



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK

Referenz: I301-0003

Casinolandschaft Schweiz

Situation Ende Jahr 2009

Bericht an den Bundesrat

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Ausgangslage	5
Hauptauftrag	6
1. Soziale Folgen des Casinospieles	6
1.1. Studie der Eidgenössischen Spielbankenkommission, April 2009: „Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz“	6
1.1.1 Inhalt	6
1.1.2 Erkenntnisse	6
1.2. Studie des Büros für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG vom 24. / 26. Juni 2009: „Soziale Kosten des Glücksspiels in der Schweiz“; erstellt im Auftrag der ESBK	6
1.2.1 Inhalt	6
1.2.2 Erkenntnisse	7
1.3. Zwischenergebnis aufgrund der beiden Studien	8
2. Marktsituation	8
2.1. Ausgangslage: Feststellungen des Berichtes 2006 zur Konkurrenzsituation	8
2.2. Veränderungen der wirtschaftlichen Situation seit Ende Jahr 2005	9
2.3. Veränderungen der Konkurrenzverhältnisse seit 2005	10
2.4. Zwischenergebnis bezüglich Marktsituation	10
3. Möglichkeiten für das weitere Vorgehen	11
3.1. Keine neuen Spielbanken; Status quo bis 2022	11
3.2. Eröffnung einzelner neuer Spielbanken in Agglomerationsgebieten	11
3.2.1 Grenzen einer allfälligen punktuellen Erweiterung der Casinolandschaft	11
3.2.2 Entscheidfaktoren	13
3.2.3 Konkrete Möglichkeiten	15
3.2.3.1 Ballungsraum Zürich	15
3.2.3.2 Gebiet Neuenburg	18
3.2.4 Vor- und Nachteile der Eröffnung einzelner neuer Spielbanken	20
3.3. Schlussergebnis zum Hauptauftrag betr. neue Konzessionen	20
Zusatzaufträge	21
4. Unterscheidung A-Spielbanken und B-Spielbanken	21
4.1. Übersicht über die bestehenden Unterschiede	21
4.2. Grenzen möglicher Veränderungen	22
4.3. Analyse	23
4.4. Fazit / Empfehlung	24
5. Technische Überwachung des Tischspielbetriebs	24
6. Grundlagen zur Vorbeugung der sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebes	25
Empfehlungen an den Bundesrat (Übersicht)	25

Zusammenfassung

Als der Bundesrat im Oktober 2001 seinen Grundsatzentscheid über die Vergabe von Spielbankkonzessionen fällte, entschied er gleichzeitig, in den folgenden fünf Jahren keine weiteren Konzessionsgesuche mehr zu behandeln. Er beauftragte die ESBK, ihm nach Ablauf dieser Frist Bericht darüber zu erstatten, wie sich die Situation im Spielbankenmarkt präsentiere und Empfehlungen für das weitere Vorgehen hinsichtlich Konzessionserteilung zu unterbreiten. Auftragsgemäss lieferte die ESBK Ende 2006 ihre Situationsanalyse ab. Sie sah sich indes infolge der kurzen Beobachtungsdauer ausser Stande, schlüssige Empfehlungen dazu abzugeben, ob es angezeigt wäre, weitere Konzessionen zu erteilen. Sie legte dar, dass namentlich kein zuverlässiges Urteil darüber möglich sei, wie sich der Spielbankenbetrieb hinsichtlich Spielsucht und anderer sozialschädlicher Folgen ausgewirkt habe; folglich könne auch nicht abgeschätzt werden, welche Konsequenzen mit der Vergabe von zusätzlichen Konzessionen verbunden wären. Die ESBK wies daraufhin, dass die Zulassung neuer Casinos jedenfalls nicht dazu führen dürfe, das Risiko sozialschädlicher Auswirkungen spürbar anwachsen zu lassen; ebenso wenig dürften sich die ursprünglich geschaffenen Rahmenbedingungen für bestehende Spielbanken in unzumutbarer Weise verschlechtern.

Die ESBK gab zwei Studien in Auftrag, um Auskunft über die Tragweite der Spielsuchtproblematik in der Schweiz zu erhalten. Sie nahm von den Resultaten im Sommer 2009 Kenntnis. Die Gutachter führten aus, dass sich die Prävalenzquote (Krankheitshäufigkeit) der Spielsucht durch den Betrieb der nach 2002 eröffneten 19 Spielbanken in der Schweiz nicht massgeblich verändert hat. Die Kosten, die das Casinospiele heute verursacht, fielen früher genauso an, nur waren hierfür andere Spielangebote verantwortlich. Es muss daher nicht davon ausgegangen werden, dass bei einer (geringfügigen) Ausweitung des Casinoangebotes merkliche zusätzliche soziale Kosten entstünden. Allenfalls würde durch ein zusätzliches Angebot erneut eine Umlagerung stattfinden.

Die wirtschaftliche Situation der Spielbanken hat sich seit der letzten Berichterstattung durch die ESBK im Jahr 2006 insgesamt erneut verbessert, auch wenn in jüngster Zeit - bedingt durch die in vielen Kantonen erlassenen Rauchverbote und die Wirtschaftskrise - Einbussen in Kauf genommen werden mussten. Wo noch keine vollständige Marktabdeckung gegeben ist, könnten zusätzliche Spielbanken betrieben werden, ohne dass das wirtschaftliche Fortkommen bestehender Casinos in unzumutbarer Weise erschwert würde. Die Erteilung zusätzlicher Spielbankkonzessionen in einem vernünftigen Rahmen dürfte nicht nur den Unternehmungen, sondern auch der Allgemeinheit Vorteile (Steuern) bringen.

Eine genauere Analyse der Markträume der heutigen Spielbanken sowie der jeweils bestehenden Konkurrenzsituation ergab, dass in den Räumen Neuenburg und Stadt Zürich die Erteilung neuer Konzessionen möglich wäre. Da diese neuen Casinos eine angemessene Rendite erzielen dürften, wäre die Vergabe neuer Konzessionen in diesem beschränkten Rahmen sinnvoll. Die Rentabilitäts- und Gewinnerwartungen, welche die seinerzeitigen Konzessionsanwärter in ihren Businessplänen präsentierten, wurden bei weitem übertroffen. Durch die Erteilung von zusätzlichen Konzessionen in diesen Räumen würde der Betrieb bestehender Spielbanken nicht in unzumutbarer Weise erschwert. Deshalb stellte die Erteilung von neuen Konzessionen auch keinen Verstoß gegen Treu und Glauben dar.

Es besteht freilich weder eine wirtschaftliche Notwendigkeit noch eine rechtliche Verpflichtung, neue Konzessionen zu vergeben. Es wäre an sich auch denkbar, die heutige Casinolandschaft unverändert bestehen zu lassen. Die Vorteile der Erteilung neuer Konzessionen überwiegen indes die damit verbundenen Nachteile. Insbesondere ist zu erwarten, dass der mit der Eröffnung neuer Spielbanken verbundene volkswirtschaftliche Nutzen (Steuereinnahmen, Arbeitsplätze etc.) die Einbussen heute bestehender Spielbanken mehr als kompensiert.

Die vom Gesetzgeber geschaffene Unterscheidung zwischen A- und B-Spielbanken sollte im Grundsatz während der laufenden Konzessionsdauer beibehalten werden. Dennoch ist es rechtlich unproblematisch, aus praktischen, steuerlichen und ökonomischen Gründen verschiedene Schran-

ken für B-Spielbanken abzubauen. So sollte die heute geltende Limite für Spielautomaten von 150 auf 250 erhöht und der ESBK die Kompetenz eingeräumt werden, in bestimmten Einzelfällen weitergehende Ausnahmen zu erteilen. Zudem ist es angezeigt, die Limite von Jackpots auf 200 000 Franken heraufzusetzen und die Limitierung auf ein einziges Jackpot-System aufzuheben.

Der ESBK sind zudem die Mittel in die Hand zu geben, im Bedarfsfall gegenüber Spielbanken den Einsatz von technischen Überwachungssystemen bei Tischspielen anzuordnen. Schliesslich sollen anlässlich der nächsten Revision des Spielbankengesetzes zusätzliche Rechtsgrundlagen für die Datenbearbeitung im Bereich Sozialschutz geschaffen werden.

Ausgangslage

Das Bundesgesetz vom 18. Dezember über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz; SBG; SR 935.52) trat am 1. April 2000 in Kraft. Mit dem Grundsatzbeschluss vom 24. Oktober 2001 stellte der Bundesrat für insgesamt 21 Standorte Konzessionen in Aussicht. Gleichzeitig beschloss er, im Laufe der folgenden fünf Jahre (bis Herbst 2006) keine weiteren Konzessionsgesuche zu beurteilen. Die ESBK wurde beauftragt, dem Bundesrat nach Ablauf dieser Zeit einen Bericht über die Situation und Empfehlungen für das weitere Vorgehen zu unterbreiten.

Diesem Auftrag kam die ESBK Ende 2006 nach. Sie unterbreitete dem Bundesrat den Bericht „Casinolandschaft Schweiz“ (datiert vom 20. Oktober 2006; im Folgenden: „Bericht 2006“). Die ESBK stützte sich hierbei auch auf ein Gutachten eines externen Experten (Prof. Dr. Thierstein), welcher – trotz Anzeichen einer Marktsättigung – auch in der bestehenden Konkurrenzsituation gewisse Entwicklungsmöglichkeiten erblickte.

Die ESBK war indes nicht in der Lage, zum damaligen Zeitpunkt ein abschliessendes Urteil abzugeben. Sie hielt in ihrem Bericht auch fest, dass die zur Verfügung stehende Beobachtungszeit nicht ausreiche, um schlüssige Empfehlungen für eine Ausweitung der Spielbankenlandschaft zu unterbreiten. Namentlich sei kein zuverlässiges Urteil darüber möglich, wie sich der Spielbankenbetrieb hinsichtlich Spielsucht und anderer sozialschädlicher Folgen ausgewirkt habe. So seien auch keine abschliessenden Aussagen zu den zusätzlichen Kosten aufgrund der Glücksspielsucht möglich, welche bei der Erteilung zusätzlicher Konzessionen zu gewärtigen wären.

Festgehalten hat die ESBK ebenfalls, dass die Erteilung von weiteren Konzessionen nicht nur davon abhängen dürfte, dass die sozialschädlichen Risiken nicht massgeblich anwachsen würden. Es müsste zudem feststehen, dass sich die ursprünglich geschaffenen Rahmenbedingungen für die heute bestehenden Spielbanken durch die Vergabe weiterer Konzessionen nicht in unzumutbarer Weise verschlechtern würden.

Der Bundesrat hat hierauf beschlossen, bis zum Ablauf einer Frist von weiteren drei Jahren (bis Ende 2009) auf allfällige Gesuche um neue Spielbankenkonzessionen nicht einzutreten.

Aufträge:

Die ESBK wurde beauftragt, dem Bundesrat bis Ende Jahr 2009 einen weiteren Bericht zu unterbreiten, in welchem sie sich zur Frage äussert, ob weitere Konzessionen erteilt werden sollten.

Der Bundesrat erteilte der ESBK gleichzeitig die Zusatzaufträge, abzuklären,

- inwieweit die unterschiedliche Behandlung von A- und B-Casinos noch gerechtfertigt ist beziehungsweise aufgehoben werden sollte,
- ob bzw. auf welche Weise der Geldfluss beim Tischspiel mittels technischer Unterstützung besser überwacht werden könnte und
- inwiefern die Grundlagen zur Vorbeugung der sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebes verbessert werden könnten.

Diesen Aufträgen kommt die ESBK mit dem vorliegenden Bericht nach.

Hauptauftrag

1. Soziale Folgen des Casinospieles

Um die Fragen bezüglich der Konsequenzen der Erteilung von weiteren Konzessionen in Bezug auf allfällige sozialschädliche Folgen klären zu können, hat die ESBK zwei Studien initiiert:

- Studie der Eidgenössischen Spielbankenkommission vom April 2009: „Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz“ (im Folgenden auch: „ESBK-/BfS-Studie“).
- Studie des Büros für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG vom 24. / 26. Juni 2009: „Soziale Kosten des Glücksspiels in der Schweiz“ (im Folgenden auch: „BASS-Studie“); erstellt im Auftrag der ESBK.

1.1. Studie der Eidgenössischen Spielbankenkommission, April 2009: „Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz“

1.1.1 Inhalt

Im **Anhang 1** dieses Berichtes findet sich die Originalzusammenfassung der Studie.

1.1.2 Erkenntnisse

Im Hinblick auf den dem vorliegenden Bericht zugrundeliegenden Auftrag lassen sich aus der ESBK-/BfS-Studie folgende Schlüsse ziehen:

- Glücksspielprobleme sind ein auch im Ländervergleich relativ stabiles Phänomen.
- Prävalenz (Krankheitshäufigkeit): In der Schweiz weisen ca. 2 Prozent der erwachsenen Bevölkerung Probleme wegen Glücksspielen auf; 1.5 Prozent (85 700 Personen) als problematische Glücksspieler, 0.5 Prozent (34 900 Personen) als pathologische.
- Die überwiegende Zahl der Glücksspieler (39 %) spielt Lotto; nur 6.9 Prozent sind Casinospiele.
- 15 von 14 393 Personen (d.h. 0.1042 %) gaben an, Probleme im Zusammenhang mit Glücksspielen zu haben. Hochgerechnet auf die Schweizer Bevölkerung ergäbe das 8 291 Personen.
- 2007 wurden 14 393 Personen befragt; alle Ergebniszahlen sind aus verschiedenen Gründen leicht unterschätzt.
- **Wichtigste Erkenntnis:** Zwischen 2002 und 2007 zeigen sich nur unwesentliche Veränderungen bei der Glücksspielhäufigkeit (Anstieg von 17.2 % auf 18 % Spieler, die „mehrmals wöchentlich bis mindestens einmal pro Monat“ resp. „mehr oder weniger jede Woche“ gespielt haben. Dies trotz Veränderung der Angebote (Eröffnung von 19 Casinos, Entwicklung im Internetbereich, Verschwinden der Geldspielautomaten in Bars und Restaurants etc.). **Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass eine neuerliche (bescheidene) Erweiterung des Angebotes durch die Erteilung zusätzlicher Konzessionen nur eine Marktverlagerung, nicht aber eine Steigerung der Prävalenz zur Folge hätte.**

1.2. Studie des Büros für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG vom 24. / 26. Juni 2009: „Soziale Kosten des Glücksspiels in der Schweiz“; erstellt im Auftrag der ESBK

1.2.1 Inhalt

Im **Anhang 2** dieses Berichtes findet sich die Originalzusammenfassung der Studie.

1.2.2 Erkenntnisse

- Rund 20 Prozent der problematischen und pathologischen Spieler der Schweiz sind Casinospierer. Die Situation bezüglich Prävalenz der *Casinospierer* liegt bei ca. 0.3 Prozent (problematische Spieler) und 0.13 Prozent (pathologische Spieler) der Schweizer Bevölkerung ab 18 Jahren.
- Die direkten sozialen Kosten (Beratung und Behandlung; Verwaltungskosten für Kriminalität und soziale Sicherheit sowie für Scheidungen) infolge Casinospieles betragen jährlich 8.6 Millionen Franken.
- Die indirekten sozialen Kosten (Absenzen am Arbeitsplatz; verminderte Leistungsfähigkeit bei der Arbeit; Fluktuationskosten Arbeitslosigkeit/Stellenwechsel; Produktivitätsverluste bei der Hausarbeit; Produktivitätsverluste durch verlorene Lebensjahre) infolge Casinospieles betragen jährlich 61 Millionen Franken. Fast die Hälfte davon sind gemäss Studie Fluktuationskosten bei Stellenwechseln (26.5 Mio. Franken); 11 Millionen Franken werden für Kosten (v.a. Arbeitsausfall) der schweizweit jährlich 6 -7 Suizide berechnet.
- Die direkten und die indirekten Kosten zusammengerechnet betragen gerundet 70 Millionen Franken, was ungefähr 7 Prozent der Bruttospielerträge entspricht.
- Intangible Kosten (Leiden, Stress, gesundheitliche Störungen, Suizidgedanken, familiäre Probleme, psychische Probleme) werden nicht beziffert.
- Vergleich: Der Tabakkonsum verursacht jährlich 5.6 Milliarden Franken direkte und indirekte Kosten (zudem dieselbe Summe für intangible Kosten), der Alkoholkonsum 6.4 Milliarden zuzüglich 4.7 Milliarden an intangiblen Kosten.
- Das Casinospiel und der Tabakkonsum generieren direkte und indirekte Kosten von 2 900 Franken pro Problemfall, der Alkoholkonsum 6 800 Franken.
- Die 70 Millionen Franken werden
 - zu 57 Prozent durch die Arbeitgeber,
 - zu 20 Prozent durch die Familie,
 - zu 9 Prozent durch den Spieler selbst,
 - zu 5 Prozent durch die öffentliche Hand,
 - zu 4 Prozent durch die Sozial- und Krankenversicherungen und
 - zu 3 Prozent durch die Gesellschaft als Ganzes getragen.

Eine wesentliche Grundlage für die Erarbeitung der Studie waren ausgewertete Fragebogen von lediglich 167 mit einer Spielsperre belegten Spielern. In der Studie findet sich diesbezüglich folgender Kommentar (S. IV): „Durch die geringen Fallzahlen müssen Unsicherheiten bei der Hochrechnung resp. bei den Kostenschätzungen in Kauf genommen werden.“ Auch wenn diese Einschränkung erfolgt, sind die Resultate dennoch hinreichend aussagekräftig.

Nicht Inhalt der Studie war die Darstellung der **volkswirtschaftlichen Vorteile**, die durch die Spielbanken entstehen. Pro Memoria seien die wichtigsten Punkte (ausgehend vom Datenmaterial für das Jahr 2008) dennoch aufgeführt:

- 517 Millionen Franken Steuereinnahmen der öffentlichen Hand aufgrund der Spielbankenabgabe (Jahr 2008),
- 143 Millionen Franken ausgeschüttete Dividenden für das Geschäftsjahr 2008 (teilweise ins Ausland),
- die nicht bezifferbare „Rückholung“ von Geldern, die früher im Ausland verspielt worden sind, in die Schweizer Casinos,
- die „normalen“ Unternehmenssteuern der 19 Unternehmungen,
- 2 361 geschaffene Arbeitsstellen und
- die touristischen Nebeneffekte auf die Standortregionen.

1.3. Zwischenergebnis aufgrund der beiden Studien

Die Prävalenzquote veränderte sich durch die Eröffnung von 19 Spielbanken in der Schweiz nicht massgeblich. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich die Quote durch die Erteilung von (einigen wenigen) zusätzlichen Konzessionen ändern würde. Die Kosten, die heute aufgrund des Casino-spiels anfallen, fielen früher genauso an, nur waren hierfür andere Spielangebote verantwortlich. Es fand lediglich eine Umlagerung statt. Deshalb ist auch nicht davon auszugehen, dass bei einer all-fälligen Änderung des Casinoangebotes massgebliche zusätzliche soziale Kosten entstünden. Allenfalls würde durch ein zusätzliches Angebot erneut eine Umlagerung stattfinden. Rechnerisch würde diese – gestützt auf die Erkenntnisse bezüglich des Verhältnisses der sozialen Kosten zu den Bruttospielerträgen – mit 7 Prozent des zusätzlich generierten Bruttospielertrages zu Buche schlagen.

Bei einer allfälligen Erteilung einzelner neuer Konzessionen würden die Risiken sozialschädlicher Auswirkungen nicht in unzumutbarer Weise verändert. Somit liegt aus sozialpräventiven Überle-gungen kein Hindernis gegen eine etwaige punktuelle Änderung des Casino-Angebotes vor.

2. Marktsituation

2.1. Ausgangslage: Feststellungen des Berichtes 2006 zur Konkurrenz-situation

Im Bericht 2006 hielt die ESBK gestützt auch auf das Gutachten von Prof. Thierstein fest, dass bei der insgesamt guten betriebswirtschaftlichen Ausgangslage der Schweizer Spielbanken gewisse Entwicklungsmöglichkeiten bestünden. Konkrete Schlüsse wurden damals – auch vor dem Hinter-grund der offenen Fragen im Zusammenhang mit den Sozialkosten – noch nicht gezogen. Dies gilt es heute im vorliegenden Bericht vorzunehmen. Vorgängig ist freilich zu überprüfen, ob die damals gezogenen Schlussfolgerungen nach wie vor Gültigkeit beanspruchen.

Auszüge aus dem Originaltext des Berichts 2006:

„Schlussfolgerungen zu den Entwicklungsmöglichkeiten (S. 21 ff.)

(...) 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 Kon-kurrenzbeziehungen, insbesondere in den "Randgebieten" der jeweiligen Einzugsräume. In den Regionen Tessin, Lac Léman, Basel und Bodensee stehen die Schweizer Spielbanken in einem harten Konkurrenzkampf mit ausländischen Spielbanken.

(...) Fazit: Die betriebswirtschaftliche Situation der Schweizer Spielbanken ist gut und es bestehen in der be-stehenden Konkurrenzsituation noch gewisse Entwicklungsmöglichkeiten.

Schlussfolgerungen zur weiteren Entwicklung des Spielbankenmarktes (S. 26 ff.)

(...) 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 Bestandesschutz 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. (...).“

Der Gutachter erachtete demnach das Bedürfnis nach neuen Konzessionen als gering, schloss indes nicht aus, dass neue Marktteilnehmer unter gewissen Voraussetzungen überleben könnten. Es ist im Nachfolgenden zu prüfen, ob diese Beurteilung heute noch aufrechterhalten werden kann, oder ob sich Modifikationen aufdrängen.

2.2. Veränderungen der wirtschaftlichen Situation seit Ende Jahr 2005

Im Bericht 2006 wurde das Datenmaterial des Jahres 2005 analysiert. In den Folgejahren konnten die Betriebskennzahlen weiter verbessert werden. Ab 2008 waren Rückschläge zu verzeichnen. Diese sind auf die schlechtere Konjunkturlage, auf eine teilweise verschärfte Konkurrenz - namentlich aus dem grenznahen Ausland - sowie auf die Einführung von Rauchverboten zurückzuführen. Stellt man auf die Messgrößen Bruttospieleertrag sowie auf Rentabilitätskennzahlen ab (im Bericht 2006 wurden diese Kenngrößen betrachtet, weshalb sie als Referenzgrösse dienen), hat sich die Lage bei Betrachtung der Entwicklung 2005 - 2008/2009 insgesamt trotzdem verbessert.

In **Anhang 3** dieses Berichts findet sich eine Übersicht über die Entwicklung der **Bruttospieleerträge** 2005 - 2008 und eine Tendenz der bisherigen Entwicklung im Jahr 2009. Hieraus wird ersichtlich, dass die Bruttospieleerträge aller A- und B-Spielbanken zusammen um 13 Prozent gesteigert werden konnten (A-Spielbanken insgesamt: 13 %; B-Spielbanken: 14 %). Für das Jahr 2009 liegt das Gesamtergebnis noch nicht vor; ein Vergleich der ersten neun Monate mit den ersten neun Monaten des Jahres 2005 zeigt, dass die Steigerung der Bruttospieleerträge nach den erwähnten Einbrüchen noch 9 Prozent beträgt.

Anhang 4 dieses Berichtes gibt eine detaillierte Übersicht über die Entwicklung der **Rentabilität** der Schweizer Casinos zwischen 2005 (Daten, die dem Bericht 2006 zugrunde lagen) und 2008 wieder. Gemessen wird sie anhand der Kennzahlen ROA (*Return on assets*) und ROE (*Return on equity*). Der Übersicht lässt sich entnehmen, dass der ROA im Durchschnitt aller Casinos in den Jahren 2005 bis 2008 von 13.92 Prozent auf 17.82 Prozent, der ROE von 24.3 auf 28.7 Prozent gesteigert werden konnte.

In **Anhang 5** finden sich weitere betriebsrelevante Kennzahlen, die darauf schliessen lassen, dass sich die wirtschaftliche Lage seit 2005 insgesamt zusätzlich verbessert hat:

- Das Betriebsergebnis vor Zinsen und Steuern stieg von 112 Millionen Franken im Jahr 2005 auf 156 Millionen Franken im Jahr 2008.
- Für das Geschäftsjahr 2005 konnten 60 Millionen Franken Dividenden an die Aktionäre ausgeschüttet werden, für das Geschäftsjahr 2008 143 Millionen Franken.
- Die von der öffentlichen Hand eingekommene Spielbankenabgabe stieg von 443 Millionen Franken (2005) auf 517 Millionen Franken (2008) an.

Fazit

Die Wirtschaftlichkeit der Spielbanken hat sich, ausgehend von einem hohen Niveau, noch verbessert, seit der Bericht 2006 erstellt worden ist. Die in diesem Bericht dargelegten Überlegungen haben demnach weiterhin Gültigkeit. Es ist zwar nach wie vor davon auszugehen, dass eine Vergabe zusätzlicher Spielbankenkonzessionen die Konkurrenz verschärfen und dies (teilweise) zu Lasten der bestehenden Spielbanken gehen würde. Es ist aber nicht zu befürchten, dass ein moderat verstärkter Wettbewerb zu einer gegenseitigen Kannibalisierung und zu einer Senkung der Qualitäts- und Sozialstandards führen würde. Die Unternehmungen haben grosse Margenreserven.

Betrachtet man die Wirtschaftlichkeit, wie sie sich heute präsentiert, kann davon ausgegangen werden, dass eine punktuelle Ergänzung des Spielbankenangebotes von den bestehenden Casinos ohne massgebliche Probleme verkraftet werden sollte.

2.3. Veränderungen der Konkurrenzverhältnisse seit 2005

Seitdem die ESBK den Bericht 2006 verfasste, ist den Schweizer Spielbanken zusätzliche und spürbare Konkurrenz im Ausland erwachsen:

- Im Mai 2007 eröffnete das Casino von Campione d'Italia seine neu gebauten Spielhallen mit über 600 Geldspielautomaten. Dies wirkt sich auf die Bruttospielerträge der Tessiner Spielbanken aus.
- Die Spielbank Basel wird durch eine mittelgrosse neue Spielbank (Eröffnung: November 2008) in Blotzheim konkurrenziert (10 Tische, 100 Automaten, angepeilter BSE ca. 24 Millionen Franken).
- Sowohl in Italien als auch in Teilen Deutschlands finden sich heute Glücksspielautomaten in Restaurants bzw. Spielsalons, die das inländische Angebot ebenfalls zu konkurrenzieren vermögen.
- Das Fürstentum Liechtenstein ist daran, ein Gesetz über die Glücks- und Geschicklichkeitsspiele mit Einsatz- und Gewinnmöglichkeit (Geldspielgesetz, GSG) zu erlassen. Das Gesetz regelt eine Vielzahl von Geldspielen wie Lotterien, Wetten, Online-Glücksspiele, Casinospiele (bislang gab es in Liechtenstein keine Spielbanken) oder Geschicklichkeits-Geldspiele. Sollte nach Inkrafttreten dieses Gesetzes in Liechtenstein eine Spielbank entstehen, wird eine zusätzliche Konkurrenzlage zu den Schweizer Spielbanken Bad Ragaz, St. Gallen und Pfäffikon geschaffen.
- Alle Spielbanken stehen in Konkurrenz mit ausländischen Internetspielanbietern. Der Bundesrat strebt an, den Schweizerischen Internetspielmarkt vorsichtig zu öffnen. Unter strengen Auflagen, ähnlich denjenigen für die terrestrischen Spielbanken, soll eine kleine Anzahl Konzessionen für das Anbieten von Glücksspielen über das Internet erteilt werden. Ziel ist es, die heutigen illegalen ausländischen Anbieter zu konkurrenzieren und die ins Ausland abfliessenden Summen im Inland zu behalten. Eine Verschiebung der Nachfrage von terrestrischen Angeboten (Casinos und Lotterien) zu telekommunikationsgestützten Glücksspielangeboten ist nicht beabsichtigt.
- Sollte dereinst das von der ESBK ausgesprochene Verbot der Geldspielautomaten Tactilo rechtskräftig werden, dürften sich aufgrund der Nachfrageverlagerung positive Effekte auf die Erträge der Spielbanken in der Westschweiz ergeben. Eine Aufhebung des Verbotes könnte dagegen eine negative Entwicklung für alle Schweizer Spielbanken verursachen. Der von den Lotteriegesellschaften und von den Kantonen angestrebte Prozess gegen dieses Verbot ist noch vor Bundesverwaltungsgericht hängig.

Fazit

Die nahe der Grenze liegenden Spielbanken sehen sich bereits heute grosser Konkurrenz ausgesetzt, die sich künftig noch verstärken dürfte. In diesen Räumen ist es daher nicht angebracht, den Wettbewerb noch zusätzlich zu steigern. In einigen (vgl. dazu nachstehend Ziff. 3) Räumen im Landesinnern hingegen schliesst die Konkurrenzsituation eine punktuelle Ergänzung des Spielbankenangebotes nicht von vorneherein aus.

2.4. Zwischenergebnis bezüglich Marktsituation

Die Überlegungen, welche im Bericht 2006 angestellt werden, geniessen nach wie vor Gültigkeit. Die Erträge der Schweizer Spielbanken haben sich weiter verbessert, auch wenn sie in jüngster Zeit etwas eingebrochen sind. Eine Spielbank zu eröffnen, kann heute nach wie vor ein rentables Unternehmen darstellen, wenn die Konkurrenz nicht als übermässig erscheint, wie das bei neuen Betrieben in Grenzregionen vermutlich der Fall sein dürfte. In anderen Räumen im Landesinnern können

punktuelle Entwicklungsmöglichkeiten bestehen, da sich die Lage hier anders präsentieren könnte, was im Folgenden genauer zu untersuchen ist. Auf der anderen Seite besteht weder eine dringende ökonomische Notwendigkeit noch eine Verpflichtung, weitere Konzessionen zu erteilen.

3. Möglichkeiten für das weitere Vorgehen

Nach dieser Feststellung steht es mithin auch Ende 2009 offen, vor Ablauf der Konzessionen der heute tätigen Spielbanken keine neuen Konzessionen zu erteilen. Es lohnt sich aber auch, zu prüfen, ob es Standorte geben könnte, an denen zusätzliche Spielbanken erfolgreich betrieben werden könnten. Beides ist im Folgenden detailliert zu untersuchen; dabei sind Vor- und Nachteile sorgfältig abzuwägen und mögliche Folgen abzuschätzen.

3.1. Keine neuen Spielbanken; Status quo bis 2022

Die Ziele, die sich der Verfassungsgeber und der Gesetzgeber bei der Zulassung von Spielbanken gesetzt hatten, sind mehr als nur erreicht worden. Die Spielbanken erzielen mit einzelnen Ausnahmen angemessene Renditen, die Steuererträge sind namhaft. Gleichzeitig halten sich die sozialen Kosten in Grenzen. Die Schweizer Spielbanken sind seriöse Unternehmungen, Kriminalität und Geldwäscherei stellten bis heute kein Problem dar.

Die Schweiz weist eine der grössten Casinodichten weltweit auf. Es ist für jeden Schweizer Bürger problemlos möglich, in angemessener Zeit eine Spielbank zu erreichen.

Die ersten Konzessionen wurden im Jahr 2002 vergeben. An sich könnte mit dem Entscheid, neue Konzession zu erteilen, bis zum Zeitpunkt des Ablaufs der bereits erteilten Konzessionen (Laufdauer 20 Jahre) zugewartet werden. Ein Anspruch auf Erteilung der Konzession besteht nicht.

Vorteile der Beibehaltung des Status quo

- Kein Nährboden für (nicht gerechtfertigte, s. unten 3.2.1) Vorwürfe, der Bundesrat verstosse durch die Erteilung neuer Konzessionen gegen Treu und Glauben, da er die „Spielregeln während des Spiels“ ändere.
- Keine Veränderung der steuerlichen Einnahmen zu erwarten.
- Kein Risiko, dass das Steuersubstrat entgegen den von der ESBK in diesem Bericht getroffenen Annahmen einbricht.

Nachteile der Möglichkeit Status quo

- Verzicht auf eine Verbesserung der Marktabdeckung; Verzicht darauf, neue Angebote in Räumen zu schaffen, in denen noch Nachfrage besteht.
- Verzicht auf mögliche zusätzliche Steuereinnahmen.
- Schutz der bestehenden Oligopolisten.

3.2. Eröffnung einzelner neuer Spielbanken in Agglomerationsgebieten

3.2.1 Grenzen einer allfälligen punktuellen Erweiterung der Casinoland-schaft

Sollte der Bundesrat den Entscheid fällen, zusätzlichen Spielbanken Betriebskonzessionen zu erteilen, müssten die folgenden drei Grundsätze beachtet werden:

1. Die ursprünglich geschaffenen Rahmenbedingungen für die heutigen Konzessionärinnen dürfen nicht in unzumutbarer Weise verändert werden (Vorgabe aufgrund des Berichtes 2006, s. S. 36 und Zusammenfassung S. 3/4: „(...) *aber die Entwicklungsmöglichkeiten der bestehenden Spielbanken*

Der Schweizer Casino Verband SCV äusserte mit Schreiben vom 19. November 2009 an die ESBK Bedenken, was die Vergabe zusätzlicher Konzessionen betrifft. Der SCV argumentierte, neue Konzessionen würden hauptsächlich zu einem Verdrängungswettbewerb führen und sich negativ auf die bestehenden Spielbanken auswirken. Für die getätigten Investitionen sei den bestehenden Casinos nach Ablauf der relativ kurzen Frist seit der Eröffnung 2002/03 ein gewisser Gebietsschutz zu gewähren. Neue Gesuchsteller hätten zudem bedeutende Vorteile gegenüber den Gesuchstellern der ersten Konzessionsrunde, da heute das Marktpotenzial und die Rahmenbedingungen für den Betrieb einer Spielbank wohlbekannt und die Investitionen besser planbar seien.

Dem SCV ist entgegenzuhalten, und dies ist auch in die weiteren Überlegungen einzubeziehen, dass die 19 Spielbanken in der Schweiz sich in einer komfortablen Oligopol-situation befinden. Die „seinerzeit geschaffenen Rahmenbedingungen“ sind nicht auf die heutigen Erträge der Casinos zu beziehen, sondern auf die vor der Konzessionserteilung gehegten Erwartungen. Damals ging man von Bruttospielerträgen von über 200 Millionen Franken und Steuereinnahmen von mindestens 150 Millionen Franken aus. „Unzumutbar“ wäre demnach eine Veränderung, die die Unternehmungen schlechter stellen würde als dies unter den ursprünglichen Marktannahmen geplant gewesen war.

Bei betriebswirtschaftlich guter Geschäftsführung lassen sich mit gegen 25 Millionen Bruttospielertrag bei einem B-Casino und mit gegen 50 Millionen Bruttospielertrag bei einem A-Casino grundsätzlich sehr gute Geschäftsergebnisse erzielen. Als Beispiele seien die Spielbanken in St. Gallen und Bern mit ca. 25 Prozent ROA bei Bruttospielerträgen von 47 resp. 63 Millionen Franken (2008) aufgeführt. Das Spielbankengesetz (SBG) enthält - was nicht vergessen werden darf - keine Garantie dafür, dass bestimmte Umsatzzahlen erreicht werden.

Damit die Startphase der Spielbanken möglichst reibungsfrei und rentabel ablaufen konnte, hatte sich der Bundesrat ab 2001 einer fünfjährigen selbstauferlegten Zurückhaltung verschrieben. Bereits damals hatte er aber (Beschluss vom 24. Oktober 2001) durchblicken lassen, dass er nach Ablauf dieser Frist (die er mittlerweile noch um weitere drei Jahre verlängert hat) die Situation neu beurteilen und allenfalls zusätzliche Konzessionen vergeben wollte. Einen weitergehenden Schutz vor Konkurrenz hat der Bundesrat nie in Aussicht gestellt.

2. Die Schaffung neuer Spielbanken darf nicht dazu führen, dass die Rentabilität der bestehenden Spielbanken nicht mehr als „angemessen“ bezeichnet werden kann (Vorgabe aus Art. 41 SBG):

„Angemessen“ ist eine Rendite auf dem investierten Kapital dann, wenn sie - aus Anlegersicht (die Eidgenössischen Räte haben anlässlich der Beratung des Spielbankengesetzes von „Dividende“ gesprochen) - vergleichbar ist mit der Verzinsung anderer Finanzwerte (Herleitung: Analyse des Berichts „Änderung der gesetzlichen Grundlagen zur Besteuerung des Bruttospielertrags (BSE)“ der ESBK aus dem Jahr 2008). Grundsätzlich sollte sich die Rendite der Spielbanken an die Rendite sonstiger Anlagen mit vergleichbarem Risikoprofil anlehnen.

Die Renditen der Spielbanken halten sich auf einem hohen Niveau. Eine mögliche punktuelle Verschärfung der Konkurrenz in Räumen, in denen der Markt zumindest teilweise noch nicht gesättigt ist, kann zwar möglicherweise die Rentabilität einzelner Casinos beeinträchtigen. Dies wohl aber nicht in einem Ausmass, welches dazu führen würde, dass die geforderte „Angemessenheit“ nicht mehr gegeben wäre oder dass markante Steuerausfälle hinzunehmen wären. Dass dies nicht passiert, kann zudem später im Konzessionsverfahren sichergestellt werden.

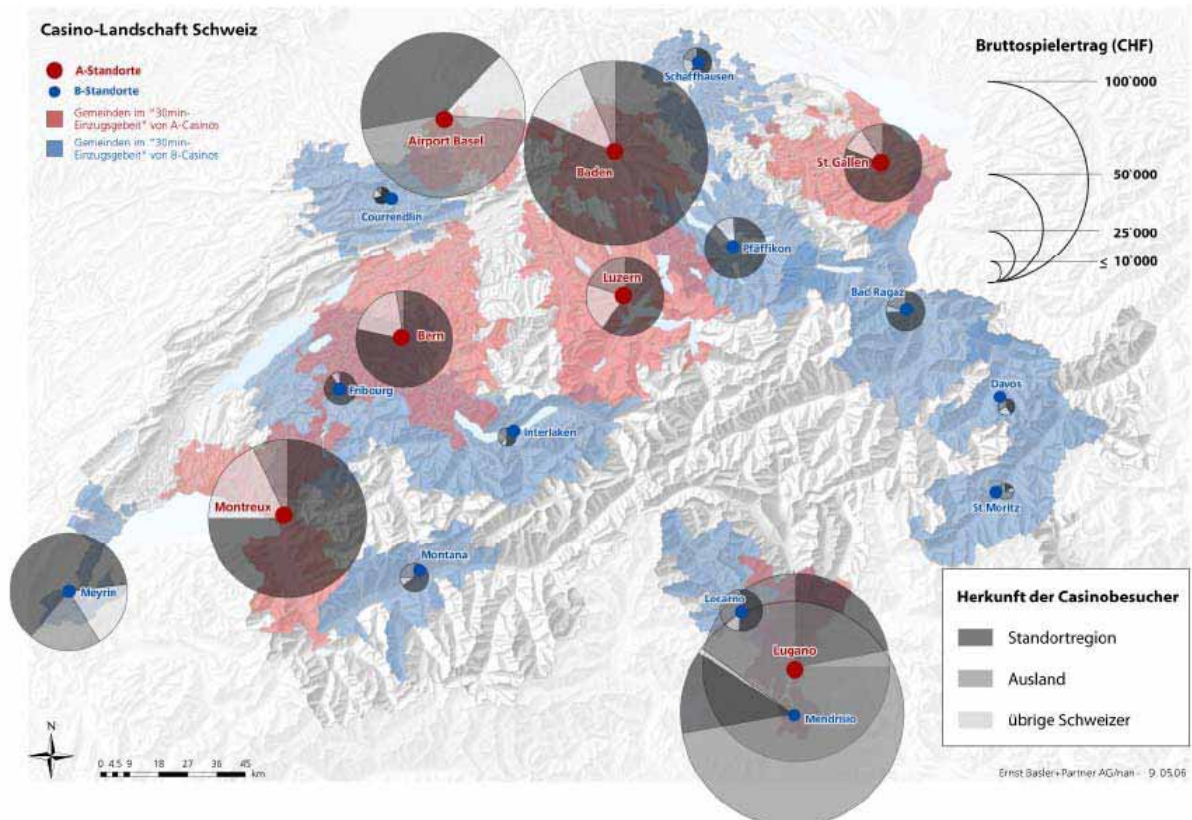
3. Die Steuereinnahmen für Bund und Kantone müssen gleich bleiben oder steigen (Zielsetzung gemäss Art. 2 SBG):

Die Auswirkungen der Erteilung weiterer Spielbankenkonzessionen auf die Steuereinnahmen werden im Rahmen der nachstehend formulierten (vgl. 3.2.3) konkreten Vorschläge einzeln geprüft.

3.2.2 Entscheidungsfaktoren

Ausgangslage: Einzugsgebiete

Im Rahmen des Gutachtens, welches Prof. Thierstein für Ernst Basler+Partner AG im Auftrag der ESBK als Vorarbeit für den Bericht 2006 verfasste, erarbeitete der Experte die nachfolgend dargestellte Landkarte. Auf ihr werden unter anderem die Räume dargestellt, innerhalb derer die nächste Spielbank in weniger als 30 Minuten erreicht werden kann (Gutachter Thierstein war zum Ergebnis gekommen, dass dieser Perimeter als Annäherung an das Einzugsgebiet eines Casinos dient, da davon auszugehen ist, dass etwa 80 Prozent der Casinobesucher aus diesem Umkreis von 30 Fahrminuten stammen). Diese Karte bildet Grundlage für die nachfolgenden Überlegungen.



Das Kreis-Raster „Herkunft der Casinobesucher“ zeigt - relativ einheitlich -, dass die Besucher namentlich der Agglomerationspielbanken grösstenteils aus der Standortregion stammen.

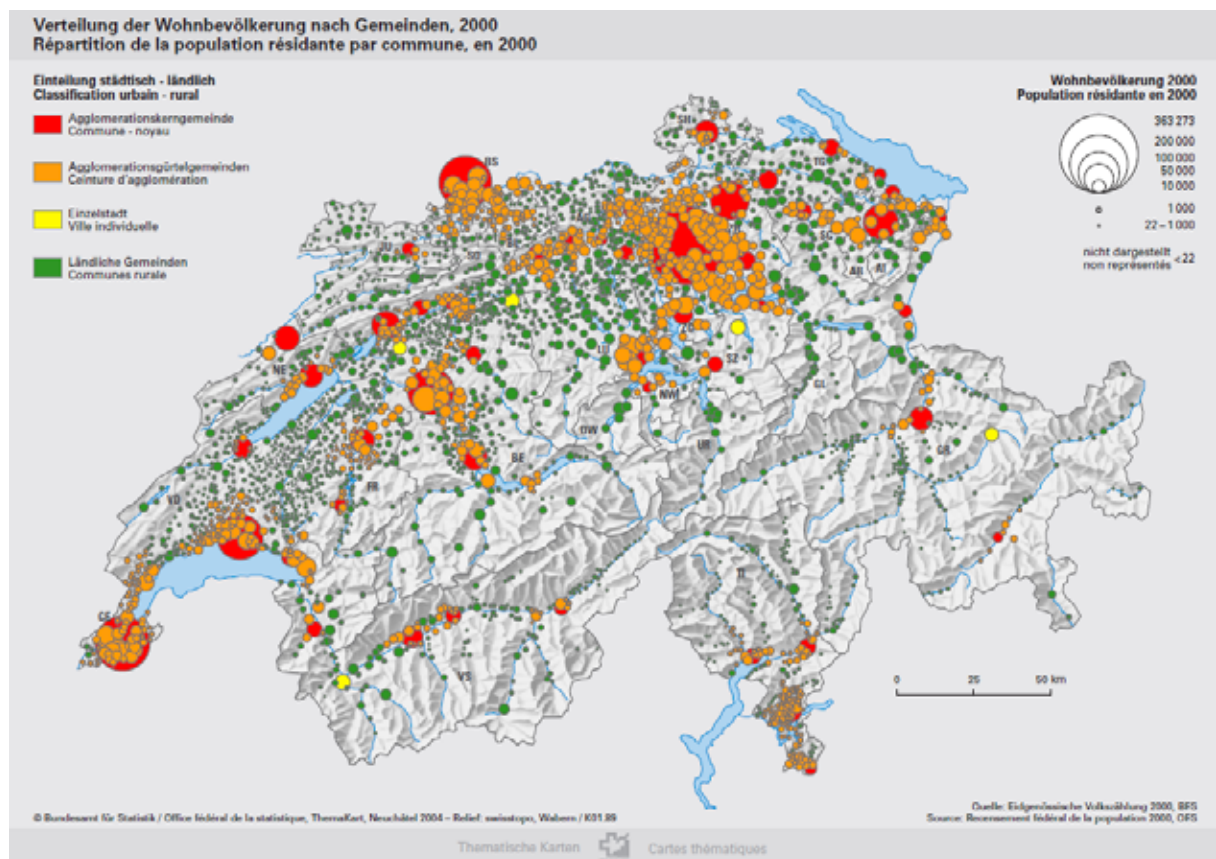
In Ergänzung zu den im Bericht 2006 gemachten Ausführungen ist festzuhalten, dass es Spielbanken gibt, die sehr gute Ergebnisse erzielen bzw. sich seit 2006 stark steigern konnten, obwohl sie in ihrem Einzugsgebiet grossflächig von anderen Spielbanken konkurrenziert werden. Beispiele: Freiburg (Konkurrenz von Bern und Montreux, beides grosse A-Casinos) mit 26 Prozent ROA (Gesamtkapitalrendite) und 28 Millionen Franken BSE (2005 bis 2008: + 51%). Oder Lugano und Mendrisio, die trotz Konkurrenz von Campione (und Locarno) und grosser Nähe zueinander jahrelang zu den BSE-stärksten Casinos der Schweiz zählten. Mendrisio generierte im Jahr 2008 immer noch 14.7 Prozent ROA und 109 Millionen BSE. Lugano erwirtschaftete 87 Millionen Bruttospielertrag. Dass die Gesamtkapitalrentabilität (ROA) im Jahr 2008 bei lediglich 0.26 % lag, war die Folge innerbetrieblicher Schwierigkeiten.

In Anbetracht dieser Feststellung sowie nach der Analyse der Entwicklung der Bruttospielerträge sowie der Gesamtkapitalrentabilität aller Spielbanken erscheint es heute angezeigt, die im Bericht 2006 vorgenommene Beurteilung zur Marktsättigung zu präzisieren beziehungsweise zu verfeinern. Die erwähnten Beispiele von Spielbanken, die erhebliche Konkurrenz ohne Probleme verkraften,

weisen darauf hin, dass nicht nur die Erreichbarkeit innert 30 Minuten entscheidend ist, sondern auch ein weiterer Faktor zu berücksichtigen ist: Das Reservoir an Spielern, die Bevölkerungsdichte. Es ist deshalb auch zu überprüfen, ob und wo noch Gebiete bestehen, die aufgrund einer erheblichen Bevölkerungsdichte weiteres Potenzial aufweisen.

Analyse der Räume bisheriger Agglomerationsspielbanken; Zentraler Faktor: Bevölkerungsdichte

Für die Beurteilung der Abdeckung des geographisch definierten Marktes ist somit zentral, welche Bevölkerungsdichte innerhalb der erwähnten 30-Minutenräume auszumachen ist. Hierfür ist auf die Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung nach Kantonen, Bezirken und Gemeinden, 2008, des Bundesamtes für Statistik (BfS) zu verweisen (Internet). Eine entsprechende graphische Darstellung ist auf der Übersichtskarte des BfS zur Verteilung der Wohnbevölkerung der Schweiz nach Gemeinden (Zahlen 2000) ersichtlich:



Für die räumliche Definition der Bezirke gilt die Karte „166 Bezirke und 26 Kantone der Schweiz“, BfS, 2007, s. **Anhang 6**.

Wenn die Bruttospielerträge der heutigen Agglomerationsspielbanken den Einwohnerzahlen der Bezirke gegenübergestellt werden, die im ungefähren 30-Minutenradius um die jeweilige Spielbank liegen und so bereits im Bericht 2006 als massgebliches (Kern-)Einzugsgebiet bezeichnet wurden, zeigt sich folgendes Bild:

Unter durchschnittlichen Verhältnissen kann in einem 30-Minuten-Einzugsgebiet mit 10 000 Einwohnern ein Bruttospielertrag von ungefähr 1 Million Franken erwirtschaftet werden. Ein 30-Minutenraum mit ungefähr 250 000 Einwohnern kann eine Spielbank mit 25 Millionen BSE alimentieren (ein 500 000-Einwohner-Einzugsgebiet ermöglicht 50 Millionen BSE, ein Millionenraum 100 Millionen). Ab einer Grösse von 15 bis 20 Millionen Franken Bruttospielertrag lassen sich normalerweise gute Renditen erzielen und die Steuereinnahmen sind namhaft.

3.2.3 Konkrete Möglichkeiten

Vorbemerkungen: Wenn nachstehend konkrete Möglichkeiten für allfällige neue Standorte aufgezeigt werden, wird dies den Bundesrat selbstverständlich nicht davon entbinden, zu einem späteren Zeitpunkt die konkreten Projekte genau zu überprüfen und namentlich zu beurteilen, ob die gesetzlich vorgesehenen Konzessionsvoraussetzungen in jedem Einzelfall gegeben sind. Sollte der Bundesrat den Empfehlungen der ESBK folgen, liesse sich hieraus kein Recht ableiten, dass in der Region tatsächlich auch eine Konzession erteilt wird. Sofern später keine valablen Projekte beigebracht werden, die eine gewisse Sicherheit dafür bieten, dass negative Auswirkungen ausgeglichen werden, steht es dem Bundesrat offen, auf die Vergabe von Konzessionen zu verzichten.

Mögliche neue Konzessionen wären in Anwendung des Artikels 17 Absatz 1 SBG so zu terminieren, dass sie im selben Zeitraum enden wie die heute bestehenden (also spätestens Ende 2023).

In diesem Bericht wurde bereits aufgezeigt, dass es wenig Sinn machen würde, in Grenzgebieten neue Konzessionen zu erteilen. Gleiches gilt für die Bergregionen. Die dort befindlichen Spielbanken fallen im Vergleich zu den übrigen Casinos deutlich ab, was Bruttospielertrag und Rendite betrifft. Eine Ausnahme macht hier allenfalls die Spielbank Crans-Montana, die ihre Kunden indes nicht im Ort selbst, sondern hauptsächlich im Talgebiet rekrutiert. Standorte für andere erfolgversprechende „Bergcasinos“ sind heute nicht ersichtlich.

In erster Linie sind grosse Agglomerationen ohne Spielbank daraufhin zu überprüfen, ob nicht trotz heutiger Abdeckung durch ein Casino, das in 30 Minuten erreicht werden kann, noch zusätzliches Potenzial aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte vorhanden ist. Weiter lassen sich konkrete Ergänzungsmöglichkeiten in Gebieten suchen, die ausserhalb von bisherigen Einzugsräumen liegen und so eine noch nicht gedeckte Nachfrage aufweisen.

Die Ballungszentren Basel, Bern, Genf, Luzern, Lugano und St. Gallen sind mit eigenen Spielbanken abgedeckt. Fragen stellen sich zu den Räumen Zürich, Lausanne und Neuenburg. Weitere Gebiete mit einer gewissen Grösse (insbesondere in Agglomerationsräumen, aber auch z.B. im Raum Uri, Ob- und Nidwalden), die eine genügend grosse noch nicht gedeckte Nachfrage aufweisen, bestehen nicht.

Lausanne liegt in der Peripherie des Einzugsraums der Spielbank Montreux, weist keine massgebenden Besonderheiten (wie z.B. Zürich) aus und ist auch von der Grösse her nicht gesondert zu betrachten (unter zweihunderttausend Einwohner). Deshalb findet sich in Lausanne kein Platz für eine weitere, erfolgreiche Spielbank.

Der Raum Zürich liegt zwar auch am Rande der Einzugsgebiete anderer bestehender Spielbanken. Aufgrund seiner sehr grossen Bevölkerungsdichte stellt sich hier indes die Frage, ob nicht dennoch zusätzliches Potenzial brachliegen könnte. Es rechtfertigt sich eine genauere Prüfung.

Der Raum Neuenburg - La Chaux-de-Fonds - Yverdon ist der einzige grössere Raum auf der Schweizer Karte, der von keinem Kerneinzugsgebiet eines bestehenden Casinos abgedeckt wird, was ebenfalls eine genauere Prüfung rechtfertigt.

3.2.3.1 Ballungsraum Zürich

Standorte

Gebietsteile auf der Achse Winterthur-Stadtzentrum liegen so, dass sich das nächstgelegene Casino nicht innerhalb von 30 Minuten erreichen lässt. Andere Teile liegen zwar im 30-Minuten-Radius einer bestehenden Spielbank, sind aber derart dicht besiedelt, dass dennoch zusätzliches Potenzial auszumachen ist.

Standort Winterthur: Eine Spielbank im Bezirk Winterthur läge zwar ausserhalb des 30-Minuten-Radius einer anderen Spielbank. Ihr Einzugsgebiet würde sich aber mit demjenigen der Spielbanken Schaffhausen und Baden ganz oder teilweise überschneiden. Es ist nicht davon auszugehen,

dass sie für die Zürcher Stadtbevölkerung speziell attraktiv - attraktiver beispielsweise als Baden oder Pfäffikon – wäre. Zusätzliches Kundenpotenzial vermöchte sie demnach kaum zu mobilisieren. Sie würde vielmehr mit anderen, in der weiteren Umgebung liegenden Spielbanken rivalisieren. Im Hinblick auf die Steuereinnahmen insgesamt (auch unter Berücksichtigung der Verluste für Schaffhausen und Baden) würde sich ein solches Projekt für den Fiskus nicht rechnen.

Fazit: Aus diesen Gründen ist diese Idee zu verwerfen.

Standort Stadt Zürich: Eine Spielbank im Zentrum der Stadt Zürich läge knapp ausserhalb der 30-Minuten-Einzugsgebiete von Baden und Pfäffikon. In einem 30-Minutenradius wären fast eineinhalb Millionen Einwohner erreichbar - teilweise aber in Überschneidung mit Einzugsgebieten anderer Casinos, was angemessen zu berücksichtigen ist. Mit dem nordwestlichen Seeufer („Goldküste“) könnte zudem eine neue, gutbetuchte Kundschaft erreicht werden. Ein Zentrums casino in Zürich vermöchte zudem allenfalls auch denjenigen Teil der Stadtbevölkerung zu mobilisieren, der nicht individuell motorisiert ist und deshalb bereits heute nicht dem Einzugsgebiet von Baden zugerechnet werden konnte. Auch würden neu Pendler erreicht, die im Dienstleistungssektor (Banken, Versicherungen) arbeiten und sich am Feierabend bereits in der Innenstadt befinden. Im Raum Winterthur dürften auch diverse neue Casinokunden von einer Spielbank in Zürich angesprochen werden. Dass sich Teile des Einzugsgebietes mit denjenigen anderer Spielbanken überschneiden, ist freilich ebenfalls zu beachten. Ausserordentlich hohe Bruttospielerträge einer Spielbank in Zürich wären aus diesem Grund und insgesamt auch deshalb nicht zu erwarten, weil das Freizeit-Konkurrenzangebot riesig ist. Auch hielte die Verkehrssituation im Zentrum die „automobilen“ Kunden von ausserhalb ab. Dennoch ist die Idee weiterzuverfolgen.

Eine Spielbank ausserhalb des Zentrums könnte nur noch einen Teil der bisher nicht erreichten Kundensegmente ansprechen. Selbst wenn sie zahlenmässig noch bessere Ergebnisse als eine Spielbank im Zentrum erzielen könnte, ginge dies wohl zulasten der anderen Spielbanken. Vermutlich fände schwergewichtig eine blosser Umschichtung statt. Insgesamt wäre das auch für den Staat nicht von Vorteil. Dies müsste im Rahmen eines konkreten Konzessionsverfahrens berücksichtigt werden.

Fazit: Eine Spielbank im Zentrum wäre am aussichtsreichsten. Die mit der Konzessionserteilung verbundenen Auswirkungen sind indes sorgfältig zu analysieren:

Auswirkungen

Auswirkungen für die Spielbank Baden AG: Die Kunden der A-Spielbank Baden stammen heute aus einem Modell-Einzugsgebiet von ungefähr einer Million Einwohnern. Die Stadt Zürich kann hierzu nur teilweise dazugezählt werden, weil sie an der äusseren Peripherie des 30-Minutenradius liegt und weitere Besonderheiten aufweist: Der theoretisch errechnete 30-Minuten-Radius der Spielbank Baden findet seine tatsächliche Grenze infolge der prekären Verkehrsverhältnisse bereits in den Aussenquartieren der Stadt Zürich. Die in der Kernstadt Zürich lebende Bevölkerung weist zudem gemäss Publikation Statistik Stadt Zürich 1/2005 (beruhend auf Zahlen des BfS 2002) einen sehr tiefen Motorisierungsgrad auf (Anzahl Autos pro tausend Einwohner): 387 (gesamtschweizerischer Schnitt: 504). Die Konkurrenz durch das Freizeitangebot in Zürich ist gross.

Bei Eröffnung einer Spielbank in der Stadt Zürich würden über eine halbe Million Einwohner in einen Überschneidungsbereich fallen, für welche die beiden Spielbanken ungefähr gleich attraktiv wären. Die Einwohner des Bezirks Baden selbst dürften aufgrund des eigenen Casinos und der Verkehrssituation (Busnetz) schwergewichtig auf die Spielbank Baden fokussiert sein. Insgesamt verkleinerte sich das rechnerische Einzugsgebiet der Spielbank Baden mutmasslich dennoch um gegen einen Drittel.

Zwischenergebnis: Die Bruttospielerträge der Spielbank Baden dürften um ca. 30-40 Millionen Franken zurückgehen, was Steuerausfälle von 25-30 Millionen verursachen würde. Es gibt schon heute durchaus rentable Spielbanken dieser Grösse. Diese drastischen Auswirkungen einer Zürcher Spielbank müssten von dieser kompensiert werden.

Die Spielbank Baden AG hat der ESBK eine eigene Einschätzung der Auswirkungen einer Spielbank in Zürich zugestellt. Die befürchteten Bruttospielertragseinbussen fallen etwas pessimistischer aus (45 Millionen Franken) als die Einschätzung der ESBK.

Auswirkungen für die Casino Zürichsee AG (Pfäffikon): Das theoretische Einzugsgebiet einer Stadtzürcher Spielbank würde sich mit demjenigen der Spielbank in Pfäffikon überschneiden (betroffene Gebiete: Westlicher Stadtraum Zürich und Teile der Zürichsee-Süd- und Nordseite mit ca. einer Viertelmillion Einwohnern). Der Hauptteil der Zürichsee-Südpopulation wird aus verkehrstechnischen Gründen Pfäffikon vorziehen, ebenso die Bevölkerung unmittelbar nordseitig des Seedammes. Wer dort wohnt, wo sich die Einzugsgebiete überschneiden, dürfte eher der Spielbank Pfäffikon zugewandt sein als den Weg in die Innenstadt Zürich auf sich zu nehmen. Die Verluste dürften sich deshalb für die Spielbank Pfäffikon in Grenzen halten, aber dennoch spürbar sein.

Zwischenergebnis: Es kann damit gerechnet werden, dass der Bruttospielertrag der Spielbank in Pfäffikon, deren Einzugsgebiet sich rechnerisch um ca. 20 Prozent verringern würde, ungefähr 6-10 Millionen Franken sinken würde, was Steuerausfälle von ca. 3-5 Millionen Franken zur Folge hätte.

Auswirkungen für die Grand Casino Luzern AG: Die Konzessionierung einer Spielbank in Zürich dürfte sich ebenfalls auf den Bruttospielertrag des Casinos Luzern auswirken.

Zwischenergebnis: Die Einbussen der Bruttospielerträge der Spielbank in Luzern dürften sich auf 2-5 Millionen belaufen. Die Steuerausfälle würden mutmasslich 1-3 Millionen Franken betragen.

Auch die Grand Casino Luzern AG hat der ESBK eine eigene Einschätzung der Auswirkungen einer Spielbank in Zürich zugestellt. Die befürchteten Bruttospielertragseinbussen fallen pessimistischer aus (zwischen 4 und 10 Millionen Franken) als die Einschätzung der ESBK. Die Spielbank hat dabei die Distanz Luzern-Zürich (Zentrum) mit 30 Minuten Fahrtzeit etwas grosszügig bemessen und geht so von einem grösseren konkurrierenden Einzugsgebiet aus als die ESBK. Im schlimmsten Fall erwartete die Spielbank (unter zusätzlicher Berücksichtigung weiterer Faktoren wie Rauchverbot etc.) rote Zahlen.

Auswirkungen für die CSA Casino Schaffhausen AG: Ein geringer Einfluss wäre in Schaffhausen zu verspüren. Insbesondere Spieler des Bezirks Winterthur dürften von einer Spielbank in Zürich angesprochen werden.

Zwischenergebnis: Die Einbussen der Bruttospielerträge der Spielbank Schaffhausen dürften ca. 10-20 Prozent und damit ca. 2-3 Millionen Franken betragen, womit Steuerausfälle von etwas über 1 Millionen Franken verbunden wären.

Kumulierte Auswirkungen: Die Eröffnung einer Spielbank in Zürich würde in den umliegenden bestehenden Casinos Einbussen im Bereich der Bruttospielerträge von insgesamt ungefähr 40-60 Millionen auslösen. Der Fiskus hätte dadurch (brutto) ca. 30-40 Millionen Franken an Steuerausfällen hinzunehmen.

Zu erwartende Auswirkungen einer Spielbank in Zürich: Es ist davon auszugehen, dass das Einzugsgebiet eines Casinos in der Stadt Zürich das Einzugsgebiet von anderen Spielbanken so überschneiden würde, dass ungefähr eine halbe Million Einwohner betroffen wären. Daneben könnte diese Spielbank zusätzlich noch einige hunderttausend Einwohner erreichen, die bisher aufgrund der speziellen Situation der Grossstadt von keinem (anderen) Casinoangebot profitieren wollten. Eine Spielbank könnte rechnerisch davon ausgehen, dass ihr potentieller Kundenstamm etwas weniger als eine Million Einwohner beträgt. Dennoch dürfte sich ein Bruttospielertrag von 70 bis 100 Millionen Franken erzielen lassen, was ungefähr 40 - 60 Millionen Franken an Spielbankenabgaben generieren würde.

Mögliche Bewerber dürften nicht damit rechnen, von steuerlichen Startreduktionen nach Art. 41 Abs. 4 SBG zu profitieren. Diese Reduktion war als Starthilfe nach dem Marktauftritt der ersten Casinos nach SBG gedacht. Solche Hilfen sind heute nicht mehr angebracht.

Gegenüberstellung der insgesamt zu erwartenden Auswirkungen: Die Einbrüche bei den Spielbankenabgaben der bestehenden Casinos müssen progressionsbedingt mehr als kompensiert werden, damit dem Fiskus ein Mehrertrag entsteht. Dieses Ziel wird erreicht, sofern sich die oben getroffenen Annahmen in Zukunft als richtig erweisen sollten. Insgesamt ist in diesem Fall mit einem steuerlichen Mehrertrag von ungefähr 10 - 20 Millionen zu rechnen.

Würde die Spielbank Baden mehr Kunden verlieren als angenommen (ohne gleichzeitigen Anstieg der Erträge aus Zürich), könnte der öffentlichen Hand eine negative Steuerbilanz erwachsen.

Insgesamt ist zu beachten, dass eine steuerliche Nullsummenrechnung (oder gar ein kleiner Verlust) für die gesamte Volkswirtschaft nicht unbedingt negativ zu bewerten wäre (Arbeitsplätze, Freizeitangebot, Tourismus). Wünschenswert ist dennoch, dass sich die Erteilung von zusätzlichen Konzessionen steuerlich positiv auswirkt.

Besonderes: Der Kanton Zürich hat mehrfach eine Konzession gefordert (z.B. die Schreiben des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 19. April 2006 und 25. November 2009 an die ESBK).

Aufgrund der Charakteristika der Stadt Zürich als grösste Stadt der Schweiz, als Tourismusdestination Nr. 1 sowie als Finanzplatzzentrum, jedenfalls aber in Anbetracht des mutmasslichen Kundenpotenzials, wäre es angezeigt, eine Konzession A zu vergeben. A-Spielbanken haben für den Bund den Vorteil, dass er 100 Prozent der Spielbankenabgabe vereinnahmen kann. Freilich ist einzuräumen, dass die Einbussen bei den umliegenden Spielbanken grösser ausfallen dürften als bei der Erteilung einer B-Konzession.

Ergebnis

Die ESBK kann nicht garantieren, dass sich ihre Modellannahmen als vollständig richtig erweisen werden. Sie ist indes von deren Plausibilität überzeugt. Eine A-Spielbank in Zürich kann die Anforderungen erfüllen. Es versteht sich von selbst, dass eine Antragstellerin belegen müsste, welche internen und externen Effekte die Geschäftstätigkeit zeitigen wird (Businessplan, Auswirkungen auf andere Spielbanken etc.).

3.2.3.2 Gebiet Neuenburg

Standorte

Standort La-Chaux-de-Fonds: Eine Spielbank an diesem Ort würde keine andere Schweizer Spielbank direkt (im 30-Minuten-Fahrzeitraum) konkurrenzieren. Der Raum La Chaux-de-Fonds / Le Locle, der über fünfzigtausend Einwohner umfasst, könnte ohne Konkurrenz abgedeckt werden. Auch weite Teile der Neuenburgersee-Norduferregion könnten angesprochen werden (ca. 20 Fahrminuten entfernt). Zudem liessen sich zusätzliche ausländische Kunden anwerben, wenn auch das Potenzial hierzu infolge der weiträumig ländlichen und recht karg besiedelten Gegend auf der französischen Seite eher als gering erscheint. Insgesamt könnte eine Spielbank in La-Chaux-de-Fonds aber weniger als zweihunderttausend Einwohner erreichen. Somit würde sie nur bescheidene Beträge einspielen (unter 20 Millionen Franken), was für den Fiskus nicht interessant ist.

Fazit: Eine Spielbank in La-Chaux-de-Fonds beeinträchtigte zwar keine heute bestehenden Spielbanken, spielte aber zu wenig Bruttospielertag ein. Die Idee ist deshalb nicht weiter zu verfolgen.

Standort Yverdon: Yverdon liegt ausserhalb der Gebiete, von welchen aus andere Spielbanken innerhalb von 30 Minuten erreicht werden können. Die Fahrzeit nach Yverdon beträgt von Teilen von Lausanne aus sowie ab der Stadt Neuenburg weniger als 30 Minuten. Eine dort befindliche Spielbank könnte auf ein Einzugsgebiet von über einer Viertelmillion Einwohnern zählen, was durchaus erfolversprechend sein könnte. Zu beachten wäre aber, dass die erreichten Räume zu kleinen Teilen bereits von anderen Spielbanken abgedeckt sind. Konkurrentinnen wären Granges-Paccot und Montreux. Infolge der überdurchschnittlichen Ergebnisse von Montreux (2008: 122 Millionen BSE) ist aber davon auszugehen, dass das Einzugsgebiet der A-Spielbank Montreux weitere

Kreise des Genferseeufers erreicht. Ob diese Kreise eine B-Spielbank in Yverdon bevorzugen würden, erscheint fraglich. Die Ergebnisse in Yverdon könnten daher kleiner ausfallen als theoretisch erwartet. Sollte eine Spielbank in Yverdon auch in nur geringem Ausmass Kunden der Spielbank Montreux abwerben, hätte dies relativ gravierende Auswirkungen auf deren Spielbankenabgaben, die von Yverdon nicht kompensiert werden könnten. Würden nach der Eröffnung einer Spielbank in Yverdon die Bruttospielerträge in Montreux beispielsweise um 20 Millionen Franken zurückgehen, müssten in Yverdon (infolge des Effekts der Progression) über 36 Millionen Franken Bruttospielertrag erwirtschaftet werden, damit das Resultat ausgeglichen wird. Das ist nicht realistisch. Zudem liegt Yverdon im Kanton Waadt, wo bereits eine Spielbank steht (Montreux). Die Erteilung einer weiteren Konzession in diesem Kanton könnte politisch heikel sein.

Ähnliche Überlegungen zu den Steuereinnahmen lassen sich hinsichtlich der Spielbank in Meyrin anstellen. Kleinere Verluste müssten durch Yverdon mit summenmässig deutlich höheren Erträgen kompensiert werden, was nicht realistisch ist.

Fazit: Yverdon ist als Standort zu verwerfen.

Standort Neuenburg: Ein Standort in der Stadt Neuenburg hätte den Vorteil, dass nebst der Population am Nordufer des Neuenburgersees auch Yverdon in einer Fahrzeit von 30 Minuten erreicht werden könnte (dessen Einwohner heute deutlich ausserhalb der 30-Minutenräume von Montreux, Granges-Paccot oder Meyrin liegen). Dazu könnte der Raum Bielersee-Nordufer erreicht werden. Biel liegt knapp ausserhalb des 30-Minuten-Einzugsgebiets von Bern und deutlich ausserhalb jenes von Courrendlin und könnte allenfalls dem nur knapp über 30 Minuten entfernt liegenden Neuenburg, mindestens zu einem kleinen Teil, zugerechnet werden. Yverdon, das an der Peripherie liegen würde, befindet sich heute von den Einzugsräumen der bestehenden Spielbanken relativ weit weg und hätte deshalb Potenzial. Ohne Berücksichtigung der Überschneidungsräume zu den Einzugsgebieten der Spielbanken in Granges-Paccot und in Bern könnte eine Spielbank in der Stadt Neuenburg mit einem Einzugsgebiet von ca. einer Viertelmillion Einwohnern rechnen.

Fazit: Der Raum Neuenburg hätte viele Vorteile. Die Erteilung einer Konzession ist ins Auge zu fassen.

Auswirkungen

Auswirkungen auf umliegende Spielbanken: Im Raum, in welchem sich die Einzugsgebiete der drei Spielbanken Granges-Paccot, Bern und Neuenburg überschneiden, leben ungefähr fünfzigtausend Einwohner, was den drei Spielbanken distanzbedingt etwa zu gleichen Teilen zuzurechnen wäre. Dies sollte den bestehenden Spielbanken nur unwesentliche Einbussen verursachen.

Zu erwartende Auswirkungen einer Spielbank in Neuenburg: Es könnte mit einem Bruttospielertrag von 15-25 Millionen Franken gerechnet werden. Ohne Start- oder andere Reduktionen würde das zusätzlich ca. 10 Millionen Franken an Spielbankenabgaben generieren. Dazu kommen die Unternehmenssteuern und die Steuern der Angestellten des neuen Arbeitgebers. Startreduktionen nach Art. 41 Abs. 4 SBG wären nicht zu gewähren (vgl. Ausführungen zum Raum Zürich).

Besonderes: Der Kanton Neuenburg hat mehrfach eine Konzession gefordert (letztmals mit Schreiben des Regierungsrates des Kantons Neuenburg vom 28. September 2009 an den Bundesrat). Auch sind der ESBK konkrete Projektideen in diesem Kanton zugeschickt worden (diese wurden zur Kenntnis genommen; auf vertiefte Unterredungen oder Prüfung der Unterlagen wurde verzichtet, da neue Konzessionen im damaligen Moment kein Thema waren).

Infolge der Grösse der Stadt Neuenburg, der zu erwartenden Grösse der Spielbank und aufgrund der Bedeutung für die Region wäre es angezeigt, eine Konzession B zu erteilen.

Ergebnis

Die Implementierung einer B-Spielbank in Neuenburg könnte erfolgversprechend sein. Grosse Räume des mutmasslichen Einzugsgebietes liegen heute „brach“. Ein Bruttospielertrag von 15-25

Millionen Franken und eine Spielbankenabgabe von ca. 10 Millionen Franken sollten erzielbar sein, ohne die Resultate anderer Spielbanken in massgeblichem Ausmass zu tangieren. Eine Antragstellerin müsste mit einem umfangreichen Dossier konkret belegen, wie die Ziele erreicht werden sollen (Businessplan).

3.2.4 Vor- und Nachteile der Eröffnung einzelner neuer Spielbanken

Vorteile

- Nach Abzug der Einbussen bei den Spielbankenabgaben der bestehenden Casinos dürften steuerliche Mehreinnahmen von 20-30 Millionen Franken resultieren.
- Auch wenn die bestehenden Spielbanken nach der Eröffnung neuer Betriebe gezwungen wären, Stellen abzubauen, ist davon auszugehen, dass netto dutzende bis wenige hundert neue Stellen geschaffen werden. Dies hat positive Folgen für die Betroffenen und die Volkswirtschaft, insbesondere könnten auch zusätzliche Unternehmenssteuern vereinnahmt werden.
- Bereicherung des Freizeit- und Tourismusangebotes zweier Schweizer Städte, davon der grössten Schweizer Stadt, die bisher ohne Spielbank geblieben ist (früher aber über einen Kursaal mit Boulespielbewilligung verfügte).

Nachteile

- Es könnte der Vorwurf erhoben werden, dass wider Treu und Glauben gehandelt werde. Solange keine Existenzbedrohung vorliegt, ist dieser Vorwurf jedoch unbegründet; s. oben, Ziff. 3.2.1.
- Eine Spielbank in Zürich würde zum Teil beachtliche Einbussen bei bestehenden Spielbanken verursachen. Dies insbesondere bei der Spielbank in Baden (gegen einen Drittel Umsatzrückgang), aber auch bei der Spielbank in Pfäffikon (gegen zwanzig Prozent Umsatzrückgang). Zudem stellten sich auch bei den Spielbanken in Schaffhausen und Luzern geringe Einbussen ein. Folgen: Redimensionierung, möglicher Personalabbau, Rückgang auch der Renditen. Aber: Spielbanken wie St. Gallen und Bern zeigen, dass auch mit geringeren Umsätzen angemessene Renditen erzielt werden können; eine Redimensionierung kann, da voraussehbar, umsichtig geplant werden. Spielbanken wie Schaffhausen, die aus verschiedenen Gründen in der Vergangenheit weniger Reserven schaffen konnten, dürften möglicherweise härter getroffen werden.
- Risiko einer unerwarteten Marktentwicklung, die in extremis auch zu steuerlichen Einbussen gegenüber dem Ist-Zustand führen könnte.

3.3. Schlussergebnis zum Hauptauftrag betr. neue Konzessionen

Der Bundesrat geniesst einen Handlungsspielraum. Ihm steht sowohl die Möglichkeit offen, bis 2022 keine neuen Konzessionen zu erteilen, wie auch die Möglichkeit punktueller Veränderungen der Konkurrenzsituation im Schweizer Casinomarkt. Die Vorteile der Erteilung neuer Spielbankenkonzessionen überwiegen deren Nachteile. Die Beibehaltung des Status quo würde keine entscheidenden Vorteile mit sich bringen. Eine A-Spielbank in Zürich und eine B-Spielbank in Neuenburg stellen die erfolgversprechendsten Optionen dar (Konzessionsdauer bis Ende 2023).

Aus einer dieser Empfehlungen folgenden Bundesratsentscheid können keine Rechte abgeleitet werden. Können keine valablen Projekte beigebracht werden, die eine gewisse Sicherheit bieten, dass allfällige negative Auswirkungen ausgeglichen werden, steht es dem Bundesrat frei, keine Konzessionen zu vergeben.

Sobald der Bundesrat sein grundsätzliches Einverständnis für zwei neue Konzessionen erteilt hat, wird die ESBK als instruierende Behörde das gesetzlich vorgesehene Verfahren (Art. 15 des Spiel-

bankengesetzes) an die Hand nehmen und dem Bundesrat zu gegebenem Zeitpunkt konkrete Anträge zur Konzessionserteilung stellen.

Empfehlung Nr. 1 an den Bundesrat: Für die Räume Stadt Zürich und Region Neuenburg seien Konzessionsvergabeverfahren für neue Konzessionen (Konzessionen A in Zürich und B in Neuenburg) auszuschreiben.

Die ESBK sei zu beauftragen, innert vier Monaten (nach dem Entscheid des Bundesrates zum vorliegenden Bericht) die Verfahrensmodalitäten und Anforderungen für Konzessionsgesuche im Bundesblatt zu publizieren.

Zusatzaufträge

4. Unterscheidung A-Spielbanken und B-Spielbanken

Im Bericht 2006 wurde die Frage gestellt, inwieweit die vom Gesetzgeber gewollte Privilegierung der Standortkantone für Spielbanken mit einer Konzession der Kategorie B noch gerechtfertigt sei. Es wurde ausgeführt, dass eine Aufhebung der Konzessionskategorien eine massive Veränderung der seinerzeit vom Bundesrat geschaffenen Rahmenbedingungen für die Konzessionserteilungen bedeuten würde. Solches könnte nur in Übereinstimmung mit dem Willen der konzessionierten Spielbanken, der steuerlich teilweise stark betroffenen Standortkantone und zudem nur dann erfolgen, wenn die Rahmenbedingungen der anderen bereits konzessionierten Spielbanken nicht in gravierender Weise tangiert würden. Immerhin wurde dem Bundesrat im Bericht 2006 eine Lockerung der Angebotsrestriktionen der B-Spielbanken in Bezug auf die Anzahl zulässiger Spielautomaten vorgeschlagen. Das Beispiel der Spielbank Mendrisio als der mit Abstand umsatzstärksten und meist frequentierten Spielbank hatte gezeigt, dass die Angebotsrestriktionen für B-Spielbanken nicht an das Potenzial der Standortregion angepasst waren. Der Vorschlag wurde vom Bundesrat am 9. März 2009 aber abgelehnt.

Ständerat Filippo Lombardi nahm in seinem Postulat vom 23. März 2007 (Curia Vista 07.3264) diese Thematik dennoch wieder auf und lud den Bundesrat ein, eine Lockerung der VSBG-Angebotsrestriktionen für Spielbanken mit einer B-Konzession und die Erhöhung der Anzahl der zugelassenen Glücksspielautomaten von derzeit 150 auf mindestens 250 Geräte zu prüfen. Der Bundesrat nahm das Postulat an und signalisierte die Bereitschaft, eine Lockerung der Angebotsrestriktionen von Spielbanken mit einer Konzession B und eine Erhöhung der Anzahl der zugelassenen Automaten zu prüfen. Dies aber nur, wenn dies im Rahmen der angekündigten künftig zu führenden gesamtheitlichen Diskussion über die Annäherung der Kategorien A und B geschehe. Eine partielle Abschwächung der Unterscheidungsmerkmale hingegen hielt er nicht für angebracht.

Weil sich der Bundesrat anlässlich der Beantwortung des Postulates Lombardi einverstanden zeigte, auf seinen Entscheid i.S. Automatenzahlillimite unter der Bedingung zurückzukommen, eine gesamtheitliche Diskussion über die Annäherung der Kategorien A / B führen zu können, nimmt der vorliegende Bericht auch diese Thematik auf.

4.1. Übersicht über die bestehenden Unterschiede

Punkto Aufsicht werden die B-Casinos gleich behandelt wie A-Casinos. Es bestehen folgende Unterschiede (aktuell laufende Änderung der Progressionsschwelle für die A-Casinos berücksichtigt):

Steuerliche Unterschiede:

Die Standortkantone der B-Spielbanken erhalten Steuereinnahmen (40 %). Die B-Spielbanken haben die Möglichkeit von steuerlichen „Tourismusabzügen“ sowie von steuerlichen Abzügen für Vergabungen in öffentlichem Interesse.

Betriebliche Unterschiede:

Die B-Spielbanken haben eingeschränkte Spielangebote: Limite von 150 Automaten, lediglich drei Tischspielarten, Jackpotmaximum 100 000 Franken, Verbot der Vernetzung von Jackpots. Erlaubt ist nur ein einziges Jackpotsystem. Einsätze und Gewinne sind limitiert.

4.2. Grenzen möglicher Veränderungen

Der Gesetzgeber hat 1998 mit Inkraftsetzung des Spielbankengesetzes zwei Kategorien von Spielbanken geschaffen. Gänzlich neu geschaffen wurden Spielbanken mit einer Konzession A, die so genannten Grand Casinos. Die Spielbanken mit Konzessionen B waren als faktischer Ersatz für die früheren Kursäle gedacht. Um der Kategorisierung gerecht zu werden, wurden bei Spielbanken mit Konzessionen B Möglichkeiten zu Steuerreduktionen geschaffen. Den Kantonen wurde zugestanden, zu Lasten der AHV Teile der Steuererträge zu vereinnahmen. Um diese Spielbanken auch tatsächlich als faktische Nachfolgeunternehmen der damaligen Kursäle auszugestalten, hat der Bundesrat mittels Ausführungsverordnung einschränkende technische, spiel- und spielangebotsbezogene Regelungen erlassen.

Die heutigen Unterschiede vollumfänglich aufzuheben, würde bedeuten, das damals vom Bundesrat geschaffene System massiv abzuändern. Hierzu wäre das Einverständnis insbesondere der (B-) Kantone nötig, was politisch aussichtslos sein dürfte, da diese heute von Steuerreinnahmen in Millionenhöhe profitieren (2008: 79.8 Millionen Franken). Eine Alternative wäre, dass künftig alle Standortkantone oder gar alle Kantone von den Steuereinnahmen profitieren würden. Dies käme aber einer grösseren Systemänderung gleich, was nicht Inhalt des Auftrages des Bundesrates war. Zudem wäre ein solches Vorhaben aus rechtsstaatlichen Gründen abzulehnen; der Verfassungsauftrag gemäss Artikel 106 BV zur Zweckbestimmung der Steuern würde umgangen. Der Bund dürfte auch aus finanzieller Sicht kein Interesse an einer solchen Lösung haben. Möglich bleibt eine Diskussion am Ende der 20 Jahre der Konzessionsdauer.

In Beantwortung des Postulates Lombardi (s. oben, Curia Vista 07.3264) hielt der Bundesrat fest, dass er es für nicht für angebracht hält, die Unterscheidungsmerkmale der beiden Kategorien von Spielbanken partiell und *einseitig* abzuschwächen, ohne auf die Gesamtproblematik einzugehen. Aus den erwähnten Gründen (Einverständnis, Steuern) kann aber die Gesamtproblematik nicht vollumfänglich angegangen werden; es können nicht alle Unterschiede A-B überprüft werden. Von der ursprünglichen Idee betreffend A- und B-Casinos sollte demzufolge im Grundsatz nicht abgewichen werden. Zumindest während der Dauer der laufenden, auf 20 Jahre beschränkten Konzessionen, sollten die vom Gesetzgeber gewollten Hauptunterschiede beibehalten werden.

Die bei der Beantwortung des Postulates Lombardi angekündigte „gesamtheitliche Diskussion“ muss somit als „gesamtheitlich im Rahmen des politisch und juristisch Möglichen“ verstanden werden. Es soll möglich sein, einzelne Unterschiede abzubauen, wenn das nicht „einseitig und partiell“, also nur zum Vorteil für gewisse Spielbanken, nicht aber für den Bund und die Kantone erfolgt. Die Möglichkeit, gewisse betriebliche Unterschiede der Kategorien A-B abzubauen, brächte nicht nur die B-Casinos, sondern auch die von den höheren Bruttospielerträgen profitierende Eidgenossenschaft und die Kantone finanziell weiter.

Die zu diskutierenden Unterscheidungskriterien (Limite von 150 Automaten / nicht mehr als drei Tischspielarten / Jackpotmaximum 100 000 Franken / Verbot der Vernetzung von Jackpots / Restriktion auf ein einziges Jackpotsystem und Limitierung von Einsätzen und Gewinnen) müssen folglich auf zwei Kriterien hin geprüft werden:

- Profitieren bei einer Veränderung bzw. Aufhebung nicht nur die Spielbanken, sondern auch Bund und Kantone?
- Wird bei einer Veränderung bzw. Aufhebung der grundsätzliche Unterschied in Frage gestellt?

Zu beachten ist dabei, dass jeder Abbau von Schranken für die B-Casinos diese für die Kunden attraktiver macht. Vertreter von A-Casinos haben sich deshalb bereits an die ESBK gewandt und Bedenken angemeldet, dass eine Verbesserung der betrieblichen Bedingungen für B-Casinos die Stellung der A-Casinos schmälern könnte. Die Effekte auf A-Casinos durch einzelne Veränderungen bei den B-Casinos dürfen indes nicht überbewertet werden. Namentlich ist festzuhalten, dass auch allfällig höhere Investitionen der A-Casinos längst amortisiert sind.

4.3. Analyse

Aufhebung des Kriteriums	Profitieren Casino, Bund und Kantone?	Grundsatz in Frage gestellt, dass die B-Casinos Nachfolger der Kursäle sein sollen?	Empfehlung:
Limite von 150 Automaten	Ja. Grosse B-Spielbanken haben die Limite erreicht. Steigende Bruttospielerträge und damit mehr Steuereinnahmen bei für den Bund aufsichtstechnisch nicht gesteigertem Aufwand.	Nein. Die alten Kursäle hatten selbst oft über 150 Automaten (z.B. Bern und Montreux: 200; Locarno 193; Saxon 192). Die Limite ist nur in Art. 48 VSBG festgehalten und hat keine ausdrückliche Grundlage im SBG. Eine angemessene Limite ist unter Aufrechterhaltung der ursprünglichen Idee A-B-Casinos beizubehalten.	Heraufsetzung der Limite auf 250 Automaten. Delegation an ESBK, in begründeten Einzelfällen Ausnahmegenehmigungen für weitere Erhöhungen zu erteilen.
Limite von drei Tischspielarten	Ja. Steigerung der Steuereinnahmen (s. oben).	Doch. Der Entwurf des SBG sah vor, dass B-Casinos an den Tischen nur das Boule- und /oder das Roulettespiel anbieten dürfen (s. Ziff. 153.2 und 231 der Botschaft zum SBG); durch die Änderung im Parlament wurde bereits eine Attraktivitätssteigerung vorgenommen. Im Grundsatz ist eine Limitierung indes beibehalten worden.	Keine Änderung.
Limitierung der Einsätze und Gewinne	Ja. Steigerung der Steuereinnahmen (s. oben).	Doch. Die Limitierung ist Teil der Vorschrift von Art. 8 SBG: „geringeres Verlust- und Gewinnpotenzial“, was nach Botschaft (a.a.O.) Ausdruck der gewollten Unterscheidung A-B-Spielbanken ist.	Keine Änderung.
Limite des Jackpotmaximums von 100 000 Franken	Ja. Steigerung der Steuereinnahmen (s. oben).	Nein. Eine gänzliche Aufhebung der Limite ist aber nicht angebracht, das widerspräche der „Limitierung der Gewinne“, s. oben. Die Vorschrift des Art. 57 Abs. 2 VSBG (keine Grundlage im SBG) kann nach oben angepasst werden.	Erhöhung der Limite auf 200 000 Franken.
Limitierung auf ein einziges Jackpotsystem	Ja. Steigerung der Steuereinnahmen (s. oben).	Nein. Die limitierende Vorschrift ist nur auf Verordnungsstufe erfolgt. Eine Anpassung des entsprechenden Art. 49 VSBG liegt im Ermessen des Bundesrates; durch die Aufhebung werden weder Widersprüche zu den gesetzlichen Bestimmungen noch zu den systeminhärenten Ideen geschaffen.	Aufhebung der Limite.
Verbot der Vernetzung von Jackpots mit anderen Casinos	Ja. Steigerung der Steuereinnahmen (s. oben).	Doch. Die Limitierung war eines der damaligen Mittel, die Attraktivität der B-Casinos in einen Bezug zu den Kursälen zu stellen. Das Verbot ist auf Gesetzesstufe (Art. 8 SBG) festgehalten.	Keine Änderung

4.4. Fazit / Empfehlung

Empfehlung Nr. 2 an den Bundesrat: Der ESBK sei der Auftrag zu erteilen, folgende Änderungen der Spielbankenverordnung VSBG vorzubereiten:

- Art. 48 VSBG: Erhöhung der Limite für Spielautomaten in B-Spielbanken von 150 auf 250. Delegation der Kompetenz an ESBK, in begründeten Einzelfällen Ausnahmen für weitere Erhöhungen zu erteilen.
- Art. 57 Abs. 2 VSBG: Erhöhung der Limite von Jackpots auf 200 000 Franken
- Art. 49 Abs. 2 VSBG: Aufhebung der Limitierung von B-Spielbanken auf ein einziges Jackpot-System

5. Technische Überwachung des Tischspielbetriebs

Ausgangslage

Der Gesamtbruttospielertrag der Schweizer Casinos wird zu ungefähr 20 Prozent (ca. 200 Millionen Franken) durch Tischspiele (davon zwei Drittel Roulettespiele) und zu ungefähr 80 Prozent durch das Spiel an den Automaten generiert.

Die technische Überwachung der *Spielautomaten* weist ein hohes Niveau auf. Jeder Automat ist zertifiziert und seine Installation wird überwacht. Alle Vorgänge werden durch das vollautomatische elektronische Abrechnungs- und Kontrollsystem (EAKS) registriert. Es ist praktisch auszuschliessen, dass Spielerträge nicht erfasst und somit nicht besteuert werden.

Anders bei den *Tischspielen*. Zwar wird das Spiel von Casinomitarbeitenden überwacht. Zudem wird das Geschehen im Spielsaal ständig durch Kameras aufgezeichnet. Eine dauernde enge Überwachung der Geldflüsse findet aber nicht statt.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei dieser Ausgangslage Geld entwendet und dem Fiskus somit Mittel entzogen werden. Denkbar sind beispielsweise: Spielbetrugsfälle; zu hohe Auszahlungen durch Croupiers (versehentlich oder absichtlich); Einwerfen zu vieler Jetons in die Tronc-Box (Trinkgelder, die steuerlich nicht erfasst werden, aber zu grössten Teilen direkt in die Unternehmenskasse „zur Deckung der Personalkosten“ fliessen); unerkannte Diebstähle von Geld oder Jetons irgendwo im Finanzfluss (Kasse-Spieltisch-Zählraum); versehentlich oder absichtlich unerkannte unrichtige Transaktionen zwischen Spieltisch und Kasse etc.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass Missbräuche – zwar selten, aber dennoch – stattfinden. Es sind deshalb Verbesserungsoptionen zu prüfen. Der Bundesrat hat der ESBK anlässlich der Verabschiedung des Berichtes 2006 einen entsprechenden Zusatzauftrag erteilt.

Möglichkeiten der Verbesserung

Mittels *strengerer Vorgaben* betreffend die manuellen Kontrollen und Erfassungen (was mit einem höheren Personalaufwand verbunden wäre) kann die Situation nicht wesentlich verändert werden. Eine Verbesserung könnte durch die *Einführung neuer technischer Hilfsmittel* erzielt werden. Die ESBK hielt bereits im Bericht 2006 fest, dass das Risiko „durch technische Hilfsmittel ausgeschaltet werden könnte“.

Das Sekretariat der ESBK hat verschiedene dieser Hilfsmittel analysiert. Nach einer rasanten technischen Entwicklung in den letzten Jahren (es sind mittlerweile verschiedene brauchbare Produkte auf dem Markt erhältlich), scheinen solche Produkte tatsächlich eine realistische Alternative zu sein. Es ist davon auszugehen, dass die Spielbanken in der Regel solche Systeme selbst einführen werden, wenn sie technisch funktionieren und finanzierbar sind. Allerdings müssen die Aufsichtsbehörden bei allen Beaufsichtigten denselben Standard fordern können. In der Verordnungsgebung sind deshalb entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

Fazit / Empfehlung

Heute existieren keine Mittel zur Überwachung des Geldflusses im Bereich der Tischspiele zur Verhinderung von Missbräuchen. Aus Sicht der Aufsichtsbehörde könnte eine Anordnung technischer Überwachungsmassnahmen mit Vorteilen verbunden sein. Deshalb wird dem Bundesrat empfohlen, die ESBK zu beauftragen, anlässlich der nächsten Revision der VSBG hierfür eine rechtliche Grundlage vorzubereiten.

Empfehlung Nr. 3 an den Bundesrat: Der ESBK sei der Auftrag zu erteilen, eine Änderung der Spielbankenverordnung VSBG vorzubereiten, mit welcher die Rechtsgrundlage dafür geschaffen wird, gegenüber Spielbanken den Einsatz von technischen Überwachungssystemen bei Tischspielen anzuordnen.

6. Grundlagen zur Vorbeugung der sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebes

Der Bundesrat entschied am 9. März 2007, das Spielbankengesetz im Bereich der Vorbeugung der sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebs zu überprüfen.

Aus Datenschutzgründen ist es der ESBK nicht möglich, gegenüber den Spielbanken anzuordnen, bei der Sozialprävention auf Daten zu greifen, die sie im Rahmen der Geldwäschereiprävention erhoben haben. Aus Sicht des Sozialschutzes wäre dies freilich wünschbar. Damit dies in Zukunft rechtlich einwandfrei geschehen kann, wäre, was der Datenschützer der ESBK am 16. Dezember 1999 und am 4. August 2006 bestätigt hat, die Schaffung einer formellen Rechtsgrundlage notwendig. Es besteht somit grundsätzlich Handlungsbedarf. Dieses Problem ist indes nicht akut, weshalb es aus derzeitiger Sicht genügt, wenn die Rechtsgrundlagen anlässlich der nächsten Revision des Spielbankengesetzes ergänzt werden.

Fazit / Empfehlung

Empfehlung Nr. 4 an den Bundesrat: Der ESBK sei der Auftrag zu erteilen, anlässlich der nächsten Revision des Spielbankengesetzes zu prüfen, welche zusätzlichen Rechtsgrundlagen für die Datenbearbeitung im Bereich Sozialschutz geschaffen werden müssen.

Empfehlungen an den Bundesrat (Übersicht)

Zusammengefasst unterbreitet die ESBK auf Grundlage der dargelegten Überlegungen folgende Empfehlungen:

Empfehlung Nr. 1: Für die Räume Stadt Zürich und Region Neuenburg seien Konzessionsvergabeverfahren für neue Konzessionen (Konzessionen A in Zürich und B in Neuenburg) auszuschreiben.

Die ESBK sei zu beauftragen, innert vier Monaten die Verfahrensmodalitäten und Anforderungen für Konzessionsgesuche im Bundesblatt zu publizieren.

Empfehlung Nr. 2: Der ESBK sei der Auftrag zu erteilen, folgende Änderungen der Spielbankenverordnung VSBG vorzubereiten:

- Art. 48 VSBG: Erhöhung der Limite für Spielautomaten in B-Spielbanken von 150 auf 250. Delega-

tion der Kompetenz an ESBK, in begründeten Einzelfällen Ausnahmen für weitere Erhöhungen zu erteilen.

- Art. 57 Abs. 2 VSBG: Erhöhung der Limite von Jackpots von B-Spielbanken von 200 000 Franken.
- Art. 49 Abs. 2 VSBG: Aufhebung der Limitierung von B-Spielbanken auf ein einziges Jackpot-System.

Empfehlung Nr. 3: Der ESBK sei der Auftrag zu erteilen, eine Änderung der Spielbankenverordnung VSBG vorzubereiten, mit welcher die Rechtsgrundlage dafür geschaffen wird, gegenüber Spielbanken den Einsatz von technischen Überwachungssystemen bei Tischspielen anzuordnen.

Empfehlung Nr. 4: Der ESBK sei der Auftrag zu erteilen, anlässlich der nächsten Revision des Spielbankengesetzes zu prüfen, welche zusätzlichen Rechtsgrundlagen für die Datenbearbeitung im Bereich Sozialschutz geschaffen werden müssen.

Bern, Januar 2009