

Das liechtensteinische Geldspielrecht im Grundriss und vergleichend zur Schweiz unter Miteinbezug der schweizerischen Gesetzgebung zu Online-Spielbanken¹

Thomas Plattner²

A. Einleitung

1. Ausgangslage

Die Regulierung von Geldspielen stellt Rechtsordnungen vor vielschichtige Herausforderungen³, denn sie bewegt sich im Spannungsfeld zwischen der wirtschaftlichen Bedeutung des Geldspiel-Sektors, dem sozialpolitischen Auftrag, SpielerInnen vor exzessivem Spiel zu schützen, und der Notwendigkeit, Kriminalität, insbesondere Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, zu unterbinden.⁴ Die zunehmende Digitalisierung akzentuiert diese Herausforderungen, indem Online-Geldspiele globale Verfügbarkeit erlangen und traditionelle Aufsichtskonzepte an ihre Grenzen stossen lässt. Letzteres manifestiert sich insbesondere im fundamentalen Konflikt zwischen der territorialen Begrenzung staatlicher Regulierungskompetenz und der inhärenten Grenzüberschreitbarkeit von Online-Dienstleistungen.⁵ Während nationale Aufsichtsregime klassischerweise auf der physischen Präsenz von Anbietern oder der Lokalisierung der Dienstleistungserbringung im Inland basieren (Territorialitätsprinzip), operieren Online-Casinos häufig von ausländischen Standorten aus und erreichen Spielerinnen und Spieler global über das Internet, unabhängig von deren Aufenthaltsort oder der lokalen Gesetzeslage.⁶ Diese technologisch bedingte Deterritorialisierung des Angebots untergräbt die Effektivität nationaler Lizenzierungs- und Kontrollsysteme erheblich. Die ubiquitäre Verfügbarkeit nichtkonzessionierter Angebote aus dem Ausland konträrriert zudem das ordnungspolitische Ziel der Kanalisierung der Spielnachfrage in einen staatlich überwachten, legalen Markt und setzt legale Anbieter einem ungleichen Wettbewerb aus. Liechtenstein mit dem Geldspielgesetz (GSG)⁷ und die Schweiz mit dem Bundesgesetz über Geldspiele (BGS)⁸ haben unterschiedlich auf diese Entwicklungen reagiert.

2. Regelungsziele und divergierende Ansätze

Sowohl das GSG als auch das BGS verfolgen deklariert vergleichbare Schutzziele, wie bspw. im Bereich der Spielsperren.⁹ Die beiden Staaten wählen jedoch insbesondere im strategisch zentralen Bereich der Online-Geldspiele divergierende Regulierungsansätze: Während die Schweiz einen regulierten Markt für Online-Casinos schuf, der eng an die konzessionierten, terrestrischen Spielbanken gekoppelt ist und durch technische Massnahmen wie Netzsperrungen gegen illegale Angebote flankiert wird¹⁰, verfolgt Liechtenstein bislang eine Politik des Moratoriums bezüglich der Erteilung von Online-Geldspielkonzessionen.¹¹ Demgegenüber vollzog Liechtenstein bei terrestrischen Spielbanken 2016 einen Systemwechsel von einem Konzessions- zu einem Polizeibewilligungssystem, das – bei Erfüllung strenger Voraussetzungen – eine prinzipiell unlimitierte Anzahl von Anbietern zulässt.¹²

3. Fragestellung

Der vorliegende Beitrag stellt zunächst die Grundstruktur des liechtensteinischen Geldspielrechts unter Einbezug der Spielbankenverordnung (SPBV)¹³ dar¹⁴, bevor das schweizerische Geldspielrecht mit Hauptaugenmerk auf die Online-Regulierung dargestellt wird.¹⁵ Darauf aufbauend erfolgt eine vergleichende Analyse der beiden Regelungsansätze, insbesondere im Bereich der Online-Geldspiele.¹⁶ Abschliessend werden grundsätzliche Schlussfolgerungen gezogen und ein Ausblick auf Optionen für Liechtenstein formuliert.¹⁷

B. Das liechtensteinische Geldspielrecht

I. Historische Entwicklung und Regelungsphilosophie¹⁸

Mit der Aufhebung des Spielbankenverbots in der schweizerischen Bundesverfassung und der anschliessenden Normierung neuer geldspielrechtlicher Grundsätze in Art 106 BV¹⁹, welche die Basis für das im Jahr 2000 in der Schweiz in Kraft getretene Spielbankengesetz²⁰ bildeten, entfiel die materielle Rechtfertigung für das im Schlussprotokoll zum Zollvertrag stipulierte Spielbankenverbot in Liechtenstein.²¹ Die formelle Aufhebung

¹ Schriftliche Fassung des gleichnamigen Vortrags, den der Verfasser am 13. März 2025 an der Privaten Universität im Fürstentum Liechtenstein (UFL) in Triesen gehalten hat.

² MMag. Thomas Plattner ist Rechtsanwalt, Treuhänder und Partner bei der Ospelt und Partner Rechtsanwälte AG, Landstrasse 99, Postfach 532, 9494 Schaan. Kontakt: info@ospelt-law.li; www.ospelt-law.li.

³ Vgl. Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, BBl 2015 8387 ff., 8389.

⁴ BuA Nr 137/2015, S 10.

⁵ Vgl. Grief, Staat und Staatlichkeit im digitalen Zeitalter, Politische Steuerung im Wandel 7 (2023) 105.

⁶ Thouvenin/Stiller, Gutachten: Netzsperrungen, Universität Zürich (2016) 13.

⁷ Geldspielgesetz (GSG) vom 30.06.2010, LGBL 2010 Nr. 235 idGF.

⁸ Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) vom 29. September 2017, SR 935.51 idGF.

⁹ Art 23 GSG; Art 80 BGS.

¹⁰ Vgl. BBl 2015 8387 ff., 8408, Ziff. 1.2.3.

¹¹ BuA Nr 137/2015, S 9; Amt für Volkswirtschaft, Moratorium für Online-Geldspiele wird verlängert, 14.12.2023, URL: <https://www.llv.li/de/news/moratorium-fuer-online-geldspiele-wird-verlaengert-1> (abgerufen am 04.05.2025).

¹² BuA Nr 137/2015, S 10.

¹³ Spielbankenverordnung (SPBV) vom 21.12.2010, LGBL 2010 Nr. 439 idGF.

¹⁴ Siehe dazu hinten Punkt B.

¹⁵ Siehe dazu hinten Punkt C.

¹⁶ Siehe dazu hinten Punkt D.

¹⁷ Siehe dazu hinten Punkt E.

¹⁸ Vgl. dazu ausführlich Frick/Piska/Rimle, Verfassungsrechtliche Meditationen aus Anlass der Casinodebatte, LJZ 2023, S 11 ff.

¹⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.

²⁰ Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) vom 18. Dezember 1998, SR 935.52.

²¹ Vgl. Gesetz vom 14.03.1949 betreffend die verbotenen Spiele und

dieser vertraglichen Bestimmung mittels diplomatischen Notenwechsels in den Jahren 2009 und 2010 schuf schliesslich die Voraussetzung für eine grundlegende Reform und Liberalisierung des Geldspielrechts im Fürstentum Liechtenstein.²²

Das am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Geldspielgesetz (GSG) markierte einen Paradigmenwechsel in der liechtensteinischen Glücksspielpolitik. Es ersetzte eine fragmentierte Rechtslage und führte eine umfassende Regulierung ein, gestützt auf die Notwendigkeit der Anpassung an internationale Standards (insb. Geldwäschereibekämpfung), der Stärkung des Spielerschutzes und der Sicherstellung der EWR-Konformität.²³

Ursprünglich sah das GSG für Spielbanken ein Konzessionssystem vor (Art 8 GSG 2010). Ein erstes Ausschreibungsverfahren zur Vergabe einer einzigen Konzession scheiterte jedoch nach mehrjährigen Rechtsstreitigkeiten²⁴, unter anderem wegen unzulässiger Gewichtung von Kriterien wie dem volkswirtschaftlichen Nutzen.²⁵

Hierauf reagierte der Gesetzgeber mit der Gesetzesrevision von 2016 mit einem Systemwechsel für *terrestrische* Spielbanken hin zu einem Polizeibewilligungssystem. Seither kommt Gesuchstellern ein Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung zu, wenn sie die im GSG sowie in der dazugehörigen Spielbankenverordnung (SPBV) festgelegten Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen²⁶; eine zahlenmässige Begrenzung durch die Behörden findet seitdem nicht mehr statt. Die Regierung begründete dies ua mit der Stärkung der Handels- und Gewerbefreiheit und der Vermeidung komplexer Auswahlverfahren.²⁷ Die detaillierten Ausführungsbestimmungen finden sich in der SPBV. Die Regelungsphilosophie basiert weiterhin auf der Notwendigkeit einer strengen staatlichen Kontrolle von Geldspielen.²⁸

II. Regelungsziele und Grundprinzipien

Art 2 Abs 1 GSG definiert die zentralen Schutz- und Ordnungsziele. Hierzu zählen primär die Gewährleistung eines sicheren, ordnungsgemässen und transparenten Spielbetriebs (Bst. a), die Verhinderung von Geldwäscherei, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung (Bst. b) sowie die Vorbeugung sozial schädlicher Auswirkungen (Bst. c). Sekundär soll das Gesetz dem Staat Einnahmen verschaffen sowie gemeinnützige Zwecke fördern.²⁹ Diese Ziele prägen die Ausgestaltung der Zulassungs- und Aufsichtsregelungen.

III. Anwendungsbereich und zentrale Begriffe

Das GSG gilt für alle gewerbmässig oder öffentlich betriebenen Glücks- und Geschicklichkeitsspiele um Geld oder geldwerte Vorteile³⁰, nicht jedoch für nicht gewerbmässige Spiele im privaten Kreis unter bestimmten Bedingungen.³¹ Zentral ist die Definition des Geldspiels in Art 3 Abs 1 Bst. f GSG als Spiel, bei dem gegen Leistung eines Einsatzes ein Gewinn in Aussicht steht. Das Gesetz differenziert weiter zwischen verschiedenen Spielkategorien.³²

IV. Bewilligungs- und Konzessionssystem

1. Grundsatz der Zulassungspflicht und Systematik

Die gewerbmässige oder öffentliche Durchführung von Geldspielen ist gemäss Art 4 GSG grundsätzlich nur mit der erforderlichen Zulassung (Bewilligung oder Konzession) statthaft. Das Angebot ohne Erlaubnis ist strafbar.³³ Das GSG unterscheidet dabei zwischen verschiedenen Zulassungsarten:

a) Spielbanken unterliegen seit der Revision 2016 einem Polizeibewilligungssystem mit Rechtsanspruch bei Erfüllung der Voraussetzungen.³⁴

b) Lotterien und Wetten erfordern ebenfalls Bewilligungen, hier besteht jedoch weiterhin behördliches Ermessen.³⁵

c) Online-Geldspiele unterliegen einem Konzessionssystem mit Ermessen der Regierung, wobei derzeit ein Moratorium gilt.³⁶

2. Die Bewilligungsvoraussetzungen für Spielbanken im Besonderen

Der Wechsel zum Polizeibewilligungssystem für Spielbanken im Jahr 2016 bedeutete zwar das Entfallen einer zahlenmässigen Beschränkung und der Prüfung des volkswirtschaftlichen Nutzens, die materiellen Anforderungen an Gesuchsteller und den Betrieb bleiben jedoch gemäss Art 9 ff. GSG und den detaillierten Ausführungen in der Spielbankenverordnung³⁷ streng. Ziel ist die Gewährleistung eines sicheren, transparenten und sozial verantwortlichen Spielbetriebs sowie die Bekämpfung krimineller Aktivitäten.

Die zentralen Voraussetzungen lassen sich gestützt hierauf gliedern wie folgt:

a) *Formale und finanzielle Voraussetzungen:* Die Spielbank muss als Aktiengesellschaft (AG) nach liechtensteinischem Recht oder als Europäische Gesellschaft (SE) mit Sitz in Liechtenstein verfasst sein.³⁸ Es ist ein voll eingezahltes Grundkapital von mindestens 5 Millionen Schweizer Franken nachzuweisen³⁹, das dauerhaft unbelastet zur Verfügung stehen muss. Ferner muss der

Wetten, LGBL 1949 Nr. 7; Vgl. § 168 StGB 1987, LGBL 1988 Nr. 37.

²² BuA 3/2010, S 59; Ospelt, «Glücksspiele», Stand: 10.09.2021, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Glücksspiele> (abgerufen am 04.05.2025).

²³ BuA 3/2010, S 20 f.

²⁴ VGH 2012/030a, E vom 18.02.2013 und VGH 2012/030, E vom 31.05.2012; StGH 2012/144, E vom 11.12.2012 und StGH 2013/044, E vom 16.12.2014; E des EFTA-Gerichtshofs E-24/13 (Casino Admiral AG v Wolfgang Egger) LES 2014, 220 vom 29.08.2014.

²⁵ BuA Nr 137/2015, S 8.

²⁶ BuA Nr 137/2015, S 10 f.

²⁷ Ebendort.

²⁸ BuA Nr 137/2015, S 11, 13 f.

²⁹ Art 2 Abs 2 GSG.

³⁰ Art 1 Abs 1 GSG.

³¹ Art 1 Abs 2 GSG.

³² Art 3 Abs 1 GSG.

³³ Art 88 GSG.

³⁴ Art 8 ff. GSG.

³⁵ Art 42 ff. GSG.

³⁶ Art 60 ff. GSG; siehe dazu hinten Punkt B. VI.

³⁷ Art 3 ff. SPBV.

³⁸ Art 9a GSG.

³⁹ Art 9b GSG; Art 4 SPBV.

Gesuchsteller die rechtmässige Herkunft sämtlicher für die Gründung und den Betrieb der Spielbank eingesetzten finanziellen Mittel lückenlos nachweisen (Art 9 Bst. c GSG).

b) Personelle Voraussetzungen (Organe, wirtschaftlich Berechtigte): Ein guter Leumund und die Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit werden umfassend für den Gesuchsteller selbst, die Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung, die Revisionsstelle sowie für alle direkt oder indirekt wirtschaftlich Berechtigten mit einer massgeblichen Beteiligung (idR ab 10%) gefordert.⁴⁰ Die Prüfung umfasst Strafregistrauszüge, Betreuungsauskünfte, Referenzen und eine generelle Beurteilung der Integrität und Zuverlässigkeit. Art 9 Bst. d GSG verlangt explizit die Gewährleistung der «Unabhängigkeit der Geschäftsführung gegen aussen», um eine professionelle Leitung frei von unzulässigen Einflussnahmen Dritter sicherzustellen. Zudem müssen die Mitglieder der Geschäftsleitung über die notwendige fachliche Qualifikation und Erfahrung verfügen.⁴¹

c) Konzepte (Sicherheits-, Sorgfaltspflicht-, Sozialkonzept, Geschäftsplan): Der Gesuchsteller muss dem Amt für Volkswirtschaft (AVW) umfassende, betriebsindividuelle Konzepte zur Genehmigung vorlegen, die darlegen, wie die gesetzlichen Anforderungen im operativen Betrieb umgesetzt werden.⁴²

Das *Sicherheitskonzept*⁴³ muss Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und des Schutzes von Personen, Vermögenswerten und Daten sowie zur Sicherstellung eines ordnungsgemässen und manipulationsfreien Spielbetriebs umfassen. Dies beinhaltet physische Sicherheit (Zutrittskontrollen, Videoüberwachung etc.), technische und IT-Sicherheit (Schutz der Spiel- und Datensysteme), spielbetriebliche Sicherheit (Betrugsprävention) und Notfallmanagement.

Das *Sorgfaltspflichtkonzept*⁴⁴ legt die internen Grundsätze, Verfahren und Kontrollen zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten gemäss Sorgfaltspflichtgesetz (SPG)⁴⁵ zur Bekämpfung von Geldwäscherei, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung dar. Spielbanken sind Finanzintermediäre⁴⁶ und unterstehen diesbezüglich der Aufsicht der Finanzmarktaufsicht (FMA).⁴⁷ Das Konzept muss insbesondere Regelungen zur Identifizierung und Überprüfung der Vertragspartner (KYC), zur Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten, zum risikobasierten Ansatz, zur Transaktionsüberwachung, zu Meldepflichten, zur Dokumentation sowie zur internen Organisation und Schulung enthalten. Die FMA prüft dieses Konzept im Rahmen des Bewilligungsverfahrens.⁴⁸ Die operativen Pflichten sind in Art 134 ff. SPBV ausgeführt.

Das *Sozialkonzept*⁴⁹ ist zentral für den Spielerschutz⁵⁰ und muss aufzeigen, wie sozial schädlichen Auswirkungen des Spielbetriebs vorgebeugt wird. Die SPBV fordert konkrete Massnahmen. Dazu gehören die Prävention durch Informationsmaterial⁵¹, die Früherkennung problematischen Spielverhaltens durch geschultes Personal⁵², die Intervention mittels Spielsperren, die Zusammenarbeit mit Fachstellen⁵³, die Schulung des Personals⁵⁴ und jährliche Berichterstattung an das AVW.⁵⁵

Ein zentrales Instrument des Sozialkonzepts stellen die *Spielsperren* dar, geregelt in Art 23 GSG für Spielbanken und sinngemäss anwendbar auf andere Geldspiele.⁵⁶ Das Gesetz unterscheidet zwischen der freiwilligen Selbstsperre⁵⁷ und der durch den Veranstalter anzuordnenden Fremdsperre bei Anzeichen für Überschuldung, unverhältnismässige Einsätze oder Spielsucht.⁵⁸ Veranstalter führen detaillierte elektronische Register gesperrter Personen⁵⁹ und müssen Sperren untereinander und an Online-Anbieter mitteilen⁶⁰; ein gemeinsames Register ist möglich⁶¹. Das Verfahren zur Aufhebung regelt Art 59 SPBV.

Eine signifikante Erweiterung des Schutzbereichs der Spielsperren erfolgte durch das zwischen Liechtenstein und der Schweiz abgeschlossene Abkommen über den Austausch von Daten betreffend gesperrte Spielerinnen und Spieler.⁶² Dieses Abkommen, dessen Verfassungsmässigkeit der Staatsgerichtshof bestätigte⁶³, etabliert eine Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung der im jeweils anderen Staat verhängten Spielsperren.⁶⁴

Weitere Schutzmassnahmen umfassen das Verbot der Gewährung von Darlehen⁶⁵, Werberestriktionen⁶⁶ und die Genehmigungspflicht für Gratisspieleinsätze.⁶⁷

Der *Geschäftsplan*⁶⁸ muss eine realistische Darstellung des geplanten Betriebs liefern, einschliesslich Angaben zur Organisation, Marktstrategie, Spielen, Personalbedarf und Finanzplanung, um eine solide wirtschaftliche Grundlage nachzuweisen.

⁴⁹ Art 9 Bst. e, Art 12 GSG i.V.m. Art 54 ff. SPBV.

⁵⁰ Art 2 Abs 1 Bst. c GSG.

⁵¹ Art 55 Abs 1 SPBV.

⁵² Art 55 Abs 2 SPBV.

⁵³ Art 54 Abs 2 SPBV.

⁵⁴ Art 56 SPBV.

⁵⁵ Art 57 SPBV.

⁵⁶ Art 55 Abs 1 Bst. c, Art 65 GSG.

⁵⁷ Art 23 Abs 4 GSG.

⁵⁸ Art 23 Abs 1 GSG.

⁵⁹ Art 22 Abs 3 GSG, Art 58 SPBV.

⁶⁰ Art 22 Abs 4 GSG, Art 58 Abs 4 SPBV.

⁶¹ Art 83 GSG, Art 60 SPBV.

⁶² Abkommen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Austausch von Daten betreffend gesperrte Spielerinnen und Spieler im Geldspielbereich, abgeschlossen in Bern am 20. Oktober 2022, Zustimmung des Landtags: 4. Mai 2023, Inkrafttreten: 7. Januar 2025, LGBl. 2024 Nr 406.

⁶³ StGH 2024/117.

⁶⁴ Art 1 Bst. b des Abkommens über den Austausch von Daten betreffend gesperrte Spielerinnen und Spieler im Geldspielbereich.

⁶⁵ Art 29 GSG, Art 62 SPBV.

⁶⁶ Art 33 GSG, Art 62a SPBV.

⁶⁷ Art 62b SPBV.

⁶⁸ Art 9 Bst. f GSG i.V.m. Art 12 SPBV.

⁴⁰ Art 9 Bst. b GSG; detailliert in Art 7 ff. SPBV.

⁴¹ Implizit aus Art 9 Bst. b GSG.

⁴² Art 9 Bst. e und f GSG.

⁴³ Art 9 Bst. e GSG i.V.m. Art 11 SPBV.

⁴⁴ Art 9 Bst. e GSG i.V.m. Art 10 SPBV.

⁴⁵ Gesetz vom 11. Dezember 2008 über berufliche Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung von Geldwäscherei, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung (Sorgfaltspflichtgesetz; SPG), LGBl. 2009 Nr 47 idgF.

⁴⁶ Art 3 Abs 1 Bst. SPG.

⁴⁷ Art 79 GSG.

⁴⁸ Art 13 Abs 3 GSG.

Die Erfüllung dieses umfassenden Voraussetzungskatalogs wird vom AVW im Bewilligungsverfahren geprüft⁶⁹. Nur wenn alle Anforderungen erfüllt sind, besteht ein Anspruch auf Erteilung der Bewilligung.⁷⁰ Die laufende Aufsicht obliegt dem der Regierung, dem Amt für Volkswirtschaft (AVW) und der Finanzmarktaufsicht Liechtenstein (FMA).⁷¹

3. Sonstige Bewilligungen (Lotterien, Wetten)

Für Lotterien und Wetten sind ebenfalls Bewilligungen erforderlich⁷², wobei unterschiedliche Zuständigkeiten (Regierung, AVW) gelten und weiterhin ein behördliches Ermessen bei der Erteilung besteht⁷³. Die Voraussetzungen⁷⁴ ähneln teilweise jenen für Spielbanken, einschliesslich der Anforderung der «Unabhängigkeit der Geschäftsführung gegen aussen» für Veranstalter.⁷⁵ Erleichterungen gelten für Kleinveranstalter und Tombolas.⁷⁶

4. Online-Geldspielkonzessionen

Wer gewerbmässig oder öffentlich Online-Geldspiele veranstaltet, benötigt eine Konzession der Regierung.⁷⁷ Hier gilt weiterhin das Konzessionssystem mit Ermessen der Regierung und der Möglichkeit der zahlenmässigen Beschränkung; es besteht kein Rechtsanspruch.⁷⁸ Derzeit gilt zudem ein Moratorium bis Ende 2028.⁷⁹

V. Aufsicht: Regierung, Amt für Volkswirtschaft (AVW) und Finanzmarktaufsicht (FMA)

Die Einhaltung des GSG und der SPBV wird von den zuständigen Behörden überwacht.⁸⁰ Dies umfasst die laufende Überwachung durch das AVW⁸¹, gestützt u.a. auf Meldepflichten⁸², und die spezifische Aufsicht durch die FMA im Sorgfaltspflichtbereich.⁸³

Die Behörden verfügen über umfassende Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrechte⁸⁴, die in der SPBV für das AVW weiter konkretisiert werden.⁸⁵ Bei Verstössen können Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes verfügt werden⁸⁶, bis hin zum Entzug der Bewilligung bzw. Konzession.⁸⁷

Spielbanken unterliegen detaillierten Vorschriften zur Rechnungslegung⁸⁸ und Revision durch eine spezialisierte, unabhängige Revisionsstelle.⁸⁹ Strafbare Handlungen

werden von den Gerichten geahndet⁹⁰, Verwaltungsübertretungen von der Regierung.⁹¹

Die Zuständigkeiten stellen sich zusammengefasst dar wie folgt:

a) Das Amt für Volkswirtschaft (AVW) ist seit 2016 zuständige Behörde für Erteilung und Entzug der Spielbankenbewilligung⁹², prüft die Voraussetzungen⁹³, entscheidet über die Erteilung⁹⁴ und ist allgemeine Aufsichtsbehörde.⁹⁵ Die Kompetenzverschiebung von der Regierung erfolgte im Zuge des Systemwechsels zum Polizeibewilligungssystem.⁹⁶

b) Die Finanzmarktaufsicht (FMA) prüft im Bewilligungsverfahren das Sorgfaltspflichtkonzept⁹⁷, ist Empfängerin von Berichten⁹⁸ und überwacht die Einhaltung spezifischer sorgfaltspflichtrechtlicher Bestimmungen.⁹⁹

c) Die Regierung ist zuständig für Online-Geldspielkonzessionen¹⁰⁰, Veranstalterbewilligungen für Lotterien/Wetten¹⁰¹ und den Erlass von Verordnungen wie der SPBV.¹⁰²

VI. Online-Geldspiele: Das Moratorium und seine Hintergründe

Ein markanter Punkt der liechtensteinischen Regulierung ist das de facto Moratorium für Online-Geldspiele bis Ende 2028.¹⁰³ Obwohl das GSG diese definiert¹⁰⁴ und eine Konzessionspflicht vorsieht¹⁰⁵, hat die Regierung bisher keine Konzessionen erteilt.

Bereits der BuA 137/2015 zur Revision 2016 hielt fest, dass der Systemwechsel zum Bewilligungssystem nur für terrestrische Spielbanken gelte und für Online-Geldspiele (sowie Lotterien/Wetten) am restriktiveren Konzessionssystem mit Ermessen festgehalten werde.¹⁰⁶ Als Gründe wurden damals u.a. besondere Risiken (Geldwäscherei, Kriminalität), höherer Behördenaufwand, das offene EWR-Notifikationsverfahren und der Wunsch nach Erfahrungsgewinnung mit terrestrischen Spielbanken genannt.¹⁰⁷

Die heute für das Festhalten am Moratorium für Online-Geldspiel bis Ende 2028 genannten Gründe sind weiterhin: Marktbeobachtung (insb. der Schweiz), Schutz der terrestrischen Casinos, Zweifel an der wirtschaftlichen Tragfähigkeit eines regulierten Online-Marktes in

⁶⁹ Art 13 GSG.

⁷⁰ Art 14 Abs 1 GSG.

⁷¹ Art 76 GSG.

⁷² Veranstalter- und Spielbewilligung, Art 42 ff. GSG.

⁷³ Kein Rechtsanspruch, Art 42 Abs 1 GSG.

⁷⁴ Art 43, 44 GSG.

⁷⁵ Art 43 Abs 1 Bst. c GSG.

⁷⁶ Art 42 Abs 3 und 4 GSG.

⁷⁷ Art 60 GSG.

⁷⁸ Art 60 Abs 2 GSG.

⁷⁹ Siehe dazu hinten B. VI.

⁸⁰ Art 76 GSG.

⁸¹ Art 78 Abs 1 Bst. a GSG.

⁸² z.B. Art 16 GSG, Art 21 SPBV.

⁸³ Art 79 GSG.

⁸⁴ vgl. Art 78 Abs 3, Art 82 GSG.

⁸⁵ z.B. Art 132 SPBV.

⁸⁶ Art 84 GSG.

⁸⁷ Art 17, 50, 61 Bst. h GSG; präzisiert in Art 22 SPBV.

⁸⁸ nNch IFRS oder US GAAP, Art 117 SPBV.

⁸⁹ Art 37 f. GSG, Art 118 f. SPBV.

⁹⁰ Art 88 GSG.

⁹¹ Art 89 GSG.

⁹² Art 8, 17 GSG.

⁹³ Art 13 GSG, Art 14 ff. SPBV.

⁹⁴ Art 14 Abs 1 GSG.

⁹⁵ Art 78 Abs 1 Bst. a GSG.

⁹⁶ BuA Nr 137/2015, S 11, 13.

⁹⁷ Art 13 Abs 3 GSG.

⁹⁸ Art 11 Abs 1 Bst. f GSG.

⁹⁹ Art 79 GSG; Art 134 ff. SPBV.

¹⁰⁰ Art 60, 60b GSG.

¹⁰¹ Art 42, 47 GSG.

¹⁰² Art 98 GSG.

¹⁰³ Vgl. Amt für Volkswirtschaft, Moratorium für Online-Geldspiele wird verlängert, 14.12.2023, URL: <https://www.llv.li/de/news/moratorium-fuer-online-geldspiele-wird-verlaengert-1> (abgerufen am 04.05.2025).

¹⁰⁴ Art 3 Abs 1 Bst. o GSG.

¹⁰⁵ Art 60 GSG.

¹⁰⁶ BuA Nr 137/2015, S 9.

¹⁰⁷ Ebendort; BuA Nr 20/2025, S 26 f.

Liechtenstein und die Einschätzung der regulatorischen Herausforderungen als komplex.¹⁰⁸

Das Moratorium bedeutet, dass Liechtensteiner Spielerinnen und Spieler derzeit keine legalen, in Liechtenstein konzessionierten Online-Geldspiele nutzen können.¹⁰⁹

C. Das schweizerische Geldspielrecht (BGS) – Ein Überblick mit Fokus auf Online-Angebote

I. Regelungsziele und Grundprinzipien

Die normative Grundlage des schweizerischen Geldspielrechts bildet Art 106 der Bundesverfassung (BV).¹¹⁰ Diese Bestimmung weist dem Bund die primäre Gesetzgebungskompetenz zu und regelt die Grundzüge der Zuständigkeitsverteilung: Spielbanken unterliegen der Bundeskonzession und einer Abgabe zugunsten der AHV/IV, während Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele in die kantonale Kompetenz fallen, verbunden mit einer gemeinnützigen Zweckbindung der Erträge.

Das auf Art 106 BV basierende Bundesgesetz über Geldspiele (BGS), in Kraft seit 1. Januar 2019, setzt diese Vorgaben um.¹¹¹ Es verfolgt ein Bündel von Zielen¹¹², darunter Spielerschutz, Kriminalitäts- und Geldwäschereiprävention, Sicherstellung eines ordnungsgemässen Betriebs sowie die Erzielung von Mitteln für öffentliche oder soziale Zwecke, wobei die Kanalisierung der Nachfrage in legale Angebote ein explizites Anliegen ist.

Die Ausgestaltung zahlreicher Detailfragen erfolgt auf Verordnungsebene. Das BGS ermächtigt den Bundesrat zum Erlass der Geldspielverordnung (VGS)¹¹³, welche unter anderem Konzessionsvoraussetzungen, spezifische Regeln für Online-Angebote (Identifikation, Spielerschutz), Werbe- und Sponsoringvorgaben sowie Steuersätze festlegt. Zusätzliche technische und aufsichtsrechtliche Spezifikationen, insbesondere zur Geldwäschereibekämpfung gemäss GwG, werden durch Verordnungen des EJPD und der ESBK geregelt.¹¹⁴

II. Bewilligungs- und Konzessionssystem im Überblick

Das BGS differenziert: Spielbankenspiele (inkl. Online) unterliegen der Bundeskompetenz und erfordern eine Konzession der ESBK. Grossspiele (Lotterien, Sportwetten interkantonal/online) und Kleinspiele fallen weitge-

hend in die kantonale bzw. interkantonale Zuständigkeit (Gespa, Kantone) und erfordern Bewilligungen.

III. Zuständige Behörden: ESBK, Gespa und Kantone – eine Aufgabenteilung

Die regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Kompetenzen im Schweizer Geldspielwesen sind nach Spielkategorien aufgeteilt:

a) Die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) ist die zuständige Bundesbehörde. Sie konzessioniert und beaufsichtigt terrestrische Spielbanken sowie deren Online-Spielbankenangebote (mittels Konzessionserweiterung). Zudem bekämpft sie illegale Aktivitäten im Bereich der Spielbankenspiele und führt eine der beiden Listen für Netzsperrungen gegen illegale Online-Angebote.¹¹⁵

b) Die Interkantonale Geldspelaufsicht (Gespa) agiert als gemeinsame Behörde der Kantone für *Grossspiele* (Lotterien, Sportwetten), die interkantonal oder online durchgeführt werden. Sie erteilt die entsprechenden Veranstalter- und Spielbewilligungen, koordiniert den Vollzug, bekämpft illegale Angebote in ihrem Zuständigkeitsbereich und führt die zentrale Liste für Netzsperrungen.¹¹⁶

c) Die Kantone sind direkt zuständig für die Bewilligung und Aufsicht von Kleinspielen (wie Tombolas oder lokale Kleinlotterien), die gemäss den Bestimmungen des BGS durchgeführt werden dürfen.¹¹⁷ Sie regeln die Details und überwachen die Einhaltung der Vorschriften für diese Spiele auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet.

IV. Regulierung von Online-Spielbanken: Die Konzessionserweiterung

Im Gegensatz zu Liechtenstein reguliert das BGS Online-Spielbanken explizit. Bestehende terrestrische Spielbanken können eine Erweiterung ihrer Konzession für den Online-Betrieb beantragen (Art 21 ff. BGS).¹¹⁸ Es gibt keinen offenen Markt für reine Online-Anbieter. Diese Online-Angebote unterliegen denselben strengen Anforderungen wie terrestrische Casinos. Ausländische Online-Casinos ohne Schweizer Konzessionserweiterung sind illegal.¹¹⁹

V. Bekämpfung illegaler Online-Angebote: Netzsperrungen und ihre bundesgerichtliche Bestätigung

Art 86 ff. BGS ermöglichen Zugangssperren (Netzsperrungen) für illegale Online-Geldspielangebote. Fernmelde-diensteanbieterinnen werden verpflichtet, den Zugang zu den auf den Sperrlisten von ESBK und Gespa geführten Domains zu verhindern. Technisch erfolgt dies primär mittels DNS-Blocking.

Ein Gutachten analysierte technische Optionen und bewertete DNS-Sperren als für Provider relativ einfach implementierbar, wies jedoch bereits auf die leichte technische Umgehbarkeit hin (z.B. alternative Domain Name

¹⁰⁸ Vgl. Amt für Volkswirtschaft, Moratorium für Online-Geldspiele wird verlängert, 14.12.2023, URL: <https://www.llv.li/de/news/moratorium-fuer-online-geldspiele-wird-verlaengert-1> (abgerufen am 04.05.2025).

¹⁰⁹ Ebendort.

¹¹⁰ Vgl. Ingress BGS.

¹¹¹ Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) vom 29. September 2017, SR 935.51.

¹¹² Art 2 BGS.

¹¹³ Verordnung über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS) vom 7. November 2018, SR 935.511.

¹¹⁴ Verordnung des EJPD über Spielbanken (Spielbankenverordnung EJPD, SPBV-EJPD) vom 7. November 2018, SR 935.511.1; Verordnung des EJPD über die Sorgfaltspflichten der Veranstalterinnen von Grossspielen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung EJPD, GwV-EJPD) vom 7. November 2018, SR. 955.022.

¹¹⁵ Art 94 ff. BGS.

¹¹⁶ Art 105 ff. BGS.

¹¹⁷ Art 32 BGS ff..

¹¹⁸ Vgl. BBl 2015 8387 ff., 8408, Ziff. 1.2.3.

¹¹⁹ Ebendort.

Systeme (DNS), Virtuelle Private Netzwerke (VPN)).¹²⁰ Die Rationale sei die Eindämmung illegaler Angebote und die Stärkung des legalen Marktes. Das Gutachten betont aber auch die Wirksamkeitsgrenzen und rechtliche Bedenken hinsichtlich der Verhältnismässigkeit. Netzsperrern seien daher als Teil eines Gesamtpakets zu sehen, denn es müsse *«dem Gesetzgeber überlassen werden, ob er Netzsperrern einführen will, weil ihm die Schaffung eines weitgehend untauglichen Mittels besser erscheint als ein Nichtstun»*.¹²¹

Die Rechtmässigkeit der Netzsperrern wurde vom Bundesgericht in zwei Grundsatzentscheiden bestätigt.¹²² Das Bundesgericht wies die Beschwerden von zwei maltesischen Veranstalterinnen von Online-Geldspielen ab und bestätigte die von der ESBK verfügbaren Zugangsbeschränkungen.

Das Bundesgericht hielt fest, dass die Zugangssperren gemäss Art 86 BGS dem Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren des Geldspiels (wie Spielsucht, Betrug und Kriminalität) dienen und die Kanalisierung der Spieltätigkeit in einen legalen, staatlich überwachten Markt sicherstellen sollen, indem sie den Zugang zu in der Schweiz nicht konzessionierten Angeboten unterbinden. Es unterstrich die Wichtigkeit, dass nur in der Schweiz bewilligte und beaufsichtigte Anbieterinnen Geldspiele anbieten dürfen.

Ein zentraler Punkt der Urteile war die Beurteilung der Verhältnismässigkeit der DNS-Sperre. Das Gericht prüfte, ob diese Massnahme geeignet, erforderlich und zumutbar ist, um die legitimen Ziele des BGS zu erreichen.

- **Geeignetheit:** Das Bundesgericht erachtete die DNS-Sperre als grundsätzlich geeignet, den Zugang zu illegalen Angeboten zumindest zu erschweren, auch wenn technische Umgehungsmöglichkeiten (wie VPNs) bestehen. Die Sperre entfalte ihre Wirkung gegenüber einem erheblichen Teil der Nutzerinnen und Nutzer, die keine besonderen technischen Kenntnisse haben oder keine zusätzlichen Anstrengungen zur Umgehung unternehmen.
- **Erforderlichkeit:** Die Erforderlichkeit wurde bejaht, da mildere Mittel nicht denselben Erfolg versprächen. Insbesondere stellte das Gericht fest, dass technische Massnahmen der Anbieter selbst, wie das von den Beschwerdeführerinnen praktizierte Geoblocking, nicht ausreichen, um den Zugang für Spielerinnen und Spieler mit tatsächlichem Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz effektiv zu verhindern. Solches Geoblocking sei leicht umgehbar und könne daher die Durchsetzung des nationalen Rechts nicht gewährleisten. Der gesetzliche Schutz müsse für Personen greifen, die faktisch in der Schweiz leben und demzufolge dem Schutzzweck des BGS unterstehen.
- **Zumutbarkeit (Verhältnismässigkeit i.e.S.):** Das Bundesgericht wog die öffentlichen Interessen am Spielerschutz, an der Kriminalitätsbekämpfung und an der Kanalisierung gegen die Interessen der betroffenen Anbieterinnen (Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit,

Art 27 BV) ab. Es kam zum Schluss, dass die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit angesichts der hohen Schutzgüter gerechtfertigt ist (Art 36 BV). Die Netzsperrern seien somit eine verfassungskonforme und verhältnismässige Massnahme zur Durchsetzung der bundesrätlichen Geldspielpolitik. Sie stellten keinen unzulässigen Eingriff in die Grundrechte dar.

VI. Spielerschutz im BGS: Sozialkonzepte und das System der Sperrern (inkl. grenzüberschreitender Wirkung)

Der Spielerschutz ist im BGS detailliert geregelt.¹²³ Veranstalter müssen umfassende Sozialkonzepte implementieren¹²⁴, die Massnahmen zur Prävention, Früherkennung (auch mittels Algorithmen) und Begrenzung (Selbstkontrolle, Sperrern) vorsehen. Die Anforderungen werden streng überwacht.¹²⁵

Ein zentrales Instrument sind die Sperrern gemäss Art 80 BGS. Es gibt die freiwillige Sperrern (Selbstsperrern) auf Antrag des Spielers¹²⁶ und die angeordnete Sperrern (Fremdsperrern) durch den Veranstalter bei Verdacht auf Überschuldung¹²⁷, unverhältnismässige Einsätze¹²⁸ oder Spielsucht¹²⁹ (nach Gewährung des rechtlichen Gehörs).

Die Sperrern gilt unbefristet¹³⁰, wird national registriert und wirkt umfassend für alle konzessionierten Spielbanken (terrestrisch/online) sowie Online-Grossspiele in der Schweiz.¹³¹

Seit dem 7. Januar 2025 gilt diese Sperrwirkung aufgrund des bilateralen Abkommens auch im Fürstentum Liechtenstein, um den grenzüberschreitenden Spielerschutz zu stärken und Spieltourismus zu verhindern.¹³²

D. Vergleichende Analyse: Liechtenstein vs. Schweiz

I. Gemeinsamkeiten in den Grundzügen

Beide Geldspielgesetzgebungen weisen Parallelen auf. Diese sind ua die Verfolgung ähnlicher Schutzziele (Spielerschutz, Kriminalitätsprävention, ordnungsgemässer Betrieb), die Etablierung eines Zulassungssystems (Bewilligung/Konzession), die Verpflichtung zu Sozialkonzepten und Spielerschutzmassnahmen sowie die Zuweisung von Erträgen an gemeinnützige Zwecke oder Sozialwerke.

¹²³ Titel 5, Art 75–85 BGS.

¹²⁴ Art 76 BGS.

¹²⁵ Art 77 BGS.

¹²⁶ Art 80 Abs 5 BGS.

¹²⁷ Art 80 Abs 1 lit. a BGS.

¹²⁸ Art 80 Abs 1 lit. b BGS.

¹²⁹ Art 80 Abs 2 BGS.

¹³⁰ Aufhebungsantrag i.d.R. nach 1 Jahr möglich, Art 81 BGS.

¹³¹ Art 80 Abs 4 BGS.

¹³² Abkommen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Austausch von Daten betreffend gesperrte Spielerinnen und Spieler im Geldspielbereich, abgeschlossen in Bern am 20. Oktober 2022, Zustimmung des Landtags: 4. Mai 2023, Inkrafttreten: 7. Januar 2025, LGBI. 2024 Nr. 406.

¹²⁰ Thouvenin/Stiller, Gutachten 9.

¹²¹ Thouvenin/Stiller, Gutachten 18.

¹²² U des Bundesgerichts 2C_87/2022 vom 30. Januar 2023; U des Bundesgerichts 2C_90/2022 vom 30. Januar 2023.

II. Wesentliche Unterschiede und partielle Überschneidungen

Die Unterschiede sind jedoch grundlegend, insbesondere bei den Online-Geldspielen: Liechtenstein praktiziert ein Moratorium (keine Konzessionen), während die Schweiz eine regulierte Öffnung auf dem Wege der Konzessionserweiterung für terrestrische Anbieter gewählt hat.

Weitere Differenzen betreffen die Behördenstruktur: In Liechtenstein besteht eine Aufteilung zwischen AVW (Bewilligungen Spielbanken), Regierung (Online-Konzessionen, Lotterien/Wetten) und FMA (AML). Die Schweiz weist demgegenüber eine dreistufige Zuständigkeitsverteilung auf: die Bundesebene (ESBK für Spielbanken und deren Online-Angebote), die interkantonale Ebene (Gespa für interkantonale oder online durchgeführte Grossspiele) und die kantonale Ebene (Kantone für Kleinspiele).

Bei den Durchsetzungsinstrumenten nutzt nur die Schweiz Netzsperrern als Mittel gegen illegale Online-Angebote.¹³³ Deren Rechtmässigkeit ist höchststrichterlich bestätigt, die Wirksamkeit wird trotz Umgehbarkeit als relevant für Durchschnittsnutzer eingeschätzt. Liechtenstein fehlen vergleichbare Instrumente.

Hinsichtlich der Spielerschutzinstrumente kennen beide Länder Spielsperren.¹³⁴ Ein Angleichungsschritt erfolgte durch das Abkommen über den Austausch von Sperrdaten. Dieses schafft direkt anwendbares Recht und verpflichtet die Anbieter beider Länder zur gegenseitigen Anerkennung der Sperren, um den Schutz zu verstärken und Ausweichbewegungen gesperrter Spieler zu verhindern.

III. Analyse der unterschiedlichen Ansätze und ihrer potenziellen Auswirkungen

Betreffend das *Kanalisierungspotenzial* zielt der Schweizer Ansatz auf die Lenkung der Nachfrage in legale Bahnen, unterstützt durch Netzsperrern. Obwohl deren absolute Effektivität diskutiert wird, wird eine Reduktion des Traffics auf illegale Seiten für Durchschnittsnutzer angenommen. Das liechtensteinische Moratorium verhindert zwar einen legalen Binnenmarkt, birgt aber das Risiko einer Abwanderung der Nachfrage in unregulierte Bereiche (Graumarkt), was dem Kanalisierungsziel zuwiderläuft.

Hinsichtlich der *Spielerschutzimplikationen* ermöglicht ein regulierter Markt (CH) die Durchsetzung von Schutzstandards auch online. Das liechtensteinische Moratorium schützt nicht per se vor den Risiken des illegalen Marktes, es sei denn, eine Person wird im Schweizer System gesperrt, was infolge des Abkommens auch in Liechtenstein wirkt.

Die Zuweisung der Erträge aus Geldspielen an gemeinnützige Zwecke ist in der Schweiz spezifischer ausgestaltet (insbesondere Beiträge an AHV/IV¹³⁵ und kantonale gemeinnützige Zwecke¹³⁶). In Liechtenstein dagegen statuiert das GSG allgemeiner, dass im Rahmen der Zwecke nach Art 2 Abs 1 GSG dem Staat Einnahmen

verschafft sowie gemeinnützige und wohltätige Projekte und Tätigkeiten gefördert werden sollen¹³⁷. Mangels eindeutiger gesetzlicher Zweckbindung fließen die spielbankenbezogenen Abgaben in Liechtenstein dem allgemeinen Staatshaushalt zu.

In *wirtschaftlicher Hinsicht* generiert die Schweiz zusätzliche Staatseinnahmen durch Online-Angebote. In Liechtenstein entgehen dem Staat potenzielle Einnahmen¹³⁸, während terrestrische Casinos möglicherweise vor zusätzlicher Konkurrenz geschützt werden.

E. Schlussfolgerungen und Ausblick

Liechtenstein und die Schweiz verfolgen zwar deklariert ähnliche Grundziele im Geldspielrecht, implementieren jedoch im strategisch bedeutsamen Segment der Online-Geldspiele diametral entgegengesetzte Regulierungsstrategien. Während die Schweiz auf eine regulierte Marktöffnung setzt, die eng an die Konzessionen bestehender terrestrischer Spielbanken gekoppelt und durch technische Abwehrmassnahmen wie Netzsperrern gegen illegale Konkurrenz flankiert wird, hält Liechtenstein an einem Moratorium für die Erteilung von Online-Geldspielkonzessionen fest. Diese Divergenz spiegelt unterschiedliche Abwägungen der involvierten Interessen und Risiken wider.

Aus liechtensteinischer Perspektive lässt sich das Festhalten am Moratorium als Ausdruck einer vorsichtigen, risikoaversen Politik interpretieren. Es vermeidet unmittelbar die komplexen regulatorischen und technischen Herausforderungen, die mit der Etablierung und Überwachung eines dynamischen Online-Geldspielmarktes verbunden sind – etwa im Bereich der grenzüberschreitenden Geldwäschereiprävention, der Gewährleistung der Spielintegrität mittels zertifizierter Zufallsgeneratoren und der anspruchsvollen IT-technischen Aufsicht über Spielplattformen und Transaktionsströme.

Demgegenüber stehen jedoch gewichtige Nachteile und Inkonsistenzen: Das Moratorium birgt die erhebliche Gefahr eines faktischen Kontrollverlusts über die Glücksspielaktivitäten im Online-Bereich. Die Nachfrage wird potenziell in den unregulierten oder im Ausland regulierten Markt abgedrängt («Grau-» bzw. «Schwarzmarkt»). Dies widerspricht nicht nur fundamental dem ordnungspolitischen Kanalisierungsziel, welches im GSG selbst verankert ist¹³⁹, sondern unterläuft auch aktiv den Spielerschutz, da sich Spielerinnen und Spieler Angeboten ohne geprüfte Sozialkonzepte und ohne Anbindung an das nationale (und dank Abkommen auch grenzüberschreitend wirksame) Spielsperrensystem aussetzen. Nicht zuletzt entgehen dem Staat dadurch potenzielle Steuereinnahmen aus einem regulierten Online-Markt.

Ferner bleibt die Frage der langfristigen EWR-Konformität¹⁴⁰ eines vollständigen Ausschlusses einer ganzen Dienstleistungskategorie – der Online-Geldspiele – viru-

¹³³ Art 86 ff. BGS.

¹³⁴ Art 23 GSG; Art 80 BGS.

¹³⁵ vgl. Art 2 Bst. d BGS.

¹³⁶ vgl. Art 2 Bst. c BGS.

¹³⁷ vgl. Art 2 Abs 2 GSG.

¹³⁸ vgl. Art 73 GSG.

¹³⁹ vgl. Art 2 GSG implizit.

¹⁴⁰ Art 36 Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum, LGBL 2024 Nr 406; EuGH C-46/08, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505; EuGH C-212/08, Zeturf, ECLI:EU:C:2011:437.

lent, auch wenn diese Dienstleistungen besondere Risiken bergen mögen. Zwar billigt der EuGH den EWR/EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Geldspiele traditionell einen weiten Ermessensspielraum zur Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit zu, gestützt auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung oder den Schutz der öffentlichen Ordnung und der Spielergesundheit. Solche Beschränkungen müssen jedoch stets kohärent und systematisch die verfolgten Ziele anstreben und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen, mithin geeignet, erforderlich und angemessen sein, um das Schutzniveau zu gewährleisten. Ein absolutes Verbot dürfte diesbezüglich höhere Hürden an die Rechtfertigung stellen als ein restriktives, aber grundsätzlich offenes und diskriminierungsfreies Zulassungssystem, zumal argumentiert werden könnte, dass ein regulierter Markt die Schutzziele effektiver zu erreichen vermag als ein reines Verbot mit faktischer Abwanderung in unkontrollierte Bereiche.

Vor diesem Hintergrund steht Liechtenstein vor einer grundlegenden strategischen Weichenstellung bezüglich der zukünftigen Ausrichtung seiner Online-Geldspielpolitik. Es gilt, die genannten Risiken und Nachteile des Moratoriums (Kontrollverlust, unzureichender Spielerschutz im Graumarkt, potenzielle EWR-Inkompatibilität, entgangene Fiskalerträge) gegen die antizipierten Herausforderungen einer Marköffnung (Regulierungsaufwand, technische Komplexität, möglicher Kannibalisierungseffekt auf terrestrische Casinos) abzuwägen. Diese Abwägung muss unter Berücksichtigung der staatlichen Schutzziele¹⁴¹, der Interessen der etablierten Anbieter, der fiskalischen Erwägungen und der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen erfolgen.

Dabei können die Erfahrungen der Schweiz mit ihrem Modell der regulierten Konzessionserweiterung und den flankierenden Netzsperrern wertvolle, wenn auch nicht unkritisch übertragbare, Anhaltspunkte liefern – etwa hinsichtlich der tatsächlichen Kanalisierungseffekte in den legalen Markt, der Wirksamkeit und der technischen Umgehbarkeit von Netzsperrern, der Auswirkungen auf den terrestrischen Markt und des notwendigen administrativen Aufwands für eine effektive Aufsicht. Ebenso sind die Entwicklungen in anderen europäischen Rechtsordnungen zu beobachten.

Sollte sich Liechtenstein für eine künftige Öffnung des Online-Marktes entscheiden, wären verschiedene Modelle denkbar: Eine Anlehnung an das restriktive Schweizer Modell, das primär den bestehenden Spielbanken den Online-Zugang eröffnet und somit Kohärenz mit dem terrestrischen Markt betont, stünde einem offeneren Modell gegenüber. Letzteres könnte beispielsweise auch spezialisierten Online-Anbietern (unter strengen Auflagen hinsichtlich Sitzes, Reputation, technischer Standards und Sozialkonzept) den Marktzutritt gestatten und potenziell mehr Wettbewerb und Angebotsvielfalt schaffen. Jedes dieser Modelle wäre sorgfältig auf seine Vereinbarkeit mit den Zielen des GSG, den spezifischen liechtensteinischen Marktgegebenheiten (insbesondere der geringen Grösse) und den Anforderungen des EWR-Rechts

(insbesondere Diskriminierungsverbot und Verhältnismässigkeit) zu prüfen.

Eine zentrale Herausforderung bei jeder Form der Marköffnung wäre unweigerlich die effektive Bekämpfung des dann *im Inland* klar als illegal zu qualifizierenden Angebots ausländischer Betreiber ohne liechtensteinische Konzession oder Bewilligung. Die Attraktivität des legalen Angebots müsste ausreichend hoch sein, um das Kanalisierungsziel zu erreichen. Ergänzend müsste die Einführung von Instrumenten wie Netzsperrern nach Schweizer Vorbild evaluiert werden. Hierbei wären nicht nur deren technische Wirksamkeit und Umgehbarkeit, sondern insbesondere auch die rechtliche Zulässigkeit nach liechtensteinischem Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Grundrechtseingriffe, Verhältnismässigkeit, gesetzliche Grundlage) sowie die praktischen Aspekte der Implementierung und Aktualisierung der Sperrlisten sorgfältig zu prüfen. Eine kontinuierliche Beobachtung der technologischen, rechtlichen und marktseitigen Entwicklungen im In- und Ausland bleibt daher für eine fundierte und zukunftsfähige strategische Entscheidung unerlässlich.

¹⁴¹ Art 2 GSG.