

ESBK
CFMJ
CFCG
SFGB

Eidgenössische Spielbankenkommission
Commission fédérale des maisons de jeu
Commissione federale delle case da gioco
Swiss Federal Gaming Board

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement · Département fédéral de justice et police · Dipartimento federale di giustizia e polizia · Federal Ministry of Police and Justice

1. Geschäftsbericht

2000 – 2001 / 1

Bern, den 30. Juni 2001

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	4
1.1. ALLGEMEIN.....	4
1.2. BERICHTSPERIODE UND ZITIERWEISE	4
2. GRUNDLAGEN UND STRUKTUREN	4
2.1. DAS SPIELBANKENGESETZ VON 1998	4
2.2. DIE ESBK	5
2.2.1. <i>Die Wahl der ESBK</i>	5
2.2.2. <i>Geschäftsreglement</i>	5
2.2.3. <i>Sorgfaltspflichtverordnung GwG</i>	6
2.2.4. <i>Mitteilungen der ESBK</i>	6
2.2.5. <i>Informationsbeauftragter</i>	6
2.2.6. <i>Internet Homepage</i>	6
2.3. DAS SEKRETARIAT DER ESBK.....	6
3. TÄTIGKEITEN	6
3.1. AUFSICHT	6
3.1.1. <i>Innerhalb von Spielbanken</i>	6
3.1.1.1. Systematische Kontrollen.....	7
3.1.1.2. Anfangsschwierigkeiten.....	7
3.1.1.3. Jackpotsysteme.....	7
3.1.1.4. Versuchsbetrieb eines On-line-Monitoring-Systems.....	8
3.1.2. <i>Ausserhalb von Spielbanken</i>	8
3.1.2.1. Spielsalons und Restaurants.....	8
3.1.2.2. Unechte Punktespielautomaten.....	9
3.1.2.3. Internet-Casinos	9
3.2. PRÜFUNG VON GESCHICKLICHKEITS- UND GLÜCKSSPIELAUTOMATEN	10
3.3. KONZESSIONEN	10
3.3.1. <i>Das Konzessionsverfahren</i>	10
3.3.1.1. Konzessionssystem.....	10
3.3.1.2. Leitlinien des Bundesrates	10
3.3.1.3. Bewerbungsformulare	11
3.3.1.4. Einreichung der Konzessionsgesuche	11
3.3.1.5. Übersicht über die eingereichten Gesuche	12
3.3.1.6. Konkretisierung des Konzessionsverfahrens.....	12
3.3.1.7. Der Entscheid vom 16. Mai 2001	13
3.3.2. <i>Übergangsrechtliche Konzessionen</i>	13
3.3.2.1. Kursaal Brunnen, Kongresshaus Zürich.....	13
3.3.2.2. Herisau und Mendrisio	13
3.4. BEZIEHUNGEN	14
3.4.1. <i>Bundesstellen</i>	14
3.4.2. <i>Kantone</i>	15
3.4.3. <i>Verbände</i>	15
3.4.4. <i>Internationale Kontakte</i>	16
4. SPIELBANKENABGABE	16
4.1. DIE ABGABESÄTZE	17
4.2. DIE REDUKTIONEN	17
4.3. GRUNDSATZENTSCHEID DES BUNDESRATES	18
4.4. ERHEBUNG UND ERFASSUNG DER SPIELBANKENABGABE	18
4.5. DER BRUTTOSPIELERTRAG.....	18
4.6. DER ABGABEERTRAG	19
5. GELDWÄSCHEREI	19
6. REKURSKOMMISSION SPIELBANKEN	20

7. MEDIENKONFERENZEN.....	20
8. ORGANISATION	21
8.1. DIE ESBK	21
8.2. DAS SEKRETARIAT DER ESBK.....	21
9. BEILAGEN.....	23

1. Einleitung

1.1. Allgemein

Am 1. April 2000 ist das neue Spielbankengesetz (SBG)¹ in Kraft getreten. An diesem Datum hat auch die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) ihre Arbeit offiziell aufgenommen. Artikel 52 SBG bestimmt, dass die Kommission dem Bundesrat einmal jährlich Bericht über ihre Tätigkeit erstattet und dass sie den Bericht zu veröffentlichen hat.

1.2. Berichtsperiode und Zitierweise

Der vorliegende Bericht ist der erste Geschäftsbericht der ESBK. Er umfasst die Periode vom 1. April 2000 bis zum 30. Juni 2001, also eine Zeitspanne von etwas mehr als einem Jahr. Die zeitliche Ausdehnung der ersten Berichtsperiode auf 15 Monate erfolgte, um in einen Berichtsrhythmus von Mitte Jahr bis Mitte Jahr zu gelangen. Es ist vorgesehen, dass die Berichtsperiode künftig vom 1. Juli bis zum 30. Juni des jeweiligen Folgejahres dauert. Diese Erscheinungsweise des Berichtes wurde gewählt, weil die meisten Spielbanken ihre Geschäftszahlen im Verlaufe des ersten Halbjahres veröffentlichen.

Da sich der Bericht somit über eine Periode erstreckt, die sich in zwei unterschiedlichen Kalenderjahren befindet, stellt sich die Frage der Zitierweise. Falls man die Berichte lediglich durchgehend nummeriert, bleibt unklar, welche Jahreshälften die einzelnen Berichte genau abdecken. Deshalb ist vorgesehen, die Nummerierung mit einem Hinweis zu ergänzen, aus dem ersichtlich wird, welche Halbjahresperioden die einzelnen Berichte umfassen.²

2. Grundlagen und Strukturen

2.1. Das Spielbankengesetz von 1998

1993 entschieden Volk und Stände mit grossem Mehr, das seit 1929 geltende grundsätzliche Glücksspielverbot aus der Verfassung zu streichen. Gestützt auf diesen Entscheid erteilte der Bundesrat noch im gleichen Jahr einer Expertenkommission den Auftrag zur Ausarbeitung eines Entwurfes für ein neues Spielbankengesetz. Im Februar 1997 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament Botschaft und Gesetzesentwurf. Am 18. Dezember 1998 genehmigten die Eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG).

Der Bundesrat setzte das neue Gesetz zusammen mit seinen Ausführungsbestimmungen³ auf den 1. April 2000 in Kraft. Damit ging eine 70 jährige Ära zu Ende, in welcher die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken in der Schweiz grundsätzlich verboten

¹ SR 935.52

² Folgende Zitierweise soll in Zukunft Anwendung finden: 2. Geschäftsbericht (2001 / 2 – 2002 / 1); 3. Geschäftsbericht (2002 / 2 – 2003 / 1); 4. Geschäftsbericht (2003 / 2 – 2004 / 1); usw..

³ Es handelt sich dabei um folgende Erlasse:

- Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankenverordnung, VSBG) – SR 935.521
- Verordnung des EJPD über Überwachungssysteme und Glücksspiele (Glücksspielverordnung, GSV) – SR 935.521.21
- Verordnung der Eidgenössischen Spielbankenkommission über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Verordnung der ESBK zur Bekämpfung der Geldwäscherei, VESBK-BGW) - SR 955.021

waren. Lediglich den Kantonen war es vorher erlaubt gewesen, unter gewissen Bedingungen das Glücksspiel in Kursälen zu gestatten.

2.2. Die ESBK

Vollzugsorgan des alten Spielbankengesetzes von 1929⁴ war bis Ende März 2000 das Bundesamt für Polizei. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Spielbankengesetzes am 1. April 2000 ging die Vollzugshoheit im Spielbankenbereich auf die ESBK über.

2.2.1. Die Wahl der ESBK

Der Präsident der ESBK wurde vom Bundesrat bereits am 28. April 1999, die übrigen Kommissionsmitglieder am 20. September 1999 gewählt. Die vorzeitige Wahl ermöglichte es der ESBK, bei der Ausarbeitung der Ausführungserlasse zum Spielbankengesetz mitzuwirken, ihr Geschäftsreglement zu erlassen sowie das Verfahren für die Erteilung der Spielbankenkonzessionen vorzubereiten.

Die ESBK setzt sich seit ihrer Wahl aus folgenden Personen zusammen:

- Dr. Benno Schneider, Rechtsanwalt / Unternehmer, St. Gallen, Präsident
- Chantal Balet Emery, Geschäftsführerin économiésuisse, Genève
- Gottfried F. Künzi, Direktor Schweizer Tourismus-Verband, Bern
- Prof. Dr. Mark Pieth, Ordinarius für Strafrecht, Universität Basel
- Sarah Protti Salmina, Steuerexpertin, Lugano
- Gérald Schaller, Regierungsrat des Kantons Jura, Vertreter der Kantone
- Dr. Eva Wyss, Publizistin / Diplom-Kriminologin, Bern

Die ESBK ist von den Verwaltungsbehörden unabhängig. Sie ist administrativ dem Generalsekretariat des EJPD zugeordnet, bezüglich des Vollzugs der Spielbankengesetzgebung jedoch nicht an die Weisungen des Departementes gebunden (Art. 93 VSBG). Damit ist ein Höchstmass an Unabhängigkeit gewährleistet.

Die ESBK traf sich in Bern zu insgesamt 13 ganztägigen Sitzungen. Schwergewichtig befasste sie sich mit dem Aufbau des Sekretariates, mit Fragen des Konzessionsverfahrens, mit Problemen der Überwachung der bestehenden 24 Kursäle mit einer provisorischen Konzession nach Artikel 61 SBG sowie mit der Verfolgung und Beurteilung von Verstössen gegen das Spielbankengesetz (Art. 55 und 56 SBG).

Zusätzlich setzte sich jedes Kommissionsmitglied mit ganz spezifischen horizontalen Problemen im Zusammenhang mit dem Konzessionsverfahren auseinander und überprüfte in Bezug auf diese Probleme die Qualität der Arbeit des Sekretariates.

2.2.2. Geschäftsreglement

Gleichzeitig verabschiedete die ESBK am 31. August 2000 ein Geschäftsreglement, das am 18. Oktober 2000 vom Bundesrat genehmigt wurde. Ferner genehmigte der Bundesrat am 28. Juni 2000 eine Entschädigungsregelung für den Präsidenten und die Mitglieder der Kommission.

⁴ BS 10 280

2.2.3. Sorgfaltspflichtverordnung GwG

Schliesslich erliess die ESBK am 28. Februar 2000 gestützt auf die Artikel 16 Absatz 1 und 41 des BG zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor die Verordnung der ESBK über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei (vgl. dazu unten, Ziff. 5).

2.2.4. Mitteilungen der ESBK

Ferner hat die ESBK das Instrument der sog. Mitteilungen geschaffen. In diesen Mitteilungen nimmt die Kommission bei Bedarf zu offenen Fragen Stellung, insbesondere klärt sie darin Auslegungs- und Vollzugsfragen zum Spielbankengesetz.

2.2.5. Informationsbeauftragter

Am 23. März 2000 ernannte die ESBK ihren Informationsbeauftragten. Im Verlaufe der Berichtsperiode wurden sieben Pressemitteilungen veröffentlicht und drei Medienkonferenzen im Zusammenhang mit dem Konzessionsverfahren abgehalten (vgl. dazu unten, Ziff. 7).

2.2.6. Internet Homepage

Am 1. April 2000 eröffnete die ESBK ihre eigene WebSite unter www.esbk.admin.ch. In dieser Homepage finden sich unter verschiedenen Rubriken eine Reihe nützlicher Informationen wie Gesetzestexte, Leitlinien des Bundesrates zur Konzessionspolitik und zum Konzessionsverfahren, Mitteilungen und Kreisschreiben der Kommission, Übersicht über die eingereichten Konzessionsgesuche, Pressemitteilungen, verschiedene Links zu anderen Bundesstellen sowie Stellenausschreibungen des Sekretariates.

2.3. Das Sekretariat der ESBK

Der ESBK steht ein ständiges Sekretariat zur Seite (Art. 47 Abs. 3 SBG). Aufgabe des Sekretariates ist es, die Geschäfte der Kommission vorzubereiten, ihr Anträge zu stellen und die Entscheide der Kommission zu vollziehen.

Das Sekretariat übt die unmittelbare Aufsicht über die Spielbanken aus. Es ist namentlich zuständig für die Überprüfung der Konzessionsgesuche, für die Prüfung von Geschicklichkeits- und Glücksspielautomaten sowie für die Durchführung des Veranlagungsverfahrens und das Inkasso im Zusammenhang mit der Spielbankenabgabe.⁵ Ferner ist es die zuständige Behörde zur Verfolgung von Verletzungen der Strafbestimmungen des SBG.⁶

3. Tätigkeiten

3.1. Aufsicht

3.1.1. Innerhalb von Spielbanken

Mit dem Inkrafttreten des neuen SBG erhielten Kursäle mit einer ordentlichen, vom Bundesrat genehmigten kantonalen Boulespielbewilligung von Gesetzes wegen eine provisorische

⁵ Art. 6 des Geschäftsreglementes der ESBK

⁶ Art. 57 Abs. 1 SBG

Konzession B zur Weiterführung ihres bisherigen Spielangebotes (Art. 61 Abs. 1 SBG). Insgesamt haben 24 Kursäle unter diesem Titel ihren Betrieb weiterführen können.

Die Überwachung der 24 Kursäle mit einer provisorischen Konzession B band einen nicht unerheblichen Teil der Ressourcen des Sekretariates. Zwar fand schon unter dem alten Spielbankengesetz von 1929 eine gewisse Aufsicht statt, diese wurde jedoch eher punktuell durchgeführt. Zudem beschränkten sich die Kontrollkompetenzen des Bundes bisher auf die Überwachung des Boulespiels. Seit dem Inkrafttreten des SBG ist nun auch die Überwachung des Automatenspiels als neue Kontrollaufgabe dazugekommen.

3.1.1.1. Systematische Kontrollen

Die ESBK baute die Überwachung zu einem systematischen Kontrollinstrument aus. In der Startphase wurden flächendeckend alle bestehenden Kursäle mit einer provisorischen Konzession kontrolliert. Seither werden nach einem bestimmten Überwachungsplan jeden Monat jeweils zwei verschiedene Kursäle unangemeldet inspiziert. Das heisst, dass praktisch jeder Kursaal einmal im Jahr unter die Lupe genommen wird.

Mit den Inspektionen wird die Einhaltung der Spielbankenvorschriften kontrolliert. Schwerwichtig geht es bei diesen Kontrollen um die Überprüfung der Zutrittskontrolle, der korrekten Erfassung und Abrechnung des Bruttospielertrages, der Einhaltung der spieltechnischen Vorschriften, der Beachtung der Geldwäschereibestimmungen sowie der Überprüfung des Sozialkonzeptes.

3.1.1.2. Anfangsschwierigkeiten

Für die meisten Kursäle waren die Kontrollen in dieser Tiefe und Breite neu, und einige hatten gewisse Startschwierigkeiten, weil die gesetzlichen Anforderungen im Vergleich zum früheren Recht ungleich viel höher sind. Um einerseits die Kursäle bei der richtigen Anwendung des neuen Spielbankengesetzes zu unterstützen und andererseits den Vollzug des Spielbankengesetzes zu vereinheitlichen, wies die ESBK im Rahmen von Mitteilungen auf festgestellte Schwachstellen hin und machte gleichzeitig deutlich, wie gewisse Probleme nach Ansicht der Kommission in Zukunft behoben werden müssen.

Das Resultat der Kontrollen hielt sich im erwarteten Rahmen. Auf Grund eines zum Teil nur lückenhaft vorhandenen Betriebs-Know-hows auf Seiten einiger Kursaalbetreiber häuften sich zu Beginn der Inspektionen die Beanstandungen. Mit der Zeit und zunehmender Erfahrung jedoch verflachte die Beanstandungskurve. Nach jeder Inspektion verfasste das Sekretariat einen Bericht, in welchem es die betroffene Spielbank auf die bei der Kontrolle angetroffenen Mängel hinwies und ihr eine Frist zur Behebung der Schwachstellen setzte. Nicht nur für die Kursäle, sondern auch für das Sekretariat waren die Kontrollen ein Lernprozess, der in gewissen Bereichen immer noch andauert. Es darf mit Befriedigung festgestellt werden, dass die Unzulänglichkeiten in der Regel nicht auf Absicht, sondern auf Un-erfahrenheit zurückzuführen waren sind und dass sich die Kursäle im allgemeinen sehr kooperativ gezeigt haben und Hand für rasche und einvernehmliche Lösungen der aufgetauchten Probleme boten.

3.1.1.3. Jackpotsysteme

Ein Problem besonderer Art stellte der Betrieb der Jackpotsysteme dar, und zwar aus einem doppelten Grund. Erstens wegen der technischen Veralterung gewisser Systeme, und zweitens wegen des fehlenden Know-hows zum Betrieb dieser komplexen und hochtechnischen Geräte. In Bezug auf ein bestimmtes Jackpotsystem hat die ESBK im Dezember eine

Untersuchung durchgeführt und wegen eines entdeckten Systemfehlers kurz vor Ostern 2001 den Weiterbetrieb dieses Systems untersagt. Betroffen von diesem Verbot waren drei verschiedene Kursäle, die daraufhin das System ausser Betrieb nahmen und auf ein anderes Fabrikat wechselten.

3.1.1.4. Versuchsbetrieb eines On-line-Monitoring-Systems

Anfangs November 2000 startete die ESBK ein zeitlich befristetes Pilotprojekt mit einem Kursaal (Baden). Ziel des Projektes war es, die technische Machbarkeit einer künftigen On-line-Überwachung der Spielbanken durch die ESBK abzuklären und zu testen. Der Versuch fiel zufriedenstellend aus und zeigte, dass die elektronische Überwachung der Spielbanken durch die ESBK ohne grössere technische Schwierigkeiten möglich ist.

Getestet wurde die Machbarkeit eines solchen Systems auf der Basis der heute in den Kursälen gebräuchlichen Abrechnungssysteme. Das On-line-Monitoring-System der ESBK wird jedoch auch mit der künftigen Softwaregeneration kompatibel sein müssen. In einem nächsten Projektschritt werden jetzt die Systeme der kommenden Generation analysiert.

3.1.2. Ausserhalb von Spielbanken

3.1.2.1. Spielsalons und Restaurants

In der Schweiz stehen insgesamt etwa 8'300 Glücksspielautomaten in Spielsalons und Restaurants und ca. 2'400 in Kursälen. Mit anderen Worten sind in Restaurants und Spielsalons landesweit rund dreieinhalb mal mehr Glücksspielautomaten in Betrieb als in Casinos.

Nach Artikel 60 Absatz 2 SBG dürfen die Kantone während einer Übergangsfrist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes (d.h. bis am 30. März 2005) in Restaurants und anderen Lokalen den Weiterbetrieb von je höchstens fünf Glücksspielautomaten zulassen, soweit diese vor dem 1. November 1997 in Betrieb waren. Nach Ablauf dieser Frist dürfen in diesen Lokalitäten nur noch Geschicklichkeitsspielautomaten betrieben werden.

Das Sekretariat führte zahlreiche Kontrollen in verschiedenen Kantonen durch mit dem Ziel, diese Vorschrift durchzusetzen. Einerseits ging es darum zu prüfen, ob die Zahl von fünf zulässigen Automaten eingehalten wird, und andererseits wurde kontrolliert, ob es sich bei diesen Geräten tatsächlich um Automaten handelt, die bereits vor dem 1. November 1997 in Betrieb waren und in der Zwischenzeit nicht abgeändert wurden.

In der Zeit vom 1. April 2000 – 30. Juni 2001 eröffnete das Sekretariat mit Unterstützung kantonaler und städtischer Polizeikorps insgesamt 221 Strafverfahren. Es beschlagnahmte dabei nicht nur illegale – d.h. überzählige oder nachträglich abgeänderte - Automaten, sondern auch illegale Spieleinsätze und rechtswidrig erzielte Vermögenswerte. Einige der Strafverfahren sind sehr umfangreich und bedingen zeitaufwändige Abklärungen. Bis Ende Juni 2001 konnten 15 Strafuntersuchungen abgeschlossen werden. Die ESBK beurteilte in diesem Zeitraum 18 Fälle und verhängte dabei Bussen von insgesamt Fr. 67'065.

Einige Verfahren betrafen illegale Spielclubs. Die Aushebung solch illegaler Casinos setzte zum Teil eine recht intensive Vorbereitung und Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden voraus.

Die ESBK unternahm grosse Anstrengungen, die Zusammenarbeit mit den Kantonen auf dem Gebiete der Strafverfolgung zu institutionalisieren. Sie schlug zu diesem Zweck den

Kantonen den Abschluss einer Vereinbarung vor, die den Rahmen der Zusammenarbeit bilden soll. Vgl. dazu unten, Ziffer 3.3.2

Sehr viel Zeit nahmen auch die Bewilligungen zum Austausch oder Ersatz legal in Betrieb stehender Glücksspielautomaten in Restaurants und Spielsalons in Anspruch. Nach Artikel 135 VSBG ist der Austausch oder Ersatz solcher Automaten mit baugleichen Geräten unter ganz bestimmten Voraussetzungen zulässig, sofern die Kommission dem Austausch oder Ersatz zustimmt. Die ESBK erliess ein Kreisschreiben, in welchem sie die Voraussetzungen für den Austausch oder Ersatz von Automaten bekanntgab.

3.1.2.2. Unechte Punktespielautomaten

Mittels Feststellungsverfügung hatte das EJPD bis Frühjahr 1996 einige Gerätetypen vom Anwendungsbereich des damaligen (alten) Spielbankengesetzes ausgenommen. Es handelte sich dabei um Automaten, die Punkte anzeigen, aber keine Gewinne ausbezahlen. Es zeigte sich jedoch, dass diese Geräte sich leicht zum Glücksspiel eignen und oft dazu missbraucht wurden, indem nach dem Spiel die Spielgewinne hinter vorgehaltener Hand oder unter dem Tisch ausbezahlt wurden. In vielen Fällen wurde mit diesen Geräten das von einigen Kantonen eingeführte Glücksspielautomatenverbot umgangen.

Gleich in mehreren Fällen hat das Bundesgericht im Mai und Juli 2000 entschieden, dass die unechten Punktespielautomaten als Glücksspielautomaten im Sinne des SBG zu qualifizieren sind und daher unter die Bestimmung des Artikels 60 SBG fallen. Ein Weiterbetrieb dieser Geräte ist somit nur unter den Voraussetzungen dieses Artikels möglich.

Im August 2000 orientierte die ESBK die Kantone über die neue Rechtslage und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Spielsalons und Restaurants. In der Folge führte die ESBK zahlreiche Kontrollen in der ganzen Schweiz durch und beschlagnahmte eine ganze Anzahl solcher Geräte.

3.1.2.3. Internet-Casinos

Einige Sorge bereiten der ESBK Spielbanken, die ihre Dienstleistungen via Internet anbieten. Gemäss Artikel 5 SBG ist die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen, insbesondere mittels Internet, zwar verboten; doch gestaltet sich die Durchsetzung dieses Verbotes als äusserst schwierig. In vielen Fällen haben die Internet-Casinos überhaupt keinen Bezug zur Schweiz. Die Server und Provider befinden sich meistens im Ausland, ebenso die Banken, über die abgerechnet wird. In solchen Fällen fehlt es an einem schweizerischen Begehungsort.

Die ESBK verfügt nur dann über eine rechtliche Handhabe um einzugreifen, wenn ein Hinweis auf einen konkreten Tatbezug zur Schweiz vorliegt. In diesem Zusammenhang hat sie in einem Schreiben vom 1. November 2000 sämtliche schweizerischen Provider angeschrieben und ihnen eine Liste mit namentlich bekannten Internetspielbanken übergeben. Gleichzeitig hat sie die Provider aufgefordert, diese Internetspielbanken technisch so zu sperren, dass ihre Kunden keinen Zugang zu den entsprechenden Sites mehr haben. Allerdings ist sich die ESBK des grossen technischen Aufwandes zur Durchsetzung einer solchen Zugangssperre bewusst.

In einem Fall wurde ein Strafverfahren gegen ein Internet-Casino eröffnet, das von der Schweiz aus betrieben wurde. Das Verfahren ist noch hängig.

3.2. Prüfung von Geschicklichkeits- und Glücksspielautomaten

Glücksspielautomaten dürfen nur in konzessionierten Spielbanken betrieben werden (Art. 4 Abs. 1 SBG). Eine Ausnahme bilden diejenigen Automaten, deren Weiterbetrieb die Kantone unter bestimmten Voraussetzungen während einer Übergangsfrist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des SBG bewilligen können (Art. 60 Abs. 2 SBG). Nach Ablauf dieser Frist können in Restaurants und anderen Lokalen nur noch Geschicklichkeitsspielautomaten betrieben werden (Art. 60 Abs. 3 SBG).

Um sicherzustellen, dass nicht Etikettenschwindel betrieben wird und verkappte Glücksspielautomaten in Restaurants und Spielsalons in Betrieb genommen werden, müssen sämtliche Geldspielautomaten – also Geschicklichkeits- und Glücksspielautomaten – noch vor ihrer erstmaligen Inbetriebnahme der Kommission vorgeführt werden (Art. 58 VSBG). Qualifiziert die ESBK einen bestimmten Automatentyp als Glücksspielautomaten, darf er ausserhalb von Spielbanken nicht betrieben werden. Wird er hingegen als Geschicklichkeitsspielautomat eingestuft, so ist es an den Kantonen zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen solche Geräte in Restaurants und anderen Lokalen betrieben werden dürfen (Art. 6 Abs. 3 SBG).

Bisher wurden der ESBK insgesamt zwölf Automaten zur Prüfung eingereicht. Bei drei dieser Apparate handelte es sich indessen nicht um Geldspielautomaten, sondern um reine Unterhaltungsautomaten, weshalb die ESBK auf diese Gesuche nicht eintrat. Von den verbleibenden neun Gesuchen wurden zwei Prüfungsanträge zurückgezogen, ein Gesuch ist Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens und sechs Gesuche sind noch hängig.

3.3. Konzessionen

3.3.1. Das Konzessionsverfahren

3.3.1.1. Konzessionssystem

Spielbanken in der Schweiz bedürfen einer Konzession. Die Konzession umfasst zwei Elemente. Einerseits bedarf es für die *Errichtung* einer Spielbank an einem bestimmten Ort einer Standortkonzession, und andererseits braucht es für den *Betrieb* einer Spielbank an diesem Ort eine Betriebskonzession. Die Voraussetzungen zur Erlangung einer Konzession sind im Spielbankengesetz und dessen Ausführungsvorschriften geregelt. Zuständig für die Erteilung der Konzession (Standort- und Betriebskonzession) ist der Bundesrat. Dieser entscheidet auf Antrag der ESBK endgültig. Seine Entscheidung ist mit keinem Rechtsmittel anfechtbar (Art. 16 SBG).

3.3.1.2. Leitlinien des Bundesrates

Am 23. Dezember 1999 genehmigte der Bundesrat die Leitlinien für die Konzessionspolitik und das Konzessionsverfahren. Damit steht neben dem juristischen Rahmen (Spielbankengesetz) auch der politische Rahmen für die Konzessionserteilung fest.

In diesen Leitlinien bringt der Bundesrat seinen Willen zum Ausdruck, insgesamt 4-8 Grand Casinos und 15-20 Kursäle zu konzessionieren. Die Grand Casinos (A-Konzessionen) will der Bundesrat vorwiegend in Agglomerationsgebieten sowie in grenznahen Räumen ansiedeln. Die Standorte der Kursäle (B-Konzessionen) möchte der Bundesrat schwergewichtig in klassische Tourismusregionen legen. Die Zahl sämtlicher Konzessio-

nen soll zwischen 20 und 25 betragen. Damit verfügt die Schweiz im internationalen Quervergleich über eine der grössten Casinodichten überhaupt.⁷

Wird die vom Bundesrat im Rahmen seiner Leitlinien als Obergrenze festgelegte Konzessionszahl in der ersten Konzessionsrunde nicht ausgeschöpft, so ist er bereit, in einer zweiten Konzessionsrunde neue Gesuche entgegenzunehmen und von der ESBK prüfen zu lassen.

3.3.1.3. Bewerbungsformulare

Um von allen Gesuchstellern die gleich spezifischen Anforderungen zu verlangen, aber auch um die erhaltenen Antworten vergleichbar zu machen, hat die ESBK sog. Gesuchsformulare geschaffen. Diese wurden in drei Sprachen übersetzt und an eine Vielzahl von Interessenten abgegeben.

Besondere Bedeutung im Zusammenhang mit dem Konzessionsverfahren hat die Mitteilung Nr. 2 der ESBK vom 21. Juni 2000 erlangt. Diese orientiert die Gesuchsteller über die Kriterien, welche die Kommission bei der Überprüfung der Konzessionsgesuche anwenden wird. Die Gesuchsteller konnten auf diese Weise in Kenntnis der massgebenden Beurteilungskriterien ihre Projekte rechtzeitig auf die Vorstellungen und Präferenzen der Kommission ausrichten.

3.3.1.4. Einreichung der Konzessionsgesuche

Am 1. April 2000 ist das neue Spielbankengesetz in Kraft getreten. Von diesem Tag an konnten Interessenten bei der ESBK ein Gesuch für eine Spielbankkonzession Typ "A" oder "B" einreichen.

Gesuche, die bis am 30. September 2000 eingereicht wurden, werden zusammen in einer ersten Phase behandelt und dem Bundesrat im Herbst 2001 zum Entscheid vorgelegt. Gesuche, die nach dem 30. September 2000 eingetroffen sind, werden nach Abschluss der ersten Phase in der Reihenfolge ihres Einganges behandelt (Art. 122 VSBG). Allerdings wird sich der Bundesrat zuerst grundsätzlich über die Prinzipien und die Tragweite einer allfälligen zweiten Konzessionsrunde aussprechen müssen.

Eine Sonderregelung gilt für die bisherigen Kursäle mit einer provisorischen Konzession B. Diese hatten bis zum 31. März 2001 Zeit, ein Gesuch um eine definitive Konzession B einzureichen. Wollten sie ihr Gesuch noch in der ersten Phase behandeln lassen, so

⁷ Bei einer (theoretischen) Annahme von 20 Casinos in der Schweiz lässt sich die Casinodichte im europäischen Quervergleich wie folgt projizieren:

	Anzahl Casinos	Einwohner in Mio.	Einwohner pro Casino
Schweiz	20	7,1	355'000
Frankreich	158	58,0	379'000
Grossbritannien *)	115	58,5	509'000
Österreich	12	8,0	667'000
Dänemark	6	5,1	850'000
Belgien	8	9,9	1'238'000
Holland	10	15,4	1'540'000
Deutschland	50	81,6	1'632'000
Spanien	24	39,5	1'646'000
Italien	4	57,7	14'425'000

*) In GB sind pro Casino maximal 10 Glücksspielautomaten erlaubt

mussten sie es unter Beschreibung der wichtigsten Elemente bis am 30. September 2000 wenigstens anmelden.

In mehreren gleichlautenden Schreiben vom 23. März 2000 an nationale und internationale Fachzeitschriften sowie an nationale und internationale Organisationen der Spielbankenbranche wurden auch nicht-schweizerische Interessenten auf die bevorstehende Eröffnung des Konzessionsverfahrens hingewiesen und eingeladen, allfällige Gesuche einzureichen.

3.3.1.5. Übersicht über die eingereichten Gesuche

Am 30. September 2000 ist die Frist zur Einreichung der Konzessionsgesuche abgelaufen. Insgesamt wurden 56 Konzessionsgesuche eingereicht. Ein Gesuch (Agnò-Lugano) wurde später zurückgezogen.

Gleichzeitig haben 8 Kursäle mit einer provisorischen Konzession ein Gesuch für eine definitive Konzession B angemeldet und innerhalb der gesetzlichen Frist von einem Jahr ihr formelles Gesuch nachgereicht.

Die Einreichung der Konzessionsgesuche lässt sich im Überblick wie folgt darstellen:

Konzessionstyp	A	A / B	B
Anzahl Gesuche per 30.9.2000	16	12	28
Rückzug		1	
Zwischentotal 1	16	11	28

Konzessionstyp	A	A / B	B
Anzahl Anmeldungen per 30.9.2000			8
Anzahl Gesuche per 31.3.2001			8
Zwischentotal 2			8

Zwischentotal 3	16	11	36
-----------------	----	----	----

Total Gesuche	63		
---------------	----	--	--

Sämtliche Konzessionsgesuche wurden in drei Sprachen im Bundesblatt, im kantonalen Amtsblatt des betreffenden Standortkantons sowie auf der Internet-Homepage der ESBK veröffentlicht.

3.3.1.6. Konkretisierung des Konzessionsverfahrens

Am 24. Januar 2001 konkretisierte der Bundesrat das Verfahren für die Erteilung von Spielbankenkonzessionen. Er beschloss dabei ein zweistufiges Entscheidungsverfahren.

Im Rahmen einer ersten Triage sollen all jene Gesuche abgelehnt werden, die wichtige gesetzliche Anforderungen klar nicht erfüllen. Es handelt sich dabei um Anforderungen, die das SBG selber verlangt, wie insbesondere: nachhaltige Rentabilität, ausreichende Eigenmittel, Nachweis der rechtmässigen Herkunft der Mittel, Nachweis des guten Rufes, Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung, Unabhängigkeit und Know-how. Diese Anforderungen sind international üblich und wurden – mit Ausnahme des Rentabilitätsanfordernisses – von der Bankengesetzgebung übernommen.

In einem zweiten Schritt will der Bundesrat im Herbst 2001 aus den verbleibenden Gesuchen jene Projekte auswählen, die eine definitive Konzession erhalten. Zugleich wird der Bundesrat für diese Projekte die wichtigsten Konzessionsauflagen und -bedingungen festlegen und die Standortkantone zu einer Stellungnahme einladen.

3.3.1.7. Der Entscheid vom 16. Mai 2001

Die ESBK und insbesondere das Sekretariat standen teilweise in einem recht intensiven Dialog mit den Gesuchstellern. Auf Wunsch der Gesuchsteller empfing das Sekretariat die Gesuchsteller in Bern zu Gesprächen. Es fanden praktisch mit allen Gesuchstellern eine oder auch mehrere derartige Besprechungen statt. Dabei wurden die Gesuchsteller auf allfällige Schwachstellen in ihren Gesuchen hingewiesen und ihnen Gelegenheit gegeben, allfällige Lücken in ihren Dossiers zu schliessen.

Die ESBK nahm auch verschiedene andere Gelegenheiten wahr, um die Kriterien, die sie der Beurteilung der Konzessionsgesuche zu Grunde legen wird, zu erläutern und auf die Bedeutung der Einhaltung dieser Kriterien hinzuweisen.

Auf Antrag der ESBK lehnte der Bundesrat am 16. Mai 2001 im Rahmen der ersten Triage insgesamt 22 Konzessionsgesuche definitiv ab. Von diesem Entscheid betroffen waren entweder Gesuche, welche die Grundqualitäten eindeutig nicht erfüllten, oder aber Gesuche, welche die verlangten Grundqualitäten bis zu einem gewissen Grad zwar erfüllten, die aber in Konkurrenz standen zu anderen Gesuchen, die eine deutlich bessere Qualität aufwiesen. Dieses Vorgehen erlaubte es, an Standorten mit mehreren Gesuchen bereits eine gewisse Vorselektion zu treffen.

Im Rennen um eine definitive Konzession verbleiben somit noch 41 Gesuche. Über diese Gesuche wird der Bundesrat definitiv im Herbst 2001 entscheiden.

3.3.2. Übergangsrechtliche Konzessionen

3.3.2.1. Kursaal Brunnen, Kongresshaus Zürich

Kursäle mit einer provisorischen Konzession B nach Artikel 61 SBG, die bis am 31. März 2001 ein Gesuch für eine definitive Konzession eingereicht haben, dürfen ihren Betrieb bis zum behördlichen Entscheid über ihr Gesuch weiterführen (Art. 61 Abs. 2 SBG). Der Kursaal Brunnen hat innerhalb der gesetzlichen Frist kein Gesuch für eine definitive Konzession eingereicht und am 31. Dezember 2000 seine Tore geschlossen. Das Casino Zürich La Boule (Kongresshaus Zürich) hat zwar fristgerecht ein Konzessionsgesuch eingereicht; dieses wurde jedoch vom Bundesrat am 16. Mai 2001 im Rahmen der ersten Triage abgelehnt. Als Konsequenz stellte dieser Kursaal am 30. Juni 2001 seinen Betrieb ein.

3.3.2.2. Herisau und Mendrisio

Ein besonderes Problem stellten die beiden Kursäle Herisau und Mendrisio dar. Am 24. April 1996 wurde vom Bundesrat das sog. Boulespiel-Moratorium erlassen. Sowohl Herisau als auch Mendrisio fielen unter das bundesrätliche Moratorium. Trotzdem nahmen beide Kursäle gestützt auf je eine kantonale Bewilligung ihren Spielbetrieb auf, allerdings ohne das Boulespiel. Beide Casinos waren somit reine Automaten-Casinos, welche die Voraussetzungen des Artikels 61 SBG nicht erfüllten. Sie kamen deshalb nicht in den Genuss einer provisorischen Konzession und mussten in der Folge am 1. April 2000 ihren Betrieb einstellen.

Um doch noch in den Genuss einer provisorischen Konzession nach Artikel 61 SBG zu gelangen, reichten die Betreiber des Casinos Mendrisio bei der Bundesversammlung eine Aufsichtsbeschwerde gegen den Bundesrat ein. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates untersuchte in der Folge die Aufsichtsbeschwerde. Sie empfahl dem Bundesrat, materiell auf das Gesuch um Genehmigung der kantonalen Boulespielbewilligung einzutreten und es nachträglich entweder gutzuheissen oder abzulehnen. Der Bundesrat kam dieser Empfehlung jedoch nicht nach.

Daraufhin wurde am 12. Juni 2000 eine von 124 National- und Ständeräten mitunterzeichnete parlamentarische Initiative zur Revision des Spielbankengesetzes eingereicht. Mit der parlamentarischen Initiative beantragte die Rechtskommission des Ständerates, die Übergangsbestimmungen des SBG so anzupassen, dass die beiden Automatencasinos Mendrisio und Herisau bis zum bundesrätlichen Entscheid über ihre Gesuche für eine definitive Spielbankkonzession ihren Betrieb wieder aufnehmen dürfen.

Der Bundesrat beantragte Ablehnung der vorgeschlagenen Gesetzesrevision. Er machte namentlich geltend, dass das SBG bezüglich der Übergangsbestimmungen keine Gesetzeslücke enthalte. Anlässlich der seinerzeitigen Beratung des SBG seien im Nationalrat verschiedene Anträge zu den Übergangsbestimmungen gestellt worden, die es den Automatencasinos Mendrisio und Herisau sowie weiteren geplanten Automatencasinos hätten ermöglichen sollen, gestützt auf kantonales Recht ihren Betrieb unter neuem Recht zeitlich befristet weiterzuführen. All diese Anträge seien abgelehnt worden. Zudem würde die vorgeschlagene Gesetzesrevision eine Ungleichbehandlung jener Kantone bewirken, die sich an das bundesrätliche Moratorium gehalten und keine reinen Automatencasinos auf ihrem Gebiet geduldet haben. Schliesslich würde die Wiederaufnahme des Automatenbetriebes in Herisau und Mendrisio auch eine Ungleichbehandlung gegenüber jenen Betreibern bedeuten, die ihren Betrieb definitiv schliessen mussten und damit ihre Investitionen nicht oder zumindest nicht vollständig amortisieren konnten.

Während der Ständerat am 21. März 2001 Eintreten auf die parlamentarische Initiative beschloss, beschloss der Nationalrat am 7. Juni 2001 Nichteintreten.

3.4. Beziehungen

3.4.1. Bundesstellen

Die ESBK pflegte im Zusammenhang mit dem Vollzug des Spielbankengesetzes mit verschiedenen Bundesstellen gute und zum Teil recht intensive Beziehungen.

Die meisten Berührungspunkte ergaben sich mit dem Generalsekretariat EJPD. Dieses stellt der Kommission die logistischen Dienstleistungen im Bereich Personal, Finanzen, Unterbringung, Ausrüstung und Informatik zur Verfügung (Art. 93 VSBG).

Vom Bundesamt für Justiz wurden verschiedene Rechtsgutachten im Zusammenhang mit dem Konzessionsverfahren und bestimmten anderen Aspekten des Vollzugs erbracht.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) schliesslich übernimmt im Auftrag der ESBK die Veranlagung und Erhebung der Spielbankenabgabe. Dank der Möglichkeit, auf die Mitarbeiter und die Erfahrung der ESTV zurückgreifen zu können, sowie dank der

vorbildlichen Zusammenarbeit mit dieser Behörde konnte vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Spielbankengesetzes an eine korrekte Abgabebearbeitung gewährleistet werden.

3.4.2. Kantone

Die hauptsächlichsten Kontakte mit den Kantonen ergaben sich einerseits im Zusammenhang mit dem Konzessionsverfahren und andererseits bezüglich der Untersuchungszusammenarbeit bei Widerhandlungen gegen das SBG.

Mit sämtlichen Kantonen, die Standortkanton eines Casino-Projektes sind, führte die ESBK Gespräche auf Regierungsratsstufe. Dabei wurde den Kantonen das Konzessionsverfahren erläutert und die betreffenden Projekte aus der Sicht der ESBK vorgestellt. Gleichzeitig wurden die Kantone eingeladen, zu den einzelnen Projekten auf ihrem Kantonsgebiet Stellung zu nehmen.

Bei Verstössen gegen das SBG ist das Sekretariat verfolgende, die Kommission urteilende Behörde (Art. 57 SBG). Da jedoch das Sekretariat einerseits nicht in der ganzen Schweiz präsent und andererseits bei einem Tatverdacht zu wenig schnell am Ort des Geschehens sein kann, ist es auf eine Zusammenarbeit mit externen Personen angewiesen, die im Auftrag des Sekretariates vor Ort die notwendigen Untersuchungen durchführen.

Grundsätzlich hat die ESBK die Wahl, dazu entweder selber Leute anzustellen oder mit den Kantonen zusammenzuarbeiten. Die Kommission ist ganz entschieden der Auffassung, dass eine Zusammenarbeit mit den Kantonen, die ja bereits über die notwendige Infrastruktur verfügen, erhebliche Vorteile mit sich bringen würde. Sie hat deshalb einen Vereinbarungsentwurf verfasst, den sie unter anderem auch der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) vorlegte. In diesem Vertrag werden der Umfang und die Grenzen der Zusammenarbeit sowie namentlich auch die Frage der finanziellen Abgeltung der Kantone geregelt.

Mit sämtlichen Kantonen wurden diesbezügliche Gespräche geführt. Die Verhandlungsstadien sind jedoch unterschiedlich weit fortgeschritten. Bis jetzt haben folgende sechs Kantone die Vereinbarung unterzeichnet: Bern, Luzern, Uri, Aargau, Tessin und Wallis. Mit den Kantonen VD und GE ist eine Vereinbarung auf gutem Wege. Mit verschiedenen Ostschweizer Kantonen (GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG) sind Bemühungen für eine regionale Lösung in Gange.

3.4.3. Verbände

Im Vordergrund der Kontakte standen diejenigen mit dem Schweizerischen Kursaal- und Grand Casino-Verband (SKCV), dem Dachverband der schweizerischen Casinobranche. Der Verband erhielt Gelegenheit, zu verschiedenen spielbankenrelevanten Fragen Stellung zu nehmen und an einer Sitzung mit dem Bundesamt für Ausländerfragen zum Thema "Arbeitsbewilligungen für ausländische Casino-Spezialisten" teilzunehmen.

Herr G. Künzi vertrat die ESBK an der Generalversammlung des SKCV vom 30. März 2001 in Lugano. Er orientierte bei dieser Gelegenheit die Delegierten über den (seinerzeitigen) Stand des Konzessionsverfahrens.

3.4.4. Internationale Kontakte

Die ESBK knüpfte auch erste Kontakte auf internationaler Ebene. Bereits Ende April 2000 fand ein Besuch bei der französischen Spielbankenüberwachungsbehörde in Paris statt. Ziel dieses Besuches war es, die Strukturen und das Funktionieren der französischen Spielbankenüberwachung in Erfahrung zu bringen, die zuständigen Instanzen und Personen kennenzulernen sowie einen ersten Erfahrungsaustausch auf dem Gebiete der Spielbankenüberwachung zu pflegen.

Mitte September 2000 stand der Besuch bei einem weltweit führenden Hersteller von elektronischen Abrechnungs- und Kontrollsystemen in Monaco (MIS) auf dem Programm. Zweck dieses Besuches war es, solche Systeme aus der Sicht der Technik kennenzulernen sowie sich die neuesten Entwicklungen auf diesem Gebiete erklären zu lassen.

Mitte Oktober 2000 wurde die Gelegenheit wahrgenommen, eine gemeinsam von IAGA/IAGRA und GREF organisierte Konferenz in Venedig zu besuchen. Anwesend waren an dieser Konferenz nebst US-amerikanischen und europäischen Aufsichtsbehörden auch Anwälte vor allem aus Übersee, die sich auf den Glücksspielbereich spezialisiert haben. Die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises aus Behörden- und Wirtschaftvertretern erlaubte es, zahlreiche interessante Diskussionen zu führen und nützliche persönliche Kontakte anzuknüpfen.

In der zweiten Hälfte Oktober 2000 wurde die World Gaming Conference and Expo in Las Vegas besucht. Im wesentlichen ging es darum, erste Kontakte mit Herstellern und Lieferanten von Glücksspielgeräten und Casinoeinrichtungen zu knüpfen und sich einen Überblick über das Produkteangebot und die technische Entwicklung im Spielbankenbereich zu verschaffen. Am Rande der Expo fanden verschiedene Gespräche und Besuche statt, so z.B. beim Nevada State Gaming Control Board oder beim weltweit grössten Anbieter von Spielautomaten (IGT) in Reno.

Ende Januar 2001 besuchte die ESBK die International Casino Exhibition in London. Ziel des Besuches war es, die in Las Vegas geknüpften Kontakte mit Herstellern und Lieferanten zu vertiefen und bereits gezielter als in Vegas spezifische Fragen zu diskutieren. Gleichzeitig fand ein Treffen mit dem Gaming Board for Great Britain statt.

Ende Mai 2001 schliesslich nahm die ESBK am Jahrestreffen von GREF in Stockholm teil. GREF (Gaming Regulators European Forum) ist ein Zusammenschluss aller europäischen Aufsichtsbehörden im Glücksspielbereich. Schwerpunktthema des diesjährigen Treffens war die Internetproblematik im Zusammenhang mit dem Anbieten und Betrieb von Glücksspielen.

4. Spielbankenabgabe

Der Bund erhebt auf den Bruttospielerträgen (BSE) der Spielbanken eine Abgabe, die sog. Spielbankenabgabe (Art. 40 SBG). Der Bruttospielertrag ist die Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den ausbezahlten Gewinnen.

Mit der Inkraftsetzung des SBG wurden die Kursäle mit einer provisorischen Konzession B nach Artikel 61 SBG bereits spielbankenabgabepflichtig.

Der Ertrag der Spielbankenabgabe fliesst nicht in die allgemeine Bundeskasse, sondern wird direkt dem Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung überwiesen.⁸

4.1. Die Abgabesätze

Für Spielbanken mit einer Konzession A beträgt der Basisabgabesatz 40% des BSE. Er wird auf Bruttospielerträgen bis Fr. 20 Mio. erhoben. Für jede weitere Mio. steigt der Grenzabgabesatz um 0,5% bis zum Höchstsatz von 80% (Art. 79 VSBG).

Für Spielbanken mit einer Konzession B beträgt der Basisabgabesatz ebenfalls 40%. Er wird auf Bruttospielerträgen bis Fr. 10 Mio. erhoben. Für jede weitere Mio. steigt der Grenzabgabesatz um 1% bis zum Höchstsatz von 80% (Art. 80 VSBG).

Der unterschiedliche Verlauf der Progressionskurve zwischen A- und B-Casinos rechtfertigt sich unter mehreren Gesichtspunkten. Auf Grund des limitierten Spielangebotes werden Kursäle Bruttospielerträge in einer grundsätzlich anderen Grössenordnung erwirtschaften als Spielbanken mit einer A-Konzession. Um dennoch in Bezug auf eine vergleichbare unternehmerische Leistung auch eine vergleichbare Steuerbelastung zwischen den beiden Arten von Spielbanken zu erzielen, muss die Progressionskurve für Kursäle nicht nur früher einsetzen (kleinerer Sockelbetrag), sondern auch steiler ansteigen (stärkere Progression). Zudem sind die Investitions- und Personalkosten für A-Casinos um einiges grösser als für Kursäle. Und schliesslich können Spielbanken mit einer Konzession B eine Reihe von Abzügen geltend machen (Art. 82 und 83 VSBG), die von den A-Casinos nicht geltend gemacht werden können.

4.2. Die Reduktionen

Das SBG lässt Spielbanken mit einer B-Konzession in den Genuss verschiedener Abgabereduktionen kommen, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens kann der Bundesrat für Kursäle den Abgabesatz um höchstens einen Viertel reduzieren, sofern die Erträge der Spielbank in wesentlichem Umfang für öffentliche Interessen der Region oder für gemeinnützige Zwecke verwendet werden (Art. 42 Abs. 1 SBG). Zweitens kann der Bundesrat den Abgabesatz für Kursäle höchstens um einen Drittel reduzieren, sofern die Standortregion des Kursaals wirtschaftlich von ausgeprägt saisonalem Tourismus abhängig ist (Art. 42 Abs. 2 SBG). Bei Kumulation der beiden Reduktionsgründe wird der Abgabesatz jedoch höchstens um die Hälfte reduziert (Art. 42 Abs. 3 SBG). Und drittens reduziert der Bundesrat die Spielbankenabgabe für Kursäle um höchstens 40% zu Gunsten einer kantonalen Abgabe, soweit der Standortkanton eine gleichartige Abgabe erhebt (Art. 43 SBG).

Schliesslich sieht das SBG noch eine vierte Reduktionsmöglichkeit vor, die für Spielbanken sowohl mit einer A- als auch mit einer B-Konzession gilt. Als Ausgleich für die vom Spielbankengesetz vorgeschriebenen Betriebsinvestitionen – etwa für die spieltechnischen und sicherheitstechnischen Einrichtungen oder für das Sozialkonzept – kann der Bundesrat während den ersten vier Betriebsjahren einer Spielbank den Abgabesatz bis auf 20 Prozent reduzieren (Art. 131 Abs. 3 VSBG).

⁸ Art. 103 Abs. 2 AHV-Gesetz (SR. 831.10)

4.3. Grundsatzentscheid des Bundesrates

Die gesetzlichen Reduktionsgründe räumen dem Bundesrat einen gewissen Ermessensspielraum ein. Im Interesse einer kohärenten und langfristigen Reduktionspolitik hat der Bundesrat auf Antrag der ESBK am 5. April 2001 einige Grundsätze für die verschiedenen Abgabereduktionen festgelegt.

So hat er entschieden, die im Rahmen des Bundesratsbeschlusses vom 23. Februar 2000 bereits für das Jahr 2000 beschlossene pauschale Reduktion der Spielbankenabgabe um 15% Prozentpunkte für Kursäle, die nur das Boulespiel anbieten, bzw. um 10 Prozentpunkte für Kursäle, die das Boulespiel *und* Glücksspielautomaten anbieten, grundsätzlich bis zum Ende der provisorischen Konzession weiterzuführen.

Was die Tourismusreduktion (Art. 42 Abs. 2 SBG) anbelangt, so hat der Bundesrat beschlossen, dass nur Kursäle, die vom saisonalen Tourismus abhängig sind, in den Genuss dieser Reduktion kommen sollen.

Schliesslich hat der Bundesrat die Voraussetzungen für eine Abgabereduktion bei Verwendung der Erträge im öffentlichen Interesse (Art. 42 Abs. 1 SBG) konkretisiert. Folgende Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein, damit eine derartige Reduktion gewährt wird: Erstens muss ein Grossteil der Erträge – und nicht der Gewinne – im öffentlichen Interesse verwendet werden.⁹ Zweitens müssen die Zahlungen einen bestimmten Minimalumfang aufweisen. Und drittens müssen die öffentlichen Interessen der Region bzw. die gemeinnützigen Zwecke klar definiert sein.

4.4. Erhebung und Erfassung der Spielbankenabgabe

In der Praxis hat die Erhebung und Erfassung der Spielbankenabgabe in den bestehenden Kursälen anfänglich zu einigen Problemen geführt. Häufiger Grund dafür waren das schlechte Funktionieren der Apparate, Fehler beim Ablesen der Zähler oder Manipulationen. Die Probleme konnten in der Zwischenzeit weitgehend gelöst werden.

Die Kursäle sind verpflichtet, der ESBK monatlich detaillierte Abrechnungen mit den entsprechenden Belegen zuzustellen. Dazu gehört unter anderem auch ein Vergleich der vom Elektronischen Abrechnungs- und Kontrollsystem (EAKS) sowie den elektronischen und elektromechanischen Zählern erfassten Daten.

4.5. Der Bruttospielertrag

Die 24 Kursäle mit einer provisorischen Konzession B nach Artikel 61 SBG erzielten in der Zeit vom 1. April (Inkrafttreten des SBG) bis 31. Dezember 2000 einen Bruttospielertrag (BSE) von Fr. 228'306'326.-.

⁹ Es besteht eine Diskrepanz und damit eine Auslegungsfrage zwischen dem deutschen und dem italienischen Text des SBG auf der einen und dem französischen Text auf der andern Seite. Der französische Text spricht von "bénéfice", der deutsche und italienische von "Erträge" bzw. "proventi". Richtig kann nach Auffassung des Bundesrates nur "Erträge" (franz. "produit") sein, genauer: der Nettospielertrag (nach Steuern). Denn der Gewinn einer Spielbank ist eine oft zufällige Grösse. Hohe Betriebskosten, Abgeltungen, Rückstellungen und/oder Reservebildungen können den Gewinn u.U. massgebend beeinflussen. Weist eine Spielbank nur einen kleinen Gewinn aus und verwendet sie diesen kleinen Gewinn für öffentliche Zwecke, so wäre es stossend, sie in den Genuss einer substantiellen Reduktion kommen zu lassen. Nur wenn eine Spielbank in wesentlichem Umfang Zahlungen im öffentlichen Interesse leistet, soll sie von der Abgabereduktion profitieren können.

Zählt man den BSE für die Zeit vom 1. Januar – 31. März 2000 (der allerdings für die Berechnung der Abgabe an die AHV nicht mitberücksichtigt wird) dazu, so ergibt sich ein BSE für das gesamte Jahr 2000 von insgesamt Fr. 313'608'544.-.

4.6. Der Abgabeertrag

Gestützt auf seinen Grundsatzbeschluss vom 5. April 2001 entschied der Bundesrat auf Antrag der ESBK am 30. April und am 29. Juni 2001 über das Ausmass der den einzelnen Kursälen zu gewährenden Abgabereduktionen. So beschloss er u.a., die Kursäle von Crans-Montana, Gstaad, Engelberg, Arosa, Davos und St. Moritz in den Genuss der maximalen gesetzlich zulässigen Tourismusreduktion (Art. 42 Abs. 2 SBG) kommen zu lassen. Ferner gewährte er den Kursälen von Genf, Saxon und Davos eine Abgabereduktion für die Verwendung der Erträge im öffentlichen Interesse der Region (Art. 42. Abs. 2 SBG).

Unter Berücksichtigung der vom Bundesrat gewährten Abgabereduktionen resultierte folgender Abgabeertrag:

Abgabeertrag 1. April – 31. Dezember 2000	
Fr. 78'649'793	

In Anwendung von Artikel 43 SBG wurde dieser Betrag wie folgt zwischen dem Bund (AHV-Fonds) und den betroffenen Standortkantonen aufgeteilt:

Aufteilung Bund - Kantone 1. April – 31. Dezember 2000	
Bund (AHV-Fonds)	Fr. 55'059'541
Kantone	Fr. 23'590'252
Total	Fr. 78'649'793

Für das Jahr 2000 konnten somit ca. Fr. 55 Mio. an den Ausgleichsfonds der AHV abgeliefert werden.

5. Geldwäscherei

Spielbanken gelten als Finanzintermediäre im Sinne des Geldwäschereigesetzes (Art. 2 Abs. 2 Buchstabe e GwG). Deshalb sind die 24 bestehenden Kursäle seit dem 1. April 2000 den Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes unterstellt.

Die Aufsicht über die Einhaltung der Geldwäschereibestimmungen obliegt der ESBK als spezialgesetzlicher Aufsichtsbehörde über die Spielbanken (Art. 92 Abs. 2 VSBG in Verbindung mit Art. 12 GwG).

Die Spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden konkretisieren für die ihnen unterstellten Finanzintermediäre die zu beachtenden Sorgfaltspflichten und legen fest, wie diese zu erfüllen sind, soweit nicht eine Selbstregulierungsorganisation (SRO) diese Sorgfaltspflichten und ihre Erfüllung regelt (Art. 16 Abs. 1 GwG).

Gestützt auf diese Kompetenzdelegation erliess die ESBK am 28. Februar 2000 die Verordnung der über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäsche-

rei¹⁰. Diese Verordnung konkretisiert die Geldwäschereisorgfaltspflichten und deren Erfüllung. Sie ist für alle Spielbanken massgebend. Sie bildet den Rahmen für die Zusammenarbeit mit der SRO des SKCV, die sich am 26. April 1999 konstituiert hat.

In der jetzigen Phase gehören sämtliche Kursäle mit einer provisorischen Konzession B der SRO des SKCV an.

Es fanden verschiedene Besprechungen mit Vertretern der SRO des SKCV statt. Im Zentrum der Diskussionen standen praktische Anwendungsfragen, insbesondere die Verfeinerung des Formulars zur Identifizierung von Personen. Schliesslich wurde auch das von der BDO Visura erarbeitete Prüfprogramm der SRO des SKCV besprochen.

Vertreter der ESBK nahmen an zwei Schulungsveranstaltungen der SRO des SKCV als Zuhörer teil. Dabei stellten sie einige Schwachstellen im Ausbildungsprogramm fest. In ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht der SRO des SKCV wies die ESBK auf diesen Umstand hin.

6. Rekurskommission Spielbanken

Gegen Verfügungen der ESBK kann Beschwerde bei der Rekurskommission Spielbanken des EJPD Beschwerde geführt werden (Art. 121 Abs. 1 VSBG).

Die Rekurskommission Spielbanken nahm ihre Tätigkeit am 1. April 2000 auf. Sie besteht aus dem Präsidenten, 7 Mitgliedern und dem Sekretär.

Die ESBK erliess in der Berichtsperiode insgesamt 75 beschwerdefähige Verfügungen. Vier davon wurden angefochten.

Von den vier eingereichten Beschwerden wurde bisher eine entschieden. Dieser Entscheid wurde ans Bundesgericht weitergezogen.

Zwei Beschwerden sind noch hängig und eine Beschwerde wurde zurückgezogen.

7. Medienkonferenzen

Im Zusammenhang mit dem Konzessionsverfahren fanden insgesamt drei Medienkonferenzen statt.

Am 9. Oktober 2000 gab Frau Bundesrätin Metzler-Arnold im Beisein des Präsidenten der ESBK einen Überblick über die per 30. September 2000 eingereichten Konzessionsgesuche und orientierte über die nächsten Schritte im Konzessionsverfahren. Der Präsident der ESBK seinerseits zog Bilanz über ein halbes Jahr ESBK und berichtete über die bisherigen Tätigkeitsschwerpunkte der Kommission und ihres Sekretariates.

Am 24. Januar 2001 hielten der Präsident der ESBK sowie der Leiter des Sekretariates gemeinsam eine Medienkonferenz ab. Sie orientierten die Medien über den vom Bundes-

¹⁰ SR 955.021

rat gleichentags gefällten Beschluss bezüglich der Durchführung einer ersten Triage im Mai 2001.

Am 16. Mai 2001 schliesslich informierten Frau Bundesrätin Metzler-Arnold und der Präsident der ESBK die Presse über den vom Bundesrat am gleichen Tag gefassten Beschluss zur Abweisung von 22 Konzessionsgesuchen im Rahmen der ersten Triage.

8. Organisation

8.1. Die ESBK

Artikel 46 SBG bestimmt, dass die Kommission aus fünf bis sieben Mitgliedern besteht und dass der Bundesrat mindestens ein Mitglied auf Vorschlag der Kantone wählt. Die Mitglieder der Kommission müssen unabhängige Sachverständige sein. Sie dürfen weder Mitglied des Verwaltungsrates noch Angestellte von Spielbanken, Lotterieunternehmen, Fabrikations- und Handelsbetrieben der Spielbedarfsbranche oder von diesen nahe stehenden Gesellschaften sein, und sie dürfen auch nicht Parlamentarier sein (Art. 8 Abs. 2 der Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes¹¹).

Die Amtszeit der Kommissionsmitglieder ist auf insgesamt zwölf Jahre beschränkt (Art. 91 VSBG).

Bezüglich der Wahl der Kommissionsmitglieder sowie der Zusammensetzung der Kommission ist vorne bereits berichtet worden (vgl. oben, Ziff. 2.2.1).

Sitz der ESBK ist Eigerplatz 1 in Bern.

8.2. Das Sekretariat der ESBK

Das Sekretariat startete am 1. April 2000 mit insgesamt 11 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Entsprechend den gesteigerten Vollzugsbedürfnissen wurde das Sekretariat seither personell aufgestockt. Es besteht zur Zeit aus 21 Personen.

Die Strukturen des Sekretariates sind ganz auf die aktuellen Arbeitsschwerpunkte ausgerichtet. Das Sekretariat besteht zur Hauptsache aus drei Einheiten. Die eine befasst sich vorwiegend mit dem laufenden Konzessionsverfahren, die zweite mehrheitlich mit der Überwachung der bestehenden 24 Kursäle, wobei beide Einheiten zum Teil überschneidende Aufgaben wahrnehmen und gewisse Personen in dieser Struktur auch eine Doppelfunktion ausüben. Die dritte Einheit schliesslich ist der Bereich Strafuntersuchungen.

¹¹ SR 172.31

Ausgaben der ESBK	Jahr 2000
Mitglieder der Kommission	220'000
Mitarbeiter/innen des Sekretariates	1'794'121
Arbeitsplätze (inkl. Raumkosten / PC-Infrastruktur)	281'586
Informatikapplikationen	226'006
Aufträge an externe Experten	236'610
Total	2'758'323

Die Kosten der ESBK und ihres Sekretariates wurden aus den Aufsichtsabgaben und den Gebühren, namentlich im Zusammenhang mit dem Konzessionsverfahren, finanziert.

Während der Dauer der provisorischen Konzession war es gerechtfertigt, in Abweichung des Wortlautes von Artikel 103 Absatz 2 VSBG den provisorisch konzessionierten Spielbanken nicht den Gesamtbetrag der budgetierten Ausgaben in Rechnung zu stellen. Unter Berücksichtigung der von den Kursälen zu tätigen Investitionen und in Anbetracht der durch das Konzessionsverfahren verursachten Kosten mussten die Kursäle nur für zwei Drittel der effektiven Personalkosten (inkl. Arbeitsplatzkosten) sowie für die Hälfte der Sitzungsgelder der Mitglieder der ESBK aufkommen.

Im einzelnen setzt sich die Aufsichtsabgabe für das Jahr 2000 wie folgt zusammen:

Kosten	Jahr 2000
Effektive Personalkosten (1.4.00-31.12.00), einschliesslich Arbeitsplatzkosten	Fr. 2'040'000.--
abzüglich der Betrag, der von den Gesuchstellern für eine Konzession zu leisten ist (1/3)	./ Fr. 680'000.--
½ der Entschädigungen an die Kommissionsmitglieder	Fr. 110'000.--
Total	Fr. 1'470'000.--

9. Beilagen