

Erläuternder Bericht zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats gegen die Manipulation von Sportwettbewerben

Übersicht

Das Übereinkommen des Europarats vom 18. September 2014 über die Manipulation von Sportwettbewerben (sog. Magglinger Konvention) hat die Verhütung, Ermittlung, Bestrafung und Ahndung von Spielmanipulationen sowie die Verbesserung des Informationsaustauschs und der nationalen und internationalen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden sowie mit den Sportverbänden und Sportwettanbietern zum Ziel.

Mit dem Übereinkommen wird von den Staaten gefordert, dass sie die Zusammenarbeit aller Partner (Sportorganisationen, Wettanbieter, Wettregulierungs- und Justizbehörden) aktiv fördern, gegebenenfalls gesetzlich vorschreiben. Die Datenschutzgesetzgebungen sollen den erforderlichen Datenaustausch zwischen diesen Partnern ermöglichen. Auf der strafrechtlichen Ebene soll sichergestellt werden, dass Wettkampfmanipulation, die im Zusammenhang mit Korruption, Betrug, Drohung oder Nötigung vorgenommen wird, angemessen sanktioniert wird.

Sportorganisationen wird empfohlen und es wird von ihnen erwartet, dass sie zur Bekämpfung von Manipulationshandlungen geeignete Selbstregulierungsvorschriften erlassen. Beispielsweise sollen das Wetten auf eigene Veranstaltungen und die Weitergabe von Insiderinformationen untersagt werden. Die Annahme von Vorteilen soll klar geregelt werden und für Verstösse gegen Verhaltensregeln sind angemessene Sanktionen vorzusehen. Es sollen (anonyme) Meldestellen für Athletinnen und Athleten eingeführt werden und die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch mit den anderen Partnern soll verbessert werden. Sodann sollen die Präventionsmassnahmen in den Bereichen Schulung, Erziehung und Information verstärkt werden.

Die Wettregulierungsbehörden sollen geeignete Massnahmen zur Verhinderung von Wettkampfmanipulation erlassen. Beispielsweise sollen Wetten auf Wettkämpfe Minderjähriger und Wetten auf Wettkämpfe ohne sportlichen Wert (z.B. Freundschaftsspiele) unterbunden oder eingeschränkt werden. Auf einzelne Wettprodukte, z.B. bestimmte Formen von Live Wetten, ist zu verzichten, und Mitarbeitende von Wettanbietern, sollen nur unter einschränkenden Voraussetzungen an Sportwetten teilnehmen können. Weiter sollen Wettanbieter darauf verzichten, beherrschende Stellungen (finanzielle Beteiligung) bei Sportclubs innezuhaben und jegliche Einflussnahme auf das sportliche Geschehen (z.B. als Sponsor) hat zu unterbleiben.

Das Übereinkommen ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer international einheitlichen Bekämpfung der Manipulation von Sportwettbewerben. Das schweizerische Recht vermag den Erfordernissen des Übereinkommens bereits heute über weite Strecken zu genügen. Mit Verabschiedung des neuen Geldspielgesetzes erfüllt die Schweiz die Erfordernisse in allen Punkten.

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage	3
1.1	Ausgangslage und Entstehung des Übereinkommens	3
1.2	Überblick über den Inhalt des Übereinkommens	3
1.3	Würdigung	4
2	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Übereinkommens und deren Übereinstimmung mit dem Landesrecht	4
3	Auswirkungen	28
3.1	Auswirkungen auf den Bund	28
3.1.1	Finanzielle Auswirkungen	28
3.1.2	Personelle Auswirkungen	28
3.2	Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	28
3.3	Weitere Auswirkungen	29
4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien	29
4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	29
4.2	Verhältnis zu nationalen Strategien	29
5	Rechtliche Aspekte	29
5.1	Verfassungsmässigkeit	29
5.2	Erlassform	29

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage und Entstehung des Übereinkommens

Korruption und Wettkampfmanipulationen haben sich in den vergangenen Jahren zu einer riesigen Gefahr für den Sport entwickelt. Sie stellen neben Doping die grösste Bedrohung für den Sport dar und schaden seinem Ansehen dadurch, dass sie die Unvorhersehbarkeit sportlicher Wettkämpfe aufheben und im Widerspruch zu den grundlegenden Werten des Sports, wie Fairness und Respekt, stehen. Damit greifen sie den Sport in seinem Fundament an.

Der Europarat hat schon früh erkannt, dass die Staatengemeinschaft Massnahmen zum Schutz der Integrität des Sports ergreifen muss. Bereits 2008 haben die Sportministerinnen und Sportminister der Staaten des Europarats an ihrer 11. Konferenz in Athen Handlungsbedarf im Zusammenhang mit Wettkampfmanipulation ausgemacht. An der Konferenz des Ministerkomitees 2010 in Baku haben die Staaten des Europarats Empfehlungen zur Bekämpfung von Wettkampfmanipulation verabschiedet. In der Folge wurde anlässlich der 12. Sportministerkonferenz 2012 in Belgrad beschlossen, die Erarbeitung eines rechtsverbindlichen Übereinkommens an die Hand zu nehmen. Die Erarbeitung erfolgte im Rahmen des Accord partiel élargi sur le sport (APES). Dabei handelt es sich um eine besondere Form der Zusammenarbeit im Rahmen des Europarats im Bereich Sport, an der sich auch die Schweiz beteiligt. An den Arbeiten der APES-Redaktionskommission haben sich Delegationen aus über 30 europäischen Staaten sowie aus Australien, Kanada, Japan und Neuseeland beteiligt. Zusammengesetzt waren die Delegationen je aus Behördenvertreterinnen und -vertretern von Justiz, Lotteriewetten und Sport. Das Übereinkommen wurde am 18. September 2014 anlässlich der 13. Sportministerkonferenz in Magglingen zur Unterzeichnung aufgelegt. Entsprechend trägt das Übereinkommen die informelle Bezeichnung «Magglinger Konvention». Die Schweiz hat das Übereinkommen als Erststaat unterzeichnet.

Bis Ende Juli 2016 wurde das Übereinkommen von zwei Staaten, Norwegen und Portugal, ratifiziert. Insgesamt 25 Staaten haben es unterzeichnet: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Island, Italien, Litauen, Luxemburg, Moldawien, Montenegro, Niederlande, Österreich, Polen, Russland, Schweiz, Serbien, Slowenien, Spanien und Ukraine.

1.2 Überblick über den Inhalt des Übereinkommens

Das Übereinkommen hat die Verhütung, Ermittlung, Bestrafung und Ahndung von Wettkampfmanipulationen im Sport zum Ziel. Zur Erreichung dieses Ziels enthält es im Wesentlichen Regeln zu den folgenden Themenbereichen:

- Verpflichtung der Staaten zur (verstärkten) nationalen Zusammenarbeit zwischen Sportorganisationen, Wettanbietern und staatlichen Behörden;
- Verpflichtung der Staaten zur (verstärkten) internationalen Zusammenarbeit durch Schaffung von nationalen «Single Point of Contact» und durch Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe;
- Governance-Vorschriften für Wettanbieter zur Bekämpfung von Wettkampfmanipulation;
- Governance-Empfehlungen für Sportorganisationen zur Bekämpfung von Wettkampfmanipulation;
- Verpflichtung der Staaten zur Schaffung von wirksamen Strafnormen bei Wettkampfmanipulation;
- Follow-up-Mechanismen.

Auch wenn der Fokus des Übereinkommens klar auf der Wettkampfmanipulation liegt, die in Zusammenhang mit Sportwetten steht, soll insgesamt jede Art von Wettkampfmanipulation im Sport bekämpft werden.

1.3 Würdigung

Ziel des Übereinkommens ist es, im Kampf gegen Wettkampfmanipulation im Sport die nationalen Gesetzgebungen im europäischen Raum und darüber hinaus zu harmonisieren, um diese Art von Kriminalität auf einem international vergleichbaren Standard zu verfolgen und die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten zu intensivieren und zu vereinfachen.

Mit dem Beitritt zur Magglinger Konvention würde die Schweiz bezeugen, dass sie einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer international einheitlichen Bekämpfung der Manipulation von Sportwettbewerben unterstützt.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Übereinkommens und deren Übereinstimmung mit dem Landesrecht

Kapitel I Zweck, Leitlinien, Begriffsbestimmungen

Art. 1 Zweck und Hauptziele

Der Zweck der Magglinger Konvention besteht in der Bekämpfung der Manipulation von Sportwettbewerben, um die Integrität des Sports und die Sportethik im Einklang mit dem Grundsatz der Autonomie des Sports zu schützen. Durch die Bezugnahme auf die Sportethik und die Integrität des Sports wird betont, dass alle Formen von Manipulationen eine Bedrohung für die Werte des Sports darstellen. Damit ist allerdings nicht verbunden, dass jegliche Form von Wettkampfmanipulation auch strafrechtlich zu verfolgen ist. Eine diesbezügliche Verpflichtung besteht nur in dem von Artikel 15 vorgegebenen Rahmen.

Den Willen, Wettkampfmanipulation im Sport in der Schweiz zu bekämpfen, strafrechtlich zu verfolgen und entsprechende Massnahmen zur Regulierung des Sportwettmarkts zu treffen, hat der Bundesrat bereits im Rahmen des Berichts vom 7. November 2012¹ «Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport; Bericht in Erfüllung des Postulats 11.3754 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates vom 28. Juni 2011» geäussert.

Er hat deshalb dem Parlament mit der Botschaft vom 21. Oktober 2015² zum Geldspielgesetz und dem Entwurf zum Bundesgesetz über Geldspiele³ (E-BGS) eine Reihe von Bestimmungen zur Bekämpfung von Wettkampfmanipulation vorgeschlagen. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, vermag die Schweiz mit Erlass dieser Bestimmungen die Anforderungen des Übereinkommens vollständig zu erfüllen. Der Ständerat als Erstrat hat die Beratungen zu diesem Gesetz am 13. Juni 2016 abgeschlossen. In den das Übereinkommen betreffenden Bereichen wurden dabei keine vom Antrag des Bundesrates abweichenden Beschlüsse gefasst. Die zuständige Kommission des Nationalrates wird die Detailberatungen zum Entwurf voraussichtlich im Oktober 2016 durchführen. Mit einer Verabschiedung der Vorlage kann im Verlaufe des Jahres 2017 gerechnet werden.

¹ Der Bericht ist einsehbar unter www.baspo.ch > Aktuell > Themen (Dossiers) > Korruption und illegale Wetten > Dokumentation

² BBI 2015 8387

³ BBI 2015 8535

Art. 2 Leitlinien

Artikel 2 beinhaltet eine Liste von Grundprinzipien (Achtung der Menschenrechte, Beachtung des Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzips, Schutz der Privatsphäre und Datenschutz), die bei der Erarbeitung des Übereinkommens als Leitlinien gedient haben und die von den Akteuren, die am Kampf gegen die Manipulation von Sportwettbewerben beteiligt sind, sowohl im Rahmen ihrer Tätigkeiten als auch in ihren jeweiligen Beziehungen untereinander, Beachtung finden sollen. Es handelt sich dabei allesamt um Prinzipien, die in der Schweizerischen Bundesverfassung⁴ festgehalten sind und daher von staatlichen Behörden ohnehin zu beachten sind.

Art. 3 Begriffsbestimmungen

Ziffer 1: Definition des Begriffs «Sportwettbewerb». Unter das Übereinkommen fallen Wettkämpfe, die einerseits nach den Regeln einer Sportorganisation, die auf der Liste nach Artikel 31 Absatz 2 aufgeführt ist, organisiert sind und die andererseits von einer internationalen Sportorganisation oder einer andern für die Sportart zuständigen Sportorganisation anerkannt sind. Ein Fussballspiel gilt demnach beispielsweise dann als Sportwettbewerb im Sinne des Übereinkommens, wenn es nach den Regeln des internationalen Fussballverbandes durchgeführt wird und von einer nationalen Fussballliga, namentlich im Rahmen einer Meisterschaft, anerkannt ist. Damit fallen gewisse Freundschaftsspiele oder pure Plauschturniere nicht in den Geltungsbereich des Übereinkommens.

Zum Sportwettbewerb gehört gemäss erläuterndem Text des Europarats zum Übereinkommen⁵ nicht nur der einzelne Wettkampf als solcher, sondern auch die mit den Wettbewerben verbundenen Prozesse, wie die Auslosung von Gegnern oder die Bestimmung eines Schiedsrichters.

Ausgeschlossen sind dagegen virtuelle Sportanlässe, die beispielsweise von gewissen Terminals für Wetten zu festen Quoten simuliert werden. Andere Anlässe, die von Sportorganisationen veranstaltet werden, wie Versammlungen oder Konferenzen, gelten ebenfalls nicht als Sportveranstaltungen.

Der im Übereinkommen verwendete Begriff des Sportwettkampfs deckt sich grundsätzlich mit der in der schweizerischen Rechtsordnung (Art. 75 der Sportförderungsverordnung vom 23. Mai 2013⁶, SpoFöV) bereits vorhandenen Umschreibung, wonach als Sportwettkämpfe alle Sportanlässe gelten, die durch den Dachverband des Schweizer Sports und die ihm angeschlossenen Sportverbände sowie deren Unterverbände und Vereine oder nach den Bestimmungen eines internationalen oder nationalen Sportverbandes organisiert und durchgeführt werden. Ein Unterschied besteht einzig darin, dass nach der SpoFöV der Kreis der möglichen Sportwettkämpfe gänzlich offen ist, während vom Übereinkommen nur Sportwettkämpfe von internationalen Verbänden erfasst sind, die auf der Liste nach Artikel 31 Absatz 2 aufgeführt sind.

Ziffer 2: Definition des Begriffs «Sportorganisation». Anstelle einer Definition verweist das Übereinkommen auf eine Liste mit Organisationen, die vom Ausschuss für Folgemassnahmen nach Artikel 31 Absatz 2 erlassen wird.

Ziel des Übereinkommens ist es, Sportwettkämpfe umfassend vor Manipulation zu schützen, um die positiven Werte, die vom Sport ausgehen, der Gesellschaft zu erhalten. Dabei ist zu beachten, dass es bisher weder im internationalen noch im schweizerischen Recht eine Definition oder Abgrenzung dessen gibt, was Sport bedeutet. Welche Aktivitäten dem organi-

⁴ SR 101

⁵ Der erläuternde Text ist einsehbar unter www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/215 > Rapport explicatif (nur in französisch oder englisch verfügbar).

⁶ SR 415.01

sierten Sport zugerechnet werden, ist in rechtlicher Hinsicht weitgehend offen. Ein Blick auf die Entwicklung der olympischen Bewegung zeigt, dass selbst in diesem beschränkten Bereich in den vergangenen Jahren immer wieder Veränderungen stattgefunden haben. Neue Sportarten wurden ins olympische Programm aufgenommen und andere verschwinden.

Dem Schutz vor Wettkampfmanipulation sollen aber nicht nur Wettkämpfe in olympischen Disziplinen unterstellt werden, sondern grundsätzlich alle Sportwettkämpfe. Ein Blick in die bestehenden Übereinkommen zur Dopingbekämpfung, insbesondere in das internationale Übereinkommen vom 19. Oktober 2005⁷ gegen Doping im Sport (Übereinkommen gegen Doping), zeigt, dass dort darauf verzichtet worden ist, den Geltungsbereich hinsichtlich einzelner Sportarten oder Sportverbände zu begrenzen. Vielmehr ist es dort so, dass von der Regelung diejenigen Sportverbände mit ihren Sportarten erfasst sind, die sich freiwillig der Regelung der Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA) anschliessen. Für das vorliegende Übereinkommen gegen Wettkampfmanipulation erweist sich eine Begrenzung aber insofern als sinnvoll, weil insbesondere auch Wetten auf Wettkampftätigkeiten stattfinden, die im allgemeinen Verständnis nicht oder nicht eindeutig als Sportwettkämpfe bezeichnet werden. Zu denken ist beispielsweise an Schachwettkämpfe, bei denen ein Spieler gegen einen Schachcomputer antritt oder an Pferde- oder Windhunderennen. Mit einer Positivliste soll klargestellt werden, ob diese vom Übereinkommen erfasst sind oder nicht.

Kontinentale Organisationen gelten als «internationale» und lokale als «nationale» Organisationen. Der Begriff «nationale» Organisationen bezeichnet zudem nationale Dachorganisationen, wie die nationalen Dachverbände für Sport.

Für den Begriff «Sportorganisation» findet sich in der schweizerischen Rechtsordnung keine und damit auch keine abweichende Legaldefinition.

Ziffer 3: Definition des Begriffs «Wettbewerbsveranstalter». Die Begriffsbestimmung erstreckt sich sowohl auf natürliche als auch auf juristische Personen. In den meisten Fällen handelt es sich um Sportorganisatoren. In gewissen Fällen anerkennen Sportorganisationen Wettbewerbe, die von anderen Organisationen durchgeführt werden. Zu denken ist dabei beispielsweise an Organisationen, die für ein Multisportereignis verantwortlich sind, oder an private Unternehmen. Für den Begriff Wettbewerbsveranstalter findet sich in der schweizerischen Rechtsordnung keine und damit auch keine abweichende Legaldefinition.

Ziffer 4 definiert lediglich den Begriff «Manipulation von Sportwettbewerben». Er stellt für sich alleine aber keine Definition des Straftatbestandes dar.

Vom Begriff umfasst sind nicht nur Abmachungen, Handlungen oder Unterlassungen, die das Ergebnis oder den Verlauf eines Wettbewerbs tatsächlich zu ändern vermögen, sondern auch diejenigen, die mit der entsprechenden Absicht begangen werden, selbst wenn ihnen kein Erfolg beschieden ist. Zu denken ist beispielsweise an einen Spieler, auf den Druck ausgeübt wurde, ein Spiel zu manipulieren, der aber schliesslich nicht im Wettbewerb eingesetzt wird. Weil die entsprechende Absicht im Zentrum steht, ist auch gesagt, dass allein vorsätzliche, nicht aber fahrlässige Manipulationen gemeint sind.

Der im Entwurf zum Geldspielgesetz verwendete Begriff der Wettkampfmanipulation weicht nicht von dem hier verwendeten ab.

Ziffer 5: Der Begriff «Sportwette» deckt sich inhaltlich mit dem in Artikel 3 Buchstabe c E-BGS verwendeten Begriff und bezeichnet jedes Setzen eines geldwerten Einsatzes auf das Eintreten eines bestimmten Ereignisses an einem Sportwettbewerb in der Erwartung eines geldwerten Preises. Der im Übereinkommen verwendete Begriff «Sportwettanbieter» umfasst alle Arten von Anbieter von Sportwettleistungen, unabhängig davon, ob terrestrische oder telekommunikationsgestützte, öffentliche oder private, auf Sportwetten spezialisierte

⁷ SR 0.812.122.2

oder nicht (Buchmacher, spezialisierte Sportwettanbieter, Anbieter von Glücksspielen und Lotterien, die Sportwettleistungen anbieten), ungeachtet der Art der angebotenen Sportwetten.

Im Übereinkommen werden drei problematische Arten von Wetttätigkeiten beschrieben: rechtswidrige Sportwetten (auch illegale Sportwetten genannt), irreguläre Sportwetten und verdächtige Sportwetten. Aufgrund der Bestimmung dieser drei Wettarten wird bei den Beteiligten eine Reihe von vorgegebenen Massnahmen ausgelöst.

Als illegal wird jede Sportwette bezeichnet, deren Art oder Anbieter nach der Gesetzgebung des Staates in dem sich der Konsument befindet, nicht zulässig ist.

Der Begriff «illegale Sportwette» wird im Entwurf zum Geldspielgesetz im gleichen Sinne verstanden wie im Übereinkommen (vgl. Art. 21 und 24 E-BGS e contrario).

«Irreguläre Sportwette» bezeichnet jede Sportwetttätigkeit, die nicht den üblichen oder erwarteten Gepflogenheiten auf dem betreffenden Markt entspricht oder mit Wetten auf Sportwettbewerbe in Zusammenhang steht, deren Verlauf ungewöhnliche Merkmale aufweist. Die Bestimmung von irregulären Sportwetten betrachtet somit nicht nur den betreffenden Wettmarkt, sondern auch den betreffenden Sportwettbewerb. Ungewöhnliche Merkmale eines Wettbewerbs können von Wettaufsichtsorganisationen oder -behörden, von Sportwettanbietern und von Sportorganisationen festgestellt werden.

«Verdächtige Sportwette» bezeichnet jede Sportwetttätigkeit, die nach zuverlässigen und übereinstimmenden Hinweisen offenbar mit einer Manipulation des Sportwettbewerbs verknüpft ist, für den sie angeboten wird.

Verfügen Behörden, Sportwettanbietern oder Sportorganisationen über Hinweise zu irregulären und verdächtigen Sportwetten so sollen diese ihre Informationen via die nationalen Plattformen mit den möglichen betroffenen Organisationen und Stellen im In- und Ausland austauschen. Die Kriterien für die Bestimmung von irregulären oder verdächtigen Sportwetten werden wenn nötig vom Ausschuss für Folgemaassnahmen zum Übereinkommen konkretisiert. Das Übereinkommen zielt allerdings nicht darauf ab, die Art und Weise des Auftretens solcher Kriterien oder Schwellenwerte, ab denen Wetten als irregulär oder verdächtig gelten, auf internationaler Ebene verbindlich festzulegen, da solche Kriterien von den Eigenheiten der jeweiligen nationalen Wettmärkte und Sportwettbewerbe abhängig sind.

Ziffern 6 und 7: Für die Begriffe «Wettbewerbsbeteiligter» und «Insider-Informationen» finden sich in der schweizerischen Rechtsordnung keine und damit auch keine abweichenden Legaldefinitionen.

Kapitel II Prävention, Zusammenarbeit und sonstige Massnahmen

Art. 4 Interne Koordinierung

Von den Vertragsparteien wird gefordert, die Strategien und das Vorgehen aller Behörden, die mit dem Kampf gegen die Manipulation von Sportwettbewerben befasst sind, aufeinander abzustimmen und die Sportorganisationen, Wettbewerbsveranstalter und Sportwettanbieter zur Zusammenarbeit zu ermutigen. Damit wird den Vertragsparteien eine zentrale Rolle im Kampf gegen Wettkampfmanipulation zugewiesen. Die innerstaatliche Koordination erfolgt im Wesentlichen durch die Schaffung von nationalen Plattformen.

In der Schweiz soll diese Koordinationsaufgabe künftig durch die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde, gegenwärtig die Lotterie- und Wettkommission (Comlot), wahrgenommen werden (vgl. Art. 63 und 64 E-BGS). Eine Zusammenarbeit soll dabei nicht nur mit den im Entwurf zum Geldspielgesetz explizit erwähnten Behörden und Organisationen erfolgen, sondern insbesondere auch mit dem Bundesamt für Sport (BASPO), das nach Artikel

18 des Sportförderungsgesetzes vom 17. Juni 2011⁸ (SpoFöG) den Auftrag hat, die unerwünschten Begleiterscheinungen im Sport zu bekämpfen. Das BASPO seinerseits verlangt von den Organisationen, die es nach den einschlägigen Bestimmungen unterstützt, die Einhaltung der Regeln des fairen und sicheren Sports, wozu auch Massnahmen gegen Wettkampfmanipulation gehören.

Art. 5 Risikobewertung und Risikomanagement

Die Risikobeurteilung im Zusammenhang mit der Wettkampfmanipulation stellt eine laufende Aufgabe dar, die auf staatlicher Seite insbesondere die Wettregulierungsbehörde und die Sportministerien – in der Schweiz die Comlot und das BASPO - wahrzunehmen haben. In gesetzgeberischer Hinsicht ist diesbezüglich insbesondere vorgesehen, dass Veranstalterinnen von Sportwetten ein Sicherheitskonzept erarbeiten müssen, das das jeweilige Gefährdungspotenzial berücksichtigt (Art. 42 E-BGS). Sportorganisationen, die nach den Bestimmungen des SpoFöG unterstützt werden, sind wie erwähnt, zur Einhaltung der Regeln des fairen und sicheren Sports, wozu auch Massnahmen gegen Wettkampfmanipulation sowie weitergehende Regeln der Good Governance gehören, verpflichtet. Insofern haben auch sie eine laufende Beurteilung der Manipulationsrisiken vorzunehmen.

Art. 6 Bildung und Sensibilisierung

Aufklärung und Sensibilisierung für die Problematik der Wettkampfmanipulation haben primär durch die Sportorganisationen und die Wettbewerbsveranstalter zu erfolgen. Betreffend der Sensibilisierung und der Schulung sind zudem in den Artikeln 7 und 10 ausführlichere Regelungen zu finden. Artikel 6 zielt auch auf die Schulung von Gruppen, wie junge Athletinnen und Athleten, Angestellte der öffentlichen Hand, Richterinnen und Richter oder die Sensibilisierung der Öffentlichkeit, ab. Die Umsetzung kann beispielsweise anhand von Instrumenten wie ein Antimanipulations-Kodex, Internetplattformen und E-Learning-Tools erfolgen.

Der Bund fördert Bildung und Sensibilisierung namentlich dadurch, dass er die Unterstützung der nationalen Sportverbände davon abhängig macht, dass diese die zumutbaren Massnahmen zugunsten des fairen und sicheren Sports treffen. Die Themen Korruption und Sportwetten sind daher in der Ethik-Charta von Swiss-Olympic und BASPO⁹ seit Anfang 2015 explizit aufgeführt.

Art. 7 Sportorganisationen und Wettbewerbsveranstalter

Artikel 7 bezieht sich auf die von den Sportorganisationen und Wettbewerbsveranstalter im Kampf gegen die Manipulation von Sportwettbewerben zu treffenden Massnahmen. Er ist als Ergänzung zu Artikel 5 zu verstehen. In Berücksichtigung der Autonomie des Sports ruft das Übereinkommen die Vertragsparteien dazu auf, Sportorganisationen zu ermutigen, Regeln zu erlassen, die dem Kampf gegen Wettkampfmanipulation dienen und die Grundsätze der Good Governance verwirklichen.

Absatz 1 beinhaltet Vorgaben, die von den Sportorganisationen mittels Reglementen umgesetzt werden sollen. Eine Nichteinhaltung der Reglemente soll disziplinarische Verfahren und Sanktionen nach sich ziehen. Was unter dem in Absatz 1 erwähnten Begriffs «Grundsätze der Good Governance» zu verstehen ist, hat das Ministerkomitee des Europarats in einer Empfehlung Rec(2005)⁸ vom 20. April 2005¹⁰ an die Mitgliedstaaten formuliert. Im Sinne dieses Übereinkommens beinhalten diese Grundsätze unter anderem ein transparentes Vor-

⁸ SR 415.0

⁹ Einsehbar unter www.swissolympic.ch > Ethik > Ethik-Charta

¹⁰ Einsehbar unter www.coe.int/t/dg4/epas/ > Recommendations (nur in französisch oder englisch verfügbar)

gehen in finanziellen und administrativen Angelegenheiten sowie in den demokratischen Strukturen.

Absatz 2 nennt einzelne Massnahmen zur Verhinderung von Wettkampfmanipulation, die von den Sportorganisationen getroffen werden sollen. Diese Massnahmen können anhand von Verfahren, Policies, Praktiken oder Regeln umgesetzt werden.

Die Sportorganisationen sollen ermutigt werden, folgende Massnahmen zu treffen:

- *Buchstabe a:* Überwachung des Ablaufs von Sportwettbewerben, die dem Risiko einer Manipulationen ausgesetzt sind;
- *Buchstabe b:* Meldung von verdächtigen Tätigkeiten an Behörden oder die nationale Plattform;
- *Buchstabe c:* Gewährleistung, dass Wettbewerbsbeteiligte verdächtige Tätigkeiten vertraulich melden können. Beim Informationsempfänger soll es sich dabei um eine absolut zuverlässige und integre Stelle oder Person handeln. Insbesondere ist darauf zu achten, dass der Informationsempfänger nicht selbst am Wettbewerb beteiligt ist (z.B. als Klub-Managerin oder -Manager). Solche Mechanismen können beispielsweise eine Telefonhotline, eine mobile App, eine unabhängige Stelle, eine unabhängige und vertrauenswürdige Ombudsperson mit Vertraulichkeitsverpflichtung oder die Möglichkeit der anonymen Berichterstattung oder von anonymen Verfahren beinhalten. Zudem umfassen sie Massnahmen, die darauf abzielen, Informantinnen und Informanten (Whistleblower) zu schützen.
- *Buchstabe d:* Sensibilisierung von Wettbewerbsbeteiligten, namentlich junger Sportlerinnen und Sportler durch Aufklärungs- und Schulungsmassnahmen für das Risiko von Wettkampfmanipulationen. Nach Möglichkeit sollen Fans über den Kampf gegen die Manipulation von Sportwettbewerben informiert und darin eingebunden werden, auch wenn sie keine Wettbewerbsbeteiligten im engeren Sinne sind.
- *Buchstabe e:* Die spätest mögliche Berufung von Schiedsrichterinnen und Schiedsrichtern. Dies kann dazu beitragen, dass sie weniger einfach korrumpiert werden können.

Absatz 3: Sportorganisationen sollen aufgefordert werden, Verstösse gegen interne Regeln betreffend Wettkampfmanipulation disziplinarisch zu sanktionieren. Dabei sollen gemäss erläuterndem Text des Europarats zum Übereinkommen die gleichen Regeln beachtet werden, wie sie gemäss Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe des Übereinkommens gegen Doping formuliert sind. Gemäss diesen Regeln sollen Disziplinarverfahren die Achtung der Menschenrechte garantieren. Die allgemeinen, völkerrechtlich anerkannten Rechtsgrundsätze sollen respektiert und die Grundrechte der betroffenen Athletinnen und Athleten geachtet werden. Dazu gehören das Recht auf ein faires Verfahren sowie auf Rechtsbeistand und Vertretung. Die Untersuchungsbehörden sollen von den Disziplinarbehörden unabhängig sein. Zudem soll es klare und durchsetzbare Bestimmungen bezüglich eines Einspruchsrechts geben. Dies bedeutet, dass für disziplinarische Sanktionen, die von Sportorganisationen verhängt werden, die Möglichkeit eines Weiterzugs an ein Gericht oder Schiedsgericht gegeben sein soll.

Allfällige von einer Sportorganisation verhängte Sanktionen sollen durch ausländische und internationale Sportorganisationen gegenseitig anerkannt und durchgesetzt werden. Diese Bestimmung lehnt sich an die bestehenden Regelwerke im Kampf gegen Doping an.

Absatz 4: Disziplinarische Sanktionen im Sport basieren auf einer anderen Rechtsgrundlage als das Strafrecht. Es kommen ein anderes Verfahren und andere Arten der Beweiserhebung zur Anwendung. Disziplinarische Sanktionen sind somit nicht mit strafrechtlichen Sanktionen vergleichbar. Daher schliesst der «ne bis in idem» Grundsatz nicht aus, dass eine

Handlung sowohl disziplinarisch als auch strafrechtlich geahndet werden kann. Gleichermassen gilt, dass eine Handlung einzig auf disziplinarischer Ebene, nicht jedoch in strafrechtlicher Hinsicht, oder auch einzig strafrechtlich, nicht jedoch disziplinarisch, geahndet werden kann.

Die Schweiz kommt ihrer Verpflichtung zur Ermutigung der Sportorganisationen dadurch nach, dass sie in der Leistungsvereinbarung mit Swiss Olympic, dem Dachverband des Schweizer Sports, sowie in Subventionsverträgen mit Sportverbänden regelmässig verlangt, dass diese die notwendigen Massnahmen zur Gewährleistung von Fairness und Sicherheit im Sport, namentlich zur Umsetzung der Ethik-Charta, treffen. Ziffer 9 der Ethik-Charta im Sport verlangt von den Beteiligten, den Umgang mit Interessenkonflikten, Geschenken, Finanzen und Wetten zu regeln und konsequent offenzulegen.

Entsprechend hat sich Swiss Olympic gegenüber dem BASPO in der Leistungsvereinbarung 2014 bis 2016 z.B. verpflichtet:

- bedürfnisgerechte Angebote und Instrumente zur Umsetzung der Ethik-Charta zugunsten der Verbände zu entwickeln;
- die Verbände in der Umsetzung der Ethik-Charta zu überwachen und Massnahmen zu ergreifen, wo diese nicht umgesetzt wird;
- einen Verhaltenskodex für Athletinnen und Athleten zu erstellen;
- gemeinsam mit dem BASPO Lehrunterlagen zum bestehenden Verhaltenskodex für Trainerinnen und Trainer, Leiterinnen und Leiter zu erstellen;
- sicherzustellen, dass die Verbände frühestmöglich, spätestens aber bis Ende 2015 den Verhaltenskodex für Trainerinnen und Trainer eingeführt haben.

Die nationalen Sportverbände haben bereits heute ein Bewusstsein für die Problematik der Wettkampfmanipulation. So verfügt beispielsweise der Schweizerische Fussballverband über einen Kodex zur Wahrung der Integrität des Schweizer Fussballs. Er verpflichtet die Spieler zur Befolgung folgender Grundregeln:

1. Klugheit: die Regeln kennen;
2. Sicherheit: niemals auf Fussballspiele wetten;
3. Vorsicht: niemals vertrauliche Informationen weiterleiten;
4. Integrität: niemals ein Fussballspiel absprechen;
5. Offenheit: jede Anstiftung zur Spielmanipulation sofort melden.

Im Rahmen des Entwurfs zum Geldspielgesetz werden den Sportorganisationen zudem neu strafbewehrte Pflichten auferlegt: Artikel 63 Absatz 2 E-BGS verpflichtet Sportorganisationen insbesondere, bei Verdacht auf Wettkampfmanipulation der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde Meldung zu erstatten, wenn sie an diesem Sportwettkampf teilnehmen, oder diesen organisieren, durchführen oder überwachen.

Hinsichtlich der Verfahrensgarantien in Disziplinarverfahren stellt Artikel 75 des Zivilgesetzbuches¹¹ (ZGB) für Sportorganisationen, die als Vereine konstituiert sind, sicher, dass rechts- und statutenwidrige Beschlüsse vor einem Zivilgericht angefochten werden können.

Art. 8 Massnahmen in Bezug auf die Finanzierung von Sportorganisationen

Die Bestimmung verlangt insbesondere, dass die Vertragsstaaten:

- von Sportorganisationen, die sie finanziell unterstützen, finanzielle Transparenz einverlangen (Abs. 1);

¹¹ SR 210

- Sportorganisationen in ihren Bemühungen gegen Wettkampfmanipulation unterstützen (Abs. 2);
- dafür sorgen, dass an Sportlerinnen und Sportler, die wegen Wettkampfmanipulation sanktioniert worden sind, während der Dauer der Sanktion kein Finanzhilfen ausgerichtet werden (Abs. 3);
- Subventionen kürzen oder verweigern, wenn die Sportorganisationen nicht die zumutbaren Schritte zur Verhinderung von Wettkampfmanipulation ergreifen (Abs. 4).

Absatz 1: Die Norm zielt nicht auf die inhaltliche Verwendung von öffentlichen Mitteln durch Sportorganisationen ab. Vielmehr soll darauf hingewirkt werden, dass diese Organisationen über eine gute Verwaltungsführung und ein transparentes Finanzwesen verfügen.

Die Verpflichtung der Vertragsparteien, eine ausreichende Transparenz derjenigen Organisationen zu gewährleisten, die «durch die Vertragsparteien finanziell gefördert werden», ist als Minimalstandard zu verstehen. Vertragsparteien, deren nationale Rechtssysteme zulassen, dass auch von nicht-subventionierten Organisationen eine entsprechende Transparenz einverlangt werden kann, können diese natürlich umsetzen.

Die Schweiz erfüllt die Verpflichtung insofern, als Bundesbehörden gestützt auf Artikel 11 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹² von Organisationen, die Bundesbeiträge erhalten, generell finanzielle Transparenz einverlangen können. Das BASPO fügt daher grundsätzlich in alle Subventionsverträge mit Sportorganisationen eine Klausel ein, mit welcher die jeweilige Organisation verpflichtet wird, auf Verlangen Einsicht in sämtliche Bücher zu gewähren. Darüber hinaus bestehen nach schweizerischem Recht für nicht subventionierte Sportorganisationen, namentlich Sportvereine, gegenüber der Öffentlichkeit keine Offenlegungspflichten. Selbstverständlich sind diese Organisationen aber gegenüber ihren Mitgliedern oder Gesellschaftern Rechenschaft über ihre Finanzen schuldig.

Absatz 2: Weil den Sportorganisationen in der Bekämpfung von Wettkampfmanipulation eine entscheidende Rolle zukommt, sollen die Vertragsstaaten prüfen, diese Organisationen für ihre diesbezüglichen Bestrebungen zu unterstützen.

Das BASPO richtet Swiss Olympic gestützt auf Artikel 4 SpoFöG regelmässig Beiträge aus. Diese Beiträge sind nach Artikel 41 Absatz 3 Buchstabe d SpoFöV zur Umsetzung von Massnahmen im Bereich des fairen und sicheren Sports, wozu auch Massnahmen gegen Wettkampfmanipulation im Sport gehören, bestimmt. Weitergehende Unterstützungsleistungen sind nicht vorgesehen.

Absatz 3: Der Bund verfügt über keine Rechtsgrundlage zur unmittelbaren finanziellen Unterstützung von einzelnen Sportlerinnen oder Sportlern. Individuelle Unterstützung kennt der Schweizer Sport primär auf zwei Ebenen: Unterstützung als Zeitsoldatinnen und -soldaten oder Unterstützung durch die Stiftung Schweizer Sporthilfe. Bei Sportlerinnen und Sportlern, die als Zeitsoldatinnen und Zeitsoldaten über einen Arbeitsvertrag mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport verfügen, wäre ein Verstoss gegen Dopingbestimmungen oder eine Beteiligung an Wettkampfmanipulation zweifellos ein massiver Verstoss gegen die Treuepflicht und mithin ein Grund, das Arbeitsverhältnis fristlos aufzulösen. Bei Sportlerinnen und Sportler, die durch die Stiftung Schweizer Sporthilfe unterstützt werden, wäre ein Verstoss gegen Dopingbestimmungen oder eine Beteiligung an Wettkampfmanipulation ein Verstoss gegen die durch sie als verbindlich anerkannte Ethik-Charta, was zu einer Aussetzung der Förderbeiträge führen könnte.

Absatz 4: Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe d SpoFöG sieht vor, dass Sportorganisationen und Veranstalter von Sportwettkämpfen Subventionen verweigert oder solche zurückgefordert

¹² SR 616.1

werden, wenn sie ihren Verpflichtungen im Bereich des fairen und sicheren Sports nicht nachkommen. Subventionsverträge des BASPO enthalten daher regelmässig Klauseln, wonach die Organisation bei Verstoss gegen die Regeln des fairen und sicheren Sports, wozu auch das Verbot der Wettkampfmanipulation gehört, empfangene Subventionen zurückzuerstatten haben.

Art. 9 Massnahmen bezüglich der Wettaufsichtsbehörde oder einer oder mehrerer sonstiger zuständiger Stellen

Neben den Sportorganisationen kommt der Wettaufsichtsbehörde (oder einer anderen zuständigen Behörde) eine Schlüsselrolle bei der Gewährleistung des Informationsaustausches zwischen Sportorganisationen und Sportwettanbietern, bei der Koordination von Regelungen für Sportwettanbieter sowie bei der Überwachung der Einhaltung dieser Regeln zu.

Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien daher zur Einsetzung einer Wettregulierungsbehörde, welche «einschlägige» Massnahmen zur Bekämpfung sportwettenbezogener Wettkampfmanipulation vollzieht. Der im Übereinkommen aufgelistete Massnahmenkatalog ist für die Vertragsparteien allerdings nicht bindend, sondern es handelt sich um Massnahmen, die «gegebenenfalls» zu ergreifen sind. Die Aufsichtsbehörde ist daher zur Ergreifung der aufgelisteten Massnahmen nur soweit verpflichtet, als es für die jeweiligen Massnahmen landesrechtlich überhaupt eine gesetzliche Grundlage gibt. So darf beispielsweise der Informationsaustausch nach Buchstabe a nur im Rahmen der Datenschutzgesetzgebung erfolgen. Hingegen lässt sich weder aus dem Text des Übereinkommens noch aus dem erläuternden Text des Europarats ableiten, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, spezifische gesetzliche Grundlagen zu schaffen, um diese Massnahmen überhaupt zu ermöglichen. Zu diesen Massnahmen gehören:

Absatz 1 Buchstabe a: Der rechtzeitige Informationsaustausch mit anderen Stellen und nationalen Plattformen über illegale, irreguläre oder verdächtige Sportwetten. Dabei ist von Fall zu Fall zu entscheiden, welche Art von Informationen konkret von Relevanz ist.

Absatz 1 Buchstabe b: Die Begrenzung der Sportwettangebote, damit Angebote ausgeschlossen werden, denen ein erhöhtes Manipulationsrisiko anhaften. Dazu gehören Wettkämpfe, an denen grösstenteils Personen unter 18 Jahren teilnehmen oder Wettbewerbe bei denen in sportlicher Hinsicht nicht viel auf dem Spiel steht, wie Freundschaftsspiele.

Absatz 1 Buchstabe c: Die vorgängige Information von Sportorganisationen, wenn auf ihre Wettkämpfe Sportwetten angeboten werden. Auf Grund solcher Informationen sollen die Sportorganisationen die Risiken einer allfälligen Manipulation ihrer Wettbewerbe besser abschätzen können.

Absatz 1 Buchstabe d: Die Vorschrift zur systematischen Verwendung von bestimmten Zahlungsmethoden damit Finanzströme – jedenfalls, wenn sie einen bestimmten Schwellwert überschreiten – zurückverfolgt werden können. Diese Rückverfolgbarkeit, ist ein wichtiger Aspekt bei Ermittlungen in Fällen von Wettkampfmanipulation, Geldwäscherei oder weiteren Delikten.

Absatz 1 Buchstabe e: Das Festlegen von Mechanismen in Zusammenarbeit mit den Sportorganisationen, damit das für Sportlerinnen und Sportler geltende Wettverbot durchgesetzt werden kann.

Absatz 1 Buchstabe f: Die Möglichkeit, dass Wetten, zu denen relevante Warnungen eingegangen sind, ausgesetzt werden können.

In der Schweiz sind solche Massnahmen wie folgt vorgesehen:

- Nach dem geltendem Bundesgesetz vom 8. Juni 1923¹³ betreffend die Lotterien und gewerbmässigen Wetten haben die Kantone auf dem Konkordatsweg eine interkantonale Lotterie- und Wettkommission (die Comlot) geschaffen. Der Entwurf zum Geldspielgesetz führt diese Kommission, welche als interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde bezeichnet wird, weiter und gibt ihr umfassende Aufgaben im Bereich der Koordination und des Erlasses von Massnahmen gegen sportwettenbezogene Wettkampfmanipulation.
- Diese Behörde hat geplante Sportwetten zu bewilligen und sich dabei u.a. zu überzeugen, dass diese auf sichere und transparente Weise durchgeführt werden können (Art. 25 Abs. 1 E-BGS).
- Sie kann entsprechend Sportwetten auf Wettkämpfe untersagen, die keinen relevanten sportlichen Wert haben, und die daher manipulationsanfällig sind.
- Gestützt auf diese Bestimmung kann sie von den Veranstalterinnen von Sportwetten auch verlangen, dass diese die Sportorganisationen jeweils über das relevante Wettangebot informieren und dass die Veranstalterinnen von Sportwetten, gestützt auf Informationen die sie von Sportorganisationen erhalten, zu überprüfen haben, dass sich Sportlerinnen und Sportler an die für sie geltenden Wettverbote halten.
- Sie darf keine Sportwetten auf Sportwettkämpfe bewilligen, an denen mehrheitlich Minderjährige teilnehmen (Art. 25 Abs. 2 E-BGS).
- Artikel 64, 108 und 109 E-BGS gewährleisten, dass sie mit allen relevanten Stellen und Organisationen die erforderlichen Informationen austauschen kann.
- Im Rahmen der Überwachung kommt ihr die umfassende Kompetenz zu, bei Verletzung des Gesetzes oder bei Vorliegen sonstiger Missstände «die notwendigen Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands und zur Beseitigung der Missstände zu verfügen» (Art. 105 Abs. 1 Bst. g E-BGS).
- Im Rahmen der Bewilligung der Erteilung der Veranstalterbewilligung hat sie sich zudem vom Vorhandensein eines Sicherheitskonzeptes zu überzeugen, welches ein Kontrollsystem zu beinhalten hat, das die Spieleinsatz- und Gewinnauszahlungstransaktionen überprüft und dokumentiert (Art. 22 Abs. 1 Bst. h i.V.m. Art. 42 Abs. 2 Bst. b E-BGS).

Art. 10 Sportwettenanbieter

Absatz 1 verpflichtet die Vertragsparteien, Massnahmen zu ergreifen, mit denen Interessenskonflikte und der Missbrauch von Insiderinformationen durch Personen, die an der Bereitstellung von Sportwettprodukten beteiligt sind, verhindert werden sollen.

Insbesondere sollen:

- Wetten auf eigene Produkte verboten sein;
- Wettanbieter als Sponsoren oder Miteigentümer von Sportorganisationen keinen Einfluss auf den Wettkampf nehmen. Dies beinhaltet kein Verbot des Sportsponsorings durch Sportwettenanbieter. Es soll indes darauf hingewiesen werden, dass in diesem Bereich das Risiko eines Interessenskonfliktes besteht, welches von den zuständigen Behörden erkannt und bei Missbrauch geahndet werden sollte. Einerseits besteht die Gefahr, dass der Sportwettenanbieter seine privilegierte Stellung als Sponsor, die ihm allenfalls privilegierte Informationen verschafft, im Verhältnis zu seinen Kunden ausnutzt, oder dass er den Ablauf eines Wettbewerbs direkt zu seinen Gunsten zu beeinflussen versucht;
- Wettbewerbsbeteiligte nicht an der Festlegung von Wettquoten mitwirken;
- Wettanbieter, die an einer Sportorganisation beteiligt sind oder an denen eine Sportorganisation beteiligt ist, keine Wetten auf Wettbewerbe dieser Sportorganisation anbieten.

¹³ SR 935.51

Absatz 2 fordert die Vertragsparteien dazu auf, Sportwettenanbieter und deren Branchenorganisationen zu ermutigen, ihre Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Problematik der Wettkampfmanipulation zu sensibilisieren und zu schulen.

Veranstalterinnen von Sportwetten sind nach Artikel 42 E-BGS verpflichtet, ein Sicherheitskonzept zu erstellen, das in Abhängigkeit des Gefährdungspotenzials und der Merkmale des Spielangebots Massnahmen vorsieht, um den sicheren und transparenten Spielbetrieb zu garantieren und die Kriminalität und Geldwäscherei zu bekämpfen. Damit geht die schweizerische Gesetzgebung über den Rahmen einer blossen Ermutigung hinaus und verlangt konkrete Massnahmen.

Absatz 3 verpflichtet die Vertragsparteien, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um Sportwettenanbieter zur unverzüglichen Meldung von irregulären oder verdächtigen Wetten an die Wettaufsichtsbehörde respektive an die sonstigen zuständigen Behörden oder die nationale Plattform zu verpflichten.

Mit dem Entwurf zum Geldspielgesetz erfüllt die Schweiz die vorgenannten Anforderungen. Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe f E-BGS verlangt von Veranstalterinnen von Sportwetten die Unabhängigkeit ihrer Geschäftsführung. Entsprechend dürfen die Mitglieder der Leitungsgorgane nicht in leitender Position in Sportorganisationen tätig sein, die an Sportwettkämpfen teilnehmen, auf welche ihr Unternehmen Sportwetten anbietet. Sodann dürfen die Veranstalterinnen von Sportwetten nicht Sponsoren von Sportlerinnen und Sportlern oder von Mannschaften sein, auf welche sie Sportwetten anbieten. Sie dürfen Sportorganisationen, deren Sportlerinnen und Sportler oder deren Mannschaften an Sportwettkämpfen teilnehmen, auf welche das Unternehmen Sportwetten anbietet, auch nicht wirtschaftlich beherrschen (Art. 22 Abs. 1 Bst. f, Art. 62 E-BGS). Dies schliesst allerdings nicht aus, dass Veranstalterinnen von Sportwetten als Sponsoren eines ganzen Verbandes oder einer Liga auftreten können, weil in dieser Position grundsätzlich keine Einflussnahme auf das sportliche Verhalten von einzelnen Wettbewerbsteilnehmenden möglich ist. Im Weiteren müssen die Veranstalterinnen von Sportwetten über ein Sicherheits- und Sozialkonzept verfügen (Art. 22 Abs. 1 Bst. h E-BGS). Auf dieser Basis können vom Unternehmen die erforderlichen Massnahmen einverlangt werden, damit seine Mitarbeitenden nicht selber an Sportwettbewerben und an Sportwetten teilnehmen, bei denen sie an der Festlegung von Wettquoten beteiligt waren.

Dem Erfordernis, dass Sportwettenanbieter irreguläre oder verdächtige Wetten der Aufsichtsbehörde zu melden haben, kommt die Schweiz durch die Bestimmung von Artikel 63 Absatz 1 E-BGS nach.

Art. 11 Kampf gegen illegale Sportwetten

Die Anbieter von rechtswidrigen (illegalen) Sportwetten stellen im Bereich der Manipulation von Sportwettbewerben eine besondere Bedrohung dar, da sich die Anbieter solcher Produkte gerade staatlicher Kontrolle entziehen und zu keiner Zusammenarbeit bereit sind. Insofern stellt die Bekämpfung illegaler Sportwetten, selbst wenn diese Wetten in andern Ländern zulässig sind, einen wichtigen Bestandteil bei der Bekämpfung von Wettkampfmanipulation dar. Die Vertragsparteien des Übereinkommens sind nicht verpflichtet, bestimmte Massnahmen zu treffen, aber sie sollen zumindest geeignete Massnahmen erwägen.

Bereits nach bisherigem Recht gilt in der Schweiz ein Werbeverbot für nicht zugelassene Sportwettprodukte (Art. 33 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten). Dieses Verbot bleibt auch mit dem Entwurf zum Geldspielgesetz bestehen (Art. 72 Abs. 3 E-BGS). Zudem soll künftig der Zugang zu nicht bewilligten Online-Wettangeboten gesperrt werden (Art. 84 – 90 E-BGS), womit ein wesentlicher Schritt zur Bekämpfung illegaler Online-Wetten gemacht wird.

Kapitel III Informationsaustausch

Art. 12 Informationsaustausch zwischen zuständigen Behörden, Sportorganisationen und Sportwettenanbietern

Der Kampf gegen die Manipulation von Sportwettbewerben bedingt einen breit angelegten Informationsaustausch in verschiedenen Bereichen zwischen den betreffenden Behörden, einschliesslich Vollzugs- und Justizbehörden, Sportorganisationen, Wettbewerbsveranstaltern, Sportwettenanbietern und nationalen Plattformen. Der Informationsaustausch in Rechtshilfe- und Auslieferungsverfahren darf jedoch nicht mit andern als der strafrechtlich betroffenen Behörde erfolgen. Das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz)¹⁴ und die internationalen Instrumente insbesondere des Europarats¹⁵ regeln u.a. auch den Informationsaustausch. Informationen werden ausserhalb des Strafverfahrens nicht mitgeteilt.

Absatz 1: Jede Vertragspartei hat im Einklang mit ihre Datenschutzgesetzgebung den Austausch von einschlägigen Informationen zwischen den Beteiligten zu erleichtern.

Die Vertragsparteien verfügen aber insofern über einen Ermessensspielraum, als keine Verpflichtung zur Bereitstellung von spezifischen Informationen besteht. Als einschlägige Information gilt eine Information, die von einer an der Organisation oder Durchführung eines Sportwettkampfs oder einer Sportwette beteiligten Person gesammelt wurde und die für eine andere Person für die Bekämpfung von Wettkampfmanipulation von Interesse sein könnte. Solche Informationen betreffen beispielsweise das Volumen der Wetteinsätze, die für einen bestimmten Wettbewerb registriert worden sind, eine ungewöhnliche Veränderung der Wettquoten oder den Aufenthaltsort von Personen, die irreguläre Wetteinsätze tätigen. Ebenso kann es sich dabei auch um Gerüchte über die Manipulation aus einem Wettbewerb handeln.

Absatz 2: Auf Anfrage informiert die Empfänger-Behörde oder -Organisation die informierende Organisation über die Massnahmen, die aufgrund dieser Mitteilung ergriffen wurden. Aufgrund der innerstaatlichen Gesetzgebung kann es jedoch diesbezüglich Einschränkungen geben. Beispielsweise sind Strafverfolgungsbehörden, die gestützt auf Informationen einer privaten Organisation Untersuchungen eingeleitet haben, aufgrund der Vertraulichkeit von Untersuchungen und Strafverfolgungen nicht dazu berechtigt, gewisse Informationen über den Fall weiterzugeben.

Absatz 3: Zur Bekämpfung illegaler Sportwetten sollen die Vertragsparteien ihre Zusammenarbeit und den Informationsaustausch laufend überprüfen und verbessern.

In den Artikeln 63, 64, 108 und 109 E-BGS sind die erforderlichen Bestimmungen vorgesehen, die einen umfassenden Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Behörden, sowie Privaten und Behörden ermöglichen und sicherstellen. Die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde wird demnach zu einer Zusammenarbeit mit Sportorganisationen, Veranstalterinnen von Sportwetten und Behörden, auch solchen im Ausland, verpflichtet. Dazu gehört insbesondere auch der gegenseitige Informationsaustausch, wozu im Einzelfall beispielsweise Informationen über getroffene Massnahmen gehören können. Für die Weiterga-

¹⁴ SR 351.1

¹⁵ Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1); <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19590078/index.html>; Zweites Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.12) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20021581/index.html>; Europäisches Auslieferungsübereinkommen (SR 353.1) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19570239/index.html>; Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen (SR 353.11) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19750278/index.html>; Zweites Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen (SR 353.12) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19780061/index.html>; Drittes und Viertes Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen (noch nicht in Kraft).

be von Personendaten ist dabei allerdings eine weitergehende Grundlage, beispielsweise Artikel 63 Absatz 3 oder Artikel 64 Absatz 2 E-BGS, erforderlich.

Nach Artikel 63 E-BGS erstatten insbesondere Veranstalterinnen von Sportwetten sowie Organisationen mit Sitz in der Schweiz, die an Sportwettkämpfen teilnehmen oder solche organisieren, durchführen oder überwachen, der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde Meldung, wenn ein Verdacht auf Wettkampfmanipulation besteht. Zudem haben sie den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden generell die für die Bekämpfung von Wettkampfmanipulation erforderlichen Informationen bekannt zu geben. Die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde wiederum ist berechtigt, Daten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten oder Persönlichkeitsprofile, an Veranstalterinnen von Sportwetten oder an Organisationen, die an der Durchführung von Sportwettkämpfen beteiligt sind, weiterzugeben, sofern ein hinreichender Verdacht auf Manipulation besteht (Art. 64 Abs. 2 E-BGS). Die interkantonale Behörde ist zudem verpflichtet, strafbare Handlungen den Strafverfolgungsbehörden zur Anzeige zu bringen, mit andern Behörden zusammenzuarbeiten und Amtshilfe zu leisten (Art. 108 E-BGS).

Art. 13 Nationale Plattform

Artikel 13 verlangt in allen Vertragsstaaten die Benennung einer nationalen Plattform zur Bekämpfung der Wettkampfmanipulation. Dies stellt einen der Kernpunkte des Übereinkommens dar. Bei deren Benennung sollen die bereits bestehenden nationalen Strukturen berücksichtigt werden. Zwar muss nicht zwingend eine öffentliche Amtsstelle mit diesen Aufgaben beauftragt werden, doch dürfte dies den Vorteil haben, dass sie einen neutralen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den privaten Beteiligten verschiedener Bereiche schafft und angemessene Bedingungen für den Informationsaustausch bieten kann.

Die nationale Plattform ist einerseits für die Koordination des Kampfs gegen die Manipulation von Sportwettbewerben auf nationaler Ebene zuständig. Insofern sorgt sie dafür, dass der in Artikel 12 angesprochene nationale Informationsaustausch tatsächlich funktioniert. Andererseits und insbesondere ist sie Anlaufstelle für den internationalen Informationsaustausch.

Angesichts der grenzüberschreitenden Risiken der Manipulation von Sportwettbewerben ist es sehr wichtig, dass die Informationen zwischen den Vertragsparteien umgehend ausgetauscht werden können.

Aus den Ausführungen zu Artikel 12 ergibt sich, dass die Aufgaben dieser Plattform der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde zugewiesen werden. In der Botschaft zum Geldspielgesetz wurde darauf ausdrücklich hingewiesen¹⁶.

Art. 14 Schutz personenbezogener Daten

Artikel 14 verlangt in grundsätzlicher Weise, dass bei allen Massnahmen gegen Wettkampfmanipulation die einschlägigen nationalen und internationalen Datenschutzbestimmungen eingehalten werden. Auf internationaler Ebene sind die Datenschutznormen insbesondere im Übereinkommen vom 28. Juni 1981¹⁷ zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (Übereinkommen 108) und im Zusatzprotokoll vom 8. November 2001¹⁸ zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung (Zusatzprotokoll Nr. 181) verankert. Die Umsetzung der Magglinger Konvention erfolgt dabei unbenommen davon, ob die Vertragsparteien das Übereinkommen des Europarats Nr. 108 ratifiziert haben oder nicht. Die Vertragsparteien haben jedoch si-

¹⁶ BBI 2015 8461

¹⁷ SR 0.235.1

¹⁸ SR 0.235.11

cherzustellen, dass die Grundsätze der Rechtmässigkeit, Angemessenheit, Sachdienlichkeit und Richtigkeit bei der Erhebung, der Bearbeitung und dem Austausch von personenbezogenen Daten berücksichtigt werden, und dass der Datenaustausch nicht über das zur Verfolgung der erklärten Zwecke dieses Austauschs notwendige Mindestmass hinausgeht.

Mit den Artikeln 63, 64, 108 und 109 E-BGS wird die erforderliche formellgesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofilen, geschaffen.

Grundlage für die Datenbearbeitung durch Bundesbehörden, durch die interkantonale Behörde und durch private Organisationen bildet das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992¹⁹ über den Datenschutz (DSG). Die allgemeinen Grundsätze betreffend Rechtmässigkeit, Angemessenheit, Sachbezogenheit, Richtigkeit der Datenbearbeitung und der Datensicherheit ergeben sich für private Organisationen unmittelbar aus den Artikeln 4 und 7 DSG. Diese allgemeinen Grundsätze gelten gestützt auf Artikel 37 DSG aber auch für die Bearbeitung von Personendaten durch die interkantonale Behörde.

Insofern erfüllen die Bestimmungen des E-BGS in Kombination mit dem DSG die Anforderungen des Übereinkommens.

Kapitel IV Materielles Strafrecht und Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung

Zweck der Artikel 15 – 18 ist zu gewährleisten, dass in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Vertragsparteien strafrechtliche Sanktionen bei Manipulation von Sportwettbewerben vorgesehen werden, die eine angemessene Bestrafung dieser Delikte ermöglichen.

Art. 15 Straftaten im Zusammenhang mit der Manipulation von Sportwettbewerben

Nach Artikel 15 haben die Vertragsparteien sicherzustellen, dass die Manipulation von Sportwettbewerben strafrechtlich sanktioniert wird, wenn eine solche Manipulation mit Merkmalen wie Nötigung, Korruption oder Betrug – im Sinne des jeweiligen innerstaatlichen Rechts – einhergeht. Hingegen ist es nicht nötig, einen spezifischen und einheitlichen Straftatbestand für die Manipulation von Sportwettbewerben vorzusehen. In Abhängigkeit der Definitionen der bestehenden Straftatbeständen und einschlägigen Rechtsprechung steht es den Vertragsparteien frei, sich auf die bestehende strafrechtliche Gesetzgebung zu berufen, wie Erpressung, Korruption oder Betrug oder neue Straftatbestände festzulegen, wie die Manipulation von Sportwettbewerben. Dies bedeutet, dass wenn die erwähnten Sachverhalte unter einen Tatbestand gefasst werden können, es nicht nötig ist, den Sachverhalt auch weiteren Tatbeständen zuzuordnen zu können.

Mithin nimmt das Übereinkommen bewusst in Kauf, dass die Vertragsparteien das Übel der Wettkampfmanipulation mit unterschiedlichen Strafrechtsnormen bekämpfen und geht nicht von einem einheitlichen Straftatbestand der Wettkampfmanipulation aus.

Im Sinne der vorstehenden Erläuterungen erfüllt die Schweiz bereits unter bisherigem Recht das Erfordernis des Übereinkommens, indem verschiedene Formen von Wettkampfmanipulation durch bestehende Strafnormen erfasst werden können.

Allerdings haben die Urteile des Bundesstrafgerichts vom 13. November 2012²⁰ aufgezeigt, dass nicht alle möglichen Sachverhalte von Wettkampfmanipulation durch das bestehende Recht abgedeckt sind. Insbesondere verlangt der Tatbestand des Betrugs (Art. 146 StGB) den Nachweis, dass eine natürliche Person getäuscht worden ist, was sich namentlich bei online durchgeführten Sportwetten nur schwierig belegen lässt. Ebenfalls vermag der Be-

¹⁹ SR 235.1

²⁰ SK 2011.33 und SK 2012.21

trugstatbestand naturgemäss in Fällen nicht zu greifen, in denen eine Wettkampfmanipulation losgelöst von Sportwetten erfolgt.

Diese Lücke wird einerseits über die Änderung anderer Erlasse im E-BGS durch einen neuen Artikel 25a im SpoFöG (E-SpoFöG), andererseits durch die revidierten Artikel 322^{octies} und 322^{novies} Strafgesetzbuch²¹ (StGB), die seit dem 1. Juli 2016 in Kraft sind, geschlossen.

Mit dem neu ins SpoFöG einzufügenden Artikel 25a E-SpoFöG soll der faire sportliche Wettkampf und damit die Lauterkeit und Glaubwürdigkeit des Sports als immaterielles Rechtsgut geschützt werden. Die Norm knüpft an die Bestechungsdelikte an, ohne dass aber ein besonderes Loyalitätsverhältnis zu einem Arbeit- oder Auftraggeber verletzt werden muss. An deren Stelle tritt die Verfälschung des ordentlichen Wettkampfverlaufs. Erfasst vom Tatbestand werden allerdings nur Korrumpierungsabsprachen oder die Anstiftung zur Manipulation von Wettkämpfen, auf die gleichzeitig auch gewettet wird. Letzteres stellt jedoch eine relativ geringe Einschränkung dar, da in der Praxis Wettkampfmanipulationen regelmässig in Zusammenhang mit Sportwetten auftreten.

Die Artikel 322^{octies} und 322^{novies} StGB vermögen diese Lücke zudem zu schliessen. Sie stellen die aktive und passive Bestechung im Privatbereich neu auch dann unter Strafe, wenn kein wirtschaftliches Wettbewerbsverhältnis davon betroffen ist. Erforderlich ist lediglich, dass ein Treueverhältnis, beispielsweise zwischen einem Arbeitnehmer oder Beauftragten und einem Dienstherrn besteht, das durch eine Korruptionsabsprache nicht mehr gemäss bestehenden rechtlichen Pflichten wahrgenommen wird. Soweit Sportlerinnen und Sportler oder Funktionärinnen und Funktionäre in einem Treueverhältnis zu einem Arbeit- oder Auftraggeber stehen, kommen sie somit als mögliche Täter einer Manipulationsabsprache nach den Artikeln 322^{octies} und 322^{novies} StGB in Frage. Ob sich im Einzelfall auch ohne Bestehen eines unmittelbaren Vertragsverhältnisses einzig aus dem Akzept der einschlägigen Wettkampfglemente ein relevantes Treueverhältnis zum Wettkampfveranstalter ableiten lässt, wird die Gerichtspraxis zeigen müssen.

Mit den neuen Strafbestimmungen erfüllt das Schweizerische Recht die Anforderungen von Artikel 15 des Übereinkommens umfassend.

Art. 16 Waschen der Erträge aus Straftaten im Zusammenhang mit der Manipulation von Sportwettbewerben

Absätze 1 und 2: Das Übereinkommen verlangt, dass die strafbare Wettkampfmanipulation als Vortat der Geldwäscherei zu gelten hat. Der Tatbestand der Geldwäsche, dessen Ziel darin besteht die illegale Herkunft von Erträgen zu verschleiern, setzt immer eine gewinnbringende Vortat (auch als Haupttat bezeichnet) voraus, die Quelle der kriminellen Gelder ist.

Als Haupttaten der Geldwäscherei kommen nach Schweizerischer Rechtsordnung ausschliesslich Verbrechen in Frage, d.h. Taten, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind. Während in den Fällen von Betrug (Art. 146 StGB), Erpressung (Art. 156 StGB) und Amtsträgerbestechung (Art. 322^{ter} StGB) dieses Erfordernis in jedem Fall erfüllt ist, ist dies beim neuen Tatbestand der Wettkampfmanipulation (Art 25a E-SpoFöG) lediglich dann erfüllt, wenn es sich um eine qualifizierte Begehungsweise (Gewerbsmässigkeit oder Bandenmässigkeit) handelt.

Weil das Übereinkommen gemäss Artikel 15 jedoch nicht von einem einheitlichen Tatbestand der Wettkampfmanipulation ausgeht, überlässt es auch den Vertragsparteien, selbst festzulegen, wie die Tatbestände definiert werden, die eine relevante Vortat zur Geldwäscherei darstellen.

²¹ SR 311.0

Anzumerken bleibt, dass die Bandenmässigkeit bei Wettkampfmanipulationen, die in Zusammenhang mit Sportwetten stehen, relativ häufig erfüllt sein dürfte. Solche Manipulationen bestehen erfahrungsgemäss nämlich aus dem Zusammenwirken von vielen, häufig international operierenden Akteuren.

Absatz 3: Die Vertragsstaaten haben zu prüfen, wie weit das Thema Wettkampfmanipulation in Präventionsmassnahmen, welche Sportwettenanbieter gegen Geldwäscherei zu ergreifen haben, einzubinden ist. Namentlich handelt es sich um die Sorgfaltpflicht, die Sportwettenanbieter im Umgang mit Kunden zu beachten hat, die Pflicht zur Führung von Geschäftsunterlagen und die Pflicht zur Berichterstattung.

Artikel 42 E-BGS schreibt den Veranstalterinnen von Sportwetten und andern Grossspielen vor, dass sie über ein Sicherheitskonzept verfügen müssen, welches in Berücksichtigung des Gefährdungspotentials der jeweiligen Spielangebote Massnahmen vorsieht, mit denen ein sicherer und transparenter Spielbetrieb, sowie die Bekämpfung der Kriminalität und Geldwäscherei gewährleistet werden kann. Ergänzend dazu enthalten die Artikel 43, 63, 64, 66 und 67 E-BGS konkrete Verpflichtungen bezüglich der Erstattung von Meldungen und zu Massnahmen gegen Geldwäscherei.

Art. 17 Beihilfe und Anstiftung

Die Manipulation von Sportwettbewerben wird häufig durch Netzwerke der organisierten Kriminalität begangen. Es sind entsprechend viele Einzelpersonen mit unterschiedlichen Tatbeiträgen daran beteiligt. Aus diesem Grund ist es notwendig, sämtliche Handlungen unter Strafe zu stellen, die mit Absicht und mit dem Ziel ausgeführt werden, einen Beitrag zur Begehung einer strafbaren Wettkampfmanipulation zu leisten.

Das Übereinkommen verlangt entsprechend, dass die Strafbarkeit der Wettkampfmanipulation auch auf Gehilfenschaft und Anstiftung ausgedehnt wird. Des Weiteren ist nach Artikel 16 Absatz 1 erforderlich, dass auch die strafbare Gehilfenschaft eine Haupttat im Sinne der Geldwäscherei darstellt.

Die Artikel 24 und 25 StGB sehen in genereller Weise vor, dass Anstiftung und Gehilfenschaft zu Vergehen und Verbrechen bestraft werden. Auch wenn die Gehilfenschaft grundsätzlich milder bestraft wird, ändert sich jedoch nichts an der Deliktsart. Soweit Wettkampfmanipulation als Verbrechen qualifiziert ist, namentlich in der qualifizierten Begehungsweise, gilt dies auch für deren Anstiftung und Beihilfe. Damit stellen sie auch eine Haupttat im Sinne der Geldwäscherei dar. Die Schweiz vermag damit die Anforderungen des Übereinkommens auch in diesem Punkt zu erfüllen.

Art. 18 Verantwortlichkeit juristischer Personen

Absatz 1 verlangt von den Vertragsstaaten, dass juristische Personen unter bestimmten Voraussetzungen für die in den Artikeln 15 – 17 erwähnten Straftaten zur Verantwortung gezogen werden können.

Die Verantwortlichkeit setzt voraus, dass die entsprechende Straftat zugunsten der juristischen Person von einer natürlichen Person begangen wird, die entweder allein oder als Teil eines Organs der juristischen Person handelt und die über eine Führungsposition in dieser juristischen Person verfügt. Eine solche Führungsposition liegt gemäss den Buchstaben a – c dann vor, wenn der natürlichen Person eine Vertretungsbefugnis zukommt, wenn sie die Befugnis hat, Entscheidungen zu treffen oder wenn sie Kontrollaufgaben zu erfüllen hat.

Nach *Absatz 2* kann es sich dabei um straf-, zivil- oder verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit handeln.

Nach *Absatz 3* soll die Unternehmenshaftung zudem auf Fälle ausgeweitet werden, in denen es Führungskräfte an der notwendigen Aufsicht über ihre Untergebenen haben fehlen lassen und diese fehlende Aufsicht die Begehung von Straftaten ermöglicht hat.

Absatz 4 sieht in diesem Zusammenhang vor, dass die Strafbarkeit der juristischen Person nicht die Verantwortlichkeit des Täters berühren soll.

Zahlreiche internationale Strafrechtsübereinkommen der letzten Jahre kennen ähnliche, zum Teil identische Regelungen der Verantwortlichkeit von Unternehmen²².

Eine primäre strafrechtliche Verantwortlichkeit des Unternehmens besteht im schweizerischen Strafrecht für eine beschränkte Zahl bestimmter Deliktskategorien, wenn dem Unternehmen vorzuwerfen ist, dass es nicht alles Erforderliche und Zumutbare vorgekehrt hat, um eine solche Straftat zu verhindern (Art. 102 Abs. 2 StGB). Die durch die vorliegende Europaratskonvention umfassten Straftaten fallen insoweit unter die erwähnten Deliktskategorien, als es um Fälle von aktiver Bestechung Privater geht (Art. 322^{octies} StGB). In diesem Fall geht die Verantwortlichkeit nach schweizerischem Recht in dem Sinne weiter, als vom Übereinkommen verlangt, als jede strafbare Handlung, die in Ausübung geschäftlicher Verrichtung im Rahmen des Unternehmenszwecks begangen wird, dem Unternehmen zugerechnet wird und nicht nur solche, die von Personen begangen werden, denen eine Organ- oder Leitungsfunktion zukommt. Die Strafe ist Busse bis zu 5 Millionen Franken.

Für den Fall, dass die Tat im Rahmen des Unternehmenszweckes begangen wurde und wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden kann, besteht zudem eine allgemeine subsidiäre strafrechtliche Verantwortlichkeit der juristischen Person (Art. 102 Abs. 1 StGB). Diese strafrechtliche Haftung bezieht sich auf die Gesamtheit der Verbrechen und Vergehen gemäss schweizerischer Rechtsordnung und deckt damit alle Delikte gemäss Übereinkommen ab. Gemäss Artikel 102 Absatz 1 StGB ist die Bestrafung der juristischen Person jedoch nur dann möglich, wenn das Verhalten keiner natürlichen Person zugerechnet werden kann.

Diese subsidiäre Verantwortlichkeit der juristischen Person steht der Strafbarkeit der natürlichen Person nicht entgegen, verhindert diese also nicht. Sie findet dann Anwendung, wenn der Täter aufgrund der mangelhaften Organisation des Unternehmens nicht einer Bestrafung zugeführt werden kann. Artikel 102 Absatz 1 StGB steht daher nicht im Widerspruch zur Regelung von Absatz 4 des Übereinkommenstextes.

Eine zivilrechtliche Haftung des Unternehmens für Handlungen seiner Mitarbeitenden ergibt sich in allgemeiner Weise aus der Geschäftsherrenhaftung nach Artikel 55 Obligationenrecht²³. Demgemäss haftet der Unternehmer für den Schaden, den seine Angestellten und Hilfspersonen in Ausübung dienstlicher oder geschäftlicher Verrichtung Dritten zugefügt haben. Diese Haftung beschränkt sich somit nicht nur auf Handlungen von Leitungspersonen eines Unternehmens.

Neben der straf- und zivilrechtlichen Haftung stehen zudem das Instrument der verwaltungsrechtlichen Haftung und die entsprechenden Sanktionen zur unmittelbaren Verhütung zukünftiger Verfehlungen, beispielsweise durch Entzug einer Bewilligung oder der Verweigerung oder Rückforderung von Finanzhilfen, zur Verfügung. Die Schweizer Rechtsordnung kennt verschiedene solche Mechanismen, die jedoch nicht umfassend auf alle Unternehmen

²² Vgl. zum Beispiel UNO-Übereinkommen vom 15. Nov. 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, SR **0.311.54**; Internationales Übereinkommen vom 9. Dez. 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, SR **0.353.22**; Übereinkommen vom 17. Dez. 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, SR **0.311.21**; Strafrechtsübereinkommen des Europarats vom 27. Jan. 1999 über Korruption, SR **0.311.55**; Übereinkommen des Europarats vom 23. Nov. 2001 über die Cyber-Kriminalität, SR **0.311.43**; Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels, SR **011.543**, Übereinkommen des Europarats vom 25. Oktober 2007 zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, SR **0.311.40**.

²³ SR **220**

angewendet werden können und auch nur in gewissen Bereichen des Marktes und der Wirtschaft bedeutsam sind. Soweit es um Verfehlungen von Anbietern von Sportwetten geht, kann nach dem Entwurf zum Geldspielgesetz, die Aufsichtsbehörde «die notwendigen Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes und zur Beseitigung der Missstände verfügen» (Art. 105 Abs. 1 Bst. g E-BGS) und bei Widerhandlungen Geldstrafen als Verwaltungssanktionen aussprechen (Art. 105 E-BGS). Verstossen Sportorganisationen gegen die Regeln des fairen und sicheren Sports, wozu auch die Normen gegen Wettkampfmanipulation gehören, so können Finanzhilfen verweigert oder zurückgefordert werden (Art. 32 Abs. 1 Bst. d SpoFöG).

Es kann zusammenfassend davon ausgegangen werden, dass das schweizerische Recht den Anforderungen von Artikel 18 des Übereinkommens gerecht wird.

Kapitel V Gerichtsbarkeit, Strafverfahren und Strafverfolgungsmassnahmen

Art. 19 Gerichtsbarkeit

Absatz 1 verlangt für die Tatbestände zur Wettkampfmanipulation nicht nur eine Begründung der Strafbarkeit nach dem Territorialitätsprinzip (betrifft die in der Schweiz verübten Taten, vgl. *Bst. a.*) und nach dem Flaggenprinzip (betrifft die an Bord eines unter Schweizer Recht stehenden Flugzeuges oder Schiffes begangenen Taten, vgl. *Bst. b. und c.*), sondern auch eine Strafbarkeit nach dem Personalitätsprinzip für Taten, die von Schweizer Staatsangehörigen oder von ausländischen Staatsangehörigen mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz im Ausland begangen worden sind (vgl. *Bst. d.*).

Nach *Absatz 2* kann hinsichtlich der Anwendbarkeit von Absatz 1 Buchstabe d spätestens bei der Ratifizierung des Übereinkommens ein Vorbehalt angebracht werden, wonach diese Bestimmung nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen angewendet werden soll.

In der Schweiz werden Auslandtaten unter Voraussetzungen verfolgt, die einschränkender sind, als in Absatz 1 Buchstabe d des Übereinkommens formuliert. Dies gilt für Straftaten, die im Ausland durch Ausländer begangen werden. In diesen Fällen verfolgt die Schweiz Straftaten nur, wenn die Auslieferung aus Gründen abgelehnt wird, die nicht die Art der Tat betrifft, oder wenn ein besonders schweres Verbrechen zur Beurteilung steht, das von der internationalen Rechtsgemeinschaft geächtet wird. Die Tatsache, dass ein ausländischer Straftäter seinen gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat, genügt demnach nicht, um ihn für im Ausland begangene Delikte gemäss diesem Übereinkommen in der Schweiz zu verfolgen. Die Schweiz hat bei der Ratifizierung daher einen entsprechenden Vorbehalt anzubringen.

Gemäss *Absatz 3* muss jeder Vertragsstaat seine Zuständigkeit für Straftaten gemäss Übereinkommen auch dann begründen, wenn sich der Verdächtige in seinem Hoheitsgebiet befindet und er nur deshalb nicht ausgeliefert wird, weil er Staatsangehöriger ist. Dieser Pflicht zur Strafverfolgung bei Nichtauslieferung («*aut dedere aut iudicare*») kommt die Schweiz aufgrund der Artikel 6 und 7 StGB nach. Artikel 7 des Rechtshilfegesetzes hält fest, dass kein Schweizer Bürger ohne seine Zustimmung zum Zweck der Strafverfolgung ausgeliefert werden darf. Das Europäische Auslieferungsübereinkommen vom 13. Dezember 1957 regelt die Auslieferung eigener Staatsangehöriger in Artikel 6. Hier findet sich bereits dieselbe Verpflichtung wie in der vorliegenden Konvention.

Absatz 4: Angesichts der stets wachsenden Internationalität der Manipulation von Sportwettbewerben kann es vorkommen, dass mehr als eine Vertragspartei für einen oder alle Täterinnen und Täter, die an einer Straftat beteiligt sind, ihre Gerichtsbarkeit geltend machen. Zur Vermeidung von doppelten Verfahren und zur Erleichterung der Effizienz und Fairness des Verfahrens werden die Vertragsparteien dazu aufgefordert, einander zu konsultieren, um die für die Strafverfolgung am besten geeignete Gerichtsbarkeit zu bestimmen.

Die Schweiz gewährleistet die stellvertretende Strafverfolgung im Rahmen des Rechtshilfegesetzes, welches in den Artikeln 85 – 87 die Übernahme der Strafverfolgung durch die Schweiz und in den Artikeln 88 und 89 die Übertragung der Strafverfolgung ins Ausland regelt. Bei der Anwendung dieser Bestimmung finden auch die entsprechenden Konsultationen statt.

Art. 20 Massnahmen zur Sicherstellung elektronischer Beweismittel

Verstösse in Bezug auf die Manipulation von Sportwettbewerben können die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien beinhalten und gegebenenfalls als Delikte, die der Internetkriminalität zugeordnet werden, gelten. Dazu gehören beispielsweise das rechtswidrige Abfangen von Daten für erpresserische Zwecke, computerbezogene Fälschungen mit dem Ziel, Informationen über Sportwettbewerbe oder damit in Zusammenhang stehende Wetten zu fälschen oder rechtswidrige Systemeingriffe mit dem Ziel, eine Wetttransaktion im Fall eines gescheiterten Manipulationsversuchs rückgängig zu machen.

Zudem können Informations- und Kommunikationstechnologien zur Begehung von Straftaten eingesetzt werden, beispielsweise für die Weitergabe von Anweisungen an einen Komplizen mit dem Auftrag, einen Wettbewerbsbeteiligten einzuschüchtern oder einen Wetteinsatz zu setzen. Selbst wenn Computersysteme nicht direkt für die Begehung einer Straftat verwendet werden, dienen sie der Speicherung von Informationen, die für die Feststellung eines Sachverhalts relevant sein können.

Artikel 20 verlangt daher von den Staaten, die Möglichkeit zu schaffen, gegebenenfalls solche elektronischen Beweismaterialien beziehungsweise die Datenträger oder Computersysteme, auf denen sie sich befinden, sicherstellen zu können. Namentlich handelt es sich um die Anordnung der Sicherung von Computerdaten, die Sicherung von Verkehrsdaten, die Anordnung der Herausgabe oder Beschlagnahme von Computerdaten, die Erhebung von Verkehrsdaten in Echtzeit und die inhaltliche Überwachung von Kommunikationen in Echtzeit. Diese Massnahmen haben im Einklang mit dem nationalen Recht zu stehen, was heisst, dass beispielsweise Einschränkungen, die sich aus der Datenschutzgesetzgebung ergeben, zu beachten sind.

Für all diese Massnahmen finden sich die erforderlichen Grundlagen in der Strafprozessordnung²⁴ (StPO), insbesondere den Artikeln 246 – 248 und 263 – 281 StPO. Zudem wird im Rahmen der Geldspielgesetzgebung die Grundlage dafür geschaffen, dass in Fällen von qualifizierter Wettkampfmanipulation im Sinne des neuen Artikels 25a Absatz 3 E-SpoFöG künftig elektronische Überwachungen angeordnet und verdeckte Ermittlungen eingesetzt werden können (neue Art. 269 Abs. 2 Bst. i und Art. 286 Abs. 2 Bst. h StPO).

Obwohl damit die Überwachung der Kommunikation in Echtzeit nur in schweren Fällen, insbesondere von banden- und gewerbsmässiger Wettkampfmanipulation, zulässig sein wird, erfüllt die Schweiz die Anforderungen von Artikel 20 des Übereinkommens. Wie mehrfach erwähnt, geht das Übereinkommen nicht von einem einheitlichen Tatbestand der Wettkampfmanipulation aus, sondern überlässt es den Vertragsparteien festzulegen, wie der Tatbestand definiert wird, der eine elektronische Überwachung der Kommunikation zulässt.

Art. 21 Schutzmassnahmen

Von den Vertragsstaaten wird verlangt, dass sie den Erlass von Massnahmen prüfen, die dem Schutz von Personen dienen, die im Zusammenhang mit Straftaten den zuständigen Behörden Informationen liefern. Schutz können insbesondere Personen benötigen, die von kriminellen Organisationen kontaktiert oder unter Druck gesetzt werden oder worden sind. Es

²⁴ SR 312.0

gibt zahlreiche Fälle von Manipulation, die in Zusammenhang mit Drohungen, Nötigung oder Erpressung von Wettbewerbsbeteiligten oder Athletenbetreuerinnen und -betreuern stehen.

Die Schweiz hat entsprechende Schutzmassnahmen in ihren Gesetzen bereits verankert. Massnahmen können gestützt auf die Artikel 149 – 151 StPO und das Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011²⁵ über den ausserprozessualen Zeugenschutz angeordnet werden.

Kapitel VI Sanktionen und Massnahmen

Art. 22 Strafrechtliche Sanktionen gegen natürliche Personen

Das Übereinkommen verlangt, dass die Sanktionen so wirksam, verhältnismässig und abschreckend auszugestalten sind, dass sie auch freiheitsentziehende Massnahmen mitenthalten, die zu einer Auslieferung führen können.

Das von der Schweiz ratifizierte Europäische Auslieferungsübereinkommen vom 13. Dezember 1957²⁶ legt fest, dass Auslieferungen wegen Handlungen erfolgen sollen, die mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmass von mindestens einem Jahr oder mit einer schwereren Strafe bedroht sind.

Alle die zur Sanktionierung von Wettkampfmanipulation in Frage stehenden Straftatbestände (insbesondere Wettkampfmanipulation nach Art. 25a E-SpoFöG, aktive und passive Privatbestechung nach den Art 322^{octies} und 322^{novies} StGB, Betrug nach Art. 146 StGB, Erpressung nach Art. 156 und Nötigung nach Art. 181 StGB) sind mit einer Geldstrafe und mit einer maximalen Strafandrohung von mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe bewehrt. Sie können deshalb zur Auslieferung von Straftäterinnen und Straftätern führen.

Art. 23 Sanktionen gegen juristische Personen

Soweit juristische Personen im Sinne von Artikel 18 des Übereinkommens sanktioniert werden können, sollen auch diese Sanktionen wirksam, verhältnismässig und abschreckend sein.

Artikel 102 StGB sieht vor, dass Unternehmen in Abhängigkeit der Schwere der Tat, der Schwere des Organisationsmangels, des angerichteten Schadens und seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit Bussen bis zu fünf Millionen Franken bestraft werden können.

Die schweizerische Rechtsordnung sieht die in *Absatz 1* erwähnten Massnahmen (Tätigkeitsverbot, gerichtliche Aufsicht oder gerichtliche Liquidation) grundsätzlich nicht als Sanktionsmassnahmen gegen juristische Personen vor. Das Übereinkommen schreibt den Erlass von Rechtsgrundlagen für solche Massnahmen aber auch nicht zwingend vor, sondern sieht sie lediglich als mögliche zusätzliche andere Massnahmen.

Art. 24 Verwaltungsrechtliche Sanktionen

Nach Artikel 24 treffen die Vertragsparteien die im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Wettkampfmanipulation allenfalls erforderlichen Verwaltungsmassnahmen und -sanktionen. Insbesondere kann es dabei um Verwaltungsanordnungen gegenüber Anbietern von Sportwetten, beispielsweise im Zusammenhang mit der Bewilligung von Sportwetten oder mit der Aufsicht über die Tätigkeit der Wettanbieter, gehen. Verstösse gegen solche Anordnungen sollen Sanktionen nach sich ziehen, die wirksam, verhältnismässig und abschreckend sind.

Nach Artikel 105 E-BGS trifft die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde Entscheidungen und Anordnungen im Zusammenhang mit der Bewilligung und Durchführung von Sportwetten. Sie kann insbesondere bei Gesetzesverstössen oder Vorliegen sonstiger Missständen alle notwendigen Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes

²⁵ SR 312.2

²⁶ SR 0.353.1

oder zur Beseitigung der Missstände verfügen (Art. 105 Abs. 1 Bst. g E-BGS). Sie kann zudem Ersatzvornahmen anordnen (Art. 105 Abs. 1 Bst. h E-BGS) und als Verwaltungssanktionen Geldstrafen von bis zu 15 Prozent des Jahresbruttospielertrages verfügen (Art. 106 E-BGS).

Art. 25 Beschlagnahme und Einziehung

Die Vertragsstaaten werden verpflichtet, die Beschlagnahme und Einziehung von Gegenständen zu ermöglichen, die aus einer Straftat betreffend Wettkampfmanipulation stammen oder von kriminellen Organisationen für die Begehung einer solchen Straftat verwendet worden sind.

Im erläuternden Text des Europarats zum Übereinkommen wird darauf hingewiesen, dass von einer Beschlagnahme auch Eigentumsrechte von Drittpersonen, die weder Täterinnen und Täter sind, betroffen sein können, weshalb deren Rechte geschützt werden sollen.

Die entsprechenden Instrumente finden sich für die Schweiz in den Artikeln 263 – 268 StPO, soweit es um die Sicherstellung zu Beweis Zwecken geht, sowie in Artikeln 69 – 72 StGB soweit es um die Einziehung von Vermögenszwecken geht. In den Artikeln 70 Absatz 2 und 71 Absatz 1 finden sich dabei auch Regeln zum Schutze Dritter.

Kapitel VII Internationale Zusammenarbeit in justitiellen und sonstigen Angelegenheiten

Art. 26 Massnahmen für eine internationale Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten

Artikel 26 verpflichtet die Vertragsparteien auf Basis der geltenden nationalen und internationalen Rechtsvorschriften zum Zweck der Ermittlung, Strafverfolgung und gerichtlichen Beurteilung bestmöglich zusammenzuarbeiten.

Die Schweiz ist dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen, dem Europäischen Übereinkommen vom 20. April 1995²⁷ über die Rechtshilfe in Strafsachen und dem Übereinkommen vom 8. November 1990²⁸ über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten beigetreten. Diese Übereinkommen können auch angewandt werden, um die Zusammenarbeit bei Ermittlungen im Fall der in den Artikeln 15 – 17 dieses Übereinkommens erwähnten Straftaten zu ermöglichen. Zusätzliche inhaltliche Zusammenarbeitsverpflichtungen schafft das vorliegende Übereinkommen nicht, insbesondere ergeben sich auch keine regulatorischen Verpflichtungen.

Absatz 3: Soweit für die Gewährung von Rechtshilfe eine doppelte Strafbarkeit verlangt wird, soll diese unabhängig davon geleistet werden, welchem Tatbestand die strafbare Wettkampfmanipulation in den einzelnen Staaten zugeordnet ist. Massgeblich soll einzig sein, ob der betreffende Lebenssachverhalt in beiden Staaten unter Strafe steht.

Absatz 4 sieht vor, dass das Übereinkommen bei Straftaten nach den Artikeln 15 – 17 unmittelbar als Rechtshilfe- oder Auslieferungsübereinkommen zwischen den Vertragsstaaten dienen kann, wenn das nationale Recht die Rechtshilfe oder Auslieferung in Strafsachen vom Bestehen eines entsprechenden Vertrages abhängig macht, ein solcher aber nicht besteht. Weil es sich bei dieser Bestimmung um eine Kann-Vorschrift handelt, ergeben sich aus ihr aber keinerlei Ansprüche oder Verpflichtungen für die Schweiz.

²⁷ SR 0.351.1

²⁸ SR 0.311.53

Art. 27 Sonstige Massnahmen der internationalen Zusammenarbeit in Bezug auf Prävention

Artikel 27 ist als Aufforderung zu verstehen, dass die Vertragsparteien im Rahmen der Umsetzung des Übereinkommens, namentlich bei ihren Präventionsbemühungen, auch die entsprechenden Massnahmen und Interessen des Auslands im Auge haben. Besondere Verpflichtungen für die Schweiz ergeben sich aus dieser Bestimmung nicht.

Art. 28 Internationale Zusammenarbeit mit internationalen Sportorganisationen

Das Übereinkommen fordert die Vertragsparteien auf, beim Kampf gegen Wettkampfmanipulation mit internationalen Sportorganisationen zusammenzuarbeiten.

Die Schweiz als Sitzstaat zahlreicher internationaler Sportorganisationen pflegt regelmässigen Kontakt mit diesen Organisationen auf verschiedenen Ebenen und zu unterschiedlichen Themen, wozu auch Fragen der Integrität des Sports gehören.

Internationale Sportverbände werden soweit erforderlich zudem auch in den Informationsaustausch nach den Artikeln 63 und 64 E-BGS einbezogen.

Kapitel VIII Folgemassnahmen

Die Installierung eines glaubwürdigen und legitimen Begleitorgans ist eine wesentliche Voraussetzung für die wirkungsvolle Umsetzung des Übereinkommens. Es wird daher ein Ausschuss für Folgemassnahmen, der aus Vertreterinnen und Vertretern der Vertragsparteien besteht, eingerichtet.

Art. 29 Bereitstellung von Informationen

Durch die Vermittlung des Generalsekretariats des Europarats soll der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Vertragsparteien und den Beobachtern bezüglich den jeweiligen Umsetzungsmassnahmen sichergestellt werden.

Art. 30 Ausschuss für Folgemassnahmen zum Übereinkommen

Absatz 1 setzt den Ausschuss für Folgemassnahmen ein.

Absatz 2: Jede Vertragspartei kann im Ausschuss für Folgemassnahmen durch einen oder mehrere Delegierte, namentlich Behördenvertreter aus den Bereichen Sport, Justiz und Wettregulierung vertreten sein. Ungeachtet dessen, kommt jeder Vertragspartei eine Stimme in diesem Ausschuss zu.

Die in *Absatz 3* erwähnte Möglichkeit, an Sitzungen des Ausschusses Staaten, die nicht Vertragspartei des Übereinkommens sind, internationalen Organisationen oder internationalen Gremien einzuladen, stellt ein wichtiges Merkmal des Ausschusses dar. Er kann auf diese Weise von zusätzlichem Fachwissen und Erfahrungen von Dritten, die bereits am Kampf gegen die Manipulation von Sportwettbewerben oder an anderen relevanten Tätigkeiten beteiligt sind, profitieren.

Absatz 4: Der Ausschuss nimmt seine Arbeit auf, sobald das Übereinkommen in Kraft getreten ist.

Absatz 5: Das Übereinkommen legt die Arbeitsweise und die Beschlussfassungsregeln des Ausschusses nicht fest. Dies wird vielmehr vom Ausschuss selber konsensual festgelegt. Entsprechend ist auch davon auszugehen, dass die Beschlüsse innerhalb des Ausschusses konsensual getroffen werden.

Dem Ausschuss kommt insofern eine Wichtigkeit zu, als dieser die Liste mit den dem Übereinkommen unterstellten Sportorganisationen und damit Sportarten und Disziplinen festlegen

wird. Die Vertreterinnen und Vertreter der Schweiz in diesem Ausschuss sollen daher mit einem entsprechenden Mandat versehen werden. Im Rahmen des Genehmigungsbeschlusses soll das Parlament daher den Bundesrat ermächtigen, die Vertreterinnen und Vertreter in diesen Ausschuss zu delegieren und ihnen Instruktionen zu erteilen.

Art. 31 Aufgaben des Ausschusses für Folgemaßnahmen zum Übereinkommen

Absatz 2: Eine zentrale Aufgabe des Ausschusses besteht darin, die Liste der Sportorganisationen und damit der Sportarten zu beschließen, die in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallen. Bei Verbänden und Sportarten, die in der Regel nicht international tätig sind, wie dem Schwimmen oder Hornussen, stehen die jeweiligen Vertragsstaaten in der Verantwortung, dem Ausschuss zu beantragen, diese Sportverbände oder deren Sportwettkämpfe in die Liste aufzunehmen, falls diese vom Übereinkommen erfasst sein sollen.

Diese Liste stellt rechtsetzungssystematisch zwar ein dynamisches Element dar, weil durch diese Liste, welche nicht Gegenstand der Ratifizierung durch die einzelnen Staaten ist, der Geltungsbereich des Übereinkommens eingeschränkt wird. Ein solches dynamisches Element findet sich jedoch auch in dem von der Schweiz ratifizierte Übereinkommen gegen Doping im Sport. Dies insofern, als dort der Begriff des Sports überhaupt nicht definiert oder eingeschränkt ist, sondern sich auf alle Sportverbände und Sportarten bezieht, die sich selber den Regeln der WADA unterstellen.

Ausgehend vom umfassenden Sportbegriff, der dem Übereinkommen, wie auch dem SpoFöG zu Grunde liegt, stellt das Festlegen einer Positivliste also eine Einschränkung des Anwendungsbereichs des Übereinkommens dar. Nur Wettkämpfe in den Sportarten, die in diese Liste aufgenommen worden sind, fallen in den Anwendungsbereich des Übereinkommens. Auch wenn diese Liste nicht Teil des Übereinkommens ist, ergeben sich aus ihr heraus deshalb keine unerwünschten Zusatzverpflichtungen für die Schweiz. Im Rahmen der Erarbeitung des Übereinkommens innerhalb der APES wurde betont, dass primär diejenigen internationalen Sportverbände gelistet werden sollen, deren Sportarten olympische Sportarten sind, oder die als nicht-olympische Sportarten vom IOC anerkannt sind. Es sind dies diejenigen des ASOIF (Verband der internationalen Verbände der olympischen Sommersportarten), des AIOWF (Verband der internationalen Verbände der olympischen Wintersportarten) und des ARISF (Verband der vom IOC anerkannten internationalen Verbände der nicht-olympischen Sportarten)²⁹.

Absatz 3: Der Ausschuss kann gegenüber den Vertragsparteien Empfehlungen zu Massnahmen abgeben. Dies insbesondere in Bezug auf deren internationale Zusammenarbeit. Bei Bedarf werden diese Empfehlungen in Koordination mit anderen relevanten Gremien des Europarats (z.B. der «Groupe d'Etats contre la Corruption», GRECO) ausgearbeitet, die ihrerseits Empfehlungen zu diesen Themen abgeben.

Absätze 4 und 5: Zur Wirksamkeitsüberprüfung kann der Ausschuss Expertentreffen durchführen oder in den einzelnen Staaten Peer-Reviews durchführen. Konkret können beispielsweise Besuche oder Anhörungen vor Ort durchgeführt werden, die jedoch vorgängig zu vereinbaren sind. Zweck dieses Vorgehen ist es, den Staaten, die geprüft werden, zu ermöglichen, ihre Politiken zu verbessern, Best Practices einzuführen und die Anforderungen aufgrund der geltenden Standards und Grundsätze zu erfüllen.

Kapitel IX Schlussbestimmungen

Abgesehen von wenigen Ausnahmen gründen die Artikel 32 – 41 auf der Vorlage für Schlussbestimmungen für Übereinkommen und Abmachungen, die durch den Europarat

²⁹ Links zu den vom IOC anerkannten internationalen Sportverbände sind auffindbar unter www.olympic.org > About > Who we are > The International Federations

festgesetzt und vom Ministerkomitee am 315. Delegiertentreffen im Februar 1980 genehmigt worden sind.

Die Schlussbestimmungen begründen für die Schweiz insgesamt keine zusätzlichen Verpflichtungen. Dies gilt insbesondere auch für die in Artikel 34 erwähnten Bedingungen und Garantien.

Art. 32 Unterzeichnung und Inkrafttreten

Absatz 2: Angesichts der grenzüberschreitenden Natur des Risikos von Manipulationen von Sportwettbewerben und der Notwendigkeit, diese Bedrohung auch jenseits der europäischen Grenzen zu bekämpfen, sollen ebenfalls Nichtmitgliedstaaten des Europarats, die nicht an der Ausarbeitung des Übereinkommens beteiligt waren, dieses unterzeichnen können.

Absatz 4: Das Übereinkommen tritt in Kraft, wenn es von fünf Vertragsparteien, davon mindestens drei Europaratsmitgliedern ratifiziert worden ist. Die Hürde für die Inkraftsetzung des Übereinkommens ist bewusst nicht sehr hoch, damit eine möglichst rasche Umsetzung ermöglicht wird.

Art. 33 Wirkung auf das Übereinkommen und Beziehung mit anderen völkerrechtlichen Übereinkünften

Artikel 33 zielt darauf ab, das Übereinkommen möglichst harmonisch in das Gefüge anderer Verträge einzuordnen, die ähnliche Themen regeln.

Art. 34 Bedingungen und Garantien

Dass alle staatlichen Massnahmen und insbesondere Eingriffe in die Freiheit von Personen in Übereinstimmung mit den verfassungsmässigen Garantien zu erfolgen haben, stellt eine Selbstverständlichkeit dar.

Art. 35 Räumlicher Geltungsbereich

Es steht den Vertragsstaaten frei, den räumlichen Geltungsbereich des Übereinkommens innerhalb ihres Hoheitsgebietes festzulegen. Es liegt jedoch auf der Hand, dass eine Einschränkung des räumlichen Geltungsbereichs dem Ziel und Zweck des Übereinkommens zuwiderlaufen würde.

Die Einschränkung des räumlichen Geltungsbereichs dieses Übereinkommens steht für die Schweiz nicht zur Debatte.

Art. 36 Bundesstaatsklausel

Die in den Kapiteln II, IV, V und VI geregelten Verpflichtungen bilden in der Schweiz allesamt Gegenstand bundesrechtlicher Regelungskompetenz. Ein Vorbehalt nach Artikel 36 muss daher nicht angebracht werden.

Art. 37 Vorbehalte

Wie bereits erwähnt, wird sich die Schweiz das Recht vorbehalten, Auslandstaten von Schweizerinnen und Schweizern oder von Ausländerinnen und Ausländern mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz nicht zu verfolgen.

Art. 38 - 41

Diese Bestimmungen enthalten im Wesentlichen die auch in anderen Übereinkommen des Europarats üblichen Modalitäten hinsichtlich Änderungen des Übereinkommens (*Art. 38*), Beilegung von Streitigkeiten (*Art. 39*), Kündigung (*Art. 40*) und Notifikation (*Art. 41*).

Insbesondere kann das Übereinkommen jederzeit, mit einer Frist von drei Monaten, mittels Notifikation an das Generalsekretariat des Europarats gekündigt werden.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit der Vorlage des Entwurfs zum Geldspielgesetz, welches das bisherige Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten und das Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998³⁰ ersetzen wird, werden die bestehenden Lücken zur effektiven Bekämpfung von Wettkampfmanipulation im Landesrecht geschlossen werden. Bei der Erarbeitung der entsprechenden Normen wurden die Anforderungen aus dem Konventionsentwurf bereits mitberücksichtigt. Mit der Umsetzung des Geldspielgesetzes erfüllt die Schweiz daher die Anforderungen des Übereinkommens. Wie im Entwurf Geldspielgesetz und den dazugehörigen Erläuterungen dargestellt, werden die zentralen Umsetzungsaufgaben bei der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde angegliedert werden.

In der Botschaft zum Geldspielgesetz sind die Auswirkungen, welche sich aus der umfassenden Neuregelung im Geldspielbereich ergeben, ausführlich dargestellt. Darin enthalten sind auch die Massnahmen gegen Wettkampfmanipulation.

Bei den Auswirkungen auf den Personalbestand des Bundes ist dazu u.a. Folgendes ausgeführt: «Der vorliegende Entwurf [zum Geldspielgesetz] führt zu einem Mehrbedarf an Koordination zwischen den verschiedenen inländischen und ausländischen Behörden. Dies insbesondere in den Bereichen des Kampfes gegen nicht bewilligte Angebote im Internet und im Rahmen der Bekämpfung der Wettkampfmanipulation. Insgesamt ist für diese Aufgabe eine halbe Stelle nötig.»

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Genehmigung des Übereinkommens hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Genehmigung des Übereinkommens hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Zur Bewilligung und Beaufsichtigung von Grossspielen, wozu auch Sportwetten gehören, sieht der Entwurf zum Geldspielgesetz die Schaffung einer interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde vor. Faktisch handelt es sich dabei um die bereits bestehende Comlot. Zu deren gegenüber der bisherigen Rechtslage teilweise erweiterten Aufgaben werden neben der Bewilligung und Aufsicht über die automatisiert, interkantonal oder online durchgeführten Geschicklichkeitsspiele u.a. der Datenaustausch mit in- und ausländischen Akteuren im Bereich der Bekämpfung von Wettkampfmanipulation und des illegalen Glücksspiels sowie auch die Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden in diesen Bereichen gehören. Die Botschaft zum Geldspielgesetz geht davon aus, dass der Comlot ab Inkrafttreten des Geldspielgesetzes voraussichtlich ein insgesamt deutlich höheres Budget als bis anhin gewährt werden müsse (ca. 4–6 Millionen Franken gegenüber bisher ca. 2,2 Millionen).

Die Genehmigung des Übereinkommens hat keine darüber hinausgehenden Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

³⁰ SR 935.52

3.3 Weitere Auswirkungen

Die Genehmigung des Übereinkommens hat keine erkennbaren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, Gesellschaft und Umwelt.

Mit der Genehmigung des Übereinkommens bezeugt die Schweiz als Sitzstaat vieler internationaler Sportorganisationen gegenüber der Staatengemeinschaft jedoch, dass sie bereit ist, bei der Bekämpfung negativer Auswirkungen des Sports Verantwortung zu übernehmen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Übereinkommen ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016³¹ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016³² angekündigt. Es wurde erst im Verlaufe der Legislaturperiode 2011–2015 erarbeitet und im September 2014 unterzeichnet. Die Botschaft zur Genehmigung sollte gemäss ursprünglichem Auftrag des Bundesrats noch in derselben Legislatur verabschiedet werden. Auf Grund der erforderlichen Vernehmlassung ergibt sich jedoch ein zusätzlicher Zeitbedarf.

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien

Die Strategie nachhaltige Entwicklung 2016–2019 verweist in verschiedenen Zusammenhängen auf die gesellschaftliche Bedeutung des Sports. Damit der Sport seine Rolle glaubwürdig wahrnehmen kann, sind geeignete Massnahmen zur Schutz der Integrität des Sports erforderlich. Der Kampf gegen Wettkampfmanipulation im Sport stellt eine solche Massnahme dar.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 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 zuständig ist (Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³³ RVOG).

5.2 Erlassform

Völkerrechtliche Verträge werden dem fakultativen Referendum unterstellt, wenn sie unbestimmt und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV). Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³⁴ 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.

Das vorliegende Übereinkommen wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, kann aber jederzeit gekündigt werden und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor.

³¹ BBI 2016 1105

³² BBI 2016 5183

³³ SR 172.010

³⁴ SR 171.10

Das Übereinkommen verlangt diverse Vorkehren und namentlich auch den Erlass strafrechtlicher Bestimmungen zur Bekämpfung und Verhinderung der Manipulation von Sportwettbewerben. Sie delegiert die Festlegung der unter die Konvention fallenden Sportorganisationen an einen von der Konvention geschaffenen Ausschuss für Folgemassnahmen. Die Konvention enthält damit wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens ist daher dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.

* * *

*