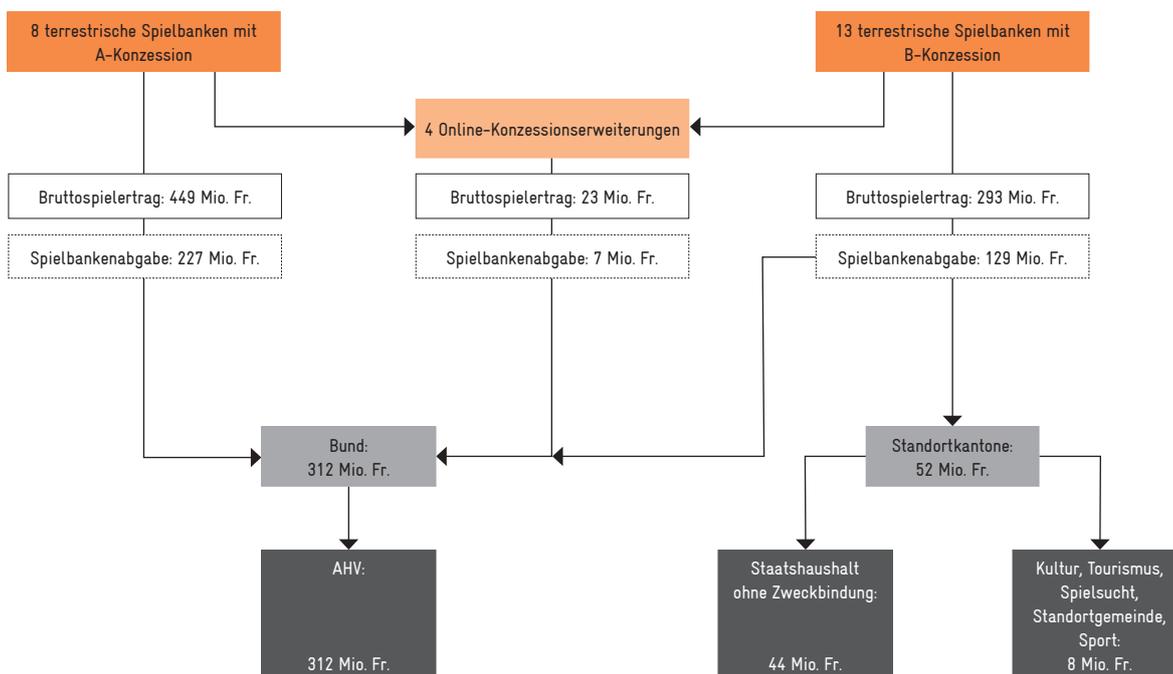
⁵⁹ Der Abgabesatz kann progressiv mit der Höhe des Bruttospielertrags zunehmen (Art. 120 BGS, Art. 114 VGS). «Kann» deshalb, weil er so festgelegt werden muss, dass Spielbanken noch eine «angemessene Rendite» auf dem investierten Kapital erwirtschaften (Art. 120 BGS). Der Abgabesatz von Casinos mit B-Konzession kann in bestimmten Fällen reduziert werden, z.B. wenn die Standortregion stark von saisonalem Tourismus abhängig ist (Art. 121 BGS).

⁶⁰ Im Jahr 2019 erhielt beispielsweise der Kanton Tessin 17,3 Mio. Fr., der Kanton Genf 11,5 Mio. Fr. oder Kanton Schwyz 5,3 Mio. Fr. von den B-Casinos auf ihrem Territorium (ESBK 2020b).

Abbildung 11

Der Fluss der Spielbankengelder 2019

Vom Bruttospielertrag der Casinos fliesst beinahe die Hälfte als Spielbankenabgabe zum Staat. Der grösste Teil davon wiederum in die AHV und ein kleinerer Teil zu den Standortkantonen.



Es gibt eine zeitliche Verschiebung zwischen der Erwirtschaftung des Gewinns und der Ausschüttung an Bund und Kantone. Die Zahlen basieren auf der Spielbankenabgabe von 2019 und sind gerundet. Die ersten Konzessionserweiterungen für Onlinecasinos wurden erst im Sommer 2019 vergeben.

Quelle: ESBK (2020a); persönliche Kommunikation mit den Standortkantonen; eigene Darstellung

Unsere Analyse zeigt, dass der grösste Teil der Gelder direkt und ohne Zweckbindung in die Staatskasse fliesst (vgl. Anhang 3). Gesamthaft gesehen waren im Jahr 2019 mit rund 16% oder gut 8 Mio. Fr. nur ein sehr kleiner Teil einem klaren Zweck zugeordnet – und auch dieser Zweck ist nicht deckungsgleich mit dem Gemeinnützigkeitsbegriff, der bei den Lotteriegeldern angewandt wird.

3.3_ Die unregulierte Sphäre: Grau- und Schwarzmarkt sowie das Spiel im Ausland

Die bisher besprochenen Institutionen und Spiele decken einen Grossteil, aber nicht den gesamten Glücksspielmarkt der Schweiz ab. Wie in Kapitel 2 gezeigt, hat das Ausland sowie der Grau- und Schwarzmarkt in der Geschichte des Glücksspielwesens immer eine bedeutende Rolle gespielt. Das ist auch in der Schweiz des 21. Jahrhunderts der Fall.

Das Spiel ennet der Grenze...

Das grenzüberschreitende terrestrische Glücksspiel ist bedeutend. In einer Studie schätzen Baldauf und Brüsehauer (2015), dass Schweizer im Jahr 2017

zwischen 105 und 160 Mio. Fr. im grenznahen Ausland verspielen. In manchen grenznahen Casinos in Baden-Württemberg sollen Schweizer Spieler bis zu 90 % der Gäste ausmachen (Tages-Anzeiger 2016).

Dieses Geschäft ist jedoch keineswegs eine einseitige Angelegenheit. Auch Schweizer Spielbanken profitieren von ausländischen Spielern. Es ist nicht dem Zufall geschuldet, dass sich viele Schweizer Spielbanken in grenznahem Gebiet niedergelassen haben. Die Casinos in Schaffhausen, Meyrin, Basel oder Lugano dürften einen nicht zu vernachlässigenden Teil des Bruttospielertrags mit Glücksspielgrenzgängern erwirtschaften.

Beim grenzüberschreitenden Glücksspiel spielen regulatorische Aspekte wie Spielsperren eine bedeutende Rolle (Lischer et al. 2016). So werden Sperrlisten nicht über die Landesgrenzen ausgetauscht, und jedes Nachbarland handhabt den Umgang mit Spielsperren anders (Careplay 2021).⁶¹

... und im Verborgenen

Neben dem grenzüberschreitendem Glücksspiel ist der Grau- und Schwarzmarkt seit jeher ein zentrales Thema im Glücksspielwesen. Auch heute existiert in der Schweiz parallel zum legalen Angebot ein «grosses und leicht verfügbares Angebot an illegal organisierten Glücksspielen» (Lischer et al. 2017). Dabei handelt es sich sowohl um Spiele und Wetten, die online oder auf illegalen Terminals gespielt werden, als auch um klassische Karten- oder Würfelspiele in Hinterzimmern.

Naturgemäss ist das genaue Volumen des Schwarzmarktes schwer zu beziffern. Baldauf und Brüsehaber (2015) haben vor mehreren Jahren die Ausmasse des illegalen Glücksspielmarktes in der Schweiz im Auftrag des Bundesamtes für Justiz untersucht. Für das Jahr 2017 prognostizierten sie, dass der illegale Glücksspielmarkt (online und landbasiert) in der Schweiz 375 bis 543 Mio. Fr. an Bruttospielertrag erwirtschaftete; das hätte damals zwischen 23 % und 35 % des legalen Glücksspielmarkts entsprochen.

Aufgrund der ungenauen Datenlage sind diese Zahlen allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Der Online-Geldspielmarkt scheint in den Jahren vor der Einführung des neuen Geldspielgesetzes stark gewachsen zu sein. Baldauf und Brüsehaber (2015) rechneten für den illegalen Online-Glücksspielmarkt in der Schweiz zwischen 2013 und 2017 mit einer jährlichen Wachstumsrate von 14 % bis 16 % und prognostizierten für das Jahr 2017 einen illegalen Online-Bruttospielertrag von 258 bis 275 Mio. Fr.⁶²

Die Politik sah diese Entwicklung als problematisch an. Einerseits wurde argumentiert, dass auf dem Schwarzmarkt die Sicherheit und Sozialverträglichkeit des Spiels nicht gewährleistet werden könne. Andererseits sahen Schweizer Anbieter und (staatliche) Nutzniesser ihre Felle davon-

Es existiert ein grosses und leicht verfügbares Angebot an illegalen Glücksspielen.

61 In der Schweiz können sich auch ausländische Spieler sperren lassen, bzw. gesperrt werden. Daten der Spielbanken aus dem Jahr 2007 zeigen, dass 19 % der in Schweizer Spielbanken neu gesperrten Personen ihren Wohnsitz im Ausland hatten (BASS 2009). Da die Studie schon älter ist, dürfte die Aussagekraft für die heutige Situation beschränkt sein.

62 Basierend auf dieser Studie wurde im Abstimmungsbüchlein zum Geldspielgesetz für den illegalen Online-Geldspielmarkt in der Schweiz mit einem Bruttospielertrag von jährlich über 250 Mio. Fr. gerechnet (Bundesrat 2018a).

schwimmen. Mit dem Inkrafttreten des neuen Geldspielgesetzes im Jahr 2019 wurde deshalb der Online-Glücksspielmarkt unter den etablierten Akteuren aufgeteilt. Seitdem können Schweizer Casinos Online-Spielbankenspiele anbieten, zudem sieht das neue Geldspielgesetz Zugangssperren für ausländische Anbieter vor.

3.4_ Die Spielsuchtproblematik

Wer mit dem Schweizer Glücksspielwesen nicht vertraut ist, mag sich vielleicht wundern, dass in den bisherigen Ausführungen die Spielsucht kaum zur Sprache kam, obwohl sie in der öffentlichen Debatte ein bedeutendes Thema ist. Egal ob bei Volksabstimmungen auf kantonaler oder nationaler Ebene: Der Bevölkerung ist ein umsichtiger Umgang mit dem Glücksspiel ein wichtiges Anliegen.⁶³ Dieses spiegelt sich jedoch nur beschränkt in der politischen Praxis.

Geringe Spielsuchtabgabe – und nur für die beiden Lotteriebetreiber

Gemäss interkantonalen Vereinbarungen müssen Loterie Romande und Swisslos eine Spielsuchtabgabe in Höhe von 5 Promille des erzielten Bruttospielertrags entrichten. Das sind rund 5 Mio. Fr. pro Jahr. Zum Vergleich: Der Kanton Bern verwendete im Jahr 2019 knapp 2 Mio. Fr. Lotteriegelder nur für die Verwaltung seiner Lotteriefonds (Comlot 2020b). Eine ähnlich gelagerte Abgabe auf dem Bruttospielertrag von Spielbanken gibt es nicht. Dies, obwohl den Spielbankenspielen gemeinhin ein höheres Suchtpotential zugeschrieben wird als den klassischen Lotteriespielen (vgl. Kapitel 1).

Die Gelder der Spielsuchtabgabe müssen die Kantone für Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel sowie Beratungs- und Behandlungsangebote einsetzen. Im Berichtsjahr 2019 wurde das Geld von den Kantonen in erster Linie für Prävention und Früherkennung sowie Beratung und Behandlung eingesetzt (Comlot 2020d).

Die geringe Spielsuchtabgabe überrascht auf den ersten Blick. Im Vergleich zu den volkswirtschaftlichen Kosten der Spielsucht in der Schweiz, die auf rund 70 Mio. Fr. geschätzt werden (vgl. Kapitel 1), scheint sie niedrig auszufallen. Diese Diskrepanz allein muss aber nicht für einen unzureichenden Spielerschutz stehen. Es ist möglich, dass ein effizienter und effektiver Umgang mit der Suchtproblematik nicht teuer ist, sondern vor allem griffige institutionelle Sicherungen bedingt.

Die geringe Spielsuchtabgabe überrascht auf den ersten Blick.

Die Sozialkonzepte sind schwer fassbar

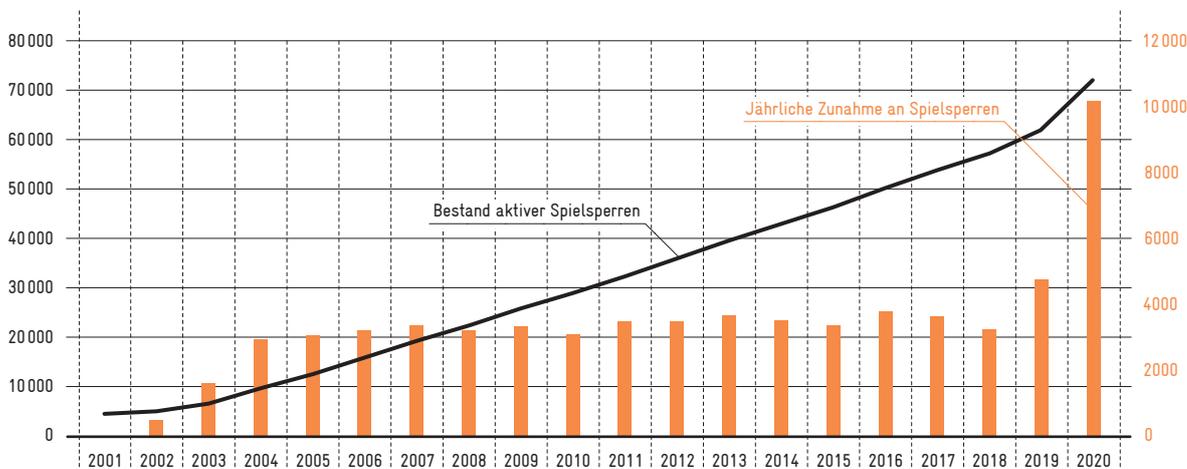
Sowohl die Lotteriebetreiber als auch die Casinos müssen ein Sozialkonzept vorlegen, das Massnahmen zum Spielerschutz je nach Gefährdungspotential vorsieht. Darunter fallen etwa Massnahmen zur Information,

⁶³ Bund und Kantone sind denn auch gemäss Verfassung gehalten, den Gefahren des Glücksspiels Rechnung zu tragen. Dabei müssen sie die unterschiedlichen Merkmale der Spiele und Spielangebote berücksichtigen (Art. 106 BV).

Abbildung 12

Markante Zunahme an Spielsperren im Pandemiejahr 2020

Die Zahl der aktiven Spielsperren steigt seit Jahren relativ konstant. Im Jahr 2020 wurden jedoch rund drei Mal so viele Spieler gesperrt wie im langjährigen Durchschnitt.



Quelle: ESBK (2021c); eigene Darstellung

zur Selbstkontrolle von Spielerinnen und Spielern, zur Früherkennung gefährdeter Personen, zur Aus- und Weiterbildung von Angestellten, zur Datenerhebung und nicht zuletzt zur Verhängung und Durchführung von Spielsperren. Wie diese Sozialkonzepte aussehen und wie griffig sie sind, ist jedoch für Aussenstehende nicht einfach zu beurteilen. Die ESBK hat zwar Einsicht in die entsprechenden Dokumente, macht diese Dritten aber mit Verweis auf Geschäftsgeheimnisse nicht zugänglich.

Grundsätzlich müssen Spieler die Möglichkeit haben, sich freiwillig schweizweit für das Spielangebot sperren zu lassen. In schweren Fällen muss die Sperrung durch die Spielbank oder die Lotteriebetreiber angeordnet werden. Jede Spielsperre gilt für alle terrestrischen Casinos sowie für alle Online-Angebote von Spielbanken, Swisslos und der Loterie Romande (ESBK 2021c).

Seit der Einführung von Spielsperren nehmen diese stetig zu. Im Pandemie-Jahr 2020 kam es zu einem sprunghaften Anstieg, der laut ESBK mit der Ausweitung des legalen Online-Glücksspielangebots zusammenhängt (vgl. Abbildung 12). Ende 2020 waren in der Schweiz über 72 000 Spielsperren aktiv (ESBK 2021c). Eine Spielsperre ist zeitlich unbefristet, muss aber auf Antrag der betroffenen Person aufgehoben werden, wenn der Sperrgrund nicht mehr besteht. Die Aufhebung erfolgt durch die Veranstalterin, welche die Spielsperre ausgesprochen hat und unter Einbezug einer kantonal anerkannten Fachperson oder Fachstelle.

Bei einer Zwangssperrung handelt es sich um einen Eingriff in die persönliche Freiheit, der entsprechend legitimiert werden muss. Freiwillige Spielsperren sind derweil unumstritten. Allerdings können Sperren relativ einfach umgangen werden, beispielsweise mit einem Gang über

die Grenze, dem Kauf von Lotterierprodukten an Kiosken, dem Spiel auf illegalen Online-Plattformen, oder sonstigem illegalem Glücksspiel.

Es zeigt sich denn auch, dass eine Spielsperre in vielen Fällen nicht zu einer Abstinenz vom Glücksspiel führt. Die gesperrten Spieler weichen beispielsweise auf alternative Angebote aus – etwa auf ausländische Spielbanken.⁶⁴ Dessen ungeachtet können Spielsperren sinnvoll sein: Lischer et al. (2016) halten fest, dass Spielsperren zwar nicht eine andauernde Abstinenz ermöglichen, aber dass durch die Intervention ein Lernprozess in Gang gesetzt werden kann.

⁶⁴ Eine Auswertung der Hochschule Luzern basierend auf Aufhebungsgesprächen von Spielsperren kommt zum Schluss, dass sich fast 90 % der Antragssteller trotz Spielsperre in der einen oder anderen Form dem Glücksspiel widmeten (Lischer et al. 2016). Diese Zahl muss allerdings mit Vorsicht interpretiert werden, denn bei den befragten Personen handelt es sich nur um Spieler, die wieder zum Spielbetrieb zugelassen werden wollten.

4_Die Digitalisierung als Zäsur

Wissenschaftliche und technische Errungenschaften haben immer wieder das Glücksspielwesen auf den Kopf gestellt (vgl. Kapitel 2). Das ist derzeit auch beim jüngsten Innovationsschub, der Digitalisierung, der Fall. Zwei historische Tendenzen werden dabei weiter verstärkt:

01_Die Ortsungebundenheit wird in der digitalen Sphäre zur neuen Norm. Das Frontend eines Glücksspiels kann mittlerweile jeder Computer oder jedes Smartphone mit Internetzugang darstellen. Damit kann dann auf diverse Backends zugegriffen werden, die überall auf der Welt lokalisiert sein können.

02_Die Grenzen zwischen unterschiedlichen Spielen verschwimmen zunehmend. Einerseits können Frontend und Backend beliebig kombiniert werden, was die Unterscheidung der Glücksspielformen erschwert. Andererseits gibt es immer mehr hybride Spielformen: Es findet eine «Gamblication» von Videospielen und eine «Gamefizierung» von Glücksspielen statt.

Mit neuen Krypto-Glücksspielen haben beide Entwicklungen zusätzlichen Schub erfahren. Auf weltweit verteilten Computern kann ein Zufallsprozess ablaufen (Backend), dessen Resultat auf verschiedenen Bildschirmen unterschiedlich dargestellt werden kann (Frontend, z.B. als virtuelles Rubbellos, als einarmiger Bandit, oder als Mini-Spiel in einem Online-Videospiel). Das Backend liegt damit nicht einfach in einer fremden Jurisdiktion, sondern in einem juristischen Niemandsland.

Als Folge der Digitalisierung kämpfen Regulatoren rund um den Globus mit Abgrenzungs- und Zuständigkeitsproblemen (Europäische Kommission 2019). Gleichzeitig geraten legale und regulierte Glücksspielanbieter unter Druck, da unregulierte Anbieter im Grau- oder Schwarzmarkt ihnen das Wasser abzugraben drohen. Das historisch gewachsene und nie grundlegend reformierte Schweizer System wird durch diesen Wandel besonders stark herausgefordert.

Als Folge der Digitalisierung kämpfen Regulatoren rund um den Globus mit Problemen.

4.1_Das Territorialitätsprinzip gerät an seine Grenzen

Die territoriale Abgrenzung in Sachen Glücksspiel war nie einfach (vgl. Kapitel 2). Mit dem Internet hat diese Problematik jedoch eine neue Dimension erreicht. Heute kann von fast jedem Ort aus und rund um die Uhr gespielt werden. Das Einzige, was es braucht, ist eine Internetverbindung und ein Endgerät wie ein Smartphone oder Laptop. Die technologisch getriebene Marktöffnung von einst national abgeschotteten Märkten hat einen Wachstumsschub des Glücksspielsektors bewirkt.

Ein gewaltiger globaler Markt

Der globale Glücksspielmarkt wurde im Krisenjahr 2020 auf zirka 500 bis 700 Mrd. US-Dollar geschätzt (StrategyR 2021; The Business Research Company

2020) – damit bewegte er sich ungefähr in einer Grössenordnung des Bruttoinlandsprodukts von Österreich und der Schweiz (Weltbank 2021). Das Online-Segment ist davon nur eine Teilmenge. Glaubt man den Zahlen verschiedener Marktforschungsunternehmen, betrug der globale Online-Glücksspielmarkt im Jahr 2020 aber bereits rund 60 Mrd. US-Dollar (Grand View Research 2020; Infogence Global Research 2021; The Business Research Company 2021) – also grob geschätzt 10% des globalen Glücksspielmarktes im selben Jahr. |⁶⁵

Es wird erwartet, dass der Online-Glücksspielmarkt rasant weiterwächst. Die Covid-19-Pandemie dürfte diese Entwicklung noch beschleunigen (zur Entwicklung in der Schweiz, vgl. Box 5 in Kapitel 3). Die oben erwähnten Marktforschungsunternehmen prognostizieren für den globalen Online-Glücksspielmarkt über die nächsten Jahre eine jährliche Wachstumsrate von über 10 %.

Dem Online-Glücksspielmarkt werden jährliche Wachstumsraten von über 10 % prognostiziert.

Grenzenlose Spielwelt (über-)fordert die Regulatoren

Wie in der Vergangenheit hat auch der jüngste Technologieschub die Schweizer Behörden aufgeschreckt. Die potenziellen Folgen für Spielerschutz und den aus den Glücksspielabgaben resultierenden Einnahmen wurden als sehr hoch eingeschätzt (Baldauf und Brüsehauer 2015; Bundesrat 2018a). In der Folge versuchte die Politik, auch das Internet-Glücksspiel territorial abzugrenzen und dadurch die neuen Online-Spielformen fiskalisch zu erschliessen. Das Resultat war ein neues Geldspielgesetz, das nach einer Volksabstimmung 2019 in Kraft getreten ist (vgl. Kapitel 3).

Im Vorfeld der Abstimmung zum neuen Geldspielgesetz haben besonders die neuen Netzsperrungen hohe Wogen geschlagen (NZZ 2018; SRF 2019; Tages-Anzeiger 2019; WOZ 2018). Befürworter sahen in den neuen «Zugangssperren» ein probates Mittel, um den Abfluss von Geldern ins Ausland zu verhindern sowie um Spielsucht, Betrug und Geldwäscherei bei Online-Glücksspielen vorzubeugen. Kritiker führten ins Feld, dass Netzsperrungen einen Bruch mit dem offenen Internet darstellen und damit ein gefährlicher Präzedenzfall geschaffen würde. |⁶⁶ An dieser Stelle soll nicht näher auf diese Bedenken eingegangen werden, da diese eher Gegenstand der Netzpolitik und der Regulierung der Internet-Service-Provider denn der Glücksspielpolitik sind – so stellen sich ähnliche Fragen auch bei illegalen Streaming-Portalen, Aufrufen zu Gewalt oder Kinderpornografie im Internet. |⁶⁷

65 Online-Glücksspiel ist Mitte der 1990er Jahre aufgekommen und seither rasch gewachsen. Schätzung von 2005 gingen bereits von einem globalen Online-Glücksspielmarkt von 12 Mrd. US-Dollar aus (*The Economist* 2006). Zwischen 2005 und 2020 hätte sich der Online-Glücksspielmarkt demnach verfünffacht; allerdings sind diese Erhebungen mit grossen Unsicherheiten behaftet und müssen mit der nötigen Vorsicht interpretiert werden.

66 Vgl. dazu die Meinung von Bundesrat und des Referendumskomitee in den Abstimmungsinformationen zum Geldspielgesetz (*Bundesrat 2018a*).

67 Auf der Website des Schweizer Vereins «Digitale Gesellschaft» oder der deutschen Nachrichtenseite «Netzpolitik» finden sich beispielsweise Beiträge über Netzsperrungen losgelöst von der Glücksspielpolitik (*Digitale Gesellschaft 2021; Netzpolitik 2021*).

Aus Sicht der Glücksspielregulierung ist derweil fraglich, wie effektiv und effizient die in der Schweiz verwendeten Netzsperrern von Online-Glücksspielen sind. Nach unserem Wissen hat bisher noch keine Studie die Wirksamkeit der neuen Netzsperrern quantifiziert. Eine gewisse abschreckende Wirkung auf Spieler und seriöse ausländische Anbieter dürfte erzielt werden. Das allein sagt hingegen noch nichts über die Verhältnismässigkeit der Massnahme aus, zumal der Effekt wohl gerade bei riskantem und pathologischem Glücksspiel geringer ausfallen dürfte. |⁶⁸

Neben einer bescheidenen Wirkung von Netzsperrern ist zu erwarten, dass der Regulator der Entwicklung immer einen Schritt hinterherhinkt. |⁶⁹ Technologische und nationale Lösungen (Schweizer Netzsperrern) stellen für ein gesellschaftliches und globales Problem (Glücksspielsucht und Mobilität der Online-Glücksspielanbieter) keinen optimalen Ansatz dar. Allerdings scheinen die fiskalischen Interessen souveräner Staaten einer internationalen Lösung bisher im Weg zu stehen – wie beim grenzüberschreitenden Austausch der Spielsperrern befinden sich die Länder offenbar in einem Dilemma (vgl. Box 9).

Box 9

Selbst die EU hat keinen gemeinsamen Ansatz gefunden

Die Digitalisierung führt auch innerhalb des EU-Rechtsrahmens zu Abgrenzungsproblemen beim Glücksspiel. Einerseits können EU-Mitgliedstaaten Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten nur unter bestimmten Voraussetzungen einschränken. |⁷⁰ Gleichzeitig gibt es keine Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung von Glücksspiellizenzen, die von einer Behörde in einem anderen EU-Land erteilt wurden (Europäische Kommission 2021a).

Nach der Jahrtausendwende wollte Grossbritannien diese Praxis ändern. Das Land beschloss unilateral, dass Glücksspielanbieter aus ausgewählten Jurisdiktionen ihre Dienste ohne britische Lizenz im Vereinigten Königreich bewerben durften. Diese Praxis wurde aber ab 2014 aufgegeben, da viele dieser Länder ihrerseits nicht mitzogen und auf nationalen Lizenzen für Online-Glücksspiele beharrten (Harris und Alaeddini 2020). Auch wenn es vonseiten der EU-Kommission weiterhin Bestrebungen zur Zusammenarbeit im Bereich von Online-Glücksspielen gibt, konnte man sich bisher nicht auf gemeinsame Richtlinien bezüglich Anerkennung und Aufsicht einigen (Europäische Kommission 2021b).

4.2_ Im digitalen Raum gleichen sich die Spiele an

In der öffentlichen Debatte zum neuen Geldspielgesetz drehte sich viel um die Netzsperrern und um ausländische Online-Spielbanken. Was da-

⁶⁸ So schätzen verschiedene Experten die Wirkung von Netzsperrern als nicht sehr wirksam ein. Speziell erfahrene Spieler fänden Wege, die Netzsperrern zu umgehen und weiterhin illegales Glücksspiel zu nutzen (Baldauf und Brüsehaber 2015). Hinzu kommt, dass die in der Schweiz rechtlich verfügbaren Netzsperrern mit wenig Aufwand und technischem Wissen umgangen werden können, ohne dass Dritte dies erkennen, nachverfolgen oder verhindern könnten (Thouvenin et al. 2017).

⁶⁹ Bei der Recherche zu dieser Studie konnten die Autoren anekdotische Evidenz zum Thema sammeln. So wurden sie teilweise durch Netzsperrern daran gehindert, Informationen zu ausländischen Online-Glücksspielanbietern in Erfahrung zu bringen. Gerade im Bereich der neuen Krypto-Glücksspiele wurden aber nur selektiv Webseiten blockiert.

⁷⁰ Etwa wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses vorliegen (z.B. Schutz von Minderjährigen, Bekämpfung der Spielsucht oder Verhinderung von Betrug und Verbrechen). Restriktionen müssen aber geeignet, kohärent und verhältnismässig sein (Europäische Kommission 2021a).

bei völlig unterging: Die Digitalisierung stellt den institutionellen Rahmen des Glücksspielwesens in der Schweiz vor grundlegende Herausforderungen.

Streit der Staatsebenen

Der Schweizer Glücksspielmarkt ist aus historischen Gründen in zwei Sphären unterteilt: die kantonale und die bundesstaatliche (vgl. Kapitel 3). Je nach Sphäre dürfen unterschiedliche Glücksspiele angeboten werden. Die Spielformen werden anhand der Anzahl Teilnehmenden, dem Ort, an dem das Spiel angeboten wird, der Höchstbeträge oder dem Zufallsmechanismus im Hintergrund unterschieden.⁷¹

Abgrenzungsprobleme haben bereits in der Vergangenheit Anwälte, Regulatoren und Richter beschäftigt. Dabei zeigt sich immer wieder, dass die politisch gezogenen Grenzen zu einer gewissen juristischen Willkür führen. So etwa im Bereich der Kartenspiele.

Zuerst durfte nur in den Casinos gepokert werden. Später hatte die ESBK Poker unter bestimmten Bestimmungen als Geschicklichkeitsspiel eingestuft. Auf Klage des Casino-Verbands wurde sie vom Bundesgericht jedoch wieder zurückgepfiffen: Das höchste Gericht entschied, dass Pokerturniere der Variante «Texas Hold'em» Glücksspiele darstellen (Bundesrat 2015). Mit dem neuen Geldspielgesetz fällt Poker nun je nach Modalität unter die Kleinspiele (kleine Pokerturniere) oder die Spielbankenspiele, die auch von Online-Casinos angeboten werden können. Das Kartenspiel Jass hingegen wird von den Regulatoren weiterhin als Geschicklichkeitsspiel eingestuft, weshalb man auf der Website von Swisslos die Jass-Variante «Differenzler» um Geld spielen kann (Swisslos 2015).

Der Streit um die Kartenspiele ist relativ harmlos im Vergleich zum jahrelangen Konflikt um die Lotteriespielautomaten. Dabei ging es nicht nur um Millionen, sondern es blitzten auch alle problematischen Aspekte des Schweizer Systems auf. Unter anderem der Streit zwischen Bund und Kantonen um Glücksspielgelder, die ineffiziente Doppelspurigkeit mit zwei Regulatoren sowie das grundsätzliche Problem von regulatorischen Grenzen, die nicht aus sachlichen, sondern politischen Gründen gezogen sind. Der in Box 10 zusammengefasste Fall «Tactilo» zeigt exemplarisch, weshalb der institutionelle Rahmen des Glücksspielwesens in der Schweiz aus der Zeit gefallen ist.

Die politisch gezogenen Grenzen führen zu einer gewissen juristischen Willkür.

71 Vgl. Art. 106 BV und Art. 3 BGS, sowie *Bundesrat (2015)*. Auf das Kriterium der «Planmässigkeit», das in der Vergangenheit immer wieder Abgrenzungsprobleme verursacht hat, wird im neuen Geldspielgesetz nicht mehr eingegangen. Ein Lotteriespiel grenzt sich beispielsweise anhand zweier Kriterien ab: der Anzahl teilnehmender Spieler und des Zufallsmechanismus im Hintergrund. Das Ergebnis muss «durch ein und dieselbe Zufallsziehung oder durch eine ähnliche Prozedur ermittelt [werden]» und die Ziehung muss einer unbegrenzten oder zumindest hohen Anzahl Personen offenstehen, vgl. Art. 3 BGS (laut Art. 32 VGS mindestens 1000 Personen).

Tactilo – oder die Digitalisierung wirft ihren Schatten voraus

Der Fall Tactilo hat die Gerichte im Land über Jahre auf Trab gehalten. Dabei stritten sich Bund, Kantone, Regulatoren sowie Lotterie- und Casino-Betreiber über Rechtmässigkeit, Zuständigkeit und letztlich die Gewinnabschöpfung bei «Lotteriespielautomaten». Begonnen hat alles zu einer Zeit, als das Internet noch in den Kinderschuhen steckte. Doch der Fall ist ein Lehrstück dafür, wie die Digitalisierung das Glücksspielwesen transformiert.

Im Jahr 1998 erhielt die Loterie Romande von den Kantonen der Westschweiz die Bewilligung, eine limitierte Anzahl sogenannter Tactilo-Automaten aufstellen zu dürfen (Bundesgericht 2011). Bei diesen Automaten können Spieler am Bildschirm virtuelle Lose auswählen und dann auf einem Touchscreen «aufrubbeln». Die Automaten sind mit einem zentralen Server verbunden und beim Kauf eines Loses wird per Zufallsprinzip ein vor dem Spiel generiertes elektronisches Los «gezogen» (Loterie Romande 2019). Da zu jener Zeit Geldspielautomaten ausserhalb von Casinos verboten waren, konnten Tactilo-Automaten dank neuer Technologie diese Marktlücke füllen: Die neuen Automaten stiessen in Gaststätten und Restaurants der Westschweiz schnell auf Anklang. |⁷²

Im Jahr 2004 wollte Swisslos ein ähnliches Produkt unter dem Namen «Touchlot» in der Deutschschweiz und im Tessin auf den Markt bringen. Die in der Zwischenzeit geschaffene Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) sah nun aber Klärungsbedarf. Deshalb verfügte sie im Jahr 2004 ein Moratorium für neue Lotteriespielautomaten. Die ESBK sah im Tactilo/Touchlot einen Automaten, der hinsichtlich Spielgeschwindigkeit, Erscheinungsbild sowie Gewinn- und Verlustmöglichkeit mit einem Geldspielautomaten gemäss Spielbankengesetz vergleichbar sei. Deshalb vertrat die ESBK die Ansicht, dass diese Automaten nicht ausserhalb von Casinos aufgestellt werden dürften (ESBK 2011). Mit dieser Begründung verbot die ESBK die Tactilo-Automaten im Jahr 2006.

Die Loterie Romande, Swisslos und die Kantone stemmten sich gegen dieses Verbot aus Bern – es drohte schliesslich eine lukrative Einnahmequelle wegzufallen. Der Widerstand der Kantone zeigte Erfolg. Im Jahr 2010 kippte das Bundesverwaltungsgericht das Tactilo-Verbot der ESBK. Kurz darauf wies das Bundesgericht die Beschwerden der ESBK und des Schweizer Casino-Verbands ab (Bundesgericht 2011). Das Urteil stützte sich trotz grossen technischen Weiterentwicklungen auf das Lotteriegesetz von 1923 und dem darin enthaltenen Element der «Planmässigkeit» einer Lotteriezählung (ESBK 2011). |⁷³

In der Deutschschweiz wurden die Touchlot-Automaten trotz des Gerichtsurteils nie aufgestellt. In der Westschweiz sind Tactilo-Automaten hingegen weiterhin im Einsatz, wobei der Regulator den Betrieb massgeblich erschwert hat. |⁷⁴ In der Zwischenzeit haben sich derweil weitere neue Spielformen im digitalen Raum etabliert, und die virtuellen Lose oder Express-Ziehspiele auf den Webseiten von Loterie Romande und Swisslos stehen den Online-Casinos in ihrer Aufmachung in nichts nach.

72 Die Loterie Romande nahm ab 1999 Tactilo-Automaten in Betrieb. Als im Jahr 2008 erstmals alle 700 Tactilo-Automaten an den 350 vorgesehenen Verkaufsstellen in Betrieb waren, erwirtschafteten sie bereits einen Bruttospielertrag von 107 Mio. Fr. (Loterie Romande 2009). Das entsprach in diesem Jahr fast einem Drittel des gesamten Bruttospielertrags.

73 Die Annäherung des Frontend zu jenem eines klassischen Glücksspielautomaten mit der einhergehenden höheren Spielsuchtgefahr war im Urteil explizit kein Kriterium: «Le fait que les machines «Tactilo» puissent comporter un risque supérieur, pour les joueurs, à une loterie sur tirage papier n'est donc, en vertu des critères figurant dans le droit en vigueur, pas déterminant pour les qualifier de jeux de hasard et prohiber leur installation et leur exploitation en dehors des maisons de jeu titulaires d'une concession.» (Bundesgericht 2011).

74 Nach den Gerichtsstreitigkeiten wurden die Automaten in «Loterie électronique» umbenannt (Loterie Romande 2020b). Auch heute sind noch 700 Automaten an 350 Standorten in Betrieb. In den letzten Jahren war jedoch ein rückläufiger Trend bei den Einnahmen zu beobachten (Loterie Romande 2020a). Nach dem Inkrafttreten des Geldspielgesetzes im Jahr 2019 mussten alle aktiven Automaten der Loterie-Romande mit einem Zugangskontrollsystem (Fingerabdruck) ausgestattet werden, um die Einhaltung der Altersvorschriften sicherzustellen (Loterie Romande 2019).

Ist das noch ein Los oder schon ein Online-Casino?

In der digitalen Welt wird die Hardware zur Nebensächlichlichkeit. Wer etwa an einem Glücksspielautomaten in einem terrestrischen Casino spielt, spielt unter Umständen auf derselben Software wie in einem Online-Casino – nur der Bildschirm, auf dem man spielt, unterscheidet sich in diesem Fall. Die politisch gezogene Abgrenzung zwischen den Spielen in der Schweiz ist ein Problem, das sich mit jedem technologischen Entwicklungsschritt weiter akzentuieren wird.^{|75}

Der Zufallsmechanismus – das Backend – kann mit heutigen Technologien nach Belieben vom Erscheinungsbild – dem Frontend – des Spiels getrennt werden. Mit unterschiedlichem Backend kann somit sowohl ein Online-Spielbankenspiel als auch ein virtuelles Rubbellos emuliert werden. Natürlich kann dabei weiterhin versucht werden, an gewissen arbiträren Trennlinien festzuhalten (z.B. der Anzahl Personen oder dem Zufallsprozess). Doch das hat kaum praktische Relevanz. Je nach Design des Frontend merken Spieler diesen Unterschied gar nicht.

Heute kann der Zufallsmechanismus nach Belieben vom Erscheinungsbild des Spiels getrennt werden.

Gleichzeitig ermöglicht die Entkoppelung von Backend und Frontend, die Spielgeschwindigkeit beinahe beliebig zu erhöhen – wie in Kapitel 1 erwähnt, ist gerade diese Ereignisfrequenz ein zentraler Faktor bei der Beurteilung des Suchtpotentials eines Spiels. Eine Express-Lotterie, die im Sekundentakt angeboten wird und die mit einem entsprechenden Frontend ausgestattet ist, unterscheidet sich im Spielerlebnis kaum von einem beliebige Automatenenspiel.

Dass es sich bei der Vermischung zwischen Spielbanken- und Lotteriespielen nicht nur um graue Theorie handelt, zeigt sich im Bereich der Online-Lose.^{|76} Da das auch den Verantwortlichen klar ist, hält man vorderhand an der künstlichen Abgrenzung fest. Erstens werden Online-Lose vor der zufälligen Vergabe beim Kauf «vorgeneriert» und nummeriert (Loterie Romande 2021d; Swisslos 2021). Das hat jedoch nur eine formaljuristische Bedeutung: Für den Spieler ergibt sich dadurch kein Unterschied. Zweitens wurden die Anbieter von der Aufsichtsbehörde dazu angehalten, den Spielfluss und Kaufprozess durch das Spieldesign zu verlangsamen (Comlot 2013). Dennoch verblüfft die Aufmachung solcher «Online-Lose», die wie ein etwas verspielter gestaltetes Spielbankenspiel wirken.

Von «Gamification» und «Gamblification»

Auch die Weiterentwicklung von Glücksspielen im digitalen Raum sorgt für regulatorische Herausforderungen. Bestehende Produkte wurden

75 *Infras* (2010) hat bereits vor der Gesetzesrevision darauf hingewiesen, dass die technischen Entwicklungen die Unterscheidung zwischen «Lotterien» und «Spielbanken» immer schwieriger macht.

76 Beispielsweise «jeux instantanés» bei der Loterie Romande oder die Online-Lose «clix!» bei Swisslos. Die beiden Loteriebetreiber bieten zudem Ziehungsspiele im Minutentakt (z.B. «Loto express» oder «Bingo») sowie Live-Sportwetten an.

schon immer mit Glücksspielelementen angereichert. |⁷⁷ Doch auch in diesem Bereich eröffnet die technologische Entwicklung neue Möglichkeiten.

Erstens erlaubt die Digitalisierung, das Frontend komplexer und attraktiver zu gestalten. So werden vermehrt Elemente von Videospielelementen in klassische Glücksspiele integriert – man spricht von einer «Gamification» von Glücksspiel. Damit sollen jüngere Generationen angesprochen werden, die mit PC- und Smartphone-Spielen grossgeworden sind. Verschiedene Elemente kommen dafür zum Zug: eine bessere Grafik, eine Storyline oder Missionen, eingebaute Geschicklichkeitsspiele, Ranglisten oder Funktionen zur Interaktion zwischen den Spielern (Kurdi et al. 2020).

Mit der «Gamification» von Glücksspiel sollen jüngere Generationen angesprochen werden.

Zweitens hat die Digitalisierung auch eine Entwicklung in umgekehrter Richtung ermöglicht. So werden vermehrt Glücksspielelemente in Videospiele integriert – man spricht von einer «Gamblification» von Videospielelementen. Verschiedene Entwicklungen lassen sich beobachten. So wird unter dem Begriff «Lootbox» ein Verfahren bezeichnet, das teilweise mit Geldeinsatz einen zufälligen virtuellen Gegenstand wie einen Hut, eine Waffe oder einen Fussballschuh generiert (Naessens 2018). Dieser Gegenstand kann für den Spielerfolg von Bedeutung sein oder auch nur als Accessoire virtuell getragen werden.

Ein mit «Lootboxen» verwandtes Phänomen nennt sich «Skin Gambling». Es handelt sich um Wetten oder Spiele, die nicht mit echtem Geld, sondern mit «Skins» gespielt werden, d.h. mit virtuellen Objekten aus Videospielelementen (Kurdi et al. 2020). Virtuelle Objekte, die bei solchen Glücksspielen als Einsatz dienen, können auf Marktplätzen gehandelt werden und besitzen unter Umständen einen monetären Wert. |⁷⁸

Die Frage, wann ein Element in einer virtuellen Welt oder einem Videospielelement als Glücksspiel qualifiziert werden soll, treibt die Regulatoren weltweit um (Griffiths 2018; Nielsen und Grabarczyk 2019). Neben fiskalischen Verlustängsten geht es dabei wie immer auch um die Spielsuchtproblematik (Zendle und Cairns 2018). In verschiedenen Ländern sind deshalb schon die Behörden aktiv geworden. |⁷⁹ Auch in der Schweiz hat diese Entwicklung zu Diskussionen geführt, wobei von Seite Bund bisher kein regulatorischer Handlungsbedarf erkannt wurde (Bundesrat 2018b).

77 Beispielsweise die Vermischung von Finanzprodukten und Glücksspiel. Ab dem 17. Jahrhundert kannten verschiedene Länder die Mischform aus Glücksspiel und Obligation als Mittel zur günstigen Finanzierung (Guillén und Tschögl 2002; Kearney et al. 2011). Die Verknüpfung der Lotterie mit anderen Rechtsgeschäften war auch in der Schweiz bekannt und wurde in früheren Lotteriegesetzen als «gemischte Lotterie» bezeichnet, mit dem wichtigsten Zweig der «Prämienanleihen» (Bundesrat 1918). Diese kamen spätestens in den 1960er Jahren in der Schweiz aus der Mode und wurden später aus dem Lotteriegesetz gestrichen (EJPD 2002).

78 Schliesslich können klassische Glücksspiele auch in virtuellen Welten angeboten werden. Zurzeit ist beispielsweise das «Metaverse» in aller Munde. Ob und wie sich solche virtuellen Welten durchsetzen werden, ist unklar. Klar ist hingegen, dass Glücksspiele sich darin perfekt einfügen. In einer virtuellen Welt können nämlich Ortsungebundenheit, «Gamblifizierung» und «Gameifizierung» miteinander verschmelzen. Im «Decentraland» sind beispielsweise Casinos mit glücksspielähnlichen Anwendungen bereits zu einem beliebten virtuellen Ort geworden (Bloomberg Businessweek 2022).

79 So wurden in Belgien und den Niederlanden verschiedene Arten von «Lootboxen» von den Behörden als illegales Glücksspiel eingestuft (Süddeutsche Zeitung 2019). In den USA und in Australien haben sich die Parlamente bereits mit dieser Frage auseinandergesetzt (Australian Senate 2018; U.S. Senate 2019).

4.3_ Mit der Blockchain hat der nächste Technologieschub bereits begonnen

Seit der Veröffentlichung des Bitcoin-Whitepapers im Jahr 2008 haben sich neue dezentrale Infrastrukturen entwickelt, auf denen digitale Vermögenswerte ohne Mittelsmann transferiert werden. Aufbauend auf diesen Infrastrukturen können sogenannte Smart Contracts programmiert werden (vgl. Box 11). Das öffnet neue Möglichkeiten – auch im Bereich des Glücksspielwesens.

Box 11

Was ist ein Smart Contract?

Ein Smart Contract ist im Kern ein Computerprogramm. Die Vertragsbestandteile werden so in einer Programmiersprache ausformuliert, dass der Inhalt des Vertrags möglichst automatisch abgewickelt werden kann – ein simples Beispiel ist das Lastschriftverfahren im E-Banking, bei dem Rechnungseingang und -begleichung automatisch ablaufen. Mit dem Aufkommen der Blockchain-Technologie haben Smart Contracts einen Aufschwung erlebt. Auf den neuen Netzwerken können damit vertraglich vordefiniert, digitale Vermögenswerte automatisch alloziert und transformiert werden. In der Theorie sind Smart Contracts auf dezentralen Netzwerken sicher und transparent – in der Praxis sind solche Anwendungen allerdings komplex und für den Laien nur schwer überprüfbar.

Das Konzept des Smart Contracts auf dezentralen Netzwerken wird bereits für Glücksspiele eingesetzt. Gegenüber physisch oder klassisch digital durchgeführten Glücksspielen können gewisse Informationsasymmetrien auf diese Weise technologisch eliminiert werden. Zum einen ermöglichen Smart Contracts, die Spielbedingungen vollständig transparent festzuhalten. Zum anderen kann damit verhindert werden, dass nachträgliche Änderungen an diesen Bedingungen vorgenommen werden.

Ein Beispiel hilft, diese Mechanismen im Glücksspiel-Kontext besser zu verstehen. So kann ein Smart Contract festhalten, dass jeder, der einen gewissen Betrag an digitalen Vermögenswerten an den Smart Contract sendet, an einer Lotterie teilnimmt. Zu einem vordefinierten Zeitpunkt ermittelt ein Zufallsgenerator den Gewinner unter den Einzahlenden, und der Smart Contract zahlt dann demjenigen eine Teilsumme aller Einzahlungen (den Jackpot) aus. All das passiert automatisch und für alle einsehbar über den Smart Contract. Ein bekanntes Beispiel für ein Glücksspielangebot, das die Bitcoin-Infrastruktur nutzt, ist Satoshi Dice.

Die technologische Dezentralisierung und Automatisierung senkt die Transaktionskosten und erlaubt höhere Ausschüttungsquoten. Theoretisch sind Ausschüttungsquoten von 100 % möglich, da niemand für den Betrieb entschädigt werden muss.⁸⁰ Die neue Technologie erlaubt zudem Transparenz und kann damit das Betrugsrisiko vermindern.

⁸⁰ Gewisse Transaktionskosten werden jedoch weiterhin anfallen, so beispielsweise für die Überweisungstransaktion des digitalen Vermögenswerts an den Smart Contract. Zudem können die Macher der Glücksspiele, d.h. die Programmierer der Smart Contracts, auch eine Benutzungsgebühr erheben.

Gefahren gibt es trotzdem. Neben allgemeinen Risiken im Umgang mit Kryptowährungen wie schwankende Kurse sowie ein Verlust des Zugangs zu den Vermögenswerten dürften bei Krypto-Glücksspielen wie bei anderen Krypto-Anwendungen Programmierfehler oder in den Tiefen des Codes versteckte Hintertüren problematisch sein.⁸¹ Zudem dürften Regulierungsthemen wie etwa Geldwäscherei oder die Spielsuchtgefahr nur erschwert zu adressieren sein.

Eine rasante Entwicklung

Dass mit der Blockchain-Technologie auf eine zentrale Stelle (einen vertrauenswürdigen Mittelsmann) verzichtet werden kann, ist mittlerweile hinlänglich bekannt. In der öffentlichen Diskussion wird in diesem Kontext meist über die Zukunftsfähigkeit traditioneller Banken oder Börsen gesprochen. Aber die Technologie hat weitreichende Konsequenzen auch für andere Institutionen. Im Glücksspiel stellt sie beispielsweise die Existenz von Spielbanken oder Lotteriegesellschaften in Frage.

Zudem dürfte die Blockchain-Technologie die Tendenzen Ortsungebundenheit, «Gamification» und «Gambification» weiter antreiben. Dabei spielen derzeit auch sogenannte «Non-Fungible Token» (NFT) eine Rolle. Durch ein NFT wird ein (digitales) Objekt auf der Blockchain ausgewiesen (NZZ 2021b; The Economist 2021). Damit können digitale In-Game-Objekte auf eine neue Art und Weise einem Besitzer zugeordnet werden. Das erleichtert ihren Handel, was ihren Wert steigern und es attraktiv machen kann, sie in Glücksspielen einzusetzen (vgl. Box 12).

Box 12

Von Sportmomenten und Kryptokätzchen

In den vergangenen Jahren ist es zu einem Boom von Blockchain-basierten Spielen mit Game- und Glücksspielcharakter gekommen. Beispiele sind «Plant vs Undead», «Sorare», «Gods Unchained» oder «Veve». Während bei einigen dieser Spiele eindeutig Elemente identifiziert werden können, die unter das Geldspielgesetz fallen, fällt bei anderen die Zuordnung schwerer. Ein Teil dieser Spiele erinnert an Sammelkarten wie etwa Panini-Bildchen oder Pokémon-Karten – allerdings digital und auf einer Blockchain.

So können etwa bei «NBA Top Shot» Spieler limitierte Video-Highlights aus der nordamerikanischen Basketballliga kaufen, sammeln und auch handeln. Um an die Sportmomente zu kommen, müssen Sammler Pakete kaufen. Hier kommt auch der Zufallscharakter ins Spiel. Ähnlich wie bei einem Los ist der genaue Inhalt der Pakete beim Kauf unbekannt (Berliner Zeitung 2021; Futurezone 2021; The New York Times 2021). Die limitierten NFT-Sportmomente können später auf dem Marktplatz für echtes Geld weiterverkauft werden. Das bisher wertvollste NBA Video-Highlight (ein Dunk von LeBron James) soll für rund 350 000 Fr. verkauft worden sein (CBS New York 2021).

Vom selben Hersteller wie «NBA Top Shot» stammt auch das beliebte Spiel «CryptoKitties». Dabei können Sammler mit Hilfe der Blockchain-Technologie virtuelle Katzen züchten, sam-

⁸¹ In der jüngeren Vergangenheit ist es zu Vorfällen gekommen, bei denen Vermögenswerte vernichtet oder an unberechtigte Parteien transferiert wurden. Beispielsweise konnten 2016 über einen kompromittierten Code digitale Vermögenswerte von rund 50 Mio. US-Dollar aus einem automatisierten Investmentfond (DAO) abgezogen werden. 2021 wurden Kryptowährungen im Gegenwert von etwa 600 Mio. US-Dollar von einem Protokoll namens PolyNetwork abgezweigt (NZZ 2021a).

meln, kaufen und verkaufen. Bei einer «Paarung» der Kätzchen entsteht ein neuer digitaler Vierbeiner mit zufälligen Eigenschaften, welche die Seltenheit und den Marktwert bestimmen. Dabei ist neben etwas Geschick auch Zufall im Spiel. Je nach Seltenheit der Kätzchen wird eine Menge Geld dafür bezahlt: So wechselten laut der Wirtschaftswoche (2021) virtuelle Kätzchen 2018 für rund 200 000 Fr. den Besitzer, drei Jahre später schon für über 1 Mio. Fr.

Unklare Zuständigkeit und unpassende Instrumente

Das Schweizer Geldspielgesetz erwähnt weder «Gamification», «Gamblication», virtuelle Welten noch die Blockchain-Technologie. Das muss auch nicht notwendig sein, denn ein Gesetz soll ja gerade allgemein formuliert sein. Das Geldspielgesetz sollte auch zulassen, neuartige Glücksspiele zu regeln.⁸² Der Bundesrat hat darum bisher keinen Reformbedarf gesehen und identifiziert die Verantwortlichkeit bei den beiden Aufsichtsbehörden, der ESBK und der Gespa (Bundesrat 2018b).

Ob die derzeitige gesetzliche Grundlage mit zwei unterschiedlichen Aufsichtsbehörden zu einer kohärenten Rechtsprechung führt, ist jedoch ungewiss. Im Prinzip würde die Zuständigkeit von der Modalität und Ausgestaltung eines Spiels abhängen. Da die Verantwortlichkeiten der Behörden aber politisch und nicht sachlich definiert wurden, gibt es bei der Regulierung der Spiele Abgrenzungsschwierigkeiten.

In der Praxis scheint die Gespa eine etwas proaktivere Rolle zu spielen. So befasst sie sich auf ihrer Website explizit mit dem Phänomen der Vermischung von Video- und Glücksspielen.⁸³ Es war auch die Gespa, die im Oktober 2021 zwei beliebte NFT-basierte Krypto-Glücksspiele mit einer Zugangssperre belegt hat (Gespa 2021d). In der Folge wurden die Domains der Spiele «Crypto Kitties» und «Sorare» in die Sperrliste der Gespa aufgenommen (Gespa 2021d) (vgl. Box 12).

Eine solche Sperre bedeutet nicht, dass die NFT von Personen in der Schweiz nicht mehr gehalten oder «gespielt» (d.h. gehandelt) werden können. Schliesslich sind beide Spiele auf der dezentralen Ethereum-Infrastruktur implementiert, die sich ja gerade durch die Zensurresistenz von einer zentralen Stelle auszeichnet. Die Sperrung der Plattform «Crypto Kitties» kommt also nur der Sperrung eines Frontends gleich. Der Zugang über andere, allenfalls identische Frontends zum Backend kann nicht verhindert werden. Bei dezentralen Netzwerken kommt damit ein Netzsperrren-Ansatz dem sprichwörtlichen Kampf gegen Windmühlen gleich, da es wegen der Peer-to-peer-Architektur schlicht keinen zentralen Anknüpfungspunkt für eine solche Sperre gibt.

82 Art. 3 BGS definiert Geldspiele als «Spiele, bei denen gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil in Aussicht steht». Gleichzeitig stellt die Eidgenössische Steuerverwaltung Kryptowährungen im Zahlungsverkehr wirtschaftlich Bargeld gleich (ESTV 2019); für eine Einordnung von Lootboxen und Skin-Gambling im schweizerischen Glücksspielrecht vgl. Glarner et al. (2019).

83 Die Gespa (2021c) vertritt etwa die Ansicht, dass im Fall von Lootboxen, «(...) die (kumulativ) entgeltlich gekauft oder gegen Entgelt geöffnet werden können und deren Inhalte einen geldwerten Vorteil darstellen, ein Geldspiel im Sinne des BGS vorliegt». Zudem führen laut Gespa Webseiten, die Skin-Gambling und -Betting anbieten, «(...) online Geldspiele durch und bedürfen einer Bewilligung bzw. – je nach Ausgestaltung der Spiele – einer Konzession». Ob es sich dabei aber um ein Spielbankenspiel oder um ein Lotteriespiel handelt, müsste von Fall zu Fall geprüft werden.

5_Das Schweizer Glücksspielwesen ins 21. Jahrhundert überführen

Wie in den vorhergehenden Kapiteln beschrieben, bewegt sich der Glücksspielmarkt seit jeher in einem Spannungsfeld. Der institutionelle Rahmen soll sicherstellen, dass die konfligierenden gesellschaftlichen Bedürfnisse optimal bedient werden. Technologische Entwicklungen wirken jedoch zersetzend auf diesen Rahmen und begünstigen Ausweichbewegungen ins Ausland sowie in den Grau- und Schwarzmarkt – Technologieschüben wie dem Buchdruck oder der Elektrifizierung kommt eine besondere Rolle zu.

Die zersetzende Wirkung der Digitalisierung auf den institutionellen Rahmen in der Schweiz wurde ab der Jahrtausendwende offensichtlich. In der Folge wurde ein neues Geldspielgesetz entworfen. Dieses 2019 in Kraft getretene Gesetz ist allerdings alles andere als der grosse Wurf. Statt die transformative Wirkung der Digitalisierung ernst zu nehmen, wurde primär mit partiellen Eingriffen am historisch gewachsen System versucht, bestehende Nutzniesser zufriedenzustellen.

Der institutionelle Rahmen um das Schweizer Glücksspielwesen ist demnach festgefahren und nicht zukunftstauglich. Ein analytischer Blick auf die Gemengelage zeigt, wo die Blockaden liegen:

- 01_ Die verschiedenen Rollen des Staates sowie die Verteilung dieser Rollen über verschiedene Staatsebenen hinweg führen zu Interessenkonflikten.
- 02_ Diese Interessenkonflikte erschweren eine sachgerechte Anpassung des institutionellen Rahmens.
- 03_ Die Digitalisierung verschärft nicht nur diese Probleme, sondern bedingt einen grundlegend neuen Regulierungsansatz – zu viel wurde bisher «gebastelt», zu oft wurde Neues auf Bestehendes aufgefropft.

Um das Schweizer Glücksspielwesen ins 21. Jahrhundert zu überführen, kann also nicht einfach bei der Digitalisierung und deren Auswirkungen begonnen werden. Vielmehr müssen die Blockaden von Beginn weg gelöst werden. Es gilt also, den ersten Punkt vordringlich anzupacken, um dann den institutionellen Rahmen neu gestalten zu können, so dass schliesslich die Regulierung überarbeitet werden kann.

Für eine Modernisierung des Schweizer Glücksspielwesens muss somit als erstes die Rolle des Staates geklärt werden. Heute agieren staatliche oder staatsnahe Stellen gleichzeitig als Regulatoren, Betreiber und Nutzniesser von Glücksspiel. Offensichtlich ist dieser Rollenkonflikt im Bereich der Grossspiele, wo die Kantone de facto alle Rollen auf sich vereinigen. Doch auch im Bereich der Spielbankenspiele übernimmt der Staat multiple Rollen (vgl. Kapitel 3).

Das 2019
in Kraft getretene
Geldspielgesetz
ist alles andere
als der grosse Wurf.

Bei dieser Vermengung von sich widerstrebenden Aufgaben darf nicht erstaunen, dass es zu Interessenkonflikten kommt. Fiskalische Interessen dürften einerseits eine zu starke Einschränkung des Glücksspiels motivieren, um damit (Monopol-)Gewinne zu maximieren. Aus dem gleichen Grund dürften sie andererseits einer effektiven Regulierung im Sinne des Spielerschutzes im Wege stehen. Die Klärung der Rollen des Staates stellt damit Dreh- und Angelpunkt jeder nachhaltigen Reform des Glücksspielwesens dar.

Box 13

Nichts tun ist keine Lösung

Die Digitalisierung macht es zunehmend schwierig, den bestehenden institutionellen Rahmen um das Glücksspielwesen aufrecht zu erhalten (vgl. Kapitel 4). Statt mühselige, aber dringend notwendige Reformbestrebungen in Angriff zu nehmen, könnten gerade Kritiker der bestehenden Regulierung geneigt sein, einfach abzuwarten, bis der heutige Ansatz durch die technologische Weiterentwicklung bedeutungslos wird. Diese Strategie wäre jedoch mit Problemen und Risiken behaftet.

Erstens gibt es gute Gründe, weshalb der Staat eine Rolle bei der Regulierung des Glücksspielwesens spielen soll (vgl. Kapitel 1). Zweitens ist es unwahrscheinlich, dass traditionelle Formen des Glücksspiels in Zukunft ganz verschwinden werden – und auch hier sind Anpassungen an der Regulierung notwendig. Drittens besteht die Gefahr, dass die Nutzniesser der bestehenden Glücksspielregulierung zunehmend versuchen, ihre Pfründe abzusichern. Solche Bestrebungen würden wohl unter dem Deckmantel des Spielerschutzes kommen. Da sie aber das Problem nicht an der Wurzel packen, hätten sie das Potential, die Situation zu verschlimmern – beispielsweise durch eine Forcierung von weiteren Einschränkungen des Internets.

5.1_ Rollen des Staates: Reduktion auf die Funktion des Regulators

Aus ordnungspolitischer Sicht ist klar, dass es die Rolle des Staates auf jene des Regulators zu reduzieren gilt. Diese Rolle kann kein anderer gesellschaftlicher Akteur übernehmen, da es hier um eine hoheitliche Wahrnehmung übergeordneter Interessen geht. Die beiden anderen Rollen sind in diesem Zusammenhang keine zwingenden Staatsfunktionen und deshalb abzulegen (vgl. Abbildung 13).

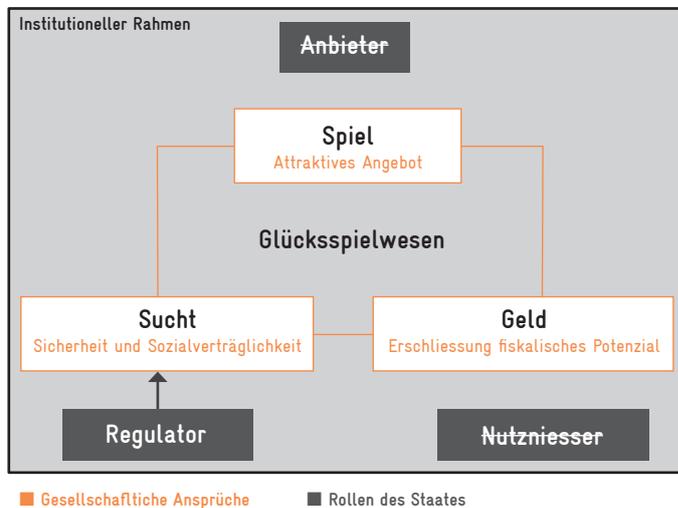
Die Rolle des Anbieters von Glücksspielen ist denkbar einfach aufzulösen: Kantone und Gemeinden sollen sich von ihren Anteilen an Glücksspielanbietern trennen und damit künftig weder direkt noch indirekt Glücksspiele betreiben.

Der Umgang mit der Rolle als Nutzniesser stellt sich derweil als schwieriger dar. Vorderhand muss unterschieden werden zwischen fiskalischen Interessen der Politik und der Deckung der Kosten, die für die Allgemeinheit durch Glücksspiel anfallen. So kann es durchaus Sinn ergeben, dass Glücksspielanbieter eine Spielsuchtabgabe leisten, um für die Kosten von diesem von ihnen mitverursachten Problem aufzukommen. In einem ähnlichen Sinne kann es auch sinnvoll sein, dass gewisse Regulierungs-

Abbildung 13

Die problematische Dreifaltigkeit des Staates auflösen

Im Schweizer Glücksspielwesen nehmen Bund und Kantone derzeit gleich drei Rollen ein. Das führt unweigerlich zu Interessenkonflikten. Aus ordnungspolitischer Sicht sollte sich der Staat auf jene des Regulators beschränken.



Quelle: Eigene Darstellung

kosten von der Branche getragen werden – wie beispielsweise auch im Bankenwesen oder bei der Nuklearenergie.

Unter der fiskalischen Dimension wird im Kontext dieser Studie somit ausschliesslich die hoheitliche Kanalisierung von Geldern in einen sachfremden Bereich verstanden, die über die normale Besteuerung (Gewinnsteuern, MWST, etc.) hinausgeht. In der Schweiz handelt es sich dabei um knapp 1 Mrd. Fr., die jedes Jahr aus dem Glücksspiel abgeschöpft wird. Dass eine derart hohe Summe zusammenkommt, hat ökonomische Gründe:

- Erstens besteht eine grosse Nachfrage nach Glücksspielen.
- Zweitens ist diese Nachfrage unelastisch: Preisänderungen führen nur zu geringen Konsumanpassungen.
- Drittens ist der Wettbewerb auf dem Glücksspielmarkt stark eingeschränkt (gewisse Märkte sind komplett monopolisiert), was das Abschöpfen von hohen Gewinnen ermöglicht.

Damit ist im Glücksspielwesen das Steuersubstrat gross und wird durch eine Steuer nur wenig vermindert. Das erlaubt relativ einfach, hohe Beträge fiskalisch abzuschöpfen. Man könnte demnach versucht sein, hohe Abgaben positiv zu qualifizieren. Doch was aus mikroökonomischer Sicht sinnvoll ist, muss es nicht aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sein.

Zwar sind Steuern auf Gütern mit einer unelastischen Nachfrage ökonomisch wenig verzerrend, aber sie können zu einem als ungerecht empfundenen Steuersystem führen. Die Nachfrage nach Wasser oder Lebens-

mitteln ist beispielsweise ebenfalls stark unelastisch. Dessen ungeachtet würde wegen der Verteilungswirkungen kaum jemand eine hohe Steuer auf diesen Gütern fordern.

Auch im Glücksspielwesen sprechen Umverteilungseffekte gegen eine hohe Besteuerung. So werden sozioökonomisch schwächer gestellte Personen stärker von einer solchen Steuer belastet, da sie tendenziell stärker von der Suchtproblematik betroffen sind und proportional zum Einkommen und Vermögen mehr Geld verspielen dürften (vgl. Kapitel 1). Damit entfaltet ein fiskalisches Anzapfen des Glücksspielwesens eine degressive Wirkung. Dieser Effekt kann zwar durch eine griffige Regulierung in Sachen Spielerschutz gemindert werden, er dürfte aber weiterhin eine Rolle spielen.

Es gibt also gute Gründe, die gegen eine hohe fiskalische Abschöpfung sprechen. Das bringt uns zu einer auf der Hand liegenden Lösung der Interessenkonflikte rund um die Rolle des Staates als Nutzniesser: nämlich das Glücksspiel fiskalisch nicht anzuzapfen.

Umverteilungseffekte sprechen im Glücksspielwesen gegen eine hohe Besteuerung.

Verzicht auf fiskalische Abschöpfung

Auf den ersten Blick sprechen gegen diese Lösung wiederum sozialpolitische Gründe. Viele würden einwenden, dass in diesem Fall «zu hohe» Gewinne bei Glücksspielanbietern anfallen würden. Das muss aber nicht sein, denn das heutige System, in dem der Staat verschiedene Rollen einnimmt, kann nicht mit einem System verglichen werden, in dem eine klare Rollenverteilung vorgenommen wurde.

Gäbe es keine staatlichen (Monopol-)Anbieter, sondern einen Wettbewerb vieler Anbieter, müssten diese sich von der Konkurrenz mit besseren Angeboten abgrenzen – das zumindest in jenen Bereichen des Glücksspielwesens, in denen kein Problem mit Marktmacht besteht. Das würde dazu führen, dass die Ausschüttungsquoten auf einer aggregierten Ebene steigen würden: Mehr würde zu den Spielern in der Form von Geld oder attraktiveren Rahmenangeboten (Gastronomie, Unterhaltung, etc.) zurückfliessen. Im Gleichgewicht würden dann keine übermässigen Gewinne wie Monopolrenten anfallen.

Bei einem solchen Vorschlag wird jeweils argumentiert, dass diese Wettbewerbsdynamik dem Spielerschutz abträglich wäre. Das stimmt. Allerdings trifft es nur auf einen unregulierten Markt zu. Eine Klärung der verschiedenen Rollen des Staates soll jedoch gerade dazu führen, dass die Rolle des Regulators gestärkt wird. Die Abwesenheit von Interessenkonflikten stellt sicher, dass bei der Regulierung bezüglich Spielerschutz keine Abstriche gemacht werden und wettbewerbsbehinderndes Verhalten konsequent geahndet wird.

Aus realpolitischen Gründen dürfte es der komplette Verzicht auf eine fiskalische Abschöpfung schwer haben. Zudem könnte es sein, dass in gewissen Bereichen des Glücksspielwesens auch auf einem liberalisierten Markt wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf bestünde – so könnten

wie in Kapitel 1 diskutiert im Bereich der Grosslotterien Skaleneffekte zu einem Problem mit Marktmacht führen. Im Folgenden sollen daher weitere Optionen aufgezeigt werden, wie das heutige System verbessert werden könnte.

Wettbewerbspolitisch motivierte Festlegung der Ausschüttungsquote

Um ein mögliches Problem mit Marktmacht anzupacken, könnte die Ausschüttungsquote reguliert werden – entweder auf Spielebene oder auf Ebene eines Anbieters. Mit diesem wettbewerbspolitisch motivierten Eingriff wird konkret das Anfallen allfälliger Monopolrenten adressiert. Eine solche Regulierung zielt demnach darauf ab, dass die Konsumenten jenes Preis-Leistungs-Bündel erhalten, das in einem funktionierenden Wettbewerb angeboten würde.

Interessant an diesem Ansatz ist insbesondere, dass dadurch staatliche Stellen nicht mit Glücksspielgeldern in Berührung kommen, wodurch Abhängigkeiten vermieden und Interessenkonflikte unterbunden werden. Allerdings haftet dieser Lösung ein dirigistischer Nachgeschmack an, gerade bei einer Festlegung der Quoten auf Ebene der einzelnen Spiele. Das Optimum zu finden dürfte für den Regulator enorm schwer sein.

Eine Antwort darauf könnte die Bestimmung einer Ausschüttungsquote über eine Auktion darstellen. Allerdings würde das auf Ebene einzelner Spiele wiederum zu signifikanten Friktionskosten führen. Auf aggregierter Ebene dürfte sich dieses Vorgehen indessen als nicht wettbewerbsneutral herausstellen. So unterscheidet sich die Ausschüttungsquoten nach Spieltyp und damit nach dem Geschäftsmodell eines Anbieters. Während langsamere Spiele (z.B. Zahlenlotto) tendenziell eine tiefere Ausschüttungsquote pro Spiel haben, weisen schnellere Spiele (z.B. Roulette oder Glücksspielautomaten) tendenziell höhere Ausschüttungsquoten auf. Es ist deshalb schwer abzuschätzen, was der Effekt auf die unterschiedlichen Geschäftsmodelle in der Glücksspielbranche wäre und ob ein solches Vorgehen in der Praxis und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht optimal wäre.

Interessant an diesem Ansatz ist, dass dadurch staatliche Stellen nicht mit Glücksspielgeldern in Berührung kommen.

Optimale Verwendung von fiskalisch erhobenen Erträgen

Als Alternative zu einer Regulierung der Ausschüttungsquote würde schliesslich eine Abschöpfung der Glücksspielgewinne in Frage kommen – das heutige System fällt in diese Kategorie. Sobald eine solche Abschöpfung vorgenommen wird, stellt sich die zentrale Frage, wie die erhobenen Erträge verteilt werden. Im Idealfall wird die Verwendung so ausgestaltet, dass politische Interessenkonflikte, Umverteilungseffekte sowie Friktionskosten minimiert werden. Verschiedene Verteilmodelle sind denkbar.

Keine Zweckbindung: In den allgemeinen Haushalt einfließen lassen

In gewisser Weise das Gegenteil zum Verzicht einer fiskalischen Abschöpfung wäre das Vorgehen, das Einkommen aus dem Glücksspielwesen in den allgemeinen Staatshaushalt einfließen zu lassen. Dieses System haben Länder wie Dänemark, Liechtenstein, das Vereinigte Königreich oder Italien mehrheitlich umgesetzt. Dort kennt ein beachtlicher Teil der Einnahmen aus dem Glücksspiel keine Zweckbindung (Liechtensteinische Landesverwaltung 2020; Skatteministeriet 2020; Sychold et al. 2015). Wenn auch kaum bekannt in der Öffentlichkeit, so wird auch in der Schweiz ein kleiner Teil der Glücksspielgelder auf diese Weise verteilt: Ein Teil der Spielbankenabgabe von Spielbanken mit einer B-Konzession fließt direkt in den öffentlichen Haushalt der Standortkantone (vgl. Kapitel 3).

Der Vorteil einer solchen Lösung ist, dass die Friktionskosten minimiert werden. Ohne Zweckbindung entfällt der Aufbau einer teuren Bürokratie, um den Fluss der Gelder zum entsprechenden Zweck zu kontrollieren. Stattdessen kommen die bestehenden Instrumente und Institutionen wie beim Einsatz von Steuergeldern zum Zug.

Ein solches System hat zudem den Vorteil, dass das Geld nicht zu einer vorbestimmten Interessengruppe fließt, die dann einen starken Anreiz hat, Reformen am System zu verhindern – etwas, was derzeit in der Schweiz durchaus zu beobachten ist. Vielmehr werden die Gelder alljährlich im Rahmen der allgemeinen Budgetdebatte vom Parlament alloziert.

Gegen eine solche Lösung spricht hingegen, dass der grundlegende Interessenkonflikt nicht gelöst würde – im Gegenteil. Der Staat würde von Erträgen aus dem Glücksspielwesen direkt profitieren. Zudem sprechen sozialpolitische Gründe gegen ein solches Vorgehen, da eine Glücksspielsteuer wie weiter oben aufgezeigt eine degressive Wirkung entfaltet.

Breite Zweckbindung: Einsatz für «gute Sachen»

Eine andere Möglichkeit ist der derzeit bei den Lotterien gewählte Ansatz, nämlich die abgeschöpften Gelder für gemeinnützige Zwecke einzusetzen. Bei dieser Lösung schwingt unweigerlich eine gewisse moralische Wertung mit. Diese Zweckbindung zielt unter anderem darauf ab, den moralischen Makel des Spiels mit dem Glück auszuräumen – das wird ironischerweise dann wiederum von den Glücksspielanbietern als Marketing-Instrument genutzt, um sich mit den verteilten Geldern positiv in Szene zu setzen.

Eine solche breite Zweckbindung ist jedoch problematisch. Erstens werden damit gewisse Interessengruppen abhängig von den Geldern aus dem Glücksspiel. Sie setzen sich entsprechend auf politischer Ebene gegen Reformen am System aus, die ihre Interessen tangieren.

Zweitens wird mit der Zweckbindung der Einsatz der Gelder nur eingeschränkt, die Verteilfrage bleibt bestehen und ist hochpolitisch. Nur grob zweckgebundene Geldtöpfe wecken Begehrlichkeiten, womit die Gefahr für Vetternwirtschaft und politische Instrumentalisierung ein-

hergeht. Ideen für gute Zwecke gibt es viele, je nach politischem Weltbild kann darunter das traditionelle Brauchtum, eine avantgardistische Theateraufführung oder eine nachhaltige Bodennutzung verstanden werden. Der Ansatz einer breiten Zweckbindung verhindert somit keineswegs politische Interessenkonflikte (vgl. Kapitel 3).

Im Gegensatz zu einer reinen Steuer führt eine Zweckbindung zudem zu beachtlichen Friktions- und Streukosten bei der Verteilung der Gelder. Wie im Kapitel 3 gezeigt wurde, dürfte die heutige Lösung im Lotteriewesen zu Verwaltungskosten in mittlerer zweistelliger Millionenhöhe jedes Jahr führen.

Box 14

Breite Zweckbindung mit einem marktwirtschaftlichen Element – und einem bürokratischen Makel

Eine Rückverteilung der Gelder aus dem Glücksspiel für einen «guten Zweck» bringt Interessenkonflikte mit sich. Möchte man dessen ungeachtet an einer expliziten Zweckbindung der Glücksspielgelder für Sport und Kultur festhalten, könnte die Rückverteilung an die Bevölkerung auch in einem Gutschein-System erfolgen. Dabei würden die Gelder aus dem Glücksspiel direkt an die Bevölkerung verteilt, die diese dann für den Bezug ausgewählter Sportangebote oder kultureller Angebote verwenden kann. |⁸⁴

Ein solches System wäre demokratischer und unabhängiger als die Rückverteilung über politische Gremien. Es hätte jedoch wiederum den Nachteil, dass es einen gewissen bürokratischen Überbau bedingen würde; das Gutscheinsystem würde ebenfalls mit hohen administrativen Kosten einhergehen. Schliesslich würde die vorgängige Festlegung der zugelassenen Angebote wieder zu einer gewissen Politisierung führen – die Interessenkonflikte wären somit nicht eliminiert.

Enge Zweckbindung: Einsatz für «eine gute Sache»

Mit der vorherigen Variante verwandt ist die enge Zweckbindung. Dabei handelt es sich beispielsweise um den teilweise bei den Spielbanken praktizierten Ansatz. So fliesst ein Grossteil der Spielbankenabgabe direkt in die AHV. Damit erübrigen sich sowohl Verteilbürokratie als auch Verteilkämpfe. Diese Lösung hat jedoch ebenfalls grosse Nachteile.

Zum einen behindern solche sachfremde und gebundene Finanzierungen eine nachhaltige Weiterentwicklung der so finanzierten Politikfelder; im Falle der Spielbankenabgabe werden etwa längst überfällige Reformen bei der AHV verschleppt, womit die heutige Generationenungerechtigkeit bei der Altersvorsorge perpetuiert wird. Zum anderen wird der Interessenkonflikt im Glücksspielbereich nur scheinbar gelöst. Auch bei dieser Lösung wird ein bedeutendes Politikfeld abhängig von Einnahmen aus dem Glücksspiel.

Solche Interessenkonflikte kann am Ende nur ein Ansatz verhindern: Die Rückverteilung der Gelder an die Bevölkerung.

⁸⁴ Ähnliche Vorschläge mit einem Gutscheinsystem gibt es bereits im Bereich der Medienförderung (Aebischer 2018; Christ 2020).

Individuelle Zweckbindung: Rückverteilung an die Bevölkerung

Im Jahr 2019 flossen 994 Mio. Fr. aus dem Glücksspiel über den Staat in die AHV oder an gemeinnützige Zwecke. Wäre dieses Geld zu gleichen Teilen an die Bevölkerung rückverteilt worden, hätte jede Person in der Schweiz rund 115 Fr. erhalten – bei einer Familie mit zwei Kindern käme so ein jährlicher Betrag von rund 460 Fr. zusammen (BFS 2020).

Eine solche Pro-Kopf-Rückverteilung ist aus sozialpolitischer Sicht vorteilhaft. Die Rückverteilung gleicher Beträge pro Kopf wirkt sich im heutigen Steuersystem gleich aus wie eine progressive Steuer.⁸⁵

Bedeutend im Kontext der vorliegenden Studie ist, dass mit einer solchen Rückverteilung der Staat seine Rolle als Nutzniesser im Glücksspielwesen endlich ablegen könnte. Der grundlegende Interessenkonflikt bei der Regulierung würde damit gelöst. In der Theorie ist deshalb dieser Ansatz zu bevorzugen. In der Praxis müsste derweil sichergestellt werden, dass die Rückverteilung ohne hohe Transaktionskosten durchgeführt werden kann.

Wer in der Schweiz an eine Rückverteilung von Geldern an die Bevölkerung denkt, denkt automatisch an den Verteilmechanismus des CO₂-Gesetzes. Analog dazu könnten die Gelder aus dem Glücksspiel ebenfalls bei der Krankenkassenprämie abgezogen werden. Damit würde auf bestehende Mechanismen aufgebaut und die Transaktionskosten wären minimiert.

Ähnlich wie im Falle der AHV könnte ein solcher Mechanismus jedoch zu Verzerrungen führen, da aus psychologischen Gründen die Krankenkassenprämien nur noch in der reduzierten Form wahrgenommen werden. Das könnte dann wiederum notwendige Reformen im Gesundheitswesen verzögern – Gelder aus dem Glücksspielwesen könnten dann ein ineffizientes Gesundheitssystem «quersubventionieren». Um solche, vergleichsweise wohl kleine Verzerrungen zu verhindern, müsste das Geld direkt jedem Bürger ausbezahlt werden. In der Schweiz fehlen heute aber taugliche Instrumente für ein solches Vorgehen.

Ein Überblick über die verschiedenen Ansätze

Perfekte Lösungen gibt es in der Realität selten, so auch nicht bei der Verteilung der Gelder aus dem Glücksspiel. Dennoch kann zwischen besseren und schlechteren Mechanismen unterschieden werden (vgl. Abbildung 14). Um das primäre Ziel der Minimierung von politischen Interessenkonflikten zu erreichen, gilt es, die politische Abhängigkeit von den Geldern zu reduzieren. Unter diesem Aspekt erweist sich eine Form der individuellen Rückverteilung an die Bevölkerung am sinnvollsten. Damit

Bei einer direkten Rückverteilung hätte 2019 jede Person in der Schweiz 115 Fr. erhalten.

⁸⁵ Für eine Analyse im Bereich der CO₂-Abgabe, vgl. etwa Landis (2019), der in seiner Studie verschiedene Rückverteilungsmechanismen der CO₂-Abgabe untersucht hat: Pro-Kopf-Beiträge via Krankenkassenprämie, eine Reduktion der Mehrwertsteuer von Gütern des täglichen Bedarfs oder eine Reduktion der Sozialbeiträge bei der Lohnabrechnung. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Rückverteilung der CO₂-Abgabe mittels Pro-Kopf-Beiträgen (via Krankenkassenprämie) von den drei untersuchten Varianten aus sozialpolitischen Gründen am besten geeignet ist.

Abbildung 14

Welche Verteilmechanismen die geringsten unerwünschten Effekte haben

Je ausgefüllter der Kreis, desto stärker tritt der jeweilige negative Effekt ein. Lesebeispiel: Bei der engen Zweckbindung sind die politischen Interessenkonflikte gross, bei der individuellen Zweckbindung mit direkter Auszahlung pro Kopf klein.

	Staatshaushalt	Breite Zweckbindung	Breite Zweckbindung	Enge Zweckbindung	Rückverteilung an die Bevölkerung	
		Verteilgremium	Gutscheine	AHV	Pro Kopf via Krankenkasse, analog CO ₂ -Abgabe	Pro Kopf via direkte Auszahlung
Politische Interessenskonflikte						
Unerwünschte Umverteilungseffekte						
Transaktionskosten						

* In der Praxis gibt es derzeit noch keine Möglichkeit, Gelder direkt an die Bürger auszuzahlen. Nach der Einrichtung eines solchen Auszahlungsmechanismus wären die Transaktionskosten aber sehr niedrig. Zudem könnte der Mechanismus auch für andere Zahlungen genutzt werden, beispielsweise für die Rückvergütung der CO₂-Abgabe.

Quelle: Eigene Darstellung

können zudem sozialpolitisch unerwünschte Umverteilungseffekte und Transaktionskosten minimiert werden – gerade die teuren Verteilungsbürokratien im Bereich der Lotteriegelder könnten abgebaut werden. |⁸⁶

Eine Rückverteilung der fiskalischen Erträge aus dem Glücksspiel an die Bevölkerung würde schliesslich einer grundlegenden Reform des Glücksspielwesens Bahn brechen. Werden die Gelder erst einmal entpolitisiert, schwinden nämlich mit den Interessenkonflikten auch die Beharrungskräfte an den veralteten Strukturen. Insbesondere die Doppelpurigkeiten zwischen Bund und den Kantonen könnten endlich aufgelöst werden.

5.2_ Institutioneller Rahmen: Gewachsene Zöpfe abschneiden

Die Klärung der Rollen des Staates würde bereits eine gewisse institutionelle Bereinigung mit entsprechenden Kosteneinsparungen bewirken. So würden sowohl die Strukturen zum Management der Staatsbeteiligungen an Glücksspielanbietern überflüssig als auch die Verwaltung von derzeit rund 80 Lotteriefonds zur Verteilung der Erträge (vgl. Kapitel 3).

Zudem würde diese Rollenklärung den Weg ebnen zu einer Neugestaltung und Straffung der Aufsichtsinstitutionen. Sind die finanziellen Interessenkonflikte erst einmal aus der Welt geschafft, kann nämlich die historisch gewachsene und nicht mehr sachgerechte Aufteilung verschie-

⁸⁶ Ein Wechsel dieses Systems muss nicht mit einer geringeren Förderung von Sport und Kultur einhergehen. Eine solche kann weiterhin über das reguläre Budget erfolgen. Hier greift dann das bestehende und sozialpolitisch austariertere Steuersystem. Theateraufführungen, Sportvereine oder Museen würden so künftig nicht mehr mit einer Abgabe finanziert werden, die sozioökonomisch Schwächere überproportional stark trifft. Zudem würden Bürokratiekosten mit den heute unzähligen Fondsstrukturen reduziert.

dener Glücksspielarten zwischen Bund und Kantonen aufgelöst werden. Im 21. Jahrhundert mit einem sich rasant digitalisierenden und globalisierenden Glücksspielmarkt ergibt ein duales System schlicht keinen Sinn mehr. Eine Reform ist überfällig.

Eine Aufhebung der institutionellen Zweiteilung würde diverse Vorteile mit sich bringen:

- **Administrative Effizienz:** Heute werden für zwei ineinander gewachsene Glücksspielwelten parallele Strukturen unterhalten. Sowohl auf Bundesebene als auch bei den Kantonen gibt es eine Aufsichtsbehörde sowie weitere Instanzen zur Rechtspflege. Diese Doppelung sollte nicht nur aus Effizienz- und Kostengründen vermieden werden, wie die nächsten Punkte zeigen.
- **Vermeidung von Kompetenzstreitigkeiten:** Der Regulator würde nicht mehr zum Erfüllungshelfer «seiner» Staatsebene werden. Es gäbe keinen Streit mehr darum, wer welche Glücksspielarten anbieten und damit welchen Marktanteil für sich reklamieren darf (vgl. Box 10 in Kapitel 4). Solche Abgrenzungsstreitigkeiten sind aus volkswirtschaftlicher Sicht ein reiner Wohlstandverlust, weil damit weder der Spielerschutz verbessert noch der gesellschaftliche «Kuchen» vergrößert werden.
- **Einheitliche Rechtsanwendung:** Gewisse Spielbanken- und Lotteriespiele sind aus Spielersicht nicht mehr voneinander zu unterscheiden. Werden diese Spiele jedoch innerhalb unterschiedlicher Aufsichtssystemen reguliert, kann es zu einer divergierenden Beurteilung kommen. Ein Abschied vom dualen System würde einer einheitlichen und kohärenten Rechtsprechung im Schweizer Glücksspielwesen Bahn brechen (vgl. Box 15).⁸⁷
- **Ganzheitliche Rechtsentwicklung:** Wie in Kapitel 4 ausgeführt, steht die Digitalisierung des Glücksspielwesens erst am Anfang. Den institutionellen Rahmen entsprechend weiterzuentwickeln ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Historisch gewachsene Grenzen versperren hier den Blick auf das grosse Ganze und verhindern die Bündelung von Knowhow zur Einordnung und Bewältigung neuer Entwicklungen.
- **Internationale Koordination:** Mit der Verlagerung des Glücksspiels ins Internet verlieren nationalstaatliche Massnahmen an Durchschlagskraft. Die Kooperation mit dem Ausland wird wichtiger – eine Intensivierung wäre schon im analogen Bereich wünschenswert gewesen. Auch hier ist wiederum eine Schnittstelle zu den jeweiligen ausländischen Partnern effizienter und zielführender als zwei Behörden, die jeweils nur über einzelne Spielbereiche entscheiden können, die aufgrund einer helvetischen Eigenheit so definiert wurden.

Im 21. Jahrhundert ergibt das duale Schweizer System schlicht keinen Sinn mehr.

⁸⁷ Seit der Einführung des neuen Geldspielgesetzes können nicht bewilligte Online-Spielangebote gesperrt werden. Und selbst hier wurde versucht, das duale System aufrecht zu erhalten. Der Gesetzgeber sieht zwar eine gewisse Koordination der Behörden vor, aber die institutionelle Trennung ist trotzdem klar erkennbar: Anstatt einer gemeinsamen Sperrliste erstellen die Aufsichtsbehörden von Bund und Kantonen (ESBK und Gespa) jeweils ihre eigenen Sperrlisten – beispielsweise befindet sich «bet365.com» auf beiden Listen, aber «bet365.dk» lediglich auf der Sperrliste der Gespa (ESBK 2021d; Gespa 2021d).

Wer sich unvoreingenommen mit dem dualen System der Schweiz beschäftigt, erkennt rasch, dass dieses aus der Zeit gefallen ist und keiner Sachlogik mehr folgt. Es ergibt in einer digitalisierten Glücksspielwelt keinen Sinn, dass Aufsicht und Vollzug weiterhin entlang historischer Spielarten zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt sind – eine Erkenntnis, die sich in Grossbritannien bereits durchgesetzt hat.⁸⁸

5.3_ Regulatorischer Ansatz: Modular, technologie- und wettbewerbsneutral

Wird die Rolle des Staates erst einmal auf jene des Regulators reduziert und der institutionelle Rahmen bereinigt, steht einer sachgerechten Regulierung des Glücksspiels nichts mehr im Weg. Eine neue integrierte Glücksspielaufsicht könnte sich voll und ganz auf die Aufgabe konzentrieren, eine stringente Regulierung für das Glücksspielwesen zu schaffen und durchzusetzen.

Das Ziel sollte dabei sein, Sicherheit und Sozialverträglichkeit des Glücksspielwesens in der Schweiz zu sichern. Dafür gilt es, sowohl die laufende technische Entwicklung zu berücksichtigen als auch sicherzustellen, dass die Regulierung eine attraktive Alternative zum Ausland sowie dem Grau- und Schwarzmarkt erlaubt. Das bleibt eine anspruchsvolle Aufgabe. Sie wird aber massgeblich durch den Rückzug des Staates aus der Anbieter- sowie Nutzniesser-Rolle sowie dem damit ermöglichten Rückbau der institutionellen Doppelspurigkeit vereinfacht.

So könnte neu die Regulierung anhand der Spielerlebnisse und nicht entlang historischer Grenzen erfolgen. Der Glücksspielmarkt müsste nicht mehr nach künstlichen Kriterien wie der Anzahl Teilnehmenden pro Spiel unter verschiedenen Akteuren aufgeteilt werden. Dadurch könnten relevante Kriterien – wie beispielsweise der Zugang oder das Erscheinungsbild eines Spiels (vgl. Kapitel 1) – die Grundlage einer einheitlichen Glücksspielregulierung werden.

Das vereinfacht die Regulierung von neuartigen digitalen oder hybriden Glücksspielen massiv. Im heutigen dualen System entstehen permanent Abgrenzungsprobleme. Die technologische Entwicklung bringt jedoch nicht nur Probleme – im Gegenteil. Viele Anwendungsmöglichkeiten für den Spielerschutz werden heute noch nicht wahrgenommen oder voll ausgeschöpft.⁸⁹ Sowohl den Risiken als auch den Chancen der Digitalisierung wird der heutige Regulierungsansatz nicht gerecht.

Das Ziel sollte sein, Sicherheit und Sozialverträglichkeit des Glücksspielwesens zu sichern.

⁸⁸ In Grossbritannien existierten aus historischen Gründen ebenfalls mehrere Behörden, doch 2013 wurde dieser alte Zopf abgeschnitten und die «National Lottery Commission» in die «Gambling Commission» eingegliedert. Als Grund wurde explizit genannt, den Glücksspielmarkt günstiger und effizienter zu regulieren (*UK Government 2013*). Auch in der Schweiz gibt es ein ähnliches Beispiel aus einem anderen Themenbereich. So ist die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finma) 2009 aus verschiedenen Vorgängerbehörden hervorgegangen. Namentlich der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK), des Bundesamts für Privatversicherungen (BPV) und der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kst GwG) (*Finma 2021*). Die Zusammenführung der unterschiedlichen Regulatoren wird weithin als Erfolgsgeschichte gesehen.

Beispielsweise werden im revidierten Geldspielgesetz Online-Glücksspiele weiterhin als eine Art Ausnahme angesehen.⁸⁹ Dieser «Analog-First-Ansatz» ist nicht mehr zeitgemäss. Auch im Glücksspielwesen muss vielmehr der Grundsatz der Technologieneutralität Einzug halten – eine mögliche Umsetzung davon wäre ein modularer Lizenzierungsansatz (vgl. Box 15).

Schliesslich bedingt die Digitalisierung des Glücksspiels auch eine verstärkte internationale Kooperation. Im digitalen Raum stösst das Territorialprinzip zunehmend an seine Grenzen. Allerdings stehen wie im derzeitigen Schweizer System auch auf internationaler Ebene handfeste fiskalische Interessen im Raum. Diese verhindern bereits heute, dass Sperrlisten von Personen mit einer Glücksspielstörung sowie von illegalen Anbietern international ausgetauscht werden.⁹¹

Könnten auch im Ausland die fiskalischen Interessenkonflikte überwunden und in der Folge die internationale Koordination verbessert werden, wären die positiven Effekte unmittelbar spürbar. So wird bereits im analogen Bereich von einem regen grenzüberschreitenden Glücksspiel ausgegangen. Mit der fortschreitenden Digitalisierung des Glücksspiels dürfte sich diese Problematik verschärfen. Die Schweiz sollte sich deshalb parallel zu den Anstrengungen im Inland auf dem internationalen Parkett für ein gemeinsames Vorgehen einsetzen.

Sowohl den Risiken als auch den Chancen der Digitalisierung wird der heutige Regulierungsansatz nicht gerecht.

Box 15

Ein modularer Lizenzierungsansatz

Statt wie heute anhand von Institutionen wie Spielbanken und Lotterien zu regulieren, würde sich unter einem einheitlichen Regulierungsansatz ein modulares System anbieten. Ähnlich wie beispielsweise bei einer Banklizenz könnten mit einer Basis-Glücksspiellizenz grundsätzlich alle Glücksspielarten mit wenigen Ausnahmen angeboten werden. Dabei käme wie im Finanzsektor eine prinzipienbasierte Regulierung zum Zug. Um Missbräuche zu verhindern, sollten wie bereits heute die Voraussetzungen für die Vergabe der Basis-Lizenz hoch angesetzt werden.

*Für die Ausnahmen würden dann zusätzliche Lizenzen vergeben. Im Gegensatz zum heutigen System, bei dem digitale Spiele die Ausnahme bilden, sollte es künftig genau andersherum sein. Die analogen Spiele würden als Ausnahme behandelt, womit das System vom Kopf auf die Füsse gestellt würde. Zusätzliche Lizenzen bieten sich nämlich nur dort an, wo ein Problem mit Marktmacht ein ex ante wettbewerbspolitisches Eingreifen legitimieren, was insbesondere bei den Grosslotterien der Fall sein könnte.*⁹²

Schliesslich könnten gesellschaftliche Gründe bei terrestrischen Spielbanken oder Spielautomaten zu einer politisch gewollten Einschränkung des Angebots führen – Stichwort: «Las

⁸⁹ Die beim Online-Glücksspiel anfallenden Daten können etwa zu Präventionszwecken eingesetzt werden. Einerseits ist es dadurch grundsätzlich möglich, dem Spieler mehr Informationen zu geben, so dass dieser sein eigenes Spielverhalten besser verstehen und sich Limiten setzen kann. Andererseits kann man auch Mechanismen in die Glücksspielsoftware einbauen, die das Spiel oder das Einzahlen neuer Gelder unter bestimmten Umständen unterbricht («Cooling-off-Periode»). Eine «Single Player Identity», eine Art elektronische Identität (E-ID) für das Glücksspielwesen, könnte im virtuellen Raum sowohl bei diesen Aspekten als auch beim Jugendschutz helfen. Wie bei jeder Regulierung gilt jedoch, Mass zu halten. Leidet nämlich die Attraktivität des legalen Glücksspiels unter solchen Massnahmen, dürfte wie in früheren Zeiten eine Abwanderung ins Ausland oder in den nicht regulierten Grau- und Schwarzmarkt drohen.

⁹⁰ Um ein Online-Casino zu betreiben, braucht es heute etwa eine «Konzessionserweiterung», die zwingend auf einer Lizenz für eine terrestrische Spielbank beruhen muss.

⁹¹ Derzeit gibt es allerdings Bestrebungen für einen Austausch von Spielsperren zwischen der Schweiz und Liechtenstein (Liechtensteiner Volksblatt 2020).

Vegas-isierung». Dass es sich hier nicht um eine rein theoretische Überlegung handelt, zeigt das Beispiel Liechtenstein. Dort folgte auf die Liberalisierung des Markteintritts von Spielbanken im Jahr 2016 ein Casino-Boom, der prompt in der Bevölkerung Unbehagen nährte und Widerstand weckte (NZZ 2021c). Soll deshalb an einer beschränkten Anzahl von regionalen Lizenzen festgehalten werden, würde sich wegen des künstlich eingeschränkten Wettbewerbs aus ökonomischer Sicht eine entsprechende Gewinnabschöpfung aufdrängen.

92 So können Netzwerkeffekte zu einem natürlichen Monopol führen: Je mehr Teilnehmer, desto grösser der Jackpot, desto mehr neue Teilnehmer zieht das Spiel an (vgl. Box 4 in Kapitel 1). Sind diese Effekte stark, kann aus volkswirtschaftlicher Sicht eine entsprechende Abschöpfung des Monopolgewinns über eine spezielle Lizenz oder die Regulierung der Ausschüttungsquote Sinn ergeben. Derzeit gibt es wie in der Schweiz in vielen Ländern nur eine beschränkte Zahl Lottereanbieter, die meist ein regionales oder nationales Monopol haben (Sychold et al. 2015; WLA 2018). Das muss aber nicht dem Vorliegen von Netzwerkeffekten geschuldet sein, sondern kann auch seinen Ursprung in der Maximierung der fiskalischen Erträge haben.

Schlussbemerkungen

Der Spielsuchtproblematik kommt in der öffentlichen Debatte um das Glücksspielwesen eine zentrale Bedeutung zu. In der Tat fällt diese Aufgabe genau in jenen Bereich, in dem der Staat seine wichtigste Aufgabe hat: Als Regulator soll er die Sicherheit und Sozialverträglichkeit des Glücksspiels gewährleisten. Doch eine einseitige Sicht auf die Suchtproblematik verstellt den Blick darauf, dass der Staat heute im Glücksspielwesen noch zwei weitere Rollen einnimmt – und diese stehen in einem Konflikt zur regulatorischen Aufgabe.

Zu viele Interessen im (Glücks-)Spiel

Wie auf den vorhergehenden Seiten gezeigt wurde, ist der Staat ein bedeutender Eigner von Glücksspielunternehmen in der Schweiz. Die Kantone stehen hinter den beiden Lotterieberatern Swisslos und Loterie Romande, und bei einigen Casinos im Land sind Gemeinden Mehrheitsaktionäre oder zumindest beteiligt. Gleichzeitig befindet sich der Staat in der Rolle des Nutznießers, da er das Glücksspiel fiskalisch über verschiedene Kanäle anzapft.

In der Folge fließen aus dem Glücksspiel jedes Jahr rund eine Milliarde Franken in politisch definierte Töpfe. Über die vergangenen Jahrzehnte hat sich in den Kantonen mit rund 80 Lotteriefonds eine eigentliche «Geldverteil-Industrie» etabliert, welche die Glücksspielgelder teilweise willkürlich in genehme Projekte kanalisiert – die Lotteriefonds wurden sogar schon als «eine Art legale schwarze Kassen» bezeichnet.

Die Vermengung der Rollen des Regulators, des Anbieters und des Nutznießers beim Staat führt unweigerlich zu Interessenkonflikten und Reformblockaden. Diese sind keineswegs nur theoretischer Natur, wie das 2019 in Kraft getretene neue Geldspielgesetz zeigt. Mit den neuen rechtlichen Grundlagen wurde nämlich keineswegs das Glücksspielwesen in der Schweiz in die digitale Welt überführt. Vielmehr wurde primär versucht, die alten Pfründe in die Zukunft zu retten.

Handlungsbedarf wird sich bald akzentuieren

Vor diesem Hintergrund darf nicht überraschen, dass die laufenden technischen Entwicklungen – etwa im Bereich der Blockchain-Technologie – den gewählten Ansatz bereits wieder in Frage stellen. Die vom Gesetzgeber aus fiskalischen Gründen gezogene Grenze zwischen dem Bund und den Kantonen wird durch die Digitalisierung zunehmend verwischt. Das Spiel im Grau- sowie im Schwarzmarkt dürfte über die kommenden Jahre an Bedeutung gewinnen. Das hat nicht nur fiskalische Konsequenzen, sondern auch die Spielsuchtproblematik wird sich in der Folge in den unregulierten Bereich verschieben.

Um diese Probleme anzugehen, wurde in dieser Studie eine Reformagenda erarbeitet. Damit könnte das Glücksspielwesen in der Schweiz nachhaltig in die digitale Ära überführt und die bürokratischen Kosten reduziert werden. Am bedeutendsten wäre indessen die Klärung der Rollen des Staats, womit die seit Jahrzehnten schwelenden Interessenkonflikte im Bereich des Glücksspielwesens überwunden würden.

Abkehr von problematischen Verteilmechanismen

Wie die Gelder aus dem Glücksspielwesen verteilt werden, ist dabei zentral. Die in dieser Studie unter anderem vorgeschlagene direkte Rückverteilung an die Bevölkerung hätte den Vorteil, dass sie nicht nur die Interessenkonflikte minimiert, sondern auch ein faires und effizientes Instrument darstellt. Die Bürger könnten selbst entscheiden, wofür sie die anfallenden Glücksspielgelder verwenden möchten – basierend auf den Zahlen von 2019 wären das immerhin rund 115 Franken pro Einwohner.

Dessen ungeachtet werden jene Gruppen, die vom heutigen System am meisten profitieren, einer solchen Modernisierung kritisch gegenüberstehen. Allerdings muss eine Reform des Glücksspielwesens nicht mit einer geringeren Unterstützung von Sport und Kultur einhergehen. So kann eine Förderung weiterhin über das reguläre Budget erfolgen. Hier greift dann auch das bestehende und sozialpolitisch austarierte Steuersystem. Theateraufführungen, Sportvereine oder Museen würden in der Folge nicht mehr über ein ineffizientes Fonds-Dickicht mit einer Abgabe finanziert, die sozioökonomisch schwächer gestellte Gesellschaftsschichten überproportional belastet und zu Interessenkonflikten führt.

Ohne die Überwindung von solchen Konflikten wird die künstliche Aufteilung des Glücksspielwesens zwischen Bund und Kantonen kaum zu überwinden sein. Genau dieser institutionelle Dualismus steht wiederum einer Modernisierung des Regulierungsansatzes im Weg. Die Blockaden im Schweizer Glücksspielwesen müssen somit vordringlich aufgelöst werden. Nur so kann schliesslich die Spielsuchtproblematik, die von der Gesellschaft seit jeher als zentral angesehen wird, im digitalen Zeitalter nachhaltig angegangen werden.

Literatur

- Aargauer Zeitung (2018): Geldspielgesetz - Die Kantone verteilen jährlich Millionen über die Lotteriefonds – zu freimütig?. Von: Altermatt, Sven. 16.05.2018. <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/die-kantone-verteilen-jaehrlich-millioenen-uber-die-lotteriefonds-zu-freimuetig-ld.1504606>. Zugriff: 28.10.2021.
- Abegg, Andreas; Hefti, Andreas und Seferovic, Goran (2019): Faires Verfahren beim Zugang zu geschlossenen Märkten des Bundes - Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Wettbewerb_Service_Public/staat-und-wettbewerb/faires-verfahren-beim-zugang-zu-geschlossenen-maerkten-des-bunde.html. Zugriff: 22.12.2021.
- Aebischer, Matthias (2018): Motion 18.3903 | Ideen für Gutscheinsystem bei direkter Medienförderung prüfen. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183903>. Zugriff: 07.10.2021.
- APA, American Psychiatric Association (2013): Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-5). American Psychiatric Publishing.
- Australian Senate, Environment and Communications References Committee (2018): Report on Gaming micro-transactions for chance-based items. https://www.apb.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Environment_and_Communications/Gamingmicro-transactions/Report. Zugriff: 03.05.2021.
- Baldauf, Artur und Brühhaber, Thomas (2015): Abschätzungen der finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes. Bern: April 2015. <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/wirtschaft/gesetzgebung/archiv/geldspielgesetz/ber-unibern-d.pdf.download.pdf/ber-unibern-d.pdf>. Zugriff: 17.03.2021.
- BASS, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (2004): Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz - Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen. Bern: November 2004. <https://www.esbk.admin.ch/dam/bj/de/data/wirtschaft/geldspiele/sucht/studie-spielsucht-d.pdf.download.pdf/studie-spielsucht-d.pdf>. Zugriff: 17.03.2021.
- BASS, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (2009): Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos. Bern: Juni 2009. <https://www.buerobass.ch/kernbereiche/projekte/soziale-kosten-des-gluecksspiels-in-casinos-studie-zur-erfassung-der-durch-die-schweizer-casinos-verursachten-sozialen-kosten/project-view>. Zugriff: 17.03.2021.
- Bendahan, Samuel (2018): Motion 18.3570 | Dem Missbrauch von geldspielähnlichen Mikrotransaktionen in Videospiele vorbeugen. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183570>. Zugriff: 03.05.2021.
- Berliner Zeitung (2021): Warum man mit NFTs im Sport richtig Geld verdienen kann. Von: Ohlert, Max. 29.05.2021. <https://www.berliner-zeitung.de/wochenende/warum-man-mit-nfts-im-sport-richtig-geld-verdienen-kann-li.161400>. Zugriff: 07.06.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020): Die Bevölkerung der Schweiz ist 2019 erneut gewachsen und gealtert – Bevölkerungsentwicklung im Jahr 2019: provisorische Ergebnisse – Medienmitteilung vom 09.04.2020. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.12247181.html>. Zugriff: 20.04.2021.
- Bloomberg Businessweek (2022): The Metaverse Finally Has a Killer App: Poker. Von: D’Anastasio, Cecilia 01.03.2022. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-01/what-is-decentraland-metaverse-is-often-used-for-crypto-poker>. Zugriff: 01.03.2022.

- Bronder, Thomas (2016): Spiel, Zufall und Kommerz: Theorie und Praxis des Spiels um Geld zwischen Mathematik, Recht und Realität. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Buland, Rainer (2008): Die Kultur des Spiels - Einige Aspekte zur Einführung. In: Badisches Landesmuseum (Hrsg.): Volles Risiko - Glücksspiel von der Antike bis heute. Karlsruhe: Der Kleine Buch Verlag.
- Bundesgericht (2011): 2C_186/2010 18.01.2011 - Schweizerisches Bundesgericht. https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%63A%2F%2F18-01-2011-2C_186-2010&lang=de&type=show_document&zoom=YES&. Zugriff: 03.08.2020.
- Bundesrat (1916): Bericht des Bundesrates zum Verbot der Errichtung von Spielbanken vom 27. Mai 1916. BBI 1916 III, S.1–73. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10026057>. Zugriff: 30.03.2021.
- Bundesrat (1918): Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und lotterieähnlichen Unternehmen vom 13. August 1918. BBI 1918 IV, S. 333-370. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10026828>. Zugriff: 30.03.2021.
- Bundesrat (1929): Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Spielbanken vom 19. März 1929. BBI 1929 I, S. 369–377. https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1929/1_369_365_/de. Zugriff: 30.03.2021.
- Bundesrat (1992): Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt vom 25. März 1992. BBI 1992 III, S. 349-439. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10052224>. Zugriff: 30.03.2021.
- Bundesrat (1997): Botschaft zum Bundesgesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) vom 26. Februar 1997. BBI 1997 III, S. 145–212. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10054270>. Zugriff: 30.03.2021.
- Bundesrat (2015): Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015. BBI 2015, S. 8387–8534. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/8387.pdf>. Zugriff: 17.03.2021.
- Bundesrat (2018): Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz). Volksabstimmung vom 10. Juni 2018. Erläuterungen des Bundesrates. https://www.admin.ch/dam/gov/de/Dokumentation/Abstimmungen/Juin2018/Volksabstimmung_Erlaeuterung_10_06_2018_DE_web.pdf.download.pdf/Volksabstimmung_Erlaeuterung_10_06_2018%20BRF.pdf. Zugriff: 04.09.2020.
- Bundesrat (2021): Bessere Verfahren beim Zugang zu den geschlossenen Märkten des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.3701 Caroni vom 19. Juni 2019. Bern: Dezember 2021. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86380.html>. Zugriff: 22.12.2021.
- Calado, Filipa und Griffiths, Mark D. (2016): Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000–2015). In: Journal of Behavioral Addictions, 5(4), S. 592–613.
- Careplay (2021): Spielsperren Ausland. <https://www.careplay.ch/de/spielsperren/spielsperren-ausland/>. Zugriff: 27.10.2021.
- CBS New York (2021): NBA Top Shot Turning Into Quite An Investment For Sports Trading Card NFT Buyers And Sellers. 31.05.2021. Von: Overmyer, Steve. 31.05.2021. <https://www.cbsnews.com/newyork/news/nba-top-shot-nft-blockchain-bitcoin/>. Zugriff: 10.06.2021.
- Christ, Katja (2020): Motion 20.3779 | Medienförderung und Bildungsoffensive mit Mediengutscheinen für Jugendliche und junge Erwachsene. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20203779>. Zugriff: 07.10.2021.

- Clark, Luke; Lawrence, Andrew J.; Astley-Jones, Frances und Gray, Nicola (2009): **Gambling Near-Misses Enhance Motivation to Gamble and Recruit Win-Related Brain Circuitry**. In: *Neuron*, 61(3), S. 481–490.
- Comlot (2013): **Jahresbericht 2012**. Bern: Mai 2013. https://www.gespa.ch/download/pictures/3a/rrkvdb21p55isp4rtdn79pt1st1jv2/jb_2012_deu_web.pdf. Zugriff: 12.04.2021.
- Comlot (2020a): **Jahresbericht 2019**. Bern: Mai 2020. https://www.gespa.ch/download/pictures/e8/lpo7dxrgczvr3agpii61dm75gqrum5/jahresbericht_2019.pdf. Zugriff: 06.05.2021.
- Comlot (2020b): **Mittelverwendung 2019: Erhebung bei den Kantonen**. <https://www.gespa.ch/de/weber-uns/publikationen-und-erhebungen/mittelverwendung-erhebung-bei-den-kantonen-2019>. Zugriff: 06.04.2021.
- Comlot (2020c): **Verwendung der Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten zugunsten gemeinnütziger Zwecke durch die Kantone im Beitragsjahr 2019**. Bern: Dezember 2020. https://www.gespa.ch/download/pictures/68/8yy2spl5f-wpbglmlntrqa4l6wtoace/2020-12-03_bericht_mittelverwendung_2019.pdf. Zugriff: 01.04.2021.
- Comlot (2020d): **Verwendung der Spielsuchtabgabe durch die Kantone im Beitragsjahr 2019**. Bern: September 2020. https://www.gespa.ch/download/pictures/d0/cgyvcmfz3p1fzv9b3q44d0ymlyvvc/2020-09-03_bericht_ssa_2019.pdf. Zugriff: 01.04.2021.
- Corja (2020): **Convention romande sur les jeux d'argent (Corja)**. <https://www.loro.ch/sites/default/files/2020-01/CORJA.pdf>. Zugriff: 17.03.2021.
- Cotti, Gianfranco (1990): **Motion 90.524 | Zulassung von Spielbanken**. https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1990/d_gesch_19900524_002.htm. Zugriff: 30.03.2021.
- Digitale Gesellschaft (2021): **Digitale Gesellschaft Netzsperr**. <https://www.digitale-gesellschaft.ch/?s=netzsperr>. Zugriff: 26.05.2021.
- EJPD, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2002): **Erläuternder Bericht zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten – Expertenkommission Revision des BG betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten**. Bern: Oktober 2002.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2001): **1. Geschäftsbericht ESBK**. Bern: Juni 2001. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/publiservice/publikationen.html>. Zugriff: 17.03.2021.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2002): **2. Geschäftsbericht ESBK**. Bern: Juni 2002. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/publiservice/publikationen.html>. Zugriff: 17.03.2021.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2009): **Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz**. Bern: April 2009.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2011): **Geldspielautomaten des Typs «Tactilo» sind zulässig**. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/aktuell/news/archiv/2011-02-02.html>. Zugriff: 03.08.2020.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2020a): **Jahresbericht ESBK 2019**. Bern: Juli 2020. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/publiservice/publikationen.html>. Zugriff: 17.03.2021.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2020b): **Konzessionsverfahren**. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/spielbankenaufsicht/konzessionsverfahren.html>. Zugriff: 29.07.2020.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2020c): **Online-Spielbanken**. <https://www.metas.ch/esbk/de/home/spielbankenaufsicht/online-spielbanken.html>. Zugriff: 30.07.2020.

- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2021a): Jahresbericht ESBK 2020. Bern: Juni 2021. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/aktuell/news.msg-id-83921.html>. Zugriff: 01.10.2021.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2021b): Online-Spielbanken. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/spielbankenaufsicht/online-spielbanken.html>. Zugriff: 01.04.2021.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2021c): Sozialschutz und Spielsucht. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/spielbankenaufsicht/spielsucht.html>. Zugriff: 01.04.2021.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2021d): Zugangssperren – Sperrliste vom 5. Oktober 2021. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/illegalspiel/zugangssperren.html>. Zugriff: 02.11.2021.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2019): Arbeitspapier: Kryptowährungen und Initial Coin/Token Offerings (ICOs/ITOs) als Gegenstand der Vermögens-, Einkommens- und Gewinnsteuer, der Verrechnungssteuer und der Stempelabgaben. Bern: August 2019. <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/direkte-bundessteuer/direkte-bundessteuer/fachinformationen/kryptowaehrungen.html>. Zugriff: 10.06.2021.
- Europäische Kommission (2019): Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers. <https://data.europa.eu/doi/10.2873/253036>. Zugriff: 28.05.2021.
- Europäische Kommission (2021a): Gambling case law. Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU – European Commission. https://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling/infringements-court-cases_de. Zugriff: 14.04.2021.
- Europäische Kommission (2021b): Commission work in the field of online gambling services. Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU – European Commission. https://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling/initiatives_en. Zugriff: 14.04.2021.
- FDKL, Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (2019a): Erläuternder Bericht zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK). Bern: Mai 2019. https://www.gespa.ch/download/pictures/eb/wdfmo925ats2j2bh1ddma54lqkm9rk/erlaeuternder_bericht_zum_gesamtschweizerischen_geldspielkonkordat_gsk.pdf. Zugriff: 17.03.2021.
- FDKL, Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (2019b): Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK). Bern: Mai 2019. https://www.gespa.ch/download/pictures/be/08x9sqr23rw8izt10hvcdit5ossf77/gsk_d_nach_ratifizierung.pdf. Zugriff: 17.03.2021.
- Finma, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (2021): Internetauftritte der FINMA-Vorgängerbehörden. <https://finma.ch:443/de/dokumentation/archiv/internetauftritte-der-finma-vorgaenger-behoerden/>. Zugriff: 07.10.2021.
- Futurezone (2021): Warum virtuelle NBA-Sammelkarten bis zu 240 000 Dollar kosten. Von: Kotrba, David. 02.03.2021. <https://futurezone.at/digital-life/warum-virtuelle-nba-sammelkarten-bis-zu-240000-dollar-kosten/401205433>. Zugriff: 07.06.2021.
- Gespa, Geldspielaufsicht (2021): Gross- und Kleinspielstatistik 2020. Bern: Mai 2021. https://www.gespa.ch/download/pictures/99/vte6teazf9bd0zcyp50fg95ppk9p82/2021-05-06_gross-_und_kleinspielstatistik_2020.pdf. Zugriff: 01.10.2021.
- Gespa, Geldspielaufsicht (2021b): Verwendung der Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten zugunsten gemeinnütziger Zwecke durch die Kantone im Beitragsjahr 2020. Bern: September 2021. https://www.gespa.ch/download/pictures/84/34v106u8qpfvupsi17md2y14va92i2/06.01_21-08-31_bericht_mittelverwendung_2020_de.pdf. Zugriff: 01.10.2021.
- Gespa, Geldspielaufsicht (2021c): Aktuelles - gespa - Lootboxen und Skin Gambling. <https://www.gespa.ch/de/aktuelles?highlight=Lootbox>. Zugriff: 03.05.2021.

- Gespa, Geldspielaufsicht (2021d): Sperrliste der interkantonalen Geldspielaufsicht vom 05.10.2021. https://blocklist.gespa.ch/gespa_blocklist_20211005.pdf. Zugriff: 19.10.2021.
- Glärner, Andreas; Körner, Alexandra und Schmid, Carlo (2019): Lootboxen und Skin Gambling im Schweizer Glücksspielrecht. In: Jusletter 21.
- Graf, Felix (2017): Geschichte der Jasskarten. Blog zur Schweizer Geschichte - Schweizerisches Nationalmuseum. <https://blog.nationalmuseum.ch/2017/10/deutschschweizer-jasskarten/>. Zugriff: 07.04.2022.
- Grand Casino Baden (2021): Gruppenstruktur | Grand Casino Baden. <https://www.grandcasinobaden.ch/ueber-grand-casino-baden/investoren/gruppenstruktur>. Zugriff: 22.09.2021.
- Grand View Research (2020): Online Gambling Market Size, Share & Trends Analysis Report by Type (Sports Betting, Casinos, Poker, Bingo), by Device (Desktop, Mobile), by Region (North America, Europe, APAC, Latin America, MEA), and Segment Forecasts, 2020–2027. <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/online-gambling-market>. Zugriff: 18.10.2021.
- Griffiths, Mark D. (2018): Is the buying of loot boxes in video games a form of gambling or gaming? In: Gaming Law Review, 22(1), S. 52–54.
- Guillén, Mauro F. und Tschoegl, Adrian E. (2002): Banking on Gambling: Banks and Lottery-Linked Deposit Accounts. In: Journal of Financial Services Research, 21(3), S. 219–231.
- Harris, Julian und Alaeddini, Bahar (2020): Gaming in the UK (England and Wales): overview. In: Thomson Reuters Practical Law. <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/6-634-9345>. Zugriff: 13.04.2021.
- Infogence Global Research (2021): Global Online Gambling Market (2020–2025) by Games, Device, and Geography, IGR Competitive Analysis, Impact of Covid-19, Ansoff Analysis. Infogence Global Research. <https://www.infogenceglobalresearch.com/report/272/Global-Online-Gambling-Market>. Zugriff: 18.10.2021.
- Infras (2010): Evaluation der kantonalen Massnahmen zu den Lotterien und Wetten im Auftrag des Bundesamts für Justiz. Zürich: September 2010. <https://biblio.parlament.ch/e-docs/353607.pdf>. Zugriff: 28.10.2021.
- ISGF, Schweizer Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung (2019): Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz. Zürich: September 2019. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/aktuell/news/laufend/2019-10-08.html>. Zugriff: 11.03.2020.
- Kanton Aargau (2021): SAR 611.115 - Verordnung über die Verwendung der Mittel des Swisslos-Fonds (Swisslos-Fonds-Verordnung, SLFV) vom 13.09.1999 (Stand 01.01.2021). https://gesetzessammlungen.ag.ch/app/de/texts_of_law/611.115. Zugriff: 06.04.2021.
- Kanton Freiburg (2020): SGF 958.31 - Verordnung über die Verteilung der Nettogewinne der Gesellschaft der Loterie Romande vom 09.12.2020. https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/958.31. Zugriff: 06.04.2021.
- Kanton Luzern (2020): SRL Nr. 993 - Kantonale Geldspielverordnung (KGSV) vom 19.05.2020 (Stand 01.07.2020). https://srl.lu.ch/app/de/texts_of_law/993. Zugriff: 07.04.2021.
- Kanton Luzern (2021): Jahresbericht 2020 - Teil II. Luzern: April 2021. https://www.lu.ch/-/media/Kanton/Dokumente/FD/Projekte_und_Themen/Finanzen/Jahresrechnung_2020/Jahresbericht_2020_Teil_II.pdf. Zugriff: 11.03.2022.
- Kanton Neuenburg (2020): 933.52: Loi d'introduction de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LILJA), du 26 mai 2020. <https://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/hm/93352.htm>. Zugriff: 06.04.2021.

- Kanton St. Gallen (2020): sGS 455.315 - Verordnung über den Sportfonds vom 08.04.2008 (Stand 01.07.2020). https://www.gesetzessammlung.sg.ch/app/de/texts_of_law/455.315. Zugriff: 06.04.2021.
- Kanton St. Gallen (2021): Lotteriefonds. <https://www.sg.ch/kultur/kulturfoerderung/foerderung-beantragen/lotteriefonds.html>. Zugriff: 06.04.2021.
- Kanton Thurgau (2021): RB 935.1 - Gesetz über den Lotterie- und Sportfonds (LSG) vom 26.08.2020 (Stand 01.01.2021). https://www.rechtsbuch.tg.ch/app/de/texts_of_law/935.1. Zugriff: 06.04.2021.
- Kanton Wallis (2020): SGS 935.55 - Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (AGBGS) vom 11.11.2020 (Stand 01.01.2021). https://lex.vs.ch/app/de/texts_of_law/935.55. Zugriff: 06.04.2021.
- Kanton Zürich (1991): Beschluss des Büros des Kantonrates über die Ergebnisse der kantonalen Volksabstimmung vom 2. Juni 1991. Volksabstimmung vom 2. Juni 1991. https://www.web.statistik.zh.ch/cms_abstimmungsarchiv/pdf/19910602_Volksabstimmung.pdf. Zugriff: 29.05.2020.
- Kanton Zürich (2020): Lotteriefondsgesetz (LFG) vom 2. November 2020. [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/21045CAB6DF-5B78EC125863A00477349/\\$File/612.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/21045CAB6DF-5B78EC125863A00477349/$File/612.pdf). Zugriff: 06.04.2021.
- Kanton Zürich (2021): Abstimmungsarchiv Kanton Zürich. <https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/abstimmungsarchiv.html>. Zugriff: 30.03.2021.
- Kearney, Melissa S.; Tufano, Peter; Guryan, Jonathan und Hurst, Erik (2011): Making Savers Winners: An Overview of Prize-Linked Saving Products. In: Mitchell, Olivia S. und Lusardi, Annamaria (Hrsg.): Financial Literacy: Implications for Retirement Security and the Financial Marketplace (S. 218–240). Oxford: Oxford University Press. <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199696819.001.0001/acprof-9780199696819-chapter-12>. Zugriff: 31.05.2021.
- Kurdi, Christophe Al; Notari, Luca und Kuendig, Hervé (2020): Jeux d'argent sur Internet en Suisse: Un regard quantitatif, qualitatif et prospectif sur les jeux d'argent en ligne et leur convergence avec les jeux vidéo. Lausanne: GREA & Addiction Suisse.
- Landis, Florian (2019): Cost distribution and equity of climate policy in Switzerland. In: Swiss Journal of Economics and Statistics, 155(1), S. 11.
- Liechtensteiner Volksblatt (2020): Casinos: Austausch von Sperrlisten mit der Schweiz noch weit weg. Von: Matt, Hannes. 09.11.2020. <https://www.volksblatt.li/nachrichten/Liechtenstein/Politik/vb/263292/casinos-austausch-von-sperrlisten-mit-der-schweiz-noch-weit-weg>. Zugriff: 29.10.2021.
- Liechtensteinische Landesverwaltung (2020): Persönliche Kommunikation vom 21. September 2020. Weiterführende Informationen: <https://www.llv.li/inhalt/12481/amtstellen/amt-fur-volkswirtschaft>. 21.09.2020.
- Lischer, Suzanne; Aeschlimann, Lea und Gebhard, Oriana (2017): Das illegal organisierte Glücksspiel in der Schweiz und die daraus resultierenden sozialschädlichen Auswirkungen. Luzern: Mai 2017. https://ppdb.hslu.ch/inf2/rmf_protected.php?f=20170629174649_595520e956787.pdf&n=Lischer+et+al+%282017%29_Das+illegal+organisierte+Gl%C3%BCksspiel+in+der+Schweiz.pdf. Zugriff: 17.03.2021.
- Lischer, Suzanne; Auerbach, Sarah und Schwarz, Jürg (2016): Die Spielsperre im Kontext des Spielerschutzes. Luzern: November 2016. https://www.sos-spielsucht.ch/media/files/2020/10/Lischer_et_al_2016_Die_Spielsperre_im_Kontext_des_Spieler-schutzes.pdf. Zugriff: 17.03.2021.
- Lo, Andrew (2000): The game of leaves: an inquiry into the origin of Chinese playing cards. In: Bulletin of the School of Oriental and African Studies, 63(3), S. 38–9406.
- Loo, Jasmine M.Y.; Raylu, Namrata und Oei, Tian Po S. (2008): Gambling among the Chinese: A comprehensive review. In: Clinical Psychology Review, 28(7), S. 1152–1166.

- Loterie Romande (2009): Geschäftsbericht und Gesellschaftsbilanz 2008. Lausanne: Juni 2009.
- Loterie Romande (2019): Die elektronische Lotterie | Loterie Electronique. <https://www.loterie-electronique.ch/de/die-elektronische-lotterie>. Zugriff: 03.08.2020.
- Loterie Romande (2020a): Geschäftsbericht 2019. Lausanne: Juni 2020. https://www.loro.ch/sites/default/files/2020-05/Rapport_annuel_2019_DE.pdf. Zugriff: 17.03.2021.
- Loterie Romande (2020b): Geschichte | Loterie Romande. <https://www.loro.ch/de/firma/geschichte>. Zugriff: 03.08.2020.
- Loterie Romande (2021a): Geschäftsbericht 2020. Lausanne: Mai 2020. <https://ra.loro.ch/documents/RA-2020-DE.pdf>. Zugriff: 11.10.2021.
- Loterie Romande (2021b): Wiederausschüttung der Gewinne 2019 | entraide. <https://www.entraide.ch/de/content/wiederausschuetting-der-gewinne>. Zugriff: 07.04.2021.
- Loterie Romande (2021c): Répartition des bénéfices 2019. <https://www.entraide.ch/fr/content/redistribution-des-benefices-par-canton>. Zugriff: 28.10.2021.
- Loterie Romande (2021d): Reglemente der nur über die Internet-Spielplattform zugänglichen Spiele der Loterie Romande. <https://jeux.loro.ch/regulations#iug>. Zugriff: 12.04.2021.
- Luzerner Zeitung (2017): Kultur: «Kulturförderung ist eine Staatsaufgabe». Von: Zemp, Stephanie. 10.09.2017. <https://www.luzernerzeitung.ch/zentral-schweiz/kultur-kulturfoerderung-ist-eine-staatsaufgabe-ld.2175>. Zugriff: 03.11.2021.
- Meiklejohn, Sarah; Pomarole, Marjori; Jordan, Grant; Levchenko, Kirill; McCoy, Damon; Voelker, Geoffrey M. et al. (2013): A fistful of bitcoins: characterizing payments among men with no names. In: Proceedings of the 2013 conference on Internet measurement conference. S. 127–140. Barcelona: ACM.
- Meyer, Christian; Rumpf, Hans-Jürgen; Kreuzer, Anja; de Brito, Susana; Glorius, Sonja; Jeske, Christine et al. (2011): Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. Greifswald und Lübeck: März 2011.
- Murphy, Antoin E. (1997): John Law: economic theorist and policy-maker. Oxford: Clarendon Press.
- Naessens, Peter (2018): Rapport d'enquête sur les loot boxes. Commission des jeux de hasard Belge. https://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jbksweb_nl/documents/Rapport-loot-boxes-Final_FR.pdf. Zugriff: 15.10.2021.
- Näther, Ulrike (2008): «Das grosse Los» - Lotterien und Zahlenlotto. In: Badisches Landesmuseum (Hrsg.): Volles Risiko - Glücksspiel von der Antike bis heute. Karlsruhe: Braun G. Buchverlag.
- Netzpolitik (2021): Thema Netzsperrern. <https://netzpolitik.org/tag/netzsperrern/>. Zugriff: 26.05.2021.
- Nielsen, Rune Kristian Lundedal und Grabarczyk, Paweł (2019): Are Loot Boxes Gambling? Random Reward Mechanisms in Video Games. In: Transactions of the Digital Games Research Association, 4(3). <http://todigra.org/index.php/todigra/article/view/104>. Zugriff: 13.04.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2006): Solothurn kommt ans Sechseläuten 2008. 28.11.2006. <https://www.nzz.ch/newzzEV2MB4SN-12-1.79187>. Zugriff: 28.10.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2017): Der Kulturlastenausgleich ist keine Lotterie. Von: Hotz, Stefan. 25.09.2017. <https://www.nzz.ch/zuerich/der-kulturlastenausgleich-ist-keine-lotterie-ld.1318440>. Zugriff: 28.10.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2018): Kommentar «Trotz der deutlichen Zustimmung zum Geldspielgesetz muss das Parlament mit Netzsperrern zurückhaltend umgehen». Von: Aschwanden, Erich. 10.06.2018. <https://www.nzz.ch/meinung/ja-zum-geldspielgesetz-und-jetzt-ld.1393302?reduced=true>. Zugriff: 06.05.2021.

- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021a): PolyNetwork: Hack bei «DeFi» – der «Zukunft des Finanzsystems». Von: Leisinger, Christof. 23.08.2021. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/defi-die-zukunft-des-finanzsystems-wird-gehackt-wie-nie-ld.1639881>. Zugriff: 15.10.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021b): Die Kryptomanie hat die Kunst erfasst - und reisst die Preise in den Himmel. Von: Meier, Philipp. 21.05.2021. <https://www.nzz.ch/feuilleton/nft-kunst-die-kryptomanie-erfasst-auch-die-kunst-worum-geht-ld.1614348>. Zugriff: 07.06.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021c): Liechtenstein: Der Spielbanken-Boom weckt Widerstand. Von: Meier, Günther. 14.07.2021. <https://www.nzz.ch/schweiz/liechtenstein-der-spielbanken-boom-weckt-widerstand-ld.1634277>. Zugriff: 14.07.2021.
- Petry, Nancy M.; Blanco, Carlos; Stinchfield, Randy und Volberg, Rachel (2013): An empirical evaluation of proposed changes for gambling diagnosis in the DSM-5. In: *Addiction*, 108(3), S. 575–581.
- Polynomics (2020): Sucht verursacht Kosten in Milliardenhöhe. Olten: September 2020. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/news/news-29-09-2020.html>. Zugriff: 30.09.2020.
- Potenza, Marc N (2008): The neurobiology of pathological gambling and drug addiction: an overview and new findings. In: *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 363(1507), S. 3181–3189.
- Radix (2019): Lotterien, Wetten und andere Glücksspiele – ein Überblick. Zürich: Februar 2019. <https://www.spielsucht-radix.ch/wp-content/uploads/2020/04/20200402-Lotterien-Wetten-und-andere-Gl%C3%BCcks-spiele-ein-%C3%9Cberblick-1.pdf>. Zugriff: 17.03.2021.
- Riley, Henry T. (1885): *Ars Amatoria; or, the Art of Love*. By Ovid. Literally Translated into English Prose, with Copious Notes. Project Gutenberg. <https://www.gutenberg.org/files/47677/47677-h/47677-h.htm#linknoteref-925>. Zugriff: 07.04.2022.
- Rumpf, Hans-Jürgen; Trachte, Anika und Bischof, Gallus (2019): Glücksspielabhängigkeit. In: *PSYCH up2date*, 13(01), S. 79–91.
- Schumacher, Dagmar Maria (2008): Würfelglück im Mittelalter. In: *Badisches Landesmuseum* (Hrsg.): *Volles Risiko - Glücksspiel von der Antike bis heute*. Karlsruhe: Der Kleine Buch Verlag.
- Schwartz, David G. (2006): *Roll the bones - The history of gambling*. New York: Gotham Books.
- Schweizer Casino Verband (2020): Jahresbericht 2019. Bern. https://www.switzerlandcasinos.ch/fileadmin/user_upload/Geschaeftsberichte_deutsch/Jahresbericht_SCV_2019.pdf. Zugriff: 06.05.2021.
- Skatteministeriet (2020): Persönliche Kommunikation vom 28. Oktober 2020. Weiterführende Informationen: <https://www.skm.dk/>.
- Solothurner Zeitung (2013): Ehrung - Walter Straumann: «Diese Zuwendung berührt mich sehr». Von: Frech, Stefan. 01.07.2013. <https://www.solothurnerzeitung.ch/solothurn/kanton-solothurn/walter-straumann-diese-zuwendung-beruhrt-mich-sehr-ld.1776047>. Zugriff: 03.11.2021.
- Solothurner Zeitung (2014): Sparen - Regierung stopft Löcher in der Staatskassen mit Geldern aus Lotteriefonds. Von: Fluri, Lucien. 01.03.2014. <https://www.solothurnerzeitung.ch/solothurn/kanton-solothurn/regierung-stopft-locher-in-der-staatskassen-mit-geldern-aus-lotteriefonds-ld.1822093>. Zugriff: 28.10.2021.
- Sport-Toto-Gesellschaft (2013): Sport-Toto-Gesellschaft - 75 Jahre Schweizer Sportförderung. Basel: August 2013. https://www.sport-toto.ch/files/sport_toto_d.pdf. Zugriff: 17.03.2021.
- Sport-Toto-Gesellschaft (2020): Jahresbericht 2019. https://www.sport-toto.ch/files/stg_jahresbericht_2019_de.pdf. Zugriff: 07.04.2021.

- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2013): Zentralschweiz - Luzern lässt sich den Olma-Auftritt 1,4 Millionen Franken kosten. Von: Oechslin, Christian. 20.11.2013. <https://www.srf.ch/news/regional/zentralschweiz/luzern-laesst-sich-den-olma-auftritt-1-4-millionen-franken-kosten>. Zugriff: 08.04.2021.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2014a): Zentralschweiz - «Die Moskau-Reise war kein Wirtschaftsförderungsreisli». 21.01.2014. <https://www.srf.ch/news/regional/zentralschweiz/die-moskau-reise-war-kein-wirtschaftsfoederungsreisli>. Zugriff: 01.11.2021.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2014b): Basel Baselland – 150 000 Franken aus Swisslos-Fonds für «Lion King» in Basel. Von: Borer, Jeannine. 30.04.2014. <https://www.srf.ch/news/regional/basel-baselland/150-000-franken-aus-swisslos-fonds-fuer-lion-king-in-basel>. Zugriff: 28.10.2021.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2019): Behörden verhängen erste Netzsperrungen. 03.03.2019. <https://www.srf.ch/news/schweiz/neues-geldspielgesetz-behoerden-verhaengen-erste-netzsperrungen>. Zugriff: 06.05.2021.
- SRF Rundschau, Schweizer Radio und Fernsehen (2020): Lotteriefonds-Auswertung – Vor allem Grossinstitutionen profitieren. Von: Imbach, Florian. 08.01.2020. <https://www.srf.ch/news/schweiz/lotteriefonds-auswertung-vor-allem-grossinstitutionen-profitieren>. Zugriff: 03.09.2020.
- Stadt Luzern (2021): Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2020. Luzern: Juni 2021. https://www.stadtluzern.ch/_docn/3187303/Geschäftsbericht_und_Jahresrechnung_2020.pdf. Zugriff: 11.03.2022.
- StrategyR (2021): Gambling - Global Market Trajectory & Analytics. <https://www.strategy.com/market-report-gambling-forecasts-global-industry-analysts-inc.asp>. Zugriff: 29.09.2021.
- Süddeutsche Zeitung (2019): Taschengeld für Pixelmüll. Von: Willeken, Jan. 19.03.2019. <https://www.sueddeutsche.de/digital/lootboxen-illegal-gluecksspiel-gaming-regulierung-1.4372502>. Zugriff: 03.05.2021.
- Swisslos (2015): Jass.ch: Jetzt online mit Geldeinsatz jassen. [presseportal.ch. https://www.presseportal.ch/de/pm/100004581/100776702](https://www.presseportal.ch/de/pm/100004581/100776702). Zugriff: 07.05.2021.
- Swisslos (2020a): Geschäftsbericht 2019. Basel: Februar 2020. <https://www.swisslos.ch/media/swisslos/publikationen/pdf/gesch%C3%A4ftsbericht-2019.pdf>. Zugriff: 01.04.2021.
- Swisslos (2020b): Zahlen & Fakten 2019. <https://www.swisslos.ch/media/swisslos/publikationen/pdf/zahlen-und-fakten-2019.pdf>. Zugriff: 07.04.2021.
- Swisslos (2021): Clix | Online Lose. <https://www.swisslos.ch/de/clix/online-lose/sortiment.html>. Zugriff: 05.08.2020.
- Sychold, M; Heckendorn Urscheler, L; Deurig, S; Fournier, J; Peano, V; Vest, S et al. (2015): Verschiedene Aspekte der Regulierung des Geldspielwesens – Rechtsvergleichende Analyse. In: E-Avis ISDC 2017-05. <http://www.e-collection.isdc.ch/zoom/4337/view?page=1&p=separate>. Zugriff: 17.03.2021.
- Tagblatt, St. Galler Tagblatt (2012): Mit Lotteriegeld ans Sechseläuten. 06.06.2012. <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen-gossau-rorschach/mit-lotteriegeld-ans-sechselaeuten-ld.738770>. Zugriff: 28.10.2021.
- Tages-Anzeiger (2016): Roter Teppich für Zocker. Von: Hosp, Janine. 18.01.2016. <https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/roter-teppich-fuer-zocker/story/11935763>. Zugriff: 27.10.2021.
- Tages-Anzeiger (2019): Netzsperrungen für illegale Online-Glücksspiele funktionieren nun. Von: Nagel, Urs. 20.11.2019. <https://www.tagesanzeiger.ch/news/standard/netzsperrungen-fuer-illegale-onlinegluecksspiele-funktionieren-nun/story/14362304>. Zugriff: 06.05.2021.
- The Business Research Company (2020): Global Gambling Market Data and Industry Growth Analysis. <https://www.thebusinessresearchcompany.com/report/gambling-global-market-report>. Zugriff: 29.09.2021.

- The Business Research Company (2021): Online Gambling Global Market Report 2021 – by Game Type (Betting, Casino, Lottery, Poker, Online Bingo), by Device (Desktop, Mobile), COVID-19 Growth and Change. <https://www.thebusinessresearchcompany.com/report/online-gambling-global-market-report>. Zugriff: 18.10.2021.
- The Economist (2006): Busted flush. 05.10.2006. <https://www.economist.com/special-report/2006/10/05/busted-flush>. Zugriff: 18.10.2021.
- The Economist (2018): From one cryptocurrency to thousands. 30.08.2018. <https://www.economist.com/technology-quarterly/2018/08/30/from-one-cryptocurrency-to-thousands>. Zugriff: 07.06.2021.
- The Economist (2021): What is an NFT? 12.10.2021. <https://www.economist.com/the-economist-explains/2021/10/12/what-is-an-nft>. Zugriff: 19.10.2021.
- The New York Times (2021): How ‘Put That on Top Shot!’ Became a New N.B.A. Mantra. Von: Browning, Kellen. 13.05.2021. <https://www.nytimes.com/2021/05/13/business/nba-top-shot-moments.html>. Zugriff: 07.06.2021.
- Thouvenin, Florent; Stiller, Burkhard; Hettich, Peter; Bocek, Thomas und Reutimann, Kento (2017): Keine Netzsperrern im Urheberrecht. In: sic! Zeitschrift für Immaterialgüter- Informations- und Wettbewerbsrecht, (12), S. 701–722. Zürich: Schulthess.
- Tomei, Alexander; Tichelli, Emmanuel; Ewering, Neil; Nunweiler-Hardegger, Sophie und Simon, Olivier (2015): A Descriptive Study of Gambling Among Emerging Adult Males in French-Speaking Switzerland. In: Journal of Gambling Studies, 31(3), S. 607–620.
- Torp, Cornelius (2017): Glücksspiel und Zivilisierungsmission: Globalgeschichtliche Perspektiven auf das 19. Jahrhundert. In: Geschichte und Gesellschaft, 43(4), S. 526–556.
- Tse, Samson; Yu, Alex C.H.; Rossen, Fiona und Wang, Chong-Wen (2010): Examination of Chinese Gambling Problems through a Socio-Historical-Cultural Perspective. In: The Scientific World Journal, 10, S. 1694–1704.
- UK Government (2013): Gambling Commission and National Lottery Commission merge. <https://www.gov.uk/government/news/gambling-commission-and-national-lottery-commission-merge>. Zugriff: 15.04.2021.
- U.S. Senate (2019): Sen. Hawley, Josh - S.1629 - 116th Congress (2019–2020): A bill to regulate certain pay-to-win microtransactions and sales of loot boxes in interactive digital entertainment products, and for other purposes. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1629/text>. Zugriff: 03.05.2021.
- Villeneuve, Jean-Patrick (2011): Gambling in Switzerland – Actors and Structures. In: Gaming Law Review and Economics, 15(1–2), S. 27–37.
- Villeneuve, Jean-Patrick und Meyer, Lea (2010a): Gambling Regulation in Switzerland: Legislative and Institutional Dynamics. In: Gaming Law Review and Economics, 14(10), S. 765–777.
- Villeneuve, Jean-Patrick und Meyer, Lea (2010b): Gambling Regulation in Switzerland: Legislative and Institutional Dynamics. In: Gaming Law Review and Economics, 14(10), S. 765–777.
- Weltbank (2021): GDP (current US\$) - Austria, Switzerland | Data. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=AT-CH&name_desc=false. Zugriff: 18.10.2021.
- Wirtschaftswoche (2021): Krypto-Kunst, Computerkatzen, Klopapier: Wo NFTs schon heute die Preise treiben. Von: Zeinlinger, Tina. 22.05.2021. <https://www.wiwo.de/finanzen/boerse/ethereum-blockchain-krypto-kunst-computerkatzen-klopapier-wo-nfts-schon-heute-die-preise-treiben/27202962-all.html>. Zugriff: 10.06.2021.
- WLA, World Lottery Association (2018): The WLA Global Lottery Data Compendium 2018. Basel: Oktober 2018.

- WOZ, Die Wochenzeitung (2018): Netzsperrern für die Kultur?. Von: Wüstholtz, Florian. 17.05.2018. <https://www.woz.ch/-8c57>. Zugriff: 26.05.2021.
- Yazdi, Kurosch und Katzian, Christian (2017): Addictive potential of online gambling. A prevalence study from Austria. In: *Psychiatria Danubina*, 29(3), S. 276–378.
- Zendle, David und Cairns, Paul (2018): Video game loot boxes are linked to problem gambling: Results of a large-scale survey. In: *Plos one*, 13(11), S. e0206767. Public Library of Science.
- Zentralplus (2014): Die Luzerner Regierung bleibt unter Beobachtung. Von: Müller, Robert. 22.01.2014. <https://www.zentralplus.ch/die-luzerner-regie-rung-bleibt-unter-beobachtung-891279/>. Zugriff: 08.04.2021.
- Zentralplus (2016): Kanton Luzern bedient sich bei Lotteriegeldern. Von: Müller, Robert. 14.04.2016. <https://www.zentralplus.ch/kanton-luzern-be-dient-sich-bei-lotteriegeldern-733589/>. Zugriff: 08.04.2021.
- Zentralplus (2017): Wie das Luzerner Casino Investoren abwimmelt. Von: Mathis, Markus. 02.02.2017. <https://www.zentralplus.ch/wie-das-luzerner-casino-investo-ren-abwimmelt-768961/>. Zugriff: 11.03.2022.
- 888 Holdings (2022): About 888 Holdings. <https://corporate.888.com/about-us/>. Zugriff: 01.04.2022.

Anhang 1

Aufteilung der Lotteriegelder nach Kanton und Verwendungszweck

Am meisten Geld aus dem Lotteriewesen fließt in die beiden Bereiche Kultur und Sport. Die Kantone unterscheiden sich jedoch stark darin, wie sie die Gelder aus dem Glücksspiel verwenden.

2019 von den kantonalen Lotteriefonds ausbezahlte Beträge pro Bereich (in % von Total)					
Kanton	Kultur	Schützenswerte Kulturgüter	Sozialwesen	Jugend und Erziehung	Gesundheit und Behinderung
AG	29 %	10 %	4 %	4 %	5 %
AI	51 %	3 %	1 %	0 %	6 %
AR	54 %	9 %	10 %	2 %	1 %
BE	39 %	31 %	0 %	0 %	0 %
BL	30 %	6 %	6 %	5 %	3 %
BS	32 %	0 %	2 %	6 %	1 %
FR	41 %	5 %	17 %	12 %	8 %
GE	30 %	5 %	15 %	22 %	11 %
GL	58 %	0 %	14 %	0 %	0 %
GR	46 %	16 %	2 %	3 %	0 %
JU	42 %	6 %	2 %	3 %	2 %
LU	42 %	3 %	8 %	1 %	3 %
NE	62 %	5 %	5 %	5 %	1 %
NW	29 %	26 %	0 %	0 %	0 %
OW	35 %	5 %	2 %	0 %	1 %
SG	55 %	13 %	3 %	0 %	0 %
SH	50 %	3 %	7 %	3 %	2 %
SO	49 %	16 %	11 %	0 %	0 %
SZ	26 %	21 %	2 %	2 %	5 %
TG	53 %	20 %	0 %	0 %	0 %
TI	53 %	0 %	9 %	0 %	0 %
UR	43 %	0 %	1 %	2 %	1 %
VD	47 %	3 %	7 %	6 %	8 %
VS	32 %	10 %	9 %	5 %	3 %
ZG	67 %	0 %	3 %	4 %	1 %
ZH	26 %	11 %	2 %	0 %	0 %
Total	39 %	11 %	5 %	4 %	3 %

2019 von den kantonalen Lotteriefonds ausbezahlte Beträge pro Bereich (in % von Total)				
Bildung und Forschung	Umwelt- und Entwicklungshilfe	Sport	Übrige gemeinnützige Projekte	Total Beträge in Mio. Fr.
8 %	5 %	31 %	5 %	45,4
0 %	1 %	39 %	0 %	1,1
0 %	5 %	20 %	0 %	3,3
0 %	6 %	19 %	5 %	56,6
1 %	14 %	35 %	1 %	14,8
12 %	4 %	38 %	4 %	10,6
3 %	0 %	14 %	0 %	23
2 %	0 %	15 %	1 %	31,9
0 %	3 %	23 %	2 %	2,5
0 %	6 %	26 %	0 %	13,1
0 %	17 %	13 %	15 %	9,9
1 %	8 %	34 %	0 %	22,3
1 %	5 %	16 %	0 %	16
1 %	0 %	38 %	6 %	2,7
5 %	5 %	44 %	0 %	1,8
1 %	2 %	27 %	0 %	31,1
6 %	5 %	22 %	0 %	4,2
0 %	2 %	23 %	0 %	13,8
5 %	2 %	38 %	0 %	7,6
0 %	1 %	25 %	1 %	12,7
0 %	1 %	29 %	8 %	21,8
0 %	2 %	50 %	1 %	2,3
1 %	1 %	23 %	3 %	50
1 %	27 %	14 %	0 %	35,2
1 %	0 %	20 %	3 %	11,2
15 %	5 %	31 %	10 %	94,8
4 %	6 %	25 %	4 %	539,9

Es gibt eine zeitliche Verschiebung zwischen der Erwirtschaftung des Gewinns, der Ausschüttung an die Kantone und der Verwendung der Gelder. Die Angaben stützen sich direkt auf die von den Kantonen in Excel-Tabellen ausgewiesenen Zahlen (Comlot 2021b).

Quelle: Comlot (2020b, 2020c); eigene Berechnungen

Anhang 2

Wie die Kosten der Lotteriefonds geschätzt wurde

Die administrativen Kosten für den Betrieb der kantonalen Lotteriefonds wurden mit zwei Methoden geschätzt. Die Aufwände kommen je nach Schätzung zwischen 16 und 22 Mio. Fr. zu liegen.

	Annahme	Begründung	Geschätzte Kosten 2019
Schätzung 1	Im Schnitt kostet die Verteilung der kantonalen Lotteriegelder pro Kanton 0,6 Mio. Fr.	Durchschnittliche Kosten pro Kanton, der 2019 einen Betriebsaufwand für jeden Fonds ausgewiesen hat.	Bei 26 Kantonen: 15,6 Mio. Fr.
Schätzung 2	Im Schnitt kostet jeder Fonds 280 000 Fr.	Durchschnittliche Kosten pro Fonds bei Kantonen, die 2019 einen Betriebsaufwand für jeden Fonds ausgewiesen haben.	Bei einem Total von 78 Fonds: 21,8 Mio Fr.

Quelle: Comlot (2020b); eigene Berechnungen

Anhang 3

Wie die Kantone die Glücksspielgelder aus B-Casinos 2019 verwendet haben

Die kantonalen Abgaben von Casinos mit B-Konzessionen fliessen grösstenteils direkt in den Staatshaushalt. Rund 2% der Gelder werden im Bereich Spielsucht verwendet.

2019 in Mio. Fr.	Bern	Freiburg	Genf	Graubünden	Jura	Neuenburg
Kantonaler Staatshaushalt ohne Zweckbindung	1,4		11,5	0,5		4,2
Zweckbindung	0,3	3,0			2,2	
Standortgemeinde*	0,2				0,3	
Tourismus					0,8	
Spielsucht	0,2				0,2	
Kultur		3,0			0,4	
Sport					0,4	
Total	1,7	3,0	11,5	0,5	2,2	4,2

* Es wurde nicht erhoben, ob die Gelder in den Standortgemeinden an einen bestimmten Zweck gebunden sind oder nicht.

Es gibt eine zeitliche Verschiebung zwischen der Erwirtschaftung des Gewinns durch die Spielbanken und die Verwendung der Gelder durch die Kantone.

Quelle: Persönliche Kommunikation mit den Kantonen; eigene Darstellung

Schaffhausen	Schwyz	St. Gallen	Tessin	Wallis	Total	
					In Mio. Fr.	In %
1,4	5,3	1,3	16,5	1,5	43,5	84,0%
0,7		1,3	0,8		8,3	16,0%
0,7					1,2	2,3%
		1,3			2,1	4,1%
			0,8		1,2	2,3%
					3,4	6,5%
					0,4	0,8%
2,1	5,3	2,6	17,3	1,5	51,8	100%

avenir suisse

Zürich

Rotbuchstrasse 46

8037 Zürich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

Lausanne

Chemin de Beau-Rivage 7

1006 Lausanne

Tel +41 21 612 66 10

www.avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch