



30. September 2022

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossen- schaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Austausch von Daten betreffend ge- sperrte Spielerinnen und Spieler im Geld- spielbereich

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfah-
rens



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	3
1.2	Geprüfte Alternativen	3
1.3	Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis.....	4
1.4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	4
2	Grundzüge der Vorlage	4
2.1	Inhalt des Abkommens	4
2.2	Gesetzgeberische Umsetzung in der Schweiz.....	4
3	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Vertrages.....	5
4	Auswirkungen	12
4.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund und die Kantone	12
4.2	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	12
5	Rechtliche Aspekte.....	12
5.1	Verfassungsmässigkeit.....	12
5.2	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	13
5.3	Erlassform	13

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Am 11. März 2012 haben rund 87 % der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und alle Kantone einem neuen Verfassungsartikel über Geldspiele zugestimmt (Artikel 106 Absatz 1 Bundesverfassung [BV]¹). Dieser verleiht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich. Auf dieser Grundlage hat das Parlament im September 2017 mit deutlicher Mehrheit das neue Geldspielgesetz (BGS)² verabschiedet. Das Gesetz löst das Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998 und das Lotteriegesetz vom 8. Juni 1923 ab. Verschiedene Kreise haben gegen das neue Gesetz das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 hat sich die Bevölkerung mit fast 73 % der Stimmen für das neue Geldspielgesetz ausgesprochen. Es ist zusammen mit den dazugehörigen Verordnungen am 1. Januar 2019 in Kraft getreten.

Das Geldspielgesetz sieht verschiedene Massnahmen zum Schutze der Spielerinnen und Spieler vor. Eine der wichtigsten Massnahmen des Sozialschutzes ist die Spielsperre. Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen sperren Personen vom Spielbetrieb aus, von denen sie annehmen müssen, dass sie überschuldet sind, Spieleinsätze tätigen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen oder die von einer Fachstelle als spielsüchtig gemeldet wurden (Art. 80 BGS).

Die Schweiz hat 21 Spielbanken, woran sich bis zur nächsten Konzessionsvergabe 2025 nichts ändern wird, sowie zwei Veranstalterinnen von Grossspielen (Loterie Romande und Swisslos). Das Fürstentum Liechtenstein (nachfolgend Liechtenstein) regelt die Zulassung von Spielbanken mit einem Polizeibewilligungssystem, wobei die Bewilligungsvoraussetzungen den schweizerischen Konzessionsvoraussetzungen weitgehend entsprechen. Aktuell hat es in Liechtenstein fünf Spielbanken.

Ein grenzüberschreitender Austausch der Daten gesperrter Spielerinnen und Spieler ist wichtig für einen effizienten Sozialschutz, wenn die Spielbanken beider Länder so nahe beieinanderliegen wie im Falle der Schweiz und Liechtenstein. Vom Casino in Bad Ragaz (Schweiz) zum Casino in Balzers (Liechtenstein) dauert die Autofahrt eine knappe Viertelstunde, vom Casino in Ruggell (Liechtenstein) zum Casino in St. Gallen (Schweiz) eine halbe Stunde. Diese kurzen Distanzen zeigen auf, dass ein griffiger Spielerschutz die Zusammenarbeit der beiden Staaten bedingt. Nur so kann sichergestellt werden, dass die in einem Land gesperrten Personen nicht in Spielbanken auf der anderen Seite der Grenze weiterspielen können. Spielerinnen und Spieler mit problematischem Spielverhalten lassen sich in der Regel nicht von Landesgrenzen aufhalten.

1.2 Geprüfte Alternativen

Geprüft und verworfen wurde einerseits ein freiwilliger Datenaustausch zwischen den grenznahen Spielbanken. Diese Option scheiterte unter anderem aus wirtschaftlichen Erwägungen am Widerstand einzelner Casinos in beiden Ländern und ist datenschutzrechtlich problematisch. Andererseits wurde auch der Weg über die Amtshilfe analysiert. Diese kommt allerdings nur zur Anwendung bei Anfragen in Einzelfällen. Für einen systematischen Datenaustausch genügt die gesetzliche Grundlage in Artikel 103 des Geldspielgesetzes nicht. Dazu

¹ SR 101

² SR 935.51

kommt, dass der Datenaustausch bei der Amtshilfe über die zuständigen Behörden abgewickelt werden anstatt direkt über die sperrenden Spielbanken bzw. Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen.

Es wurde auch ein Austausch mit weiteren Nachbarländern geprüft, jedoch ist weder die geografische Lage und Dichte der Spielbanken noch die Rechtslage vergleichbar. Liechtenstein hat ein sehr ähnlich aufgebautes Geldspielrecht wie die Schweiz, was die Umsetzung eines Austausches erleichtert. Zudem besteht gerade mit der Nähe und der grossen Anzahl Spielbanken in Liechtenstein hier der grösste und dringendste Handlungsbedarf.

1.3 Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis

Zwischen Frau Bundesrätin Keller-Sutter und dem jetzigen liechtensteinischen Regierungschef Risch fand im Herbst 2019 ein Schriftenwechsel statt. Beide Parteien äusserten sich dahingehend, dass sich die zuständigen Behörden aus Gründen des Sozialschutzes über mögliche Handlungsoptionen austauschen sollen.

Nach einem Austausch über die geeignete Realisierungsform, der aufgrund der Pandemie-Situation mehr Zeit als üblich beanspruchte, nahm das Bundesamt für Justiz die Arbeiten für die Ausarbeitung eines Abkommens auf. In zwei Verhandlungsrunden im Frühling und Sommer 2022 haben die Delegationen der beiden Länder den Vertragstext vereinbart.

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020³ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020⁴ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Einerseits ging der Anstoss für das Abkommen von Liechtenstein aus, andererseits betrifft es nur einen kleinen, spezialisierten Kreis. Entsprechend wurde das Abkommen nicht in der Planung berücksichtigt. Dennoch ist das Abkommen wichtig für die Verstärkung des Spielerschutzes und die Beziehungen zu Liechtenstein.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Inhalt des Abkommens

Das Abkommen regelt den Austausch von Daten von gesperrten Spielerinnen und Spielern zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Es schreibt den Spielbanken und Veranstalterinnen und Veranstaltern von Grossspielen den Austausch und die gegenseitige Anerkennung und Anwendung der Spielsperren vor, lässt ihnen jedoch die Umsetzung frei.

2.2 Gesetzgeberische Umsetzung in der Schweiz

Die Schweiz folgt dem monistischen System, wonach völkerrechtliche Bestimmungen automatisch innerstaatliche Geltung erlangen. Das vorliegende Abkommen enthält direkt anwendbare Normen, die im Kontext der nationalen Geldspielregulierung genügend konkret und bestimmt sind, dass natürliche oder juristische Personen daraus direkt Rechte und Pflichten ableiten und vor Verwaltungs- und Gerichtsbehörden geltend machen oder einklagen können.

³ BBl 2020 1777

⁴ BBl 2020 8385

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Vertrages

Im Eingangstext werden die guten und engen Beziehungen der Schweiz und Liechtensteins sowie die Beweggründe für das Abkommen betont. Es wird eine Zusammenarbeit im Sinne eines Datenaustausches vereinbart, um "Spieltourismus" gesperrter Personen zwischen den beiden Ländern zu verhindern. Durch einen grenzüberschreitenden Datenaustausch wird der Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel verstärkt. Gemeinsames Verständnis der Vertragsstaaten ist dabei, dass "exzessives Geldspiel" einen Überbegriff darstellt und den Schutz vor Spielsucht beinhaltet (vgl. dazu auch Art. 71 BGS).

Art. 1 *Gegenstand*

Das Abkommen regelt den Austausch von Daten betreffend gesperrte Spielerinnen und Spieler zwischen den schweizerischen sowie den liechtensteinischen Veranstalterinnen und Veranstaltern von Geldspielen (Bst. a). Ebenfalls festzulegen ist die Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung und Anwendung der jeweiligen Spielsperren, damit der Sozialschutzgedanke auch effektiv umgesetzt wird. Mit dem Abkommen wird die formell-gesetzliche Grundlage geschaffen, um die Rechte und Pflichten der Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen und der Spielerinnen und Spieler festzulegen (Bst. b).⁵

Der Regelungsgegenstand ist umfassend auszulegen: Die mit dem Austausch bzw. der Anerkennung und Anwendung zusammenhängenden Rechte und Pflichten sowie die Rechtsfolgen bei Verstössen sind ebenfalls erfasst.

Vom Abkommen erfasst werden die sozialschutzorientierten Spielsperren nach Artikel 80 BGS bzw. Artikel 23 des liechtensteinischen Geldspielgesetzes vom 30. Juni 2010 (GSG)⁶ sowie der Spielausschluss⁷ nach Artikel 42 Abs. 1 Geldspielverordnung (VGS)⁸. Mit eingeschlossen sind auch die in der Praxis häufig vorkommenden Selbstsperren nach Artikel 80 Absatz 5 BGS bzw. Artikel 23 Absatz 4 GSG. Nicht ausgetauscht werden sollen hingegen Daten betreffend anderen Spielverböten (Art. 52 Abs. 1 BGS bzw. Art. 22 Abs. 1 GSG). Es wäre beispielsweise nicht ersichtlich, wieso die Angestellten der ESBK bzw. der liechtensteinischen Aufsichtsbehörden im jeweils anderen Land gesperrt werden müssten.

Ebenfalls nicht Gegenstand des Datenaustausches sollen zudem lokale Spielverbote sein, die auf diejenige Spielbank begrenzt sind, mit welcher die Person in Verbindung steht (Art. 52 Abs. 2 BGS bzw. Art. 22 Abs. 2 GSG) oder lokale Spielausschlüsse, die nur für die sperrende Spielbank bzw. Veranstalterin von Grossspielen gelten (Art. 53 Abs. 1 Bst. a und Art. 66 BGS bzw. Art. 24 Bst. a GSG).

Schliesslich können sich auch aus den Geldwäscherei-Vorgaben Spielsperren ergeben, die ebenfalls nicht vom Abkommen erfasst werden sollen. Gemeint ist die Ablehnung oder der Abbruch von Geschäftsbeziehungen aufgrund von geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten (Art. 42 BGS i.V.m. Art. 9 Abs. 1 Bst. b Geldwäschereigesetz [GwG]⁹ und Art. 20 Abs. 1

⁵ Vgl. Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, BBl 2015 8387, 8457.

⁶ LR-Nr 2010.35 (abrufbar unter: <<https://www.gesetze.li/konso/2010.235>> [Stand: 09.08.2022]).

⁷ Im liechtensteinischen Geldspielgesetz ist dies Teil der Spielsperren (Art. 23 Abs. 1 Bst. c GSG).

⁸ SR 935.511

⁹ SR 955.0

Geldwäschereiverordnung ESBK¹⁰ bzw. Art. 29 Abs. 1 Geldwäschereiverordnung EJPD¹¹) oder aufgrund von internationalen Sanktionsmassnahmen (Art. 6 Abs. 2 Bst. d i.V.m. Art. 22a GwG).¹² Während es im ersten Fall nur um die betroffene Spielbank bzw. Grossspielveranstalterin geht ("lokales Spielverbot")¹³, handelt es sich beim zweiten Fall um internationale Sperren, die grundsätzlich bereits in beiden Ländern unabhängig voneinander gelten.¹⁴

Nicht Spielsperren im Sinne dieses Abkommens sind demnach andere Spielverbote, lokale Spelausschlüsse sowie geldwäschereirechtliche Ausschlussgründe.

Artikel 2 Zweck

Wie bereits in der Präambel erwähnt, dienen die Bestimmungen des vorliegenden Abkommens der Stärkung des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel. Es geht dabei um den Schutz vor Spielsucht und dem Tätigen von Spieleinsätzen, die in keinem Verhältnis zum Einkommen und Vermögen stehen (vgl. auch Art. 71 BGS). Damit wird eines der Hauptziele des Geldspielgesetzes über die Grenze hinaus umgesetzt. Artikel 2 Buchstabe a BGS hält nämlich bereits als Zweck fest, dass die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren geschützt werden soll, die von den Geldspielen ausgehen. Durch die gegenseitige Anerkennung und Anwendung der jeweiligen Spielsperren wird dieser Schutz in beiden Ländern verstärkt.

Artikel 3 Geltungsbereich

Alle Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen, die Spielerinnen und Spieler nach dem schweizerischen oder liechtensteinischen Recht sperren, sollen vom Abkommen erfasst werden. Das Abkommen stellt nicht auf den Sitz der Veranstalterin bzw. des Veranstalters ab, weil die liechtensteinischen Spielbanken nicht zwingend Sitz in Liechtenstein haben müssen (Art. 9a GSG). Anknüpfungspunkt ist stattdessen das Aussprechen der Sperre.

Veranstalterinnen und Veranstalter zum heutigen Zeitpunkt sind:

Für die Schweiz:

- Alle Spielbanken, die Geldspiele landbasiert und online anbieten;
- Veranstalterinnen von online durchgeführten oder sonstigen¹⁵ der Spielsperre unterliegenden Grossspielen. Letzteres betrifft im Rahmen dieses Abkommens Swisslos und die Loterie Romande. Hinzuweisen ist auf die Besonderheit, dass Swisslos ihre Grossspiele sowohl in der Schweiz als auch in Liechtenstein veranstaltet (vgl. dazu Anlage I zum Zollvertrag zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet vom 29. März 1923 [Zollvertrag]¹⁶).

¹⁰ SR 955.021

¹¹ SR 955.022

¹² Im schweizerischen System zur Umsetzung der Spielsperren (VETO) werden die entsprechenden Listen eingelesen.

¹³ Wenn sich der betroffene Spieler oder die betroffene Spielerin bspw. gegenüber einer anderen Spielbank oder Veranstalterin von Grossspielen vollständig ausweist und keine Zweifel mehr an der Identität bestehen, darf er oder sie dort auch spielen.

¹⁴ Vgl. auch Art. 22 Abs. 1 Bst. d GSG.

¹⁵ Vgl. Art. 80 Abs. 3 BGS.

¹⁶ Kundmachung vom 15. Dezember 2020 der Abänderung der Anlage I zum Zollvertrag im Bereich der Geldspielgesetzgebung; LGBI-Nr. 2020.458 (abrufbar unter: <<https://www.gesetze.li/chrono/2020458000>> [Stand: 09.08.2022]).

Für Liechtenstein:

- Alle Spielbanken, die Geldspiele landbasiert anbieten;
- Im liechtensteinischen Recht werden auch Veranstalterinnen und Veranstalter von Online-Geldspielen geregelt, jedoch gibt es zurzeit keine, da die liechtensteinische Regierung ein Moratorium der entsprechenden Bewilligungen bis 2023 beschlossen hat.¹⁷ Da das zukünftige Bestehen von Veranstaltern von Online-Geldspielen nach liechtensteinischem Recht somit nicht ausgeschlossen werden kann, müssen sie vorsorglich auch einbezogen werden. Im Abkommen wurde deshalb eine möglichst umfassende Terminologie gewählt (Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen).

Artikel 4 Spielsperre und Datenaustausch

Sobald eine Veranstalterin bzw. ein Veranstalter von Geldspielen einen Sperrgrund nach dem eigenen Recht feststellt oder ein Gesuch für eine Selbstsperre erhält, sperrt sie oder er die entsprechende Spielerin bzw. den entsprechenden Spieler. Dies erfolgt unabhängig vom Wohnsitzland der Spielerinnen und Spieler. In der Schweiz sperren die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen Personen vom Spielbetrieb aus, die die Voraussetzungen von Artikel 80 BGS erfüllen. Sie können zudem gemäss Artikel 42 VGS Personen aus dem Spielbetrieb ausschliessen, wenn sie durch Täuschung oder auf andere Weise den Spielbetrieb beeinträchtigen. In Liechtenstein sperrt die Spielbank Personen vom Spielbetrieb ebenfalls aus, wenn sie überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen, Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen oder den geordneten Spielbetrieb beeinträchtigen (Art. 23 Abs. 1 GSG).

Neben der nationalen Verpflichtung, den anderen Veranstalterinnen und Veranstaltern von Geldspielen in der Schweiz bzw. in Liechtenstein eine Sperre mitzuteilen, z.B. über das gemeinsame Register, kommt durch das Abkommen die Verpflichtung hinzu, diese Angaben auch mit den Veranstalterinnen und Veranstaltern von Geldspielen des anderen Landes auszutauschen. Dies bedeutet, dass die Veranstalterin von Geldspielen dafür sorgt, dass die Angaben korrekt erfasst und übermittelt werden. Dabei ist sie besorgt, die datenschutzrechtlichen Vorgaben zu befolgen und insbesondere auch Löschungen ihrer Spielsperren mitzuteilen (vgl. Art. 5 Abs. 3).

Besteht der Grund für die Sperre nicht mehr, kann die Spielerin oder der Spieler die Aufhebung beantragen (vgl. Art. 9). Zuständig sind diejenigen Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen, welche die Sperre ursprünglich ausgesprochen haben. Dies gilt unabhängig vom Wohnsitzland der Spielerin oder des Spielers.

Artikel 5 Umsetzung des Datenaustausches

Die Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen in der Schweiz sowie die Spielbanken und soweit vorhanden die Veranstalterinnen und Veranstalter von Online-Geldspielen in Liechtenstein werden verpflichtet, die Daten gesperrter Spielerinnen und Spieler auszutau-

¹⁷ Die Regierung hat in ihrer Sitzung vom 19. November 2019 beschlossen, die Behandlung von Anträgen betreffend Konzessionen von Online-Geldspielen bis Ende 2023 auszusetzen (vgl. dazu Information des Amtes für Volkswirtschaft abrufbar unter: <<https://www.llv.li/inhalt/1180/amtstellen/online-geldspiele>> [Stand: 09.08.2022]).

schen. Es geht dabei grundsätzlich um Personendaten gemäss Artikel 3 Buchstabe a Datenschutzgesetz (DSG)¹⁸ bzw. Artikel 5 Buchstabe a neues Datenschutzgesetz¹⁹ (nDSG), zusätzlich wird das Ausstellungsdatum der Sperre ausgetauscht, weshalb umfassend von Daten gesprochen wird. Von der Austauschpflicht erfasst werden sowohl die Daten aller bereits gesperrten Spielerinnen und Spieler als auch der nach Inkrafttreten des Abkommens neu gesperrten Personen (vgl. dazu auch Art. 12). Der Austausch bezweckt, dass die Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen den in der Schweiz bzw. in Liechtenstein gesperrten Spielerinnen und Spielern den Zugang auch im anderen Land verweigern. Damit wird der Sozialschutz über die Grenze hinaus verstärkt.

Der Datenaustausch hat unverzüglich zu erfolgen. Die Veranstalterin von Geldspielen, die eine Sperre ausgesprochen hat, muss diese entsprechend sofort, d.h. ohne schuldhaftes Verzögern, mitteilen.

Die Verantwortung für die Umsetzung des Austausches tragen die Spielbanken und Veranstalterinnen und Veranstalter von Grossspielen. Die technische und organisatorische Ausgestaltung wird somit ihnen überlassen.

Denkbar für die Umsetzung des Datenaustausches sind verschiedene Modelle: Infrage kommt die Schaffung einer elektronischen Schnittstelle, worüber die Sperrlisten beider Länder gegenseitig ausgetauscht werden. Das bedeutet, dass die Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen neben der nationalen Sperrliste zusätzlich immer auch die vom anderen Land mitgeteilte Liste konsultieren müssen. Eine weitere Möglichkeit wäre, dass sich die liechtensteinischen Veranstalter von Geldspielen dem Schweizer Sperr-System (VETO) anschliessen. Die datenschutzrechtlichen Vorschriften müssen dabei beachtet werden. Insbesondere dürften die liechtensteinischen Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen nur auf die im Abkommen genannten Daten Zugriff haben (Art. 5 Abs. 2).

Das Sperrregister wird zum Schutze der gefährdeten Spielerinnen und Spieler geführt. Die dazugehörige Datenbearbeitung erfolgt entsprechend zum Zwecke des Sozialschutzes (Art. 71 BGS) und somit im Rahmen der Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe. Grundsätzlich kommen deshalb die Artikel 16 ff. DSG bzw. Art. 33 ff nDSG zur Anwendung. Artikel 5 des Abkommens stellt dabei die notwendige gesetzliche Grundlage dar für eine Datenbekanntgabe der schweizerischen Veranstalterinnen und Veranstaltern von Geldspielen an ihre liechtensteinischen Pendants.

Das Abkommen hält in Artikel 5 Absatz 2 Buchstaben a-d zudem fest, welche Datenkategorien ausgetauscht werden: Name und Vorname, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit und Ausstellungsdatum der Sperre. Das Abkommen zählt somit zwei Kategorien weniger auf als die Geldspielverordnung (vgl. Art. 85 Abs. 1 VGS). Die Art und der Grund der Sperre werden den Veranstalterinnen von Geldspielen des anderen Landes nicht mitgeteilt. Diese Angaben sind nicht zwingend notwendig für die korrekte Umsetzung der Spielsperren im anderen Land. Entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit bzw. der Datensparsamkeit sind diese Angaben deshalb nicht Teil des grenzüberschreitenden Datenaustausches. Soweit Schweizer Veranstalterinnen von Geldspielen die Sperre aussprechen, sind sie weiterhin verpflichtet, alle Daten gemäss Artikel 85 Absatz 1 VGS zu erfassen, jedoch werden sie nicht vollständig den liechtensteinischen Veranstalterinnen von Geldspielen mitgeteilt.

¹⁸ SR 235.1

¹⁹ BBl 2020 7639 (Schlussabstimmungstext), Inkrafttreten geplant per 01.09.2023.

Sobald eine Spielsperre aufgehoben wird, dürfen die Daten der betroffenen Person den anderen Spielbanken oder Veranstalterinnen und Veranstaltern von Grossspielen grundsätzlich nicht mehr zugänglich sein. Die Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen dürfen deshalb Daten einer Spielerin oder eines Spielers, deren Spielsperre aufgehoben wurde, nicht mehr mitteilen. Je nach gewählter Umsetzung reicht aber die Nichtmitteilung nicht aus, sondern es muss die Löschung der Daten zusätzlich aktiv kommuniziert werden, damit diese auch im anderen Land realisiert werden. Auch die Löschung hat unverzüglich zu erfolgen.

Artikel 6 Register

Die Umsetzung des Datenaustausches in der Praxis wird den Veranstalterinnen und Veranstaltern von Geldspielen überlassen. Mit Artikel 6 wird die Grundlage dafür geschaffen, dass dieser Austausch über ein gemeinsames Register stattfinden könnte, wenn sich dies als die tauglichste Möglichkeit erweist.

Artikel 7 Anerkennung und Anwendung der Spielsperren

Zentral für die Umsetzung des vom Abkommen angestrebten Datenaustausches ist, dass die Spielbanken und Veranstalterinnen und Veranstalter von Grossspielen die Spielsperre des jeweils anderen Landes anerkennen und anwenden. Eine von einer Schweizer Veranstalterin von Geldspielen gesperrte Person darf auch nicht in einer Liechtensteiner Spielbank spielen und eine in Liechtenstein gesperrte Person darf nicht bei einer Schweizer Veranstalterin bzw. einem Schweizer Veranstalter von Geldspielen spielen. Entsprechend wird eine Pflicht zur Anerkennung und Anwendung im Abkommen festgehalten.

Artikel 8 Informationspflicht der Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen

Die Schweizer Veranstalterinnen von Geldspielen müssen die Spielerinnen und Spieler, die sie ab Inkrafttreten des Abkommens sperren, darüber informieren, dass die Spielsperre auch in Liechtenstein gilt. Dasselbe gilt für die liechtensteinischen Veranstalter von Geldspielen.

Artikel 8 nimmt die Informationspflicht von Artikel 80 Absatz 6 BGS auf und weitet sie auf den grenzüberschreitenden Kontext aus. Damit wird sichergestellt, dass auch Spielerinnen und Spieler mit Wohnsitz in der Schweiz, die bisher einzig in einem liechtensteinischen Casino gesperrt wurden, über die Ausweitung der Spielsperre informiert werden.

Nicht geregelt werden damit datenschutzrechtliche Informationspflichten, die nach dem jeweils anwendbaren Recht geprüft werden müssen.

Artikel 9 Rechte der Spielerinnen und Spieler

Gesperrte Spielerinnen und Spieler können ihren Eintrag im Register bestreiten (Art. 85 Abs. 4 VGS) oder die Aufhebung der Spielsperre verlangen (Art. 81 BGS bzw. Art. 59 der liechtensteinischen Spielbankenverordnung vom 21. Dezember 2010, SPBV)²⁰. Sie können sich hingegen nicht gegen den innerstaatlichen Datenaustausch wehren, wenn der Eintrag zu Recht besteht. Dies soll gleichermassen für den grenzüberschreitenden Datenaustausch gelten.

²⁰ LR-Nr 2010.439 (abrufbar unter: < <https://www.gesetze.li/konso/2010.439> > [Stand 09.08.2022]).

Das Auskunftsrecht jeder Person darüber, ob sie betreffende Daten bearbeitet werden, richtet sich nach dem jeweiligen auf die angefragte Veranstalterin oder den angefragten Veranstalter anwendbaren Datenschutzrecht. Wird eine Schweizer Spielbank resp. eine Veranstalterin oder ein Veranstalter von Grossspielen angefragt, richtet sich das Auskunftsrecht nach Artikel 8 DSG bzw. Artikel 25 nDSG. Jede Person kann demnach Auskunft darüber verlangen, ob sie im Sperrregister verzeichnet ist.

Aus den nationalen Gesetzgebungen können sich weitere Rechte der Spielerinnen und Spieler ergeben, die mit der vorliegenden Bestimmung nicht eingeschränkt werden sollen.

Artikel 10 Datenschutz

Der anvisierte Datenaustausch zwischen der Schweiz und Liechtenstein genügt den Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Datenbekanntgabe gemäss Artikel 6 Abs. 1 DSG bzw. Artikel 16 und 17 nDSG, da Liechtenstein eine angemessene Datenschutzgesetzgebung gewährleistet.²¹ Für die Befolgung der Datenschutzbestimmungen sind die Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen verantwortlich, welche die Sperre aussprechen, die Daten abrufen oder anderweitig bearbeiten. Insbesondere müssen sie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 4 Abs. 2 DSG bzw. Art. 6 Abs. 2 nDSG) und die Zweckbindung (Art. 4 Abs. 3 DSG bzw. Art. 6 Abs. 3 nDSG) berücksichtigen, für die Richtigkeit der Daten sorgen (Art. 5 bzw. Art. 6 Abs. 5 nDSG) und die Datensicherheit gewährleisten (Art. 7 DSG bzw. Art. 8 nDSG).

Die Aufbewahrungsdauer muss aus Schweizer Sicht grundsätzlich nicht geregelt werden. Die Spielsperre gemäss BGS ist nicht an eine Frist gebunden. Wird jemand gesperrt, so gilt die Sperre so lange, bis die Voraussetzungen für die Aufhebung gegeben sind, bspw., weil die gesperrte Person es verlangt und die Bedingungen erfüllt sind. Nach der Aufhebung hat nur noch die ursprünglich sperrende Veranstalterin bzw. der ursprünglich sperrende Veranstalter von Geldspielen Zugang zu den Daten. Sie bzw. er ist für deren korrekte Aufbewahrung oder Löschung verantwortlich. Während in Liechtenstein eine 5-jährige Aufbewahrungspflicht gilt (Art. 61 Abs. 1 SPBV), gibt es keine entsprechende Pflicht nach Schweizer Geldspielrecht. Es gelten die allgemeinen Aufbewahrungs- und Buchführungsregeln.

Die Daten zum Ausschluss nach Artikel 42 VGS müssen jedoch vier Jahre nach der Erfassung gelöscht werden (Art. 42 Abs. 3 VGS). Die Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen müssen deshalb nach Ablauf der Vierjahresfrist für die korrekte Löschung sorgen, damit keine grenzüberschreitende Mitteilung mehr stattfindet sowie, je nach gewählter Umsetzung, auch aktiv die Löschungen kommunizieren, die dann innert kurzer Frist umzusetzen sind (vgl. Art. 5 Abs. 3 des Abkommens).

Artikel 11 Folgen bei Verstössen

Das Abkommen muss die Rechtsfolgen für die Spielbanken und Veranstalterinnen und Veranstalter von Grossspielen festlegen, wenn sie die Pflicht zum Austausch der Daten nicht oder nicht richtig erfüllen oder Spielsperren des anderen Vertragsstaates nicht anerkennen oder anwenden.

Wird in der Schweiz die innerstaatliche Pflicht zum Datenaustausch verletzt oder werden Spielsperren nicht richtig angewendet, ergreifen die Aufsichtsbehörden die notwendigen

²¹ EDÖB, Liste der Staaten, deren Gesetzgebung einen angemessenen Datenschutz gewährleistet, Stand 15.11.2021, S. 5 (abrufbar unter: [https://www.edoeb.admin.ch >Datenschutz>Handel und Wirtschaft>Übermittlung ins Ausland>Staatenliste \[Stand: 09.08.2022\]](https://www.edoeb.admin.ch >Datenschutz>Handel und Wirtschaft>Übermittlung ins Ausland>Staatenliste [Stand: 09.08.2022])).

Verwaltungsmassnahmen (Art. 98 und 108 BGS) oder sprechen Verwaltungssanktionen aus (Art. 100 und 109 BGS). Im Fall eines schwerwiegenden Verstosses ist bei Spielbanken unter Umständen auch der Konzessionsentzug oder deren Einschränkung möglich (Art. 15 Abs. 2 und 3 BGS).

Die Bestimmungen beziehen sich grundsätzlich auf Verstösse gegen das nationale Recht, schliessen internationales Recht aber nicht aus, da die Schweiz bei der Umsetzung des internationalen Rechts das monistische System verfolgt (vgl. Ziff. 2.2). Im Zeitpunkt der Erarbeitung des Geldspielgesetzes gab es neben der Magglinger Konvention²², die darin umgesetzt wurde,²³ keine internationalen Abkommen, die ausdrücklich hätten berücksichtigt werden können. Im Hinblick auf das Legalitätsprinzip ist eine Klarstellung aber wünschbar. Der in Artikel 11 enthaltene Verweis auf das nationale Recht schafft somit Rechtssicherheit und erleichtert den Rechtssuchenden das Verständnis über die Rechtsfolgen bei einem Verstoß gegen die Pflichten des Abkommens.

Artikel 12 Übergangsbestimmung

Die Ausdehnung der Spielsperre auf das jeweils andere Land gilt für alle bereits gesperrten Spielerinnen und Spieler ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens, unabhängig vom Sperrgrund. Das heisst auch bei Spielsperren, die auf Gesuch der Spielerin oder des Spielers ausgesprochen wurden.

Entsprechend sollen grundsätzlich auch die bereits gesperrten Spielerinnen und Spieler darüber informiert werden, dass die Spielsperre auf Liechtenstein bzw. auf die Schweiz ausgedehnt wird. Dabei ist aber einerseits zu berücksichtigen, dass die Öffentlichkeit durch das Vernehmlassungsverfahren über den Staatsvertrag informiert wird. Andererseits werden die Kontaktangaben, insbesondere von Spielerinnen und Spielern, die vor langer Zeit gesperrt wurden, nicht mehr in allen Fällen aktuell sein und eine Benachrichtigung kann sich als schwierig erweisen. Soweit die Personen aber mit verhältnismässigem Aufwand ausfindig gemacht werden können, sind sie über die Ausdehnung zu informieren.

Wenn eine Veranstalterin oder ein Veranstalter von Geldspielen nicht alle von ihr bzw. ihm gesperrten Spielerinnen oder Spieler erreichen kann, sorgt sie bzw. er zumindest für eine angemessene Information über ihre üblichen Kommunikationskanäle.

Artikel 13 Geltungsdauer und Kündigung des Abkommens

Das Abkommen soll für unbestimmte Zeit gelten, jedoch kündbar sein. Es enthält entsprechend eine Kündigungsbestimmung.

Artikel 14 Inkrafttreten

In diesem Artikel wird das Inkrafttreten geregelt. Da keine festen Regeln über das Inkrafttreten von Abkommen bestehen, ist der Wille der Parteien entscheidend. Diese einigen sich darauf, dass das Abkommen 60 Tage nachdem die innerstaatlichen Voraussetzungen in beiden Ländern erfüllt sind und dies dem anderen Land mitgeteilt wurde, in Kraft tritt. Für die Schweiz bedeutet dies, dass nach der Genehmigung der Bundesversammlung, die den Bundesrat zur Ratifikation des Vertrages ermächtigt und nach Ablauf der Referendumsfrist der

²² SR 0.415.4

²³ Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, BBl 2015 8387, 8405.

Bundesrat Liechtenstein schriftlich mitteilt, das interne Verfahren für das Inkrafttreten sei abgeschlossen. Das Datum des Empfangs der letzten Notifikation ist dabei ausschlaggebend.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund und die Kantone

Das vorliegende Abkommen hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund oder die Kantone. Die Umsetzung des Abkommens obliegt unmittelbar den Spielbanken und den Grossspielveranstalterinnen in der Schweiz. Der Bund – konkret die ESBK – beaufsichtigt die Spielbanken betreffend die Einhaltung der Geldspiel- und Konzessionsvorschriften. Eine Ausweitung des Datenaustausches auf die in Liechtenstein gesperrten Spielerinnen und Spieler wird keinen grösseren Aufsichtsaufwand bei der ESBK generieren. Sie wird weiterhin die korrekte Umsetzung der Vorgaben in den Schweizer Spielbanken – terrestrisch oder online – prüfen. Ob der Datenaustausch zu den Spielsperren innerschweizerisch oder grenzüberschreitend stattfindet, spielt für den Aufsichtsaufwand keine entscheidende Rolle. Dasselbe dürfte für die interkantonale Geldspielaufsicht gelten, welche die Grossspielveranstalterinnen beaufsichtigt. Möglich ist vereinzelt ein Zusatzaufwand, wenn der Austausch nicht funktioniert und allfällige Massnahmen oder Sanktionen notwendig würden.

Für die Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen, die diesem Abkommen unterstehen, wird die Umsetzung des Datenaustausches zu Beginn zu einem überschaubaren Zusatzaufwand führen. Die Kosten für den Aufbau einer standardisierten elektronischen Schnittstelle müssen von den Veranstalterinnen und Veranstaltern von Geldspielen beider Länder getragen werden und können entsprechend zwischen ihnen aufgeteilt werden.

Nach dieser Initialphase ist für die Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen nicht mit Mehraufwand zu rechnen.

4.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Es sind keine relevanten Auswirkungen zu erwarten. Die in Liechtenstein gesperrten Spielerinnen und Spieler, die aufgrund des Abkommens auch bei Schweizer Veranstalterinnen von Geldspielen nicht mehr spielen dürfen, werden kaum ins Gewicht fallen in Bezug auf den Bruttospielertrag. Es sind entsprechend keine Auswirkungen auf die Spielbankenabgabe an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zu erwarten (Art. 119 BGS).

Die in der Schweiz gesperrten Spielerinnen und Spieler, die durch das Abkommen nicht mehr in Liechtenstein spielen können, erfahren einen zusätzlichen Schutz. Unter Umständen kann mit dieser Regelung die Fallzahl von Verschuldungen aufgrund von Spielsucht in den grenznahen Gebieten reduziert werden.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zu-

ständig ist (vgl. Art. 24 Abs. 2 ParlG²⁴; Art. 7a Abs. 1 RVOG²⁵). Im vorliegenden Fall besteht keine (spezial-)gesetzliche Grundlage zum selbstständigen Abschluss des Abkommens durch den Bundesrat: Die Bestimmungen von Art. 103 und 111 BGS (Amtshilfe) genügen dazu nicht, denn der Abkommensentwurf geht über die darin vorgesehenen Anwendungsbereiche hinaus. Ausserdem ist das Abkommen nicht von beschränkter Tragweite, weil es dem fakultativen Staatsvertragsreferendum untersteht (Art. 7a Abs 4 Bst. a RVOG, vgl. unten Ziff. 5.3). Das Abkommen mit Liechtenstein ist demzufolge der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

5.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Abkommen ist mit dem für die Schweiz geltenden Völkerrecht, insbesondere der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten²⁶ (EMRK), dem Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966²⁷ über bürgerliche und politische Rechte und den Bilateralen Verträgen mit der Europäischen Union, vereinbar. Ebenso fügt sich das Abkommen in die bilateralen Beziehungen mit Liechtenstein und insbesondere den Zollvertrag ein.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten. Der vorliegende völkerrechtliche Vertrag enthält wichtige und rechtsetzende Bestimmungen. Er auferlegt den Veranstalterinnen von Geldspielen Pflichten und verleiht den Spielerinnen und Spielern Rechte. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Vertrags ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.

²⁴ Parlamentsgesetz; SR 171.10

²⁵ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, SR 172.010

²⁶ SR 0.101

²⁷ SR 0.103.2