



^b
**UNIVERSITÄT
BERN**

Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche Fakultät

Institut für Marketing und
Unternehmensführung

**Abteilung Unternehmensführung
und Entrepreneurship**

**Prof. Dr. Artur Baldauf
Direktor**

Studie: Bundesamt für Justiz

„ABSCHÄTZUNG DER FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN DES NEUEN GELDSPIELGESETZES“

Eine explorative Bestandsaufnahme

Abschlussbericht

Prof. Dr. Artur Baldauf
Thomas Brüsehaber

Bern, im April 2015

Danksagung: Die Durchführung dieser Studie wäre ohne die Unterstützung von Institutionen und Personen nicht möglich gewesen. Wir danken insbesondere den Interviewpartnerinnen und -partnern für die Auskunftsbereitschaft und das uns entgegengebrachte Vertrauen.

Management Summary

Die vorliegende Studie zur „**Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes**“ wurde im Auftrag des Bundesamtes für Justiz (BJ) durch die Abteilung für Unternehmensführung und Entrepreneurship der Universität Bern erstellt.

Das Geldspiel in der Schweiz wird durch das Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken (SBG)¹ sowie das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG)² geregelt. Ein Teil der existierenden Rechtsgrundlagen wird den aktuellen Entwicklungen im Bereich des Geldspiels nicht mehr gerecht. Durch die Revision der gegenwärtigen Gesetzgebung ist vorgesehen, das bestehende SBG und LG im Bundesgesetz über Geldspiele (BGS) zusammenzuführen. Das BGS sieht gegenüber der aktuell gültigen Regelung durch die Realisierung verschiedener regulatorischer Reformen wesentliche Änderungen auf dem Schweizer Geldspielmarkt vor.

Das Ziel dieser Studie ist es, möglichst plausible und auf kontextbezogene Informationen abgestützte Aussagen zu möglichen Auswirkungen der angestrebten Gesetzesrevision und den entsprechenden regulatorischen Reformen bereitzustellen. Durch eine Quantifizierung der Erträge aus Geldspielen sowie der Einnahmen von Bund und Kantonen werden die monetären Effekte der beabsichtigten Reformen abgeschätzt.

Neben der Analyse bereits vorhandener Sekundärdaten sind Primärdatenanalysen von bei Experten erhobenen Informationen vorgenommen worden. Die aus Sekundär- und Primärdatenanalyse abgeleiteten Erkenntnisse wurden verwendet, um die Entwicklungen des Geldspielmarktes zu prognostizieren und verschiedene Szenarien für die Entwicklung des Geldspielmarktes in der Schweiz und dessen Teilmärkte für den festgelegten Zeitraum – bis zum Jahr 2023 – aufzustellen.

¹ Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG).

² Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG).

Bei dieser Studie wurden die aktuellen (Basis: 2013) Volumina der Teilmärkte des Schweizer Geldspielspielmarktes inkl. des grenznahen Auslandes und die Marktentwicklungen der einzelnen Teilmärkte bis zum Jahr 2017 (vor Inkrafttreten einer möglichen Gesetzesrevision) ermittelt bzw. geschätzt. Die ermittelten Schätzwerte sind in Tabelle 1 dargestellt.³

	Basis	Prognose	jährliche Wachstumsrate ⁴
	2013 (in Mio. CHF)	2017 (in Mio. CHF)	2013-2017
Legale Teilmärkte			
Spielbanken	746	658	-3.09%
Lotterien	857	853	-0.12%
Sportwetten	55	52	-1.39%
∑ legal	1'658	1'563	-1.46%
Illegale Teilmärkte & grenznahe Ausland			
Online	153	258	13.95%
Landbasiert	196	285	9.81%
Ausland	120	160	7.50%
∑ illegal & Ausland	469	703	10.65%
∑	2'127	2'266	1.60%

Tabelle 1: Sekundärdatenanalyse: Prognose 2013-2017

Nach den ermittelten Schätzwerten ist anzunehmen, dass die Bruttospielerträge (BSE) der legalen Teilmärkte leicht abnehmen werden (maximal stagnieren), während die illegalen Teilmärkte sowie das Geldspiel im grenznahen Ausland teilweise beträchtliche Zuwachsraten aufweisen dürften, wodurch der Geldspielmarkt bis 2017 insgesamt leicht wachsen würde.

Neben der Analyse sekundärstatistischer Informationen sind Primärerhebungen vorgenommen worden. Die anhand von Sekundärdatenanalysen ermittelten Prognosewerte wurden mit den aus Primärdatenanalysen erlangten Erkenntnissen verbunden; wobei die Analyse der Primärdaten zu ähnlichen Werten führt (Tabelle 2). Mit Bezug auf die von Experten abgegebenen Bewertungen dürften die BSE des legalen Geldspielmarktes leicht abnehmen (insb.

³ Zu beachten sind die unvollständige und nicht valide Sekundärdatenbasis und die zur Berechnung erforderlichen Annahmen.

⁴ Compound Annual Growth Rate: $CAGR(t_0;t) = \left(\frac{A(t)}{A(t_0)}\right)^{1/n} - 1$

Spielbanken – während Sportwetten, ceteris paribus, stagnieren). Die illegalen Teilmärkte werden gemäss den Experten wachsen, wenn auch differenzierter als in der Sekundärdatenanalyse prognostiziert. Das illegale Online-Angebot dürfte stark zunehmen, während illegal landbasierte Angebote sowie das Geldspiel im grenznahen Ausland etwas geringer wachsen werden. Diese Annahmen gelten jedoch mit Bezug auf die unterschiedliche Ausgangsbasis (geschätzte BSE für 2013).⁵ Die von den Experten übermittelten qualitativen Informationen sind als „konservativ“ zu werten, was bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten ist.

	Basis	Schätzwerte Experten	jährliche Wachstumsrate⁶
	2013 (in Mio. CHF)	2017 (in Mio. CHF)	2013-2017
Legale Teilmärkte			
Spielbanken	746	700	-1.58%
Lotterien	857	850	-0.20%
Sportwetten	55	55	0%
∑ legal	1'658	1'605	-0.81%
Illegale Teilmärkte & grenznahes Ausland			
Online	150	275	16.36%
Landbasiert	75	100	7.46%
Ausland	100	105	1.23%
∑ illegal & Ausland	325	480	10.24%
∑	1'983	2'085	1.26%

Tabelle 2: Primärdatenanalyse: Prognose 2013-2017

Die aus Sekundär- und Primärdatenanalyse ermittelten Prognosewerte (für Teilmärkte wie auch den Gesamtmarkt) wurden aggregiert und für die weiteren Berechnungen für die Jahre 2020 und 2023 aufbereitet. Geschätzte Wachstumsraten für die einzelnen Teilmärkte wurden zur Prognose für die Betrachtungszeiträume verwendet, welche Schätzwerte der einzelnen Teilmärkte (gemessen in BSE) aus der Primärdatenanalyse repräsentieren (Tabelle 3). Durchschnitts- (Sekundärdaten) bzw. Medianwerte (Primärdaten) beider Analyseverfahren sind mit

⁵ Für die Prognosen wurden die Medianwerte der Expertenaussagen herangezogen, um „Ausreisser“ in den Schätzwerten zu berücksichtigen.

⁶ Compound Annual Growth Rate: $CAGR(t_0;t) = \left(\frac{A(t)}{A(t_0)}\right)^{1/n} - 1$

ermittelten Wachstumsraten unter verschiedenen Szenarien und unter Berücksichtigung unterschiedlicher Gesetzesrevisionen fortgeschrieben worden.

Wie die Ergebnisse der Primärdatenanalysen verdeutlichen, dürfte eine Steuerbefreiung auf sämtliche Geldspielgewinne die Entwicklung des gesamten Geldspielmarktes positiv stimulieren; vor allem zugunsten des legalen Angebotes und zulasten des illegalen Angebotes und des Geldspiels im grenznahen Ausland. Für legale Lotterien und vor allem Sportwetten kann für den Zeitraum bis 2020 eine deutlich positivere Marktentwicklung prognostiziert werden. Die illegalen Teilmärkte dürften in diesem Zeitraum, durch eine mögliche Steuerbefreiung verstärkt, an Marktvolumen (gemessen in BSE) verlieren; während das Geldspiel im grenznahen Ausland von einer erweiterten Steuerbefreiung anscheinend unbeeinflusst bleibt.

<i>Basis: Primärdatenanalyse</i>					
	Wachstumsrate ⁷ „Keine Steuerbefreiung“			Wachstumsrate „Steuerbefreiung“	
	2017-2020	2020-2023		2017-2020	2020-2023
Legale Teilmärkte					
Spielbanken	2.33%	2.17%		2.33%	2.17%
Lotterien	1.92%	0%		3.41%	3.76%
Sportwetten	10.89%	0%		42.75%	3.03%
∑ legal	2.43%	0.96%		4.85%	3.06%
Illegale Teilmärkte & grenznahes Ausland					
Online	-10.07%	0%		-17.40%	-1.09%
Landbasiert	-20.63%	0%		-29.53%	0%
Ausland	4.55%	5.27%		4.55%	5.27%
∑ illegal	-8.31%	1.77%		-13.56%	1.59%
∑	0.16%	1.10%		1.18%	2.85%

Tabelle 3: Wachstumsraten 2017-2020-2023: "Keine Steuerbefreiung" & "Steuerbefreiung"

Die ermittelten Prognosewerte wurden im Rahmen der Studie dahingehend „validiert“, ob Verluste an Steuereinnahmen durch eine Steuerbefreiung auf sämtliche Geldspielgewinne bei Bund und Kantonen kompensiert werden könnten. Insbesondere wurden Szenarien konzipiert, um plausible Erkenntnisse darüber zu erlangen, ob ein ausreichend grosser Anteil des illegalen Angebotes und des Geldspiels im grenznahen Ausland durch das legale Angebot – vor

⁷ Compound Annual Growth Rate: $CAGR(t_0;t) = \left(\frac{A(t)}{A(t_0)}\right)^{1/n} - 1$

allem durch Lotterien und Sportwetten – substituiert werden kann. Der Verlust der Steuereinnahmen sollte demnach durch einen Anstieg der Lotterie- und Sportwettenerträge ausgeglichen werden können.

Umfangreiche Berechnungen alternativer Szenarien signalisieren, dass die von den errechneten Prognosewerten abhängigen Einnahmen für Bund und Kantone den Ausfall der Einkommenssteuer-Einnahmen im Jahr 2020 (noch) nicht vollständig kompensieren können.⁸ Für das Jahr 2023 kann jedoch prognostiziert werden, dass die Einnahmeausfälle in jedem Szenario durch gesteigerte Erträge aus Lotterien und Sportwetten ausgeglichen werden könnten. Mit Bezug auf unterstellte Annahmen sind in Tabelle 4 das „Middle Case-Szenario“ des Jahres 2020 und die drei „Case-Szenarien“ des Jahres 2023 dargestellt und zusammenfassen (in der letzten Zeile der Tabelle 4) sind die potentiellen Mehreinnahmen für Bund und Kantone ausgewiesen.

		2020		2023					
		„Middle Case“		„Bad Case“		„Middle Case“		„Good Case“	
		Keine Steuerbefreiung	Steuerbefreiung						
Bd.	Spielbankenabg.	343	343	372	372	372	372	372	372
	1/3 VSt. / Eink.St.	42	0	40	0	42	0	43	0
	Total	385	343	412	372	414	372	415	372
Kt.	Lotterierträge	611	689	586	745	611	795	637	845
	2/3 VSt. / Eink.St.	83	0	80	0	83	0	87	0
	Total	694	689	666	745	694	795	724	845
Bund & Kantone		1'079	1'032	1'078	1'117	1'108	1'167	1'139	1'217

Tabelle 4: Erträge Bund und Kantone 2020/2023 (ausgewählte Szenarien)

⁸ Diese Aussage ist mit Bezug auf Datenrestriktionen und der umfangreichen Annahmen im Zuge der Ermittlung der Prognosewerte zu relativieren. Die Ergebnisse differieren unter veränderten Annahmen.

Für das „als normal bzw. realistisch angenommene“ „Middle-Case“-Szenario wird bei Steuerbefreiung für das Jahr 2023 ein Einnahmeplus für Bund und Kantone von CHF 59 Mio. prognostiziert. Bei deutlich positiver unterstellten Marktentwicklungen im „Good-Case“-Szenario könnte dieser Zuwachs etwa CHF 78 Mio. (im Jahr 2023) betragen.

Insgesamt konnten im Rahmen der vorliegenden Studie unterschiedliche Effekte und Auswirkungen geplanter regulatorischer Reformen mittels einer Gesetzesrevision analysiert und beschrieben werden. Sowohl quantitative als auch qualitative Bewertungen wurden vorgenommen und in einen zusammenhängenden Kontext gesetzt.

Die geplanten Reformen könnten vor allem durch eine konsequente und weitreichende Umsetzung intendierter Massnahmen die Entwicklungen des Schweizer Geldspielmarktes positiv beeinflussen (z. B. Reduktion illegaler Marktangebote sowie Kompensation von Steuerausfällen). Durch akkordiertes Vorgehen verschiedener Massnahmen sollte es möglich sein, die aktuelle Entwicklung der illegalen Teilmärkte sowie des Geldspiels im grenznahen Ausland zu beeinträchtigen und Umsatzvolumen auf das legale Angebot im Inland umzulenken.

Inhaltsverzeichnis

MANAGEMENT SUMMARY	I
INHALTSVERZEICHNIS.....	VII
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	X
TABELLENVERZEICHNIS	XI
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XIII
1 EINLEITUNG.....	1
1.1 HINTERGRUND	1
1.2 VORGESCHLAGENE REFORMEN	2
1.3 PROBLEMSTELLUNG UND ZIELSETZUNG.....	2
1.4 AUFBAU DES ABSCHLUSSBERICHTS	3
2 UNTERSUCHUNGSGEGENSTÄNDE.....	5
2.1 SCHWEIZER GELDSPIELMARKT.....	5
2.1.1 Marktteilnehmer	5
2.1.2 Wettbewerbsverzerrungen.....	7
2.2 ERWARTETE AUSWIRKUNGEN REGULATORISCHER REFORMEN	7
2.3 ABGELEITETE UNTERSUCHUNGSGEGENSTÄNDE.....	8
2.4 HYPOTHESENFORMULIERUNG	11
3 METHODIK.....	12
3.1 SEKUNDÄRDATENANALYSE.....	12
3.2 PRIMÄRDATENANALYSE.....	12
3.3 PROGNOSEVERFAHREN UND SZENARIO-ANALYSEN	13
4 ERGEBNISSE DER SEKUNDÄRDATENANALYSE.....	14
4.1 VORBEMERKUNGEN	14
4.2 LEGALE TEILMÄRKTE.....	14
4.2.1 Spielbankenspiele.....	15
4.2.2 Lotterien	16
4.2.3 Sportwetten.....	18
4.3 ILLEGALE TEILMÄRKTE UND IM AUSLAND GESPIELTES MARKTVOLUMEN	20
4.3.1 Spielbankenspiele.....	22
4.3.1.1 Landbasiert	22
4.3.1.2 Online	24

4.3.2	Lotterien	25
4.3.2.1	Landbasiert	25
4.3.2.2	Online	26
4.3.3	Sportwetten.....	27
4.3.3.1	Landbasiert	27
4.3.3.2	Online	27
4.3.4	Grenznahes Ausland.....	29
4.4	ELASTIZITÄT DER SPIELNACHFRAGE AUF STEUERVERÄNDERUNGEN	32
4.4.1	Sportwette Sporttip.....	32
4.4.2	Zahlenlottos – am Beispiel Euro Millions.....	33
4.4.3	Erhöhung Verrechnungssteuer-Freigrenze und Wegfall der Steuer „Droit des Pauvres“ im Kanton Genf	33
4.4.4	Zusammenfassung und Implikationen	34
4.5	KONVERSION ILLEGALER ONLINE-TEILMÄRKTE	35
4.6	ERGEBNISSE DER SEKUNDÄRDATENANALYSE IM ÜBERBLICK	36
5	ERGEBNISSE DER PRIMÄRDATENANALYSE	39
5.1	VORBEMERKUNGEN	39
5.2	EXPERTENGESPRÄCHE.....	44
5.2.1	IST-Situation des Geldspielmarktes	45
5.2.2	Entwicklung des Marktes bis 2018	48
5.2.3	Bewertung einzelner Untersuchungsgegenstände.....	53
5.2.3.1	Illegales Spielangebot in der Schweiz und Geldspiel im grenznahen Ausland	53
5.2.3.2	Online-Angebot der Spielbanken in der Schweiz	54
5.2.3.3	Steuerbefreiung.....	54
5.2.3.4	Sperrmassnahmen (IP-Blocking).....	55
5.2.3.5	Strafverfolgung	56
5.3	FORSCHUNGSHYPOTHESEN.....	57
6	SYNTHESE DER ERKENNTNISSE VON SEKUNDÄR- UND PRIMÄRDATENANALYSEN SOWIE ANALYSE VON SZENARIEN	64
6.1	VORBEMERKUNGEN	64
6.2	AUSWIRKUNGEN DER ERTRAGSENTWICKLUNGEN DER LOTTERIEGESELLSCHAFTEN UND DER SPIELBANKEN AUF DIE MITTEL FÜR GEMEINNÜTZIGE ZWECKE UND AUF DIE SPIELBANKENABGABE.....	70
6.2.1	Entwicklung der Gewinne der Lotteriegesellschaften in Abhängigkeit vom erzielten Bruttospielertrag	70

6.2.2	Entwicklung der Spielbankenabgabe in Abhängigkeit vom von den Spielbanken erzielten Bruttospielertrag	71
6.2.3	Ertragssteuern der Spielbanken	73
6.3	SZENARIO-ANALYSE	74
6.4	EINNAHMEN FÜR BUND UND KANTONE.....	81
	LITERATURVERZEICHNIS	84
	ANHANG.....	90

Abbildungsverzeichnis

Schweizer Geldspielmarkt.....	5
Bruttospielertrag Spielbankenspiele (2004-2013).....	15
Extrapolation Bruttospielertrag Spielbankenspiele (2014-2017).....	16
Bruttospielertrag Lotterien (2004-2013)	17
Extrapolation Bruttospielertrag Lotterien (2014-2017)	17
Bruttospielertrag Sportwetten (2007-2013)	18
Extrapolation Bruttospielertrag Sportwetten (2014-2017).....	19
Schätzwerte Volumen illegale Online-Spielbankenspiele	25
Schätzwerte Volumen illegale Online-Sportwetten	28
Bezugsrahmen zur Schätzung der Ertragsentwicklungen	41
Bezugsrahmen: Starke Effekte	42
Bezugsrahmen: Schwache Effekte	43
Konkurrenzsituation Geldspielmarkt in der Schweiz.....	45
Schätzwerte Bruttospielertrag (2013): Illegale Teilmärkte und grenznahes Ausland.....	47
Schätzwerte Bruttospielertrag 2013 und 2017 (in Mio. CHF).....	49
Schätzwerte Bruttospielertrag (2017): Alle Teilmärkte.....	51

Tabellenverzeichnis

Sekundärdatenanalyse: Prognose 2013-2017	II
Primärdatenanalyse: Prognose 2013-2017	III
Wachstumsraten 2017-2020-2023: "Keine Steuerbefreiung" & "Steuerbefreiung"	IV
Erträge Bund und Kantone 2020/2023 (ausgewählte Szenarien).....	V
Übersicht Forschungshypothesen.....	11
Beispielhafte Übersicht über Marktteilnehmer (selektiv) illegaler Online-Teilmarkt	21
Schätzwerte Volumen Geldspiel im grenznahen Ausland	30
Aggregierte Schätzwerte Sekundärdatenanalyse: Bruttospielertrag alle Teilmärkte	38
Teilnehmer Experteninterview	44
Schätzwerte BSE illegale Teilmärkte und grenznahe Ausland 2013	46
Schätzwerte BSE legale Anbieter 2013-2017	49
Schätzwerte BSE illegale Teilmärkte und grenznahe Ausland 2013-2017	50
Aggregierte Schätzwerte Primärdatenanalyse: Bruttospielertrag alle Teilmärkte	52
Forschungshypothesen Fragebogen	58
Hypothese 1 a	59
Hypothese 1 b.....	59
Hypothese 1 c	60
Hypothese 2.....	60
Hypothese 3 a	61
Hypothese 3 b.....	61
Hypothese 4.....	62
Hypothese 5.....	63
Aggregierte Schätzwerte aus Primär- und Sekundärdatenanalyse: Bruttospielertrag alle Teilmärkte + Wachstumsrate (2013-2017).....	65
Wachstumsraten 2017-2023 "Keine Steuerbefreiung" (Basis: Primärdatenanalyse).....	67
Wachstumsraten 2017-2023 "Steuerbefreiung" (Basis: Primärdatenanalyse)	68
Bruttospielerträge und Gewinne der Lotteriegesellschaften 2010-2013	71
Entwicklung Bruttospielerträge und Spielbankenabgabe 2007-2013	72
Schätzwerte Spielbankenabgabe bei unterschiedlichen Bruttospielertragsvolumen nach 2013 (bei 21 Konzessionen)	73
Bruttospielerträge und Ertragssteuern der Spielbanken 2007-2013.....	73
Szenario 2017-2023 "Middle Case"	76

Szenario 2017-2023 "Bad Case"	79
Szenario 2017-2023 "Good Case"	80
Einnahmen Bund und Kantone "Keine Steuerbefreiung"	82
Einnahmen Bund und Kantone "Steuerbefreiung"	82

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
Art.	Artikel
Bd.	Bund
BGS	Bundesgesetz über Geldspiele
BJ	Bundesamt für Justiz
BSE	Bruttospielertrag
BV	Bundesverfassung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CHF	Schweizer Franken
Comlot	Interkantonale Lotterie- und Wettkommission
d. h.	das heisst
D	Deutschland
Dk	Dänemark
Eink.St.	Einkommenssteuer
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
Esp	Spanien
FDKL	Fachdirektionenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt
f	folgende
ff	fortfolgende
Hr.	Herr
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
k. A.	keine Angaben
Kt.	Kantone
LG	Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten
Med.	Median-Wert
Mio.	Millionen
MW	Mittelwert

n. a.	nicht aufgeführt
o. a.	oben angeführt
o. g.	oben genannt
S.	Seite
SBG	Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche
UK	United Kingdom (Grossbritannien)
USD	US Dollar
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
vs.	versus
V.St.	Verrechnungssteuer
z. B.	zum Beispiel

1 Einleitung

Auf Anfrage des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 8. August 2014 unterbreitete die Abteilung für Unternehmensführung und Entrepreneurship des Instituts für Marketing und Unternehmensführung der Universität Bern (IMU-U) eine Offerte für die Erstellung einer Studie zur „**Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes**“. Nach Eingabe der Offerte am 10. September 2014 erteilte das BJ dem IMU-U den Auftrag, die o.g. Studie durchzuführen. Der Vertrag wurde im Dezember 2014 unterzeichnet.

1.1 Hintergrund

Das Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken (SBG)⁹ sowie das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG)¹⁰ sind die rechtliche Basis des Geldspiels in der Schweiz. Ein Teil der existierenden Rechtsgrundlagen wird den aktuellen Entwicklungen im Bereich des Geldspiels allerdings nicht mehr gerecht. Technische Entwicklungen sowie umfassende Veränderungen auf dem nationalen und internationalen Geldspielmarkt, aber auch eine erforderliche Überarbeitung der Regelungskompetenzen von Bund und Kantonen, führten zur Revision der gegenwärtigen Gesetzgebung. Im Rahmen der Umsetzung des neuen Artikels 106 BV¹¹, welchem durch Volk und Stände am 11. März 2012 zugestimmt wurde, werden die beiden o.g. Gesetze gegenwärtig revidiert. Es ist vorgesehen, das bestehende SBG und LG im Bundesgesetz über Geldspiele (BGS) zusammenzuführen.

Durch Art. 106 BV wird die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Geldspiele geregelt. Dabei steht unter anderem die Abgabenregelung auf den Bruttospielertrag (BSE) der Spielbanken¹² sowie die Verwendung der Erträge aus Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspielen¹³ im Vordergrund.

⁹ Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG).

¹⁰ Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG).

¹¹ Artikel 106 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

¹² Artikel 106 Abs. 3 BV.

¹³ Artikel 106 Abs. 6 BV.

1.2 Vorgeschlagene Reformen

Das neue BGS regelt die Spielbanken, Lotterien und Sportwetten sowie die Geschicklichkeitsspiele. Gegenüber der aktuell gültigen Regelung sieht das BGS unter anderem folgende Änderungen vor¹⁴:

- Im geltenden Recht sind die Gewinne aus Lotterien und Sportwetten grundsätzlich durch den/die Spielende/n als Einkommenssteuer zu versteuern, während die in Spielbanken erzielten Gewinne seitens der Spielenden steuerbefreit sind. Zudem können Gewinne, welche im Ausland oder im Rahmen von in der Schweiz nicht bewilligten Spielangeboten erzielt werden, keiner Besteuerung zugeführt werden. Diese Ungleichbehandlung soll mit einer Erweiterung der Steuerbefreiung auf sämtliche Geldspielgewinne auf Seiten der Spielenden aufgehoben werden.
- Spielbanken haben die Möglichkeit durch Erlangung einer Konzessionserweiterung entsprechende Spielbankenspiele auch online anbieten und durchführen zu können. Damit soll zum einen den gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen im Bereich des Geldspiels Rechnung getragen werden. Zum anderen wird intendiert, die Angebote von Spielbanken sowie Lotteriengesellschaften, welche gegenwärtig bereits ein umfangreiches Online-Angebot vorweisen können, gleichzustellen.
- In diesem Zusammenhang soll auch das Angebot von unbewilligten Online-Spielen in der Schweiz eingeschränkt werden, indem entsprechende Websites und Internetportale durch ein IP-Blocking gesperrt werden.
- Darüber hinaus werden Strafbestimmungen revidiert und eine wirksame und umfangreiche Bekämpfung von widerrechtlichen Spielangeboten angestrebt.

1.3 Problemstellung und Zielsetzung

Die marktbezogenen Auswirkungen der verschiedenen o.g. Gesetzesänderungen zu prognostizieren erscheint herausfordernd. Zahlreiche Wechselwirkungen und Ungewissheiten diverser Einflussvariablen erschweren eine Aussage über die zukünftigen Marktentwicklungen. Der Eidgenössischen Steuerverwaltung ist es in Zusammenarbeit mit den Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten möglich, die aus der Steuerbefreiung der Spielergewinne aus Lotterien und Sportwetten zu erwartenden Steuerausfälle abzuschätzen. Die Auswirkungen und Langzeiteffekte der aus den geplanten Reformen resultierenden Erträge aus Geldspielen sowie

¹⁴ Gemäss Pflichtenheft, aus: Offertanfrage für ein Forschungsauftrag, Bundesamt für Justiz vom 8. August 2014.

die daraus resultierenden Einnahmen von Bund (AHV) und Kantonen (gemeinnützige Zwecke) sind jedoch nur vage abschätzbar.

Das Ziel der vorliegenden Studie besteht darin, möglichst haltbare, plausible und durch „qualitative“ Informationen abgestützte Aussagen zu möglichen Auswirkungen der angestrebten regulatorischen Reformen bereitzustellen. Es sollen die Erträge aus Geldspielen sowie die Einnahmen von Bund und Kantonen (siehe oben) quantifiziert werden. Neben einer komprimierten Darstellung von Ergebnissen einer Sekundärdatenanalyse bestehender Forschungsarbeiten werden Erkenntnisse der Primärdatenanalyse dazu verwendet, verschiedene Szenarien für die Entwicklung des Geldspielmarktes in der Schweiz und dessen Teilmärkte aufzustellen. Wenn möglich, werden die aus primärer und sekundärer Datenanalyse gewonnenen Ergebnisse kombiniert, auch wenn dies auf Grund der häufig unsicheren und wenig validen Datenlage im Bereich der Sekundärdaten nicht immer möglich ist.

1.4 Aufbau des Abschlussberichts

In der vorliegenden Studie wurden zunächst verfügbare Sekundärquellen analysiert und Unternehmen in Bezug auf zentrale Kennzahlen untersucht; im Wesentlichen die Geschäftsberichte der Lotteriegesellschaften, der ESBK und von börsenkotierten Unternehmen wie bwin.party, bet-at-home. Anschliessend wurden Interviews mit Experten des Geldspielmarktes durchgeführt.

Die von den Experten erhaltenen Informationen wurden für die Ableitung von Schätzungen über mögliche Marktzustände und –entwicklungen verwendet. Die Berücksichtigung von Expertenmeinungen soll letztlich die Informationsvarianz in der Schätzung verringern. Bei der Kontaktaufnahme mit den Experten wurde Anonymität (insb. bei der Darstellung der Information in aggregierter Form) der übermittelten Informationen zugesichert. Diese Anonymität haben wenige Auskunftspersonen in Anspruch genommen, daher werden bei dieser Studie einige befragte Experten aus Gründen der Vertraulichkeit nicht genannt. Die im Rahmen der Studie entwickelten und verwendeten Erhebungsinstrumente (Graphiken, Leitfaden – der jedoch primär als Erinnerungsstütze für die/den Interviewer diente) sind im Anhang dargestellt. Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse sind – unter Einbezug von Plausibilitätsüberlegungen – Szenarien für die Entwicklung des Geldspielmarktes in der Schweiz abgeleitet worden. Bei der Entwicklung von Szenarien wurde der Idee der „Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung“ gefolgt, mögliche Gestaltungsfelder zu identifizieren, welche die Entwicklung

des Untersuchungsgegenstandes beeinflussen könnten. Identifizierte „marktbeeinflussende Faktoren“ werden bewertet und prognostiziert und auf Grund der möglichen Entwicklungen der Faktoren werden Zukunftsszenarien erstellt.

Die vorliegende Studie ist wie folgt strukturiert: Nach dem einleitenden Kapitel 1 wird in Kapitel 2 eine Übersicht zu den Untersuchungsgegenständen geboten. Im Kapitel 3 wird die methodische Vorgangsweise dargelegt und in Kapitel 4 werden die Ergebnisse der Sekundärdatenanalyse sowie in Kapitel 5 die Ergebnisse der Primärdatenanalyse präsentiert. Im abschliessenden Kapitel 6 werden die Szenarien entwickelt und beschrieben sowie die Ergebnisse der Studie allgemein zusammengefasst.

2 Untersuchungsgegenstände

Im Kapitel 2 werden grundlegende, strukturelle Informationen zum Schweizer Geldspielmarkt präsentiert, um einen Überblick über die Marktteilnehmer und die diversen Angebote der Akteure zu geben. Die betrachteten Untersuchungsgegenstände, bestehende Wettbewerbsverzerrungen und substantielle Besonderheiten des Geldspielmarktes sollen aufgezeigt werden.

2.1 Schweizer Geldspielmarkt

2.1.1 Marktteilnehmer

Der Schweizer Geldspielmarkt kann in drei (3) Bereiche (Abbildung 1) gegliedert werden:

- Legale Teilmärkte (Inland): legales bzw. bewilligtes Geldspiel in der CH
- Illegale Teilmärkte (Inland): illegales bzw. unbewilligtes Geldspiel in der CH
- Legale Teilmärkte (Ausland): legales Geldspiel der Schweizer Bevölkerung im grenznahen Ausland.

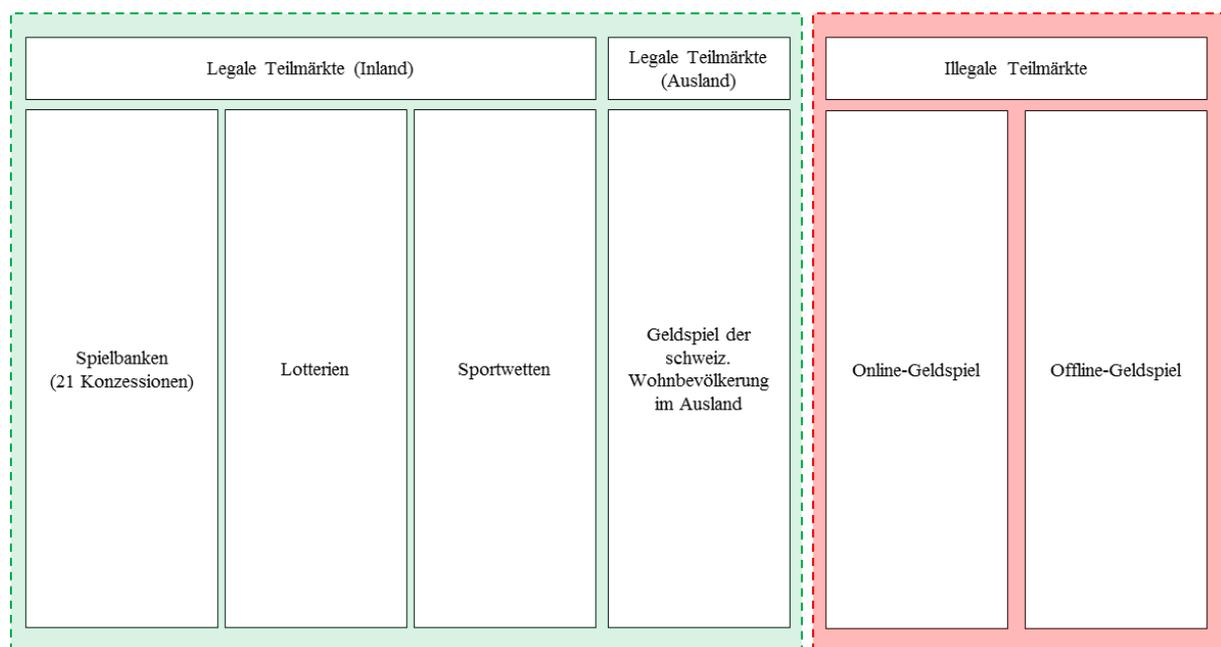


Abbildung 1: Schweizer Geldspielmarkt¹⁵

Der legale Markt (auch als *legales Angebot* bezeichnet) umfasst die konzessionierten Spielbanken, die Veranstalterinnen von Lotterien und Sportwetten sowie Betreiber von Geschicklichkeitsspielautomaten. Gegenwärtig sind 21 Spielbanken mit Konzessionen ausgestattet (8 A-Konzessionen + 13 B-Konzessionen), welche sich je nach Art der Konzession vor allem in

¹⁵ Diese Abbildung 1 wurde mit Bezug auf den Bericht „Besteuerung der GeldspielgewinnerInnen“ der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung vom 26. September 2012 erstellt.

der Ausgestaltung des Spielangebotes unterscheiden. Die Spielbanken und deren Aufsicht befinden sich in der Kompetenz des Bundes.

Die beiden legal operierenden Hauptakteure im Bereich der Lotterien und Sportwetten in der Schweiz (Swisslos, Loterie Romande) sind durch die Kantone mit entsprechenden Bewilligungen ausgestattet. Die Anbieter von Lotterien und Sportwetten dürfen ihre Produkte auch über das Internet distribuieren, während das von den Kantonen nicht bewilligte Lotterie- und Wettangebot landbasiert und online illegal ist. Marktakteure sind auch die Betreiber von Geschicklichkeitsspielautomaten. Auf Grund des geringen Anteils am Gesamtmarkt-Volumen werden diese im Rahmen der vorliegenden Studie nicht weiter berücksichtigt.

Die technischen Entwicklungen, insbesondere das Internet, ermöglichten in den vergangenen 20 Jahren Wachstum im Bereich des illegalen Geldspiels in der Schweiz. Im Online-Bereich verzerren Anbieter mit Hauptsitz in steuerfreien oder -begünstigten sowie regulatorisch nahezu unkontrollierten Offshore-Ländern, wie Gibraltar oder Malta, die Marktbedingungen (den Wettbewerb) in der Schweiz und unterminieren Regularien. Die Anbieter unterliegen im Ausland, im Vergleich zur Schweiz, keinen oder häufig nur sehr eingeschränkten Normen. Der Marktanteil der illegal operierenden Akteure (mit Bezug auf die Relation der BSE zu legalen Anbietern) nimmt seit einigen Jahren stark zu. Auch landbasierte (terrestrische; hier auch Offline-Angebote genannt), zu einem grossen Teil Internet-gestützte, illegale Angebote nehmen zu (v.a. bei Sportwetten). Oftmals organisierte Banden betreiben illegale Spielclubs in wachsendem und in der Vergangenheit intensiviertem Umfang. Spielclubs und Spielrunden in Hinterzimmern, Bars und Clubs und auch das strafrechtliche Vorgehen gegen diese organisierten, illegalen Angebote sind Gegenstand ordnungspolitischer Diskussionen und werden auch in der öffentlichen Berichterstattung thematisiert. Das Angebot des zur Schweiz angrenzenden Auslands beeinflusst ebenfalls das Geldspiel in der Schweiz. In den letzten Jahren wurden in Norditalien tausende Geldspielautomaten in Betrieb genommen. In Baden-Württemberg standen Anfang 2012 rund 19'500 Glücksspielautomaten in über 1'100 Spielhallen. Hinter der Schweizer Grenze befinden sich rund 10 sehr gut erreichbare Casinos, die meisten davon in Frankreich. Zudem finden Angebote der deutschen, italienischen und französischen Lotterieanbieter einen erheblichen Zustrom durch Schweizer Nachfrage.

2.1.2 Wettbewerbsverzerrungen

Die im unterschiedlichen Kontext agierenden Marktteilnehmer sorgen mit den jeweils spezifischen Angeboten für Verschiebungen auf dem Geldspielmarkt. Vor allem die Besteuerung der legalen, schweizerischen Lotterie- und Sportwettengewinne sorgt für Wettbewerbsverzerrungen, wobei vor allem drei Wettbewerbsbeziehungen für den Gesamtmarkt relevant sind:

- Wettbewerbsbeziehungen innerhalb des legalen Angebotes im Inland (zwischen Lotteriegesellschaften, Spielbanken, Gewinnspielen und Geschicklichkeitsspielautomaten)
- Wettbewerbsbeziehungen zur (legalen) ausländischen Konkurrenz sowie
- Wettbewerbsbeziehungen zum illegalen Online- und landbasierten Geldspielangebot.

Existierende Wettbewerbsverzerrungen stellen gegenwärtig erhebliche Wettbewerbsnachteile für die legalen Anbieter dar und forcieren die Abwanderung der Nachfrage auf ausländische Angebote sowie zu illegalen Online- und landbasierten Angeboten.

Neben dem unmittelbaren wirtschaftlichen Schaden für Anbieter von legalen Geldspielen ergeben sich indirekte Einbussen bei finanziellen Mitteln für die AHV sowie gemeinnützige Zwecke. Darüber hinaus werden die Massnahmen der legalen Lotterie- und Casinoanbieter zur Bekämpfung der Spielsucht unterminiert. Ein Gefahrenpotenzial ergibt sich zudem im Bereich der Geldwäsche durch illegale Angebote.

2.2 Erwartete Auswirkungen regulatorischer Reformen

Gemäss Ausführungen des BJ wird die Umsetzung der Reformvorschläge neben der reformunabhängigen Weiterentwicklung des Geldspielmarktes in der Schweiz zusätzliche Auswirkungen auf die Geldspiel-Erträge haben.¹⁶

- Die Erweiterung der *Steuerbefreiung auf alle Geldspielgewinne* soll neben den kalkulierbaren Steuerausfällen (Verrechnungssteuer bzw. Einkommenssteuer¹⁷) langfristig positive Folgen ergeben. Die Befreiung von der Einkommenssteuer soll die Spielerinnen und Spieler zum einen dazu veranlassen, die zusätzlich ausgeschütteten Gewinne erneut und vermehrt für Geldspielangebote einzusetzen. Dieser Reinvestitionseffekt soll zusätzliche Erträge für die Kantone (gemeinnützige Zwecke) generieren. Zum anderen soll die Steuerbe-

¹⁶ Gemäss Pflichtenheft, aus: Offertanfrage für ein Forschungsauftrag, Bundesamt für Justiz vom 8. August 2014.

¹⁷ Siehe überarbeitetes Arbeitspapier der Eidgenössischen Steuerverwaltung „Einkommenssteuererträge aus der Besteuerung der Lotterie- und Wettgewinner nach der Erhöhung der Verrechnungssteuerfreigrenze auf CHF 1'000“ vom 16.02.2015.

freierung ebenfalls bewirken, dass Spielerinnen und Spieler, welche gegenwärtig illegale Geldspielangebote nutzen oder im grenznahen Ausland spielen, die eigenen Spielgewohnheiten ändern und vermehrt das Angebot der Lotterien und Sportwetten in der Schweiz nutzen.

- Einen Zugewinn erhofft sich das BJ ebenfalls bei den Abgaben der Spielbanken für die Finanzierung der AHV. Das neue Angebot von *Online-Spielbankenspielen* soll dazu führen, dass Spielerinnen und Spieler von den oben genannten, keiner Abgabe in der Schweiz unterliegenden illegalen und ausländischen Angeboten auf die neuen Angebote der Spielbanken wechseln.
- Des Weiteren soll der Zugang zu den in der Schweiz unbewilligt angebotenen, illegalen Geldspielangeboten im Internet mit *Sperrmassnahmen*, vordergründig *IP-Blocking*, erschwert werden. Dadurch sollen die o.g. Auswirkungen verstärkt werden, was vor allem durch eine Substitution von widerrechtlichen Angeboten durch bewilligte Angebote erzielt werden kann.
- In diesem Zusammenhang steht ebenfalls eine umfangreichere *Strafverfolgung* von Anbietern unbewilligter, illegaler Geldspiele. Durch einen damit erzwungenen, möglichen Rückgang der unbewilligten Angebote werden Wechsel auf das bewilligte Angebot erhofft.

2.3 Abgeleitete Untersuchungsgegenstände

Da davon auszugehen ist, dass die Revision der Gesetzesgrundlage erhebliche Auswirkungen auf die mit Geldspielen erzielten Erträge hat, werden dadurch auch die Mittel für die AHV und gemeinnützige Zwecke betroffen sein.¹⁸ Das Ausmass der vermuteten Auswirkungen der mit der Revision verbundenen Massnahmen soll mittels dieser Studie möglichst aussagekräftig beschrieben und abgeschätzt werden. Wie der folgende Überblick verdeutlicht, ist eine umfassende und alle Eventualitäten berücksichtigende Benennung einer präzisen Zahl von auf den Geldspielmarkt wirkender Effekte auf Grund der zahlreichen Interdependenzen schwierig (unmöglich) vorzunehmen.

¹⁸ Gemäss Pflichtenheft, aus: Offertanfrage für einen Forschungsauftrag, Bundesamt für Justiz vom 8. August 2014.

I. Illegales Spielangebot in der Schweiz und Geldspiel im grenznahen Ausland

a. *Online-Angebot*

- Abschätzung gegenwärtiger Marktanteil „Illegales Online-Angebot“ am Geldspielmarkt in der Schweiz
- Auswirkungen vorgeschlagener Reformen auf illegales Online-Angebot in Bezug auf Marktanteile und Umsatz

b. *Landbasiertes Angebot*

- Abschätzung gegenwärtiger Marktanteil „Illegales landbasiertes Angebot“ am Geldspielmarkt in der Schweiz
- Auswirkungen vorgeschlagener Reformen auf illegales landbasiertes Angebot in Bezug auf Marktanteile und Umsatz

c. *Geldspiel im grenznahen Ausland*

- Abschätzung gegenwärtiger Marktanteil „Geldspiel im grenznahen Ausland“ am Geldspielmarkt in der Schweiz
- Auswirkungen vorgeschlagener Reformen auf Geldspiel im grenznahen Ausland in Bezug auf Marktanteile und Umsatz

II. Online-Angebot der Spielbanken in der Schweiz

- Auswirkung der Möglichkeit des Angebotes von Online-Geldspielen durch die Spielbanken in Bezug auf Marktanteile und Umsatz
- Bestimmung von Substitutionseffekten durch Online-Angebot der Spielbanken:
Verlagerung legales landbasiertes Angebot in der Schweiz auf Online-Angebot;
Verlagerung illegales Angebot in der Schweiz auf Online-Angebot;
Verlagerung Geldspiel im Ausland auf Online-Angebot

III. Steuerbefreiung

- Auswirkung der Erweiterung der Steuerbefreiung auf sämtliche Geldspielgewinne auf Seiten der Spielenden in Bezug auf Marktanteile und Umsatz
- Bestimmung von Substitutionseffekten bedingt durch erweiterte Steuerbefreiung:
Verlagerung illegales Online-Angebot in der Schweiz auf legales Angebot von Lotterien und Sportwetten
Verlagerung illegales landbasiertes Angebot in der Schweiz auf legales Angebot von Lotterien und Sportwetten

Verlagerung Geldspiel im Ausland auf legales Angebot von Lotterien und Sportwetten

Verlagerung legales Angebot der Spielbanken auf legales Angebot von Lotterien und Spielbanken

- Bestimmung des Reinvestitionseffektes des zusätzlich anfallenden Gewinns für erneuten Einsatz im legalen Angebot von Lotterien und Spielbanken

IV. Sperrmassnahmen (IP-Blocking)

- Auswirkung der vorgeschlagenen Reform des IP-Blocking auf die Nutzung von illegalen Online-Angeboten sowie in Bezug auf Marktanteile und Umsatz
- Auswirkung der vorgeschlagenen Reform des IP-Blocking auf die Nutzung von legalen Geldspiel-Angeboten (Reinvestitionseffekt)

V. Strafverfolgung

- Auswirkung der vorgeschlagenen verschärften Strafverfolgung auf das Angebot von illegalen landbasierten und Online-Angeboten in Bezug auf Marktanteile und Umsatz

2.4 Hypothesenformulierung

Mit Bezug auf die Untersuchungsgegenstände sowie auf die im Ausschreibungstext beschriebene Problemstellung sind durch das BJ Hypothesen, welche im Rahmen der Studie überprüft und bewertet werden, formuliert worden (Tabelle 5).

<p>Hypothesen 1 a-c (Seite 2, § 1.3, Absatz 2, Zeilen 5ff)</p>	<p>Der geplante Wegfall der Besteuerung von Lotterie- und Sportwettengewinnen führt dazu, dass Schweizer Spieler/Innen</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) weniger unbewilligte Spielangebote, (b) weniger Spielangebote im Ausland und (c) weniger Spielbankenspiele im Inland nachfragen, <p>weil diese drei Nachfragen durch das attraktivierte bewilligte Lotterie- und Sportwettenangebot substituiert werden.</p>
<p>Hypothese 2 (Seite 2, § 1.3, Absatz 2, Zeilen 9ff)</p>	<p>Die auf Grund des Steuerwegfalls zusätzlich und sofort zur Verfügung stehenden Gewinne setzen die Spieler voraussichtlich zu einem gewissen Teil wieder für Lotterien und Sportwetten ein.</p>
<p>Hypothesen 3 a und b (Seite 2, § 1.3, Absatz 3, Zeilen 1-3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Es wird den Schweizer Spielbanken gelingen, einen erheblichen Teil des Online-Spielbanken-Marktvolumens für sich zu gewinnen. b) Das zusätzlich durch die Schweizer Spielbanken erwirtschaftbare Ertragsvolumen beträgt bis ins Jahr 2023 über 50 Mio. Franken.
<p>Hypothese 4 (Seite 2, § 1.3, Absatz 4, Zeilen 1ff)</p>	<p>Substitutionseffekt: Durch Sperrmassnahmen werden Zugänge zu illegalen Spielangeboten erschwert. Dadurch werden die Effekte von Hypothesen 1-3 verstärkt.</p>
<p>Hypothese 5 (Seite 2, § 1.3, Absatz 4, Zeilen 1ff)</p>	<p>Die Substitutionseffekte hin zum legalen Schweizer Angebot werden durch griffigere Strafverfolgungsmassnahmen gegen illegale Spielangebote verstärkt.</p>

Tabelle 5: Übersicht Forschungshypothesen

Die durch das BJ formulierten Hypothesen stellen die Grundlage für das durch die Abteilung für Unternehmensführung und Entrepreneurship der Universität Bern entwickelte Untersuchungsdesign und die methodische Vorgangsweise dar. Bevor die Studienergebnisse präsentiert werden, wird die im Rahmen der Studie angewandte Methodik kurz beschrieben.

3 Methodik

Zur „Prüfung“¹⁹ der Forschungshypothesen wurden Informationen aus unterschiedlichen Quellen berücksichtigt. Die erhobenen sekundären und primären Informationen bilden die Grundlage problemspezifischer Analysen.

3.1 Sekundärdatenanalyse

Bei dieser Studie wurden zunächst Sekundärdaten erhoben und analysiert. Vorhandenes Informationsmaterial, welches unabhängig vom ursprünglichen Untersuchungszweck und nicht unmittelbar mit dem Bezugsrahmen der hier konzipierten Erhebung in Bezug stehend ist, wurde ausgewertet. Bei der Sekundärdatenanalyse wurden Informationen aus sozialwissenschaftlichen Erhebungen, demographisch-statistisches Material sowie Daten des Bundesamtes für Statistik, wie auch Daten über Unternehmen (z.B. Geschäftsberichte oder Medienmitteilungen) betrachtet und systematisch aufbereitet. Die primären Zielsetzungen der Sekundärdatenanalyse bestanden darin, den Untersuchungsgegenstand zu beschreiben sowie die komplexe Problemstellung besser zu verstehen. Wie bei Sekundäranalysen üblich, sind die erlangten Erkenntnisse vor dem Hintergrund des spezifischen konzeptionellen Bezugsrahmens, beschränkter Datenquellen und begrenzter Qualität der verfügbaren Informationen zu bewerten.

3.2 Primärdatenanalyse²⁰

Im Rahmen des primären, qualitativen Forschungsteils wurden Expertenmeinungen erhoben. Mittels eines halbstandardisierten Interviewleitfadens sind Informationen zu den Besonderheiten der Teilmärkte sowie den erwarteten Effekten von regulativen Massnahmen eingeholt worden. Auf Basis von Expertenangaben und -beobachtungen wurde versucht, bestimmte Sachverhalte allgemein zu erörtern (i.S. induktiver Vorgangsweise). Induktiv (intuitiv) generierte Schlussfolgerungen können innovative Hinweise und Erkenntnisse liefern sowie zur Plausibilisierung von konzeptionell entwickelten Ursache-Wirkungszusammenhängen beitragen.

Ähnlich den Gütekriterien zur Auswertung quantitativer Daten, jedoch mit besonderer Berücksichtigung der wissenschaftlich erforderlichen Vorgangsweisen zur Analyse von durch

¹⁹ Auf Grund nicht verfügbarer bzw. nicht – für inferenz-statistische Analysen – angemessener Informationsbasen, ist eine „Hypothesenprüfung“ unmöglich. Aus methodischer Sicht erfolgt durch diese Studie eine explorative Bestandsaufnahme und Schätzung der Marktentwicklung.

²⁰ Gläser, J., Laudel, G. (2010). Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

Expertengesprächen erlangten Informationen,²¹ wurden die Interviews strukturiert mittels Leitfaden geführt und die dabei generierten Informationen untersucht bzw. primär aus konventioneller Perspektive aufbereitet.

3.3 Prognoseverfahren und Szenario-Analysen

Auf Basis der durch die Sekundär- und Primärdatenanalysen erlangten Erkenntnisse wurden Überlegungen (Szenarien) zu möglichen zukünftigen Situationen angestellt. Dabei wurden die essentiellen Gesetzesänderungen – insbesondere Szenarien mit Bezug auf Steuerbefreiung bzw. keine Steuerbefreiung – einbezogen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass Zukunftsszenarien auf einem vernetzten und vagen System von Einfluss- und Wirkungsfaktoren (hohe Interaktivität und auch Unvorhersagbarkeit von Handlungen der Marktakteure) beruhen. Ausserdem ist zu beachten, dass jeder Effekt (Einflussfaktor) mehrere zukünftige Entwicklungsrichtungen aufweisen kann. Als Analysemethodik wurden „Szenarien“ gewählt, weil bei diesem methodischen Ansatz weniger das Vorhersagen der Zukunft, sondern vielmehr das Vorausdenken der Zukunft im Mittelpunkt steht.

²¹ Vgl. z. B. Miles, M. B. and Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage

4 Ergebnisse der Sekundärdatenanalyse

4.1 Vorbemerkungen

Für die legalen Teilmärkte existieren umfassende, auf Jahresbasis verfügbare und verlässlich einzustufende Sekundärdaten, während Informationen zu den Volumina der illegalen Teilmärkte (erwartungsgemäss) nur unvollkommen bzw. fragmentiert vorliegen. Verlässliche, valide (empirische) Modelle können daher insbesondere mit Bezug auf illegale Teilmärkte nicht konzipiert und geschätzt werden. Die hier abgeleiteten Erkenntnisse bzw. Aussagen sind mit Bezug auf die vorliegende, erheblich unvollkommene und mit Verzerrungen behaftete Informationsgrundlage zu bewerten.

Diverse thematisch relevante Studien/Beiträge zum Geldspiel in der Schweiz werden punktuell zusammengefasst und es werden für diese Studie zentrale Erkenntnisse identifiziert (siehe Anhang 1, wo eine kurze Zusammenfassung einiger ausgewerteter Sekundärdatenquellen erfolgt). Die einzelnen legalen und illegalen Teilmärkte werden differenziert analysiert, woraus eine überblicksartige Darstellung der Marktdaten (Bruttospielerträge) abgeleitet wird.

4.2 Legale Teilmärkte

Im folgenden Abschnitt werden die einzelnen Teilmärkte differenziert betrachtet. Mit Bezug auf Sekundärdaten werden Schätzwerte der Marktgrössen (insb. Bruttospielerträge) ermittelt. Für Spielbanken und Lotterien liegen Marktdaten in Form von Zeitreihen (zumeist auf Jahresbasis) vor, welche zur Prognose der (zumindest) bis zum Jahr 2017 möglichen Marktentwicklungen verwendet werden. Aus methodischer Sicht werden „naive“ Prognosen²² und Prognosen mit der Methodik der „gleitenden Durchschnitte“²³ erstellt. Obwohl exakten wissenschaftlichen Ansprüchen nicht genügend, werden Trendexplorationen vorgenommen, wobei diese mehr eine allgemeine Informationsgrundlage für die in späteren Abschnitten angestellten Überlegungen zu Szenarien bilden. Die ermittelten Werte repräsentieren grobe Approximationen und es wird dementsprechend auf eine funktionelle Form der Darstellung verzichtet.

²² Im Rahmen naiver Prognosen wird üblicherweise der letzte vorhandene Wert als Prognosewert angenommen.

²³ Bei gleitenden Durchschnitten werden über vergangene Werte Mittelwerte gebildet, beispielsweise kann das „Mittel“ der vergangenen drei Werte als gleitender Durchschnitt des Prognosewertes erachtet werden.

4.2.1 Spielbankenspiele

Für den Teilmarkt der legalen landbasierten (terrestrischen) Spielbankenspiele liegen verlässliche Marktdaten (Bruttospielerträge) vor. Sie stammen von der ESBK, welche diese Werte für die Bestimmung der Spielbankenabgabe ermittelt (Abbildung 2).

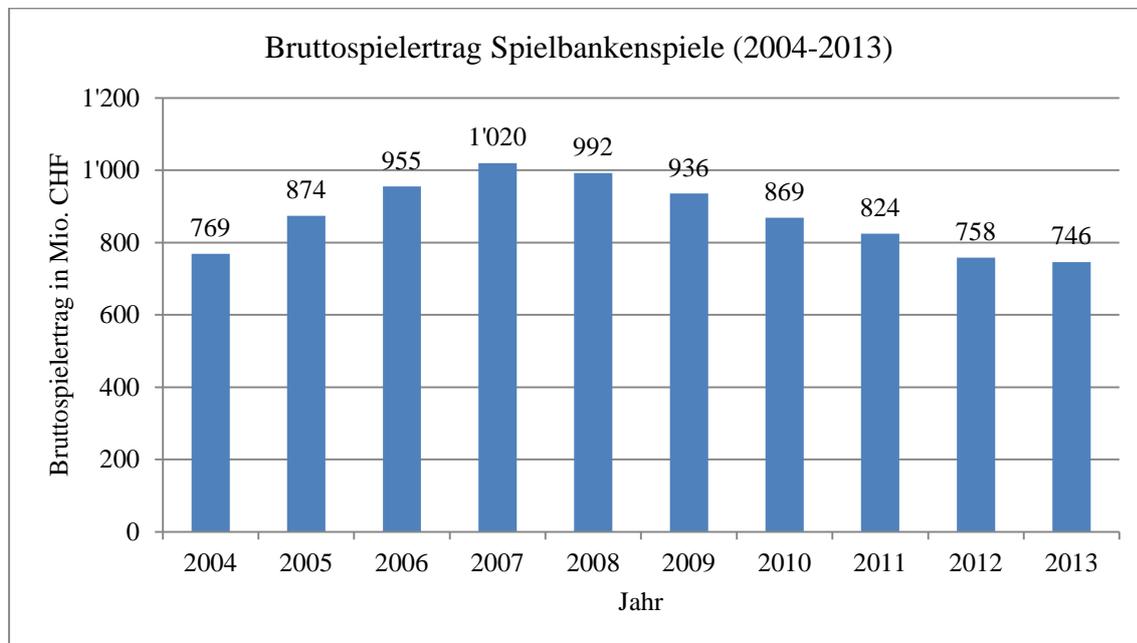


Abbildung 2: Bruttospielertrag Spielbankenspiele (2004-2013)

Annahme: Effekte wie zunehmende illegale Online-Spielangebote, Rauchverbote und die Euro- bzw. Wirtschaftsschwäche, die insbesondere seit 2007 die Bruttospielerträge im Spielbankenbereich reduzieren, werden auch in den nächsten Jahren wirken. Das Ausmass der Effekte der einzelnen Einflussfaktoren kann sich durchaus verändern; insgesamt wird aber eine nicht drastisch geänderte Marktentwicklung angenommen. Entsprechend wird die Entwicklung der Bruttospielerträge bis zur Inkraftsetzung des neuen Geldspielgesetzes 2018 „trendanalytisch“ auf der Basis der Werte von 2007 bis 2013 extrapoliert (Abbildung 3).

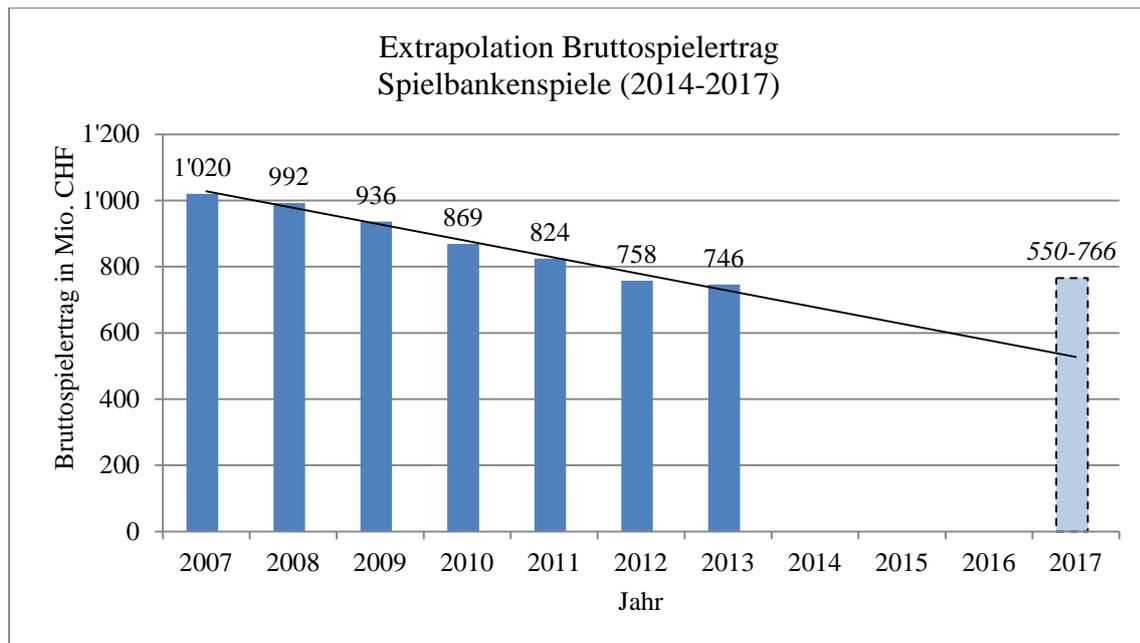


Abbildung 3: Extrapolation Bruttospielertrag Spielbankenspiele (2014-2017)

Mit Bezug auf „naive“ prognosetechnische Vorgangsweisen könnte ein Bruttospielertrag im Jahr 2017 bei etwa CHF 750 Mio. erreicht werden; ähnliche Werte ergeben sich mit Bezug auf das Verfahren der „gleitenden Durchschnitte“ (Bezug auf letzten drei Werte) mit etwa CHF 766 Mio., während die Trendanalyse Werte unter CHF 600 Mio. signalisiert.

Das Online-Angebot von Spielbankenspielen ist unter der aktuell gültigen Gesetzgebung nicht zugelassen, dementsprechend existieren auch keine entsprechenden Marktdaten.

4.2.2 Lotterien

Der Bruttospielertrag der legalen Lotterien wird jährlich vom Bundesamt für Justiz (Loteriestatistik) veröffentlicht. Es handelt sich dabei um die Umsatz- und Ertragswerte der beiden Lotteriegesellschaften Loterie Romande und Swisslos sowie um die Umsätze der sogenannten Kleinlotterien, deren Anteil gering und konstant ist und gut vernachlässigt werden kann. Seit dem Jahr 2000 nutzen die beiden Lotteriegesellschaften das Internet als Absatzkanal. Der Anteil der Online erwirtschafteten Bruttospielerträge wird nicht publiziert, informell wird aber kommuniziert, dass sie im Online-Bereich wachsen und mit diesem Wachstum Rückgänge im landbasierten Bereich kompensieren (Abbildung 4).

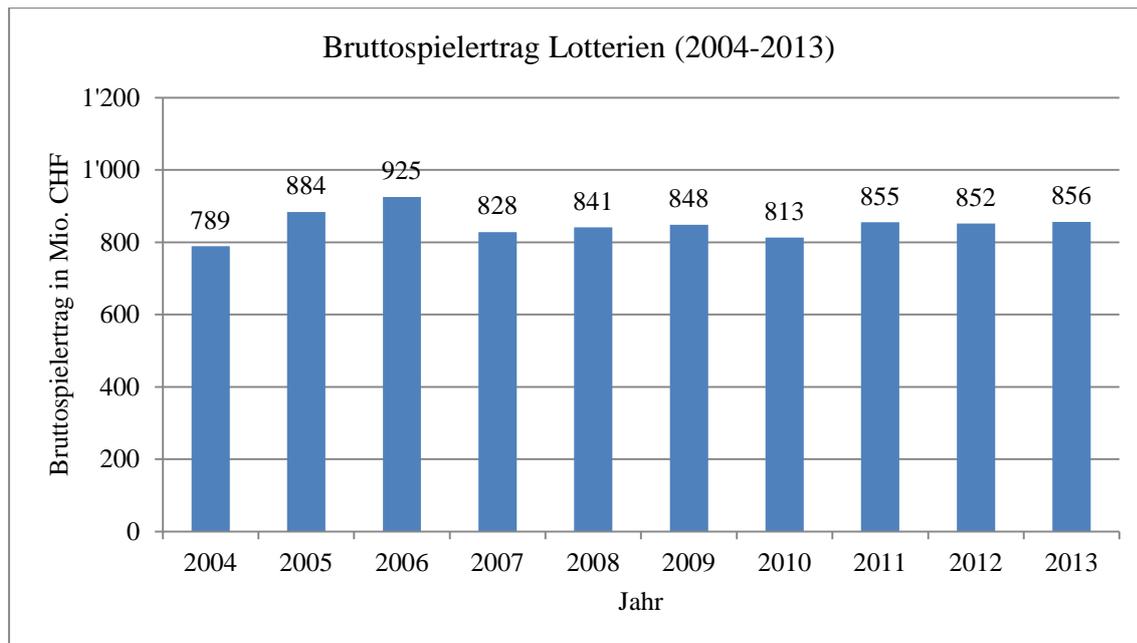


Abbildung 4: Bruttospielertrag Lotterien (2004-2013)

Annahme: Es ist davon auszugehen, dass sich die Bruttospielerträge bis 2017 ähnlich entwickeln wie in den Jahren 2007 – 2013. Entsprechend wird mit Bezug auf diverse Prognoseverfahren (naiv, gleitender Durchschnitt, Trendanalyse) die Entwicklung der Bruttospielerträge für die Jahre 2014 bis 2017 extrapoliert (Abbildung 5).

Die Anwendung „naiver“ prognosetechnischer Vorgangsweisen lässt im Jahr 2017 einen Bruttospielertrag von etwa CHF 856 Mio. erwarten; ähnliche Werte werden mit Bezug auf „gleitende Durchschnitte“ (Bezug auf letzten drei Werte) prognostiziert: etwa CHF 854 Mio.; die Trendanalyse lässt Werte von etwa CHF 850 Mio. erwarten.

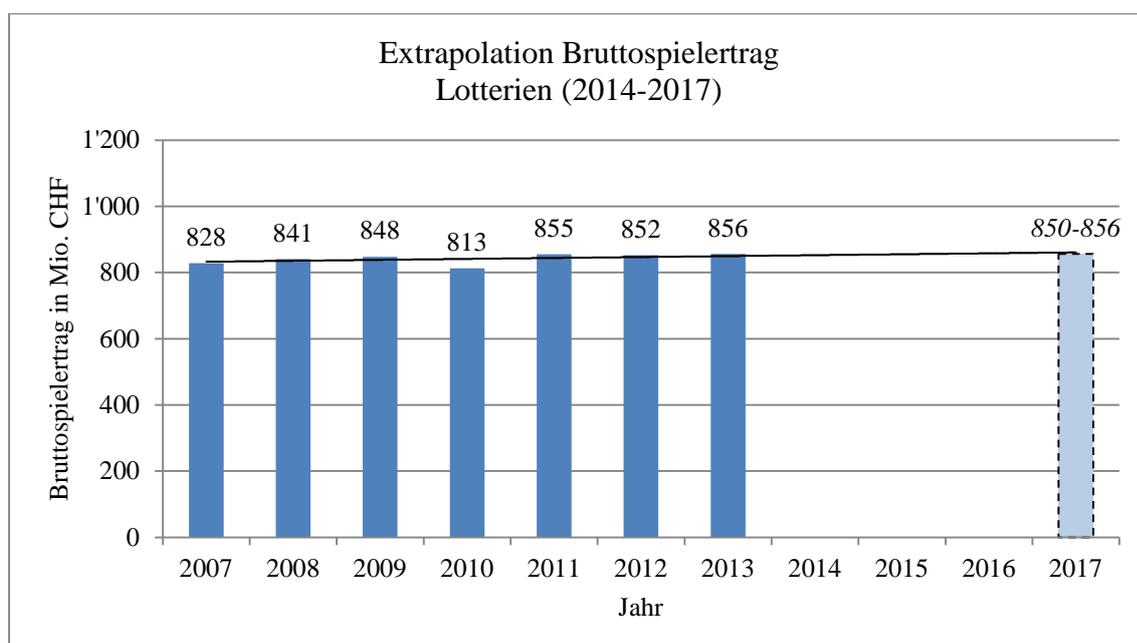


Abbildung 5: Extrapolation Bruttospielertrag Lotterien (2014-2017)

4.2.3 Sportwetten

Die jüngere Vergangenheit des Teilmarktes der legalen Sportwetten ist durch zwei zentrale Entwicklungen geprägt: Einerseits wurden die klassischen Totalisator-Wetten zu einem grossen Teil von den Quoten-Wetten abgelöst und andererseits etablierte sich das Internet als wichtigster Absatzkanal, der vor allem auch das Wachstum des illegalen landbasierten und Online-Sportwettenangebotes begünstigte.

Das Angebot der beiden Schweizer Lotteriegesellschaften war und ist gegenüber dem illegalen Angebot wenig konkurrenzfähig, weil erzielte Spielergewinne (nachfrageseitig) besteuert werden und die aktuell gültige Gesetzgebung keine ähnlich attraktiven Sportwettenangebote zulässt. Seit dem Jahr 2006 nutzen die beiden Lotteriegesellschaften das Internet auch als Absatzkanal für Sportwetten. Der Anteil der Online erwirtschafteten Bruttospielerträge wird nicht publiziert; die Online erzielten Sportwetten-Erträge dürften eher gering sein, weil das attraktivere illegale Sportwettenangebot lediglich „ein paar Mausklicks entfernt“ ist.

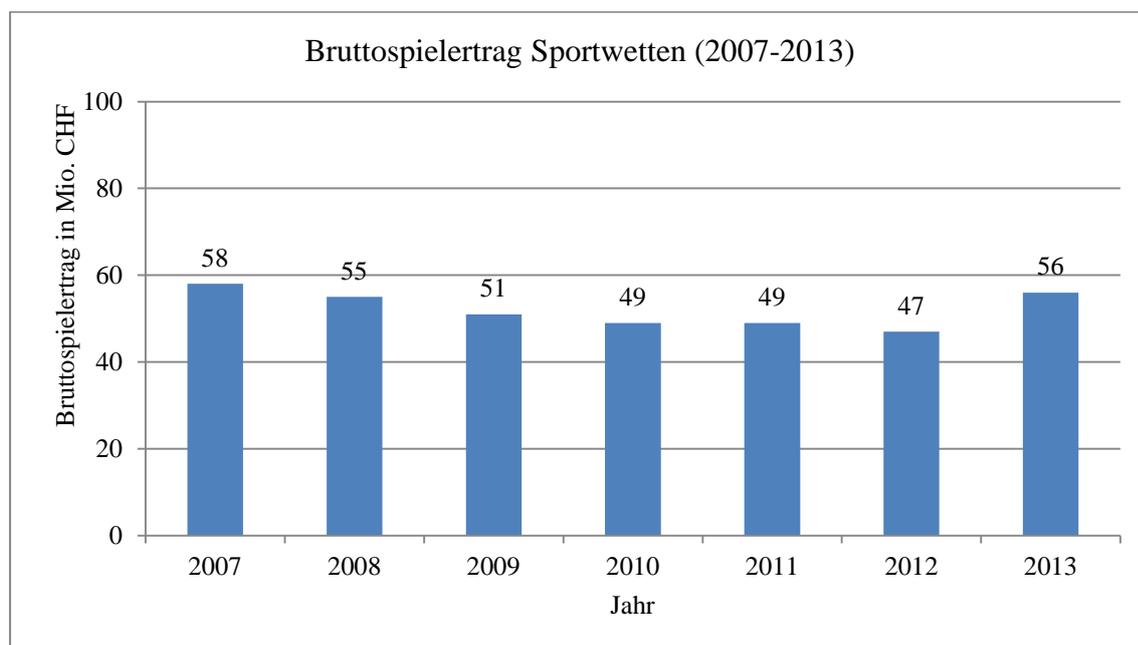


Abbildung 6: Bruttospielertrag Sportwetten (2007-2013)

Auf Grund einer eingeschränkten Datenverfügbarkeit werden in Bezug auf die Sportwetten erst die Daten ab 2007 näher betrachtet. Bis 2006 war die Sport-Toto-Gesellschaft, welche in dieser Form seit 2007 nicht mehr operativ tätig ist, für das Sportwettenangebot zuständig. Abbildung 6 zeigt, dass die legalen Sportwetten-Bruttospielerträge von 2012 auf 2013 zugenommen haben (~ 19 %). Diese Zunahme ist nach Meinung von Experten auf die Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze von CHF 50 auf CHF 1'000 zurückzuführen.

Annahme: Es ist davon auszugehen, dass der aus der Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze resultierende Effekt lediglich zu einer Verschiebung des Nachfrage- bzw. Bruttospielertragsniveaus nach oben führte (das zeigen auch die auf Anfrage von den Lotteriegesellschaften vermeldeten entsprechenden Werte für 2014). Die Bruttospielerträge von 2014 bis 2017 – auf dem höheren Niveau – werden sich wohl in ähnlichem Verhältnis entwickeln wie in den Jahren 2007 – 2012. Mit Bezug auf Prognoseverfahren (naiv, gleitender Durchschnitt, Trendanalyse) wird eine Extrapolation der Entwicklung der Bruttospielerträge in den Jahren 2014 bis 2017 vorgenommen (Abbildung 7). Dabei konnte die „veränderte“ Situation des Jahres 2013 in die Darstellung integriert werden.

Die Ergebnisse der Anwendung „naiver“ prognosetechnischer Vorgangsweisen signalisieren einen Bruttospielertrag im Jahr 2017 von etwa CHF 55 Mio., ähnliche Werte werden mit Bezug auf „gleitende Durchschnitte“ (Bezug auf letzten drei Werte) erwartet: etwa CHF 50-56 Mio.; die Trendanalyse führt zu etwa CHF 50 Mio. BSE.

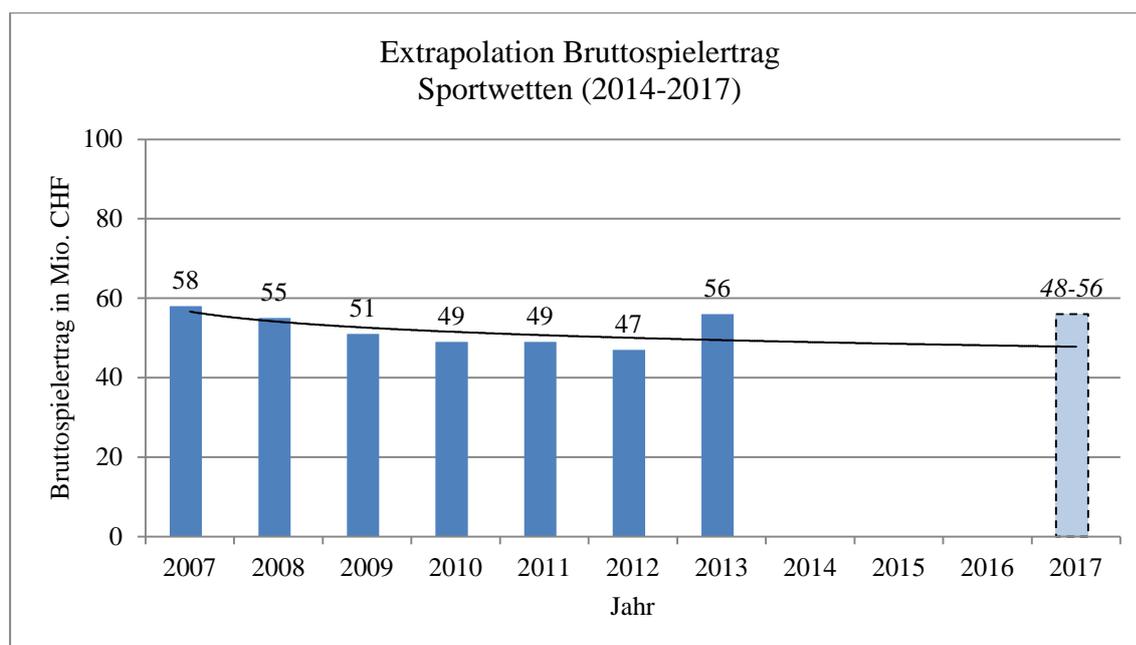


Abbildung 7: Extrapolation Bruttospielertrag Sportwetten (2014-2017)

Umfassendere Analysen für den Teilmarkt der Sportwetten werden in Abschnitt 4.4 vorgenommen; auch werden die aus diesen Analysen abgeleiteten Erkenntnisse kommentiert. Im Abschnitt 4.4 wird mit Bezug auf Nachfrageänderungen auf Steuerveränderungen (Verrechnungssteuer-Freigrenze) nochmals auf die am Sportwetten-Teilmarkt existierenden Besonderheiten (z.B. bei Sporttip) eingegangen.

4.3 Illegale Teilmärkte und im Ausland gespieltes Marktvolumen

Landbasierte (terrestrische) und Online-Geldspiele gelten in der Schweiz als legal, wenn Bewilligungen (von Bund bzw. Kantonen) erteilt wurden (Territorialprinzip). Der illegale Geldspielmarkt umfasst Online- und landbasierte (Glücksspiele in Hinterzimmern) Angebote. Illegal operierende private Internet-Anbieter bieten zumeist ein umfassendes Leistungsangebot an. CasinoCity.com (Casino- und Gaming-Verzeichnis) listet gegenwärtig (Ende Feb. 2015) 2'585 Internet-Glücksspieladressen in Europa, wobei 32 Schweizer Adressen erscheinen (21 Casinos und 11 Horse Race Anbieter). Im illegalen Online-Geldspiel werden folgende Produktkategorien angeboten (in Klammern werden beispielhaft Unternehmen angeführt, die der jeweiligen Kategorie zugeordnet werden; siehe auch FDKL Studie 2009):

- Internet-Casinos / Spielbanken (z.B. 888.com),
- Poker-Sites (z. B. Party-Poker),
- (englische) Buchmacher (Ladbrokes),
- Internet-Sportwetten (z. B. bwin, interwetten, bet-and-win),
- Online-Lotto-Vermittler (z. B. Jaxx),
- Medienunternehmen (z. B. RTL),
- „Betrüger“ (höchst unseriöse Veranstalter/Vermittler).

In Tabelle 6 werden beispielhaft und um ein erstes „Verständnis“ der Akteure zu erhalten, wichtige Marktteilnehmer (Anbieter) aufgeführt. Private Internet-Anbieter agieren auch als Vermittler zur Teilnahme an staatlichen Lotterien bzw. lotterieähnlichen Spielen und operieren in diesem Zusammenhang mittels integrierter Lösungen (z. B. Einsatz der Mobiltelefone; Smartphones).

Produkte	Anbieter	Firmensitz	BSE	Anzahl Kunden in Tsd.	Sonstiges
Internet Casino	bwin	Gibraltar	262.3 Mio Euro (Gross revenue from casino & games)	20.0 daily average players	Rückläufige Entwicklung
	888 casino	Gibraltar	190.0 Mio. USD (revenue)	602.0 (casino&poker)	Tendenziell steigende Entwicklung
Poker-Sites	bwin	Gibraltar	135.5 Mio. Euro (Gross revenue)	47.4 daily average players	Rückläufige Entwicklung
	888 poker	Gibraltar	93.6 Mio USD (revenue)	602.0 (casino&poker)	
Traditionelle Buchmacher	ladbrokes.com	Harrow (UK)	175.0 Mio. GBP (net revenue)	873.0 unique active players	
Sportwetten	Interwetten	Malta	800 Mio. Euro (Wettumsatz)	n/a	K.A. betr. Anteil der Sportwetten an Wettumsätzen.
	bet-at-home	Malta	85.6 Mio. Euro (Brutto-Wett- und Gamingerträge)	n/a	
Broker	Tipp24	London (UK)	129.933 Tsd. Euro (Umsatzerlöse)	n/a	entwickelt sich stark (siehe Quartalsbericht 30.09.14)
	Loto24 (Spin-off von Tipp24)	Deutschland	2.763 Euro Tsd. (Umsatzerlöse)	237	
Medien	RTL	Luxemburg	n/a	n/a	

Tabelle 6: Beispielhafte Übersicht über Marktteilnehmer (selektiv) illegaler Online-Teilmarkt

Illegale Märkte sind intransparent. Für den illegalen landbasierten Markt und den illegalen Online-Markt existieren keine validen Informationsquellen. Verfügbare Informationen (z.B. von „Global Betting und Gaming Consultants“ (GBGC); Goldmedia) werden auf Grund vager methodischer Angaben zu den Berechnungsvorgängen – aber auch der präsentierten Zahlen – von Fachexperten häufig als unrichtig bewertet.²⁴

Der illegale Geldspielmarkt (landbasiert und Online) wird nachfolgend kurz beschrieben. Die aufgeführten Quellen basieren insbesondere auf Daten über die Entwicklung des internationalen Online-Geldspielmarktes sowie auf den Ergebnissen von Marktforschungen in der Schweiz. Erstere stammen von Firmen, die ihre Daten kommerziell anbieten bzw. als Auftragsarbeit realisieren und dabei häufig die verwendeten Erhebungsmethoden nicht oder lediglich sehr pauschal offenlegen. Die Verlässlichkeit dieser Daten lässt sich entsprechend nicht prüfen. Jüngst publizierte Daten lassen vermuten, dass damit auch politische Ziele verfolgt werden.²⁵

4.3.1 Spielbankenspiele

4.3.1.1 Landbasiert

Seriöse Studien zum Marktvolumen der landbasierten illegalen Spielbankenspiele existieren nicht, es liegen lediglich (lückenhafte) Teil-Informationen vor. Einerseits handelt es sich dabei um die zahlreichen Medienberichte über Razzien in entsprechenden Lokalen.²⁶ Andererseits sind die von den beiden Aufsichtsbehörden (Eidgenössische Spielbankenkommission und Lotterie- und Wettkommission) eröffneten entsprechenden Verfahren und von Polizeibehörden durchgeführte Hausdurchsuchungen zu nennen. Die Lotterie- und Wettkommission eröffnete 2013 110 Verfahren, 26 mehr als im Vorjahr.²⁷ Die Eidgenössische Spielbanken-

²⁴ Siehe z. B. Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesez (FDKL) Studie (2009), S. 47

²⁵ So weist z. B. bwin.party in ihrem Geschäftsbericht (bwin.party (2014), S. 5) von H2 Gambling Capital zur Verfügung gestellte Marktvolumenwerte für das Online-Glücksspiel aus, die wenig plausibel erscheinen: BSE-Volumen 2013 UK (64.3 Mio. Einwohner) 2.9 Mrd. Euro, Dk (5.6 Mio. Einwohner) 276 Mio. Euro und D (80.8 Mio. Einwohner) 731 Mio. Euro. Im Geschäftsbericht 2011 waren für Deutschland aus der gleichen Quelle 890 Mio. Euro ausgewiesen – diese Reduktion um knapp 18% ist ebenso wenig nachvollziehbar wie die im Vergleich zu Dk, UK oder auch Frankreich geringe Höhe des ausgewiesenen Marktvolumens. Dieses ausgewiesene Volumen ist auch kaum kompatibel mit dem Ergebnis von Fiedler (2012), wonach Deutschland nach den USA 2009/2010 mit einem Volumen von 392 Mio. Dollar den zweitgrössten Markt für Online-Poker darstellte.

²⁶ Stellvertretende Beispiele: NZZ (2014) und PolizeiNews (2015)

²⁷ Lotterie- und Wettkommission, Jahresbericht 2013, S. 13

kommission eröffnete 115 Verfahren.²⁸ Die Stadtpolizei Zürich führte 24 Hausdurchsuchungen durch.²⁹

Branchenexperten gehen davon aus, dass die Behörden durch diese Massnahmen nur die „*Spitze des Eisbergs*“ erfassen. Das illegale landbasierte Geldspiel wird vorwiegend durch südosteuropäische Betreiber mit sehr hohem Organisationsgrad betrieben. Vielfach werden in den Lokalen sowohl dem Spielbankengesetz unterliegende Geldspiele als auch Sportwetten angeboten.

Annahme: Es ist anzunehmen, dass 200-300 illegale Lokale existieren und pro Lokal im Durchschnitt ein jährlicher Bruttospielertrag von CHF 750'000 erzielt wird, daraus resultieren CHF 150 Mio. bis 225 Mio. jährlicher Bruttospielertrag. Für die Aufteilung in den Spielbanken- und den Sportwettenbereich wird in Anlehnung an die in etwa gleich zahlreichen eröffneten Verfahren von ESBK und Comlot sowie die ähnliche Volumenaufteilung auf die beiden Teilmärkte im illegalen Internet-Bereich von je 50% ausgegangen. Legt man den Mittelwert von CHF 150 Mio. und 225 Mio. zugrunde, entfallen auf den Spielbanken- und den Sportwettenbereich für 2013 je rund CHF 94 Mio.

Das von der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung geschätzte Marktvolumen des illegalen landbasierten Geldspiels³⁰ von CHF 150 Mio. für 2011 und CHF 206.3 Mio. für 2015³¹ bzw. CHF 75 Mio. für 2011 und CHF 103.2 Mio. für 2015 (nur Spielbankenbereich), scheint sich vor diesem Hintergrund der voranstehend aufgeführten Informationsgrundlagen zu bestätigen. Auf Grund dieser Informationsbasis und den damit verbundenen Plausibilitätsüberlegungen wird nachfolgend von einem Volumen des Teilmarktes illegaler landbasierter Spielbankenspiele im Jahr 2013 von rund CHF 90 Mio. ausgegangen.

²⁸ Eidgenössische Spielbankenkommission, Jahresbericht 2013, S. 15

²⁹ NZZ (2012)

³⁰ Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung (2012a), S. 18f.

³¹ Die Arbeitsgruppe geht von einem Wachstum von 37.5% für das illegale & ausländische Spiel aus (CHF 150 Mio. * 1.375 = CHF 206.3 Mio.)

4.3.1.2 *Online*

Zur Schätzung des Marktvolumens des illegalen Online-Spielbankenbereichs werden folgende Quellen herangezogen:

- Studie der FDKL³²: CHF 39 Mio. im Jahr 2007; CHF 51.9 Mio. für 2010
- Bericht der ESBK³³: CHF 31 Mio. im Jahr 2007; CHF 36 Mio. bis CHF 47 Mio. (Mittelwert: CHF 41.5 Mio.) für 2010 und CHF 40 Mio. bis CHF 62 Mio. (Mittelwert: CHF 51 Mio.) für 2012.
- Bericht der Arbeitsgruppe Geldspielbesteuerung: Schätzung illegales Internet-Glücksspielangebot insgesamt für 2011 bei gut CHF 150 Mio. Bruttospielertrag; keine Differenzierung nach Teilmärkten. Verwendet man den international gebräuchlichen bzw. für den gesamten Weltmarkt erhobenen Split, wonach die Spielbankenspiele (inkl. Poker) die Sportwetten anteilmässig überholt hätten, resultiert eine Schätzung von knapp CHF 80 Mio. für den Spielbankenbereich.
- Berichte der Arbeitsgruppe Online-Glücksspiele³⁴ und der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung^{35, 36}: CHF 78 Mio. für 2010 (Casinospiele 41 Mio. und Poker 37 Mio.); CHF 107 Mio. für 2015 (65 Mio. und 42 Mio.).

Abbildung 8 zeigt die (graphischen) Schätzwerte zu den Marktvolumen für die illegalen Online-Spielbankenspiele. Aufgeführt sind die einzelnen Werte sowie die heuristisch vorgenommene Trendlinie.

³² Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (2009), S. 65f.

³³ Eidgenössische Spielbankenkommission (2009), S.16ff. Einschränkend ist zu bemerken, dass die ausgewiesenen Werte zu erheblichen Teilen auf einer Studie von Goldmedia basieren, deren Güte und Verlässlichkeit andernorts (FDKL (2009), S. 143ff.) in Zweifel gezogen werden. Diese Kritik führt dazu, dass die (Folge-) Studien von Goldmedia nicht berücksichtigt werden.

³⁴ Arbeitsgruppe Online-Glücksspiele (2012), S. 5ff.

³⁵ Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung (2012), S. 4

³⁶ Die Werte der beiden Arbeitsgruppen basierten auf denselben Schätzrechnungen.

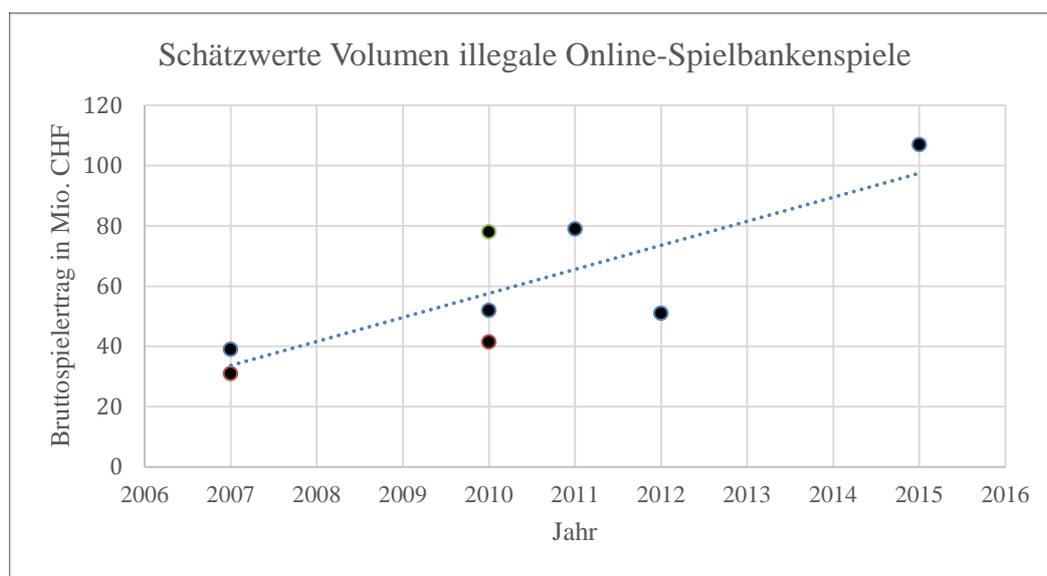


Abbildung 8: Schätzwerte Volumen illegale Online-Spielbankenspiele

Annahme:

Die in den verschiedenen Quellen identifizierten Schätzungen zum Marktvolumen differieren stark. Mit Berücksichtigung der publizierten Marktvolumina und unter Einbezug von Plausibilitätsüberlegungen sowie „naiver“ Prognosen, kann von einem durchschnittlichen Wert von CHF 80 Mio. und einer Bandbreite von CHF 40–100 Mio. Bruttospielertrag ausgegangen werden.

4.3.2 Lotterien**4.3.2.1 Landbasiert**

Zum illegalen landbasierten Lotteriesektor zählen Anbieter im „Graubereich“ und die deutschen Klassenlotterien. Einerseits werden kleine Lotterieveranstaltungen in einem „Graubereich“ abgewickelt, wobei es sich um Anbieter handelt, die in gemieteten Mehrzweckhallen unter dem Deckmantel von Vereinslotos regelmässig (wöchentlich oder sogar mehrmals wöchentlich) Lotterien veranstalten und z. B. auch keine Verrechnungssteuerabzüge vornehmen.³⁷ Andererseits vertreiben die deutschen Klassenlotterien ihr Angebot in der Schweiz im grossen Stil via Telefonverkauf und postalischen Mailings. Im Jahr 2012 haben 9% der erwachsenen Deutschschweizer Wohnbevölkerung einen und 32% mehrere Anrufe von Klassenlotterie-Vertriebsorganisationen erhalten; 2% haben ein sowie 8% mehrere entsprechende

³⁷ Vgl. z. B. <http://www.lottomatch.ch>, www.lottoguide.ch oder <http://lotto-muntelier.ch>

postalische Mailings erhalten.³⁸ 7% gaben an, bereits mindestens ein Mal an einer Klassenlotterie teilgenommen zu haben.³⁹

Diese beiden illegalen landbasierten Angebote weisen gegenüber dem legalen Lotterieangebot den Vorteil auf, dass die Gewinne steuerfrei abgewickelt werden⁴⁰ und – im Fall der Klassenlotterien – in aufdringlicher Art und Weise vermarktet werden.

Während die Lottoveranstaltungen ein vergleichsweise geringes Volumen aufweisen und vernachlässigt werden können⁴¹, stellen die Klassenlotterien einen zu berücksichtigenden Bereich dar. 3% der Deutschschweizer Wohnbevölkerung nahmen zwischen Oktober 2011 und Oktober 2012 ein Mal und 1% mehrmals an einer Klassenlotterie teil. Wird von einem durchschnittlichen Einsatz von CHF 100 und von 6% (3% und 3% für Mehrfachteilnehmer) von 3.5 Mio. als Käufer in Frage kommenden Personen ausgegangen, resultiert ein Einsatz von CHF 21 Mio. Bei einer Gewinnausschüttung von 45% resultiert ein BSE-Volumen von CHF 11.6 Mio.

4.3.2.2 Online

Der Bereich der illegalen Online-Lotterien kann nach zwei Angebotsgruppen gegliedert werden:

- **Lotto-Teilnahmevermittler:** Anbieter wie Lottoland oder Tipp24⁴² vermitteln die Teilnahme an den bekanntesten staatlichen Lotterien wie Euro Millions, Power Ball, Euro Jackpot, Mega Millions oder Deutsches Zahlenlotto. Teilweise nehmen sie Tipps auf Ziehungen dieser Lotterien auch entgegen, ohne sie bei der Staatslotterie zu platzieren. Die damit verbundenen Risiken sind offenbar teilweise rückversichert. Diese Anbieter agieren vor allem in Deutschland mit grossem Werbe- und Verkaufsaufwand, sind aber auch in der Schweiz aktiv.
- **Bingo, Keno und Rubbellose:** Die meisten bekannten, grossen illegalen Online-Websites verfügen über ein Komplett-Geldspielangebot. Neben Spielbankenspielen und Sportwetten werden auch bekannte Lotterierprodukte wie Bingo, Keno und (elektronische) Rubbellose angeboten. bwin.party erzielte z. B. 2013 einen Ertrag von EUR 53 Mio. mit Bingo, was 8.1% vom Gesamtertrag entspricht.

³⁸ Marktforschungs-Monitoring Swisslos 2012

³⁹ Ebenda

⁴⁰ Wird gemäss Swisslos in den Telefonverkaufsgesprächen explizit erwähnt.

⁴¹ Swisslos schätzt das jährliche Bruttospielertragsvolumen auf Anfrage auf rund CHF 2 Mio. bis 3 Mio.

⁴² Ertrag 2013: 129 Mio. Euro gemäss Geschäftsbericht 2013

Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz (FDKL) schätzte das Bruttoertragsvolumen der illegalen Online-Lotterien für 2007 auf CHF 1 Mio. bis 2 Mio.⁴³ Dieser Wert erscheint vor dem Hintergrund der voranstehend aufgeführten Fakten und dem von H2 Gambling Capital allein für Online-Bingo geschätzten Marktvolumen 2013 für die EU28-Länder von 927 Mio. Euro⁴⁴ zu gering. Als Annahme wird im Weiteren von einem entsprechenden Bruttospielertragsvolumen im Jahr 2013 für die Schweiz von CHF 5 Mio. ausgegangen.

Annahme:

Mit illegalem Internet-Lotto werden in der Schweiz eher geringe Erträge erwirtschaftet, weil sich illegale Anbieter nur schwer von den legalen Anbietern differenzieren können (z.B. Gebühren, Ausschüttungsquoten, Existenz von Euro Millions). Schweizer Spieler sind wohl loyal zu den bestehenden legalen Anbietern.

4.3.3 Sportwetten

4.3.3.1 Landbasiert

Für den illegalen landbasierten Sportwettenbereich wird auf die Ausführungen unter 4.3.1.1 verwiesen. Unter Verwendung der vorliegenden (lückenhaften) Sekundärdaten und mit Bezug auf diverse indiziengestützte Annahmen wird für 2013 ein Teilmarktvolumen von rund CHF 94 Mio. angenommen.

4.3.3.2 Online

Für den illegalen Online-Sportwettenbereich liegen folgende BSE-Volumenschätzungen vor:

- Studie der FDKL⁴⁵: CHF 34 Mio. im Jahr 2007; CHF 45.3 Mio. für 2010
- Bericht der ESBK⁴⁶: Sportwetten nur am Rand erwähnt mit CHF 44.8 Mio. für 2005 (64% von CHF 70 Mio.)
- Bericht der Arbeitsgruppe Geldspielbesteuerung: Schätzung illegales Internet-Glücksspielangebot insgesamt für 2011 gut CHF 150 Mio. Bruttospielertrag; keine Differenzierung nach Teilmärkten aufgeführt. Verwendet man den international gebräuchlichen bzw. für den gesamten Weltmarkt erhobenen Split, wonach die Spielbankenspiele (inkl.

⁴³ Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz (2009), S. 65f

⁴⁴ Zitiert aus: bwin.party (2015)

⁴⁵ Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz (2009), S. 65f.

⁴⁶ Eidgenössische Spielbankenkommission (2009), S. 16ff.

Poker) die Sportwetten anteilmässig überholt hatten, resultiert eine Schätzung von gut CHF 70 Mio. für den Sportwettenbereich.

- Berichte der Arbeitsgruppe Online-Glücksspiele⁴⁷ und der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung^{48, 49}: CHF 65 Mio. für 2010 und CHF 76 Mio. für 2015

Abbildung 9 zeigt die Schätzwerte für Marktvolumen bei illegalen Online-Sportwetten. Aufgeführt sind die einzelnen Werte sowie die heuristisch vorgenommene Trendlinie.

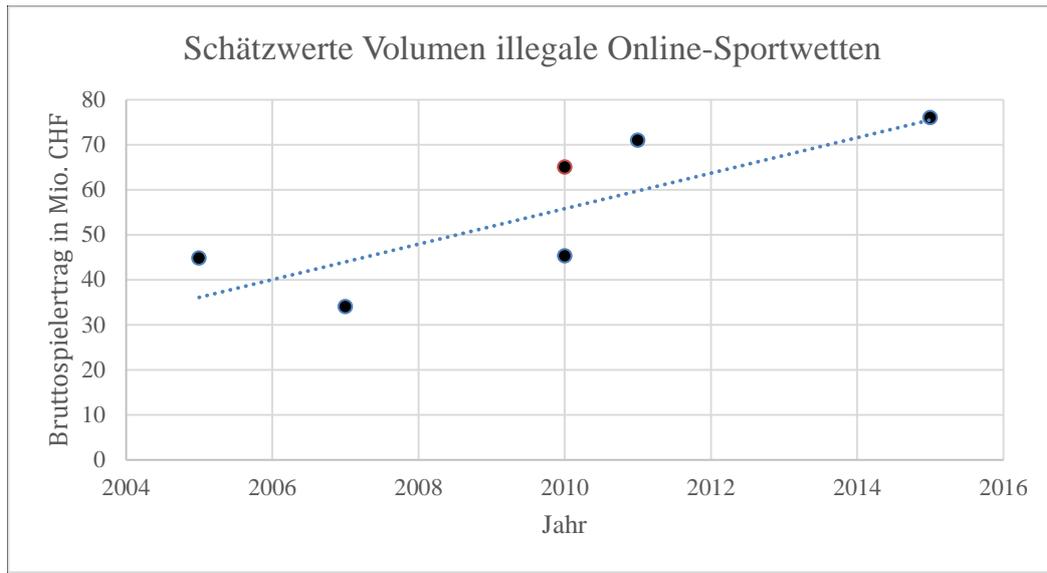


Abbildung 9: Schätzwerte Volumen illegale Online-Sportwetten

Annahme:

Die Schätzwerte variieren stark und eine Bandbreite von CHF 40 bis CHF 70 Mio. Bruttospielerträgen illegaler Internet-Wetten scheint plausibel. Der illegale Sportwettenmarkt im Internet weist gegenüber dem illegalen Internet-Lotteriemarkt ein bedeutend grösseres Marktvolumen auf.

⁴⁷ Arbeitsgruppe Online-Glücksspiele (2012), S. 5ff.

⁴⁸ Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung (2012), S. 4

⁴⁹ Die Werte der beiden Arbeitsgruppen basierten auf denselben Schätzrechnungen.

4.3.4 Grenznahes Ausland

Das von Personen mit Wohnsitz in der Schweiz im grenznahen Ausland (z.T. unmittelbar hinter der Schweizer Grenze) nachgefragte Geldspiel wird zum Marktvolumen Schweiz gezählt. Die betreffenden Personen verlassen die Schweiz, um ihre Geldspielnachfrage hinter der Grenze zu befriedigen. Als wichtigste Gründe dafür werden von den befragten Experten, aber auch durch Medienberichte⁵⁰, die Spielbankensperre in der Schweiz, die fehlende Besteuerung von Lotterie- und Sportwettengewinnen oder das bessere Preis-Leistungs-Verhältnis auf Grund der Wechselkurs-Relation Schweizer Franken – Euro genannt. (Das dürfte seit der Aufhebung des Mindestkurses zum Euro von CHF 1.20 (15. Januar 2015) noch deutlich zugenommen haben.) Das entsprechende Marktvolumen verteilt sich im Wesentlichen auf die Nachfrage in

- (1) den grenznahen ausländischen Spielbanken (Blotzheim, Bregenz etc.),
- (2) Spiellokalen/-hallen und Wettbüros hinter der deutschen und österreichischen, neu auch italienischen Grenze,
- (3) Geldspielgeräte (Video Lottery Terminals) hinter der italienischen Grenze sowie
- (4) Lotterie- und Sportwetten⁵¹-Käufe an Kioskverkaufsstellen hinter der Grenze.

Für die Schätzung der Marktvolumen dieser vier Teilbereiche liegen nur wenige Quellen und bruchstückhafte Sekundärdaten vor. Damit lassen sich mit der Hilfe von Modellrechnungen und Annahmen lediglich grobe Schätzungen anstellen, die in etlichen Bereichen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind (Tabelle 7).

⁵⁰ Vgl. z. B. Tages Anzeiger (2014).

⁵¹ Insbesondere auch Pferdewetten PMU in Frankreich.

(1) Grenznahe ausländ. Spielbanken	(2) Spiellokale/-hallen und Wettbüros	(3) VLTs in Italien	(4) Kiosk-Verkaufsstellen
Blotzheim (BSE 2009/10: 25.0 Mio. Euro) ⁵² Bregenz (BSE 2012: 61.0 Mio. Euro) ⁵³ Divonne (BSE 2009/10: 27.5 Mio. Euro) ⁵⁴ Annemasse (BSE 2009/10: 24.2 Mio. Euro) ⁵⁵ Evian (BSE 2009/10: 25.6 Mio. Euro) ⁵⁶ Campione (BSE 2009: 118 Mio. Euro) ⁵⁷ Total BSE (Basis verschiedene Jahre): ca. 280 Mio. Euro <u>Annahme:</u> BSE-Anteil von Spielern mit Wohnsitz Schweiz: 10% ⁵⁸ = 28 Mio. Euro $\hat{=}$ CHF 33.6 Mio. ⁵⁹	Spiellokale/-hallen hinter deutscher Grenze: CHF 34.2 Mio. im Jahr 2012; Tendenz steigend ⁶⁰ Spiellokale/-hallen hinter österreichischer Grenze: n. a.; <u>Annahme</u> ⁶¹ : CHF 3.4 Mio. für 2012 Wettbüros hinter deutscher und österr. Grenze: n. a. <u>Annahme:</u> ⁶² CHF 5 Mio. Total: CHF 42.6 Mio.	Italien bewilligte 2009 den Betrieb von VLTs und verfügte 2013 über 45'000 entsprechende Geräte (ausserhalb von Spielbanken). ⁶³ Mit den VLTs sowie übrigen Geldspielautomaten ausserhalb von Spielbanken wurde in Italien 2011 ein BSE von 9.2 Mrd. Euros erzielt. ⁶⁴ <u>Annahme:</u> Da aus der Sicht der Schweiz vornehmlich die Bevölkerung des Kantons Tessin diesem Angebot ausgesetzt ist, wird für diesen Bereich von einem begrenzten Volumen von rund CHF 5 Mio. ausgegangen.	Von den 20 besten Verkaufsstellen der französischen Lotteriegesellschaft befinden sich vier in der Region Genf; darunter die zweitbeste Verkaufsstelle Frankreichs. ⁶⁵ In zahlreichen Deutschschweizer Tageszeitungen werden neben den schweizerischen auch die deutschen Lottozahlen publiziert. ⁶⁶ <u>Annahme:</u> Insgesamt wird auf Grund voranstehender Informationsgrundlagen von einem Volumen von ca. CHF 35 Mio. ausgegangen.

Tabelle 7: Schätzwerte Volumen Geldspiel im grenznahen Ausland

⁵² Vgl. <http://www.lescasinos.org/casino.php?id=204> heruntergeladen am 11.2.2015

⁵³ Casinos Austria, Geschäftsbericht 2012, S. 50

⁵⁴ Vgl. <http://www.lescasinos.org/casino.php?id=61> heruntergeladen am 11.2.2015

⁵⁵ Vgl. <http://www.lescasinos.org/casino.php?id=13> heruntergeladen am 11.2.2015

⁵⁶ Vgl. <http://www.lescasinos.org/casino.php?id=65> heruntergeladen am 11.2.2015

⁵⁷ Verona (2010), S. 66

⁵⁸ Vgl. stellvertretend für zahlreiche Medienberichte, die über das erheblich Ausmass von Schweizer Spielern in Spielbanken in unmittelbarer Grenznahe berichten, Schenk, P. (2012)

⁵⁹ Relevanter Wechselkurs: 1.20

⁶⁰ Fasnacht (2014), S. 42 und Wagner (2012)

⁶¹ Auf Grund geografischer Lage, Zahl und Grösse der Lokale sowie Einzugsgebiet ca. 1/10 der entsprechenden Grösse für Deutschland

⁶² Solche Wettlokale sind in Österreich legal und in Deutschland werden sie von den Behörden geduldet. Sie sind für Schweizer Spieler auf Grund des breiten Angebots mit hoher Gewinnausschüttungsquote und fehlender Gewinnerbesteuerung attraktiv.

⁶³ Legate, F. (2014)

⁶⁴ Geller, R. (2012)

⁶⁵ Quelle (auch der nachstehenden Pro-Kopf-BSE-Werte): Loterie Romande. Der Lotterie-Pro-Kopf-BSE (exkl. elektronische Lotterie) war in Genf im Jahr 2012 um CHF 63 niedriger als im Kanton VD. Bei der elektronischen Lotterie (keine entsprechendes Konkurrenzprodukt in Frankreich) waren die Pro-Kopf-Umsätze fast identisch. Multipliziert man die Einwohnerzahl Genfs mit den CHF 63 resultieren über CHF 29 Mio.

⁶⁶ Zu nennen sind z. B. Der Bund, Blick etc.

Aus den Informationsbausteinen und Annahmen in Tabelle 7 resultiert ein Bruttospielertrags-Volumen für den Teilmarkt „Geldspiel im grenznahen Ausland“ von etwa CHF 115 Mio. Die zugrunde liegenden Daten stammen aus den Jahren 2009/10 bis 2012. Da bei diesem Teilmarkt von einer steigenden Entwicklung auszugehen ist, werden rund CHF 120 Mio. als Wert für 2013 verwendet. Für den gesamten Teilmarkt „Geldspiel im grenznahen Ausland“ liegt zudem eine Volumenschätzung der Arbeitsgruppe Geldspielbesteuerung⁶⁷ vor. Sie schätzt das entsprechende Bruttospielertrags-Volumen für 2011 auf CHF 100 Mio. und geht im „Middle Case-Szenario“ von einem Wachstum der Teilmärkte „ausländisches & illegales Geldspiel“ von insgesamt CHF 400 Mio. auf CHF 550 Mio. bis zum Jahr 2016 aus (+37.5% in fünf Jahren, d. h. 7.5% pro Jahr). Dabei erfolgt keine Differenzierung, wie sich die zusätzlichen CHF 150 Mio. auf das ausländische und das illegale Geldspiel aufteilen. Unter der Annahme, dass beide Bereiche in etwa gleich stark wachsen, würde für den Teilmarkt des im grenznahen Ausland nachgefragten Geldspiels ein Wert für 2013 von CHF 115.6 Mio. resultieren.

Annahme:

Für 2013 kann von einem geschätzten, im grenznahen Ausland gespielten Marktvolumen von CHF 115 Mio. bis CHF 120 Mio. ausgegangen werden. Unterstellt man ein jährliches Wachstum bis 2018 von 7.5%, würde für 2018 ein Bruttospielertragsvolumen von CHF 165.1 bis CHF 172.3 Mio. resultieren.

Nachdem bisher die Spielerträge und Marktdaten zu Angeboten und Teilmärkten auf Basis vorhandener sekundärstatistisch verfügbarer Informationen abgeleitet wurden, werden nun auch mögliche Reaktionen der Spielenden auf Angebotsänderungen analysiert.

⁶⁷ Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung (2012a), S. 18f.

4.4 Elastizität der Spielnachfrage auf Steuerveränderungen

Es liegen auch von den Lotteriegesellschaften (Swisslos, Loterie Romande) zur Verfügung gestellte Sekundärdaten (bzw. auch allgemeine, qualitative Informationen) vor, die eine Analyse der Nachfrage nach Lotterien und Sportwetten in Abhängigkeit von Veränderungen bei der Besteuerung der Gewinne der Spieler erlauben. Diese verfügbaren Daten beziehen sich auf die Sportwetten „Sporttip“ und das Zahlenlotto „Euro-Millions“. Ausserdem werden die von den Lotteriegesellschaften übermittelten, verbalen Informationen in diesem Abschnitt in komprimierter Weise zusammengefasst.

4.4.1 Sportwette Sporttip

Um mögliche „Nachfrageänderungen“ abzuschätzen, wurden die Reaktionen der Spielenden auf die „Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze von CHF 50 auf CHF 1'000“ per 1.1.2013 untersucht. Die Bruttospielerträge des Sportwettenproduktes Sporttip für die Jahre 2012 und 2013 bilden die Informationsgrundlagen der Analysen.

Da die täglichen und wöchentlichen Erträge nicht nur von der Höhe der Verrechnungssteuer-Freigrenze, sondern auch vom Umfang und der Attraktivität des jeweiligen Wettangebots abhängen, erfolgt die Berechnung der Ertragswirkung der Steuerveränderung anhand der Entwicklung der kumulierten Ertragszahlen der Jahre 2012 und 2013. Das Sporttip-Angebot ist bis auf die Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze unverändert geblieben und nachfrageseitig waren ebenso keine erheblichen Veränderungs-Effekte (z. B. Konjunkturunbruch) zu verzeichnen. Auch die Erträge der Vorjahre waren konstant, weshalb die Nachfragerhöhung von 17% primär auf die veränderte Verrechnungssteuer-Freigrenze zurückzuführen sein dürfte.⁶⁸ Mit Bezug auf die Datengrundlagen wie auch die in unten aufgeführte Fussnote angeführten zusätzlichen Informationen zur Gewinnausschüttung beträgt die Elastizität 2.6 (17% / 6.5%). Diese elastische Nachfrage ($|\eta| > 1$) ergibt sich, weil bei den Sportwetten häufig Gewinne zwischen CHF 50 und CHF 1'000 erzielt werden. Der Wegfall des Verrechnungs-

⁶⁸ Die Gewinnausschüttung bei Sporttip beträgt 55 Prozent. Werden beispielsweise CHF 100 gesetzt, erfolgen Gewinnausschüttungen an die Spielenden im Umfang von CHF 55. Der von den Lotteriegesellschaften verrechnete Preis beträgt folglich CHF 45. Für den Spieler kommen aber noch weitere Kosten dazu: Der Verrechnungssteuer-Abzug, der für die Spieler die gleiche Wirkung entfaltet wie die von den Lotteriegesellschaften in Rechnung gestellten CHF 45. Die entsprechenden Kosten für die Spielenden können berechnet werden: Von den ausbezahlten CHF 55 fielen rund 18.7% der Gewinnsumme auf Gewinne über der Verrechnungssteuer-Freigrenze von CHF 50. Der Verrechnungssteuer-Abzug von 35% auf den resultierenden CHF 10.30 beträgt CHF 3.60. Der Preis betrug infolgedessen CHF 48.60 (CHF 45 + CHF 3.60). Die Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze auf CHF 1'000 führte dazu, dass nur noch 2.3% der Gewinnsumme der Verrechnungssteuer unterliegt. Es resultiert ein Preis von CHF 45.45 (CHF 45 + CHF -.45). Berücksichtigt man den Verrechnungssteuer-Abzug nachfrageseitig, dann erfolgt somit eine Preisreduktion um CHF 3.15 bzw. 6.5%.

steuerabzugs führt dazu, dass die betreffenden Gewinne umfassend oder sogar gesamthaft reinvestiert werden.

4.4.2 Zahlenlottos – am Beispiel Euro Millions

Der Ertrag klassischer Zahlenlottos hängt wesentlich von der Höhe des Jackpots ab. Um zu analysieren, ob die Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze per 1.1.2013 einen Einfluss auf die Erträge ausübte, wurde ein Modell erstellt, das die Höhe des Jackpots berücksichtigt bzw. „neutralisiert“.⁶⁹ Basierend auf den Spieleinsätzen bei Euro Millions im Jahr 2012 wurde der erwartete Spieleinsatz in Abhängigkeit von der Jackpothöhe geschätzt (mittels statistischer Verfahren). Da der Umfang der Spielteilnahme und die Jackpothöhen am Dienstag und am Freitag unterschiedlich sind, wird hinsichtlich der beiden Ziehungstage differenziert.

Die Elastizität (siehe auch zusätzliche Informationen in unten angeführter Fussnote) beträgt 3.9 (2.51% / 0.65%)⁷⁰. Die Elastizität ist so hoch, weil der (europäische) Gewinnplan die schweizerische Besonderheit des Verrechnungssteuerabzugs – im Gegenteil zu den Lotterien, die durch die Loterie Romande und Swisslos konzipieren – nicht berücksichtigt: Es fallen zahlreiche Gewinne zwischen CHF 50 und CHF 1'000 an. Wiederum dürften wegen des Wegfalls des Verrechnungssteuerabzugs die betreffenden Gewinne grösstenteils oder gesamthaft reinvestiert werden.

4.4.3 Erhöhung Verrechnungssteuer-Freigrenze und Wegfall der Steuer

„Droit des Pauvres“ im Kanton Genf

Im Kanton Genf wurde per 1.1.2013 nicht nur die Verrechnungssteuer-Freigrenze erhöht, es fiel auch die Steuer „Doit des Pauvres“ weg. Sie betrug 13% auf alle Spieleinsätze. Da die übrigen Westschweizer Kantone keine solche Steuer kannten, lässt sich die Ertragswirkung des Wegfalls der „Droit des Pauvres“ separat schätzen. Allerdings sind gewisse relativierende Vorbehalte anzubringen, weil die Nachfrage in Genf auf Grund der geografischen Lage des

⁶⁹ Wir danken Swisslos für die Zurverfügungstellung der Grundlagen für die Verwendung dieses Modells.

⁷⁰ Basierend auf der effektiven Jackpotentwicklung im Jahre 2013 prognostizieren die Modellberechnungen für 2013 einen Einsatz von CHF 376'616'936. Effektiv wurde ein Einsatz von CHF 386'087'601 realisiert, was einem Delta von 2,51% entspricht. Da 2012 und 2013 keine Veränderungen am Produkt Euro Millions vorgenommen wurden und auch sonst – bis auf die Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze – keine Faktoren bekannt sind, welche die Einsätze wesentlich beeinflussten, kann davon ausgegangen werden, dass die Steigerung auf die Freigrenzerhöhung zurückzuführen ist. Die Gewinnausschüttungsquote bei Euro Millions beträgt 50%. Der von den Lotteriegesellschaften verrechnete Preis beträgt CHF 50. Für den Spieler kommt der Verrechnungssteuer-Abzug dazu, der die gleiche Wirkung entfaltet wie die von den Lotteriegesellschaften in Rechnung gestellten CHF 50. Die Anpassung der Verrechnungssteuer-Freigrenze betrifft 3 von 13 Gewinnrängen, die 1.9% der Gewinnsumme umfassen. Bei diesen 1.9% fällt die Verrechnungssteuer von 35% weg; dies entspricht einer Preisdifferenz zwischen 2012 und 2013 von CHF -.33 bzw. 0.65%.

Kantons in ausgeprägtem Masse von den Konkurrenz-Geldspielangeboten im grenznahen Ausland (Frankreich) beeinflusst wird. Die Loterie Romande stellte ihre Ertragsdaten über ihr Gesamtsortiment und für einzelne Spiele für die Jahre 2012 und 2013 zur Verfügung.^{71 72}

Die Loterie Romande erzielte 2013 2.9% mehr Bruttospielertrag als 2012 (von 2011 auf 2012 wurde eine Ertragseinbusse von 0.9% verzeichnet). Im Kanton Genf betrug der Zuwachs von 2012 auf 2013 12.4%. Das Wachstum war vor allem bei den Sportwetten sehr hoch; es wurden Marktanteile gegenüber dem vergleichbaren oder sogar identischen Sportwettenprodukten (Pferdewetten PMU) im benachbarten Frankreich gewonnen.

Da die Reinvestitionseffekte die Hälfte der Umsatzwirkung der Verrechnungssteuer-Reduktion (Freigrenzenenerhöhung) bzw. einer Aufhebung der Verrechnungssteuer ausmachen (Annahme, die auch durch die Experteninterviews (vgl. Abschnitt 5) gestützt wird), werden die 13% durch zwei dividiert. Es resultiert in Bezug auf Verrechnungssteuer-Veränderungen eine Elastizität von 1.6% (Ertragserhöhung von 12.4% dividiert durch Preisreduktion von 7.5%).

4.4.4 Zusammenfassung und Implikationen

Die (pragmatisch vorgenommenen) Schätzungen der Elastizitäten zeigen, dass die Nachfrageänderungen auf Grund der Steuererleichterungen unterschiedlich ausfallen. Bei Sporttip und Euro Millions sind die Elastizitäten hoch (2.6% bzw. 3.9%), weil bei diesen Spielen eine grosse Zahl von Gewinnen zwischen CHF 50 und CHF 1'000 anfallen. Die Schätzrechnung für Genf (über das Gesamtsortiment) weist mit 1.6% eine immer noch recht hohe Elastizität

⁷¹ Loterie Romande (2014), Fiscalité des gains de loterie. Les effets de la disparition de la taxe du droit des pauvres dans le canton de Geneve : des jeux plus attractifs ; internes Papier vom Mai 2014.

⁷² Die Loterie Romande weist über das gesamte Sortiment eine Gewinnausschüttungsquote von rund 75% aus. Werden beispielsweise CHF 100 gesetzt, erfolgen mit anderen Worten Gewinnauszahlungen an die Spielenden im Umfang von CHF 75. Der von der Lotteriegesellschaft verrechnete Preis beträgt CHF 25. Von den ausbezahlten CHF 75 fielen rund 45% der Gewinnsumme auf Gewinn über der Verrechnungssteuer-Freigrenze von CHF 50. Der Verrechnungssteuer-Abzug von 35% auf den resultierenden CHF 33.75 (= 45% von CHF 75) beträgt CHF 11.80. Der Preis betrug infolgedessen CHF 36.80 (CHF 25 + CHF 11.80). Die Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze auf CHF 1'000 führt lediglich zu einer kleinen Reduktion des Anteils der der Verrechnungssteuer unterliegenden Gewinnsumme. Auf Grund der Trefferpläne der angebotenen Produkte kann von der Annahme ausgegangen werden, dass dieser Anteil (im langfristigen Durchschnitt) auf 43.5% sinkt. Es resultiert ein Preis von CHF 36.40 (CHF 25 + CHF 11.40). Es erfolgte mit anderen Worten eine Preisreduktion um CHF -.40 bzw. 1.1%. Im Kanton Genf betrug die Preisreduktion nicht nur 1.1% (Effekt der Erhöhung Verrechnungssteuer-Freigrenze); es kamen vielmehr noch 13% dazu, welche aus dem Wegfall der Steuer „Droit des Pauvres“ resultierten. Diese Preisreduktion ist aber nicht vergleichbar mit dem partiellen Wegfall der Verrechnungssteuer. Aus Letzterer resultieren Reinvestitionseffekte (ein Teil der zusätzlich ausbezahlten Gewinnsummen wird in neue Spieleinsätze reinvestiert) – derartige Effekte fallen auf Grund des Wegfalls der Steuer „Droit des pauvres“, die auf den Kaufpreis geschlagen wurde, nicht an.

aus.⁷³ Geht man davon aus, dass die vollständige Aufhebung des Verrechnungssteuer-Abzugs bzw. der Besteuerung der Lotteriede- und Sportwetten-Gewinne mindestens eine ähnliche Wirkung haben wird wie die Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze, sind für die Schätzung der Ertragswirkungen der beiden Szenarien „mit Steuerbefreiung“ und „ohne Steuerbefreiung“ die in Abschnitt 4.4 berechneten Elastizitäten zu verwenden.

4.5 Konversion illegaler Online-Teilmärkte

Es existieren verschiedene, z.T. kontroverse Angaben bzw. Aussagen darüber, inwieweit ein attraktives legales Geldspielangebot illegale Angebote konkurrenzieren könne; d.h. ob es gelingen kann, einen durch illegale Angebote dominierten Markt (in die Legalität) zurück zu gewinnen. Die entsprechenden divergierenden Angaben bzw. Aussagen sind oft von Interessen geprägt – insbesondere von der Kontroverse darüber, ob die Besteuerung der Anbieter als Prozentsatz des Umsatzes oder des Bruttospielertrags erhoben werden soll.

In Frankreich gelang es, das illegale Online-Sportwettenangebot innert kurzer Zeit auf 15 – 20% Marktanteil zurückzudrängen.⁷⁴ Eine andere Quelle⁷⁵ geht davon aus, dass lediglich 25% zurückgewonnen werden konnten. Diese Quelle führt diese schlechte Relation darauf zurück, dass als Grundlage für die Besteuerung der Anbieter der Umsatz und nicht der Bruttospielertrag verwendet wird. In Ländern, die auf der Basis des Bruttospielertrags besteuern, seien die Konversionsraten klar höher (Dk 82%, Esp 52%).⁷⁶

Die Arbeitsgruppe Geldspielbesteuerung verwendete in Bezug auf die Ausschöpfung des Online-Spielbankenmarktes Schweiz drei Szenarien.⁷⁷ Beim Szenario 80 gelingt es den Schweizer Spielbanken, mittelfristig 80% des Marktes abzudecken bzw. zurückzuerobern. Bei einem

⁷³ Tabelle 1 des Berichts „Besteuerung der Geldspielgewinnerinnen“ der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung vom 26. September 2012 zeigt, dass lediglich 8.4% der im Jahr 2010 von den beiden Lotteriegesellschaften ausbezahlten Gewinnsumme auf Gewinne zwischen CHF 50 und CHF 1'000 entfielen. Es waren somit weniger als 10% der ausbezahlten Gewinnsumme von der Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze „betroffen“. Anders sieht diese Relation in Bezug auf die Zahl der Gewinne aus: 92.4% der Gewinne fielen im Bereich zwischen CHF 50 und CHF 1'000 an. Ein unmittelbarer Vergleich des Effekts der Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze von CHF 50 auf CHF 1'000 mit der vollständigen Aufhebung der Gewinner-Besteuerung ist daher kaum möglich. Dies wird dadurch verstärkt, dass erst die vollständige Aufhebung der Gewinner-Besteuerung die Wettbewerbsnachteile gegenüber dem illegalen Geldspiel und dem Geldspiel im Ausland beseitigt.

⁷⁴ Aussage des Präsidenten von Française des Jeux in: Visseyrias (2011)

⁷⁵ Remote Gambling Association (2015)

⁷⁶ Ebenda

⁷⁷ Arbeitsgruppe Online-Glücksspiele, Fakten, Überlegungen und Vorschläge zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe, Bern, Dezember 2012

geschätzten Marktvolumen von CHF 106.6 Mio. Bruttospielertrag p. a. sind dies CHF 85.3 Mio. Beim Szenario 60 sind es CHF 64.0 Mio. und beim Szenario 30 CHF 32.0 Mio.

4.6 Ergebnisse der Sekundärdatenanalyse im Überblick

In diesem Abschnitt werden die heuristisch ermittelten, auf sehr einfachen Methoden beruhenden Schätzwerte zu den (legalen und illegalen) Teilmärkten des Geldmarktes zusammengefasst. Der nach Spielkategorie ermittelte/geschätzte Bruttospielertrag (BSE) wird je Teilmarkt dargestellt. Die Bruttospielerträge sind in Mio. CHF ausgewiesen und repräsentieren, die Betrachtungszeiten (2013, 2017). Die wesentlichen Erkenntnisse der Sekundärdatenanalyse werden punktuell festgehalten.

- Tabelle 8 verdeutlicht unterschiedliche Bedingungen im Lotterie- und Sportwettenangebot
- Lotterieangebot: illegale Online-Angebote mit weniger Bedeutung
- Sportwettenangebot: illegales Angebot spielt zunehmend grössere Rolle und weist wesentlich höheren Marktanteil auf als das legale Sportwettenangebot
- Spielbankenangebot: illegales landbasiertes und illegales Online-Angebot mit bedeutendem Marktvolumen und Wachstum
- Vergleich der Daten in Tabelle 8 mit Daten der FDKL Studie (2009) zeigt, dass illegales Online-Angebot schneller wächst als der Gesamtmarkt
- grösstes Wachstum nach wie vor bei illegalem Online-Spielbankenangebot
- Wachstumsraten der FDKL Studie (2009) als konservativ zu beurteilen (10% Online-Spielbankenangebot, 5% Online- Sportwettenangebot)

Tabelle 8 zeigt weiter die auf der Sekundärdatenanalyse beruhenden aggregierten Schätzwerte der BSE für die Jahre 2013 und 2017 sowie die entsprechenden Wachstumsraten der einzelnen Teilmärkte. Die Basisdaten des Jahres 2013 sind nur für den legalen Bereich offiziell verfügbar. Die Werte für den illegalen Bereich sowie das Geldspiel im Ausland werden mit Bezug auf die getroffenen Annahmen geschätzt.

Die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten⁷⁸ der Teilmärkte wurden auf Basis der Zeitreihen der Jahre 2007-2013 berechnet, und unter Annahme gleichbleibender Marktentwicklung sind die Wachstumsraten fortgeschrieben worden. Eine Besonderheit zeichnet dabei

⁷⁸ Compound Annual Growth Rate: $CAGR(t_0;t) = \left(\frac{A(t)}{A(t_0)}\right)^{1/n} - 1$

den Teilmarkt der legalen Sportwetten aus: Der durch die Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze stark angestiegene Bruttospielertrag erschwert eine Extrapolation der Entwicklung dieses Teilmarktes. Da die Verrechnungssteuer-Freigrenzenerhöhung als eine einmalige Diskontinuität angesehen werden kann, führt diese lediglich zu einer Verschiebung der „Trendkurve“ nach oben. Für die Bestimmung der „durchschnittlichen“ Wachstumsraten werden daher die Ertragswerte von 2007-2012 verwendet. Die Wachstumsprognosen der illegalen Teilmärkte sowie des Geldspiels im grenznahen Ausland basieren auf den angeführten Annahmen und Aussagen über mögliche Marktentwicklungen.

Ähnliches gilt für die aufgeführten bzw. berechneten Elastizitäten der Spielnachfrage auf Veränderungen bei der Besteuerung. Diese Kennzahlen werden in den folgenden Abschnitten zur Plausibilisierung von Ertrags-Prognosen für die Szenarien „Steuerbefreiung“ und „keine Steuerbefreiung“ verwendet.

Mit Bezug auf die Entwicklung der Teilmärkte (2013 – 2017) wird angenommen (Tabelle 8):

- Legaler Markt nimmt weiter ab: von CHF 1'658 Mio. (2013) auf CHF 1'563 Mio. (2017)
- Illegaler Markt nimmt weiter zu: von CHF 349 Mio. (2013) auf CHF 543 Mio. (2017)
- Geldspiel im grenznahen Ausland nimmt weiter zu: von CHF 120 Mio. (2013) auf CHF 160 Mio. (2017)

Wie in den vorigen Abschnitten beschrieben, ist zu beachten, dass die Berechnungen auf zahlreichen Annahmen basieren (unvollständige und nicht valide Datenbasis) und die Werte in Tabelle 8 somit (plausible) Schätzwerte repräsentieren.

	Basis	Prognose <i>(Basis: durchschnittliche jährliche Wachstumsrate)</i>	(durchschnittliche) jährliche Wachstumsrate⁷⁹
	2013 (in Mio. CHF)	2017 (in Mio. CHF)	<i>BSE 2013-2017</i>
Legale Teilmärkte			
Spielbanken	746	658 (550-766)	-3.09%
Lotterien	857	853 (850-856)	-0.12%
Sportwetten	55	52 (48-56)	-1.39% Elastizität: 2.4
∑ legal	1'658	1'563 (1'448-1'678)	-1.46% Elastizität (Ro): 1.6
Illegale Teilmärkte: Online (O) und Offline / Landbasiert (L)			
Online/Offline			<i>BSE 2007-2013</i>
Spielbanken	L: 90	L: 132	10 %
	O: 80	O: 152	17.5 %
	∑: 170	∑: 284	13.69%
Lotterien	L: 12	L: 15	5%
	O: 5	O: 6	5%
	∑: 17	∑: 21	5%
Sportwetten	L: 94	L: 138	10%
	O: 68	O: 100	10%
	∑: 162	∑: 238	10%
∑ illegal	L: 196	L: 285	9.81%
	O: 153	O: 258	13.95%
	∑: 349	∑: 543	11.68%
Ausland	120	160	7.5%
∑	2'127	2'266	1.60%

Tabelle 8: Aggregierte Schätzwerte Sekundärdatenanalyse: Bruttospielertrag alle Teilmärkte

⁷⁹ Compound Annual Growth Rate: $CAGR(t_0;t) = \left(\frac{A(t)}{A(t_0)}\right)^{1/n} - 1$

5 Ergebnisse der Primärdatenanalyse

Neben der Analyse von Sekundärdaten von legalen und illegalen Teilmärkten des Geldspielmarktes sind Experten über ihre Einschätzung der Märkte befragt worden. Das durch diese Befragungen erlangte, abgeleitete Erfahrungswissen der Experten wird auch mit den aus der Sekundärdatenanalyse erlangten Erkenntnissen in Bezug gesetzt. Die Einschätzungen der Experten über die zukünftige Entwicklung der Teilmärkte werden bei der Erstellung der Prognosen (2017, 2020 und 2023) einbezogen. Ebenso werden die qualitativen Aussagen der Experten und die geschätzten Daten mit Bezug auf die Analyse verschiedener Szenarien berücksichtigt, um mögliche Entwicklungen des Schweizer Geldspielmarktes mit Bezug auf die Reformen darzustellen.

5.1 Vorbemerkungen

Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der Primärdatenanalyse präsentiert. Zunächst werden die Expertenaussagen der mittels Leitfaden durchgeführten Interviews zu den einzelnen im Vorfeld beschriebenen Untersuchungsgegenständen qualitativ analysiert. Die Analyseergebnisse der von den Gesprächspartnern bewerteten, durch das BJ vorab formulierten, Forschungshypothesen werden präsentiert.

Mit Bezug auf die Analyse der Primärinformationen ist festzuhalten, dass die Auswirkungen einzelner regulatorischer Reformen in Ausmass und Wirkung (Richtung) von einigen befragten Experten nur schwer eingeschätzt werden konnten. Ausserdem konnten „kombinatorische“ Effekte zwischen mehreren „Faktoren“ nicht oder nur marginal (wohl wegen der komplexen Problemstellung) in die Einschätzung der Marktentwicklungen integriert werden. Die im Rahmen der Gespräche erhaltenen marktbezogenen Schätzungen bzw. Bewertungen sind mit Bezug auf die von annähernd allen Experten geäusserte Aussage des „*Kaffeesatzlesens*“ zu reflektieren. Eine statistische Analyse (mittels anspruchsvoller Verfahren) verschiedener Szenarien der Marktentwicklungen ist wenig sinnvoll, da nicht existierende Genauigkeit signalisiert würde. Der Einsatz „exakter Verfahren“ wäre wegen der bescheidenen Anzahl von verfügbaren Beobachtungswerten sowie der im Rahmen der Interviews nicht bzw. nur ansatzweise abbildbaren, kombinierten (interaktiven) Wirkung der Reformen mit erheblichen Problemen verbunden (nicht sinnvoll).

Beispielsweise enthält der Vorschlag zur Revision der Gesetzesgrundlage vier (wesentliche) regulatorische Reformen (hier auch als „vier (4) Massnahmen“ genannt). Diese vier Massnahmen entfalten Wechselwirkungen; wenn davon ausgegangen wird, dass nur Einfacheffekte betrachtet würden und sich die Massnahmen nicht selbst „tangierten“ (Rückkoppelungseffekte), wären zumindest $(4 \times 3)/2 = 6$ Effekte zu beachten. Um eine realitätsähnliche Abbildung der „Marktgegebenheiten“ vorzunehmen, müssten noch Zweifach-, Dreifach- und Vierfacheffekte berücksichtigt werden, welche die Modellkomplexität – die Anzahl an möglichen Effekten – wesentlich erhöhten. Weiterhin existieren (grob) sechs (6) Teilmärkte; bei gleicher Annahme wie bei den o.a. Massnahmen ergeben sie daraus $(6 \times 5)/2 = 15$ Effekte. Auch hierbei wären in dieser vereinfachten Vorgangsweise Zwei- bis Sechsfachinteraktionen nicht berücksichtigt. Die genannten Massnahmen- bzw. Teilmarkteffekte sind darüber hinaus nur „isoliert“ betrachtet, so dass die einzelnen Effekte der Massnahmen auch in direktem Zusammenhang mit den einzelnen Teilmärkten betrachtet werden müssen: lediglich (und sehr naiv) mit Einzeleffekten berechnet, ergibt dieser Umstand $(6 \times 15)/2 = 45$ Effekte, erneut ohne Zweifach-, Dreifach-, etc. ... -Interaktionen einzubeziehen. Eine valide (statistisch einwandfreie) Analyse müsste auf einer umfassenden und „gesicherten“ Datenverfügbarkeit basieren. Beispielsweise wären Informationen zur Nachfrage über das Kundenverhalten (z.B. Loyalität, Suchtverhalten, etc.) sowie die exakte Konkurrenzsituation vonnöten, damit eine seriöse „Marktmodellierung“ erfolgen könnte.

Die Ertrags- bzw. Marktvolumenentwicklungen des Geldspielmarktes sind somit auf Basis der zahlreich existierenden Interaktionseffekte ohne ausreichende Datengrundlage statistisch nicht (seriös) schätzbar. Die folgenden Darstellungen zeigen einen Bezugsrahmen, welcher einen Ansatz dieser Interaktionseffekte verdeutlicht. Dabei sind sowohl primäre als auch sekundäre Effekte der verschiedenen Reformen aufgezeigt, ohne an dieser Stelle differenziert auf eine genaue Wirkungsintensität einzugehen (Abbildung 10, Abbildung 11, Abbildung 12).

Bezugsrahmen zur Schätzung der Ertragsentwicklungen

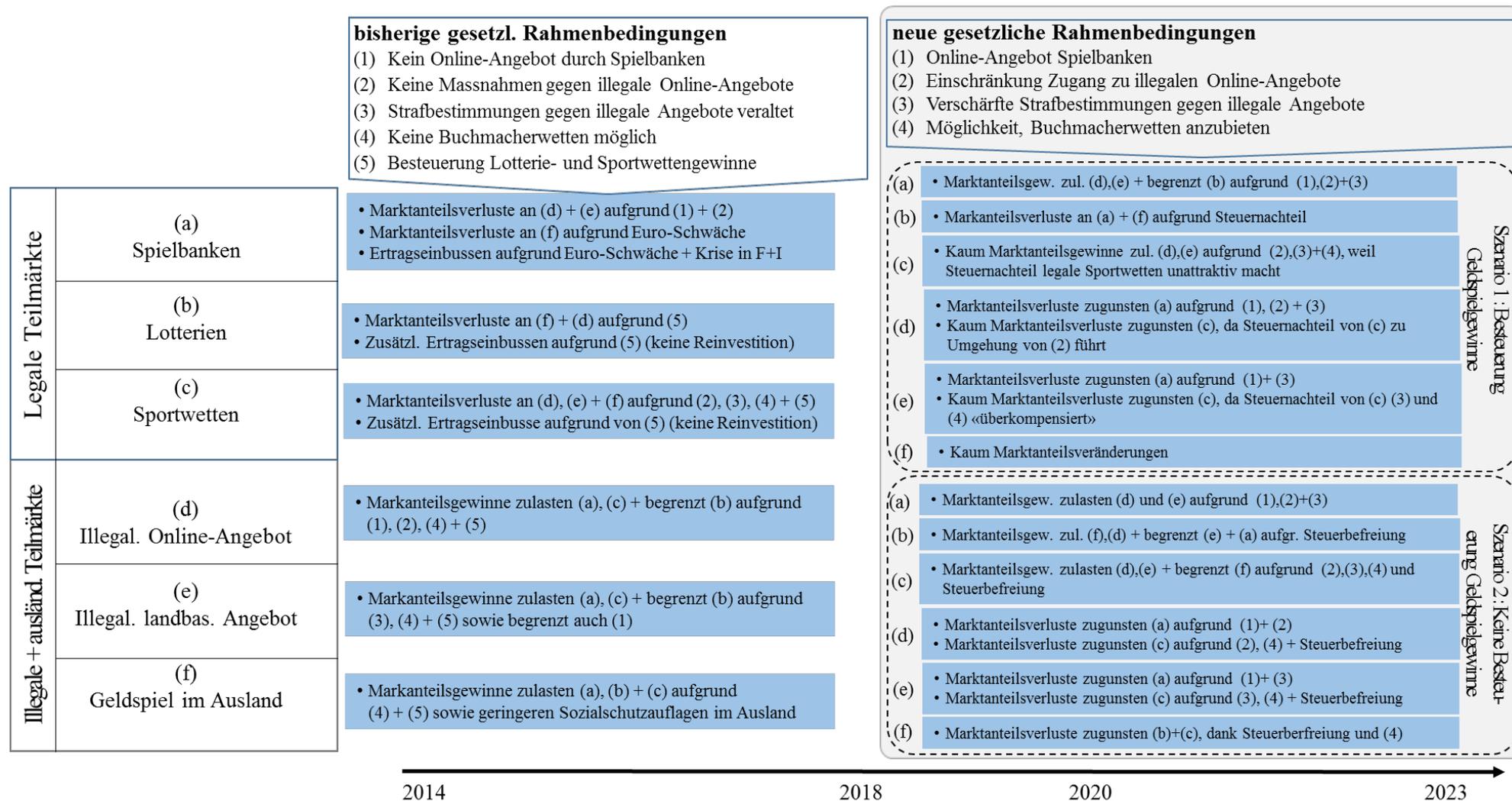


Abbildung 10: Bezugsrahmen zur Schätzung der Ertragsentwicklungen

16 wichtigste bzw. stärkste Effekte

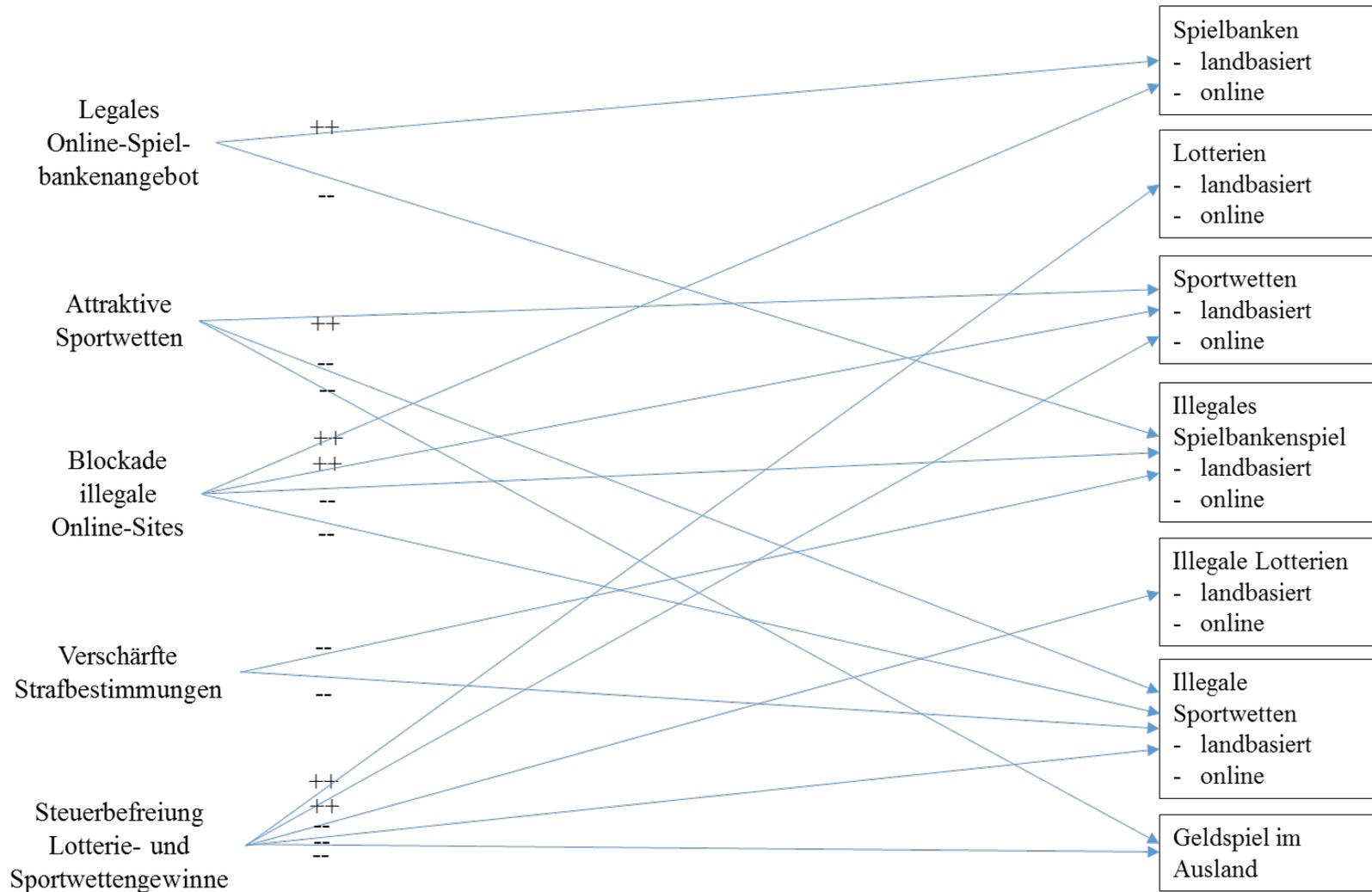


Abbildung 11: Bezugsrahmen: Starke Effekte

11 sekundäre bzw. schwächere Effekte

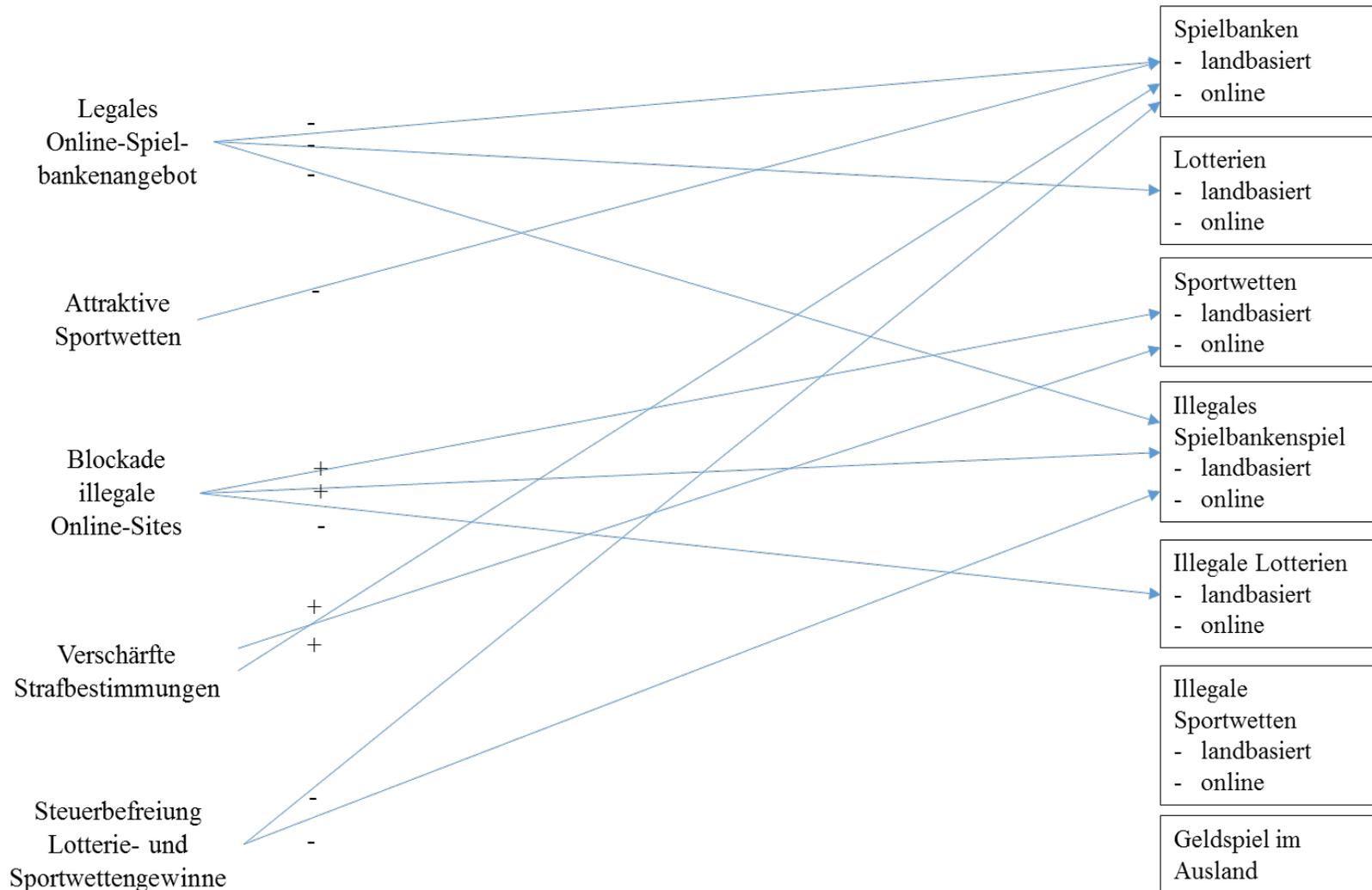


Abbildung 12: Bezugsrahmen: Schwache Effekte

5.2 Expertengespräche

Im folgenden Abschnitt werden die aus den Expertengesprächen extrahierten Erkenntnisse in einer qualitativen inhaltsbezogenen Aufbereitung präsentiert. Dabei wird die Struktur der in Kapitel 2.3 erwähnten Untersuchungsgegenstände der Studie übernommen.

Die in Tabelle 9 erwähnten Personen wurden im Rahmen von Experteninterviews und gemäss Ablauf des im Anhang aufgeführten Interviewleitfadens befragt. Die Auswahl der InterviewpartnerInnen wurde in Abstimmung mit dem BJ festgelegt.

Interviewpartner	Unternehmen und Funktion	Termin	Dauer	Ort
Hr. Dr. Roger Fasnacht	Swisslos Interkantonale Landeslotterie; Direktor	Mo. 5. Januar 2015	14.00 - 15.30 Uhr	Universität Bern, Engehaldenstr., Bern
Hr. Jean-Marie Jordan & Fr. Andrea Wolfer	Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK; Direktor	Di. 6. Januar 2015	10.00 - 11.10 Uhr	ESBK, Eigerplatz, Bern
Hr. Manuel Richard	Interkantonale Lotterie- und Wettkommission Comlot; Direktor	Do. 8. Januar 2015	14.00 - 15.15 Uhr	Comlot, Schaulplatzgasse, Bern
Hr. Christian Aumüller	Grand Casino Bern; Direktor	Mo. 12. Januar 2015	14.15 - 15.45 Uhr	Grand Casino Bern, Kornhausstr., Bern
Hr. Jean-Luc Moner-Banet	Loterie Romande; Direktor	Di. 13. Januar 2015	10.00 - 11.00 Uhr	Loterie Romande, Rue Marterey, Lausanne
Hr. Marc Friedrich	Schweiz. Casinoverband; Geschäftsführer	Mi. 14. Januar 2015	14.00 - 15.15 Uhr	Schweiz. Casinoverband, Effingerstrasse, Bern
Anonym	Poker-, Geschicklichkeits- und Unterhaltungsspiel	Di. 20. Januar 2015	14.00 - 15.30 Uhr	Bahnhof Café, Olten
Hr. Charles Coppolani	ARJEL Frankreich; Präsident	Do. 22. Januar 2015	10.00 - 11.15 Uhr	Telefoninterview
Hr. Etienne Marique	Geld- und Glücksspielkommission Belgien, Präsident	Do. 22. Januar 2015	14.00 - 15.15 Uhr	Telefoninterview
Mehrere GesprächspartnerInnen	Österreichische Lotterien	Mo. 16. Februar 2015	9.00 - 12.00 Uhr	Österreichische Lotterien, Wien

Tabelle 9: Teilnehmer Experteninterview

Insgesamt wurden zehn Gesprächstermine (mit 13 Personen)⁸⁰ vereinbart, wovon acht (8) Gespräche persönlich, am Arbeitsort der Probanden, geführt wurden und zwei (2) Personen

⁸⁰ Im Fall von Mehrpersonengesprächen, wurden die Schätzungen bzw. Bewertungen gemittelt, bzw. sind die Probanden gebeten worden, einen gemeinsamen Wert abzugeben.

telefonisch interviewt wurden. Die Gespräche dauerten zwischen 70 Minuten und drei (3) Stunden⁸¹. Gespräche wurden mit Entscheidungsträgern von Schweizer und ausländischen Organisationen geführt. Alle befragten Personen sind Führungspersönlichkeiten (CEOs, AbteilungsleiterInnen) mit ausgewiesenen Kenntnissen der nationalen und internationalen Märkte. Die Gespräche mit ausländischen Experten waren auf deren eigene (jeweils inlandspezifische) Erfahrungen fokussiert. Demnach wurden die ausländischen Interviewpartner nicht gebeten, Marktschätzungen vorzunehmen, sondern vielmehr die Marktbedingungen und mögliche –entwicklungen verbal zu beschreiben.

5.2.1 *IST-Situation des Geldspielmarktes*

Zu Beginn jedes Gesprächs wurde mit den Interviewpartnern der Untersuchungsgegenstand erörtert, um ein gemeinsames Verständnis in Bezug auf die IST-Situation des Geldspielmarktes in der Schweiz wie auch dessen Entwicklung herzustellen. Die Vorlage und Diskussion der Abbildung 13 sollte „die Marktstruktur“ repräsentieren und bildete die Basis für die Darstellung der grundlegenden Markt- bzw. Konkurrenzsituation des Geldspielmarktes.

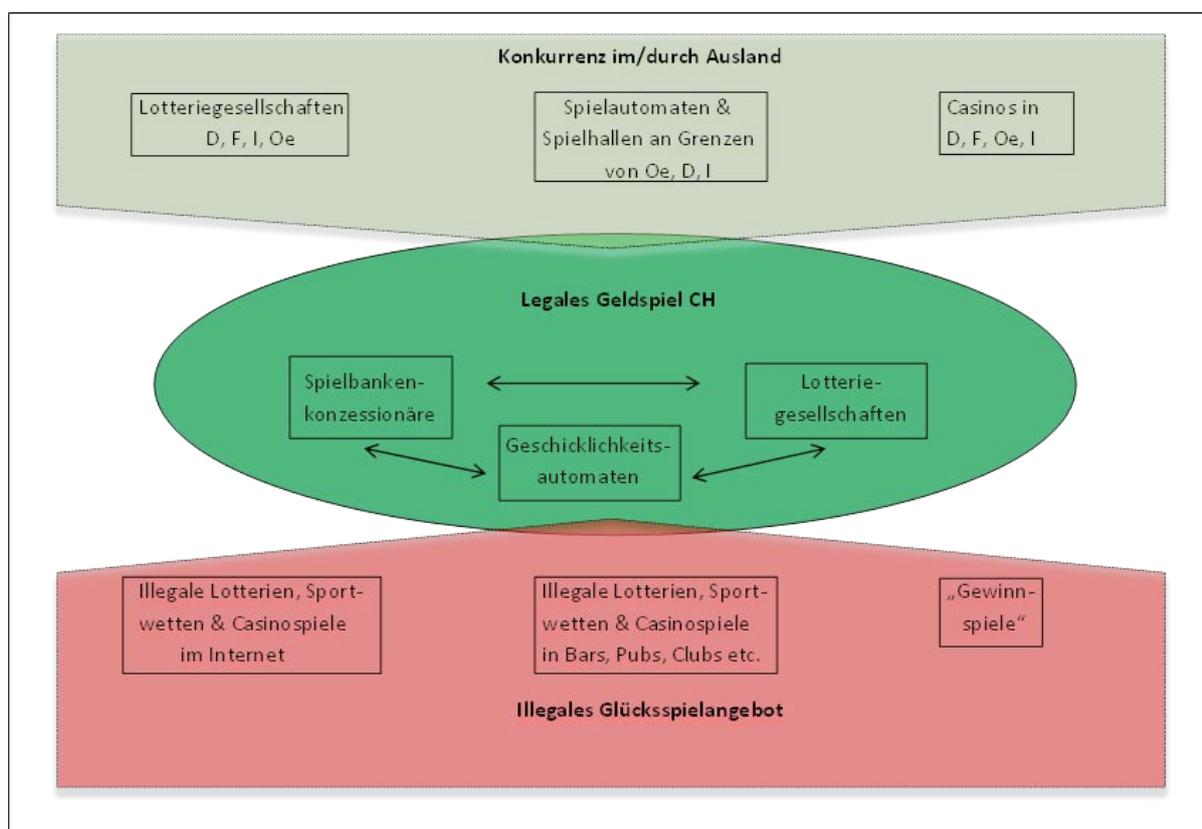


Abbildung 13: Konkurrenzsituation Geldspielmarkt in der Schweiz⁸²

⁸¹ Insgesamt wurde mit den Experten 14 Stunden und 40 Minuten gesprochen.

⁸² Abbildung 13 wurde aus dem Bericht „Besteuerung der GeldspielgewinnerInnen“ der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung vom 26. September 2012 (Seite 9) übernommen.

Im Rahmen dieser begrifflichen Bestimmung der Märkte bzw. der Marktgrenzen wurde von den Gesprächsteilnehmenden insbesondere die zunehmende „Unschärfe“ der Grenzen zwischen den beiden illegalen Teilmärkten (Online und landbasiert) erwähnt (vor allem durch technologische Entwicklungen). (Zur einfacheren Unterscheidung wurde die Einteilung des illegalen Angebotes im Rahmen dieser Studie gemäss Definition vom BJ beibehalten.) Interviewpartner betonten auch, dass „Spielexperten“ wohl zwischen „legalen“ und „illegalen“ Angeboten differenzieren könnten, diese Unterscheidung Durchschnittsspielern allerdings nicht möglich ist, weil auch zahlreiche Konsumenten „... gar nicht wissen, was nun legal oder illegal ist. Das Angebot ist so umfangreich, die Konsumenten können diesen Faktor für viele Angebote nicht einschätzen!“

Ebenfalls wurden die Marktvolumen der illegalen Teilmärkte sowie des Geldspiels im grenznahen Ausland in Relation zu den legalen Teilmärkten in der Schweiz – wie auch deren möglichen Entwicklungen – unterschiedlich bewertet. Während die Umsatzzahlen der legalen Anbieter, gemessen als BSE, für das Geschäftsjahr 2013 bekannt sind,⁸³ wurde mit Bezug auf illegale Teilmärkte (Basis: 2013) nach konkreten Marktgrössen, wie Marktvolumen, BSE, Marktanteile gefragt.

In Tabelle 10 sind die von den Experten geschätzten Werte zu den illegalen Teilmärkten zusammengefasst. Mit Bezug auf die BSE sind die Spannweite (Min. / Max.) sowie die Mediane (auf Grund der hohen Streuung der Schätzwerte) angegeben.

Teilmarkt	BSE 2013 (Min./Max.)	Median
Illegales Online-Angebot	CHF 100 – 275 Mio.	CHF 150 Mio.
Illegales landbasiertes Angebot	CHF 40 – 400 Mio.	CHF 75 Mio.
Geldspiel im grenznahen Ausland	CHF 100 – 400 Mio.	CHF 100 Mio.

Tabelle 10: Schätzwerte BSE illegale Teilmärkte und grenznahes Ausland 2013

Die Expertenschätzungen bzgl. der Marktvolumina (BSE) der illegalen Teilmärkte und des Geldspiels im grenznahen Ausland streuen beträchtlich und diese unterschiedlichen, von den Experten abgegebenen Schätzungen signalisieren auch die Schwierigkeit, die Teilmärkte zu quantifizieren. Die abgegebenen Schätzwerte korrespondieren aber ansatzweise mit veröffentlichten Werten/Angaben in verschiedenen Studien (obwohl nicht intersubjektiv nachvollzieh-

⁸³ BSE je Teilmarkt in 2013: Spielbanken: CHF 746 Mio.; Lotterien: CHF 857 Mio.; Sportwetten: CHF 55 Mio.

bar). Für den Teilmarkt des illegalen Online-Angebotes wird ein Median-Wert von CHF 150 Mio. aus den Aussagen der Experten errechnet, für das illegale landbasierte Angebot von CHF 75 Mio. sowie für das Geldspiel im grenznahen Ausland von CHF 100 Mio.

Die genannten „Extremwerte“ (z.B. CHF 275 Mio. für das illegale Online-Angebot und je CHF 400 Mio. beim illegalen landbasierten Angebot sowie beim Geldspiel im grenznahen Ausland) können auf Basis des Wissensstandes und der durch die Experten übermittelten Kommentare als plausibel angesehen werden (Abbildung 14).

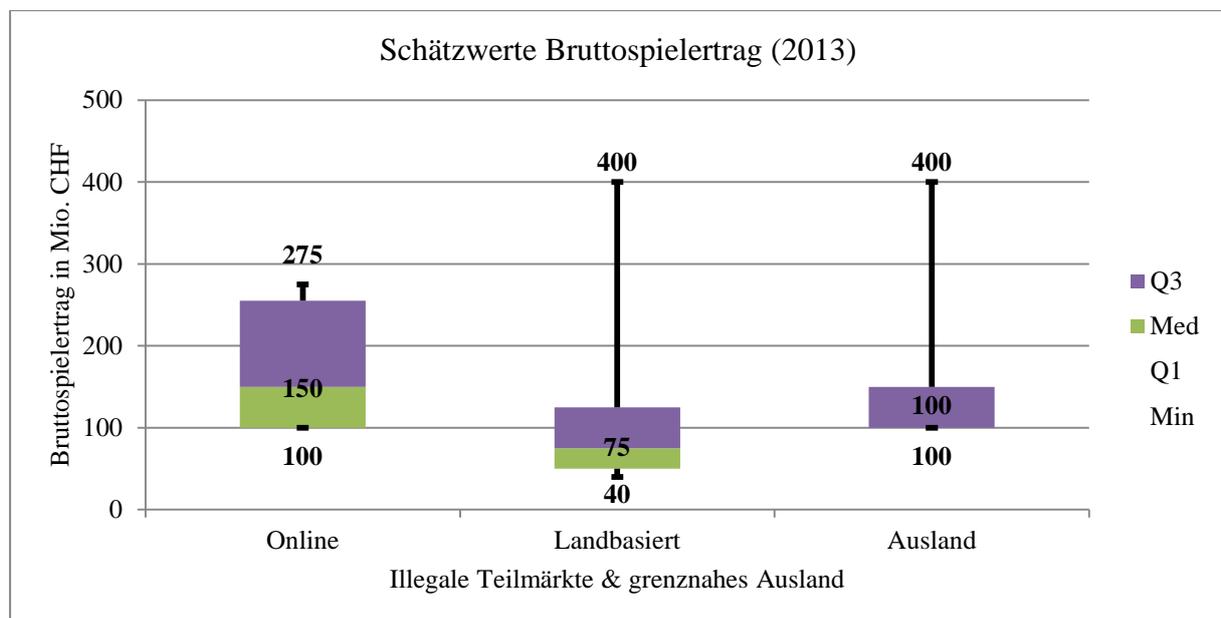


Abbildung 14: Schätzwerte Bruttospielertrag (2013): Illegale Teilmärkte und grenznahes Ausland

Im Rahmen der Gespräche haben die Experten häufig ihre übermittelten Schätzwerte kommentiert. Die Kommentare der Experten sind nachfolgend in aggregierter Form aufgeführt.

- Schätzwerte in Verbindung mit unterschiedlichen Entwicklungen des Geldspielmarktes
- technologische (Weiter-) Entwicklung des Angebotes konnte durch legale Anbieter nicht umgesetzt werden
- zudem keine Anpassungen in der Legislative, welche diese Entwicklung mittels vorgängiger Gesetzesrevision weitergegeben hätte
- legales Angebot hat Anschluss an Entwicklung verpasst, was Abwanderung in illegales Angebot und grenznahes Ausland begünstigt
- gegenwärtig mangelnde Attraktivität des legalen Angebotes als weiterer wesentlicher Faktor für negative Entwicklung

- veränderte Bedürfnisse der Konsumenten können durch legales Angebot nicht konkurrenzfähig bedient werden, was zu Marktanteilsverschiebungen zugunsten des illegalen Angebotes führt
- zu wenig intensive und unzureichend „flächendeckende“ Strafverfolgung sowie Bekämpfung des illegalen Marktes schrecken zu wenig vom Angebot illegaler Spiele ab
- zu milde Strafen, zu wenig Ressourcen der Ermittlungsbehörden und zu wenig Interaktion geben organisierten Banden im illegalen Markt Aufwind
- unterschiedliche Besteuerung von Spielergewinnen auf legalem Geldspielmarkt führt zu Abwanderung in Illegalität und ins Ausland
- zusätzliche Aspekte, die regulatorischen Reformen nicht zugeordnet werden können: z. B. verstärkter Nichtraucher-Schutz in Schweizer Casinos, umfangreicher Sozialschutz
- Aspekte werden als konkurrenzverzerrend bewertet
- Spielersperren in der Schweiz (Ausschluss aus legalen Casinos) verschiebt diese Nachfrage in Illegalität und ins Ausland; Verfahren bzgl. Spielersperren müssen überdacht werden
- Zunahme an Casinos und Spielhallen in Österreich, Süddeutschland und Frankreich sowie die stark angestiegene Anzahl an Spielautomaten in Italien tragen dazu bei, dass vermehrt Personen aus der Schweiz im grenznahen Ausland spielen⁸⁴
- teilweise deutlich attraktiveres Angebot im Ausland und Möglichkeit, Angebote trotz Spielsperren in der Schweiz nutzen zu können, verschiebt Marktanteile ins Ausland
- zudem finanzpolitisch „vorteilhafte“ Lage sowie teilweise deutlich attraktivere Gewinnchancen im Ausland

5.2.2 Entwicklung des Marktes bis 2018

Nachdem ein „Marktverständnis“ geschaffen und die Besonderheiten der einzelnen Teilmärkte, wie auch potentielle Trends, qualitativ erörtert wurden, sind die interviewten Experten um ihre Einschätzung bzgl. der zukünftigen Entwicklung des Geldspielmarktes in der Schweiz gebeten worden. Die Bewertung wurde mit Blick auf das Jahr 2017 vorgenommen, also bevor die möglichen regulatorischen Reformen per 1. Januar 2018 in Kraft treten würden. Die Interviewpartner bewerteten somit die Entwicklung des Marktes unter Annahme gleichbleibender Bedingungen – d.h. (noch) kein Einfluss regulatorischer Reformen gemäss Gesetzesrevision.

⁸⁴ Im Jahr 2014 wurde z.B. eine wissenschaftliche Arbeit an der Hochschule Luzern (Wirtschaft) im Auftrag des Schweizer Casino Verbandes verfasst, bei der die Abwanderung der Spielbankenbesucher (Schweizer sowie ausländische Gäste) von den Schweizer Spielbanken in das grenznahe Ausland untersucht wurde. Für die Märkte in Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien wurde (unter Annahmen) ein Abfluss von Bruttospielerträgen von der Schweiz ins grenznahe Ausland in Höhe von etwa CHF 175 Mio. im Jahr 2013 errechnet.

Die Experten haben volumenmässige Schätzungen der Teilmärkte in der ihnen vorgelegten, nachstehend angeführten Abbildung 15 vorgenommen.

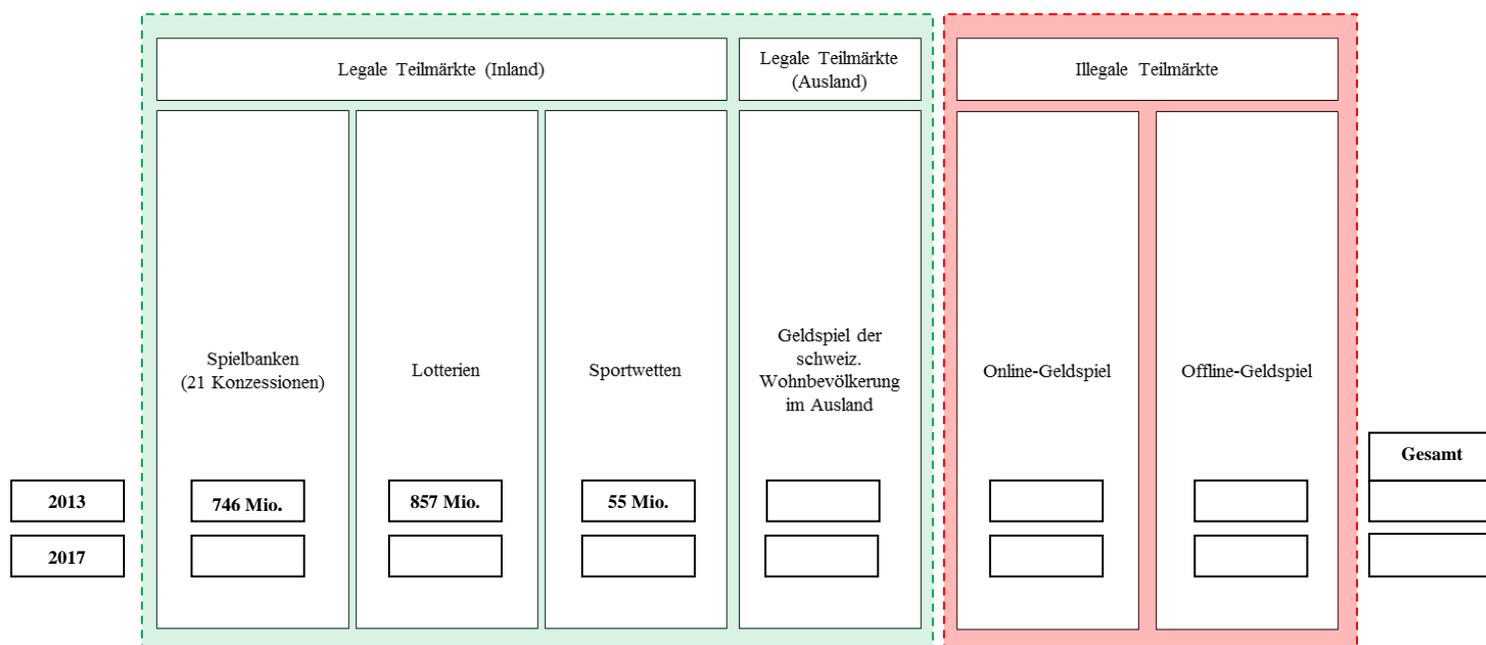


Abbildung 15: Schätzwerte Bruttospielertrag 2013 und 2017 (in Mio. CHF)

Bezüglich der von den Experten zur Entwicklung der einzelnen Teilmärkte erhaltenen Schätzwerte könnten sich die legalen Teilmärkte vom Geschäftsjahr 2013 bis zum Geschäftsjahr 2017 wie dargestellt entwickeln (Tabelle 11):

Teilmarkt	BSE 2013	BSE 2017 (Med.)
Spielbanken	CHF 746 Mio.	CHF 700 Mio. (CHF 620 - 765 Mio.)
Lotterien	CHF 857 Mio.	CHF 850 Mio. (CHF 850 - 930 Mio.)
Sportwetten	CHF 55 Mio.	CHF 55 Mio. (CHF 50 - 100 Mio.)

Tabelle 11: Schätzwerte BSE legale Anbieter 2013-2017

Den Expertenschätzungen ist zu entnehmen, dass sich die bisherigen Markttendenzen – unter gleichbleibenden Bedingungen – in Zukunft fortsetzen dürften: Die legalen Teilmärkte werden hinsichtlich Umsatzvolumen (gemessen in BSE) stagnieren (Lotterien und Sportwetten) bzw. werden tendenziell abnehmen (Spielbanken).

Die Entwicklung der illegalen Teilmärkte und das Geldspiel im grenznahen Ausland werden von den Experten differenzierter bewertet, wie die von den Experten geschätzten Werte zu den Geschäftsjahren 2013 und 2017 verdeutlichen (Tabelle 12, siehe auch Abbildung 14 und Abbildung 16):

Teilmarkt	BSE 2013 (Med.)	BSE 2017 (Med.)
Illegales Online-Angebot	CHF 150 Mio. (CHF 100 - 275 Mio.)	CHF 275 Mio. (CHF 100 - 350 Mio.)
Illegales landbasierte Angebot	CHF 75 Mio. (CHF 40 - 400 Mio.)	CHF 100 Mio. (CHF 40 - 400 Mio.)
Geldspiel im grenznahen Ausland	CHF 100 Mio. (CHF 100 - 400 Mio.)	CHF 105 Mio. (CHF 100 - 400 Mio.)

Tabelle 12: Schätzwerte BSE illegale Teilmärkte und grenznahes Ausland 2013-2017

Die Experten erwarten eine Zunahme des illegalen Marktvolumens, das insgesamt grösser sein dürfte als die Rückgänge im legalen Markt. Es ist somit davon auszugehen, dass „Marktwachstum“ in Zukunft (zumindest bis 2017) primär auf den illegalen Teilmärkten stattfinden dürfte. Ein weiteres „Konvergieren“ (innerhalb des illegalen Angebotes) zu illegalen Online- und illegalen landbasierten Angeboten wird wohl stattfinden. Organisierte Banden werden bei unzureichender Strafverfolgung diese Angebote weiter professionalisieren. Die Abgrenzung zwischen den illegalen Teilmärkten dürfte in Zukunft noch schwieriger werden.

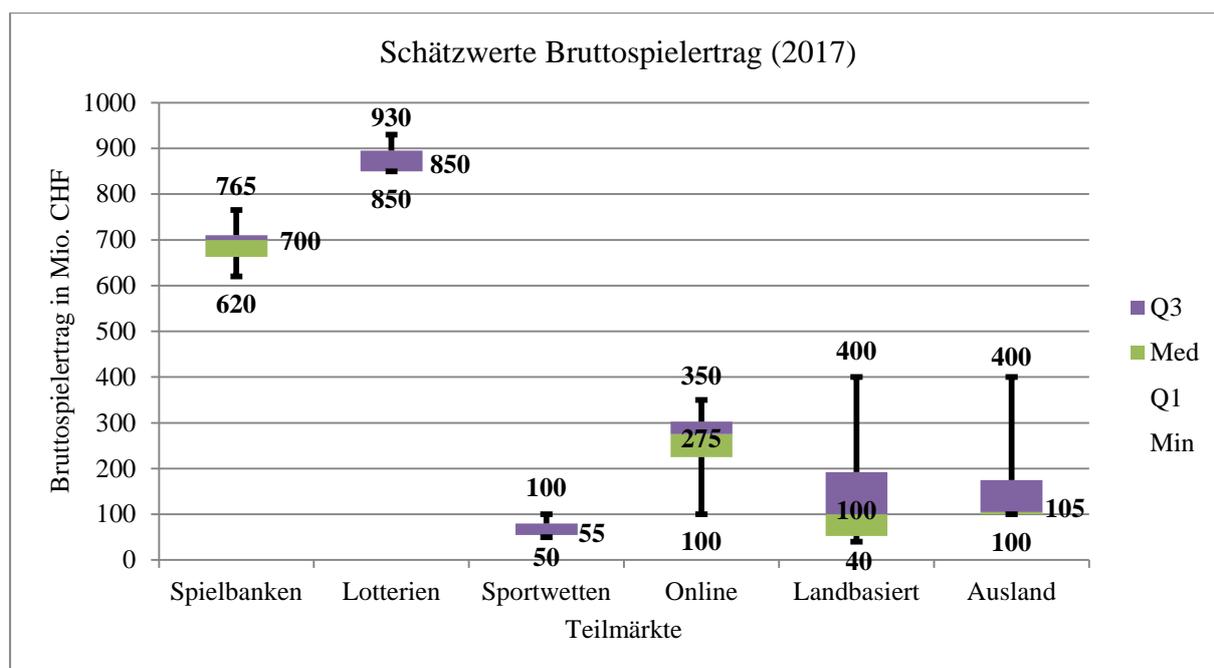


Abbildung 16: Schätzwerte Bruttospielertrag (2017): Alle Teilmärkte

Verbesserte legale Angebote sowie die Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze von CHF 50 auf CHF 1'000 – was vor allem Lotterien und Sportwetten begünstigt – können weitere Abwärtstrends in der Marktentwicklung des legalen Angebotes zumindest „hemmen“. Aber gerade im Bereich der Casinos muss gemäss Experten „... eine *Negativgrenze erreicht sein, ansonsten wird es noch schwieriger.*“

In Tabelle 13 werden die Schätzwerte der Interviewpartner für die Jahre 2013 und 2017 sowie die daraus abgeleiteten Wachstumsraten zusammengefasst. Die Schätzwerte (der Jahre 2013 und 2017) repräsentieren Medianwerte (Berücksichtigung von „Ausreissern“). Die Spannweite der angegebenen Schätzwerte ist in Klammern angegeben. Die hier dargestellten Daten werden in Kapitel 6 in der Zusammenführung und Diskussion der Ergebnisse erneut aufgegriffen.

	Basis	Schätzwerte Experten	jährliche Wachstumsrate⁸⁵
	2013 (in Mio. CHF)	2017 (in Mio. CHF)	2013-2017
<i>(Medianwert; niedrigster - höchster Wert)</i>			
Legale Teilmärkte			
Spielbanken	746	700 (620-765)	-1.58% (-4.52% - 0.6%)
Lotterien	857	850 (850-930)	-0.20% (-0.20% - 2.06%)
Sportwetten	55	55 (50-100)	0% (-2.35% - 18.92%)
∑ legal	1'658	1'605 (1'520-1'795)	-0.81% (-0.02% - 2.00%)
Illegale Teilmärkte und grenznahe Ausland <i>(Mittelwert; niedrigster - höchster Wert)</i>			
Online	150 (100-275)	275 (100-350)	16.36% (-13.18% - 18.75%)
Landbasiert	75 (40-400)	100 (40-400)	7.46% (-24.64% - 34.02%)
Ausland	100 (100-400)	105 (100-400)	1.23% (-10.66% - 26.34%)
∑ illegal	325 (240-1'057)	480 (240-1'150)	10.24% (-14.87% - 25.95%)
∑	1'983 (1'898-2'715)	2'085 (1'760-2'945)	1.26% (-1.87% - 2.05%)

Tabelle 13: Aggregierte Schätzwerte Primärdatenanalyse: Bruttospielertrag alle Teilmärkte (2013-2017)

⁸⁵ Compound Annual Growth Rate: $CAGR(t_0;t) = \left(\frac{A(t)}{A(t_0)}\right)^{1/n} - 1$

5.2.3 Bewertung einzelner Untersuchungsgegenstände

Im Rahmen der Gespräche wurden mit den Interviewpartnern auch verschiedene Bereiche des Schweizer Geldspielmarktes in Form von offenen Fragen thematisiert. Im folgenden Abschnitt werden die von den Experten bei den Gesprächen übermittelten, teilweise auch widersprüchlichen, Informationen zu den einzelnen Angeboten bzw. Teilmärkten näher ausgeführt.⁸⁶ Die Ergebnisse werden mit Bezug auf die Struktur aus Kapitel 2.3 präsentiert. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Gespräche werden punktuell festgehalten, um eine bessere Übersichtlichkeit sowie einfache Verständlichkeit der Informationen zu ermöglichen.

5.2.3.1 Illegales Spielangebot in der Schweiz und Geldspiel im grenznahen Ausland

- zukünftige Entwicklung illegaler Teilmärkte ist nur beschränkt regulatorisch beeinflussbar
- etablierte „Marktgegebenheiten“ können nicht geändert bzw. „eliminiert“ werden
- kurzfristiges Wachstum des illegalen Angebotes v.a. durch Attraktivität bedingt
- illegale Spielangebote (v.a. Online und landbasiert) konvergieren, steigender Nachfrage wird mit erweitertem Angebot begegnet
- Massnahmen aus Gesetzesrevision wirken nur beschränkt auf illegales Angebot und Geldspiel im grenznahen Ausland
- geplante Reformen richtungsweisend, aber nicht umfassend genug
- einheitliches und strukturiertes Massnahmenpaket gegen illegales Angebot wesentlich
- IP-Blocking und (international akkordiertes) Payment-Blocking können Zugang zu illegalem Online-Angebot erschweren
- Einhaltung von Normen muss umfassend kontrolliert, Normverstösse durch Strafen sanktioniert werden
- bestehende legale Anbieter und deren Angebot sind zu schützen
- neben regulatorischen Massnahmen sind ebenfalls Aktivitäten zur Verbesserung der Konkurrenz- und Wettbewerbsfähigkeit des legalen Angebots erforderlich
- zunehmend professionalisiertes Vorgehen illegaler landbasierter Anbieter hilft, einfache Restriktionen zu umgehen
- politische und ökonomische Entwicklung zwischen Schweiz und grenznahem Ausland mittel- bis langfristig beachten

⁸⁶ Wir folgen hier im Wesentlichen den in der Literatur (z.B. Miles & Huberman, 1994) vorgeschlagenen Vorgehensweisen zu inhaltsbezogenen Analysen. Insbesondere haben wir die Aussagen der Experten interpretiert und sind auch intuitiv mit Bezug auf kontextuale Besonderheiten vorgegangen.

5.2.3.2 *Online-Angebot der Spielbanken in der Schweiz*

- legales Online-Angebot von Spielbanken mit unwesentlichem Einfluss auf Entwicklung von illegalem Online-Angebot
- marginale Marktanteilsverschiebungen zugunsten der Spielbanken und zulasten des illegalen Angebotes möglich, signifikante Zuwächse (BSE) nicht zu erwarten
- legales Online-Angebot nicht ausreichend attraktiv für „abgewanderte“ Spieler
- gesperrte Spieler (in Illegalität oder Ausland abgewandert) sind auch für legales Online-Angebot gesperrt
- hohes Investitionsvolumen für attraktives Online-Angebot notwendig, Amortisierung durch Zuwachs in Marktanteilen ungewiss
- Kannibalisierung des legalen landbasierten Angebotes möglich
- keine Substitution zwischen legalem Online-Angebot der Spielbanken und Online-Angebot der Lotterien und Sportwetten (unterschiedliche Spielergruppen)
- eingeschränkte Wirkung eines legalen Online-Angebotes hinsichtlich Eindämmung des illegalen Online-Angebotes
- keine Substitution des illegalen Angebotes (Online und landbasiert) sowie des Geldspiels im grenznahen Ausland durch legales Online-Angebot zu erwarten

5.2.3.3 *Steuerbefreiung*

- Steuerbefreiung grundlegend positiv und eine sinnvolle Ergänzung der Gesetzesgrundlage
- positiver Einfluss v.a. auf Entwicklung des legalen Angebotes von Lotterien und Sportwetten, hingegen kein Einfluss auf Entwicklung legaler Spielbankenangebote
- vermehrte Nutzung des Angebotes von Lotterien und Sportwetten wahrscheinlich
- Ausgleichen möglicher Einkommenssteuer-Verluste durch Mehreinnahmen bei Lotterieträgern nicht beurteilbar
- Steuerbefreiung nur mit geringem Einfluss auf illegales Angebot, (negative) Entwicklung der illegalen Teilmärkte dadurch kaum zu beenden
- marginale Marktanteilsverschiebung aus Geldspiel im grenznahen Ausland möglich
- Substitution zwischen einzelnen Teilmärkten unterschiedlich zu bewerten
- Substitution des gesamten illegalen Angebotes (Online und landbasiert) durch Lotterien und Sportwetten trotz Steuerbefreiung unwahrscheinlich
- Substitution des Geldspiels im grenznahen Ausland durch Lotterien und Sportwetten realistisch, quantitative Schätzung auf Grund unsicherer Datenbasis schwierig

- Substitution des legalen Spielbankenangebotes durch Lotterien und Sportwetten bei Steuerbefreiung nicht zu erwarten
- Reinvestitionseffekte der zusätzlich erhaltenen Gewinne sind möglich, aber nicht quantifizierbar
- vermutlich nur zusätzliche Gewinne aus kleinen bis mittleren Gewinnhöhen werden direkt reinvestiert, mittlere bis hohe Gewinne werden komplett „konsumiert“
- Möglichkeit einer „gestaffelten“ Steuerbefreiung nach Gewinnhöhen könnte Alternative darstellen: z.B. Steuerbefreiung bis CHF 10'000 / 100'000 / 1'000'000; höhere Gewinne jedoch weiterhin besteuern
- damit Reinvestitionseffekt bei kleinen bis mittleren Gewinnhöhen fördern und „kleine“ Geldspiele attraktiver machen
- Wirkung ähnlich wie bei Erhöhung der Verrechnungssteuer-Freigrenze

5.2.3.4 Sperrmassnahmen (IP-Blocking)

- generelles IP-Blocking als Zugangs-Sperrmassnahme zum illegalen Online-Angebot nicht effektiv genug, um „Stammspieler“ vom illegalen ins legale Angebot zu führen
- Zugang zum Angebot mit vorhandenen technologischen Kenntnissen einschränkbar, völlige Sperrung des Angebotes aber nicht erreichbar
- Umwege für viele Spieler sehr einfach möglich
- Anzahl potentiell „gesperrter“ Spieler zwar unter Umständen hoch, Marktanteilsverschiebung zugunsten legalem Angebot in Bezug auf Volumen jedoch eher gering
- geringer Teil „professioneller“ Spieler generiert sehr hohen Anteil der BSE im illegalen Bereich
- betroffene Anbieter adaptieren zudem Leistungen und Angebot und können IP-Blocking umgehen
- alternative bzw. ergänzende Massnahmen zu generellem IP-Blocking möglich
- spezielles *DNS-Blocking* als Alternative in Frankreich (siehe Anhang 3): gezielte Suche, Mahnung und eventuelle Sperrung von illegalen Anbietern
- illegale Anbieter ändern gesetzlichen Bezugsrahmen und gliedern sich mit angepasstem Angebot in Legalität ein
- messbarer Rückgang des Volumens des illegalen Online-Angebotes
- ergänzend zum IP-Blocking mit speziellem Lizenzierungsverfahren in Belgien (siehe Anhang 4)
- Bewirtschaftung des gesamten Online-Angebotes über eigenen Server

- Zugang illegaler Anbieter zu Online-Markt unterbunden
- Wirkungsweise und -grad der Reformen von entscheidender Bedeutung für Eindämmung des illegalen Online-Angebotes
- Attraktivität des legalen Angebotes erhöhen und Reiz der Illegalität verringern

5.2.3.5 Strafverfolgung

- Wirkung aktueller und geplanter Strafverfolgungsmassnahmen, v.a. im illegalen landbasierten Angebot, unzureichend und ohne Wirkung
- gegenwärtig relevante Bemessungen primärer und sekundärer Strafen in keinem Verhältnis zu zugrunde liegenden Sachverhalten
- kein Bezug zu relevantem Spielvolumen oder Gewinnpotential des/der Straffälligen
- Einschränkung des illegalen landbasierten Angebotes und Substitution durch legales Angebot möglich, wenn:
- Strafverfolgungsprozess für effektiven Einsatz effizient, nachhaltig und umfassend strukturieren, Strafen drastisch erhöhen
- Regelmässigkeit, Einsatzstärke und Umfang der Untersuchungen ausweiten
- Untersuchungsorgane umfassender mit Kompetenzen und Sanktionierungsmöglichkeiten ausstatten
- Zusammenarbeit verschiedener Untersuchungsbehörden verstärken

5.3 Forschungshypothesen

Mit den im Pflichtenheft des BJ enthaltenen Informationen wurden verschiedene Forschungshypothesen extrahiert bzw. formuliert (Tabelle 14). Die im vorangegangenen Abschnitt erörterten Untersuchungsgegenstände sowie die wesentlichen Fragestellungen dieser Studie sind aus den Forschungshypothesen abgeleitet.

Die entsprechenden „Aussagen“ wurden den Interviewpartnern vorgelegt und sie wurden gebeten, diese anhand likert-ähnlicher 5-Punkt-Skalen zu bewerten (Endpunkte: stimme voll zu (5) und stimme gar nicht zu (1); auch war es möglich keine Bewertung abzugeben: weiss nicht (0)). Im Folgenden stellen wir die Bewertungen der Experten deskriptiv dar (z.B. Häufigkeiten, Spannweite; und, wenn sinnvoll, Mittelwerte; weitere Werte siehe auch Anhang 5).

		stimme voll zu 5		stimme gar nicht zu 1		weiss nicht			
Hypothesen 1 a-c (Seite 2, § 1.3, Absatz 2, Zeilen 5ff)	Der geplante Wegfall der Besteuerung von Lotterie- und Sportwettengewinnen führt dazu, dass Schweizer Spieler/Innen (a) weniger unbewilligte Spielangebote, (b) weniger Spielangebote im Ausland und (c) weniger Spielbankenspiele im Inland nachfragen, weil diese drei Nachfragen durch das attraktivierte bewilligte Lotterie- und Sportwettenangebot substituiert werden.	a)	<input type="checkbox"/>						
		b)	<input type="checkbox"/>						
		c)	<input type="checkbox"/>						
Hypothese 2 (Seite 2, § 1.3, Absatz 2, Zeilen 9ff)	Die auf Grund des Steuerwegfalls zusätzlich und sofort zur Verfügung stehenden Gewinne setzen die Spieler voraussichtlich zu einem gewissen Teil wieder für Lotterien und Sportwetten ein.		<input type="checkbox"/>						
Hypothese 3 a und b (Seite 2, § 1.3, Absatz 3, Zeilen 1-3)	a) Es wird den Schweizer Spielbanken gelingen, einen erheblichen Teil des Online-Spielbanken-Marktvolumens für sich zu gewinnen b) Das zusätzlich durch die Schweizer Spielbanken erwirtschaftbare Ertragsvolumen beträgt bis ins Jahr 2023 über 50 Mio. Franken.	a)	<input type="checkbox"/>						
		b)	<input type="checkbox"/>						
Hypothese 4 (Seite 2, § 1.3, Absatz 4, Zeilen 1ff)	Substitutionseffekt: Durch Sperrmassnahmen werden Zugänge zu illegalen Spielangeboten erschwert. Dadurch werden die Effekte von Hypothesen 1-3 verstärkt.		<input type="checkbox"/>						
Hypothese 5 (Seite 2, § 1.3, Absatz 4, Zeilen 1ff)	Die Substitutionseffekte hin zum legalen Schweizer Angebot werden durch griffigere Strafverfolgungsmassnahmen gegen illegale Spielangebote verstärkt.		<input type="checkbox"/>						

Tabelle 14: Forschungshypothesen Fragebogen

Die Hypothesen 1 a-c betreffen die durch den Wegfall der Besteuerung der Spielergewinne im Angebot von Lotterien und Sportwetten angenommenen Nachfrageeffekte. Die Aussage, dass durch den Wegfall der Besteuerung (*a*) *weniger unbewilligte Spielangebote nachgefragt werden* wird von den Experten eher zustimmend bewertet (*Mittelwert: 3.57*) (Tabelle 15).

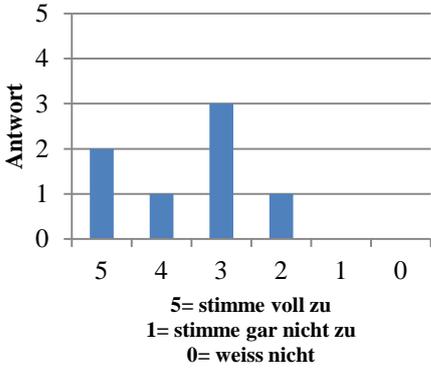
<p>Hypothese 1 a</p>	<p>Der geplante Wegfall der Besteuerung von Lotterie- und Sportwettengewinnen führt dazu, dass Schweizer Spieler/Innen weniger unbewilligte Spielangebote nachfragen.</p>	 <p>Antwort</p> <p>5= stimme voll zu 1= stimme gar nicht zu 0= weiss nicht</p>	<p><u>MW</u> 3.57</p> <p>(n=7)</p>
-----------------------------	---	--	---

Tabelle 15: Hypothese 1 a

Eine positive Zustimmung ist auch in Bezug auf (*b*) *weniger Spielangebote im grenznahen Ausland* zu erkennen. Die Bewertung der Gesprächspartner (*Mittelwert: 4.43*) verdeutlicht, dass eine mögliche Substitution des im Ausland gespielten Betrages durch ein steuerlich angepasstes Angebot in der Schweiz durchaus zustimmend wahrgenommen wird (Tabelle 16).

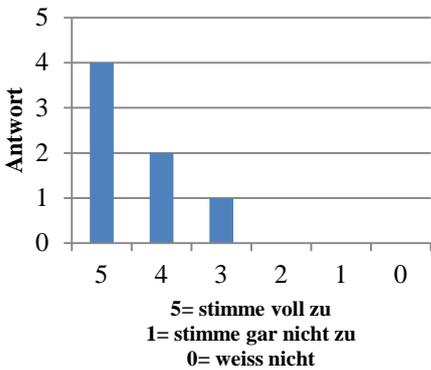
<p>Hypothese 1 b</p>	<p>Der geplante Wegfall der Besteuerung von Lotterie- und Sportwettengewinnen führt dazu, dass Schweizer Spieler/Innen weniger Spielangebote im Ausland nachfragen.</p>	 <p>Antwort</p> <p>5= stimme voll zu 1= stimme gar nicht zu 0= weiss nicht</p>	<p><u>MW</u> 4.43</p> <p>(n=7)</p>
-----------------------------	---	--	---

Tabelle 16: Hypothese 1 b

In Bezug auf eine Substitution des legalen Angebotes von Spielbanken in der Schweiz (dann Online und landbasiert in Casinos) wird der Hypothese eher nicht zugestimmt (*Mittelwert: 2.43*). Es wird nicht angenommen, dass (*c*) *weniger Spielbankenspiele im Inland* nachgefragt werden (Tabelle 17).

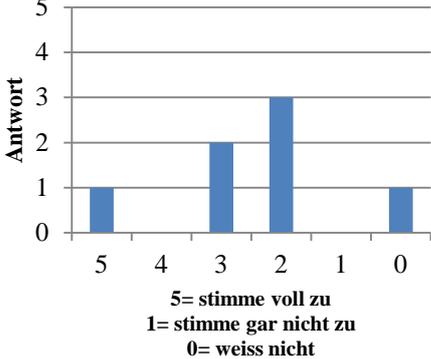
<p>Hypothese 1 c</p>	<p>Der geplante Wegfall der Besteuerung von Lotterie- und Sportwettengewinnen führt dazu, dass Schweizer Spieler/Innen weniger Spielbankenspiele im Inland nachfragen.</p>	 <p>5= stimme voll zu 1= stimme gar nicht zu 0= weiss nicht</p>	<p><u>MW</u> 2.43</p> <p>(n=7)</p>
-----------------------------	--	---	---

Tabelle 17: Hypothese 1 c

Der Möglichkeit eines direkten *Reinvestitionseffektes von zusätzlich und sofort zur Verfügung stehenden Gewinnen* wird insgesamt ebenfalls eher zugestimmt (*Mittelwert: 4.14*). Auch die zusätzlich zu dieser Aussage übermittelten Kommentare bestätigen diese positive Tendenz (Tabelle 18).

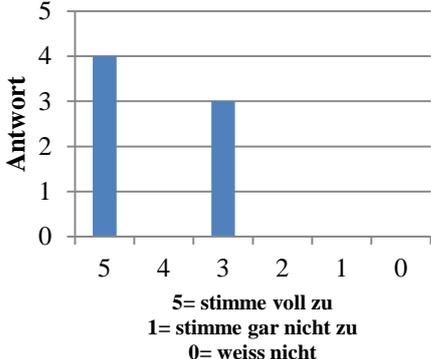
<p>Hypothese 2</p>	<p>Die auf Grund des Steuerwegfalls zusätzlich und sofort zur Verfügung stehenden Gewinne setzen die Spieler voraussichtlich zu einem gewissen Teil wieder für Lotterien und Sportwetten ein.</p>	 <p>5= stimme voll zu 1= stimme gar nicht zu 0= weiss nicht</p>	<p><u>MW</u> 4.14</p> <p>(n=7)</p>
---------------------------	---	---	---

Tabelle 18: Hypothese 2

Gemäss Experten kann der Reinvestitionseffekt je nach Gewinnhöhe sehr unterschiedlich ausfallen, da angenommen werden könne, dass lediglich bei geringen Gewinnsummen ein „gewisser Teil“ direkt reinvestiert wird; während Gewinne bei grösseren Gewinnsummen durch die Konsumenten einbehalten würden.

Die Hypothese, ob es (a) *Schweizer Spielbanken* gelingen wird, einen erheblichen Teil des *Online-Spielbanken-Marktvolumens für sich gewinnen zu können*, wird von den Experten eher zustimmend bewertet (*Mittelwert: 3.71*). Man müsse jedoch klären, was „erheblich“ bedeute (z.B. müssten Informationen über den Anteil des Online-Spielbanken-Marktes am Gesamtmarkt vor-

liegen; und ob die Spielbanken im Stande wären, ein attraktives und konkurrenzfähiges Angebot zu realisieren) (Tabelle 19).

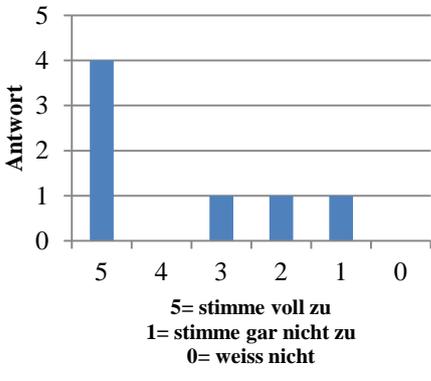
<p>Hypothese 3 a</p>	<p>Es wird den Schweizer Spielbanken gelingen, einen erheblichen Teil des Online-Spielbanken-Marktvolumens für sich zu gewinnen</p>		<p><u>MW</u> 3.71</p> <p>(n=7)</p>
-----------------------------	---	--	---

Tabelle 19: Hypothese 3 a

Der Aussage, dass das (b) durch die Spielbanken zusätzlich erwirtschaftete Ertragsvolumen bis ins Jahr 2023 über CHF 50 Mio. liegt, wird eher zugestimmt (Mittelwert 4.14). Ob dieser Wert allerdings vorwiegend aufgrund der Attraktivität des eigenen Online-Spielbanken-Angebotes realisiert wird, oder auch Auswirkung anderer regulatorischer Massnahmen wäre (v.a. IP-Blocking), kann nicht bewertet werden. Zudem müsse bedacht werden, dass sich ein legales Online-Angebot als direkte Konkurrenz zum legalen klassischen Angebot der Spielbanken entwickeln kann (Tabelle 20).

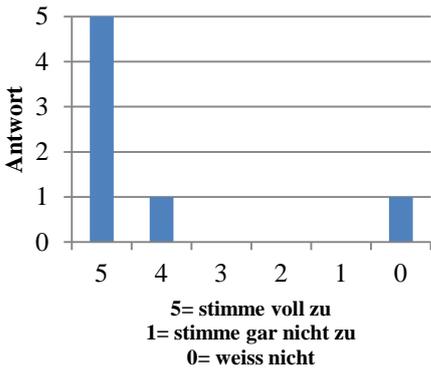
<p>Hypothese 3 b</p>	<p>Das zusätzlich durch die Schweizer Spielbanken erwirtschaftbare Ertragsvolumen beträgt bis ins Jahr 2023 über 50 Mio. Franken.</p>		<p><u>MW</u> 4.14</p> <p>(n=7)</p>
-----------------------------	---	--	---

Tabelle 20: Hypothese 3 b

Der Effekt von Sperrmassnahmen, welche den Zugang zum illegalen Spielangebot erschweren, wird durch die Experten eher „neutral“ bewertet (Mittelwert: 3.29). Im Rahmen der zu dieser Hypothese übermittelten Kommentare wurde die Wirksamkeit des „einfachen“ IP-Blocking als zu gering erwähnt. Erfahrene Nutzer würden gemäss Experten immer eine Möglichkeit finden,

die gesetzten Sperren zu umgehen. Mit einer generellen Zugangsregelung zu diesen Spielportalen könne man einen grossen Anteil an Konsumenten einschränken; allerdings tragen diese Nutzer nur einen kleinen Umsatzanteil bei. Im Spielbankenbereich generieren rund 90% der Konsumenten nur etwa 10% des Umsatzvolumens gemessen am BSE; z.T. gehen Experten von einem 95/5 % -Verhältnis aus. Ein „einfaches“ IP-Blocking als Massnahme gegen das illegale Online-Angebot erscheine entsprechend wenig effektiv. Der Ansatz, Spielangebote zu erschweren, sei jedoch richtig (Tabelle 21).

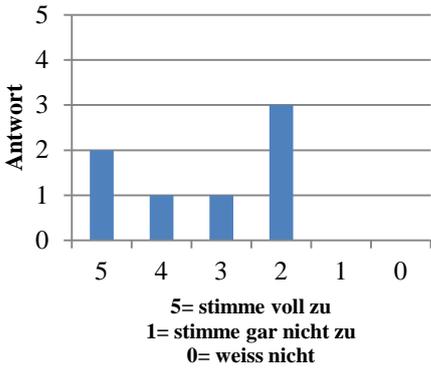
<p>Hypothese 4</p>	<p>Substitutionseffekt: Durch Sperrmassnahmen werden Zugänge zu illegalen Spielangeboten erschwert. Dadurch werden die Effekte von Hypothesen 1-3 verstärkt.</p>	 <p style="text-align: center;"> 5= stimme voll zu 1= stimme gar nicht zu 0= weiss nicht </p>	<p><u>MW</u> 3.29</p> <p>(n=7)</p>
---------------------------	--	--	---

Tabelle 21: Hypothese 4

Die Bewertung von Hypothese 5, ob durch *griffigere Strafverfolgungsmassnahmen gegen das illegale Spielangebot ein Substitutionseffekt hin zum legalen Schweizer Angebot* zu erwarten ist, wird uneinheitlich bewertet (*Mittelwert 3.57*). Die gegenwärtige Strafverfolgung ist eine Möglichkeit, um vor allem das unbewilligte, landbasierte Angebot einzudämmen. Allerdings ist nach Meinung der Experten der Umfang dieser Massnahmen eindeutig zu gering. Das Ausmass der Einschränkungen sowie die Höhe allfälliger Bussgelder entfalten in diesem Bereich nur minimale Wirksamkeit. In Bezug auf das Strafmass wären Anpassungen vorzunehmen; vor allem Kontrollen sollten erhöht werden. Auch das Zusammenarbeiten verschiedener staatlicher Instanzen (z.B. BJ und Eidgenössisches Finanzdepartement) wurde im Rahmen der Experteninterviews angeregt, um ein einheitliches und effizientes Vorgehen gegen das unbewilligte Angebot realisieren zu können (Tabelle 22).

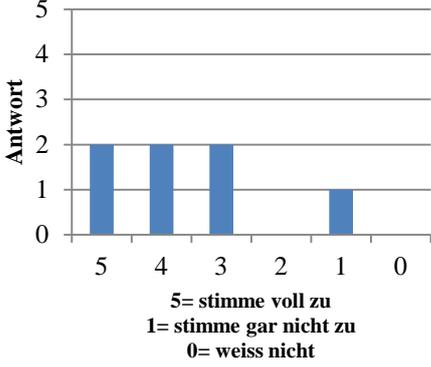
<p>Hypothese 5</p>	<p>Die Substitutionseffekte hin zum legalen Schweizer Angebot werden durch griffigere Strafverfolgungsmassnahmen gegen illegale Spielangebote verstärkt.</p>	 <p>5= stimme voll zu 1= stimme gar nicht zu 0= weiss nicht</p>	<p><u>MW</u> 3.57</p> <p>(n=7)</p>
---------------------------	--	---	---

Tabelle 22: Hypothese 5

6 Synthese der Erkenntnisse von Sekundär- und Primärdatenanalysen sowie Analyse von Szenarien

In diesem Abschnitt werden die aus den Sekundär- und Primärdatenanalysen erlangten Erkenntnisse gegenübergestellt. Die aggregierten Schätzwerte zu den Teilmärkten werden in der Tabelle 23 präsentiert, wobei die Prognosewerte für das Jahr 2017 die Basis für die weiteren Berechnungen bilden. Da zur Ermittlung der Schätzwerte für die Teilmärkte unterschiedliche Informationsquellen (Primär- und Sekundärdaten) existieren, werden die jeweiligen Schätzwerte auch mit dem Kontext in Bezug gesetzt; die (einfach) ermittelten Wachstumsraten signalisieren die Entwicklungstendenzen der einzelnen Teilmärkte.

6.1 Vorbemerkungen

Zur Ableitung verschiedener Szenarien der möglichen Entwicklung des Schweizer Geldspielmarktes werden die aus der Primär- und Sekundärdatenanalyse gewonnenen Erkenntnisse (Schätzungen) zusammengefasst. Die in Tabelle 23 aufgeführten Werte basieren auf den Ausführungen in Kapitel 4.6 und 5.2.2 und repräsentieren die durch die Primär- und Sekundärdatenanalyse abgeleiteten Schätzwerte.⁸⁷

⁸⁷ Während die Experten-Prognosen für 2017 für die illegalen Teilmärkte erwartungsgemäss eine erhebliche Streuung aufweisen, divergieren auch die Prognosen für den Teilmarkt der legalen Sportwetten. Diese Differenz wird aus der Tabelle, in welcher nur der Median aufgeführt ist, nicht ersichtlich, ist aber bei der Diskussion der Schätzwerte für die Jahre 2020 und 2023 zu berücksichtigen.

	Basis		Prognose		Wachstumsrate	
	2013 (in Mio. CHF)		2017 (in Mio. CHF)		2013-2017	
	Sekundärdaten- analyse	Primärdaten- analyse	Sekundärdaten- analyse	Primärdaten- analyse	Sekundärdaten- analyse	Primärdaten- analyse
Legale Teilmärkte						
Spielbanken	746	746	658	700	-3.09%	-1.58%
Lotterien	857	857	853	850	-0.12%	-0.20%
Sportwetten	55	55	52	55	-1.39%	0%
∑ legal	1'658	1'658	1'563	1'605	-1.46%	-0.81%
Illegale Teilmärkte						
Online	153	150	258	275	+13.95%	+16.36%
Landbasiert	196	75	285	100	+9.81%	+7.46%
∑ illegal	349	225	543	375	+11.68%	+13.62%
Ausland	120	100	160	105	+7.5%	+1.23%
∑	2'127	1'983	2'266	2'085	+1.60%	+1.26%

Tabelle 23: Aggregierte Schätzwerte aus Primär- und Sekundärdatenanalyse: Bruttospielertrag alle Teilmärkte + Wachstumsrate (2013-2017)

In der Tabelle 24 und der Tabelle 25 werden die aus der Primärdatenanalyse abgeleiteten Schätzungen verwendet, um die (rudimentären) Wachstumsraten für die Entwicklung der Teilmärkte für die Zeiträume 2017-2020 sowie 2020-2023 zu ermitteln. Da eine auf Sekundärdaten basierende Extrapolation der Werte wegen des langen zu berücksichtigenden Zeithorizonts (2017 – 2023; „Trendproblematik“) sowie der veränderten regulatorischen Rahmenbedingungen nicht sinnvoll erscheint, werden die durch Expertenmeinungen erlangten Schätzwerte zu den Teilmärkten als Berechnungsbasis verwendet. Mit Bezug auf den Teilmarkt der Sportwetten sind bei der Ermittlung der Schätzwerte die in den vorangegangenen Abschnitten vorgenommenen Argumente bzw. Berechnungen der Elastizitäten berücksichtigt worden.⁸⁸ Die vorhandene zur Elastizitätsberechnung verwendete Datenlage weicht von den Schätzungen der Experten (Medianwerte) ab, weshalb diesbezügliche Adaptierungen erfolgten.

Die interviewten Experten wurden gebeten, ihre Einschätzungen der Entwicklung aller Teilmärkte unter den unterschiedlichen Gesetzesanpassungen vorzunehmen. Für die Berechnung der jeweiligen Wachstumsraten wurden die Medianwerte der Experten-Aussagen über die Entwicklung der Marktvolumen der Teilmärkte in den Jahren 2017, 2020 und 2023 herangezogen (die Bandbreite der Werte ist in Klammern angegeben). Diese Werte ermöglichten die Prognosen für die beiden Zeitperioden und die Berechnungen der Marktgrössen in den Darstellungen (Tabellen 30-32). Bei Medianwerten (v.a. illegal landbasiert in 2020 und 2023) wird die „Ausreisser-Problematik“ berücksichtigt. Mit Bezug auf die unterstellten Annahmen ergeben sich für „Keine Steuerbefreiung“ und „Steuerbefreiung“ unterschiedliche Wachstumsprognosen für die Teilmärkte 2017-2020-2023.

⁸⁸ Die Steuerbefreiung der Spielergewinne aus Lotterien und Sportwetten wirkt sich primär auf die Lotterien- und Sportwettenerträge aus. Während illegale Lotterien kein sehr grosses Marktvolumen aufweisen, ist im Sportwettenbereich sowohl online als auch landbasiert mit erheblichen Verschiebungen vom illegalen zum legalen Angebot zu rechnen. Das legale Sportwettenangebot kann auf Grund der Bestimmungen im neuen Geldspielgesetz wettbewerbsfähig gestaltet werden und das illegale Angebot kann besser bekämpft werden. Ein erheblicher Teil der befragten Experten berücksichtigt diese Wirkungszusammenhänge unzureichend. Die Median-Werte der legalen Sportwetten-Erträge der beiden Szenarien „Steuerbefreiung“ und „Keine Steuerbefreiung“ weisen daher nur eine „geringe“ Differenz auf. Wenn das legale Sportwettenangebot im Fall der Steuerbefreiung und der übrigen Anpassungen auf Grund des neuen Geldspielgesetzes (wettbewerbsfähiges Quotenwettenangebot, Bekämpfung des illegalen Angebots) wettbewerbsfähig wird und einen wesentlichen Teil des illegalen Marktvolumens zurückgewinnt (Annahme etwa 60%), erfolgt eine Erhöhung des legalen Marktvolumens. Die Schätzwerte in Tabelle 25 werden auf Grund dieser Plausibilitäts-Prüfung folgendermassen angepasst: Ertrag legale Sportwetten 2017: CHF 55 Mio., 2020: CHF 160 Mio., 2023: CHF 175 Mio.

<i>Basis: Primärdatenanalyse</i>					
	Bruttospielertrag „Keine Steuerbefreiung“			Wachstumsrate⁸⁹	
	2017	2020	2023	2017-2020	2020-2023
Legale Teilmärkte					
Spielbanken	700 (620-765)	750 (600-850)	800 (620-850)	2.33%	2.17%
Lotterien	850 (850-930)	900 (825-950)	900 (800-1'000)	1.92%	0%
Sportwetten	55 (50-100)	75 (50-160)	75 (50-200)	10.89%	0%
∑ legal	1'605	1'725	1'775	2.43%	0.96%
Illegale Teilmärkte					
Online	275 (100-350)	200 (90-350)	200 (80-400)	-10.07%	0%
Landbasiert	100 (40-400)	50 (35-350)	50 (30-400)	-20.63%	0%
Ausland	105 (100-400)	120 (90-325)	140 (80-325)	4.55%	5.27%
∑ illegal	480	370	390	-8.31%	1.77%
∑	2'085	2'095	2'165	0.16%	1.10%

Tabelle 24: Wachstumsraten 2017-2023 "Keine Steuerbefreiung" (Basis: Primärdatenanalyse)

⁸⁹ Compound Annual Growth Rate: $CAGR(t_0;t) = \left(\frac{A(t)}{A(t_0)}\right)^{1/n} - 1$

<i>Basis: Primärdatenanalyse</i>					
	Bruttospielertrag „Steuerbefreiung“			Wachstumsrate⁹⁰	
	2017	2020	2023	2017-2020	2020-2023
Legale Teilmärkte					
Spielbanken	700 (620-765)	750 (600-850)	800 (620-850)	2.33%	2.17%
Lotterien	850 (850-930)	940 (900-1'100)	1'050 (925-1'200)	3.41%	3.76%
Sportwetten	55 (50-100)	160 (55-325)	175 (70-350)	42.75%	3.03%
∑ legal	1'605	1'850	2'025	4.85%	3.06%
Illegale Teilmärkte					
Online	275 (100-350)	155 (85-300)	150 (50-400)	-17.40%	-1.09%
Landbasiert	100 (40-400)	35 (30-250)	35 (10-250)	-29.53%	0%
Ausland	105 (100-400)	120 (60-325)	140 (20-325)	4.55%	5.27%
∑ illegal	480	310	325	-13.56%	1.59%
∑	2'085	2'160	2'350	1.18%	2.85%

Tabelle 25: Wachstumsraten 2017-2023 "Steuerbefreiung" (Basis: Primärdatenanalyse)

⁹⁰ Compound Annual Growth Rate: $CAGR(t_0;t) = \left(\frac{A(t)}{A(t_0)}\right)^{1/n} - 1$

In den folgenden Tabellen (Tabelle 30, Tabelle 31 und Tabelle 32; ab S. 75) werden mögliche Entwicklungen der einzelnen Teilmärkte des Schweizer Geldspielmarktes dargestellt. Die für den Betrachtungszeitraum angenommenen Bruttospielerträge/Marktvolumen des legalen Angebotes (Spielbanken und Lotteriegesellschaften inkl. Sportwettenangebot), des illegalen Geldspielangebotes im Inland (Online und landbasiert) sowie des Geldspiels im grenznahen Ausland werden aufgeführt.

Neben den Basiswerten des Jahres 2013 (*Grün: Ist-Werte für den legalen Bereich; Rot: Schätzwerte für den illegalen Bereich und das grenznahe Ausland*) werden die Prognosen für das Jahr 2017 (vor Inkrafttreten einer möglichen Gesetzesrevision) aus Primär- und Sekundärdatenanalyse übernommen. Die Schätzwerte für die Teilmärkte werden auf Basis von jährlichen Wachstumsraten und unter verschiedenen Annahmen (Keine Steuerbefreiung vs. Steuerbefreiung) berechnet. Gemittelte Werte aus Primär- und Sekundärdatenanalysen werden verwendet und mit den Wachstumsraten aus Tabelle 24 und Tabelle 25 fortgeschrieben (*Rot: Schätzwerte aus Primär- und Sekundärdatenanalyse*).

Zum Beispiel: Die Angabe für den Teilmarkt Spielbanken 2017: 679 Mio. CHF ergibt sich aus dem Durchschnittswert der Primärdatenanalyse: 700 Mio. CHF und der Sekundärdatenanalyse: 658 Mio. CHF (siehe Tabelle 8 und Tabelle 13). Dieser Wert wird auf Basis der berechneten Wachstumsraten (aus Tabelle 24 und Tabelle 25) sowie unter den grundlegenden Gesetzesentwicklungen „Keine Steuerbefreiung“ und „Steuerbefreiung“ für die Jahre 2020 und 2023 projiziert.

Zudem sind die aus den jeweiligen berechneten Bruttospielerträgen abgeleiteten Steuer-, Abgabe- und Lotterierträge für die einzelnen Szenarien in den nachfolgenden Darstellungen aufgeführt, um mögliche Einnahmen durch Steuern, Abgaben und Lotterierträge abschätzen zu können. Bei den Berechnungen wird dem Vorgehen der Arbeitsgruppe Geldspielbesteuerung (insb. der im Bericht „Besteuerung von GeldspielgewinnerInnen“ beschriebenen Methodik) gefolgt.

Unter Berücksichtigung der an verschiedenen Stellen dieser Arbeit erwähnten sachlogischen und methodischen Einschränkungen werden bei der Analyse der konzipierten Szenarien Prognosewerte für die Marktgrössen der einzelnen Teilmärkte für die Jahre 2020 und 2023 ermittelt. Die mit den unterschiedlichen Szenarien „Keine Steuerbefreiung“ und „Steuerbefreiung“ verbundenen Merkmale stellen die wesentliche Bewertungsbasis dar (siehe auch Kapitel 5.2.3.3).

Die Berechnung der in den einzelnen Szenarien ebenfalls aufgeführten Einnahmen aus Spielbankenabgaben, Lotterierträgen und Steuereinnahmen erfolgt anhand stark vereinfachter, durchschnittlicher Werte. Diese Schätzwerte wurden aus Gründen der Einfachheit und besseren Übersichtlichkeit verwendet und basieren auf den Ausführungen in Kapitel 6.2.

6.2 Auswirkungen der Ertragsentwicklungen der Lotteriegesellschaften und der Spielbanken auf die Mittel für gemeinnützige Zwecke und auf die Spielbankenabgabe

Die Gewinne der Lotteriegesellschaften gehen vollumfänglich an die Kantone, welche die entsprechenden Mittel für gemeinnützige Zwecke einsetzen. Die Spielbanken entrichten eine Spielbankenabgabe, die für die AHV/IV verwendet wird und zu einem kleineren Teil den Standortkantonen der B-Casinos zugewiesen wird. Im nachfolgenden werden verschiedene Überlegungen angestellt um abzuschätzen, wie sich Ertragsentwicklungs-Schätzungen auf die Höhe der Spielbankenabgabe und der für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stehenden Beträge auswirken.

6.2.1 Entwicklung der Gewinne der Lotteriegesellschaften in Abhängigkeit vom erzielten Bruttospielertrag

Die Entwicklung der Bruttospielerträge der beiden Lotteriegesellschaften dürfte erheblich davon abhängen, ob die Spielergewinne in Zukunft steuerbefreit sind (oder nicht). Um den Einfluss der Höhe der Bruttospielerträge auf die Höhe der Gewinne der Lotteriegesellschaften und auf die Höhe der für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stehenden Mittel zu ermitteln, lassen sich Schätzrechnungen durchführen.

Tabelle 26 zeigt die Entwicklung der Bruttospielerträge und Gewinne der beiden Lotteriegesellschaften seit 2010. Die Relation zwischen diesen beiden Kennziffern war konstant (Gewinn in % vom BSE bei Loterie Romande im Durchschnitt 55.6 % und bei Swisslos 67.6%).

	Jahr	2010	2011	2012	2013	Ø 2010-2013
Swisslos	BSE in (k CHF)	504'428	533'531	532'239	533'592	525'948
	verteilter Gewinn (in k CHF)	346'521	357'757	352'603	364'534	355'354
	Gewinn in % vom BSE	68.7	67.1	66.2	68.3	67.6
LoRo	BSE in (k CHF)	357'918	370'253	367'025	377'735	368'233
	verteilter Gewinn (in k CHF)	200'494	205'177	204'824	209'009	204'876
	Gewinn in % vom BSE	56.0	55.4	55.8	55.3	55.6

Tabelle 26: Bruttospielerträge und Gewinne der Lotteriegesellschaften 2010-2013

Es ist davon auszugehen, dass sich die in Tabelle 26 ausgewiesenen Relationen zwischen Bruttospielerträgen und Gewinnen bei einer wesentlichen Ertragserhöhung verändern, weil sich ein erheblicher Teil der Kosten nicht proportional zur Ertragserhöhung verändert. Einerseits existieren Fixkosten (z. B. Gebühren für die Bewilligung von Spielen oder Anschlussgebühren der Verkaufsstellen-Terminals) und andererseits Kosten, die mit zunehmendem Ertrag unterproportional ansteigen (z. B. Personalkosten). Für die Berechnung der Gewinne der Lotteriegesellschaften wird trotzdem – konservative Schätzbasis – der in Tabelle 26 ausgewiesene „Durchschnitt 2010-2013“ verwendet.

6.2.2 Entwicklung der Spielbankenabgabe in Abhängigkeit vom von den Spielbanken erzielten Bruttospielertrag

Die Berechnung der Spielbankenabgabe erfolgt für jede Spielbank separat. Grundlagen für den landbasierten Spielbankenbetrieb sind Art. 40 ff. des Spielbankengesetzes und Art. 82 der Spielbankenverordnung⁹¹. Der Berechnungsmodus enthält eine Progression, was dazu führt, dass nicht nur die Summe der von allen Spielbanken erzielten Bruttospielerträge, sondern auch deren Aufteilung auf die einzelnen Spielbanken einen Einfluss auf das Total aller von den Spielbanken zu entrichtenden Spielbankenabgaben ausübt.

Für den mit dem neuen Geldspielgesetz eingeführten Online-Vertrieb von Spielbankenspielen wird auf Grund der im Vergleich zum landbasierten Spielbankenbetrieb andersartigen Kostenstrukturen eine andere Formel zur Berechnung der Spielbankenabgabe zu verwenden sein. Im

⁹¹ Art. 82 Abgabesatz für Spielbanken

¹ Für Spielbanken beträgt der Basisabgabesatz 40 Prozent. Er wird auf Bruttospielerträgen bis 10 Millionen Franken erhoben.

² Für jede weitere Million Franken Bruttospielertrag steigt der Grenzabgabesatz um 0,5 Prozent bis zum Höchstsatz von 80 Prozent.

Entwurf für das neue Geldspielgesetz ist lediglich die Bandbreite definiert. Sie beträgt zwischen 20% und 80% des Bruttospielertrags.

Der obere Teil von Tabelle 27 zeigt die Entwicklung der Bruttospielerträge und der Spielbankenabgabe aller landbasierten Spielbanken von 2007 bis 2013. Dabei ist zu beachten, dass Ende 2012 in Zürich und Neuenburg je eine neue Spielbank eröffnet wurde. In der unteren Hälfte von Tabelle 27 wird die Wirkung der Eröffnung der beiden neuen Spielbanken analysiert. Die letzte Zeile zeigt, dass die Eröffnung der neuen Spielbanken den durchschnittlichen Abgabesatz beeinflusst (deutliche Erhöhung der Relation „Reduktion Abgabesatz/Reduktion BSE“). Entsprechend kann keine Extrapolation der Werte 2007-2013 vorgenommen werden. Der Abgabesatz für 2013 hätte beim Trendverlauf 2007-2012 49.11% und nicht 47.78% betragen. Es handelt sich um eine Reduktion um 1.33 Prozentpunkte.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BSE (in k CHF)	1'019'608	991'867	936'318	868'689	824'350	757'525	746'159
Spielbankenabgabe (in k CHF)	539'379	517'036	478'991	449'761	419'490	373'490	356'543
Abgabesatz (in %)	52.90	52.13	51.16	51.77	50.89	49.32	47.78
Reduktion BSE (in %) ⁹²		2.72	5.60	7.22	5.10	8.11	1.50
Reduktion Abgabesatz (in %)		1.46	1.86	-1.21	1.71	3.08	3.11
Reduktion Abgabes./Reduktion BSE		0.54	0.33	-0.17	0.34	0.38	2.07

Tabelle 27: Entwicklung Bruttospielerträge und Spielbankenabgabe 2007-2013

Zur Berechnung der zukünftigen Spielbankenabgabe wird die Trendkurve 2007-2012 entsprechend pragmatisch um 1.33 Prozentpunkte nach unten verschoben. Es resultieren die in Tabelle 28 aufgeführten Werte. Der unter Umständen eher weniger stark besteuerte Online-Anteil am BSE-Volumen wird aufgrund seines im Vergleich zum Gesamtvolumen geringen Anteils nicht separat ermittelt bzw. errechnet.

⁹² Berechnungen erfolgten auf Basis exakter Daten (nicht gerundet)

BSE (in k CHF)	800'000	750'000	700'000	650'000	600'000	550'000	500'000
Spielbankenabgabesatz (in %)	48.6	47.9	47.1	46.4	45.7	45.0	44.3
Spielbankenabgabe (in k CHF)	388'800	359'250	329'700	301'600	274'200	247'500	221'500

Tabelle 28: Schätzwerte Spielbankenabgabe bei unterschiedlichen Bruttospielertragsvolumen nach 2013 (bei 21 Konzessionen)

6.2.3 Ertragssteuern der Spielbanken

Schliesslich sind auch die Ertragssteuern der Spielbanken aufzuführen, die ebenfalls der Allgemeinheit zugutekommen. Tabelle 29 zeigt die Entwicklung dieser Steuererträge in den Jahren 2007 bis 2013. Die Tabelle weist zudem auch die Bruttospielerträge und die Ertragssteuern in Relation zu diesen Erträgen aus. Auf Grund der Eröffnung der Spielbanken in Zürich und Neuenburg im Jahr 2012 ergaben sich strukturelle Veränderungen, die sich auf die Höhe der Ertragssteuern und auch auf diese Relation auswirkten.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BSE (in k CHF)	1'109'608	991'867	936'318	868'689	824'350	757'525	746'159
Ertragssteuern (in k CHF)	40'157	36'517	34'188	28'041	26'998	17'727	19'276
Ertragssteuern in % vom BSE	3.94	3.68	3.65	3.23	3.28	2.34	2.58

Tabelle 29: Bruttospielerträge und Ertragssteuern der Spielbanken 2007-2013

Weiter ist zu beachten, dass die erste Konzessionsdauer der Spielbanken im Jahr 2023 ausläuft. Es ist davon auszugehen, dass dies erhebliche Auswirkungen auf die Investitionen und Abschreibungen der Spielbanken hat. Schliesslich wird auch der per 2018 oder 2019 startende Online-Vertrieb Auswirkungen auf das Ertragssteuervolumen haben. Entsprechend erscheint es wenig zweckmässig, im Bereich der Ertragssteuern (Trend-)Extrapolationen vorzunehmen. Die Höhe dieser Steuern dürfte in den nächsten Jahren nicht nur von der Bruttospielertragsentwicklung, sondern primär von den genannten strukturellen Faktoren abhängig sein. Für die Prognose der Werte für die Jahre bis 2023 wird von einem Durchschnittswert der Jahre 2007-2013 (3.24% vom BSE) ausgegangen.

6.3 Szenario-Analyse

Hinsichtlich Konzeption und analytisch-pragmatischer Vorgangsweise wird bei der Szenario-Analyse im Wesentlichen der „Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung (2012)“ gefolgt. Die Darstellung, wie die Strukturierung der Szenarien, wird aus Gründen der sehr guten Übersichtlichkeit und einfachen Verständlichkeit adaptiert. Da die Berechnungen bzw. Ergebnisse zahlreichen Annahmen und Restriktionen unterliegen, sind die Szenarien vorwiegend mit Bezug auf „Plausibilität“ (umfassende Überlegungen wurden in den vergangenen Abschnitten präsentiert, welche ermittelte Erkenntnisse bzw. Schätzwerte plausibel erscheinen lassen – z.B. die Ausführungen zur Berechnung von Elastizitäten bei Sportwetten) und nicht akademischer Stringenz zu bewerten (hohe Unsicherheit sowohl mit Bezug auf Verfügbarkeit aktueller Informationen wie auch auf den langfristigen Zeithorizont). Auf Basis der organisationalen Besonderheiten der Ermittlung der Lotteriegewinne bzw. Spielbankenabgaben werden für die weiteren Szenarien-Analysen folgende Annahmen unterstellt bzw. Informationen verwendet:

- *Spielbankenabgabe* zwischen 46.4% und 47.9% des BSE (siehe Tabelle 28),
- *Unternehmenssteuer der Spielbanken* wird mit einem Satz von 3.24% vom BSE festgelegt (siehe Tabelle 29, Durchschnittswert 2007-2013),
- *Gewinn der Lotteriegesellschaften* 62.65% des BSE (siehe Tabelle 26, Durchschnittswert 2010-2013, Swisslos und Loterie Romande),
- *Einkommenssteuer-Erträge durch die Lotterie- und Sportgewinne* werden mit ermitteltem Grenzsteuersatz von 29.6 % von der Gewinnsumme festgesetzt. Die Gewinnsumme der Lotterien kann, basierend auf Durchschnittswerten der Anteile von 2006-2013, mit 43,2% gemessen am BSE der Lotterien festgelegt werden.⁹³

Wie im Bericht der Arbeitsgruppe Geldspielbesteuerung werden drei Szenarien – „Middle Case“, „Bad Case“, „Good Case“ – dargestellt. Zunächst wird ein „Middle Case“-Szenario (auch sog. „Normallfall-Szenario“) präsentiert, in dem die allgemein („im Schnitt“) erwarteten Marktgrössen dargestellt werden. Die Grundlagen für die Berechnung der verschiedenen Marktgrössen wurden vorgehend beschrieben. Veränderungen zugunsten des legalen Geldspielangebotes und zulasten des illegalen und ausländischen Angebotes ergeben sich durch den Wegfall der Lotterie- und Sportwettengewinn-Besteuerung (Tabelle 30). Ergänzt wird das „Middle Case“ - Szenario

⁹³ Gemäss überarbeitetem Arbeitspapier der Eidgenössischen Steuerverwaltung „Einkommenssteuererträge aus der Besteuerung der Lotterie- und Wettgewinner nach der Erhöhung der Verrechnungssteuerfreigrenze auf CHF 1'000“ vom 16.02.2015.

durch ein „Bad Case“ sowie ein „Good Case“ - Szenario. Beim „Bad Case“ - Szenario werden Schätzwerte des „unteren Spannbereichs“ verwendet, während im „Good Case“ - Szenario der obere Spannbereich als Informationsgrundlage für die Konzeption der Szenarien dient.

BSE (in Mio. CHF)		2013		2017		2020: „Middle Case“				2023: „Middle Case“				
						keine Steuerbefr.		Steuerbefreiung		keine Steuerbefr.		Steuerbefreiung		
Spielbanken		746		679		728		728		776		776		
Lotterien	Lotterien	912	857	906	852	976	902	1'099	942	976	902	1'269	1'052	
	Sportwetten		55				54		74		157		74	217
Ausländ. & illegales Spiel	Online	398	152	593	267	442	194	370	150	467	194	390	145	
	Landbasiert		136				193		96		68		96	68
	Ausland		110				133		152		152		177	177
Total BSE		2'056		2'178		2'146		2'197		2'219		2'435		
Steuern/Abgaben/Lott.ertr. (in Mio. CHF)														
Spielbankenabgabe		356		315		343		343		372		372		
Untern.steuern Spielbanken		24		22		24		24		25		25		
Lotteriegesellschaften		571		568		611		689		611		795		
Ausländ. & illegales Spiel		0		0		0		0		0		0		
Steuererträge Sp.gewinne		104		116		125		0		125		0		
Total Steu./Abg./Lott.ertr		1'055		1'021		1'103		1'056		1'133		1'192		

Tabelle 30: Szenario 2017-2023 "Middle Case"

Die Ergebnisse zeigen, dass auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationsgrundlagen (Primär- und Sekundärdaten sowie der Aussagen der Experten) und der aus diesen Datengrundlagen berechneten Prognosewerte unterschiedliche Entwicklungen der Teilmärkte des Schweizer Geldmarktes abgeleitet werden können. So dürfte der BSE der Spielbanken, nachdem bis zum Jahr 2017 weitere Abnahmen zu erwarten sind, erst anschliessend wieder zunehmen. Eine allfällige Steuerbefreiung der Spielergewinne auf Seiten der Lotterien wird die Spielbanken nicht besonders tangieren. Der langfristige Zugewinn beim BSE der Spielbanken wird primär aufgrund eines verbesserten, innovativen Angebots und der gebotenen Möglichkeit, dieses Angebot auch online verfügbar zu machen, prognostiziert.

Die Prognose der Entwicklung der BSE für die Lotterien ist im Zeitverlauf bis 2023 positiv. Nach einem geringfügigen Rückgang bis 2017 können sowohl der Bereich des Lotterieangebotes als auch jener der Sportwetten substantiell an Marktvolumen gewinnen. Die Sportwetten können dabei überproportional wachsen.⁹⁴ Es ist ebenfalls ersichtlich, dass eine Steuerbefreiung die Marktgrössen dieser beiden Teilmärkte wesentlich beeinflusst. So ist z.B. die Prognose für das Lotterieangebot im Jahr 2023 mit einem BSE von CHF 1'052 Mio. im Fall der Steuerbefreiung um über 15% höher, als im Fall ohne Steuerbefreiung (CHF 902 Mio.). Für das Angebot der Sportwetten macht dieser Unterschied im Jahr 2023 sogar eine erheblich grössere Steigerung des BSE aus (CHF 217 Mio. anstelle CHF 74 Mio.).

Die Prognosewerte signalisieren, dass sowohl das illegale Angebot im Inland als auch das Geldspiel im grenznahen Ausland Einbussen durch eine Steuerbefreiung der Spielgewinne erleiden. Nach einem weiteren Anstieg der Volumen dieser Teilmärkte bis 2017 (da noch keine Gesetzesreform wirkt), ist ein leichter Rückgang bzw. eine Stagnation der Entwicklung zu erkennen. Dies unter der Annahme, dass die Steuerbefreiung nicht umgesetzt wird; auch deswegen, weil ein verbessertes Angebot im legalen Bereich für mehr Konkurrenz sorgen kann. Wesentliche Änderungen in den Marktanteilen sind jedoch vor allem durch eine Steuerbefreiung der Spielgewinne zu erwarten.

Der Wegfall der Einnahmen durch Steuererträge auf den Lotteriegewinnen beeinflusst die Summe aller Abgaben, Steuern und Lotterierträge. Ob diese Einbussen langfristig durch die Mehreinnahmen kompensiert werden können, muss weitergehend berechnet werden.

⁹⁴ Von den Experten wird dabei insbesondere vermutet, dass durch die mit der Gesetzesrevision vorgenommenen Massnahmen einerseits das legale Sportwettenangebot attraktiver wird und andererseits das illegale Geschäft eingedämmt werden kann; und somit die illegalen Angebote massiv konkurrenziert werden können.

Beim „Bad Case“-Szenario (Tabelle 31) wird davon ausgegangen, dass der Wegfall der Gewinner-Besteuerung die Marktvolumen der Teilmärkte unwesentlich verändern wird. Dabei werden mit Bezug auf die Annahmen bei den Verschiebungen der Marktvolumen ähnliche Annahmen unterstellt wie im Bericht der Arbeitsgruppe Geldspielbesteuerung⁹⁵. Beim „Good Case“-Szenario wird hingegen von einer im Vergleich zum „Middle Case“-Szenario erhöhten Verschiebung der Marktvolumen ausgegangen (Tabelle 32).

Die jeweiligen Werte, welche als zusätzliche negative bzw. positive Veränderung der Marktvolumen angenommen werden, sind mit Bezug auf die einzelnen Teilmärkte in Klammern angegeben. Für die Berechnung der Einnahmen unter „Steuern, Abgaben, Lotterierträge“ wurden die gleichen Werte und Berechnungsschritte angewendet wie bereits für das „Middle Case“-Szenario beschrieben.

⁹⁵ Besteuerung von GeldspielgewinnerInnen“ Arbeitsgruppe Geldspielbesteuerung, Bericht vom 26. September 2012

BSE (in Mio. CHF)		2013	2017	2020: „Bad Case“		2023: „Bad Case“	
				keine Steuerbefr.	Steuerbefreiung	keine Steuerbefr.	Steuerbefreiung
Spielbanken		746	679	728	728	776	776
Lotterien	Lotterien	912	906	916	979	936	1'189
	Sportwetten			(-60)	(-120)	(-40)	(-80)
Ausländ. & illegales Spiel	Online	398	593	502	490	507	470
	Landbasiert			(+60)	(+120)	(+40)	(+80)
	Ausland						
Total BSE		2'056	2'178	2'146	2'179	2'219	2'435
<i>Steuern/Abgaben/Lott.ertr.</i> (in Mio. CHF)							
Spielbankenabgabe		356	315	343	343	372	372
Untern.steuern Spielbanken		24	22	24	24	25	25
Lotteriegesellschaften		571	568	574	613	586	745
Ausländ. & illegales Spiel		0	0	0	0	0	0
Steuererträge Sp.gewinne		104	116	117	0	120	0
Total Steu./Abg./Lott.ertr		1'055	1'021	1'058	980	1'103	1'142

Tabelle 31: Szenario 2017-2023 "Bad Case"

BSE (in Mio. CHF)		2013	2017	2020: „Good Case“		2023: „Good Case“	
				keine Steuerbefr.	Steuerbefreiung	keine Steuerbefr.	Steuerbefreiung
Spielbanken		746	679	728	728	776	776
Lotterien	Lotterien	912	906	1'036	1'219	1'016	1'349
	Sportwetten			(+60)	(+120)	(+40)	(+80)
Ausländ. & illegales Spiel	Online	398	593	382	250	427	310
	Landbasiert			(-60)	(-120)	(-40)	(-80)
	Ausland						
Total BSE		2'056	2'178	2'146	2'197	2'219	2'435
<i>Steuern/Abgaben/Lott.ertr.</i> (in Mio. CHF)							
Spielbankenabgabe		356	315	343	343	372	372
Untern.steuern Spielbanken		24	22	24	24	25	25
Lotteriegesellschaften		571	568	649	764	637	845
Ausländ. & illegales Spiel		0	0	0	0	0	0
Steuererträge Sp.gewinne		104	116	132	0	130	0
Total Steu./Abg./Lott.ertr		1'055	1'021	1'148	1'131	1'164	1'242

Tabelle 32: Szenario 2017-2023 "Good Case"

Die Resultate der „Bad-Case“- sowie der „Good Case“-Szenario-Berechnung sind ebenfalls vor dem Hintergrund der getroffenen Annahmen zu bewerten. Dabei wurde eine geringere Verschiebung bei den Marktgrössen zugunsten der Lotterien und zulasten des illegalen Angebotes im „Bad Case“-Szenario sowie eine deutliche höhere Verschiebung zugunsten der Lotterien und zulasten des illegalen Angebotes im „Good Case“-Szenario unterstellt.

Die Resultate der Analysen verstärken die Prognoserichtung des „Middle Case“-Szenarios. So werden die Effekte auf das Angebot der Lotterien im „Bad Case“-Szenario verringert, hingegen auf das illegale Angebot positiv verstärkt. Im „Good Case“-Szenario ist entgegengesetzt ein verstärkt positiver Effekt auf die Entwicklung der Lotterien und Sportwetten zu verzeichnen, hingegen eine deutlich „negativere“ Entwicklung des illegalen Angebotes ersichtlich.

6.4 Einnahmen für Bund und Kantone

Die Prognosewerte für die Jahre 2017, 2020 und 2023 der Spielbankenabgabe, der Unternehmenssteuern der Spielbanken, der Gewinne der Lotteriegesellschaften sowie der Einkommenssteuer-Aufkommen auf Grund der Besteuerung der Lotterie- und Sportwettengewinne stellen anschliessend die Grundlage für die Berechnung der Einnahmen auf Seiten von Bund und Kantonen dar: Das errechnete Total aus der Spielbankenabgabe und dem Anteil der Einkommenssteuer-Einnahmen auf der einen Seite als Einnahmen für den Bund sowie das Total der Lotterierträge und dem Anteil der Einkommenssteuer-Einnahmen auf der anderen Seite als Einnahmen für die Kantone.⁹⁶

In Tabelle 33 wird die Entwicklung der prognostizierten Einnahmen für Bund und Kantone für den Fall, dass mit der Gesetzesreform *keine Steuerbefreiung sämtlicher Spielgewinne* umgesetzt wird und für die drei Szenarien „Bad Case“, „Middle Case“ sowie „Good Case“ dargestellt.

⁹⁶ Die Einnahmen aus der Unternehmenssteuer der Spielbanken werden nachfolgend vernachlässigt, da sie keine Differenzierung zwischen den Szenarien aufweist.

		2013	2017	2020			2023		
				Bad Case	Middle Case	Good Case	Bad Case	Middle Case	Good Case
Bund	Spielbankenabgabe	356	315	343	343	343	372	372	372
	1/3 VSt. / Eink.St.	35	39	39	42	44	40	42	43
	Total	401	354	382	385	387	412	414	415
Kantone	Lotterieverträge	571	568	574	611	649	586	611	637
	2/3 VSt. / Eink.St.	69	77	78	83	88	80	83	87
	Total	640	645	652	694	737	666	694	724
Bund & Kantone		1'041	999	1'034	1'079	1'124	1'078	1'108	1'139

Tabelle 33: Einnahmen Bund und Kantone "Keine Steuerbefreiung"

Die Ergebnisse aus Tabelle 34 geben die Einnahmen für Bund und Kantone im Fall einer *Steuerbefreiung sämtlicher Spielgewinne* an. In diesem Fall fällt die Einnahme durch Einkommenssteuer-Erträge sowohl für den Bund als auch für die Kantone für die Prognosezeitpunkte 2020 und 2023 vollkommen weg.

		2013	2017	2020			2023		
				Bad Case	Middle Case	Good Case	Bad Case	Middle Case	Good Case
Bund	Spielbankenabgabe	356	315	343	343	343	372	372	372
	1/3 VSt. / Eink.St.	35	39	0	0	0	0	0	0
	Total	401	354	343	343	343	372	372	372
Kantone	Lotterieverträge	571	568	613	689	764	745	795	845
	2/3 VSt. / Eink.St.	69	77	0	0	0	0	0	0
	Total	640	645	613	689	764	745	795	845
Bund & Kantone		1'041	999	956	1'032	1'107	1'117	1'167	1'217

Tabelle 34: Einnahmen Bund und Kantone "Steuerbefreiung"

Werden die in Tabelle 33 und Tabelle 34 dargestellten Ergebnisse verglichen, erkennt man, dass die Einnahmen aus Einkommenssteuer-Erträgen aus der Besteuerung von Lotterie- und SportwettengewinnerInnen, welche im Fall einer gänzlichen Steuerbefreiung wegfallen, im Jahr 2020 (noch) nicht vollständig durch die erhöhten Lotterieverträge kompensiert werden können. Die Differenz zwischen den ermittelten Steuereinnahmen von Bund und Kantonen

(Total) ist im Jahr 2020 (noch) nicht „ausgeglichen“, nur im „Good Case“-Szenario gleichen sich die Werte etwas an.

Für das Jahr 2023 kann jedoch bei allen drei Case-Szenarien eine positive Entwicklung angenommen werden: In jedem Fall gleichen die Mehreinnahmen durch die ansteigenden Lotterierträge die Ausfälle bei den Einkommenssteuer-Einnahmen aus. Im „Bad Case“-Szenario werden im Jahr 2023 CHF 39 Mio., im „Middle Case“-Szenario CHF 59 Mio. und im „Good Case“-Szenario CHF 78 Mio. mehr generiert.

Das zeigt, dass die Wirkung einer erweiterten Steuerbefreiung auf eine Mehrnutzung des Lotterie- und Sportwettenangebotes und die damit verbundenen ansteigenden Lotterierträge langfristig gesehen ausreichend gross ist, um den Einkommenssteuer-Ausfall zu kompensieren und Mehreinnahmen zu generieren. Eine Steuerbefreiung könnte somit langfristig für Mehreinnahmen für Bund und Kantone sorgen. Aber vor allem in Kombination mit weiteren, umfangreichen regulatorischen Reformen führt sie dazu, Marktanteilsverschiebungen zugunsten des legalen Angebotes der Lotterien und Sportwetten und zulasten des illegalen Angebotes zu verursachen, um in der Konsequenz erhöhte Lotterierträge zu generieren. Vor allem weitreichende Sperrmassnahmen sowie eine konsequente Strafverfolgung im gesamten illegalen Angebotsbereich können dafür grundlegende Massnahmen darstellen.

Mit Bezug auf den erteilten Auftrag der „Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes“ und den im Auftrag formulierten, zentralen Untersuchungsgegenständen bzw. –fragen, sind insbesondere hinsichtlich des geplanten Wegfalls der Besteuerung von Lotterie- und Sportwettengewinnen folgende Erkenntnisse abzuleiten. Auf Grund des entwickelten Studiendesigns, der generierten Informationsbasis wie auch der verwendeten methodischen Vorgangsweisen kann davon ausgegangen werden, dass Schweizer SpielerInnen weniger unbewilligte Spielangebote, weniger Spielangebote im Ausland und weniger Spielbankenspiele im Inland nachfragen werden. SpielerInnen werden Gewinne wohl „legal“ reinvestieren und die legalen Anbieter haben eine realistische Chance, mit innovativen, attraktiven Angeboten die illegalen Marktakteure zu konkurrenzieren. Diese Aussagen sind jedoch mit Blick auf die Unsicherheiten der zugrunde liegenden Datenbasis sowie auf die umfangreichen Annahmen und sonstigen inhaltlichen und methodischen Einschränkungen bei der Bewertung der Erkenntnisse zu bewerten. Zu beachten ist, dass auf Basis des verarbeiteten Informationsstandes die Einnahmen für Bund und Kantone in den Jahren 2020 und 2023 in jedem Fall und Szenario höher sind als im Jahr 2017.

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung (2012a). *Besteuerung der GeldspielgewinnerInnen*, Bericht vom 26.09.2012.
- Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung (2012b). *Zusatzbericht I: Fakten, Überlegungen und Vorschläge zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe*. 02.11.2012
- Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung (2012c). *Wirkungszusammenhänge im Bereich der Geldspielbesteuerung – Szenario-Analyse zuhanden Arbeitsgruppe „Geldspielbesteuerung“*. 12.01.12.
- Arbeitsgruppe Online-Glücksspiele (2012). *Fakten, Überlegungen und Vorschläge zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe*, Dezember 2012.
- Barth, Dietmar (2013). *Der deutsche Glückspiel- und Wettmarkt: Staatliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben und deren Verwendung*.
- Berchtesgadener Anzeiger (2015). *Aufwärtstrend bei Online-Glücksspielen hält an*. 21.01.15
URL: http://www.berchtesgadener-anzeiger.de/politik_artikel,-Aufwaertstrend-bei-Online-Gluecksspielen-haelt-an-_arid,185497.html [04.02.15]
- Bet-at-home.com. *Jahresberichte 2005-2013*.
URL: <https://www.bet-at-home.ag/de/finance/download> [25.02.15]
- Bundesamt für Justiz (BJ). *Offertanfrage für einen Forschungsauftrag: Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes. Pflichtenheft*. 08.08.2014.
- Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten, 08.06.1923 (Stand 01.01.2011).
URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19230017/201101010000/935.51.pdf> [12.02.2015]
- Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG), 18.12.1998.
URL: <http://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2000/677.pdf> [12.02.2015]
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 18.04.1999 (Stand 18.05. 2014).
URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> [12.02.2015]
- Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS (2004). *Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz - Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen*, 15.11.04.
- bwin.party. *Jahresberichte 2010-2013*.
URL: <http://www.bwinparty.com/investors/financialreports.aspx> [02.02.2015]

- bwin.party (2015). *Online Bingo*. heruntergeladen am 13.2.2015 unter
URL: <https://www.bwinparty.com/AboutUs/OurMarkets/OnlineBingo.aspx>
[02.02.2015]
- Careplay. *Glücksspielmarkt in der Schweiz von 2003-2013*.
URL: <http://www.careplay.ch/gluecksspiele/fakten/2010-bis-2013.html> [19.03.2015]
- Casino Austria. *Geschäftsberichte 2012 & 2013*.
URL: <https://www.casinosaustraiainternational.com/press/downloads#page-content>
[09.02.2012]
- Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) (2009). *Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz*. Schlussbericht im April 2009.
URL: <http://www.esbk.admin.ch/dam/data/esbk/publiservice/berichte/studie-esbk-gluecksspiel-d.pdf> [10.02.2015]
- Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) (2009b). *Überprüfung der Lockerung des Verbots der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen*.
31.03.2009
URL: <http://www.esbk.admin.ch/dam/data/esbk/publiservice/berichte/ber-lockerung-gluecksspielverbot-d.pdf> [10.02.2015]
- Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK). *Jahresberichte 2007-2013*.
URL: <http://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/publiservice/publikationen.html>
[02.12.2014]
- Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) (2015). *Einkommenssteuererträge aus der Besteuerung der Lotterie- und Wettgewinner nach der Erhöhung der Verrechnungssteuerfreigrenze auf CHF 1'000*. Arbeitspapier. 16.02.2015
- European Gaming & Betting Association EGBA (2014). *Sports betting: commercial and integrity issues*.
URL: <http://www.egba.eu/facts-and-figures/studies/6-sports-betting-report/>
[11.02.2015]
- Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz (FDKL) (2009). *Glücksspiel im Internet*. Schlussbericht, 04.09.2009.
- Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz (FDKL) (2014). *Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele: Stellungnahme der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz (FDKL)*. 04.08.2014.
- Fasnacht, R. (2014). *Man rechne*, Swiss Gaming Magazine 2/14, S. 42.
- Fiedler, I. (2012a). *Der Markt für Online-Poker*. Vortrag auf der Fachtagung: *Die Glücksspielsucht-Forschung der Bundesländer*, Hamburg, 3.02.2012.

- Fiedler, I.(2012b), *Gamblers' Habits: Empirical Evidence on the Behavior of Regulars, New-comers and Dropouts*, Journal of Gambling Studies, 29(2): 289-309.
- Geller, R. (2012). *The Empire Never Fell*, Global Gaming Business Magazine, Vol. 11, No. 4, April 2012 Issue.
URL: <http://ggbmagazine.com/issue/vol-11-no-4-april-2012/article/the-empire-never-fell> [11.02.2015.]
- Gläser, J. & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.
- Goldmedia (2006). *Online Betting and Gambling 2010 – Marktpotenziale für Online-Glücksspiele in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. 27.03.06
- Interwetten. *Interwetten steigert 2014 net income um 64%*.
URL: <http://www.interwetten.org/default.aspx?ID=3&DetailID=234> [26.01.15]
- Ladbrokes plc. *Jahresberichte 2009-2013*.
URL: <http://www.ladbrokesplc.com/investors/reports/2013.aspx> [25.02.15]
- Legate, F. (2013). *The VLT Bounce*, Global Gaming Business Magazine, Vol. 12, No. 6, June 2013 Issue.
URL: <http://ggbmagazine.com/issue/vol-12-no-6-june-2013/article/the-vlt-bounce> [11.02.2015].
- Les Casinos (Spielbanken Frankreich). *Übersichten Bruttospielerträge*.
URL: <http://www.lescasinos.org/> [11.02.2015]
- Lotterie- und Wettkommission (Comlot). *Geschäfts- und Jahresberichte 2007-2013*.
URL: <http://www.comlot.ch/de/dokumentation/berichte-und-mitteilungen/aktuell> [02.12.2014]
- Loterie Romande. *Geschäftsberichte 2007 – 2013*
URL: <https://www.loro.ch/fr/publications> [02.12.2014]
- Loterie Romande (2014). *Fiscalité de loterie; Les effets de la disparition de la taxe du droit des pauvres dans le canton de Genève: des jeux plus attractifs*. Mai 2014.
- Loterie Romande (2012). *Tourisme d'achat et imposition des gains de loterie*. 19.11.2012
- Loto24 AG. *Jahresberichte 2012-2013*.
URL: <http://www.lotto24-ag.de/cgi-bin/show.ssp?companyName=lotto24&language=English&id=3100> [25.02.15]
- Miles, M. B.,& Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2012). *Illegales Glücksspiel im Kanton Zürich boomt*, Baumgartner, F. & Zander, C., 05.06.2012.
URL: <http://www.nzz.ch/zuerich/region/das-grosse-wettgeschaeft-in-den-hinterzimmern-1.18315919> [13.02.2015].
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2014a). *Casinos gegen illegales Glücksspiel „Drahtzieher schieben Strohmänner vor“*. 05.06.14
URL: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/drahtzieher-schieben-strohmaenner-vor-1.18316668> [18.11.14]
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2014b). *Illegales Glücksspiel im Kanton Zürich boomt: Das grosse Wettgeschäft in den Hinterzimmern*. 05.06.14
URL: <http://www.nzz.ch/zuerich/region/das-grosse-wettgeschaeft-in-den-hinterzimmern-1.18315919> [18.11.14]
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2014c). *Geldspielgesetz und Pokerrunden: Zwist um Regeln für Glücksspiele*. 26.08.14
URL: <http://www.nzz.ch/schweiz/zwist-um-regeln-fuer-gluecksspiele-1.18370225> [18.11.14]
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2014d). *Polizei hebt mehrere Spielklubs aus*. 21.11.2014
URL: <http://www.nzz.ch.zuerich/polizei- hebt-mehrere-spielklubs-aus-1.18429673> [05.02.2015]
- Niederhauser, F. (2014). *Wettbewerbssituation der Schweizer Spielbanken im Ausland*. Bachelorarbeit Hochschule Luzern - Wirtschaft, in Kooperation mit Schweizer Casino Verband, 27.06.2014.
- Polizei News Wetzikon (2015). *Illegales Glücksspiel: Lokale kontrolliert*. 01.02.2015
URL: <http://www.polizeinews.ch/zuerich/Illegales+Gluecks-spiel+Lokale+kontrolliert/564056/detail.htm?print=1> [02.02.2015]
- Remote Gambling Association (2015a). *Portugal – Conclusions of PWC Study demonstrates that online sporting bet would generate €20M more revenue to State if taxes were based on GGR*.
URL: <http://www.isa-guide.de/english-news/articles/122684.html> [13.02.2015]
- Remote Gambling Association (2015b). *Sports betting: commercial and integrity issues*.
URL: http://www.rga.eu.com/data/files/2015_PR/Sports_Betting_Report_FINAL.pdf [05.03.2015].
- RTL Group. *Jahresberichte 2005-2013*.
URL: http://www.rtlgroup.com/en/investors/financial_publications/annual-reports.cfm [25.02.15]

Schenk, P. (2012). *Das Grand Casino Basel hat mit Einnahmenverlusten zu kämpfen*, Basellandschaftliche Zeitung, 20.11.12.

URL: <http://www.basellandschaftlichezeitung.ch/basel/basel-stadt/das-grand-casino-basel-hat-mit-einnahmenverlusten-zu-kaempfen-125635165> [13.02.2015].

Schweizer Casino Verband. *Geschäftsberichte 2007-2013*.

URL: <http://www.switzerlandcasinos.ch/geschaeftsberichte.html?&L=3> [02.12.2014]

Schweiz Magazin (2015). *Kanton Zürich: Kontrollen wegen illegalem Glückspiel*. 31.01.15

URL: <http://www.schweizmagazin.ch/nachrichten/regional/zurich/22084-Kanton-Zrich-Kontrollen-wegen-illegalem-Glckspiel.html> [04.02.15]

Swisslos. *Geschäftsberichte 2007 – 2013*.

URL: https://www.swisslos.ch/swisslos/de/lottoportal/ueber_swisslos/dokumentation/Publikationen_1.jsp [02.12.2014]

Swisslos (2012). *Wirkungszusammenhänge im Bereich der Geldspielbesteuerung - Szenario-Analyse zuhanden Arbeitsgruppe ‚Geldspielbesteuerung‘*. 12.01.2012.

Tages Anzeiger (2014). *Gefährdet, gemieden, geschasst*. 02.07.2014

URL: <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Gefaehrdet-gemieden-geschasst/story/12902542> [04.02.2015]

Tipp24. *Jahresberichte 2005-2013*.

URL: <http://www.zeal-network.co.uk/websites/zeal/English/3000/publications.html> [25.02.15]

Universität Hohenheim, Forschungsstelle Glücksspiel (2012). *Der deutsche Glücksspiel- und Sportwettenmarkt: Eine Darstellung des regulierten Marktes und eine Schätzung des nicht regulierten Marktvolumens*. 20.03.12

Verband der Poker-, Geschicklichkeits- und Unterhaltungsspiele-Anbieter VPGU (2011). *Bericht der Mitgliederversammlung*. Januar 2011

Verona, R. (2010). *An Overview of Italian Gaming. The State of the Industry*, UNLV Gaming Research & Review Journal, 14(1), S. 55-69.

Wagner, H. C. (2012). *Sorgen mit Glücksspielen ennet dem Rhy*, Aargauer Zeitung, 17.10.2012.

URL: <http://www.aargauerzeitung.ch/aargau/fricktal/sorgen-mit-gluecksspielen-ennet-dem-rhy-125404621> [11.02.2015].

Zürcher Oberländer (2015). *Spielhöhle in Wetzikon ausgehoben*. 30.01.15

URL: <http://www.zol.ch/bezirk-hinwil/wetzikon/Spielhoehle-in-Wetzikon-ausgehoben/story/28266021> [04.02.15]

20 Minuten (2015). *Euromillions ist hier teurer, der Gewinn dafür höher*. 23.01.15

URL: <http://www.20min.ch/schweiz/news/story/Euromillions-ist-hier-teurer--der-Gewinn-dafuer-hoehler-30430582> [04.02.15]

888 Holdings. *Jahresberichte 2006-2013*.

URL: http://www.888holdingsplc.com/investor_relations/financial_performance/reports_presentations.asp [25.02.15]

Anhang

Anhang 1: Auswahl betrachteter Sekundärdatenquellen: Legales und illegales Angebot

Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt. Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele: Stellungnahme der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL) (04.08.14)

Die FDKL bewertet den geplanten Ausbau der Strafbestimmungen und die der interkantonalen Vollzugsbehörde eingeräumten Verfahrensrechte sowie die einheitliche steuerliche Behandlung der Spielergewinne positiv, denn „Szenarioanalysen zeigen, dass die Summe der für die Allgemeinheit zur Verfügung stehenden Gelder (Mittel für gemeinnützige Zwecke plus Steuereinnahmen) mittelfristig um 11 Millionen Franken ansteigen wird.“ Dies sei darauf zurückzuführen, dass Marktanteile zurückgewonnen werden könnten, die in den letzten Jahren an das illegale und an das ausländische Angebot verloren gingen und damit jeglicher Besteuerung bzw. Abgabe in der Schweiz entzogen wurden.

Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung: Besteuerung der GeldspielgewinnerInnen (26.09.12) & Wirkungszusammenhänge im Bereich der Geldspielbesteuerung – Szenario-Analyse zuhanden Arbeitsgruppe „Geldspielbesteuerung“ (Swisslos, 12.01.12)

Aus den Berichten resultiert unter anderem, dass die aktuelle Besteuerung zu Wettbewerbsverzerrungen und zur Abwanderung des Glücksspiels ins Ausland und in die Illegalität führt. Die Dokumente stellen die wichtigsten marktbezogenen Wirkungszusammenhänge im Bereich der Geldspielbesteuerung dar. Darüber hinaus wurden Szenarien mit Bezug auf die zukünftigen Marktentwicklung konzipiert. Dazu wurden die Marktvolumina der verschiedenen Anbietergruppen (Spielbanken, Lotteriegesellschaften, Geschicklichkeitsspielanbieter, regulatorische Lücken nutzende Gewinnspiel, Geldspielangebote im Ausland und illegales Geldspielangebot) geschätzt. Diese Schätzungen sollen in der vorliegenden Studie weiter verifiziert werden.

Eidgenössischen Spielbankenkommission ESBK Jahresberichte von 2010 – 2013

Aus den Jahresberichten gehen die Bruttospielerträge der Spielbanken sowie die daraus resultierenden Abgaben hervor. Ausserdem enthält der letzte Jahresbericht (2013) Erläuterungen zur aktuellen Situation des legalen und des illegalen Geldspiels.

Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS – Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz (Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen) (15.11.04)

Der erwähnte Bericht hat die Glückspiellandschaft der Schweiz per 2003 erhoben. Für die vorliegende Studie sind zudem die erhobenen Daten zur Nutzung des Angebots von Bedeutung.

Schweizer Casino Verband Jahresbericht 2013

Aus dem Jahresbericht sind die Bruttospielerträge der einzelnen Casinos und deren Entwicklung ersichtlich. Insbesondere werden die Gründe für den Rückgang der Bruttospielerträge erläutert.

Swisslos Geschäftsberichte 2007 – 2013

Die Jahresberichte liefern die Zahlen zu der Entwicklung der Bruttospielerträge der Lotteriegesellschaft sowie der Entwicklung und Verteilung des Reingewinns. Weiter geht aus den Berichten die Entwicklung der einzelnen Angebote hervor. Insbesondere deutet die Steigerung der Bruttospielerträge von Sporttip an (auf Grund der Erhöhung der Verrechnungssteuerfreigrenze), „...dass es mit einem konkurrenzfähigen Sportwetten-Produkt möglich sein wird, das bislang dominierende illegale Angebot im Internet und in Hinterzimmern von Bars, Pubs etc. zu verdrängen.“

Loterie Romande – Tourisme d'achat et imposition des gains de loterie (19.11.12)

Diese Studie zeigt die Auswirkungen der Besteuerung der Lotterieangebote in der Schweiz auf. Im Speziellen wird auf die Problematik der Grenzkantone anhand der Verkaufszahlen der verschiedenen Kantone sowie der Umsatzstärke der französischen Lotterie im Grenzgebiet hingewiesen.

Loterie Romande – Fiscalité de loterie; Les effets de la disparition de la taxe du droit des pauvres dans le canton de Genève: des jeux plus attractifs

Der erwähnte Bericht zeigt die Elastizität der Nachfrage in Abhängigkeit der Besteuerung der Spielergewinne auf. Die Abschaffung der Genfer Steuer „droit des pauvres“ auf den Spielergewinnen hat die Lotterieangebote und die Sportwetten attraktiver gemacht und zu einer beachtlichen Erhöhung der Bruttospielerträge geführt.

Loterie Romande Geschäftsberichte 2007-2013

Die Geschäftsberichte liefern die Schlüsselzahlen zur Entwicklung der Bruttospielerträge der einzelnen Produkte. Ausserdem werden zukünftige Trends und die zentralen Herausforderungen der Loterie Romande dargestellt.

Careplay: Glückspielmarkt in der Schweiz von 2003-2013

Careplay liefert wesentliche Werte über die BSE der Casinos und Lotterien in der Schweiz, welche für Prognosen und Plausibilitätsüberlegungen weiterverwendet werden.

Der deutsche Glücksspiel- und Wettmarkt: Staatliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben und deren Verwendung. Dr. Dietmar Barth Universität Hohenheim (2013)

In der Studie ist unter anderem die Entwicklung der Spiel- und Wetteinsätze sowie der BSE der regulierten Glücksspiele und Wetten in Deutschland von 2001-2012 ersichtlich. Insbesondere sticht die enorme Zunahme an Spielhallen/Gaststätten heraus, während die anderen Angebotsbereiche teilweise stark rückläufig sind.

Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriewesetz FDKL - Glücksspiel im Internet Schlussbericht (04.02.09)

In diesem Bericht werden anhand von Top-down und Bottom-up-Schätzungen die Grösse des gesamten Schweizer Internet-Glücksspielmarktes und die Volumen der einzelnen Teilmärkte berechnet. Die Ergebnisse wurden durch internationale Vergleiche und Analogieschlüsse auf ihre Plausibilität untersucht. Jedoch mussten viele Annahmen getroffen werden, wodurch Unsicherheiten bezüglich der Validität der Daten bestehen bleiben.

Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK Überprüfung der Lockerung des Verbots der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen (31.03.09)

Die durch die ESBK durchgeführte Studie hat versucht, die bei einer Liberalisierung der Durchführung der telekommunikationsgestützten Durchführung von Glücksspielen zu erwartenden Steuereinnahmen zu berechnen. Dabei stützt sie sich „auf die Markteinschätzungen und Prognosen von Goldmedia sowie internationalen Kennzahlen“, um die erwarteten Bruttospielerträge für vier verschiedene Szenarien zu schätzen. Bezüglich der Validität sind Vorbehalte anzubringen, da die Herleitung der Daten von Goldmedia nicht offengelegt wird.

Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK – Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz (Schlussbericht im April 2009)

Aus diesem Bericht gehen unter anderem signifikante soziodemographische Unterschiede bei der Nutzung der Spielangeboten hervor. „Die 2007 erstmals erhobenen Zahlen weisen darauf hin, dass 3.4% der Befragten Internet-Glücksspiele und 8.3% der Befragten Internetspiele allgemein nutzen (ohne Geldeinsatz); illegale Spiele hingegen werden von 0.4% der Befragten genutzt. Dies entspricht über 250'000 Personen der Schweizer Bevölkerung, die Glücksspiele im Internet nutzen, respektive knapp 600'000 Personen für andere Internetspiele und etwa 30'000 bis 35'000 Personen für illegale Spiele.“

Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung: Zusatzbericht I – Fakten, Überlegungen und Vorschläge zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe (02.11.12)

Im Zusatzbericht werden das Volumen und das Potenzial des schweizerischen Remote-Spielbankenmarktes geschätzt. Marktszenarien werden entwickelt, unter der Annahme, dass zwei Faktoren für die Umlenkung der Nachfrage vom illegalen zum legalen Remote-Geldspielangebot entscheidend sind: die Wirksamkeit der Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots und die relative Attraktivität des legalen Angebots.

Lotterie- und Wettkommission Comlot Geschäftsbericht 2008-2013

Der Bericht präsentiert die Statistik in Bezug auf illegale Lotterie- und Wettangebote (eröffnete Dossiers, erstattete Strafanzeigen, Teilnahme an Hausdurchsuchungen etc.). Zudem werden aktuellen Massnahmen zur Bekämpfung der illegalen Online-Angebots beschrieben.

Verband der Poker-, Geschicklichkeits- und Unterhaltungsspiele-Anbieter VPGU - Bericht der Mitgliederversammlung Januar 2011

Der Bericht zeigt die aktuelle Situation der Poker-Anbieter auf und erläutert Gründe für eine Änderung der Gesetzesgrundlage. Insbesondere zeigt er die einzelnen Kategorien des illegalen Glücksspiels und deren Ausmass auf.

Goldmedia: Online Betting and Gambling 2010 – Marktpotenziale für Online-Glücksspiele in Deutschland, Österreich und der Schweiz (27.03.06)

Die Studie hat Daten zu den Nutzern von Online-Spielen sowie zur aktuellen und zukünftigen Marktsituation in den betroffenen Ländern erhoben. Die erhobenen Daten wie auch die fehlende Offenlegung der verwendeten Erhebungsmethode bzw. befragten Experten wurden von der FDKL (2009) kritisch reflektiert.

Der deutsche Glücksspiel- und Sportwettenmarkt: Eine Darstellung des regulierten Marktes und eine Schätzung des nicht regulierten Marktvolumens. Universität Hohenheim, Forschungsstelle Glücksspiel (20.03.12)

Die Erkenntnisse aus der Schätzung des nicht regulierten Marktvolumens können als Vergleich für die vorliegende Studie herangezogen werden.

European Gaming & Betting Association (EGBA) 2014 – sports betting: commercial and integrity issues (2014)

Die Studie erläutert die mit Sportwetten assoziierten Probleme und die weltweite Entwicklung des Wettmarktes. Insbesondere wird der nicht regulierte globale Wettmarkt analysiert. Dies erlaubt Rückschlüsse auf das Ausmass des illegalen Wettmarktes in der Schweiz.

Auf Grund der geringen und unsicheren Datenlage in Bezug auf den illegalen Markt, stützt sich die vorliegende Studie ebenfalls teilweise auf Informationen aus der Presse, um die aktuelle Situation sowie Entwicklungen, vor allem im Bereich des illegalen landbasierten Angebotes, in die Überlegungen miteinbeziehen zu können:

Casinos gegen illegales Glücksspiel „Drahtzieher schieben Strohmänner vor“ – NZZ online, 05.06.14

Illegales Glücksspiel im Kanton Zürich boomt: Das grosse Wettgeschäft in den Hinterzimmern – NZZ online 05.06.14

Geldspielgesetz und Pokerrunden: Zwist um Regeln für Glücksspiele – NZZ online 26.08.14

Illegale Wetten: Polizei hebt mehrere Spielclubs aus – NZZ online 21.11.14

Aufwärtstrend bei Online-Glücksspielen hält an – Berchtesgadener Anzeiger online 21.01.15

Euromillions ist hier teurer, der Gewinn dafür höher – 20 Minuten online, 23.01.15

Spielhöhle in Wetzikon ausgehoben – Zürcher Oberländer online 30.01.15

Kanton Zürich: Kontrollen wegen illegalem Glücksspiel – Schweiz Magazin 31.01.15

Illegales Glücksspiel: Lokale kontrolliert – Polizeinews.ch 01.02.15 (und weitere)

Anhang 2: Leitfaden Experteninterview

Projekt „Schweizer Geldspielmarkt“

Abschätzung der finanziellen Auswirkungen
des neuen Geldspielgesetzes

Interviewleitfaden

Universität Bern 2015

Prof. Dr. Artur Baldauf
MScBA Thomas Brüsehaber

Datum:

Uhrzeit:

Ort:

Interviewpartner:

Interviewer:

	Allgemeiner Teil	Spezifische Teilmärkte	Szenarien	Entwicklung (& Hypothesen)
--	------------------	------------------------	-----------	----------------------------

I. Einleitung

Sehr geehrter Herr... / Sehr geehrte Frau...

- Auftrag vom Bundesamt für Justiz
- Forschungsstudie zur „Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes“

- **Ziel der Studie**
auf Grund von Anpassungen gesetzlicher Grundlage
 - Veränderungen im Umsatzvolumen des Schweizer Geldspielmarktes und
 - spezieller Entwicklungen einzelner Teilmärkte bewerten, um
 - damit Aussagen über Einnahmen aus Besteuerung und Abgaben von Spielbanken etc. treffen

- **Ziel der Interviews:**
 - mögliche Szenarien und denkbare Veränderungen im Schweizerischen Geldspielmarkt durch Experten bewerten und kommentieren lassen
 - wichtig v.a. Experten-Wissen sowie eigene Einschätzung der aufgezeigten Hypothesen

Wir danken Ihnen bereits jetzt für Ihre Unterstützung und das entgegengebrachte Vertrauen.

- kurz: Ablauf
Vorbemerkung
Zeitraumen von etwa 1 h, max. 90 Min.

Aufbau des Interviews:

- Allgemeiner Teil: Märkte und gesetzliche Grundlage
- Spezifische Teilmärkte: Legales u. illegales Angebot
- Szenarien: Besteuerung vs. Steuerbefreiung
- Selbständige Szenario-Entwicklung (in % ODER ++/+/0/-/--)
- (eventuell) kurze Kommentierung verschiedener Hypothesen

	Allgemeiner Teil	Spezifische Teilmärkte	Szenarien	Entwicklung (& Hypothesen)
--	------------------	------------------------	-----------	----------------------------

II. Allgemeiner Teil: Märkte und gesetzliche Grundlage

Fragen:

- Wie ist der schweizerische Geldspielmarkt strukturiert?
→ *Abbildung 1 vorlegen!*

Bevor wir die Besteuerungsthematik weiter vertiefen, würden wir gerne mit Ihnen den schweizerischen Geldspielmarkt allgemein und die Teilmärkte diskutieren.

Ziel: Gemeinsames Verständnis der Ausgangslage „Schweizer Geldspielmarkt“

Abbildung 1 einfügen (*siehe Abb. 13*)

	Allgemeiner Teil	Spezifische Teilmärkte	Szenarien	Entwicklung (& Hypothesen)
--	------------------	------------------------	-----------	----------------------------

III. Spezifische Teilmärkte: Legales & illegales Angebot

IST-SITUATION

Vorher diskutierte Darstellung auf dem Tisch bzw. beim Gesprächspartner lassen

- generelle Einteilung des Schweizer Geldspielmarktes in drei (3) Bereiche:
 - Legales Geldspiel in der Schweiz
 - Illegales Angebot; online und offline (landbasiert)
 - Legale Konkurrenz im/durch das Ausland

- **legaler Glücksspielmarkt Schweiz:** Teilmärkte Spielbanken, Lotterien und Wetten einteilbar (Geschicklichkeitsspiele(-automaten) wegen geringem Volumen vernachlässigt)
 - Umsatz Spielbanken sinkend, damit auch BSE und Spielbankenabgabe
 - Umsatz Lotterien stagnierend; Sportwetten in der Hand des illegalen Angebots

- **Illegales, landbasiertes und Online-Angebot** - Umsatzvolumen begünstigt durch Internet - stark zunehmend
- Online bislang nur Lotteriegesellschaften. Bis auf Lotterien online-Dominanz von Offshore-Anbietern aus Malta und Gibraltar
- landbasierte Lotterien und Sportwetten in Bars, Pubs und Clubs (Hinterzimmer)

- Angebot **grenznahe Ausland** zur Schweiz:
 - zieht Umsatzvolumen vom Schweizer Geldspielmarkt ab: neue Casinos in Frankreich, grosse Anzahl an Spielhallen in Süddeutschland und tausende Geldspielautomaten in Norditalien
 - Umsatzzuwachs

- als Beispiel zur Verdeutlichung:
 seit knapp 10 Jahren verschiedene Internet-Anbieter, vor allem aus Malta/Gibraltar, auf dem Markt;
 Beispiel für Entwicklung: BSE Spielbanken und Swisslos 2007 rund **CHF 1.9 Mrd.**, aktuell (2013) noch rund **CHF 1.6 Mrd.**

	Allgemeiner Teil	Spezifische Teilmärkte	Szenarien	Entwicklung (& Hypothesen)
--	------------------	------------------------	-----------	----------------------------

Fragen:

- Ist die vorgelegte Einteilung des Schweizer Geldspielmarktes hinsichtlich spezifischer Teilmärkte weiter zu ergänzen?

Falls keine Anmerkungen in Bezug auf Anpassung – nachstehende Abbildung vorlegen – diese bei Bedarf ergänzen.

- Welches Umsatzvolumen bzw. welchen Anteil am Gesamtmarkt haben die einzelnen in der Abbildung aufgeführten Teilmärkte in 2013, für welche keine Zahlen bekannt sind? (→ Ausland, Online, landbasiert? (absolut)

_____ Abbildung 2 einfügen (siehe Abb. 1) _____

- Inwiefern haben sich die einzelnen Teilmärkte in den letzten Jahren verändert? Können Sie angeben, von wo nach wo (Teilmarkt X zu Teilmarkt Y) Volumen vor allem „abgeflossen“ ist?
- Welche Faktoren erachten Sie für diese Veränderungen als grundlegend?

SITUATION IN ZUKUNFT

- Wie beurteilen Sie die **zukünftige Entwicklung des Schweizer Geldspielmarktes bis 2017 / 18**? Wie entwickelt sich das Gesamtmarktvolumen und wie die Volumen der einzelnen Teilmärkte – zunächst einmal unabhängig von der Entwicklung der Besteuerung?

_____ Abbildung 3 einfügen (siehe Abb. 15) _____

- im geltenden Recht sind Gewinne aus Lotterien und Sportwetten durch die Spieler grundsätzlich zu versteuern, während Spielgewinne, die in Spielbanken erzielt werden, steuerbefreit sind
- Das **neue Gesetz sieht** vor, dass
 - alle Geldspielgewinne in Zukunft steuerbefreit sind, womit eine Angleichung ans benachbarte Ausland erfolgt
 - die Spielbanken in Zukunft auch online anbieten dürfen und dass der Zugang von nicht bewilligten Online-Geldspielen eingedämmt wird („Blocking-Massnahmen“) sowie
 - die Strafbestimmungen im Lotterie- und Sportwettenbereich verschärft werden.

Die **Auswirkungen dieser Anpassungen** stehen bei unserem Interview über die finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes im Fokus

	Allgemeiner Teil	Spezifische Teilmärkte	Szenarien	Entwicklung (& Hypothesen)
--	------------------	------------------------	-----------	----------------------------

Fragen:

- Wird es den **Spielbanken** gelingen, einen bedeutenden Teil des heute von illegal operierenden Anbietern besetzten **Online-Casino-Marktes** zu erobern bzw. auf die **selbst angebotenen Online-Plattformen** zu leiten?
- Gewinnen die **Spielbanken** mit ihrem **Online-Angebot** ebenfalls **Marktanteile vom Online-Angebot** der Lotterien und Sportwetten?
- Wie gross wird der **Anteil Spieler** sein, der sich auf Grund der **Zugangs-Blockierungsmassnahmen** (IP-Blocking) vom **illegalen Sportwetten- und Casino Internet-Angebot** abwenden und bei den **legalen Anbietern** spielen wird?

In diesem Zusammenhang bitte ich Sie, uns noch ein paar Informationen zum **illegal landbasierten Geldspiel** zu geben:

- Wird es den **Spielbanken und/oder Lotteriegesellschaften** gelingen, **Marktanteile von illegalen landbasierten Angeboten** durch ein **eigenes Online-Angebot bzw. eigene Buchmacher-Sportwetten** (zurück)zugewinnen?
- Wie gross wird die **Wirkung verschärfter Strafbestimmungen** auf das **illegale landbasierte Spielangebot** sein – kann das **legale Angebot profitieren** und in Bars, Clubs, Hinterzimmern zulegen - auch wenn Lotteriegesellschaften mit dem neuen Gesetz wettbewerbsfähigere Sportwetten anbieten werden können?
- Bestehen weitere Möglichkeiten, den Abfluss von **Umsatzvolumen der Schweizer Wohnbevölkerung ins Ausland zu stoppen** und auf den **legalen Schweizer Geldspielmarkt** zu leiten?

	Allgemeiner Teil	Spezifische Teilmärkte	Szenarien	Entwicklung (& Hypothesen)
--	------------------	------------------------	-----------	----------------------------

IV. Szenarien: Besteuerung vs. Steuerbefreiung der Spielgewinner

Hauptteil des Interviews:

- in Schweiz erspielte Erträge der **wichtigsten Anbieter** (Spielbanken und Lotteriegesellschaften) **steuerlich stark belastet**
- Auf Anbieterseite:
 - Spielbankensektor:** knapp 50% der Bruttospielerträge zugunsten Öffentlichkeit abgegeben
 - Lotterie- und Wettsektor:** etwa 63.3% der Bruttospielerträge zugunsten der Öffentlichkeit bzw. gemeinnütziger Zwecke abgegeben
 - Lotterie- und Sportwettenbereich resultieren für das Jahr 2013 CHF 365 Mio. (Swisslos) + CHF 206 Mio. (LoRo) und aus dem Spielbankenbereich CHF 356 Mio. für die Allgemeinheit
- allerdings **steuerliche Ungleichbehandlung der Spielergewinne** → Anlass zur Gesetzesanpassung und Ausgangslage für aktuelle Studie
 - Gewinne aus Glücksspielen unterliegen in Schweiz der Einkommenssteuer
 - Spielgewinne in Spielbanken sind von Einkommenssteuer befreit
 - Regelung im internationalen Vergleich unterschiedlich; bis auf Frankreich (vergleichsweise geringfügige Quellensteuer) nehmen sämtliche Staaten die in Spielbanken erzielten Spielgewinne vollumfänglich von der Einkommenssteuer (auch von Quellensteuer) aus
 - für Gewinne aus Lotterien und Wetten in der Schweiz keine derartige Ausnahmebestimmung / **Gewinne bei Lotteriegesellschaften werden besteuert**
 - Es resultiert Wettbewerbsverzerrung gegenüber Spielbanken, gegenüber ausländischer Konkurrenz sowie gegenüber illegalem landbasiertem und illegalem Internet-Geldspielangebot
 - **bedeutet in der Konsequenz, dass Spieler in der Schweiz auf Grund der Gewinnbesteuerung einen Anreiz haben, im Ausland oder in der Illegalität zu spielen – mit hin Abwanderung aus dem legalen Schweizer Geldspielmarkt**
- **ggü heutiger Regelung schlägt das BJ unter anderem grundsätzliche Änderungen vor:**
 - im geltenden Recht sind Gewinne aus Lotterien und Sportwetten grundsätzlich zu versteuern, während Spielgewinne, die in Spielbanken erzielt werden, steuerbefreit sind.*
 - **Um diese Ungleichbehandlung - auch ggü dem Geldspiel im Ausland - zu beseitigen, sieht der Entwurf eine Steuerbefreiung sämtlicher Geldspielgewinne vor.**

	Allgemeiner Teil	Spezifische Teilmärkte	Szenarien	Entwicklung (& Hypothesen)
--	------------------	------------------------	-----------	----------------------------

Fragen:

Szenario I: „Status Quo“ - Keine Steuerbefreiung

Diskussion unter Vorlage der voranstehenden Abbildung

- Wie entwickelt sich die Situation auf dem Schweizer Geldspielmarkt, wenn keine Anpassung der gesetzlichen Grundlage erfolgt, die Besteuerung der Spielergewinne bei Lotterien und Wetten also bestehen bleibt? Das heisst:
 - Hält die **momentane Entwicklung** an: **legales Angebot** sinkend bis stagnierend / **illegales Angebot und Ausland** steigend?
 - Wie entwickeln sich die **Marktanteile der einzelnen Teilmärkte spezifisch?** (sinkend / stagnierend / steigend)
 - Zwischen welchen **Teilmärkten verschieben sich Marktanteile?** (Fliesst Volumen von Teilmarkt X zu Teilmarkt Y?) → *Verwendung der Abbildung*

Wenn zu ungenau darauf eingegangen:

- Hält die **momentane Entwicklung der legalen Teilmärkte** weiterhin an?
- Wie beurteilen Sie die **Entwicklung des illegalen Online-Angebotes**, wenn keine Steuerbefreiung stattfindet?
 - Wird Marktanteil der legalen Sportwetten – trotz Blocking-Massnahmen – so gering bleiben?
 - Kann ein eventueller weiterer Verlust von Marktanteilen des legalen Bereichs mit einem eigenen **Online-Angebot der Spielbanken „aufgefangen“** werden?
- Wie entwickelt sich die **Situation im Bereich des illegalen landbasierten Angebotes** bei einer weiterhin bestehenden Besteuerung bei den Lotterien und insbesondere bei den Sportwetten?
- Wie bewerten Sie die **Entwicklung des Umsatzvolums der Schweizerischen Wohnbevölkerung im grenznahen Ausland**, wenn keine Steuerbefreiung erfolgt?

	Allgemeiner Teil	Spezifische Teilmärkte	Szenarien	Entwicklung (& Hypothesen)
--	------------------	------------------------	-----------	----------------------------

Szenario II: „Gesetzesänderung“ - Steuerbefreiung

Diskussion unter Vorlage der voranstehenden Abbildung

Nun Berücksichtigung von „Regulatorische Reformen“, vordergr. Steuerbefreiung aller Geldspiele.

Vorab generelle Frage, bevor detailliert:

- Denken Sie, dass diese **Anpassung der Steuergesetzgebung den Schweizer Geldspielmarkt verändern** wird? (Falls ja: Warum/Was sind Gründe? Falls nein: Warum nicht?)
- Sind im Fall eines Wegfalls der Besteuerung von Lotterie- und Sportwettengewinnern **Substitutionseffekte, also eine Verlagerung der Geldspielnachfrage** zu erwarten? (illegal zu legal?)
 - von den in der Schweiz **nicht zugelassenen Online-Spielangeboten** zu den **legalen, bewilligten Angeboten** auf dem Schweizer Markt?
 - Können Sie den Umfang dieser Verlagerung von den nicht bewilligten Online-Angeboten zu den zugelassenen Angeboten quantifizieren?
- Kann die **Zunahme der widerrechtlich bestehenden, landbasierten Angebote** (illegal in Bars, Restaurants usw.) durch die Steuerbefreiung, auch in Zusammenhang mit der Verschärfung der entsprechenden strafrechtlichen Bestimmungen, **gestoppt** werden?
- Kann davon ausgegangen werden, dass Umsatzvolumen, welches aktuell durch die **Schweizerische Wohnbevölkerung im Ausland** gespielt wird, durch die Steuerbefreiung auf den Schweizer Markt zurückgewonnen werden kann? Wie gross schätzen Sie die entsprechenden Effekte ein?
- Die Gewinne aus Lotterien und Sportwetten fallen durch die Steuerbefreiung im vollen Umfang bei den Spielenden an. Wie gross beziffern Sie den **Reinvestitionseffekt**, also den Teil der Gewinne, der wieder in Spieleinsätze investiert wird?
- Ist durch die geplante Steuerbefreiung und die daraus entstehende steuerliche Gleichbehandlung aller legalen Angebote ein **Substitutionseffekt von den Spielbanken zu den Lotterien und Sportwetten** zu erwarten? (legal zu legal?)
- Bitte zeigen Sie auf, von wo nach wo (Teilmarkt X zu Teilmarkt Y) sich Marktanteile im Falle einer Steuerbefreiung hauptsächlich verschieben? (gerne bereits in Prozent ... angeben)

	Allgemeiner Teil	Spezifische Teilmärkte	Szenarien	Entwicklung (& Hypothesen)
--	------------------	------------------------	-----------	----------------------------

V. Szenarioentwicklung

Abschliessender Teil, in welchem die vorangehenden Diskussionsergebnisse zusammengefasst und konsolidiert werden

- an Hand der vorliegenden Tabelle Einschätzung in Bezug auf die Entwicklung auf dem Schweizer Gelspielmarkt in konkreten numerischen Angaben wiedergeben
- erneut die in Teil 3 aufgestellten Szenarien A) „Status Quo“ - Keine Steuerbefreiung und B) „Gesetzesänderung“ – Steuerbefreiung sowie die generelle Marktentwicklung betrachten
- auf Basis der Werte aus 2013 eine Entwicklung der Bruttospielerträge für die Jahre 2017 / 2020 / 2023 aufzustellen (Werte 2013 für illegale Märkte aus eigener Annahme aus Teil II einsetzen!)
- verwenden Sie dafür für Einschätzung:
 - absolute Werte
 - „+ xx % / 0 % / - xx %“ (steigend/stagnierend/sinkend) oder
 - „++ / + / 0 / - / --“ (stark steigend/steigende/stagnierend/sinkend/stark sinkend)
- persönliche Einschätzung, muss nicht begründend kommentiert sein und in der Summe keinen genauen Wert ergeben

Abbildung 4 einfügen (siehe Tab. 24 + 25)

	Allgemeiner Teil	Spezifische Teilmärkte	Szenarien	Entwicklung (& Hypothesen)
--	------------------	------------------------	-----------	----------------------------

V. Hypothesen

- nach Diskussion beider Varianten und möglichen Entwicklungen auf dem Schweizer Geldspielmarkt
- diese Sachverhalte mittels eng definierten Hypothesen zusammenfassend darstellen und erklären
- ergeben sich aus Überlegungen zu möglichen Veränderungen auf dem Schweizer Geldspielmarkt durch eine Anpassung der gesetzlichen Grundlage
- Wir bitten Sie, einzelne Hypothesen aussagekräftig aber prägnant und abschliessend zu kommentieren
- eindeutige Aussage wird uns helfen, entsprechende Szenariorechnung erhärten und begründen zu können

Abbildung 5 einfügen (*siehe Abb. 14*)

Anhang 3: Auszug aus Telefoninterview Frankreich

[...]

Wie war die Entwicklung des Geldspielmarktes, vor allem hinsichtlich des illegalen Online-Angebotes bei Ihnen, in der Vergangenheit bzw. bevor regulatorische Massnahmen getroffen wurden?

Seit 2010 gibt es ein Gesetz, welches auch Online-Geldspiele erlaubt. Generell sind in Frankreich jegliche Geldspiele, die nicht bewilligt sind, verboten. In Frankreich gab es bereits vor 2010 eine bedeutende Anzahl Spielhäuser. Weiter wurden seit jeher Pferdewetten sowie die durch die „Française des jeux“ angebotenen Lotterien (Rubbellose, Lotto, Toto). Gleichzeitig entwickelte sich ein substantielles illegales Online-Angebot. Vor allem Online Sportwetten, Online-Pferdewetten, sowie Online-Poker waren sehr weit verbreitet. Folglich wurde auf Grund vermehrten Drucks der EU sowie auf Grund der sinkenden Umsätze im landbasierten Bereich 2010 eine Gesetzesänderung vorgenommen, um neu Online Geldspiele legal anbieten zu können. Das Online-Angebot war jedoch zunächst sehr limitiert und wurde stark kontrolliert.

Welche Massnahmen wurden im Speziellen ergriffen, um die Entwicklung des illegalen Online-Angebotes zu stoppen?

DNS-Blocking, Spezialeinheit, die versucht illegale Angebote ausfindig zu machen und anschliessend durch eigene Spieleinsätze Spieler aus Frankreich nachweisen kann. Falls sich auf der betroffenen Seite französische Spieler befinden, wird der Anbieter gemahnt. In den meisten Fällen reicht dies bereits, falls nicht, wird der Anbieter gerichtlich verfolgt und blockiert.

Welche Auswirkungen bzw. Effekte resultierten aus den einzelnen Massnahmen?

Das Gesetz sowie die daraus resultierenden Massnahmen haben relativ schnell Wirkung gezeigt. Viele illegale Seiten haben sich registrieren lassen und sind nun legal. Jedoch ist die Anzahl an Online-Anbieter von anfänglich ca. 30 auf ca. 18 geschrumpft. Vor allem etablierte Spielbankenanbieter sind Online gescheitert. Dies liegt hauptsächlich an den Anforderungen, welche sich Online stark vom landbasierten Angebot unterscheiden (z.B. Marketing, IT, ...).

Konnte damit der negativen Entwicklung des Geldspielmarktes und dem zunehmenden Anteil des illegalen Online-Angebotes entgegengewirkt werden?

Ja, da viele erst illegale Online-Anbieter sich haben registrieren lassen und nun legal sind, spielen viele Spieler weiterhin auf denselben Seiten, aber legal. Jedoch bleibt es schwierig gegen die illegalen Online-Angebote anzukämpfen, da blockierte Anbieter die illegale Seite ohne weiteres unter einer anderen Domain eröffnen können. Vor allem illegale Online-Pokerspiele sowie Online-Spielautomaten ziehen nach wie vor eine hohe Anzahl Spieler an, da das legale Angebot sehr limitiert ist. 20% -30% der Online Pokerspieler spielen in der Illegalität; 1,6% der ca. 200 Mio. Personen, die Online spielen, spielen an illegalen Online-Spielautomaten.

Werden Zugangs-Blockierungsmassnahmen, also das IP-Blocking, dazu führen, dass das illegale Online-Angebot eingedämmt werden kann?

In Frankreich wird kein IP-Blocking betrieben, da es seiner Ansicht nach nicht sehr effektiv ist (es werden auch Seiten blockiert, die nicht illegal sind.). In Frankreich wird DNS-Blocking betrieben, bei welchem die Domain blockiert wird, anstatt der IP.

Wie gross kann der Anteil Online-Spieler sein, der sich auf Grund dieser Zugangs-Blockierungsmassnahmen (IP-Blocking) vom illegalen Casino Internet-Angebot abwenden und bei den legalen Anbietern spielen wird?

Blockierungsmassnahmen an sich sind zwar notwendig, jedoch nicht hinreichend, um Online-Spieler von illegalen Angeboten auf legale abzuwenden. Viel wichtiger sind attraktive legale Online-Angebote, d.h. ein breit diversifiziertes Angebot sowie einen hohen Schutz der Spielereinsätze durch die gebotene Sicherheit der Legalität.

Anhang 4: Auszug aus Telefoninterview Belgien

[...]

Wie war die Entwicklung des Geldspielmarktes, vor allem hinsichtlich des illegalen Online-Angebotes bei Ihnen, in der Vergangenheit bzw. bevor regulatorische Massnahmen getroffen wurden?

Vor dem Jahr 2000 war der Online Markt hauptsächlich in den Händen der illegalen Anbieter aus Gibraltar, Malta, Antigua etc. Bis dahin waren sie zwar illegal aber präsent. Eine Studie aus Holland hatte ergeben, dass auf dem belgischen Markt ca. 350'000 Online-Spieler aktiv sind. Diese hatten jedoch keine Möglichkeit sich zu beschweren, im Falle von Geldveruntreuung etc. da die Verantwortlichen nicht verfügbar waren. Jedoch war das Online-Geldspiel sehr attraktiv, da es keinen Steuern ausgesetzt war. Auslöser für die Entwicklung regulatorischer Massnahmen war dann hauptsächlich ein Veruntreuungsskandal

Welche Massnahmen wurden im Speziellen ergriffen, um die Entwicklung des illegalen Online-Angebotes zu stoppen?

Gesetz, welches 2011 in Kraft getreten ist. Nur Anbieter, welche eine Lizenz für Offline-Geldspiele haben, dürfen Onlinespiele anbieten. Man muss also in Belgien ansässig sein. Zudem müssen die Server der Online-Anbieter in Belgien platziert sein.

Ausserdem muss jeder Belgier, welcher zu diesen Spielen Zugang haben will, über zwei Server gehen; den Server der „Kommission für Glücksspiele“ (unser Server), sowie dem Server der lizenzierten Online-Anbieter. Somit hat die „Kommission für Glücksspiele“ die Kontrolle über die Identität der Spieler.

Jedoch hatten die bisherigen Offline-Anbieter keine Erfahrung in Online-Glücksspielen. Folglich hat man die Entscheidung getroffen, dass es zwischen den bisherigen Online-Anbieter und den Offline-Anbieter Kooperationen geben darf.

Zudem hat man 100 Online-Anbieter, welche auf dem belgischen Markt tätig waren, aber über keine Lizenz verfügten, auf eine schwarze Liste gesetzt. Dies bedeutet, dass die Provider, sowie die Banken und die Werbeagenturen in keinerlei Hinsicht mit diesen Anbietern zusammen arbeiten dürfen. Die grossen Telekommunikationsunternehmen (welche die Provider darstellen) haben folglich (trotz Druck der ausländischen Online-Anbieter) entschieden, nicht mehr mit den illegalen Anbietern zusammenzuarbeiten, um keine strafrechtliche Verfolgung zu riskieren.

Ebenfalls „Unter-Domains“, die erstellt wurden, um dem zu umgehen, wurden relativ schnell auch auf die Liste gesetzt (bspw. Win.com -> win2.com).

Wenn also ein französischer Spieler auf diese Seiten gelangen will, wird er darauf hingewiesen, dass er keinen Zugriff auf diese ausländische Seite hat → IP-Blocking Massnahme

Welche Auswirkungen bzw. Effekte resultierten aus den einzelnen Massnahmen?

In 95% der Fälle funktioniert das IP-Blocking, sprich die Spieler gelangen nur noch in seltenen Ausnahmen auf illegale Seiten.

Die Anbieter auf der schwarzen Liste haben somit ihren Markt verloren. Um wieder Zugang zum Markt zu erhalten, haben diese angefangen mit den Offline-Anbietern auf dem belgischen Markt zu kooperieren (Spielbanken, Spielhallen und Wetten-Anbieter). Dazu wurden die Server der Online-Anbieter in Belgien angesiedelt. Dies war notwendig, denn einige illegale Online-Anbieter hatten durch das neue Gesetz Einbussen von bis zu 800'000 Euro pro Monat. Infolgedessen konnten die ehemals illegalen Anbieter kontrolliert werden. Der belgische Offline-Anbieter ist jedoch verantwortlich für die vollständige Übermittlung der Informationen, sowie für die Betreuung der Spieler, wie auch für die Zahlungsfähigkeit und für die Sicherstellung, dass das eingesetzte Geld in Belgien bleibt und die Identität der Spieler festgestellt wird. Folglich hat die „Kommission für Glücksspiele“ die Kontrolle über die Identität wie auch über das Alter der Spieler (wichtig auch in Betracht des Geldwäschereigesetzes). Ausserdem können so verschuldete Personen usw. kontrolliert und vom Online-Geldspiel ausgeschlossen werden.

Konnte damit der negativen Entwicklung des Geldspielmarktes und dem zunehmenden Anteil des illegalen Online-Angebotes entgegengewirkt werden?

Ja, heute 200'000 Online-Spieler, die regelmässig spielen (praktisch keinen Zugang mehr zu illegalen Online-Anbietern).

Anhang 5: Auswertung Forschungshypothesen

Hypothese 1 a): 3.57 (Min 2, Max 5; häufigste Nennung 3)

Hypothese 1 b): 4.43 (Min 3, Max 5; häufigste Nennung 5)

Hypothese 1 c): 2.43 (Min 1, Max 5; häufigste Nennung 2)

Hypothese 2: 4.14 (Min 3, Max 5; häufigste Nennung 5)

Hypothese 3 a): 3.71 (Min 1, Max 5; häufigste Nennung 5)

Hypothese 3 b): 4.14 (Min 4, Max 5; häufigste Nennung 5)

Hypothese 4: 3.29 (Min 2, Max 5; häufigste Nennung 2)

Hypothese 5: 3.57 (Min 1, Max 5, häufigste Nennung 3,4,5)