



Referenz: ESBK-D-CF883401/285

Zusammenfassung des Berichts Casinolandchaft Schweiz - Situation Ende 2021

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 Casinolandchaft in die zukünftige Casinolandchaft ab 2025 überführt werden soll. Am 17. September 2021 beauftragte der Bundesrat die ESBK, ihm im Frühjahr 2022 einen Bericht über die Casinolandchaft Stand Ende 2021 einzureichen und ihm entsprechende Empfehlungen zu unterbreiten.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts zeigt die ESBK auf, dass sich die heutige Casinolandchaft 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 vergeben¹.

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 der Spielbankenabgabe erhobenen Einnahmen zugunsten der AHV betrugen 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 sind².

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 sollte³.

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 erschliessen⁴. 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

¹ Empfehlungen 1 und 2

² Empfehlung 3

³ Empfehlung 4

⁴ Empfehlung 5 iVm. Empfehlung 1

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 der Bruttospielerträgen der Spielbank in Zürich die Folge wären. Die ESBK schätzt die Auswirkungen auf die Spielbanken in St. Gallen und Pfäffikon aufgrund der Distanz zwischen den Standorten als gering ein. Die Einbüsse 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 zuzulassen⁵. 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 bekanntzugeben⁶.

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 wird⁷.

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*, aufzuheben⁸.

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 wird⁹.

⁵ Empfehlung 6

⁶ Empfehlung 7

⁷ Empfehlung 8

⁸ Empfehlung 9

⁹ Empfehlung 10