



Referenz: ESBK-D-28643401/88

# **Bericht der Eidgenössischen Spielbanken- kommission (ESBK) zuhanden des Bundesrats zur**

# **Casinolandschaft Schweiz**

# **Situation Ende Jahr 2021**

**mit Empfehlungen für das weitere Vorgehen**

9. März 2022



## Inhalt

1.	Einleitung .....	8
1.1	Ausgangslage .....	8
1.2	Ziele des Berichts.....	10
1.3	Abgrenzung.....	10
2.	Situationsanalyse in Bezug auf das landbasierte und das Online-Spielangebot .....	12
2.1	Inkrafttreten der neuen Geldspielgesetzgebung .....	12
2.1.1	Ausgangslage .....	12
2.1.2	Wesentliche Änderungen im Vergleich zum Spielbankengesetz und Folgen..	12
2.1.2.1	Im Allgemeinen .....	12
2.1.2.2	Erweiterung der Konzession und Aufnahme des Online-Spielbetriebs .....	12
2.1.2.3	Zugangssperren.....	13
2.2	Erreichung der Ziele des Gesetzes (Art. 2 BGS) .....	14
2.2.1	Sicherheit und Transparenz des Spielbetriebs .....	14
2.2.1.1	Rechtliche Vorgaben und Umsetzung durch die Spielbanken .....	14
2.2.1.2	Feststellungen aus der Aufsichtstätigkeit .....	17
2.2.1.3	Fazit.....	18
2.2.2	Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren, die von Geldspielen ausgehen ...	19
2.2.2.1	Schutz vor Spielsucht und exzessivem Geldspiel.....	19
2.2.2.2	Bekämpfung von Kriminalität und Geldwäscherei.....	27
2.2.3	Einnahmen für Bund und Kantone .....	30
2.2.3.1	Rechtliche Vorgaben und Umsetzung durch die Spielbanken .....	30
2.2.3.2	Feststellungen aus der Aufsichtstätigkeit .....	34
2.2.3.3	Fazit.....	35
2.2.4	Fazit zur Erreichung der gesetzlichen Ziele.....	35
2.3	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	36
2.3.1	Entwicklung der Einzugsgebiete und Abschöpfung des bestehenden Marktpotenzials.....	36
2.3.2	Betriebswirtschaftliche Situation.....	36
2.3.2.1	Entwicklung der Bruttospielerträge und der Kennzahlen .....	36
2.3.2.2	Verteilung der an den Spielbanken gehaltenen Marktanteile.....	41
2.3.2.3	Konkurrenzsituation .....	41
2.3.3	Volkswirtschaftliche Auswirkungen.....	47
2.3.3.1	Kategorien von Spielbanken .....	47
2.3.3.2	Wirtschaftliche Auswirkungen.....	48
2.3.4	Fazit zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.....	50
2.4	Gesamtfazit zur Situationsanalyse .....	53

2.5	Zukunft der Spielbanken .....	54
2.5.1	Terrestrisches Spielangebot.....	54
2.5.1.1	Noch ungenutzte Marktpotenziale .....	54
2.5.1.2	Zukünftige Entwicklung des terrestrischen Spielangebots aus Sicht der aktuellen Betreiberinnen .....	57
2.5.2	Online-Spielangebot.....	58
2.5.2.1	Zukünftige Entwicklung des Online-Spielangebots aus Sicht der aktuellen Betreiberinnen .....	58
2.5.3	Einschätzung der ESBK.....	59
3.	Empfehlungen für das Konzessionsvergabeverfahren .....	61
3.1	Grundsätzliche Ausführungen zum Konzessionsvergabeverfahren.....	61
3.1.1	Ziel und Zweck des Konzessionsvergabeverfahrens.....	61
3.1.2	Konzessionsvergabe, Konzessionsverlängerung, Konzessionserneuerung ...	62
3.1.3	Konzessionsverfahren.....	63
3.1.4	Konzessionserweiterung Online-Spiele .....	63
3.2	Empfehlungen der ESBK .....	65
3.2.1	Standorte bzw. Zonen für die Vergabe von Konzessionen .....	65
3.2.1.1	Standorte für Konzessionen des Typs A .....	67
3.2.1.2	Standorte für Konzessionen des Typs B .....	67
3.2.1.3	Neue Standorte für Konzessionen des Typs A.....	68
3.2.2	Vorgehen und Kriterien im Vergabeverfahren .....	71
3.2.2.1	Von der ESBK vorgesehene Vorgehen im Vergabeverfahren.....	71
3.2.2.2	Von der ESBK vorgesehene Kriterien zur Beurteilung der Gesuche .....	73
3.2.3	Konzessionsverlängerung.....	75
3.2.4	Konzessionsurkunden.....	76
3.2.5	Konzessionserweiterung Online-Spiele .....	78
4.	Anhänge .....	80

## Glossar

AHV	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
Akkreditierte Konformitätsbewertungsstellen	Für ihre Kompetenz formell anerkannte Stellen, nach vorgegebenen Anforderungen Konformitätsbewertungen durchzuführen
Bericht 2006	Bericht «Casinolandschaft Schweiz» (datiert vom 20. Oktober 2006) der ESBK zuhanden des Bundesrats
Bericht 2009	Bericht «Casinolandschaft Schweiz – Situation Ende Jahr 2009» der ESBK zuhanden des Bundesrats
BGS	Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) vom 29. September 2017, SR 935.51
BIP	Bruttoinlandprodukt
BBI 2015 (BGS)	Bundesblatt zu Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015; BBI 2015 8387 ff
BBI 1997 (SBG)	Bundesblatt zu Botschaft zum Spielbankengesetz vom 26. Februar 1997; BBI 1997 III 145ff.
DZS	Datenaufzeichnungssystem
EAKS	Elektronisches Kontroll- und Abrechnungssystem
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GESPA	Interkantonale Geldspielaufsicht
GwV-ESBK	Verordnung der Eidgenössischen Spielbankenkommission über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung ESBK, GwV-ESBK) vom 12. November 2018, SR 955.021
Pathologisches Glücksspiel	Suchtstörung, charakterisiert durch ein andauerndes, wiederkehrendes und unangepasstes Spielverhalten, das die Lebensführung einer Person beherrscht und zum Zerfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen führt. Die Klassifikation erfolgt meist über das Diagnostische und Statistische Manual Psychischer Störungen der Amerikanischen Psychiatrischen Gesellschaft (DSM) oder das Internationale Klassifikationssystem für Krankheiten (ICD).
Prävalenz	Anteil der Menschen, die in einem bestimmten Zeitraum (z.B. in den letzten 12 Monaten oder im gesamten bisherigen Leben) eine bestimmte Krankheit (pathologisches Glücksspiel) oder einen Risikofaktor (z.B. risikoreiches Glücksspiel) aufweisen.
ROA	Gesamtkapitalrendite (Return on Assets)
ROE	Eigenkapitalrendite (Return on Equity)
Risikoreiches Glücksspiel	Einzelne Merkmale pathologischen Glücksspiels sind erfüllt.
SBG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG, SR 935.52; ausser Kraft gesetzt)
SPBV-EJPD	Verordnung des EJPD über Spielbanken (Spielbankenverordnung EJPD, SPBV-EJPD) vom 7. November 2018, SR 935.511.1
Umfrage 2021	Schreiben der ESBK vom 31. August 2021 an die Adresse der konzessionierten Spielbanken zur Teilnahme an einer Umfrage zu ausgewählten Fragestellungen
VGS	Verordnung über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS) vom 7. November 2018, SR 935.511

## Management Summary

Per 31. Dezember 2024 werden alle 21 erteilten Konzessionen und 11 erteilten Konzessionserweiterungen zum Betrieb von terrestrischen und Online-Spielbankenspielen in der Schweiz auslaufen. Der Bundesrat hat zu entscheiden, inwieweit und in welcher Form die heutige Casinolandschaft in die zukünftige Casinolandschaft ab 2025 überführt werden soll. Am 17. September 2021 beauftragte der Bundesrat die ESBK, ihm im Frühjahr 2022 einen Bericht über die Casinolandschaft Stand Ende 2021 einzureichen und ihm entsprechende Empfehlungen zu unterbreiten.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts zeigt die ESBK auf, dass sich die heutige Casinolandschaft durch eine Vielzahl von unterschiedlich positionierten Betrieben mit attraktiven Spiel- und Zusatzangeboten auszeichnet. Regional ausgewogen verteilt, decken sie den Markt in den Städten, Agglomerationen und in den Tourismus- und Grenzgebieten gut ab. Die ihnen obliegenden Pflichten und Vorgaben halten die Spielbanken ein. Die mittels terrestrisch und online angebotener Spiele erwirtschafteten Bruttospielerträge werden besteuert und generieren einen hohen fiskalischen Nutzen zugunsten von Bund und Kantonen. Seit ihrer Betriebsaufnahme in den Jahren 2002/2003 leisteten die Spielbanken bis 31. Dezember 2021 Spielbankenabgaben in der Höhe von insgesamt 7.309 Milliarden Franken, wovon 6.253 Milliarden Franken zur Finanzierung der AHV dienten und 1.056 Milliarden Franken an die Standortkantone der Spielbanken mit Konzessionstyp B flossen. Nebst ihrer Funktion als Unterhaltungsveranstalter spielen die Spielbanken als Arbeit- und Auftraggeber eine wichtige Rolle in ihren Standortregionen und erzeugen als solche einen volkswirtschaftlichen Nutzen. Diesem fiskalischen und regionalen Nutzen stehen die Kosten gegenüber, die als negative Begleiterscheinungen des Betriebs von Spielbanken (wie insbesondere als Folge von Spielsucht) entstehen. Aus Sicht der ESBK werden die Ziele der Gesetzgebung mit der Spielbankenlandschaft, so wie sie sich heute präsentiert, insgesamt erreicht.

Die ESBK rät daher dem Bundesrat, diese grundsätzlichen Errungenschaften zu bewahren und den Ablauf der Konzessionen per Ende 2024 als Gelegenheit wahrzunehmen, dort Verbesserungen vorzunehmen, wo solches möglich ist. Dies, ohne die grundlegenden positiven Errungenschaften zu gefährden. Mit einer Kombination der Optionen «Standorte mit Konzessionen des Typs A vorzugsweise in den Städten beibehalten», «Standorte für Konzessionen des Typs B wenn möglich optimieren» und «den Markt mit neuen Konzessionen erschliessen, wo noch Potenzial besteht», sollte es aus Sicht der ESBK gelingen, eine bessere Verfügbarkeit des Spielangebots für die Schweizer Bevölkerung zu erreichen und die zugunsten der Schweizer Bevölkerung zu verwendenden Steuereinnahmen zu optimieren.

Um eine regional möglichst ausgewogene Verteilung der Spielbanken innerhalb der Schweiz sicherzustellen, hat die ESBK das Gebiet der Schweiz in 23 Zonen aufgeteilt. 21 dieser insgesamt 23 Zonen entsprechen dabei einem Gebiet, in dem sich heute eine Spielbank des Konzessionstyps A oder B befindet. Entsprechend dem erkannten, bislang noch nicht genutzten Marktpotenzial, hat die ESBK überdies zwei Zonen für die Vergabe zweier zusätzlicher Konzessionen des Typs A ausgeschieden (Lausanne und Winterthur).

Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat, die insgesamt zehn Zonen für die Vergabe einer Konzession des Typs A, sowie die dreizehn Zonen für die Vergabe einer Konzession des Typs B, gutzuheissen und für jede dieser Zonen maximal eine Konzession des genannten Konzessionstyps (insgesamt maximal 23 Konzessionen) zu vergeben<sup>1</sup>.

Die acht in den Städten gelegenen Spielbanken mit Konzessionen des Typs A sind die Pfeiler der bestehenden Spielbankenlandschaft. Die von diesen acht Spielbanken im Jahr 2019 mit

<sup>1</sup> Empfehlungen 1 und 2

der Spielbankenabgabe erhobenen Einnahmen zugunsten der AHV betragen 227 Millionen Franken und machten damit rund 70 % der gesamten mittels Spielbankenabgabe erhobenen Steuerabgaben aus. Aufgrund ihrer guten Verankerung in der Region generieren sie nebst den Steuereinnahmen einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen. Spielbanken mit Konzessionstyp A sollten daher auch weiterhin in bevölkerungsreichen Gebieten und damit vorzugsweise in den Städten angeboten werden. Die ESBK empfiehlt daher dem Bundesrat, dass im Rahmen der Ausschreibung zur Vergabe von Konzessionen des Typs A präzisiert wird, dass der innerhalb der Zone für den Betrieb der Spielbank zu wählende Standort es der Gesuchstellerin ermöglichen sollte, mit den terrestrisch angebotenen Spielbankenspielen einen Bruttospielertrag von jährlich mehr als 30 Millionen Franken zu erzielen. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn in dessen Einzugsgebiet in einer Fahrdistanz von 30 Minuten ungefähr 300'000 Personen wohnhaft sind<sup>2</sup>.

Weiter erläutert die ESBK, dass Standorte für Spielbanken mit Konzessionen des Typs B unter Umständen optimiert werden könnten. So könnte durch eine Veränderung der Lage der Spielbank innerhalb des Kantons oder der Region bzw. innerhalb der von der ESBK definierten Zone das Marktpotenzial teilweise noch besser erschlossen werden, wodurch sich eine bessere Verfügbarkeit des Angebots für die ansässige Bevölkerung und eine Steigerung der Bruttospielerträge und damit der Steuereinnahmen erreichen liesse. Die ESBK empfiehlt daher dem Bundesrat, im Rahmen der Ausschreibung zur Vergabe einer Konzession des Typs B zu präzisieren, dass der innerhalb der Zone für den Betrieb der Spielbank zu wählende Standort es der Gesuchstellerin ermöglichen sollte, mit den terrestrisch angebotenen Spielbankenspielen einen Bruttospielertrag von jährlich mehr als 10 Millionen Franken zu erzielen. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn in dessen Einzugsgebiet in einer Fahrdistanz von 30 Minuten ungefähr 100'000 Personen wohnhaft sind. Entscheidet sich eine Gesuchstellerin für einen Standort, in dessen Einzugsgebiet weniger als 100'000 Personen wohnhaft sind, muss sie darlegen, dass sie mit den terrestrisch angebotenen Spielen auf andere Weise einen Bruttospielertrag von jährlich mehr als 10 Millionen Franken erwirtschaften können sollte<sup>3</sup>.

Weiter empfiehlt die ESBK dem Bundesrat, bestehendes, noch nicht erschlossenes Marktpotenzial mit der Vergabe einer A-Konzession in der Zone «Lausanne» und der Vergabe einer A-Konzession in der Zone «Winterthur» zu erschliessen<sup>4</sup>. Die ESBK erläutert, dass sich das Einzugsgebiet einer neuen Spielbank in der Genferseeregion mit Standort in Lausanne oder westlich davon (Zone «Lausanne») auf der West-Ost-Achse bis Nyon und im Norden bis Yverdon erstrecken würde. Derzeit leben in dieser Region über 370'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Eine Spielbank mit Standort in diesem Raum könnte demzufolge einen Bruttospielertrag in der Höhe von schätzungsweise 25 - 30 Millionen Franken erzielen. Die mit einem solchen Markteintritt verbundenen Einbussen bei den Bruttospielerträgen der in Montreux und Meyrin gelegenen Hauptkonkurrenten, die beide ausserhalb des 30-Minuten-Einzugsgebiets liegen, dürften nach Einschätzung der ESBK nicht mehr als 10 bis 15 Millionen Franken betragen (-10 % des Bruttospielertrags im Vergleich zum Jahr 2019). Im Raum zwischen Zürich und Bodensee, zu der die Stadt Zürich, der östliche Teil des Kantons Zürich sowie der Kanton Thurgau zählen, leben derzeit rund 1.6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner. Das damit verbundene Marktpotenzial wird auf 110 bis 140 Millionen Franken geschätzt. Die Spielbank in Zürich erwirtschaftet derzeit rund 80 Millionen Franken Bruttospielertrag pro Jahr. Mit einer Spielbank an einem Standort in der von der ESBK als Zone «Winterthur» bezeichneten Zone könnte das verbleibende Marktpotenzial von 30 – 60 Millionen Franken erschlossen werden, ohne dass namhafte Einbussen bei den Bruttospielerträgen der Spielbank in Zürich die Folge wären. Die ESBK schätzt die Auswirkungen auf die Spielbanken in St. Gallen und Pfäffikon aufgrund der

<sup>2</sup> Empfehlung 3

<sup>3</sup> Empfehlung 4

<sup>4</sup> Empfehlung 5 iVm. Empfehlung 1

Distanz zwischen den Standorten als gering ein. Die Einbusse dürfte maximal zwischen 5 und 8 Millionen Franken betragen.

In Bezug auf das Konzessionsverfahren empfiehlt die ESBK dem Bundesrat, die Konzessionen im Rahmen eines offenen Verfahrens zu vergeben und alle interessierten Parteien zum Bewerbungsverfahren zuzulassen<sup>5</sup>. Hierfür sei die ESBK zu beauftragen, Anfang Mai 2022 die Verfahrensmodalitäten und Anforderungen für Konzessionsgesuche im Bundesblatt zu publizieren sowie die Ausschreibungsunterlagen und die Vergabekriterien auf der Webseite der ESBK bekanntzugeben<sup>6</sup>.

Entsprechend ihrer diesbezüglichen Erläuterungen im Bericht empfiehlt die ESBK dem Bundesrat, die Option Konzessionsverlängerung für bestehende, nicht wieder konzessionierte Betreiberinnen nur nach eingehender Analyse der Vor- und Nachteile vorzuschlagen und nur sofern die neue Konzessionärin dadurch nicht beeinträchtigt wird<sup>7</sup>.

Im Weiteren erläutert die ESBK die Änderungen, die sie in Bezug auf die Konzessionsurkunden vorschlägt. Sie empfiehlt dem Bundesrat insbesondere, bei der Überarbeitung der Konzessionsurkunden die bisher in Ziffer 2.5 der Konzessionsurkunden (A und B) enthaltene *Einschränkung für Servicepartner und Lieferanten von Geräten, Anlagen und Installationen, die eine Beteiligung von 20 Prozent oder mehr an Stimmen und/oder am Kapital der Konzessionärin haben*, aufzuheben<sup>8</sup>.

Abschliessend informiert die ESBK den Bundesrat, dass sie dem Bundesrat jetzt noch eingehende Gesuche um Erweiterung der per 31. Dezember 2024 auslaufenden Konzessionen zur Ablehnung empfehlen wird. Die Spielbanken werden angesichts der kurzen Restdauer nicht in der Lage sein, die Erfüllung der Voraussetzungen (insbesondere der Rentabilitätsvoraussetzung) glaubhaft darzulegen, weshalb der Bundesrat diesen Gesuchen voraussichtlich nicht stattgeben können wird<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Empfehlung 6

<sup>6</sup> Empfehlung 7

<sup>7</sup> Empfehlung 8

<sup>8</sup> Empfehlung 9

<sup>9</sup> Empfehlung 10

# 1. Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Auf der Grundlage des am 1. April 2000 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) vergab der Bundesrat in den Jahren 2001 bis 2003 insgesamt 21 Konzessionen: sieben Konzessionen des Typs A in Agglomerationsgebieten (Baden, Basel/Flughafen, Bern, Lugano, Luzern, Montreux und St. Gallen), 14 Konzessionen des Typs B zum grösseren Teil in klassischen Tourismusregionen und im Mittelland, ohne das Marktgebiet von Spielbanken mit Konzessionstyp A zu konkurrenzieren (Arosa, Bad Ragaz, Crans-Montana, Courrendlin, Davos, Freiburg/Granges-Paccot, Interlaken, Mendrisio, Meyrin, Muralto [Locarno], Pfäffikon, Schaffhausen, St. Moritz und Zermatt). Die Konzessionen wurden den Spielbanken für eine Dauer von 20 Jahren erteilt.

Die Unterschiede zwischen den Spielbanken des Typs A und B bestanden zum einen im Spielangebot, zum anderen in der Besteuerung. Das Spielangebot von Spielbanken des Konzessionstyps B war beschränkt in Bezug auf die Anzahl Geldspielautomaten und Jackpots sowie in Bezug auf die Höhe der Einsätze. Die bisherigen Spielbanken mit Konzessionstyp B waren als faktische Nachfolgeunternehmen von Kursälen gedacht, die nach dem Inkrafttreten des Spielbankengesetzes im Jahr 2000 ihren Betrieb einstellen mussten. Um den Kantonen nicht die Steuereinnahmen zu entziehen, die ihnen aus dem Betrieb der Kursäle zugeflossen waren, wurde im Spielbankengesetz festgelegt, dass der Bundesrat die Abgabe für Kursäle reduziert, soweit der Standortkanton für diese eine gleichartige Abgabe erhebt. Der Gesetzgeber präzisiert, dass diese Reduktion dem Betrag der kantonalen Abgabe entspricht, nicht aber mehr als 40 % vom Gesamttotal der dem Bund auf dem Bruttospielertrag zustehenden Spielbankenabgabe ausmachen darf<sup>10</sup>. Dies im Unterschied zu den Spielbanken mit Konzessionstyp A, bei denen die mittels Spielbankenabgabe erhobenen Mittel vollumfänglich an den Bund gehen und für die AHV verwendet werden.

Der Bundesrat führte in seiner Medienmitteilung vom 25. Oktober 2001 zu den getroffenen Entscheiden aus, dass die Schweiz mit 21 Spielbanken über eine der höchsten Casino-Dichten auf der ganzen Welt verfüge. Eine Begrenzung der Anzahl Spielbanken sei nötig, um den Spielbanken eine gewisse Rentabilität zu sichern. Die Rentabilität sei ein vom Spielbankengesetz verlangtes Konzessionserfordernis. Das Spielbankengesetz auferlege den Spielbanken eine Reihe von Pflichten, deren Umsetzung zum Teil mit einem grossen Aufwand verbunden sei. Deshalb solle mit einem gewissen Gebietsschutz gewährleistet werden, dass die Spielbanken jene Mittel erwirtschaften können, die sie brauchen, um die vom Gesetz verlangten Pflichten zu erfüllen. Der Bundesrat erläuterte, dass allenfalls noch das Gebiet Raum Uri/Nidwalden/Obwalden für eine weitere Konzession Typ B in Betracht gezogen werden könnte und beauftragte die ESBK, ihm Ende 2006 einen Bericht über die Situation und Empfehlungen zu unterbreiten, ob weitere Konzessionen vergeben werden sollten.

Im Jahr 2003 bzw. 2004 musste den Spielbanken Arosa und Zermatt die Konzession wegen mangelhafter Eigenkapitalausstattung entzogen werden.

Auftragsgemäss unterbreitete die ESBK im Jahr 2006 dem Bundesrat den Bericht «Casinolandchaft Schweiz» (datiert vom 20. Oktober 2006, im Folgenden «Bericht 2006»). Aufgrund der geringen Beobachtungszeit war die ESBK jedoch nicht in der Lage, bereits ein abschliessendes Urteil über die Situation abzugeben und schlüssige Empfehlungen für eine Ausweitung der Spielbankenlandschaft zu unterbreiten.

---

<sup>10</sup> Art. 43 Abs. 2 SBG



Der Bundesrat entschied hierauf, bis Ende 2009 auf allfällige Gesuche um neue Spielbankenkonzessionen nicht einzutreten und beauftragte die ESBK, bis Ende 2009 einen weiteren Bericht zu unterbreiten und sich zur Frage zu äussern, ob weitere Spielbankenkonzessionen erteilt werden sollten. Ende 2009 erstattete die ESBK dem Bundesrat den Bericht «Casinolandchaft Schweiz – Situation Ende Jahr 2009» (im Folgenden «Bericht 2009»). Die ESBK kam darin zum Schluss, dass sich die wirtschaftliche Situation der Spielbanken insgesamt verbessert, die Anzahl spielsüchtiger Personen seit Eröffnung der 19 Spielbanken jedoch nicht massgeblich zugenommen hatte. Die ESBK ortete in den Räumen der Stadt Zürich und der Region Neuenburg noch Marktpotenzial, das mit zwei zusätzlichen Spielbanken erschlossen werden könnte, ohne das wirtschaftliche Fortkommen umliegender Casinos in unzumutbarer Weise zu erschweren.

Auf Grundlage dieser Empfehlung der ESBK entschied der Bundesrat im März 2010, eine Konzession des Typs A für die Stadt Zürich und eine Konzession des Typs B für die Region Neuenburg auszuschreiben. Der Bundesrat begründete seinen Entscheid damit, dass diese Ergänzung des Spielbankenmarktes volkswirtschaftliche Vorteile für die beiden Regionen bringe, die bisher ohne Spielbank geblieben seien, und sich die Steuererträge aus dem Spielbankenbetrieb für den Bund bzw. die AHV leicht erhöhen dürften. Die zu erwartenden Auswirkungen auf die umliegenden Spielbanken und Regionen seien berücksichtigt worden: So müssten die umliegenden Spielbanken zwar mit Einbussen rechnen, könnten aber dennoch weiterhin einen rentablen Betrieb führen.

Im Jahr 2012 erteilte der Bundesrat die beiden Konzessionen, womit sich die Anzahl operativ tätiger Spielbanken auf 21 erhöhte, wovon acht über eine Konzession A, 13 über eine Konzession B verfügen.

Am 1. Januar 2019 trat das neue Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz BGS, SR 935.51) in Kraft, welches das Spielbankengesetz (SBG) ersetzt. Mit dem Inkrafttreten der Geldspielgesetzgebung wurde zwar die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Spielbanken des Konzessionstyps A und B beibehalten, es wurden jedoch die Unterschiede reduziert. Die Einschränkungen in Bezug auf das Spielangebot wurden bis auf eine aufgehoben: Es verbleibt nur noch die Einschränkung der Höchststeinsätze für landbasierte Automatenspiele auf 25 Franken pro Spiel für Spielbanken mit Konzessionstyp B. Mit dem gleichen Ziel wie damals beim Spielbankengesetz erfolgte die Überführung der Bestimmung hinsichtlich der unterschiedlichen Besteuerung von A- und B-Spielbanken. An den von den bisherigen Spielbanken des Konzessionstyps B erhobenen Abgaben zugunsten der Kantone als Ausnahme vom Grundsatz, dass mit der Spielbankenabgabe die AHV finanziert wird, sollte nichts geändert werden.

Unter dem BGS ist es den konzessionierten Spielbanken nun auch erlaubt, ihre Spiele bei Erfüllen der Voraussetzungen online anzubieten. Gestützt auf die Art. 9 und 11 BGS hat der Bundesrat die Konzessionen von bis dato elf der 21 Spielbanken um das Recht erweitert, Spielbankenspiele online durchzuführen.

Per 31. Dezember 2021 besteht die aktuelle Casinolandchaft aus 21 Spielbanken, die Spielbankenspiele landbasiert anbieten; elf dieser 21 Spielbanken bieten ihre Spiele auch online an.

In den Übergangsbestimmungen hat der Gesetzgeber in Art. 140 Abs. 1 BGS geregelt, dass alle auf Grundlage des SBG erteilten Konzessionen (landbasiert und online) sechs Kalenderjahre nach Inkrafttreten des BGS, also per 31. Dezember 2024, auslaufen werden. Der Bundesrat muss daher über die Zukunft der Schweizer Spielbanken entscheiden. Er kann vor Ablauf der Frist über die Erteilung neuer Konzessionen entscheiden (Art. 11 Abs. 1 BGS) oder die bestehenden Konzessionen erneuern oder verlängern (Art. 12 Abs. 2 BGS). Gemäss Art. 10 Abs. 1 BGS ist die ESBK mit der Instruktion des Konzessionsvergabeverfahrens beauftragt. Sie stellt dem EJPD zuhanden des Bundesrats Antrag. Der Bundesrat entscheidet über die Erteilung der Konzessionen; sein Entscheid ist nicht anfechtbar (Art. 11 BGS).

Am 17. September 2021 nahm der Bundesrat vom Zeitplan der ESBK bezüglich der einzelnen Schritte des Verfahrens betreffend Neukonzessionierung Kenntnis. Gemäss diesem Zeitplan ist vorgesehen, dass das Ausschreibungsverfahren für die Einreichung der Konzessionsgesuche zwischen Mai 2022 und September 2022 durchgeführt werden soll und der Bundesrat voraussichtlich im Oktober 2023 über die Vergabe der Konzessionen entscheiden wird. Der Bundesrat beauftragte die ESBK, ihm im Frühjahr 2022 einen Bericht über die Casinolandschaft vorzulegen und ihm Empfehlungen für das weitere Vorgehen zu unterbreiten.

Mit dem vorliegenden Bericht kommt die ESBK diesem Auftrag nach.

Im Rahmen der Erstellung dieses Berichts hat die ESBK mit Schreiben vom 31. August 2021 bei den konzessionierten Spielbanken eine Umfrage durchgeführt (im Folgenden «Umfrage 2021»), die von allen Spielbanken beantwortet wurde. Die Ergebnisse dieser Umfrage werden im Bericht in konsolidierter Form wiedergegeben. Sie werden als Sichtweise der Spielbanken dargestellt, sofern sie von der Mehrheit der Spielbanken getragen werden. Einzelpositionen werden nur ausnahmsweise als Kontrast oder in Ergänzung ausgewiesen und als solche bezeichnet.

## **1.2 Ziele des Berichts**

Der Bundesrat hat zu entscheiden, inwieweit und in welcher Form die heutige Casinolandschaft in die zukünftige Casinolandschaft ab 2025 überführt werden soll.

Mit dem vorliegenden Bericht zur aktuellen Situation soll zum einen die Frage beantwortet werden, ob mit der heutigen Spielbankenlandschaft die gesetzlichen Ziele – insbesondere die Sicherheit und Transparenz des Spielbetriebs, der Schutz der Bevölkerung vor den von den Geldspielen ausgehenden Gefahren und die Einnahmen für Bund und Kantone – erreicht werden. Zum anderen soll die wirtschaftliche Situation aufgezeigt werden, in der sich die Spielbanken befinden, und es sollen die mit dem Betrieb der Spielbanken verbundenen Nutzen und Gefahren präsentiert werden. Ausserdem soll ausgeführt werden, in welche Richtung eine Entwicklung der Spielbanken in Zukunft möglich sein könnte. Auf Grundlage dieser Situationsanalyse soll dargelegt werden, ob Gründe bestehen, in Bezug auf die zukünftige Spielbankenlandschaft Veränderungen vorzunehmen.

Die im vorliegenden Bericht formulierten Empfehlungen der ESBK zu den Standorten, für die ein Konzessionsvergabeverfahren zu eröffnen ist, sowie zur Gesamtanzahl der zu vergebenden Konzessionen, zum Vergabeverfahren und den Beurteilungskriterien sollen es dem Bundesrat ermöglichen, Grundsatzentscheide über die Zukunft der Schweizer Spielbanken zu fällen.

## **1.3 Abgrenzung**

Interessierte Kantone und Gemeinden haben in Eingaben an den Bundesrat ihren Wunsch um Erhalt einer Konzession geäussert. Einzelne Spielbanken und Spielbankengruppen haben sich ebenfalls zu Wort gemeldet und ihr Interesse geäussert. Diese Eingaben und Äusserungen bilden nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Mit dem vorliegenden Bericht wird auch keine Beurteilung der aktuellen Geldspielgesetzgebung vorgenommen. Das Konzessionierungsmodell, die vom Gesetzgeber bestimmte Vorgehensweise zur Konzessionsvergabe, das Besteuerungssystem sowie der Umfang und der Inhalt der rechtlichen Vorgaben (insbesondere der Sozialschutzbestimmungen) wurden im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses ausführlich diskutiert. Die nun geltenden Vorgaben wurden im Rahmen der parlamentarischen Beratung verabschiedet und von der Schweizer Bevölkerung in der durchgeführten Volksabstimmung gutgeheissen. Als Aufsichtsbehörde hat die

ESBK primär die Aufgabe, die Einhaltung der Gesetzgebung durch die Spielbanken zu überwachen. Eine Evaluierung der Geldspielgesetzgebung auf allfälligen Optimierungsbedarf hin wird zu einem späteren Zeitpunkt unter der Federführung des Bundesamtes für Justiz erfolgen, an der die ESBK im gewünschten Rahmen mitwirken wird.

## **2. Situationsanalyse in Bezug auf das landbasierte und das Online-Spielangebot**

### **2.1 Inkrafttreten der neuen Geldspielgesetzgebung**

#### **2.1.1 Ausgangslage**

Das neue Geldspielgesetz setzt Art. 106 der Bundesverfassung um, den Volk und Stände am 11. März 2012 angenommen haben, und löst das vormals auf Art. 35 der Bundesverfassung fussende Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998 sowie das veraltete Lotteriegesezt vom 8. Juni 1923 ab. Gegen das Gesetz wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 sprach sich die Bevölkerung mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 72.9 % für das neue Geldspielgesetz aus, worauf die Geldspielgesetzgebung am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist.

#### **2.1.2 Wesentliche Änderungen im Vergleich zum Spielbankengesetz und Folgen**

##### *2.1.2.1 Im Allgemeinen*

Das Geldspielgesetz führt zu grossen Teilen die Regelung und die Vollzugspraxis fort, die sich unter der alten Spielbankengesetzgebung bewährt haben. Demnach benötigen die Spielbanken weiterhin eine Konzession des Bundes und werden vom Bund beaufsichtigt. Auf den Bruttospielerträgen der Spielbanken wird unverändert eine Spielbankenabgabe erhoben, die primär für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und zu einem Teil für die Kantone bestimmt ist. Eine der wesentlichen Neuerungen des Geldspielgesetzes besteht darin, dass das Verbot, Spielbankenspiele online durchzuführen, aufgehoben wurde. Um das Angebot von in der Schweiz nicht bewilligten Spielen wirksam eindämmen zu können, wurde ein Sperrsystem mit dem Ziel errichtet, den Zugang zu Online-Spielangeboten aus dem Ausland zu beschränken.

##### *2.1.2.2 Erweiterung der Konzession und Aufnahme des Online-Spielbetriebs*

Den Spielbanken wird neu erlaubt, Spielbankenspiele online anzubieten. Spielbanken, die dies tun wollen, benötigen dafür eine Erweiterung ihrer Konzession. Vorausgesetzt hierfür wird insbesondere, dass die Spielbanken über eine Organisation und Infrastruktur verfügen, die einen sicheren und transparenten Betrieb der Online-Spiele im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben gewährleisten. Bei erfüllten Voraussetzungen haben die Inhaberinnen einer Konzession einen Anspruch auf Erweiterung ihrer Konzession zum Betrieb von Online-Spielen (Art. 9 BGS; vgl. BBI 2015 8441).

Gleich nach Inkrafttreten des Gesetzes Anfang Januar 2019 reichten verschiedene Spielbanken bei der ESBK entsprechende Gesuche ein. Nach Überprüfung der Unterlagen durch die ESBK erweiterte der Bundesrat auf Antrag der ESBK mit Entscheid vom 7. Juni und 20. November 2019 die Konzession von sechs Spielbanken. Vier davon nahmen noch im gleichen Jahr nach Erhalt der Spielbewilligung durch die ESBK den Online-Spielbetrieb auf. Im Jahr 2020 erweiterte der Bundesrat die Konzession von drei weiteren Spielbanken, im Jahr 2021 diejenige von zwei Spielbanken. Per 31. Dezember 2021 verfügen damit elf der 21 Spielbanken über eine Konzessionserweiterung und bieten Online-Spielbankenspiele an.

- siehe Übersicht «Wichtigste Angaben zu den konzessionierten Spielbanken» – Anhang

### 2.1.2.3 Zugangssperren

Ein grosser Teil der in der Schweiz verfügbaren nicht bewilligten Spiele wird auf Internetseiten angeboten, die im Ausland betrieben werden; häufig in Ländern, in denen solche Spiele legal sind (z.B. Gibraltar, Malta, Antigua und Barbuda). Die Betreiberinnen dieser Webseiten befinden sich ebenfalls im Ausland, weshalb es schwierig ist, diese zu ermitteln. Infolge des im Strafrecht geltenden Territorialitätsprinzips ist eine strafrechtliche Ahndung nicht möglich. Das Geldspielgesetz sieht daher für die Bekämpfung von solchen Online-Spielangeboten, die im Ausland betrieben und ohne Bewilligung in der Schweiz angeboten werden, ein System mit schwarzen Listen vor, die in der Folge von den Fernmeldedienstanbieterinnen (in ihrer Rolle als Internetzugangspanbieter) gesperrt werden müssen (Art. 86 BGS). Damit sollen Spielerinnen und Spieler in der Schweiz zum einen zu den legalen Angeboten hingeführt werden, die Garantien in Bezug auf den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spiel und vor anderen spielbezogenen Gefahren sowie hinsichtlich einer sicheren und transparenten Spieldurchführung bieten. Zum anderen soll sichergestellt werden, dass ein möglichst grosser Teil der Gewinne, die mit Geldspielen erzielt werden, an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung geht, anstatt dass private Anbieterinnen im Ausland von diesen Gewinnen profitieren<sup>11</sup>. Die von der Schweiz aus nicht zugänglichen Online-Spielangebote sind nicht betroffen, auch wenn sie in der Schweiz nicht bewilligt sind (Art. 86 Abs. 2 BGS).

Die Bestimmungen zu den Zugangssperren traten erst sechs Monate nach dem Inkrafttreten des BGS in Kraft (1. Juli 2019). Diese zeitliche Staffelung erfolgte, um ein legales Online-Geldspielangebot zu etablieren, bevor das illegale Angebot gesperrt wurde. Auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieser Bestimmungen hin überprüfte die ESBK die im Internet verfügbaren Online-Geldspiele. Wie im Gesetz vorgesehen, koordinierte sich die ESBK mit der Interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde (Interkantonale Geldspielaufsicht, GESPA), um ein einfaches und gesichertes Verfahren zum Einsatz zu bringen. Hierfür luden die beiden Behörden die Fernmeldedienstanbieterinnen ein, die sich zum Entwurf der Geldspielverordnung hatten vernehmen lassen. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der ESBK, der GESPA und den beiden Verbänden der Fernmeldedienstanbieterinnen (SUISSE-DIGITAL und ASUT), arbeitete eine auf der Domain-Namen-Methode (DNS) beruhenden Zugangsbeschränkung aus.

Sind die Voraussetzungen für die Aufnahme eines Domainnamens in die Sperrlisten nach Art. 86 BGS nicht mehr erfüllt, wird der entsprechende Domainname auf Gesuch hin oder von Amtes wegen aus der Liste der gesperrten Angebote gestrichen.

Die ESBK publiziert die einzelnen Sperrlisten im Bundesblatt und macht auf ihrer Webseite eine Gesamtliste aller gesperrten Domainnamen zugänglich. Die erste Publikation erfolgte am 3. September 2019, 11 weitere Publikationen folgten. Per 31. Dezember 2021 sind insgesamt 466 Domainnamen von Anbieterinnen ausländischer, in der Schweiz nicht bewilligter Spielbankenspiele auf dieser Gesamtliste verzeichnet, für welche der Zugang von den Fernmeldedienstanbieterinnen zu sperren ist. 4 Domain-Namen wurden nach ihrer Aufnahme in die Liste wieder entfernt.

---

<sup>11</sup> BBI 2015 8473

## 2.2 Erreichung der Ziele des Gesetzes (Art. 2 BGS)

### 2.2.1 Sicherheit und Transparenz des Spielbetriebs

#### 2.2.1.1 Rechtliche Vorgaben und Umsetzung durch die Spielbanken

##### a. Einleitung

Das Geldspielgesetz bezweckt unter anderem, dass Geldspiele sicher und auf transparente Weise durchgeführt werden<sup>12</sup>. Anbieten darf Geldspiele nur, wer hierfür eine Bewilligung oder eine Konzession erhalten hat<sup>13</sup>. Für jedes Spielbankenspiel, das die Spielbank durchführen will, braucht sie eine Bewilligung der ESBK<sup>14</sup>. Im Gesuch um Erteilung der Bewilligung muss die Spielbank darlegen, inwiefern das Spiel so ausgestaltet ist, dass es sicher und auf transparente Weise durchgeführt werden kann<sup>15</sup>. Überdies ist der ESBK für jedes Spiel ein Zertifikat einer akkreditierten Konformitätsbewertungsstelle einzureichen, mit welchem bestätigt wird, dass es die spieltechnischen Vorschriften einhält<sup>16</sup>. Bevor die ESBK eine Spielbewilligung erteilt, überprüft sie, ob es sich beim Spiel über ein Spielbankenspiel handelt und tauscht sich über ihre Beurteilung mit der GESPA aus (Konsultation; Art. 20 BGS i.V.m. Art. 23 VGS). Als Spielbankenspiele gelten Tischspiele (wie z.B. Roulette, Blackjack, und Poker), automatisiert durchgeführte Geldspiele (sog. Geldspielautomaten oder «Slots») und Jackpots<sup>17</sup>. Die Spielutensilien und das Spielzubehör müssen so beschaffen sein und verwendet werden, dass sie sich für das betreffende Spiel eignen und ein faires Spiel gemäss den genehmigten Spielregeln gewährleisten<sup>18</sup>. Die Spielbank hat den Spielerinnen und Spielern für jeden Spieltyp die Spielregeln oder eine Kurzfassung davon zur Verfügung zu stellen; die Spielregeln für Tischspiele bedürfen einer vorgängigen Genehmigung durch die ESBK<sup>19</sup>. Bevor die Spielbank ein Spiel in Betrieb nimmt, muss sie durch geeignete Tests und Prüfungen sicherstellen, dass die spieltechnischen Anforderungen erfüllt sind<sup>20</sup> und – im Fall von Online-Spielen – prüfen, dass das Spiel korrekt auf ihrer Spielplattform funktioniert<sup>21</sup>.

##### b. Terrestrisches Spielangebot

Jede landbasierte Spielbank muss mindestens zwei verschiedene Tischspiele anbieten; diese müssen grundsätzlich während mindestens einem Drittel der täglichen Spielbankenöffnungszeiten angeboten werden<sup>22</sup>. Der Höchsteinsatz für automatisiert durchgeführte Geldspiele in landbasierten Spielbanken mit einer Konzession B ist auf 25 Franken pro Spiel beschränkt<sup>23</sup>. Ansonsten gelten für die Spielbanken mit einer Konzession B in Bezug auf das Spielangebot dieselben Vorschriften wie für Spielbanken mit einer Konzession A. Alle automatisiert durchgeführten Geldspiele und Tischspiele, die elektronisch abgerechnet werden, müssen permanent mit einem elektronischen Kontroll- und Abrechnungssystem (EAKS) verbunden sein. Bei einem Verbindungsunterbruch muss die Spielbank die betroffenen Spiele unverzüglich ausser Betrieb nehmen, sofern die Daten nicht auf andere Art gespeichert oder gesichert und anschliessend ohne Datenverlust in das EAKS übertragen werden können<sup>24</sup> (zum EAKS siehe auch Ziffer

---

<sup>12</sup> Art. 2 Bst. b BGS

<sup>13</sup> Art. 4 BGS

<sup>14</sup> Art. 16 Abs. 1 BGS

<sup>15</sup> Art. 18 Abs. 1 BGS i.V.m. Art. 17 BGS

<sup>16</sup> Art. 18 Abs. 2 BGS

<sup>17</sup> Art. 4 SPBV-EJPD

<sup>18</sup> Art. 6 SPBV-EJPD

<sup>19</sup> Art. 43 Abs. 1 und 3 VGS

<sup>20</sup> Art. 21 VGS

<sup>21</sup> Art. 24 SPBV-EJPD

<sup>22</sup> Art. 19 Abs. 1 und 2 VGS

<sup>23</sup> Art. 54 VGS

<sup>24</sup> Art. 43 SPBV-EJPD

2.2.3.1.1 nachfolgend). Zudem wird von der landbasierten Spielbank verlangt, dass sie jederzeit die Überwachung des Spielbereichs sicherstellt; insbesondere die Überwachung der Spiel-tische und der automatisiert durchgeführten Geldspiele. Dies, um unerlaubte Handlungen und Vorkommnisse zu verhindern oder frühzeitig zu erfassen<sup>25</sup>.

Per 31. Dezember 2021 bieten die landbasierten Spielbanken 264 Tischspiele auf insgesamt 250 Spieltischen an. Davon wird auf 91 Tischen Roulette (34 %), auf 71 Tischen Blackjack (27 %), auf 73 Tischen Poker (28 %) sowie auf 29 Tischen andere Spiele (11 %) angeboten. Die 21 Spielbanken betreiben ausserdem insgesamt 4'571 Geldspielautomaten, an denen sie automatisiert durchgeführte Geldspiele anbieten. 11 Spielbanken betreiben den untereinander vernetzten Swiss Jackpot.

Im Jahr 2019 verzeichneten die Spielbanken insgesamt 4.741 Millionen Eintritte von Spielerinnen und Spieler (2020: 2.625 Millionen Eintritte<sup>26</sup>). Ausgehend von den im Jahr 2019 von den Spielbanken mit dem terrestrischen Spielangebot insgesamt erwirtschafteten Bruttospielerträgen von rund 742 Millionen Franken generierten die Spielbanken im Durchschnitt rund 157 Franken pro Eintritt (2020: rund 172 Franken bei einem Bruttospielertrag von insgesamt rund 452 Millionen Franken).

- siehe Übersicht «Wichtigste Angaben zu den konzessionierten Spielbanken» – Anhang 1

### c. Online-Spielangebot

Landbasierte Spielbanken, deren Konzession vom Bundesrat erweitert wurde (vgl. hierzu Ziffer 2.1.2.2 vorangehend), können auf ihrer Online-Spielplattform Online-Spielbankenspiele anbieten, sofern sie von der ESBK die entsprechende Spielbewilligung erhalten haben (zum Vorgehen vgl. Ausführungen in Ziffer 2.2.1.1). Zu den von den Spielbanken angebotenen Online-Spielbankenspielen gehören automatisiert durchgeführte Spiele (sog. «virtuelle Geldspielautomaten / Slots») und Tischspiele (sog. «Live Games»). Diese «Live Games» werden in einem Studio oder innerhalb der Spielbank von einem echten Spielleiter bzw. einer echten Spielleiterin betrieben; der Spieler nimmt per Videostream am Spiel teil. Zur Online-Durchführung von Pokerspielen kann die ESBK einer Spielbank auf entsprechendes Gesuch hin und bei erfüllten Voraussetzungen auch erlauben, mit einer ausländischen Veranstalterin von Spielbankenspielen zusammenzuarbeiten<sup>27</sup>. Jede Spielbank, die Online-Spiele durchführt, muss mit einem in der Schweiz liegenden Datenaufzeichnungssystem (DZS) ausgerüstet sein<sup>28</sup>, mit dem insbesondere Daten zur Bestimmungen des Bruttospielertrags und Überprüfung sämtlicher Finanztransaktionen als auch zur Kontrolle der Spielsicherheit und -transparenz aufgezeichnet werden müssen<sup>29</sup>. Das DZS ist vor unberechtigten Zugriffen zu schützen. Jede nachträgliche Änderung der aufbewahrten Daten muss erkennbar sein<sup>30</sup>; (zum DZS siehe auch Ziffer 2.2.3.1.1 nachfolgend). Die Daten der DZS der verschiedenen Spielbanken werden fortlaufend an einen zentralen Bundes-Server übermittelt («push»). Eine auf diesem Bundes-Server laufende Anwendung überprüft die eingehenden Daten und fügt sie in eine von der ESBK verwaltete Datenbank ein.

Per 31. Dezember 2021 bieten die insgesamt elf entsprechend konzessionierten Spielbanken total 3'733 Online-Spielbankenspiele an, davon 3'197 automatisiert durchgeführte Spiele und 536 «Live Game»-Spiele. Zwei Spielbanken haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht,

<sup>25</sup> Art. 53 VGS

<sup>26</sup> Reduktion der Eintritte aufgrund covid-bedingter Schliessung der Spielbanken; vgl. hierzu auch Ausführungen unter Ziffer 2.3.2.1

<sup>27</sup> Art. 18 VGS

<sup>28</sup> Art. 60 Abs. 1 VGS

<sup>29</sup> Art. 60 Abs. 2 VGS

<sup>30</sup> Art. 60 Abs. 4 VGS

Pokerspiele in Zusammenarbeit mit einer ausländischen Veranstalterin online durchzuführen.

Das Informatiksicherheitsmanagement der Spielbank, die Online-Spiele durchführt, muss nach der Norm ISO/IEC 27001 zertifiziert sein oder durch eine andere Massnahme eine vergleichbare Sicherheit gewährleisten. Die Lieferantinnen und Lieferanten, von denen die Spielbank die Online-Spiele bezieht, müssen die gleiche Anforderung erfüllen<sup>31</sup>. Sämtliche Veränderungen, die die Spielbank an Informatiksystemen vornimmt, die der Durchführung von Online-Spielen dienen, müssen der ESBK vorgängig zur Genehmigung unterbreitet werden, wenn die Veränderungen den Spielverlauf oder die Interaktion mit den Spielerinnen und Spielern beeinflussen<sup>32</sup>.

Die Teilnahme an von einer Spielbank angebotenen Online-Spielbankenspielen setzt die Eröffnung eines Spielerkontos voraus. Pro Spieler darf die Spielbank nur ein Spielerkonto eröffnen und nur dann, wenn die Person volljährig ist, über einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz verfügt und keiner Spielsperre sowie keinem Spielverbot unterliegt<sup>33</sup>. Die Spielbank hat die von der Spielerin oder vom Spieler gemachten Angaben zur Identität zu überprüfen<sup>34</sup>. Die Spielbank kann das Spielerkonto unter gewissen Voraussetzungen und für die Dauer von maximal einem Monat provisorisch eröffnen. Solange das Spielerkonto nicht endgültig eröffnet ist, dürfen die Einzahlungen der Spielerin oder des Spielers auf das Spielerkonto insgesamt 1000 Franken nicht übersteigen und darf die Spielerin oder der Spieler ihre oder seine Gewinne nicht beziehen<sup>35</sup>. Die Möglichkeiten der Spielerin oder des Spielers zur Kontrolle und Beschränkung des Spielverhaltens und die Pflichten der Spielbank, die Spielerin oder den Spieler vor exzessivem Spiel zu schützen, werden nachfolgend unter Ziffer 2.2.2.1.1 Bst. a ausgeführt.

Per 31. Dezember 2021 beträgt die Anzahl aktiver<sup>36</sup> Online-Spielerkonti über alle Spielbanken mit entsprechend erweiterter Konzession rund 200'000 (per 31. Dezember 2020 rund 130'000), wobei ein Spieler oder eine Spielerin ein Spielkonto bei verschiedenen Spielbanken haben kann. Insofern darf die Zahl von 200'000 Spielerkonten nicht mit der Anzahl Online-Spielerinnen und Spieler gleichgesetzt werden.

- siehe Übersicht «Wichtigste Angaben zu den konzessionierten Spielbanken» – Anhang 1

#### *d. Sicherheit im Allgemeinen*

Von jeder Spielbank wird verlangt, dass sie über ein Sicherheitskonzept verfügt<sup>37</sup> (Konzessionsvoraussetzung). Darin hat sie insbesondere die Organisationsstrukturen und Betriebsabläufe sowie die daran geknüpften Verantwortlichkeiten aufzuzeigen und Massnahmen vorzusehen, mit denen sichergestellt wird, dass Unberechtigten der Zutritt zum Spielbetrieb verwehrt wird und der Spielbetrieb so ausgestaltet ist, dass unerlaubte Handlungen verhindert werden<sup>38</sup>. Das Sicherheitskonzept ist dabei darauf auszurichten, Risiken zu begrenzen, Fehlern vorzubeugen und die Prozesse fortlaufend zu optimieren<sup>39</sup>. Wichtige Vorkommnisse, welche die Sicherheit und die Transparenz des Spielbetriebs gefährden können, haben die Spielbanken der ESBK zu melden<sup>40</sup>. Die Spielbanken erstatten der ESBK jährlich Bericht über die Umsetzung

<sup>31</sup> Art. 65 VGS

<sup>32</sup> Art. 22 VGS

<sup>33</sup> Art. 47 VGS

<sup>34</sup> Art. 49 VGS i.V.m. Art. 48 VGS

<sup>35</sup> Art. 52 VGS

<sup>36</sup> aktiv im Sinne von mindestens einem Spiel mit Einsatz; vgl. hierzu auch Ausführungen unter Ziffer 2.3.2.1

<sup>37</sup> Art. 8 Abs. 1 Bst. a Ziffer. 2 BGS,

<sup>38</sup> Art. 42 Abs. 2 BGS

<sup>39</sup> Art. 41 Abs. 1 VGS

<sup>40</sup> Art. 43 BGS



des Sicherheitskonzepts<sup>41</sup>.

Jede landbasierte Spielbank muss ein Kameraüberwachungssystem betreiben<sup>42</sup>. Damit zu überwachen sind die Räumlichkeiten, die Spieltische und die automatisiert durchgeführten Spiele und bestimmte Abläufe/Prozesse<sup>43</sup>. Die Kameraaufzeichnungen sind mindestens vier Wochen an einem sicheren Ort aufzubewahren<sup>44</sup>. Fehlfunktion des Kameraüberwachungssystems, die die Überwachung der Spiele stören, hat die Spielbank der ESBK zu melden, ebenso Beobachtungen von strafbaren Handlungen oder regelwidrigem Spiel<sup>45</sup>.

### 2.2.1.2 Feststellungen aus der Aufsichtstätigkeit

Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags hat die ESBK dafür zu sorgen, dass der von den Spielbanken angebotene Spielbetrieb sicher und transparent ist. Deshalb erlässt sie die Richtlinien für die Prüfverfahren und für den Inhalt des Prüfberichts, der von den akkreditierten Konformitätsbewertungsstellen zu erstellen ist. Bei erfüllten Voraussetzungen bewilligt die ESBK die von den Spielbanken eingereichten Anträge auf Änderungen des Spielangebots (inkl. Spielregeln) und der übrigen technischen Installationen. Die ESBK überprüft nebst den ihr gemeldeten Störungen und aussergewöhnlichen Vorkommnissen im Spielbetrieb die ihr unterbreiteten Änderungen in den Prozessabläufen der Spielbanken. Im Rahmen ihrer Inspektionen und Fernkontrollen überprüft die ESBK die Spiele, die Spielplattformen und die Spielmaterialverwaltung; die Dokumentation und die Nachvollziehbarkeit der Geldflüsse, die Funktionalität und Wartung der technischen Einrichtungen sowie die Einhaltung der Prozesse und der Dokumentations- und Meldepflichten. Sie beurteilt die von den Spielbanken zur Risikominimierung ergriffenen Massnahmen und prüft jährlich die ihr eingereichten Berichte zur Umsetzung der Sicherheitskonzepte.

Manipulations- und Betrugsfälle oder -versuche im Zusammenhang mit den Spielen ereignen sich insbesondere in den terrestrischen Spielbanken aufgrund der hohen Bargeldmengen zwar ab und zu; diese werden aber aufgrund der guten Kontrollmechanismen der Spielbanken rasch entdeckt und aufgeklärt.

Vor Inkrafttreten des Geldspielgesetzes nahm ein Teil der Schweizer Bevölkerung an Online-Spielen statt, die von ausländischen Betreiberinnen illegal in der Schweiz angeboten wurden. Mangels Schutzmassnahmen seitens der ausländischen Betreiberinnen, liefen Spielerinnen und Spieler auf diesen Online-Spielplattformen Gefahr, ein pathologisches Spielverhalten zu entwickeln und über ihre Verhältnisse zu spielen. Sämtliche Erträge der Betreiberinnen dieser Online-Spielplattformen flossen ins Ausland ab, ohne Möglichkeit, sie in der Schweiz zu besteuern und damit die sozialschädlichen Auswirkungen zu kompensieren. Mit dem Inkrafttreten des Geldspielgesetzes wurde das Online-Spiel in der Schweiz zugelassen, um diesem Kundensegment die Teilnahme an legal in der Schweiz angebotenen Online-Spielen in einem sicheren Rahmen zu ermöglichen und die damit verbundenen Erträge in der Schweiz besteuern zu können. Nachdem die vier ersten Spielbanken in der zweiten Hälfte des Jahres 2019 ihren Online-Spielbetrieb aufgenommen und die Werbekampagnen für das neue Angebot gestartet hatten, ordnete der Bundesrat im Frühjahr 2020 im Rahmen von Massnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung von COVID die Schliessung der terrestrischen Spielbanken und vieler anderer Freizeit- und Unterhaltungsangebote an. In dieser noch immer andauernden Startphase des Onlinebetriebs, in der es eigentlich gegolten hätte, nach und nach Wissen und Erfahrung in diesem technisch sehr komplexen Bereich zu gewinnen, sahen sich die Spielbanken plötzlich

---

<sup>41</sup> Art. 47 Abs. 2 BGS

<sup>42</sup> Art. 57 Abs. 1 VGS

<sup>43</sup> Art. 31, 32 und 33 SPBV-EJPD

<sup>44</sup> Art. 57 Abs. 3 VGS

<sup>45</sup> Art. 57 Abs. 4 und 5 VGS

mit einer unerwartet hohen und rasch ansteigenden Nachfrage konfrontiert, die es mit den auf geringere Dimensionen ausgelegten Ressourcen unverzüglich zu bewältigen galt. Die vom Gesetzgeber beabsichtigte Überführung der Spielpopulation, die bisher an illegalen Spielen teilgenommen hatte, hin zum legalen Angebot, erfolgte damit viel rascher als von der Branche gedacht und erwartet.

Mangelnde Erfahrung, zu geringe personelle Ressourcen, ungenügende Kontrollen und zu viel Vertrauen in die Partner, mit denen die Spielbanken zusammenarbeiten, führten dazu, dass einzelne Spielbanken in dieser turbulenten Zeit teilweise nicht in der Lage waren, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen vollumfänglich zu gewährleisten. Die bei ihren Kontrollen festgestellten Verstösse veranlassten die ESBK, Korrekturmassnahmen anzuordnen und einzelne Spielbanken deswegen zu sanktionieren. Diejenigen Spielbanken, die ihren Online-Betrieb in der zweiten Jahreshälfte 2020 oder im Jahr 2021 aufnahmen, reagierten auf die Erfahrungen gleichermassen wie die von den Sanktionen betroffenen Spielbanken: Sie passten ihre Ressourcen und Prozesse an und bauten Kontrolltätigkeiten aus, um Verstösse dieser Art zu verhindern.

Im Online-Bereich sind die Spielbanken noch viel mehr auf die Zusammenarbeit mit Lieferantinnen und Dienstleisterinnen angewiesen als im terrestrischen Bereich. Die meisten Spielbanken beziehen ihre Online-Spielplattform, die Online-Spiele und das Datenaufzeichnungssystem von Lieferantinnen mit Sitz im Ausland, die nicht oder nur wenig mit der Schweizer Gesetzgebung vertraut sind. Einzelne Spielbanken wurden von der ESBK für Fehler der Lieferantinnen zur Rechenschaft gezogen, weil die Spielbanken deren Leistungen nicht oder ungenügend kontrolliert hatten. Die Erträge, die die Spielbanken in ihr zurechenbaren Verstössen gegen die Gesetzgebung generiert hatten, wurden von der ESBK eingezogen und der AHV zugeführt (vgl. dazu Ziffer 2.2.3.1.3 nachfolgend)

Nebst den angebotenen Spielen sind auch die Zahlungsmöglichkeiten wichtig, die eine Spielbank ihren Online-Spielerinnen und -Spielern anbietet. Ein möglichst attraktives Angebot setzt die Einbindung der bei der Schweizer Bevölkerung bekanntesten und beliebtesten Zahlungsanbieterinnen voraus. Wer nicht jede Zahlungsanbieterin einzeln in die Spielplattform einbinden will oder kann, lagert diese Einbindung an Anbieterinnen von Globallösungen aus. Die Abhängigkeit von diesen Zahlungsanbieterinnen und von den Anbieterinnen von Globallösungen führt dazu, dass sich die Spielbanken gezwungen sehen, deren hohe Transaktionskommissionsgebühren zu akzeptieren. Gleiches gilt für Werbe- und Marketing-Dienstleisterinnen, die hohe Gebühren verlangen, um das Online-Spielangebot in Suchmaschinen oder in den sozialen Netzwerken konkurrenzfähig zu bewerben.

### *2.2.1.3 Fazit*

Die Spielbanken bieten den Spielerinnen und Spielern Spiele an, die von der ESBK bewilligt und von einer akkreditierten Konformitätsbewertungsstelle auf Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Schweizer Geldspielgesetzgebung überprüft wurden. Die von den Spielbanken eingesetzten Sicherheits- und Kontrollsysteme erlauben es, Abweichungen vom regelkonformen Betrieb frühzeitig zu erkennen und nachzuvollziehen. Der Zugang unberechtigter Personen zum Spiel wird von den Spielbanken mit geeigneten Massnahmen grundsätzlich verhindert. Die Spielbanken gewährleisten einen sicheren und transparenten Spielbetrieb. Aus Sicht der ESBK wird das gesetzliche Ziel insgesamt erreicht.

## 2.2.2 Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren, die von Geldspielen ausgehen

### 2.2.2.1 Schutz vor Spielsucht und exzessivem Geldspiel

#### 2.2.2.1.1 Rechtliche Vorgaben und Umsetzung durch die Spielbanken

##### a. Sozialschutzmassnahmen im engeren Sinne

Das Geldspielgesetz bezweckt insbesondere auch, dass die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren geschützt wird, die von den Geldspielen ausgehen<sup>46</sup>. Alle Spielbanken müssen daher - nebst dem vorangehend erwähnten Sicherheitskonzept - auch über ein Sozialkonzept verfügen<sup>47</sup> (Konzessionsvoraussetzung). Jede Spielbank ist verpflichtet, angemessene Massnahmen zu treffen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor Spielsucht und vor dem Tätigen von Spieleinsätzen, die in keinem Verhältnis zu deren Einkommen und Vermögen stehen (exzessives Geldspiel)<sup>48</sup>. Die zu ergreifenden Massnahmen müssen sich am Gefährdungspotenzial ausrichten, das vom betreffenden Geldspiel ausgeht. Je grösser das von einem Geldspiel ausgehende Gefährdungspotenzial ist, desto höher sind die Anforderungen an die Massnahmen<sup>49</sup>. Die Spielbank hat der ESBK Änderungen und Anpassungen des Sozialkonzepts zu melden. Wesentliche Änderungen bedürfen der vorgängigen Genehmigung durch die ESBK<sup>50</sup>. Die Spielbanken haben der ESBK jährlich einen Bericht über die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel einzureichen<sup>51</sup>.

Minderjährige sind besonders zu schützen. Sie sind nicht zu den Spielbankenspielen zugelassen<sup>52</sup>. Sie unterliegen ebenso wie die vom Spiel gesperrten Personen einem Spielverbot<sup>53</sup>. Bevor die landbasierte Spielbank einer Person Zutritt gewährt, überprüft sie anhand eines gültigen amtlichen Ausweispapiers deren Identität. Sie überprüft, ob gegen die betreffende Person ein Spielverbot besteht. Das für die Spielteilnahme an Online-Spielbankenspielen erforderliche Spielerkonto wird von der Spielbank nur eröffnet, wenn sie die Identität der Spielerin oder des Spielers anhand eines Identitätsnachweises überprüft, und insbesondere abgeklärt hat, dass die Person volljährig und von keiner Spielsperre betroffen ist<sup>54</sup>.

Die Spielbank hat die Spielerinnen und Spieler über die Risiken des Spiels, über die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Kontrolle und Beschränkung ihres Spiels sowie über Angebote zur Unterstützung und Behandlung zu informieren<sup>55</sup>. Jede Spielbank hat im Rahmen der Früherkennung geeignete und sachdienliche Kriterien festzulegen, anhand deren gefährdete Spielerinnen und Spieler bzw. risikoreiches Spielverhalten erkannt werden können. Erfüllt das beobachtete Spielverhalten eines oder mehrere Kriterien, so trifft die Spielbank rasch die erforderlichen Massnahmen. Sie überprüft insbesondere, ob die Spielerin oder der Spieler die Voraussetzungen für eine Sperre erfüllt<sup>56</sup>. Die Spielbank sperrt Personen vom Spielbetrieb aus, von denen sie aufgrund eigener Wahrnehmungen oder aufgrund von Meldungen Dritter weiss oder annehmen muss, dass sie überschuldet sind oder ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze tätigen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und

<sup>46</sup> Art. 2 Bst. a BGS

<sup>47</sup> Art. 8 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGS i.V.m. Art. 76 VGS und Art. 48 SPBV-EJPD

<sup>48</sup> Art. 71 BGS

<sup>49</sup> Art. 73 Abs. 1 und 2 BGS

<sup>50</sup> Art. 81 Abs. 2 VGS

<sup>51</sup> Art. 84 BGS

<sup>52</sup> Art. 72 BGS

<sup>53</sup> Art. 52 Abs. 1 Bst. e und f BGS

<sup>54</sup> Art. 49 i.V.m. Art. 47 VGS.

<sup>55</sup> Art. 77 BGS

<sup>56</sup> Art. 78 BGS und Art.90 VGS

Vermögen stehen. Die Spielbanken sperren ferner Personen vom Spielbetrieb aus, von denen sie aufgrund einer Meldung einer Fachstelle oder Sozialbehörde wissen oder annehmen müssen, dass sie spielsüchtig sind. Die Spielerinnen und Spieler können auch selbst bei einer Spielbank eine Spielsperre beantragen<sup>57</sup>. Die Spielsperre gilt schweizweit sowohl für die Spielbankenspiele als auch für die online durchgeführten Grossspiele<sup>58</sup>. Die Spielsperre muss auf Antrag der betroffenen Person aufgehoben werden, wenn der Grund dafür nicht mehr besteht. In das Aufhebungsverfahren muss eine kantonale anerkannte Fachperson oder Fachstelle miteinbezogen werden<sup>59</sup>.

Die Spielbank, die Online-Spielbankenspiele anbietet, muss der Spielerin oder dem Spieler überdies Möglichkeiten zur Kontrolle und Beschränkung ihres Spielverhaltens zur Verfügung stellen, insbesondere zur Kontrolle und Beschränkung der Spieldauer, der Spielhäufigkeit oder des Nettoverlustes<sup>60</sup>. So hat sie der Spielerin oder dem Spieler jederzeit Zugang zu Informationen über ihre oder seine Spieltätigkeit während eines bestimmten Zeitraums zu geben (Einsätze, Gewinne, Nettoergebnis der Spieltätigkeit). Ab Eröffnung des Spielerkontos hat die Spielbank von der Spielerin oder vom Spieler zu verlangen, einen oder mehrere Höchstwerte festzulegen, auf die sie oder er die täglichen, wöchentlichen oder monatlichen Einsätze oder Verluste beschränken will. Die Spielerin oder der Spieler muss diese selbstbestimmten Höchstwerte jederzeit anpassen können, wobei eine Senkung eines Höchstwerts unmittelbar wirksam; eine Erhöhung frühestens nach 24 Stunden wirksam wird. Weiter hat die Spielbank der Spielerin oder dem Spieler die Möglichkeit anzubieten, vorübergehend für einen selbst festgelegten Zeitraum, höchstens aber für sechs Monate, aus dem Spiel auszusteigen, wobei die Spielerin oder der Spieler auswählen kann, ob sie oder er aus einer oder mehreren Kategorien von Spielen oder aus allen von der Spielbank angebotenen Spielen vorübergehend aussteigen will. Einmal in Kraft, kann sie oder er die Dauer des vorübergehenden Spielausstiegs vor dessen Ablauf nicht selbst ändern<sup>61</sup>.

Per 31. Dezember 2020 waren insgesamt 72'322 Personen im nationalen Sperrregister eingetragen, für die die Spielbanken eine schweizweite Spielsperre ausgesprochen haben.

- siehe Grafik « Entwicklung der Spielsperren 2000 – 2020 » – Anhang 2

#### *b. Werbung sowie Gratisspiele und Gratisspielguthaben (sog. Boni)*

Die Spielbanken dürfen Werbung für ihr Spielangebot betreiben, dies darf jedoch nicht in aufdringlicher oder irreführender Weise geschehen<sup>62</sup>. Ausserdem darf sich die Werbung nicht (gezielt) an Minderjährige oder gesperrte Personen richten<sup>63</sup>. Die Aufnahme kommerzieller Kontakte zu gesperrten Spielerinnen und Spielern ist den Spielbanken untersagt<sup>64</sup>. Die Spielbanken dürfen Spielerinnen auch keine Darlehen oder Vorschüsse gewähren. Die Einräumung von Gratisspielen oder Gratisspielguthaben, die es den Spielerinnen und Spielern ermöglichen, kostenlos an Geldspielen teilzunehmen, bedarf der vorgängigen Zustimmung der ESBK<sup>65</sup>. Die ESBK erlaubt den Spielbanken die Gewährung von Gratisspielen oder Gratisspielguthaben, wenn die Modalitäten der Werbeaktion mit den Zielen des Gesetzes vereinbar sind; sie sich nicht (gezielt) an Minderjährige oder gefährdete oder gesperrte Personen richten und sie nicht in aufdringlicher oder irreführender Weise angeboten werden. Den Spielerinnen und Spielern sind die Bedingungen für Gratisspiele und Gratisspielguthaben auf eine klare und transparente

<sup>57</sup> Art. 80 Abs. 1, 2 und 5 BGS

<sup>58</sup> Art. 80 Abs. 4 BGS

<sup>59</sup> Art. 81 Abs. 1 und 3 BGS

<sup>60</sup> Art. 79 BGS

<sup>61</sup> Art. 89 VGS

<sup>62</sup> Art. 74 Abs. 1 BGS i.V.m. Art. 77 VGS

<sup>63</sup> Art. 74 Abs. 2 BGS

<sup>64</sup> Art. 51 SPBV-EJPD

<sup>65</sup> Art. 75 Abs. 1 und 2 BGS

Weise zu kommunizieren. Die Gewährung von Gratisspielguthaben in landbasierten Spielbanken unterliegt zusätzlichen Einschränkungen<sup>66</sup>: so darf der Gesamtbetrag der finanzierten Einsätze pro Spieltag und Kundin oder Kunde nicht mehr als 200 Franken betragen. Auch darf die Gewährung des Guthabens nicht mit der Bezahlung eines Eintritts oder einer anderen Gegenleistung verbunden werden. Die Spielbanken sind überdies verpflichtet, über die Gratis-spiele und Gratisspielguthaben eine separate Rechnung zu führen<sup>67</sup>.

#### 2.2.2.1.2 Feststellungen aus der Aufsichtstätigkeit

Die ESBK ist gehalten, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dem Anliegen des Schutzes der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel gebührend Rechnung zu tragen<sup>68</sup>. Zur Sicherstellung der Erreichung dieses gesetzlichen Ziels prüft die ESBK die ihr von den Spielbanken eingereichten Änderungen in den Sozialkonzepten und wertet die ihr jährlich eingereichten Berichte zur Wirksamkeit der Sozialkonzepte aus. Die ESBK geht Meldungen und Anzeigen nach, die Verstösse gegen die Sozialschutzpflichten betreffen und ergreift die angezeigten Massnahmen. Weiter beurteilt sie die Gesuche der Spielbanken betreffend Gratisspiele und Gratisspielguthaben. Auf Anzeige hin überprüft sie, ob die Spielbanken die Werbevorschriften eingehalten haben. Im Rahmen ihrer Inspektionen überprüft die ESBK die Umsetzung der Sozialschutzmassnahmen in ausgewählten Einzelfällen, die Vorgehensweise der Spielbank zur Früherkennung gefährdeter Spielerinnen und Spieler sowie zur Beurteilung der Sperrvoraussetzungen, die Kenntnisse der mit dem Sozialschutz betrauten Mitarbeitenden sowie die Einhaltung der Prozesse und der Dokumentations- und Meldepflichten. Die ESBK nimmt alle fünf Jahre mit Fragen an der vom Bundesamt für Statistik (BFS) durchgeführten Schweizerischen Gesundheitsbefragung teil und vergibt Studien an externe Spezialisten, um die vom BFS erhobenen Daten auszuwerten und das Geldspielverhalten der Schweizer Bevölkerung und die damit verbundene Problematik zu untersuchen.

##### a. Sozialschutzmassnahmen im engeren Sinne

Sowohl im Bereich Sozialschutz als auch in allen mit dem Betrieb einer Spielbank zusammenhängenden Bereichen legt der Gesetz- bzw. der Verordnungsgeber die Pflichten fest, die eine Spielbank zu erfüllen hat, um die gesetzlichen Ziele zu erreichen. Die Art und Weise zu definieren, wie vorzugehen ist, um diese Pflichten zu erfüllen und die Ziele zu erreichen, liegt in der Zuständigkeit und in der Verantwortung der Spielbanken.

Bis vor dem Inkrafttreten der Geldspielgesetzgebung am 1. Januar 2019 mussten die Spielbanken der ESBK die an ihren Sozialkonzepten vorgenommenen Änderungen melden. Die ESBK prüfte, ob die Konzessionsvoraussetzungen noch erfüllt sind und konnte gegebenenfalls die Änderungen untersagen. Anlässlich der durchgeführten Kontrollen vor Ort in den Spielbanken überprüfte die ESBK, ob die im Konzept vorgesehenen Massnahmen von den Spielbanken in der Realität umgesetzt wurden und die Massnahmen in ihrer Gesamtheit ausreichend wirksam waren, um die Spielerinnen und Spieler, wie vom Gesetzgeber bezweckt, zu schützen. Stellte sie fest, dass dem nicht so war, forderte sie die Spielbanken auf, Korrekturmassnahmen zu ergreifen. In der im Jahr 2019 in Kraft getretenen Geldspielgesetzgebung<sup>69</sup> ist neu geregelt, dass wesentliche Änderungen der Sozialkonzepte der vorgängigen Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedürfen. Die ESBK ist somit gehalten, Massnahmen zu genehmigen, bevor sie sich auf der Grundlage einer Überprüfung ihrer praktischen Umsetzung durch die Spielbanken davon überzeugen konnte, dass die Massnahmen in ihrer Gesamtheit wirksam und ziel-führend sind.

---

<sup>66</sup> Art. 79 VGS

<sup>67</sup> Art. 79 Abs. 4 VGS

<sup>68</sup> Art. 97 Abs. 2 BGS

<sup>69</sup> Art. 81 Abs. 2 VGS

Die von den terrestrischen Spielbanken durchgeführten Zutrittskontrollen sind wirksam, so dass Minderjährige und gesperrte Personen nicht zum Spiel zugelassen werden.

Die Zugangskontrolle zur Teilnahme am Online-Spiel, um Minderjährige, gesperrte oder mit Spielverbot belegte Personen vom Spiel auszuschliessen, erfolgt in drei Schritten. Eine erste automatisierte Kontrolle erfolgt anlässlich der provisorischen Eröffnung des Spielerkontos, eine zweite vertiefte Identitätskontrolle anhand von Identitäts- und Nachweisdokumenten anlässlich der definitiven Eröffnung des Kontos und eine dritte, wieder automatisierte Kontrolle bei jedem Konto-Login. Der Verordnungsgeber hat die Möglichkeit der provisorischen Eröffnung des Spielerkontos eingeführt, um den Spielern einen raschen Zugang zum Online-Spiel zu ermöglichen und so zu verhindern, dass sie – andernfalls auf den Zugang wartend – zu Spielanbietern wechseln, die in der Schweiz nicht zugelassen sind. Zum Schutz der Spielerinnen und Spieler wurde aber vom Verordnungsgeber festgelegt, dass die Spielbank spätestens innerhalb eines Monats nach provisorischer Eröffnung die Identität der Person überprüfen muss. Zudem hat sie zu kontrollieren, dass die Einzahlungen der Spielerin oder des Spielers auf das Konto in dieser Phase insgesamt nicht mehr als 1'000 Franken betragen, und dass die Spielerin oder Spieler in dieser Phase ihre bzw. seine Gewinne nicht beziehen kann. Der ESBK ist aufgrund der Möglichkeit zur Fernkontrolle mittels Auswertung der im DZS registrierten Daten in der Lage, die Einhaltung dieser Vorgaben durch die Spielbanken zu überprüfen. Drei Spielbanken, die infolge ungenügender Überprüfung der Identität bei der definitiven Eröffnung des Kontos mehrere mit Spielverbot belegte Personen am Online-Spiel teilnehmen liessen, wurden von der ESBK sanktioniert; die von den Spielbanken durch diesen Verstoss erzielten unrechtmässig erworbenen Spielerträge gingen an die AHV.

Die Früherkennung spielsuchtgefährdeter Personen erfolgt in den terrestrischen Spielbanken zum grossen Teil über die Beobachtung von Verhaltensveränderungen oder bei Überschreiten von Schwellenwerten, die die Spielbanken festgelegt haben. Die Abklärung der Sperrvoraussetzungen erfolgt meist im Gespräch mit den betroffenen Personen und mit dem Ziel, dass diese ihr selbst- und ihr Umfeld schädigendes Spielverhalten einsehen und eine Selbstsperrung beantragen. Wenn aufgrund der Anhaltspunkte die Sperrvoraussetzungen als erfüllt erscheinen und/oder die Einsicht der Person zur Selbstsperrung fehlt, ordnen die Spielbanken eine Sperrung an. In den letzten 20 Jahren musste die ESBK lediglich drei terrestrische Spielbanken wegen Verstosses gegen die Sperrpflicht sanktionieren.

Anders als in der terrestrischen Spielbank, in der der Spieler zwar persönlich, nicht aber dessen Spielverhalten im Einzelnen bekannt ist, weiss die Spielbank im Online-Spielbetrieb alles über das Spielverhalten ihrer Kunden. Sie verfügt über sämtliche Informationen insbesondere zum Ein- und Auszahlungsverhalten, zur Einsatzhöhe, zur Spieldauer und zu erzielten Gewinnen und erlittenen Verlusten. Die Anzeichen für problematisches Spielverhalten resultieren aus einer automatisierten Datenauswertung. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage haben die Spielbanken, die ab 2019 ihren Online-Spielbetrieb aufgenommen haben, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Kriterien für die Erkennung von problematischem Online-Spielverhalten definiert und angewandt. Wissen und Erfahrung auf diesem Gebiet ist national und international noch nicht viel vorhanden. Mit Interesse verfolgen die Spielbanken und die ESBK daher die Entwicklung von neuen technischen Lösungen zur Datenauswertung mittels Einbezug künstlicher Intelligenz. Die Spielbanken sind gehalten, die Eignung und Wirksamkeit ihrer definierten Kriterien zu evaluieren und anzupassen, wenn sie Defizite feststellen. Die Kontaktaufnahme mit den Online-Spielerinnen und -Spielern zur Abklärung der Sperrvoraussetzungen gestaltet sich meist schwierig; oftmals bleiben die Anfragen der Spielbanken nach Offenlegung der finanziellen Situation unbeantwortet, weshalb der Verdacht, dass die Sperrvoraussetzungen erfüllt sein könnten, nicht ausgeräumt werden kann und den Spielbanken nichts Anderes übrigbleibt, als eine Sperrung anzuordnen. Zwei der Spielbanken, die Online-Spiele anbieten, musste die ESBK - unter anderem - deshalb sanktionieren, weil sie bei mehreren Spielerinnen und Spielern trotz

Vorliegen des Verdachts, dass die Sperrvoraussetzungen erfüllt sein könnten, keine Sperr Sperre ausgesprochen hatten.

Die hohe Anzahl der insgesamt 72'322 per 31. Dezember 2020 im Sperrregister verzeichneten Spielsperren weist auf die Wirksamkeit des vom Gesetzgeber vorgesehenen Instruments hin. Dabei gilt zu beachten, dass die Gesamtanzahl der im Sperrregister registrierten Personen nicht der Anzahl spielsüchtiger Personen entspricht. Die Spielsperren-Anzahl ist kein Mass, um die Prävalenz von problematischem Spielverhalten zu messen. Eine Spielsperre ist, wie bereits dargelegt, dann auszusprechen, wenn die Spielbank weiss oder *annehmen muss*, dass die Sperrvoraussetzungen erfüllt sind. Da bereits der Verdacht ausreicht, um eine Spielsperre auszusprechen, werden auch Personen gesperrt, die bei den Abklärungen der Spielbank nicht kooperieren, was häufig der Fall ist. Die Anzahl gesperrter Personen kann und darf deshalb nicht gleichgesetzt werden mit der Anzahl Personen, die ein problematisches Spielverhalten aufweisen.

Um die Prävalenz von problematischem Spielverhalten und deren Entwicklung zu messen, nimmt die ESBK mit Fragen zum Spielverhalten und zu den damit verbundenen Problemen an der Schweizerischen Gesundheitsbefragung teil, die vom Bundesamt für Statistik (BFS) alle fünf Jahre durchgeführt wird<sup>70</sup>. Bei der letzten, im Jahr 2017 durchgeführten Befragung, nahm die ESBK zusammen mit der GESPAA teil. Gegenstand der Untersuchung war die Teilnahme an Glücksspielen in Schweizer Spielbanken, an Glücksspielen bei Schweizer Lotteriegesellschaften (von Swisslos und der Loterie Romande angebotenen Lotterien und Sportwetten), an anderen Glücksspielen in der Schweiz (z.B. Tombola oder privaten Spielen in «Hinterzimmern») sowie an ausländischen Glücksspielen (bei internationalen Onlineanbietern, Spielhallen und Casinos im Ausland oder ausländischen Lotterien). Für die Auswertung der vom BFS im Jahr 2017 erhobenen Daten wurde das Institut für Gesundheitsforschung ISGF Zürich beauftragt. In der im Jahr 2019 publizierte Studie<sup>71</sup> kam das ISGF zum Ergebnis, dass die geschätzte Lebenszeitprävalenz risikoreichen Glücksspiels bei 5.7 %, die Prävalenz pathologischen Glücksspiels bei 0.6 % liegt. Auf der Grundlage der Zahlen für die letzten 12 Monate, die am ehestens die damals aktuelle Problemlast widerspiegeln, ergab die Auswertung des ISGF<sup>72</sup>, dass 2.8 % der Befragten in den letzten 12 Monaten risikoreich (hochgerechnet: 177'500 Personen) und 0.2 % pathologisch (hochgerechnet: 14'700 Personen) spielten, wohingegen die restlichen Befragten entweder niemals (31.0 %) oder aber risikoarm (66.0 %) spielen<sup>73</sup>. Das ISGF führte aus, dass diese Werte im internationalen Vergleich in etwa den Prävalenzwerten entsprechen, die in anderen Ländern festgestellt werden. Ein auf Grundlage der Lebensprävalenz risikoreichen und pathologischen Glücksspiels durchgeführter Vergleich mit der deutschen PAGE-Studie (Meyer et al., 2015) zeige eine ähnliche Lebenszeitprävalenz für das risikoreiche Glücksspiel (CH: 5.7 %; D: 5.4 %), wohingegen die Rate für das pathologische Glücksspiel in der Schweiz tiefer ausfalle (CH: 0.6 %; D: 1.3 %). Hinsichtlich des Vergleichs der Prävalenzwerte von 2017 mit den Prävalenzwerten der Jahre 2007 und 2012 gab das ISGF in seiner Studie an, dass den relativ grossen Diskrepanzen zwischen 2007/2012/2017<sup>74</sup> vermutlich methodisch bedeutsamen Unterschiede zugrunde liegen. Beim

<sup>70</sup> 2002/2007/2012/2017. Die nächste Befragung findet im Jahr 2022 statt.

<sup>71</sup> Studie ISGF «Glücksspielverhalten und Probleme im Zusammenhang mit Glücksspiel in der Schweizer Bevölkerung im Jahr 2017» sowie eine Zusammenfassung, abrufbar unter <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/publiservice/publikationen.html>; nachfolgend als «Studie ISGF» bezeichnet

<sup>72</sup> gemäss dem in der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2017 neu eingesetzten Instrument, welches auf den DSM-5-Kriterien beruht. Bei Verwendung des NODS-CLIP fällt die Prävalenzschätzung für das Jahr 2017 für die letzten 12 Monate etwas tiefer (2.7 %); bei Verwendung des Lie/Bet deutlich tiefer aus (0.9 %). Beim NODS-CLIP und dem Lie/Bet wurde nur eine Kategorie «risikoreiches Spielen» gebildet und keine Differenzierung zu «pathologischem Spielen» vorgenommen.

<sup>73</sup> Die Hochrechnung der ISGF Studie bezieht sich auf die Zielpopulation der Befragung von 2017. Diese beinhaltet die gesamte schweizerische Bevölkerung ab dem 15. Lebensjahr, die in einem Privathaushalt lebt (inkl. Personen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit). Es handelt sich demnach um ca. 6.355 Mio. Personen. Vgl. Studie ISGF, S. 7.

<sup>74</sup> Vergleich der Häufigkeit von risikoreichem Glücksspiel gemäss Lie/Bet (Bezugsrahmen: gesamtes Leben): 2007: 0.3 %; 2012: 3.7 %; 2017: 2.7 %

Vergleich zwischen 2012 und 2017, bei dem eine bessere Vergleichbarkeit gewährleistet sei, zeigten sich nur geringe Unterschiede in den dargestellten Kategorien des Spielverhaltens, wobei risikoreiches Spiel in der Erhebung von 2017 etwas seltener vorgekommen sei.

Im Jahr 2022 führt das BFS wieder eine Schweizerisches Gesundheitsbefragung durch. Die ESBK und die GESPA nehmen erneut mit Fragen zum Geldspielverhalten teil. Die Studie basierend auf den Auswertungen dieser Daten wird voraussichtlich im Jahr 2024 vorliegen.

Das Geldspielgesetz hat als Adressaten des Massnahmenpakets zum Schutz der Spielerinnen und Spieler nicht nur die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen, sondern auch die Kantone bestimmt. Die Kantone werden in Art. 85 BGS verpflichtet, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anzubieten (Abs. 1). Dabei können die Kantone ihre Massnahmen zur Verhinderung von exzessivem Geldspiel mit jenen der Spielbanken und Veranstalterinnen von Grossspielen koordinieren (Abs. 2). Laut Botschaft zum Geldspielgesetz solle dies speziell im Hinblick auf die Früherkennung von gefährdeten oder problematischen Spielerinnen und Spieler gelten, zumal die auf den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor Spielsucht ausgerichteten Präventionsmassnahmen nur dann effektiv seien, wenn sie sich ergänzen und koordiniert werden. Weiter ist vorgeschrieben, dass eine kantonale anerkannte Fachperson oder Fachstelle von der die Spielbank für die Aufhebung von Spielsperren einzubeziehen ist<sup>75</sup>. Die Ausgestaltung und die Modalitäten dieses Einbezugs sind auf Verordnungsstufe nicht geregelt und auch in der Botschaft zum Geldspielgesetz nicht näher ausgeführt. In der Praxis erfolgt die Umsetzung dieser Vorgabe deshalb ganz verschieden: Einzelne Fachpersonen/Fachstellen sind anwesend bei dem zwischen Spielbank und aufhebungswilliger Person geführten Aufhebungsgespräch, andere Fachpersonen/Fachstellen führen selbst eigene Gespräche mit den aufhebungswilligen Personen durch (in Abwesenheit der Vertreter der Spielbank); wieder andere geben eine Einschätzung zur Beurteilung der Situation durch die Spielbank ab. Von regionalen Unterschieden geprägt ist auch das Ergebnis dieses Einbezugs der Fachpersonen/Fachstellen: Während die einen eine positive / negative Empfehlung zur Frage der Aufhebung der Spielsperren und damit zur Rückkehr ins Spiel abgeben, bestätigen andere wiederum nur, dass ein Gespräch stattgefunden hat, ohne eine wie auch immer geartete Empfehlung abzugeben. Mangels Regelung wird auch die Kostentragung für diesen Einbezug sehr unterschiedlich gehandhabt: von der Kostentragung durch den Kanton, über die Kostentragung durch die Spielbank bis hin zur Kostentragung durch die aufhebungswillige Person finden sich alle diese Varianten in der Praxis. Vom Kostentragemodell abhängig ist letztlich auch die Höhe der Kosten, die für einen solchen Einbezug zur Spielsperrenaufhebung anfallen.

Aus Sicht der Spielbanken (gemäss Umfrage ESBK 2021) wird die Zusammenarbeit mit den Fachpersonen/Fachstellen positiv beurteilt und als beiderseits gewinnbringend erachtet.

---

<sup>75</sup> Art. 81 Abs. 3 BGS



## *b. Werbung sowie Gratisspiele und Gratisspielguthaben (sog. Boni)*

### *Werbung*

Die Frage, ob Spielbanken für ihr Angebot werben dürfen oder nicht, wurde im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses ausführlich debattiert und letztlich bejaht. Verboten ist den Spielbanken einzig Werbung, die irreführend oder aufdringlich ist. Was als irreführend oder aufdringlich gelten kann, wurde auf Verordnungsstufe exemplarisch aufgeführt<sup>76</sup>.

Die in der Vergangenheit von den terrestrischen Casinos betriebene Werbung gab kaum Anlass zur Beanstandung. Das Einzugsgebiet der terrestrischen Spielbanken ist beschränkt, weshalb ihre Angebote meist nur lokal oder regional beworben wurden.

Die Teilnahme an den Online-Spielen ist von überall in der Schweiz per Mausklick möglich. Infolgedessen stehen die Spielbanken, die online Spiele anbieten, alle in direkter Konkurrenz zueinander und buhlen um einen möglichst grossen Marktanteil. Anders als bei den zwei Veranstalterinnen von Grossspielen (Swisslos und Loterie Romande), die nur auf dem ihnen zugewiesenen Gebiet tätig sind und nur dort Werbung betreiben dürfen, wurden die Spielbanken vom Gesetzgeber in dieser Hinsicht keiner Gebietseinschränkung unterworfen. Entsprechend erfolgten die Werbekampagnen der Spielbanken national und auf allen erdenklichen Kanälen, um möglichst alle Altersgruppen und Bevölkerungsschichten anzusprechen. Wie vom Gesetzgeber intendiert, sollte das legale Angebot bekannt gemacht werden, um eine Abkehr von den illegal in der Schweiz angebotenen ausländischen Spielen zu bewirken.

In Kritik geriet insbesondere die von den Spielbanken Anfang bis Mitte 2020 am TV für Online-Spiele geschaltete Werbung, weil diese als aufdringlich empfunden wurde. So sahen die TV-Zuschauer zur besten Sendezeit nicht nur die Werbespots derjenigen Spielbanken, die mit ihrem Online-Spielangebot neu auf den Markt kamen, sondern auch die Werbespots ihrer Konkurrentinnen, die ihren Marktanteil nicht verlieren wollten. Es ist nachvollziehbar, dass die Vielzahl nacheinander ausgestrahlter Werbespots bei den TV-Zuschauern den Eindruck erweckte, von Werbung für Online-Spiele überhäuft zu werden, zumal die Werbung für andere Freizeit- und Unterhaltungsangebote aufgrund der pandemiebedingten Einschränkungen in dieser Zeit eingestellt wurde. Die ESBK wies die Spielbanken im Sinne einer Sensibilisierung auf diese Wirkung und auf allfällige mögliche Folgen hin und forderte sie zu etwas mehr Zurückhaltung auf.

Um ihr Online-Spielangebot zu bewerben, hatten die Spielbanken auch ihre Präsenz in den sozialen Medien verstärkt und dies zu den hohen Preisen, die von den Anbietern hierfür verlangt werden. Ein weiteres Mittel, um Spielerinnen und Spieler für das eigene Spielangebot zu gewinnen, ist ein Eintrag unter den ersten Ergebnissen einer Suchabfrage bei einer Internet-Suchmaschine. Gewisse dieser Anbieter versteigern die besten Plätze, was aufgrund der Konkurrenzsituation der Spielbanken dazu führt, dass einzelne Spielbanken bereit sind, auch hierfür hohe Beträge zu zahlen.

Als weiterer Kanal wird von den Spielbanken die Möglichkeit genutzt, über die Internetsuchmaschinen den Interessen des Internetnutzers entsprechende Beiträge zukommen zu lassen. Sichtbar sind auch die von den Spielbanken platzierten Werbeartikel im Sinne von «paid post» in den Online-Medien. Bei dieser Form von Werbung haben die Spielbanken darauf zu achten, dass die Zielgruppe, die damit angesprochen wird, nicht primär die Minderjährigen sind.

### *Gratisspiele und Gratisspielguthaben (Boni)*

Die einzelnen Spielbanken laden potenzielle Kundinnen und Kunden mit zahlreichen Boni zum

---

<sup>76</sup> Art. 77 Abs. 1 und 2 VGS

Spiel auf ihrer Plattform ein, um ihre Treue dann mit weiteren Bonusangeboten zu belohnen und sie vom Spiel bei der Konkurrenz abzuhalten. Dabei will jede Spielbank ihre Konkurrentinnen übertreffen. Die ESBK sah sich in den Jahren 2020 und 2021 mit einer Flut von Gesuchen der Spielbanken um Bewilligung von Gratisspielen und Gratisspielguthaben konfrontiert. Bei der Gesuchsprüfung gilt es für die ESBK insbesondere zu beurteilen, ob das jeweilige Angebot mit den Zielen des Gesetzes vereinbar ist (Art. 79 VSG). Ein einzelnes Bonusangebot für sich allein betrachtet vermag mit den Zielen des Gesetzes zwar vereinbar erscheinen, entscheidend ist aber, ob es dies auch als Teil eines Gesamtbonusprogramms ist, das die Spielbank für einen bestimmten Zeitraum für ihre Spielerinnen und Spieler vorsieht. Die ESBK verlangt deshalb von den Spielbanken die Einreichung eines Gesamtbonusprogramms über einen Zeitraum von drei Monaten, sowie eine Beurteilung, wie sie selbst die Vereinbarkeit ihrer Gesamtbonusprogramme mit den Zielen des Gesetzes einschätzen (Risikoanalyse), und überdies eine Dokumentation aus rückblickender Sicht über ihre Erfahrungen mit ihren Gesamtbonusprogrammen (Monitoring).

### 2.2.2.1.3 *Fazit*

Die Spielbanken setzten die ihnen obliegenden Pflichten zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor Spielsucht und exzessivem Spiel insgesamt wirksam um. Sie werden hierbei von den Kantonen und den kantonal anerkannten Fachpersonen und Fachstellen unterstützt.

Die der ESBK vorliegende Studie aus 2019<sup>77</sup> (vgl. vorangehend Ziffer 2.2.2.1.2 Bst. a) ergab, dass im Jahr 2017 2.8 % der befragten Personen (hochgerechnet 177'500 Personen) angegeben hatten, in den letzten 12 Monaten risikoreich gespielt zu haben. 0.2 % der Befragten (hochgerechnet 14'700 Personen<sup>78</sup>) gaben an, im gleichen Zeitraum ein pathologisches Spielverhalten aufgewiesen zu haben. Im Vergleich zu den früheren Studien konnte keine Erhöhung dieser Werte festgestellt werden; sie entsprechen in etwa auch den Prävalenzwerten, die in anderen Ländern festgestellt wurden.

Die Spielbanken nutzen die ihnen eingeräumten Möglichkeiten, ihr Spielangebot zu bewerben und den Spielerinnen und Spielern mit Gratisspielen und Gratisspielguthaben zusätzliche Spielzeit zu ermöglichen. Während diese Marketingmassnahmen von den terrestrischen Spielbanken meist nur regional und im Einzugsgebiet der Spielbanken erfolgen, finden die Marketingmassnahmen für die Online-Spiele aufgrund ihrer Verbreitung mittels TV und Online-Medien schweizweite Beachtung und Aufmerksamkeit. Die ESBK hat die Spielbanken auf die Risiken von als zu aggressiv wahrgenommener Werbung hingewiesen, jedoch zurzeit noch von anderen Massnahmen abgesehen. Sollte die ESBK feststellen, dass zusätzliche Massnahmen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe erforderlich sein sollten, wird die ESBK dem Bundesrat einen entsprechenden Antrag unterbreiten.

Das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, Spielerinnen und Spieler angemessen vor Spielsucht und exzessivem Geldspiel zu schützen, wird aus Sicht der ESBK insgesamt erreicht.

---

<sup>77</sup> Studie ISGF, a.a.O., S. 23

<sup>78</sup> Die Hochrechnung der ISGF Studie bezieht sich auf die Zielpopulation der Befragung von 2017. Diese beinhaltet die gesamte schweizerische Bevölkerung ab dem 15. Lebensjahr, die in einem Privathaushalt lebt (inkl. Personen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit). Es handelt sich demnach um ca. 6.355 Mio. Personen. Vgl. Studie ISGF, S. 7.

## 2.2.2.2 Bekämpfung von Kriminalität und Geldwäscherei

### 2.2.2.2.1 Rechtliche Vorgaben und Umsetzung durch die Spielbanken

#### a. Ebene Spielerinnen und Spieler

Neben der Spielsuchtgefahr gehen von den Geldspielen auch andere Gefahren aus, insbesondere die Gefahr von Betrug und Geldwäscherei. Mittels Sicherheitskonzept haben die Spielbanken den sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten; als dem Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG) unterstellte Finanzintermediärinnen<sup>79</sup> sind die Spielbanken gehalten, mittels Sorgfalts- und Meldepflichten Kriminalität und Geldwäscherei zu bekämpfen. In der Geldwäschereiverordnung ESBK (GwV-ESBK; RS 955.021) hat die ESBK die Sorgfaltspflichten nach dem GwG und dem BGS für konzessionierte Spielbanken definiert und die organisatorischen Massnahmen festgelegt, welche die Spielbanken im Zusammenhang mit landbasierten sowie mit online durchgeführten Spielbankenspielen zu treffen haben. Dazu zählen insbesondere die Pflicht zur Identifizierung und Registrierung der Spielerin oder des Spielers<sup>80</sup>, die Feststellung der wirtschaftlich an den Vermögenswerten berechtigten Person<sup>81</sup> sowie die Überwachung der Geschäftsbeziehungen<sup>82</sup>, verbunden mit der Pflicht, bestimmte Transaktionen unter dem Namen der Spielerin oder des Spielers zu registrieren<sup>83</sup>. Im Bereich der Online-Spiele erfüllt die Spielbank ihre Pflicht zur Registrierung der Transaktionen durch Erfassung der Daten im DZS<sup>84</sup>. Den Spielbanken ist es untersagt, den Spielerinnen und Spielern Gewinnbestätigungen auszustellen<sup>85</sup>. Bei Vorliegen von Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen mit erhöhtem Risiko haben die Spielbanken unverzüglich die wirtschaftlichen Hintergründe abzuklären<sup>86</sup>. Bei begründetem Verdacht aufgrund von Hinweisen oder Indizien, die eine verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte vermuten oder zumindest nicht ausschliessen lassen, sind die Spielbanken verpflichtet, Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei zu erstatten<sup>87</sup>. Bei Misslingen der Abklärungen zur Identität der Person oder der wirtschaftlichen Hintergründe, oder bei Zweifeln an den Angaben der Spielerin oder des Spielers, haben die Spielbanken die Aufnahme einer Geschäftsbeziehung abzulehnen oder eine bereits eingegangene Geschäftsbeziehung abubrechen<sup>88</sup>. Das Vorgehen zur Umsetzung dieser Vorgaben hat jede Spielbank in internen Richtlinien zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung festzulegen. Die Spielbanken reichen der ESBK sämtliche Änderungen der Richtlinien ein; die ESBK kann diese Änderungen untersagen<sup>89</sup>. Jährlich erstatten die Spielbanken der ESBK Bericht über die Umsetzung der Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung<sup>90</sup>.

#### b. Ebene Spielbank

Nebst der Pflicht, Geldwäscherei auf Ebene der Spielerinnen und Spielern zu bekämpfen, unterliegen die Spielbanken weiteren Pflichten, mit denen sichergestellt werden soll, dass nicht sie selbst Geldwäscherei betreiben oder als Unternehmen zum Zwecke der Geldwäscherei missbraucht werden. So müssen die Spielbanken, deren wirtschaftlich Berechtigte und ihre

<sup>79</sup> Art. 67 Abs. 1 BGS

<sup>80</sup> Art. 2 und 3ff GwV-ESBK

<sup>81</sup> Art. 7 ff GwV-ESBK

<sup>82</sup> Art. 9 GwV-ESBK

<sup>83</sup> Art. 10 und 11 GwV-ESBK

<sup>84</sup> Art. 11 GwV-ESBK

<sup>85</sup> Art. 70 BGS

<sup>86</sup> Art. 12 ff GwV-ESBK

<sup>87</sup> Art. 9 GwG

<sup>88</sup> Art. 20 GwV-ESBK

<sup>89</sup> Art. 22 GwV-ESBK

<sup>90</sup> Art. 23 Abs. 2 Bst. e GwV-ESBK

wichtigsten Geschäftspartnerinnen über einen guten Ruf verfügen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit und eine unabhängige Geschäftsführung bieten. Sie alle müssen über genügend Eigenmittel verfügen und die rechtmässige Herkunft der zur Verfügung stehenden Geldmittel nachgewiesen haben. Mit den Statuten, ihrer Aufbau- und Ablauforganisation sowie ihren vertraglichen Bindungen müssen die Spielbanken überdies Gewähr für eine einwandfreie und unabhängige Führung der Geschäfte bieten<sup>91</sup> (Konzessionsvoraussetzungen). Die Spielbanken haben ihre Jahresrechnung ordentlich von einer unabhängigen Revisionsstelle prüfen zu lassen; die Revisionsstelle hat den Revisionsbericht in der Folge der ESBK zuzustellen<sup>92</sup>.

#### 2.2.2.2.2 *Feststellungen aus der Aufsichtstätigkeit*

Die ESBK überwacht die Einhaltung der Verpflichtungen zur Verhinderung der Geldwäscherei und die Leitungsorgane der Spielbank. Hierfür überprüft sie insbesondere die Änderungen der internen Richtlinien und der Abläufe der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei und analysiert die von den Spielbanken eingereichten Jahresberichte über die Umsetzung der Massnahmen. Sie kontrolliert und bewilligt bei erfüllten Voraussetzungen Veränderungen in der Geschäftsleitung, im Verwaltungsrat, im Aktionariat und bei den wichtigsten Geschäftspartnerinnen der Spielbank und genehmigt Änderungen von wichtigen Verträgen. Die ESBK geht Hinweisen auf Probleme hinsichtlich des guten Rufs und der einwandfreien Geschäftstätigkeit von mit einer Spielbank in Beziehung stehenden Personen nach und überwacht die Unabhängigkeit sowie die finanzielle Lage der Spielbanken und deren Entwicklung. Im Rahmen ihrer Inspektionen vor Ort in den Spielbanken überprüft die ESBK insbesondere die Umsetzung der Sorgfaltspflichten in ausgewählten Einzelfällen, den Umfang und den Inhalt der vorgenommenen Abklärungen, die Kenntnisse des Personals und die Einhaltung der Prozesse und der Dokumentations- und Meldepflichten. Die ESBK ist überdies Mitglied interdepartementaler Arbeitsgruppen zur Koordination des Schweizer Abwehrdispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auf dem Finanzplatz Schweiz und nimmt in dieser Eigenschaft an den von der Group d'Action Financière (GAFI) bzw. Financial Action Taskforce (FATF) durchgeführten Länderexamen teil.

Nach Aufnahme des Online-Spielbetriebs kam es, wie bereits ausgeführt, aufgrund der pandemiebedingt angeordneten Schliessung der Spielbanken zu einer hohen Nachfrage beim Online-Spielangebot der Spielbanken. Nicht allen davon betroffenen Spielbanken gelang es, den mit dieser Zunahme von Spielerinnen und Spielern einhergehenden administrativen Aufwand mit genügend Ressourcen zu bewältigen. Verzögerungen und Qualitätseinbussen insbesondere bei den Abklärungen einzelner Spielbanken im Zusammenhang mit Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken waren die Folge und Anlass für die ESBK, zu intervenieren.

Die jährliche Zahl der Meldungen der Spielbanken an die Meldestelle für Geldwäscherei MROS ist gering: Mit insgesamt 196 erstatteten Meldungen in den letzten zehn Jahren (2010 – 2020) betrug der Anteil der Meldungen der Spielbanken an der Gesamtanzahl aller von den Finanzintermediären an die MROS erstatteten Meldungen durchschnittlich lediglich 0.5 %.<sup>93</sup> Davon wurde die Hälfte an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Art. 8 Abs. 1 Bst. b, c und d BGS

<sup>92</sup> Art. 49 BGS

<sup>93</sup> <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/geldwaescherei/jabe/jb-mros-2020-d.pdf.download.pdf/jb-mros-2020-d.pdf> und <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/geldwaescherei/jabe/jb-mros-2019-d.pdf.download.pdf/jb-mros-2019-d.pdf>

<sup>94</sup> Weiterleitungsquote der Meldungen von Spielbanken für die Jahre 2004 bis 2014: 52.4 % (Quelle: Aktualisierter Bericht der KGGT von Oktober 2021, abrufbar unter [https://www.sif.admin.ch/dam/sif/de/dokumente/Fachinformationen/bericht\\_kggt.pdf.download.pdf/Bericht%20KGGT.pdf](https://www.sif.admin.ch/dam/sif/de/dokumente/Fachinformationen/bericht_kggt.pdf.download.pdf/Bericht%20KGGT.pdf))

Im Jahr 2015 schätzte die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) das Geldwäschereirisiko im Spielbankbereich im Vergleich zu anderen Finanzintermediären des Schweizer Finanzplatzes insgesamt als gering ein<sup>95</sup>. Im aktualisierten Bericht, der im Oktober 2021 veröffentlicht wurde, bringt die KGGT in Bezug auf die Legalisierung der Online-Casinos in 2019 den Vorbehalt an, dass diese möglicherweise zum Entstehen eines neuen Risikos geführt hat, das sich noch nicht präzise beurteilen lasse<sup>96</sup>.

#### 2.2.2.2.3 *Fazit*

Die Spielbanken setzten die Sorgfaltspflichten zur Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung um. Im Verdachtsfall erstatten sie Meldung an die MROS. Veränderungen in der Geschäftsleitung, im Verwaltungsrat, im Aktionariat und bei den wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Änderungen von wichtigen Verträgen sind meldepflichtig, einzelne davon bewilligungspflichtig. Der gute Ruf und die einwandfreie Geschäftstätigkeit von mit einer Spielbank in Beziehung stehenden Personen wird kontrolliert, die Unabhängigkeit sowie die finanzielle Lage der Spielbanken und deren Entwicklung überwacht. Hinweise auf oder Kenntnisse von Fällen, in denen von oder durch Schweizer Spielbanken Geldwäscherei betrieben wurde bzw. wird, liegen der ESBK nicht vor.

Auf der Grundlage der ihr vorliegenden Informationen erachtet die ESBK das mit dem Geldspielgesetz verfolgte Ziel, die Bevölkerung angemessen vor Kriminalität und Geldwäscherei in und durch Spielbanken zu bekämpfen, als erreicht.

---

<sup>95</sup> Bericht der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) von Juni 2015, abrufbar unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/42572.pdf>

<sup>96</sup> Aktualisierter Bericht der KGGT von Oktober 2021, abrufbar unter [https://www.sif.admin.ch/dam/sif/de/dokumente/Fachinformationen/bericht\\_kggt.pdf.download.pdf/Bericht%20KGGT.pdf](https://www.sif.admin.ch/dam/sif/de/dokumente/Fachinformationen/bericht_kggt.pdf.download.pdf/Bericht%20KGGT.pdf)

## 2.2.3 Einnahmen für Bund und Kantone

### 2.2.3.1 Rechtliche Vorgaben und Umsetzung durch die Spielbanken

#### 2.2.3.1.1 Bruttospielertrag als Grundlage für die Spielbankenabgabe

Das Geldspielgesetz bezweckt neben der Sicherstellung eines sicheren und transparenten Spielbetriebs und dem Schutz der Bevölkerung vor den mit dem Spiel verbundenen Gefahren auch, dass ein Teil der Bruttospielerträge der Spielbanken zugunsten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet wird<sup>97</sup>. Der der Berechnung der Spielbankenabgabe zu Grunde liegende Bruttospielertrag ist die Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den rechtmässig ausbezahlten Gewinnen<sup>98</sup>. Als rechtmässig gilt ein Gewinn, der unter Einhaltung der Spielregeln, der technischen Vorschriften und der Gewinntabellen erzielt wurde<sup>99</sup>. Die Spielbanken sind gehalten, mit geeigneten Massnahmen eine ordnungsgemässe Veranlagung der Spielbankenabgabe sicherzustellen<sup>100</sup> (Konzessionsvoraussetzung). Die terrestrischen Spielbanken haben ein EAKS zu betreiben, an das alle automatisiert durchgeführten Spielbankenspiele und Jackpotsysteme anzuschliessen sind. Die Daten des EAKS müssen es insbesondere ermöglichen, den mit diesen Spielen erzielten Bruttospielertrag pro Tag, Monat und Jahr zu bestimmen<sup>101</sup>. Die Spielbanken, die Online-Spiele anbieten, müssen mit einem in der Schweiz liegenden DZS ausgerüstet sein. Die mit dem DZS erfassten Daten müssen es der ESBK unter anderem ermöglichen, den Bruttospielertrag zu bestimmen<sup>102</sup>. Vor Inbetriebnahme und vor jeder Änderung des EAKS und des DZS müssen die Spielbanken der ESBK ein Zertifikat oder eine Bescheinigung einer akkreditierten Konformitätsbewertungsstelle übermitteln, aus dem oder der hervorgeht, dass das System den gesetzlichen Vorschriften entspricht<sup>103</sup>. Der Ausfall oder eine namhafte Störung des EAKS oder des DZS muss die Spielbank der ESBK unverzüglich melden<sup>104</sup>.

Der insgesamt von den Spielbanken erwirtschaftete Bruttospielertrag stieg von 2002 bis 2007 kontinuierlich an und übertraf 2007 eine Milliarde Franken. Nach diesem Höchststand ging der Bruttospielertrag während der fünf nachfolgenden Jahre zurück und blieb auf einem relativ stabilen Niveau bis zu dem durch die Pandemie-Massnahmen verursachten Umsatzeinbruch aufgrund der Schliessung der Spielbankenbetriebe (zur Bruttospielertragsentwicklung siehe Ziffer 2.3.2.1 nachfolgend). So erzielten die terrestrischen Spielbanken im Jahr 2020 einen Bruttospielertrag von 452 Millionen Franken. Der Umsatz fiel damit gegenüber dem Vorjahr um fast 290 Millionen Franken (2019: 742.5 Mio.; -39.10 %) zurück. 85.4 % des Bruttospielertrags wurden mit den Geldspielautomaten, 14.6 % mit den Tischspielen erzielt<sup>105</sup>.

Die elf Spielbanken, deren Konzession um das Recht erweitert wurde, Spielbankenspiele online anzubieten, erwirtschafteten im Jahr 2021 einen Bruttospielertrag auf dem Online-Spielangebot von 234.38 Millionen Franken.

- siehe Grafik «Entwicklung des Bruttospielertrags 2002 – 2021» – Anhang 3

<sup>97</sup> Art. 2 Bst. d BGS

<sup>98</sup> Art. 119 Abs. 2 BGS

<sup>99</sup> Art. 112 VGS

<sup>100</sup> Art. 8 Abs. 1 Bst. a Ziff. 4 BGS

<sup>101</sup> Art. 59 Abs. 1 und 2 VGS

<sup>102</sup> Art. 60 Abs. 1 und 2 VGS

<sup>103</sup> Art. 59 Abs. 5 und Art. 60 Abs. 5 VGS

<sup>104</sup> Art. 64 Abs. 1 Bst. b VGS

<sup>105</sup> Im Jahr 2021 erzielten die terrestrischen Spielbanken einen Bruttospielertrag von 406 Millionen Franken und damit 10.2 % weniger als im Vorjahr (2020: 452 Mio.). 83.5 % des Bruttospielertrags wurden mit den Geldspielautomaten, 16.5 % mit den Tischspielen erzielt.

### 2.2.3.1.2 Spielbankenabgabe

#### a. Abgabesatz und Abgabereduktion nach Art. 122 BGS

Der Bund erhebt auf den Bruttospielerträgen eine Abgabe (Spielbankenabgabe). Diese ist für Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt<sup>106</sup>. Der Bundesrat legt den Abgabesatz so fest, dass nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte Spielbanken eine angemessene Rendite auf dem investierten Kapital erzielen können. Er kann den Abgabesatz progressiv festlegen<sup>107</sup>.

Der Basisabgabesatz für die in landbasierten Spielbanken erzielten Bruttospielerträge beträgt 40 %. Er wird auf Bruttospielerträge bis 10 Millionen Franken erhoben. Für jede weitere Million Franken steigt der Grenzabgabesatz um 0.5 % bis zum Höchstsatz von 80 %<sup>108</sup>. Der Höchstsatz von 80 % wird mit einem Bruttospielertrag von 90 Millionen Franken erreicht.

Der Basisabgabesatz für die online erzielten Bruttospielerträge beträgt 20 %. Er wird auf Bruttospielerträgen bis zu 3 Millionen Franken erhoben. Ab diesem Wert steigt der Grenzabgabesatz schrittweise<sup>109</sup> bis zum Höchstabgabesatz von 80 %<sup>110</sup>. Der Höchstsatz von 80 % wird bei einem Bruttospielertrag von 500 Millionen Franken erreicht.

Die Kostenstruktur eines Online-Casinos unterscheidet sich stark von der eines landbasierten Casinos. Das zur Besteuerung der Online-Spiele gewählte Abgabemodell zielt darauf ab, eine Rentabilität für den Betrieb von Online-Spielen zwischen 10 und 15 % EBIT-Marge zu ermöglichen, wie hoch auch immer der erzielte Bruttospielertrag ab der Schwelle von 3 Millionen Franken sein mag. Diese EBIT-Marge entspricht der durchschnittlichen Rentabilität, die mit dem Betrieb von terrestrischen Spielen erzielt werden kann. Im Vergleich zum Abgabemodell zur Besteuerung der terrestrischen Spiele zeichnet sich das Abgabemodell für Online-Casinos durch einen niedrigeren Basisabgabesatz, aber eine viel schneller einsetzende Progression aus; dies um der unterschiedlichen Kostenstruktur entsprechend Rechnung zu tragen. Das gewählte Steuersystem basiert auf einer Studie von Pricewaterhouse Coopers (PWC) «Besteuerung von Online-Spielbankenspielen – «Entwicklung eines Systems für die Besteuerung der Bruttospielerträge der Schweizer Online-Spielbanken» vom 11. August 2017<sup>111</sup>, der vom Bundesamt für Justiz im Rahmen der Einführung der Geldspielgesetzgebung in Auftrag gegeben wurde.

Der Bundesrat kann den Abgabesatz während der ersten vier Betriebsjahre im Sinne einer sogenannten «Start-up»-Steuerermässigung bis auf die Hälfte reduzieren<sup>112</sup>. In den Jahren 2002 und 2003 reduzierte der Bundesrat den Steuersatz für die Spielbanken mit einer B-Konzession auf 30 % und für die in den Bergregionen gelegenen Spielbanken Arosa, Davos, St. Moritz und Zermatt auf 20 %. Im Jahr 2004 profitierten die Spielbanken Courrendlin, Granges-Paccot, Interlaken und Schaffhausen von einer solchen Reduktion: deren Abgabesatz wurde auf 35 % gesenkt. Ebenso beschloss der Bundesrat für die Jahre 2004 und 2005, den Steuersatz für die Casinos in Davos und St. Moritz auf 20 % zu senken. In der Folge wurden keine solchen Steuersatzreduktionen mehr gewährt.

<sup>106</sup> Art. 119 Abs. 1 BGS

<sup>107</sup> Art. 120 Abs. 1 BGS

<sup>108</sup> Art. 120 Abs. 2 Bst. a BGS und Art. 114 VGS

<sup>109</sup> 2 % für jede Tranche von 1 Million Franken Bruttospielertrag zwischen 3 und 10 Millionen Franken (Bst. a);

1 % für jede Tranche von 1 Million Franken Bruttospielertrag zwischen 10 und 20 Millionen (Bst. b);

0.5 % für jede Tranche von 1 Million Franken Bruttospielertrag zwischen 20 und 40 Millionen Franken (Bst. c);

0.5 % für jede Tranche von 4 Millionen Franken Bruttospielertrag zwischen 40 und 80 Millionen Franken (Bst. d);

0.5 % für jede Tranche von 10 Millionen Bruttospielertrag ab 80 Millionen Franken (Bst. e)

<sup>110</sup> Art. 120 Abs. 2 Bst. b BGS und Art. 115 Abs. 2 VGS

<sup>111</sup> abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/wirtschaft/gesetzgebung/archiv/geldspielgesetz/ber-besteuerung-online-spielbankenspiele-d.pdf.download.pdf/ber-besteuerung-online-spielbankenspiele-d.pdf>. Nachfolgend benannt als «Studie PWC»

<sup>112</sup> Art. 120 Abs. 3 BGS

Der Bundesrat reduziert die Abgabe für Spielbanken mit Konzession B, soweit der Standortkanton für diese eine gleichartige Abgabe erhebt. Die Reduktion entspricht dem Betrag der kantonalen Abgabe, darf aber nicht mehr als 40 % vom Gesamttotal der dem Bund zustehenden Spielbankenabgabe ausmachen<sup>113</sup>. Diese Reduktion nach Art. 122 BGS gilt jedoch nicht für die online durchgeführten Spielbankenspiele<sup>114</sup>.

Abhängig von der Entwicklung des Bruttospielertrags ging die Spielbankenabgabe insgesamt nach einer Phase starken Wachstums bis 2007 in den Jahren 2008 bis 2013 zurück und erreichte bis zum Jahr 2019 ein stabiles Niveau von rund 330 bis 350 Millionen Franken jährlich (siehe dazu nachfolgende Ziffer 2.3.2.1). Die vom Bundesrat im Jahr 2020 zum Schutz der Bevölkerung getroffenen Massnahmen zur Pandemiebekämpfung wirkten sich sehr nachteilig auf die Höhe der Spielbankenabgabe aus, weil die Umsatzeinbussen zu einer erheblichen Reduktion der Steuerbemessungsgrundlagen führten und die anwendbaren Steuersätze aufgrund der progressiven Ausgestaltung entsprechend tiefer ausfielen. 2020 entrichteten die terrestrischen Spielbanken insgesamt eine Spielbankenabgabe in der Höhe von 197.7 Millionen Franken, was eine Verringerung der Steuereinnahmen von 159 Millionen Franken im Vergleich zum Vorjahr 2019 entspricht (-44.6 %). Hiervon gingen 170.4 Millionen Franken an den Bund zugunsten der AHV (-44.1 %), während die Standortkantone der Spielbanken mit einer Konzession B insgesamt 27.3 Millionen Franken vereinnahmen konnten (-47.19 %). Der durchschnittliche Steuersatz betrug 43.75 % (45.48 % für die Spielbanken mit einer Konzession A und 40.82 % für Spielbanken mit einer Konzession B).<sup>115</sup>

Die Einnahmen aus dem neuen Online-Spielangebot konnten den Rückgang der Steuereinnahmen aus dem terrestrischen Spielangebot teilweise kompensieren. So belief sich die auf dem Online-Spielangebot entrichtete Spielbankenabgabe im Jahr 2020 auf insgesamt 78 Millionen Franken.<sup>116</sup>

Insgesamt betrug die Steuereinnahmen aufgrund des terrestrischen und des Online-Spielangebotes für 2020 zugunsten der AHV 248 Millionen Franken. Dieser Betrag ist im Vergleich zu 2019 um 64 Millionen Franken zurückgegangen (-20.46 %).<sup>117</sup>

- siehe Grafik «Entwicklung der Spielbankenabgabe der terrestrischen Casinos 2002 – 2021 mit Angabe Anteil an Kanton» – Anhang 4
- siehe Grafik «Entwicklung der Spielbankenabgabe der online Casinos 2019 – 2021» – Anhang 5

#### *b. Abgabeermässigungen nach Art. 121 BGS*

Der Bundesrat kann für Spielbanken mit einer Konzession B den Abgabesatz um höchstens ein Viertel reduzieren, sofern die Erträge der Spielbank in wesentlichem Umfang für öffentliche Interessen der Region, namentlich zur Unterstützung kultureller Tätigkeiten oder für gemeinnützige Zwecke verwendet werden<sup>118</sup>. Die ESBK entscheidet jährlich über die Ermässigung und deren Höhe. Die Höhe der Ermässigung bemisst sich am Verhältnis des investierten Betrags für Projekte im öffentlichen Interesse der Region zum Nettospielertrag: dieser ergibt

<sup>113</sup> Art. 122 BGS

<sup>114</sup> Art. 122 Abs. 3 BGS

<sup>115</sup> 2021 entrichteten die terrestrischen Spielbanken insgesamt eine Spielbankenabgabe in der Höhe von 175 Millionen Franken, was einer Verringerung der Steuereinnahmen um 23 Millionen Franken im Vergleich zum Vorjahr 2020 entspricht (2020: 198 Mio.; -11.3 %). Hiervon gingen 149 Millionen Franken an den Bund zugunsten der AHV (-12.3 %), während die Standortkantone der Spielbanken mit einer Konzession B insgesamt 26 Millionen Franken vereinnahmen konnten (-3.7 %). Der durchschnittliche Steuersatz betrug 43.13 % (44.26 % für die Spielbanken mit einer Konzession A und 41.4 % für Spielbanken mit einer Konzession B).

<sup>116</sup> Im Jahr 2021 belief sich die auf dem Online-Spielangebot entrichtete Spielbankenabgabe insgesamt 100 Millionen Franken.

<sup>117</sup> Im Jahr 2021 betrug die Steuereinnahmen aufgrund des terrestrischen und des Online-Spielangebotes zugunsten der AHV insgesamt 249 Millionen Franken. Dieser Betrag ist im Vergleich zu 2020 um 1 Million Franken gestiegen (+0.4 %).

<sup>118</sup> Art. 121 Abs. 1 BGS



sich aus dem Bruttospielertrag abzüglich der Spielbankenabgabe. Als Verwendung des Ertrags im öffentlichen Interesse gilt namentlich die Unterstützung der Kultur, insbesondere die Unterstützung künstlerischen Schaffens und kultureller Veranstaltungen, des Sports und von Sportveranstaltungen sowie von Massnahmen im sozialen Bereich, im Bereich der öffentlichen Gesundheit und der Bildung<sup>119</sup>.

Zwischen 2002 und 2021 wurden 126 Millionen Franken für Projekte mit kulturellem oder gemeinnützigem Zweck oder für Projekte im Interesse für die Region investiert. Spielbanken, deren Erträge in diese Projekte einfließen, erhielten eine Steuerreduktion im Umfang von insgesamt 58 Millionen Franken. Somit flossen der Allgemeinheit in diesem Zeitraum bei einer Nettobetrachtung insgesamt 68 Millionen Franken der von den Spielbanken generierten Spielerträgen zu.

Ist die Standortregion der Spielbank mit einer Konzession B wirtschaftlich von ausgeprägt saisonalem Tourismus abhängig, so kann der Bundesrat den Abgabesatz höchstens um einen Drittel reduzieren<sup>120</sup>. Erforderlich hierfür ist, dass die Spielbank in einer Standortregion angesiedelt ist, in welcher der Tourismus eine wesentliche Rolle spielt und einen ausgeprägt saisonalem Charakter aufweist und sie selbst direkt vom saisonalen Tourismus abhängig ist<sup>121</sup>.

Die Spielbanken Davos, Crans-Montana und St. Moritz, deren Nachfrage aufgrund ihrer touristischen Lage saisonalen Schwankungen unterworfen ist, profitierten im Zeitraum von 2006 bis 2021 von einer Steuerreduktion im Umfang von insgesamt 48 Millionen Franken (vor 2006: «Start-up»-Steuersatzermässigung).

- siehe Grafik «Entwicklung der Abgabenermässigung nach Art. 121 BGS» – Anhang 6

Die Reduktion der Abgabe nach Art. 121 BGS gilt nicht für die online durchgeführten Spielbankenspiele<sup>122</sup>.

### *c. Veranlagung und Bezug der Spielbankenabgabe*

Für die Veranlagung und den Bezug der Spielbankenabgabe ist die ESBK zuständig. Auf Ersuchen des Kantons kann die ESBK Veranlagung und Bezug der kantonalen Abgabe auf dem Bruttospielertrag übernehmen<sup>123</sup>. Die Spielbankenabgabe wird pro Kalenderjahr erhoben<sup>124</sup>. Die ESBK veranlagt die Spielbankenabgabe auf der Grundlage der Abrechnungen und Abgabbeerklärungen der Spielbanken<sup>125</sup>. Die ESBK kann für die Veranlagung und die Erhebung der Spielbankenabgabe eine Gebühr verlangen<sup>126</sup>. Die Spielbanken leisten Akontozahlungen<sup>127</sup>. Der während eines Jahres erhobene Steuerertrag (abzüglich der Rückerstattungszinse) aus der Spielbankenabgabe wird in der Finanzrechnung des Bundes als zweckgebundene Einnahme zugunsten des AHV-Ausgleichsfonds verbucht. Jeweils zu Beginn des übernächsten Jahres überweist der Bund diese zweckgebundenen Einnahmen an den AHV-Ausgleichsfonds<sup>128</sup>.

#### *2.2.3.1.3 Beträge an die AHV (insbes. Art. 45 und 56 BGS)*

Im Spielbankengesetz war nicht gesetzlich geregelt, wie mit Einsätzen und Gewinnen von Spie-

---

<sup>119</sup> Art. 116 Abs. 2 und 3 VGS

<sup>120</sup> Art. 121 Abs. 2 BGS

<sup>121</sup> Art. 117 Abs. 1 VGS

<sup>122</sup> Art. 121 Abs. 4 BGS

<sup>123</sup> Art. 123 BGS

<sup>124</sup> Art. 118 Abs. 1 VGS

<sup>125</sup> Art. 124 Abs. 1 VGS

<sup>126</sup> Art. 124 Abs. 3 VGS

<sup>127</sup> Art. 123 Abs. 1 VGS

<sup>128</sup> Art. 127 VGS

lerinnen und Spielern zu verfahren ist, die mit einem Spielverbot belegt sind. Neu ist im Geldspielgesetz in Art. 45 BGS festgelegt, dass die Spielerinnen und Spieler weder Anspruch auf Rückerstattung ihrer Einsätze noch auf Auszahlung von Spielgewinnen haben<sup>129</sup>. Diese Spielgewinne sind von der Spielbank zurückzubehalten und vollumfänglich der AHV zuzuweisen<sup>130</sup>.

Erzielt eine Spielbank einen Spielertrag unrechtmässig, z.B. durch Verletzung ihrer gesetzlichen Pflichten, so ist dieser gemäss Art. 56 BGS vollumfänglich für die AHV bestimmt. Er wird bei der Berechnung des Bruttospielertrags, der als Grundlage für die Veranlagung der Spielbankenabgabe gilt, nicht berücksichtigt. Es soll für die Spielbanken kein Anreiz geschaffen werden, sich unrechtmässig zu verhalten; ohne diese Bestimmung könnte es für die Spielbank unter Umständen trotz Verwaltungssanktion rentabel sein, gewisse Pflichten zu verletzen.

Ebenfalls der AHV zuzuweisen sind Jackpotbeiträge eines nicht zwischen den Spielbanken vernetzten Jackpots, wenn die Spielbank ihren Betrieb oder den Betrieb des Jackpots einstellt<sup>131</sup>.

Seit dem Inkrafttreten des Geldspielgesetzes am 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2021 wurden Beträge in der Höhe von insgesamt rund 2 Millionen Franken der AHV zugewiesen, davon rund 0.5 Millionen Franken (25 %) gestützt auf Art. 45 Abs. 2 BGS und rund 1.5 Millionen Franken (75 %) gestützt auf Art. 56 BGS. Von den insgesamt der AHV zugewiesenen 2 Millionen Franken rührten rund 1.3 Millionen Franken (66 %) aus Online-Spielerkonto-Eröffnungen mit Falschangaben der Spielerin oder des Spielers. Davon stammten rund 400'000 Franken (rund 30%) aus definitiven Spielerkonten, d.h. aus solchen, die von den Spielbanken überprüft worden waren. Diese rund 400'000 Franken entsprechen einem Anteil von 0.17 % des gesamthaft von den Spielbanken mit Online-Spielen im Jahr 2021 erwirtschafteten Bruttospielerträge. Die restlichen 70 % (900'000 Franken) stammen aus provisorischen Spielerkonten, bei denen die Spielbanken die falschen Angaben der Spieler im Zeitpunkt Umwandlung in definitive Spielerkonten entdeckte. Die restlichen 34 % der insgesamt der AHV zugewiesenen 2 Millionen Franken stammen zu einem überwiegenden Teil (rund 600'000 Franken) aus Online-Spielen, die von den Spielbanken in Versionen betrieben wurden, die von der ESBK nicht bewilligt worden waren. Der Betrieb nicht bewilligter Online-Spiel-Versionen erfolgte, weil die Spielbanken die Aktivitäten ihrer ausländischen Spiellieferantinnen nicht oder nur ungenügend überwachten und kontrollierten.

### 2.2.3.2 Feststellungen aus der Aufsichtstätigkeit

Auf Grundlage der ihr von den Spielbanken eingereichten Abrechnungen und Abgabeerklärungen sowie der elektronisch übermittelten Daten überprüft die ESBK die Richtigkeit der deklarierten Bruttospielerträge und klärt allfällige Differenzen ab. Sie nimmt die Veranlagung und Erhebung der Spielbankenabgabe vor und stellt sicher, dass die Zuweisung der Beträge durch die Spielbanken an die AHV in denjenigen Fällen erfolgt, für die die Geldspielgesetzgebung eine solche vorgesehen hat.

Die Autoren der von PWC erstellten Studie vom 11. August 2017<sup>132</sup> gingen davon aus, dass der Schweizer Online-Spielbankenmarkt per Einführung des neuen BGS am 1. Januar 2019 ein Marktvolumen von rund 250 Millionen Franken aufweist. Das Marktpotenzial per 2023 schätzen sie auf rund 284 Millionen Franken. Weiter gingen die Autoren von der Annahme aus, dass langfristig vier Konzessionärinnen im Markt bestehen können, die im schlechtesten Fall 40 %, im besten Fall insgesamt 70 % des Marktpotenzials abschöpfen. Die Autoren betrachteten eine EBIT-Marge von 10 % bis 15 % und eine Eigenkapitalrendite (ROE) von zwischen

<sup>129</sup> Art. 45 Abs. 1 BGS

<sup>130</sup> Art. 45 Abs. 2 Bst. a BGS

<sup>131</sup> Art. 70 VGS

<sup>132</sup> Studie PWC, a.a.O., S. 31

16.7 % und 25.5 % als Zielgrössen für die angemessene Profitabilität der Online-Spielbanken. Diese Rendite sei vergleichbar mit den erzielten Renditen der landbasierten Casinos in den letzten Jahren. Die Autoren schätzten die unter dem vorgeschlagenen Besteuerungssystem erzielbaren Einnahmen auf Bundesebene bei einem geschätzten Marktpotenzial von 284 Millionen Franken im Jahr 2023 sowie einer Marktabschöpfung von 55 % und vier gleich grossen Schweizer Konzessionärinnen auf rund 53.7 Millionen Franken. Je nach Marktabschöpfung würden sogar bis zu 75.2 Millionen Franken (70 % Abschöpfung) oder nur 40.2 Millionen Franken (45 % Abschöpfung) Einnahmen für den Bund erzielt werden können.

Das Marktpotenzial für Online-Spielbankenspiele wurde in der Studie von PWC, die Grundlage für die parlamentarische Beratung zur Festlegung und Ausgestaltung des Steuersatzes für die Besteuerung der Online-Spiele war, besonders konservativ geschätzt, zumal sich ein grauer Markt naturgemäss nur schwer beurteilen lässt. Bereits im Jahr 2021 übersteigen jedoch sowohl der Bruttospielertrag auf den Online-Spielen (voraussichtlich 235 Millionen Franken), als auch die diesbezüglichen Steuereinnahmen (voraussichtlich 99,5 Millionen Franken) die Schätzungen von PWC.

Der Markt für Online-Spielbankenspiele ist jedoch in Bezug auf den Umsatz noch nicht stabil genug, um Rückschlüsse auf seine tatsächliche Rentabilität ziehen zu können. Es ist daher nicht angebracht, zum heutigen Zeitpunkt die Wirksamkeit des Steuersystems neu zu bewerten.

### 2.2.3.3 *Fazit*

Seit Inbetriebnahme der Spielbanken in den Jahren 2002 / 2003 bis Ende Jahr 2021 haben die Spielbanken Spielbankenabgaben in der Höhe von insgesamt 7.309 Milliarden Franken geleistet, wovon 6.253 Milliarden Franken zur Finanzierung der AHV dienten und 1.056 Milliarden Franken an die Standortkantone der Spielbanken mit Konzessionstyp B flossen. Damit ist das mit dem Geldspielgesetz verfolgte Ziel, mit dem Spielbankenbetrieb Einnahmen für Bund und Kantone zu generieren, erreicht.

### 2.2.4 **Fazit zur Erreichung der gesetzlichen Ziele**

Mit dem Inkrafttreten der Geldspielgesetzgebung wurden bestehende Lücken geschlossen und den Spielbanken neue Möglichkeiten eröffnet. Die Voraussetzungen und Erwartungen an die Verhaltensweise der Spielbanken zur Erreichung der gesetzlichen Ziele sind in der Geldspielgesetzgebung klar aufgezeigt. Stellt die ESBK im Einzelfall Missstände oder Verstösse einer Spielbank gegen die Gesetzgebung oder die Konzession fest, die die Erreichung der gesetzlichen Ziele verhindern oder gefährden, stellt ihr die Gesetzgebung eine breite Palette von Interventionsmöglichkeiten zur Verfügung, um rasch und angemessen reagieren zu können. So kann die ESBK die Konzession entziehen, suspendieren, einschränken oder mit zusätzlichen Bedingungen und Auflagen versehen (Art. 15 BGS). Sie kann Verwaltungssanktionen aussprechen (Art. 100 BGS) und Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands und zur Beseitigung der Missstände anordnen (Art 98 Bst. h BGS).

Wie unter der Ziffern 2.2.1.3 zum sicheren und transparenten Spielbetrieb, unter der Ziffer 2.2.2.1.3 zu den Sozialschutzmassnahmen, unter Ziffer 2.2.2.2.3 zu den Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung von Geldwäscherei und unter Ziffer 2.2.3.3 zu den Einnahmen für Bund und Kantone ausgeführt, erachtet die ESBK zum gegenwärtigen Zeitpunkt alle in Art. 2 BGS definierten Zwecke bzw. Ziele insgesamt betrachtet als erfüllt.

## 2.3 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

### 2.3.1 Entwicklung der Einzugsgebiete und Abschöpfung des bestehenden Marktpotenzials

In den Jahren 2010 bis 2020 nahm die Schweizer Bevölkerung um insgesamt 10.2 % zu. In den meisten Gemeinden, die Standorte von Spielbanken sind, nahm die ständige Wohnbevölkerung ebenfalls zu (zwischen 1.2 % (Neuchâtel) und 47.2 % (Granges-Paccot)). Lediglich in drei Standortgemeinden nahm die ständige Wohnbevölkerung in dieser Zeit ab (Crans-Montana (-3 %), Davos (-3 %) und St. Moritz (-4.9 %)). Eine Zu- oder Abnahme der Bevölkerung in der Standortgemeinde und im Einzugsgebiet im Umkreis von 30 Fahrminuten wirkt sich entsprechend auf die Höhe der Anzahl Besucherinnen und Besucher der Spielbanken aus.

#### Veränderung der ständigen Wohnbevölkerung 2010-2020

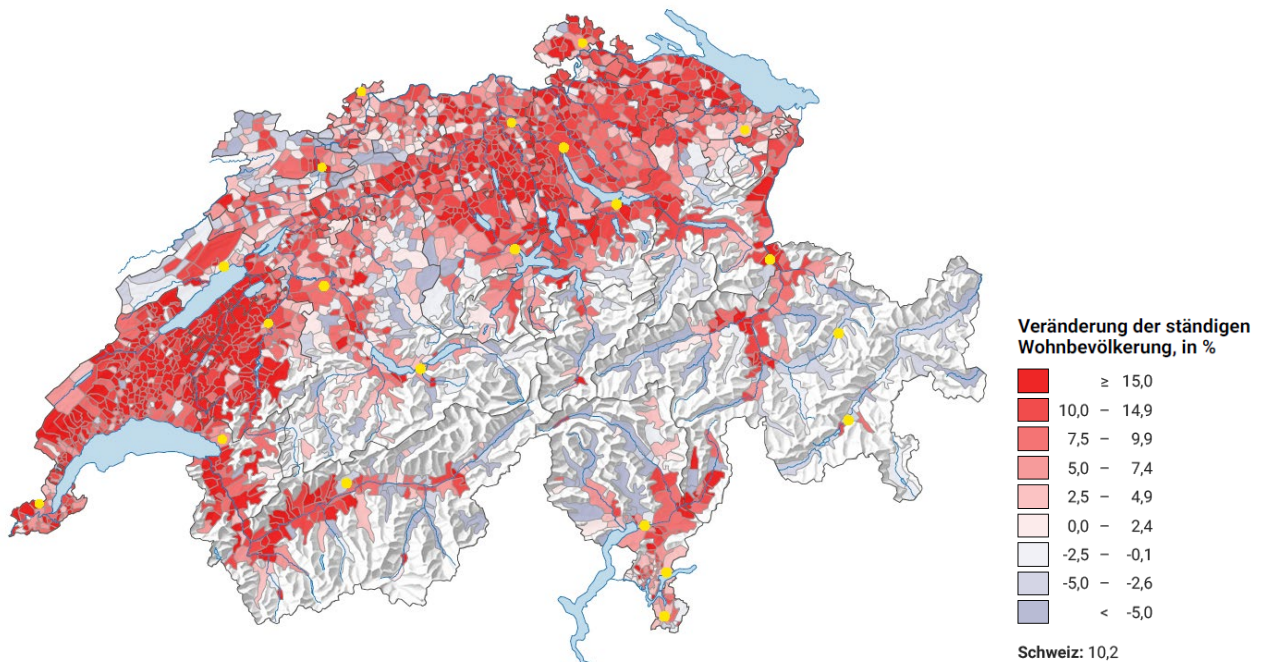


Abbildung 1 BFS Karte Veränderung der ständigen Wohnbevölkerung 2010 – 2020, Karten-ID:25206, bearbeitet durch ESBK (gelbe Punkte Standorte bisherige Spielbanken)

Die Umfrage 2021 der ESBK ergab, dass die überwiegende Mehrheit der Spielbankenbetreiberinnen der Auffassung ist, das bestehende Marktpotenzial in ihren Einzugsgebieten bereits gut abzuschöpfen. Vereinzelt wurde angegeben, dass die Spielbank, wäre sie in anderen bzw. grösseren Räumlichkeiten als den aktuellen, das Marktpotenzial in der Region mit zusätzlichen Angeboten noch besser nutzen könnte.

### 2.3.2 Betriebswirtschaftliche Situation

#### 2.3.2.1 Entwicklung der Bruttospielerträge und der Kennzahlen

##### a. Bisherige Entwicklung der Bruttospielerträge

Konkurrenzfähige Spielbanken mit einer soliden betriebswirtschaftlichen Basis bilden die Grundlage einer intakten Casinolandschaft. Auf ihnen basiert die Funktionsfähigkeit des schweizerischen Spielbankenmarktes. Der Bruttospielertrag ist die zentrale Grösse im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit einer Spielbank. Hauptsächlich zwei Einflussfaktoren wirken positiv auf die Spielerträge: die betriebliche Attraktivität und das Spielerpotenzial. Die betriebliche Aktivität umfasst verschiedene Elemente wie den Umfang und die Breite des Spielangebots, die Servicequalität und das weitere Gastronomie- und Unterhaltungsangebot. Eine ausreichende

betriebswirtschaftliche Rentabilität bildet dabei die Grundvoraussetzung, um weitere Investitionen vornehmen und das Angebot laufend den Kundenbedürfnissen anpassen zu können. Relevant ist auch das Spielerpotenzial, das sich aus dem Einzugsgebiet der Spielbanken ergibt.

In Bezug auf den terrestrischen Spielbetrieb waren die ersten Jahre nach Eröffnung der Spielbanken in den Jahren 2002 und 2003 von einem starken Anstieg der Bruttospielerträge geprägt. Im Rekordjahr 2007 generierten die 21 Spielbanken Bruttospielerträge von insgesamt 1.020 Milliarden Franken, wovon 537 Millionen Franken als Steuereinnahmen abgeschöpft werden konnten. Nach diesem Höchststand gingen die Bruttospielerträge während der fünf nachfolgenden Jahren, wohl auch als Folge der weltweiten Finanz- (2007) und Konjunkturkrise (2008) sowie der Eurokrise (ab 2009/2010) zurück. Während die in den Schweizer Spielbanken spielenden Europäerinnen und Europäer aus dem umliegenden Ausland im Oktober/November 2007 für 1 Euro noch 1.68 Franken erhielten, war es Anfang 2015 nur noch gerade 1 Franken. Entsprechend nahm die Attraktivität des Spiels in der Schweiz für Personen aus dem umliegenden Ausland ab. Der von den Spielbanken im Jahr 2015 insgesamt erwirtschaftete Bruttospielertrag sank mit 681 Millionen Franken wieder auf eine mit den Jahren 2003 und 2004 vergleichbare Höhe. Zur Reduktion der Bruttospielerträge beigetragen hatte auch das per 1. Mai 2010 in der Schweiz eingeführte Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen, welches vorschreibt, dass alle geschlossenen Räume rauchfrei sein müssen, wenn sie öffentlich zugänglich sind oder mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen. Dabei dürfen die Kantone strengere Vorschriften erlassen, wovon 15 Kantone Gebrauch gemacht haben<sup>133</sup>. Die Raucherinnen und Raucher unter den Spielbankenbesucherinnen und Besuchern waren von den neuen einschränkenden Vorgaben ebenfalls betroffen. Das Bevölkerungswachstum in der Schweiz zwischen 2010 (7.785 Millionen Personen) und 2020 (8.606 Millionen Personen) um 10.15 % (881'000 Personen) vermochte den Gesamtbruttospielertragsrückgang nicht zu kompensieren<sup>134</sup>. Nach einer stabileren Phase in den Jahren 2015 und 2017 (rund 680 Millionen), stiegen die Bruttospielerträge wieder an (Euro-Franken-Kurs im Jahr 2018 wieder auf 1.20 Franken, seither erneut sinkend<sup>135</sup>) und erreichten im Jahr 2019 insgesamt 742 Millionen Franken. Nach diesem leichten Wiederanstieg führte die pandemiebedingte Schliessung der terrestrischen Casinobetriebe während teilweise fast fünf Monaten<sup>136</sup> zu einem Einbruch der Bruttospielerträge per Ende 2020 auf 452 Millionen Franken (-39 % zum Vorjahr) und zu Steuereinnahmen von nur noch 198 Millionen Franken (-45 % gegenüber dem Vorjahr). So musste beispielsweise das Casino Interlaken an 143 Tagen komplett schliessen und konnte den Betrieb an weiteren 132 Tagen nur mit eingeschränktem Angebot führen. Es verzeichnete einen Umsatzrückgang von knapp 50 %. Bei den Casinos in Zürich, Bern, Baden oder Luzern lagen die Einnahmerückgänge im terrestrischen Bereich zwischen 23 % (Baden) und 42 % (Zürich 36%, Luzern 36%, Bern 42%). Während der Schliessungsphase unternahmen die meisten Spielbanken Anstrengungen, um den Erlebnisfaktor in ihren Häusern zu verbessern. So wurde die Zeit insbesondere dafür genutzt, neue Spieleinrichtungen zu installieren, die Spielautomaten neu zu gruppieren, die Technik aufzurüsten, das Interieur aufzufrischen oder das Gastronomieangebot attraktiver zu gestalten. Auch im Jahr 2021 erfolgte eine pandemiebedingte Schliessung aller

<sup>133</sup> Der Nichtrauchererschutz ist in den nachfolgend aufgeführten Kantonen gesetzlich strenger geregelt: Appenzell Ausserrhodon, Bern, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Freiburg, Genf, Graubünden, Neuenburg, St. Gallen, Solothurn, Tessin, Uri, Waadt, Wallis und Zürich

<sup>134</sup> 2007 führte die Schweiz die volle Personenfreizügigkeit mit den alten EU-Staaten ein. In der Folge war 2008 das Spitzenjahr mit einer Nettozuwanderung aus der EU und den EFTA-Staaten mit 73'247 Personen. Seit 2014, dem Jahr der Abstimmung über die Masseneinwanderungs-Initiative, geht die Zuwanderung laufend zurück. 2017 betrug die Nettozuwanderung noch 53'221 Personen, davon 30'799 aus der EU. Die Tendenz ist weiterhin abnehmend (<https://www.srf.ch/news/schweiz/tiefsterstand-seit-2007-immer-weniger-auslaender-lassen-sich-in-der-schweiz-nieder>).

<sup>135</sup> Jährliche Entwicklung des Wechselkurses des Euro gegenüber dem Schweizer Franken von 1999 bis 2020: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/242060/umfrage/wechselkurs-des-euro-gegenueber-dem-schweizer-franken-jahresmittelwerte/>

<sup>136</sup> 16. März bis 5. Juni 2020. Ab Ende Oktober 2020 ordneten die Kantone der Westschweiz sowie der Kanton Bern die Schliessung der Casinos in ihren Gebieten an. In der Folge wurden im Dezember sukzessive auch alle übrigen Casinos geschlossen. Diese zweite Schliessung dauerte bis April 2021.

Spielbanken von Januar bis Mitte April. Die für das Jahr 2021 erzielten Bruttospielerträge aus den terrestrischen Spielen beliefen sich auf 406 Millionen Franken; die von den Spielbanken geleistete Spielbankenabgabe betrug 175 Millionen Franken<sup>137</sup>.

Von der pandemiebedingten Schliessung der terrestrischen Betriebe nicht gleichermaßen betroffen waren die Umsätze derjenigen Spielbanken, die Online-Spiele anboten. Die vier Spielbanken, die in der zweiten Hälfte des Jahres 2019 ihren Online-Spielbetrieb aufnahmen<sup>138</sup>, generierten per Ende 2019 Bruttospielerträge von insgesamt rund 23 Millionen Franken. Im Jahr 2020 betrug der Gesamt-Bruttospielertrag rund 187 Millionen Franken, was gegenüber dem Vorjahr einer Steigerung von rund 800 % entspricht. Von diesen rund 187 Millionen Franken entfielen rund 171 Millionen auf die vier bereits im Online-Markt etablierten Spielbanken und rund 16 Millionen auf die drei Spielbanken, die ihren Online-Spielbetrieb im Jahr 2020 aufgenommen hatten. 78 dieser rund 187 Millionen Franken flossen dem Bund in Form von Steuereinnahmen zu. Für das Jahr 2021 erzielten die Spielbanken Bruttospielerträge aus den Online-Spielen von insgesamt 234 Millionen Franken; die darauf entrichteten Spielbankenabgaben betrugen insgesamt 100 Millionen Franken.

Die Höhe der erzielten Bruttospielbeträge betrachtet, fallen erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Spielbanken auf. So erzielte beispielsweise die Spielbank Luzern im Jahr 2021 Bruttospielerträge von insgesamt 92.9 Millionen Franken, die Spielbank St. Moritz hingegen nur 0.8 Millionen Franken. Beträchtliche Unterschiede bestehen auch zwischen den Spielbanken, die Spiele sowohl terrestrisch als auch online anbieten; dies in Bezug auf das Verhältnis von mit terrestrischen Spielen erzielten Bruttospielerträgen und denjenigen, die sie mit den Online-Spielen generieren. So erzielte die Spielbank Davos beispielsweise 26.5 Millionen Franken (97.7 %) mit dem Betrieb von Online-Spielen und nur gerade 0.6 Millionen Franken Bruttospielertrag (2.3 %) mit dem Betrieb von terrestrischen Spielen. Bei der Spielbank Luzern stehen 18.5 Millionen Franken Bruttospielertrag (20 %) aus dem terrestrischen Bereich, 74.3 Millionen Franken Bruttospielertrag (80%) aus dem online Bereich gegenüber. Etwas ausgeglichener ist dieses Verhältnis bei der Spielbank Baden, bei der von den 83 Millionen Franken Bruttospielerträgen 47.7 % (rund 39.6 Millionen Franken) auf den terrestrischen und 52.3 % (rund 43.4 Millionen Franken) auf den online Spielbetrieb entfallen.

- siehe Grafik «Entwicklung des Bruttospielertrags 2002 – 2021» – Anhang 3

#### *b. Bisherige Entwicklung der Rentabilität*

Die Spielbanken haben von Beginn ihrer Tätigkeit weg eine beachtliche Rentabilität erzielt. Von 2002 bis 2008 stieg die Eigenkapitalrendite (Return on Equity<sup>139</sup>, ROE) stetig an und lag Ende 2008 bei durchschnittlich fast 32 %. Die Spielbanken mit A-Konzession erzielten in diesem Zeitraum eine noch höhere Eigenkapitalrendite.

Bis Ende 2009 war in der Spielbankengesetzgebung für die Spielbanken mit einer A-Konzession eine Steuerprogressionsschwelle von 20 Millionen Franken vorgesehen, während die Schwelle für die Spielbanken mit einer B-Konzession auf 10 Millionen Franken festgelegt war. Der Bundesrat hat diesen Schwellenwert ab dem Geschäftsjahr 2010 für alle Spielbanken, unabhängig ihres Konzessionstyps, auf 10 Millionen Franken vereinheitlicht. Diese Massnahme hatte zur Folge, dass die übermässige Rentabilität von Spielbanken mit einer A-Konzession eingeschränkt wurde. Seither liegt die Eigenkapitalrendite (ROE) im Durchschnitt zwischen 17 % und 21 %<sup>140</sup>, und blieb seit 2011 auf diesem sehr hohen Niveau stabil. Zu beachten ist

<sup>137</sup> entspricht der Abgabe an Bund und Kantone

<sup>138</sup> Casinos Baden, Luzern, Zürichsee und Davos

<sup>139</sup> Jahresgewinn auf durchschnittliches Eigenkapital

<sup>140</sup> Die Gesamtkapitalrendite (Return on Assets, ROA) lag im Durchschnitt bei 11 %

hierbei, dass der Eigenfinanzierungsgrad der Spielbanken sehr hoch ist, er liegt im Durchschnitt bei 67 %.

Das Jahr 2020 markierte eine Unterbrechung in dieser Reihe guter Ergebnisse. Die durchschnittliche Eigenkapitalrendite (ROE) lag bei 0.83 % und die durchschnittliche Gesamtkapitalrendite (ROA) war mit -0.02 % zum ersten Mal seit Betriebsaufnahme negativ. Die Gründe für diesen drastischen Rückgang der Einnahmen und damit der Rentabilität wurden bereits mehrfach erwähnt.

- siehe Tabelle «Entwicklung der Rentabilität der konzessionierten Spielbanken» - Anhang 7

Nachfolgend wird auf die besondere Situation der Spielbanken in Davos, St. Moritz und Schaffhausen eingegangen:

Die beiden Spielbanken in Davos und St. Moritz liegen in Bergregionen mit geringer Bevölkerungsdichte. Die saisonalen Schwankungen bei den Übernachtungszahlen in den beiden Gebieten haben starken Einfluss auf die Entwicklung der Bruttospielerträge der Spielbanken. Aufgrund des beschränkten Marktpotenzials im Einzugsgebiet fehlen Einnahmen in der Nebensaison, und die mit dem Spiel der Touristen in der Hochsaison erzielten Bruttospielerträge reichen nicht aus, um die Einnahmelücken in der Nebensaison zu kompensieren. Damit unterscheiden sie sich von anderen Spielbanken in touristischen Regionen, bei denen entweder die saisonale Fluktuation in den Gästezahlen weniger ausgeprägt ist oder die Bevölkerungsdichte bzw. das Marktpotenzial im direkten Einzugsgebiet grösser ist. Von Grossanlässen in der Gegend profitieren die beiden Spielbanken kaum. So hatten etwa die mit dem World Economic Forum (WEF) verbundenen Sicherheitsmassnahmen dazu geführt, dass das Casino Davos aufgrund der errichteten Strassensperren über Tage nicht mehr erreicht werden konnte. Auch Wetterphänomene setzen den beiden Spielbanken zu. Aufgrund starker Schneefälle war zum Beispiel der Ort St. Moritz in den vergangenen Jahren mehrfach eingeschneit und damit das Casino in der Hauptsaison während mehrerer Tage nicht mehr erreichbar. Die zuletzt pandemiebedingt weltweit angeordneten Reisebeschränkungen führten zum völligen Ausbleiben der internationalen Gäste.

Ab Betriebsaufnahme bis 2005 gewährte der Bundesrat den beiden Spielbanken eine Steuerermässigung in Form einer Reduktion des Steuerabgabebesatzes auf 20 % (Art. 120 Abs. 3 BGS). Im Zeitraum von 2006 bis 2021 profitierten beide Spielbanken von einer Abgabenermässigung nach Art. 121 Abs. 2 BGS. Um die Betriebskosten in der Nebensaison tief zu halten, nahmen die Spielbanken die ihnen eingeräumten Möglichkeiten zur vorübergehenden Schliessung des Tischspielbetriebs oder zur kompletten Betriebsschliessung während einzelnen Monaten wahr. Trotz all dieser Massnahmen gelang es beiden Spielbanken in den meisten Jahren nicht, in ihren Jahresabschlüssen schwarze Zahlen zu schreiben; in einzelnen Jahren gelang dies, jedoch nur knapp. Die von den beiden Spielbanken Davos und St. Moritz seit ihrer Eröffnung erlittenen Betriebsverluste betragen rund 8.06 Millionen Franken (Davos) und rund 8.79 Millionen Franken (St. Moritz). Um die Konzessionsvoraussetzungen weiterhin zu erfüllen und damit den Betrieb der Spielbanken fortführen zu können, sahen sich die Aktionäre immer wieder dazu gezwungen, Geldmittel einzuschiessen. Es waren jedoch nicht alle der Aktionäre bereit, die von den Spielbanken erlittenen Verluste über längere Zeit zu tragen, was zu regem Wechsel im Aktionariat führte. So wurde die Casino Davos AG zu Beginn im Jahr 2002 zu 81 % von Davos Tourismus und zu 19 % von ACE Admiral Casinos & Entertainment AG (ACE) gehalten. In 2003 übernahm ein Privater einen Teil der Beteiligungen (45 %), bei ACE verblieben 14.4 %, bei Davos Tourismus 40.4 %. In 2004 erhöhte dieser Private seinen Anteil auf 89.7 %, während ACE als Aktionärin austrat und Davos Tourismus nur noch eine Beteiligung von 10.3 % behielt. Nach verlustreichen acht Jahren verkaufte der Private seine Anteile im Jahr

2013 an die Stadtcasino Baden AG, die mit 89.7 % neue Mehrheitsaktionärin wurde. Die Stadtcasino Baden AG war überzeugt, mit ihrer Erfahrung und ihren Mitteln die Spielbank in Davos zu neuem Leben zu erwecken. Indes gelang es auch ihr in den folgenden Jahren nicht, die Erträge der Spielbank erheblich zu steigern. Im Jahr 2019 verkaufte die Stadtcasino Baden AG mit Blick auf beabsichtigte Konzessionserweiterung der Spielbank Davos zum Betrieb von Online-Spielen einen Teil ihrer Anteile (44.02 %) an die belgische Gruppe Casino de Spa. Der Anteil von 10.3 % von Davos Tourismus blieb gleich. Mit der Aufnahme des Onlinespielbetriebs war es der Spielbank Davos möglich, ein anderes Spielerpublikum anzusprechen und Mehreinnahmen zu generieren. Eine Kompensation der Verluste aus dem landbasierten Betrieb mit den Einnahmen aus dem Online-Betrieb ist jedoch nicht erlaubt: Gemäss Art. 4 VGS muss die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit für beide Angebote gesondert gegeben sein. Im Herbst 2021 verkaufte die Stadtcasino Baden AG ihre Anteile an Casino de Spa, die nun eine Mehrheitsbeteiligung von 89.7 % hält, und die ihrerseits davon überzeugt ist, die Spielbank Davos auch im terrestrischen Bereich in die Gewinnzone bringen zu können.

Die Casino St. Moritz AG wurde während der Jahre 2002 bis 2011 von der Swiss Casinos Holding AG und der Casino Austria (Swiss) AG zu gleichen Teilen gehalten. Im Jahr 2012 übertrug die Swiss Casinos Holding AG ihre Anteile zu einem symbolischen Preis an die Casino Austria (Swiss) AG, die seither Alleinaktionärin ist. Aufgrund der erlittenen Betriebsverluste musste diese Aktionärin wiederholt Kapital einschiessen, um die in der Konzessionsurkunde enthaltenen Eigenmittelvorschriften einhalten zu können. Mehrmals wurde deshalb seitens der Aktionärin in Erwägung gezogen, die Beteiligungen an der Casino St. Moritz AG abzustossen. Die Geschäftsführung der Spielbank ergriff zahlreiche Massnahmen, um mehr Kundschaft zu gewinnen und die Erträge zu steigern. Zuletzt wurde im Jahr 2019 entschieden, den Sitz der Spielbank zu verlegen. Coronabedingt verspätet nahm die Spielbank im Anschluss an die saisonale Pause im Frühsommer 2021 ihren Betrieb in neuen Räumlichkeiten im Dorfzentrum von St. Moritz auf; dies in der Hoffnung, damit noch mehr Laufkundschaft anziehen zu können.

Die Spielbank in Schaffhausen generiert im Vergleich zu den anderen in Grenzregionen gelegenen Spielbanken geringe Bruttospielerträge. So erzielte sie in den Jahren 2016 bis 2019 durchschnittlich nur 11.7 Millionen Franken Bruttospielertrag. Trotz intensivster Bemühungen der Spielbankenbetreiberin und beträchtlicher Mittel, die von der Aktionärin zur Attraktivitätssteigerung eingeschossen wurden, gelang es nicht, die Bruttospielerträge zu erhöhen. Die Spielbank in Schaffhausen sieht sich mit den vielen Spielhallen auf der Deutschen Seite der Grenze einer grossen Konkurrenz ausgesetzt. Das Tischspielangebot der Spielbank von Schaffhausen ist zudem im Vergleich zu demjenigen von anderen, grösseren Spielbanken, wie etwa in Zürich oder Konstanz, weniger breit und weniger attraktiv. Die seit Betriebsaufnahme kumulierten Betriebsverluste belaufen sich auf rund 11 Millionen Franken. In ihrer Pressemitteilung vom 2. Dezember 2021 liess die Aktionärin verlauten, den Betrieb der Spielbank in Schaffhausen per 31. Dezember 2024 einstellen zu wollen.



### 2.3.2.2 Verteilung der an den Spielbanken gehaltenen Marktanteile

Von den 21 Spielbanken sind fünf Spielbanken Teil einer Schweizer Gruppengesellschaft. Die Aktien von fünf weiteren Spielbanken sind ebenfalls in Schweizer Hand. 11 Spielbanken sind Teil einer ausländischen Gruppengesellschaft.

Zu den zwei Schweizer Gruppen zählen die Swiss Casinos mit Beteiligungen an den Casinos Zürich (100 %), Pfäffikon (100 %), Schaffhausen (100 %) sowie St. Gallen (98 %), die Kursaal Gruppe Bern (Casinos in Bern (55 %) und Neuenburg (98 %). Die Aktionäre der Casinos Baden (100 %), Bad Ragaz (67 %), Interlaken (82 %), Luzern (100 %) und Lugano (71 %) haben ebenfalls Sitz in der Schweiz.

Zu den sechs ausländischen Gruppengesellschaften zählen die französischen Gruppen «Groupe Barrière» mit Beteiligungen an den Casinos in Montreux (78 %), Granges-Paccot (100 %) und Courrendlin (100 %) sowie die «Groupe Partouche» mit einer Beteiligung am Casino in Meyrin (99 %) und die «Groupe Tranchant» mit einer Beteiligung am Casino in Basel (95 %). Weiter zählen zu den ausländischen Gruppengesellschaften die österreichische «Novomatic-Gruppe» mit einer Beteiligung an den Casinos in Mendrisio (100 %) und Locarno (100 %) sowie die «Casinos Austria Gruppe» mit einer Beteiligung am Casino in St. Moritz (100 %) als auch die belgische Gruppe «Groupe Ardent» mit Beteiligungen an den Casinos Davos (90 %) und Crans-Montana (57 %).

Gemessen an den von den Spielbanken im Jahr 2021 erzielten Einnahmen (Bruttospielerträge aus terrestrischem und Online-Spielangebot) von insgesamt 639 Millionen Franken ergibt sich eine Verteilung der von Schweizer Unternehmen an den Spielbanken gehaltenen Marktanteilen von rund 66 % gegenüber rund 34 % durch ausländische Unternehmen gehaltene Marktanteile. Die detaillierte Aufteilung der Marktanteile kann der nachfolgenden Übersicht entnommen werden.

Seit Eröffnung der Spielbanken wurden insgesamt 1.5 Milliarden Franken an Dividenden ausgeschüttet. Im Jahr 2020 betrug die Höhe der ausgeschütteten Dividenden 73 Millionen Franken. Die Verteilung der ausgeschütteten Dividenden erfolgt in Abhängigkeit der gehaltenen Marktanteile.

- Übersicht der Verteilung der an den Spielbanken gehaltenen Marktanteilen – Anhang 8

### 2.3.2.3 Konkurrenzsituation

#### a. Unter den konzessionierten Spielbanken

Die räumliche Nähe stellt einen wesentlichen Faktor der Konkurrenzbeziehungen dar. Überschneiden sich die Markträume, entstehen zwangsläufig starke Konkurrenzbeziehungen. Innerhalb dieser Beziehungen spielt die Grösse bzw. die betriebliche Aktivität und Attraktivität eine wichtige Rolle. Mit dem Inkrafttreten des Geldspielgesetzes wurden die bisherigen Vorteile, die Spielbanken mit einer A-Konzession gegenüber Spielbanken mit einer B-Konzession in Bezug auf das Angebot hatten<sup>141</sup>, bis auf eine Ausnahme<sup>142</sup> aufgehoben. Es gilt deshalb für die Spielbanken, ihr Angebot zu diversifizieren und anderen Kundensegmente anzusprechen, um sich von der Konkurrenz abzugrenzen.

Im Bereich der Online-Spiele sind alle Spielbanken Konkurrentinnen, weil sie den gleichen

---

<sup>141</sup> Unter dem alten Spielbankengesetz gab es für Spielbanken mit einer B-Konzession Beschränkungen der Höchstgewinne, der Höchstesätze für Tischspiele, der Gesamtsumme für alle Jackpots, der Anzahl angebotener Tischspielarten und ein Verbot der Vernetzung von Jackpots.

<sup>142</sup> Der Höchstesatz für automatisiert durchgeführte Geldspiele in landbasierten Spielbanken mit einer B-Konzession ist weiterhin auf 25 Franken pro Spiel beschränkt (Art. 54 Abs. 1 VGS).

Markt bearbeiten, der auf die Bevölkerung der Schweiz beschränkt ist. Mit Investitionen in Werbung und Marketing in Millionenhöhe werben die Spielbanken um die Gunst der Spielerinnen und Spieler. Es ist jedoch ersichtlich, dass die vier ersten Anbieterinnen (Betriebsaufnahme 2019) diejenigen sind, die den grössten Marktanteil haben. Die Spielbanken, die ihren Online-Spielbetrieb später (im Jahr 2020 oder 2021) aufgenommen haben, haben es bislang nicht erreicht, sich einen bedeutsamen Anteil am Markt zu sichern.

Zur Anzahl und Typen der von den Spielbanken angebotenen Spiele siehe Ziffer 2.2.1.1 a und b und Anhang 1 - «Wichtigste Angaben zu den konzessionierten Spielbanken»

Eine von der ESBK 2021 durchgeführte Umfrage bei den Betreiberinnen der Spielbanken hat ergeben, dass das Wachstum der Online-Spielbanken durch die Schliessung der landbasierten Spielbanken unterstützt wurde, die Betreiberinnen jedoch nicht davon ausgehen, dass diese die landbasierten Spielbanken verdrängen werden. Kunden von Online-Spielbanken würden entweder nur das online oder sowohl das online als auch das landbasierte Angebot nutzen und seien daher als ergänzendes Kundensegment zu betrachten. Umgekehrt würde nur ein geringer Teil der Spielerinnen und Spieler von landbasierten Spielbankenspielen auch das Online-Angebot nutzen.

Ebenfalls befragt wurden die Spielbankenbetreiberinnen in der Umfrage 2021 der ESBK zu den Synergien zwischen dem terrestrischen und dem Online-Angebot. Die Betreiberinnen der Spielbanken schätzen diese als gering ein. Das Online-Angebot wird als Möglichkeit gesehen, das Angebot der Spielbank zu diversifizieren, die Einnahmen zu erhöhen und saisonale Schwankungen auszugleichen. Die Verbindung des Online-Casinos mit einem landbasierten Casino schafft aus Sicht der Betreiberinnen Vertrauen gegenüber der sonst anonymen Online-Welt. Für den Online-Gast sei klar ersichtlich, dass echte Menschen hinter der Marke stehen und die Tätigkeit unter Schweizer Recht erfolgt (von den aktuell 9 Spielbanken, die Online-Spiele anbieten, tritt jedoch nur eine im Domain-Namen mit einem klar erkennbaren Bezug zur terrestrischen Spielbank auf). Synergieeffekte orten die meisten Spielbankenbetreiberinnen in den Bereichen Finanzen, Compliance (insbesondere Sozialschutz und Geldwäschereibekämpfung), Customer Relation Management (Marketing) und Verwaltung (insbesondere HR und Vertragswesen), wobei vor allem der bereichsübergreifende Informationsaustausch und die Datennutzung im Vordergrund stehen.

#### *b. Lotterieberbieter*

Die Loterie Romande betreibt elektronische Lotterieautomaten, bei denen auf einem taktilen Bildschirm elektronische Versionen von Rubbellosen «aufgerubbelt» werden können. Beim Kauf eines Loses verbindet sich der Automat mit dem Server, um nach dem Prinzip der Zufallsziehung ein Los aus allen vom Spiel ausgegebenen elektronischen Losen zu bestimmen. Die Teilnehmer können gleichzeitig mehrere ähnliche Lose – bis höchstens 10 je nach den einzelnen Trefferplänen – kaufen. Gegenwärtig werden 700 elektronischen Lotterieautomaten in 350 Verkaufsstellen der Loterie Romande in der Westschweiz angeboten. Die seit Februar 1999 von der Loterie Romande unter dem Namen «Tactilo» betriebenen elektronischen Lotterieautomaten gaben Anlass zu einem Rechtsstreit über deren Qualifikation zwischen der ESBK auf der einen Seite und den Lotteriegesellschaften und den Kantonen auf der anderen Seite. In seiner Entscheidung vom 18. Januar 2011 kam das Bundesgericht zum Schluss, dass es sich bei den Geldspielautomaten vom Typ Tactilo um Lotteriespiele handelt, deren Bewilligung und Überwachung in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen<sup>143</sup>. Im Jahr 2020 erzielte die Loterie Romande mit all ihren angebotenen Produkten insgesamt einen Bruttospielertrag von

<sup>143</sup> <https://www.loterie-electronique.ch/de/die-elektronische-lotterie>

374 Millionen Franken. Dies entspricht einem Rückgang um -8.3 % gegenüber 2019 (408 Millionen Franken)<sup>144</sup>.

Swisslos generierte im Jahr 2020 einen Bruttospielertrag von 620 Millionen Franken, was einem Plus von 4.25 % im Vergleich zum Vorjahr (595 Millionen Franken) entspricht. Mit den Zahlenlotterien, Losen und Geschicklichkeitsspielen hat Swisslos in etwa gleich hohe Erträge erzielt wie im Vorjahr. Den Zuwachs führt Swisslos primär auf Marktanteilsgewinne (zulasten der illegalen Konkurrenz) bei den Sportwetten zurück.<sup>145</sup>

#### *c. Geschicklichkeitsspielanbieter*

Geschicklichkeitsspiele sind Geldspiele, bei denen der Spielgewinn ganz oder überwiegend von der Geschicklichkeit der Spielerin oder des Spielers abhängt. Geschicklichkeitsspiele, die automatisiert, interkantonal oder online durchgeführt werden, bedürfen der Bewilligung durch die Gespa. Auf dem Markt befinden sich heute vor allem Geschicklichkeitsspielautomaten, welche noch vor dem Inkrafttreten des BGS von der ESBK qualifiziert und von den kantonalen Vollzugsbehörden bewilligt worden sind<sup>146</sup>. Meist befinden sich diese Automaten in Bars und Restaurants. Deren Betrieb ist in 21 Kantonen der Schweiz zugelassen; in fünf Kantonen ist er ausdrücklich verboten (GE, JU, NE, VD, VS).

#### *d. Anbieter von kleinen Pokerturnieren*

Vor einigen Jahren verzeichnete das Pokerspiel einen starken Zulauf. Pokerturniere konnten während einer kurzen Zeitspanne ausserhalb von Spielbanken durchgeführt werden, weil die ESBK diese unter bestimmten Bedingungen als Geschicklichkeitsspiele eingestuft hatte. Voraussetzung war auch, dass das kantonale Recht keine anderslautenden Bestimmungen enthielt. Am 20. Mai 2010 hiess das Bundesgericht jedoch eine Beschwerde des Schweizer Casino Verbands gut. Es entschied, dass solche Pokerturniere nur in Spielbanken angeboten werden dürfen.

Mit dem Geldspielgesetz wurden unter engen Voraussetzungen<sup>147</sup> kleine Pokerturniere auch ausserhalb der Spielbanken erlaubt. Die Rahmenbedingungen wurden dergestalt festgesetzt, dass lediglich Pokerturniere mit Event-Charakter durchgeführt werden können und damit die Spielbanken nicht erheblich konkurrenziert werden. Die Bewilligung kleiner Pokerturniere fällt in die Kompetenz der Kantone. Die Kantone können in ihren kantonalen Rechtsgrundlagen weitergehende Einschränkungen vorsehen.

---

<sup>144</sup> <https://www.loro.ch/sites/default/files/2021-06/RA-2020-DE.pdf>

<sup>145</sup> <https://www.swisslos.ch/media/swisslos/publikationen/pdf/gesch%C3%A4ftsbericht-2020.pdf>

<sup>146</sup> Werden Geschicklichkeitsgeldspiele weder automatisiert noch online noch interkantonal angeboten, braucht es dafür keine Geldspielbewilligung; <https://www.gespa.ch/de/geldspielformen/geschicklichkeitsspiele>

<sup>147</sup> Art. 36 BGS und Art. 39 VGS

e. Spielbanken im Ausland<sup>148</sup>

Um sowohl der inländischen als auch der ausländischen Bevölkerung die Möglichkeit zur Spielteilnahme in Schweizer Spielbanken anzubieten, entschied der Bundesrat im Jahr 1999 bei der Festlegung seiner Konzessionspolitik, dass Spielbanken auch an grenznahen Standorten zu betreiben seien. Entsprechend vergab der Bundesrat im Jahr 2001 Konzessionen für Spielbanken an den Standorten Basel, Schaffhausen, Bad Ragaz, Mendrisio, Lugano, Montreux und Meyrin. Diese Spielbanken profitieren davon, dass anfänglich kaum ausländische Konkurrenz vorhanden war. Mit der Zeit stieg jedoch die Anzahl ausländischer Spielbanken in Grenznähe, die ihrerseits vom Schweizer Marktpotenzial profitieren wollen, und entsprechend verringerten sich auch die Umsätze der Schweizer Spielbanken. Nachfolgend wird die aktuelle Konkurrenzsituation der terrestrischen Spielbanken (rote Punkte Spielbanken mit Konzession Typ A, pinke Punkte Spielbanken mit Konzession Typ B) mit den Spielbanken im Ausland (gelbe Punkte) dargestellt und im Einzelnen erläutert:

**Konkurrenzsituation der Schweizer Spielbanken:**

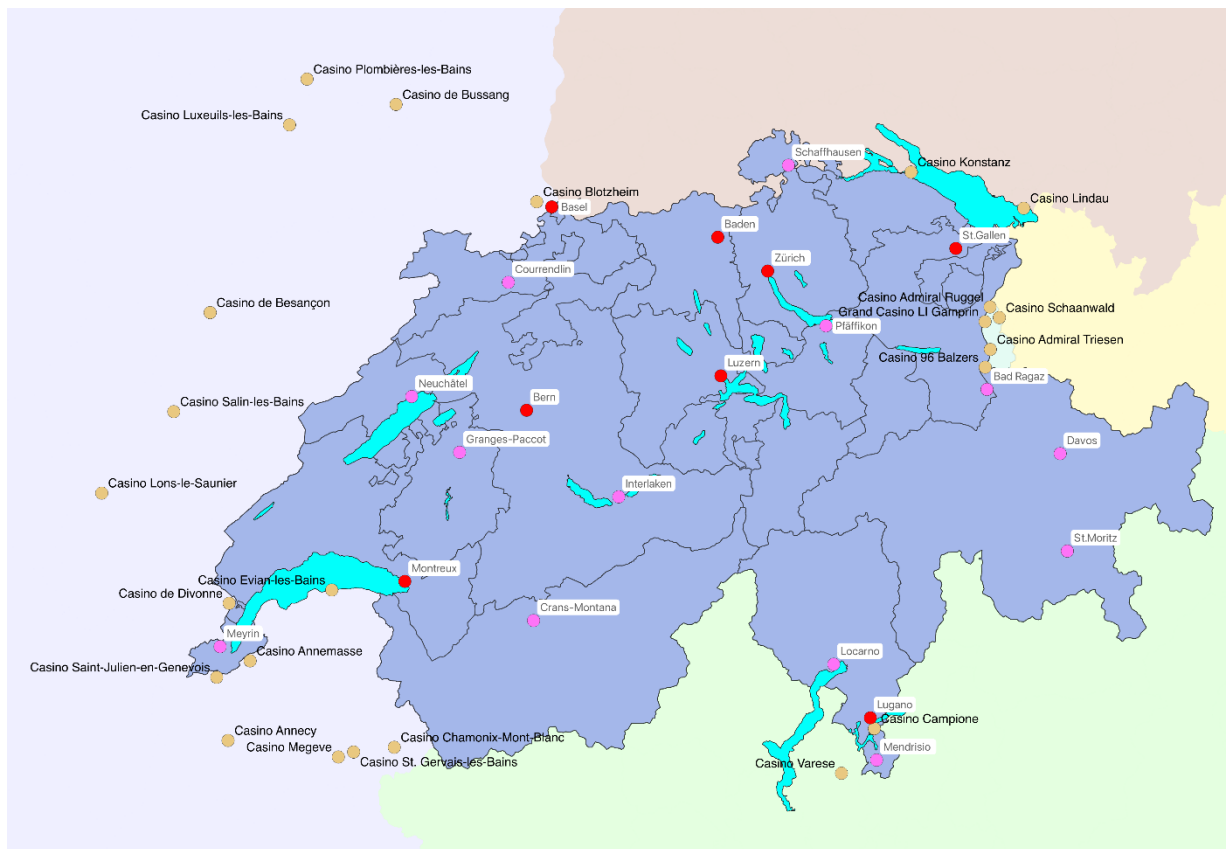


Abbildung 2 Karte ESBK Konkurrenzsituation der terrestrischen Spielbanken

Im Norden der Schweiz stellen die Spielbanken in Blotzheim (F), Konstanz (D), Lindau und Bregenz (A) die grössten ausländischen Konkurrenten der Spielbanken Basel, Schaffhausen und St. Gallen dar. Das von der Groupe Barrière betriebene Casino Blotzheim bietet seinen Gästen 268 Geldspielautomaten, 62 elektronische Spiele<sup>149</sup> und 13 Spieltische an. Es erwirtschaftete im Jahr 2018 einen Bruttospielertrag von 47.3 Millionen Euro. Das Casino Konstanz

<sup>148</sup> Die zu den Spielbanken angegebenen Daten stammen aus öffentlich zugänglichen Quellen (Webseiten der Spielbanken oder Webseiten mit Vergleichangaben zu Spielbanken).

<sup>149</sup> automatisierte Roulettespiele

wird von der staatlich gehaltenen Baden-Württembergische Spielbank GmbH & Co KG betrieben. Dessen Spielangebot umfasst 110 Geldspielautomaten und 13 Spieltische. Das Casino Konstanz generierte im Jahr 2019 einen Bruttospielertrag von 23.4 Millionen Franken. Das Casino Lindau, von Lotto Bayern betrieben, stellt ein Spielangebot von 120 Spielautomaten und 9 Spieltische zur Verfügung. In dem von Casinos Austria geführten Casino Bregenz stehen 190 Geldspielautomaten und 27 Spieltisch zum Spiel bereit. Im Jahr 2016 erzielte das Casino Bregenz einen Bruttospielertrag von 72 Millionen Euro.

Mit einer neuen und wachsenden Konkurrenz im Fürstentum Liechtenstein sehen sich insbesondere die Casinos Bad Ragaz und St. Gallen konfrontiert. Am 1. Oktober 2016 trat das revidierte liechtensteinische Geldspielgesetz in Kraft, mit dem das bisherige Konzessionssystem in ein Polizeibewilligungssystem umgewandelt wurde. Dieser Systemwechsel hat zur Folge, dass jedem, der die gesetzlich vorgeschriebenen, persönlichen und sachlichen Voraussetzungen erfüllt, eine Bewilligung zum Betrieb einer Spielbank erteilt wird. Im Jahr 2017 erteilte das Amt für Volkswirtschaft<sup>150</sup> zwei Spielbankenbewilligungen<sup>151</sup>, im Jahr 2019 weitere zwei<sup>152</sup> und im Jahr 2020 eine<sup>153</sup> weitere Spielbankenbewilligung. Weitere Gesuche sind in Bearbeitung<sup>154</sup> oder in Planung<sup>155</sup>. Diese fünf Spielbanken erzielten im Jahr 2020 mit einem Gesamtspielangebot bestehend aus 65 Spieltischen, 809 Geldspielautomaten und 10 Rouletteautomaten einen Bruttospielertrag von knapp 78 Millionen Franken. Darauf erhob das Amt für Volkswirtschaft eine Geldspielabgabe von knapp 27 Millionen Franken. Aufgrund der geographischen Nähe stehen die in Liechtenstein gelegenen Spielbanken in direkter Konkurrenz zu den Spielbanken in Bad Ragaz und St. Gallen. Die Eröffnung der liechtensteinischen Spielbanken im Jahr 2017 führte bei der Spielbank St. Gallen nur vorübergehend zu einem Umsatzrückgang<sup>156</sup>, während die Spielbank Bad Ragaz in der Zeit von 2016 bis 2019<sup>157</sup> einen durchschnittlichen Umsatzrückgang von -28 % verzeichnete. In Bezug auf die Konzessionen von Online-Spielen hatte die Liechtensteinische Regierung im November 2019 beschlossen, die Behandlung von Anträgen bis Ende 2023 auszusetzen, um vor dem Hintergrund der Marktentwicklung des terrestrischen Geldspiels weitere Erfahrungen zu sammeln und die Zeit zu nutzen, die Entwicklungen im Online-Geldspielbereich in den Nachbarländern, v.a. in der Schweiz, zu beobachten.

In der Südschweiz war das Casino Campione der Hauptkonkurrent der beiden in Lugano und Mendrisio gelegenen Tessiner Spielbanken. Das 1933 gegründete Casino Campione wurde 2007 vom Tessiner Stararchitekten Mario Botta renoviert und bot über eine Fläche von 55'000m<sup>2</sup> und 9 Stockwerken an 56 Spieltischen und 500 Geldspielautomaten Gelegenheit zum Spiel. Die Einnahmen des im Eigentum des italienischen Staates stehenden und von der Gemeinde Campione betriebenen Casinos wurden zu einem grossen Teil für soziale Kosten, Schule, Gesundheit und Verwaltung der Gemeinde Campione aufgewendet. Am 27. Juli 2018 wurde das Casino Campione aufgrund von Schulden in der Höhe von 155.6 Millionen Euro und einem Haushaltsdefizit der Gemeinde Campione von 124 Millionen Euro geschlossen. Alle 469 Beschäftigten des Casinos erhielten die Kündigung. Während die beiden Casinos in Lugano und Mendrisio nach der Schliessung ihres ausländischen Hauptkonkurrenten ihre Bruttospielerträge erheblich (65 % zwischen 2017 und 2019) steigern konnten, profitierte das Casino in

<sup>150</sup> <https://www.llv.li/inhalt/118434/amtstellen/tatigkeitsberichte>

<sup>151</sup> Casinos Austria (Liechtenstein) AG (Casino Schaanwald, Schaanwald); Casinos Admiral Aktiengesellschaft (Casino Admiral AG; Ruggel)

<sup>152</sup> Club Admiral AG (Club Admiral AG, Triesen); Grand Casino LI AG (Grand Casino Liechtenstein AG, Gamprin)

<sup>153</sup> LIE2 AG (Casino 96, Balzers)

<sup>154</sup> MCL-Resorts AG (Casino Maximus, Schaan)

<sup>155</sup> Casino Eschen, Casino Vaduz, Casino Schaan „Best Win“ an der Landstrasse, Casino Schaan Im Rietacker (Quelle: <https://www.casinos-liechtenstein.li/>; Stand per 26.08.2021)

<sup>156</sup> Zwischen 2016 bis 2018 verzeichnete das Casino St. Gallen einen Rückgang von 10 %, kehrte jedoch 2019 wieder auf das alte Niveau zurück.

<sup>157</sup> 2020 nicht signifikant

Locarno nur wenig von dessen Schliessung. Pressemitteilungen<sup>158</sup> zufolge sollte das Casino Campione auf Entscheid des Gerichts Como hin seine Türen für die Besucher noch vor Ende 2021 wieder öffnen, allerdings mit einem Betrieb von geringerem Umfang als 2018 (zu Beginn nur mit 174 Angestellten (bis 2026 ca. 274) und einem voraussichtlichen Bruttospielertrag in den ersten fünf Jahren nach Wiedereröffnung von insgesamt 106 Millionen Euro). Die für den 31. Dezember 2021 vorgesehene Wiedereröffnung wurde pandemiebedingt verschoben. Die Betriebsaufnahme des Casinos Campione erfolgte am 26. Januar 2022<sup>159</sup>.

In der Westschweiz stehen insbesondere die französischen Spielbanken in Divonne-les-Bains, Saint-Julien-en-Genevois, Annemasse und Evian-les-Bains in Konkurrenz und werben um die Kunden der Spielbanken in Meyrin und Montreux. Das Casino Divonne-les-Bains, von der Groupe Partouche geführt, bietet 211 Geldspielautomaten, 40 elektronische Spiele und 14 Spieltische an. Das Casino in Saint-Julien-en-Genevois verfügt über ein Spielangebot von 112 Geldspielautomaten, 15 elektronischen Spielen und 9 Spieltischen. Das Spielangebot des ebenfalls von der Groupe Partouche geleiteten Casinos in Annemasse umfasst 173 Geldspielautomaten, 37 elektronische Spiele und 6 Spieltische. Im Casino Evian-les-Bains stehen 25 Geldspielautomaten, 37 elektronische Spiele und 9 Spieltische für die Gäste zum Spiel bereit. Weitere Spielbanken nahe der Schweizer Grenze befinden sich in St. Gervais-les-Bains und Chamonix-Mont-Blanc; etwas weiter weg noch die Spielbanken in Lons-le-Saunier, Salin-les-Bains und Besançon, Plombières-les-Bains und Bussang (beide in den Vogesen) und Luxeuil-les-Bains (in der Haute-Saône).

PWC geht in ihrer Studie vom 11. August 2017<sup>160</sup> davon aus, dass der Bruttospielertrag aus Angeboten auf dem grenznahen Ausland (Spielbanken und Spielhallen (siehe nachfolgend)) im Jahr 2016 rund 100 Millionen Franken pro Jahr betrug<sup>161</sup>.

*f. Betreiberinnen von Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten (Deutschland) sowie von Video Lottery Terminals – VLT (Italien).*

In Deutschland wurden im Jahr 2019 insgesamt rund 220'000 Geldspielautomaten angeboten, davon rund 65 % in insgesamt rund 9'000 Spielhallen und rund 35 % in rund 40'000 - 50'000 Gaststätten. Diese generierten im Jahr 2019 einen Bruttospielertrag von insgesamt 5.5 Milliarden Euro, und damit rund 50 % des Anteils des erlaubten Markts, bzw. rund 40 % des deutschen Glückspielmarkts insgesamt<sup>162</sup>. Die Regelungen zum Spielhallenrecht in den Bundesländern sind unterschiedlich. In nahezu jedem Bundesland sind die Bewilligungsvoraussetzungen für den Betrieb einer Spielhalle anders geregelt. Mit dem am 1. Juli 2021 in Kraft getretenen bundesweit geltende Glücksspielstaatsvertrag 2021 werden Glücksspiele im Internet wie Online-Poker oder Online-Casinos in Deutschland erlaubt und der Betrieb von Spielhallen zusätzlichen Auflagen unterworfen. Zahlreiche dieser Spielhallen befinden sich in unmittelbarer Nähe der Schweizer Grenze und bieten insbesondere Personen, die in der Schweiz einer Spielsperre unterliegen, Gelegenheit zur Spielteilnahme.

Mit insgesamt über 58'000 Video-Lotterie-Terminals (VLTs) insgesamt und einigen davon in unmittelbarer Nähe zur Schweizer Grenze im Süden bietet auch Italien Schweizer Spielerinnen und Spieler ein analoges Spielangebot<sup>163</sup>.

<sup>158</sup> **Fehler! Linkreferenz ungültig.** <https://www.ilgiorno.it/como/cronaca/casino-campione-riapertura-1.6690369>, Stand per 13.08.2021.

<sup>159</sup> <https://www.nzz.ch/schweiz/casino-in-campione-ditalia-rollt-die-kugel-wieder-ld.1666576?reduced=true>

<sup>160</sup> Studie PWC, a.a.O., S. 31

<sup>161</sup> Schätzung Schweizer Casino Verband (2016)

<sup>162</sup> Die vom deutschen Glückspielmarkt in 2019 erwirtschafteten Bruttospielerträge belaufen sich insgesamt auf 13.277 Milliarden Euro, davon werden 83 % (11.070 Milliarden Euro) im erlaubten Markt und 17 % (2.207 Milliarden Euro) im nicht erlaubten Markt generiert; [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/gs\\_jahresreport2019.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/gs_jahresreport2019.pdf)

<sup>163</sup> <https://www.today.it/attualita/aumento-concessioni-vlt.html>



### g. Nicht zugelassene Spielanbieter

Es handelt sich dabei um Geldspiele, die im Internet von ausländischen Betreiberinnen angeboten sowie illegal in Hinterzimmern von Bars, Clubs, Restaurants, etc. betrieben werden.

Naturgemäss liegen nur wenige Informationen und keine offiziellen Daten über das nicht zugelassene Geldspiel in der Schweiz vor. Gemäss der Studie von PWC vom 11. August 2017<sup>164</sup> wird der Bruttospielertrag aus illegalen Spielen in Bars und Clubs auf rund 150 Millionen Franken<sup>165</sup> und der Bruttospielertrag aus dem nicht zugelassenen Online-Angebot auf über 100 Millionen Franken<sup>166</sup> geschätzt.

Die im Jahr 2017 durchgeführte Schweizerische Gesundheitsbefragung ergab, dass 4.2 % der der Schweizer Wohnbevölkerung über 15 Jahren mindestens einmal in ihrem Leben an Geldspielen von internationalen Onlineanbietern teilgenommen hat; in den letzten 12 Monaten vor der Umfrage waren es 2.3 %.

Die am 1. Juli 2019 eingeführten Zugangssperren, mit denen der Zugang zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielen aus dem Ausland eingeschränkt wird, erweisen sich als wirksam (vgl. Ziffer 2.1.2.3). Die hohe Anzahl der eröffneten Online-Spielkonten bei den Schweizer Spielbanken mag ein möglicher Indikator darstellen, dass viele Schweizerinnen und Schweizer es vorziehen, auf einer in der Schweiz zugelassenen Online-Spielplattform zu spielen. Die Bekanntheit der Betreiberinnen, die Anwendbarkeit des Schweizer Rechts und die Sicherheit, dass die Spiele korrekt betrieben und den Spielerinnen und Spielern die Gewinne ausbezahlt werden, sind Argumente, die - im Vergleich zu dubiosen ausländischen Anbietern - zu überzeugen vermögen. Die von den beiden Aufsichtsbehörden ESBK und GESPA geführten «Schwarzen Liste» der in der Schweiz nicht zugelassenen Anbieter haben viele der grossen und weltweit bekannten Online-Spielanbieter dazu bewogen, sich freiwillig aus dem Schweizer Markt zurückzuziehen. Dies, um einen Eintrag auf einer solchen «Schwarzen Liste» und das damit verbundene Risiko der Rufschädigung und negative Folgen in Zulassungsverfahren in anderen Staaten zu verhindern.

Die auf den bewilligten Online-Spielen generierten Bruttospielerträgen von insgesamt rund 234 Millionen Franken im Jahr 2021 erlauben die Annahme, dass der mit der Zulassung des Online-Spiels in der Schweiz beabsichtigte Lenkungseffekt - weg vom illegalen Online-Spiel hin zum legalen Online-Spiel – erfolgt.

## 2.3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

### 2.3.3.1 Kategorien von Spielbanken

Wie bereits im Bericht 2006 ausgeführt, lassen sich die Spielbanken in verschiedenen Kategorien einteilen.

In den (Gross-) Agglomerationen des schweizerischen Mittellandes gelegen, ziehen die *Agglomerationsspielbanken* als Bestandteil des urbanen Unterhaltungsangebots überwiegend Besucher aus der eigenen Standortregion an. In diese Kategorie fallen beispielsweise die Spielbanken in Bern, Baden und Zürich.

Die *Tourismusspielbanken* liegen in touristisch geprägten Rand- und Bergregionen. Ihre Besucher setzen sich aus der ansässigen Bevölkerung sowie einem hohen Anteil an Touristen zusammen, wie dies beispielsweise bei den Spielbanken in Davos und St. Moritz der Fall ist. Wie sich gezeigt hat, fällt der ursprünglich bezweckte Beitrag dieser Spielbanken zur Attraktivität

<sup>164</sup> Studie PWC, a.a.O, S. 31

<sup>165</sup> Schätzung Schweizer Casino Verband (Datum unbekannt)

<sup>166</sup> Schätzung Schweizer Casino Verband (2016)



der Tourismusdestination als Bestandteil des Gesamtangebots jedoch in der Realität eher gering aus.

Die *Grenzspielbanken* sind direkt an der Landesgrenze gelegen. Ihr Zielmarkt ist neben der Standortregion auch auf das grenznahe Ausland ausgerichtet, aus dem ein sehr hoher Anteil der Spielbankenbesucher stammt. Durch die Spielbankenbesucher aus dem Ausland und Spielern aus der Standortregion, die vorher in ausländischen Spielbanken gespielt haben, fliesen zusätzliche Mitteln in die Standortregionen. In diese Kategorie fallen beispielsweise die Spielbanken in Mendrisio, Basel und Meyrin.

In gewissen Spielbanken vermischen sich die einzelnen Einflüsse, wie beispielsweise bei der Spielbank in Luzern, die in der Agglomeration gelegen, jährlich von einer grossen Anzahl Touristen besucht wird.

### 2.3.3.2 Wirtschaftliche Auswirkungen

#### a) Nutzen

Gemäss Art. 2 BGS soll ein Teil der Bruttospielerträge zugunsten der AHV verwendet werden.

Seit Eröffnung der terrestrischen Spielbanken in den Jahren 2002/2003 flossen dem Bund bis 31. Dezember 2021 insgesamt 6.067 Milliarden Franken, den Standortkantonen von Spielbanken mit einer B-Konzessionen insgesamt 1.056 Milliarden Franken in Form von Spielbankenabgaben zu. Mit der Aufnahme der Online-Spielbankenbetriebe ab dem Jahr 2019 flossen dem Bund insgesamt weitere 185 Millionen Franken bis Ende 2021 zu, die vollumfänglich an die AHV gingen.

Zudem erheben Bund und Kantone bei den Spielbanken eine Unternehmenssteuer und die Einkommen der Angestellten der Spielbanken werden mittels Einkommenssteuer besteuert.

Zudem sollen die Spielbanken von volkswirtschaftlichem Nutzen für die Standortregion sein (Art. 8 Abs. 1 Bst. a Ziffer 5 BGS), wobei diese eng mit dem Standort zusammenhängende Voraussetzung auf die Erweiterung der Konzession zum Betrieb von Online-Spiele nicht anwendbar ist.<sup>167</sup> Eine Spielbank generiert insbesondere dann einen hohen Nutzen für die Standortregion, wenn ein grosser Anteil der Besucher von ausserhalb der Standortregion stammt, und dabei die Region nicht auch ohne das Casino besuchen würde; wenn Casinobesucher aus der Region zurückgewonnen werden können, welche bislang in ausländische Spielbanken gespielt haben; wenn die Ausgaben für Bau und Betrieb der Spielbank vorwiegend in der Standortregion anfallen (tiefer Anteil an «Importen»), und wenn die Ausgaben der öffentlichen Hand tief und die negativen Auswirkungen gering sind (z.B. durch den Verkehr oder Suchtkosten). Im Zentrum der regionalwirtschaftlichen Betrachtung steht daher der Mittelfluss, welcher unmittelbar mit den Spielbanken in Zusammenhang steht. Dazu zählen der Mittelzufluss (die Mittel, die in die Region fliessen wie die Ausgaben der Casinobesucher und die Investitionsausgaben), die Mittelverwendung (die Verwendung der Betriebsmittel, wie etwa Betriebsausgaben und zur Schaffung von Arbeitsplätzen) und der Mittelabfluss (die Generierung von Steuererträgen).

In dem im Auftrag der ESBK erstellten Bericht der Ernst Basler + Partner AG vom 12.06.2006 zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Spielbankenlandschaft Schweiz kamen die Autoren zum Schluss, dass der Mittelzufluss, sprich die Bruttospielerträge, die durch Besucher von ausserhalb in die Standortregion fliessen, die zentrale Grösse zur Einschätzung der regionalen Effekte ist. So sind attraktive Spielbanken in Grenzregionen, die zusätzliche Besucher anziehen und Schweizer, die bislang im Ausland gespielt haben, wieder zurückholen, von grosser

<sup>167</sup> Art. 9 BGS

regionalwirtschaftlicher Bedeutung. Ebenso weisen Spielbanken in kleineren Regionen eine höhere regionalwirtschaftliche Bedeutung auf, weil die Mittelzuflüsse in kleineren Regionen für die regionale Wirtschaft von höherer Bedeutung sind. Im Gegensatz dazu «verschwinden» die regionalwirtschaftlichen Wirkungen in den grossen Agglomerationen. Dies zum einen, weil eine Spielbank als durchschnittlich grosser Klein- und Mittelbetrieb (KMU) angesichts der breiten wirtschaftlichen Basis in diesen Regionen nur eine marginale regionalwirtschaftliche Bedeutung aufweist. Zum anderen ist der Mittelzufluss von aussen beschränkt, weil diese Spielbanken vorwiegend auf den regionalen Markt ausgerichtet sind. Hinsichtlich der übrigen regionalen Kenngrössen der Investitions- und Betriebsausgaben, der Anzahl Arbeitsplätze sowie den Steuerträgen kamen die Autoren des Berichts zum Schluss, dass sich kaum allgemeingültige Aussagen hinsichtlich der regionalwirtschaftlichen Effekte treffen lassen, weil die casinospezifischen Zusammenhänge (wie Investitionsbedarf in die Infrastruktur, Steuersätze und Abschreibungsmöglichkeiten oder spezifische Betriebsstrukturen) eine wesentliche Rolle spielen. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass mit der Spielbankenabgabe ein hoher Anteil der Bruttoeinnahmen an Bund und Kantone fliesst und dadurch dem regionalen Wirtschaftskreislauf entzogen wird.

Jedes Jahr fliessen von den einzelnen Spielbanken mehrere Millionen Franken in die lokale und regionale Wirtschaft durch den Bezug von Gütern und Dienstleistungen bei Detailhändlern, Baufirmen und Dienstleistern etc. Darüber hinaus leisten unterstützen viele Spielbanken lokale Sport-, Kultur- und Sozialprojekte oder andere Institutionen ihrer Wahl mit jährlichen Förder- oder Sponsoringbeiträgen. Per 31. Dezember 2021 beschäftigten die 21 Spielbanken insgesamt 2582 Angestellte, davon sind 2147 (83 %) in der Schweiz, 435 (17 %) im Ausland wohnhaft.

#### *b) Kosten*

Auf der Seite der Kosten ist insbesondere die Spielsucht zu nennen, die als problematisches Verhalten im Zusammenhang mit Geldspielen definiert wird, das trotz offensichtlichen gravierenden Folgen fortgesetzt wird<sup>168</sup>. In der Botschaft zum Geldspielgesetz<sup>169</sup> ist zum Thema Spielsucht ausgeführt, dass damit oft harte soziale und gesundheitliche Folgen und Begleiterscheinungen einhergehen: «Die finanziellen Probleme führen häufig zu Verschuldung, manchmal auch zu Eigentums- und Vermögensdelikten. Betroffene leiden nicht selten zugleich an anderen psychischen Krankheiten und Abhängigkeiten. Sie sind oft auch von erhöhten Suizidgefahren und Arbeitslosigkeit betroffen. Daneben sind oft die innerfamiliären Beziehungen und die persönliche Entwicklung der einzelnen Familienmitglieder durch die Geldspielsucht beeinträchtigt. Zum hohen volkswirtschaftlichen Schaden der Geldspielsucht tragen schliesslich auch die Kosten bei, die in den Bereichen der Strafverfolgung sowie der Gesundheits- und Sozialdienste verursacht werden und für die Gemeinden und Kantone aufkommen müssen. Je nach Schätzmethode kann der Schaden mehrere Hundert Millionen Franken pro Jahr betragen».

Im Auftrag der ESBK führte das Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG eine Studie durch zur Erfassung der durch die Schweizer Spielbanken verursachten sozialen Kosten und veröffentlichte im Juni 2009 deren Ergebnisse<sup>170</sup>. Untersucht wurden sowohl die direkten sozialen Kosten als auch die indirekten Kosten. In der Studie die negativen Effekte wie die Beeinträchtigungen des Wohlbefindens und der Lebensqualität von betroffenen Spielerinnen und Spieler und ihren Angehörigen zwar diskutiert, von BASS jedoch – da nur schwer messbar

<sup>168</sup> gemäss DSM 5 (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 5<sup>th</sup> Edition)

<sup>169</sup> BBl 2015 8402 und 8403

<sup>170</sup> Studie BASS-Studie "Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos" Juni 2009 (<https://www.esbk.admin.ch/dam/esbk/de/data/publiservice/berichte/studie-bass-gluecksspiel-d.pdf.download.pdf/studie-bass-gluecksspiel-d.pdf>)

- nicht in Geldeinheit bewertet und daher in den Schätzergebnissen nicht berücksichtigt. Insgesamt wurden die direkten und indirekten sozialen von den Schweizer Spielbanken verursachten Kosten von BASS auf *69.7 Millionen Franken* jährlich geschätzt, wovon die direkten sozialen Kosten 8.6 Millionen Franken (12.4 %) und die indirekten soziale Kosten 61.1 Millionen (87.5 %) jährlich betragen.

In der vom «Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel (IRENE)» und dem «Centre du jeu excessif de Lausanne (CJE)» im Dezember 2012 durchgeführten Studie zu den sozialen Kosten des exzessiven Geldspiels in der Schweiz<sup>171</sup> wurden die Kosten viel höher geschätzt<sup>172</sup>, weil auch die schwer messbaren Auswirkungen des exzessiven Spiels auf die mit der Gesundheit verbundenen Lebensqualität von Spielerinnen und Spieler (menschlichen Kosten) beziffert wurden. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Studie nicht wie bei der BASS-Studie auf die Spielbanken als Kostenverursacher zum Gegenstand hatte, sondern *alle* Anbieter von Geldspielen (darunter auch Lotterien und ausländische sowie illegale Anbieter).

Die Prävalenzwerte aus dem Jahr 2007<sup>173</sup>, die der BASS-Studie von 2009 zu Grunde lagen, haben sich nur wenig verändert (insbesondere im Vergleich zur Studie des ISGF von 2019<sup>174</sup>; siehe dazu Ziffer 2.2.2.1.2 Bst. a). Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Kostenschätzung des Büro BASS AG von 2009 auch heute noch Gültigkeit hat. Diesen Kosten stehen die Nutzen gegenüber (vgl. Ziffer 2.3.3.2), die der Schweizer Volkswirtschaft in Form von Steuerabgaben, Investitionen und freiwilligen Beiträgen aus dem Betrieb der Spielbanken zufließen.

In der Umfrage 2021 der ESBK zur Zusammenarbeit mit den Kantonen, insbesondere den kantonalen Suchtpräventionsstellen, Therapieeinrichtungen und Sozialdiensten befragt, gab ein Grossteil der Spielbankenbetreiberinnen an, dass nur sehr wenige ihrer Spielerinnen und Spieler diese Beratungs- und Hilfsangebote nutzen würden. Und dies, obwohl die Spielbanken den Spielerinnen und Spielern anbieten würden, allfällige Beratungskosten zu übernehmen.

Noch lassen sich die Auswirkungen der Ende 2019 eingeführten Online-Spielbankenspiele nicht einschätzen. Wie sich die Zulassung der von Spielbanken angebotenen Online-Spiele auf das Verhalten der Spielerinnen und Spieler auswirkt, kann erst nach Vorliegen der Auswertungsergebnisse der im Jahr 2022 durchgeführten Repräsentativerhebung (Schweizerische Gesundheitsbefragung des Bundesamtes für Statistik) beurteilt werden. Diese werden voraussichtlich im Sommer 2024 vorliegen. Die ESBK wird die Entwicklung der Situation aufmerksam verfolgen. Sollte die Entwicklung zeigen, dass ein grosses Angebot von Online-Spielen zu sozialschädlichen Auswirkungen führt, wird die ESBK dem Bundesrat geeignete Massnahme zur Korrektur vorschlagen.

### 2.3.4 Fazit zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Die Studie des ISGF von 2019 ergab<sup>175</sup>, dass 69 % der Schweizer Wohnbevölkerung über 15 Jahre mindestens einmal in ihrem Leben ein Geldspiel gespielt haben; 55% in den letzten 12 Monaten. Am häufigsten gespielt wurden Lotterien. Gut 26.6 % der Bevölkerung<sup>176</sup> hatte bereits

<sup>171</sup> Studie «Le coût social du jeu excessif en Suisse » von Jeanrenaud, C., Gay, M., Kohler, D., Bessonnet, J., Simon, O. (2012) (<https://bibbase.org/network/publication/jeanrenaud-gay-kohler-besson-simon-lecotsocialdujeuexcessifensuisse-2012>)

<sup>172</sup> Die jährlichen Gesamtkosten schätzten die Autoren auf zwischen 550 und 647 Millionen Franken pro Jahr, wovon 8.5 Millionen Franken auf die direkten sozialen Kosten, zwischen 427.9 und 451.6 Millionen auf die indirekten sozialen Kosten und zwischen 151.1 und 188.3 Millionen Franken auf die menschlichen Kosten entfallen.

<sup>173</sup> Studie der ESBK von 2009 basierend auf den Daten der Schweizer Gesundheitsbefragung von 2007: Darin wurde der Anteil problematischer Spieler auf 1.5 % (hochgerechnet 85'700 Personen), der Anteil pathologischer Spieler auf 0.5 % (hochgerechnet 34'900 Personen) der Bevölkerung geschätzt, aufrufbar unter <https://www.esbk.admin.ch/dam/esbk/de/data/publiservice/berichte/studie-esbk-gluecksspiel-d.pdf.download.pdf/studie-esbk-gluecksspiel-d.pdf>

<sup>174</sup> Studie ISGF, a.a.O. S. 23

<sup>175</sup> Studie ISGF, a.a.O. S. 23

<sup>176</sup> hochgerechnet rund 3.05 Millionen Personen

mindestens einmal an Spielen in Schweizer Casinos teilgenommen, 15.3 %<sup>177</sup> in den letzten 12 Monaten. Bei einem Viertel der Schweizer Bevölkerung besteht demnach das Bedürfnis, an Geldspielen in Schweizer Spielbanken teilzunehmen.

Nebst der grundsätzlich in der Schweizer Bevölkerung vorhandenen Nachfrage nach Spielbankenspielen sind die weltwirtschaftlich-konjunkturellen sowie die weiteren gesellschaftspolitischen Entwicklungen für die Spielbanken von grosser Bedeutung. Die Finanzkrise mit der Schwäche des Euro im Vergleich zum Schweizerfranken, das Rauchverbot, die Entwicklung der Geldspielgesetze und die Ausweitung der Geldspielangebote in den Nachbarländern sowie der Einbruch beim Tourismus infolge der weltweiten Corona-Pandemie haben wohl dazu geführt, dass die Erträge der Spielbanken seit dem Rekordstand im Jahr 2007 laufend gesunken sind.

Mit dem technischen Fortschritt geht auch ein gesellschaftlicher Wandel einher. Das Freizeit-, Konsum- und Mediennutzungsverhalten hat sich verändert und wird sich weiterhin kontinuierlich verändern. Dies beeinflusst auch die Nachfrage nach Geldspielen. Aufgrund der rasch fortschreitenden technischen Entwicklung, vor allem im Bereich der Telekommunikation, kann heute über das Internet zu jeder Zeit und an fast jedem beliebigen Ort der Welt gespielt werden. Die Nachfrage nach Online-Casinos wurde vor der Legalisierung des Schweizer Angebots im Jahr 2019 ausschliesslich durch ausländische Online-Casinos bedient. Die hohe Anzahl bei den Schweizer Spielbanken eröffneten Online-Spielkonten sind ein Hinweis darauf, dass ein Teil der Spielerinnen und Spieler, die bisher bei ausländischen Anbietern spielten, für das Spiel auf zugelassenen Schweizer Online-Spielplattformen zurückgewonnen werden konnten.

Seit ihrer Betriebsaufnahme in den Jahren 2002/2003 leisteten die Spielbanken bis 31. Dezember 2021 auf ihren landbasierten und online angebotenen Spielen Spielbankenabgaben in der Höhe von insgesamt 7.309 Milliarden Franken, wovon 6.253 Milliarden Franken zur Finanzierung der AHV dienten und 1.056 Milliarden Franken an die Standortkantone der Spielbanken mit Konzessionstyp B flossen. Elf der landbasierten Spielbanken, die in den Jahren 2016 bis 2019 einen durchschnittlichen Bruttospielertrag von über 30 Millionen Franken pro Jahr erwirtschafteten, leisten im Jahr 2019 Spielbankenabgaben zugunsten von Bund und Kantonen in der Höhe von rund 283 Millionen Franken, was 77.8 % der gesamten mittels Spielbankenabgabe erhobenen Steuerabgaben entsprach.

Nebst ihrer Funktion als Unterhaltungsveranstalter spielen die Spielbanken als Arbeit- und Auftraggeber eine wichtige Rolle in ihren Standortregionen. Die meisten der grenznah gelegenen Spielbanken generieren aufgrund der Spielteilnahme von Personen mit Wohnsitz im Ausland einen zusätzlichen Zufluss finanzieller Mittel für die Volkswirtschaft der Schweiz. Ausserdem tragen sie auch dazu bei, einen Geldabfluss von der Schweiz ins Ausland zu verhindern. Aufgrund der Ausweitung der Geldspielangebote in Spielbanken und Spielhallen in den Nachbarländern der Schweiz hat dieser Zufluss jedoch über die Jahre hinweg betrachtet etwas abgenommen. Wie die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen darlegen, gelingt es den meisten dieser Spielbanken jedoch immer noch, im Konkurrenzkampf mit den ausländischen Spielbanken eine gute Position zu behalten. Bei den Tourismusspielbanken blieb jedoch der ursprünglich vom Gesetzgeber beabsichtigte Effekt, den Tourismus zu fördern, weitgehend aus.

Die Grösse bzw. die damit verbundene betriebliche Attraktivität wirken als wesentliche Einflussfaktoren des Unternehmenserfolgs. Erst ab einer bestimmten Grösse gelingt es einer Spielbank, eine Anziehungskraft über die eigene Standortregion hinaus zu erreichen. Unter diesem Blickwinkel ist es vorteilhafter, über eine beschränkte Zahl von grossen und attraktiven Spielbanken zu verfügen, als über viele kleine, einzig auf den regionalen/lokalen Markt ausgerichtete Spielbanken. Ein attraktives Spielangebot ist in jedem Fall Grundvoraussetzung für die

---

<sup>177</sup> hochgerechnet rund 970'200 Personen

Wettbewerbsfähigkeit im landbasierten Casinobereich gegenüber den im Ausland gelegenen Casinos. Dasselbe gilt im Online-Bereich bezüglich den illegalen Online-Casinoanbietern im Ausland. Die darüberhinausgehende Etablierung als urbane Event- und Entertainmentzentren ist die von den Spielbanken gewählte Strategie, um weitere Kundenkreise anzusprechen und das Marktpotenzial zu erweitern.

## 2.4 Gesamtfazit zur Situationsanalyse

Die 21 bestehenden landbasierten Betriebe haben sich mit einem Angebot, das neben dem klassischen Spiel auch vielfältige andere Unterhaltungsmöglichkeiten bietet, gut auf dem Markt etabliert. Mit Ausnahme derjenigen Spielbanken, die in ausgeprägter Weise vom saisonalen Tourismus abhängig sind und/oder aufgrund ihrer geographischen Lage nur ein geringes lokales Einzugsgebiet haben, können alle Spielbanken rentabel betrieben werden. Spielbanken mit geringen Bruttospielerträgen haben aufgrund der beschränkten Mittel mehr Mühe mit der Erfüllung der vom Gesetzgeber gestellten hohen Anforderungen als Spielbanken, die höhere Bruttospielerträge generieren. Seit ihrer Eröffnung im Jahr 2002/2003 bis Ende des Jahres 2021 haben die *landbasierten Spielbanken* insgesamt 14.528 Milliarden Franken an Bruttospielerträgen erzielt. Von der darauf erhobenen Spielbankenabgabe von insgesamt 7.124 Milliarden Franken gingen 6.067 Milliarden Franken in Form von Beiträgen an die AHV und 1.056 Milliarden Franken an die Standortkantone der Spielbanken mit Konzessionstyp B.

Das Online-Geschäft fordert von den gegenwärtig elf Spielbankenbetreiberinnen, sehr schnell auf Veränderungen der Marktverhältnisse zu reagieren. Im Gegensatz zur räumlichen Distanz der landbasierten Spielbanken, stehen die Online-Casinos quasi Tür an Tür. Der Wechsel von einem Anbieter zum anderen ist für die Spielerin oder den Spieler sehr einfach und nur mit wenigen Klicks gemacht. Anders als im landbasierten Betrieb müssen die Spielerinnen und Spieler Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben, um am Spiel teilnehmen zu können. Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland sind nicht zur Teilnahme an Online-Spielen zugelassen. Aufgrund des auf das Gebiet der Schweiz beschränkten Einzugsgebiets ist der Konkurrenzkampf unter den Betreiberinnen zur Gewinnung von Kundinnen und Kunden gross. Die seit Aufnahme bis Ende 2021 von den Betreiberinnen mit dem *Online-Spielbetrieb* erwirtschafteten Bruttospielerträge von insgesamt 445 Millionen Franken werden ebenfalls mittels Spielbankenabgabe besteuert. Anders als bei den terrestrischen Spielbanken werden die mit der Spielbankenabgabe erhobenen Beträge von insgesamt 185 Millionen Franken ausschliesslich zur Finanzierung der AHV verwendet und kommen so vollumfänglich der Allgemeinheit zugute.

Aus Sicht der ESBK erfüllen die Spielbanken insgesamt die ihnen obliegenden Pflichten und halten die rechtlichen Vorgaben ein. Sofern es in Ausnahmefällen zu Verstössen gegen einzelne Bestimmungen kam, wurden die betroffenen Spielbanken von der ESBK sanktioniert.

Die mit dem neuen Geldspielgesetz eingeführten Massnahmen zur Sperrung des in der Schweiz nicht zugelassenen, ausländischen Online-Spielangebot erweisen sich als wirksam. Bereits konnte ein beträchtlicher Anteil von Spielerinnen und Spieler, die vorher an ausländischen Online-Spielen teilgenommen hatten, für das Spiel auf in der Schweiz zugelassenen Online-Spielplattformen gewonnen werden. Zahlreiche der grossen, internationalen Online-Spielanbieter haben sich freiwillig aus dem Schweizer Markt zurückgezogen, um sich nicht auf der von der ESBK und der GESPA geführten «Schwarzen Listen» der in der Schweiz nicht zugelassenen Online-Spielanbieter wiederzufinden und Reputationsrisiken vorzubeugen.

Nebst dem volkswirtschaftlichen Nutzen der Spielbanken für ihre Standortregionen generierten die Spielbanken mit den insgesamt seit 2002 (bis 2021) in Form von Spielbankenabgaben auf dem terrestrischen und Online-Spielangebot abgelieferten 7.309 Milliarden Franken einen hohen fiskalischen Nutzen. Diese Nutzen überwiegen die Kosten, die als negative Begleiterscheinungen des Betriebs von Spielbanken (wie insbesondere als Folge von Spielsucht) entstehen.

Aus Sicht der ESBK werden die Ziele der Gesetzgebung mit der Spielbankenlandschaft, so wie sie sich heute präsentiert, insgesamt erreicht. Die Gesamtanzahl der erteilten Konzessionen als auch deren Verteilung in den Städten und den Regionen haben sich bewährt. Es erscheint deshalb angezeigt, dass der Bundesrat die Vergabe von Konzessionen in ähnlicher Anzahl und mit ähnlicher regionaler Verteilung wie heute in Aussicht stellt.

## 2.5 Zukunft der Spielbanken

### 2.5.1 Terrestrisches Spielangebot

#### 2.5.1.1 Noch ungenutzte Marktpotenziale

##### a. Aus Sicht der ESBK

Die Spielbanken vertreten in ihren Stellungnahmen zur Umfrage 2021 der ESBK, dass die Balance mit den heutigen 21 Konzessionen gut getroffen sei. Die aktuellen Standorte der Casinos würden den Markt in den Städten, Agglomerationen und Tourismusgebieten gut abdecken. Aus ihrer Sicht solle der Bundesrat die Anzahl der Spielbanken-Konzessionen nicht verkleinern. Neu auf den Markt kommende Konzessionärinnen, die dann ein Einzugsgebiet von einer heutigen Konzessionärin übernehmen würden, könnten die Anforderungen kaum besser oder mit einem grösseren volkswirtschaftlichen Nutzen erfüllen.

Nur zwei der 21 Spielbanken äussern sich zu Möglichkeiten der Optimierung des bestehenden Marktpotenzials. So sieht eine der beiden Spielbanken Marktoptimierungspotenzial durch neue Casinos in Gebieten, welche aktuell noch nicht im direkten Einzugsgebiet von bestehenden Spielbanken liegen. Die andere Spielbank bringt vor, umwelttechnische und politische Gründe würden zu einer zunehmenden Verteuerung und Einschränkung der Mobilität der Spielerinnen und Spieler führen. Vor diesem Hintergrund solle dennoch geprüft werden, ob es beispielsweise in Tourismusgebieten noch potentielle neue Standorte für terrestrische Casinos gäbe, die zu einer höheren Wertschöpfung in der Region führen würden.

Ob neue Spielerinnen und Spieler gewonnen und damit Mehreinnahmen generiert werden können, hängt wesentlich vom Einzugsgebiet der Spielbanken ab. Wie bereits in den Berichten 2006 und 2009 dargelegt, erachtet die ESBK das Gebiet, das in einem ungefähren 30-Minutenradius um die jeweilige Spielbank liegt, als massgebliches (Kern-)Einzugsgebiet. Schätzungen zufolge stammen etwa 80 % der Spielbankenbesucherinnen und -besucher aus diesem Umkreis. Mit zunehmender Fahrdistanz nimmt die Häufigkeit zum Besuch von Freizeiteinrichtungen markant ab<sup>178</sup>. Unter durchschnittlichen Verhältnissen lässt sich in einem 30-Minuten-Einzugsgebiet mit 10'000 Einwohnern ein Bruttospielertrag von ungefähr 1 Million Franken erwirtschaften. Ein 30-Minutenzeitraum mit ungefähr 250'000 Einwohnern kann eine Spielbank mit 25 Millionen Bruttospielertrag alimentieren (ein 500'000-Einwohner-Einzugsgebiet ermöglicht 50 Millionen, ein Ein-Millionen-Einwohner-Einzugsgebiet 100 Millionen Bruttospielertrag). Ab einer Grösse von 15 bis 20 Millionen Franken Bruttospielertrag lassen sich normalerweise gute Renditen erzielen, die Steuereinnahmen sind namhaft und es sind genügend Mittel vorhanden, um eine gesetzeskonforme Betriebsführung zu gewährleisten.

Im Rahmen ihrer Berichterstattung an den Bundesrat (Bericht 2009) hatte die ESBK ausgeführt, dass in Grenzgebieten und in Bergregionen keine neuen Konzessionen zu erteilen sind und dass die Ballungszentren Basel, Bern, Genf, Luzern, Lugano und St. Gallen bereits mit eigenen Spielbanken abgedeckt seien. Für die Räume Zürich und Neuenburg – La Chaux-de-Fonds – Yverdon ortete die ESBK jedoch noch Marktpotenzial und Potenzial für den erfolgreichen Betrieb von zwei neuen Spielbanken. So ging die ESBK davon aus, dass die Eröffnung einer Spielbank in Zürich zu einer mutmasslichen Einbusse der Bruttospielerträge von insgesamt ungefähr 40 bis 60 Millionen Franken bei den umliegenden bestehenden Casinos führen werde. Der von einer Spielbank in Zürich zu erzielende Bruttospielertrag wurde von der ESBK

<sup>178</sup> vgl. dazu Ausführungen in Ziffer 2.2.1 in dem im Auftrag der ESBK erstellten Bericht der Ernst Basler + Partner AG vom 12.06.2006 zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Spielbankenlandschaft Schweiz.

auf 70 bis 100 Millionen Franken geschätzt, was einem steuerlichen Mehrertrag für die öffentliche Hand von ungefähr 10 bis 20 Millionen Franken entspricht. Bei der Spielbank in Neuenburg hatte die ESBK keine massgeblichen negativen Auswirkungen auf umliegende Spielbanken vermutet und den zu erzielenden Bruttospielertrag auf 15 bis 25 Millionen Franken geschätzt, was zu gegen 10 Millionen Franken an Spielbankenabgaben führen würde.

Im Bericht 2009 hatte die ESBK auch geprüft, ob allenfalls noch in anderen grossen Agglomerationen mit hoher Bevölkerungsdichte trotz Abdeckung durch ein Casino, das in 30 Minuten erreicht werden kann, zusätzliches Marktpotenzial vorhanden ist, oder Ergänzungsmöglichkeiten in Gebieten bestehen, die ausserhalb von bisherigen Einzugsräumen liegen und so eine noch nicht gedeckte Nachfrage aufweisen. Für den Raum Lausanne wurde dies verneint. Lausanne liege in der Peripherie des Einzugsraums der Spielbank Montreux, weise keine massgebenden Besonderheiten (wie z.B. Zürich) auf und sei auch von der Grösse her nicht gesondert zu betrachten (unter 200'000 Einwohner), weshalb sich kein Platz für eine weitere erfolgreiche Spielbank finde. Weitere Gebiete mit einer gewissen Grösse (insbesondere in Agglomerationsräumen, aber auch im Raum Uri, Ob- und Nidwalden) beständen nicht, die eine genügend grosse noch nicht gedeckte Nachfrage aufweisen.

Zu den Ausführungen der ESBK im Bericht 2009 lässt sich aus heutiger Sicht folgendes sagen:

Die Annahmen der ESBK im Bericht 2009 bezüglich der von den Spielbanken Zürich und Neuenburg zu erzielenden Bruttospielerträgen erwiesen sich als sehr nahe an der wirtschaftlichen Realität. So liegt die Spielbank Zürich mit einem Bruttospielertrag im Jahr 2019 von 78 Millionen Franken im geschätzten Marktpotenzial zwischen 70 und 100 Millionen Franken. Auch die Spielbank Neuenburg liegt mit einem Bruttospielertrag von 24 Millionen Franken im Jahr 2019 in dem geschätzten Rahmen von 15 bis 25 Millionen Franken. Die Auswirkungen des Markteintritts dieser beiden neuen Spielbanken auf ihre Konkurrenten entspricht ebenfalls den im Bericht 2009 getroffenen Annahmen. Den allgemeinen Abwärtstrend des Bruttospielertrags von -10 % ausser Betracht gelassen, bewirkte der Markteintritt der beiden neuen Spielbanken Einbussen der Bruttospielerträge bei den Konkurrenzspielbanken von Zürich und Neuenburg von 40 Millionen Franken (Zürich) und 4 Millionen Franken (Neuenburg). Angesichts dessen, dass diese beiden neuen Betrieben zusammen bereits im Jahr 2013 Bruttospielerträge in der Höhe von 80 Millionen Franken generiert haben, fällt die Bilanz insgesamt betrachtet jedoch positiv aus und ist es seither auch geblieben.

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat im Jahr 2020 dargelegt, wie sich die ständige Wohnbevölkerung in den kommenden 30 Jahren (2020 – 2050) voraussichtlich entwickeln wird<sup>179</sup>. Gemäss dem in der nachfolgenden Karte dargestellten Referenzszenario wächst die ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz von 8.69 Millionen Personen im Jahr 2020 auf 9.43 Millionen im Jahr 2030, was einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 0.8 % entspricht.

---

<sup>179</sup> Bevölkerungsszenarien sind das in Zahlen ausgedrückte Ergebnis von bestimmten Annahmen über die zukünftige Entwicklung der Fruchtbarkeit, der Sterblichkeit sowie der Wanderungen unter bestimmten sozioökonomischen und politischen Rahmenbedingungen. Die Karte zeigt die prognostizierte absolute Differenz der Bevölkerungszahl sowie die relative Änderung im Betrachtungszeitraum. Das dieser Karte zu Grunde liegende Referenzszenario (AR-00-2020) schreibt die Entwicklungen der letzten Jahre fort und bezieht die Trends in Folge des Inkrafttretens der bilateralen Abkommen über den freien Personenverkehr mit der EU ein. Eine genaue Beschreibung der Hypothesen und der Szenarien finden sich in der genannten Publikation.



### Referenzszenario der Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung, 2020 - 2050

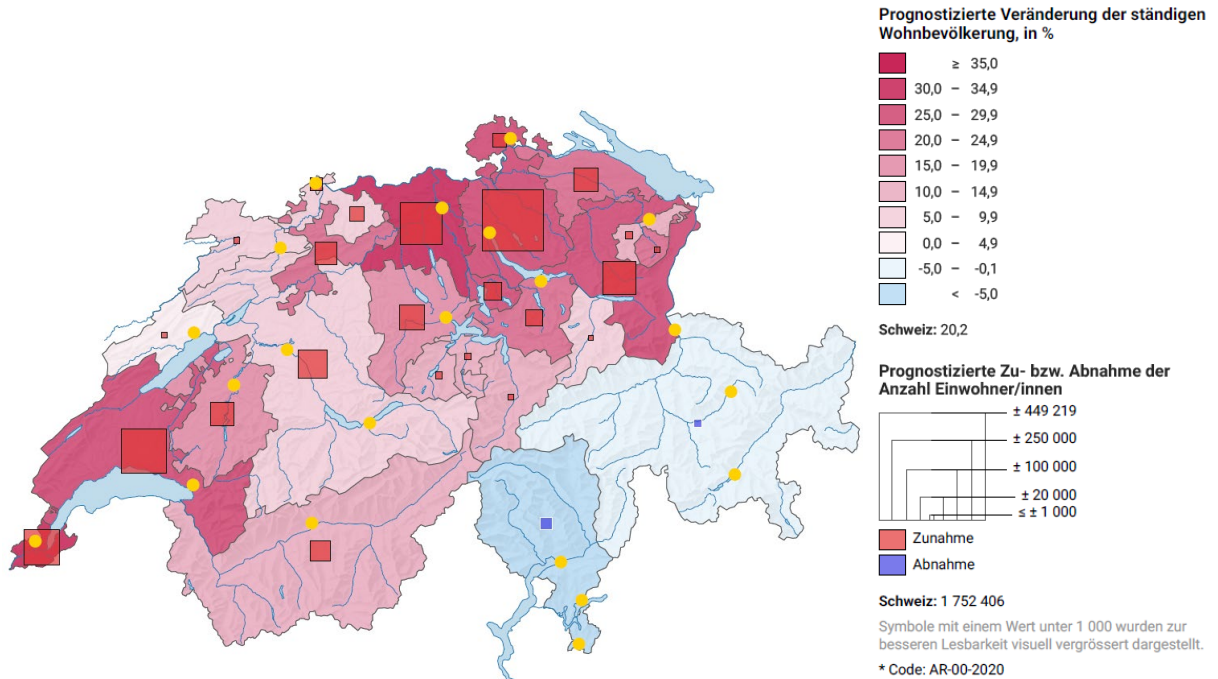


Abbildung 3 Karte BFS Referenzszenario der Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung 2020 – 2050, Karten-ID: 24031, bearbeitet durch ESBK (gelbe Punkte Standorte bisherige Spielbanken)

Während die Wohnbevölkerung in Kantonen Aargau (+30.2 %), Zug (+ 29.9 %), Zürich (+28.9 %), Schaffhausen (+27.3 %) sowie Genf (+30.4 %) und Waadt (+29.7 %) voraussichtlich markant zunehmen wird, wird für die Kantone Tessin (-5.1 %) und Graubünden (-4.1 %) deren Abnahme prognostiziert. Fünf der 21 heute betriebenen Spielbanken liegen in den beiden Kantonen, für die eine Bevölkerungsabnahme vorausgesagt wird. In den meisten Gebieten, für die eine Zunahme der ständigen Wohnbevölkerung vorausgesehen wird, wird heute schon mindestens eine Spielbank betrieben.

Auf der nachfolgenden Karte ist das durchschnittliche steuerbare Einkommen pro Kopf im Jahr 2017 (Einteilung nach Gemeinden) ausgewiesen. Ein hohes durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen findet sich sowohl in der Genferseeeregion als auch in den Gebieten der Kantone Zürich, Zug und Schwyz.

### Durchschnittlich steuerbares Einkommen\* pro Kopf, 2017 – Bundesamt für Statistik

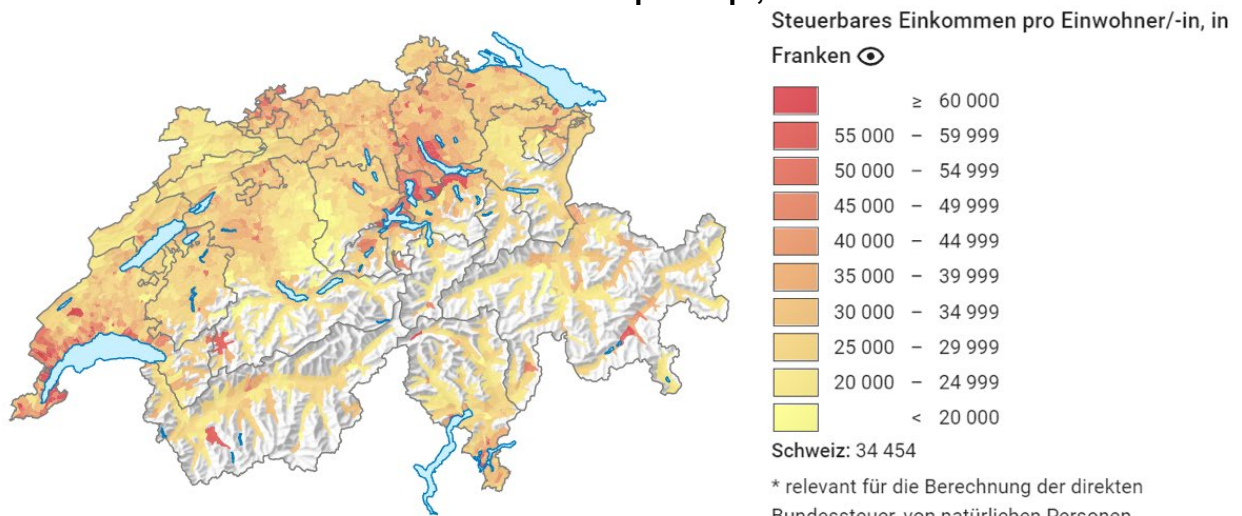


Abbildung 4 Karte BFS Durchschnittlich steuerbares Einkommen pro Kopf 2017, Karten-ID: 24776, bearbeitet durch ESBK

Noch ungenütztes Marktpotenzial sieht die ESBK daher im Grossraum Zürich bis zum Bodensee und im Genferseegebiet, in denen die Bevölkerung in den Jahren 2010 bis 2020 um mehr als 12 % zugenommen hat (vgl. dazu Ziffer 2.3.1 vorangehend), und für die in den kommenden 30 Jahren (2020 bis 2050) ein weiteres Wachstum um fast 30 % prognostiziert wird.

*b. Aus Sicht der aktuellen Spielbankenbetreiberinnen*

Gemäss Umfrage 2021 der ESBK erachtet eine einzelne Spielbankenbetreiberin neben dem Wachstum der gesamten Bevölkerung auch das Wachstum der älteren Bevölkerung als von grosser Bedeutung. So wachse der Anteil der Personen ab 65 Jahren in den Jahren 2020 - 2050 von aktuell 1.6 Millionen (18.9 %) auf 2.7 Millionen (25.6 %), was einem Wachstum von 63 % entspreche. Diese Zunahme an kaufkräftigen Kunden mit genügend Zeit für Freizeitaktivitäten, die Angebote der Freizeit- und Unterhaltungsindustrie nachfragen, verspreche zusätzliches Wachstumspotenzial.

*2.5.1.2 Zukünftige Entwicklung des terrestrischen Spielangebots aus Sicht der aktuellen Betreiberinnen*

Die Spielbanken geben in der Umfrage 2021 der ESBK an, dass sich eine Steigerung der Besuchsfrequenz und höhere Pro-Kopf-Einnahmen durch ein im Vergleich zur Konkurrenz attraktiveres und umfassenderes Angebot erzielen lasse. Längst würden die Spielbanken nicht mehr nur klassische Spielbankenspiele anbieten. Immer grösser und vielfältiger würden die Möglichkeiten, wie sich die Besucherinnen und Besucher in Spielbanken unterhalten lassen könnten: Nebst hochwertigen Gastronomieangeboten seien die Spielbanken Veranstaltungsorte für Events der Unterhaltungskultur und der Kleinkunst. So würden sie etwa Konzerte, Shows und Unterhaltungsabende anbieten. Die Gäste könnten zudem die von den Spielbanken betriebenen Bars und Discos oder deren Infrastruktur wie Bankettsäle für eigene Veranstaltungen nutzen.

Die Spielbanken führen aus, dass die Verbindung von klassischem Casino-Spielangebot mit anderen Angeboten ein Muss sei, das es auch in Zukunft noch weiter auszubauen gelte. So sei insbesondere der Trend fortzusetzen, sich hin zu Entertainmentzentren mit einem erweiterten Unterhaltungs- und Gastronomieangebot zu entwickeln und damit zu einem Bestandteil des Unterhaltungsangebots zu werden. Verbunden mit gutem Kundenservice und innovativer Technologie würden die landbasierten Spielbanken als reale soziale Treffpunkte und als Gegenpool zur zunehmenden Digitalisierung im Berufs- und Privatleben dienen.

Was das eigentliche klassische Spielangebot anbelangt, so gehen die Betreiberinnen davon aus, dass sich die Spiele in Zukunft nicht stark verändern werden. Die klassischen Spiele wie Roulette, Black-Jack und Poker würden weiterhin im Tischspielbereich dominieren und bei den Spielautomaten werde sich der Trend zu serverbasierten Angeboten, grösseren Bildschirmen, interaktiven Inhalten etc. fortsetzen. Grossflächig vernetzte, sehr attraktive Multi-Level-Jackpots würden das Spielangebot dominieren. Einzelne Betreiberinnen gehen davon aus, dass die klassischen Tischspiele immer weniger nachgefragt werden. Für den Unterhaltungswert werde dieses Angebot zwar noch wichtig sein, die wirtschaftliche Bedeutung allerdings weiter abnehmen. Weiter sehen einzelne Betreiberinnen die Entwicklung digitaler Zahlungsmethoden als Möglichkeit, die sich auch für den Betrieb von Spielautomaten erschliessen lassen könnte. In Bezug auf die Entwicklung von Innovationen bei den Spielautomaten sei zu beobachten, dass immer mehr Hersteller dazu übergehen würden, ihre Produkte nicht mehr zu verkaufen, sondern nur noch gegen eine einmalige oder wiederkehrende Gebühr (Leasing) abzugeben. Dies gelte insbesondere für besonders umsatzstarke Produkte, bei denen die anfallenden Gebühren bzw. Mieten ein Vielfaches der Kosten für einen gekauften Spielautomaten betragen könnten.

Einhellig sind die Betreiberinnen der Meinung, dass das terrestrische Spielangebot vom Online-Spielangebot nicht verdrängt wird, weil mit den Online-Spielen grösstenteils ein anderes Segment von Spielerinnen und Spielern angesprochen werde.

Die Betreiberinnen der Spielbanken sind gemäss Umfrage 2021 der ESBK allesamt der Meinung, dass sie mit den landbasierten Spielen nach Aufhebung der Pandemie-Massnahmen wieder ein Bruttospielertragsniveau erreichen werden, das demjenigen vor der Pandemie entspricht (742 Millionen Franken wie im Jahr 2019) und sich der Bruttospielertrag in den folgenden Jahren in diesem Bereich einpendeln, bzw. sich mit dem Wirtschaftswachstum entwickeln werde. Sobald die im Rahmen der Pandemiebekämpfung ergriffenen Massnahmen aufgehoben würden, dürfte die durchschnittliche Eigenkapitalrendite wieder auf das Niveau von vor 2020 zurückkehren.

## 2.5.2 Online-Spielangebot

### 2.5.2.1 *Zukünftige Entwicklung des Online-Spielangebots aus Sicht der aktuellen Betreiberinnen*

Eine der Spielbanken, die Onlinespiele anbietet, führt in ihrer Stellungnahme zur Umfrage 2021 der ESBK aus, dass sich die bestehenden erfolgreichen Online-Casinobetriebe durch unterschiedliche Plattformen und individuelle Betriebskonzepte auszeichnen würden. In Bezug auf den zukünftigen Betrieb von Online-Spielen gibt sie an, dass es das Angebot den Gewohnheiten, Bedürfnissen und Verhaltensweisen der Generation anzupassen gelte, die mit Computer, Handy, Spielkonsolen, etc. aufgewachsen ist. Attraktive, einwandfrei laufende Spiele, faire und transparente Teilnahmebedingungen, eine korrekte und rasche Zahlungsabwicklung und eine hohe Qualität des Kundendienstes seien nebst einer spielerfreundlichen Bonuspolitik diejenigen Punkte, die entscheidend seien im Konkurrenzkampf um die Gewinnung und Bindung der Online-Spielerinnen und -Spieler. Die Spielbank gibt in ihrer Stellungnahme an, ein Wachstum der Anzahl von Spiellieferanten und Spielen beobachten zu können. Letztlich würden aber die Spielerinnen und Spieler mit ihrem Spielvolumen über den Erfolg einzelner Spiele entscheiden. Online-Spielautomaten und Live-Casino-Spiele sowie Poker würden weiterhin koexistieren und unterschiedliche Spielersegmente ansprechen. Neben der allgemein voranschreitenden Digitalisierung, die die Entwicklung der Online-Casinos begünstigt, sieht die Spielbank eine Möglichkeit, durch Etablierung von kundenfreundlichen technologischen Lösungen im Bereich Zahlungsverkehr und Sicherheit zusätzliche Kunden zu akquirieren, die bisher möglicherweise auf Grund von mangelndem Vertrauen in online-basierte Lösungen das Online-Spielangebot noch nicht genutzt hätten. Diese Spielbankenbetreiberin erachtet es als wesentlich, dass die Schweizer Gesetzgebung und die Aufsichtsbehörden die Schweizer Casinobetreiberinnen bei der Weiterentwicklung ihrer Spielangebote unterstützen.

In ihren Stellungnahmen zur Umfrage 2021 der ESBK teilen die Spielbankenbetreiberinnen die Meinung, dass es mit der Legalisierung des Online-Spielangebots in der Schweiz gelungen sei, innert Kürze einen Teil der bei ausländischen Onlineanbietern spielenden Kunden zurückzugewinnen. In Bezug auf den zukünftigen mit Online-Spielen zu erwirtschaftenden Bruttospielertrag ist eine Mehrheit der Betreiberinnen der Ansicht, dass dieser in den nächsten Jahren weiterwachsen und ein hohes Niveau erreichen werde (PWC schätzte das Marktvolumen für die Betreiberinnen von Online-Spielen für Jahr 2019 auf 250 Millionen Franken und im Jahr 2023 auf 284 Millionen Franken). Sie gehen davon aus, dass das Potenzial noch nicht erschlossen ist. Wohl flache das nach der Legalisierung anfänglich sehr starke Wachstum des Marktes mit der Zeit ab, jedoch sei das von PWC in der Studie vom 11. August 2017<sup>180</sup> geschätzte Wachstum von 1 % ab 2025 aus heutiger Sicht deutlich zu gering. Sie gehen davon

<sup>180</sup> Studie PWC, a.a.O, S. 31

aus, dass das Wachstum höher sein wird. Einzelne Spielbankenbetreiberinnen sind bei ihren Schätzungen vorsichtiger: Der einen Spielbank zufolge wird das Wachstum tiefer ausfallen (227 Millionen Franken Bruttospielertrag im Jahr 2030 aus dem Online-Spielbetrieb). Eine andere Spielbank erachtet den Markt für Casinospiele in der Schweiz insgesamt als gesättigt. Zwar entwickle sich das neue legale Online-Spielangebot noch, jedoch sei schon jetzt absehbar, dass sich der Markt bei ca. 250 Millionen Franken einpendeln werde, was im Übrigen derjenigen Summe entspreche, welche die Casinos in den Jahren 2009 bis 2019 an die illegalen Anbieter verloren hätten. Diese Spielbank geht davon aus, dass sich die Umsatzzahlen der Casinos von 2025 bis 2044 in der gleichen Grössenordnung wie das Schweizer Bruttoinlandprodukt (BIP) entwickeln werden, was sie die gesündeste Entwicklung für ein Geschäftsfeld erachte, welches zweifellos auch Probleme mit sich bringe. Eine Steigerung der Bruttospielerträge, welche höher als die Steigerung des BIP sei, könne nicht im Interesse der Schweizer Bevölkerung liegen, würde sie doch mit aggressiveren Marketingmassnahmen und anderen negativen Begleiterscheinungen einhergehen.

Eine der Spielbanken, die Onlinespiele anbietet, führt überdies aus, dass die Schweizer Online-Spielbanken mit zunehmender Professionalisierung und Vergrösserung ihrer Spielangebote mittelfristig ein attraktiveres Angebot als die internationalen Anbieter anbieten könnten, was zu einer stärkeren Nutzung des legalen Angebots führen werde. Zunehmende europäische Regulierungen, die Marktöffnung in Deutschland und Holland sowie die Verschärfung der Massnahmen gegenüber illegalen Angeboten würden zudem zu einer Reduktion des Graumarkts und einem Wachstum des regulierten Markts führen. Weiter erläutert diese Spielbank in ihrer Stellungnahme, dass neben den in der Schweiz nicht zugelassenen, ausländischen Online-Casinos auch grosse illegale Sportwettanbieter den Schweizer Markt proaktiv bearbeiten und neben den Sportwetten auch Casinoprodukte anbieten würden. Rund 50 % der Erträge erzielten diese illegalen Sportwettanbieter mit Casinospiele. Im Jahr 2020 habe Swisslos einen hohen Marktanteilsgewinn zulasten der illegalen Konkurrenz erzielt. Mit dem Wachstum von Swisslos im Sportwettenbereich sei mittel- und langfristig davon auszugehen, dass die entsprechenden Casinoerträge der illegalen ausländischen Sportwettenplattformen ebenfalls wieder in die Schweiz zurückfinden würden.

Zur Gesamtanzahl der Konzessionserweiterungen zum Betrieb von Online-Spielen äussert sich nur eine Spielbank in ihrer Stellungnahme zur Umfrage 2021 der ESBK: Sie weist darauf hin, dass die Erweiterung der Konzession von mehr als zwölf Spielbanken aufgrund der einzuhaltenden strengen reglementarischen und gesetzlichen Vorgaben zu einem Risiko für die Rentabilität aller Marktteilnehmenden führen könnte.

### **2.5.3 Einschätzung der ESBK**

Die ESBK erachtet die heutige Casinodichte mit 21 Spielbanken als insgesamt ausgewogen. Sie erlaubt eine gesunde Konkurrenzsituation, die sich unter anderem in den unterschiedlichen Ausrichtungen und Nebenangeboten der Spielbanken zeigt. Elf der 21 Spielbanken generierten in der Zeit zwischen 2016 und 2019 Bruttospielerträge von durchschnittlich 30 Millionen Franken und mehr pro Jahr. Die darauf im Jahr 2019 mit der Spielbankenabgabe erhobenen Einnahmen zugunsten von Bund und Kantonen betragen 283 Millionen Franken und machten damit 77.8 % der gesamten mittels Spielbankenabgabe erhobenen Steuerabgaben aus. In Gebieten mit bevölkerungsreichen Einzugsgebieten gelegen, erschliessen sie mit ihren über die Jahre hin entwickelten Angeboten das bestehende Marktpotenzial bereits sehr gut.

- siehe Übersicht «Bruttospielerträge 2016 – 2019» - Anhang 9

Aufgrund der ihr vorliegenden Informationen geht die ESBK davon aus, dass auch zukünftig ein Bedürfnis der Schweizer Bevölkerung besteht, terrestrische Spielbanken zu besuchen und in einem gepflegten Ambiente am Spiel teilzunehmen. Ist sichergestellt, dass der Betrieb der

Spiele sicher, transparent und geordnet erfolgt und die Spielerinnen und Spieler Einsätze tätigen, die sie sich leisten können, ist die terrestrische Spielbank ein Treffpunkt für Gleichgesinnte, um gemeinsam gute und spannende Unterhaltung und emotionale Momente zu erleben. In Bezug auf Prognosen für die Zukunft ist zu berücksichtigen, dass der Bruttospielertrag aller terrestrischen Spielbanken in den Jahren 2011 bis 2019 um insgesamt 10 % gesunken ist (vgl. hierzu Ziffer 2.3.2.1), was auf einen leichten Rückgang der Nachfrage nach landbasierten Spielbankenspielen in diesem Zeitraum hindeutet. Überdies muss bei den Prognosen auch die Ungewissheit über die Entwicklung des Geldspielmarktes über das Jahr 2025 hinaus berücksichtigt werden. Um eine Steigerung der Bruttospielerträge und damit der Steuereinnahmen aus dem terrestrischen Spielangebot zu bewirken, könnte aus Sicht der ESBK das bestehende Marktpotenzial besser genutzt oder mit neuen Angeboten zusätzlich erschlossen werden.

PWC ist in ihrer Studie vom 11. August 2017<sup>181</sup> davon ausgegangen, dass langfristig lediglich vier Spielbanken mit ihrem Online-Spielangebot im Markt bestehen werden können, und dies jeweils mit einem Anteil von 25 % am gewonnenen d.h. abgeschöpften Marktpotenzial. Je nach Marktabschöpfung könnten damit zwischen 40.2 Millionen Franken (bei 45% Marktabschöpfung) und 75.2 Millionen Franken (bei 70 % Marktabschöpfung) an Einnahmen für den Bund erzielt werden. Die Realität zeigt, dass aktuell fünf Betreiberinnen 94.6 % des Bruttospielertrags generieren, die die elf Betreiberinnen insgesamt mit Online-Spielen erzielen. Es konnte beobachtet werden, dass nach Aufnahme des Online-Spielbetriebs im Jahr 2019 die Nachfrage zu Beginn sehr stark angestiegen ist, dann jedoch - trotz Erhöhung der Anzahl Anbieter – nur noch moderat zugenommen hat. Diese moderate Zunahme verzeichneten im Wesentlichen diejenigen fünf Spielbanken, die ihren Online-Spielbetrieb als erste aufgenommen hatten und gegenwärtig Marktführer sind. Die Zukunft wird zeigen, ob bis im Jahr 2024 alle Spielbanken mit Konzessionserweiterung in Bezug auf den Online-Spielbetrieb die Gewinnschwelle erreichen und rentabel sein werden.

Eine breite Akzeptanz der Spielbanken in der Bevölkerung setzt ein positives Image voraus. Unabhängig von allen Wachstums- und Entwicklungsstrategien gilt es für die Spielbanken auch in Zukunft, ihr Image als «saubere Spielbanken» zu pflegen. Ziel muss ein sozialverträglicher Betrieb der Spielbanken sein, mit dem die sozialen Folgekosten und die negativen gesellschaftlichen Effekte auch in Zukunft möglichst geringgehalten werden. Präventions- und Suchtforscher vertreten die Meinung<sup>182</sup>, dass Personen, die online spielen, tendenziell ein problematischeres Spielverhalten aufweisen als diejenigen Personen, welche Online-Angebote nicht nutzen. Folglich ist von den Spielbanken nicht nur in Bezug auf das landbasierte Spielangebot, sondern ganz besonders in Bezug auf das Online-Spielangebot grosses Gewicht auf die korrekte und gesetzgebungskonforme Umsetzung der Sozialkonzepte zu legen. Die ESBK wird diesem Umstand auch weiterhin bei den von ihr im Rahmen der Aufsichtstätigkeit durchgeführten Kontrollen entsprechend Rechnung tragen.

---

<sup>181</sup> Studie PWC, a.a.O, S. 31

<sup>182</sup> bis jetzt allerdings noch nicht wissenschaftlich für die Schweiz nachgewiesen

### 3. Empfehlungen für das Konzessionsvergabeverfahren

In diesem Kapitel werden unter Ziffer 3.1 grundsätzliche Ausführungen zum Konzessionsvergabeverfahren gemacht. Unter Ziffer 3.2 präsentiert die ESBK dem Bundesrat Möglichkeiten, wie sich die zukünftige Casinolandschaft im Vergleich zur heutigen Situation noch optimieren liesse.

#### 3.1 Grundsätzliche Ausführungen zum Konzessionsvergabeverfahren

##### 3.1.1 Ziel und Zweck des Konzessionsvergabeverfahrens

Wie unter Ziffer 2 vorangehend ausgeführt, stehen drei Zielbereiche gleichrangig nebeneinander: der Schutz der Spielerinnen und Spieler, der Schutz der Gesellschaft und die Erzielung eines volkswirtschaftlichen und fiskalischen Nutzens. Mit Schutz der Spielerinnen und Spieler ist Schutz vor unlauteren Machenschaften im Spielbetrieb, Schutz von exzessiv spielenden Menschen vor sich selbst sowie Verhütung sozial schädlicher Auswirkungen des Spielbetriebs gemeint. Der Schutz der Gesellschaft wird durch wirksame Massnahmen gegen das organisierte Verbrechen und die Geldwäscherei gewährleistet. Volkswirtschaftlicher Nutzen wird erzielt, wenn die konzessionierten Spielbanken der Volkswirtschaft ihrer Standortregion positive Impulse verleihen und in der volkswirtschaftlichen Gesamtbilanz von Kosten und Nutzen ein Überschuss zu verzeichnen ist. Der fiskalische Nutzen wird mit einer optimal bemessenen Spielbankenabgabe auf dem Bruttospielertrag zugunsten der AHV erreicht, wobei auch die Kantone in Bezug auf die Spielbanken mit Konzessionstyp B am Steuerpotenzial beteiligt werden. Auch aus der normalen Unternehmensbesteuerung der Spielbanken kann sich ein erheblicher fiskalischer Nutzen für Bund, Standortkanton und Standortgemeinde ergeben. Gleichzeitig soll den Schweizer Spielbanken Wettbewerbsfähigkeit zugestanden werden, um Schweizer Spieler vom Spiel im Ausland abzuhalten.

Nach der Botschaft zum Spielbankengesetz<sup>183</sup> wollte der Gesetzgeber mit dem Konzessionsmodell die Rahmenbedingungen des Marktes so setzen, dass für alle Beteiligten stabile und berechenbare Verhältnisse entstehen und die Schutzziele des Gesetzes optimal erreicht werden. Der Gesetzgeber sei der Auffassung, dass die Zahl der Spielbanken beschränkt werden solle, sei es durch eine gesetzliche Höchstzahl und/oder durch eine entsprechende Praxis bei der Konzessionsvergabe, zumal sich eine sehr hohe Anzahl von Spielbanken unter dem Gesichtspunkt aller Ziele als kontraproduktiv erweisen könnte. Mit einer Beschränkung der Anzahl Konzessionen würde verhindert, dass in rascher Folge Spielbanken an verschiedensten Standorten und Regionen entstehen und verschwinden und zwischen den einzelnen Spielbanken eine Konkurrenzsituation geschaffen wird, welche aggressive Werbung provoziert und unter dem Gesichtspunkt des Sozialschutzes bedenklich wäre. Ausserdem gelte es zu verhindern, dass die Aufsichts- und Kontrolltätigkeit wegen der Unbeständigkeit zahlreicher Spielbankunternehmen erschwert und nur mit einer grossen Infrastruktur zu bewerkstelligen wäre.

Weiter ist der Botschaft zum Spielbankengesetz zu entnehmen, dass die Gesamtzahl der schweizerischen Spielbanken auf den Markt abgestimmt werden müsse und sich deshalb auch verändern könne. Diese Abstimmung zu finden, sei Sache der Konzessionsbehörde.

Es ist folglich Aufgabe des Bundesrats als Konzessionsbehörde, durch eine ausgewogene Wahl der Standorte den einzelnen konzessionierten Spielbanken einen gewissen Distanzschutz zu verleihen und dabei die interessierten Regionen möglichst ausgeglichen und gerecht

---

<sup>183</sup> BBl 1997 156-158, 172

zu behandeln.<sup>184</sup> Der Bundesrat hat daher die Möglichkeit, Konzessionsgesuche abzulehnen, um unerwünschte regionale Häufungen zu verhindern und gesamtschweizerisch eine ausgeglichene Verteilung der Spielbanken zu erzielen. Neben wirtschaftspolitischen Erwägungen können auch sozialpolitische oder andere Gründe zu einer Ablehnung eines Konzessionsgesuchs führen – und dies auch dann, wenn die Integrität und die Professionalität der Gesuchstellerin ausser Zweifel stehen.

### 3.1.2 Konzessionsvergabe, Konzessionsverlängerung, Konzessionserneuerung

Gemäss Art. 11 Abs. 1 BGS entscheidet der Bundesrat über die Erteilung der Konzession. Diese gilt für 20 Jahre. Wenn es die besonderen Verhältnisse rechtfertigen, kann der Bundesrat eine kürzere oder eine längere Dauer vorsehen (Art. 12 Abs. 1 BGS). Gemäss Art. 12 Abs. 2 BGS kann die Konzession verlängert oder erneuert werden. Die erteilte Konzession gilt nur in der Schweiz und ermächtigt damit nur zu einer Spieldurchführung in der Schweiz (Art. 4 BGS).

In Bezug auf die in Art. 12 Abs. 2 BGS vorgesehenen Möglichkeiten, die bestehenden Konzessionen zu erneuern oder zu verlängern, wird in der Botschaft zum Geldspielgesetz auf den alten Art. 17 SBG verwiesen.

Der Botschaft zum Spielbankengesetz zufolge liegt eine *Verlängerung der Konzession* vor, wenn die gleiche Konzessionärin zu den im wesentlichen gleichen Bedingungen und Auflagen eine Verlängerung der Konzession auf eine in der Konzession ausdrücklich fixierte Zeit (die unter der normalen Konzessionsdauer liegen kann) zugestanden erhält<sup>185</sup>. Der Gesetzgeber hat die Option *Konzessionsverlängerung* gewählt, um den befristeten Weiterbestand der Spielbanken unter dem neuen Geldspielgesetz zu sichern und ein für alle Konzessionen einheitliches Ablaufdatum zu bestimmen (Übergangsbestimmung Art. 140 Abs. 1 BGS). Die 2002 und 2003 ursprünglich auf 20 Jahre erteilten Konzessionen wären ansonsten – jede zu einem unterschiedlichen Datum – in den Jahren 2022 und 2023<sup>186</sup> bzw. per 31. Dezember 2023 für die beiden im Jahr 2012 vergebenen Konzessionen ausgelaufen. Gemäss dem vorgesehenen Zeitplan wird der Bundesrat voraussichtlich im Oktober 2023 über die zu erteilenden Konzessionen entscheiden und die nicht berücksichtigten bisherigen Betreiberinnen werden dann wissen, dass sie per 31. Dezember 2024 ihren Betrieb einstellen müssen. Die Spielbanken plädierten in der von der ESBK durchgeführten Umfrage 2021 für eine *Konzessionsverlängerung* für die «nicht neu-konzessionierten» Spielbanken um drei Jahre. Sie begründeten ihre Forderung damit, dass die Spielbanken ihre Investitionen langfristig planen und abschreiben müssten, das Gleiche gelte für die Muttergesellschaften in Bezug auf ihre Beteiligungen an den Casinogesellschaften. Auch die Verwendung von Liegenschaften müsse langfristig geplant werden. Beides sei bei kurzer Dauer bis zur Betriebsschliessung nicht möglich. Der Bundesrat hätte mit der Option Konzessionsverlängerung die grundsätzliche Möglichkeit, in Analogie zu Art. 140 Abs. 1 BGS, den Ablauf der Konzessionen aller bisherigen Spielbankenbetreiberinnen auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Dieser Argumentation kann aus Sicht der ESBK nicht gefolgt werden, zumal seit Jahren bekannt ist, dass die Konzessionen Ende 2024 auslaufen und 15 Monate in Kenntnis dieses Umstands reichen dürften, um den Markt zu verlassen. Aus Sicht der ESBK könnte es jedoch Gründe geben, von der Möglichkeit der Konzessionsverlängerung im Einzelfall Gebrauch zu machen (vgl. dazu Ausführungen unter Ziffer 3.2.3 nachfolgend).

<sup>184</sup> Für die Vergabe der Konzession ist erforderlich, dass sowohl der Standortkanton als auch die Standortgemeinde die Erteilung einer solchen befürworten. Standortkanton und Standortgemeinde werden im Verlauf des Konzessionierungsverfahrens zur ausdrücklichen Stellungnahme aufgefordert; diesen steht ein Vetorecht gegen die Erteilung einer Konzession zu. Dieses Vetorecht kann durch einen gesonderten Beschluss des zuständigen Organs des Gemeinwesens ausgeübt werden oder sich aus allgemein verbindlichen Normen des betreffenden Gemeinwesens ergeben.

<sup>185</sup> BBl 1997 176

<sup>186</sup> Für die im Jahr 2012 erteilten Konzessionen wählte der Bundesrat gestützt auf Art. 12 Abs. 1 BGS eine kürzere Dauer als 20 Jahre, um sie gleichzeitig mit den früher erteilten Konzessionen auslaufen zu lassen.

Der Botschaft zum Spielbankengesetz zufolge, wird von einer *Konzessionserneuerung* gesprochen, wenn der gleichen Konzessionärin eine neue Konzession auf die volle Konzessionsdauer verliehen wird<sup>187</sup>. In der Schweiz existieren bereits heute verschiedene Spielbanken, die in der Lage sind, die an sie gestellten Anforderungen und Erwartungen sehr gut zu erfüllen. Die ESBK hat die Option der Konzessionserneuerung im Sinne eines geschlossenen Verfahrens, in dem sich nur bestehende Konzessionärinnen um eine Konzession bewerben können, geprüft und in Absprache mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) als nicht anwendbar verworfen. Im Rahmen der Beratung des bundesrätlichen Entwurfs des Geldspielgesetzes bestand Konsens über eine schrittweise Marktöffnung und darüber, dass sich alle Spielbanken nach Ablauf der sechs Jahre dauernden Übergangsphase im Rahmen des freien Marktes um Erhalt einer Konzession der internationalen Konkurrenz stellen müssen. Eine Konzessionserneuerung liegt dementsprechend vor, wenn sich eine bisherige Konzessionsinhaberinnen mit ihrer Eingabe im Rahmen eines offenen Verfahrens im Wettbewerb mit den Konkurrenten als beste Bewerberin durchsetzt und vom Bundesrat wieder eine Konzession zugesprochen erhält.

### 3.1.3 Konzessionsverfahren

Dem Bundesrat steht es offen, Konzessionen für die gleichen Standorte, für andere als die bisherigen Standorte oder für zusätzliche Standorte zu vergeben, und hierbei die bisherigen Konzessionsinhaberinnen oder andere Schweizer Casinobetreiberinnen, oder aber in der Schweiz bisher nicht tätige Betreiberinnen zu berücksichtigen.

Aufgrund der vorangehenden Ausführungen unter Ziffer 3.1.2 sind die Konzessionen im «offenen Verfahren» zu vergeben. Somit kann sich jede juristische Person um eine Konzession bewerben, sofern sie in der Form einer Aktiengesellschaft nach Schweizer Recht auftritt. Im Rahmen ihrer Bewerbung haben alle Gesuchstellerinnen darzulegen, dass sie die gesetzlichen Vorgaben einhalten und die Ziele des Gesetzes erreichen werden. Heutige Konzessionsinhaberinnen haben den Vorteil, ihre Funktionsweise aufgrund ihrer bisherigen Tätigkeit belegen zu können. Für bislang nicht auf dem Schweizer Markt tätige Bewerberinnen gilt es, den belegten Nachweis zu erbringen, dass sie die Vorgaben mindestens gleich gut oder besser erfüllen werden als die bisherigen Konzessionärinnen.

### 3.1.4 Konzessionserweiterung Online-Spiele

Die Konzessionserweiterung ist an das Bestehen der Konzession für den landbasierten Betrieb von Spielbankenspielen gekoppelt. Nur wer über eine Konzession verfügt, kann um deren Erweiterung ersuchen. Das entsprechende Gesuch kann auch während der Laufzeit der Konzession gestellt werden (Art. 9 BGS).

Der Bundesrat erweitert die Konzession um das Recht, Spielbankenspiele online durchzuführen, wenn die Gesuchstellerin auch unter Berücksichtigung ihres Online-Angebots die Voraussetzungen von Art. 8 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 – 4 und Bst. b – d BGS erfüllt (Art. 9 BGS). Die Konzessionserweiterung unterliegt der gleichen Geltungsdauer wie die der Konzession (20 Jahre).

Die Spielbanken haben folglich bei erfüllten Voraussetzungen einen Anspruch auf Konzessionserweiterung. Elf der bisher 21 konzessionierten Spielbanken wurde die Konzession vom Bundesrat aufgrund erfüllter Voraussetzungen erweitert; sie sind operativ tätig und bieten der Schweizer Bevölkerung Online-Spielbankenspiele an. Die Koppelung der Konzessionserweiterung zum Betrieb von Online-Spielen an die Konzession zum Betrieb von terrestrischen Spielen führt dazu, dass der Entscheid des Bundesrats über die Konzession auch Folgen hat für die Konzessionserweiterung: Erhält die bisherige Betreiberin eine neue Konzession, so gilt dies

<sup>187</sup> BBl 1997 176



auch für die Konzessionsweiterung, sofern die bisherige Betreiberin um deren Aufrechterhaltung ersucht und die rechtlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Erhält die bisherige Betreiberin keine Konzession mehr, so endet am 31. Dezember 2024 auch deren Recht, Spielbankenspiele online anzubieten (siehe dazu auch nachfolgend Ziffer 3.2.5 und Empfehlung 10).

## **3.2 Empfehlungen der ESBK**

### **3.2.1 Standorte bzw. Zonen für die Vergabe von Konzessionen**

Die ESBK hat aufgezeigt, dass sich die heutige Casinolandschaft mit 21 Spielbanken durch eine Vielzahl von unterschiedlich positionierten Betrieben mit attraktiven Spiel- und Zusatzangeboten auszeichnet. Regional ausgewogen verteilt, decken sie den Markt in den Städten, Agglomerationen und in den Tourismus- und Grenzgebieten gut ab. Die mittels terrestrisch und online angebotener Spiele erwirtschafteten Bruttospielerträge werden besteuert und generieren hohe Einnahmen zugunsten von Bund und Kantonen. Neben ihrer Funktion als Unterhaltungsveranstalter spielen die Spielbanken als Arbeit- und Auftraggeber eine wichtige Rolle in ihren Standortregionen und erzeugen als solche einen volkswirtschaftlichen Nutzen. Mit der Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten punkto Sicherheit, Sozialschutz und Bekämpfung der Geldwäscherei sorgen sie dafür, dass die negativen Effekte und Risiken, die mit dem Geldspiel einhergehen, gering bleiben und die gesetzlichen Ziele erreicht werden.

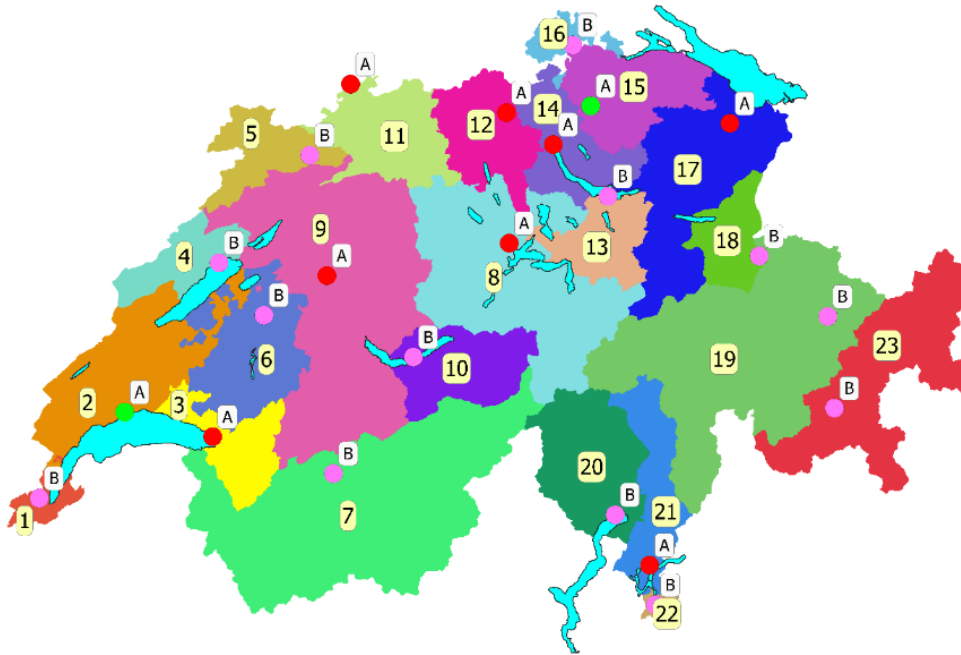
Die ESBK empfiehlt daher dem Bundesrat, diese grundsätzlichen Errungenschaften zu bewahren und den Ablauf der Konzessionen per Ende 2024 als Gelegenheit wahrzunehmen, dort Verbesserungen vorzunehmen, wo solches möglich ist. Dies, ohne die grundlegenden positiven Errungenschaften zu gefährden. Mit einer Kombination der Optionen «Standorte mit Konzessionen des Typs A vorzugsweise in den Städten beibehalten», «Standorte für Konzessionen des Typs B wenn möglich optimieren» und «den Markt mit neuen Konzessionen erschliessen, wo noch Potenzial besteht», sollte es aus Sicht der ESBK gelingen, eine bessere Verfügbarkeit des Spielangebots für die Schweizer Bevölkerung zu erreichen und die zugunsten der Schweizer Bevölkerung zu verwendenden Steuereinnahmen zu optimieren.

Hierfür hat die ESBK die Schweiz in 23 Zonen aufgeteilt, die auf nachfolgender Karte dargestellt werden. 21 der 23 Zonen entsprechen dabei einem Gebiet, in dem sich heute eine Spielbank des Konzessionstyps A oder B befindet. Die ESBK empfiehlt dem Bundesrat, diese Zonen und deren Einteilung in A- und B-Konzessionen beizubehalten (zu den Zonen mit Konzessionstyp A siehe Ziffer 3.2.1.1 und Empfehlung 3; zu den Zonen mit Konzessionstyp B siehe Ziffer 3.2.1.2 sowie die Empfehlung 4 nachfolgend).

Entsprechend dem erkannten, bislang noch nicht genutzten Marktpotenzial (vgl. hierzu Ziffer 2.5.1.1 vorangehend) hat die ESBK zwei Zonen ausgeschieden, für die sie dem Bundesrat die Vergabe von zwei zusätzlichen Konzessionen empfiehlt (zu den Zonen für neue Standorte des Konzessionstyps A siehe Ziffer 3.2.1.3 und Empfehlung 5).

Für jede Zone soll nur maximal eine Konzession des genannten Konzessionstyps vergeben werden.

**Zonen, in deren Gebiet die Vergabe einer Konzession empfohlen wird:**



- Legende**
1. Zone «Genf»
  2. Zone «Lausanne»
  3. Zone «Montreux»
  4. Zone «Neuchâtel»
  5. Zone «Jura»
  6. Zone «Fribourg»
  7. Zone «Wallis»
  8. Zone «Luzern»
  9. Zone «Bern»
  10. Zone «Oberland Ost»
  11. Zone «Basel»
  12. Zone «Baden-Aarau»
  13. Zone «Schwyz»
  14. Zone «Zürich»
  15. Zone «Winterthur»
  16. Zone «Schaffhausen»
  17. Zone «St. Gallen»
  18. Zone «Sarganserland»
  19. Zone «Nordbünden»
  20. Zone «Locarno»
  21. Zone «Lugano»
  22. Zone «Mendrisio»
  23. Zone «Südbünden»
- Die roten und pinken Punkte markieren den Standort der bisherigen Spielbanken mit Angabe des Konzessionstyps A oder B.

Abbildung 5 Schweizer Karte mit den Zonen, in deren Gebiet die Vergabe einer Konzession vorgeschlagen wird, ESBK 2022 (=Anhang 14 des Berichts)<sup>188</sup>

Gemäss Art. 5 Abs. 3 BGS legt der Bundesrat die Anzahl Konzessionen fest. Gemäss der Botschaft zum Geldspielgesetz wird dem Bundesrat mit dieser Vorgabe ausdrücklich der Auftrag erteilt, die Anzahl der Konzessionen festzulegen. Damit solle die aktuelle Praxis gesetzlich verankert und die Transparenz verbessert werden<sup>189</sup>.

Den obigen Ausführungen entsprechend schlägt die ESBK dem Bundesrat vor, die maximale Anzahl zu vergebender Konzessionen auf maximal 23 festzulegen.

**Empfehlung 1 der ESBK an den Bundesrat:**

**Die Einteilung der Gebiete in die verschiedenen Zonen für die Standorte von zehn Spielbanken des Konzessionstyps A und 13 Spielbanken des Konzessionstyps B sei gutzuheissen. Pro Zone sei maximal eine Konzession zu vergeben. Die Gesamtanzahl der zu vergebenden Konzessionen sei auf maximal 23 festzulegen.**

**Empfehlung 2 der ESBK an den Bundesrat:**

**Die ESBK sei zu beauftragen, die Vergabe einer Konzession für alle vom Bundesrat festgelegten Zonen und Konzessionstypen (vgl. dazu Empfehlung 1) auszuschreiben.**

<sup>188</sup> Karte nach redaktioneller Korrektur am 18.05.2022

<sup>189</sup> BBl 2015 S. 8439

Nachfolgend präsentiert die ESBK ergänzende Ausführungen und Empfehlungen zu den verschiedenen Konzessionsstandorten:

### 3.2.1.1 Standorte für Konzessionen des Typs A

Die acht in den Städten gelegenen Spielbanken mit Konzessionen des Typs A sind die Pfeiler der bestehenden Spielbankenlandschaft. In Gebieten mit bevölkerungsreichen Einzugsgebieten gelegen, erschliessen sie das bestehende Marktpotenzial bereits sehr gut. Sie generierten in den Jahren 2016 – 2019 Bruttospielerträge von insgesamt durchschnittlich rund 428.5 Millionen Franken<sup>190</sup>. Die von diesen acht Spielbanken im Jahr 2019 mit der Spielbankenabgabe erhobenen Einnahmen zugunsten der AHV betragen 227 Millionen Franken und machten damit rund 70 % der gesamten mittels Spielbankenabgabe erhobenen Steuerabgaben aus. Aufgrund ihrer guten Verankerung in der Region generieren sie nebst den Steuereinnahmen einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen.

Spielbanken mit Konzessionstyp A sollten daher auch weiterhin in bevölkerungsreichen Gebieten und damit vorzugsweise in den Städten angeboten werden.

Die ESBK empfiehlt daher dem Bundesrat, dass im Rahmen der Ausschreibung zur Vergabe einer Konzession des Typs A präzisiert wird, dass der innerhalb der Zone für den Betrieb der Spielbank zu wählende Standort es der Gesuchstellerin ermöglichen sollte, mit den terrestrisch angebotenen Spielbankenspielen einen Bruttospielertrag von jährlich mehr als 30 Millionen Franken zu erzielen. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn in dessen Einzugsgebiet in einer Fahrdistanz von 30 Minuten ungefähr 300'000 Personen wohnhaft sind.

#### **Empfehlung 3 der ESBK an den Bundesrat:**

**Die ESBK sei anzuweisen, im Rahmen der Ausschreibung zur Vergabe einer Konzession des Typs A zu präzisieren, dass der innerhalb der Zone für den Betrieb der Spielbank zu wählende Standort es der Gesuchstellerin ermöglichen sollte, mit den terrestrisch angebotenen Spielbankenspielen einen Bruttospielertrag von jährlich mehr als 30 Millionen Franken zu erzielen. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn in dessen Einzugsgebiet in einer Fahrdistanz von 30 Minuten ungefähr 300'000 Personen wohnhaft sind.**

Die ESBK sieht vor, bei der Ausschreibung zu präzisieren, dass sie dem Bundesrat Gesuche zur Ablehnung empfehlen wird, in denen die Gesuchstellerinnen mittels ihrer eingereichten Wirtschaftlichkeitsberechnungen nicht plausibel darlegen können, dass sie während der ersten fünf Jahre durchschnittlich jährlich mehr als 30 Millionen Franken Bruttospielertrag erzielen werden.

### 3.2.1.2 Standorte für Konzessionen des Typs B

Die übrigen 13 bisherigen Standorte mit Konzessionen des Typs B erlauben wie dargelegt in der Regel ebenfalls, das bestehende Marktpotenzial zu erschliessen. Mit einer Veränderung der Lage der Spielbank innerhalb des Kantons oder der Region bzw. der von der ESBK definierten Zone (vgl. hierzu die Ausführungen unter Ziffer 3.2.1 und Empfehlung 1 vorangehend) könnte das Marktpotenzial jedoch teilweise noch besser erschlossen werden, wodurch sich eine bessere Verfügbarkeit des Angebots für die ansässige Bevölkerung und eine Steigerung der Bruttospielerträge und damit der Steuereinnahmen erreichen liesse.

Spielbanken, die durchschnittlich weniger als 10 Millionen Franken Bruttospielerträge erwirtschaften, bekunden erfahrungsgemäss aufgrund eingeschränkter zur Verfügung stehender

<sup>190</sup> Vgl. Anhang 9 Übersicht Bruttospielerträge 2016 -2019

Mittel mehr Mühe mit der Erfüllung der vom Gesetzgeber gestellten hohen Anforderungen, als Spielbanken, die höhere Bruttospielerträge generieren. Wenn die Einnahmen gering sind, fehlen die finanziellen Mittel, um in zeitgemässe hochwertige Sicherheits- und Kontrollsysteme zu investieren und ein konkurrenzfähiges attraktives (Spiel-)Angebot zu schaffen und aufrechtzuerhalten. Ein finanziell bedingter genereller Mangel an in ausreichendem Mass vorhandenem, fachlich qualifiziertem Personal kann zu Funktionskumulationen, ungenügend vorgenommenen Kontrollen, erhöhten Risiken und Compliance-Problemen führen.

Entsprechend empfiehlt die ESBK dem Bundesrat, dass im Rahmen der Ausschreibung zur Vergabe einer Konzession des Typs B präzisiert wird, dass der innerhalb der Zone für den Betrieb der Spielbank zu wählende Standort es der Gesuchstellerin ermöglichen sollte, mit den terrestrisch angebotenen Spielbankenspielen einen Bruttospielertrag von jährlich mehr als 10 Millionen Franken zu erzielen. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn in dessen Einzugsgebiet in einer Fahrdistanz von 30 Minuten ungefähr 100'000 Personen wohnhaft sind. Entscheidet sich eine Gesuchstellerin für einen Standort, in dessen Einzugsgebiet weniger als 100'000 Personen wohnhaft sind, muss sie darlegen, dass sie mit den terrestrisch angebotenen Spielen auf andere Weise einen Bruttospielertrag von jährlich mehr als 10 Millionen Franken erwirtschaften können sollte. Dies könnte sie beispielsweise tun, indem sie darauf verweist, dass eine bisherige Spielbankenbetreiberin an diesem Standort in der Lage war - etwa aufgrund eines permanent hohen Anteils von Touristen unter den Besuchern - einen Bruttospielertrag von jährlich mehr als 10 Millionen Franken zu erwirtschaften.

***Empfehlung 4 der ESBK an den Bundesrat:***

***Die ESBK sei anzuweisen, im Rahmen der Ausschreibung zur Vergabe einer Konzession des Typs B zu präzisieren, dass:***

- der innerhalb der Zone für den Betrieb der Spielbank zu wählende Standort es der Gesuchstellerin ermöglichen sollte, mit den terrestrisch angebotenen Spielbankenspielen einen Bruttospielertrag von jährlich mehr als 10 Millionen Franken zu erzielen. Dies ist in der Regel der Fall, wenn in dessen Einzugsgebiet in einer Fahrdistanz von 30 Minuten ungefähr 100'000 Personen wohnhaft sind;***
- falls sich eine Gesuchstellerin innerhalb der Zone für einen Standort entscheidet, in dessen Einzugsgebiet weniger als 100'000 Personen wohnhaft sind, sie darlegen muss, dass sie auf andere Weise mit den terrestrisch angebotenen Spielbankenspielen einen Bruttospielertrag von jährlich mehr als 10 Millionen Franken erwirtschaften können sollte.***

Die ESBK sieht vor, bei der Ausschreibung zu präzisieren, dass sie dem Bundesrat Gesuche zur Ablehnung empfehlen wird, in denen die Gesuchstellerinnen mittels ihrer eingereichten Wirtschaftlichkeitsberechnungen nicht plausibel darlegen können, dass sie während der ersten fünf Jahre durchschnittlich jährlich mehr als 10 Millionen Franken Bruttospielertrag erzielen werden.

### *3.2.1.3 Neue Standorte für Konzessionen des Typs A*

Wie im Bericht unter Ziffer 2.5.1.1 ausgeführt, hat die Wohnbevölkerung in der Schweiz in den Jahren 2010 bis 2020 im Grossraum zwischen Zürich und dem Bodensee und im Genferseegebiet um mehr als 12 % zugenommen. Für die kommenden 30 Jahre (2020 – 2050) wird in diesen beiden Regionen ein weiteres Wachstum um fast 30 % prognostiziert. Angesichts der im Grossraum Zürich – Bodensee und im Genferseegebiet erfolgten und noch prognostizierten Bevölkerungsentwicklung drängt sich daher die Frage auf, ob weiteres Marktpotenzial besteht, das mit Spielbanken in diesen Räumen erschlossen werden könnte, obwohl die ESBK dies

insbesondere für den Standort Lausanne im Bericht 2009 ausgeschlossen hatte.

Wie bereits in den Berichten 2006 und 2009 dargelegt, erachtet die ESBK das Gebiet, das in einem ungefähren 30-Minutenradius um die jeweilige Spielbank liegt, als massgebliches (Kern-)Einzugsgebiet (vgl. dazu Ausführungen unter Ziffer 2.5.1.1 Bst. a). Unter durchschnittlichen Verhältnissen lässt sich in einem 30-Minuten-Einzugsgebiet mit 10'000 Einwohnern ein Bruttospielertrag von ungefähr 1 Million Franken erwirtschaften. Ein 30-Minutenzeitraum mit ungefähr 250'000 Einwohnern kann eine Spielbank mit 25 Millionen Bruttospielertrag alimentieren (ein 500'000-Einwohner-Einzugsgebiet ermöglicht 50 Millionen, ein Millionenraum 100 Millionen Bruttospielertrag). Ab einer Grösse von 15 bis 20 Millionen Franken Bruttospielertrag lassen sich normalerweise gute Renditen erzielen, die Steuereinnahmen sind namhaft und es sind genügend Mittel vorhanden, um eine gesetzeskonforme Betriebsführung zu gewährleisten. Die von den Spielbanken in Zürich und Neuenburg erwirtschafteten Bruttospielerträge haben gezeigt, dass sich diese allgemeinen Regeln bewahrheiten.

Die von der ESBK nachfolgend dargestellten Schätzergebnisse berücksichtigen zum einen, dass der Bruttospielertrag aller Spielbanken insgesamt in den Jahren 2011 bis 2019 um 10 % gesunken ist (vgl. hierzu Ziffer 2.3.2.1), was auf einen leichten Rückgang der Nachfrage nach landbasierten Spielbankenspielen in diesem Zeitraum hindeutet. Zum anderen wurde die Ungewissheit über die Entwicklung des Glücksspielmarktes über das Jahr 2025 hinaus berücksichtigt. Die präsentierten Prognosen sind überdies Ausdruck einer sehr vorsichtigen und im Vergleich zu den Ergebnissen der zuvor erwähnten allgemeinen Regeln viel tieferen Schätzung der potenziell erzielbaren Bruttospielerträge.

In der Genferseeregion, von der ESBK unter Ziffer 3.2.1.1 als Zone «Lausanne» bezeichnet, würde sich das Einzugsgebiet einer neuen Spielbank mit Standort in Lausanne oder westlich davon auf der West-Ost-Achse bis Nyon und im Norden bis Yverdon erstrecken. Derzeit leben in dieser Region über 370'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Eine Spielbank mit Standort in dieser Zone könnte demzufolge einen Bruttospielertrag in der Höhe von schätzungsweise 25 - 30 Millionen Franken erzielen. Interessant wäre ein solcher Standort auch deshalb, weil wie aufgezeigt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen im Genferseebecken höher ist als im Schweizer Durchschnitt. Die mit einem solchen Markteintritt verbundenen Einbussen bei den Bruttospielerträgen der in Montreux und Meyrin gelegenen Hauptkonkurrenten, die beide ausserhalb des 30-Minuten-Einzugsgebiets liegen, dürften nicht mehr als 10 bis 15 Millionen Franken betragen (-10 % des Bruttospielertrags im Vergleich zum Jahr 2019). Sowohl die Spielbank in Meyrin als auch die Spielbank in Montreux werden von einem hohen Anteil Personen besucht, die nicht aus der lokalen oder regionalen Bevölkerung stammen. Mit der Eröffnung einer Spielbank mit Standort in dieser Zone würde folglich ein zusätzliches Spielangebot in der Region geschaffen und eine andere Klientel angesprochen, als diejenige, die die Spielbanken in Montreux und Meyrin besucht.

Im Raum zwischen Zürich und Bodensee, zu der die Stadt Zürich, der östliche Teil des Kantons Zürich sowie der Kanton Thurgau zählen, leben derzeit rund 1.6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner. Das damit verbundene Marktpotenzial wird auf 110 bis 140 Millionen Franken geschätzt. Die gleiche Bemerkung zum durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen wie im Genferseegebiet gilt auch für dieses Gebiet: Das steuerbare Einkommen pro Kopf liegt über dem Schweizer Durchschnitt. Die Spielbank in Zürich erwirtschaftet derzeit rund 80 Millionen Franken Bruttospielertrag pro Jahr. Mit einer Spielbank an einem Standort in der von der ESBK unter Ziffer 3.2.1.1 als Zone «Winterthur» bezeichneten Zone könnte das verbleibende Marktpotenzial von 30 – 60 Millionen Franken erschlossen werden, ohne dass namhafte Einbussen bei den Bruttospielerträgen der Spielbank in Zürich die Folge wären. Auch die Auswirkungen auf die Spielbanken in St. Gallen und Pfäffikon dürften aufgrund der Distanz zwischen den Standorten gering sein. Die bei diesen beiden Konkurrenzspielbanken bewirkte Einbusse bei den Bruttospielerträgen dürfte zwischen 5 und 8 Millionen Franken betragen.

In Art. 2 Bst. d BGS ist der Grundsatz festgelegt, dass ein Teil der Bruttospielerträge der Spielbanken zugunsten der AHV verwendet wird. Wie in den einleitenden Ausführungen zur Ausgangslage unter Ziffer 1.1 erläutert, hat der Gesetzgeber für die bestehenden Spielbanken (Konzessionstyp B), die faktische Nachfolgeunternehmen von Kursälen sind, eine Ausnahme zugunsten ihrer Standortkantone gemacht. In Bezug auf die Spielbanken, die an Standorten in diesen beiden Zonen zur Erschliessung des jeweiligen Marktpotenzials zu betreiben wären, liegt jedoch keine solche historisch bedingte Ausnahme vor. Getreu dem Grundsatz von Art. 2 Bst. d BGS, wonach ein Teil der Bruttospielerträge zugunsten der AHV zu verwendet ist, wären beide Konzessionen als Konzessionstyp A zu vergeben. Mit der vollumfänglichen Zuweisung der von diesen beiden Spielbanken erhobenen Spielbankenabgabe an die AHV profitiert die gesamte Schweizer Bevölkerung und kein Kanton wird bevorzugt.

***Empfehlung 5 der ESBK an den Bundesrat:***

***Die von der ESBK definierten Zonen «Lausanne» und «Winterthur» für die Ausschreibung zweier neuer Konzessionen des Typs A seien gutzuheissen.***

## 3.2.2 Vorgehen und Kriterien im Vergabeverfahren

### 3.2.2.1 Von der ESBK vorgesehene Vorgehen im Vergabeverfahren

Entsprechend den Ausführungen in Ziffer 3.1.3 sieht die ESBK vor, alle Konzessionen in einem offenen Verfahren auszuschreiben. Damit können sich alle interessierten Parteien um eine Konzession zum Betrieb einer Spielbank in den vom Bundesrat genehmigten Zonen (vgl. Empfehlungen 1) bewerben. Pro Zone kann eine Konzession vergeben werden.

#### **Empfehlung 6 der ESBK an den Bundesrat:**

**Die ESBK sei zu beauftragen, die Vergabeverfahren in Form eines offenen Verfahrens durchzuführen und alle interessierten Parteien zum Bewerbungsverfahren zuzulassen.**

Die ESBK sieht hierfür vor, die Eröffnung des Ausschreibungsverfahrens, die Frist für die Einreichung der Gesuche und die Bezugsquelle für die Ausschreibungsunterlagen im Bundesblatt zu kommunizieren. Gemäss dem vom Bundesrat am 17. September 2021 zur Kenntnis genommenen Zeitplan sieht die ESBK vor, das Ausschreibeverfahren zwischen Mai 2022 und September 2022 durchzuführen.

#### **Empfehlung 7 der ESBK an den Bundesrat:**

**Die ESBK sei zu beauftragen, Anfang Mai 2022 die Verfahrensmodalitäten und Anforderungen für Konzessionsgesuche im Bundesblatt zu publizieren sowie die Ausschreibungsunterlagen und die Vergabekriterien, die in den Grundzügen den Ausführungen im vorliegenden Bericht entsprechen, auf der Webseite der ESBK bekanntzugeben.**

Die Gesuchsunterlagen werden auf der Webseite der ESBK in drei Amtssprachen (de, fr, it) zur Verfügung gestellt, ebenso die Instruktionen und Beurteilungskriterien, die die interessierten Bewerberinnen für die Gesuchseinreichung zu beachten haben (zu den Kriterien siehe nachfolgend Ziffer 3.2.2.2).

Die interessierten Bewerberinnen sollen aufgefordert werden, binnen Monatsfrist ab Veröffentlichung der Gesuchsunterlagen ihr Interesse an der Eingabe einer Bewerbung zu bekunden. Dies ermöglicht der ESBK, sich dem geschätzten Aufwand für die Gesuchsprüfung entsprechend zu organisieren. Von den Bewerberinnen, die ein Konzessionsgesuch einreichen, soll ein Kostenvorschuss verlangt werden. Die Bewerberinnen sollen überdies ausdrücklich auf ihre Pflicht hingewiesen werden, in ihren Gesuchen vollständige und richtige Angaben zu machen.

Im Rahmen des Gesuchs für den Betrieb einer Spielbank können die Bewerberinnen beantragen, dass die Konzession auch das Recht auf die Durchführung von Online-Spielen vorsieht. Eine Verbindung der Gesuche ist jedoch nicht zwingend: Die Erweiterung der Konzession im Hinblick auf die Durchführung von Online-Spielen kann jederzeit während der Laufzeit der Konzession beantragt werden (Art. 9 BGS zweiter Satz).

Die ESBK sieht vor, den Empfang der eingegangenen Gesuche zu bestätigen und diese auf die Einhaltung der Formerfordernisse zu überprüfen. Dem Bundesrat sollen in einem separaten Verfahren Gesuche von Bewerberinnen zur Ablehnung empfohlen werden, die trotz einmaliger Aufforderung zur Vervollständigung oder Korrektur den kommunizierten formellen Anforderungen nicht entsprechen.

Die ESBK wird entsprechend der Vorgabe in Art. 10 Abs. 2 BGS die Veröffentlichung der Gesuche im Bundesblatt und im Amtsblatt des Standortkantons veranlassen. In dieser Publikation



sollen die wesentlichen Elemente des Gesuchs aufgenommen werden.

Die ESBK wird alle dem Ziel des Verfahrens dienenden Massnahmen treffen und die notwendigen Abklärungen durchführen. Wie in Art. 10 Abs. 3 BGS vorgesehen, wird die ESBK insbesondere die interessierten Kreise, namentlich den Standortkanton und die Standortgemeinde, zur Stellungnahme einladen.

Die ESBK sieht vor, bei verbundenen Gesuchen<sup>191</sup> zuerst die Voraussetzungen für den Erhalt der Grundkonzession für den terrestrischen Spielbankenbetrieb zu prüfen, da ohne diese Grundkonzession keine Erweiterung der Konzession um den Betrieb von Online-Spielen erteilt werden kann.

Nach Auswertung aller Gesuche wird die ESBK gemäss Art. 10 Abs. 4 BGS dem EJPD zuhanden des Bundesrates Antrag stellen. Der Entscheid des Bundesrats über die Vergabe der Konzessionen soll gemäss Zeitplan (in der vom Bundesrat am 17. September 2021 zur Kenntnis genommenen Version) voraussichtlich im Oktober 2023 erfolgen. Sollte aus nicht vorhersehbaren Gründen der vom Bundesrat am 17. September 2021 zur Kenntnis genommenen Zeitplan nicht eingehalten werden können, würden dem Bundesrat eine Anpassung des Zeitplans und gegebenenfalls weitere Massnahmen beantragt werden.

Die ESBK wird über die Erteilung der Konzession durch den Bundesrat im Bundesblatt und im Amtsblatt der Standortkantone informieren.

Die Kosten für die Gesuchsprüfung sollen den Bewerberinnen unabhängig vom Ausgang des Verfahrens in Rechnung gestellt bzw. mit dem bei Gesuchseingabe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet werden.

Sollte die ESBK im Nachhinein feststellen, dass eine Konzessionärin die Konzession durch unvollständige oder unrichtige Angaben erwirkt hat, kann der Konzessionärin gestützt auf Art. 15 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 BGS die Konzession entzogen werden.

Im Rahmen der von der ESBK im September 2021 durchgeführten Umfrage bei den Spielbanken hat eine Spielbank verlangt, dass den Gesuchstellerinnen vor dem Entscheid des Bundesrates das rechtliche Gehör gewährt werden soll. Diesem Anliegen kann nicht entsprochen werden. Gemäss Bundesgerichtspraxis steht der Partei in Verfahren, welche von Amtes wegen eröffnet werden, ein Recht auf Äusserung nur hinsichtlich der für den Entscheid wesentlichen Sachfragen zu. Ein solches Recht besteht im Allgemeinen nicht hinsichtlich der rechtlichen Beurteilung der Sachfragen. In Gesuchsverfahren kann sich die das Verfahren einleitende Person im Rahmen ihres Gesuches zur Sache äussern. Ihrem Äusserungsanspruch ist damit Genüge getan, wenn keine Beweismassnahmen getroffen werden<sup>192</sup>.

Ähnlich verhält es sich hinsichtlich des Akteneinsichtsrechts. Dieses kann aufgrund überwiegender öffentlicher oder privaten Interesse eingeschränkt werden. Überwiegende private Geheimhaltungsinteressen können insbesondere im Zusammenhang mit Geschäftsgeheimnissen betroffen sein<sup>193</sup>. Da im Rahmen der Gesuchseinreichung ebenfalls vertrauliche Unterlagen wie beispielsweise Businesspläne abgeliefert werden müssen, würde eine Gesuchstellerin bei Akteneinsicht durch eine Gesuchsgegnerin in ihrem zu schützenden Interesse auf Beachtung des Geschäftsgeheimnisses verletzt. Während der Dauer des Gesuchsverfahrens ist somit ein Begehren auf Akteneinsicht abzuweisen.

---

<sup>191</sup> Gesuch um Erhalt einer Konzession zum Betrieb von terrestrischen Spielen und Gesuch um Erweiterung der Konzession zum Betrieb von Online-Spielen

<sup>192</sup> Merkli, Aeschlimann, Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Art. 21 N. 7ff. mit Hinweisen

<sup>193</sup> Merkli, Aeschlimann, Herzog, a.a.O., Art. 23 N. 1 und 4

### 3.2.2.2 Von der ESBK vorgesehene Kriterien zur Beurteilung der Gesuche

Nachfolgend soll dem Bundesrat in den Grundzügen aufgezeigt werden, nach welchen Kriterien die ESBK im Rahmen ihrer Beurteilung der Gesuche die in Art. 8 BGS genannten Konzessionsvoraussetzungen beurteilen wird. Der Plausibilität und Glaubwürdigkeit der zum Nachweis der Erfüllung der nachgenannten Kriterien beigebrachten Unterlagen und Nachweise wird die ESBK dabei besondere Beachtung schenken.

#### Vorgesehene Beurteilungskriterien (in den Grundzügen):

- Wahl des Standorts und der Lokalität sowie Zeitplan bis zur Betriebsaufnahme (insbes. Zustimmung von Kanton und Gemeinde, Einzugsgebiet, Erschliessung, Erreichbarkeit, Bewilligungen, Infrastruktur, volkswirtschaftliche Nutzen- und Kosteneffekte, Konkurrenzsituation)
- Angebot (insbes. Spielangebot, Infrastruktur und übrige Angebote für Spielbankenbesucherinnen und -besucher, Teilnahme- und übrige Geschäftsbedingungen)
- Interne Organisation der Gesellschaft (insbes. Gesellschaftsform, Erfüllung der Anforderungen des Obligationenrechts, Aufbau- und Ablauforganisation, Personal, Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten) und Massnahmen zur Gewähr einer einwandfreien und gesetzeskonformen Führung der Geschäfte (insbes. Qualitätsmanagementsystem und internes Kontrollsystem)
- Finanzielle Situation und wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der Gesellschaft (insbes. Aktionariat, Höhe der Eigenmittel, Herkunft der eingesetzten Geldmittel, Höhe der zu erzielenden Bruttospielerträge, Rentabilität)
- Guter Ruf und Unabhängigkeit der Gesellschaft sowie der an der Gesellschaft beteiligten und mit ihr in Verbindung stehenden Personen (insbes. Leumund, finanzielle Situation, früheres Verhalten auf dem Markt, Verfahren, Verbindungen und vertragliche Beziehungen)
- Erfahrung der Gesellschaft bzw. deren Inhaber und Beteiligten im Betrieb von landbasierten Spielbanken und im Betrieb von Spielbankenspielen
- Sicherheitsmassnahmen, mit denen ein sicherer und transparenter Spielbetrieb gewährleistet wird (insbes. spielbankeninterne Massnahmen zur Beweissicherung, wenn Unregelmässigkeiten vorliegen oder der Verdacht dazu besteht)
- Massnahmen zur Bekämpfung der Kriminalität und der Geldwäscherei (insbes. Massnahmen zur Transaktionsregistrierung und zur Abklärung der wirtschaftlichen Hintergründe bei Vorliegen erhöhter Risiken)
- Massnahmen zum Schutz vor Spielsucht und exzessivem Spiel (insbes. Massnahmen zur Früherkennung und Sperrung spielsuchtgefährdeter Personen und zur Evaluierung der Wirksamkeit dieser Massnahmen)
- Massnahmen zur ordnungsgemässen Veranlagung der Spielbankenabgabe (insbes. Massnahmen zur Sicherstellung einer vollständigen und korrekten Datenerhebung und zur Datenauswertung)

Neben der Lage, dem Angebot und der Organisation der Bewerberin werden die finanziellen und wirtschaftlichen Kriterien, insbesondere die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit und Rentabilität als auch die volkswirtschaftlichen Kosten- und Nutzeneffekte, massgeblich für die Beurteilung der Gesuche sein. Gehen mehrere Konzessionsgesuche für unterschiedliche Standorte innerhalb der gleichen Zone bei der ESBK ein, so wird die ESBK nebst den oben erwähnten Kriterien prüfen, mit welchem Standort das innerhalb der Zone vorhandene Marktpotenzial am besten erschlossen und genutzt werden kann.

Die vorzulegenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen müssen, abgestützt auf fundierte Abklärungen des Marktpotentials, im Sinne eines Business-Plans plausibel über alle Elemente Aufschluss geben, welche für eine Prognose über die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der Spielbank wesentlich sind. Dabei ist die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit in Bezug auf das landbasierte Angebot unabhängig bzw. separat von einem allfälligen Online-Angebot darzulegen<sup>194</sup>. Glaubwürdig ist ein Sicherheitskonzept dann, wenn es mit wirksamen Kontroll- und Überwachungsmassnahmen Gewähr für die erfolgreiche Bekämpfung der Kriminalität in und um die Spielbank bietet und die Geldwäscherei in der Spielbank praktisch verhindert. Das Sozialkonzept ist dann glaubwürdig, wenn durch die vorgesehenen Massnahmen exzessive Spielerinnen und Spieler frühzeitig erkannt und vom Spielbetrieb ferngehalten werden, wenn es weitere effiziente Vorbeugemassnahmen enthält und wenn es wirksam dazu beiträgt, bereits eingetretene schädliche Auswirkungen des Spielbetriebs bei den Spielbankbesuchern zu beheben oder massgeblich zu lindern.

Die Gesuchstellerin und die wichtigsten Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner sowie die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten müssen einen guten Ruf geniessen. Ein wichtiges Kriterium dafür ist das frühere Verhalten dieser Personen auf dem Schweizer Markt sowie allenfalls im Ausland. Es ist davon auszugehen, dass z.B. jemand, der in der Vergangenheit ohne Bewilligung gezielt auf dem Schweizer Onlinespielbankenmarkt tätig war oder in der Schweiz oder im Ausland rechtskräftig verurteilt worden ist, das Kriterium des guten Rufs nicht erfüllen wird.

Bei der Beurteilung der Erfahrung der Bewerberinnen, die bereits im In- oder Ausland eine oder mehrere Spielbanken betreiben, wird auch das bisherige Verhalten in Bezug auf die Einhaltung der Gesetzgebung und die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden berücksichtigt. Dabei sollen nicht primär die sanktionierten Fehler im Vordergrund stehen, sondern die Umstände, die dazu geführt haben, dass die Fehler entstanden sind. Negativ auf die Beurteilung einer Bewerberin wirkt sich aus, wenn die Compliance-Probleme wiederholt auf Mängel in der Organisation der Spielbank (insbesondere auf einen ungenügenden Personalbestand, auf ungenügende interne Prozesse oder auf ein ungenügendes internes Kontrollsystem) zurückzuführen sind.

Für die Analyse der Plausibilität der Vorbringen der Gesuchstellerinnen haben diese insbesondere auch ihre bisherigen Tätigkeiten und Erfahrungen offenzulegen und die diesbezüglichen Ausführungen mit Belegen zu untermauern. Erbringen neue, bislang in der Schweiz nicht konzessionierte Parteien Eignungs- und Fähigkeitsnachweise, etwa durch den erfolgreichen Betrieb von Spielbanken im Ausland, gilt es von diesen Parteien nachzuweisen, dass dieser Spielbankenbetrieb Regelungen und Vorgaben unterworfen ist, die mit den in der Schweiz geltenden Regeln vergleichbar sind.

Gestützt auf die Art. 102 BGS (Amts- und Rechtshilfe in der Schweiz) und Art. 103 BGS (Internationale Amtshilfe) kann die ESBK Erkundigungen und Abklärungen bei Schweizer Behörden und ausländischen Aufsichtsbehörden vornehmen, sofern sie solches zur Überprüfung der Angaben der Gesuchstellerinnen als für nötig erachtet.

Anhand eines vorgängig definierten Beurteilungsrasters wird die ESBK die einzelnen Gesuche auf die Erfüllung der Kriterien hin überprüfen und nach einem festgelegten Punktesystem bewerten. Je besser die Gesuchstellerin die gesetzlichen Vorgaben umsetzt bzw. umzusetzen vorsieht, desto besser fällt die Bewertung aus. Dabei gilt jedoch, dass Angaben, für die ein Nachweis eingereicht wird, grundsätzlich besser bewertet werden als nicht belegte Behauptungen.

---

<sup>194</sup> Art. 4 VGS

### 3.2.3 Konzessionsverlängerung

Gestützt auf Art. 12 Abs. 2 BGS hat der Bundesrat die Möglichkeit, die Konzessionen der bisherigen Spielbankenbetreiberinnen zu verlängern.

Der Forderung der Spielbanken um eine generelle dreijährige Verlängerung aller «nicht neu-konzessionierten» Spielbanken zur Gewährleistung einer geordneten Schliessung ist wie unter Ziffer 3.1.2 ausgeführt abzulehnen. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil der Weiterbetrieb auf Zeit mit einem absehbaren Ende mit Risiken verbunden ist. Eine bevorstehende Schliessung veranlasst das Personal, sich nach anderen Stellen umzusehen und bei Gelegenheit den Arbeitgeber zu wechseln. Auf Investitionen und höhere Ausgaben wird ebenso verzichtet wie auf Neuanschaffungen und Innovationen. Mit zunehmender Absehbarkeit des Endes schwindet die Motivation und die Aufmerksamkeit des Personals und damit die Qualität der Arbeit. Die Kontrollen werden vernachlässigt, die sich daraus ergebenden Risiken unterschätzt. Die Versuchungen, die sich daraus neu ergebenden Chancen zu nutzen – etwa um Vermögensdelikte zu begehen – steigen. Mit oder ohne (befristete) Verlängerung wird es mit zunehmendem Ablauf der Frist für bisherige Betreiberinnen, die keine neue Konzession erhalten, schwieriger, bis zur Betriebsschliessung Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung zu bieten.

Wie unter Ziffer 3.1.2 ausgeführt, könnte die Option der Konzessionsverlängerung aus Sicht der ESBK aber in begründeten Einzelfällen Sinn machen. Etwa dann, wenn einer bisherigen KonzessionsinhaberIn, die keine neue Konzession erhält, erlaubt würde, ihren Betrieb so lange weiterzuführen, bis die neue KonzessionärIn in dieser Zone den Betrieb aufnimmt. Damit liessen sich Angebotslücken und Steuerausfälle verhindern, die ansonsten in der Zeit dazwischen entstünden.

Da die Konzessionsverlängerung Chancen aber auch gewisse Risiken birgt, sollte diese Option nur nach eingehender Analyse der Vor- und Nachteile im Zeitpunkt des Vergabeverfahrens in Betracht gezogen werden. Die ESBK sieht deshalb vor, dem Bundesrat eine Verlängerung der Konzession gemäss Art. 12 Abs. 2 BGS nur dann vorzuschlagen, wenn sie im Rahmen ihrer Analyse der Gesuche im Einzelfall zum Schluss kommt, dass die Konzessionsverlängerung drohende Verluste (insbesondere betreffend Verfügbarkeit des Spielangebots für die Bevölkerung und Steuerertragsausfälle in signifikanter Höhe) verhindern kann und diese Chance die mit einer Konzessionsverlängerung einhergehenden Risiken überwiegen. Die neue KonzessionsinhaberIn darf durch die Verlängerung der Konzession einer bisherigen BetreiberIn auf keinen Fall beeinträchtigt werden.

***Empfehlung 8 der ESBK an den Bundesrat:***

***Die ESBK sei anzuweisen, dem Bundesrat die Verlängerung der Konzession für bestehende, nicht wieder konzessionierte Betreiberinnen nur nach eingehender Analyse der Vor- und Nachteile vorzuschlagen und nur, sofern die neue KonzessionärIn dadurch nicht beeinträchtigt wird.***

### 3.2.4 Konzessionsurkunden

Die aktuellen Konzessionsurkunden für den terrestrischen Betrieb wurden zu einem Zeitpunkt entworfen, als die Ausführungsverordnungen zum Spielbankengesetz noch nicht in Kraft waren. Sie enthalten eine Vielzahl von Melde- und Informationspflichten und Bestimmungen.

- Vorlage aktuelle Konzessionsurkunde Typ A - Anhang 10
- Vorlage aktuelle Konzessionsurkunde Typ B - Anhang 11

Die ESBK sieht vor, für beide Konzessionstypen jeweils eine neue Konzessionsurkunde zu entwerfen. Viele der Bestimmungen der aktuellen Konzessionsurkunden wurden in das Geldspielgesetz oder in dessen Ausführungsverordnungen übernommen. Diese werden in den neuen Konzessionsurkunden nicht mehr aufgeführt. Die bisher in den Konzessionsurkunden enthaltenen Ausdrücke und Verweise werden an die geltende Gesetzgebung angepasst.

Der bisherige Inhalt der Ziffer 1.1 – Allgemeine Rechte und Pflichten – soll im Wesentlichen, aber aktualisiert, übernommen werden.

Unter dem Titel «Melde- und Informationspflichten» (bislang Ziffer 1.2 und 1.3) soll neu lediglich präzisiert werden, welche Änderungen einer vorgängigen Genehmigung der ESBK bedürfen<sup>195</sup> und welche Informationen der ESBK zu melden sind, weil sie besonders wichtig sind oder nicht ausdrücklich in der geltenden Gesetzgebung erwähnt werden<sup>196</sup>.

Die bisherigen Ziffern 2.1 (Erwerb von Beteiligungen), 2.2 (Eigenmittelvorschriften) und 2.3 (wichtige Geschäftspartner / Know-How-Partner) und 2.4 (Organe und Mitarbeiter) sollen im Wesentlichen übernommen werden. Die bisherigen Anforderungen an das Mindestkapital (4 Millionen Franken für Konzessionstyp A; 2 Millionen Franken für den Konzessionstyp B; im Fall der Konzessionserweiterung zusätzliche 3 Millionen Franken) sollen beibehalten werden.

In der bisherigen Ziffer 2.5 (Servicepartner und Gerätelieferanten) ist geregelt, dass Servicepartner und Lieferanten von Geräten, Anlagen und Installationen, die für den Betrieb der Konzessionärin eine spezifische Bedeutung haben, keinen massgeblichen direkten oder indirekten Einfluss auf die Konzessionärin ausüben dürfen, sei es durch eine massgebliche Beteiligung, sei es mit anderen Mitteln. Als massgeblich gilt in der Regel eine Beteiligung von 20 % oder mehr an Stimmen und/oder des Kapitals an der Konzessionärin. Diese Bestimmung verhindert, dass weltweit führenden Automatenhersteller ihre Geldspielautomaten in Spielbanken aufstellen können, an denen sie Beteiligungen von mehr als 20 % halten. In der Umfrage der ESBK 2021 machen drei von dieser Regelung betroffenen Spielbanken geltend, dass sie gegenüber den Konkurrenzcasinos benachteiligt seien, weil sie in der Schweiz und im Ausland sehr beliebte Spiele nicht anbieten dürfen. Sie führen aus, dass diese Vorgabe aus einem Misstrauen gegenüber den Automatenherstellern heraus und mit dem Ziel eingeführt worden sei, Manipulations- oder Kontrollmöglichkeit durch diese zu verhindern. Diese Vorgabe stamme jedoch noch aus der Zeit, bevor mittels Verordnung die Zertifizierung der Automaten durch ein anerkanntes Zertifizierungsinstitut und der Anschluss der Automaten an ein elektronisches Kontroll- und Abrechnungssystem verlangt wurde. Mit diesen in die Geldspielgesetzgebung übernommenen Anforderungen, die einen sicheren und transparenten Spielbetrieb gewährleisten, und dem seither von den Automatenherstellern auf dem Markt erworbenen Renommee, sei eine solche einschränkende und wettbewerbsverzerrende Vorgabe nicht mehr zeitgemäss. Mit Aus-

<sup>195</sup> Vorgängig genehmigungspflichtig sind insbesondere die Veränderungen des Spielangebots, die Veränderungen im Verwaltungsrat und bei den direkt an der Spielbank wirtschaftlich berechtigten Personen mit einer Beteiligung von über 5 % am Aktienkapital oder an den Stimmrechten, sowie die wesentlichen Änderungen beim Sozialkonzept.

<sup>196</sup> Pflicht zur Information besteht bei Änderungen auf Stufe Geschäftsleitung, bei den Unterschriftsberechtigten oder bei den Angestellten mit Schlüsselpositionen. Zu melden wären etwa auch Änderungen bei den Verträgen mit den wichtigsten Geschäftspartnern, die Änderungen im Sicherheitskonzept oder etwa auch der freiwillige oder behördlich angeordnete Unterbruch des Betriebs während einer gewissen Zeit.

nahme von drei Spielbanken, die eine Lockerung dieser Vorschrift für die Spielplattformanbieterinnen wünschen, stören sich die übrigen Spielbanken nicht an dieser Einschränkung.

Die ESBK hat keine Kenntnis von Unregelmässigkeiten bei Geräten, Anlagen oder Installationen, die durch die Manipulation oder Kontrolle der Hersteller oder Lieferanten verursacht wurden. Das von der Gesetzgebung vorgesehene Sicherheitsdispositiv (insbesondere Zertifizierung und Anschluss an Aufzeichnungs- und Kontrollsysteme) reicht aus. Die ESBK kann indes nicht ausschliessen, dass einzelne Unternehmen (Hersteller oder Dienstleister) ihre Stellung im Markt auszunutzen und Druck auf die Spielbanken ausüben, um sich oder einem Dritten Vorteile zu verschaffen. Ebenso wenig kann ausgeschlossen werden, dass bei gewissen Konstellationen einem in derselben Gruppe befindlichen Geschäftspartner ungerechtfertigte Preisvorteile verschafft werden.

Die ESBK ist deshalb der Ansicht, dass die Vorgabe von Ziffer 2.5 der bisherigen Konzessionsurkunde aufgehoben werden könnte. Die einwandfreie Geschäftstätigkeit und unabhängige Geschäftsführung kann anders gesichert werden. Zu verhindern ist dabei insbesondere wettbewerbsverzerrendes Verhalten von Konzessionärinnen, die zugleich Automaten- oder Spielherstellerinnen sind. Die ESBK kann sich bei der Umsetzung mithin an der gefestigten Rechtsprechung zu Artikel 7 des Kartellgesetzes orientieren, auch wenn dieses Gesetz nicht direkt anwendbar ist. In Art. 7 des Kartellgesetzes finden sich Ausführungen zu den unzulässigen Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen. Marktbeherrschende Unternehmen verhalten sich unzulässig, wenn sie durch den Missbrauch ihrer Stellung auf dem Markt andere Unternehmen in der Aufnahme oder Ausübung des Wettbewerbs behindern oder die Marktgegenseite benachteiligen. Als solche Verhaltensweisen fallen insbesondere in Betracht: Die Verweigerung von Geschäftsbeziehungen (z. B. die Liefer- oder Bezugssperre); die Diskriminierung von Handelspartnern bei Preisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen; die Erzwingung unangemessener Preise oder sonstiger unangemessener Geschäftsbedingungen; die gegen bestimmte Wettbewerberinnen gerichtete Unterbietung von Preisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen; die Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung oder die an den Abschluss von Verträgen gekoppelte Bedingung, dass die Vertragspartner zusätzliche Leistungen annehmen oder erbringen.

Anpassungsbedarf hat die ESBK auch in Bezug auf die Ziffer 2.6 der bisherigen Konzessionsurkunde erkannt, die das Outsourcing regelt. Die Vorgabe, dass die Spielbank in Erfüllung ihrer Aufgaben die zentralen Tätigkeiten selbst ausüben muss, findet sich neu in Art. 9 Abs. 1 und 2 VGS; ebenso die Regelung, wonach die Spielbank im Fall des Outsourcings die Verantwortung dafür trägt, dass der Dritte die gesetzlichen Pflichten erfüllt (Abs. 3). Die bisherige Einschränkung in Ziffer 2.6, dass die Kernaufgaben durch betriebseigene Mitarbeiter zu erfüllen sind, könnte zugunsten der Möglichkeit von Personalverleih zwischen den Spielbanken gelockert werden. So könnte die ESBK etwa kleineren Spielbanken auf Gesuch hin erlauben – unter bestimmten Voraussetzungen und um kurzfristige personelle Engpässe zu überbrücken – auch Mitarbeitende für die Erfüllung von zentralen Tätigkeiten einzusetzen, die mittels Arbeitsvertrag an eine andere Spielbank gebunden sind. Die geltende Regelung verlangt, dass zwischen der Spielbank und dem Mitarbeitenden ein Arbeitsvertrag bestehen muss.

Die bisherigen Bestimmungen von Ziffer 2.7 (Betriebsaufnahme), Ziffer 3.3 (Revisionsbericht), Ziffer 3.4 (Sozialkonzept), sollen, da bereits in der Geldspielgesetzgebung vorgesehen, nicht übernommen werden.

Die restlichen Bestimmungen der Konzessionsurkunde für den terrestrischen Betrieb (insbes. die Frist zur Betriebsaufnahme (Ziffer 3.1), Entzug, Einschränkung oder Suspendierung der Konzession (Ziffer 3.2), Gebühr (Ziffer 4), Anhänge (Ziffer 5), Rechtsmittelausschluss (Ziffer 6),

Publikation (Ziffer 7) sollen, leicht angepasst, beibehalten werden. Die bisherige Höhe der einmalig zu entrichtenden Konzessionsgebühr soll weiterhin 30'000 Franken<sup>197</sup> betragen.

Was die Vorlage der Urkunde bezüglich Konzessionserweiterung zum Betrieb von Online-Spielen betrifft, so wurde diese im Jahr 2019 auf Grundlage der geltenden Geldspielgesetzgebung erstellt.

- Vorlage aktuelle Urkunde zur Erweiterung der Konzession zum Betrieb von Online-Spielen – Anhang 12

Wesentliche Änderungen an der Vorlage sind nicht erforderlich, dennoch soll sie einer Bereinigung unterzogen werden. So soll insbesondere auf die Nennung von Bestimmungen verzichtet werden, die bereits in der Gesetzgebung enthalten sind.

Am Prinzip der separaten Urkunde für den terrestrischen Betrieb sowie für die Konzessionserweiterung wird festgehalten, da die Konzessionserweiterung während der Laufzeit der terrestrischen Betriebskonzession erteilt und bei nicht mehr erfüllten Voraussetzungen gesondert eingeschränkt, suspendiert oder entzogen werden kann.

**Empfehlung 9 der ESBK an den Bundesrat:**

**Die ESBK sei zu beauftragen, bei der Überarbeitung der Konzessionsurkunden die bisher in den Konzessionsurkunden (A und B) enthaltene Ziffer 2.5 aufzuheben. Die ESBK sei anzuweisen, zu prüfen, ob und inwiefern die Vorgabe durch andere Auflagen ersetzt werden muss, damit die einwandfreie Geschäftstätigkeit und unabhängige Geschäftsführung gesichert bleibt und insbesondere nicht durch wettbewerbsverzerrendes Verhalten beeinträchtigt werden kann.**

### 3.2.5 Konzessionserweiterung Online-Spiele

Die ESBK hat Kenntnis von Spielbanken, die in Erwägung ziehen, ein Gesuch um Erweiterung der Konzession zu stellen, um den Online-Spielbetrieb noch vor Ablauf ihrer Konzession per Ende 2024 aufzunehmen. Würde diesen Spielbanken jedoch keine neue Konzession zum Betrieb einer landbasierten Spielbank erteilt, würde am 31. Dezember 2024 auch deren Recht enden, Spielbankenspiele online anzubieten.

Unter den in Art. 8 BGS genannten Konzessionsvoraussetzungen ist ausgeführt, dass die Gesuchstellerin Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorzulegen hat, aus denen glaubwürdig hervorgehen muss, dass die Spielbank wirtschaftlich überlebensfähig ist (Abs. 1 Bst. a Ziff. 3). Zum Nachweis der wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit muss die Gesuchstellerin unter anderem einen Geschäfts- und Finanzplan für die ersten fünf Betriebsjahre einreichen (Art. 1 SPBV-EJPD). Die ESBK hat die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit separat für das Online-Angebot und das landbasierte Angebot zu prüfen (Art. 4 VGS).

Die bisher gesammelte Erfahrung zeigt, dass ein Zeitraum von mindestens zwei bis drei Jahren erforderlich ist, um die Gewinnschwelle zu erreichen. Einer Spielbank, die jetzt um eine Erweiterung ihrer Konzession ersucht, wird es kaum möglich sein, den erforderlichen Nachweis dafür zu erbringen, dass sie diese Konzessionsvoraussetzung bis zum Ende ihrer Konzession am 31. Dezember 2024 erfüllen wird.

Da die Spielbanken angesichts der kurzen Restdauer wie ausgeführt nicht in der Lage sein dürften, die Erfüllung des Rentabilitätsanfordernisses glaubhaft darzulegen, wird die ESBK im

<sup>197</sup> zuzüglich der aufwandabhängigen Kosten für die Gesuchsprüfung

Rahmen der Gesuchsprüfung voraussichtlich zum Schluss kommen, dass die Voraussetzungen für eine Konzessionserweiterung nicht gegeben sind und dem Bundesrat empfehlen, keine Konzessionserweiterung zu erteilen. Um zu verhindern, dass Spielbanken in Unkenntnis dieser Situation dennoch ein kostenintensives Konzessionserweiterungsgesuch stellen, empfiehlt die ESBK dem Bundesrat, darüber Transparenz walten zu lassen, dass die ESBK dem Bundesrat solche – von vornherein aussichtslose - Gesuche zur Ablehnung empfehlen wird.

***Empfehlung 10 der ESBK an den Bundesrat:***

***Die ESBK sei anzuweisen, dem Bundesrat Gesuche zur Ablehnung zu empfehlen, mit denen Spielbanken um Erweiterung ihrer Konzession zum Betrieb von Online-Spielen mit Betriebsaufnahme vor Ablauf ihrer Konzession Ende 2024 ersuchen.***

- Zusammenstellung aller Empfehlung der ESBK an den Bundesrat – Anhang 13
- Zonen, in deren Gebiet die Vergabe einer Konzession empfohlen wird – Anhang 14

**Zu beachten:**

**Abschliessend gilt es zu präzisieren, dass aus den vom Bundesrat auf Grundlage dieses Berichts getroffenen Grundsatzentscheide keine Rechte abgeleitet werden können.** Sobald der Bundesrat sein grundsätzliches Einverständnis zum Vorgehen zur Konzessionserteilung erteilt hat, wird die ESBK als instruierende Behörde das gesetzlich vorgesehene Verfahren (Art. 10 BGS) an die Hand nehmen und dem Bundesrat zu gegebenem Zeitpunkt konkrete Anträge zur Konzessionserteilung stellen. Im Anschluss daran wird der Bundesrat über die konkrete Erteilung der Konzessionen entscheiden; sein Entscheid ist nicht anfechtbar (Art. 11 Abs. 1 BGS).



#### 4. Anhänge

Anhang 1	Übersicht «Wichtigste Angaben zu den konzessionierten Spielbanken»
Anhang 2	Grafik «Entwicklung der Spielsperren 2000 – 2020»
Anhang 3	Grafik «Entwicklung des Bruttospielerträge 2002 – 2021»
Anhang 4	Grafik «Entwicklung der Spielbankenabgabe der terrestrischen Casinos 2002 – 2021 mit Angabe Anteil an Kanton»
Anhang 5	Grafik «Entwicklung der Spielbankenabgabe der online Casinos 2019 – 2021»
Anhang 6	Grafik «Entwicklung der Abgabenermässigung nach Art. 121 BGS»
Anhang 7	Grafik «Entwicklung der Rentabilität der konzessionierten Spielbanken»
Anhang 8	Übersicht «Verteilung der an den Spielbanken gehaltenen Marktanteilen»
Anhang 9	Übersicht «Bruttospielerträge 2016 – 2019»
Anhang 10	Vorlage aktuelle Konzessionsurkunde Typ A
Anhang 11	Vorlage aktuelle Konzessionsurkunde Typ B
Anhang 12	Vorlage aktuelle Urkunde zur Erweiterung der Konzession zum Betrieb von Online-Spielen
Anhang 13	Zusammenstellung aller Empfehlung der ESBK an den Bundesrat
Anhang 14	Zonen, in deren Gebiet die Vergabe einer Konzession empfohlen wird.



Referenz: ESBK-D-36893401/73/

## Anhang 1 - Übersicht "Wichtigste Angaben zu den konzessionierten Spielbanken - Stand 31.12.2021"

Name terrestrisches Casino	Konzessionstyp	Datum Konzessionsurkunde	Datum terrestrische Betriebsaufnahme	Mehrheitsaktionär	Domainname Online-Spielangebot	Kooperationspartner Online-Spielplattform	Datum online Betriebsaufnahme	Spielangebot terrestrisch 2021		Spielangebot online 2021		BSE 2021 terrestrisch	BSE 2021 online	BSE 2020 terrestrisch	BSE 2020 online	BSE 2019 terrestrisch	BSE 2019 online
								Slots	Tische	Online-Spiele	Poker						
Grand Casino Baden AG	A	13.06.2002	04.07.2002	Stadtcasino Baden AG (100%)	jackpots.ch	Gamanza	05.07.2019	332	22	677		39'594'203	43'374'692	50'707'245	38'485'304	65'634'530	6'344'073
Casino Bad Ragaz AG	B	03.12.2002	27.12.2002	Grand Resort Bad Ragaz AG (67.7%)				122	5			9'373'776		9'747'507		15'902'401	
Aiport Casino Basel AG	A	14.10.2003	30.10.2003	Compagnie Finanzière Régionale SAS (90%)	goldengrand.ch	Gamanza	16.12.2021	300	13	80		34'358'410	85'434	36'742'146		62'663'985	
Grand Casino Kursaal Bern AG	A	17.12.2003	06.07.2002	Kongress & Kursaal Bern AG (55%)	7melons.ch	Gamanza	15.09.2020	327	16	134		27'878'039	2'312'996	27'688'318	1'162'017	47'461'870	
Casino du Jura SA (Courrendlin)	B	03.12.2002	12.12.2002	Groupe Lucien Barrière Suisse SA (90.4%)				122	5			7'554'167		7'682'787		13'608'399	
Société du Casino de Crans-Montana SA	B	13.06.2002	12.07.2002	Circus Casino France SA (57%)				122	6			6'959'091		8'337'296		14'676'850	
Casino Davos AG	B	11.11.2002	23.11.2002	Casino de Spa SA (89.7%)	casino777.ch	Technospin	09.09.2019	60	4	626	Pokerstars	619'837	26'543'733	1'210'224	16'761'249	2'055'187	1'343'135
Société Fribougeoise d'Animation Touristique SA (Granges-Paccot)	B	03.03.2003	15.03.2003	Groupe Lucien Barrière Suisse SA (100%)				156	6			9'465'074		10'851'862		18'896'624	
Casino Interlaken AG	B	13.06.2002	04.07.2002	Congress Center Kursaal Interlaken AG (82%)	starvegas.ch	Greentube	24.02.2020	131	4	254		5'399'756	13'722'789	5'600'046	14'177'507	10'649'511	
Casinò Locarno SA	B	01.07.2003	03.08.2003	Ace Casino Holding AG (100%)				158	5			11'465'048		13'154'026		18'900'316	
Casinò Lugano SA	A	11.11.2002	26.11.2002	Città di Lugano (65.7%)	swiss4win.ch	Playtech	01.03.2021	500	30	194		28'192'459	2'007'261	33'369'610		58'531'107	
Grand Casino Luzern AG	A	13.06.2002 12.06.2013	26.06.2002	Kursaal-Casino AG Luzern (100%)	mycasino.ch	PAF	15.08.2019	261	14	754		18'546'762	74'342'246	24'839'697	68'999'592	38'571'836	8'934'826
Casinò Admiral SA (Mendrisio)	B	24.09.2002	09.10.2002	Ace Casino Holding AG (100%)				337	26			40'440'522		36'736'883		70'398'327	
Casino du Lac Meyrin SA	B	01.07.2003	15.07.2003	Ispar Holding SA (60%)	pasino.ch	Gamanza	16.11.2020	234	17	366		29'243'794	6'896'672	27'101'080	317'930	57'406'343	
Casino de Montreux SA	A	28.01.2003	24.02.2003	Groupe Lucien Barrière SA (78%)	gamfirst.ch	Gamanza	22.12.2021	381	24	80		35'496'839	26'276	37'774'952		66'031'360	
Casino Neuchâtel SA	B	28.09.2012	23.11.2012	Kongress & Kursaal Bern AG (98%)	hurrahcasino.ch	Gamanza	15.07.2021	157	5	119		12'891'089	1'380'541	15'033'011		24'662'246	
Casino Zürichsee AG (Pfäffikon)	B	24.09.2002	11.11.2002	Swiss Casinos Holding AG (100%)	myswisscasino.ch	Playtech	02.09.2019	181	10	449	Playtech	16'959'271	63'687'122	21'429'079	46'910'375	30'493'195	6'871'680
CSA Casino Schaffhausen AG	B	13.06.2002	31.08.2002	Swiss Casinos Holding AG (100%)				131	8			8'520'837		8'772'100		12'999'672	
Grand Casino St. Gallen AG	A	14.10.2003	27.11.2003	Swiss Casinos Holding AG (98%)				199	10			18'784'596		23'026'723		31'813'559	
Casino St. Moritz AG	B	03.12.2002	15.12.2002	Casinos Austria (Swiss) AG (100%)				65	6			832'829		1'721'858		2'842'840	
Swiss Casinos Zürich AG	A	28.09.2012	31.10.2012	Swiss Casino Holding AG (100%)				295	14			43'220'547		50'439'914		78'254'485	
<b>Total:</b>								<b>4571</b>	<b>250</b>	<b>3733</b>	<b>Total:</b>	<b>405'796'944</b>	<b>234'379'762</b>	<b>451'966'364</b>	<b>186'813'974</b>	<b>742'454'645</b>	<b>23'493'715</b>
												<b>BSE 2021</b>	<b>640'176'707</b>	<b>BSE 2020</b>	<b>638'780'338</b>	<b>BSE 2019</b>	<b>765'948'359</b>

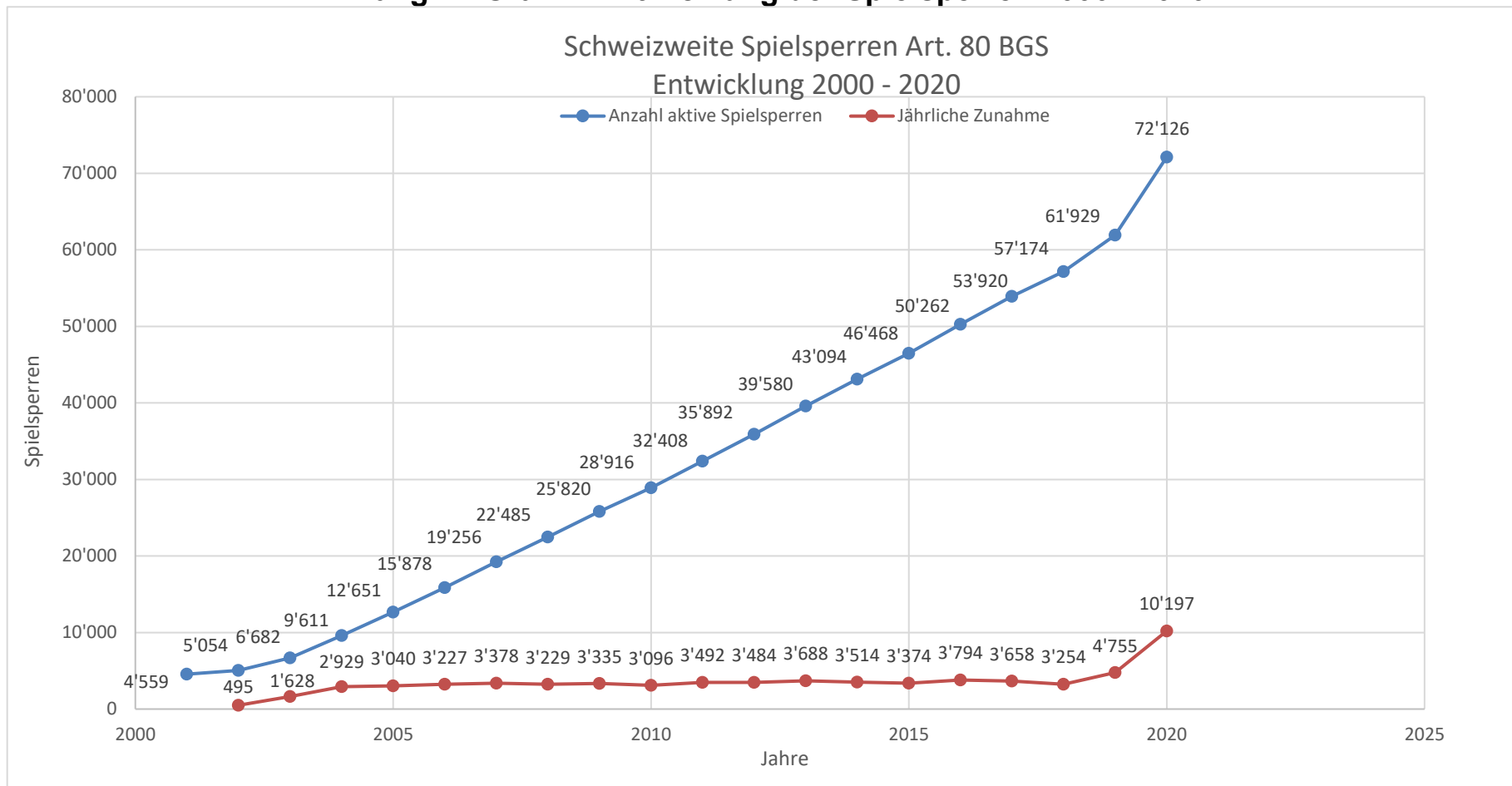
Grundsatzentscheid BR über Konzessionsvergabe: 24.10.2001: 21 Projekte (inklusive Arosa, Murallo, Zermatt)

Grundsatzentscheid BR über Konzessionsvergabe: 22.06.2011: 2 Projekte (Haus Ober Zürich und Casino de la Rotonde in Neuchâtel)



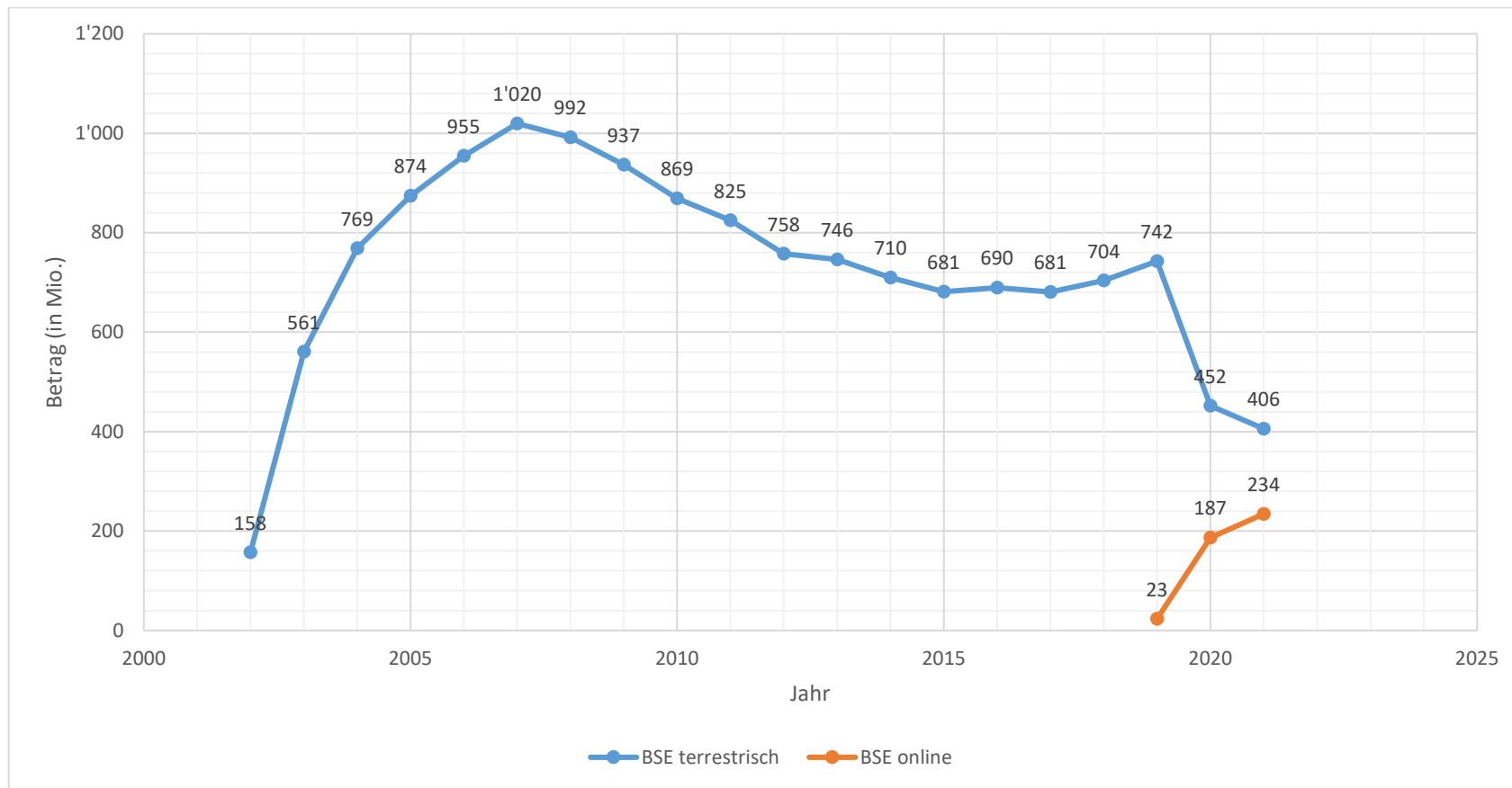
Referenz: ESBK-D-36893401/68/

## Anhang 2 - Grafik "Entwicklung der Spielsperren 2000 - 2020"



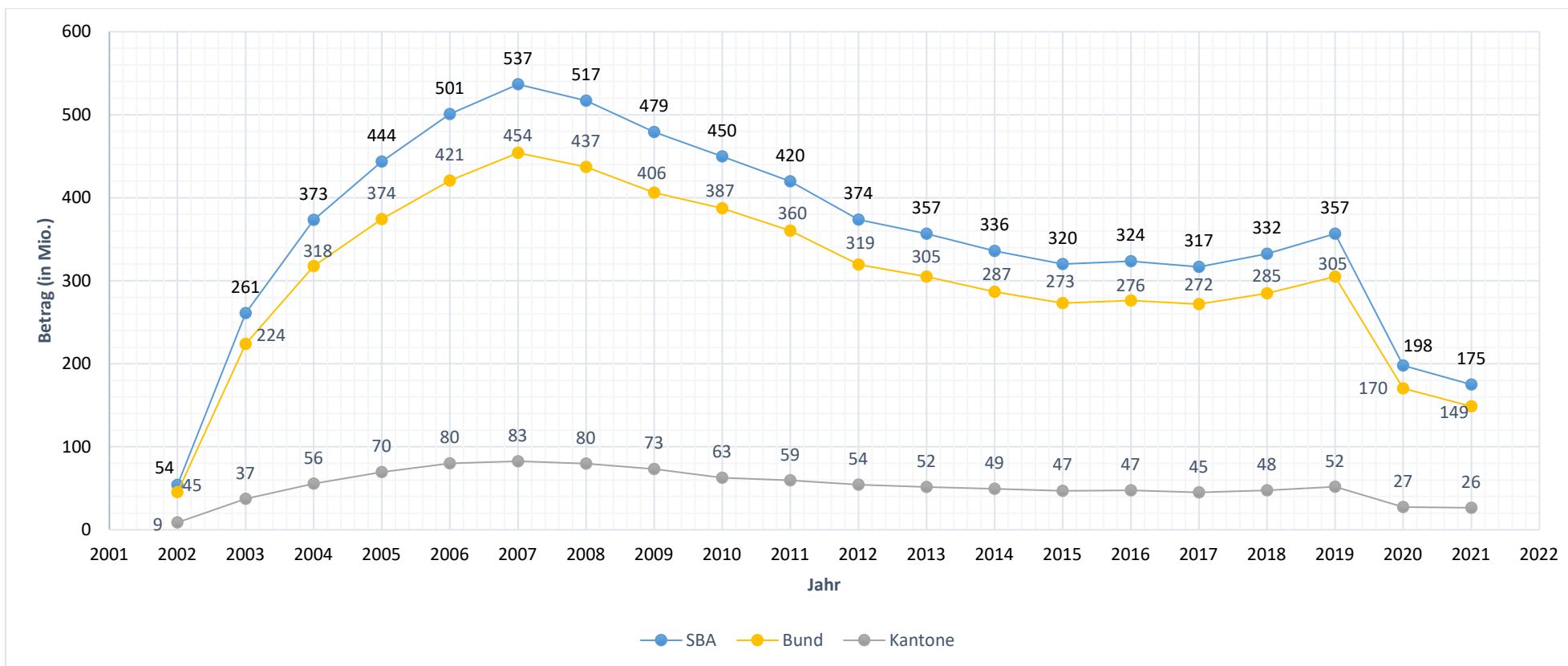
Referenz: ESBK-D-36893401/74/

### Anhang 3 - Grafik "Entwicklung der Bruttospielerträge 2002 - 2021"



Referenz: ESBK-D-36893401/75

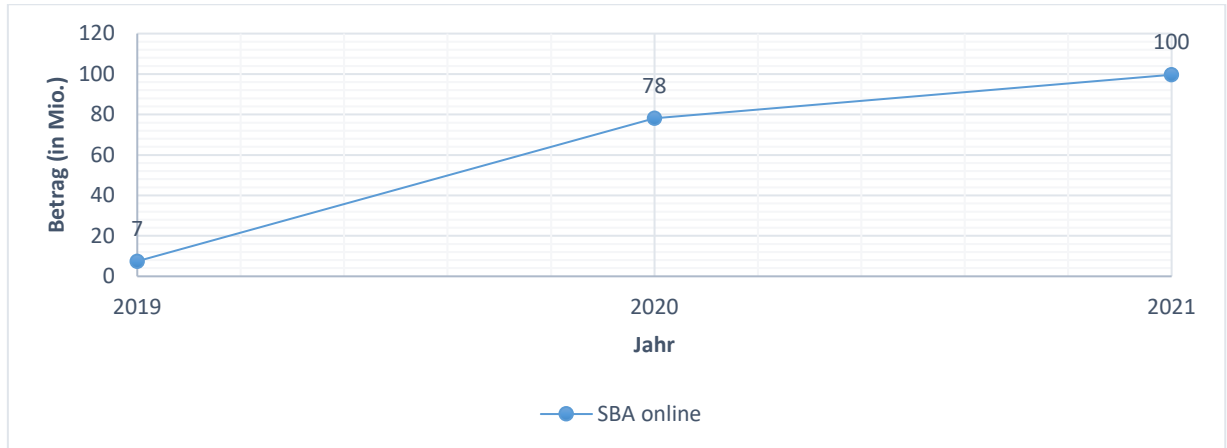
## Anhang 4 - Grafik "Entwicklung der Spielbankenabgabe der terrestrischen Casinos 2002 - 2021 mit Angabe Anteil an Kantone"





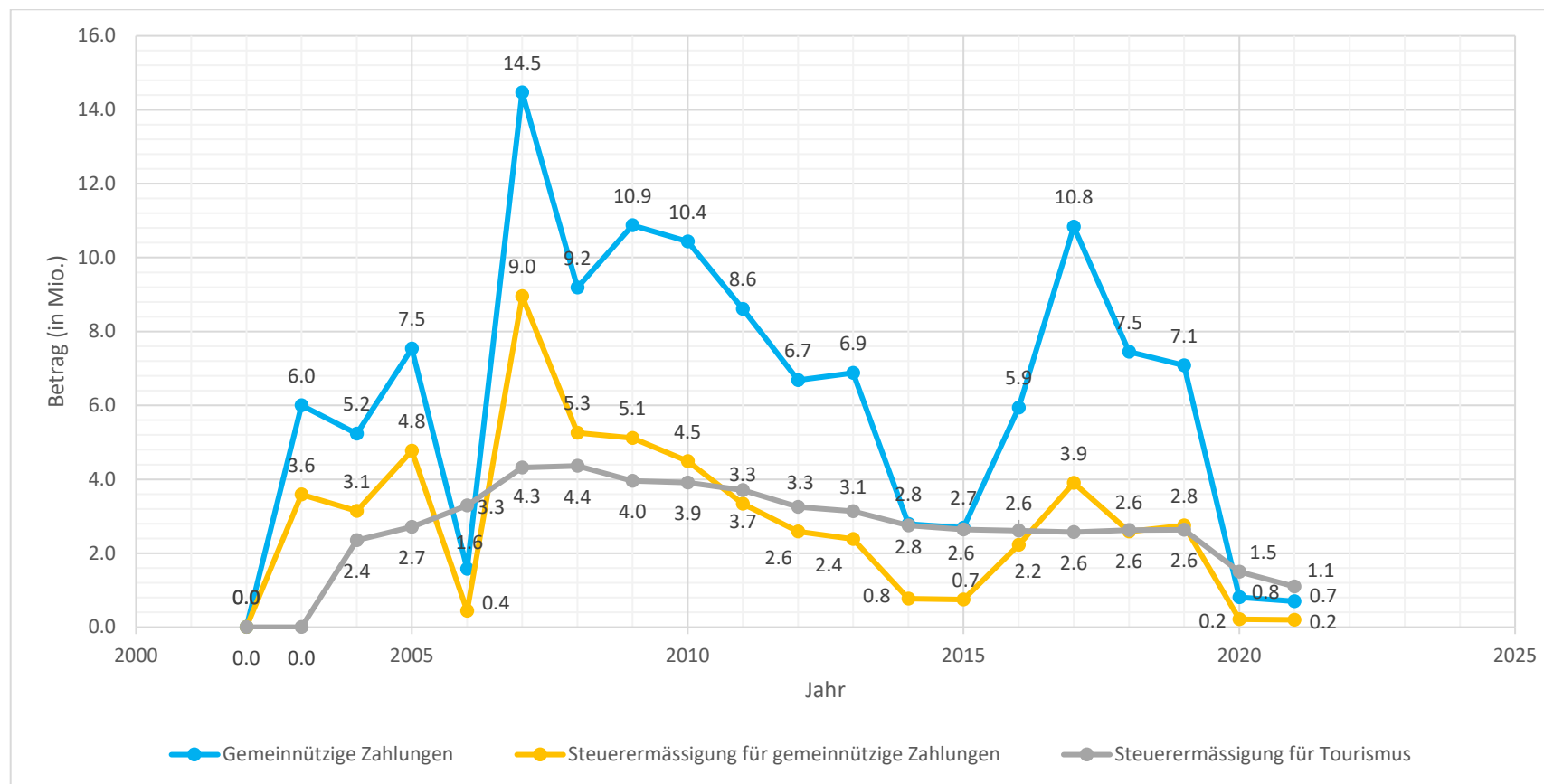
Referenz: ESBK-D-36893401/76/

## Anhang 5 - Grafik "Entwicklung der Spielbankenabgabe der online Casinos 2019 - 2021"



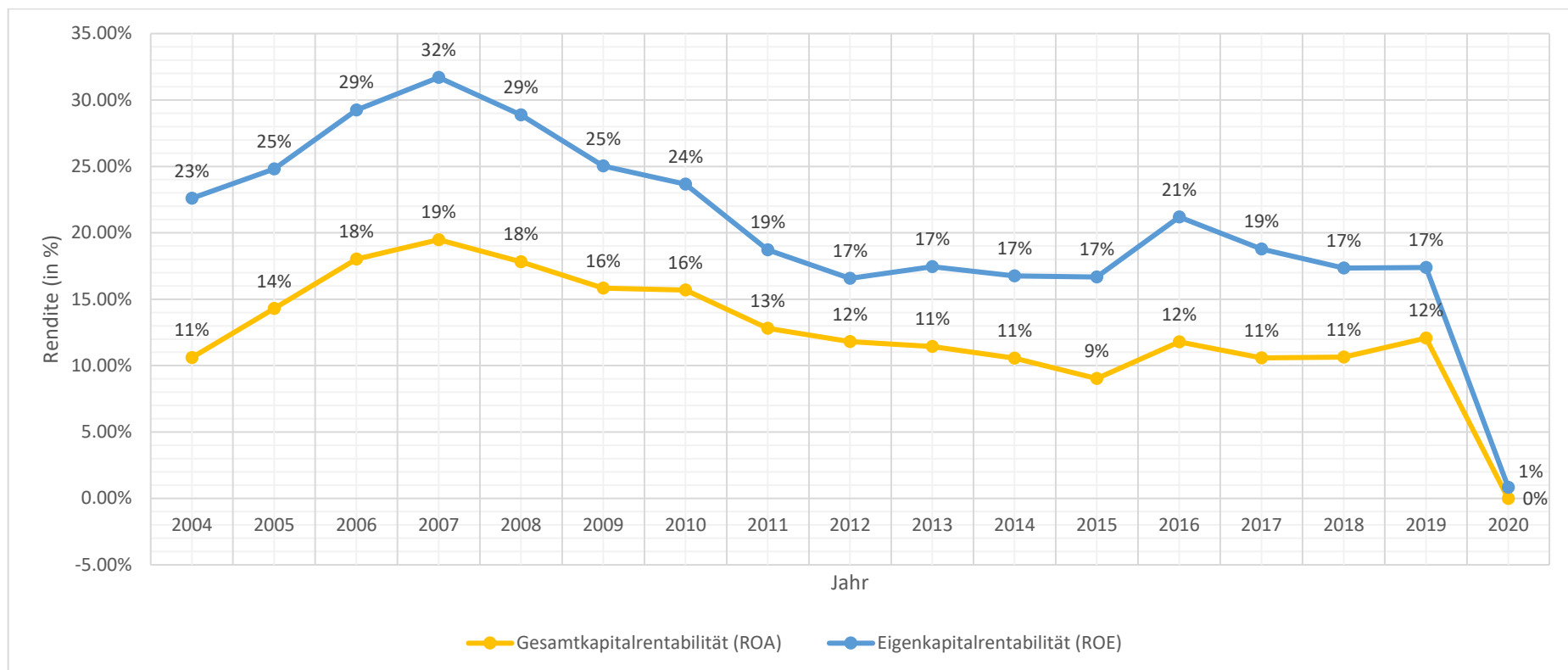
Referenz: ESBK-D-36893401/77/

## Anhang 6 - Grafik "Entwicklung der Abgabenermässigung nach Art. 121 BGS"



Referenz: ESBK-D-36893401/79/

## Anhang 7 - Grafik "Entwicklung der Rentabilität der konzessionierten Spielbanken"









Referenz: ESBK-D-36893401/256/

## Anhang 9 - Übersicht «Bruttospielerträge 2016 – 2019»

Casinos (Konzessionstyp)	BSE						Ø BSE (terr.) (2016 - 2019)
	2016	2017	2018	2019 (terrestrisch)	2019 (online)	2019	
<b>Baden (A)</b>	CHF 59'576'862	CHF 60'425'760	CHF 63'100'646	CHF 65'634'530	CHF 6'344'073	CHF 71'978'603	CHF 63'770'467
<b>Basel (A)</b>	CHF 59'024'782	CHF 58'325'118	CHF 60'719'482	CHF 62'663'985		CHF 62'663'985	CHF 60'183'342
<b>Bern (A)</b>	CHF 49'994'237	CHF 47'960'089	CHF 46'823'260	CHF 47'461'870		CHF 47'461'870	CHF 48'059'864
<b>Lugano (A)</b>	CHF 34'151'715	CHF 31'331'398	CHF 44'490'656	CHF 58'531'107		CHF 58'531'107	CHF 42'126'219
<b>Luzern (A)</b>	CHF 35'969'105	CHF 36'877'270	CHF 36'987'644	CHF 38'571'836	CHF 8'934'826	CHF 47'506'662	CHF 39'335'170
<b>Montreux (A)</b>	CHF 74'104'924	CHF 73'085'552	CHF 73'333'175	CHF 66'031'360		CHF 66'031'360	CHF 71'638'753
<b>St. Gallen (A)</b>	CHF 32'424'648	CHF 30'855'981	CHF 28'710'873	CHF 31'813'559		CHF 31'813'559	CHF 30'951'265
<b>Zürich (A)</b>	CHF 67'437'297	CHF 71'930'512	CHF 72'216'633	CHF 78'254'485		CHF 78'254'485	CHF 72'459'732
<b>Bad Ragaz (B)</b>	CHF 22'191'216	CHF 19'892'317	CHF 17'190'565	CHF 15'902'401		CHF 15'902'401	CHF 18'794'125
<b>Courrendlin (B)</b>	CHF 14'135'655	CHF 13'346'556	CHF 13'896'788	CHF 13'608'399		CHF 13'608'399	CHF 13'746'850
<b>Crans-Montana (B)</b>	CHF 14'473'871	CHF 14'865'570	CHF 14'662'926	CHF 14'676'850		CHF 14'676'850	CHF 14'669'804
<b>Davos (B)</b>	CHF 2'151'150	CHF 1'592'573	CHF 1'792'675	CHF 2'055'187	CHF 1'343'135	CHF 3'398'323	CHF 2'233'680
<b>Granges-Paccot (B)</b>	CHF 19'306'755	CHF 19'360'573	CHF 20'334'741	CHF 18'896'624		CHF 18'896'624	CHF 19'474'673
<b>Interlaken (B)</b>	CHF 11'462'483	CHF 10'842'777	CHF 10'888'917	CHF 10'649'511		CHF 10'649'511	CHF 10'960'922
<b>Locarno (B)</b>	CHF 20'250'667	CHF 20'352'332	CHF 19'510'710	CHF 18'900'316		CHF 18'900'316	CHF 19'753'506
<b>Mendrisio (B)</b>	CHF 50'927'557	CHF 46'832'450	CHF 53'914'808	CHF 70'398'327		CHF 70'398'327	CHF 55'518'285
<b>Meyrin (B)</b>	CHF 58'548'044	CHF 58'204'853	CHF 57'898'850	CHF 57'406'343		CHF 57'406'343	CHF 58'014'522
<b>Neuchâtel (B)</b>	CHF 23'558'138	CHF 22'810'534	CHF 24'963'069	CHF 24'662'246		CHF 24'662'246	CHF 23'998'497
<b>Pfäffikon (B)</b>	CHF 26'279'493	CHF 27'670'684	CHF 27'987'899	CHF 30'493'195	CHF 6'871'680	CHF 37'364'876	CHF 29'825'738
<b>Schaffhausen (B)</b>	CHF 10'979'823	CHF 11'590'605	CHF 11'346'512	CHF 12'999'672		CHF 12'999'672	CHF 11'729'153
<b>St. Moritz (B)</b>	CHF 2'781'520	CHF 2'656'926	CHF 3'081'543	CHF 2'842'840		CHF 2'842'840	CHF 2'840'707
<b>Total</b>	<b>CHF 689'729'941</b>	<b>CHF 680'810'429</b>	<b>CHF 703'852'372</b>	<b>CHF 742'454'645</b>	<b>CHF 23'493'715</b>	<b>CHF 765'948'359</b>	<b>CHF 710'085'275</b>





## DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

Auf Empfehlung der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) vom

Auf Antrag des EJPD vom

Gestützt auf den Beschluss des Bundesrates vom

Gestützt auf die Stellungnahme der Regierung des Kantons X vom Datum sowie die Stellungnahme der Gemeinde X vom

in Anwendung des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (SBG, SR 935.52) sowie dessen Ausführungsvorschriften

erteilt der

### **Spielbank X AG**

**Strasse**

**PLZ Ort**

**eine**

### **Standort- und Betriebskonzession A**

Diese Konzession trägt die Nummer X

# **1. Gegenstand und Grundlage der Konzession**

## **1.1. Allgemeine Rechte und Pflichten**

Der Spielbank (Konzessionärin) wird für die Dauer von 20 Jahren eine Standort- und Betriebskonzession A erteilt. Sie hat das Recht und die Pflicht zur Errichtung und zum Betrieb einer Spielbank mit einer Konzession A in der Gemeinde X. Es besteht kein Rechtsanspruch auf eine allfällige Erneuerung der Konzession (Art. 16 und Art. 17 Abs. 2 SBG).

Die Konzession wird auf Grund der von der Konzessionärin im Laufe des Konzessionsverfahrens gemachten Angaben unter der Voraussetzung erteilt, dass die Konzessionärin wahrheitsgemässe und vollständige Angaben gemacht hat.

Unabhängig von den in dieser Konzessionsurkunde explizit genannten Pflichten, hat die Konzessionärin sämtliche gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Insbesondere die folgenden Rechtsvorschriften sind anwendbar:

- Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (SBG; SR 935.52);
- Verordnung vom 23. Februar 2000 über Glücksspiele und Spielbanken (VSBG; SR 935.521);
- Verordnung des EJPD vom 20. Dezember 2001 über Überwachungssysteme und Glücksspiele (GSV; SR 935.521.21);
- Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG; SR 955.0);
- Verordnung der ESBK vom 28. Februar 2000 über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei (VESBK-BGW; SR 955.021).

Zukünftige Änderungen in den gesetzlichen Grundlagen bleiben ausdrücklich vorbehalten. Haben diese Auswirkungen auf die Konzession, wird diese von der ESBK angepasst.

Die Konzessionärin ist verpflichtet, nach bestem Wissen und Gewissen die Rechtsvorschriften einzuhalten sowie die in vorliegender Konzessionsurkunde umschriebenen Pflichten, Bedingungen und Auflagen zu erfüllen. Namentlich hat sie:

- die Verfügungen, Mitteilungen, Weisungen und Anordnungen der ESBK zu befolgen;
- die Spielbank mit der gebotenen Sorgfalt, Integrität und Professionalität sowie mit dem nötigen Verantwortungsbewusstsein zu betreiben;
- einen qualitativ hochstehenden Spielbetrieb zu gewährleisten, namentlich neuen Erkenntnissen beim Betrieb einer Spielbank sowie der technischen Entwicklung auf diesem Gebiet gebührend Rechnung zu tragen und diese entsprechend umzusetzen.

Die Konzessionärin stellt mittels geeigneter Massnahmen sicher, dass sie während der gesamten Konzessionsdauer die gesetzlichen Konzessionsvoraussetzungen erfüllt.

Namentlich hat sie über genügend Eigenmittel zu verfügen, für die einwandfreie Herkunft der Mittel einzustehen sowie eine genügende Rentabilität sicherzustellen. Die Konzessionärin, die Mitglieder ihrer Organe, die leitenden Angestellten, die wirtschaftlich Berechtigten bzw. deren Organe sowie die wichtigsten Geschäftspartner und deren Organe ha-

ben über einen guten Ruf zu verfügen. Die Konzessionärin muss ihre Unabhängigkeit wahren und bezüglich ihrer Strukturen, ihrer wirtschaftlichen Beziehungen und ihres Geschäftsgebarens Transparenz gewährleisten. Sie hat mit geeigneten Massnahmen der Spielsucht vorzubeugen und die Geldwäscherei zu bekämpfen.

## **1.2. Meldung von Änderungen**

Die Konzessionärin ist verpflichtet, alle Änderungen der Konzessionsvoraussetzungen unaufgefordert, umgehend und vollständig der ESBK zu melden (Art. 18 SBG, Art. 18 VSBG).

Bei folgenden Änderungen ist eine vorgängige Genehmigung durch die ESBK einzuholen:

- Wahl neuer Organe;
- Änderungen in der Geschäftsleitung (Personen mit Unterschriftsberechtigung);
- Änderungen der Statuten und des Geschäftsreglementes;
- Änderungen der Aktionäre der Konzessionärin (wirtschaftlich Berechtigte der 1. Stufe), sofern davon eine Beteiligung von 5 oder mehr Prozent am Kapital oder der Stimmkraft betroffen ist;
- Änderungen eines wichtigen Geschäftspartners gemäss Anhang III;
- Änderung der Revisionsstelle oder des verantwortlichen Revisors;
- Veränderungen des Spielangebotes.

Folgende Änderungen sind der ESBK zu melden, diese prüft, ob die Konzessionsvoraussetzungen noch erfüllt sind. Die ESBK kann gegebenenfalls insbesondere die Änderung untersagen:

- Änderungen der Beteiligungen und Geschäftsbeziehungen gemäss den Anhängen I und III;
- Neueintritte;
- Änderungen von wirtschaftlich Berechtigten der weiteren Beteiligungstufen, sofern davon eine Beteiligung von 5 oder mehr Prozent am Kapital oder der Stimmkraft betroffen ist;
- Änderungen bei den Verträgen zwischen der Konzessionärin einerseits sowie den wirtschaftlich Berechtigten und den wichtigsten Geschäftspartnern andererseits;
- die Aufnahme von Fremdkapital;
- Änderungen in den Aktionärsbindungsverträgen;
- Änderungen im Bereich des Sicherheits- oder Sozialkonzepts sowie bei den Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei;
- Änderungen der internen Organisationsstrukturen und Abläufe (QM-Management);
- Veränderungen im Annexangebot.

Zur Sicherstellung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften kann die ESBK neue Auflagen und Bedingungen anordnen.

## **1.3. Informationspflichten**

Die Konzessionärin hat der ESBK unaufgefordert und periodisch namentlich folgende Dokumente einzureichen (periodische Einreichungspflicht) :

- die Monatsabrechnung, Quartalsabrechnung, Quartalsdeklaration und Jahresabrechnung (Deklaration) über den erzielten Bruttospielertrag der einzelnen Spiele, gemäss den Weisungen der ESBK;
- die nach den IAS Normen erstellte und geprüfte Jahresrechnung (Art. 70 ff. VSBG) und den gemäss den Weisungen der ESBK erstellten Revisionsbericht (Art. 73 VSBG) sowie die geprüfte statutarische Jahresrechnung, jeweils bis zum 30. April des nachfolgenden Jahres;
- den Zwischenabschluss per 30. Juni, jeweils bis zum 30. September des laufenden Jahres;
- die geprüften Jahresrechnungen für die in Anhang I Ziffer 8.9. bezeichneten wirtschaftlich Berechtigten;
- das Aktienregister der Konzessionärin per 31. Dezember, jeweils bis zum 31. Januar des nachfolgenden Jahres;
- einen Bericht über die Umsetzung des Sozialkonzeptes, bis zum 30. April des nachfolgenden Jahres;
- einen von ihr erstellten Bericht über die Umsetzung der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei, bis zum 30. April des nachfolgenden Jahres;
- Berichte über Aus- und Weiterbildungsmassnahmen für das Spielbankenpersonal, bis zum 30. April des nachfolgenden Jahres.

Sie hat der ESBK unaufgefordert folgende Informationen einzureichen und auf dem aktuellen Stand zu halten (punktuelle Einreichungspflicht):

- die wesentliche Beeinträchtigung des guten Rufes der Organe oder der Mitarbeiter der Konzessionärin;
- die Betriebs- und Öffnungszeiten der Spielbank sowie des Tischspiel- und des Automatenbereichs;
- die Berichte über das Ergebnis von QM-Audits und –Reaudits;
- die Berichte über das Ergebnis allfälliger Sonderprüfungen.

## **2. Bedingungen und Auflagen**

### **2.1. Erwerb von Beteiligungen**

Die Mittel zum Erwerb einer Beteiligung an der Konzessionärin dürfen auf jeglicher Beteiligungsstufe nicht aus einer Schenkung oder einem Darlehen stammen, die/das eine andere wirtschaftlich berechtigte Person oder ein wichtiger Geschäftspartner der Spielbank gewährt hat.

Wird eine Beteiligung an der Konzessionärin unter Berücksichtigung von Ziffer 1.2 hier vor erworben, muss der Erwerber den Nachweis erbringen, dass er die gesetzlichen Bedingungen an wirtschaftlich Berechtigte erfüllt, insbesondere dass er über genügend Eigenmittel und einen guten Ruf verfügt.

Die ESBK prüft, ob die gesetzlichen Vorschriften in Bezug auf die wirtschaftlich Berechtigten eingehalten sind und entscheidet über das weitere Vorgehen.

## **2.2. Eigenmittelvorschriften**

Das Eigenkapital der Konzessionärin gemäss Artikel 663a Absatz 3 OR muss während der gesamten Konzessionsdauer mindestens 30 Prozent der Bilanzsumme oder 20 Prozent des erzielten Bruttospielertrags betragen. Massgebend ist der jeweils grössere dieser beiden Werte. Unabhängig von diesen Quoten muss während der gesamten Konzessionsdauer das Mindesteigenkapital der Konzessionärin in Form von liberiertem Aktienkapital 4 Millionen Franken betragen.

Die ESBK kann unter Berücksichtigung der Umstände, insbesondere der Zusammensetzung der Aktiven und Passiven sowie der Betriebsrisiken, eine höhere Eigenkapitalquote vorschreiben.

Die Gewährung von Darlehen, Krediten oder das anderweitige zur Verfügung stellen von Geld durch die Konzessionärin an wirtschaftlich Berechtigte oder diesen nahe stehenden Personen ist verboten.

## **2.3. Wichtige Geschäftspartner / Know how-Partner**

Die Verträge mit den wichtigsten Geschäftspartnern (z.B. Service-Partner oder Lieferanten von Spielbankeneinrichtungen und Spielautomaten) müssen marktkonform gestaltet sein. Geschäftspartner dürfen keinerlei direkte oder indirekte Einflussnahme auf die Organe, die Geschäftsführung und den Geschäftsbetrieb der Konzessionärin ausüben können. Das Entgelt für die Leistungen, die der Geschäftspartner der Konzessionärin erbringt, darf weder in einer Gewinnbeteiligung bestehen, noch bruttospielertrags- oder sonstwie umsatzabhängig sein. In begründeten Fällen kann die ESBK eine geringfügige bruttospielertrags- oder umsatzabhängige Entschädigung bewilligen. Die wichtigen Geschäftspartner der Konzessionärin sind in Anhang III aufgeführt.

## **2.4. Organe und Mitarbeiter**

Die Organe und Mitarbeiter der Konzessionärin müssen über einen guten Ruf verfügen. Sie dürfen keine Tätigkeiten ausüben, die mit den Interessen der Konzessionärin kollidieren oder aus anderen Gründen mit ihrer Funktion innerhalb des Spielbankbetriebes unvereinbar sind. Sie dürfen insbesondere nicht an Zuliefer-, Wartungs- oder Beratungsfirmen beteiligt oder dafür tätig sein, wenn diese Firmen in einer Beziehung zur Konzessionärin stehen.

## **2.5. Servicepartner und Gerätelieferanten**

Servicepartner und Lieferanten von Geräten, Anlagen und Installationen, die für den Betrieb der Konzessionärin eine spezifische Bedeutung haben, dürfen keinen massgeblichen direkten oder indirekten Einfluss auf die Konzessionärin ausüben, sei es durch eine massgebliche Beteiligung, sei es mit anderen Mitteln.

Als massgeblich in diesem Zusammenhang gilt in der Regel eine Beteiligung von 20 Prozent oder mehr an Stimmen und/oder des Kapitals an der Konzessionärin. Es gilt die

konsolidierte Betrachtungsweise. Auf Grund besonderer Umstände kann die Unvereinbarkeit auch unterhalb dieses Schwellenwertes liegen.

## **2.6. Outsourcing**

Alle Tätigkeiten, die zum Kern des Betriebes einer Spielbank gehören, müssen durch betriebseigene Mitarbeiter der Konzessionärin ausgeübt werden, also durch solche, die der Konzessionärin gegenüber als Arbeitnehmer – und nicht nur als Beauftragte – verantwortlich sind. Das Outsourcing ist demzufolge nur für Tätigkeiten möglich, die nicht zum Kern des Spielgeschäftes gehören. Die im Anhang IV genannten Tätigkeiten werden von Dritten im Auftrag der Konzessionärin erbracht. Für die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten bleibt die Konzessionärin verantwortlich.

## **2.7. Betriebsaufnahme**

Die Tischspiele, Glücksspielautomaten, das Jackpotsystem sowie das elektronische Abrechnungs- und Kontrollsystem (EAKS) dürfen von der Konzessionärin nur dann in Betrieb genommen werden, wenn sie den spieltechnischen Anforderungen entsprechen, wenn eine entsprechende Konformitätserklärung nach Artikel 63 VSBG vorliegt und wenn die ESBK die Bewilligung zur Betriebsaufnahme erteilt hat (Art. 17 VSBG).

Der Konformitätserklärung sind folgende Dokumente beizulegen:

- die Bestätigung, das Prüfergebnis und der Prüfbericht gemäss Artikel 56 Absatz 6 GSV einer Konformitätsbewertungsstelle nach Artikel 56 Absätze 3 und 4 GSV;
- die technische Dokumentation nach den Artikeln 54 und 55 GSV;
- das Ergebnis der Prüfung des Verbundes sämtlicher Geräte und Systeme.

Auf den gleichen Zeitpunkt hat die Konzessionärin auch die Unterlagen für das Kameraüberwachungssystem nach Artikel 54 Absatz 1 GSV einzureichen.

## **3. Weitere Bestimmungen**

### **3.1. Frist zur Betriebsaufnahme**

Die Frist zur Betriebsaufnahme beträgt sechs Monate nach Konzessionserteilung.

### **3.2. Entzug, Einschränkung, Suspendierung**

Der berechtigte Entzug, die berechtigte Suspendierung oder Einschränkung der Konzession erfolgt ohne Entschädigung.

Die ESBK kann, auch wenn kein Verschulden der Konzessionärin vorliegt, die Konzession entziehen, einschränken oder suspendieren, wenn insbesondere die notwendigen Unterlagen in Zusammenhang mit einer Änderung in den direkten oder indirekten Beteili-



gungsverhältnissen nicht oder unvollständig eingereicht worden sind oder wenn es sich erweist, dass die wirtschaftlich Berechtigten die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllen.

### **3.3. Revisionsbericht**

Die Konzessionärin reicht jährlich einen gemäss den Kriterien der ESBK erstellten Revisionsbericht nach Artikel 73 VSBG ein. Der Bericht ist von einer Revisionsstelle bzw. einem verantwortlichen Revisor zu erstellen, welcher die Kriterien der ESBK erfüllt, damit diese den Bericht anerkennt.

### **3.4. Sozialkonzept**

Das Sozialkonzept der Konzessionärin hat einerseits namentlich Präventivmassnahmen wie Informationen über die Spielrisiken, Adressen von Selbsthilfegruppen und Selbsterhebungsbögen sowie andererseits einen Massnahmenkatalog zur Früherkennung von spielsuchtgefährdeten Spielern, Kriterien für die Beurteilung des Schweregrads der Spielsucht und Gesprächstechniken für den Umgang mit suchgefährdeten und süchtigen Spielern gemäss den Anforderungen der ESBK zu enthalten.

## **4. Gebühr**

Für die Erteilung der Konzession wird eine einmalige Konzessionsgebühr von CHF 30'000.- erhoben. Die Gebühr wird 30 Tage nach Erhalt der Konzession fällig.

## **5. Anhänge**

Die Anhänge I-VI (Angaben über die Konzessionärin, Angaben über den Spielbetrieb, wichtige Geschäftspartner, Outsourcing, Beziehungsorganigramm, internes Organigramm) sind integrierende Bestandteile dieser Konzession.

Die ESBK kann diese Anhänge jederzeit ändern und ergänzen.

## **6. Rechtsmittel**

Dieser Entscheid ist nicht anfechtbar (Art. 16 Abs. 1 SBG).

## **7. Publikation**

Die Konzession wird ohne Anhänge im Bundesblatt und im Amtsblatt des Kantons X publiziert. Die aktuellen Anhänge II (Angaben über den Spielbetrieb) und V (Beziehungsorganigramm) werden von der ESBK in geeigneter Weise publiziert. Unter Vorbehalt entgegenstehender Interessen an der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen oder am Persönlichkeitsschutz kann sie weitere Angaben über die Konzessionärin publizieren.

3003 Bern, den

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident

Die Bundeskanzlerin

**Anhang 11 – Vorlage «Konzessionsurkunde Typ B»**



**DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT**

Auf Empfehlung der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) vom ....

Auf Antrag des EJPD vom ....

Gestützt auf den Beschluss des Bundesrates vom ....

Gestützt auf die Stellungnahme der Regierung des Kantons ... vom.... sowie die Stellungnahme des Gemeinderats..... vom .....

in Anwendung des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (SBG, SR 935.52) sowie dessen Ausführungsvorschriften

erteilt der

**X AG**

**Strasse**

**PLZ Ort**

**eine**

**Standort- und Betriebskonzession B**

Diese Konzession trägt die Nummer XXX

# **1. Gegenstand und Grundlage der Konzession**

## **1.1. Erteilung der Konzession**

Der Casino X AG (Konzessionärin) wird für die Dauer von 20 Jahren eine Standort- und Betriebskonzession B erteilt. Sie hat das Recht und die Pflicht zur Errichtung und zum Betrieb einer Spielbank mit einer Konzession B in der Gemeinde X. Es besteht kein Rechtsanspruch auf eine allfällige Erneuerung der Konzession (Art. 16 und Art. 17 Abs. 2 SBG).

Die Konzession wird auf Grund der von der Konzessionärin im Laufe des Konzessionsverfahrens gemachten Angaben unter der Voraussetzung erteilt, dass die Konzessionärin wahrheitsgemässe und vollständige Angaben gemacht hat.

Unabhängig von den in dieser Konzessionsurkunde explizit genannten Pflichten, hat die Konzessionärin sämtliche gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Insbesondere die folgenden Rechtsvorschriften sind anwendbar:

- Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (SBG; SR 935.52);
- Verordnung vom 23. Februar 2000 über Glücksspiele und Spielbanken (VSBG; SR 935.521);
- Verordnung des EJPD vom 20. Dezember 2001 über Überwachungssysteme und Glücksspiele (GSV; SR 935.521.21);
- Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG; SR 955.0);
- Verordnung der ESBK vom 28. Februar 2000 über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei (VESBK-BGW; SR 955.021).

Zukünftige Änderungen in den gesetzlichen Grundlagen bleiben ausdrücklich vorbehalten. Haben diese Auswirkungen auf die Konzession, wird diese von der ESBK angepasst.

Die Konzessionärin ist verpflichtet, nach bestem Wissen und Gewissen die Rechtsvorschriften einzuhalten sowie die in vorliegender Konzessionsurkunde umschriebenen Pflichten, Bedingungen und Auflagen zu erfüllen. Namentlich hat sie:

- die Verfügungen, Mitteilungen, Weisungen und Anordnungen der ESBK zu befolgen;
- die Spielbank mit der gebotenen Sorgfalt, Integrität und Professionalität sowie mit dem nötigen Verantwortungsbewusstsein zu betreiben;
- einen qualitativ hochstehenden Spielbetrieb zu gewährleisten, namentlich neuen Erkenntnissen beim Betrieb einer Spielbank sowie der technischen Entwicklung auf diesem Gebiet gebührend Rechnung zu tragen und diese entsprechend umzusetzen.

Die Konzessionärin stellt mittels geeigneter Massnahmen sicher, dass sie während der gesamten Konzessionsdauer die gesetzlichen Konzessionsvoraussetzungen erfüllt.

Namentlich hat sie über genügend Eigenmittel zu verfügen, für die einwandfreie Herkunft der Mittel einzustehen sowie eine genügende Rentabilität sicherzustellen. Die Konzessionärin, die Mitglieder ihrer Organe, die leitenden Angestellten, die wirtschaftlich Berechtigten bzw. deren Organe sowie die wichtigsten Geschäftspartner und deren Organe haben über einen guten Ruf zu verfügen. Die Konzessionärin muss ihre Unabhängigkeit wahren und bezüglich ihrer Strukturen, ihrer wirtschaftlichen Beziehungen und ihres Ge-

schäftsgebarens Transparenz gewährleisten. Sie hat mit geeigneten Massnahmen der Spielsucht vorzubeugen und die Geldwäscherei zu bekämpfen.

## **1.2. Meldung von Änderungen**

Die Konzessionärin ist verpflichtet, alle Änderungen der Konzessionsvoraussetzungen unaufgefordert, umgehend und vollständig der ESBK zu melden (Art. 18 SBG, Art. 18 VSBG).

Bei folgenden Änderungen ist eine vorgängige Genehmigung durch die ESBK einzuholen:

- Wahl neuer Organe;
- Änderungen in der Geschäftsleitung (Personen mit Unterschriftsberechtigung);
- Änderungen der Statuten und des Geschäftsreglementes;
- Änderungen der Aktionäre der Konzessionärin (wirtschaftlich Berechtigte der 1. Stufe), sofern davon eine Beteiligung von 5 oder mehr Prozent am Kapital oder der Stimmkraft betroffen ist;
- Änderungen eines wichtigen Geschäftspartners gemäss Anhang III;
- Änderung der Revisionsstelle oder des verantwortlichen Revisors;
- Veränderungen des Spielangebotes.

Folgende Änderungen sind der ESBK zu melden, diese prüft, ob die Konzessionsvoraussetzungen noch erfüllt sind. Die ESBK kann gegebenenfalls insbesondere die Änderung untersagen:

- Änderungen der Beteiligungen und Geschäftsbeziehungen gemäss den Anhängen I und III;
- Neueintritte;
- Änderungen von wirtschaftlich Berechtigten der weiteren Beteiligungsstufen, sofern davon eine Beteiligung von 5 oder mehr Prozent am Kapital oder der Stimmkraft betroffen ist;
- Änderungen bei den Verträgen zwischen der Konzessionärin einerseits sowie den wirtschaftlich Berechtigten und den wichtigsten Geschäftspartnern andererseits;
- die Aufnahme von Fremdkapital;
- Änderungen in den Aktionärsbindungsverträgen;
- Änderungen im Bereich des Sicherheits- oder Sozialkonzepts sowie bei den Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei;
- Änderungen der internen Organisationsstrukturen und Abläufe (QM-Management);
- Veränderungen im Annexangebot.

Zur Sicherstellung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften kann die ESBK neue Auflagen und Bedingungen anordnen.

## **1.3. Informationspflichten**

Die Konzessionärin hat der ESBK unaufgefordert und periodisch namentlich folgende Dokumente einzureichen (periodische Einreichungspflicht) :

- die Monatsabrechnung, Quartalsabrechnung, Quartalsdeklaration und Jahresabrechnung (Deklaration) über den erzielten Bruttospielertrag der einzelnen Spiele, gemäss den Weisungen der ESBK;
- die nach den IAS Normen erstellte und geprüfte Jahresrechnung (Art. 70 ff. VSBG) und den gemäss den Weisungen der ESBK erstellten Revisionsbericht (Art. 73 VSBG) sowie die geprüfte statutarische Jahresrechnung, jeweils bis zum 30. April des nachfolgenden Jahres;
- den Zwischenabschluss per 30. Juni, jeweils bis zum 30. September des laufenden Jahres;
- die geprüften Jahresrechnungen für die in Anhang I Ziffer 9.9. bezeichneten wirtschaftlich Berechtigten;
- das Aktienregister der Konzessionärin per 31. Dezember, jeweils bis zum 31. Januar des nachfolgenden Jahres;
- einen Bericht über die Umsetzung des Sozialkonzeptes, bis zum 30. April des nachfolgenden Jahres;
- einen von ihr erstellten Bericht über die Umsetzung der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei, bis zum 30. April des nachfolgenden Jahres;
- Berichte über Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für das Spielbankenpersonal, bis zum 30. April des nachfolgenden Jahres.

Sie hat der ESBK unaufgefordert folgende Informationen einzureichen und auf dem aktuellen Stand zu halten (punktuelle Einreichungspflicht):

- die wesentliche Beeinträchtigung des guten Rufes der Organe oder der Mitarbeiter der Konzessionärin;
- die Betriebs- und Öffnungszeiten der Spielbank sowie des Tischspiel- und des Automatenbereichs;
- die Berichte über das Ergebnis von QM-Audits und –Reaudits;
- die Berichte über das Ergebnis allfälliger Sonderprüfungen.

## **2. Bedingungen und Auflagen**

### **2.1. Erwerb von Beteiligungen**

Die Mittel zum Erwerb einer Beteiligung an der Konzessionärin dürfen auf jeglicher Beteiligungsstufe nicht aus einer Schenkung oder einem Darlehen stammen, die/das eine andere wirtschaftlich berechnigte Person oder ein wichtiger Geschäftspartner der Spielbank gewährt hat.

Wird eine Beteiligung an der Konzessionärin unter Berücksichtigung von Ziffer 1.2. hier vor erworben, muss der Erwerber den Nachweis erbringen, dass er die gesetzlichen Bedingungen an wirtschaftlich Berechnigte erfüllt, insbesondere dass er über genügend Eigenmittel und einen guten Ruf verfügt.

Die ESBK prüft, ob die gesetzlichen Vorschriften in Bezug auf die wirtschaftlich Berechnigten eingehalten sind und entscheidet über das weitere Vorgehen.

## **2.2. Eigenmittelvorschriften**

Das Eigenkapital der Konzessionärin gemäss Artikel 663a Absatz 3 OR muss während der gesamten Konzessionsdauer mindestens 30 Prozent der Bilanzsumme oder 20 Prozent des erzielten Bruttospielertrags betragen. Massgebend ist der jeweils grössere dieser beiden Werte. Unabhängig von diesen Quoten muss während der gesamten Konzessionsdauer das Mindesteigenkapital der Konzessionärin in Form von liberiertem Aktienkapital 2 Millionen Franken betragen.

Die ESBK kann unter Berücksichtigung der Umstände, insbesondere der Zusammensetzung der Aktiven und Passiven sowie der Betriebsrisiken, eine höhere Eigenkapitalquote vorschreiben.

Die Gewährung von Darlehen, Krediten oder das anderweitige zur Verfügung stellen von Geld durch die Konzessionärin an wirtschaftlich Berechtigte oder diesen nahe stehenden Personen ist verboten.

## **2.3. Wichtige Geschäftspartner / Know-how-Partner**

Die Verträge mit den wichtigen Geschäftspartnern (z.B. Service-Partner oder Lieferanten von Spielbankeneinrichtungen und Spielautomaten) müssen marktkonform gestaltet sein.

Geschäftspartner dürfen keinerlei direkte oder indirekte Einflussnahme auf die Organe, die Geschäftsführung und den Geschäftsbetrieb der Konzessionärin ausüben können. Dies gilt nicht für Geschäftspartner, die mit einem wirtschaftlich Berechtigten der Konzessionärin durch Mehrheitsbeteiligung konzernmässig verbunden sind.

Das Entgelt für die Leistungen, die der Geschäftspartner der Konzessionärin erbringt, darf weder in einer Gewinnbeteiligung bestehen, noch bruttospielertrags- oder sonstige umsatzabhängig sein. In begründeten Fällen kann die ESBK eine geringfügige bruttospielertrags- oder umsatzabhängige Entschädigung bewilligen. Die wichtigen Geschäftspartner der Konzessionärin sind in Anhang III aufgeführt.

## **2.4. Organe und Mitarbeiter**

Die Organe und Mitarbeiter der Konzessionärin müssen über einen guten Ruf verfügen. Sie dürfen keine Tätigkeiten ausüben, die mit den Interessen der Konzessionärin kollidieren oder aus anderen Gründen mit ihrer Funktion innerhalb des Spielbankbetriebes unvereinbar sind. Sie dürfen insbesondere nicht an Zuliefer-, Wartungs- oder Beratungsfirmen beteiligt oder dafür tätig sein, wenn diese Firmen in einer Beziehung zur Konzessionärin stehen. Dies gilt nicht für Organe und Mitarbeiter von Unternehmen, die mit einem wirtschaftlich Berechtigten der Konzessionärin durch Mehrheitsbeteiligung konzernmässig verbunden sind.

## **2.5. Servicepartner und Gerätelieferanten**

Servicepartner und Lieferanten von Geräten, Anlagen und Installationen, die für den Betrieb der Konzessionärin eine spezifische Bedeutung haben, dürfen keinen massgebli-

chen direkten oder indirekten Einfluss auf die Konzessionärin ausüben, sei es durch eine massgebliche Beteiligung, sei es mit anderen Mitteln. Dies gilt nicht für Unternehmen, die mit einem wirtschaftlich Berechtigten der Konzessionärin durch Mehrheitsbeteiligung konzernmässig verbunden sind.

Als massgeblich in diesem Zusammenhang gilt in der Regel eine Beteiligung von 20 Prozent oder mehr an Stimmen und/oder des Kapitals an der Konzessionärin. Es gilt die konsolidierte Betrachtungsweise. Auf Grund besonderer Umstände kann die Unvereinbarkeit auch unterhalb dieses Schwellenwertes liegen.

## **2.6. Outsourcing**

Alle Tätigkeiten, die zum Kern des Betriebes einer Spielbank gehören, müssen durch betriebseigene Mitarbeiter der Konzessionärin ausgeübt werden, also durch solche, die der Konzessionärin gegenüber als Arbeitnehmer – und nicht nur als Beauftragte – verantwortlich sind. Das Outsourcing ist demzufolge nur für Tätigkeiten möglich, die nicht zum Kern des Spielgeschäftes gehören. Die im Anhang IV genannten Tätigkeiten werden von Dritten im Auftrag der Konzessionärin erbracht. Für die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten bleibt die Konzessionärin verantwortlich.

## **2.7. Betriebsaufnahme**

Die Tischspiele, Glücksspielautomaten, das Jackpotsystem sowie das elektronische Abrechnungs- und Kontrollsystem (EAKS) dürfen von der Konzessionärin nur dann in Betrieb genommen werden, wenn sie den spieltechnischen Anforderungen entsprechen, wenn eine entsprechende Konformitätserklärung nach Artikel 63 VSBG vorliegt und wenn die ESBK die Bewilligung zur Betriebsaufnahme erteilt hat (Art. 17 VSBG).

Der Konformitätserklärung sind folgende Dokumente beizulegen:

- die Bestätigung, das Prüfergebnis und der Prüfbericht gemäss Artikel 56 Absatz 6 GSV einer Konformitätsbewertungsstelle nach Artikel 56 Absätze 3 und 4 GSV;
- die technische Dokumentation nach den Artikeln 54 und 55 GSV;
- das Ergebnis der Prüfung des Verbundes sämtlicher Geräte und Systeme.

Auf den gleichen Zeitpunkt hat die Konzessionärin auch die Unterlagen für das Kameraüberwachungssystem nach Artikel 54 Absatz 1 GSV einzureichen.

## **3. Weitere Bestimmungen**

### **3.1. Frist zur Betriebsaufnahme**

Die Frist zur Betriebsaufnahme beträgt sechs Monate nach Konzessionserteilung.



### **3.2. Entzug, Einschränkung, Suspendierung**

Der berechtigte Entzug, die berechtigte Suspendierung oder Einschränkung der Konzession erfolgt ohne Entschädigung.

Die ESBK kann, auch wenn kein Verschulden der Konzessionärin vorliegt, die Konzession entziehen, einschränken oder suspendieren, wenn insbesondere die notwendigen Unterlagen in Zusammenhang mit einer Änderung in den direkten oder indirekten Beteiligungsverhältnissen nicht oder unvollständig eingereicht worden sind oder wenn es sich erweist, dass die wirtschaftlich Berechtigten die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllen.

### **3.3. Revisionsbericht**

Die Konzessionärin reicht jährlich einen gemäss den Kriterien der ESBK erstellten Revisionsbericht nach Artikel 73 VSBG ein. Der Bericht ist von einer Revisionsstelle bzw. einem verantwortlichen Revisor zu erstellen, welcher die Kriterien der ESBK erfüllt, damit diese den Bericht anerkennt.

### **3.4. Sozialkonzept**

Das Sozialkonzept der Konzessionärin hat einerseits namentlich Präventivmassnahmen wie Informationen über die Spielrisiken, Adressen von Selbsthilfegruppen und Selbsterhebungsbögen sowie andererseits einen Massnahmenkatalog zur Früherkennung von spielsuchtgefährdeten Spielern, Kriterien für die Beurteilung des Schweregrads der Spielsucht und Gesprächstechniken für den Umgang mit suchtgefährdeten und süchtigen Spielern gemäss den Anforderungen der ESBK zu enthalten.

## **4. Abgabereduktion**

### **4.1. Verwendung der Erträge für öffentliche Interessen der Region oder für gemeinnützige Zwecke (Art. 42 Abs. 1 SBG)**

Die Konzessionärin erfüllt die Bedingungen für die Gewährung einer Abgabereduktion gemäss Artikel 42 Absatz 1 SBG, namentlich auf Grund:

- der Statuten der Casino X AG vom ....., insbesondere Ziffer X;
- X
- X

Die Reduktion des ordentlichen Abgabesatzes nach Artikel 41 SBG wird jährlich nach folgenden Kriterien festgelegt:

- sofern 1/8 des Nettospielertrages (NSE) – d.h. der Bruttospielertrag nach Artikel 75 VSBG abzüglich die nach Artikel 80 VSBG berechnete Spielbankenabgabe – für öffentliche Interessen der Region oder für gemeinnützige Zwecke verwendet wird, reduziert sich der Abgabesatz nach Artikel 41 SBG um 5 %;
- wird mehr als 1/8 des Nettospielertrages verwendet, reduziert sich der Abgabesatz linear um maximal 25 %. Die Maximalreduktion wird gewährt, sofern 5/8 des Netto-

spielertrages oder mehr für öffentliche Interessen der Region oder für gemeinnützige Zwecke verwendet werden.

Es gilt folgender Reduktionsverlauf:

<b>verwendeter NSE nach Art. 42 Abs. 1 SBG</b>	<b>Ermässigung des Abgabesatzes</b>
< 1/8	0%
1/8	5%
2/8	10%
3/8	15%
4/8	20%
5/8	25%
> 5/8	25%

Bei der definitiven jährlichen Veranlagung überprüft die ESBK die Beträge, die effektiv für öffentliche Interessen der Region oder für gemeinnützige Zwecke verwendet wurden. Sie kontrolliert, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Reduktion erfüllt sind. Sie überprüft insbesondere die Einhaltung folgender Grundsätze:

- wenn die Spielbank die Verteilung der Mittel nicht selber vornimmt, kann sie einen Dritten (Stiftung, gemeinnützige Organisation, öffentlichrechtliche Körperschaft) damit beauftragen. Dieser Dritte muss vollkommen unabhängig von der Spielbank sein. Dazu muss er, gestützt auf seine Statuten oder andere verbindliche Regelungen, über genaue und überprüfbare Verteilungskriterien verfügen und rechenschaftspflichtig sein;
- der Kreis der Endempfänger der Leistungen muss offen sein. Zahlungen an private Organisationen, an Clubs oder an politische Parteien, die in erster Linie die Interessen ihrer Mitglieder wahren, berechtigen zu keiner Ermässigung;
- die Konzessionärin und die Leistungsempfänger müssen in einem Verhältnis der vollkommenen gegenseitigen Unabhängigkeit zueinander stehen. Zahlungen an Unternehmen der gleichen Gruppe und Kreuzsubventionen rechtfertigen keine Ermässigung. Die Zahlung von Leistungen an Inhaber von Anteilen an der Spielbank rechtfertigt ebenfalls zu keiner Ermässigung;
- die Leistungen dürfen mit keinerlei Gegenleistungen der Empfänger verknüpft werden;
- die Leistungsempfänger und allfällige mit der Verteilung beauftragte Dritte dürfen keine gewinnorientierten Organisationen sein;
- die Empfänger der Leistungen müssen ihren Sitz in der Region der Spielbank haben;
- Leistungen der Spielbank, die gesetzlich geschuldet sind (Steuern, Ausgaben im Rahmen des Sozialkonzeptes usw.) berechtigen zu keiner Ermässigung;
- nicht alle Leistungen an die Allgemeinheit gelten als Leistungen im öffentlichen Interesse oder für gemeinnützige Zwecke im Sinne von Artikel 42 Absatz 1 SBG. Die Leistung muss uneigennützig sein. Sie muss einem wirklichen Unterstützungsbedürfnis entsprechen und zu einer Verbesserung der Qualität der unterstützten Tätigkeit führen. Reine Unterhaltungs- oder Geschäftsanlässe fallen nicht unter diese Kategorie;
- die effektiv geleisteten Zahlungen sind zu kontrollieren und jährlich von der Revisionsstelle der Spielbank zu bestätigen.

## Spezialfall öffentlichrechtliche Körperschaften

- Ist eine öffentlichrechtliche Körperschaft Aktionärin einer Spielbank und bezieht sie in dieser Eigenschaft Dividenden oder andere Zahlungen, so begründen diese Leistungen keine Ermässigung. Die Leistungen im öffentlichen Interesse der Region oder für gemeinnützige Zwecke müssen als effektiver Aufwand in den Jahresrechnungen der Spielbank verbucht sein.
- Zahlungen in die allgemeine Kasse einer öffentlichrechtlichen Körperschaft zur Finanzierung ihrer üblichen Aufgaben rechtfertigen keine Ermässigung, selbst wenn sie im öffentlichen Interesse liegen. Einzig zweckgebundene Leistungen im öffentlichen Interesse oder Leistungen, die in den erweiterten Aufgabenbereich einer öffentlichrechtlichen Körperschaft fallen und darauf abzielen, die Attraktivität der Gegend zu erhöhen, können zu einer Reduktion des Abgabesatzes führen. Diese Zahlungen müssen in einer gesonderten Buchhaltung erfasst werden.
- Wenn eine öffentlichrechtliche Körperschaft die Verteilung der von der Spielbank geleisteten Zahlungen selber vornimmt, muss sie über genaue und überprüfbare Verteilungskriterien verfügen.

### **4.2. Abhängigkeit vom saisonalen Tourismus (Art. 42 Abs. 2 SBG)**

Der Konzessionärin wird für die Dauer der Konzession die maximal mögliche Abgabereduktion nach Artikel 42 Absatz 2 SBG gewährt. Der anwendbare Abgabesatz wird um einen Drittel reduziert.

## **5. Gebühr**

Für die Erteilung der Konzession wird eine einmalige Konzessionsgebühr von CHF 20'000.- erhoben. Die Gebühr wird 30 Tage nach Erhalt der Konzession fällig.

## **6. Anhänge**

Die Anhänge I-VI (Angaben über die Konzessionärin, Angaben über den Spielbetrieb, wichtige Geschäftspartner, Outsourcing, Beziehungsorganigramm, internes Organigramm) sind integrierende Bestandteile dieser Konzession.

Die ESBK kann diese Anhänge jederzeit ändern und ergänzen.

## **7. Rechtsmittel**

Dieser Entscheid ist nicht anfechtbar (Art. 16 Abs. 1 SBG).

## 8. Publikation

Die Konzession wird ohne Anhänge im Bundesblatt und im Amtsblatt des Kantons Graubünden publiziert. Die aktuellen Anhänge II (Angaben über den Spielbetrieb) und V (Beziehungsorganigramm) werden von der ESBK in geeigneter Weise publiziert. Unter Vorbehalt entgegenstehender Interessen an der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen oder am Persönlichkeitsschutz, kann sie weitere Angaben über die Konzessionärin publizieren.

3003 Bern, den X

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident

X

Die Bundeskanzlerin

X

## Anhang 12 – Vorlage « Konzessionserweiterungsurkunde »



DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT  
LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
IL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO  
IL CUSSEGL FEDERAL SVIZZER

Auf der Grundlage der Konzession Nr. X vom X

Auf Antrag der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) vom

Auf Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) vom

In Anwendung des Bundesgesetzes vom 29. September 2017 über Geldspiele (BGS; SR 935.51) sowie dessen Ausführungsvorschriften

erteilt der

**Casino X AG**

**Strasse**

**PLZ Ort**

**die Erweiterung der Konzession um das Recht, Spielbankenspiele online durchzuführen**

Konzessionserweiterung N° X

# **1. Gegenstand der Konzessionserweiterung**

## **1.1. Rechte und Pflichten der Konzessionärin**

Durch den vorliegenden Akt wird der Casino X AG (nachfolgend: Konzessionärin) als Trägerin der Konzession Nr. X (nachfolgend: Konzession) das Recht erteilt, Spielbankenspiele online durchzuführen.

Diese Erweiterung der Konzession um das Recht, Spielbankenspiele online durchzuführen (nachfolgend: Konzessionserweiterung) wird auf Grund der von der Konzessionärin im Laufe des Verfahrens um die Erteilung der Konzessionserweiterung gemachten Angaben erteilt. Die Erteilung erfolgt unter der Voraussetzung, dass diese Angaben wahrheitsgetreu und vollständig waren.

Soweit nicht anders angegeben, sind sämtliche Konzessionsbestimmungen *mutatis mutandis* ebenfalls für die vorliegende Konzessionserweiterung gültig.

Neben den in der Konzessionsurkunde sowie der vorliegenden Konzessionserweiterung festgelegten Verpflichtungen hat die Konzessionärin sämtliche rechtlichen Anforderungen zu beachten. Insbesondere die folgenden Rechtsvorschriften sind anwendbar:

- Bundesgesetz vom 29. September 2017 über Geldspiele (BGS; SR 935.51);
- Verordnung vom 7. November 2018 über Geldspiele (VGS; SR 935.511);
- Verordnung des EJPD vom 7. November 2018 über Spielbanken (SPBV-EJPD; SR 935.511.1);
- Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwG; SR 955.0);
- Verordnung der Eidgenössischen Spielbankenkommission vom 12. November 2018 über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwV-ESBK, SR 955.021).

Zukünftige Änderungen der gesetzlichen Grundlagen bleiben ausdrücklich vorbehalten.

Um Verwechslungen zwischen dem legalen und illegalen Angebot von Onlinespielen zu vermeiden, muss die Spielerin oder der Spieler jederzeit die Konzessionärin identifizieren können, auf deren Onlinespielseite sie oder er spielt. Hierfür muss der Name der Konzessionärin mindestens auf der Einstiegsseite ersichtlich sein, auf welcher die Online-Spiele angeboten werden.

Die auf der Onlinespielseite präsentierte Werbung darf den Spieler nicht zum Irrtum über die Konzessionsträgerin verleiten, die ihm die Spiele anbietet.

## **1.2. Meldung von Änderungen**

Nebst den Meldepflichten gemäss Ziffer 1.2 der Konzessionsurkunde sind der ESBK nachfolgende Änderungen zu melden. Diese prüft, ob die Voraussetzungen der Konzessionserweiterung noch gegeben sind und kann gegebenenfalls die Änderung untersagen:

- Änderungen der Zugriffsmöglichkeiten auf das Angebot von online durchgeführten Spielbankenspielen der Konzessionärin;
- Änderungen bei den Lieferantinnen von online durchgeführten Spielen der Konzessionärin;
- Änderungen bei den Verträgen zwischen der Konzessionärin und den Lieferantinnen von online durchgeführten Spielen.

### **1.3. Informationspflichten**

Nebst den Informationspflichten gemäss Ziffer 1.3 der Konzessionsurkunde ist die Konzessionärin verpflichtet, der ESBK bis zum 30. April des nachfolgenden Jahres unaufgefordert eine separate Erfolgsrechnung für die Durchführung der Onlinespiele einzureichen (periodische Einreichungspflicht).

## **2. Bedingungen und Auflagen**

### **2.1. Sozialkonzept und Sicherheitskonzept**

Die Konzessionärin überprüft ihr Sozialkonzept periodisch auf dessen Wirksamkeit in der Realität und nimmt die erforderlichen Anpassungen vor, um während der ganzen Konzessionsdauer die Ziele und Vorgaben der Gesetzgebung erfüllen zu können.

Die Konzessionärin überprüft ihr Sicherheitskonzept periodisch auf dessen Wirksamkeit und passt es den technischen Entwicklungen und den erkannten Risiken an. Das Informatiksicherheitsmanagement der Konzessionärin muss während der gesamten Dauer, in der sie Onlinespiele anbietet, nach der Norm ISO/IE 27001 zertifiziert sein oder durch andere Massnahmen eine vergleichbare Sicherheit gewährleisten.

### **2.2. Eigenmittelvorschriften**

Für die Durchführung von Onlinespielen muss die Konzessionärin über zusätzliches liberiertes Aktienkapital in der Höhe von 3 Millionen Franken verfügen, (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BGS). Das von der Konzessionärin während der Dauer des Betriebs von Onlinespielen sicherzustellende Mindesteigenkapital in Form von liberiertem Aktienkapital beträgt somit 5 Millionen Franken.

### **2.3. Wichtige Geschäftspartner und Know-how-Partner**

Abweichend von Ziffer 2.3 der Konzessionsurkunde dürfen Lieferantinnen von Onlinespielen in Abhängigkeit von Umsatz oder Ertrag entschädigt werden, sofern die Vergütung angemessen ist (Art. 46 Abs. 2 BGS).

Als Lieferantinnen von Onlinespielen gelten natürliche oder juristische Personen, die die Spiele selbst entwickeln (Herstellerinnen) oder die als Eigentümerinnen dieser Spiele über das alleinige Vertriebsrecht verfügen. Nur mit diesen Personen darf die Konzessionärin Verträge abschliessen, die eine Entschädigung in Abhängigkeit von Umsatz oder Ertrag vorsehen, sofern die Vergütung angemessen ist.

Die Konzessionärin muss sicherstellen, dass sie mit den eingegangenen vertraglichen Bindungen Gewähr für eine einwandfreie und unabhängige Führung der Geschäfte bietet (Art. 8 Abs. 1 Bst. d BGS). Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Konzessionärin frei darüber entscheidet, welche Spiele sie auf ihrer Spielplattform anbietet und sie die in Art. 9 Abs. 2 VGS aufgeführten zentralen Tätigkeiten durch eigene qualifizierte Mitarbeitende selbst ausübt.

### **2.4. Einzahlung auf das Spielerkonto**

Um die gesetzlichen Anforderungen (Art. 50 VGS) zu erfüllen, muss die Konzessionärin sicherstellen, dass nur der Spieler oder die Spielerin Einzahlungen auf sein / ihr Spielerkonto tätigen kann.

## **3. Andere Vorschriften**

### **3.1. Betrieb**

Die Konzessionärin darf den Betrieb der Onlinespiele nur aufnehmen, wenn sie sämtliche gesetzlichen und technischen Vorgaben erfüllt und ihr die ESBK für jedes der Spiele, das sie anbietet, die Spielbewilligung erteilt hat.

Die Konzessionärin muss die gesetzlichen und technischen Vorgaben während der gesamten Dauer einhalten, in der sie Onlinespiele anbietet. Sie muss insbesondere die vollständige und korrekte Erfassung der Daten gemäss Art. 39 und 40 SPBV-EJPD und deren Übermittlung an die ESBK sicherstellen.

### **3.2. Entzug, Einschränkung, Suspendierung**

Die Gültigkeit dieser Konzessionserweiterung ist an die Gültigkeit der Konzession Nr. 516-008 gebunden. Sollte die Konzession entzogen oder suspendiert werden, verliert die Konzessionärin ebenfalls das Recht, Onlinespiele durchzuführen.

Die ESBK kann die Konzessionserweiterung unabhängig von der Konzession suspendieren oder entziehen.

Der berechtigte Entzug, die berechtigte Suspendierung oder Einschränkung der Konzessionserweiterung erfolgt ohne Entschädigung.

### **3.3. Unterbruch des Onlinespielbetriebs**

Im Falle eines Unterbruchs des Onlinespielbetriebs unterbreitet die Konzessionärin der ESBK einen Vorschlag betreffend die Massnahmen, die sie vorsieht, um die Spieler zu informieren und ihnen die Guthaben rückzuerstatten, die sich auf ihren Spielerkonti befinden.

Sofern der Unterbruch des Onlinespielbetriebs länger als 3 Monate dauert, darf die Konzessionärin den Spielbetrieb erst wiederaufnehmen, nachdem die ESBK festgestellt hat, dass die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden.

## **4. Gebühren und Kosten**

Für diese Konzessionserweiterung wird eine Gebühr in Höhe von 5000 Franken erhoben. Der Betrag ist innert 30 Tagen zu bezahlen.

## **5. Rechtsweg**

Diese Verfügung kann nicht angefochten werden (Art. 11 Abs. 1 BGS).

## **6. Veröffentlichung**

Die vorliegende Konzessionserweiterung wird im Bundesblatt sowie im Amtsblatt des Kantons X publiziert.

3003 Bern, den

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident

Der Bundeskanzler





Referenz: ESBK-D-A8653401/222/

## **Anhang 13 - Übersicht über die Empfehlungen der ESBK**

### **Empfehlung 1 der ESBK an den Bundesrat (vgl. Ziffer 3.2.1 des Berichts):**

Die Einteilung der Gebiete in die verschiedenen Zonen für die Standorte von zehn Spielbanken des Konzessionstyps A und 13 Spielbanken des Konzessionstyps B sei gutzuheissen. Pro Zone sei maximal eine Konzession zu vergeben. Die Gesamtanzahl der zu vergebenden Konzessionen sei auf maximal 23 festzulegen.

### **Empfehlung 2 der ESBK an den Bundesrat (vgl. Ziffer 3.2.1 des Berichts):**

Die ESBK sei zu beauftragen, die Vergabe einer Konzession für alle vom Bundesrat festgelegten Zonen und Konzessionstypen (vgl. dazu Empfehlung 1) auszuschreiben.

### **Empfehlung 3 der ESBK an den Bundesrat (vgl. Ziffer 3.2.1.1 des Berichts):**

Die ESBK sei anzuweisen, im Rahmen der Ausschreibung zur Vergabe einer Konzession des Typs A zu präzisieren, dass der innerhalb der Zone für den Betrieb der Spielbank zu wählende Standort es der Gesuchstellerin ermöglichen sollte, mit den terrestrisch angebotenen Spielbankenspielen einen Bruttospielertrag von jährlich mehr als 30 Millionen Franken zu erzielen. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn in dessen Einzugsgebiet in einer Fahrdistanz von 30 Minuten ungefähr 300'000 Personen wohnhaft sind.

### **Empfehlung 4 der ESBK an den Bundesrat (vgl. Ziffer 3.2.1.2 des Berichts):**

Die ESBK sei anzuweisen, im Rahmen der Ausschreibung zur Vergabe einer Konzession des Typs B zu präzisieren, dass:

- der innerhalb der Zone für den Betrieb der Spielbank zu wählende Standort es der Gesuchstellerin ermöglichen sollte, mit den terrestrisch angebotenen Spielbankenspielen einen Bruttospielertrag von jährlich mehr als 10 Millionen Franken zu erzielen. Dies ist in der Regel der Fall, wenn in dessen Einzugsgebiet in einer Fahrdistanz von 30 Minuten ungefähr 100'000 Personen wohnhaft sind;
- falls sich eine Gesuchstellerin innerhalb der Zone für einen Standort entscheidet, in dessen Einzugsgebiet weniger als 100'000 Personen wohnhaft sind, sie darlegen muss, dass sie auf andere Weise mit den terrestrisch angebotenen Spielbankenspielen einen Bruttospielertrag von jährlich mehr als 10 Millionen Franken erwirtschaften können sollte.

### **Empfehlung 5 der ESBK an den Bundesrat (vgl. Ziffer 3.2.1.3 des Berichts):**

Die von der ESBK definierten Zonen «Lausanne» und «Winterthur» für die Ausschreibung zweier neuer Konzessionen des Typs A seien gutzuheissen.

### **Empfehlung 6 der ESBK an den Bundesrat (vgl. Ziffer 3.2.2 des Berichts):**

Die ESBK sei zu beauftragen, die Vergabeverfahren in Form eines offenen Verfahrens durchzuführen und alle interessierten Parteien zum Bewerbungsverfahren zuzulassen.



**Empfehlung 7 der ESBK an den Bundesrat (vgl. Ziffer 3.2.2 des Berichts):**

Die ESBK sei zu beauftragen, Anfang Mai 2022 die Verfahrensmodalitäten und Anforderungen für Konzessionsgesuche im Bundesblatt zu publizieren sowie die Ausschreibungsunterlagen und die Vergabekriterien, die in den Grundzügen den Ausführungen im vorliegenden Bericht entsprechen, auf der Webseite der ESBK bekanntzugeben.

**Empfehlung 8 der ESBK an den Bundesrat (vgl. Ziffer 3.2.3 des Berichts):**

Die ESBK sei anzuweisen, dem Bundesrat die Verlängerung der Konzession für bestehende, nicht wieder konzessionierte Betreiberinnen nur nach eingehender Analyse der Vor- und Nachteile vorzuschlagen und nur, sofern die neue Konzessionärin dadurch nicht beeinträchtigt wird.

**Empfehlung 9 der ESBK an den Bundesrat (vgl. Ziffer 3.2.4 des Berichts):**

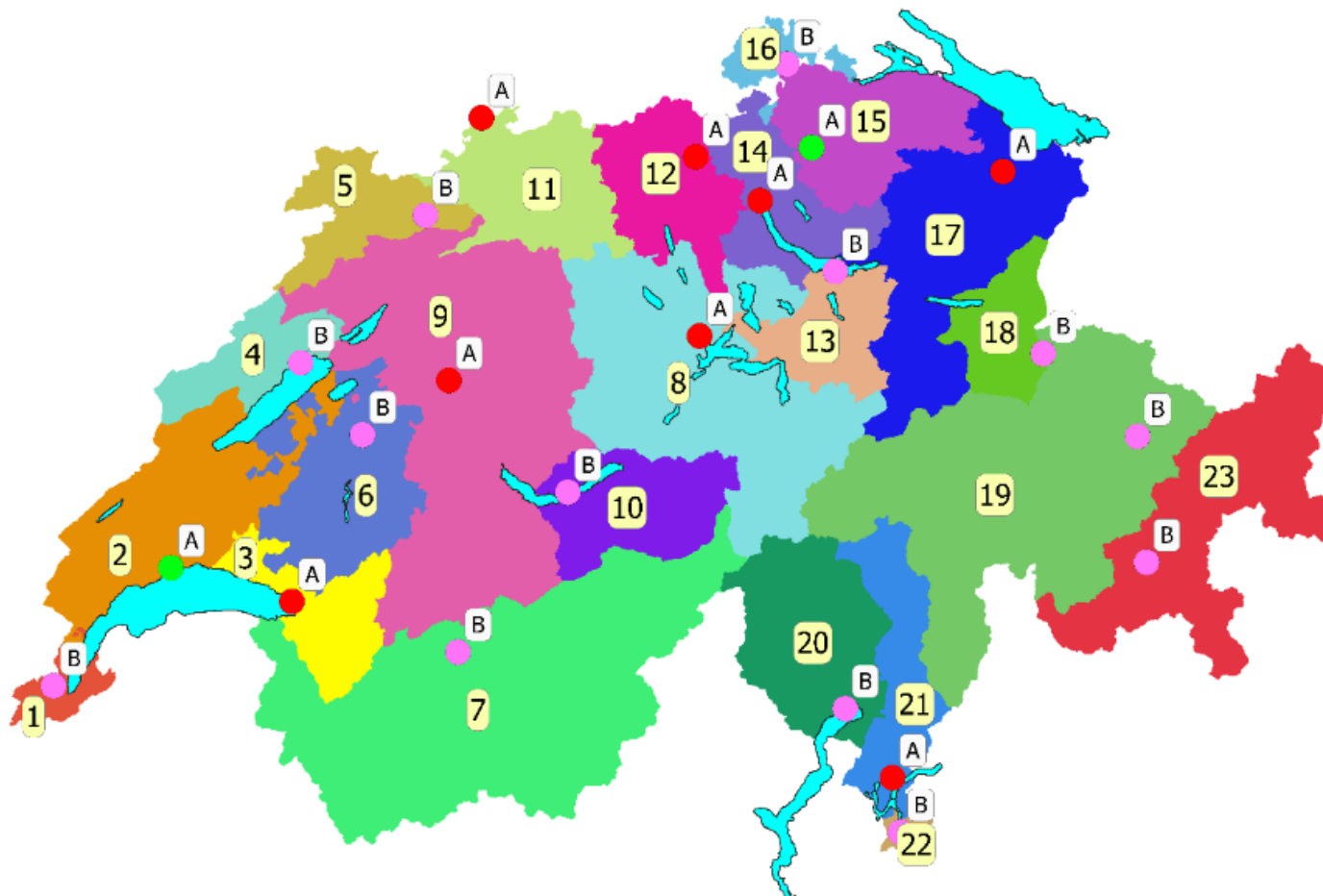
Die ESBK sei zu beauftragen, bei der Überarbeitung der Konzessionsurkunden die bisher in den Konzessionsurkunden (A und B) enthaltene Ziffer 2.5 aufzuheben. Die ESBK sei anzuweisen, zu prüfen, ob und inwiefern die Vorgabe durch andere Auflagen ersetzt werden muss, damit die einwandfreie Geschäftstätigkeit und unabhängige Geschäftsführung gesichert bleibt und insbesondere nicht durch wettbewerbsverzerrendes Verhalten beeinträchtigt werden kann.

**Empfehlung 10 der ESBK an den Bundesrat (vgl. Ziffer 3.2.5 des Berichts):**

Die ESBK sei anzuweisen, dem Bundesrat Gesuche zur Ablehnung zu empfehlen, mit denen Spielbanken um Erweiterung ihrer Konzession zum Betrieb von Online-Spielen mit Betriebsaufnahme vor Ablauf ihrer Konzession Ende 2024 ersuchen.

Referenz: ESBK-D-E0883401/358/

## Anhang 14 - Zonen, in deren Gebiet die Vergabe einer Konzession empfohlen wird:<sup>1</sup>



### Legende Zonen-Nr.

1. Zone «Genf»
2. Zone «Lausanne»
3. Zone «Montreux»
4. Zone «Neuchâtel»
5. Zone «Jura»
6. Zone «Fribourg»
7. Zone «Wallis»
8. Zone «Luzern»
9. Zone «Bern»
10. Zone «Oberland Ost»
11. Zone «Basel»
12. Zone «Baden-Aarau»
13. Zone «Schwyz»
14. Zone «Zürich»
15. Zone «Winterthur»
16. Zone «Schaffhausen»
17. Zone «St. Gallen»
18. Zone «Sarganserland»
19. Zone «Nordbünden»
20. Zone «Locarno»
21. Zone «Lugano»
22. Zone «Mendrisio»
23. Zone «Südbünden»

Die roten und pinken Punkte markieren die bisherigen Standorte der Spielbanken mit Angabe des Konzessionstyps A oder B.

<sup>1</sup> Karte nach redaktioneller Korrektur vom 18.05.2022

