

Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung

Zusatzbericht I

Fakten, Überlegungen und Vorschläge zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe

Bern, 2. November 2012

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage, Auftrag, Zusammensetzung der Arbeitsgruppe	3
2. Überblick	3
3. Teil I: Marktvolumen und -potenzial	4
3.1 Begriffliche Grundlagen	4
3.2 Schätzung von Marktvolumen und -potenzial	4
3.3 Marktszenarien.....	5
4. Teil II: Kosten von Remote-Spielbanken	8
4.1 Einflussfaktoren.....	8
4.2 Kostenschätzung auf der Basis der vorliegenden Grundlagen	9
5. Teil III: Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe	13
5.1 Grundlagen	13
5.2 Zielkonformes Modell einer Remote-Spielbankenabgabe.....	19
5.3 Resultierende Unternehmensergebnisse und Eigenkapitalrenditen	21
5.4 Sensitivitätsanalyse	24
6. Überlegungen zur Zahl der Remote-Spielbankenkonzessionäre und zur Konzessionsdauer	25
7. Abgabepotenzial	27
8. Beurteilung	27
9. Spätere Optimierung	28
10. Zusammenfassung	29
11. Anträge zum Teilbericht zur Remote-Spielbankenabgabe	29

1. Ausgangslage, Auftrag, Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement und die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt installierten eine Projektorganisation, welche den vom Volk im Frühling 2012 angenommenen Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ ausarbeitete und einen Vorentwurf für die neue Geldspielgesetzgebung entwickelt. Die politische Steuerungsgruppe dieser Projektorganisation beauftragte die Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung unter der Leitung der Eidg. Steuerverwaltung mit der Bearbeitung der steuerrechtlichen Fragen im Geldspielbereich. Dabei geht es insbesondere um die Beantwortung folgender drei Fragestellungen:

- Wie sind die Gewinne aus der Teilnahme an Geldspielen bzw. GeldspielgewinnerInnen¹ in Zukunft steuerlich zu behandeln?
- Wie ist die Spielbankenabgabe der zukünftigen Remote-Spielbankenkonzessionäre zu gestalten?
- Sind die Artikel 42 (Abgabeermässigungen) und 43 (Reduktion der Abgabe bei Erhebung einer gleichartigen Abgabe durch den Kanton) des Spielbankengesetzes (SGB) in die neue Geldspielgesetzgebung zu übernehmen?

Neben der Leitung durch die Eidg. Steuerverwaltung waren das Bundesamt für Justiz, die Eidg. Spielbankenkommission, zwei Vertreter kantonaler Steuerverwaltungen (BS und VD), die Lotterie- und Wettkommission, der Schweizer Casinoverband und die Lotteriegesellschaften in der Arbeitsgruppe vertreten.²

2. Überblick

Das vorliegende Dokument behandelt die in Ziffer 1 an zweiter Stelle aufgeführte Fragestellung. Dieser Zusatzbericht beschäftigt sich mit der Frage nach der Gestaltung der Remote-Spielbankenabgabe und beschränkt sich auf die Darstellung der wichtigsten Ergebnisse. Er basiert auf einem umfassenden, gleichnamigen Hauptbericht.³ Bezüglich Herleitung und Analysen wird auf den Hauptbericht verwiesen. Sowohl der Zusatz- als auch der Hauptbericht wurden von der Arbeitsgruppe Online-Glücksspiele zuhanden der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung vorbereitet. Für die Frage nach der Besteuerung der Gewinne aus der Teilnahme an Geldspielen erfolgt eine separate Berichterstattung.

Im ersten Teil werden basierend auf einer Schätzung des Volumens und des Potenzials des schweizerischen Remote-Spielbankenmarktes drei Marktszenarien skizziert. In Teil II werden die Investitions- und Betriebskosten künftiger Schweizer Remote-Spielbankenkonzessionäre diskutiert. Auf der Basis der Resultate aus den ersten beiden Teilen und eines die relevanten Einflussfaktoren berücksichtigenden Bezugsrahmens wird anschliessend in Teil III ein Verfahren zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe vorgeschlagen.

Das Vorgehen ist dadurch gekennzeichnet, dass teilweise mit Schätzungen gearbeitet werden muss, da in einigen Bereichen genaue Daten fehlen. Diese Schätzungen werden

¹ In der Folge wird aus Gründen der Lesbarkeit vornehmlich die männliche Form verwendet.

² Die Vorarbeiten in den Bereichen Datenerhebung und Modellrechnungen für die Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe wurden von einer kleinen Untergruppe bestehend aus zwei Vertretern der Spielbankenbranche und einem Vertreter der Lotteriegesellschaften realisiert.

³ „Fakten, Überlegungen und Vorschläge zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe. Hauptbericht“, Oktober 2012; erstellt von der Arbeitsgruppe Online-Glücksspiele zuhanden der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung.

indessen in aller Regel aus einer Mehrzahl von geeigneten Quellen abgeleitet. Die Ergebnisse sind mithin mit gewissen Unschärfen bzw. Unsicherheiten behaftet.

3. Teil I: Marktvolumen und -potenzial

3.1 Begriffliche Grundlagen

Betrachtungsgegenstand sind alle Geldspielangebote, die

- via Remote-Absatzkanäle (Internet, Mobile, interaktives TV etc.) an Spieler mit Wohnsitz Schweiz verkauft werden
- gemäss international gebräuchlicher Begriffsverwendung zu den Spielbanken-Spielen gehören und
- auf den einschlägigen Websites in aller Regel unter den Rubriken „Casino“, „Poker“ sowie teilweise auch „Games“⁴ angeboten werden.

Das Marktvolumen ist die Summe der in einem Jahr von allen in der Schweiz wohnhaften Personen getätigten Nettoausgaben (Spieleinsätze minus erzielte Gewinne) für Remote-Spielbankenangebote. Das Marktpotenzial ist das zukünftige Marktvolumen.

Als Messgrösse wird der Bruttospielertrag (Spieleinsätze abzüglich ausbezahlte Spielgewinne⁵; die Nettoausgaben der Spieler) verwendet.⁶

3.2 Schätzung von Marktvolumen und -potenzial ⁷

Das Volumen des schweizerischen Remote-Spielbankenmarktes wird für das Jahr 2010 auf CHF 78 Mio. Bruttospielertrag geschätzt. Dabei entfallen rund CHF 41 Mio. auf den Teilmarkt Casinospiele und CHF 37 Mio. auf den Teilmarkt Poker.⁸ Die entsprechende Nachfrage wird heute vollumfänglich durch ausländische Anbieter befriedigt, die meist von Offshore-Standorten wie Malta, Gibraltar oder Antigua aus operieren. Mangels geeigneter Anknüpfungspunkte für eine Strafverfolgung erfolgt dieses Angebot weitgehend ungehindert.

Das Marktpotenzial für das Jahr 2015 wird auf CHF 107 Mio. geschätzt (Casinospiele CHF 65 Mio. und Poker CHF 42 Mio.). Da das aktuelle Remote-Spielangebot aus dem Ausland weitgehend ungehindert erfolgt, ist davon auszugehen, dass das Marktvolumen und seine Entwicklung nur sehr begrenzt dadurch beeinflusst werden, dass in Zukunft auch in der Schweiz konzessionierte und damit legale Angebote zugänglich sein werden. Dies bestätigen auch Erfahrungen aus dem Ausland: Regulierungsbestrebungen, die aus Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots und der Zulassung eines

⁴ So bietet z. B. Interwetten unter „Games“ auch Black Jack an.

⁵ Vgl. Art. 40 Abs. 2 SBG

⁶ Für den Teilmarkt der Pokerturniere fällt für die Veranstalter kein Bruttospielertrag (BSE), sondern eine Teilnahmegebühr (Rake) an. Aus Gründen der Leserfreundlichkeit wird in der Folge lediglich der Begriff BSE verwendet; die Rakebeträge werden addiert und nicht separat ausgewiesen.

⁷ Ziffer 4 basiert auf Teil I des Hauptberichts „Fakten, Überlegungen und Vorschläge zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe. Hauptbericht.“

⁸ Für den - hier nicht relevanten - Sportwettenbereich wird für 2010 ein Volumen von ca. CHF 65 Mio. geschätzt.

legalen Angebots bestehen, führen weniger zu einer Veränderung des Marktvolumens als zu einer Veränderung der Anbieterstruktur.

3.3 Marktszenarien

Zwei Faktoren sind dafür entscheidend, inwieweit es gelingt, die Nachfrage vom illegalen zum legalen Remote-Geldspielangebot zu lenken: die Wirksamkeit der Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots und die Attraktivität des legalen Angebots (in Relation zum illegalen Angebot). Diese Attraktivität wird bestimmt durch die Art und den Umfang der Auflagen und Restriktionen in den Bereichen Angebotsgestaltung, Spielerschutz und behördliche Kontrollen, durch die (Nicht-)Besteuerung der Spielgewinner sowie durch die Reagibilität der Aufsichtsbehörde und der gesetzlichen Grundlagen auf Marktveränderungen. Abbildung 1 kombiniert die möglichen Ausprägungsformen dieser Faktoren.

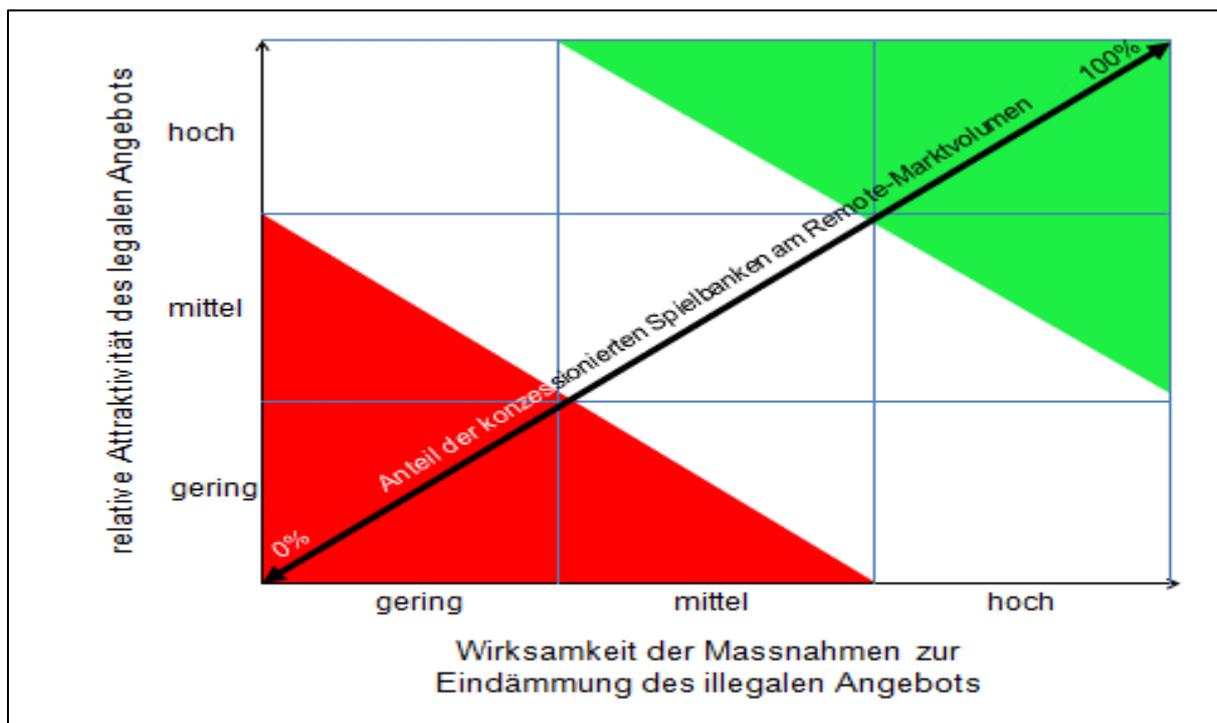


Abb. 1: Rahmen zur Konstruktion von Regulierungsszenarien

Eine Vergabe von Konzessionen für den Remote-Vertrieb von Spielbankenprodukten ist nur dann realistisch, wenn die Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots greifen und das legale Angebot mindestens ebenso attraktiv ist wie das Illegale (grün schattierter Bereich in Abb. 1). In diesem Fall wird das Marktvolumen schwergewichtig oder nahezu vollumfänglich durch die legalen Remote-Anbieter realisiert.

Eine solche Konzessionierung ist nicht realistisch, wenn die Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots nicht greifen und das legale Angebot nicht mindestens ebenso attraktiv ist wie das Illegale (rot schattierter Bereich in Abb. 1). In diesem Fall wird das Marktvolumen schwergewichtig oder vollumfänglich durch die illegalen Remote-Anbieter realisiert.

Die nicht schattierte, quer durch die Matrix in Abb. 1 verlaufende Fläche verkörpert ein – aus Sicht der Regulierung und der konzessionierten Anbieter unbefriedigendes – mittleres Szenario. Dabei können die Ziele des Gesetzgebers (Spielsucht- und Geldwä-

schereibekämpfung, Mittel für AHV) nur teilweise erfüllt werden und ein illegales Angebot von einem Offshore-Standort aus bleibt ökonomisch lukrativer als eine Konzession.

Vor diesem Hintergrund werden als Grundlage für die Überlegungen zu den Kosten und zur Remote-Spielbankenabgabe drei Markt-Szenarien gebildet (vgl. Tab. 1 und Abb. 2).

Beim „Best Case-Szenario“ wird von einem Marktanteil von 80% der legalen Anbieter ausgegangen. Die Erfahrungen im Ausland zeigen, dass selbst bei wirkungsvollen Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Remote-Angebots ein kleiner Teil der Spieler (< 5%) Umgehungsmöglichkeiten sucht und findet. Bei diesen Spielern handelt es sich oft um (von landbasierten Schweizer Spielbanken gesperrte) Vielspieler, so dass diese wenigen Spieler einen (in Bruttospielertrag ausgedrückten) hohen Marktanteil von rund 20% verkörpern dürften.

Szenarien	Szenario 80 (= 80% des Marktvolumens können durch die Konzessionäre ausgeschöpft werden)	Szenario 60 (= 60% des Marktvolumens können durch die Konzessionäre ausgeschöpft werden)	Szenario 30 (= 30% des Marktvolumens können durch die Konzessionäre ausgeschöpft werden)
Merkmale			
Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots	Hoch wirksam	Beschränkt wirksam	Kaum wirksam
Marktbearbeitungshürden (Auflagen in den Bereichen Sozialschutz, Geldwäscherei etc.) im Vergleich zum illegalen Angebot	Keine unverhältnismässigen Wettbewerbsnachteile gegenüber illegalem Angebot	Weitgehende Regulierungen behindern Wettbewerbsfähigkeit gegenüber illegalem Angebot	Sehr einschränkende Regulierungen verhindern wettbewerbsfähiges legales Angebot
Konkurrenzsituation	Beschränkt - primär andere Remote-Spielbankenkonzessionäre sowie Lotteriegesellschaften, auch Gewinnspiele	Mittel - primär illegale Remote-Anbieter, sekundär andere Remote-Spielbankenkonzessionäre sowie Lotteriegesellschaften	Intensiv bzw. weitgehend aussichtslos - primär illegale Remote-Anbieter
Kostentreiber Kundenzahl	Aufgrund vergleichsweise hoher Kundenzahl hohe Kosten für Betrieb und Unterhalt	Aufgrund „mittel-hoher“ Kundenzahl „mittel-hohe“ Kosten für Betrieb und Unterhalt	Aufgrund vergleichsweise geringer Kundenzahl geringe Kosten für Betrieb und Unterhalt
Kostentreiber Konkurrenzsituation	Aufgrund vergleichsweise beschränkter Konkurrenzsituation geringere Kosten für Marketing, Kommunikation in Relation zum erzielb. Umsatz	Aufgrund „mittlerer“ Konkurrenzsituation „mittel-hohe“ Kosten für Marketing, Kommunikation in Relation zum erzielbaren Umsatz	Aufgrund intensiver Konkurrenzsituation sehr hohe Kosten für Marketing, Kommunikation in Relation zum erzielbaren Umsatz
Investitions- und daraus resultierender Finanzbedarf	Aufgrund des erheblichen Ertragspotenzials hoher Eigenleistungsanteil und hoher Finanzbedarf; erfordert hohe Anfangsinvestitionen (bedingt durch hohe Anfangsinvestitionen in Personal, Infrastruktur, Produkt- und Marktentwicklung sowie Aufbau der Kundenbasis) und stetige Folgeinvestitionen mit entsprechend hohen Abschreibungen; im Gegenzug jedoch relativ geringe Ausgaben für eingekaufte Produkte und Dienstleistungen	Aufgrund des „mittel-hohen“ Ertragspotenzials „mittel-hoher“ Eigenleistungsanteil und „mittel-hoher“ Finanzbedarf, wobei dieser weitgehend durch die Wahl der Beschaffungsstrategie (make or buy) beeinflusst wird	Aufgrund des beschränkten Ertragspotenzials hoher Fremdleistungsanteil (Lösungen und Kundenbasis werden soweit möglich eingekauft und Dienstleistungen ausgelagert) wahrscheinlich; geringerer Investitions- und Finanzbedarf, jedoch hohe Ausgaben für von Dritten eingekaufte Leistungen
Unternehmerrisiko	Geringes Ausfallrisiko, da Marktpotenzial genügend gross und Konkurrenzsituation „bewältigbar“ ist. Allerdings hohes Schadenpotenzial aufgrund hoher Investitionen.	Hohes Ausfallrisiko, da Marktpotenzial beschränkt ist und zudem erhebliche Konkurrenz besteht. Schadenpotenzial ist mittel-hoch und abhängig von der Beschaffungsstrategie.	Sehr hohes Ausfallrisiko, da geringes Marktpotenzial und sehr intensive Konkurrenzsituation. Beschränktes Schadenpotenzial aufgrund vergleichsweise geringer Eigeninvestitionen.

Tab. 1: Drei Markt-Szenarien als Grundlage zur Bestimmung der Kosten und der Abgabe von Remote-Spielbanken

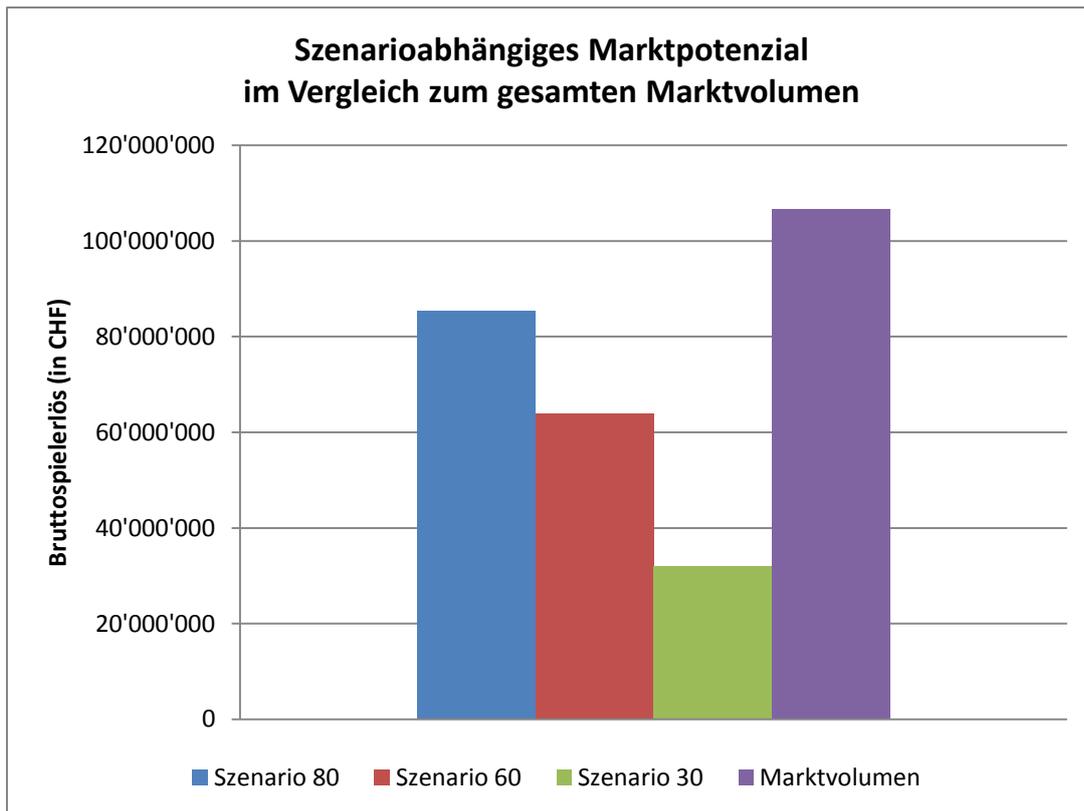


Abb. 2: Marktpotenziale der drei Szenarien

Geht man für 2015 von einem in der Schweiz mit Casinospielen (inkl. Poker) erzielbaren Marktvolumen von CHF 106.6 Mio. p. a. aus, beträgt das von den konzessionierten Remote-Spielbanken erzielte Marktvolumen beim Szenario 80 CHF 85.3 Mio., beim Szenario 60 CHF 64.0 Mio. und beim Szenario 30 CHF 32.0 Mio.

4. Teil II: Kosten von Remote-Spielbanken ⁹

4.1 Einflussfaktoren

Ähnlich wie das von den konzessionierten Remote-Spielbanken Anbietern erschliessbare Marktvolumen sind auch deren Kosten von diversen Einflussfaktoren abhängig:

Der Einfluss der Zahl der Remote-Konzessionäre auf die Kosten des einzelnen Konzessionärs ist differenziert zu beurteilen. Sie kann die Konkurrenzintensität und das pro Konzessionär erschliessbare Marktvolumen beeinflussen. Tendenziell steigen die Konkurrenzintensität und damit die Marketingkosten mit zunehmender Zahl von Anbietern. Diese Abhängigkeit verläuft indessen nicht linear. In der Praxis sind Konkurrenzkämpfe zwischen zwei dominierenden Anbietern oft intensiver als Marktsituationen, bei welchen eine grössere Zahl von Anbietern gegeneinander konkurrieren. Die Konkurrenzintensität dürfte zudem – vor allem bei den Szenarien 60 und 30 – stärker durch den Wettbewerb mit dem illegalen Angebot bestimmt sein. Es ist entsprechend nicht möglich, zwischen der Zahl der Konzessionäre und deren Kosten einen eindeutigen, linearen Zusammenhang herzustellen.

⁹ Teil II basiert auf Teil II des Hauptberichts „Fakten, Überlegungen und Vorschläge zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe. Hauptbericht“.

Die (noch zu bestimmende) Konzessionsvariante beeinflusst primär die Kostenstrukturen und Renditeerwartungen und weniger die Höhe der anfallenden Gesamtkosten der einzelnen Konzessionäre. Determiniert werden dadurch die kurz- und langfristigen Anteile von Investitions- „versus“ Betriebskosten sowie die Wertschöpfungs- bzw. Gewinnanteile von Konzessionär „versus“ Lieferant oder Minderheitspartner.

Regulatorische Auflagen in den Bereichen Spielsuchtprävention, Betrieb und Technik können zu zusätzlichen Kosten und auch zu namhaften Ertragseinbussen führen. Zu denken ist z. B. an Einsatz- oder Nettoverlust-Limiten für bestimmte Spiele, Kontrollmassnahmen und –Funktionalitäten zur Vermeidung von Geldwäscherei oder die Auflage, wonach die Rechner, auf welchen der Spielbetrieb abgewickelt wird, in der Schweiz stehen müssen. Bei der Schätzung der Kosten erfolgte eine Orientierung an den Benchmarks insbesondere von Swisslos und drei in Belgien, Frankreich und Österreich lizenziert operierenden Anbietern. Diese vier Anbieter erfüllen die entsprechenden State-of-the-Art-Auflagen.

Zentrale Determinante der Kosten ist das von den einzelnen Anbietern antizipierte Marktszenario. Dieses beeinflusst die Erwartungen hinsichtlich des erzielbaren Bruttospielertrages und ist massgebend für die Gestaltung der Organisation und damit auch die Kostenstruktur. Nur von bedingter Bedeutung ist die Zahl der Konzessionäre, da bei beispielsweise drei Konzessionären durchaus einer einen Anteil von gegen 70% am (legalen) Markt erreichen kann, während die beiden andern sich auf Nischen beschränken müssen.

Der Einfluss des Bruttospielertrags wird nachfolgend berücksichtigt, indem die variablen Kosten in Abhängigkeit vom Bruttospielertrag berechnet werden und Fixkostensprünge sowie Skaleneffekten Rechnung getragen wird.

4.2 Kostenschätzung auf der Basis der vorliegenden Grundlagen

4.2.1 Überblick

Die Schätzung der Kosten einer Remote-Spielbanken-Plattform für den Schweizer Markt erfolgt auf der Basis diverser Benchmarks und differenziert nach den drei unter Ziffer 5 definierten Szenarien 80/60/30. Tabelle 2 zeigt die Kosten, wobei vom Remote-Spielbanken-Marktvolumen von insgesamt CHF 106 Mio. und von jeweils drei Konzessionären mit gleich grossen Marktanteilen (33.3% vom von den legalen Anbietern erschlossenen Marktvolumen) ausgegangen wird. Die von den jeweils drei Konzessionären entsprechend erzielten Bruttospielerträge unterscheiden sich in Abhängigkeit von den drei Szenarien (CHF 28.4 Mio., 21.3 Mio. bzw. 10.7 Mio.).

Modellannahmen Schweizer Remote Spielbanken: Personalbestand und Gesamtkosten (in CHF)							
Gesamtes Marktvolumen	106'600'000	Szenario 80		Szenario 60		Szenario 30	
Marktausschöpfungsgrad		80%		60%		30%	
Bruttospielertrag aller Konzessionäre		85'280'000		63'960'000		31'980'000	
Ø Bruttospielertrag bei 3 Konzessionen		28'426'667		21'320'000		10'660'000	
Personalbestand		Anzahl	CHF	Anzahl	CHF	Anzahl	CHF
Gesamtleitung Online Casino		1	300'000	1	300'000	0	-
Marketing Leitung		1	200'000	1	200'000	1	200'000
Technische Leitung		1	200'000	1	200'000	1	200'000
Leiter Compliance (GwG/Sozialkonzept)		1	150'000	1	150'000	2	300'000
Systembetrieb & -unterhalt		2	250'000	2	250'000	2	250'000
Poker & Games Management & Compliance		4	500'000	4	500'000	0	-
Hotline & Gäste-Supportfunktionen		8	800'000	6	600'000	3	300'000
Marketingunterstützung		3	300'000	3	300'000	2	200'000
Back Office		1	100'000	1	100'000	1	100'000
Personalbestand/Personalkosten		22	2'800'000	20	2'600'000	12	1'550'000
Fixe Kosten		Prozent	CHF	Prozent	CHF	Prozent	CHF
Personalkosten		9.85%	2'800'000	12.20%	2'600'000	14.54%	1'550'000
Arbeitsplatzkosten, Infrastruktur		2.11%	600'000	2.58%	550'000	3.75%	400'000
Marketing, Kommunikation		13.19%	3'750'000	18.76%	4'000'000	42.21%	4'500'000
Overhead inkl. Recht, Beratung		2.81%	800'000	3.28%	700'000	4.69%	500'000
Regulatorische Kosten		1.06%	300'000	1.17%	250'000	1.88%	200'000
Fixkosten vor Abschreibungen		29.02%	8'250'000	37.99%	8'100'000	67.07%	7'150'000
Abschreibungen Anlagevermögen		8.79%	2'500'000	11.14%	2'375'000	18.76%	2'000'000
Abschreibung initiale Aufbaukosten		2.11%	600'000	3.05%	650'000	6.57%	700'000
Fixe Kosten (auf Basis Ø erzielbarer BSE)		39.93%	11'350'000	52.18%	11'125'000	92.40%	9'850'000
Variable Kosten							
Lizenzabgaben Spielanbieter		14.07%	4'000'000	14.07%	3'000'000	14.07%	1'500'000
Zahlungsverkehrskosten		5.98%	1'700'000	6.00%	1'280'000	6.00%	640'000
Variable Kosten (auf Basis Ø erzielbarer BSE)		20.05%	5'700'000	20.08%	4'280'000	20.08%	2'140'000
Gesamtkosten (auf Basis Ø erzielbarer BSE)		59.98%	17'050'000	72.26%	15'405'000	112.48%	11'990'000

Tab. 2: Kosten einer Remote-Spielbank bei unterschiedlichen Szenarien

Sachanlagen und Software werden auf vier Jahre, die Initialkosten (Vorlaufkosten und Markteinführungskampagne) auf eine Dauer von zehn Jahren abgeschrieben.

Erwartungsgemäss liegen die Kosten im Szenario 80 mit CHF 17,0 Mio. am höchsten und sind beim Szenario 30 mit knapp CHF 12,0 Mio. am geringsten. Es wird aber auch deutlich, dass die Kosten nicht linear zurückgehen, sondern sich stark unterproportional vermindern. Ähnlich wie bei landbasierten Spielbanken generiert eine Remote-Spielbank auch einen betriebsnotwendigen, minimalen Kostenblock, der nicht unterschritten werden kann. Erschwerend kommt im Falle der Remote-Casinos hinzu, dass sie zumindest von einem Teil¹⁰ der vorbestehenden illegalen Anbieter Marktanteile zurückerobern müssen. Das führt – abhängig vom Szenario – zu sich umgekehrt proportional verändernden Marketingaufwendungen.

4.2.2 Verlauf der variablen Kosten

Die beiden bedeutenden Kostenpositionen „Lizenzabgaben Spielanbieter“ sowie „Zahlungsverkehrskosten“ sind linear abhängig von der Höhe des realisierten Bruttospielertrags. Die übrigen variablen Kostenpositionen sind primär abhängig von der An-

¹⁰ Abhängig von der Konzessionsvariante.

zahl der Kunden bzw. vom Umfang des Spielbetriebs; sie erhöhen sich bei steigendem Bruttospielertrag unterproportional. Die Marketingaufwendungen hingegen werden durch die dem jeweiligen Szenario zugrunde liegende Konkurrenzintensität durch das illegale Angebot beeinflusst.

Tabelle 3 verdeutlicht, dass für jede Million Franken Bruttospielertrag, die zusätzlich zur Ausgangsgrösse erwirtschaftet wird, ein variabler Kostenzuschlag eintritt, der in Prozenten vom Bruttospielertrag berechnet wird.¹¹ Die entsprechenden Zuschläge werden in Abhängigkeit vom insgesamt erzielten Bruttospielertrag differenziert, um Skaleneffekten Rechnung zu tragen. Auch im Bereich der variablen Kosten erfolgt zudem die Differenzierung nach den drei unterschiedenen Szenarien 80/60/30.

Modellannahmen Schweizer Remote Spielbanken: Entwicklung variable Kosten bei steigenden Umsätzen (in CHF)							
Gesamtes Marktvolumen	106'600'000	Szenario 80		Szenario 60		Szenario 30	
Marktausschöpfungsgrad		80%		60%		30%	
Bruttospielertrag aller Konzessionäre		85'280'000		63'960'000		31'980'000	
Ø Bruttospielertrag bei 3 Konzessionen		28'426'667		21'320'000		10'660'000	
Variable Kosten							
Zusatzkosten wenn BSE >		28'000'000	48'000'000	20'000'000	40'000'000	10'000'000	30'000'000
Personalkosten		2.50%	1.50%	2.50%	1.50%	2.00%	1.00%
Infrastruktur		0.60%	0.25%	0.30%	0.20%	0.30%	0.20%
Marketing und Kommunikation		8.00%	5.00%	9.00%	7.00%	10.00%	8.00%
Overhead inkl. Recht & Beratung		0.20%	0.10%	0.20%	0.10%	0.20%	0.10%
Lizenzabgaben Spielanbieter		14.15%	14.15%	14.15%	14.15%	14.15%	14.15%
Zahlungsverkehrskosten		6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%
Regulatorische Kosten		1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%
Zusatzabschreibungen		2.50%	1.00%	2.00%	1.00%	1.50%	0.50%
Variable Zusatzkosten		34.95%	29.00%	35.15%	30.95%	35.15%	30.95%

Tab. 3: Entwicklung der variablen Kosten bei unterschiedlichen Szenarien

4.2.3 Weitere Einflussfaktoren

Tabelle 4 zeigt den Investitions- und Kapitalbedarf bezogen auf die drei Szenarien sowie den Finanzierungsmix und die Ertragssteuerbelastung.

¹¹ Lesebeispiel: Wird im Szenario 80 ein Bruttospielertrag von CHF 29 Mio. (CHF 28 Mio. + CHF 1 Mio.) erzielt, fallen neben den Fixkosten von CHF 17.05 Mio. variable Kosten in der Höhe von CHF 349'500 an (= 34.95% von CHF 1 Mio.).

Modellannahmen Schweizer Remote Spielbanken: Investitionen - Kapitalbedarf - Finanzierung - Steuern (in CHF / %)				
Gesamtes Marktvolumen	106'600'000	Szenario 80	Szenario 60	Szenario 30
Marktausschöpfungsgrad		80%	60%	30%
Bruttospielertrag aller Konzessionäre		85'280'000	63'960'000	31'980'000
Ø Bruttospielertrag bei 3 Konzessionen		28'426'667	21'320'000	10'660'000
Investitionen / Grund-Kapitalbedarf				
Grundinvestition Sachanlagen & Software		10'000'000	9'500'000	8'000'000
Vorlaufkosten / Aufbaukosten		3'000'000	2'500'000	2'000'000
Initiale Marketingaufwendungen		3'000'000	4'000'000	5'000'000
Total initialer Investitions-/Kapitalbedarf		16'000'000	16'000'000	15'000'000
Umsatzabhängiger Kapitalbedarf				
Betriebsnotwendiges Umlaufvermögen				
inkl. Liquidität in Prozent des BSE		36%	36%	36%
Finanzierung				
Eigenfinanzierung		63%	63%	63%
Fremdfinanzierung		37%	37%	37%
Steuern				
Ertragssteuersatz		25%	25%	25%

Tab. 4: Investitions- und Kapitalbedarf bezogen auf die drei Szenarien sowie Finanzierungsmix und Ertragssteuerbelastung

Technische und betriebliche Anforderungen sowie regulatorische Vorgaben erfordern einen Grundinvestitionsbedarf von CHF 8 – 10 Mio. Hinzu kommen Vorlaufkosten, beispielsweise für die Erarbeitung der Konzessionseingabe sowie vom Kostenmodell abhängige Aufbaukosten. Als Grundinvestition eingerechnet sind initiale Aufwendungen für eine Markteinführungskampagne. Deren Zweck ist es, Spielumsätze, die heute im illegalen Bereich getätigt werden, in die neuen, legalen Angebote zu lenken.

Für die Berechnung der Eigenkapitalrendite einer Remote-Spielbank sind zusätzlich der umsatzabhängige Kapitalbedarf sowie die Finanzierungsverhältnisse zu berücksichtigen. Für deren Berechnung wurde auf die Verhältnisse bei den landbasierten Spielbanken abgestellt. Der umsatzabhängige Kapitalbedarf und auch der Finanzierungsmix entsprechen dem langjährigen Durchschnitt aller Schweizer Spielbanken in den Jahren 2007 – 2011 (Quelle: Jahresberichte ESBK). Der Fremdfinanzierungsanteil besteht weitgehend aus unverzinslichem, kurzfristigem Fremdkapital (v.a. aufgelaufene Spielbankenabgabe Rechnungsabgrenzungsposten). Verzinsliches Fremdkapital wurde nicht eingerechnet; in Anbetracht der Risiken ist in der ersten Konzessionsperiode tendenziell von einer vollständigen Eigenfinanzierung auszugehen.

Abbildung 3 zeigt die resultierenden Kosten bzw. den Betriebsaufwand einer Remote-Spielbank in Abhängigkeit vom erzielten Bruttospielerlös. Es wird deutlich, dass

- die Kosten mit zunehmendem Ertrag zwar wachsen; dieses Wachstum aber unterproportional ist;
- die Differenzierung nach den drei Szenarien 80, 60 und 30 nur zu geringen Kostenunterschieden führt;
- im Szenario 80 bei einem Bruttospielertrag von beispielsweise CHF 45 Mio. Kosten von CHF 22.8 Mio. (Fixkosten von 11.4 Mio. plus variable Kosten von ebenfalls CHF 11.4 Mio.) geschätzt werden, was einem hohen Kostenanteil von 50.7% entspricht (im vermeintlich kostenintensiveren landbasierten Spielbankenbereich betrug dieser Anteil im Jahr 2011 (inkl. Abschreibungen) über alle Spielbanken 45.7%).

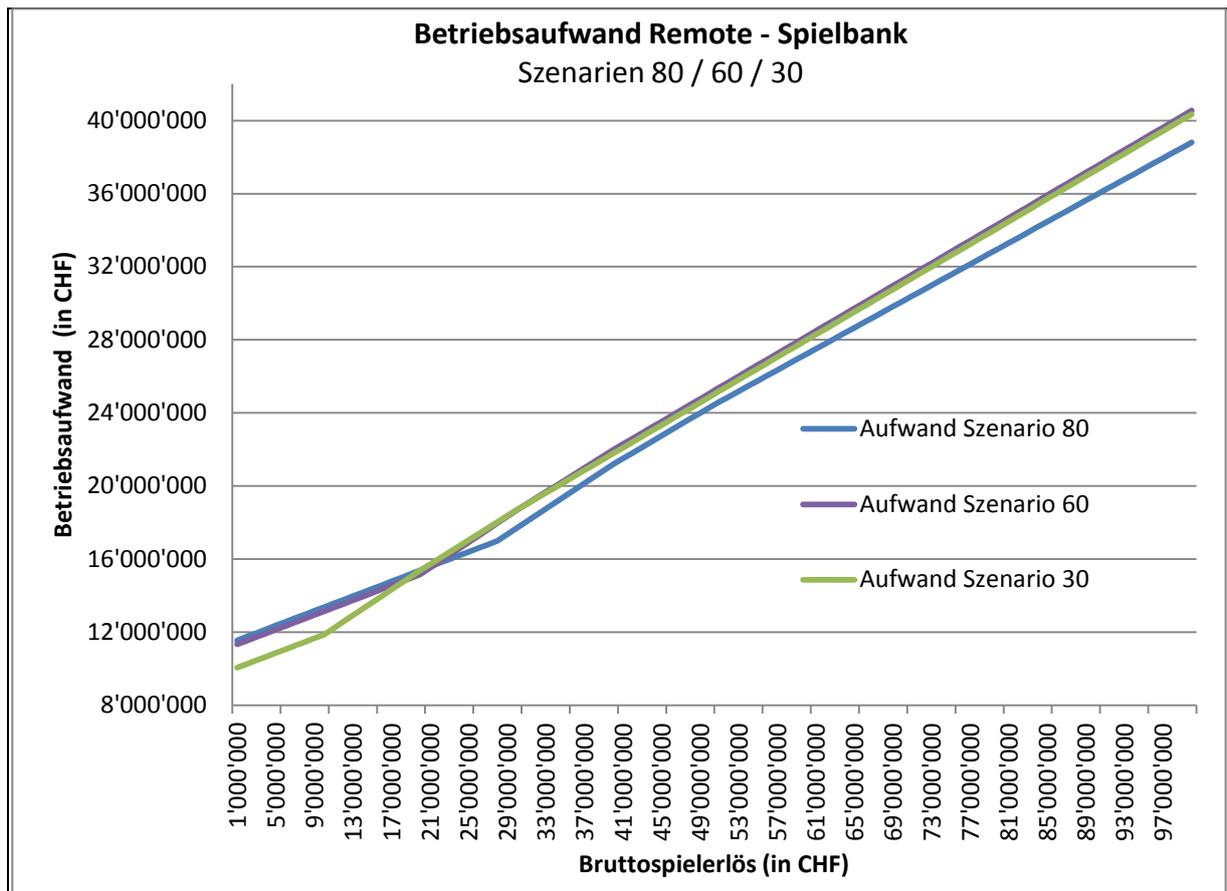


Abb. 3: Kosten einer Remote-Spielbank bei unterschiedlichen Szenarien

Analysiert man die Kostenstruktur von Remote-Spielbanken, fällt auf, dass die Kosten für die Spiellizenzen bzw. den Einkauf von Spielsoftware bei den einschlägigen Lieferanten, die Marketingkosten (insbes. Promotionen und Boni) und die Zahlungsverkehrskosten vergleichsweise hoch sind. Die Spielsoftware- und die Zahlungsverkehrslieferanten absorbieren einen erheblichen Teil der Wertschöpfung.

5. Teil III: Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe

5.1 Grundlagen

5.1.1 Bezugsrahmen und Zielvorgaben

Gleich wie die landbasierten sind auch die Remote-Spielbanken aufgrund von Art. 106 BV einer ertragsabhängigen Spielbankenabgabe zu unterstellen, die 80 Prozent der Bruttospielerträge nicht übersteigen darf. Für die landbasierten Spielbanken strebt das Spielbankengesetz (SBG) Unternehmen an, "deren wirtschaftliches Überleben bei guter Geschäftsführung und trotz hoher Besteuerung des Bruttospielertrages gewährleistet ist."¹² Entsprechend hat der Bundesrat nach Art. 41 Abs. 1 SBG den Abgabesatz so festzulegen, "dass nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte Spielbanken eine angemessene Rendite auf dem investierten Kapital erzielen können".

¹² Botschaft, S. 163.

Diese Vorgaben müssen auch für Remote-Spielbanken gelten. Zusätzlich ist anzustreben, dass das Abgabesystem keine Anreize schafft, Erträge des landbasierten in den Remote-Bereich zu verschieben oder umgekehrt. Es entstünden entsprechende Nachteile sowohl zulasten des Fiskus bzw. der AHV (reduzierter Gesamtertrag aus Spielbankenabgaben) als auch zulasten jener landbasierten Spielbanken, die nicht über ein eigenes Remote-Angebot verfügen. Deshalb soll die Remote-Spielbankenabgabe so angesetzt werden, dass die Rendite auf dem investierten Kapital im landbasierten und im Remote-Bereich möglichst gleichwertig ist.

Das Prinzip gleich langer Spiesse ist auch im Wettbewerb zwischen den Remote-Angeboten der Lotteriegesellschaften und den Remote-Spielbanken zu beachten. Deshalb muss die Remote-Spielbankenabgabe zugleich so bemessen werden, dass die Remote-Spielbanken im Wettbewerb mit den Remote-Angeboten der Lotteriegesellschaften jedenfalls dort bestehen können, wo die beiden Bereiche vergleichbare Spiele anbieten (z.B. virtuelle Geldspielautomaten / Instant-Lose).

Schliesslich muss das Verfahren zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe auch dem Umstand Rechnung tragen, dass sich das Marktvolumen voraussichtlich ungleich auf die verschiedenen Anbieter verteilen wird (siehe Ziff. 6) und dass die Konkurrenzierung durch überaus attraktive ausländische Angebote ohne Schweizer Erlaubnis teilweise bestehen bleiben dürfte (siehe Ziff. 5).

Im Lichte dieser Überlegungen ergibt sich die folgende schematische Darstellung für den zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe massgebenden Bezugsrahmen:

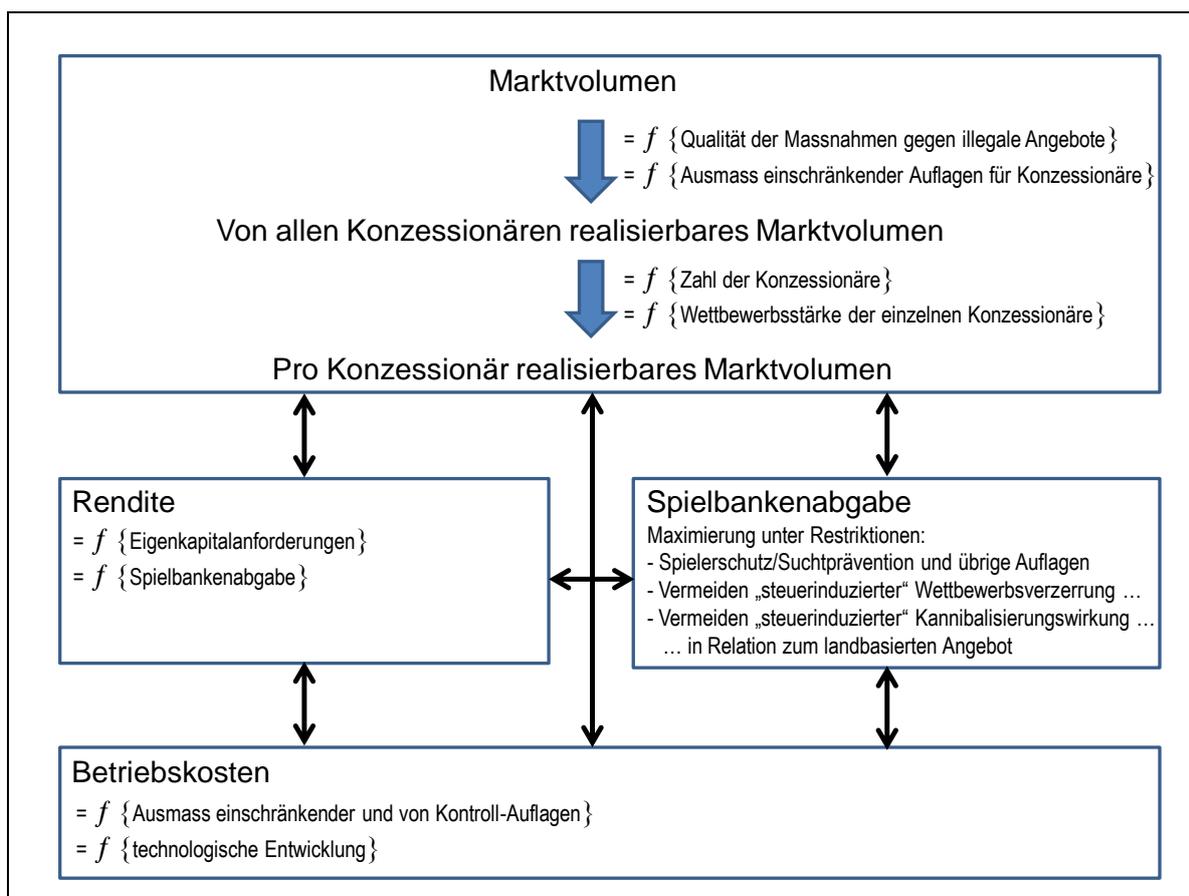


Abb. 4: Bezugsrahmen für die Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe¹³

5.1.2 Spielbankenabgabe der landbasierten Spielbanken

Das regulatorische Umfeld der landbasierten Spielbanken ist insbesondere durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet:

- Die Regulierungsdichte ist im internationalen Vergleich hoch, insbesondere auch in den Bereichen Spielerschutz, Geldwäschereiabwehr und Spielangebot.
- Die behördliche Aufsicht über die Spielbanken ist sehr strikt, auch im internationalen Vergleich.
- Hieraus ergeben sich Vorteile für die Reputation der Spielbanken und deren gesellschaftliche Akzeptanz, aber auch finanzielle Nachteile (erhöhte Betriebskosten; unausgeschöpftes Marktpotenzial).
- Durch die Begrenzung der Anzahl Konzessionen (derzeit 21) und deren räumliche Verteilung ergeben sich regionale Quasi-Monopole mit stark unterschiedlichen Ertragsvolumina der einzelnen Spielbanken (BSE von CHF 3 Mio. – 104 Mio.). Diese Unterschiede spiegeln sich in der Grösse der Spielbanken (20 – 233 Mitarbeiter) und deren jährlichen Aufwänden¹⁴ (CHF 2.6 Mio. – 44.3 Mio.)¹⁵.

¹³ Eine Erklärung der in Abb. 4 verwendeten Begriffe und Wirkungszusammenhänge befindet sich im Detailbericht unter Ziffer 12.2.

¹⁴ Inkl. Unternehmenssteuer.

¹⁵ Alle Werte für 2011.

Das aktuelle System der Spielbankenabgabe trägt diesen Disparitäten relativ gut Rechnung, indem eine Kombination von festem Basisabgabesatz und linearer Progression zur Anwendung gelangt. Im Einzelnen gelten folgende Abgabesätze¹⁶:

- für Bruttospielerträge (BSE) bis 10 Mio. CHF: 40% vom BSE ("Basisabgabesatz");
- für jede weitere Million CHF BSE steigt der Grenzabgabesatz um 0.5%;
- Höchstsatz 80%.

Hieraus ergeben sich breite Spannen der Gewinne nach Steuern (2011: Verlust von CHF 4.5 Mio. bis Gewinn von CHF 12.7 Mio.) und der Eigenkapitalrenditen (2011: minus 77.1 bis plus 48.8% - Details siehe nachfolgende Tabelle).

RENTABILITÄT DES EIGENKAPITALS (ROE)																	
Quelle: Jahresberichte ESBK, in einzelnen Positionen korrigiert																	
Landbasierte Casinos	Kat.	JB 2006	Jahresbericht 2007			Jahresbericht 2008			Jahresbericht 2009			Jahresbericht 2010			Jahresbericht 2011		
		EK KCHF	JG KCHF	EK KCHF	ROE %												
CASINOS WESTSCHWEIZ																	
Crans Montana	B	10270	6769	12839	58.58%	6546	13205	50.27%	5369	12599	41.61%	5641	13146	43.82%	6013	13514	45.11%
Courrendlin	B	5445	1629	6829	26.54%	2871	9225	35.77%	2863	9005	31.41%	3340	8645	37.85%	3966	9446	43.85%
Fribourg/Granges Paccot	B	8986	3443	12000	32.81%	5133	16327	36.24%	5587	13857	37.02%	5503	14229	39.19%	5925	14282	41.56%
Meyrin	B	26431	16001	31102	55.62%	14137	29779	46.44%	14928	30027	49.92%	13230	28193	45.45%	12094	26841	43.95%
Montreux	A	64082	13957	77182	19.76%	15683	87565	19.04%	15936	63110	21.15%	12195	55166	20.62%	11810	64156	19.80%
Total Casinos Westschweiz		115'214	41'799	139'952	32.76%	44'370	156'101	29.97%	44'683	128'598	31.39%	39'909	119'379	32.19%	39'808	128'239	32.15%
CASINOS TESSIN																	
Locarno	B	15903	7128	17661	42.47%	5646	13465	36.28%	5787	13252	43.32%	4419	11532	35.66%	3681	15213	27.53%
Lugano	A	48270	3673	51543	7.36%	188	49731	0.37%	1913	51644	3.77%	992	50936	1.93%	97	50033	0.19%
Mendrisio	B	45478	26825	60303	50.72%	15761	56064	27.09%	14059	58123	24.62%	11517	57640	19.90%	8301	55941	14.62%
Total Casinos Tessin		109'651	37'626	129'507	31.47%	21'595	119'260	17.36%	21'759	123'019	17.96%	16'928	120'108	13.93%	12'079	121'187	10.01%
CASINOS DEUTSCHSCHWEIZ																	
Baden	A	35461	12358	37094	34.07%	13562	39298	35.51%	15146	41816	37.34%	10150	41816	24.27%	12937	35459	33.48%
Bad Ragaz	B	13845	4221	8267	38.18%	5479	9872	60.41%	5659	10073	56.75%	4846	9251	50.16%	4393	8761	48.77%
Basel	A	39523	14135	42158	34.61%	13826	38484	34.29%	13071	39055	33.71%	10589	37144	27.79%	5329	32473	15.31%
Bern	A	21175	9012	23586	40.27%	10388	25430	42.39%	9427	26057	36.62%	7928	25585	30.70%	8147	26732	31.14%
Davos	B	2948	-11	2937	-0.37%	-247	2689	-8.78%	-556	2133	-23.06%	-99	2234	-4.53%	-262	2272	-11.64%
Interlaken	B	6664	1814	7979	24.78%	1883	6803	25.48%	970	7273	13.78%	1027	7801	13.63%	802	4637	12.89%
Luzern	A	17038	4188	20791	22.14%	4207	20759	20.25%	3776	20766	18.19%	2914	20200	14.23%	2350	19795	11.75%
Pfäffikon	B	15403	6708	16439	42.13%	7558	17452	44.60%	6972	17512	39.88%	7225	18353	40.29%	7285	18822	39.19%
Schaffhausen	B	10919	958	11145	8.68%	37	10212	0.35%	-1035	9021	-10.76%	-1617	7404	-19.69%	-4527	4337	-77.11%
St. Gallen	A	16790	8454	19120	47.06%	7085	18012	38.16%	5725	20677	29.59%	5012	20388	24.41%	5506	17726	28.89%
St. Moritz	B	4263	779	5042	16.74%	114	5110	2.25%	-463	4648	-9.49%	94	4742	2.00%	-674	4068	-15.31%
Zermatt	B																
Total Casinos Deutschschweiz		184'029	62'616	194'558	33.08%	63'892	194'121	32.88%	58'692	199'031	29.86%	48'069	194'918	24.40%	41'285	175'082	22.32%
TOTAL CASINOS		408'894	142'041	464'017	32.54%	129'857	469'482	27.82%	125'134	450'648	27.20%	104'906	434'405	23.71%	93'172	424'508	21.70%
TOTAL CASINOS KATEGORIE	A	242'339	65'777	271'474		64'939	279'279		64'994	263'125		49'780	251'235		46'176	246'374	
TOTAL CASINOS KATEGORIE	B	166'555	76'264	192'543		64'918	190'203		60'140	187'523		55'126	183'170		46'996	178'134	
TOTAL CASINOS		408'894	142'041	464'017		129'857	469'482		125'134	450'648		104'906	434'405		93'172	424'508	
RENTABILITÄT DES EIGENKAPITALS KAT. A			25.6%			23.6%			24.0%			19.4%			18.6%		
RENTABILITÄT DES EIGENKAPITALS KAT. B			42.5%			33.9%			31.8%			29.7%			26.0%		
Formel zur Berechnung Rentabilität des Eigenkapitals (ROE):																	
Jahresgewinn x 100																	
÷ Eigenkapital																	
EK = Eigenkapital / JG = Jahresgewinn / JB = Jahresbericht																	

Tab. 5: Rentabilität des Eigenkapitals der landbasierten Spielbanken 2007 - 2011

2011 erzielten acht Spielbanken eine Eigenkapitalrendite zwischen 31 und 49%, drei Spielbanken eine solche zwischen 20 und 30 %, fünf Spielbanken eine solche zwischen 0 und 19% und drei kleine Spielbanken teils herbe Verluste. Insgesamt ist seit 2008 in der Deutschschweiz und vor allem im Tessin eine Erosion der in den Vorjahren recht

¹⁶ Art. 82 VSBG. B-Konzessionäre geniessen unter gewissen Voraussetzungen eine Ermässigung bei Verwendung von Ertragsteuern für öffentliche Interessen oder gemeinnützige Zwecke (Art. 85 VSBG) oder bei Abhängigkeit von saisonalem Tourismus (Art. 86 VSBG).

hohen Eigenkapitalrenditen¹⁷ zu beobachten, überwiegend zurückzuführen auf neue Konkurrenz im grenznahen Ausland, Rauchverbote, den Wertverlust des Euro für Besucher aus dem angrenzenden Ausland, das Wachstum des illegalen Glücksspiels (landbasiert und Internet) sowie Wirkungen der Sozialkonzepte (verbunden mit dem Ausweichen gesperrter Spieler auf ausländische und illegale Angebote).

Die Wirkungen des Abgabesystems für landbasierte Spielbanken lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Es schafft zweckmässige Anreize für eine optimale Standortwahl (zwecks Ausschöpfung des Marktpotenzials), für ein attraktives Spielangebot und ein griffiges Kostenmanagement der Anbieter.
- Es limitiert überhöhte Renditen, kann aber kleinere Spielbanken mit geringerem Einzugsgebiet in eine schwierige Lage bringen.
- Es lässt keinen finanziellen Spielraum für grosszügige Annexangebote.
- Insgesamt wird eine hohe Abschöpfung zugunsten der Allgemeinheit erzielt.¹⁸

5.1.3 Remote-Glücksspielbesteuerung im Ausland

Alle europäischen Staaten, die Remote-Spielbanken erlauben¹⁹, erheben von diesen zusätzlich zu den gewöhnlichen Unternehmenssteuern eine Sonderabgabe. Berechnungsgrundlage sind in der Regel die Bruttospielerträge²⁰, ausnahmsweise die Spieleinsätze²¹. Einzelne Länder wenden für verschiedene Spielformen unterschiedliche Abgabesätze an, die den Unterschieden der erzielbaren Gewinnmargen Rechnung tragen und teils auch eine Lenkungsfunktion ausüben sollen. Soweit die Bruttospielerträge von Remote-Spielbankenspielen besteuert werden, gelten in allen westeuropäischen Ländern fixe Abgabesätze und sind diese wesentlich niedriger als für die landbasierten Spielbanken:

	Abgabesatz in % des BSE	betroffene Spielbankenspiele
Belgien	11	Alle
Dänemark	20	Alle
Grossbritannien	15	Alle
Italien	20	alle ausser Pokerturniere
Spanien	25	alle

Tab. 5: Abgabesätze in westeuropäischen Ländern mit Sonderabgaben auf dem BSE von Remote-Spielbankenspielen

¹⁷ Aufgrund dieser hohen Renditen wurde die Bemessungsgrundlage für die Abgaben der Spielbanken des Typs A auf den 1.1.2010 angepasst, indem für diese der Schwellenwert, ab dem bei der Spielbankenabgabe die Progression einsetzt, herabgesetzt wurde.

¹⁸ In den Jahren 2009 bis 2011 betrug die Spielbankenabgabe im Durchschnitt über alle Spielbanken 51.1, 51.8 und 50.84%.

¹⁹ In Deutschland ist das Angebot von Remote-Spielbanken verboten, in Frankreich ist nur Poker erlaubt.

²⁰ Bzw. die von der Remote-Spielbank erhobene Taxe ("rake") bei Poker und ähnlichen Spielen ohne Beteiligung der Spielbank am Spielverlust-Risiko.

²¹ Z. B. Österreich: für alle Spiele ausser Lotterien und Pokerturnieren; Frankreich: Poker; Italien: Pokerturniere, Lotterien, Wetten.

Für die Schweiz erscheint unter dem Gesichtspunkt der angestrebten wirtschaftlichen Gleichwertigkeit zwischen landbasierten und Remote Spielbanken die Verwendung eines fixen Abgabesaßes unzweckmässig. Abbildung 4 zeigt, dass

- bei einem fixen Satz bei zunehmender Höhe des erzielten Bruttospielertrags sehr hohe Bruttogewinne der Konzessionäre²² resultieren würden;
- bei einem progressiven Abgabesaß nicht nur diese übermässig hohen Bruttogewinne begrenzt werden können, sondern gleichzeitig im Bereich geringer erzielter Bruttospielerträge auch eine tiefere Abgabebelastung vorgesehen werden kann.

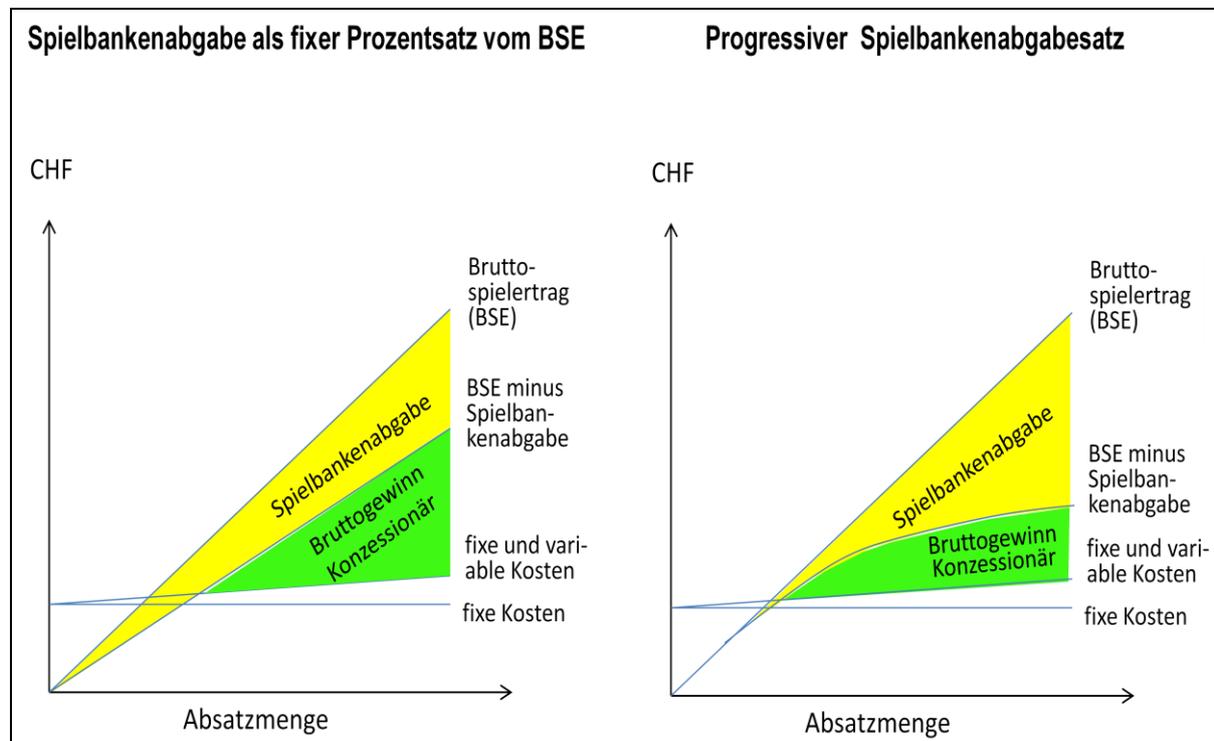


Abb. 5: Groschematische Darstellung der Wirkungen einer fixen und einer progressiv gestalteten Spielbankenabgabe

Abbildung 5 zeigt vorerst lediglich die grundsätzlichen Wirkungen der beiden Steuerabgabesaß-Varianten. Zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten wie der Einsatz von bestimmten Schwellenwerten, ab welchen Prozentsätze variiert oder von einer fixen auf eine progressive Besteuerung gewechselt wird, sind später zu diskutieren.

Wegen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen lassen sich die Werte aus Tabelle 5 nicht unbesehen auf schweizerische Verhältnisse übertragen. So übersteigen z. B. die Marktvolumina von Grossbritannien, Italien und Spanien dasjenige der Schweiz um ein Vielfaches. Sodann sehen die in der Tabelle aufgeführten Länder mit Ausnahme Belgiens keine gesetzliche Beschränkung der Anzahl Konzessionen vor, was zumindest zu Beginn zu einem sehr intensiven (Verdrängungs-)Wettbewerb führt. Als Erkenntnis aus dem internationalen Vergleich kann immerhin gelten, dass Remote-Spielbankenanbieter ohne Monopolstellung nur überlebensfähig sind, wenn die bruttospielertragsabhängige Sonderabgabe im Vergleich zum landbasierten Bereich niedrig ausfällt²³. Falls sich in-

²² Gewinne für die Aktionäre vor Abzug der Ertragssteuern.

²³ Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit ohne Erkenntnisgewinn bleiben all jene kleinen europäischen Territorien (mit ihren extrem niedrigen Abgabesaßesätzen), deren Anbieter - oftmals oh-

dessen nur einer oder zwei Anbieter auf dem Markt behaupten können und diese hohe Bruttospielerträge erwirtschaften, resultieren monopol-ähnliche Situationen, bei welchen es dem Konzessionsgeber möglich sein muss, höhere Abgabesätze zur Anwendung zu bringen.

5.2 Zielkonformes Modell einer Remote-Spielbankenabgabe

5.2.1 Anforderungen

Gestützt auf die vorangehend dargestellten Überlegungen und Daten soll das Modell einer Remote-Spielbankenabgabe insbesondere den folgenden Anforderungen genügen:

- (1) Es soll bei Vergabe von wenigen Konzessionen und bei guter Geschäftsführung eine **angemessene Rendite** auf dem investierten Kapital²⁴ und dem Ertragsvolumen **angemessene Unternehmensgewinne** ermöglichen.
- (2) Im Dienste der Konsistenz und Nachvollziehbarkeit sollen die Eckpfeiler des Modells **analog zur Spielbankenabgabe für landbasierte Spielbanken** gestaltet sein, indem eine Kombination von festem Basisabgabesatz mit anschliessender Progression zur Anwendung gelangt.
- (3) Dem **hohen Fixkostenanteil** bei Remote-Spielbanken soll durch einen niedrigen Basisabgabesatz Rechnung getragen werden.
- (4) Den mit steigenden Erlösen einhergehenden **rückläufigen variablen Zusatzkosten** soll mit einer Progressionsskala Rechnung getragen werden, die überhöhte Renditen ausschliesst.

Für die "**angemessene Rendite auf dem investierten Kapital**" ist eine betriebswirtschaftlich und politisch akzeptable Bandbreite zu definieren. Bei den landbasierten Spielbanken erzielten im Zeitraum 2007-2011 drei Viertel der Spielbanken eine mittlere Eigenkapitalrendite von 17 oder mehr Prozent²⁵ bei einem umsatzgewichteten Durchschnitt von rund 29%.²⁶ Diese Werte sollen angesichts des bei Remote-Spielbanken eher noch erhöhten Unternehmerrisikos als Richtschnur dienen. Dieses erhöhte Risiko gründet insbesondere auf den Unsicherheiten über die Wirksamkeit der geplanten Eindämmungsmassnahmen für den Zugang zu ausländischen Anbietern ohne schweizerische Konzession und für Finanztransaktionen mit solchen.

5.2.2 Modellvorschlag

Zur Entwicklung eines zielkonformen Abgabesystems für Remote-Spielbanken wurde im Rahmen eines schrittweisen Annäherungsprozesses eine Vielzahl von Versionen entworfen, durchgerechnet und wieder verworfen, weil sie nicht zielkonform waren. Dabei wurden auch Sensitivitätsanalysen realisiert (insbesondere alternative Kostenszenarien), um ein Modell vorschlagen zu können, das in Bezug auf die angestrebten Zielgrößen stabil ist. Schliesslich erwies sich das folgende Abgabemodell als zielführendste Variante. Es ist gekennzeichnet durch eine Kombination von festem Basisabgabesatz

ne lokale Erlaubnis - international tätig sind. Das betrifft insbesondere Alderney, Gibraltar, die Isle of Man und Malta.

²⁴ Zur Begründung dieses Wertes siehe nachfolgenden Absatz.

²⁵ Baden 33%; Bad Ragaz 51%; Basel 29%; Bern 36%; Crans Montana 48%; Courrendlin 35%; Fribourg/Granges Pacot 37%; Interlaken 18%; Locarno 37%; Luzern 17%; Mendrisio 28%; Meyrin 48%; Montreux 20%; Pfäffikon 41%; St. Gallen 34% (siehe Tabelle 5).

²⁶ Die übrigen 5 Spielbanken erzielten deutlich niedrigere Renditen oder Verluste.

und zunächst steiler, danach abflachender Progression. Im Einzelnen sollen die folgenden Abgabesätze gelten:

- **Basisabgabesatz:** 10% vom BSE für Bruttospielerträge (BSE) bis CHF 15 Mio.
- **Progression** mit folgenden Stufen:
 - zwischen CHF 15 Mio. und 35 Mio. BSE steigt der Grenzabgabesatz für jede weitere Million CHF um 2.0%;
 - zwischen CHF 35 Mio. und 45 Mio. BSE steigt der Grenzabgabesatz für jede weitere Million CHF um 1.0%;
 - zwischen CHF 45 Mio. und 55 Mio. BSE steigt der Grenzabgabesatz für jede weitere Million CHF um 0.5%;
 - zwischen CHF 55 Mio. und 105 Mio. erhöht sich der Grenzabgabesatz in Schritten von jeweils CHF 10 Mio. mehr BSE um je 1% von 65% auf 69%²⁷;
 - über CHF 105 Mio. BSE beträgt der Grenzabgabesatz 70.0% (Höchstsatz).^{28 29}

Ein Vergleich der Grenzabgabesätze gemäss dem hier vorgeschlagenen System für Remote-Spielbanken mit demjenigen für landbasierte Spielbanken ergibt folgendes Bild:

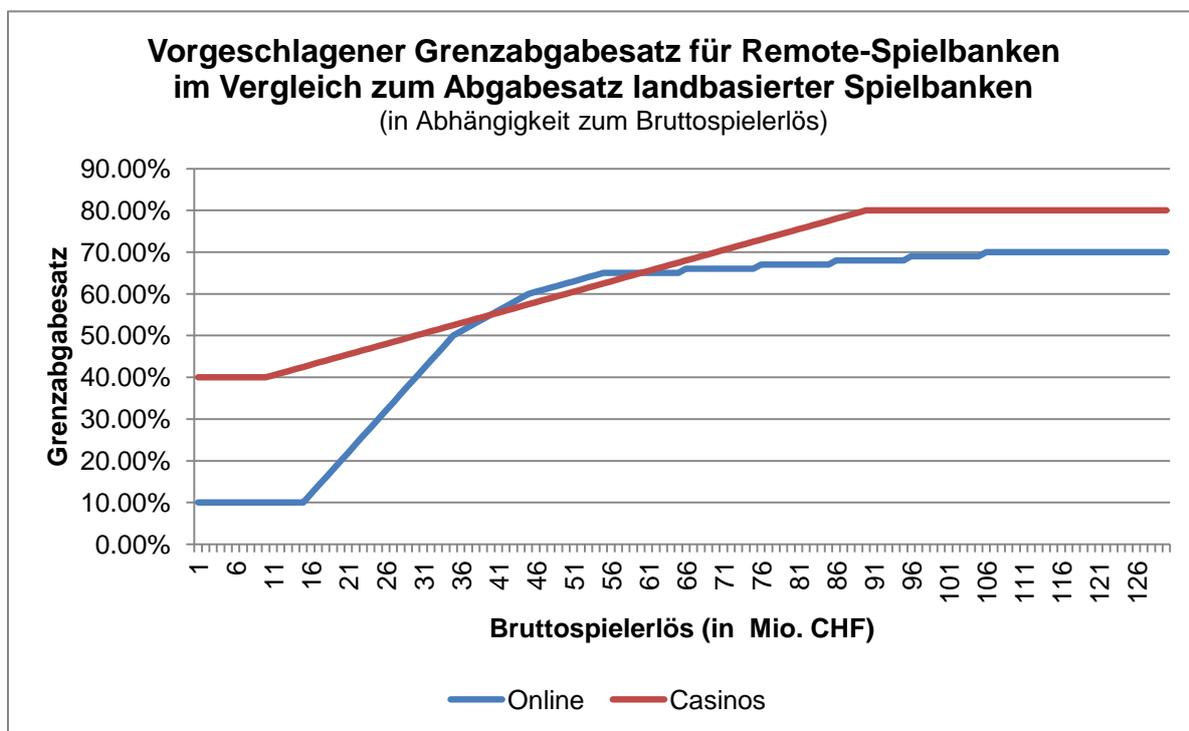


Abb. 6: Grenzabgabesätze auf dem BSE von Remote- und landbasierten Spielbanken

²⁷ Zwischen CHF 55 Mio. und 65 Mio. BSE beträgt der Grenzabgabesatz 65.0%; zwischen CHF 65 Mio. und 75 Mio. BSE beträgt der Grenzabgabesatz 66.0%; zwischen CHF 75 Mio. und 85 Mio. BSE beträgt der Grenzabgabesatz 67.0%; zwischen CHF 85 Mio. und 95 Mio. BSE beträgt der Grenzabgabesatz 68.0%; zwischen CHF 95 Mio. und 105 Mio. BSE beträgt der Grenzabgabesatz 69.0%.

²⁸ Ein höherer Grenzabgabesatz (z. B. von 80%, wie für die landbasierten Spielbanken) ist nicht zielkonform, weil die Unternehmensergebnisse von Remote-Spielbanken mit sehr hohen Bruttospielerträgen mit derart hohen Abgabesätzen sinken würden. Dies ist vor allem auf die hohen Kosten für die Spiel-Lizenzen bzw. –Software und den Zahlungsverkehr zurückzuführen.

²⁹ Ebenfalls nicht als zielkonform erwiesen sich Varianten mit linearem Anstieg des Grenzabgabesatzes.

Ein Vergleich der Gesamtabgabesätze ergibt folgendes Bild:

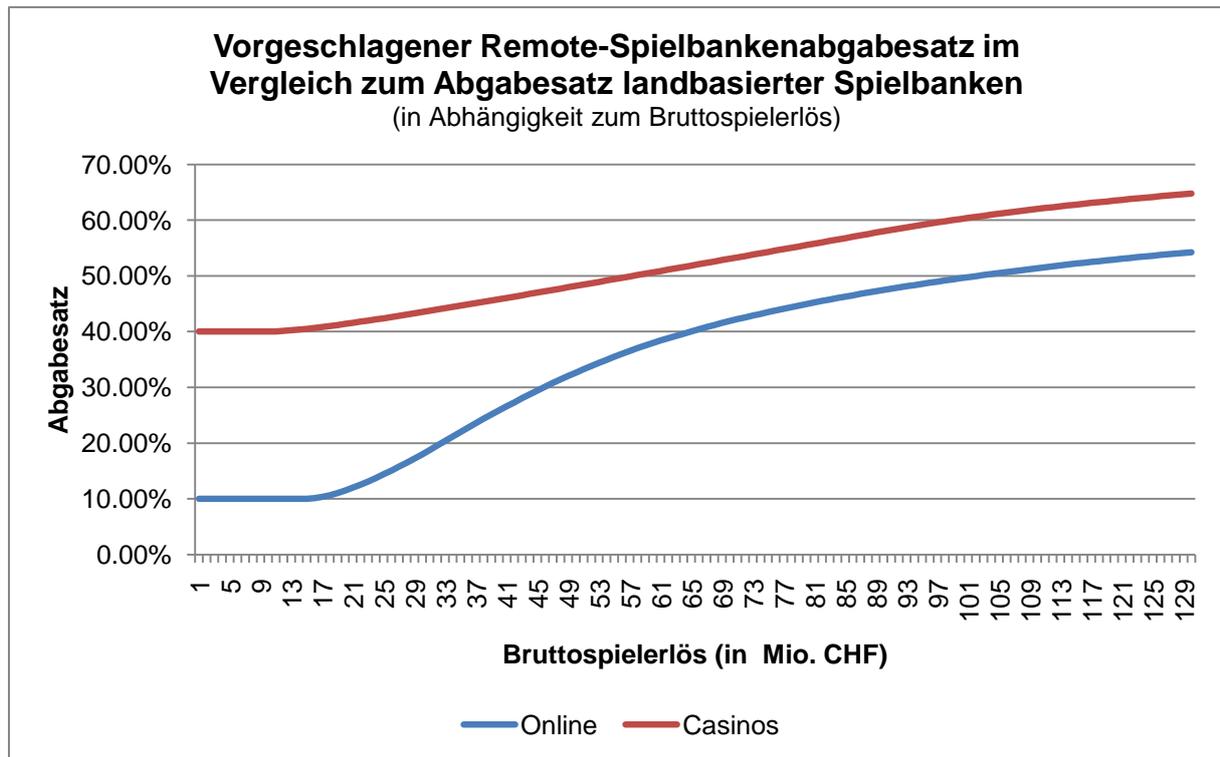


Abb. 7: Gesamtabgabesatz auf dem BSE von Remote- und landbasierten Spielbanken

5.3 Resultierende Unternehmensergebnisse und Eigenkapitalrenditen

Abbildung 8 zeigt, wie sich das **Unternehmensergebnis**³⁰ des einzelnen Remote-Spielbankenkonzessionärs in Abhängigkeit vom erzielten Bruttospielertrag (BSE) bei den drei Szenarien 80/60/30 unter Verwendung des vorgeschlagenen Abgabemodells entwickelt. Ergänzend wird auch der Kostenverlauf (Betriebsaufwand) abgebildet. Der Aussage im Titel der dreiteiligen Abbildung liegt die exemplarische Modell-Prämisse zugrunde, dass drei Konzessionäre mit jeweils gleich hohen Marktanteilen das durch die legalen Anbieter erschlossene Marktpotenzial unter sich aufteilen.

Weil die Gesamtkosten für den Aufbau und Betrieb einer Remote-Spielbank bei den drei Szenarien nicht allzu weit auseinander liegen, liegt auch die **Gewinnschwelle** (Break-even) bei allen drei Szenarien mit Werten zwischen CHF 15 – 17 Mio. eng beisammen (vgl. drei Grafiken in Abb. 8).

Der für die Konzessionäre entscheidende Unterschied liegt im ausschöpfbaren Marktpotenzial: Während das durchschnittliche Ertragspotenzial eines Konzessionärs beim Szenario 80 rund CHF 28 Mio. beträgt, liegt dieser Wert im Szenario 60 bei CHF 21 Mio. und beim Szenario 30 bei lediglich CHF 10.7 Mio. (vgl. schwarze vertikale Linie in Abb. 8).

³⁰ Gewinn bzw. Verlust nach Abgaben.

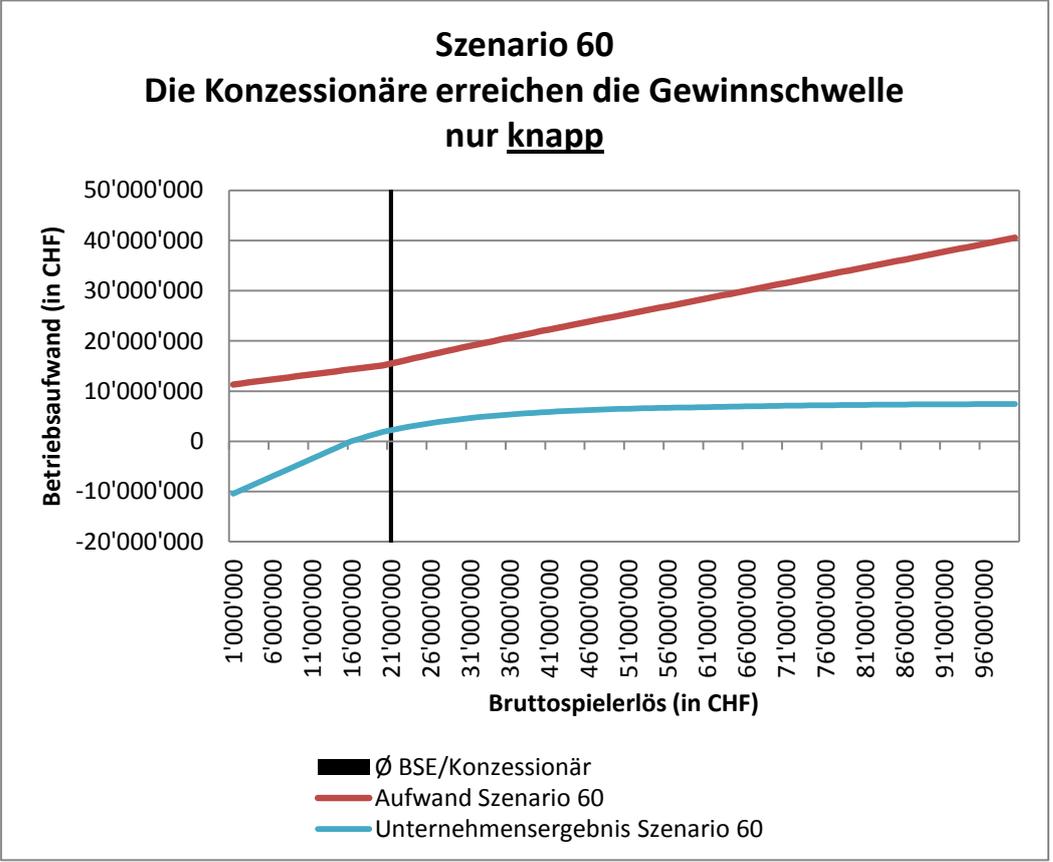
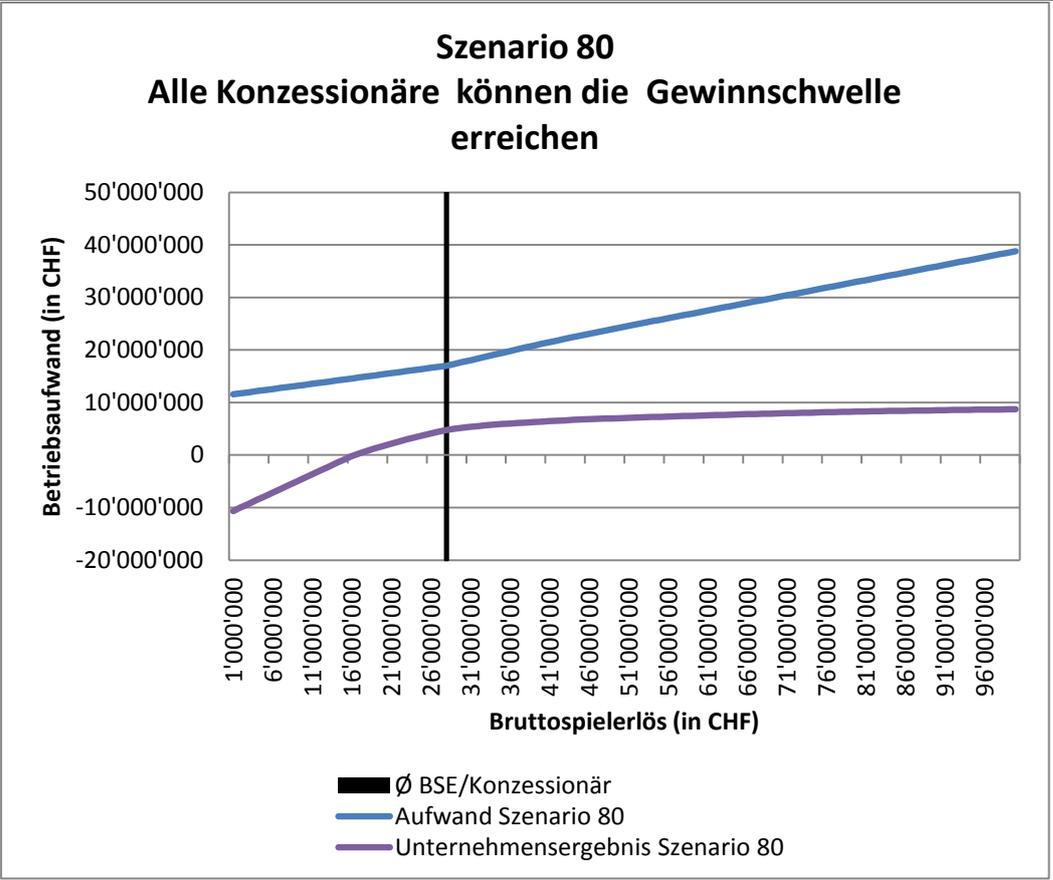


Abb.8: Unternehmensergebnis in Abhängigkeit vom BSE (Teil 1)

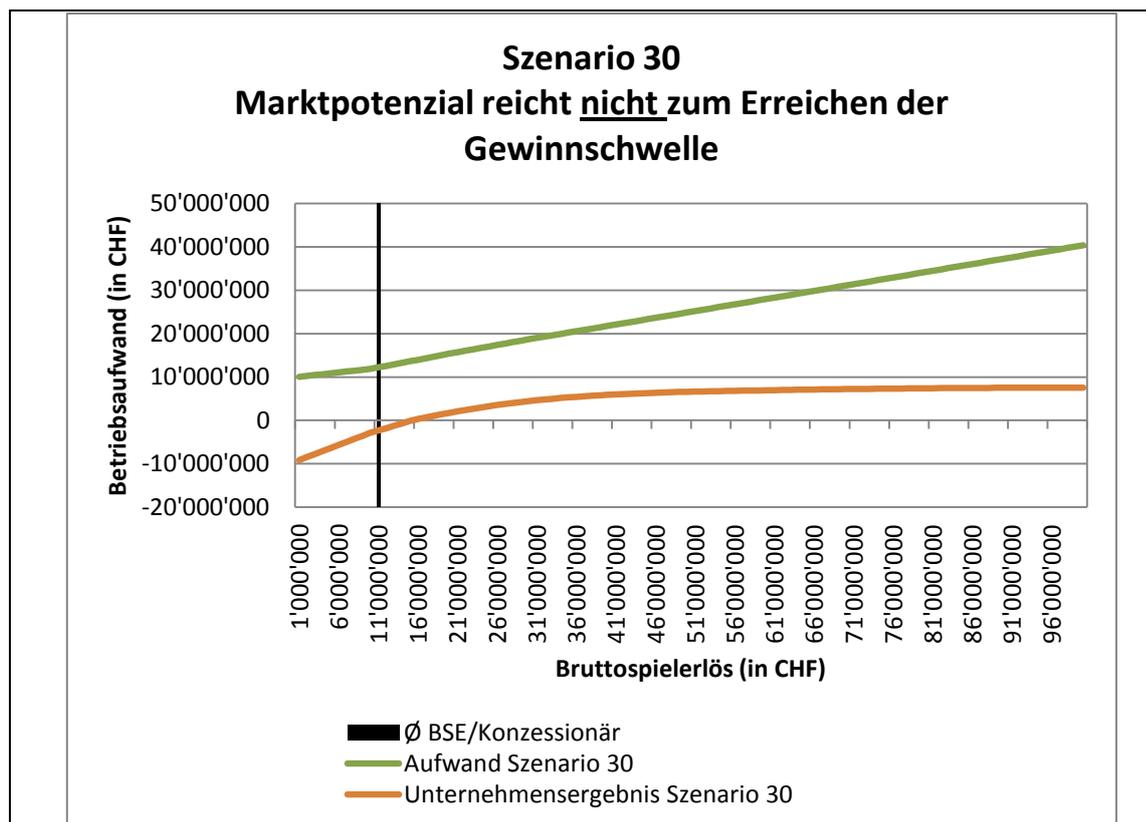


Abb.8: Unternehmensergebnis in Abhängigkeit vom BSE (Teil 2)

Damit die Remote-Spielbank beim **Szenario 80** keine Verluste erzielt, muss sie einen Bruttospielertrag von mindestens CHF 17 Mio. erzielen, was 20% des gesamten Marktpotenzials in diesem Szenario entspricht. Hieraus ergibt sich, dass bei diesem Szenario drei Konzessionäre nebeneinander bestehen können, solange die beiden stärksten zusammen nicht mehr als 80% des Marktpotenzials ausschöpfen. Beim **Szenario 60** betragen die entsprechenden Werte CHF 16 Mio. bzw. 25% des Marktpotenzials. Hier können drei Konzessionäre nur unter der Voraussetzung nebeneinander existieren, dass sie das Marktpotenzial zu ungefähr gleichen Teilen ausschöpfen. Realistischer erscheint bei diesem Szenario, dass nur zwei Anbieter überlebensfähig wären. Beim **Szenario 30** müsste der einzelne Anbieter einen BSE von CHF 16 Mio. und somit mindestens 50% des zudem von illegalen Anbietern hart umkämpften Marktpotenzials erzielen, um verlustfrei operieren zu können. Realistisch betrachtet wäre beim Szenario 30 wohl nur ein einziger Anbieter wirtschaftlich überlebensfähig.

Untersucht man das vorgeschlagene Modell daraufhin, welche **Eigenkapitalrenditen** die Remote-Spielbanken in Abhängigkeit vom BSE erwirtschaften können, so ergibt sich ein ähnliches Bild (vgl. Abbildung 9). Ab einem Bruttospielertrag von CHF 16 – 17 Mio. steigt die Eigenkapitalrendite aufgrund der degressiv verlaufenden variablen Kosten rasch an und erreicht zwischen 25 – 50 Mio. Bruttospielertrag die Höchstwerte zwischen 20 – 33%. Beim Szenario 80 sind die Konzessionäre in der Lage, die in der Aufbauphase erlittenen Verluste wettzumachen und eine angemessene Abgeltung des hohen Investitionsrisikos zu erzielen. Die ab einem Bruttospielertrag von CHF 15 Mio. - 20 Mio. erzielbaren Skaleneffekte werden durch die markant ansteigende Spielbankenabgabe weitgehend abgeschöpft; der erzielbare Unternehmensgewinn erhöht sich nur noch moderat. Die Eigenkapitalrendite entwickelt sich ab rund CHF 50 Mio. Bruttospielertrag leicht rückläufig, dies bei allerdings weiterhin leicht ansteigenden betragsmässigen Unternehmensgewinnen (vgl. auch Tab. 7) und Eigenkapitalrenditen von über 20%. Bei

einem realisierten Bruttospielertrag von über CHF 50 Mio. dürfte es einem Konzessionär möglich sein, Fremdkapital einzusetzen und damit die Eigenkapitalrendite zu optimieren. Die gleichen Entwicklungsverläufe gelten beim Szenario 60, allerdings in abgeschwächter Form. Beim Szenario 30 liegen die Verhältnisse insofern anders, als bedingt durch das stark limitierte Marktpotenzial das Erreichen der kritischen Umsatzschwelle sehr schwierig bis fast aussichtslos ist.

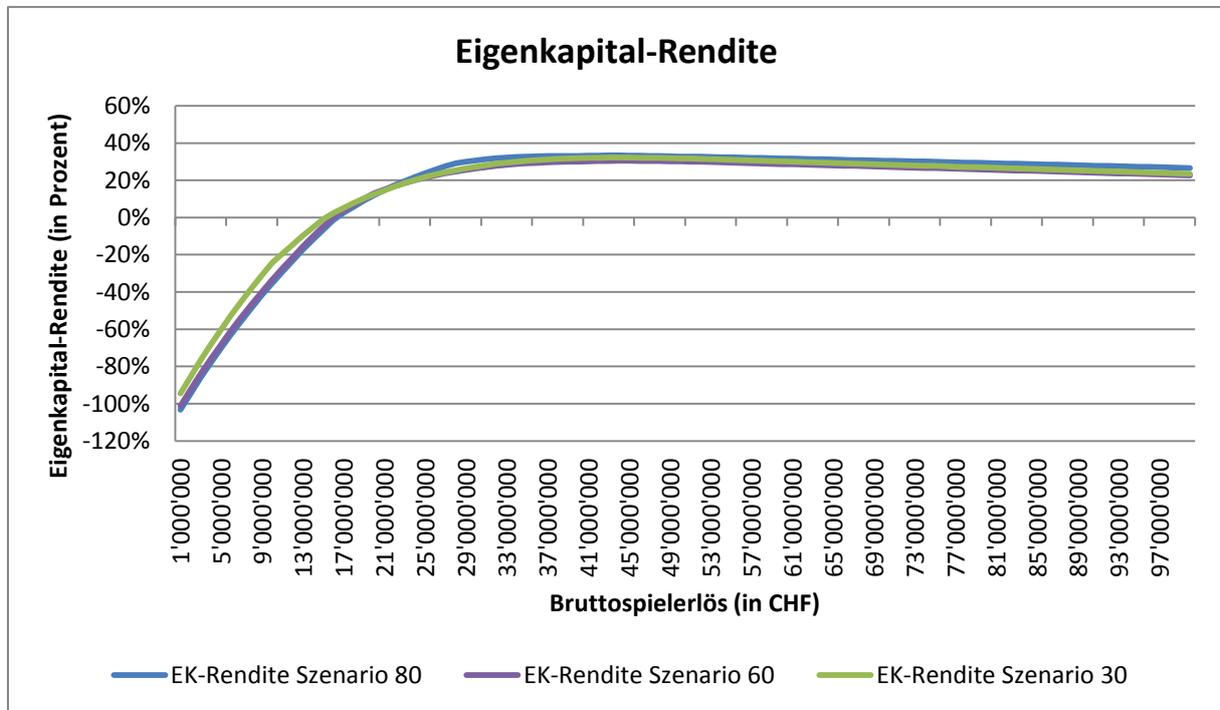


Abb. 9: Eigenkapitalrenditen in Abhängigkeit vom BSE

5.4 Sensitivitätsanalyse

Um zu prüfen, ob das vorgeschlagene Modell zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe stabil ist, gilt es, seine Ergebnisse im Fall variierender Kosten zu ermitteln. In Abbildung 8 werden die Eigenkapitalrenditen im Fall von 10% höheren bzw. 10% tieferen Kosten der Remote-Konzessionäre aufgeführt.

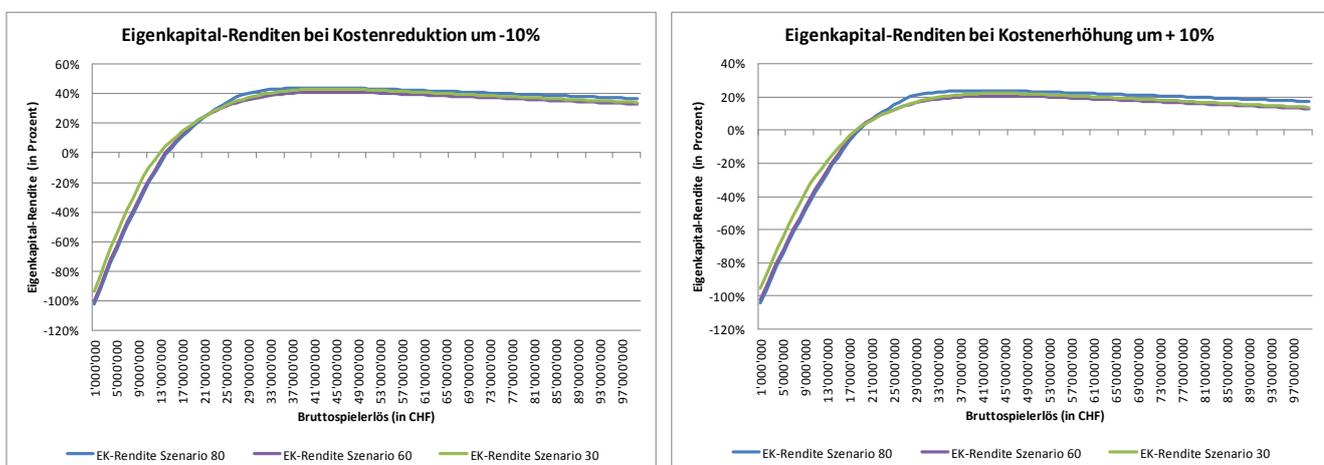


Abb. 8: Eigenkapitalrenditen bei variierenden Kosten der Remote-Spielbankenkoncessionäre

Es zeigt sich, dass die Variation der Kosten einen Einfluss hat auf die Eigenkapitalrendite. Das Modell ist aber stabil – die Rendite wächst zunächst rasch an, erreicht zwischen CHF 15 und 19 Mio. Bruttospielertrag die Gewinnschwelle und verflacht danach aufgrund der Progression. Ab rund CHF 50 Mio. Bruttospielertrag nimmt die Eigenkapital-Rendite wieder ab, bei weiterhin moderat steigenden Unternehmensgewinnen (vgl. Tabelle 7). Die Eigenkapitalrendite hängt zudem stark von der Bilanzsumme und vom realisierbaren Finanzierungsmix ab³¹ und ist kein absoluter Massstab. Es wird indessen an dieser Stelle darauf verzichtet, auch noch den Eigenkapitalanteil zu variieren (vgl. dazu Detailbericht).

Szenario	80		60		30	
	Kosten -10%	+ 10%	- 10%	+ 10%	- 10%	+ 10%
BSE in Mio. CHF						
10	-3.0	-5.7	-2.8	-5.5	-1.7	-4.1
15	0.4	-2.3	0.6	-2.1	0.9	-1.5
20	2.9	0.6	3.0	0.8	2.9	0.6
30	6.5	3.9	5.8	3.0	5.8	3.0
50	8.8	5.2	8.3	4.6	8.5	4.7
75	10.2	5.7	9.4	4.7	9.6	4.9

Tab. 7: Unternehmensergebnisse bei variierenden Kosten

6. Überlegungen zur Zahl der Remote-Spielbankenkonzessionäre und zur Konzessionsdauer

Für die Bestimmung der **Zahl der Konzessionäre**³² ist zu beachten, dass

- ein Konzessionär zur Sicherung seiner längerfristigen Existenz mindestens einen Bruttospielertrag zwischen CHF 15 - 17 Mio. erzielen muss, wobei diese Grösse weniger aus der Remote-Spielbankenabgabe als aus der Kostensituation resultiert und auch vom Marktszenario abhängig ist;
- im Unterschied zum landbasierten Spielbankenbetrieb beim Remote-Absatz keine geografische Gebietsexklusivität (z. B. für die Region Freiburg) und mithin kein sozusagen natürlich begünstigter Heimmarkt für die einzelnen Konzessionäre existiert. Ein Szenario, bei welchem ein einzelner Anbieter gegen 70 Prozent Anteil am „legalen“ Marktvolumen erringt, ist durchaus denkbar;

³¹ So fällt die Eigenkapital-Rendite bei einem geänderten Finanzierungsmix (z. B. bei 80% Eigenkapital und 20 % Fremdkapital) spürbar geringer aus (vgl. Detailbericht).

³² Die Frage nach der Bestimmung der Zahl der zu vergebenden Remote-Spielbankenkonzessionen stellt sich nicht, falls ein Konzessionserweiterungsmodell gewählt wird, bei welchem jede landbasierte konzessionierte Spielbank auch via Remote-Absatzkanäle anbieten kann. In diesem Fall wird die Zahl der Remote-Anbieter dadurch bestimmt, wie viele Spielbanken die Remote-Absatzkanäle erschliessen und sie erfolgreich betreiben können.

- neben der Zahl und der Marktanteilsaufteilung der Remote-Spielbankenkonzessionäre vor allem die Höhe des von den Konzessionären insgesamt realisierten Marktvolumens die im Total resultierende Spielbankenabgabe bestimmt;
- es anders als im landbasierten Sektor wenig zweckmässig erscheint, einem Unternehmen mehr als eine Konzession zu erteilen. Mit der Ausschreibung der Remote-Spielbankenkonzessionen findet nicht ein Wettbewerb um Konzessionen an verschiedenen Standorten in der Schweiz statt;
- im Unterschied zum landbasierten Spielbankenbereich, in welchem sich nach gut 6-7 Jahren nach Erteilung der Konzessionen eine rückläufige Ertragsentwicklung einstellte, beim Remote-Spielbankenbereich mit einer längeren Wachstumsphase zu rechnen ist, deren Ende sich noch nicht abzeichnet.

Es erscheint durchaus zweckmässig, zur Stärkung der Innovationskraft des legalen Angebots Konzessionäre mit ansprechenden Jahresgewinnen und mithin Bruttospielerträgen deutlich über CHF 50 Mio. pro Jahr „anzustreben“. Bei sich stark verändernden Marktbedingungen könnte auch die Zahl der Remote-Spielbankenkonzessionäre verändert und/oder die Höhe der Spielbankenabgabe angepasst werden.

Für die Startphase wird man sich für die Bestimmung der Zahl der Konzessionäre am Marktszenario orientieren müssen (Szenarien 80/60/30), welches massgeblich durch die Gesetzgebung determiniert werden wird (Umfang und Effektivität der Eindämmungsmassnahmen und Attraktivität des legalen Angebots im Vergleich zum illegalen Angebot bzw. Umfang und Wettbewerbswirkung der Auflagen). Währenddem es beim Szenario 30 kaum möglich sein wird, Interessenten an einer Remote-Spielbankenkonzession zu gewinnen, wenn mehr als eine Konzession vergeben wird, erscheint es bei den Szenarien 60 und 80 grundsätzlich denkbar, eine, zwei oder drei Konzessionen zu erteilen. Geht man davon aus, dass von Beginn weg eine Konkurrenzsituation bzw. mehrere Anbieter erwünscht sind, fällt die Variante mit nur einer Konzession weg. Geht man weiter davon aus, dass einige Jahre vergehen, bis das realisierbare legale Marktvolumen vollständig erschlossen werden kann, resultiert im Fall von drei Konzessionen mit höherer Wahrscheinlichkeit eine längere „Durststrecke“ für einen oder mehrere Konzessionäre, welche unter Umständen nicht finanziert werden und zur Liquidation eines Konzessionärs führen kann. Ob in der Startphase zwei oder drei Konzessionen vergeben werden, ist primär ein politischer Entscheid.

Bei der Diskussion der **Konzessionsdauer** gilt es zu beachten, dass sich erhebliche Teile der Infrastrukturen für den Betrieb einer Remote-Spielbank insbesondere auch in Bezug auf die Lebens- bzw. Abschreibungsdauer erheblich von jenen der landbasierten Spielbanken unterscheiden (Hard- und Software versus Immobilien). Entsprechend erscheint aus betriebswirtschaftlicher Sicht eine Konzessionsdauer von 8-10 Jahren als zweckmässig.³³ Dabei sollte es auch im Remote-Bereich für die Konzessionäre möglich sein, sich um anschliessende Konzessionsperioden zu bewerben. Aufgebaute Markenwerte und Kundenbeziehungen stellen bei neuen Bewerbungsrunden nach Ablauf der Konzessionsdauer für die betreffenden (Wiederholungs-) Bewerber einen Vorteil im Wettbewerb um die Konzessionen dar. Die entsprechenden geschaffenen Werte werden mit dem Ablauf der Konzession nicht zwingend vernichtet. Wettbewerbsfähige Konzessionäre werden sie nutzen und zu einer neuen Konzession gelangen. Davon profitiert auch die Spielbankenabgabe und mithin die AHV. Auf der anderen Seite werden nicht wettbewerbsfähige Konzessionäre keine erheblichen Markenwerte und Kundenportefeuilles aufweisen, so dass neue innovative Konzessionsbewerber durchaus die Möglichkeit zur Erlangung einer Konzession haben.

³³ Im Fall von Konzessionserweiterungen ist eine Synchronisation mit der Konzessionsdauer der landbasierten Spielbanken anzustreben (z. B. gleiche Dauer oder ein bestimmter Bruchteil der Dauer der landbasierten Konzessionen).

7. Abgabepotenzial

Die mit dem vorgeschlagenen Modell erzielbare Spielbankenabgabe liegt – abhängig vom eintretenden Marktszenario und der Marktanteilsverteilung auf die einzelnen Konzessionäre – zwischen CHF 3 Mio. bis 20 Mio. pro Jahr (Ausnahme: Extremvariante Szenario 80 mit nur einem überlebenden Anbieter). In Abbildung 9 werden Szenarien mit einer gleichmässigen Marktanteilsverteilung (je 1/3) sowie drei Varianten mit einem dominierenden Anbieter aufgeführt.

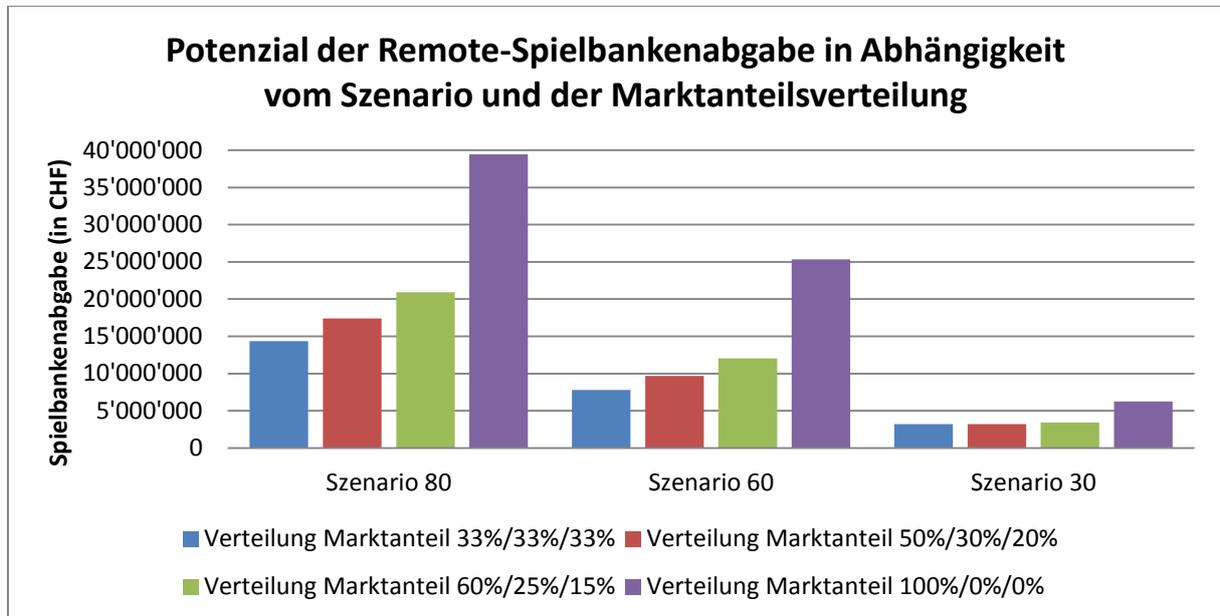


Abb. 9: Potenzial der Remote-Spielbankenabgabe

Die Progressionswirkung des Abgabemodells tritt beim Szenario 80 deutlich, im Szenario 60 lediglich eingeschränkt zutage (Ausnahme: nur ein Konzessionär). Im Szenario 30 spielt die Marktverteilung im Fall mehrerer Anbieter faktisch keine Rolle, weil alle Konzessionäre sich beim Basisabgabesatz von 10% oder in einer minimalen Progressionsstufe befinden.

8. Beurteilung

Die **Zielkonformität** des vorgeschlagenen Modells kann wie folgt zusammengefasst werden:

- **"Kleine Anzahl Konzessionen"**³⁴: Unabhängig von der Zahl behördlich vergebener Konzessionen dürften unter Szenario 80 und 60 auch bei guter Geschäftsführung höchstens drei Anbieter überleben, bei Szenario 30 wahrscheinlich nur ein einziger. Dies ist indessen weniger auf das vorgeschlagene Abgabemodell als auf das begrenzte Marktpotenzial und die hohen Fixkosten zurückzuführen.
- Damit ist auch die Frage beantwortet, wie der Bundesrat unter dem Konzessionsmodell **"Konzessionserweiterung"**³⁵ eine unerwünscht hohe Anzahl Anbieter verhindern könnte: Die Kombination von Marktkräften und Abgabesystem würde diesen Effekt von alleine erzielen.
- Die **Eigenkapitalrenditen** sind stark abhängig von den Kosten und dem Eigenfinanzierungsgrad der Remote-Spielbankenkonzessionäre. Die – aussagekräftigeren – **Unternehmensergebnisse** erschei-

³⁴ Vorgabe des Bundesrates.

³⁵ Landbasierte Spielbanken, welche die finanziellen, betrieblichen und technischen Voraussetzungen erfüllen, haben einen Rechtsanspruch auf das Betreiben von Remote-Spielbankenspielen.

nen verhältnismässig; sie tragen dem recht hohen (Misserfolgs-)Risiko Rechnung und genügen, um Anbietern mit guter Geschäftsführung einen erfolgreichen Wettbewerb zu ermöglichen.

- Umgekehrt sind die erzielbaren Eigenkapitalrenditen tief genug, dass **Wettbewerbsverzerrungen zulasten landbasierter Spielbanken** ohne eigenes Remote-Angebot minimal bleiben.
- Die Höhe der **Remote-Spielbankenabgabe** ist **abhängig** vom Szenario (Anteil des von den legalen Anbietern erschliessbaren Marktpotenzials), von der Zahl der Konzessionäre sowie deren Marktanteilsaufteilung.
- Eine **ungleiche Marktanteilsverteilung** unter mehreren Anbietern ist unter Szenario 80 und 60 innert gewisser Grenzen möglich, wogegen unter Szenario 30 realistischere Weise nur ein einziger Anbieter überlebensfähig wäre.
- Die vor allem auch im Detailbericht, welcher dem vorliegenden Dokument zugrunde liegt, aufgeführten **Sensitivitätsanalysen** zeigen auf, dass das Modell stabil ist.
- Insbesondere **überhöhte Renditen** der Remote-Spielbanken werden in jedem Fall **ausgeschlossen**; bei einem hohen von den legalen Anbietern erschlossenen Marktpotenzial erfolgt eine hohe Abschöpfung zugunsten der Allgemeinheit.
- Es darf indessen nicht verschwiegen werden, dass
 - die bei der Modellkonstruktion verwendeten Daten mit erheblichen **Unsicherheiten** behaftet sind und
 - auf dem aktuellen Wissensstand basieren, währenddem die Remote-Spielbankenkonzessionen erst in 3-4 Jahren vergeben werden dürften.
- Vor diesem Hintergrund drängt es sich auf, die Bestimmungen im Gesetz zur Remote-Spielbankenabgabe nur so weit wie nötig zu präzisieren und das konkrete Abgabemodell bzw. die Abgabesätze in der Verordnung festzulegen.

9. Spätere Optimierung

Verschiedene Gründe können dazu führen, dass das Abgabesystem modifiziert werden muss. **Im Vorfeld** zum Erlass der neuen Geldspielgesetzgebung kann sich eine solche Modifikation insbesondere auch aus folgenden Gründen aufdrängen:

- Statt des erhofften Szenario 80 **wird Szenario 60 oder Szenario 30 Realität**, weil der Gesetzgeber lediglich beschränkt wirksame Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots trifft und/oder Massnahmen vorsieht, welche die Attraktivität des Angebots der Konzessionäre in Relation zum illegalen Angebot schmälern (namentlich Marktbearbeitungshürden in Form von erheblichen betrieblichen Beschränkungen insbesondere in den Bereichen Sozialschutz und Geldwäschereiabwehr). In einem solchen Falle müssten der Basissatz und die Progression stark gemildert werden, damit überlebensfähige Remote-Angebote geführt werden könnten. Selbst dann ist es fraglich, ob sich in Anbetracht des weitgehend ungehemmt tätigen illegalen Marktes überhaupt Interessierte für Remote-Spielbanken Konzessionen finden.
- Für den Fall, dass Szenario 30 eintritt und vor dem Hintergrund der Kostenstrukturen und mangelnden Ergiebigkeit von Konzessionslösungen soll die Möglichkeit offengelassen werden, dass Spielbanken und Lotteriegesellschaften im Remotebereich zusammenarbeiten können.
- Statt des vorgeschlagenen Maximums von drei Remote-Spielbankenkonzessionen werden **mehr als drei Konzessionen vergeben**. Diesfalls müsste nicht nur die Progression, sondern auch der Basissatz stark gemildert werden, wenn alle Konzessionäre bei guter Geschäftsführung längerfristig überleben sollen.

Nach Betriebsaufnahme durch die Remote-Spielbanken kann sich eine Modifikation des Abgabesystems insbesondere auch aus folgenden Gründen aufdrängen:

- Die **technologische Entwicklung** erlaubt dem Anbieter einen kostengünstigeren Betrieb oder erfordert umgekehrt erhöhte Investitionen, um wettbewerbsfähig operieren zu können.
- Die **Marktentwicklung** verläuft anders als angenommen. Insbesondere wäre eine Reduktion der Abgabe vorzusehen, wenn die dem vorgeschlagenen Modell zugrunde liegenden Marktvolumina nicht erreicht werden könnten. Eine deutlich positivere Marktentwicklung hingegen würde durch die Progressionswirkung des Abgabemodells rasch aufgefangen.

10. Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht enthält einen Vorschlag für ein Verfahren zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe und basiert auf einem umfassenderen Hauptbericht. Das vorgeschlagene Modell wurde basierend auf Fakten und Überlegungen zum Marktvolumen und –potenzial sowie zu den Kosten zukünftiger Remote-Spielbankenkonzessionäre entwickelt. Eine zentrale Rolle spielen auch die regulatorischen Rahmenbedingungen (Effektivität der Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots und Attraktivität des konzessionierten Angebots im Vergleich zum illegalen Angebot), welchen durch die Bildung von drei Szenarien Rechnung getragen wird.

Das dargestellte Modell ist gekennzeichnet durch eine Kombination von festem Basisabgabebesatz und zunächst steiler, danach abflachender Progression mit einem Maximalabgabebesatz von 70% vom Bruttospielertrag (vgl. Ziff. 9.2). Es weist mithin eine identische Grundstruktur auf wie das Abgabemodell für die landbasierten Spielbanken. Die Sätze und die Progression können aber insbesondere aufgrund unterschiedlicher Kostenstrukturen andersartig gestaltet werden.

Aufgrund des begrenzten Marktpotenzials und der hohen Fixkosten dürften sich maximal drei Konzessionen vergeben lassen. Falls keine wirkungsvollen Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots ergriffen werden, dürfte sich kein Interessent für eine Konzession oder allenfalls nur Interessenten für eine Exklusivkonzession finden lassen.

Das dargestellte Modell zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe würde zu verhältnismässigen Unternehmensergebnissen führen, die dem hohen Risiko Rechnung tragen und Anbietern mit guter Geschäftsführung einen erfolgreichen Wettbewerb ermöglichen. Andererseits bleiben Wettbewerbsverzerrungen zulasten landbasierter Spielbanken ohne Remote-Vertrieb minimal und überhöhte Renditen werden ausgeschlossen.

Die mit dem dargestellten Modell erzielbare Spielbankenabgabe liegt – abhängig vom eintretenden Marktszenario und der Marktanteilsverteilung auf die einzelnen Konzessionäre – zwischen CHF 3 Mio. bis gut CHF 20 Mio. bzw. CHF 40 Mio. (bei nur einem Konzessionär) pro Jahr. Diesem Abgabeertrag stehen Aufsichtskosten in der Höhe von max. CHF 1 Mio. pro Jahr gegenüber, welche teilweise mit dem von den Kantonen verantworteten Lotterie- und Sportwettenbereich geteilt und über eine Aufsichtsabgabe finanziert werden können. Im Fall der Konzessionserweiterung dürften diese Kosten geringer und im Fall von gebundenen Konzessionen mit Beteiligung ausländischer Remote-Spielbankenbetreiber erheblich höher sein.

Sensitivitätsanalysen zeigen auf, dass das Modell stabil ist; es darf indessen nicht verschwiegen werden, dass die bei der Modellkonstruktion verwendeten Daten mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind und auf dem aktuellen Wissensstand basieren, während die Remote-Spielbankenkonzession erst in 3-4 Jahren vergeben werden dürften.

11. Anträge zum Teilbericht zur Remote-Spielbankenabgabe

- (1) Der vorliegende Bericht sei von der POL als Erfüllung des Auftrags im Problemereich der Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.
- (2) Die POL bestimmt, dass im weiteren Verlauf der Arbeiten zur Geldspielgesetzgebung eine Orientierung an den Grundzügen des dargestellten Modells zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe zu erfolgen hat. Namentlich ist eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, welche dem Bundesrat die Kompetenz einräumt, den

Basissatz mit 10 % des BSE sowie die Progression festzulegen. Der Grenzsteuersatz darf 70 % nicht überschreiten. Insgesamt ist der Abgabesatz so festzulegen, dass nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte Online-Spielbanken eine angemessene Rendite auf dem investierten Kapital sowie Gewinne erzielen können, die in einer angemessenen Relation zum BSE stehen.