

Interview mit Dr. Benno Schneider, Präsident Eidg. Spielbankenkommission

«Tourismus beeinflusst Bundesratsentscheid nicht!»

Im Exklusiv-Interview mit dem Fachmagazin SWISS GAMING MAGAZINE hat sich Dr. Benno Schneider, der langjährige Präsident der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK), gegenüber dem Glücksspiel-Experten James Graf auch zu den hängigen Konzessionsgesuchen der Entscheid des Bundesrates wird im Sommer erwartet – für die umstrittenen Standorte Zürich und die Region Neuenburg geäußert.

Herausragend ist dabei die Bestätigung, dass die Tourismusförderung anders als in diversen Medien behauptet wurde – keinen bedeutenden Einfluss auf den Bundesratsentscheid hat. Schneider, der seinen ESBK-Auftrag nicht als Fulltime-Job ausübt, ist einerseits für ein griffiges Sozialkonzept zur Verhinderung der Spielsucht, sieht aber in den bei den künftigen Casinos in den Kantonen Zürich und Neuenburg vor allem einen zusätzlichen volkswirtschaftlichen Nutzen und keine Vermehrung der sozialen Probleme. Er akzeptiert im Interview auch den Bundesgerichtsentscheid zu den Tactilo-Lotterie-Geräten, erwartet jedoch nicht eine Ausdehnung derselben. Nachdenklich gibt er sich gegenüber der Online-Konkurrenz die auch durch nationale Regelungen nicht ausgeschlossen werden könne. Er stuft deshalb die künftige Zulassung von mehreren Schweizer Online-Konzessionen als wichtig ein. Bestätigt hat der 68-jährige St. Galler Anwalt und Unternehmer gegenüber dem Magazin auch, dass er Ende 2011 von seinem Amt als Präsident zurücktreten werden. Allerdings liess der frühere Nationalliga-Handballer offen das Amt weiterzuführen, sollte wider Erwarten keine geeignete Nachfolgerin – was er durchaus

auch in Betracht zieht – oder kein geeigneter Nachfolger gefunden werden.

Sie haben als Präsident der Expertenkommission die Vorarbeiten zum Entwurf des Spielbankengesetzes geleitet und sind seit 2000 Präsident der Eidgenössischen Spielbankenkommission. Welches war in dieser Zeit Ihr schwierigster Entscheid?

Aus einer so grossen Zeitspanne den schwierigsten Entscheid «herauszupicken» ist unmöglich jedenfalls wenn man ehrlich mit sich selber ist. Erstens ist die Zahl der Entscheidungen, an denen ich mitgewirkt oder die ich getroffen habe, immens und zweitens: Was heisst schwierig? Schwierig im Sinne der Komplexität? Schwierig weil politisch heikel? Schwierig unter dem Gesichtspunkt von Zivilcourage, Standfestigkeit und Konsequenz?

Ich kann aber auf einige Phasen oder Entscheidkomplexe hinweisen, die in verschiedenster Hinsicht besondere Anforderungen stellten. So prallten z.B. in der Expertenkommission für das Spielbankengesetz 1994 die Interessen der verschiedenen Beteiligten so hart aufeinander, dass die Unvereinbarkeit der Standpunkte eine zeitgerechte Erledigung des bundesrätlichen Auftrages unmöglich gemacht hätte. Ich beantragte deswegen dem Bundesrat, die Expertenkommission durch eine kleine Gruppe aus unabhängigen Experten zu ersetzen.

Der Bundesrat folgte diesem Antrag und übertrug mir die Leitung dieser Arbeitsgruppe, die dann fristgerecht den Vorentwurf zum Spielbankengesetz ausarbeitete.

Eine weitere besonders anspruchsvolle Phase war nach Verabschiedung des Spielbankengesetzes das Erarbeiten der bundesrätlichen Leitlinien zur Konzessionspolitik und nach Inkrafttreten des Spielbankengesetzes die erste Konzessionsrunde, in der es galt, aus den 63 eingereichten Gesuchen die «richtigen» auszuwählen. Es folgte die Auseinandersetzung mit den Vertretern jener Kreise, welche die

früheren sogenannten Geschicklichkeitsautomaten hergestellt und betrieben hatten. Für diese hatte das Inkrafttreten des Spielbankengesetzes das Umfeld ihrer bisherigen wirtschaftlich erfolgreichen Tätigkeit total umgepflügt, was verständlicherweise zu Unmut und harschen Reaktionen führte. Es ist ja überhaupt so, dass die Entscheide der ESBK für die Betroffenen in der Regel Einschränkungen verursachen. Die ESBK versucht, diese Einschränkungen zwar auf dem tiefstmöglichen Stand zu halten; am manchmal schwerwiegenden Eingriff in die wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse ändert dies nicht.

Anforderungsreich ist sodann auch der Bereich der Abgrenzungen zwischen Glücksspiel und Geschicklichkeitsspiel sowie – innerhalb des Glücksspiels zwischen jenen Spielen, die dem Lotteriegesetz unterstellt sind und jenen, die unter die allgemeine Regelung des Spielbankengesetzes fallen. Diese Unterscheidung ist massgeblich für die Aufteilung der Kompetenzen und der finanziellen Erträge. Hier steht die Spielbankenkommission mitten im Spannungsfeld teilweise auseinandergelenden Interessen des Bundes und der Kantone.

Welches sind die grössten Veränderungen, wenn Sie die Glücksspielbranche von 2003 mit jener von heute vergleichen?

Der grösste Unterschied ist, dass sich seit 2003 in der Schweiz eine insgesamt gut funktionierende Spielbankenindustrie etablieren konnte, die pro Jahr fast eine halbe Milliarde Franken Spielbankenabgabe in den AHV-Fond abgeliefert und den Investoren ansprechende Renditen verschafft; man kann das mit gutem Grund als Erfolgsgeschichte bezeichnen. Sodann sind die sogenannten Geschicklichkeitsautomaten, die nichts anderes als Glücksspielgeräte waren, aus den Restaurants und Gaststätten verschwunden. Unter dem Gesichtspunkt des Sozialschutzes ist dies ein wesentlicher Fortschritt. Zu hoffen ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass diese Geräte nun nicht einfach durch Lotteriegeräte à la Tactilo ersetzt werden; sonst kehren wir zum Zustand zurück,

der vor Inkrafttreten des Spielbankengesetzes bestand.

In den vergangenen 10 Jahren hat sich namentlich das Online-Spielangebot sehr stark und mit zunehmender Dynamik entwickelt. Weltweit hinken die Gesetzgebungen hinter dieser stürmischen Entwicklung her, die, wen wundert's, die schweizerische Abgrenzung zwischen Lotterien und Wetten einerseits und übrigen Glücksspiel um Geld andererseits ohnehin missachtet. Der Konkurrenzkampf zwischen den verschiedenen Anbietern ist global, aber auch in Europa und innerhalb der Schweiz härter geworden. In diesem Konkurrenzkampf werden die verschiedenen Anbieter mit grossem Aufwand versuchen, ihre Alleinstellungsmerkmale noch besser zur Geltung zu bringen. Landesgrenzen spielen «Online» keine Rolle. Nationale Regelungen genügen deshalb nicht.

Bestand bei der Wahl der Spielbankenstandorte auch ein Spannungsfeld zwischen Regionalpolitik gescheiterte (Touristen-Casinos) und Abzocke des benachbarten Auslands (wirtschaftliche Dominanz grenznaher Spielbanken, Ausnahme: Baden)?

Ich verstehe die Frage nicht. So wie sie gestellt ist, ist die ESBK oder bin ich der falsche Adressat. Sie müssten eigentlich die damaligen Gesuchsteller fragen, auf Grund welcher Kriterien und Zielvorstellungen sie ihre Gesuche eingereicht haben. Grundlage für die Ausschreibung des Konzessionsverfahrens waren die bereits erwähnten Leitlinien des Bundesrates für die Konzessionspolitik vom Dezember 1999, in denen der Bundesrat umschrieben hatte, wie viele A- und B- Konzessionen er insgesamt



Dr. Benno Schneider,
Präsident Eidg.
Spielbankkommission

etwa zu erteilen beabsichtigte und in welchen Regionen mit welcher Anzahl Konzessionen zu rechnen sei. Auf dieser Grundlage und im Wissen um die zu erwartende steuerliche Belastung wurden seinerzeit die Konzessionsgesuche eingereicht.

Unter den eingereichten Gesuchen wurden pro Region jeweils die qualitativ besten Gesuche ermittelt und dem Bundesrat zur Konzessionserteilung vorgeschlagen. Aus der Tatsache, dass es der schweizerischen Spielbankenindustrie insgesamt gut geht, darf geschlossen werden, dass die Konzessionsentscheide des Bundesrates richtig waren. Die Schwierigkeiten einzelner Touristencasinos in Berggebieten waren vorauszu sehen. Sie waren den politischen Behörden sowohl im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten als auch im Rahmen des Konzessionsverfahrens von den Fachleuten klar aufgezeigt worden. Heute erwirtschaften die Spielbanken in der Schweiz 80% ihrer Erträge mit Automaten und liegen damit im internationalen Trend – in Frankreich sind es bereits über 90%.

Bestanden und bestehen bei Bevölkerung und Politik diesbezüglich nicht ganz falsche Vorstellungen, indem Casinos primär mit dem Tischspiel in Verbindung gebracht werden?

Dem schweizerischen Gesetzgeber war dieser Trend absolut

bekannt. Sowohl Parlament und Bundesrat haben ihm in Gesetz und Verordnungen Rechnung getragen. Der Gesetzgeber wollte jedoch auch bewusst Gegensteuer geben. Schweizerische Spielbanken sollten nicht schlichte Spielautomaten-Hallen werden. Zu diesem Zweck verlangt die Spielbankenverordnung, dass das Verhältnis zwischen Spieltischen und Spielautomaten angemessen ist, d.h. auf 25 Automaten mindestens ein Spieltisch betrieben wird. Deshalb finden sich heute in jeder Schweizer Spielbanken zentralpositionierte Spieltische. Das Spielpublikum wird durch diese Ambiente durchaus angesprochen, auch jene Spielenden, die ausschliesslich an Automaten spielen. Das zeichnet schweizerische Spielbanken gegenüber ausländischen «Automaten-Hallen» aus.

Stört es Sie, dass die Schweizer Medien, wie auch Politiker, wenig Ahnung haben vom Glücksspiel und dieses hauptsächlich mit der Spielsucht in Verbindung bringen?

Sicher, es gibt sie, die «Ahnungslosen». Es gibt aber auch zahlreiche Politiker und Journalisten, die einen guten Überblick über den Bereich des Glücksspiels um Geld haben. Spielsuchtprävention und Massnahmen gegen die Folgen der Spielsucht sind wichtig. Der Schutz des Spielpublikums vor sozialschädlichen Auswirkungen ist denn auch eines der Ziele des Spielbankengesetzes. Die ESBK wird die Realisierung dieses Zieles weiterhin aufmerksam verfolgen, und die Durchsetzung der von den Spielbanken erarbeiteten Konzepte zum Sozialschutz wird in jeder Inspektion gründlich eprüft. Von daher begrüsse ich es sehr, wenn in Politik und Medien Spielsucht und Prävention immer wieder thematisiert wird.

Die ESBK war für die Zulassung begeben den Betrieb der Tactilo-Automaten. Das Bundesgerichtentschied in beiden Punkten gegen die ESBK. Haben Ihnen diese Entscheide zu denken gegeben?

Die ESBK hat die erwähnte stimmter Poker-Turniere auch

ausserhalb der Spielbanken und sie war Die ESBK hat die erwähnten Entscheide nach gründlicher Überlegung in der Überzeugung getroffen, sie seien richtig. Das Bundesgericht hat andererseits seine höchstrichterliche Aufgabe ganz sicher ebenso verantwortungsvoll wahrgenommen. Die bundesgerichtlichen Entscheide sind von der ESBK für ihre künftige Entscheidpraxis und Anwendung des noch jungen Spielbankengesetzes disussionslos zu beachten. Sie haben wichtige Fragen der Rechtsanwendung geklärt. So hat das Bundesgericht mit dem Poker-Entscheid eine klarere Linie in den Bereich der Abgrenzung zwischen Glück und Geschicklichkeit gebracht, die für die künftige Abgrenzungspraxis der ESBK wesentlich ist. – Grössere Klarheit hat das Bundesgericht auch mit dem Tactilo-Entscheid geschaffen. Das Tactilo-Verfahren war in vielerlei Hinsicht aussergewöhnlich.

Die ESBK hatte das Verfahren angehoben, weil der Bundesrat im Mai 2004 beschlossen hatte, die Arbeiten an der Revision des Lotteriegengesetzes vorläufig zu sistieren und den Entscheid über die Zulässigkeit der «Tactilo»-Geräte den Gerichten zu überlassen. Dass mit dem Bundesgerichtsentscheid höchstrichterlich Klarheit geschaffen wurde, ist aus Sicht der ESBK positiv zu werten, auch wenn der Inhalt dieser Klarheit nicht mit ihrem erstinstanzlichen Entscheid übereinstimmt. Es liegt nun in der Kompetenz der Kantone, Geldspielautomaten in der Art der «Tactilo»-Geräte auf ihrem Kantonsgebiet zuzulassen und für den angemessenen Schutz vor sozialschädlichen Auswirkungen zu sorgen. Und ich bin überzeugt, dass die Kantone diese Kompetenz und die damit verbundenen Aufgaben verantwortungsvoll wahrnehmen werden.

Im Jahr 2008 flossen vom Jahresg inn aller Casinos-Konzessionäre von CHF 129,9 Mio. knapp 3% als Divdende an ausländische Casino-Gesellschaften ins Ausland ab. Ist diese Dominanz nicht fragwürdig?

Steckt hinter dieser Frage der Wunsch nach Protektionismus und Heimatschutz?

Ihre Zahlen übersteigen im Übrigen unsere offiziellen Angaben. Tatsache ist, dass immerhin 11 von 19 Spielbanken ganz oder mehrheitlich von einem schweizerischen Aktionariat gehalten werden. Tatsache ist auch, dass neben den 50 – 70 Mio. Franken, die als Dividende an ausländische Casino-Gesellschaften ins Ausland abfliessen, die restlichen Einkünfte der Spielbanken, also etwas weniger als eine Milliarde Franken, in der Schweiz verbleiben – als Spielbankenabgabe, Unternehmenssteuern, Löhne, Infrastrukturausgaben usw. Die namhafte Beteiligung ausländischer Gesellschaften an Schweizer Spielbanken geht dar auf zurück, dass beim Aufbau dieses neuen Wirtschaftszweiges die Konzessionäre auf ausländisches Know-how und damit auf ausländisches Mitwirken angewiesen waren. Das ausländische Investment in der Schweiz hat in diesem Sinn wesentlich zur Erfolgsgeschichte der Branche beigetragen, wie dies auch für andere Bereiche unserer Wirtschaft zutrifft. Die Zahl der Schweizer Investoren in der Branche ist im Übrigen nicht gering, und der von diesen bewiesene Mut zum Risiko hat sich gesamthaft betrachtet sicher gelohnt.

Heute hört man immer mehr über Online-Glücksspiel. Viele Schweizer spielen bei Unternehmen wie Party-Gaming oder bwin. Die ESBK unternimmt seit Jahren kaum etwas dagegen und schlug dem Bundesrat erst vor kurzem vor, die Vergabe von Online-Spielbankkonzessionen und Massnahmen gegen das illegale Angebot zu prüfen. Hat die ESBK die Entwicklung im Internet gar verschlafen?

Das Spielbankengesetz verbietet in Art. 5 das Angebot telekommunikationsgestützter Glücksspiele. Gesetzgeberisch ist die Frage also geregelt. Die Durchsetzung dieses Verbotes ist aber nur gegenüber schweizerischen Anbietern, die in der Schweiz handeln, möglich. Das «internationale» Angebot zu verhindern oder wesentlich einzudämmen wäre nur möglich, wenn der Gesetzgeber ähnliche Regeln schaffen würde, wie er es für die Verbreitung von Pornografie mit Kindern und ähnliche

Angebote beschlossen hat. Für solch einschneidende Massnahmen stellt sich aber die Frage der Verhältnismässigkeit.

Was aus meiner Sicht aber auf jeden Fall Sinn macht, ist die Zulassung eines legalen Angebotes im Internet durch schweizerische Anbieter. Damit erhielte der schweizerische Online-Konsument die Möglichkeit, zwischen legalen schweizerischen und illegalen ausländischen Angeboten zu wählen. Wenn er sich für das schweizerische, gesetzlich geregelte Angebot entscheidet, kann er die Gewissheit haben, ein Angebot zu nutzen, das unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit, der Sozialprävention und der Bekämpfung von Kriminalität und Geldwäscherei dem Standard der schweizerischen Spielbanken entspricht. In diesem Sinne das illegale Angebot einzudämmen, ist ein realistisches Ziel.

In diesem Jahr werden mit den Standorten Zürich und Neuenburg zwei weitere Konzessionen vergeben. Nur Macau wird dann – mit 34 Casinos – eine noch grössere Casinodichte haben als die Schweiz mit 21. Ist damit nun eine maximale Sättigung erreicht worden oder halten Sie eine weitere Ausdehnung für denkbar!

Die hohe Casino-Dichte der Schweiz ist ein Schlagwort, das von Skeptikern und von Gegnern des Glücksspiels um Geld ebenso gerne benutzt wird wie von jenen heutigen Konzessionären, welche die bisherige Verteilung des Kuchens jeder Änderung vorziehen, die das eigene Kuchenstück kleiner machen könnte.

Zu Ihrer Frage selbst: Ich gehe nicht von einer weiteren Ausweitung aus. Die Marktsättigung dürfte grundsätzlich erreicht sein. Die aktuelle Runde komplettiert denn auch mehr das Angebot, als dass eine tatsächliche Ausweitung er folgt. Sie wurde weiter nur denkbar, weil aufgrund der getätigten Abklärungen und wissenschaftlichen Studien davon ausgegangen werden kann, dass die zusätzlichen Casinos in der Region Neuenburg und in der Stadt Zürich nicht zu einer Vermehrung der sozialen Probleme führen werden, wohl aber einen zusätzlichen volkswirtschaftlichen Nutzen stiften.

In der Stadt Zürich ist es bekanntlich sehr schwierig, für grössere Projekte eine Baubewilligung zu erhalten. Wie lange hätte die ESBK Geduld auf die Bewilligung und damit die Eröffnung zu warten bei denjenigen Standorten, die noch keine Baubewilligung haben?

Die Gesuche werden ganzheitlich beurteilt, einzelne Punkte wie der vorgesehene Eröffnungszeitpunkt sind nicht alleine entscheidend. Ein Projekt, das erst später als andere realisiert werden kann, kann andere Vorteile aufweisen. Zudem ist nicht zu erwarten, dass punkto Eröffnungszeitpunkt grosse Differenzen zwischen den einzelnen Gesuchen bestehen werden.

Wie verhält sich die ESBK gegenüber den Forderungen von Zürich Tourismus, es sei in Zürich dasjenige Projekt zu konzessionieren, dessen Träger der Tourismusorganisation die höchsten Abgaben in Aussicht stellt?

Von einer solchen expliziten Forderung ist mir nichts bekannt. Und wenn es sie gäbe, könnte sie die Vorarbeiten der ESBK und den Entscheid des Bundesrates nicht beeinflussen. Die ESBK wird die eingegangenen Gesuche entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag und dem Auftrag des Bundesrates nach klaren Qualitätskriterien evaluieren.

Selbstverständlich haben auch die beiden Standortkantone und die möglichen Spielbankenstandorte im Rahmen des Evaluationsverfahrens Gelegenheit ihre Auffassung zu den einzelnen Gesuchen zu äussern. Sie müssen aber klar darlegen, aus welchen Gründen sie allenfalls welches Gesuch vorziehen. Qualitätsunterschiede und Qualitätsdefizite können im Evaluationsverfahren durch Zahlungsverprechen gegenüber der Tourismusorganisation nicht wettgemacht werden.

Sie haben bei Antritt des ESBK-Präsidiums mit der Aussage, dass Sie Klavier spielen aber noch nie in einem Casino. Gilt dies noch stets?

Ja

Ihre Amtsdauer läuft bekanntlich nächstens ab. Welches wird der wichtigste Tipp sein, den Sie Ihrem Nachfolger mit auf den Weg geben werden?

Ich werde meiner Nachfolgerin oder meinem Nachfolger kurz und knapp aber umfassend in die Funktion einführen, d.h. ihm bzw. ihr jene Informationen geben, die sie oder er braucht, um optimal starten und die Funktion gut erfüllen zu können. Ich werde mich aber davor hüten, ungefragt Tipps und Hinweise zugeben.

Die Nachfolgerin oder der Nachfolger ist nicht Willensvollstrecker des Vorgängers. «Servir et disparaître» ist eine sehr bewährte Devise für Personen, denen ein öffentliches Amt anvertraut wurde. Ich werde versuchen, diese zu befolgen.

Quelle: SWISS GAMING MAGAZINE

James Graf