



Referenz: F414-0053

Casinolandschaft Schweiz

Bericht über die Situation
Empfehlungen für das weitere Vorgehen

Inhaltsübersicht

Zusammenfassung	3
Einleitung	5
Teil 1 Situationsanalyse und Beurteilung.....	6
1. Kapitel Erfüllung der gesetzlichen Ziele	
1. Transparenz und Sicherheit des Spielbetriebes	7
2. Verhinderung der Geldwäscherei und der Kriminalität	8
3. Prävention gegen sozialschädliche Auswirkungen des Glücksspiels	9
4. Tourismusförderung durch die Spielbanken	11
5. Einnahmen des Bundes und der Kantone	12
6. Konzessionskategorien A und B	15
2. Kapitel Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Zukunftsaussichten	
1. Betriebswirtschaftliche Situation und Entwicklungsmöglichkeiten	17
2. Volkswirtschaftliche Auswirkungen	22
3. Entwicklung der Spielbranche.....	26
3.1. Spielbankenbereich	26
3.2. Internetspielmarkt	28
3.3. Glücksspiele	30
Teil 2 Empfehlungen für das weitere Vorgehen.....	33
1. Konzessionserteilungen und/oder –änderungen	34
2. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	38
2.1. Überwachung des Geldflusses im Bereich des Tischspieles	38
2.2. Prävention gegen sozialschädliche Auswirkungen.....	38
2.3. Spielbankenabgabe	38
2.4. Konzessionskategorien A und B.....	39
2.5. Flexibilisierung für Tischspielangebot.....	39
2.6. Angebotsrestriktionen für B-Spielbanken	40
2.7. Internetspielmarkt	40
2.8. Glücksspiele	40
Beilagen: Anhänge 1 - 8	

Zusammenfassung

Der Bericht analysiert die Casinolandschaft Schweiz mit Blick auf die Erfüllung der gesetzlichen Ziele und erörtert die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Aus der Analyse ergeben sich die Empfehlungen an den Bundesrat. Sie betreffen sowohl die gesetzlichen Grundlagen als auch die Frage der Erteilung von weiteren Konzessionen und/oder Änderung von bestehenden Konzessionen; sie sind im Anhang 8 zusammengefasst.

Erreichen der gesetzlichen Ziele

*Die **Sicherheit** und die **Transparenz** im Spielbetrieb sind mit Ausnahme der Überwachung des Geldflusses bei den Tischspielen gewährleistet. Desgleichen bieten das SBG und seine Verordnungen eine gute Grundlage zur **Verhinderung der Geldwäscherei und der Kriminalität**, wobei die Grundlagen im Bereich der Geldwäscherei im Rahmen der nationalen und internationalen Zusammenarbeit laufend verbessert werden. Die **Sozialprävention** ist für die Identifikation von suchtgefährdeten Spielern¹ auf zuverlässige Erfassungsmöglichkeiten angewiesen, wofür die gesetzlichen Grundlagen im Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz; SBG; SR 935.52) teilweise fehlen. Der Beitrag von Spielbanken zur **Förderung der touristischen Attraktivität einer Region** ist bis anhin bescheiden geblieben. Die gesetzlichen Grundlagen für die Erschliessung von **Einnahmen für Bund und Kantone** sind grundsätzlich tauglich. Der bestehende Spielraum bei sehr hohen Bruttospielerträgen könnte allerdings für die Abgaben besser genutzt werden, indem die Progression angepasst würde.*

Wirtschaftliche Situation

Die betriebswirtschaftliche Situation der Schweizerischen Spielbankenlandschaft ist gesamthaft betrachtet gut und es gibt gewisse Entwicklungsmöglichkeiten in der bestehenden Konkurrenzsituation. Eine Rentabilitätssteigerung könnte mit einer weiteren Flexibilisierung des Tischspielangebotes erreicht werden.

Das Beispiel der Spielbank Mendrisio als der mit Abstand umsatzstärksten und meist frequentierten Spielbank zeigt, dass die Angebotsrestriktionen für B-Spielbanken an das Potenzial der Standortregion anzupassen sind. Die Lockerung der Angebotsrestriktionen in Bezug auf die Anzahl zulässiger Spielautomaten könnte die Situation der Überlastung entschärfen.

Über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen kann kein abschliessendes Urteil abgegeben werden, da die zusätzlichen Kosten der Glücksspielsucht noch nicht umfassend erhoben werden konnten. Unter Vorbehalt dieser unbekannteren Kosten ist in Bezug auf die regionalwirtschaftlichen Impulse, die Tourismusförderung und die Generierung von Einnahmen eine nach Spielbankentyp differenzierte Beurteilung vorzunehmen.

Der Expertenbericht betreffend die betriebs- und volkswirtschaftliche Analyse sieht für den im Grossen und Ganzen gut florierenden Spielbankenmarkt in der bestehenden Konkurrenzsituation noch ein punktuell eher geringes Wachstumspotenzial, wobei aber die zusätzlichen volkswirtschaftlichen Kosten der sozialschädlichen Auswirkungen der Spielbankenbetriebe nicht bekannt sind und somit in der Analyse unberücksichtigt bleiben. Dieses Potenzial könnte zur Stärkung der bestehenden Spielbanken genutzt werden. Die Stärkung der betriebswirtschaftlichen Basis der bestehenden Spielbanken verbessert die Voraussetzungen zur Erfüllung der gesetzlichen Ziele, während die Erteilung von weiteren Konzessionen wohl Interessen von einzelnen Regionen befriedigen könnte, aber die Entwicklungsmöglichkeiten

¹ Im gesamten Text schliesst die männliche Form auch die weiblichen Personen ein.

der bestehenden Spielbanken in Frage stellt. Die Erteilung von weiteren Konzessionen darf die vom Bundesrat seinerzeit geschaffenen Rahmenbedingungen für die heutigen Konzessionäre nicht in unzumutbarer Weise verändern und die sozialschädlichen Risiken nicht massgeblich erhöhen.

Konzessionskategorien A und B

Die Umwandlung von Konzessionen B in Konzessionen A kann nur in Übereinstimmung mit dem Willen der konzessionierten Spielbank und nur dann erfolgen, wenn damit die Rahmenbedingungen der anderen bereits konzessionierten Spielbanken nicht in gravierender Weise tangiert werden.

Grundsätzlich würden Konzessionsänderungen gegenüber der bestehenden Situation eine Verschiebung der Einnahmenverteilung Bund/Kantone bedeuten.

Es stellt sich die Frage, inwieweit die vom Gesetzgeber gewollte Privilegierung der Standortkantone für Spielbanken mit einer Konzession der Kategorie B im heutigen Zeitpunkt gerechtfertigt ist. Fraglich ist ebenfalls, ob der in der Botschaft zum Spielbankengesetz angesprochene Ausgleich für zusätzliche Aufwendungen auch die sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbankenbetriebs umfasst. Einzelne Kantone regen einen gewissen steuerlichen Ausgleich unter den Kantonen an. Dies wird mit zusätzlichen Kosten für sozialschädliche Auswirkungen der Spielbankenbetriebe begründet. Die heutigen Erkenntnisse bieten jedoch keine seriöse Grundlage für die Definition eines ausgleichenden Verteilschlüssels und somit für eine von wenigen Kantonen gewünschte „gerechtere Ertragsverteilung“.

Eine generelle Aufhebung der Konzessionskategorien zum heutigen Zeitpunkt würde eine Umwandlung von bestehenden Konzessionen und eine massive Veränderung der seinerzeit vom Bundesrat geschaffenen Rahmenbedingungen für die Konzessionserteilungen bedeuten.

Internetspielmarkt

Der Internetspielmarkt gewinnt zunehmend an Bedeutung. Das SBG verbietet zwar die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen; dieses Verbot kann allerdings mangels territorialem Anknüpfungspunkt meist nicht durchgesetzt werden. Damit fliessen beträchtliche Bruttospielerträge ins Ausland; zudem findet vermehrt Glücksspiel ohne jeglichen Sozialschutz statt, was den Zielen des SBG widerspricht.

Regulierung Glücksspielmarkt

Der Glücksspielmarkt wird durch zwei Gesetze, durch das Spielbankengesetz (1998) und das Lotteriegesetz (1923) reguliert. Für die Umsetzung der beiden Gesetze bestehen verschiedene Zuständigkeiten. Während der Vollzug des Spielbankengesetzes beim Bund liegt, sind für den Vollzug des Lotteriegesetzes vorwiegend die Kantone zuständig. Die beiden Gesetze sind wegen ihres beachtlichen Altersunterschiedes, der unterschiedlichen Zuständigkeiten und des Fehlens von Koordinations- und Abgrenzungsbestimmungen nicht einheitlich und widerspruchsfrei anwendbar. Dies verursacht Rechtsunsicherheit und schafft unklare Verhältnisse auf dem Markt.

Einleitung

Mit Beschluss vom 24. Oktober 2001 hat der Bundesrat gestützt auf Artikel 16 des Bundesgesetzes über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz; SBG; SR 935.52) sieben Spielbanken eine Konzession A und vierzehn Spielbanken eine Konzession B im Sinne von Artikel 8 SBG in Aussicht gestellt. Die letzte Konzession wurde am 14. Oktober 2003 erteilt. Mit seinem oben erwähnten Entscheid hatte der Bundesrat ebenfalls beschlossen, bis zum Herbst 2006 - mit Ausnahme der für die Region Innerschweiz beschlossenen 2. Konzessionsrunde für die Erteilung einer Konzession B - keine weiteren Konzessionsgesuche mehr zu beurteilen. Gleichzeitig beauftragte der Bundesrat die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK), ihm nach Ablauf dieser Zeit einen Bericht über die Situation und Empfehlungen für das weitere Vorgehen zu unterbreiten.

Im Juni 2002 hat die erste, Ende November 2003 die letzte Spielbank ihren Betrieb aufgenommen. Im August 2003 und im Juni 2004 wurden der Spielbank in Arosa und in Zermatt die Spielbankkonzessionen B wegen mangelhafter Eigenkapitalausstattung entzogen. Im April 2003 stellte der Bundesrat einem Projekt in Engelberg eine Konzession in Aussicht. Wegen der Misserfolge der erwähnten Spielbanken haben die Verantwortlichen dieses Projektes aber beschlossen, auf die Realisierung zu verzichten. Zum heutigen Zeitpunkt verfügen in der Schweiz sieben Spielbanken über eine Konzession A und zwölf Spielbanken über eine Konzession B.

Im ersten Teil des vorliegenden Berichtes wird die Situation der Spielbanken mit Blick auf die Erfüllung der gesetzlichen Ziele sowie vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen analysiert. Im zweiten Teil werden die daraus folgenden Empfehlungen für das weitere Vorgehen abgeleitet. Der Bericht stützt sich insbesondere auf die Erfahrungen und Kenntnisse der ESBK, eine Umfrage bei den Kantonen und einigen Touristikstandorten sowie auf ein volks- und betriebswirtschaftliches Gutachten von Prof. Dr. Alain Thierstein, Professor für Raumentwicklung in Zürich und München.

Teil 1

Situationsanalyse und Beurteilung

1. Kapitel

Erfüllung der gesetzlichen Ziele

Das SBG will einen sicheren und transparenten Spielbetrieb gewährleisten, die Kriminalität und die Geldwäscherei in und durch Spielbanken verhindern, den sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebes vorbeugen und im Rahmen dieser Ziele den Tourismus fördern sowie dem Bund und den Kantonen Einnahmen verschaffen (Art. 2 SBG).

1. Transparenz und Sicherheit des Spielbetriebes

Das SBG regelt die wichtigsten Vorkehrungen zur Sicherstellung der Transparenz und Sicherheit im Spielbetrieb. Ausführungen und Präzisierungen erfolgen insbesondere in der Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankenverordnung; VSBG; SR 935.521), der Verordnung des EJPD über Überwachungssysteme und Glücksspiele (Glücksspielverordnung; GSV; SR 935.521.21), den Konzessionsurkunden und der Mitteilung Nr. 5 der ESBK. Die Transparenz und Sicherheit des Spielbetriebes werden durch eine unabhängige Geschäftsführung und die effiziente Überwachung des Spielbetriebs erreicht. Den Spielern soll Schutz vor unlauteren Machenschaften im Spielbetrieb gewährt und der Geldfluss innerhalb der Spielbanken soll kontrolliert werden.

Die Umsetzung erfolgt primär durch die Spielbanken. Diese haben ein Sicherheitskonzept zu erstellen und in ihren Qualitätsmanagementsystemen den Organisationsablauf festzuhalten. Die Mitarbeitenden der Spielbanken haben zusammen mit den technischen Hilfsmitteln die Sicherheit und die Transparenz des Spielbetriebes zu gewährleisten. Der ESBK obliegt die Überwachung. Sie führt in den Spielbanken Kontrollen vor Ort durch und prüft die von den Spielbanken eingereichten Dokumente und erstatteten Meldungen hinsichtlich Qualität und Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen. Gegebenenfalls ergreift sie die erforderlichen Massnahmen.

Feststellungen bei der Aufsichtstätigkeit:

Die Transparenz und die Sicherheit sind im Spielbereich im Allgemeinen gewährleistet. Einzig im Bereich des Geldflusses bei den Tischspielen sind trotz Anpassungen auf Verordnungsstufe im Jahre 2004 noch Defizite feststellbar, welche stark von der Organisation der Spielbank und der Umsetzung durch die einzelnen Mitarbeiter abhängen. Dies stellt ein nicht zu unterschätzendes Risiko dar, welches durch adäquate technische Hilfsmittel ausgeschaltet werden kann. Es muss die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um die zweckmässigen technischen Hilfsmittel für die elektronische Überwachung des Geldflusses im Bereich des Tischspieles vorzuschreiben. Mittels dieser technischen Unterstützung soll der Geldfluss lückenlos dokumentiert werden. Zudem wird damit die Überprüfbarkeit des Geldflusses durch die ESBK garantiert.

Fazit:

Das SBG und seine Verordnungen bieten, mit Ausnahme der Überwachung des Geldflusses im Tischspielbereich, eine gute gesetzliche Grundlage, um das Ziel der Transparenz und der Sicherheit im Spielbetrieb zu erreichen.

2. Verhinderung der Geldwäscherei und der Kriminalität

Zur Verhinderung der Geldwäscherei finden insbesondere folgende Vorschriften Anwendung:

- Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG, SR 955.0);
- Verordnung der ESBK über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei (VESBK-BGW; SR 955.021);
- Interne Richtlinien der Spielbanken.

In ihrer Eigenschaft als spezialgesetzliche Aufsichtsbehörde hat die ESBK die Bestimmungen des GwG in ihrem Ausführungserlass in folgenden Belangen konkretisiert:

- Identifizierung und Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten;
- besondere Abklärungspflicht;
- Dokumentationspflicht;
- organisatorische Massnahmen;
- Meldepflicht und Vermögenssperre.

Die ESBK prüft die Einhaltung und Umsetzung der Sorgfaltspflichten einerseits selber durch Kontrollen vor Ort und Dokumentenprüfungen am Domizil der Spielbank und andererseits durch Studium des erläuternden Berichtes der Revisionsstellen. Die Revisionsstellen erstellen den Bericht zuhanden der Kommission und müssen darin unter anderem zur internen Organisation bezüglich Umsetzung der Sorgfaltspflichten Stellung nehmen.

Zur Verhinderung der Kriminalität in und durch Spielbanken und deren Organe finden insbesondere die Vorschriften des SBG, der Aufsichtsbehörde (ESBK) und der Spielbanken Anwendung. Strafrechtlich relevante illegale Aktivitäten durch Spielbanken werden durch eine starke strukturbezogene Prävention verhindert. Alle mit den Spielbanken in Verbindung stehenden natürlichen und juristischen Personen, die einen wesentlichen Einfluss auf die Spielbank ausüben können, müssen einen guten Ruf geniessen, Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten und der ESBK ein persönliches Dossier zur Überprüfung einreichen. Die Spielbank selber muss die einwandfreie Herkunft ihrer Eigenmittel sicherstellen. Hegt die ESBK nur einen geringfügigen Verdacht, dass entweder der gute Ruf oder die einwandfreie Geschäftstätigkeit in Frage gestellt sein könnten, wird die Spielbank enger überwacht oder an Auflagen gebunden.

Die Möglichkeiten, im Rahmen von kriminellen Aktivitäten zu profitieren, sind für die Spielbanken infolge der engmaschigen Überwachung durch die ESBK sehr gering und in Anbetracht der einschneidenden Sanktionsdrohungen (Schliessung des Betriebes) nicht attraktiv. Zudem werden diese Möglichkeiten auch technisch stark eingeschränkt.

Feststellungen bei der Aufsichtstätigkeit:

Es bestehen keine grösseren Probleme bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten gemäss GwG. In der Zeit nach der Eröffnung wurde bei einigen Spielbanken eine mangelhafte Erfüllung der Sorgfaltspflichten festgestellt und von der ESBK sanktioniert. Im Bereich der besonderen Abklärung bestehen Defizite, die von der ESBK in ihrem Ausführungserlass noch zu konkretisieren und zu ergänzen sind. Zudem ist die VESBK-BGW an die von der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) und der Kontrollstelle bestehenden geänderten Verordnungen und an die revidierten Empfehlungen der Financial Action Task Force anzugleichen. Die ESBK wird bis Ende 2006 eine überarbeitete Version der VESBK-BGW verabschieden.

Die Spielbanken haben die vorgeschriebenen Sicherheitsvorschriften und Präventionsmassnahmen zur Verhinderung der Kriminalität ergriffen. Äusserst selten wurden bei der Überprüfung problematische Fälle aufgedeckt. Die Genehmigungen, um die die Spielbanken ersuchten, konnten stets erteilt werden. In den vergangenen Jahren wurde kein Fall festgestellt, in dem Spielbanken oder deren Organ ein nennenswertes, vom Schweizerischen Strafgesetzbuch erfasstes Delikt begangen hätten. Nach SBG strafbare Handlungen durch Spielbanken respektive deren Organe wurden im Übertretungsbereich vereinzelt festgestellt und von der ESBK geahndet. In den Spielbanken ist auch keine nennenswerte Kriminalität durch Spielerinnen und Spieler zu verzeichnen.

Die gesetzlichen Ziele in Bezug auf die Verhinderung der Geldwäscherei und der Kriminalität wurden somit erreicht. Die Umsetzung der besonderen Abklärungen im Bereich der Sorgfaltspflichten zur Verhinderung der Geldwäscherei in den Spielbanken muss noch verbessert werden. Die Spielbanken dürfen sich nicht damit begnügen, den Spielgast identifiziert zu haben. Um allfällige ungewöhnliche Transaktionen zu erkennen, kann nicht darauf verzichtet werden, die Beziehung zum Gast ständig zu verfolgen. Obwohl bereits heute genügend Instrumente zur Durchsetzung der besonderen Abklärungspflicht zur Verfügung stehen, will die ESBK die im Verordnungsentwurf der VESBK-BGW vorhandenen Massnahmen zur Konkretisierung der besonderen Abklärungspflicht einführen und deren Umsetzung und Einhaltung verlangen und überprüfen müssen.

Das Geldwäschereirisiko wird nicht nur durch die Vorschriften der Geldwäschereigesetzgebung, sondern auch durch andere rechtliche Vorgaben verringert. Zu nennen sind hier die hohen Steuerabgaben (40 bis 80% des Bruttospielertrags), welche nebst der üblichen Unternehmenssteuer geschuldet sind, sowie die Vorschriften zur Ausgabe von Spielgewinnbestätigungen, Darlehen, Vorschüssen und Verzinsung von Depotguthaben.

Fazit:

Das SBG und seine Verordnungen bieten eine gute gesetzliche Grundlage, um das Ziel der Verhinderung der Geldwäscherei und der Kriminalität in und durch Spielbanken zu erreichen.

3. Prävention gegen sozialschädliche Auswirkungen des Glücksspiels

In der Volksabstimmung vom 7. März 1993 haben sich die Stimmberechtigten für die Aufhebung des Spielbankenverbots ausgesprochen. In der Abstimmungsvorlage war insbesondere vorgesehen, den Risiken Rechnung zu tragen, die dem Glücksspiel innewohnen. Diesem Vorbehalt entsprechend, hat jeder Spielbankbetreiber ein Sozialkonzept bereitgestellt, das sozialschädlichen Auswirkungen des Spiels vorbeugen soll.

Die Spielbanken stellen ihrer Kundschaft Informationsmaterial über die Risiken des Glücksspiels und Adressen von Beratungs- und Behandlungseinrichtungen zur Verfügung. Des Weiteren besteht eine regelmässige Zusammenarbeit mit Fachleuten auf dem Gebiet der Beratung bei und der Therapie von Spielsucht. Die Identitätskontrolle beim Eintritt in eine Spielbank hat sich bewährt; so bleibt den mit einer Spielsperre belegten Personen der Zutritt zu Spielbanken verwehrt.

Die Bestrebungen, spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen frühzeitig zu erkennen,

waren in den Jahren 2002 bis 2004 je nach Spielbank in unterschiedlichem Mass umgesetzt worden. Der Umstand, dass Spielbanken weder den Zutritt von Spielenden noch deren Verluste oder Gewinne verzeichnen können, erschwert es beträchtlich, jene Personen zu identifizieren, die gefährdet sind, eine Spielsucht zu entwickeln. Für die Spielbanken ist es umso schwieriger, Spielsüchtige als solche zu erkennen, als diese sich in der Regel darauf verstehen, ihre Sucht zu verbergen. Im ersten Halbjahr 2005 sprachen die Spielbanken gegen 1'000 Personen ein Spielverbot aus und beobachteten im Zuge der Früherkennung weitere 400 Personen. Indessen wurden weniger als 3 % der Beobachteten mit einem Spielverbot belegt. In Folge des verstärkten Drucks der ESBK wurden Anfang 2006 vermehrte Anstrengungen zur Früherkennung unternommen. Tatsächlich konnte eine grössere Anzahl Spielsuchtgefährdeter identifiziert und mit einem Spielverbot belegt werden als zuvor. Noch ist es indessen zu früh, um die Wirksamkeit der Früherkennung abschliessend beurteilen zu können.

Seitdem die ersten Spielbanken im Juli 2002 ihren Betrieb aufgenommen haben, sind gegen 9'000 Spielverbote verhängt und 1'300 Verbote aufgehoben worden. Das Ausmass der sozialschädlichen Auswirkungen lassen sich allerdings im Moment des Erlasses der Spielsperre nur schwer einschätzen. Vierzehn Kantone sind der Meinung, dass es zu keiner Verstärkung spielsuchtbezogener Probleme gekommen ist, 5 Kantone sind vom Gegenteil überzeugt. Geteilter Meinung sind diejenigen Kantone, auf deren Gebiet sich eine oder mehrere Spielbanken befinden: deren 4 halten dafür, dass die Probleme der Betroffenen zunehmen; ebenso viele berichten, keine Verstärkung der Probleme festgestellt zu haben. Die Kantone, in denen sich keine Spielbanken befinden, stellen – mit Ausnahme des Kantons Zug – keine Zunahme der Probleme fest. Im Kanton Zug werden pro Jahr zwei bis drei neue Fälle festgestellt, die eine spielsuchtrelevante Verstärkung der Probleme erkennen lassen. Mit 13 % nimmt sich der prozentuale Anteil der Fälle, in denen das Spielverbot aufgehoben worden ist, gegenüber der Gesamtzahl verhängter Verbote eher bescheiden aus. Dieser Umstand und eine Rückfallquote von etwa 25 % können als Zeichen dafür gewertet werden, dass sich die Situation der von einem Spielverbot Betroffenen unverändert schwierig gestaltet. Der ESBK liegen noch keine Angaben vor, die eine Beurteilung darüber erlauben, ob sich mit dem Verhängen von Spielverboten die angestrebte soziale Schutzwirkung erzielen lässt. Des Weiteren stellen die Kantone einen Mangel an statistischen Erhebungen fest, anhand derer die aktuelle Situation hinsichtlich der Spielsucht und –abhängigkeit erhoben werden könnte. In einem Marktumfeld, in dem sich das Angebot an Geld- und Glücksspielen (klassische und elektronische Lotterien, Wetten, im grenznahen Ausland liegende Spielbanken und Internet-Casinos) stark konkurrenziert und in dem die Bedeutung des sozialen Schutzes unterschiedlich wahrgenommen wird, lässt sich die Wirksamkeit des Spielverbots nur schwer bewerten.

Sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels könnte mit einer Reihe von Massnahmen vorgebeugt werden:

1. Erfassen der Eintritte, Gewinne und Verluste aller Spielenden in einer zentralen Datenbank, auf die jede Spielbank Zugriff hat.
2. Erfassen der Eintritte, Gewinne und Verluste aller Spielenden in spielbankeigenen Datenbanken.
3. Erfassen aller Eintritte in einer zentralen Datenbank, auf die jede Spielbank Zugriff hat.
4. Erfassen aller Eintritte in spielbankeigenen Datenbanken.

Das Erfassen aller Eintritte, Gewinne und Verluste der Spielenden in einer zentralen Datenbank, auf die alle Spielbanken zugreifen könnten, führt unter dem Gesichtspunkt der persönlichen Freiheiten zu einer übermässigen Überwachung der Spielenden. Nicht zuletzt liesse

sich eine derartige Überwachung auch nicht umfassend gestalten, bieten sich doch den Spielenden im grenznahen Ausland zahlreiche Möglichkeiten. Indem die Eintritte der Spielbankbesucher in einer zentralen oder dezentralen Datenbank erfasst werden, wäre den Spielbanken wohl ein wirksames Instrument in die Hand gegeben, das Verhalten von Spielenden zu beobachten und gegebenenfalls weitere Massnahmen zu treffen. Nach Massgabe des Datenschutzgesetzes können Eintritte aber nur dann in einer Datenbank erfasst werden, wenn eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorhanden ist.

Fazit:

Das SBG und seine Verordnungen bieten — abgesehen von der Identifikation Spielsuchtgefährdeter — eine gute gesetzliche Grundlage.

4. Tourismusförderung durch die Spielbanken

Legt man einen weit gefassten Tourismusbegriff zugrunde, welcher alle Besucher von ausserhalb der Standortregion umfasst, sind zwei Gruppen von Touristen zu unterscheiden, Tages- sowie Übernachtungstouristen. Bei den Tagesgästen ist anzunehmen, dass es sich in vielen Fällen um explizite "Casinotouristen" handelt, bei denen die Spielbank eigentlichen Auslöser ihres Aufenthaltes in der Region darstellt. Diese Tagestouristen sind insbesondere in grenznahen Spielbanken stark vertreten, welche eine hohe Attraktivität für ausländische Besucher besitzen. In den Agglomerationen sind die Spielbanken Teil eines urbanen Unterhaltungsangebotes.

Gerade in den klassischen Tourismusdestinationen des Berggebietes handelt es sich bei den regionsexternen Besuchern jedoch vorwiegend um Übernachtungstouristen. Dementsprechend stark ist der Substitutionseffekt hinsichtlich der Ausgaben der Besucher. Der Ferientourismus schlägt sich in starken saisonalen Schwankungen der Eintritte nieder. Der stetige Gästewechsel in Tourismusorten ist mit einem tiefen Anteil an Stammkunden und in der Folge mit einem erhöhten Marketingaufwand verbunden. Insbesondere die Spielbanken in den Tourismusregionen des Alpenraumes haben, angesichts des geringen Bevölkerungspotenzials, mit diesen Schwierigkeiten zu kämpfen. Verdeutlicht werden diese Probleme durch die Tatsache, dass die Spielbanken in Zermatt und Arosa ihren Betrieb bereits eingestellt haben, während die Spielbanken in Davos und in St. Moritz trotz eines reduzierten Satzes für die Spielbankenabgabe eine sehr tiefe Ertragskraft aufweisen.

Bei den Übernachtungstouristen ist davon auszugehen, dass nur bei den allerwenigsten die Spielbank ein entscheidender Faktor bei der Wahl der Feriendestination ist. Auch in einem Vergleich der Übernachtungszahlen von Schweizer Destinationen mit und ohne Spielbank lassen sich keine Rückschlüsse auf die Anziehungskraft einer Spielbank ziehen. Allfällige Effekte auf die Besucherzahlen aufgrund der Spielbank werden von weit entscheidenderen Einflussfaktoren der touristischen Entwicklung überlagert. In diesem Sinne stellen die Spielbanken keine Hauptattraktion dar, sondern bewirken eine Erweiterung der bestehenden Angebotspalette eines Tourismusortes. Dass eine solche Einbindung der Spielbank in das touristische Gesamtangebot auch angestrebt wird, zeigen die Ergebnisse einer schriftlichen Befragung bei den Tourismusbüros von Bad Ragaz, Crans-Montana, Davos, Interlaken, Locarno, Lugano, Luzern und St. Moritz. In allen Destinationen bestehen Kontakte und Kooperationen zwischen den Tourismusverantwortlichen und den Spielbanken. Neben gemeinsamen Werbeanstrengungen, der Durchführung von Veranstaltungen oder einzelnen Pauschalangeboten, welche den Besuch der Spielbank einschliessen, treten in vielen Fällen die Spielbanken auch als Sponsoren einzelner Tourismusprojekte auf.

Der Beitrag einer Spielbank zur Förderung der touristischen Attraktivität einer Region und die

Bedeutung einer Spielbank als Treffpunkt und Unterhaltungsmöglichkeit werden zwar von den Tourismusverantwortlichen, mit Ausnahme von Locarno, als sehr hoch bezeichnet, blieb jedoch bislang beschränkt. Zusätzliche Besucher von ausserhalb der Standortregion können insbesondere in grenznahen Spielbanken in nennenswertem Umfang angelockt werden. In den klassischen Tourismusdestinationen des Berggebietes handelt es sich bei den regions-externen Besuchern jedoch vorwiegend um Übernachtungstouristen. Dabei stellen die Spielbanken allenfalls eine Erweiterung der bestehenden Angebotspalette eines Tourismusortes dar. Die Zielgruppe einer Spielbank wird ganz klar in einem zahlungskräftigen Topsegment ausgemacht. Im Vordergrund stehen Geschäftsreisende und Kongressteilnehmer sowie internationale Gäste aus Asien, aus Osteuropa oder aus Übersee. In diesem Zusammenhang spielt die bestehende Gästestruktur einer Destination eine wesentliche Rolle bei der Ausrichtung einer Spielbank sowie der Positionierung einer Tourismusdestination im internationalen Wettbewerb. Die künftig erhofften Synergieeffekte können sich jedoch nur einstellen, wenn im Sinne eines Destinationsmanagements die unterschiedlichen Angebote – von denen Spielbanken eines ist – viel stärker verzahnt werden.

Fazit:

Die Existenz von Spielbanken leistet keinen entscheidenden Beitrag zur Förderung von nicht an der Landesgrenze gelegenen Tourismusregionen.

5. Einnahmen des Bundes und der Kantone

Spielbankenabgabe

Das Spielbankengesetz soll unter anderem dem Bund weitere Möglichkeiten zur Finanzierung der AHV eröffnen. Die entsprechende Botschaft zum Spielbankengesetz sieht vor, die Kantone am Steuerpotential der Spielbanken, die im Besitz einer Konzession B sind, zu beteiligen.

Die vom Bund erhobenen Abgaben belaufen sich zwischen 40 und 80 % des Bruttospielertrages. Dieser Ertrag entspricht der Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den ausbezahlten Spielgewinnen (Art. 40 Abs. 2 SBG). Der Tronc (die Trinkgelder), der nach Aussage der Spielbanken zwischen 14 und 61 % des an Tischspielen eingenommenen Bruttospielertrags ausmacht, ist nicht Bestandteil des Bruttospielertrags (Art. 78 VSBG).

Die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe belaufen sich seit der definitiven Konzessionserteilung im Jahr 2002 auf CHF 1,147 Milliarden (vgl. Anhang 1). Dieser Betrag stammt aus den Steuerjahren 2002 bis 2005. Die sieben Spielbanken mit einer Konzession A haben CHF 725,2 Millionen (63,2 %), die 12 Spielbanken mit einer Konzession B CHF 421,4 Millionen (36,8 %) beigetragen.

Im ersten Quartal 2006 belief sich der Bruttospielertrag auf CHF 233,9 Millionen, was gegenüber dem ersten Quartal 2005 einem Zuwachs von 12,4 % entspricht. Dieses erfreuliche Ergebnis zeigt, dass die Bruttospielerträge noch zunehmen dürften. So ist im Rechnungsjahr 2006 mit einer weiteren Zunahme der Steuereinnahmen zu rechnen.

Die Steuereinnahmen aus dem Betrieb von Spielbanken mit einer Konzession A kommen in vollem Umfang dem Ausgleichsfonds der AHV zu Gute. Die Einnahmen aus dem Betrieb von Spielbanken mit einer Konzession B fliessen zu 60 % an die AHV und zu 40 % an die Standortkantone. Bislang sind aus dem Betrieb der Spielbanken (definitive Spielbankenkonzessionen) von 2002 bis 2005 Steuereinnahmen in der Höhe von CHF 978 Millionen in den AHV-

Ausgleichsfonds geflossen. Die an die Standortkantone entrichteten Steuerabgaben beliefen sich auf CHF 168,6 Millionen.

Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage, in der sich eine Spielbank in den ersten vier Betriebsjahren befindet, kann der Bundesrat den Abgabesatz bis auf 20 % reduzieren (Art. 41 Abs. 4 SBG). In den Rechnungsjahren 2002 und 2003 reduzierte der Bundesrat den Abgabesatz der Spielbanken in St. Moritz, Davos, Arosa und Zermatt auf 20 % und jenen der anderen Spielbanken mit einer Konzession B auf 30 %. Der für die Spielbank in St. Moritz und Davos festgelegte Abgabesatz blieb 2004 unverändert bei 20 %, während er für die Spielbank in Courrendlin, Granges-Paccot, Interlaken und Schaffhausen auf 35 % angehoben wurde. Im Jahr 2005 konnten einzig die Spielbanken in St. Moritz und in Davos von einem auf weiterhin auf 20 % reduzierten Abgabensatz profitieren.

Nach Artikel 42 Absatz 2 SBG kann der Bundesrat für Spielbanken mit einer Konzession B den Abgabesatz um höchstens ein Viertel reduzieren, sofern die Erträge der Spielbank in wesentlichem Umfang für öffentliche Interessen der Region oder für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Die Reduktion steht im Verhältnis zu der effektiv in entsprechende Projekte investierten Summe, kann aber 25 % der Steuerschuld nicht überschreiten.

Im Rechnungsjahr 2002 profitierte die Spielbank in Mendrisio von einer Abgabeermässigung von 4.23 %. Der von der Spielbank für das Rechnungsjahr 2003 gestellte Antrag auf Gewährung einer Abgabeermässigung wurde indessen abgelehnt. Die Ablehnung gründete hauptsächlich im Umstand, dass es der ESBK nicht möglich war, zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Abgabeermässigung gegeben waren, weil die eingereichten Unterlagen den Anforderungen nicht entsprochen haben. Die Spielbank legte bei der Eidgenössische Steuerrekurskommission (SRK) Beschwerde gegen den Entscheid der ESBK ein. Für die Rechnungsjahre 2004 und 2005 ersuchten die Spielbank in Mendrisio und jene in Crans-Montana um Abgabeermässigung.

Eine Abgabeermässigung kann ebenfalls gewährt werden, wenn eine Spielbank mit einer Konzession B ihren Standort in einer Region hat, die wirtschaftlich von ausgeprägt saisonalem Tourismus abhängig ist und wenn der Spielbankenbetrieb unmittelbar vom saisonalen Tourismus abhängig ist (Art. 42 Abs. 2 SBG). Angesichts der Bedeutung und der befristeten Länge, die eine Saison für die Region hat, in der sich eine Spielbank befindet, hat der Bundesrat den Spielbanken in Crans-Montana, St. Moritz und Davos eine Abgabeermässigung gewährt. Die auf einen Drittel des Abgabesatzes festgelegte Ermässigung gilt für die Dauer, während der die Konzession gültig ist.

Einige Kantone, die keine Spielbank mit einer Konzession B beherbergen, erachten die derzeit angewandte Regelung zur Aufteilung der Steuereinnahmen als nicht zufrieden stellend. Die Kantone Neuenburg, Glarus, Appenzell (Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden) und der Kanton Waadt halten dafür, dass die in Zusammenhang mit der Spielsucht anfallenden Sozialkosten nicht ausser Acht gelassen werden dürften. Schliesslich trügen diejenigen Kantone und Gemeinden, die kein Spielbank-Standort sind, diese Kosten in vollem Umfang, und zwar, ohne dass sie in den Genuss von Spielbankabgaben kommen. Diese Kantone drängen darauf, die Verteilungsregelung neu zu gestalten. Der Kanton Aargau schlägt vor, einen Fonds zur Prävention der Spielsucht einzurichten. Dieser Fonds sei aus einem Prozentsatz des Bruttospielertrags einer jeden Spielbank zu finanzieren.

Hinsichtlich der Progression der Besteuerung von Spielbanken ist anzumerken, dass diejenigen Spielbanken, die einen Bruttospielertrag von über CHF 50 Millionen erwirtschaften, ver-

gleichsweise hohe Kapitalertragsraten erzielen (vgl. Anhang 4) — und das trotz eines von 45 bis 64 % reichenden Steuersatzes. Dieser Umstand erklärt sich aus den beträchtlichen, grössenbedingten Kosteneinsparungen, die es den grossen Spielbanken ermöglichen, ein höheres Ertragsniveau zu erreichen.

Weitere Steuern

Spielbanken gelten als juristische Personen. Als solche unterliegen sie wie Aktiengesellschaften der Eigenkapitalbesteuerung und der Gewinnsteuer. Die Gewinnsteuer wird auf kommunaler und kantonaler Ebene wie auch auf Bundesebene erhoben; die Kapitalsteuer wird indessen lediglich auf kommunaler und kantonaler Ebene erhoben.

Im Anhang 2 findet sich eine Aufstellung über die erhobenen Gewinnsteuern. Die Angaben — sie beziehen sich auf die Einnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden — sind den Erläuterungsberichten des Revisoren der ESBK entnommen worden.

Die Einnahmen aus der Eigenkapitalsteuer sind angesichts ihrer untergeordneten Bedeutung nicht berücksichtigt worden.

Die Einkommens- und die Vermögenssteuer der Spielbankenangestellten sind die dritte Quelle für Steuereinnahmen. Im Jahr 2005 beschäftigten die Spielbanken 2'234 Personen in Vollzeit (0.07 % der in der Schweiz nicht selbstständig Erwerbenden). Davon wurden 30 % aus dem Ausland angeworben. Die gesamten Personalaufwendungen beliefen sich auf CHF 201,8 Millionen, was im Durchschnitt einem Jahresbruttogehalt von CHF 90'338 pro angestellter Person entspricht. Je nach Kanton und Familiensituation der Steuerpflichtigen variiert der Steuersatz beträchtlich, weshalb auf eine eingehendere Erhebung verzichtet wurde,

	2002 ²	2003 ²	2004	2005
Vollzeitangestellte ³	2'799	2'492	2'208	2'234
Personalaufwendungen (kCHF)	59'700	160'657	192'322	201'815
Durchschnittsgehalt (kCHF)	21	64	87	90

Die von den Spielbanken getätigten Ausgaben bei Schweizer Handelspartnern (Warenhandel und Dienstleistungen) generieren zusätzliche Steuereinnahmen. Bei den Unternehmen sind es die erhobene Kapital- und Gewinnsteuern, bei den Angestellten der Unternehmen die Einkommens- und Vermögenssteuern.

Im Anhang 3 findet sich eine Aufstellung über die 2004 aufgelaufenen Betriebsaufwendungen der Spielbanken. Die Angaben sind aufgeteilt nach dem Standort der Handelspartner (Standortregion, übrige Schweiz, Ausland). Diese Angaben erlauben Rückschlüsse auf den Umfang der Einnahmen.

Fazit:

Das SBG und seine Verordnungen bieten gute gesetzliche Grundlagen, damit das Ziel hinsichtlich der Entwicklung des Steueraufkommens für den Bund und die Kantone erreicht werden kann. Es ist indessen erwägenswert, ob das Steuerpotenzial, das der Spielbankbetrieb bietet, sich effektiver verwenden liesse, wenn die gesetzlichen

² In den Jahren 2002 und 2003 waren nicht alle Spielbanken in Betrieb.

³ Angestellte (Durchschnittswert) zwischen Anfang und Ende des Jahres.

Grundlagen entsprechend angepasst würden. Nicht zuletzt käme ein Mehr an Steuereinnahmen auch der AHV zu Gute. Die Gesetzesanpassungen betreffen grundsätzlich den Handlungsspielraum des Bundesrates bei der Besteuerung besonders hoher Bruttospielerträge.

6. Konzessionskategorien A und B

Die Konzessionskategorie A wurde für die eigentlichen Grand Casinos und die Konzessionskategorie B für die Nachfolgeunternehmen der früheren Kursäle konzipiert. Wie in der Botschaft zum SBG nachzulesen ist, wollte man mit der Unterscheidung der beiden Kategorien klare Unterschiede schaffen. Heute kann festgestellt werden, dass die Unterscheidung von A- und B-Konzessionen in Bezug auf die Umsatzstärke einer Spielbank keine praktische Bedeutung hat.

Unterschiede im Spielangebot

Die Spielbanken der Kategorie A bieten ein umfassendes Angebot an Tischspielen und Glücksspielautomaten an. Die Glücksspielautomaten der Kategorie A mit ihrem hohen Gewinn- und Verlustrisiko gelten als besonders attraktiv.

Die Spielbanken der Kategorie B verfügen über ein reduziertes Spielangebot, indem sie höchstens 150 Glücksspielautomaten und drei Tischspiele betreiben dürfen. Zudem müssen sie Einsatz- und Gewinnlimiten respektieren und dürfen die Glücksspielautomaten nicht über die eigene Spielbank hinaus vernetzen.

Beide Konzessionskategorien müssen die gleichen gesetzlichen Auflagen betreffend Trägerschaft, Transparenz und Sicherheit des Spielbetriebs, Sozialschutz und Verhinderung der Kriminalität erfüllen.

Die praktische Erfahrung hat gezeigt, dass die Umsatzstärke einer Spielbank nicht unbedingt der gesetzlich vorgesehenen Kategorisierung entspricht. Die Spielbank Mendrisio (Kategorie B) erwirtschaftet beispielsweise mehr Bruttospielertrag als die umsatzstärkste Spielbank der Kategorie A.

Unterschiedliche steuerrechtliche Ausgestaltung der Kategorien A und B

Für Spielbanken der Kategorie A erhebt der Bund auf den Bruttospielerträgen eine Abgabe (Spielbankenabgabe). Diese ist gemäss Verfassungsauftrag für die AHV/IV zu verwenden.

Die hohe Besteuerung des Bruttospielertrages der Spielbanken der Kategorie A durch den Bund ist auch unter dem Gesichtspunkt des Ausgleiches unter den Kantonen zu verstehen. Der Steuerertrag kommt der AHV/IV und damit der gesamten Bevölkerung zugute. Dadurch profitieren nicht nur die Standortregionen und –kantone, sondern die ganze Schweiz.

Die Standortkantone der Spielbanken der Kategorie B haben die Möglichkeit, neben dem Bund eine eigene Spielbankenabgabe zu erheben. Mit dieser steuerlichen Beteiligung der Kantone wird einerseits dem Umstand Rechnung getragen, dass diesen infolge der Neudefinition der Geldspielautomaten durch das Spielbankengesetz und der Unterstellung der Kursäle unter die Bundeskompetenz gewisse Einnahmen aus der Besteuerung entgehen. Die kantonale Spielbankenabgabe ist zudem ein gewisser Ausgleich für zusätzliche Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Spielbank.

Die Verfassungsmässigkeit der kantonalen Spielbankenabgabe wurde in der parlamentarischen Beratung des Spielbankengesetzes eingehend diskutiert und durch ein Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz gestützt.

Es stellt sich die Frage, inwieweit die vom Gesetzgeber gewollte Privilegierung der Standortkantone Kategorie B im heutigen Zeitpunkt gerechtfertigt ist. Verschiedene altrechtliche Kursaalkantone sind heute nicht mehr direkt steuerlich durch den Spielbankenbetrieb begünstigt. Entweder wurden die ehemaligen, zum Teil unrentablen Kursäle nicht mehr berücksichtigt oder die ehemaligen Kursäle wurden durch Spielbanken der Kategorie A ersetzt.

Andere Kantone hingegen profitieren durch die neu geschaffene Möglichkeit der kantonalen Spielbankenabgabe.

Fraglich ist ebenfalls, ob der in der Botschaft zum Spielbankengesetz angesprochene Ausgleich für zusätzliche Aufwendungen auch die zusätzlichen sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbankenbetriebs umfasst. Einzelne Kantone regen einen gewissen steuerlichen Ausgleich unter den Kantonen an wegen der zusätzlichen Kosten für sozialschädliche Auswirkungen der Spielbankenbetriebe. Die im Expertenbericht verarbeiteten Erhebungen über die Spielereinzugsgebiete zeigen, dass nur wenige Kantone, die im Einzugsgebiet von Spielbanken liegen, keine B-Standorte sind und somit nicht ohnehin schon von den kantonalen Bruttospielertragssteuern profitieren. Dies betrifft die Innerschweizer Kantone, die beiden Kantone Basel Land und Basel Stadt, den Kanton Waadt, die beiden Appenzell, den Kanton Aargau und den Kanton Zürich. Von diesen Kantonen verzeichnen lediglich die Kantone Luzern, Zug, Basel Stadt und Aargau eine Zunahme der sozialschädlichen Auswirkungen aufgrund der Spielbankenbetriebe. Denkbar wäre beispielsweise die Aufteilung des gesamten heute den B-Standortkantonen zufließenden Steuerbetrages aus der Besteuerung des Bruttospielertrages unter sämtlichen Kantonen nach einem zu definierenden Schlüssel. Die heutigen Erkenntnisse bieten jedoch keine seriöse Grundlage für die Definition eines solchen Verteilschlüssels und somit für eine von wenigen Kantonen gewünschte „gerechtere Ertragsverteilung“. Aufgeworfen wurde ebenfalls die Idee, die Privilegierung der B-Standortkantone abzuschaffen und ein zu definierender Anteil der Spielbankenabgabe der Spielbanken unter allen Kantonen zu verteilen. Für die Umsetzung dieser Idee fehlen heute nicht nur die Grundlagen für die Definition eines ausgewogenen Verteilschlüssels, sondern auch die Grundlagen zur Bestimmung des für die Kantone abzuzweigenden Anteiles an der für die AHV bestimmten Spielbankenabgabe der A-Spielbanken.

Eine generelle Aufhebung der Konzessionskategorien im heutigen Zeitpunkt würde eine Umwandlung von bestehenden Konzessionen und der gesamten schweizerischen Spielbankenlandschaft bedeuten und müsste unter Berücksichtigung der dafür notwendigen, oben erwähnten Voraussetzungen geschehen.

Fazit:

Das SBG und seine Verordnungen bieten eine gute gesetzliche Grundlage, um das Ziel der verfassungsmässigen Ertragsverwendung und –verteilung zu erreichen.

2. Kapitel

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Zukunftsaussichten

1. Betriebswirtschaftliche Situation und Entwicklungsmöglichkeiten

Dieses Kapitel lotet die betriebswirtschaftliche Situation und Entwicklungsmöglichkeiten der Casinolandschaft Schweiz aus. Dabei werden, ausgehend vom Spielbankenmarkt, wie er sich im Jahr 2005 präsentiert, mit den Marktpotenzialen sowie der Konkurrenzsituation zwei zentrale Faktoren für die künftige Entwicklung der Spielbanken dargestellt.

Nachdem im Sommer 2002 die ersten Spielbanken ihren Betrieb aufgenommen haben, befindet sich der Spielbankenmarkt immer noch in der Entwicklungsphase. Mit einem Bruttospielertrag für 2005 von 874 Millionen Franken konnten die vorgängigen Erwartungen übertroffen werden.

6 der 19 Spielbanken haben ihren Betrieb erst im Verlaufe des Jahres 2003 aufgenommen, weshalb die Entwicklung des Gesamtbruttospielertrages von 2003 auf 2004 nicht aussagekräftig ist. Die erste echte Steigerung des Bruttospielertrages ist bei der Entwicklung von 2004 auf 2005 festzustellen. Diese weist ein Wachstum von 13.7 Prozent auf. Bei den Spielbanken mit einer Konzession A betrug die Steigerung 11.0 Prozent, bei den Spielbanken mit einer Konzession B gar 17.9 Prozent. Die B-Spielbanken konnten dabei von einer Attraktivitätssteigerung durch die Erhöhung der Spiellimiten profitieren.

Konkurrenzfähige Spielbanken mit einer soliden betriebswirtschaftlichen Basis bilden die Grundlage einer intakten Casinolandschaft. Auf ihnen basiert die Funktionsfähigkeit des schweizerischen Spielbankenmarktes. Für die meisten Spielbanken kann rund drei Jahre nach der Eröffnung der ersten Spielbanken ein positives Fazit gezogen werden. Sie befinden sich grösstenteils in einer gesunden betriebswirtschaftlichen Situation. Die Spielbanken sind auf dem Weg, sich als neue Unterhaltungsangebote zu etablieren. Dies äussert sich unter anderem in weiterhin wachsenden Besucherfrequenzen und Spielerträgen, wenn auch mit abnehmender Tendenz. Der Bruttospielertrag ist die zentrale Grösse im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit einer Spielbank. Dabei sind zwischen den Spielbanken beträchtliche Unterschiede zu beobachten. Die Spannweite reicht für das Jahr 2005 von über 121 Millionen Franken für die Spielbank in Mendrisio bis zu 3.2 Millionen Franken für die Spielbank in Davos. Dies ist insofern von Bedeutung, als die Spielbankentätigkeit von Grössenvorteilen geprägt ist. Skaleneffekte zeigen sich darin, dass – bei einem degressiven Kostenverlauf – der Gewinnanteil am Umsatz mit steigendem Bruttospielertrag zunimmt.

Hauptsächlich zwei Einflussfaktoren wirken positiv auf die Spielerträge: die betriebliche Attraktivität und das Potenzial der Standortregion. Die betriebliche Attraktivität umfasst verschiedene Elemente wie den Umfang und die Breite des Spielangebotes, die Servicequalität oder das weitere Gastronomie- und Unterhaltungsangebot. Eine ausreichende betriebswirtschaftliche Rentabilität bildet dabei die Grundvoraussetzung, um weitere Investitionen vorzunehmen und das Angebot laufend den Kundenbedürfnissen anpassen zu können. Zum zweiten ist das Besucherpotenzial in der Standortregion als Ausgangsgrösse relevant. Dabei be-

finden sich die Spielbanken in bevölkerungsreichen Agglomerationen, die sich auch ins grenznahe Ausland erstrecken, in einer günstigen Ausgangslage. Sehr schwierig präsentiert sich die Lage hingegen bei den Spielbanken in den Tourismuszentren Davos und St. Moritz. Aufgrund der tourismusbedingten Saisonalität und der eingeschränkten Kundenbindung von Feriengästen können die Nachteile einer Lage abseits dicht besiedelter Gebiete nur schwer wettgemacht werden.

Anhang 4 zeigt die Kennziffern der Umsatz-, Gesamt- und Eigenkapitalrentabilität (siehe Beilage). Zu beachten ist, dass tiefe Umsatzrentabilität nur im Zusammenhang mit einem sehr tiefen Bruttospielertrag problematisch ist. Eine tiefe Umsatzrentabilität aufgrund von vergleichsweise hohen Betriebskosten, wie bei den Spielbanken in Luzern und Schaffhausen, ist nicht in gleichem Masse existenzbedrohend.

Hinsichtlich der Umsatzrentabilität weisen die A-Spielbanken im Durchschnitt nur einen geringfügig höheren Wert auf als die B-Spielbanken. Die Unterschiede zwischen den Spielbanken sind jedoch auch in diesem Punkt beträchtlich. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass für das Jahr 2005 alle Spielbanken einen positiven Jahresabschluss präsentieren können. Dies, nachdem Schaffhausen, Davos und St. Moritz für das Jahr 2004 noch beträchtliche Verluste ausgewiesen haben.

Da sich der Spielbankenmarkt immer noch in der Entwicklungsphase befindet, sind die Zukunftsaussichten tendenziell positiv einzuschätzen. Durch weitere Optimierungen im Angebot, einer zunehmenden Marktdurchdringung sowie der Etablierung der Spielbanken als Entertainmentzentren ist ein weiteres, wenn auch abgeschwächtes Wachstum des Marktes zu erwarten. Unsicherheiten hinsichtlich der Entwicklung ergeben sich in einem stark regulierten Markt insbesondere durch Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen und durch eine zunehmende Konkurrenz, sei dies durch zusätzliche Konzessionen in der Schweiz, neue Spielbanken im grenznahen Ausland, Spielautomaten in Gastronomiebetrieben oder virtuelle Spielbanken im Internet.

In Anhang 6 sind die Erkenntnisse zu den Markträumen anhand der Herkunft der Besucher der Spielbanken dargestellt. Anhand der Abbildung sind drei Einflussgrössen erkennbar. Mit den Spielbanken in Baden, Bern, St. Gallen, Fribourg und Pfäffikon ist eine erste Gruppe vorwiegend auf den Markt bzw. die Bevölkerung der eigenen Standortregion ausgerichtet. Die Spielbanken in Luzern, Montreux und Bad Ragaz weisen ebenfalls einen hohen Anteil an Besuchern aus der Standortregion auf. Hinzu kommt jedoch auch ein Anteil von 25 bis 40 Prozent an touristischen Besuchern. Ein starker touristischer Einfluss zeigt sich bei den Spielbanken in Interlaken, Crans-Montana, Davos und St. Moritz. Der Einfluss der Spielbankenbesucher aus dem grenznahen Ausland zeigt sich in den Spielbanken in Basel, Schaffhausen und Meyrin, sowie, besonders ausgeprägt, in den Tessiner Spielbanken in Locarno, Lugano und Mendrisio.

Zusätzliche Marktpotenziale

Eine Umsatzsteigerung lässt sich durch höhere durchschnittliche Ausgaben des einzelnen Besuchers oder durch eine Steigerung der Anzahl Eintritte erreichen. Im Folgenden wird die Frage verfolgt, in welchen Markträumen die Spielbanken ihr geplantes Umsatzwachstum erreichen wollen (siehe Anhang 5).

Nur moderate Wachstumserwartungen äussern die Spielbanken in Bern, Luzern, Bad Ragaz, Pfäffikon und Schaffhausen. Sie erkennen in allen Teilräumen nur noch geringe zusätzliche Potenziale für eine Steigerung ihres Umsatzes. Insgesamt wird erkennbar, dass der

Marktraum "übrige Schweiz" für die Spielbanken von untergeordneter Bedeutung ist. Angesichts der hohen Spielbankendichte sind die Marktchancen ausserhalb der eigenen Standortregion, und damit in den meisten Fällen im Einzugsgebiet einer benachbarten Spielbank, sehr gering. Zum einen sehen einige Spielbanken in der Standortregion noch weitere Potenziale. In ihrer Einschätzung ist noch keine Marktsättigung festzustellen. Sehr grosse Potenziale in diesem Bereich sehen die Spielbanken in Meyrin, mit der Agglomeration Genf, und in Fribourg.

Ebenfalls noch Möglichkeiten zur Umsatzsteigerung vorwiegend in der Standortregion sehen Baden, St. Gallen und Interlaken.

Für Spielbanken in Grenzregionen bietet sich das grenznahe Ausland als attraktiver Markt an. Besonders deutlich wird dies in der Einschätzung der Tessiner Spielbanken in Lugano und Mendrisio, die in der eigenen Region kaum noch zusätzliche Potenziale sehen, bezüglich der ausländischen Märkte, d.h. im norditalienischen Raum, jedoch sehr hohe Erwartungen hegen.

Insgesamt sehr optimistisch zeigen sich die touristisch geprägten Spielbanken in Crans-Montana, Davos, Locarno und St. Moritz, welche sowohl in der Standortregion als auch bei den touristischen Gästen noch Potenziale ausmachen.

Konkurrenzsituation

In Anhang 7 ist dargestellt, mit welchen anderen Standorten sich die einzelnen Spielbanken in ihrer eigenen Wahrnehmung in Konkurrenz sehen, und wie stark sich diese Konkurrenzbeziehungen in ihrer Einschätzung auf die eigene Entwicklung auswirken.

Die Abbildung basiert auf subjektiven Einschätzungen der Spielbankenbetreiber. Anhang 7 ist demnach so zu lesen, dass beispielsweise die Spielbank Schaffhausen einen starken Einfluss durch die Spielbank Baden auf die eigene Geschäftstätigkeit wahrnimmt. Demgegenüber schätzt die Spielbank Baden den Einfluss der Spielbank Schaffhausen auf die eigene Entwicklung nur als gering ein.

Wenig überraschend ist die Tatsache, dass die räumliche Nähe einen wesentlichen Faktor der Konkurrenzbeziehung darstellt. Überschneiden sich die Markträume und kämpfen die Spielbanken um dieselben Einzugsgebiete, entstehen zwangsläufig Konkurrenzbeziehungen, wie etwa zwischen Fribourg-Bern-Courrendlin oder Luzern-Pfäffikon-Baden. Innerhalb dieser Beziehungen spielt die Grösse bzw. die betriebliche Attraktivität eine wichtige Rolle. Kleinere Spielbanken werden durch die grossen Spielbanken stärker konkurrenziert als umgekehrt. Die grossen A-Standorte besitzen aufgrund ihres umfassenderen Angebotes eine höhere Attraktivität und eine weitere Ausstrahlung.

Anhand der Konkurrenzbeziehungen lassen sich auch eigentliche Spielbankenregionen eingrenzen. Sehr klar erkennbar ist ein hart umkämpfter Markt auf engstem Raum in der Südschweiz, der insgesamt sehr hohe Spielerträge generiert. Eine ausgeprägte Konkurrenzsituation ergibt sich insbesondere mit der Spielbank in Campione, welche nach der Eröffnung eines Neubaus 2006 zu den grössten Spielbanken Europas zählen wird. Durch die räumliche Nähe mehrerer Spielbanken entsteht eine Konzentration in Form eines "Spielbanken-Clusters", der – neben der Konkurrenzsituation – auch positive Effekte im Sinne einer erhöhten Attraktivität für Spielbegeisterte erzeugen kann. Der Raum Lac Lemman/Wallis ist eine zweite Region, die ebenfalls in ausgeprägter Konkurrenz zu ausländischen Standorten steht. Als dritte Spielbankenregion kann der Raum Südostschweiz-Bodensee bezeichnet werden.

Auch hier konnte sich mit den grenznahen Spielbankenstandorten in Konstanz, Bregenz und Lindau bereits vor der schweizerischen Marktöffnung eine gewisse „Spielbankenkultur“ entwickeln. Eine vierte Region umfasst das Dreieck Zürichsee-Bern-Basel. Sie schliesst grosse Agglomerationen innerhalb des Mittellandes ein und ist stärker auf den regionalen bzw. schweizerischen Markt ausgerichtet. Basel sieht sich jedoch in starker Konkurrenz zu bestehenden oder geplanten Spielbankenstandorten in Frankreich oder Deutschland.

Schlussfolgerungen zu den Entwicklungsmöglichkeiten

Die künftige Marktentwicklung ist mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet. Risiken ergeben sich für die Spielbanken durch die Entwicklung des Spielmarktes. Durch die Zunahme von Spielangeboten über das Internet oder durch Unsicherheiten in Bezug auf die Lotteriegesezgebung und die Situation hinsichtlich der Tactilo-Automaten entsteht eine externe Konkurrenz. Inwiefern die virtuellen Spielbanken auf dem Internet eine Konkurrenz zu den Schweizerischen Spielbanken darstellen, wurde nicht untersucht. Goldmedia, ein Marktanalyseunternehmen (Goldmedia, Online Betting & Gambling 2010, Marktpotenziale für Online-Glücksspiele in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Berlin, April 2006), weist für das Online-Spiel in der Schweiz einen Bruttospielertrag von CHF 16.2 Mio aus. Es stellt sich allerdings die Frage, ob es sich bei den Online-Spielern um potentielle Kunden der Spielbanken in der Schweiz handeln könnte. Es kann vermutet werden, dass aufgrund des unterschiedlichen Angebotes auch ein anderes Kundensegment angesprochen wird. Aus Sicht der Spielbanken würden sich jedoch insbesondere neue Spielbankenstandorte in der Schweiz oder im grenznahen Ausland negativ auf die eigene Entwicklung auswirken. Wesentlichen Einfluss wird auch die künftige Gesetzeslage nehmen, sei dies in der Situation gegenüber ausländischen Konkurrenten mit Auflagen hinsichtlich Sozialkonzept oder Geldwäscherei, oder im schweizerischen Wettbewerb durch die Veränderung der Rahmenbedingungen im Verhältnis von A- und B-Spielbanken. Zudem werden allgemeine Faktoren wie die Konjunktur- oder Tourismusedwicklung die Marktpotenziale beeinflussen.

Entwicklungsmöglichkeiten ergeben sich durch eine Attraktivitätssteigerung hinsichtlich des Spielangebotes und der Servicequalität. In einem noch jungen Markt befindet sich das Bild der Spielbanken im Wandel. Sie entwickeln sich hin zu Entertainmentzentren mit einem erweiterten Unterhaltungs- und Gastronomieangebot und werden damit zu einem Bestandteil des Unterhaltungsangebotes. Dadurch erhöht sich der Bekanntheitsgrad und eine „Spielbankenkultur“ kann sich etablieren. Diese Wachstumsstrategie zielt vornehmlich auf eine Zielgruppe in der bestehenden Standortregion der Spielbank. Dabei dürfen jedoch die Massnahmen zur Bekämpfung der Spielsucht, wie sie in den Sozialkonzepten der Spielbanken verankert sind, nicht vernachlässigt werden. Denn eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung setzt ein positives Image der Spielbanken voraus, welches auf präventive Massnahmen zur Bekämpfung der Spielsucht setzt.

In räumlicher Hinsicht bestehen nur eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeiten. Angesichts der hohen Spielbankendichte sind die Markträume bereits weitgehend aufgeteilt. Kerngebiet der einzelnen Spielbanken ist jeweils ein Einzugsgebiet im Umkreis von 30-Fahrminuten. Dementsprechend bestehen ausgeprägte Konkurrenzbeziehungen, insbesondere in den "Randgebieten" der jeweiligen Einzugsräume. In den Regionen Tessin, Lac Lemman, Basel und Bodensee stehen die Schweizer Spielbanken in einem harten Konkurrenzkampf mit ausländischen Spielbanken. Das grenznahe Ausland eröffnet aber auch bei entsprechender Wettbewerbsfähigkeit noch grosse Entwicklungsmöglichkeiten.

Nachstehende Tabelle fasst die Erkenntnisse zu den Entwicklungsmöglichkeiten anhand der drei Idealtypen (Definition im folgenden Kapitel „volkswirtschaftliche Auswirkungen“) zusammen.

men. Grundsätzlich unterliegen alle Spielbanken denselben Einflussfaktoren. Aufgrund der spezifischen Situationen stechen für die einzelnen Typen jedoch jeweils zentrale Faktoren hervor. So werden die Entwicklungsmöglichkeiten der Grenzspielbanken entscheidend definiert durch die ausgeprägte Konkurrenzsituation mit benachbarten ausländischen Spielbanken. Die Tourismusspielbanken sind demgegenüber eng an die touristische Entwicklung in der Region gekoppelt. Die Agglomerationsspielbanken wiederum stehen in Konkurrenz zu weiteren urbanen Unterhaltungsangeboten.

	Potenziale	Risiken
Agglomerations-spielbank	<ul style="list-style-type: none"> – Stärkere Marktdurchdringung in der Standortregion – Etablierung als Entertainmentzentren – Wirtschaftliches Wachstum in den Agglomerationen 	<ul style="list-style-type: none"> – Konkurrenz im Unterhaltungsbereich – Beeinflussung durch Konjunktur-entwicklung und Konsumverhalten
Tourismus-spielbank	Verstärkte Integration in touristisches Gesamtangebot	<ul style="list-style-type: none"> – Begrenzttes Potenzial in der Standortregion – Rückläufige Wirtschaftsentwicklung in Rand- und Tourismusregionen – Saisonalität der Nachfrage – Abhängigkeit von der Tourismusentwicklung – geringe Kundenbindung
Grenzspielbank	Gesteigerte Attraktivität für ausländische Spielbankbesucher	Verschärfter Wettbewerb mit ausländischen Spielbanken (Gesetzeslage)

Auf die Frage, ob es nötig oder möglich sei, neue Konzessionen zu erteilen, unterscheiden sich die Antworten der Kantone je nachdem, ob sie bereits eine Spielbank besitzen oder nicht. Unter den vierzehn Kantonen, die über mindestens eine Spielbank verfügen, vermutet die grosse Mehrheit (elf Kantone) kein weiteres Marktpotenzial in ihrer Region. Einzig die Kantone Aargau, Wallis und Waadt sind der Ansicht, es hätte durchaus noch Platz für eine weitere Spielbankkonzession in ihrer Region.

Unter den zwölf Kantonen, die über keine Spielbank verfügen, sind die Meinungen ungefähr hälftig geteilt. Sechs Kantone (Zürich, Obwalden, Nidwalden, Uri, Thurgau, Neuenburg) glauben, dass es durchaus möglich wäre, in ihrem Kanton noch eine Spielbank zu eröffnen. Auf der anderen Seite erachten fünf Kantone (Baselland, die beiden Appenzell, Glarus, Zug) den Markt für gesättigt.

Fazit:

Die betriebswirtschaftliche Situation der Schweizer Spielbanken ist gut und es bestehen in der bestehenden Konkurrenzsituation noch gewisse Entwicklungsmöglichkeiten.

2. Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Eine Beurteilung der Casinolandschaft Schweiz kann nicht pauschal erfolgen. Es bestehen zwischen den einzelnen Spielbanken in vielerlei Hinsicht beträchtliche Unterschiede. Um die unterschiedlichen Situationen einfangen zu können, wird im Folgenden eine Typisierung der Spielbanken vorgenommen.

Casinotypen

Agglomerationsspielbanken: In den (Gross-)Agglomerationen des schweizerischen Mittellandes gelegen, ziehen sie als Bestandteil des urbanen Unterhaltungsangebotes überwiegend Besucher aus der eigenen Standortregion an. Dadurch entstehen hohe Substitutionseffekte, d.h. es fließen wenig zusätzliche Mittel in die Region.

Tourismusspielbanken: Sie liegen in touristisch geprägten Rand- und Bergregionen. Ihre Besucher setzen sich aus der ansässigen Bevölkerung sowie einem hohen Anteil an Touristen zusammen. Gerade im Alpenraum handelt es sich dabei überwiegend um Feriengäste, welche in der Region übernachten. Bei den Tourismusspielbanken entstehen ebenfalls Substitutionseffekte, da kaum Besucher ausschliesslich aufgrund der Spielbank in die Region kommen. Ihr Beitrag zur Attraktivität der Tourismusdestination als Bestandteil des Gesamtangebotes ist schwierig abzuschätzen.

Grenzspielbanken: Sie sind direkt an der Landesgrenze gelegen. Ihr Zielmarkt ist, neben der Standortregion, sehr stark auf das grenznahe Ausland ausgerichtet, aus dem ein sehr hoher Anteil der Spielbankenbesucher stammt. Durch die Spielbankenbesucher aus dem Ausland und Spielern aus der Standortregion, die vorher in ausländischen Spielbanken gespielt haben (Recapture-Effekt), entsteht ein beträchtlicher Zufluss zusätzlicher Mittel in die Standortregionen.

Während die Spielbanken in Lugano und Mendrisio den Typus einer Grenzspielbank repräsentieren, stehen etwa die Spielbanken in Bern oder Pfäffikon idealtypisch für eine Agglomerationsspielbank. Der Typus der Tourismusspielbank tritt nicht so dominant hervor, da in diesen Spielbanken - mit Ausnahme von St. Moritz - ebenfalls mindestens 40 Prozent der Gäste aus der Standortregion stammen. In den einzelnen Spielbanken vermischen sich jedoch unterschiedliche Einflüsse, wie gerade am Beispiel von Luzern deutlich wird.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die wirtschaftlichen Auswirkungen werden anhand der drei Ebenen der betriebs-, regional- und volkswirtschaftlichen Effekte beurteilt. Eine Wertung der Wirkungen hat sich dabei in erster Linie an den Zielen des Gesetzgebers zu orientieren.

Volkswirtschaftliche Nutzeneffekte

Durch die Spielbankentätigkeit entstehen direkte und indirekte positive Effekte für die Volkswirtschaft. Direkte Nutzeneffekte ergeben sich durch die Steuerrückflüsse sowie die geschaffenen Arbeitsplätze bzw. die dadurch entstandenen Einkommen. Der bedeutendste monetäre Nutzeneffekt ergibt sich durch die Spielbankenabgabe, welche auf den Bruttospielerträgen erhoben wird.

Zum ersten ist der Substitutionseffekt durch die Spieler aus der Schweiz zu nennen, welche rund 75 Prozent aller Spielbankeneintritte ausmachen. Dabei wird angenommen, dass ein in

der Spielbank ausgegebener Franken eines Schweizer einen Franken ersetzt, welchen er sonst für andere Angebote ausgegeben würde. Die Studie vom Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien 2004 (BASS) führt auf Seite 185 an, dass dem Bund dadurch Einnahmen bei der Mehrwertsteuer in zweistelliger Millionenhöhe entgehen.

Rund ein Viertel der Besucher der schweizerischen Spielbanken kommen aus dem Ausland und bringen monetäre Nutzeneffekte für die Schweiz. Aber auch bei den ausländischen Besuchern entstehen Substitutionseffekte, indem ein Teil dieser Gäste die Region auch ohne Spielbank besuchen und entsprechend andere Ausgaben tätigen würde.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht positiv zu werten ist der Rückfluss von Kaufkraft, welcher durch Schweizer Spielbankenbesucher entsteht, die vorher grenznahe Spielbanken im Ausland besucht haben. Bei ihnen kann davon ausgegangen werden, dass Spielausgaben im Ausland und nicht Konsumausgaben im Inland substituiert werden.

Ende 2005 waren in den Schweizer Spielbanken 2'242 Angestellte beschäftigt. Davon wurden circa 30 Prozent aus dem Ausland rekrutiert. Das Einkommen der Beschäftigten führt zu Steuereinnahmen sowie zu weiteren Konsumausgaben mit den entsprechenden wirtschaftlichen Effekten. BASS geht davon aus, dass bei Nichtbestehen der Spielbankenbetriebe die meisten Arbeitnehmer einer anderen Beschäftigung nachgehen würden, vornehmlich im Tourismus- und Gastgewerbe. Zur Monetarisierung des Nutzeneffektes im Arbeitsmarkt wird deshalb in der Studie von BASS die zu erwartende Arbeitslosigkeit mit den durchschnittlich pro Arbeitslosen anfallenden Kosten multipliziert. Daraus resultiert für das Jahr 2002, bei 1'459 Beschäftigten, eine verhinderte Belastung von 2 Millionen Franken. Indirekte Nutzeneffekte entstehen auf Grund des Bezugs von Gütern und Dienstleistungen durch die Spielbanken sowie aufgrund der Ausgaben, die ausländische Besucher neben dem Spielbankenbesuch tätigen (Hotellerie, Gastronomie, Einkäufe etc.). Um einen positiven Effekt für die schweizerische Volkswirtschaft zu erzeugen, müssen die Vorleistungen indessen bei einem inländischen Anbieter bezogen werden. Im Jahr 2005 war dies bei einem Total von 137 Millionen Franken bei rund 90 Prozent aller Betriebsausgaben der Spielbanken der Fall. Sowohl bei den Vorleistungen als auch bei den Ausgaben der ausländischen Besucher entstehen zusätzlich Multiplikatoreffekte durch die jeweils ausgelösten Geldströme.

Volkswirtschaftliche Kosteneffekte

Auf der Seite der Kosteneffekte ist insbesondere die Spielsucht zu nennen. Die dabei auftretenden sozialen Effekte sind schwierig zu messen, ganz abgesehen von den Auswirkungen auf das persönliche Umfeld. In einer Studie zur Spielsucht in der Schweiz hat BASS eine Quantifizierung der gesellschaftlichen Kosten- und Nutzeneffekte des Glücksspiels vorgenommen. Auf der Kostenseite wurden für das Jahr 2002 Kosten von 92.6 Millionen Franken ausgewiesen. Diese umfassen Beratungs- und Behandlungskosten, Kosten von Arbeitslosigkeit und Gerichtsfällen sowie Ausfälle durch Glücksspielschulden. Hinzu kommen intangible – d.h. nicht mess- oder bewertbare - Kosten, die in der Studie von BASS nicht quantifiziert werden. Sie schliessen Komorbiditäten, Beziehungsprobleme, Suizidalität oder soziale Isolation ein. Diese Kosten beziehen sich auf den gesamten Glücksspielmarkt mit Lotterien, Wettangeboten, Spielbanken und Geldspielautomaten. Gemäss der Studie von BASS wird die Glücksspielproblematik wesentlich durch die Geldspielautomaten (mit)verursacht. Mit Eintrittskontrollen und den vorgeschriebenen Sozialkonzepten wurden für den Spielbankenbereich präventive Massnahmen verankert.

Durch die mit den Spielbanken verbundenen Aktivitäten entsteht ein zusätzliches Verkehrsaufkommen. Daraus ergeben sich für die Anwohner negative Auswirkungen in Form

von Lärm- und Luftbelastungen. Für eine Quantifizierung fehlen die notwendigen Grundlagen, wie die Anzahl Fahrten, die Art des Verkehrsmittels, die zeitliche Verteilung des Verkehrsaufkommens oder die Reisedistanz.

Regionalwirtschaftliche Impulse

Ein wichtiges Ziel des Spielbankengesetzes lag in der Schaffung regionalwirtschaftlicher Impulse. Positive Wirkungen für die Standortregion sind insbesondere dann zu verzeichnen, wenn mehr Mittel bzw. Spielerträge von aussen in die Region fliessen und desto höher der Anteil daraus ist, der für Vorleistungen in der Region verbleibt. Aus regionalwirtschaftlicher Sicht sind demzufolge Spielbanken hervorzuheben, die über ihre Standortregion hinaus ausstrahlen und in einem weiteren Umkreis im Sinne eines eigentlichen Spielbankentourismus Besucher anziehen können.

Hinsichtlich der regionalwirtschaftlichen Impulse gilt es, die grenznahen Spielbanken hervorzuheben. In diesen Spielbanken ergeben sich beträchtliche zusätzliche Mittelzuflüsse durch ausländische Besucher sowie durch den Recapture-Effekt. Dementsprechend kommt diesen Spielbanken im Vergleich auch die grösste regionalwirtschaftliche Bedeutung zu. Insbesondere die Südschweiz hat sich im Wettbewerb mit Campione zu einer eigentlichen Spielbankenregion entwickelt. Innerhalb der Schweiz bleiben die regionalwirtschaftlichen Impulse aufgrund der hohen Spielbankendichte und der sich daraus ergebenden Konkurrenzsituation beschränkt. Insbesondere für B-Spielbanken ist eine Anziehungskraft über die eigene Standortregion hinaus schwierig zu erreichen, dies mit Ausnahme der beiden grenznahen B-Spielbanken in Mendrisio und Meyrin. Die grossen A-Spielbankenstandorte wie Baden oder Basel verfügen dank ihres umfassenden Angebotes über eine höhere betriebliche Attraktivität und eine entsprechende Anziehungskraft, welche über die jeweilige Standortregion hinausreicht.

Nimmt man zusätzlich die relative Bedeutung einer Spielbank bezogen auf die Regionsgrösse als Massstab, zeigen sich noch nennenswerte regionalwirtschaftliche Effekte in den "kleinen" Regionen wie Davos oder St. Moritz. Insgesamt ist jedoch die Bedeutung der Spielbanken für die regionale Wirtschaft zu relativieren. Ihre Investitions- und Betriebsausgaben bzw. Vorleistungen fallen gering aus. Als mittelgrosse Unternehmen können sie nur marginale regionale Impulse auslösen. Zudem fliesst mit der Spielbankenabgabe ein hoher Anteil der Bruttoeinnahmen an Bund und Kantone und wird dadurch dem regionalen Wirtschaftskreislauf entzogen.

Nachstehende Tabelle zeigt anhand der drei Spielbankentypen den Beitrag, den die Spielbanken aufgrund ihrer unterschiedlichen Situation zur Erreichung der einzelnen Ziele leisten können. Bei dieser Betrachtung stechen insbesondere die bedeutenden Beiträge der grenznahen Spielbanken hervor.

	Regionalwirtschaftliche Impulse	Tourismusförderung	Generierung von Einnahmen
Agglomerations-spielbank	●	●	●●
Tourismusspielbank	●	●●	●
Grenzspielbank	●●	●●	●●●
Beurteilung: (●) geringer Beitrag zur Zielerreichung, (●●) bedeutender Beitrag zur Zielerreichung, (●●●) sehr grosser Beitrag zur Zielerreichung			

Schlussfolgerungen zur weiteren Entwicklung des Spielbankenmarktes

Bei einer Änderung der gesetzlichen Grundlagen des Spielbankenbetriebs ist grundsätzlich die Frage zu stellen, wie sich die wirtschaftlichen Wirkungen verbessern lassen und wie sich mögliche Veränderungen der Gesetzes- und Konzessionslage auf die Erreichung der betriebs-, regional- und volkswirtschaftlichen Ziele auswirken werden. Generelle Aussagen zu den wirtschaftlichen Effekten sind indessen schwierig zu treffen. Wie die Analyse gezeigt hat, ist die Situation der einzelnen Spielbankentypen zu berücksichtigen. Veränderungen wirken sich entsprechend unterschiedlich auf die verschiedenen Typen aus. Dementsprechend lassen sich auch Zielkonflikte nicht vermeiden. Im Folgenden werden Überlegungen zur weiteren Entwicklung des Schweizer Spielbankenmarktes aus einer wirtschaftlichen Perspektive dargelegt. Sie können als Hinweise und Entscheidungsgrundlagen bei der Abwägung von Rechtsgrundlagen dienen.

Die grenznahen Spielbanken leisten in wirtschaftlicher Hinsicht einen zentralen Beitrag zur Zielerreichung. Mit dem beträchtlichen "Export" von Spieldienstleistungen generieren sie einen zusätzlichen Zufluss finanzieller Mittel für die Volkswirtschaft der Schweiz. Wie die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen darlegen, ist es den Spielbanken gelungen, im harten Konkurrenzkampf mit den ausländischen Spielbanken eine gute Position zu erlangen. Und dies obwohl mit Mendrisio und Meyrin zwei der grössten Schweizer Spielbanken nur über eine B-Konzession verfügen. Die internationale Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Spielbanken muss deshalb gerade im grenznahen Raum im Vordergrund stehen und aktiv gepflegt werden. Dabei sind Möglichkeiten zu einer erhöhten betrieblichen Flexibilität der Spielbanken in der Gestaltung des Spielangebotes zu prüfen.

Die Spielbankentätigkeit ist von Grössenvorteilen geprägt. Skaleneffekte zeigen sich darin, dass – bei einem degressiven Kostenverlauf – der Gewinnanteil am Umsatz mit steigendem Bruttospielertrag zunimmt. Die Grösse bzw. die damit verbundene betriebliche Attraktivität wirken als wesentliche Einflussfaktoren des Unternehmenserfolges. Erst dadurch gelingt es einer Spielbank, eine Anziehungskraft auch über die eigene Standortregion hinaus zu erreichen. In diesem Sinne ist es aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhafter, über eine beschränkte Zahl von grossen und attraktiven Spielbanken zu verfügen, als über viele kleine, einzig auf den regionalen Markt ausgerichtete Spielbanken.

Betrachtet man einen Umkreis von 30-Minuten Fahrzeit als "natürliches Einzugsgebiet" einer Spielbank, wird deutlich, dass mit den heute bestehenden Anbietern die Markträume weitgehend abgedeckt sind. Zusätzliche "unterversorgte" Gebiete mit ausreichendem Nachfragepotenzial sind nicht auszumachen. Demnach ist davon auszugehen, dass eine Vergabe zusätzlicher Spielbankkonzessionen die Konkurrenz verschärft und damit zu Lasten der bestehenden Spielbanken gehen würde. Auch wenn die heutigen Spielbanken keinen Bestandeschutz geltend machen könnten, wäre sorgfältig abzuwägen, bis zu welchem Grad ein verstärkter Wettbewerb zu Effizienzsteigerungen beitragen würde oder inwiefern dies zu einer gegenseitigen Kannibalisierung und zu einer Senkung der Qualitäts- und Sozialstandards führen würde.

Die Etablierung als urbane Event- und Entertainmentzentren ist eine mögliche Strategie der Spielbanken, um weitere Kundenkreise anzusprechen und das Marktpotenzial zu erweitern. Das Image der "sauberen Spielbanken" ist zu pflegen und mit entsprechenden Massnahmen und Programmen zu dokumentieren. Ziel muss ein sozialverträglicher Betrieb der Spielbanken sein, mit dem die sozialen Folgekosten und die negativen gesellschaftlichen Effekte

möglichst gering gehalten werden. Hierbei ist grosses Gewicht auf die Umsetzung und Kontrolle der Sozialkonzepte zu legen, gerade auch im Interesse des Erscheinungsbildes der Spielbanken selbst.

Die vom Gesetzgeber intendierten regionalwirtschaftlichen Effekte bleiben beschränkt. Als mittelgrosse Unternehmen können die Spielbanken, gerade in den grossen Agglomerationen, nur marginale regionale Impulse auslösen. In diesem Sinne sind Spielbanken auch kein taugliches Instrument der Regionalentwicklung. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass mit der Spielbankenabgabe ein hoher Anteil der Bruttoeinnahmen an Bund und Kantone fliesst und dadurch dem regionalen Wirtschaftskreislauf entzogen wird.

Fazit:

Der Schweizerische Spielbankenmarkt ist weitgehend gesättigt. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Spielbanken können lediglich in Bezug auf die Zielerreichung (regionalwirtschaftliche Impulse, Tourismusförderung, Generierung von Einnahmen) differenziert nach Spielbankentyp genannt werden. Die volkswirtschaftlichen Kosten-/Nutzeffekte jedoch können nicht abschliessend beurteilt werden, da nicht mess- oder bewertbare zusätzliche Kosten der Glücksspielsucht noch nicht erhoben werden konnten.

3. Entwicklung der Spielbranche

3.1. Spielbankenbereich

Die rasante technische Entwicklung der letzten Jahre hat sich durch die fortschreitende Computerisierung und den damit zusammenhängenden Neuentwicklungen auch im Spielbankenbereich manifestiert. Durch den Einsatz von Industriecomputern ist die Voraussetzung geschaffen worden, eine ganze Reihe technischer Neuerungen im Automatenbereich zu realisieren.

Die Entwicklung im Casinobereich ist geprägt durch die allgemeine Entwicklung im Computer- und Telekommunikationsbereich. Manifestiert hat sich dies vor allem in der neuen leistungsfähigeren Hardware und den damit realisierbaren neuen Anwendungen im Spielbereich. Offene Standardprotokolle (GSA.org) scheinen sich durchzusetzen und ermöglichen somit eine ungebremste Entwicklung.

Die wichtigsten Neuerungen der letzten Jahre ermöglichen die Realisierung eines Casinobetriebes ohne Münzen, wobei zwei Varianten möglich sind: Cashless-Card und Ticket-IN/Ticket-OUT (TITO). Bei der Cashless-Card, die zum Spielen an den verschiedenen Automaten eingesetzt werden kann, werden sämtliche Kredite elektronisch auf einer Kundenkarte gespeichert. Beim TITO-Prinzip erfolgt die Speicherung nicht auf elektronischem Weg, sondern der Automat druckt (anstelle der Geldausgabe) ein Ticket, mit dem an einem beliebigen Automaten weitergespielt oder eine Einlösung gegen Bargeld an der Kasse erfolgen kann. Durch die Reduzierung des Bargeldhandlings sollte eine wirtschaftlichere Betriebsführung möglich sein. Im Falle der Cashless-Card ist die Registrierung sämtlicher getätigter Transaktionen erfassbar. Diese Neuerung soll eine wirtschaftlichere Betriebsführung und neue Marketingmassnahmen ermöglichen.

Weitere Entwicklungen, deren Ziel es ist, den klassischen Glücksspielautomaten durch einen Computer-Terminal zu ersetzen, sind weit fortgeschritten. Auch hier werden zwei Varianten verfolgt: Downloadable-Gaming und Server-Based-Gaming. Im ersten Fall wird die Spiel-

software (inkl. Zufallsgenerator) bei Bedarf auf das Terminal geladen; im zweiten Fall verbleibt das Spiel auf einem zentralen Server. Durch diese Möglichkeiten kann das Spielangebot flexibilisiert werden und die Spielbanken versprechen sich durch diese Möglichkeiten, gezielter auf die Bedürfnisse der Kundschaft eingehen zu können.

Der BSE-Anteil des Tischspiels stabilisiert sich bei ca. 22% des Gesamtbruttospielertrages. Das Verhältnis Spieltische zu Automatenanzahl muss gesetzlich minimal 1:25 betragen. Namentlich bei weniger frequentierten Spielbanken führt diese Regelung, durch den relativ hohen Personalaufwand des Live-Games, zu einem unrentablen Tischspielbetrieb. Zwei Drittel des Tischspielangebotes muss mindestens während der Hälfte der täglichen Öffnungszeiten der Spielbank für die Spieler zugänglich sein. Ausgehend von einem mittleren Ertrag von 450 Franken pro Automat und Tag (bei einer 100%igen Auslastung) ergibt dies für 25 Automaten (oder für 50 Automaten mit 50%iger Auslastung) einen Gesamtertrag von 4'106'250 Franken pro Jahr. Gemäss der oben erwähnten 22%-Verteilung ist somit ein Tischertrag von 1'129'219 (ohne Tronc-Einnahmen) Franken pro Jahr abschätzbar. Geht man von einem durchschnittlichen Personalbestand von 6 bis 7 Personen pro Tisch aus, ist unter Einbezug der Besteuerung und der übrigen Betriebskosten ungefähr ein BSE von 1 Mio. pro Tisch erforderlich, um einen rentablen Tischbetrieb zu gewährleisten. Der abnehmende Trend des Tischspiels im Vergleich zu den Glücksspielautomaten hat sich in den Jahren 2004 und 2005 in Bezug auf den Gesamtertrag fortgesetzt. Im Januar 2004 betrug der BSE-Anteil des traditionellen Tischspiels 27.9% des Gesamtbruttospielertrags. Bis Dezember 2005 erfolgte eine Abnahme auf 22.1%, wobei im Jahr 2005 eine deutliche Verlangsamung der Abnahme beobachtet werden kann. Betrachtet man jedoch das Tischspiel absolut, kann in den Jahren 2004 bis 2005 eine leichte Steigerung des Tisch-Bruttospielertrages um 3.4% festgestellt werden.

Der vorgeschriebene Betrieb von mindestens 2/3 der angebotenen Tischspielarten während der gesamten Tischöffnungszeiten entspricht oft nicht der aktuellen Nachfrage und beeinträchtigt die Rentabilität der Spielbanken.

Folgende Möglichkeiten bestehen, um dieser Rentabilitätseinschränkung zu begegnen:

1. Aufhebung des Tischspiel-/Automatenverhältnisses;
2. Beibehaltung des Tischspiel-/Automatenverhältnisses unter Aufhebung oder Herabsetzung der minimalen Tischspielbetriebszeit;
3. Beibehaltung des Tischspiel-/Automatenverhältnisses und der minimalen Tischspielbetriebszeit mit individueller Flexibilisierung des Tischspielangebotes

Der Gesetzgeber wollte keine reinen Automaten Spielbanken, weshalb die Aufhebung des Tischspiel-/Automatenverhältnisses dem Willen des Gesetzgebers widersprechen würde. Die Aufhebung der minimal vorgeschriebenen Tischspielbetriebszeit würde in der Praxis ebenfalls auf reine Automaten Spielbanken herauslaufen. Die Herabsetzung der ohnehin schon nur auf die Hälfte der Öffnungszeiten der Spielbank festgesetzten minimalen Tischspielbetriebszeit würde den Willen des Gesetzgebers ebenfalls untergraben. Eine von der ESBK im Einzelfall zu überprüfende individuelle Flexibilisierung des Tischspielangebotes könnte in Härtefällen die Rentabilität stabilisieren.

Bei überfrequentierten B-Spielbanken wird das Rentabilitätspotenzial nicht nur durch das vorgeschriebene Tischspielangebot eingeschränkt, sondern auch durch das auf 150 Spielautomaten begrenzt zulässige Automatenangebot.

Folgende Möglichkeiten bestehen, um dieser Rentabilitätseinschränkung zu begegnen:

1. Aufhebung der Automatenlimite für B-Spielbanken;
2. Erhöhung der Automatenlimite für B-Spielbanken

Die Aufhebung der Automatenlimite führt zur Verwässerung der Unterschiede zwischen A- und B-Spielbanken. Eine Erhöhung der 150-Automaten-Limite hingegen würde die Situation entschärfen, ohne das Unterscheidungskriterium aufzugeben.

Fazit:

Das Spielbankengesetz und seine Verordnungen bieten grundsätzlich eine gute gesetzliche Grundlage, um den Entwicklungen im Spielbankenbereich Rechnung zu tragen, könnten aber im Sinne einer besseren Marktausschöpfung verbessert werden.

3.2. Internetspielmarkt

Das Territorialitätsprinzip verhindert die konsequente Umsetzung des Verbotes der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen in der Schweiz. Die Zulässigkeit in einem einzigen Land reicht aus, um die Glücksspiele auf der ganzen Welt zugänglich zu machen.

Aufgrund der technischen Entwicklung im Software- und Telekommunikationsbereich konnte in den letzten Jahren ein enormer Zuwachs des Online-Spielbanken-Angebots festgestellt werden. Durch die schnellen Internetzugänge und die steigende Attraktivität der Online-Angebote wird dieser Bereich zukünftig eine stark wachsende Rolle spielen.

Europaweit ist das Online-Glücksspiel in verschiedenen Ländern erlaubt, wobei sehr unterschiedliche Konzepte existieren. Sehr liberal ist die Gesetzgebung in UK, Gibraltar, Irland, Malta und Zypern. Bezüglich erzielter Umsatzzahlen zirkulieren verschiedenste Zahlen; gesicherte Angaben sind nicht vorhanden.

Die Anzahl der weltweit verfügbaren Internet-Sites mit einem Spiel-Angebot ist nicht bekannt. Die Angaben variieren von 2'000 bis 31'000 Angeboten. Gemäss Goldmedia⁴ sind ca.13% der gesamten Online-Spiel-Sites deutschsprachig, wobei der geringste Teil in Europa lizenziert ist.

Auf der Basis verschiedenster Daten schätzt Goldmedia, dass in Deutschland ca. 2.5 Mio., in Österreich ca. 0.4 Mio. und in der Schweiz ca. 0.3 Mio. Online-Spieler existieren.

Der Online-Spielmarkt in der Schweiz wird von Goldmedia gegenüber der Situation in Deutschland und Österreich als besonders diffus eingestuft. Da der Markt ausnahmslos im illegalen Bereich existiert (Ausnahme: www.swisslotto.ch), sind keine offiziellen Daten vorhanden.

Durch die weitere technische Entwicklung im Telekommunikations- und Computerbereich wird eine weiterhin zunehmende Attraktivität der Online-Spielangebote zu beobachten sein. Heute noch vorhandene Hemmschwellen wie Software-Downloading und Zahlungsverkehr mittels Kreditkarte, werden entfallen. Die Glücksspiel-Applikationen für Mobiltelefone werden

⁴ Vgl. auch Seite 19

mit zukünftigen verbesserten Display-Anzeigen und integrierten Einzahlungsmechanismen an Bedeutung gewinnen.

Goldmedia geht davon aus, dass grosse Medienunternehmen eine entscheidende Rolle für die Entwicklung des Online-Spielmarktes spielen werden. Diese verfügen über wichtige Voraussetzungen, um in diesem Markt erfolgreich zu sein (hohe Reichweiten, Marketing-Know-how). Es ist davon auszugehen, dass nach einem Markteintritt der grossen Medienunternehmen durch die doch vertrauenswürdigen Marken (RTL, SAT1, Eurosport, usw.) auch der diesbezüglich bisher doch eher vorsichtige Schweizer Bürger einen Versuch tätigt und als Gelegenheits-Nutzer ein Online-Glücksspiel-Angebot in Anspruch nimmt und dass durch Marketing-Overspill-Effekte und durch dominante deutschsprachige Spiel-Sites eine zu Deutschland und Österreich parallele Entwicklung stattfinden wird.

Für das Jahr 2005 weist Goldmedia folgende Bruttospielerträge für das Online-Spiel in der Schweiz auf:

Art	Umsatz in CHF
Spielbanken	16.2 Mio.
Wetten	37.8 Mio.
Lotto	13.5 Mio.

Der Online-Spielmarkt wird in den nächsten Jahren stark anwachsen. Es kann davon ausgegangen werden, dass dadurch vermehrt Bruttospielerträge ins Ausland abfliessen werden. Wird eine zukünftige fiskalische Partizipation als sinnvoll erachtet, sollten die dafür notwendigen Schritte eingeleitet werden. Die Situation präsentiert sich heute im Internetspielbereich ähnlich, wie vor der Aufhebung des Spielbankenverbotes, als Schweizer Spieler ihr Geld in grenznahen ausländischen Spielbanken verspielen.

Die restriktive gesetzliche Einschränkung des Vertriebsweges für Glücksspiele ist aus heutiger Sicht nicht mehr sinnvoll, zumal heute ein effektiver Sozialschutz im Online-Bereich technisch möglich ist. Die Zulassung von Spielern mit individuell abgestimmten Bedingungen (Festsetzung von individuellen Spielguthaben) kann technisch einfach umgesetzt und überwacht werden. Ein Spieler könnte lediglich die von der Spielbank in Eigenverantwortung einvernehmlich mit dem Spieler vereinbarte Summe pro vereinbartem Zeitraum verspielen.

Selbst wenn das Verbot für das telekommunikationsgestützte Anbieten von Glücksspielen nicht gelockert wird, wird der Online-Markt zunehmen und sich insbesondere im europäischen Raum zu einem nicht zu unterschätzenden Markt entwickeln. Durch den zunehmenden Einfluss der Medienunternehmen in diesem Bereich wird sich dies in verstärktem Mass auch auf die Schweiz auswirken.

Wie sich der Gesetzgeber bereits damals bewusst war, konnten die Probleme im Zusammenhang mit dem Internetspiel nicht durch ein blosses Verbot geregelt werden. Solange das Angebot von Online-Glücksspielen verboten ist, sind die Möglichkeiten nicht gegeben, die sozialschädlichen Auswirkungen des Online-Glücksspiels zu verhindern. Eine wirkungsvolle Regulierung in diesem Bereich sollte deshalb in Betracht gezogen werden. Eine Lockerung des Verbotes der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen und eine damit verbundene gesetzliche Regulierung dieses Marktes könnte helfen, die sozialschädlichen Auswirkungen von Online-Glücksspielen zu verhindern. Es kann vermutet werden, dass eine konzessionierte, der Schweizerischen Gesetzgebung unterliegende und be-

hördlich überwachte Internetspielbank eine grössere Akzeptanz bei den Spielern findet als eine keinen Restriktionen unterliegende, unüberwachte Spielbank mit off-shore Domizil.

Fazit:

Das Spielbankengesetz und seine Verordnungen bieten eine mangelhafte gesetzliche Grundlage, um die aktuelle und zukünftige Situation des Internetspielmarktes und seine Auswirkungen zu bewältigen.

3.3. Glücksspiele

Seit dem Jahre 1923 waren Glücksspiele in der Schweiz mit Ausnahme des Boulespieles in den Kursälen und den vom Lotteriegesetz zugelassenen Lotterien verboten. Im Jahre 1993 stimmte das Volk der Aufhebung des Spielbankenverbotes zu. Während den letzten Jahrzehnten des Glücksspielverbotes bildete sich allerdings eine bis an die Grenzen der Verfassungsmässigkeit stossende liberale Praxis bei der Zulassung von Spielautomaten. Der Bundesrat erliess bereits vor Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmung, während der Erarbeitung des geltenden Spielbankengesetzes, ein Moratorium für die Homologationen von Spielautomaten. Das geltende Spielbankengesetz übernimmt denn auch aus der alten Gesetzgebung das strikte Verbot für Glücksspiele mit Ausnahme für Spielbanken. Zur Zeit sind 19 konzessionierte Spielbanken in Betrieb. Die Schweiz ist in Europa das Land mit der zweitgrössten Spielbankendichte unmittelbar hinter Frankreich. Der Bruttospielertrag steigt seit Eröffnung der Spielbanken nach wie vor stetig an und der Lotteriemarkt hat keine Einbussen durch die Eröffnung der Spielbanken erfahren.

Am 31. März 2005 ist die fünfjährige Übergangsfrist für den Betrieb der nach altem Recht als Geschicklichkeitsspielautomaten homologierten und nach neuem Recht als Glücksspielautomaten zu qualifizierenden Spielautomaten abgelaufen. Diese Spielautomaten sind deshalb ausserhalb von Spielbanken auf diesen Termin entfernt worden. Die ausserhalb von Spielbanken nach geltendem Recht zugelassenen und betriebenen Geschicklichkeitsspielautomaten sprechen das an Glücksspiele gewohnte Publikum nicht an und sind nicht rentabel. Aus diesem Grunde befinden sich die Hersteller und Betreiber von Geldspielautomaten in finanziellen Schwierigkeiten und suchen dementsprechend nach gesetzlichen Schlupflöchern, um weiterhin Glücksspiele ausserhalb von Spielbanken betreiben zu können. Die Konstellation mit dem geltenden Spielbankengesetz als „lex generalis“ und dem um 75 Jahre älteren Lotteriegesetz als „lex specialis“ bietet einige Schwierigkeiten, dies zu verhindern und der Kreativität der Spielautomatenhersteller wirkungsvoll zu begegnen. Diese Schwierigkeiten werden durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten (Spielbankengesetz: Bund; Lotteriegesetz: Kantone) noch verschärft.

Die rechtliche Qualifikation des Gerätes Tactilo beispielsweise und der darin angebotenen Spiele gibt seit 1996 Anlass zu Diskussionen zwischen dem Bund und Vertretern der Westschweizer Kantone. Die Loterie Romande (LoRo) nahm ab dem Frühjahr 1999 den Betrieb von Tactilo-Geräten zunächst in fünf (Ausnahme Freiburg), später in allen sechs Westschweizer Kantonen auf. Die LoRo stützte sich dabei auf eine Bewilligung der Conférence Romande de la loterie et des jeux (CRLJ). Die CRLJ ist ein Konkordat, dem die Kantone Genf, Waadt, Neuenburg, Wallis, Freiburg und Jura angehören. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des SBG waren 404 Geräte an 202 Verkaufsstellen in Betrieb. Am 1. April 2000 trat das SBG in Kraft. In der Botschaft des Bundesrates (BBI 1997 III 145ff) wird auf Seite 25 erwähnt, dass auch die so genannten Lotteriespielautomaten generell unter den Begriff der Geldspielautomaten fallen sollen.

Zur Klärung der rechtlichen Qualifikation der Tactilo - Lotteriespielautomaten liessen die

CRLJ und das EJPD als Aufsichtsbehörde des Bundes gemeinsam ein juristisches Gutachten (Gutachten von Professor Claude Rouiller vom 13. Juni 2000) und ein technisches Gutachten (Gutachten Netherland Meetinstitute [NMI] vom 21. März 2001) erstellen. Nach Vorliegen der beiden Gutachten fasste die CRLJ am 7. März 2002 den Beschluss, gestützt auf das Konzept des "jeu responsable" das Angebot auf 350 Verkaufsstellen mit je zwei Geräten auszubauen und den Kanton Freiburg mit einzubeziehen. Dies entspreche einem Maximum von einer Verkaufsstelle auf 2400 Einwohner. Das Gerät Tactilo bietet neue Spiele an. In allen Spielen werden Lose aus einem Gewinnplan gezogen.

Die Ziehung hängt vom Zufall ab. Gegen Leistung eines Einsatzes wird ein Geldgewinn in Aussicht gestellt. Es ist unbestritten, dass es sich um Glücksspiele handelt. Umstritten ist, ob die Spiele beziehungsweise der Spielautomat Tactilo unter die Bestimmungen des SBG oder des Lotterieggesetzes fallen.

Die ESBK hat stets die Auffassung vertreten, dass der Abgrenzungsproblematik im Rahmen der Revision des Lotterieggesetzes ein besonderes Augenmerk zu widmen sei. Anfangs 2004 schlugen die Kantone vor, die Totalrevision des Lotterieggesetzes zu sistieren. Die Probleme seien auf dem Konkordatswege anzugehen. Die ESBK hat vor diesem Hintergrund dafür plädiert, dass im Rahmen einer Teilrevision wenigstens die Abgrenzungsproblematik Glücksspiel-/Lotteriespielautomat zu regeln sei. Der Bundesrat ist dem Vorschlag der Kantone gefolgt. Gleichzeitig beschloss er, die Klärung der Abgrenzung zwischen dem Lotterieg- und dem Spielbankengesetz, die vor allem für die Lotteriespielautomaten (Tactilo und Touchlot) von Bedeutung ist, in erster Linie den Gerichten zu überlassen. Die interkantonale Konvention ist am 1. Juli dieses Jahres in Kraft getreten. Sie sieht zwar eine interkantonale Kommission für Lotterien und Wetten vor, welche über zulässige Lotterien und Wetten befindet, enthält aber keine Bestimmungen über die Koordination mit der ESBK.

Nach dieser bundesrätlichen Entscheidung hat die ESBK entschieden, die Frage der Qualifikation zu klären. Sie hat ein Verwaltungsverfahren eröffnet, dessen Zweck es ist, die Zulässigkeit von elektronisch durchgeführten Lotterien zu klären. Im Wissen darum, dass in der Deutschschweiz in naher Zukunft Lotteriespielautomaten aufgestellt werden sollten, hat die ESBK am 10. Juni 2004 den Lotterieveranstaltern mittels superprovisorischer Verfügung untersagt, neue derartige Geräte aufzustellen. Von der Verfügung nicht betroffen waren die in der Westschweiz bereits in Betrieb befindlichen Tactilo-Automaten. Die REKO und anschliessend das Bundesgericht haben die Beschwerden gegen diese Verfügung und später gegen die am 8. Juli 2004 vorsorglich verfügten Massnahmen abgewiesen. Das Bundesgericht hat die Zuständigkeit der ESBK zum Erlass von Verfügungen in dieser Abgrenzungsfrage bejaht. In der Sache selbst hat die ESBK bis heute noch nicht verfügt.

Im Mai 2005 haben sechs Westschweizer Kantone das Gesuch gestellt, sich im Verfahren als Partei zu beteiligen. Die ESBK hat dieses Gesuch abgewiesen. Die dagegen erhobene Beschwerde wurde von der Rekurskommission für Spielbanken ebenfalls abgewiesen. Die unterliegenden Kantone gelangten deshalb an das Bundesgericht, welches deren Beschwerde am 4. April 2006 guthiess und den Kantonen Parteistellung zuerkannte. Ausserdem haben acht von der Loterie Romande finanziell unterstützte Stiftungen und Vereinigungen die Einräumung der Parteistellung verlangt. Auch diese Gesuche hat die ESBK zurückgewiesen. Die ESBK wird das Verwaltungsverfahren zum Abschluss bringen, sobald über die Frage der Parteistellung der Stiftungen und Vereinigungen ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt.

Die Erfahrung der ESBK zeigt, dass auf diese Weise das Ziel des Spielbankengesetzes, das

Glücksspiel in seiner Gesamtheit widerspruchsfrei zu behandeln, nicht umfassend erreicht werden kann.

Um dieses Ziel erreichen zu können, bestehen folgende Möglichkeiten:

1. Revision des Lotterieggesetzes;
2. Subsumption aller Spiele unter ein Gesetz mit einer einzigen, für die ganze Schweiz zuständigen Aufsichtsbehörde.

Die Hauptproblematik liegt vor allem in der sauberen Qualifikation und der daraus folgenden Zuordnung und Zulässigkeit von Spielen. Das überalterte Lotterieggesetz trägt insbesondere den heutigen technischen Gegebenheiten nicht mehr Rechnung und ist als Spezialgesetz zum SBG mit diesem auch nicht mehr kohärent. Die Regelung der Koordination zwischen den für Glücksspiele zuständigen Behörden in der interkantonalen Konvention vermag die Lücken und Unzulänglichkeiten im Lotterieggesetz und dessen Widersprüche zum SBG nicht zu beheben, weshalb diese Lösung unbefriedigend ist. Die Subsumption aller Spiele unter ein Gesetz mit einer einzigen, für die ganze Schweiz zuständigen Behörde würde zwar eine einheitliche Umsetzung der Glücksspielgesetzgebung gewährleisten, würde aber die Kompetenzen der Kantone empfindlich beschneiden. Bei einer Revision des Lotterieggesetzes könnten die Widersprüche zum SBG ausgeräumt und eine Koordination der Zuständigkeiten vorgenommen werden, ohne die Kompetenzen der Kantone rigoros zu beschränken.

Fazit:

Das Spielbankengesetz und seine Verordnungen bieten als *lex generalis* eine gute gesetzliche Grundlage für die Regulierung des Glücksspiels, können aber wegen dem dazu nicht kohärenten Lotterieggesetz (*lex specialis*) keine widerspruchsfreie Umsetzung der gesamten Glücksspielgesetzgebung gewährleisten.

Teil 2

Empfehlungen für das weitere Vorgehen

1. Konzessionserteilungen und/oder –änderungen

Das SBG will einen sicheren und transparenten Spielbetrieb gewährleisten, die Kriminalität und die Geldwäscherei in und durch Spielbanken verhindern, den sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebes vorbeugen und im Rahmen dieser Ziele den Tourismus fördern sowie dem Bund und den Kantonen Einnahmen verschaffen (Art. 2 SBG).

Das Gesetz und seine Verordnungen umschreiben die Voraussetzungen für die Erteilung einer Spielbankenkonzession. Zur Erteilung einer Spielbankenkonzession müssen die Gesuchstellerin, ihre wichtigsten Geschäftspartner und die an der Gesuchstellerin wirtschaftlich Berechtigten insbesondere einen guten Ruf geniessen, Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten und über genügende Eigenmittel verfügen. Es muss ferner der Nachweis der rechtmässigen Herkunft der Mittel durch die Gesuchstellerin und die Inhaber von Anteilen und gegebenenfalls durch die wichtigsten Geschäftspartner erbracht werden, ebenso müssen Transparenz und Unabhängigkeit der Geschäftsführung gegeben sein.

Die Erfüllung der gesetzlichen Ziele und der Konzessionsvoraussetzung über die gesamte Konzessionsdauer von zwanzig Jahren ist für die Spielbanken mit grossem finanziellem Aufwand verbunden. Deshalb soll gewährleistet werden, dass die Spielbanken jene Mittel erwirtschaften können, die sie brauchen, um die vom Gesetz verlangten Pflichten zu erfüllen. Das SBG geht deshalb von einer beschränkten Zahl von Spielbanken aus. Der Bundesrat hat mit seinen Leitlinien vom 23. Dezember 1999 diese Idee des Gesetzes konkretisiert; und diese Konkretisierung bildete neben den Vollzugsbestimmungen und dem Tarif für die Spielbankenabgabe eine der wesentlichen Grundlagen für das damals durchgeführte Ausschreibungsverfahren für Konzessionsgesuche. Am 24. Oktober 2001 legte der Bundesrat die Zahl der Spielbanken auf 21 Betriebe fest, denen er eine Konzession in Aussicht stellte, sowie auf eine Region, in der für eine Spielbank B eine zweite Konzessionsrunde durchgeführt werden sollte. Unterdessen haben zwei Spielbanken ihren Betrieb einstellen müssen, weil sie finanziell nicht in der Lage waren, einen gesetzeskonformen Betrieb aufrecht zu halten. Die aufgrund der 2. Konzessionsrunde in Aussicht gestellte Konzession B für die Innerschweiz wurde wegen des Misserfolges der beiden erwähnten Spielbanken gar nicht erst in Anspruch genommen; die Verantwortlichen haben auf die Realisierung des Projektes verzichtet. Zum heutigen Zeitpunkt verfügen in der Schweiz sieben Spielbanken über eine Konzession A und zwölf Spielbanken über eine Konzession B.

Für die Gestaltung der zukünftigen Konzessionspolitik stehen dem Bundesrat heute folgende grundsätzliche Möglichkeiten offen:

1. Eröffnung einer weiteren allgemeinen Konzessionsrunde;
2. Grundsätzliches Einfrieren des Spielbankenmarktes bis zum Ablauf der erteilten Konzessionen;
3. Offenlassen der Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt bei Vorliegen entsprechender Umstände einzelne zusätzliche Konzessionen zu erteilen.

Der Entscheid über die Wahl dieser Möglichkeiten hängt namentlich von der Beantwortung zweier Fragen ab. Die erste lautet dahin, ob und wie viele zusätzliche Spielbankenkonzessionen erteilt werden können, ohne durch eine Übersättigung des Marktes die Ziele des Gesetzes und das Erfüllen der Konzessionsvoraussetzungen durch die konzessionierten und neu zu konzessionierenden Spielbanken zu gefährden. Die zweite ist die Frage nach dem Umfang und der Intensität sozialschädlicher Auswirkungen, die auf den Betrieb der konzessio-

nierten Spielbanken zurückgehen und durch neue Konzessionen noch verschärft werden könnten.

Was die erste Frage betrifft, so prognostiziert der „Expertenbericht betreffend die betriebs- und volkswirtschaftliche Analyse“ für den Spielbankenmarkt Schweiz in der bestehenden Konkurrenzsituation ein punktuelles, relativ geringes Wachstumspotenzial. Dieses Wachstumspotenzial könne durch weitere Optimierungen im Angebot der Spielbanken, einer zunehmenden Marktdurchdringung sowie durch die Etablierung der Spielbanken als Unterhaltungszentren realisiert werden. Zur zweiten Frage äussert sich der Bericht nicht. Die zusätzlichen volkswirtschaftlichen Kosten als Folge der sozialschädlichen Auswirkungen der Spielbankenbetriebe sind heute nicht bekannt. Für verlässliche Informationen über das Ansteigen pathologischen Spielverhaltens im Gefolge des neuen Glücksspielangebotes müssen erst noch – nach einer längeren Beobachtungszeit – Untersuchungen durchgeführt werden. Die Ausgangssituation bei Beginn des Spielbankenbetriebes ist aufgrund verschiedener Studien einigermassen bekannt.

Zusätzliche Spielbankenkonzessionäre müssten wie die bisherigen sämtliche gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Dafür müssen sie insbesondere die geforderte Eigenkapitaldeckung und Wirtschaftlichkeit im Gesamtumfeld der schweizerischen Spielbankenlandschaft plausibel machen. Damit soll das Risiko ausgeschaltet werden, dass Spielbanken in Kapital- und Existenznot geraten und deswegen in die Illegalität abdriften oder aggressive Werbung betreiben. Sodann ist auf die Rahmenbedingungen, unter denen sich die bestehenden Spielbanken für eine Konzession beworben haben, angemessen Rücksicht zu nehmen. Die Erteilung von neuen Konzessionen oder die Änderung von bestehenden Konzessionen kann diese Rahmenbedingungen unter Umständen in gravierender Weise ändern, was die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit bisheriger Konzessionäre in Frage stellen könnte. Ebenfalls geprüft werden müssen die zusätzlichen volkswirtschaftlichen Kosten als Folge der sozialschädlichen Auswirkungen der Spielbankenbetriebe.

Die bisherige Beobachtungszeit reicht nun aber nicht aus, um diese Fragen schlüssig zu beantworten. Deshalb wäre es heute verfrüht, eine Ausweitung der Spielbankenlandschaft oder eine Änderung der Konzessionskategorien zu beschliessen. Gesamthaft betrachtet kann vielmehr festgestellt werden, dass der Spielbankenmarkt mit den heute 19 betriebenen Spielbanken weitgehend gesättigt ist. Eine weitere allgemeine Konzessionsrunde ist deshalb abzulehnen. Sie wäre, da höchstens vereinzelte neue Konzessionen in Frage kommen könnten, eine Verschleuderung von Ressourcen für allfällige Gesuchsteller aber auch für ESBK und Bundesrat.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Marktsättigung und des fehlenden Wissens über die zusätzlichen Kosten der sozialschädlichen Auswirkungen der Spielbankenbetriebe - deren Intensivierung aber bei einer Verschärfung der Konkurrenzsituation sehr wahrscheinlich wäre - erscheint die zweite Möglichkeit – das Einfrieren des heutigen Spielbankenangebotes – als durchaus valable Variante. Das noch vorhandene Wachstumspotenzial käme ausschliesslich den bisherigen Konzessionären zu, was die Erfüllung der gesetzlichen Ziele nicht in Frage stellen und im Einklang mit den seinerzeit vom Bundesrat geschaffenen Rahmenbedingungen stehen würde, unter denen das wirtschaftliche Überleben der Spielbanken möglich sein sollte. Die Einfachheit einer solchen Lösung macht ihre Attraktivität aus. - Ein Einfrieren des Spielbankenmarktes zum heutigen Zeitpunkt erscheint jedoch derzeit als verfrüht; das heutige Wissen schliesst zwar derzeit eine Ausweitung des Spielbankenangebots aus, steht aber einer späteren punktuellen Ausweitung nicht kategorisch im Wege.

Deshalb favorisiert die ESBK die dritte Möglichkeit. Mit dieser würde sich der Bundesrat offen halten, in Einzelfällen neue Konzessionen zu erteilen, sobald und soweit die gebotene Gewissheit darüber besteht, dass dadurch die Risiken sozialschädlicher Auswirkungen nicht massgeblich erhöht und die Rahmenbedingungen für die heutigen Konzessionäre nicht in unzumutbarer Weise verändert werden. Die ESBK ist dabei der Auffassung, dass nach einer weiteren Beobachtungszeit von drei Jahren ein zuverlässigeres Wissen über die sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbankenbetriebes vorhanden sein wird als dies jetzt der Fall ist, und dass dannzumal auch Spielbankenmarkt und Konkurrenzsituation insgesamt besser beurteilt werden können als heute, zumal seit Aufnahme des Vollbetriebes der Spielbankenszene bis zu dieser Berichterstattung lediglich eine Beobachtungszeit von rund 2 Jahren zur Verfügung stand: Jedenfalls erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, zuverlässig beurteilen zu können, ob und an welchen Standorten/Regionen zusätzliche Spielbanken in Frage kommen, ohne die Risiken sozialschädlicher Auswirkungen zu erhöhen oder das Umfeld für die heutigen Konzessionäre in unzumutbarer Weise zu verändern. Gelangt der Bundesrat nach der vorgeschlagenen weiteren Beobachtungsfrist und erneuter Berichterstattung der ESBK zum Ergebnis, es seien an bestimmten Standorten beziehungsweise eng umschriebenen Regionen neue Spielbanken möglich, so ist zu empfehlen, dannzumal entsprechende Ausschreibeverfahren nach dem Vorbild der seinerzeitigen Ausschreibung durchzuführen.

Die ESBK empfiehlt mithin dem Bundesrat, sich für die dritte der dargestellten Möglichkeiten zu entscheiden und von der ESBK nach drei Jahren einen weiteren Bericht über die Situation und Empfehlungen für das weitere Vorgehen zu erwarten.

Eine allfällige Abänderung bestehender Spielbankenkonzessionen ist unter ähnlichem Blickwinkel zu prüfen. Die heutigen Konzessionäre dürfen durch eine Abänderung der Konzession nicht schlechter gestellt werden und die Risiken sozialschädlicher Auswirkungen nicht massgeblich erhöht werden. Immer unter der Voraussetzung, dass sämtliche gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, kann die Abänderung von Konzessionen nur in Übereinstimmung mit dem Willen des Konzessionärs erfolgen. Zudem darf damit die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der anderen bereits konzessionierten Spielbanken nicht in gravierender Weise negativ berührt werden. - Praktisch denkbar scheint nur die Möglichkeit der Abänderung einer Konzession B in eine Konzession A.

Grundsätzlich bedeuten Konzessionsänderungen gegenüber der bestehenden Situation immer auch eine Verschiebung der Einnahmenverteilung von Bund und Kantonen, da die Spielbankenabgabe der A-Konzessionäre vollumfänglich der AHV zugute kommt, während die Spielbankenabgabe der B-Konzessionäre zu 40% an die Standortkantone fliesst.

Die ESBK ist der Auffassung, dass sich heute ein Eintreten auf allfällige Abänderungsgesuche nicht aufdrängt; auch diesbezüglich sind während der vorgeschlagenen zusätzlichen Beobachtungsfrist weitere Erkenntnisse zu sammeln.

Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat:

- **Bis zum Ablauf einer Frist von drei Jahren (das heisst bis Ende 2009) auf allfällige Gesuche um neue Spielbankenkonzessionen und allfällige Gesuche der bestehenden Spielbanken um Änderung der Spielbankenkategorie (A/B) nicht einzutreten beziehungsweise solche Gesuche nicht zu beurteilen;**
- **die ESBK zu beauftragen, ihm im Herbst 2009 einen weiteren Bericht zu erstatten mit Empfehlungen für das weitere Vorgehen;**

- **für den Fall, dass nach Ablauf der 3-jährigen zusätzlichen Frist für einzelne Standorte/Regionen zusätzliche Spielbanken als möglich erscheinen sollten, über solche Konzessionen erst nach Durchführung standortbezogener Ausschreibungen zu entscheiden.**

2. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Die Situationsanalyse zeigt, dass zur wirkungsvollen Umsetzung der gesetzlichen Ziele in einzelnen Bereichen gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

2.1. Überwachung des Geldflusses im Bereich des Tischspieles

Die Überwachung des Geldflusses ist ein Kernstück der als gesetzliches Ziel geforderten Sicherheit und Transparenz des Spielbetriebes und unterstützt ausserdem die Transaktionsüberwachung im Zusammenhang mit der Überprüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten zur Verhinderung der Geldwäscherei. Die Qualität der Geldflussüberwachung im Tischspielbereich, welche heute stark von der Organisation der Spielbank und den einzelnen Mitarbeitern abhängt, stellt ein Risiko für die Sicherstellung des tatsächlichen Bruttospielertrages dar. Dieses Risiko könnte durch technische Hilfsmittel ausgeschaltet werden.

Empfehlung 1:

Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat, der ESBK den Auftrag zu erteilen, ihm Vorschläge zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen zu unterbreiten für die technisch unterstützte Überwachung des Geldflusses beim Tischspiel.

2.2. Prävention gegen sozialschädliche Auswirkungen

Damit die Spielbanken den sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebes besser vorbeugen können, müssen sie das Verhalten der Spieler zuverlässig erfassen können. Eine wichtige Kennzahl für den Verdacht einer allfälligen Gefährdung ist die Häufigkeit der Spielbankenbesuche. Die Spielbanken sollten die Eintritte der einzelnen Spieler registrieren können. Dieses Instrument würde die Früherkennung von sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebes unterstützen.

Empfehlung 2:

Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat, der ESBK den Auftrag zu erteilen, die gesetzlichen Vorgaben auf Möglichkeiten hin zu überprüfen, die Grundlagen zur Vorbeugung der sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebes zu verbessern, und ihm darüber Bericht zu erstatten sowie Antrag zu stellen.

2.3. Spielbankenabgabe

Das SBG soll unter anderem Bund und Kantonen Einnahmen verschaffen. Mit der Spielbankenabgabe schöpft der Fiskus eine Oligopolrente für die Allgemeinheit ab. Die Einnahmen aus der Zulassung des Glücksspiels in der Schweiz sollen vor allem der AHV/IV zugute kommen. Die Entwicklung der Bruttospielerträge der Spielbanken seit ihrer Konzessionierung hat gezeigt, dass genügend Spielraum besteht, eine Anpassung der Progression vorzunehmen, indem der Basissteuersatz ab einem bestimmten Bruttospielertrag steiler ansteigt.

Empfehlung 3:

Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat, der ESBK den Auftrag zu erteilen, die gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf die Besteuerung des Bruttospielertrages der Spielbanken daraufhin zu überprüfen, ob eine besseren Ausschöpfung des Steuerpotenzials erzielt werden könnte, und ihm darüber Bericht zu erstatten sowie Antrag zu stellen.

2.4. Konzessionskategorien A und B

Die Konzessionskategorie A wurde für die eigentlichen Grand Casinos und die Konzessions-

kategorie B für die Nachfolgeunternehmen der früheren Kursäle konzipiert. Mit der Unterscheidung der beiden Kategorien wollte man klare Unterschiede schaffen. Heute kann festgestellt werden, dass die Unterscheidung von A- und B-Konzessionen in Bezug auf die Umsatzstärke einer Spielbank keine praktische Bedeutung hat. Die B-Spielbank in Mendrisio erwirtschaftet beispielsweise mehr Bruttospielertrag als die umsatzstärkste A-Spielbank. Die Auflagen betreffend Transparenz und Sicherheit des Spielbetriebes, Sozialschutz und Verhinderung der Kriminalität sind dieselben bei beiden Kategorien. Einzig beim Spielangebot und bei der Verteilung der Bruttospielertragssteuer (Spielbankenabgabe) bestehen Unterschiede. B-Spielbanken dürfen nicht mehr als 150 Spielautomaten und drei Tischspiele in Betrieb nehmen, müssen Einsatz- und Gewinnlimiten respektieren und dürfen Spielautomaten nicht über die eigene Spielbank hinaus vernetzen. Bei den Betrieben mit einer B-Konzession kann der Standortkanton zulasten der Spielbankenabgabe des Bundes selber eine bruttospielertragsabhängige Spielbankensteuer vorsehen. Bei A-konzessionierten Betrieben besteht diese Möglichkeit nicht; die Kantone können keine bruttospielertragsabhängige Steuer erheben. Aufgrund der heutigen Erkenntnisse kann nicht abschliessend beurteilt werden, inwieweit die vom Gesetzgeber gewollte Privilegierung der Standortkantone Kategorie B noch gerechtfertigt ist. Ebenfalls bieten sie keine seriöse Grundlage für die Definition eines neuen Verteilschlüssels und somit für eine von wenigen Kantonen gewünschte „gerechtere Ertragsverteilung“. Aufgeworfen wurde ebenfalls die Idee, die Privilegierung der B-Standortkantone abzuschaffen und ein zu definierender Anteil der Spielbankenabgabe der Spielbanken unter allen Kantonen zu verteilen. Für die Umsetzung dieser Idee fehlen heute nicht nur die Grundlagen für die Definition eines ausgewogenen Verteilschlüssels, sondern auch die Grundlagen zur Bestimmung des für die Kantone abzuweigenden Anteiles an der für die AHV bestimmten Spielbankenabgabe der A-Spielbanken.

Eine generelle Aufhebung der Konzessionskategorien im heutigen Zeitpunkt würde eine Umwandlung von bestehenden Konzessionen und der gesamten schweizerischen Spielbanklandschaft bedeuten und müsste unter Berücksichtigung der dafür notwendigen, oben erwähnten Voraussetzungen geschehen.

Empfehlung 4:

Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat, für die Dauer der erteilten Konzessionen keine generelle Änderung der Spielbankenkategorien vorzunehmen und die steuerrechtliche Ausgestaltung der Kategorien A und B in Bezug auf die Bruttospielertragsbesteuerungsmöglichkeit der B-Standorte beizubehalten.

2.5. Flexibilisierung für Tischspielangebot

Der Gesetzgeber wollte mit der Legalisierung des Glücksspiels innerhalb von Spielbanken keine reinen Automatenspielbanken bewilligen, weshalb sämtliche Spielbanken über ein minimales Tischspielangebot verfügen muss, das in einem Verhältnis zu den angebotenen Automaten steht.. Der Tischspielbereich ist mit hohen Betriebskosten verbunden und kann bei umsatzschwächeren Spielbanken zu grossen Rentabilitätseinbussen führen. Die ESBK sollte die Möglichkeit haben, im Einzelfall auf Gesuch hin eine beschränkte Flexibilisierung der Öffnungszeiten des vorgeschriebenen Tischspielangebotes zu prüfen und zu genehmigen. Auf diese Weise könnte die Rentabilität von diesen Spielbanken stabilisiert werden, ohne die Absicht des Gesetzgebers zu verletzen.

Empfehlung 5:

Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat, der ESBK den Auftrag zu erteilen, ihm Vorschläge zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen zu unterbreiten, damit sie im Einzelfall den flexiblen Betrieb von Tischspielen bewilligen kann.

2.6. Angebotsrestriktionen für B-Spielbanken

Das Beispiel der Spielbank Mendrisio als mit Abstand umsatzstärkste und meist frequentierte Spielbank zeigt, dass die Angebotsrestriktionen für B-Spielbanken an das Potenzial der Standortregion anzupassen sind. Bei Spielbanken mit starker Überfrequentierung erfüllen die Angebotsrestriktionen nicht den vom Gesetzgeber gewollten Zweck der B-Spielbank als Nachfolgeunternehmen der ehemaligen Kursäle. Diese Spielbanken figurieren eigentlich als zu eng bemessene Grands Casinos. Die Lockerung der Angebotsrestriktionen in Bezug auf die Anzahl zulässiger Spielautomaten könnte die Situation der Überlastung entschärfen.

Empfehlung 6:

Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat, der ESBK den Auftrag zu erteilen, ihm Vorschläge zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen zu unterbreiten für die Lockerung der Angebotsrestriktionen für B-Spielbanken in Bezug auf die Anzahl zulässiger Automaten.

2.7. Internetspielmarkt

Glücksspiele finden zunehmend im Online-Bereich statt. Das SBG verbietet zwar die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen, kann aber dieses Verbot mangels territorialem Anknüpfungspunkt meist nicht durchsetzen. Die Attraktivität dieser Onlineglücksspiele nimmt mit zunehmender technischer Entwicklung ebenfalls zu. Damit fließen einerseits vermehrt beträchtliche Bruttospielerträge ins Ausland und andererseits findet vermehrt Glücksspiel in sozialpolitisch ungeschütztem Raum statt, was den Zielen des SBG widerspricht. Wenn das Verbot der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen gelockert würde, könnte der virtuelle Markt mit auf dieses Medium angepassten Methoden im selben Sinne wie der übrige Glücksspielmarkt reglementiert werden und Teile der heute ins Ausland abfliessenden Bruttospielerträge könnten in der Schweiz realisiert und besteuert werden.

Empfehlung 7:

Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat, der ESBK den Auftrag zu erteilen, die gesetzlichen Grundlagen daraufhin zu überprüfen, ob eine Lockerung des Verbotes der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen (insbesondere mittels Internet) zweckmässig wäre, und ihm darüber Bericht zu erstatten sowie Antrag zu stellen.

2.8. Glücksspiele

Glücksspiele sind heute im SBG und spezialgesetzlich im LG geregelt. Das LG stammt aus dem Jahre 1923. Im Jahre 1998 hat der Gesetzgeber die Glücksspiele mit der Revision des SBG gesamtheitlich auf die Bedürfnisse der heutigen Zeit angepasst regeln wollen. Die Anwendung der beiden Gesetze bereitet Probleme bei der Subsumierung von Spielen oder Spielautomaten unter das eine oder andere Gesetz, was eine grosse Rechtsunsicherheit auf dem Glücksspielmarkt auslöst. Diese Probleme sind nicht zuletzt auf den immensen technischen Fortschritt während den letzten 80 Jahren und den beachtlichen Altersunterschied der beiden Gesetze zurückzuführen. Die Subsumierung wiederum hat Auswirkungen auf die Zuständigkeiten. Für Glücksspiele, welche dem SBG unterstehen, ist die ESBK und für Glücksspiele gemäss LG sind die Kantone zuständig. Heute koordiniert keines der beiden Gesetze oder ein dritter Erlass die Zuständigkeiten. Im weiteren ist es wegen des technischen Fortschrittes und wegen der Überalterung des LG unmöglich, eine sinnvolle Abgrenzung zwi-

schen Glücksspielen gemäss SBG und Glücksspielen gemäss LG vorzunehmen, ohne das eine oder andere Gesetz zu verletzen. Aus diesen Gründen ist es unumgänglich, das LG zu revidieren, die Koordination der Zuständigkeiten und die Abgrenzungskriterien zu definieren.

Empfehlung 8:

Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat, dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Auftrag zur Prüfung einer Revision des Lotteriegesetzes, mit der die technischen Entwicklungen im Lotteriegesetz aufgefangen und die Kohärenz mit dem Spielbankengesetz hergestellt wird, zu erteilen.

Bern, 20. Oktober 2006

Beilagen

Anhang 1 - Steuereinnahmen 2002-2005

Casino	Eröffnung	2002		2003		2004		2005		Total-einnahmen (kCHF)	AnteilAHV (kCHF)	Anteil Kanton (kCHF)
		Endgültige Steuer (kCHF)	Prozent (%)									
Baden	04.07.02	31'897.4	58.4%	64'087.6	58.3%	56'312.6	56.2%	56'441.0	56.3%	208'738.6	208'738.6	0.0
Basel	30.10.03	-	-	6'374.6	50.0%	42'078.4	51.7%	48'341.4	53.8%	96'794.4	96'794.4	0.0
Montreux	24.02.03	-	-	27'479.1	48.4%	38'681.3	50.6%	45'812.4	53.0%	111'972.8	111'972.8	0.0
Lugano	29.11.02	2'681.0	47.4%	32'024.9	48.3%	41'600.6	51.6%	57'789.5	56.7%	134'096.0	134'096.0	0.0
Bern	06.07.02	9'458.3	43.5%	20'388.1	43.9%	21'895.7	44.5%	23'967.0	45.3%	75'709.1	75'709.1	0.0
Luzern	02.06.02	8'969.9	42.7%	16'559.1	42.4%	17'631.5	42.8%	18'665.0	43.2%	61'825.5	61'825.5	0.0
St. Gallen	27.11.03	-	-	1'306.1	41.4%	15'958.8	42.2%	18'762.6	43.3%	36'027.5	36'027.5	0.0
Total A	-	53'006.5	51.5%	168'219.6	50.3%	234'158.9	50.2%	269'778.8	52.1%	725'163.8	725'163.8	0.0
Arosa ¹	23.08.02	135.1	13.3%	155.7	13.3%	-	-	-	-	290.7	174.4	116.3
Bad Ragaz	27.12.02	60.0	30.8%	5'518.9	31.8%	8'457.5	41.5%	9'142.7	41.8%	23'179.2	13'907.5	9'271.7
Courrendlin	12.12.02	119.9	30.0%	2'833.5	30.0%	3'119.9	35.0%	3'882.4	40.0%	9'955.8	5'973.5	3'982.3
Crans ²	12.07.02	1'391.5	20.5%	2'898.0	20.5%	3'823.6	26.9%	4'122.0	25.1%	12'235.0	7'341.0	4'894.0
Davos	23.11.02	61.6	12.1%	374.5	13.3%	372.7	13.3%	422.1	13.3%	1'230.9	738.6	492.4
Granges-Paccot	15.03.03	-	-	2'537.2	30.1%	4'855.3	35.3%	7'577.8	41.1%	14'970.3	8'982.2	5'988.1
Interlaken	04.07.02	1'172.3	30.0%	2'742.0	30.0%	3'485.6	35.0%	4'471.2	40.1%	11'871.2	7'122.7	4'748.5
Mendrisio ²	09.10.02	8'526.0	51.7%	51'414.9	59.9%	55'269.3	55.8%	72'582.0	59.6%	187'792.2	112'675.3	75'116.9
Meyrin	15.07.03	-	-	8'763.8	43.3%	25'772.6	48.9%	33'455.4	51.8%	67'991.8	40'795.1	27'196.7
Locarno	03.08.03	-	-	4'233.2	36.2%	13'355.4	43.6%	14'787.3	44.3%	32'376.0	19'425.6	12'950.4
Pfäffikon	11.11.02	1'163.5	34.5%	9'864.0	35.9%	14'020.6	43.9%	15'442.6	44.6%	40'490.7	24'294.4	16'196.3
Schaffhausen	31.08.02	1'110.0	30.1%	4'178.0	30.6%	4'979.8	35.4%	6'934.3	40.8%	17'202.1	10'321.3	6'880.8
St. Moritz	15.12.02	32.7	13.3%	501.3	13.3%	513.0	13.3%	550.4	13.3%	1'597.4	958.4	639.0
Zermatt ¹	14.12.02	16.0	13.3%	193.2	13.3%	-	-	-	-	209.1	125.5	83.7
Total B	-	13'788.6	37.5%	96'208.2	42.5%	138'025.5	45.7%	173'370.2	48.7%	421'392.4	252'835.5	168'557.0
Total A+B	-	66'795.1	47.8%	264'427.8	47.1%	372'184.3	48.4%	443'149.0	50.7%	1'146'556.2	977'999.3	168'557.0

¹ Die Spielbank in Arosa und jene in Zermatt haben den Betrieb 2003 eingestellt.² Provisorische Veranlagung (Mendrisio 2004,2005 ; Crans 2005)

Anhang 2 - Bei den Spielbanken erhobene Gewinnsteuern

Casino	2002 (kCHF)	2003 (kCHF)	2004 (kCHF)	2005 (kCHF)	Total (kCHF)
Baden	1'071	2'954	2'299	2'512	8'836
Basel	0	0	4'786	3'412	8'198
Montreux	-780	1'184	2'359	2'886	5'649
Lugano	748	1'025	1'145	1'662	4'580
Bern	55	279	1'231	1'538	3'103
Luzern	-904	-437	185	44	-1'112
St. Gall	0	0	26	1'751	1'777
Total A	190	5'005	12'031	13'805	31'031
Arosa*	0	0	-	-	0
Bad Ragaz	0	453	896	967	2'316
Courrendlin	0	0	0	89	89
Crans-Montana	27	426	190	283	926
Davos	0	0	0	0	0
Granges-Paccot	0	0	0	437	437
Interlaken	0	0	0	47	47
Mendrisio	1'116	2'515	3'718	2'936	10'285
Meyrin	0	876	3'494	3'391	7'761
Locarno	181	199	515	1'627	2'522
Pfäffikon	0	0	342	743	1'085
Schaffhausen	0	0	0	0	0
St. Moritz	0	0	0	0	0
Zermatt*	0	0	-	-	0
Total B	1'324	4'469	9'155	10'520	25'468
Total A+ B	1'514	9'474	21'186	24'325	56'499

* Die Spielbank in Arosa und jene in Zermatt stellten den Betrieb 2003 ein.

Quelle: Nach IFRS-Grundsätzen erstellte Jahresberichte

Anhang 3 - Betriebsaufwendungen im Geschäftsjahr 2004

Casino	Betriebliche Aufwendungen (kCHF)	Aufteilung der Ausgaben (%)			Ausgaben in der Schweiz (kCHF)
		Standortregion	Übrige Schweiz	Ausland	
Baden	18'287	82	16	2	14'995
Basel	6'286	68	22	10	4'274
Montreux	9'703	75	15	10	7'277
Lugano	14'287	53	2	45	7'572
Bern	9'903	75	15	10	7'427
Luzern	9'943	60	20	20	5'966
St. Gallen	6'659	32	63	5	2'131
Total A	75'068	66	18	16	63'361
Bad Ragaz	3'259	65	33	2	2'118
Courrendlin	1'835	70	10	20	1'285
Crans-Montana	3'185	55	12	33	1'752
Davos	1'480	80	10	10	1'184
Granges-Paccot	2'696	70	20	10	1'887
Interlaken	2'207	56	42	2	1'236
Mendrisio	15'336	85	12	3	13'036
Meyrin	6'088	81	8	11	4'931
Locarno	3'349	85	10	5	2'847
Pfäffikon	6'186	83	15	2	5'134
Schaffhausen	3'325	21	74	5	695
St. Moritz	1'350	94	6	0	1'269
Total B	50'296	74	19	7	37'374
Total A+ B	125'364	69.5	18.5	12	87'016

Quelle: Nach IFRS-Grundsätzen erstellte Jahresberichte/Casinobefragung (Fragebogen 2)

Anhang 4: Rentabilitätskennziffern 2005

Casino	Umsatzrentabilität (EBT ¹ /BSE)	Gesamtkapitalrentabilität (EBIT ² /Gesamtkapital)	Eigenkapitalrentabilität (Reingewinn/Eigenkapital)
Baden	11.5	21.3	28.0
Basel	20.9	23.9	42.3
Bern	13.4	19.3	30.4
Lugano	7.8	8.1	13.9
Luzern	1.7	3.5	4.7
Montreux	13.8	15.4	22.0
St. Gallen	16.7	21.7	26.7
Total A-Casinos	12.2	16.2	24.0
Bad Ragaz	18.6	22.6	23.8
Courrendlin	6.2	7.9	10.7
Crans-Montana	7.2	13.9	15.3
Davos	4.7	5.1	5.5
Fribourg	13.1	19.2	24.8
Interlaken	12.7	19.4	26.4
Locarno	22.9	32.8	39.2
Mendrisio	12.0	17.5	35.1
Meyrin	22.2	33.9	49.0
Pfäffikon	13.7	17.9	21.8
Schaffhausen	0.6	0.03	0.9
St. Moritz	7.8	6.4	8.7
Total B-Casinos	11.8	16.4	37.3

1 = Ertrag vor Steuern, 2 = Ertrag vor Steuern und Zinsen

Quelle: Nach IFRS-Grundsätzen erstellte Jahresberichte

Anhang 5: Zusätzliche Marktpotenziale aus Sicht der Spielbanken

Casino	Umsatz-Erwartung bis 2010 (in %)	Zusätzliche Marktpotenziale in ...			
		Standort- Gemeinde	Standortregion	Übrige Schweiz	Ausland
Baden	20	2	3	2	2
Basel	20	3	3	2	4
Bern	7	2	2	1	1
Lugano	20	2	2	1	5
Luzern	10	1	2	2	2
Montreux	-	3	4	1	3
St. Gallen	10	2	3	1	2
Bad Ragaz	2	1	2	1	2
Courrendlin	15	3	3	4	4
Crans-Montana	50	3	3	2	3
Davos	50	2	3	3	4
Fribourg	80	3	4	2	1
Interlaken	11	2	3	2	1
Locarno	10	3	4	2	4
Mendrisio	-3	1	2	1	5
Meyrin	10	4	5	3	2
Pfäffikon	8	1	2	1	1
Schaffhausen	8	1	2	1	1
St. Moritz	35-40	3	4	-	4

Skala: (1) keine zusätzlichen Potenziale, (2) geringes zusätzliches Potenzial, (3) mittleres zusätzliches Potenzial, (4) hohes zusätzliches Potenzial, (5) sehr hohes zusätzliches Potenzial (-) keine Abgaben

Quelle : Casinobefragung

Anhang 6

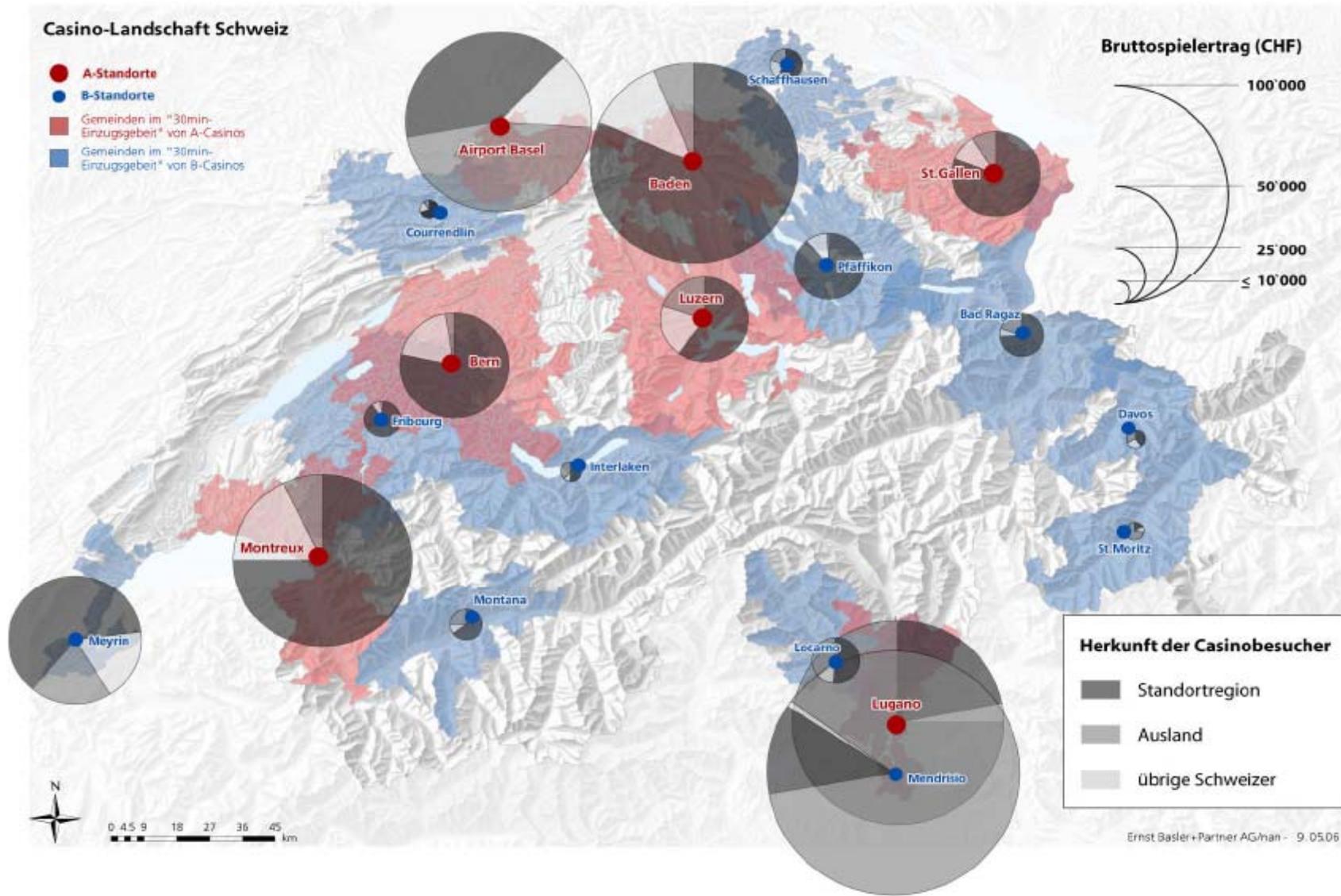
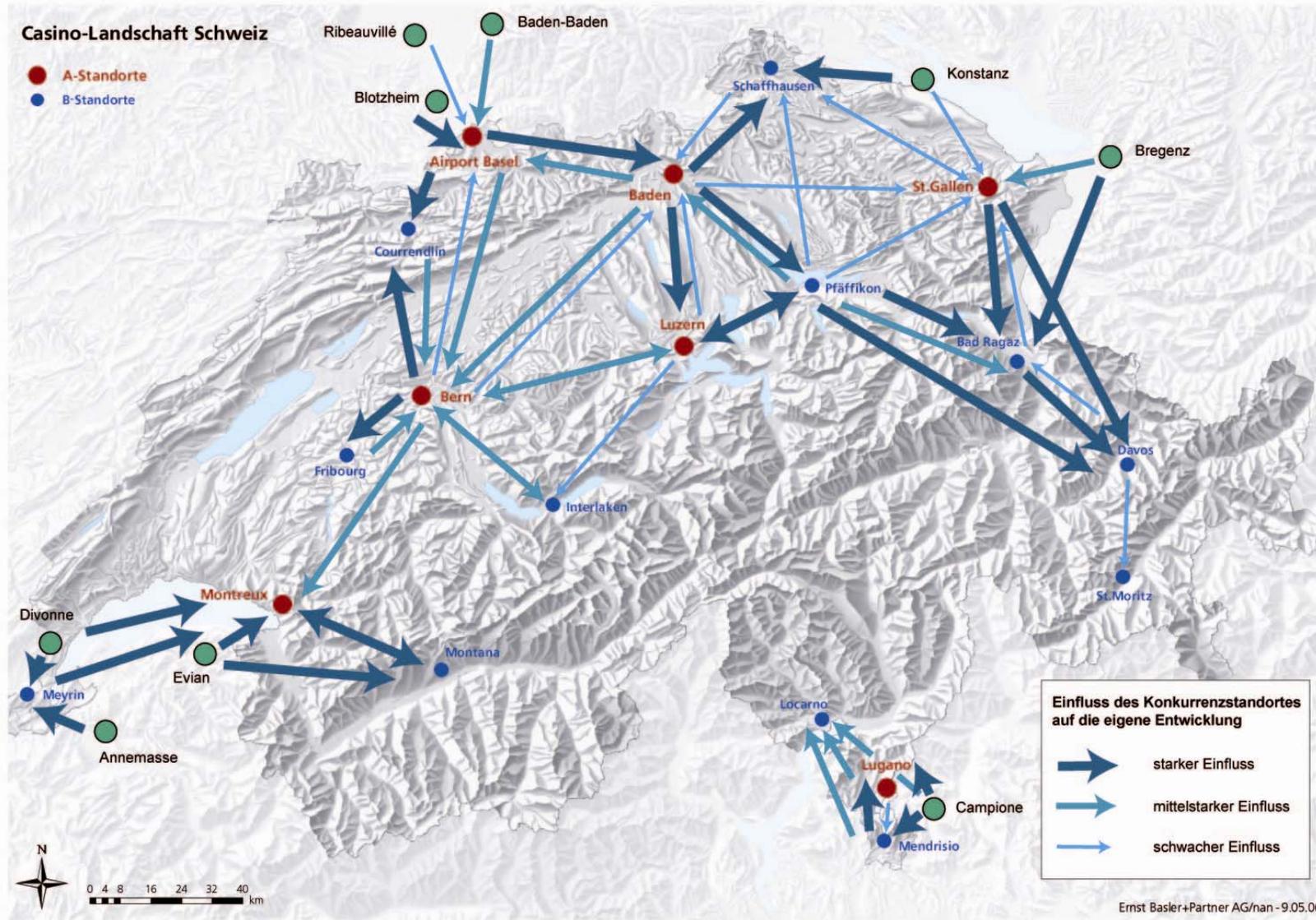


Abbildung 1: Standortregionen und Grösse des BSE nach Herkunftsregion

Anhang 7



Anhang 8

Empfehlungen

1. Hauptempfehlung

Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat:

- Bis zum Ablauf einer Frist von drei Jahren (das heisst bis Ende 2009) auf allfällige Gesuche um neue Spielbankenkonzessionen und allfällige Gesuche der bestehenden Spielbanken um Änderung der Spielbankenkategorie (A/B) nicht einzutreten beziehungsweise solche Gesuche nicht zu beurteilen;
- die ESBK zu beauftragen, ihm im Herbst 2009 einen weiteren Bericht zu erstatten mit Empfehlungen für das weitere Vorgehen;
- für den Fall, dass nach Ablauf der 3-jährigen zusätzlichen Frist für einzelne Standorte/Regionen zusätzliche Spielbanken als möglich erscheinen sollten, über solche Konzessionen erst nach Durchführung standortbezogener Ausschreibungen zu entscheiden.

2. Weitere Empfehlungen

2.1. Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat der ESBK den Auftrag zu erteilen ihm Vorschläge zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen zu unterbreiten:

- 2.1.1. für die technisch unterstützte Überwachung des Geldflusses beim Tischspiel;
- 2.1.2. damit sie im Einzelfall den flexiblen Betrieb von Tischspielen bewilligen kann;
- 2.1.3. für die Lockerung der Angebotsrestriktionen für B-Spielbanken in Bezug auf die Anzahl zulässiger Automaten.

2.2. Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat der ESBK den Auftrag zur Prüfung der gesetzlichen Grundlagen zu erteilen und ihm Bericht zu erstatten und

Antrag zu stellen in Bezug auf:

- 2.2.1. die Zweckmässigkeit einer Lockerung des Verbotes der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen (insbesondere mittels Internet);
 - 2.2.2. die Verbesserungsmöglichkeiten der Grundlagen zur Vorbeugung der sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebes;
 - 2.2.3. die Grundlagen der Besteuerung des Bruttospielertrages der Spielbanken im Sinne einer besseren Ausschöpfung des Steuerpotenzials.
- 2.3. Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Auftrag zur Prüfung einer Revision des Lotteriegesetzes zu erteilen, mit der die technischen Entwicklungen im Lotteriegesetz aufgefangen und die Kohärenz mit dem Spielbankengesetz gewährleistet wird.

20. Oktober 2006