



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 Casinospie-ler. Die Situation bezüglich Prävalenz der *Casinospie*ler 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 Casinospieles 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 Bruttospielertrag 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 **Bruttospielerträge** 2005 - 2008 und eine Tendenz der bisherigen Entwicklung im Jahr 2009. Hieraus wird ersichtlich, dass die Bruttospielerträge 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 Bruttospielerträge 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 eingemommene 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.

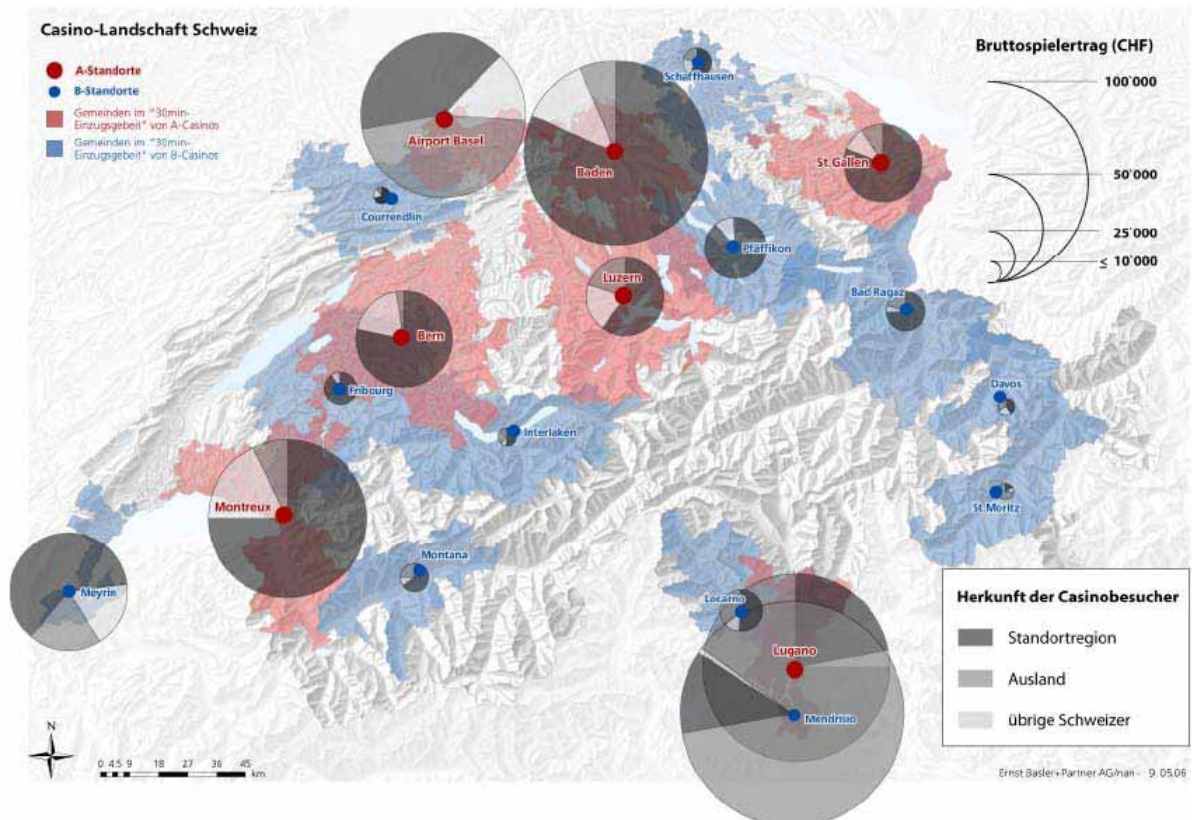
3. Die Steuereinnahmen für Bund und Kantone müssen gleich bleiben oder steigen (Zielsetzung gemäss Art. 2 SBG):

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.

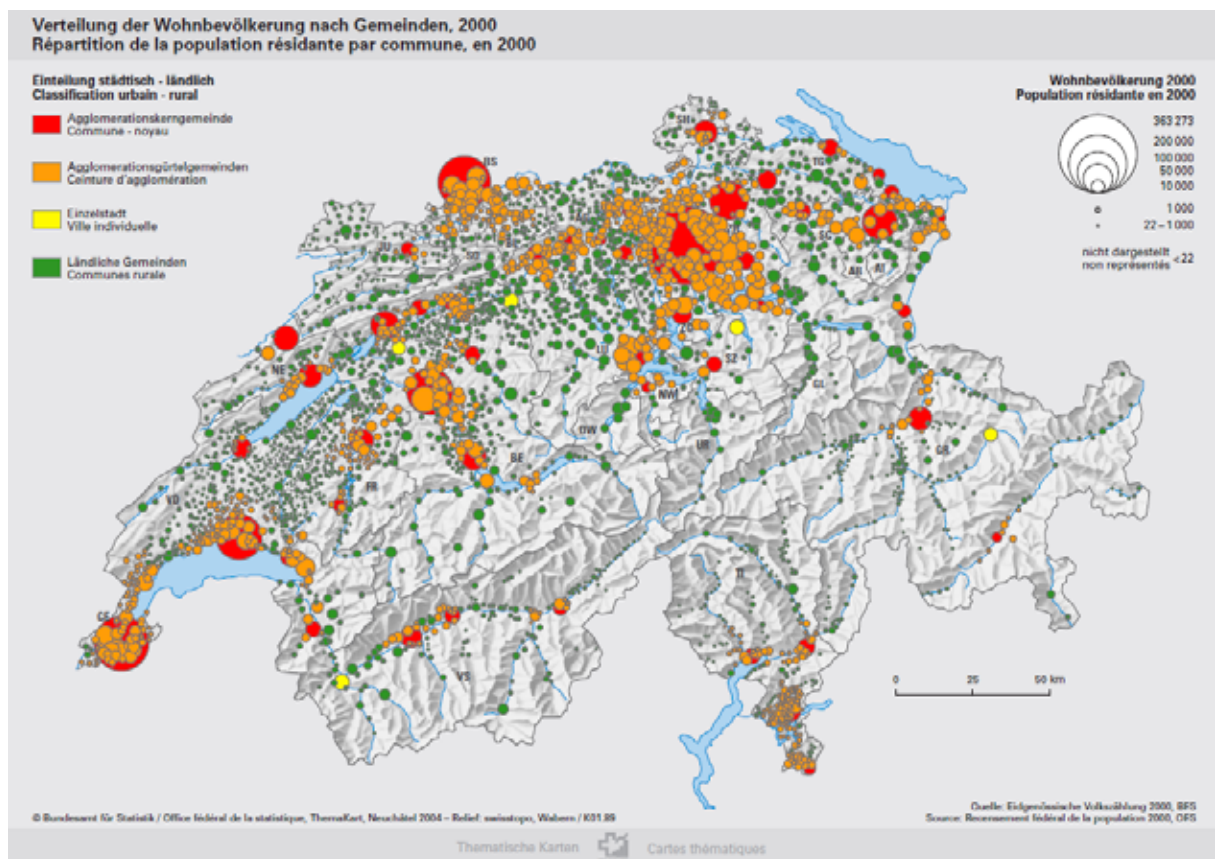
In Ergänzung zu den im Bericht 2006 gemachten Ausführungen ist festzuhalten, dass es Spielbanken gibt, die sehr gute Ergebnisse erzielen bzw. sich seit 2006 stark steigern konnten, obwohl sie in ihrem Einzugsgebiet grossflächig von anderen Spielbanken konkurrenziert werden. Beispiele: Freiburg (Konkurrenz 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



Referenz: I441-0132

Anhang 1

des Berichts Casinolandschaft Schweiz. Situation Ende Jahr 2009

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



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK
Sekretariat

Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz

Zusammenfassung

Schlussbericht
im April 2009

Zusammenfassung

Ziel der Studie

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, die Zahl der Personen mit unterschiedlichen Arten von Spielverhalten für das Jahr 2007 in der Schweiz zu schätzen und diese Schätzung, wo dies möglich ist, mit den Daten des Jahres 2002 zu vergleichen. Die Daten der Schweizerischen Gesundheitsbefragungen (SGB) 2002 und SGB 2007 bilden die Grundlage der Berechnungen.

Die Prävalenz des Glücksspiels in der Schweiz ähnelt den Prävalenzen anderer Länder

Der Vergleich des Glücksspiels in verschiedenen Ländern zeigt, dass dieses ein relativ stabiles Phänomen darstellt, jedoch bei einem kleinen Teil der Gesamtbevölkerung eine grosse Belastung darstellen kann. Glücksspiel führt je nach Land und Schätzmethode bei 1% bis 3% der erwachsenen Gesamtbevölkerung zu Problemen, in vielen Fällen sogar zu pathologischem beziehungsweise abhängigem Spielen (0.5% bis 1.8% der erwachsenen Bevölkerung). In der Schweiz deuten die meisten Indikatoren auf eine vergleichsweise stabile Situation hin. Während für die meisten Menschen in der Schweiz Glücksspiel keine Belastung darstellt, weisen vermutlich mindesten 2.0% der Befragten im Rahmen der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007 (SGB 2007) Probleme mit Glücksspiel auf.

Die Spielprobleme sind vermutlich konservativ geschätzt

Ausgelöst durch die Landesregierung und die Eidgenössischen Räte haben die bekannten Akteure des Glücksspielmarktes verschiedene Massnahmen ergriffen, um die schädlichen Auswirkungen des Glücksspiels zu begrenzen. Dazu gehören die durch die Spielenden meist freiwillig beantragten Spielsperren in Casinos (20'139 im Jahr 2007; plus 3'378 Personen im Vergleich zu 2006) sowie Massnahmen der Sensibilisierung der Angestellten von Lotto- und Lotterieverkaufsstellen. Die selbstberichteten Angaben aus der SGB 2007 ergeben hochgerechnet etwa 18'400 Spielsperren. Dies stellt eine leichte Unterschätzung der tatsächlich ausgesprochenen 20'139 Spielsperren dar. Wir können anhand dieser genau ausgezählten Angaben zu Spielsperren davon ausgehen, dass generell die Angaben in der vorliegenden Auswertung eine eher konservative Schätzung der Spielprobleme darstellt.

Eine vermutlich leichte Unterschätzung der tatsächlichen Situation zeigt sich auch für andere überprüfbare Angaben wie zum Beispiel die berichteten Ausgaben für Glücksspiel und die tatsächlichen Einnahmen. Auch weist die SGB 2007 im internationalen Vergleich tendenziell eher niedrige Häufigkeiten aus. Die tendenzielle Unterschätzung von Spielproblemen mag aus der Scheu der Betroffenen herrühren, Spielprobleme zu thematisieren.

Glücksspiele im Internet und Internet-Spielverhalten können erstmals beziffert werden

Zu den bekannten Akteuren des Glücksspielmarkts sind die Lotterie- und Wettgesellschaften (Swisslos und Loterie Romande) und die Spielbanken zu zählen. Diese bekannten Akteure erwirtschafteten in der Schweiz im Jahr 2007 gemeinsam zirka 2 Milliarden Bruttospielereinnahmen. Hinzu kommen Glücksspielangebote im Internet und illegale Glücksspielangebote. Über das Ausmass der Einnahmen dieser in der Schweiz illegalen Akteure können nur Vermutungen angestellt werden. Die 2007 erstmals erhobenen Zahlen weisen darauf hin, dass

3.4% der Befragten Internet-Glücksspiele und 8.3% der Befragten Internetspiele allgemein nutzen (ohne Geldeinsatz); illegale Spiele hingegen werden von 0.4% der Befragten genutzt. Dies entspricht über 250'000 Personen der Schweizer Bevölkerung, die Glücksspiele im Internet nutzen, respektive knapp 600'000 Personen für andere Internetspiele und etwa 30'000 bis 35'000 Personen für illegale Spiele.

Schätzung des Glückspielverhaltens nach Kategorien

Insgesamt geben fast zwei Drittel der befragten Personen an (60.5%), mindestens einmal in ihrem Leben Glücksspiel genutzt zu haben. Zwei von fünf Personen spielten während der letzten 12 Monate (41.9%).

Mit der vorliegenden Studie liegt eine Schätzung des Glückspielverhaltens in der Schweiz vor und zwar differenziert nach folgenden Kategorien:

- Nie-Spieler,
- risikoarmes Glücksspiel,
- problematisches Glücksspiel und
- pathologisches Glücksspiel.

Zur Kategorisierung von Glücksspiel nutzenden Personen wurde eine Skala mit 7 Punkten entwickelt, welche sich an den Kriterien des Diagnostischen und Statistischen Manuals der Amerikanischen Assoziation der Psychiater orientiert (DSM-IV; APA, 1994), ergänzt durch die Frage zur Häufigkeit des Spielens. In Tabelle 1 ist dargestellt, wie viele Personen den einzelnen Kategorien zugeordnet werden können.

Tabelle 1: Zuordnung der Glücksspiel praktizierenden Personen zu den Kategorien, 2007 (N=14'393)

Kategorie	Skala	Anzahl Befragte	% der Befragten	Hochrechnung für die Schweiz
kein Glücksspiel	0 Punkte (nie im Leben gespielt)	5'679	39.5	2'401'200
risikoarmes Glücksspiel	0 Punkte (mind. einmal im Leben gespielt)	8'436	58.5	3'664'900
problematisches Glückssp.	1 Punkt	210	1.5	85'700
pathologisches Glückssp.	2 bis 7 Punkte	69	0.5	34'900
exzessives Glückssp. (problematisches + pathologisches)	1 bis 7 Punkte	279	2.0	120'600

Die Gesamtzahl aller zum Glücksspiel befragten Personen beträgt 14'393. Davon geben 39.5% an, keine Probleme mit Glücksspiel zu haben, respektive nie zu spielen. 58.5% praktizieren risikoarmes Glücksspiel, 1.5% problematisches Glücksspiel und 0.5% möglicherweise abhängiges oder pathologisches Glücksspiel.

In der Schweizer Bevölkerung gibt es hochgerechnet geschätzte 34'900 Personen, die ein möglicherweise abhängiges beziehungsweise pathologisches Spielverhalten zeigen; mindestens 85'700 Personen zeigen ein problematisches und 6'066'100 Personen ein risikoarmes oder kein Spielverhalten (kein Glücksspiel 2'401'200, risikoarmes Glücksspiel 3'664'900). Insgesamt betreiben also etwa 120'600 Personen exzessives, das heisst entweder problematisches oder pathologisches Glücksspiel.

Durchschnittlich niedrige Einsätze pro Monat

Die überwiegende Zahl der Glücksspiel praktizierenden Personen spielt Lotto und verschiedene Variationen davon, nämlich 39.0%. Knapp die Hälfte der Lotterienutzer gibt durchschnittlich unter 10 Franken im Monat aus (47.9%); weitere 44.4% der Lotteriespieler investieren zwischen 10 und 100 Franken. Verhältnismässig gering hingegen ist der Anteil an hohen Beträgen, das heisst mehr als 100 Franken (4.4%).

Im Casino spielen 6.9% der Befragten. Auch die Casinospieler geben meist geringe Beträge aus (45.0% 0 bis 9 Franken; 42.6% 10 bis 99 Franken). Allerdings gibt fast jeder zehnte Casinospieler mehr als 100 Franken aus (8.7%). Hochgerechnet belaufen sich die Ausgaben für Glücksspiel aufgrund der Befragung auf etwa CHF 1'500'000'000. Bei über zwei Milliarden Spieleinnahmen lediglich aus Lotterien und Casinos stellen die selbstberichteten Ausgaben ebenfalls eine Unterschätzung der tatsächlichen Ausgaben für Glücksspiel dar.

Hilfsangebote werden nicht genutzt

Gesamthaft entfallen nur wenige Nennungen auf einzelne negative Auswirkungen im Zusammenhang mit Glücksspiel (82 Nennungen insgesamt). Damit geht einher, dass von den Personen, die von sich sagen, sie hätten Probleme mit dem Glücksspiel, nur die wenigsten Hilfsangebote nutzen (14 Nennungen insgesamt).

Zwischen 2002 und 2007 zeigen sich geringe Veränderungen

Ein Vergleich der Jahre 2002 und 2007 zeigt, dass die Anzahl der häufig Glücksspiel praktizierenden Personen leicht angestiegen ist (von 17.2% im Jahr 2002 auf 18.0% im Jahr 2007). Dieser Befund ist allerdings vorsichtig zu interpretieren, da der Fragebogen zwischen 2002 und 2007 verändert wurde.

Tabelle 2: Vergleich der Häufigspieler während der letzten 12 Monate, 2002 und 2007

	2002 (N=19'706)	2007 (N=14'393)
	% (Anzahl Befragte)	% (Anzahl Befragte)
häufiges Glücksspiel	17.2 (3'398)	18.0 (2'592)

Die uns vorliegenden Daten lassen den Schluss zu, dass sich mit Ausnahme der Internet-Problematik, die 2007 erstmals erhoben wurde, nur unwesentliche Veränderungen im Vergleich zu 2002 ergeben, die zudem möglicherweise auf die unterschiedliche Art der Befragung zurückgeführt werden können.



Referenz: I441-0154

Anhang 2

des Berichts Casinolandschaft Schweiz. Situation Ende Jahr 2009

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

Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos

Studie zur Erfassung der durch die Schweizer Casinos verursachten sozialen Kosten

Zusammenfassung

Im Auftrag
der Eidgenössischen Spielbankenkommission ESBK

Kilian Künzi, Tobias Fritschi, Thomas Oesch, Matthias Gehrig, Nora Julien

Bern, 24. Juni 2009

Zusammenfassung

Ausgangslage

Nach Inkrafttreten des neuen Spielbankengesetzes im April 2000 veränderte sich die Glücksspiel- bzw. Casinolandschaft in der Schweiz grundlegend. Seit 2003 stehen dauerhaft 19 Casinos in Betrieb, deren Nutzung über die Jahre stetig zugenommen hat. Im Jahr 2008 erreichte der Bruttospielertrag der Casinos rund 992 Mio. Fr. Die Spielbankenabgabe zuhanden der AHV und der Standortkantone der B-Casinos betrug 517 Mio. Fr.

Einer der Hauptvorbehalte gegen die Zulassung von Spielbanken war und ist die vermutete Zunahme von Glücksspielsucht mit ihren gesellschaftlich und wirtschaftlich negativen Auswirkungen.

Um zu beurteilen, ob die Anforderungen im Bereich des Sozialschutzes innerhalb der Casinos ausreichend sind, hat die ESBK u.a. eine Studie zu den durch die Eröffnung der Casinos verursachten sozialen Kosten in Auftrag gegeben. Mit der Erarbeitung der Studie wurde das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) beauftragt.

Fragestellungen

Die forschungsleitenden Fragen wurden von der ESBK vorgegeben:

- Wie hoch sind die gesellschaftlich zu tragenden Kosten?
- Wer finanziert/trägt die Kosten, wer verursacht sie?
- Welche Aussagen lassen sich zur Entwicklung der Kostensituation machen?
- Wie lässt sich die Kostensituation im Vergleich einschätzen?
- Welche Aussagen lassen sich über die Wirksamkeit der Sozialkonzepte machen?

Daten und Methode

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden sowohl quantitative als auch qualitative Ansätze verwendet. Grundlage der prävalenzbasierten Kostenschätzungen bildeten die für die Spielsucht adaptierten «international guidelines for estimating the costs of substance abuse» (WHO 2003, Single 2003).

Es wurden folgende Quellen der Informationsgewinnung beigezogen:

- Schriftliche Befragung von Beratungs- und Behandlungsstellen (n=64 Institutionen mit Glücksspielberatungen)

- Befragung gesperrter Spieler/innen (n=167 Personen, die zwischen August 2008 und März 2009 in einem Schweizer Casino eine sozialbedingte Spielsperre erhalten haben); die Einteilung nach Schweregrad der Glücksspielproblematik (risikoarmes, problematisches, pathologisches Spielverhalten) erfolgte nach dem «Lie/Bet-Screen»

- Daten der Casinos zu den Spielsperren 2007 (für Vergleich mit Ergebnissen der Spielerbefragung)

- Befragung von Expert/innen aus Beratungseinrichtungen und Sozialkonzeptverantwortlichen (n=6)

- Auswertung der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007 (Bundesamt für Statistik; n=13'977 Personen ab 18 J.)

- Auswertung der Medizinischen Statistik der Krankenhäuser (Bundesamt für Statistik)

- Literaturanalysen (Kostenstudien, Kostensituation bei anderen Problemkomplexen)

Den Kern der Erfassung der verschiedenen sozialen Kosten bildete die Befragung der gesperrten Spieler/innen. Hier ist anzumerken, dass die Befragung, nicht zuletzt auf Grund der schwer erreichbaren Zielgruppe, mit Problemen verbunden war und der Rücklauf (14.4% bzgl. der ausgehändigten Fragebogen) unter den Erwartungen blieb. Des Weiteren standen auch in der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007 nur relativ wenig Daten zum problembehafteten Glücksspiel, insbesondere in Zusammenhang mit Casinos, zur Verfügung. Durch die geringen Fallzahlen müssen Unsicherheiten bei der Hochrechnung resp. bei den Kostenschätzungen in Kauf genommen werden.

Zahl der Casino-Besucher/innen mit Glücksspielproblemen

Vor dem Hintergrund der Fragestellung der Studie bestand eine erste Herausforderung in der Ermittlung der Zahl der Casino-Spieler/innen, die auf Grund ihrer Casino-Besuche Probleme mit dem Glücksspiel haben.

Auf der Grundlage der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007 und eines von der ESBK (2009) ermittelten Verfahrens zur Bestimmung des Schweregrads der Glücksspielproblematik ergab sich eine **Prävalenz** für problematische Casino-Spieler/innen von **0.30%** (CI 95: 0.18-0.49) und für pathologische Casino-Spieler/innen von **0.13%** (CI 95: 0.07-0.28). Hochgerechnet auf die Schweizer Bevölkerung ab 18 Jahren sind dies 13'535 (6'794–20'275) problematische und 6'095 (1'721–10'469) pathologische Casino-Spieler/innen. Werden die beiden Kategorien zusammengezählt, erhält

man eine Summe von 0.43% (0.29-0.65) bzw. 19'630 (11'597-27'663) Personen mit Glücksspielproblemen wegen dem Spielen in Casinos.

Die Auswertungen deuten darauf hin, dass es sich bei **rund 20% der gemäss SGB 2007 als problematische oder pathologische Spieler/innen** identifizierten Personen um Casino-Spieler/innen handelt. Dies kann insofern erstaunen, als dass seit April 2005 die Geldspielautomaten ausserhalb der Casinos verschwunden sind, die laut Untersuchungen ein hohes Suchtgefährdungspotential aufwiesen. Andererseits dürften in der Zwischenzeit andere Angebote ausserhalb der Casinos weiter an Bedeutung gewonnen haben (Glücksspiele per Internet, Lotterien, Poker-Turniere etc.).

Individuelle und soziale Folgen

Glücksspielprobleme belasten nicht nur die betroffenen Spieler/innen selbst. Auch ihr familiäres und gesellschaftliches Umfeld ist in die Problematik miteinbezogen. Eine zweite grosse Herausforderung der Studie bestand in der repräsentativen Erfassung und Quantifizierung der fraglichen Belastungen. Auf der Grundlage einer Befragung von gesperrten Spieler/innen konnten verschiedene Anhaltspunkte zu Folgen des problembehafteten Casino-Spiels gewonnen werden.

■ **Finanzielle Situation und Verschuldung:** Problematisches oder pathologisches Spielverhalten kann auf die Dauer zu massiven finanziellen Problemen führen:

- In den letzten 12 Monaten vor der Sperrung verspielten problematische und pathologische Spieler/innen im Schnitt rund 2'500 resp. 3'400 Fr. monatlich verspielt.
- Neben dem laufenden Einkommen verspielten die Spieler/innen häufig Vermögenswerte oder Ersparnisse. Bei problematischen Spieler/innen ergab sich hier ein mittlerer Betrag von 24'700 Fr. bei pathologischen Spieler/innen von 75'000 Fr. (wobei die Werte von 0 bis 1 Mio. Fr. streuen).
- Spielgeld wird häufig bei Verwandten, Freunden, bei Kreditunternehmen oder beim Lebenspartner ausgeliehen. Nur 27% der pathologischen Spieler/innen gaben an, noch nie Geld fürs Casino-Spiel ausgeliehen zu haben.
- 53% der pathologischen Spieler/innen berichteten, dass sie zur Zeit mit Zahlungen im Rückstand sind (Steuerrechnung, Alimentezahlung, Mietzins, Krankenkassenprämie etc.)
- 28% der pathologischen Spieler/innen rapportierten eine Verschuldung. Der durchschnittliche Betrag für Zahlungsrückstände und Schulden beläuft sich bei den problematischen Spielern

auf 3'900 Fr., bei den pathologischen Spielern auf 27'600 Fr. (Streuung von 0 bis 250'00 Fr.).

■ **Ausfall an Arbeitsleistung:** In Bezug auf die sozialen Kosten des Glücksspiels betrifft eine wichtige Frage, inwiefern bei Personen mit Glücksspielproblemen die Arbeitsleistung beeinträchtigt ist:

- Rund 80% der gesperrten Spieler/innen waren in den letzten 12 Monaten vor der Sperre erwerbstätig.
- Absenzen am Arbeitsplatz durch das Casino-Spiel kommen vor. Bei den problematischen Spielern kam es bei 4% und bei den pathologischen Spielern bei 21% zu spielbedingten Absenzen (zumeist 2 bis 3 Tage pro Monat).
- 24% der problematischen und 43% der pathologischen Spieler/innen gaben an, dass sie wegen dem Casino-Spiel oder Gedanken daran an ihrer Arbeitsstelle weniger produktiv gewesen seien.
- Zwischen 2 und 9% der problematischen und pathologischen Spieler/innen rapportierten, dass sie im letzten Jahr wegen dem Casino-Spiel arbeitslos wurden. Verschiedentlich drängten sich auch Stellenwechsel auf.

■ **Auswirkungen auf die Familie und das soziale Umfeld:** Ein problembehaftetes Spielverhalten führt häufig zu einer starken Belastung der Familie und des sozialen Umfelds der Person mit Glücksspielproblemen:

- Über zwei Drittel der pathologischen Spieler/innen gaben an, dass das Casino-Spiel bei ihnen familiäre Probleme (mit)verursacht hat (Kontaktverlust zu Freunden, Partnerschaftsprobleme, Scheidung, mangelhafte Kinderbetreuung, Ausfall von Unterstützungsbeiträgen für Partner etc.)

■ **Gesundheitliche Belastungen:** Die glücksspielbedingten Belastungen können zu gesundheitlichen Störungen führen, wobei hier die Frage von Folge oder Ursache oft nicht einfach zu beantworten ist:

- Rund 40% der problematischen und 80% der pathologischen Spieler/innen gaben an, auf Grund des Casino-Spiels an gesundheitlichen Problemen zu leiden. Dabei handelte es sich häufig um psychische Probleme (depressive Verstimmung, Angstzustände) oder Suchtkomorbiditäten (übermässiger Tabakkonsum, Alkohol- oder Medikamentenprobleme).
- Aus verschiedenen Studien zu pathologischem Glücksspiel geht hervor, dass pathologische Spieler/innen erhöhte Raten von Selbstmordgedanken, Suizidversuchen und vollzogenen Suiziden aufweisen. Bei den problematischen Spieler/innen gaben 11% an, dass sie wegen Problemen mit dem Casino-Spiel bereits an Selbst-

mord gedacht haben, bei den pathologischen Spieler/innen stieg der Anteil auf 31%.

- Bezüglich Erhalt einer Invalidenrente aufgrund des problembehafteten Casino-Spiels konnte im Rahmen der vorliegenden Studie kein gesicherter Fall gefunden werden.

■ **Beschaffungskriminalität:** Die illegale Beschaffung finanzieller Mittel für das Glücksspiel ist ein charakteristisches Merkmal von Personen mit Glücksspielproblemen. In klinischen Studien aus Behandlungseinrichtungen oder Selbsthilfegruppen berichten gemeinhin hohe Anteile, strafbare Handlungen begangen zu haben:

- Von den problematischen Spieler/innen hat niemand angegeben, dass er wegen Problemen mit dem Casino-Spiel bereits «illegale Handlungen» begangen habe, bei den pathologischen Spieler/innen betrug der Anteil 19%. Auf Grund der Ergebnisse aus anderen Studien ist davon auszugehen, dass bei rund der Hälfte eine Strafverfolgung erfolgt.

■ **Beanspruchung von Beratungs- und Behandlungseinrichtungen:** Aus mehreren Untersuchungen ist bekannt, dass gemeinhin nur ein kleiner Anteil von Personen mit Glücksspielproblemen institutionelle Hilfe von Beratungs- oder Behandlungsstellen in Anspruch nimmt:

- Aus der Befragung der gesperrten Spieler/innen ging hervor, dass 24% der problematischen und 35% der pathologischen Spieler/innen bereits Hilfe in Anspruch genommen haben. Dabei handelte es sich vor allem um Rat von Freunden oder Bekannten und weniger um die Nutzung entsprechender Institutionen. Der Anteil liegt jedoch über den in anderen Erhebungen ermittelten Prozentwerten. Auf der Basis der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007 ergaben sich geschätzte 6.3% der als problematisch oder pathologisch eingestuften Casino-Spieler/innen, welche eine institutionelle Beratung oder Behandlung (vom Hausarzt bis zum stationären Klinikaufenthalt) beanspruchen. Vor diesem Hintergrund rechnen wir mit jährlich 1'800 Beratungen/Behandlungen für Personen mit Glücksspielproblemen (inkl. Angehörige) wegen dem Casino-Spiel. Dabei ist anzumerken, dass die Datenlage in diesem Bereich sehr dünn ist, insbesondere was die Fälle bei frei praktizierenden Hausärztinnen/-ärzten, Psychiatern oder Psychologen anbetrifft.

Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos

Soziale Kosten können grundsätzlich in tangible und intangible Kosten gegliedert werden. Als tangible Kosten gelten üblicherweise diejenigen Kosten, die relativ einfach in Geldwerten bemessen bzw. monetarisiert werden können; als in-

tangible Kosten gelten diejenigen Kosten, die nicht oder nur sehr schwer in Geldwerten bemessen werden können.

Die im Rahmen der Studie berücksichtigten sozialen Kosten bestehen grundsätzlich aus vier Elementen:

■ Unter **direkten Kosten** (tangibel) sind z.B. die Leistungen des Gesundheitswesens zu verstehen sowie Verwaltungskosten in Zusammenhang mit Kriminalität, Scheidungen und staatlichen Transferzahlungen.

■ Die **indirekten Kosten** (tangibel) sind Produktionsausfälle aufgrund von (Sucht)Krankheits- und Todesfällen. Dazu kommen Fluktuationskosten in den Betrieben, welche bei der Auflösung von Arbeitsverhältnissen und der Wiederbesetzung von Arbeitsstellen anfallen.

■ **Intangible Kosten** sind hingegen Beeinträchtigungen des Wohlbefindens und der Lebensqualität von betroffenen Spieler/innen und ihren Angehörigen. Wir verzichten in unserer Darstellung auf die monetäre Bewertung von intangiblen Kosten. Sie werden qualitativ bzw. quantitativ ohne Monetarisierung aufgenommen.

■ Unter **pekuniären Wirkungen** sind Geldwerte zu verstehen, die in unserem produktivitätsorientierten Ansatz nicht als soziale Kosten gelten, sondern als Verschiebungen und Umverteilungen, die nicht mit der Verminderung der Wohlfahrt einer Gesellschaft in der Summe einhergehen. Zur Hauptsache handelt es sich dabei um verspielte Vermögenswerte und staatliche Transfers.

Tabelle 1 zeigt die ermittelten sozialen Kosten des Casino-Spiels als jährliche Summen.

Die **direkten sozialen Kosten** betragen **jährlich 8.6 Mio. Fr.** und werden zu 42% durch die öffentliche Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) getragen. Weitere 30% der direkten Kosten tragen die Sozialversicherungen und Krankenkassen. Schliesslich tragen private Organisationen über Beiträge und Spenden sowie die Glücksspieler/innen selbst weitere 28% der direkten Kosten. Die direkten sozialen Kosten machen **12.4% der gesamten tangiblen sozialen Kosten** des Glücksspiels in Casinos in der Schweiz aus.

Die **indirekten sozialen Kosten** betragen **61.1 Mio. Fr. jährlich**. Diese werden zu zwei Dritteln durch die Arbeitgeber getragen, da es sich hauptsächlich um Kosten in Zusammenhang mit Absenzen vom Arbeitsplatz, verminderter Produktivität am Arbeitsplatz und der Personalfluktuations aufgrund der Auflösung von Arbeitsverhältnissen und Stellenwiederbesetzungen handelt.

Ein weiteres Viertel der indirekten Kosten werden durch die Familie der Glücksspielenden getragen, hierbei handelt es sich um ausgefallene Hausarbeit bzw. Betreuungsleistungen. Dazu kommen die indirekten Kosten durch Todesfälle resp. verlorene Lebensjahre, die etwa zur Hälfte durch die Glücksspielenden «getragen» werden sowie durch die Familie und die Gesellschaft als Ganzes.

Die indirekten sozialen Kosten machen mit **87.6%** den überwiegenden Teil **der tangiblen sozialen Kosten** aus.

Tabelle 1: Geschätzte soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos in der Schweiz

Kostenart	Mio. CHF
<i>Direkte Kosten</i>	
- Kosten für Beratung und Behandlung	2.97
- Verwaltungskosten für Kriminalität	1.96
- Verwaltungskosten für soziale Sicherheit	1.55
- Verwaltungskosten für Scheidungen	2.14
Gesamt direkte Kosten	8.62
<i>Indirekte Kosten</i>	
- Absenzen am Arbeitsplatz	4.50
- Verminderte Leistungsfähigkeit Arbeit	8.45
- Fluktuationskosten Arbeitslosigkeit/Stellenwechsel	26.53
- Produktivitätsverluste Hausarbeit	10.48
- Produktivitätsverluste verlorene Lebensjahre	11.07
Gesamt indirekte Kosten	61.05
Gesamt tangible Kosten	69.67

Quelle: Berechnungen BASS

Die erwähnten Fluktuationskosten sind gewichtiger Bestandteil der sozialen Kosten. Sie sind nach Rücksprache mit Eric Single, Co-Autor der Guidelines zur Messung der sozialen Kosten von Substanzabhängigkeiten (WHO 2003), als soziale Kostenart zu berücksichtigen, wurden jedoch in der letzten Version der Guidelines nicht explizit erwähnt. Anzumerken ist, dass die Fluktuationskosten bei den verfügbaren Studien zum Alkohol- und Tabakkonsum bisher nicht berücksichtigt wurden (vgl. den nächsten Abschnitt zum Vergleich mit anderen Problemkomplexen).

Die **tangiblen sozialen Kosten** setzen sich zusammen aus den direkten und indirekten Kosten und betragen **insgesamt 69.7 Mio. Fr. jährlich**. Sie werden zu 57% durch die Arbeitgeber getragen, die die Hauptlast der Produktivitätsverluste zu tragen haben. Ein Fünftel wird durch die Familie der Casino-Spielenden mit Glücksspielproblemen getragen. Die restlichen tangiblen sozialen Kosten teilen sich die Glücksspieler/innen selbst (9%), die öffentliche Hand (5%), die Sozial- und Krankenversicherungen (4%) sowie die Gesellschaft als Ganzes (3%).

Die **intangiblen Kosten** des Glücksspiels wurden im Rahmen der vorliegenden Studie nicht monetarisiert. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang u.a. folgende Sachverhalte:

Unter den pathologischen Casino-Spieler/innen rapportierten gut zwei Drittel durch das Casino-Spiel (mit)verursachte **familiäre Probleme** (Kontaktverluste, Partnerschaftsprobleme etc.). Ebenfalls viele Personen leiden an **psychischen Problemen** (Depressionen, Angstzustände etc.), die durch das Casino-Spiel ausgelöst zu sein scheinen. Bei den problematischen Casino-Spieler/innen betrifft dies 20%, bei den pathologischen Casino-Spieler/innen 63%.

Vergleich der Kostensituation mit anderen Problemkomplexen

Tabelle 2 zeigt die sozialen Kosten des Glücksspiels in Casinos im Vergleich zur Tabak- und Alkoholsucht (zu Preisen von 2008). Dabei ist anzumerken, dass solche Kostenvergleiche aufgrund unterschiedlicher Studienansätze und Problemlagen generell sehr schwierig vorzunehmen sind. Zur besseren Vergleichbarkeit mussten bei den in unserer Studie ermittelten Kosten des Glücksspiels in Casinos die Fluktuationskosten bei den indirekten sozialen Kosten ausgeklammert werden, da diese in den Studien zu den anderen Suchtproblemen nicht berücksichtigt worden sind. Im Gegenzug wurde in Anlehnung an die Studie zum Alkohol ein Teil der pekuniären Wirkungen unter den indirekten Kosten miteinbezogen. Dies betrifft die Zahlungen der Arbeitslosenversicherung sowie die bezogenen Sozialhilfegelder (bei der Studie zum Alkohol wurden ähnliche Kostenfaktoren als Schätzwerte für den Produktivitätsausfall genommen).

Der grobe Vergleich zwischen den sozialen Kosten der durch die Casinos verursachten Glücksspielsucht und den sozialen Kosten anderer (substanzgebundener) Süchte, für welche bereits Kostenberechnungen für die Schweiz vorliegen, zeigt, dass die Glücksspielsucht im Casino pro Kopf ein soziales Problem von ähnlicher Tragweite wie die Tabakabhängigkeit darstellt. Hingegen fallen aufgrund eines Glücksspielsuchtfalls etwas weniger als die Hälfte der tangiblen sozialen Kosten eines Falls von Alkoholsucht an.

Auf der Ebene der Gesellschaft sind die Kosten des Glücksspiels in Casinos relativ gering aufgrund der betroffenen Population von rund 20'000 Personen. Beim Tabak sind fast 2 Mio., beim Alkohol rund 360'000 Personen von Sucht betroffen. Entsprechend liegen die tangiblen sozialen Kosten dieser Problemkomplexe um Faktoren über 100 (Tabak: 5.7 Mia. Fr. tangible soziale Kosten) resp. 40 (Alkohol: 2.4 Mia. Fr. tangible soziale Kosten) höher. Grundsätzlich nicht zu vergleichen mit der Glücksspielsucht in Casinos sind die sozialen Kosten des Konsums illegaler Drogen, auch wenn hier eine ähnlich

grosse Population betroffen ist (geschätzte 30'000 Drogensüchtige). Gemäss Studie betragen die tangiblen Kosten bei illegalen Drogen rund 135'000 Fr. pro Kopf.

Tabelle 2: Jährliche soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos im Vergleich zu Alkohol- und Tabakkonsum (zu Preisen 2008)

	Glücksspiel Casino	Tabak	Alkohol
<i>Gesamt (Mio. CHF)</i>			
direkte Kosten	8.6	1'367.7	808.9
indirekte Kosten	49.8	4'299.4	1'631.7
intangibile Kosten	n.a.	5'599.3	4'775.7
Soziale Kosten	58.5	11'266.4	7'216.3
Anzahl Personen	19'630	1'950'000	357'000
<i>pro Kopf-Werte (CHF)</i>			
direkte Kosten	439	701	2'266
indirekte Kosten	2'539	2'205	4'571
tangible Kosten	2'979	2'906	6'836
intangibile Kosten	n.a.	2'871	13'377

Anmerkung: Damit eine annähernde Vergleichbarkeit gegeben ist, erfolgte bei der Berechnung der indirekten Kosten des Glücksspiels in Casinos gegenüber Tabelle 1 eine Anpassung an die Designs der Studien zu Tabak und Alkohol
Quelle: Berechnungen BASS, Vitale et al. (1998, 93), Jeanrenaud et al. (2003, IX)

Es ist zu vermuten, dass im Vergleich zu den anderen Suchtproblemen bei der Glücksspielsucht durch das Casino-Spiel pro Fall ein grösserer Betrag von monetären Werten innerhalb der Gesellschaft verschoben wird. Diese sogenannten pekuniären Wirkungen betreffen Schulden der Personen mit Glücksspielproblemen, nicht bezahlte Alimente und Vermögensverluste.

Kostenverursacher - Merkmale der Spieler/innen

Bei der Frage zu den Kostenverursachern bzw. zu entsprechenden Merkmalen der Spieler/innen bestätigten sich in der Studie weitgehend bereits bestehende Erkenntnisse.

■ Bezüglich der Risiken, ein problematischer oder pathologischer - und damit im Schnitt hohe Kosten verursachender - Casino-Spieler zu werden bzw. zu sein, ergaben sich die bekannten Faktoren wie ein männliches Geschlecht, eine relativ hohe Spiel- bzw. Besuchsfrequenz und das bevorzugte Spielen an Automaten, weiter eine ausländische Nationalität.

■ Hinsichtlich herkömmlicher soziodemografischer Angaben (Alter, Erwerbssituation, Einkommen, Bildungsstand etc.) unterscheiden sich die Casino-Spieler/innen mit Glücksspielproblemen nur unwesentlich von der Normalbevölkerung.

■ Als starke Kostenverursacher können Spieler/innen gelten, die wegen dem Casino-Spiel hohe Produktivitätsverluste im Arbeitsplatzbereich generieren (mehrfache Stellenwechsel, Absenzen, verminderte Produktivität, Arbeitslosigkeit), bzgl. pekuniärer Wirkungen sind es Spieler/innen, die eine hohe Verschuldung aufweisen und hohe Beträge an Vermögen verspielt haben.

Entwicklungen in den letzten Jahren

■ Laut den beiden **Prävalenzerhebungen** von Osiek et al. (1999) und Osiek/Bondolfi (2006) für die Jahre 1998 und 2005 ist die Rate problematischer und pathologischer Spieler/innen (Casino und andere Angebote) in der Schweiz mehr oder weniger konstant bei rund 98'000 Personen mit problematischem Spielverhalten und rund 46'000 Personen mit pathologischem Spielverhalten.

■ Die **Daten aus den Beratungs- und Behandlungsstellen** deuten einerseits darauf hin, dass die Anzahl Beratungs- und Behandlungsfälle für Personen mit Glücksspielproblemen in den letzten Jahren zugenommen hat. Andererseits scheint die Anzahl Eintritte von Casino-Spieler/innen in die Beratung mehr oder weniger konstant zu sein.

■ Eine ähnlich konstante Entwicklung zeigt sich bei den **stationär behandelten Glücksspielsüchtigen**. Insgesamt bewegen sich die Fallzahlen mit Haupt- oder Nebendiagnose «pathologisches Glücksspiel» seit dem Jahr 2000 zwischen rund 100 und 120 Fällen pro Jahr, mit Hauptdiagnose zwischen 20 und 40 Fällen pro Jahr.

■ Eine **Zunahme** bei der Inanspruchnahme von Beratungen und Behandlungen wird u.a. durch eine höhere Sensibilisierung auf substanzunabhängige Süchte sowohl bei Fachpersonen als auch bei betroffenen Spieler/innen und Angehörigen erklärt.

■ Eine grosse Beratungsstelle konstatiert eine deutliche **Abnahme** ihrer Glücksspielberatungen seit 2005 und führt diesen Trend auf das Inkrafttreten des Automatenverbots ausserhalb der Casinos zurück.

■ Der **Schweregrad** der Behandlungsfälle ist nach Meinung der meisten Beratungs- und Behandlungseinrichtungen seit 2003 in etwa gleich geblieben. Verschiedene Fachleute orten aber in den letzten Jahren auch eine Zunahme der Probleme u.a. durch Online-Casinos, Internet-Glücksspiele generell, neue Lotterieangebote oder Poker. Aus der Romandie werden Schwierigkeiten mit Automaten in Bistros berichtet. Insbesondere Schuldenberatungsstellen konstatieren z.T. eine gegenüber früheren Jahren hö-

here Verschuldung (v.a. über Kreditkarten) ihrer Klient/innen mit Glücksspielproblemen.

Aussagen zur Wirksamkeit der Sozialkonzepte

Da es sich bei der vorliegenden Studie nicht um eine entsprechende Evaluation handelt, kann sie zur Frage der Wirksamkeit der Sozialkonzepte nur sehr beschränkt Antworten liefern.

Insgesamt äusserten sich die befragten Expert/innen positiv über die heutige Umsetzung der Sozialkonzepte in den Casinos. Durch das Konzept der Spielsperren könnten kurzfristige Verschlimmerungen bei den Betroffenen verhindert werden, wobei das Problem der Glücksspielsucht durch die Sperre allein noch nicht behoben sei.

Verbesserungspotential orteten die befragten Expert/innen vor allem in den Bereichen der Früherkennung und der Förderung des aktiven Mitdenkens der Casino-Mitarbeiter/innen wie auch beim Übergang von der Sperrung in die Beratung/Behandlung der betroffenen Spieler/innen (längere Begleitungsmöglichkeit).

Diskussion und Ausblick

Der Glücksspielmarkt und das Casino-Spiel gelten als bedeutender Wirtschaftszweig in den westlichen Industrieländern. Mit einer Vergrösserung des Glücksspielangebots – hier ist sich die wissenschaftliche Literatur einig – wächst die Problematik der Glücksspielsucht. Im Rahmen der Regulierung sind deshalb nicht nur fiskalische, sondern auch präventive Überlegungen sehr wichtig.

Mit der vorliegenden Studie wurde erstmals versucht, die sozialen Kosten des Casino-Spiels in der Schweiz zu messen. Dabei ist anzumerken, dass die Studie auf relativ groben Annahmen basiert. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Datengrundlage sowohl der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007 (für die Hochrechnungen) wie auch der speziell durchgeführten Befragung von gesperr-

ten Spieler/innen (für die Ermittlung der meisten Kostenwerte) mit Unsicherheiten auf Grund der geringen Fallzahlen behaftet ist. Die geringen Fallzahlen führen zu relativ grossen Bandbreiten für die Schätzwerte. Die ermittelten und ausgewiesenen Kostenwerte sollten hier keine «Scheingenaugigkeit» vortäuschen. Beispiele von Vertrauensintervallen für einzelne Kostenbereiche ergeben Bandbreiten für die Kostenmittelpunkte von bis zu Faktor 4 nach oben und nach unten. Sollte dereinst eine bessere Datengrundlage verfügbar sein, könnten die sozialen Kosten genauer bestimmt werden.

Aufgrund der Ergebnisse kann davon ausgegangen werden, dass die Problematik der Glücksspielsucht nicht wegfallen würde, wenn in der Schweiz kein Angebot an Casinos bestehen würde. Die verfügbaren Prävalenzstudien deuten darauf hin, dass die Raten der Personen mit Glücksspielproblemen relativ konstant bleiben. Auf der Basis der SGB 2007 ist rund ein Fünftel der Personen mit Glücksspielproblemen den Casino-Spieler/innen zuzuordnen. Bei den anderen Personen dürften vor allem Glücksspielangebote ausserhalb der Casinos (Internet, Lotterien, Poker etc.) für das Glücksspielproblem verantwortlich sein.

Die ermittelten durch die Casinos verursachten sozialen Kosten betragen rund 70 Mio. Fr. pro Jahr, die zur Hauptsache als Produktivitätsausfälle von den Arbeitgebern getragen werden. Einen hohen Anteil tragen auch die Familien der Glücksspieler/innen. Im Vergleich mit anderen Suchtproblemen liegen die sozialen Kosten des Glücksspiels in Casinos pro Fall etwa in der Höhe der Tabakabhängigkeit.

Zu den verursachten sozialen Kosten der Glücksspiele ausserhalb der Casinos liegen derzeit noch keine Schätzungen vor. Deshalb ist keine Aussage darüber möglich, welcher Anteil der gesamten sozialen Kosten des Glücksspiels in der Schweiz auf das Spielen in Casinos zurückzuführen ist.



Referenz: I441-0182

Anhang 3

des Berichts Casinolandschaft Schweiz. Situation Ende Jahr 2009

Bruttospielerträge 2005 - 2008; Entwicklung 2005 - 2008; Tendenz 2009

Casino	BSE 2005 (in Fr.)	BSE 2006 (in Fr.)	BSE 2007 (in Fr.)	BSE 2008 (in Fr.)	Entwicklung BSE 2005- 2008 (in %)	Entwicklung BSE 2005- 2008 (in Fr.)	Vergleich 1.1.-1.9. 2009 zu 1.1.- 1.9. 2005 (in %)	
Casinos A	<i>Baden</i>	100'301'230	101'543'942	107'408'140	110'080'130	10%	9'778'900	13%
	<i>Basel</i>	89'888'471	94'211'769	103'004'223	103'701'109	15%	13'812'638	8%
	<i>Bern</i>	52'932'689	59'688'027	58'115'298	62'571'965	18%	9'639'276	11%
	<i>Lugano</i>	101'986'902	108'797'221	113'114'607	86'788'071	-15%	-15'198'831	-23%
	<i>Luzern</i>	43'163'367	48'889'152	52'604'559	52'749'352	22%	9'585'985	17%
	<i>Montreux</i>	86'486'223	102'490'097	115'682'619	122'126'094	41%	35'639'871	41%
	<i>St.Gallen</i>	43'351'208	47'054'088	51'532'380	47'121'136	9%	3'769'928	-4%
Total A	518'110'090	562'674'295	601'461'824	585'137'857	13%	67'027'767	8%	
Casinos B	<i>Bad Ragaz</i>	21'897'261	22'279'557	24'736'624	26'377'366	20%	4'480'104	20%
	<i>Courrendlin</i>	9'706'033	11'097'033	13'769'388	16'334'119	68%	6'628'086	73%
	<i>Crans</i>	16'412'084	20'160'870	22'964'235	23'471'627	43%	7'059'544	42%
	<i>Davos</i>	3'165'989	3'242'778	3'298'947	3'130'198	-1%	-35'791	-18%
	<i>Fribourg</i>	18'444'385	21'860'281	25'110'114	27'778'283	51%	9'333'898	57%
	<i>Interlaken</i>	11'161'521	12'120'364	13'251'257	13'541'007	21%	2'379'485	5%
	<i>Locarno</i>	33'398'668	31'950'728	33'661'909	32'467'879	-3%	-930'789	-5%
	<i>Mendrisio</i>	121'699'933	132'659'381	128'449'629	108'697'061	-11%	-13'002'872	-23%
	<i>Meyrin</i>	64'637'605	72'314'621	86'512'929	89'900'807	39%	25'263'203	44%
	<i>Pfäffikon</i>	34'652'633	41'650'505	42'478'384	42'752'008	23%	8'099'375	22%
	<i>Schaffhausen</i>	16'986'863	18'370'670	18'960'354	17'370'570	2%	383'707	1%
<i>St.Moritz</i>	4'128'034	4'434'329	4'952'279	4'908'702	19%	780'668	7%	
Total B	356'291'008	392'141'116	418'146'048	406'729'626	14%	50'438'619	10%	
Total A + B	874'401'098	954'815'411	1'019'607'872	991'867'483	13%	117'466'385	9%	

Quellen: Jahresberichte ESBK



Referenz: I441-0195

Anhang 4

des Berichts Casinolandschaft Schweiz. Situation Ende Jahr 2009

Rentabilitätsanalyse 2005 (Zahlen des Berichts 2006) bis 2008 gemäss Kennzahlen ROA¹ und ROE²

Casino	2005	2006	2007	2008		2005	2006	2007	2008	
	ROA	ROA	ROA	ROA		ROE	ROE	ROE	ROE	
Casinos A	<i>Baden</i>	17.36%	21.22%	23.43%	22.21%		28.85%	34.24%	37.75%	35.51%
	<i>Basel</i>	21.24%	18.97%	16.58%	16.46%		45.04%	39.08%	34.61%	34.29%
	<i>Bern</i>	14.67%	19.98%	23.20%	26.01%		32.11%	38.88%	40.27%	42.86%
	<i>Luzern</i>	1.69%	5.14%	9.81%	10.21%		4.81%	13.60%	22.14%	20.55%
	<i>Lugano</i>	7.57%	4.98%	4.50%	0.26%		14.86%	9.18%	7.50%	0.37%
	<i>Montreux</i>	11.55%	13.81%	13.44%	13.44%		24.65%	23.21%	19.76%	19.04%
	<i>St. Gallen</i>	18.76%	23.06%	28.75%	24.76%		30.67%	37.71%	47.08%	38.78%
Total A	13.26%	15.31%	17.10%	16.19%		25.85%	27.99%	29.87%	27.34%	
Casinos B	<i>Bad Ragaz</i>	16.32%	18.32%	23.29%	32.20%		24.57%	25.08%	38.18%	60.41%
	<i>Courrendlin</i>	5.82%	10.22%	16.53%	24.43%		11.29%	16.94%	26.55%	35.77%
	<i>Crans</i>	8.48%	40.00%	41.50%	34.42%		15.94%	59.86%	58.40%	50.27%
	<i>Davos</i>	5.14%	7.98%	-0.34%	-7.71%		5.68%	8.80%	-0.39%	-8.78%
	<i>Fribourg</i>	16.44%	19.45%	22.33%	26.17%		28.30%	30.00%	32.81%	36.24%
	<i>Interlaken</i>	21.30%	18.78%	18.98%	19.25%		30.43%	25.21%	24.78%	25.58%
	<i>Locarno</i>	31.06%	26.27%	28.98%	24.87%		45.78%	39.80%	42.47%	36.28%
	<i>Mendrisio</i>	18.62%	20.54%	18.90%	14.67%		34.91%	46.33%	40.60%	27.09%
	<i>Meyrin</i>	27.86%	30.14%	31.75%	24.36%		50.63%	53.95%	55.62%	46.44%
	<i>Pfäffikon</i>	15.28%	26.01%	28.03%	30.62%		23.06%	38.59%	42.13%	45.15%
	<i>Schaffhausen</i>	0.59%	2.22%	3.80%	0.27%		0.94%	3.24%	5.10%	0.35%
<i>St. Moritz</i>	4.76%	8.56%	5.50%	1.69%		9.11%	13.64%	7.60%	2.26%	
Total B	14.31%	19.04%	19.94%	18.77%		23.39%	30.12%	31.15%	29.75%	
Total A + B	13.92%	17.67%	18.89%	17.82%		24.30%	29.33%	30.68%	28.87%	

Quelle: Jahresrechnungen IFRS 2005-2008

¹ Der ROA oder Gesamtkapitalrentabilität (ROA = Reingewinn (+Fremdkapitalzinsen) / Gesamtaktiva) gibt an, wie effizient der Kapitaleinsatz eines Investitionsvorhabens innerhalb einer Abrechnungsperiode war.

² Der ROE oder Eigenkapitalrendite (ROE = Reingewinn / Eigenkapital) dokumentiert, wie hoch sich das vom Kapitalgeber investierte Kapital innerhalb einer Rechnungsperiode verzinst hat. Hauptnachteil dieser Kennziffer ist die Abhängigkeit von der Finanzierungsstruktur, d.h. vom Verhältnis zwischen Eigen- und Fremdkapital.



Referenz: I442-0001

Anhang 5

des Berichts Casinolandschaft Schweiz. Situation Ende Jahr 2009

Betriebsergebnis vor Zinsen und Steuern (EBIT, Quellen: Jahresberichte ESBK) aller Casinos 2005 - 2008

2005	112 Millionen Franken
2006	143 Millionen Franken
2007	169 Millionen Franken
2008	156 Millionen Franken

Ausgeschüttete Dividenden aller Casinos 2005 - 2008

Geschäftsjahr 2005 (ausbezahlt im Jahr 2006)	60 Millionen Franken
Geschäftsjahr 2006 (ausbezahlt im Jahr 2007)	79 Millionen Franken
Geschäftsjahr 2007 (ausbezahlt im Jahr 2008)	113 Millionen Franken
Geschäftsjahr 2008 (ausbezahlt im Jahr 2009)	143 Millionen Franken

Spielbankenabgabe aller Casinos 2005 - 2008

	Bund	Kantone	Zusammen
2005	374 Millionen Franken	69 Millionen Franken	443 Millionen Franken
2006	418 Millionen Franken	78 Millionen Franken	495 Millionen Franken
2007	456 Millionen Franken	84 Millionen Franken	539 Millionen Franken
2008	437 Millionen Franken	80 Millionen Franken	517 Millionen Franken



Referenz: I442-0005

Anhang 6

des Berichts Casinolandschaft Schweiz. Situation Ende Jahr 2009

