
Das Wichtigste zum Geldspielgesetz

Die Befürworter argumentieren mit der Gemeinnützigkeit von Casinos, die Gegnerinnen sprechen von Privilegienwirtschaft – und beide haben ein wenig recht. Was Sie für die Abstimmung vom Sonntag wissen müssen.

Von [Isabelle Schwab](#) und [Olivia Kühni](#), 04.06.2018

Gegner und Befürworterinnen kämpfen hart auf den letzten Metern. Kurz vor der Abstimmung über das Geldspielgesetz vom nächsten Sonntag scheuen sich beide Seiten nicht vor den ganz grossen Themen.

Die Ja-Seite argumentiert mit den Beiträgen an die Gemeinnützigkeit, die Steuern und die Volksvorsorge, die hier ansässige Casinos aus ihren Einnahmen leisten. «Ja zum Geldspielgesetz – es unterstützt die AHV», [lautet entsprechend der Claim der Pro-Website](#).

Auch die Gegner scheuen das Grundsätzliche nicht: Für sie ist die Vorlage ein typisches Beispiel für Privilegienwirtschaft – die unter Druck stehende Casino-Branche will sich angeblich mithilfe des Staates vor der wachsenden Online-Konkurrenz schützen. «Nein zum Casino-Monopol», [heisst es folgerichtig auf ihrer Kampagnen-Website](#). Das grosse Herz für die Gemeinnützigkeit? Aus Sicht der Gegner reine Propaganda.

Doch was ist von den Argumenten beider Seiten tatsächlich zu halten? Wir liefern einen schlichten Faktencheck – auf dass Sie Ihre Entscheid vom Sonntag hoffentlich guten Gewissens fällen können.

1. Wie ist die Lage heute?

Rechtlich nicht ganz geklärt, weshalb auch Gegnerinnen anerkennen, dass es neue Regeln braucht.

Geldspiel wird heute in zwei Gesetzestexten reguliert: dem [Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken](#) (Spielbankengesetz) und dem [Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten](#) (Lotteriegesetz).

Beide Gesetze regeln Abgabepflichten und Vorgaben zum Spielerschutz für Glücksspiel-Unternehmen. Casinos dürfen nur mit einer Konzession Geldspiele in der Schweiz anbieten, Lotterien brauchen eine Bewilligung und müssen mit ihren Gewinnen Wohltätiges unterstützen. Um sich bewerben zu können, müssen Anbieter ihren Sitz in der Schweiz haben. Zudem müssen Casinos einen Sozialplan vorlegen, der den schädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorbeugen soll. (Die Umsetzung der Sozialkonzepte wird von der Spielbankenkommission überwacht.) Ausserdem müssen Spieler, die ein ungesundes Spielverhalten zeigen, gesperrt werden. Der entsprechende Antrag kann entweder von den Casinos, von Spielerinnen selber oder von Angehörigen kommen. Die Massnahme hat sich grundsätzlich be-

währt, vor allem bei Selbstsperrern, hat aber Schwachstellen: So sind Casinos auch im nahen Ausland ebenso wie Online-Spiele ausgenommen, und Spielhäuser im Inland dürfen aus Datenschutzgründen keine Informationen austauschen.

Casinos sind dazu verpflichtet, zwischen 40 und 80 Prozent ihres Ertrages in Form von Spielbankenabgaben dem Staat zu überweisen. Das Geld kommt grösstenteils der AHV zugute, ein kleinerer Teil aber auch den Standortkantonen. 2016 leisteten Schweizer Casinos 323 Millionen Franken Spielbankabgaben. 276 Millionen gingen an den Bund (vor allem an die AHV), 47 Millionen an die Kantone.

Um fast doppelt so viel Geld geht es bei den Lotterien. Laut Lotteriegesetz muss es ihr Hauptzweck sein, mit ihren Einnahmen wohltätige Zwecke zu verfolgen. Sie verwenden fast 60 Prozent ihrer Erträge für gemeinnützige Zwecke. 2016 sammelten Swisslos und die Loterie Romande so 630 Millionen Franken.

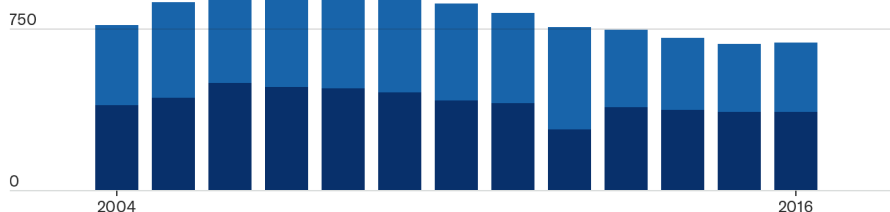
Casinos stehen heute stark unter Druck: Ihr Gewinn sank in den letzten Jahren kontinuierlich. Zwischen 2011 und 2016 machten sie im Schnitt 3 Prozent weniger Gewinn pro Jahr, 2016 stieg er um 1 Prozent. Ganz anders die Online-Geldspiele. Auch wenn nicht genau gesagt werden kann, wie viel Umsatz Online-Geldspiele in der Schweiz erwirtschaften: Es ist unbestritten, dass der Markt rasant wächst.

Die Spielbankenabgaben der Schweizer Casinos

Seit 2007 nehmen die Erträge kontinuierlich ab

● Bruttospielertrag ● Spielbankenabgabe

1500 Millionen Franken



Quelle: Jahresbericht des Schweizer Casino-Verbandes 2017

Eine Studie der Uni Bern von 2016 zeigt: Das Marktvolumen von Online-Spielbanken wurde 2007 auf 31 bis 39 Millionen Franken geschätzt. 2015 dann auf mehr als das Doppelte: 107 Millionen. Dieselbe Studie schätzt das Gesamtvolumen – zuzüglich Poker, Lotterien – auf 250 Millionen Bruttospielertrag pro Jahr.

Der Online-Betrieb eines Glücksspiels ist in der Schweiz bis jetzt verboten; Anbieter wie Pokerstars, Interwetten und bwin sind also im Ausland ansässig. Das schafft das Dilemma, mit dem sich viele Spieler heute konfrontiert sehen, wenn sie auf den führenden Online-Portalen spielen. Die von ausländischen Unternehmen betriebenen Plattformen sind legal, die Spieler selber aber sitzen eben in der Schweiz, wo das Online-Glücksspiel eigentlich verboten ist. Was gilt denn jetzt genau? Diese Unsicherheit will das Geldspielgesetz nach eigenem Anspruch beseitigen.

2. Was will das Geldspielgesetz?

Das neue Geldspielgesetz will nach Interpretation des Bundesrats «den Schweizer Geldspielmarkt modernisieren und den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten stärken», wie die Regierung schreibt. Es stelle zudem sicher, «dass Anbieter von Geldspielen weiterhin einen Beitrag an unser Gemeinwohl leisten». Zu diesen Ansprüchen gleich mehr.

Das von Simonetta Sommaruga's Justizdepartement vorgelegte Geldspielgesetz vereint das Glücksspielgesetz und das Lotterieggesetz. Dabei fügt es bei den Konzessionen neu auch das Recht hinzu, Online-Glücksspiele anzubieten. Bewerben darf sich für diese Konzessionen allerdings nur, wer in der Schweiz den Unternehmenssitz hat.

Die Angebote von ausländischen Anbietern sind also künftig in der Schweiz eindeutig verboten – und werden im Internet gesperrt, wenn sie Schweizerinnen den Zugang nicht verwehren.

Damit sollen Steuereinnahmen, Sozialabgaben sowie die Beiträge der Spielbanken an AHV, Kultur und Sport gesichert werden. Auch die Prävention gegen Spielsucht soll verbessert werden. Neu haben die Standortkantone den Auftrag, Massnahmen zum Schutz vor Spielsucht zu treffen, und nicht nur Casinos, sondern auch Lotterien müssen Spielsüchtige sperren und in einem zentralen Register verzeichnen.

3. Wer ist dafür und wer dagegen?

Die aktuelle Vorlage zum Geldspielgesetz hat wie viele Vorlagen in der Schweizer Politik eine lange Geschichte. Hier eine verkürzte Version: Am 21. Oktober 2015 legte der Bundesrat die Botschaft vor, am 29. September 2017 ergriffen vier Jungparteien das Referendum: Jungfreisinnige, Junge SVP, Junge Grüne und Junge Grünliberale. Darum kommt der Entwurf am 10. Juni an die Urne.

Bundesrat und Parlament sind klar für die Vorlage. Auch National- und Ständerat haben sich klar für die Annahme des Geldspielgesetzes ausgesprochen. Weniger einig sind sich die Parteien. SP, EVP, CVP und die JCVP (als einzige Jungpartei) sagen Ja. FDP, Grüne, GLP, BDP und die übrigen Jungparteien haben dagegen die Nein-Parole gefasst. Die SVP hat keine Parole gefasst.

Zu den Argumenten.

4. Fehlende Spielbankenabgaben

Es ist tatsächlich so, dass Casinos beträchtliche Abgaben zugunsten von AHV und Gemeinnützigkeit abliefern. Sie geben auf Bruttospieleerträgen bis 10 Millionen 40 Prozent als Spielbankenabgabe ab, für jede weitere Million steigt der Satz um 0,1 Prozent bis auf maximal 80 Prozent. Um die Relation zu wahren, gilt es allerdings zu erwähnen: Für die AHV selber machen die Spielbankabgaben lediglich 0,6 Prozent der Gesamteinnahmen aus.

Dennoch: Weil die Umsätze der Casinos zurückgehen, gehen die Abgaben an die AHV auch zurück. Online-Glücksspiele lieferten bislang nichts an die AHV oder an gemeinnützige Institutionen ab. Das soll sich durch das neue Gesetz ändern. Da nur in der Schweiz ansässige Spielbanken Online-Spiele

anbieten könnten, würden sie ebenfalls der Abgabepflicht unterstellt. Auch das Online-Gambling soll künftig seinen Teil beitragen.

Um dieses Ziel zu erreichen, wären jedoch allenfalls auch andere Lösungen möglich. Anbieter könnten zu einer Konzessionspflicht und zu entsprechenden Abgaben auf den hier erwirtschafteten Erträgen verpflichtet werden, selbst wenn sie ihren Hauptsitz im Ausland haben. Dieses sogenannte Ringfencing wird in einigen Staaten, darunter Dänemark und Österreich, angewandt.

Als Hauptargument dagegen wandte Bundesrätin Simonetta Sommaruga in der «Arena» ein, die Schweizer Casinos seien leichter zu kontrollieren. Die Aufsichtsbehörde könne nicht nach Gibraltar oder Malta, um zu kontrollieren, ob die Spielbankenabgaben korrekt gemacht wurden. Selbst wenn ein ausländischer Anbieter in der Schweiz eine Tochtergesellschaft gründen würde, könnten interne Zahlungsabläufe (etwa an den Mutterkonzern in Malta) nicht kontrolliert werden.

Das Argument mutet insofern seltsam an, als auch die heute in der Schweiz ansässigen Casinos oft zumindest teilweise ausländischen und internationalen Unternehmen über Schweizer Tochtergesellschaften gehören, wie die Berichte der Spielbankenkommission zeigen. Einer Schweizer Tochter der Casinos Austria AG beispielsweise gehören das Casino St. Moritz sowie Anteile am Casinò Lugano und am Grand Casino Kursaal in Bern, und eine Tochter des französischen Gastronomie-Grosskonzerns Groupe Lucien Barrière ist ebenfalls gleich an mehreren Schweizer Spielhäusern (Freiburg, Jura, Montreux) beteiligt. Grundsätzlich wäre derselbe Weg auch für Anbieter von Online-Spielen denkbar.

Nationalrat Marcel Dobler entgegnete Sommaruga denn auch, dass es bereits Staaten wie Grossbritannien und Dänemark gebe, die Konzessionen an ausländische Online-Casinos vergeben und von deren Erfahrungen die Schweiz profitieren könne. Nach Einschätzung von Simonetta Sommaruga funktioniert das nur darum, weil die Casinos in Dänemark lediglich 20 Prozent ihrer Erträge an den Staat abgeben – und sich ein Schwarzmarkt entsprechend nicht lohne. (Während in der Schweiz eben 40 bis 80 Prozent abgegeben werden müssen.)

Das Schwarzmarkt-Argument führen allerdings auch die Gegner ins Feld: Sie fürchten, dass viele Spieler bei einem Verbot der ausländischen Anbieter in die Illegalität abwandern und dem Staat gerade dadurch Abgaben entgehen, die er sich bei einer besseren Lösung wie eben Ringfencing jetzt hätte sichern können.

Entsprechend argumentieren auch die Firmen selber (die natürlich, genauso wie die Schweizer Casinos, im eigenen Interesse sprechen): Man sei im Austausch für wertvolle Rechtssicherheit gern bereit, Abgaben zu zahlen, sagte CEO Werner Becher von Interwetten gegenüber dem «Tages-Anzeiger». In Österreich liefere Interwetten bereits 40 Prozent ihrer Erträge ab.

(Nationalrat Dobler übrigens machte im April Schlagzeilen im Zusammenhang mit der Geldspielgesetz-Debatte: Er machte öffentlich, dass ein Casino ihm nach seiner Nein-Stimme im Nationalrat einen Sitz in einem Verwaltungsrat angeboten hatte, was er als Versuch der Einflussnahme wertete.)

5. Spielerschutz

Expertinnen für Spielerschutz stehen der Vorlage ambivalent gegenüber. Die Koalition zum Schutz der Spielerinnen und Spieler kritisiert in einer

Stellungnahme, dass das Geldspielgesetz den Spielerschutz nicht konsequent genug umsetze. Zwar würden die Kantone zu konkreten Präventionsmassnahmen verpflichtet, doch würden ihnen keine entsprechenden Mittel zugesprochen. Casinos müssen keine Präventionsabgabe leisten, wie dies bei den Lotterieberbietern der Fall ist.

Die Präventionsabgabe beträgt dort ein halbes Prozent der Einnahmen und geht direkt an die Standortkantone. 2016 waren das 4,5 Millionen Franken. Zum Vergleich: Eine Studie aus dem Jahr 2009 schätzt die direkten sozialen Kosten (Behandlung, Kriminalität, soziale Sicherung, Scheidungen) von Spielsucht in der Schweiz auf 8,6 Millionen Franken. Der Grossteil der Kosten wird gemäss der Studie allerdings durch indirekte Effekte wie Produktivitätsverlust und geringere Leistungsfähigkeit ausgelöst. Gesamthaft schätzen die Autoren die Kosten deshalb auf knapp 60 Millionen Franken jährlich.

Die Koalition möchte zudem strengere Regeln, was die Online-Glücksspiele angeht. Individualisierte Werbung und Lockvogelangebote sollen verboten werden. Dennoch ist das Geldspielgesetz für die Suchtverbände das kleinere Übel gegenüber der kompletten Netzfreiheit, weshalb sie – wohl eher zähneknirschend – die Ja-Parole beschlossen haben.

Manche Gegner verweisen zudem auf das potenzielle Abwandern von Spielern in den Schwarzmarkt, was nicht nur bezüglich Steuern und Abgaben Schaden anrichten könnte, sondern eben auch gefährdete Spielerinnen sich selber überliesse. Ähnliche Feststellungen kennt man aus dem Bereich von Drogen oder Prostitution.

6. Monopol-Vorwurf

Es ist nicht von der Hand zu weisen: Indem das Gesetz die Konzessionsvergabe auf Anbieter mit Schweizer Sitz beschränkt, betreibt es einen Protektionismus alter Schule – der inländische Markt wird gegenüber internationaler Konkurrenz abgeriegelt. Der Ausdruck «Monopol» ist dafür zwar nicht der richtige (der Markt wird nicht von nur einem Unternehmen dominiert). Doch der Vorwurf, dass hier ein staatlicher Schutzwall für eine inländische Branche aufgebaut werde, ist durchaus berechtigt.

Ein solcher Schutzwall kann problematisch sein, weil er zu schlechteren Angeboten und höheren Preisen für die Konsumenten führen kann (sowie zu entsprechend höheren Einnahmen für die Firmen, weshalb diese in unterschiedlichen Branchen entsprechende staatliche Schutzmassnahmen oft fordern oder zumindest begrüssen).

Tatsächlich kritisieren die Gegner, Schweizer Unternehmen hätten im Falle eines Verbots ausländischer Anbieterinnen gar nicht das Know-how, um deren Niveau bezüglich Benutzerfreundlichkeit und Innovation – manche Portale sind seit Jahren im Geschäft – zu erreichen. Ausserdem könnten sie bezüglich der Grösse des Spielerpools niemals mithalten, spielen doch Hunderttausende Menschen aus aller Welt auf den marktführenden Seiten.

7. Netzsperrern

Neben dem Protektionismus an sich stören sich viele Gegnerinnen am Mittel, mit dem dieser durchgesetzt werden soll: staatlich angeordnete Netzsperrern. Die Gegner kritisieren Netzsperrern als schweren Eingriff in das of-

fene Internet – manche werten das gar als «Präjudiz für eine tief greifende Internet-Zensur».

Tatsächlich sind Netzsperrern eine unelegante Lösung, wie auch viele Befürworter zugeben. Grundsätzlich sind sie als Instrument eines modernen Rechtsstaats allerdings nicht völlig ausgeschlossen oder neu, wie teilweise argumentiert wird. Bereits heute sperren Schweizer Internetprovider – allerdings freiwillig – Websites, etwa den Zugang zu Kinderpornografie. Hier arbeiten Swisscom, UPC und Salt mit dem Bundesamt für Polizei zusammen. (Manche Gegner der Netzsperrern weisen allerdings richtigerweise darauf hin, dass in einigen anderen Staaten verbotene Inhalte wie Kinderpornografie nie gesperrt, sondern stattdessen gelöscht werden, was die sinnvollere Massnahme sei.)

Die richtige Frage ist also nicht die, ob Netzsperrern neu, sondern ob sie zielführend sind. Darüber gehen die Meinungen auseinander. Ein Gutachten der Universität Zürich von 2016 etwa bezweifelt, dass Netzsperrern zur Rechtsdurchsetzung taugen. Auch die Spielbankenkommission schrieb in einer Stellungnahme bereits 2014, dass sie Netzsperrern begrüsse, jedoch empfehlen würde, Finanztransfersperrern bei Finanzflüssen über unerlaubte Websites als zusätzliche Massnahme zu berücksichtigen.

Das wäre auch laut einigen Gegnern des Geldspielgesetzes die bessere Lösung. Tatsächlich wurden Finanztransfersperrern in der Vernehmlassung für das neue Geldspielgesetz ebenfalls zum Thema. In einer Notiz zu Internetsperrern und deren Alternativen kam das Justizdepartement im Juli 2017 jedoch zum Schluss, dass solche Sperrern häufig wirkungslos seien und viel aufwendiger umzusetzen wären als Internetsperrern. Denn: Neben Kreditkarten müssten auch digitale Geldbörsen wie etwa Paypal kontrolliert werden. Das sei beinahe unmöglich. Zudem würde die Kontrolle der Schweizer Banken für diese erhebliche Kosten erzeugen und einen Wettbewerbsnachteil darstellen.

8. Fazit

Als Stimmbürgerin stehen Sie angesichts der auf beiden Seiten durchaus legitimen Argumente wie so oft vor einer Abwägungsfrage.

Halten Sie die Ziele des Geldspielgesetzes, also etwa die Sicherung von Steuern und Sozialabgaben und die Suchtprävention, für so wichtige Ziele, dass die Politik Ihrer Ansicht nach reagieren sollte?

Und vor allem (da sich bei Ersterem sehr viele einig sind): Wenn ja, sind dann das vorgeschlagene Verbot ausländischer Anbieter und entsprechende Netzsperrern eine zielführende und verhältnismässige Lösung?

Falls Sie das finden, stimmen Sie Ja. Falls nicht – schicken Sie das Parlament zurück an die Arbeit, auf dass es andere Wege finde.