



Aktenzeichen: 062.1-1439/5

Unser Zeichen: bj-mce

30. Juli 2024

Pflichtenheft Evaluation über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS; SR 935.51)

1 Zweck des Pflichtenhefts

Das vorliegende Pflichtenheft beschreibt die Zielsetzungen, welche mit dem Mandat verfolgt und erreicht werden sollen. Es regelt Vorgehen und Form der Angebotseinreichung und dient zusammen mit den Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes ([AGB](#)) als Grundlage für das vorliegende Einladungsverfahren für ein öffentliches Mandat gemäss Art. 20 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 171.056.1). Die Vergabe erfolgt ohne Rechtsmittelbelehrung. Basis für die vorliegende Vergabe bildet ein Offertvergleich.

Das Pflichtenheft richtet sich an interessierte Personen und Unternehmen für die Erstellung der Offerte. Es beschreibt den Kontext und den Inhalt des Mandats sowie die Modalitäten der Auftragsvergabe.

2 Ausgangslage

Im Jahr 2012 wurde ein neuer Verfassungsartikel über Geldspiele in die Bundesverfassung aufgenommen (Art. 106 BV). Dieser verleiht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz sowie Bund und Kantone klar abgegrenzte Vollzugskompetenzen. Auf dieser Grundlage wurde das Bundesgesetz über Geldspiele (BGS) verabschiedet, das am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist. Das Gesetz löste die bisherige Gesetzgebung im Geldspielbereich (Spielbankengesetz und Lotteriegesetz) ab.

Das Bundesgesetz über die Geldspiele enthält keine Evaluationsklausel. Gemäss Art. 170 BV sorgt der Gesetzgeber dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Der Bundesrat kann aufgrund dieser Verfassungsbestimmung sowie seiner Vollzugs- und Aufsichtsbefugnisse (Art. 182 Abs. 2 und Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV) Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen oder in Auftrag geben; die Bundesverwaltung kann ebenfalls gestützt auf diesen Verfassungsgrundlagen Evaluationen durchführen.

Am 25. April 2022 hat das EJPD beschlossen, das Geldspielgesetz zu evaluieren. Auch der Bundesrat hat sich in seinen Stellungnahmen zu den Interpellationen Michaud Gigon ([22.3340](#)) und Fehlmann Rielle ([22.3844](#)) sowie zur Motion Heimgartner ([23.4059](#)) zur Evaluation des BGS geäußert und eine solche in Aussicht gestellt.

Bundesamt für Justiz BJ
Céline Martin
Bundesrain 20
3003 Bern
Tel. +41 58 465 11 82
celine.martin@bj.admin.ch
www.bj.admin.ch



3 Gegenstand, Zweck und Kontext der Evaluation

Die Evaluation des Bundesgesetzes über Geldspiele hat zum Ziel, die Wirksamkeit und die Auswirkungen der neuen Regelung, die 2019 in Kraft getreten ist, zu untersuchen und zu bewerten. Insbesondere soll festgestellt werden, ob die Ziele der Regulierung erreicht werden und ob die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen und deren Umsetzung die Ziele der Regulierung auch im Hinblick auf aktuelle und zukünftige Entwicklungen erfüllen können. Die Evaluation bezieht sich auf die Auswirkungen des neuen Bundesgesetzes über Geldspiele sowie der dazugehörigen Verordnung. Die Verfassungsbestimmung zu den Geldspielen (Art. 106 BV) und das kantonale Recht (Geldspielkonkordat, kantonale Ausführungsgesetze) sind nicht Gegenstand der Evaluation.

Die Evaluation soll nicht nur die gesetzlichen Regelungen untersuchen, sondern auch deren Umsetzung. Falls ein gesetzgeberisches Ziel nicht erreicht wurde, ist die Frage zu beantworten, ob das Problem auf ein Regelungs- oder ein Umsetzungsdefizit zurückzuführen ist. Dabei soll beleuchtet werden, was sich bei der Umsetzung bewährt, wo sich Umsetzungsprobleme oder -defizite zeigen und ob die Vollzugsorganisation zweckmässig und effektiv gestaltet ist.

Die Evaluation wird sich auf die folgenden drei Hauptthemen konzentrieren:

- Auswirkungen der Neuregelung im Bereich des legalen Geldspielmarktes und Wirksamkeit der geltenden Regelungen für ausgewählte Geldspiele;
- Wirksamkeit des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor den Gefahren, die von Geldspielen ausgehen;
- Wirksamkeit der Massnahmen zur Bekämpfung des illegalen Geldspielmarktes.

Im Rahmen sämtlicher Themenbereiche und bei der Beantwortung der Fragen müssen die spezifischen Unterschiede zwischen Romandie und Deutschschweiz besondere Berücksichtigung finden. Wo relevant, soll zudem der Einfluss des Geldspielangebots im angrenzenden Ausland auf den schweizerischen Geldspielmarkt berücksichtigt werden.

Die Evaluationsthemen und deren Fragestellungen orientieren sich insbesondere an den folgenden Achsen: (1) die Zwecke des Gesetzes; (2) die mit dem Gesetz eingeführten Neuregelungen; (3) die kontrovers diskutierten Fragen.

(1) Das Geldspielgesetz soll die Bevölkerung vor den Gefahren, die von den Geldspielen ausgehen, schützen und sicherstellen, dass die Geldspielerträge zugunsten der AHV und IV bzw. zugunsten von gemeinnützigen Zwecken verwendet werden. Zu den Gefahren des Geldspiels zählen das exzessive Geldspiel und die Spielsucht sowie der Schutz vor Manipulationen und Betrug. Geldspiele müssen sicher und transparent durchgeführt werden. Die Bekämpfung des illegalen Spiels spielt dabei eine wichtige Rolle, da die illegalen Geldspiele sämtliche Ziele des Gesetzes unterminieren. Im Rahmen der Verfolgung der gesetzgeberischen Ziele ist darauf zu achten, dass für den schweizerischen Geldspielmarkt Rahmenbedingungen geschaffen werden, die ein möglichst attraktives, international wettbewerbsfähiges und zeitgemässes legales Angebot von Geldspielen ermöglichen.

(2) Das Gesetz hat verschiedene Neuerungen eingeführt: Neu dürfen die Spielbanken Online-Spielbankenspiele und die Lotteriegesellschaften neue Formen von Sportwetten anbieten. Auch sind neu kleine Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken mit Bewilligung erlaubt und der Bereich der Geschicklichkeitsgrossspiele wurde neu geregelt. Zudem wurden neue Massnahmen zur Bekämpfung des illegalen Spiels (Zugangssperren für unbewilligte Online-

Angebote, Anpassung der Strafbestimmungen) und neue Vorschriften zum Schutz vor exzessivem Geldspiel (z.B. Ausweitung der Gründe für Spielsperren, Ausdehnung auf gefährlichste Grossspiele, besondere Sozialschutzpflichten für Online-Spiele) eingeführt.

(3) Kontrovers diskutierte Fragen vor der Abstimmung und nach Inkrafttreten des Gesetzes betreffen insbesondere den Schutz vor exzessivem Geldspiel, namentlich im Bereich der Online-Spielsucht, die Bestimmungen zur Werbung und die Zugangssperren zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielen. Weitere kontrovers diskutierte Themen sind namentlich die Regelungen zu den kleinen Pokerturnieren und den Tombolas (insb. Lottos).

Es ist zu beachten, dass die drei Hauptthemen erhebliche Wirkungszusammenhänge aufweisen.

4 Angaben zur Evaluation und zum Evaluationsauftrag

4.1 Organisation und Mitbeteiligte

Auftraggeber ist das Bundesamt für Justiz (BJ), Direktionsbereich Öffentliches Recht, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte II (RP II). Das BJ hat für die Arbeiten eine Begleitgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern wesentlicher Akteure des Geldspielbereichs eingesetzt. Die Begleitgruppe wurde bereits bei der Themenauswahl und der Ausarbeitung des Pflichtenhefts beigezogen, wirkt bei der Mandatsvergabe mit und gibt Rückmeldungen auf das Detailkonzept der Evaluation sowie auf den Zwischen- und Schlussbericht der Evaluation. Sie unterstützt die Auftragnehmerin nach Möglichkeit mit ihrem Fachwissen und ihrem Kontaktnetz.

Die Begleitgruppe setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der folgenden Organisationen zusammen:

A) Aufsicht / Vollzug

- Bundesamt für Justiz BJ (Leitung)
- Fachdirektorenkonferenz Geldspiele FDKG
- Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK
- Interkantonale Geldspielaufsicht Gespa
- Kantonale Geldspielvollzugsbehörden (vertreten durch den Kanton Bern)

B) Gesundheit / Sozialschutz

- Bundesamt für Gesundheit BAG
- Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen KKBS
- Groupement Romand d'Etudes des Addictions GREA
- Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten EKSJN

C) Branchenvertreter/innen

- Schweizer Casino Verband
- Swiss Casinos Holding AG
- Loterie Romande
- Swisslos

4.2 Evaluationsfragen

Die Evaluation soll nur Gesetzes- und Verordnungsrecht des Bundes beleuchten. Das verfassungsrechtliche Vollzugskonzept und die kompetenzrechtliche Aufteilung zwischen Bund und Kantonen sind nicht in Frage zu stellen.

Diese Hauptfragen leiten durch die Evaluation:

1. Welche erwünschten und unerwünschten Entwicklungen sind feststellbar:
 - A. im Bereich des legalen Geldspielmarktes?
 - B. im Bereich des Sozialschutzes?
 - C. im Bereich der Bekämpfung des illegalen Geldspiels?
2. Welche Faktoren beeinflussen die beobachteten Entwicklungen in den Bereichen A-C?
3. Was hat sich in der Umsetzung der bundesrechtlichen Bestimmungen in den Bereichen A-C bewährt? Sind Vollzugs- respektive Umsetzungsdefizite der rechtlichen Bestimmungen feststellbar? Wenn ja, welche?
4. Wie zweckmässig und wirksam sind die geltenden bundesrechtlichen Bestimmungen und Massnahmen in den Bereichen A-C, um die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen?
5. Wie ist die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Vollzugsorganisation und -aufsicht in den Bereichen A-C zu beurteilen?

Die Hauptfragen werden in Form von erklärenden Texten und Detailfragen konkretisiert, welche in der Beilage 1 zu finden sind. Diese definieren die für die Evaluation massgeblichen Themenbereiche und dienen als Präzisierungen der Hauptfragen.

4.3 Erwartete Produkte und Leistungen

Von der Evaluation wird erwartet, den allfälligen Handlungsbedarf nachvollziehbar aufzuzeigen. Auf die Ausarbeitung konkreter Empfehlungen ist zu verzichten, soweit nicht explizit danach gefragt wird.

Anlässlich einer Sitzung der Begleitgruppe im August 2025 sind die Zwischenresultate der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Ergebnisse der Untersuchungen mündlich zu präsentieren. Die Endergebnisse der Untersuchungen sind in einem Bericht festzuhalten, der in deutscher oder französischer Sprache abgefasst sein kann. Der Bericht ist mit einer Kurzfassung auf Deutsch und Französisch zu versehen, die geeignet ist, möglichst integral in den Bericht des Bundesrates ans Parlament übernommen zu werden.

4.4 Zeitplan und Meilensteine der Evaluation

Meilensteine	Datum
Einladungen zur Offerteingabe	30.07.-27.9.2024
Einreichung Interessenbekundung (elektronisch an: jonas.amstutz@bj.admin.ch)	19.08.2024
Eingabefrist für Offerten	27.09.2024
Selektion der besten Offerten durch das BJ	18.10.2024
Allenfalls Präsentation der selektierten Offerten durch die Offerierenden	2. Hälfte Oktober 2024
Vergabe des Mandats, Vertragsschluss und Beginn des Auftrags	01.11.-30.11.2024
Mündliche Präsentation und Diskussion der Zwischenergebnisse der Evaluation	August 2025
Einreichung Evaluationsbericht	31.10.2025
Präsentation und Diskussion des Evaluationsberichts	November 2025
Nachbearbeitung und Abgabe finalisierter Evaluationsbericht	31.12.2025

Das BJ hält sich bei der Vergabe seiner Aufträge an die Grundsätze von Art. 11 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. Juni 2019 (BöB, SR 172.056.1). Für diese Vergabe gelten ausschliesslich die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) des Bundes für Dienstleistungsaufträge, die mit der Einreichung der Interessenbekundung und der Offerte akzeptiert werden.

4.5 Kostendach

Für die Evaluation ist ein Kostendach von maximal CHF 140'000.- (inkl. MwSt. und allfälliger Spesen) vorgesehen.

Für die Offerte wird keine Vergütung geleistet.

4.6 Datenschutz

Dem Datenschutz ist Rechnung zu tragen. Insbesondere sind die Personen, die befragt werden, vorgängig über den Zweck der Erhebung zu informieren. Die erhobenen Daten sind vertraulich zu behandeln und dürfen nicht an Dritte bekanntgegeben werden. Sie sind an einem sicheren Ort aufzubewahren und mit den erforderlichen organisatorischen und technischen Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten zu schützen.

5 Inhalt der Offerte

Die Offerte soll Aufschluss geben über

- die Evaluationsfragen
- das Evaluationsdesign zur Wirkungserfassung;
- die einzusetzenden Forschungsmethoden;
- die einzusetzenden Forscherinnen und Forscher;
- den Zeitplan der Untersuchung;
- den Umfang des Berichts;
- die Kostenbestandteile und die Modalitäten der Abrechnung.

Die Qualität der Offerte hat einen wesentlichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung. Als Grundanforderung wird eine klare, einfache und verständliche Beschreibung der offerierten Lösung verlangt.

Bemerkung: Kooperationen, z. B. von privaten und universitären Stellen, sind im Rahmen der Angebotsabgabe möglich. Es ist jedoch eine Stelle als Hauptansprechpartner und allfälliger Vertragspartner zu bezeichnen.

In der Offerte muss explizit festgehalten werden, dass die [Richtlinien des Bundesrates über die Berücksichtigung des Geschlechts in Studien und Statistiken des Bundes](#) (2024) bekannt sind und geschlechtsspezifische Aspekte in der Evaluation angemessen berücksichtigt werden.

6 Zuschlagskriterien (Kriterien zur Bewertung der Offerten)

Die Beurteilung der eingetroffenen Offerten erfolgt aufgrund der folgenden Kriterien:

1. Anbieterbezogene Kriterien, insbesondere personelle Ressourcen und Projektorganisation, Unabhängigkeit und Unbefangenheit, Sprachkenntnisse (insb. Deutsch und Französisch), methodische und fachliche Kompetenz und Erfahrung des Evaluations-teams aus anderen Evaluationsprojekten.
2. Zweckmässigkeit der Leistung, insbesondere Problemverständnis, Verständnis für den Auftrag und seine Herausforderungen, klare Zielsetzung, nachvollziehbares Vorgehen, geeignetes Untersuchungsdesign bzw. geeignete Forschungsmethoden, Sicherstellung der Qualität, Originalität und Umsetzbarkeit des Forschungskonzepts, Arbeitsorganisation, Verantwortlichkeiten, Zeitplan.
3. Zweck- und Verhältnismässigkeit der Kosten, insbesondere Gesamtkosten, Preisgestaltung und durchschnittlicher Tages- bzw. Stundenansatz.
4. Gesamteindruck der Offerte, insbesondere Vollständigkeit, Verständlichkeit und Transparenz der Offerte.

7 Hinweise auf Vertraulichkeit, Unabhängigkeit und Unbefangenheit sowie den Umgang mit Interessenkonflikten

Mit der Unterzeichnung der Offerte bestätigen die Offerierenden:

- die Wahrung der Vertraulichkeit. Sie behandeln alle Tatsachen vertraulich, die weder offenkundig noch allgemein zugänglich sind und stellen sicher, dass dies auch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tun.
- ihre Unabhängigkeit und Unbefangenheit. Unabhängig sein bedeutet, dass weder rechtliche noch wirtschaftliche Bindungen zum Evaluationsgegenstand bestehen. Unbefangen bedeutet insbesondere, dass die innere Einstellung zum Evaluationsgegenstand frei ist.

Umgang mit Interessenkonflikten:

- Die Offerierenden / Auftragnehmenden stellen insbesondere sicher, dass beauftragte Experten und Expertinnen keinen Interessenkonflikten unterworfen sind und ihre Beratung unabhängig und unbefangen durchführen können.
- Mögliche Interessenkonflikte der Offerierenden / Auftragnehmenden sowie der einbezogenen Experten und Expertinnen müssen vor und während dem Vergabeverfahren sowie während der Auftragserfüllung der projektverantwortlichen Person im BJ unverzüglich kommuniziert werden.

8 Weitere Informationen / Unterlagen

Weitere Informationen und Unterlagen finden sich in der Beilage 2.

9 Administratives

9.1 Adresse und Frist für die Einreichung der Offerte

Die Offerte ist bis spätestens 27. September 2024 per E-Mail an das Bundesamt für Justiz, Herr Jonas Amstutz (jonas.amstutz@bj.admin.ch) zu richten oder per Post an folgende Adresse:

Bundesamt für Justiz
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte II
Herr Jonas Amstutz
Bundesrain 20
3003 Bern

Allfällige Fragen können an folgende Kontaktpersonen gerichtet werden:

- Frau Céline Martin (Tel. 058 465 11 82; E-Mail: celine.martin@bj.admin.ch)
- Frau Sarah Vittoz (Tel. 058 485 65 01; E-Mail: sarah.vittoz@bj.admin.ch)

Die Antworten auf sämtliche eingegangene Fragen werden allen dem BJ bekannten Offerierenden in anonymisierter Form gleichzeitig per E-Mail zugestellt.

9.2 Teilnahmebedingungen

Das BJ vergibt öffentliche Aufträge für Leistungen in der Schweiz nur an Offerierende, welche die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmende sowie die Lohngleichheit für Frau und Mann gewährleisten.

Das Formular Selbstdeklaration «betreffend Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen, der Melde- und Bewilligungspflichten gemäss BGSA, der Lohngleichheit von Frau und Mann, des Umweltrechts und der Regeln zur Vermeidung von Korruption» ist der Offerte unterzeichnet beizulegen.

Beilagen:

- Beilage 1 zum Pflichtenheft Evaluation BGS: Erläuterungen und Detailfragen
- Beilage 2 zum Pflichtenheft Evaluation BGS: Weitere Informationen und Unterlagen