

Die Entstehung einer Casinolandschaft in der Schweiz

Einige volkswirtschaftliche Überlegungen*

Patrick Dümmler

Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL)
Fachbereich Raumordnung
HIL H, ETH Zürich
CH-8093 Zürich
Duemmler@orl.arch.ethz.ch

Jürg Furrer

Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie
und Wirtschaftspolitik (FEW-HSG)
Varnbühlstrasse 14
CH-9000 St. Gallen
Juerg.furrer@unisg.ch

Alain Thierstein

Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL)
Fachbereich Raumordnung
HIL H, ETH Zürich
CH-8093 Zürich
Thierstein@orl.arch.ethz.ch

* Erschienen in: Furrer, J.; Gehrig, B. (Hrsg.) (2001): Aspekte der schweizerischen Wirtschaftspolitik - Festschrift für Franz Jaeger. Chur/Zürich. S. 121-142.

Die Entstehung einer Casinolandschaft in der Schweiz

Einige volkswirtschaftliche Überlegungen*

PATRICK DÜMMLER, JÜRG FURRER UND ALAIN THIERSTEIN**

Der schweizerische Casinomarkt ist in Bewegung. Am 1. April 2000 ist das neue Spielbankengesetz in Kraft getreten. Die bisherigen Spielbanken können in dieser Form nicht mehr weiter geführt werden; wer ab Herbst 2001 eine Spielbank betreiben will, braucht dazu eine neue Konzession.

Der Zweck des neuen Spielbankengesetzes ist es,

- ♦ einen sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten;
- ♦ Kriminalität und Geldwäscherei zu verhindern;
- ♦ sozial schädlichen Auswirkungen des Spielbetriebs vorzubeugen.¹

Die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) hat diese Kriterien weiter konkretisiert und sie als Grundqualitäten bezeichnet. Wer diese Musskriterien nicht erfüllt, erhält keine Konzession.² Mit dieser Regelung sollen die Akzeptanzprobleme, mit denen Casinos zu kämpfen haben, gemildert werden. Nimmt man das Resultat der eidgenössischen Abstimmung vom 7. März 1993 als Massstab (die Aufhebung des Spielbankenverbots wurde von 72.4% der Stimmenden gutgeheissen), so ist die Akzeptanz von Spielcasinos in der Schweiz im Allgemeinen kein Problem. Insbesondere die Geldwäscherei stellt aber gemäss VOX-Analyse in den Augen der Stimmenden eine ernst zu nehmende Gefahr dar, die mit geeigneten Mitteln bekämpft werden muss. Die Problematik der Spielsucht hält hingegen nur eine Minderheit der befragten Stimmbürger für bedeutend.³

* Franz Jaeger hat, zusammen mit den Autoren dieses Aufsatzes, im Auftrag der Eidgenössischen Spielbankenkommission den volkswirtschaftlichen Nutzen der Gesuche um eine Casinokonzession beurteilt. In diesem Aufsatz wird aber nicht der Beurteilungsprozess thematisiert; vielmehr werden einige allgemeine Überlegungen zum Casinomarkt in der Schweiz angestellt.

** Die Autoren danken Herrn Yves Rossier, Leiter des Sekretariats der Eidgenössischen Spielbankenkommission, für wertvolle Hinweise und Anregungen.

¹ Art. 2 Abs. 1 SBG (Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken; SR 935.52).

² Vgl. ESBK (2000), S. 2ff.

³ Vgl. SCHLOETH/KLÖTI (1993), S. 23. Von den Befragten waren 68% mit dem Argument der Gegner „In den ausländischen Spielcasinos wird oft illegal Mafia-Geld gewaschen, diese Möglichkeit sollten wir in der Schweiz nicht zulassen“ einverstanden. Den Argumenten „Es gibt zu viele Spielsüchtige in der Schweiz, darum dürfen nicht auch noch Spielbanken erlaubt werden“ und „Der Bund sollte nicht Laster ... fördern und damit Geld verdienen wollen“ stimmten 30% bzw. 33% der befragten Stimmbürger zu.

Neben der Erfüllung der Grundqualitäten sollen die Spielbanken auch einen volkswirtschaftlichen Nutzen schaffen, der an folgenden Kriterien gemessen wird:

- ♦ Auswirkungen auf den Tourismus;
- ♦ Auswirkungen auf die öffentliche Hand (insbesondere das Steueraufkommen);
- ♦ Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt;
- ♦ Auswirkungen auf die angestammten Betriebe.⁴

Im vorliegenden Aufsatz wird geprüft, welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen von den Spielbanken zu erwarten sind und ob per Saldo ein Nutzen resultiert. In einem zweiten Teil wird das administrierte Vergabeverfahren, wie es in Art. 15f. SBG festlegt ist, untersucht und mit einer zweistufigen Auktion als mögliche Alternative verglichen.

1. Volkswirtschaftliche Auswirkungen von Casinos

1.1 Die gesetzlichen Nutzenkriterien⁵

Casinos generieren einen mikro- und einen makroökonomischen Nutzen. Ersterer wird üblicherweise als Summe der Konsumenten- und Produzentenrente interpretiert.⁶ Das Gesetz bzw. die Verordnung beziehen sich in erster Linie auf den makroökonomischen Nutzen, der auch in diesem Aufsatz im Zentrum steht. Die Frage nach dem makroökonomischen Nutzen von Casinos hat einen „merkantilistischen“ Hintergrund: Es soll möglichst wenig importiert und möglichst viel exportiert werden, damit der grösste Teil der Wertschöpfung im Inland bleibt. Der Nutzen einer Spielbank ist also umso grösser, je höher der Anteil der Arbeitskräfte, Kapitalgeber und Zulieferer ist, die aus der Standortregion des Casinos stammen, und je mehr Spieldienstleistungen exportiert (d.h. von Personen von ausserhalb der Standortregion konsumiert) werden.

Bei den im Gesetz erwähnten Auswirkungen kann zwischen direkten und indirekten unterschieden werden. Direkte Wirkungen aus dem Casinobetrieb sind die geschaffenen Arbeitsplätze und die dadurch entstehenden Einkommen sowie die Steuerrückflüsse. Die indirekten Wirkungen ergeben sich aus den Auswirkungen auf den Tourismus (zusätzliche Logiernächte ausserhalb des Casinos,

⁴ Art. 2 Abs. 2 SBG; Art. 8 VSBG (Verordnung vom 23. Februar 2000 über Glücksspiele und Spielbanken; SR 935.521).

⁵ Die in der Verordnung genannten Kriterien des volkswirtschaftlichen Nutzens muss eine Spielbank, die sich um eine Konzession bewirbt, in einem Bericht nachweisen (Art. 8 VSBG). Weitere Kriterien für einen positiven Nutzen sind z.B. das erhöhte Volkseinkommen und der positive Zuwanderungssaldo (mit der Folge einer Erhöhung der Bodenpreise) in der entsprechenden Region.

⁶ Der Nutzen für die Anbieter – die Produzentenrente – unterscheidet sich nicht wesentlich von demjenigen in anderen Dienstleistungsmärkten. Der Nutzen für die Nachfrager besteht in der individuellen Hoffnung, auf einen Schlag sehr reich zu werden, in der Spannung, in der Unterhaltung, im Erleben einer mondänen Welt etc. (vgl. auch PRODUCTIVITY COMMISSION (1999), S. 15).

zusätzliche Umsätze der Anbieter von anderen Tourismusattraktionen) und den Vorleistungen des Casinos, sofern sie durch „Inländer“ erbracht werden (angestammte Betriebe als Zulieferer von Getränken und Nahrungsmitteln, Unterhalt, Reparatur etc.). Auch sie führen zu zusätzlichen Arbeitsplätzen, Einkommen und Steuerrückflüssen. Schliesslich müssen auch die induzierten Wirkungen durch den Multiplikator berücksichtigt werden.

Arbeitsmarkt

Durch die Spielbanken werden gesamtschweizerisch 2'000 - 2'500 neue Arbeitsplätze im Spielbetrieb (also ohne Annexbetriebe wie Bar, Restaurant, Hotel, Konferenzräume etc.) geschaffen. Eine deutliche Belebung des Arbeitsmarkts ist höchstens in Einzelfällen zu erwarten, in der Regel wird es sogar eher zu Engpässen kommen. Vor allem die Kaderstellen auf allen Stufen (Management, Saalchef, Tischchef etc.) werden in einer ersten Phase von ausländischen Arbeitskräften besetzt werden müssen, da es in der Schweiz keine casinospezifische Ausbildung⁷ und vor allem kaum Fachleute mit der notwendigen mehrjährigen Berufserfahrung gibt. In den Annexbetrieben werden insbesondere Personen aus dem Gastgewerbe eine Anstellung finden. In dieser Branche ist es traditionell eher schwierig, einheimisches Personal zu finden, was sich im hohen Anteil an ausländischen Arbeitskräften zeigt.⁸

Tourismus

Die Förderung des Tourismus ist ein zentrales Ziel des Spielbankengesetzes. Die Glücksspielindustrie kann je nach Region und Grösse eine wichtige volks- und regionalwirtschaftliche Rolle ausüben.⁹ Casinos gelten heute als Attraktionspunkte der Tourismuswirtschaft. Bei Attraktionspunkten handelt es sich um einzelne geographische Einheiten, Punkte und/oder geographisch klar begrenzte Räume, welche die Touristen motivieren, während einer bestimmten Zeitspanne zu besuchen. Sie bestehen aus einer Kombination von Betätigungsmöglichkeiten für Gäste, die in diesen Räumen konzentriert werden.

Im Spielbankengesetz sind zwei Arten von Casinos vorgesehen, nämlich A-Casinos (Grand Casinos) und B-Casinos (Kursäle). A-Casinos sind grösser und können ein umfassendes Angebot an Tisch-

⁷ Allerdings werden in der Schweiz Croupierschulen eröffnet (vgl. z.B. NZZ (2000b), S. 14).

⁸ Der Anteil betrug 1999 ca. 43%, verglichen mit ca. 25% in allen Wirtschaftssektoren (vgl. BFS ET AL. (2000): *Schweizer Tourismus in Zahlen 2000*, Bern, S. 7).

⁹ Vgl. D'HAUTESERRE (1998) und SMERAL (1998).

spielen und eine grosse Zahl von Glückspielautomaten anbieten.¹⁰ B-Casinos können drei Arten von Tischspielen anbieten und höchstens 150 Glücksspielautomaten mit geringerem Verlust- und Gewinnpotential betreiben.¹¹ Die Standorte von A-Casinos sollen Agglomerationsgebiete und der grenznahe Raum, die Standorte der B-Casinos zum grösseren Teil die klassischen Tourismus-Destinationen sein.¹² Weil die B-Casinos relativ klein sind und auch kein Casino-Cluster in der Schweiz vorgesehen ist, bilden Casinos in touristischen Gebieten keine Hauptattraktionen. Die gesetzlich vorgesehene Tourismusförderung beschränkt sich faktisch auf eine Erweiterung der bestehenden Angebotspalette eines Tourismusorts. Es ist nicht damit zu rechnen, dass Touristen ausschliesslich wegen des Casinos die entsprechende Destination besuchen.

Steuern

Die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand sind einer der Hauptzwecke des Spielbankengesetzes. Die bisherigen Spielbanken unterlagen einer vergleichsweise tiefen Steuerbelastung.¹³ Die neuen Casinos müssen eine progressive Spielbankenabgabe von 40 bis maximal 80% des Bruttospielertrags¹⁴ entrichten, was Steuereinnahmen in der Höhe von 300 bis 450 Mio. CHF entsprechen dürfte. Hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied zu amerikanischen Casinos. Während dort die Steuerbelastung mit 6 bis 12% relativ tief ist, werden die Casinos in Europa wesentlich höher besteuert.¹⁵ Die Spielbankenabgabe der A-Casinos fliesst in vollem Umfang in den Ausgleichsfonds der AHV.¹⁶ Bei den B-Casinos kann der Standortkanton einen Teil der Abgabe, höchstens aber 40% für sich beanspruchen; der Rest kommt ebenfalls dem Ausgleichsfonds der AHV zugute.¹⁷

Für die Bestimmung des volkswirtschaftlichen Nutzens sind nicht nur die Spielbankenabgabe, sondern auch die weiteren Steuerrückflüsse aus dem Casinobetrieb (Einkommenssteuer der Angestellten, Gewinn- und Kapitalsteuer; Steuern aus den indirekten und induzierten Wirkungen) relevant. Dies gilt insbesondere für die Standortgemeinde. Allerdings machen die Spielbankenabgaben den weitaus grössten Teil der Abgaben aus.

¹⁰ Gemäss Art. 41 Abs. 1 VSBG kann das EJPD bestimmen, welche Art von Tischspielen das A-Casino betreiben darf. Die Zahl der Glücksspielautomaten ist dadurch beschränkt, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen der Anzahl Tische und der Anzahl Automaten bestehen muss.

¹¹ Art. 42 Abs. 2 und Art. 44 VSBG.

¹² Vgl. EJPD (1999), S. 2.

¹³ Auf das Boulespiel wurde eine Bundessteuer von 25% des Bruttospielertrags erhoben. Die Spielautomaten unterlagen einer umsatzunabhängigen, jährlichen Gebühr, die kantonal unterschiedlich war.

¹⁴ Art. 41 Abs. 3 SBG. Der Bruttospielertrag ist die Kerngrösse der Casinos. Er ergibt sich aus den Spielausgaben der Kunden abzüglich der ausbezahlten Spielgewinne und entspricht dem Umsatz in anderen Branchen.

¹⁵ Vgl. auch THOMPSON (1998), S. 14f. und NZZ (2000a), S. 13.

¹⁶ Art. 90 VSBG.

¹⁷ Art. 43 SBG.

Angestammte Betriebe

Die angestammten Betriebe stehen zu den Casinos in einem zweifachen Verhältnis: Einerseits stehen sie zu ihnen in Konkurrenz (dies gilt etwa für Restaurants, Bars und Hotels, wenn im Casino entsprechende Leistungen angeboten werden, für andere Unterhaltungsangebote wie Kino, Sportveranstaltungen, kulturelle Veranstaltungen etc.). Andererseits treten die angestammten Betriebe als Zulieferer (Bauindustrie, weitere Lieferanten) auf; sie profitieren also vom Casino und generieren die oben erwähnten indirekten Wirkungen. Wenn es den Casinos gelingt, zu Attraktionspunkten zu werden, verdichten sich die Wirtschaftstätigkeiten, die der Casinoindustrie vor- und nachgelagert sind (Clustering), genauso wie die fiskal-, regional- und sozialpolitischen Interessen der Standortgemeinden und des Konzessionsgebers. Von diesem Netzwerk können aber auch die angestammten Konkurrenzbetriebe profitieren. Falls durch das Casino mehr Touristen in die Region kommen, wird das Konkurrenzverhältnis entschärft, weil das Niveau der Erträge aus dem Tourismus in der Region steigt. Die Konkurrenten des Casinos können zwar Marktanteile einbüßen, aber trotzdem ihren Umsatz steigern.

1.2 Effekte, die den Nutzen tangieren¹⁸

Substitutionseffekt

Der Substitutionseffekt kommt dann zum Tragen, wenn die Dienstleistungen eines Spielcasinos vor allem von der einheimischen Bevölkerung und von Touristen, die den Ort auch ohne Casino besuchen würden, in Anspruch genommen werden. Resultieren die Einnahmen des Casinos ausschliesslich aus Ausgaben dieses Kundensegments, dann wird innerhalb der Region nicht mehr Geld ausgegeben als ohne Casino und kein zusätzliches Einkommen geschaffen. Die Ausgaben weisen aber eine andere Struktur auf: Ausgaben für Güter, Dienstleistungen und andere Spielaktivitäten (Lotto, Toto, Pferderennen etc.) werden durch Ausgaben im Spielcasino substituiert. Ein hoher Substitutionseffekt bedeutet aber auch, dass ein zusätzlicher mikroökonomischer Nutzen geschaffen wird. Die Konsumenten haben offenbar eine höhere Präferenz für das Gut „Glücksspiel“ als für die von ihm substituierten Güter. Die Möglichkeit, in Casinos spielen zu gehen, erhöht das Nutzenniveau.

¹⁸ Vgl. ROSE (1998), S. 31.

Recapture-Effekt

Unter dem Recapture-Effekt versteht man die Fähigkeit der Casinos, ihre Kundschaft davon abzuhalten, in anderen Casinos zu spielen bzw. – bei einer Neueröffnung – die Kunden ihrer Konkurrenten zu akquirieren. Gemäss VOX-Analyse war das Recapture-Argument der wichtigste Grund für die Zustimmung zum Glücksspielartikel: Die Schweizer sollen ihr Geld wenn schon in der Schweiz und nicht im Ausland verspielen.¹⁹

Es gibt viele Casinos an der schweizerischen Grenze (Bregenz, Lindau, Konstanz, in der Umgebung von Genf, Campione etc.). Damit die neuen schweizerischen Casinos tatsächlich einen Recapture-Effekt erzeugen können, müssen sie in Bezug auf Grösse, Vielfalt der Spiele, Attraktivität etc. besser sein als ihre ausländischen Konkurrenten.²⁰ Das Know-how zur Führung eines Casinos ist in der Schweiz aber kaum vorhanden und muss zwangsläufig aus dem Ausland beschafft werden. Problematisch ist dabei die Tatsache, dass die Geschäftspartner zum Teil die direkten ausländischen Konkurrenten sind (z.B. Casino Austria; Société Touristique, Thermale et Hôtelière de Divonne etc.).

Marktsättigung

Obwohl in der Schweiz Spielbanken bisher grundsätzlich verboten waren, gab es im Jahr 2000 24 Kursäle, die einen Bruttospielertrag von ca. 300 Mio. CHF erwirtschafteten. Hinsichtlich des Pro-Kopf-Bruttospielertrags liegt die Schweiz damit an der europäischen Spitze.²¹ Trotzdem gibt es ein Steigerungspotential, nicht zuletzt wegen der Summen, die Schweizer bisher im Ausland verspielt haben. Zudem gibt es in der Schweiz neben den ca. 2'400 Spielautomaten in den 24 Kursälen rund 6'000 weitere Automaten, die in Restaurants und anderen Lokalen stehen und deren Erträge *nicht* in den 300 Mio. CHF enthalten sind. Damit weist die Schweiz pro Kopf auch die höchste Dichte an Spielautomaten in Europa auf. Die 6'000 Glücksspielautomaten in Restaurants und anderen Lokalen dürfen nach Ende März 2005 nicht mehr weiter betrieben werden.²² Brugger, Hanser und Partner rechnen für das erste Betriebsjahr der neuen Casinos mit einem Marktpotential von 690 bis 760 Mio. CHF und für das fünfte Betriebsjahr von 850 bis 930 Mio. CHF.²³ Mittelfristig kann man mit 6 A- und 17 B-Casinos rechnen.²⁴ Geht man davon aus, dass ein A-Casino im Durchschnitt einen

¹⁹ 82% der befragten Stimmberechtigten erklärten sich mit dem Pro-Argument „Die Schweizerinnen und Schweizer verspielen Hunderte von Millionen Franken pro Jahr in ausländischen Spielcasinos; dieses Geld sollte gescheiter in der Schweiz bleiben“ einverstanden (vgl. SCHLOETH/KLÖTI (1993), S. 23).

²⁰ Vgl. auch ROSE (1998), S. ii, 19.

²¹ Vgl. BRUGGER, HANSER UND PARTNER (2000), S. 24f.

²² Art. 60 Abs. 2 SBG.

²³ Vgl. BRUGGER, HANSER UND PARTNER (2000), S. 27.

²⁴ Dies dürfte eher die obere Grenze sein. Wenn die Zahl der bewilligten Casinos kleiner ist, dann spielt das Problem der Marktsättigung eine noch geringere Rolle.

Bruttospielertrag von 75 Mio. CHF und ein B-Casino von 25 Mio. CHF erreicht, dann ergibt sich ein gesamtschweizerischer Bruttospielertrag von ca. 875 Mio. CHF. Die Marktsättigung dürfte also kein Problem sein.

1.3 Volkswirtschaftliche Kosten

Spielsucht

Die Spielsucht verursacht erhebliche volkswirtschaftliche (und auch persönliche) Kosten und kann die positiven Auswirkungen der Casinos mehr als neutralisieren. Diese Kosten sind aber äusserst schwierig zu schätzen, da sich viele Kostenbestandteile (z.B. Zerrüttung der Familie eines Spielers) einer genauen Quantifizierung entziehen. Das National Opinion Research Center der University of Chicago schätzt, dass pathologische Spieler jährliche soziale Kosten in der Höhe von 1'200 USD und „Problemspieler“ solche von 715 USD pro Jahr verursachen. Die „lebenslangen“ sozialen Kosten pro Spielsüchtigem betragen 10'550 USD bzw. 5'130 USD. Auf alle Spielsüchtigen bezogen belaufen sich die sozialen Kosten in den USA auf 5 Mrd. USD jährlich bzw. 40 Mrd. USD lebenslang.²⁵ Die australische Productivity Commission, welche die australische Regierung in Fragen der mikroökonomischen Politik und der Regulierung berät und die erste unabhängige nationale Untersuchung über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des australischen Spielmarktes durchgeführt hat, kommt in ihren Berechnungen auf weit höhere Werte. Die jährlichen Kosten pro Spielsüchtigem werden auf zwischen 6'000 und 19'000 AUD (australische Dollar) veranschlagt, was jährlichen Kosten von insgesamt 1.8 Mrd. AUD bis 5.6 Mrd. AUD entspricht.²⁶ Die Unterschiede sind vor allem auf den breiteren Kostenbegriff der Productivity Commission zurückzuführen, in dem nicht nur die sozialen Kosten, sondern auch die Kosten für den Spieler selbst und seine Familie enthalten sind.

Wird die Neuregelung des schweizerischen Spielbankenmarktes zu einem Spielsuchtproblem führen? Dazu gilt es zu bemerken, dass es bereits jetzt Spielsüchtige in der Schweiz gibt, die im Ausland oder auch in der Schweiz spielen und entsprechende Kosten verursachen.²⁷ Wie im Abschnitt über Marktsättigung erwähnt, weist die Schweiz pro Kopf den höchsten Bruttospielertrag und mit 8'400 Automaten die höchste Dichte an Spielautomaten in Europa auf. Gesicherte Aussagen lassen

²⁵ Vgl. GERSTEIN ET AL. (1999), S. 52f.

²⁶ Vgl. PRODUCTIVITY COMMISSION (1999), S. 32, 9.1.

²⁷ In einer Studie von Bondolfi, Osiek, Aufrère und Ferrero wird die Zahl der pathologischen Spieler in der Schweiz auf 0.5 bis 1% geschätzt; vgl. CANZIANI/FISCHER (2001), S. 101.

sich zwar erst in einigen Jahren machen, gegen eine deutliche Verschärfung der Suchtproblematik sprechen aber die folgenden Argumente:²⁸

- ♦ Es wird behauptet, dass die Erweiterung des Casinoangebots auch eine Zunahme der Suchtgefährdung mit sich bringt.²⁹ Dies ist im Prinzip richtig. Es ist aber zu berücksichtigen, dass durch die Neuregelung des Casinomarktes das Angebot an *Spielautomaten*³⁰ nur in einer Übergangsphase steigt, mittelfristig aber deutlich sinken wird. Kursäle, die keine Konzession erhalten, müssen ihren Betrieb einstellen. Man kann davon ausgehen, dass in den 6 Casinos mit einer A-Konzession je 300 Automaten und in den 17 B-Casinos höchstens je 150 Automaten stehen werden.³¹ In der Schweiz wird es während der Übergangsphase also ca. 10'400 Automaten geben, ab Anfang April 2005 aber, wenn die Spielautomaten in Restaurants und anderen Lokalen nicht mehr erlaubt sind, noch 4'400 Automaten. Die Zahl der Spielautomaten wird also gegenüber heute fast halbiert.
- ♦ Mit dem neuen Spielbankengesetz ändern sich auch die Rahmenbedingungen. Die Spielautomaten in Restaurants, Bars und Spielsalons sind mehr oder weniger frei zugänglich, in den neuen A- und B-Casinos gibt es hingegen gesetzlich vorgeschriebene Zutrittsbeschränkungen.³² Gegen die Spielsucht sieht die Spielbankenverordnung in den Artikeln 35ff. weitere Massnahmen vor. In diesen Bestimmungen sind u.a. Erfahrungen aus dem Ausland eingeflossen – vor allem die Vorschläge der National Gambling Impact Study Commission (NGISC), die 1996 vom amerikanischen Kongress damit beauftragt wurde, die sozialen und ökonomischen Auswirkungen des Glücksspiels in den USA zu untersuchen.³³ Die Gesuchsteller sind zudem verpflichtet, ein Sozialkonzept vorzulegen, das von einer Expertengruppe im Auftrag der ESBK geprüft wird.

Lärm

Durch den Casinobetrieb wird auch Lärm, insbesondere Verkehrslärm, verursacht. Die Kunden werden vor allem abends und in der Nacht spielen und nur zu einem sehr geringen Teil mit öffentlichen Verkehrsmitteln anreisen. Gegen diese negativen Externalitäten müssen Vorkehrungen getroffen werden. Allerdings ist es primär die Aufgabe der bestehenden Gesetze (Baugesetze, Raumplanung,

²⁸ Diese Argumente beziehen sich nur auf das Spielen in konzessionierten schweizerischen Casinos, nicht aber auf Spiele in ausländischen Casinos, im Internet oder in illegalen Casinos.

²⁹ Vgl. CANZIANI/FISCHER (2001), S. 101 und NZZ (2001a), S. 101.

³⁰ In den neu konzessionierten A- und B-Casinos sind allerdings auch die international gängigen Tischspiele erlaubt. In den bisherigen Kursälen war nur Boule, eine einfachere Version von Roulette, zugelassen.

³¹ Zu der Zahl der konzessionierten Casinos vgl. Fussnote 24.

³² Art. 21 SBG.

³³ So z.B. Sozialkonzept, entsprechende Ausbildung des Personals, Zusammenarbeit mit einer Suchtpräventionsstelle und einer Therapieeinrichtung, selbstbeantragte Spielsperren etc. (vgl. Art. 35ff. VSBG und NGISC (1999), S. 4.19f.).

Lärmschutzverordnung etc.), diese Probleme bereits in der Planungs- und Bauphase zu vermeiden. Wenn – was ökonomisch sinnvoll ist – die Externalitäten internalisiert, d.h. den Verursachern angelastet werden, entstehen keine sozialen Kosten.

Kriminalität

Gemäss einer vom NGISC in Auftrag gegebenen empirischen Untersuchung sind bei der Eröffnung von Casinos insgesamt keine signifikanten Änderungen von gewalttätigen Verbrechen zu verzeichnen.³⁴ Gazel hingegen rechnet mit einer Zunahme der Kriminalität um 6.7% und führt dies darauf zurück, dass Orte mit vielen Personen, die viel Bargeld auf sich tragen, ein idealer Nährboden für Verbrechen sind.³⁵ Gemäss der Productivity Commission gibt es in Australien keine Belege dafür, dass durch die Casinos die Kriminalität gestiegen ist.³⁶

Die Voraussetzung für eine wirksame Einschränkung der Kriminalität sind strenge Gesetze, die auch durchgesetzt werden. Aber auch die Rechts- und Finanzstruktur der Casinos spielt eine wichtige Rolle. Casinos, die als grosse Publikumsgesellschaften organisiert sind, unterliegen erfahrungsgemäss weniger der Gefahr der Geldwäscherei und der Unterwanderung durch kriminelle Organisationen.³⁷

Mangelnde inländische Konkurrenz

Eine eingeschränkte Konkurrenz zwischen den Casinos schmälert den volkswirtschaftlichen Nutzen. „One of the major reasons for ... negative impacts is the strategy of the monopolistic or oligopolistic market structure chosen by the new jurisdictions. These market structures resulted in low ratios of nonlocal to total visitors and high ratios of casino profits to total revenues.“³⁸ Problematisch sind also der höhere Substitutionseffekt und die zu hohen Gewinne. Durch die Regulierung der Standorte der schweizerischen Casinos (vgl. Abschnitt 2.4) ist die Gefahr, dass die Konkurrenz eingeschränkt wird, sehr gross.³⁹ Aus regionalpolitischen Gründen wird kein Cluster, sondern eine räumliche Verteilung der Casinos angestrebt. Auf diese Weise wird ein zentrales Element der Konkurrenz zwischen Casinos – die räumliche Nähe – ausgeschaltet. Die Konkurrenz wird aber auch

³⁴ Vgl. GERSTEIN ET AL. (1999), S. x, 70. Die gewalttätigen Verbrechen beziehen sich auf öffentliche Sicherheit von Personen und Eigentum. Nicht gewalttätige Verbrechen, also Wirtschaftsverbrechen wie Betrug und Unterschlagung sowie kleinere Verbrechen konnten statistisch nicht analysiert werden.

³⁵ Vgl. GAZEL (1998), S. 80.

³⁶ Vgl. PRODUCTIVITY COMMISSION (1999), S. 29, 10.3ff.

³⁷ Vgl. ROSE (1998), S. 24 und EADINGTON (1998), S. 58.

³⁸ GAZEL (1998), S. 83.

³⁹ Diese Einschränkung der Konkurrenz gilt nur zwischen inländischen Spielbanken, aber selbstverständlich nicht gegenüber ausländischen, insbesondere grenznahen Casinos.

wegen der Gefahr der Geldwäscherei eingeschränkt. Spielbanken mit Renditeproblemen sind anfälliger auf Schwarzgelder. Um den Spielbanken eine angemessene Rendite zu ermöglichen, werden deshalb regionale Monopole geduldet. Die Verkehrsinfrastruktur ist jedoch – vor allem im schweizerischen Mittelland – gut ausgebaut, so dass die (zeitliche) Distanz zwischen den Casinos zu gering ist, um einen absoluten Konkurrenzschutz zu bilden.

1.4 Fazit zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Casinos

Eine Übersicht über Nutzen und Kosten von Casinos für die regionale Wirtschaft gibt Tabelle 1.⁴⁰ Die direkten Wirkungen sind in Punkt 1a) (Löhne und Gehälter, Steuern, Gewinne) enthalten, die indirekten teilweise in Punkt 1a) sowie in Punkt 1b). Der Substitutionseffekt zeigt sich in den Punkten 2a) und 2b). Touristen, welche die Region auch ohne Casino besuchen würden, und Einheimische bringen keine oder nur geringe Mehreinnahmen. Deshalb muss dieser Betrag von den positiven Wirkungen abgezogen werden, um den gesamten makroökonomischen Nutzen zu berechnen.

Eine Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Nutzens von Casinos in der Schweiz ist schwierig, da dieser Markt noch gar nicht besteht. Deshalb werden Resultate aus dem Ausland, namentlich den USA und Australien, herangezogen. Allerdings ist es auch in den bereits bestehenden Märkten mit besseren Daten, die mit raffinierteren statistischen Methoden analysiert werden können, nicht einfach, den Nutzen zu bestimmen. Gemäss Rose, der im Auftrag der amerikanischen NGISC in einer „Meta-Untersuchung“ verschiedene Studien über die ökonomischen Auswirkungen von Casinos analysiert und bewertet hat, generieren Casinos in praktisch jedem Fall einen ökonomischen Nett Nutzen für den Standort.⁴¹ Dabei lässt er aber die Problematik der sozialen Kosten und der Kriminalität explizit unberücksichtigt. Schwieriger wird die Abschätzung denn auch, wenn diese Kosten in die Kalkulation mit einbezogen werden. Die NGISC kommt zum Schluss, „... that it is currently impossible to obtain even a rough approximation of a true cost-benefit calculation concerning the economic impact of legalized gambling.“⁴²

⁴⁰ In Anlehnung an GAZEL (1998), S. 70, 72.

⁴¹ ROSE (1998), S. iv: „A new casino, of even limited attractiveness and placed in the market that is not already saturated, will yield positive economic benefits on net to its host economy.“

⁴² NGISC (1999), S. 7.29.

Tabelle 1: Positive und negative Wirkungen von Casinos

1. Positive Wirkungen	
a) Casino	• Löhne und Gehälter der Angestellten. • Kauf von Gütern und Dienstleistungen bei einheimischen Anbietern (z.B. Vorleistungen, Werbung, Versicherung, Bau, Unterhalt etc.). • Steuern. • Gewinne, die in der Region bleiben. • Weitere direkte Ausgaben innerhalb der regionalen Volkswirtschaft.
b) Auswärtige Besucher	• Ausgaben ausserhalb des Casinos (Übernachtung, Essen, Trinken, Einkäufe, andere Tourismusattraktionen). • Lokale Transportdienstleistungen. • Weitere indirekte Ausgaben innerhalb der regionalen Volkswirtschaft.
c) Recapture-Effekt	• Spielausgaben von Touristen und einheimischen Spielern, die vorher auswärts gespielt haben bzw. ohne Casino auswärts spielen würden.
2. Negative Wirkungen	
a) Einheimische Spieler	• Casinogewinne, die aus Verlusten der einheimischen Spieler entstehen (Substitution). • Ausgaben innerhalb des Casinos (Essen, Trinken, Einkäufe etc.).
b) Touristen, die den Ort auch ohne Casino besuchen würden	• Casinogewinne, die aus Verlusten dieser Touristen entstehen. • Ausgaben dieser Touristen innerhalb des Casinos (Essen, Trinken, Einkäufe etc.).
c) Öffentliche Hand (schliessen Ausgaben unter d) z.T. aus)	• Regulierung und Überwachung des Casinos. • Zusätzliche Ausgaben für Polizei, Strafverfolgung und -vollzug. • Infrastruktur und öffentliche Lärmschutzmassnahmen. • Weitere Ausgaben der öffentlichen Hand.
d) Anwohner (nicht internalisierte neg. Externalitäten)	• Zusätzliche Ausgaben für Schutz (Alarm, Bewachung). • Zusätzliche Ausgaben wegen Verbrechen gegen Personen und Eigentum. • Zusätzliche Ausgaben für Lärmschutzmassnahmen.
e) Sucht	• Zusätzliche Ausgaben wegen Spielsucht.

Ähnlich ist die Einschätzung der australischen Productivity Commission. Sie gibt zwar einen Betrag an, dieser weist jedoch eine enorme Bandbreite auf, die von einem *Nettonutzen* in der Höhe von 4.3 Mrd. AUD bis zu *Nettokosten* von 1.2 Mrd. AUD reicht.⁴³ Gazel kommt in seiner Untersuchung, an die sich die oben aufgeführte Tabelle 1 anlehnt, zum Schluss, dass die Casinos im Staat Wisconsin

⁴³ Vgl. PRODUCTIVITY COMMISSION (1999), S. 3, 31f. Als Nettonutzen wurde die Differenz zwischen den Kosten der Spielsucht (1.8 bis 5.6 Mrd. AUD) und der Konsumentenrente plus Steuereinnahmen (4.4 bis 6.1 Mrd. AUD; die anderen Formen des makroökonomischen Nutzens wurden nicht berücksichtigt) genommen. In diesen Werten sind nicht nur die Auswirkungen von Casinos, sondern auch von Lotto und Lotterien, Sportwetten etc. enthalten. Lotterien weisen dabei einen klaren Nettonutzen auf, während Spielautomaten und Wetten per Saldo eher Kosten verursachen.

einen *Nettonutzen* von ca. 190 Mio. USD generieren (bei positiven Wirkungen von 1.41 Mrd. USD und negativen Wirkungen von 1.22 Mrd. USD) und im Staat Illinois *Nettokosten* von ca. 290 Mio. USD (bei positiven Wirkungen von 1.90 Mrd. USD und negativen Wirkungen von 2.19 Mrd. USD).⁴⁴ Allerdings lässt er den Recapture-Effekt (Punkt 1c in Tabelle 1) unberücksichtigt, wodurch der tatsächliche Nutzen unterschätzt wird.

Sowohl für einen Nettonutzen wie auch für Nettokosten lassen sich also Argumente und empirische Belege anführen. Wie sieht die Situation in der Schweiz aus? Überträgt man die ausländischen Resultate auf die Schweiz, dann kann man vorsichtig optimistisch davon ausgehen, dass Casinos insgesamt einen positiven volkswirtschaftlichen Nutzen schaffen werden. Den entscheidenden Faktor bilden dabei allerdings die sozialen Kosten.⁴⁵ Ob die schweizerischen Casinos per Saldo einen Nutzen schaffen, hängt also vor allem von der Wirksamkeit des Sozialkonzepts gemäss Art. 35ff. VSBG ab.

Weitere problematische Faktoren für den schweizerischen Casinomarkt sind:

- ♦ die eingeschränkte inländische Konkurrenz, die zu einem zu hohen Substitutionseffekt und zu hohen Gewinnen führen kann.
- ♦ das mangelnde Know-how (das qualifizierte Personal für die operative und die Managementtätigkeit dürfte *den* Engpassfaktor bilden), das aus dem Ausland beschafft werden muss und vor allem von den direkten Konkurrenten geliefert wird. Dadurch besteht die Gefahr, dass der Recapture-Effekt vermindert wird.

2. Die Vergabe von Konzessionen zum Betrieb eines Casinos

2.1 Zwei mögliche Vergabeverfahren: Beauty-Contest und Auktion

Wenn Konzessionen bzw. allgemein knappe Ressourcen neu zu allozieren sind, kann grundsätzlich zwischen zwei Vergabemechanismen gewählt werden: dem Beauty-Contest und der Auktion. Beide Ansätze sollen das Problem der *Informationsasymmetrie* zwischen dem Konzessionsgeber und den Gesuchstellern lösen und sicherstellen, dass – im Idealfall – die besten Gesuche ausgewählt werden. Beim Beauty-Contest legt die öffentliche Hand auf administrativem Weg Kriterien für die Vergabe der Konzessionen fest. Die Konzessionsnachfrager müssen dabei Gesuche, welche die geforderten Informationen enthalten, einreichen und eine Bearbeitungsgebühr leisten. Diese Dossiers werden

⁴⁴ Vgl. GAZEL (1998), S. 75ff.

⁴⁵ Vgl. auch NGISC (1999), S. 7.29.

von der Entscheidungsinstanz bzw. von beigezogenen Experten geprüft und mit den Anforderungen des Kriterienkatalogs verglichen. Die Konzessionen werden an diejenigen Gesuchsteller vergeben, welche den Kriterienkatalog bestmöglichst erfüllen, wobei dieses Verfahren auch einen gewissen politischen Spielraum offen lässt. Die Vor- und Nachteile des Beauty-Contest sind aus Tabelle 2 ersichtlich.⁴⁶

Tabelle 2: Vor- und Nachteile des Beauty-Contest

Vorteile des Beauty-Contest	Nachteile des Beauty-Contest
• Das Verfahren ist bekannt, weit verbreitet und akzeptiert. • Die geschickte Auswahl des Kriterienkatalogs kann eine staatlich abgesicherte Allokation der knappen Ressource gewährleisten.	• Der Informationsbedarf und –aufwand ist für die Entscheidungsinstanz viel höher als bei der Auktion. • Wegen der Informationsasymmetrie haben die Gesuchsteller einen Anreiz, strategisch zu handeln und zu optimistische Angaben zu machen.⁴⁷ • Die Zahlungsbereitschaft der Gesuchsteller ist nicht bekannt. • Die teilweise herrschende Intransparenz bei der Beurteilung kann für politische und kommerzielle Beeinflussungsversuche ausgenutzt werden (Lobbyismus). • Der Beauty-Contest favorisiert eher etablierte Gesuchsteller, die bereits in der Vergangenheit erfolgreich waren.

Im Gegensatz zum Beauty-Contest erfolgt bei der Auktion die Vergabe der Konzessionen nicht administrativ, sondern über den Markt. Die Bewerber geben Informationen preis, indem sie eine bestimmte Zahlungsbereitschaft signalisieren. Es wird davon ausgegangen, dass der Bieter mit der höchsten Zahlungsbereitschaft den höchsten Nettonutzen aufweist. Deshalb erhalten diejenigen Gesuchsteller eine Konzession, welche dafür den höchsten Preis zu zahlen bereit sind.⁴⁸ Die Vor- und Nachteile von Auktionen lassen sich Tabelle 3 entnehmen.

⁴⁶ Für die Vor- und Nachteile des Beauty-Contest bzw. der Auktion in Bezug auf die Vergabe von Frequenzbändern vgl. RADIOCOMMUNICATIONS AGENCY (2000).

⁴⁷ Diese Informationsasymmetrie wird aber abgeschwächt, indem die Qualität indirekt, nämlich durch einen Quervergleich der Gesuche, überprüft werden kann.

⁴⁸ Eine Auktion verfolgt zwei Ziele: Erstens das beste Gesuch auszuwählen und zweitens die Rente des Casinobetreibers mindestens teilweise abzuschöpfen. Auf den zweiten Punkt wird im Weiteren nicht mehr eingegangen.

Beide Vergabemechanismen weisen also mithin Vor- und Nachteile auf. Es ist anhand der Charakteristika der zu verteilenden Ressource zu entscheiden, welches Verfahren zur Anwendung kommen soll.

Tabelle 3: Vor- und Nachteile von Auktionen

Vorteile von Auktionen	Nachteile von Auktionen
• Die Selektion der Konzessionsnehmer ist offen, nicht diskriminierend und transparent. • Die knappe Ressource erhalten diejenigen Bieter, welche dafür die höchste Zahlungsbereitschaft signalisieren und die Ressource bzw. die Konzession am effizientesten nutzen können. • Der Preis für die Konzession wird durch den Markt bestimmt und muss nicht von der öffentlichen Hand festgelegt werden. • Neue Marktteilnehmer erhalten die gleiche Chance wie etablierte Unternehmen.	• Die Zahl der Bieter muss die Zahl der Konzessionen übersteigen. • Die Auswahl der optimalen Auktionsart und die Organisation der Auktion bedingen eine sehr sorgfältige Vorbereitung seitens der öffentlichen Hand.⁴⁹ • Die Theorie der Auktion geht von einem rationalen Menschenbild aus, eine Prämisse, die in der Realität nicht immer gegeben ist: Die Zahlungsbereitschaft der Bieter hängt grösstenteils von den erwarteten Gewinnen aus der Nutzung der Konzession ab. Sind die Erwartungen verzerrt, dann kommt es zu Ineffizienzen. Unter diesen Umständen erhalten diejenigen Bieter die Konzession, welche den Gewinn am meisten überschätzen und für die Konzession einen zu hohen Preis bieten (winner's curse).⁵⁰

2.2 Modell zur Beurteilung der Vergabeverfahren von Konzessionen

Im Folgenden wird ein einfaches Modell vorgestellt, mit dem die Vergabe von Konzessionen aus marktwirtschaftlicher Sicht beurteilt werden kann. Es gilt allerdings anzufügen, dass sich diese Überlegungen auf die spezifische ex-ante Situation in einem Land beziehen. Dies bedeutet unter anderem, dass erstens keine einheimischen Erfahrungen mit der Qualität von Entscheidungen über Standorte vorliegen. Zweitens existieren bisher noch keine Rückschlüsse darüber, wie Konzessionsnehmer ihr betriebswirtschaftliches Geschäftsmodell dynamisch an die sich präsentierende Konkurrenzlage anpassen.

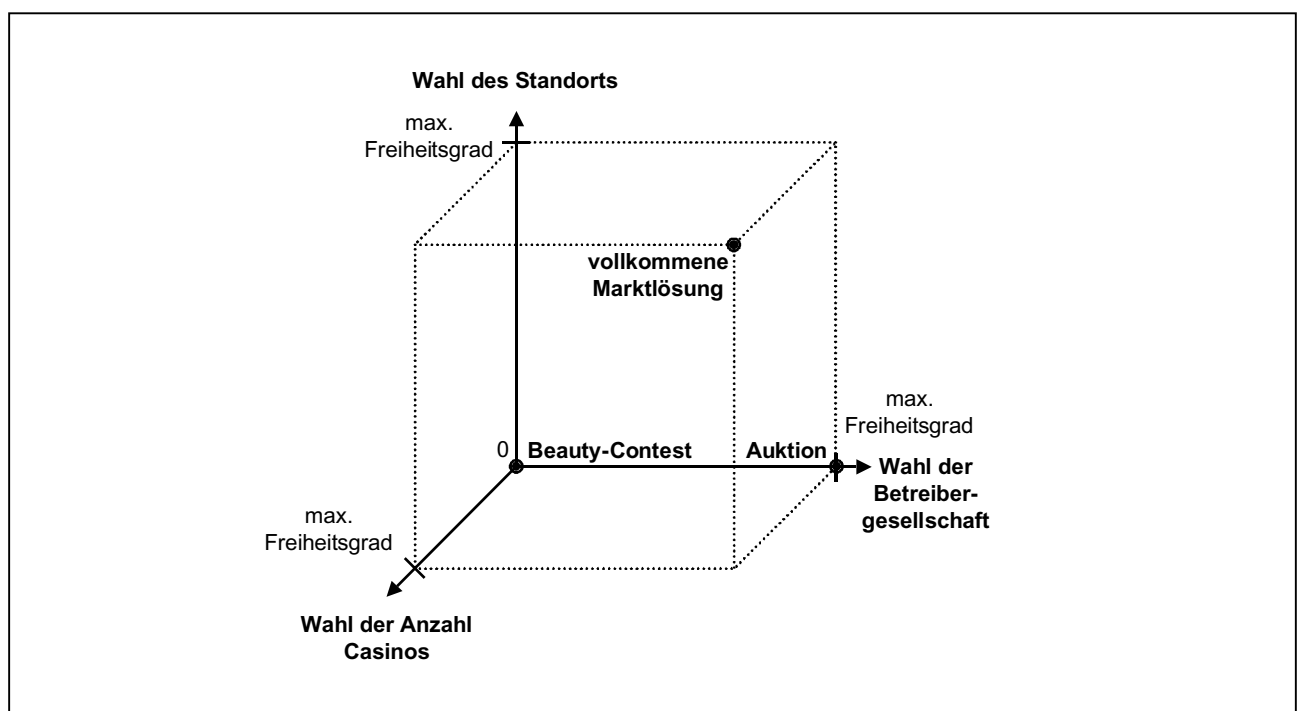
⁴⁹ Für die verschiedenen Arten der Auktion vgl. RASMUSEN (1989), S. 294 ff. und KLEMPERER (2000).

⁵⁰ Zu weiteren Ausführungen zum „winner's curse“ vgl. THALER (1994).

Für die Vergabe, sei es administrativ wie im Beauty-Contest oder mittels einer Auktion, spielen drei Entscheidungsvariablen eine Rolle, die verschiedene Freiheitsgrade (von 0 bis max.) aufweisen können (vgl. Abbildung 1):

- ♦ die Wahl der Anzahl Casinos (d.h. der Anzahl Konzessionen);
- ♦ die Wahl des Standorts;
- ♦ die Wahl der Betreibergesellschaft.

Abbildung 1: Entscheidungsvariablen und Freiheitsgrade bei der Vergabe von Casino-Konzessionen



Je nach gewählter Vergabeart ist der Wert, d.h. der Freiheitsgrad der drei Entscheidungsvariablen höher oder tiefer. Beim Nullpunkt wird die Entscheidung über die Anzahl der Casinos, die Wahl der Standorte sowie des Betreibers ausschliesslich durch die öffentliche Hand in einem administrativen Verfahren (Beauty-Contest) vorgenommen. Das Maximum an Freiheitsgraden wird erreicht, wenn die Zuteilung aller drei Variablen vollständig dem Markt überlassen wird (vollkommene Marktlösung). Dies würde bedeuten, dass jede Betreibergesellschaft unbeschränkt viele Casinos an jedem Standort eröffnen darf. Für die Auktionslösung muss aber die Anzahl der Konzessionen vor dem Bietverfahren festgelegt sein, weil sonst eine Auktion nicht sinnvoll durchgeführt werden kann.⁵¹ Ebenso muss auch der Standort für die zu ersteigernde Lizenz schon vorher bekannt sein, da unter-

schiedliche Casinostandorte unterschiedlich attraktiv sind und die Gebote entsprechend höher oder tiefer ausfallen. Der Punkt für die Auktion ist deshalb nicht mit der vollkommenen Marktlösung identisch.

2.3 Das durchgeführte Vergabeverfahren gemäss Spielbankengesetz

Die Gesuche für eine A- oder B-Konzession zum Betrieb eines Casinos mussten zwischen dem 1. April 2000 und dem 30. September 2000 bei der Eidgenössischen Spielbankenkommission zuhänden des Bundesrates eingereicht werden.⁵² Die ESBK überprüfte die eingereichten Gesuche hinsichtlich der Erfüllung der eingangs erwähnten Kriterien (Sicherheit und Transparenz des Spielbetriebs; Rentabilität, um der Geldwäscherei vorzubeugen; Konzept gegen die sozial schädlichen Auswirkungen; volkswirtschaftlicher Nutzen) und stellte dem EJPD zuhänden des Bundesrates einen Antrag, welche Gesuche eine Konzession erhalten sollen und welche nicht. In einer ersten Triage am 16. Mai 2001 hat der Bundesrat 22 Gesuche abgelehnt. Es handelte sich dabei um Gesuche, welche wesentliche gesetzliche Kriterien nicht erfüllt haben oder den Gesuchen der direkten Konkurrenten in der gleichen Region deutlich unterlegen waren.⁵³ Letzteres gilt für Standorte mit sehr vielen Gesuchen wie die Agglomeration Zürich und die Stadt Fribourg. Im Herbst 2001 wird der Bundesrat abschliessend und ohne Rekursmöglichkeit über die Erteilung der Konzessionen an die 41 restlichen Gesuchsteller entscheiden.⁵⁴

2.4 Vergleich des durchgeführten Vergabeverfahrens mit einer zweistufigen Auktion

Beauty-Contest und Auktion stellen zwei „reine“ Lösungen dar. In der Praxis werden meistens Mischformen angewendet. So enthält das im Spielbankgesetz festgelegte Verfahren zwar v.a. Elemente des Beauty-Contest, aber auch Teile einer Marktlösung. Die *Wahl der Betreibergesellschaften* und die *Wahl der Anzahl der Konzessionen* erfolgte nach rein administrativ festgelegten Kriterien in einem Beauty-Contest. Die *Wahl der Standorte* hingegen wurde nicht administrativ festgelegt, sondern grösstenteils den Gesuchstellern überlassen. Die einzige administrative Einschränkung be-

⁵¹ Neben der Auktion und dem Beauty-Contest gibt es auch andere Vergabemechanismen, die keine maximale Zahl der Konzessionen festsetzen, so z.B. die polizeiliche Überprüfung der Gesuchsteller in Nevada. Wenn die – sehr strengen – Bedingungen erfüllt werden, erhält man eine Konzession. Zur Kontrolle der Einhaltung der Bedingungen auch nach der Konzessionserteilung sind in jedem Casino mehrere Beamte stationiert.

⁵² Für Gesuche um eine B-Konzession von Kursälen, welche bereits über eine Boulespielbewilligung verfügten, verlängerte sich diese Frist gemäss Art. 61 Abs. 2 SBG bis zum 31. März 2001.

⁵³ Vgl. ESBK (2001) und NZZ (2001b), S. 13.

⁵⁴ Gemäss Art. 16 Abs. 1 SBG.

stand darin, dass der Bundesrat eine Einteilung der Schweiz in neun Regionen vornahm und pro Region einen Richtwert von zu bewilligenden A- und B-Casinos festlegte.⁵⁵ Dieses Verfahren hatte den Vorteil, dass durch den Bundesrat als Entscheidungsorgan bestimmte, politisch und regionalwirtschaftlich motivierte Wünsche weitgehend berücksichtigt werden konnten:

- ♦ Die regionale Kontingentierung der B-Casinos trägt den regional- und tourismuspolitischen Absichten der Kantone Rechnung.
- ♦ Der Beauty-Contest unter den Betreibergesellschaften hat v.a. zum Ziel, die rechtliche Seriosität und die finanzielle Basis der Gesuchsteller zu prüfen, damit das Glücksspiel nicht zur Geldwäscherei und anderen kriminellen Aktivitäten missbraucht wird.

Die Nachteile des gewählten Verfahrens entsprechen den erwähnten Schwächen des Beauty-Contest (vgl. Tabelle 2). Zudem besteht die Gefahr, dass die angestrebte regionale Ausgeglichenheit den Wettbewerb zwischen den Casinos behindert, da es ausser im Mittelland kaum zu Überschneidungen der Einzugsbereiche kommt (vgl. Abschnitt 1.3).

Eine Auktion der Konzessionen zum Betrieb eines Casinos kann ebenfalls nicht in „reiner“ Form durchgeführt werden (vgl. Abschnitt 2.2). Ein sinnvolles Auktionsverfahren zur Vergabe von Casino-Konzessionen entspricht bis zu einem gewissen Punkt einem Beauty-Contest. So wird die Festlegung der *Anzahl der Casinos* bzw. der Konzessionen nicht dem Markt überlassen. Der Freiheitsgrad wird also eingeschränkt, indem auf administrativem Weg eine Höchstzahl aufgrund sozialer und wirtschaftlicher Indikatoren berechnet wird. Ebenso wird – allerdings im Unterschied zum durchgeführten Verfahren in der Schweiz – die *Wahl der Standorte* als zweite Entscheidungsvariable durch die administrative Vorgabe eingeschränkt.⁵⁶ Regionalpolitische Überlegungen sollten bei der Festlegung der Standorte eine untergeordnete Rolle spielen, da es effizientere Mittel zur Förderung wirtschaftlich schwacher Gebiete gibt als den Betrieb eines Casinos. Die *Wahl der Betreiber* als dritte Variable enthält in einem Auktionsverfahren ebenfalls entscheidende Elemente eines Beauty-Contest, indem die Einhaltung von vorher definierten Mindestanforderungen geprüft wird:⁵⁷ Um eine Mindestqualität der Casinos zu sichern werden die Gesuchsteller in einem administrativen Verfahren auf die Tauglichkeit des Sozialkonzeptes sowie auf die Einhaltung der juristischen Mindestanforderungen hin überprüft. Dazu gehört insbesondere die Gewährleistung einer

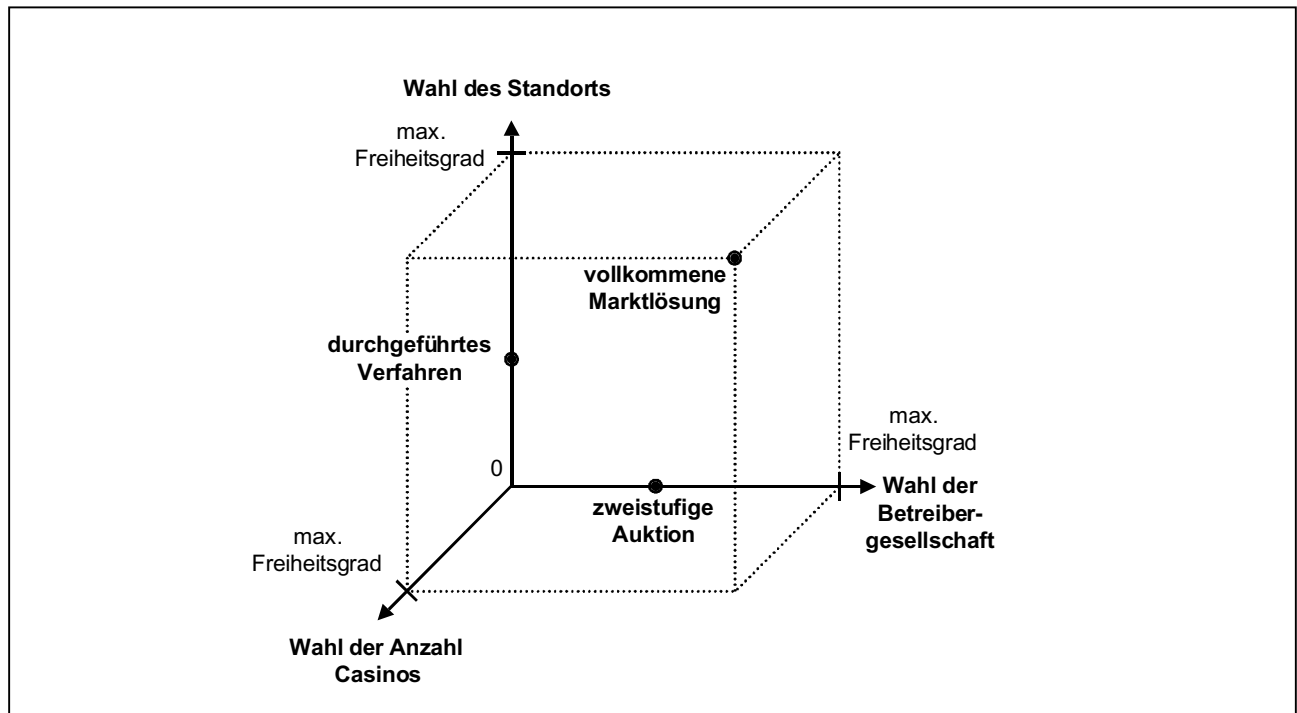
⁵⁵ Vgl. EJPD (1999), S. 3.

⁵⁶ Theoretisch denkbar wäre auch, dass Gebietskörperschaften in einer Auktion Standortkonzessionen ersteigern. Bei rationalem Verhalten würde eine Gebietskörperschaft höchstens so viel bieten, wie die erwarteten abdiskontierten Steuererträge aus dem Betrieb des Casinos betragen. Dieses Verfahren würde aber grosse Agglomerationskerne bevorzugen, da dort das Einzugsgebiet eines Casinos sehr gross ist und ein höherer steuerbarer Ertrag erwartet werden kann. Ebenso können sich rechtliche Bedenken ergeben, wenn zwischen lokalen Politikern und Casinobetreibern Absprachen getroffen werden.

⁵⁷ Wegen dieser Vorselektion der Bieter, die für die Auktion zugelassen sind, wird dieses Verfahren hier *zweistufige Auktion* genannt.

seriösen Geschäftsführung und ein genügender Eigenmittelnachweis. Erst ab hier unterscheiden sich Auktion und Beauty-Contest bzw. das in der Schweiz durchgeführte Verfahren. Im letzteren werden die Qualitätsansprüche so gesetzt, dass nur die besten bzw. die am besten bewerteten Gesuche die zeitlich befristeten Casino-Konzessionen erhalten. Bei der zweistufigen Auktion hingegen erhalten von den Gesuchstellern, welche die Mindestanforderungen erfüllen, die Meistbietenden den Zuschlag. Natürlich birgt die zweistufige Auktion auch einige Probleme, die im Folgenden diskutiert werden.

- ♦ Es ist möglich, dass die Zahl der Bieter, welche die Mindestanforderungen erfüllen, kleiner ist als die Zahl der zu vergebenden Konzessionen, d.h. dass zu wenig Betreibergesellschaften für eine Konzession an einem bestimmten Standort mitbieten. In diesem Fall können die Konzessionen für diesen Standort ohne Auktionsverfahren verteilt werden. Da es in der Schweiz mehrere Gesuchsteller gibt, die nicht nur an *einem* Standort interessiert sind, muss die Zahl der Bieter sogar deutlich höher sein als die Zahl der Konzessionen. Falls dieses Erfordernis nicht erfüllt ist, bringt eine Auktion nicht die gewünschten Resultate, weil die Gefahr einer Absprache zwischen den verschiedenen Bietern erheblich ist. Diesem Problem kann begegnet werden, indem explizit auch ausländische Bieter eingeladen werden. Bei deren Prüfung im Beauty-Contest müsste man ähnlich wie im Bankenwesen mit den Aufsichtsbehörden des jeweiligen Landes zusammenarbeiten.
- ♦ Die Gefahr besteht, dass die siegreichen Gesuchsteller der Auktion für ihre Konzessionen einen zu hohen Preis bezahlt haben (*winner's curse*). Dies kann einerseits zur Folge haben, dass versucht wird, beim Betrieb des Casinos Kosten einzusparen, z.B. indem Abstriche am Sozialkonzept gemacht werden. Andererseits würde ein zu hoher Preis für eine Konzession auch auf die Rentabilität des Casinos drücken, wodurch es für kriminelle Handlungen anfälliger werden könnte. Diesen Gefahren kann durch eine strikte und andauernde Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften begegnet werden.
- ♦ Die zweistufige Auktion führt zu verminderten fiskal- und strukturpolitisch motivierten Gestaltungsmöglichkeiten. Dies kann aus politischen Gründen ein Nachteil sein, doch aus volkswirtschaftlicher Sicht führt die grössere Marktnähe des Vergabemechanismus zu mehr Effizienz.

Abbildung 2: Vergleich zwischen dem durchgeführten Verfahren und der zweistufigen Auktion

Aus Abbildung 2 geht hervor, dass die zweistufige Auktion nur hinsichtlich der Wahl der Betreiber der vollkommenen Marktlösung näher steht als das durchgeführte Verfahren in der Schweiz. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Betreibergesellschaft nach einem Beauty-Contest, der die Mindestanforderungen gewährleistet, über eine Auktion ermittelt wird. Bezüglich der Wahl des Standorts bietet hingegen das durchgeführte Verfahren mehr Freiheit. Insgesamt besitzt die zweistufige Auktion keinen höheren Freiheitsgrad und kommt der vollkommenen Marktlösung nicht näher als das durchgeführte Verfahren in der Schweiz.

2.5 Fazit zu den Vergabeverfahren von Konzessionen

Die Vergabeverfahren Beauty-Contest und Auktion bilden unterschiedliche Möglichkeiten, das Problem der *Informationsasymmetrie* zu lösen. Die beiden Verfahren werden jedoch kaum in reiner Form angewendet. Eine sinnvolle zweistufige Auktion, die eine mögliche Alternative zum in der Schweiz durchgeführten Verfahren ist, enthält denn auch viele Elemente dieses Verfahrens. Insgesamt sind die Freiheitsgrade beider Verfahren in etwa gleich.

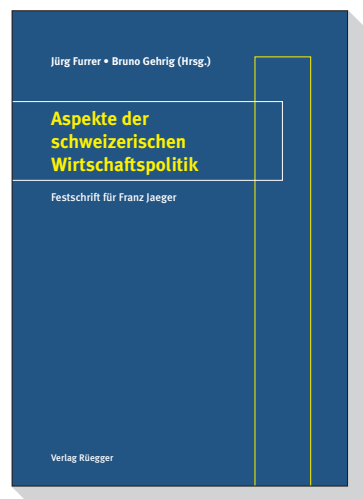
Die zweistufige Auktion ist – unter der Voraussetzung, dass die Zahl der Bieter (deutlich) grösser ist als die Zahl der zu vergebenden Konzessionen – dann einem Beauty-Contest überlegen, falls

- ♦ die Informationsasymmetrie zwischen Gesuchsteller und politischer Entscheidungsinstanz erheblich ist und nicht mit vertretbarem Aufwand reduziert werden kann.
- ♦ das winner's-curse-Problem nur eine untergeordnete Rolle spielt.
- ♦ die Prüfung der Mindestvorgaben ausreicht, um die im Spielbankengesetz definierten Zwecke (Sicherheit und Transparenz des Spielbetriebs; Rentabilität, um der Geldwäscherei vorzubeugen; Konzept gegen die sozial schädlichen Auswirkungen; volkswirtschaftlicher Nutzen) zu erreichen.
- ♦ die zweistufige Auktion insgesamt billiger ist als das durchgeführte Verfahren. Dies bedingt u.a., dass die Prüfung der Mindestvorgaben weniger Zeit und Kosten in Anspruch nimmt als die Prüfung gemäss dem durchgeführten Verfahren.
- ♦ eine erhebliche Gefahr der Beeinflussung der politischen Entscheidungsinstanz besteht.
- ♦ politische, finanz- und regionalwirtschaftliche Aspekte eine untergeordnete Rolle spielen.

Literatur

- BRUGGER, HANSER UND PARTNER (2000): *Casino-Markt Schweiz. Zukünftige Bruttospielertragspotenziale*. Zürich.
- CANZIANI, A. / FISCHER, S. (2001): „Auf der Suche nach dem Profil des pathologischen Spielers. Medizinische Dimensionen der Glücksspielsucht“. *NZZ*. 20./21.01.2001. S. 101.
- EADINGTON, W. R. (1998): „Contributions of Casino-Style Gambling to Local Economies“. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 556. S. 53-65.
- EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT (1999): *Leitlinien des Bundesrates vom 23. Dezember 1999 für die Konzessionspolitik und das Konzessionsverfahren betreffend Spielbanken*. O.O. (<http://www.admin.ch/bap/d/archiv/medien/1999/casinod.pdf>).
- EIDGENÖSSISCHE SPIELBANKENKOMMISSION (2000): *Mitteilung Nr. 2 der Eidgenössischen Spielbankenkommission vom 21. Juni 2000*. O.O. (http://www.esbk.ch/PDF_Dateien/MitteilungenESBK/26062000_ME_MitteilungNr2_d.pdf).
- EIDGENÖSSISCHE SPIELBANKENKOMMISSION (2001): „Spielbanken: Der Bundesrat fällt die ersten Konzessionsentscheide“. *Pressekonferenz vom 16. Mai 2001*. O.O. (<http://www.esbk.ch/d/Pressemitteilungen/pm010516d.htm>).
- GAZEL, R. (1998): „The Economic Impacts of Casino Gambling at the State and Local Level“. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 556. S. 66-84.

- GERSTEIN, D. ET AL. (1999): *Gambling Impact and Behavior Study. Report to the National Gambling Impact Study Commission*. O.O. (<http://www.norc.uchicago.edu/new/pdf/gamble.pdf>).
- D'HAUTESERRE, A. M. (1998): „Foxwoods Casino Resort: An Unusual Experiment in Economic Development.“ *Economic Geography*. Extra Issue. S. 112-121.
- KLEMPERER, P. (ed.) (2000): *The Economic Theory of Auctions*. Volume I and II. Cheltenham.
- NATIONAL GAMBLING IMPACT STUDY COMMISSION (1999): *Final Report*. Washington. (<http://www.ngisc.gov/reports/fullrpt.html>).
- NZZ (2000a): *Der nimmersatte Fiskus am Spieltisch. Villiger will deutlich höhere Abgabe für Spielbanken als Metzler*. 22.02.2000. S. 13.
- NZZ (2000b): *Lernen, wie die Kugel richtig zu rollen hat*. 01.12.2000. S. 14
- NZZ (2001a): *Spielen um jeden Preis?* 20./21.01.2001. S. 101.
- NZZ (2001b): *Platzverweis vor Spielbeginn. Vorzeitiges Aus für jedes dritte Kasino-Gesuch*. 17.05.2001. S. 13.
- PRODUCTIVITY COMMISSION (1999): *Australia's Gambling Industries*. Report Nr. 10. Inquiry Report. Vol. 1. Canberra. (<http://www.pc.gov.au/inquiry/gambling>).
- RASMUSEN, E. (1989): *Games and Information. An Introduction to Game Theory*. 2nd ed. Cambridge (Mass.).
- ROSE, A. (1998): *The Regional Economic Impact of Casino Gambling: Assessment of the Literature and Establishment of a Research Area*. O.O. (<http://www.ngisc.gov/reports/ecoirprpt.pdf>)
- SCHLOETH, D. / KLÖTI, U. (1993): „Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 7. März 1993“. In: GfS-Forschungsinstitut der Schweizerischen Gesellschaft für Praktische Sozialforschung (1977 -): *VOX-Analysen eidgenössischer Urnengänge*. Publikation Nr. 48. Zürich. S. 17-23.
- SMERAL, E. (1998): „Economic Aspects of Casino Gaming in Austria“. *Journal of Travel Research*. 4. S. 33-39.
- THALER, R. H. (1994): *The Winner's Curse. Paradoxes and Anomalies of Economic Life*. Reprint. Princeton.
- THOMPSON W. N. (1998): „Casinos de Juegos del Mundo. A Survey of World Gambling“. *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*. 556. S. 11-21.
- RADIOCOMMUNICATIONS AGENCY (2000): *Alternative Licence Award Procedures*. O.O. ([http://www.radio.gov.uk/topics/bfwa/consult/cg\(00\)12.htm](http://www.radio.gov.uk/topics/bfwa/consult/cg(00)12.htm)).



Jürg Furrer / Bruno Gehrig (Hrsg.)

Aspekte der schweizerischen Wirtschaftspolitik

Festschrift für Franz Jaeger

600 Seiten/geb. (2001) ISBN 3 7253 0712 1 • Fr. 85.– / EUR 54.40

Der sechzigste Geburtstag von *Franz Jaeger*, einem der bekanntesten Schweizer Ökonomen, gibt seinen Freunden, Kollegen und Mitarbeitern, aber auch Gegnern in der Sache – sei es aus dem akademischen Bereich oder als Vertreter wichtiger Institutionen der schweizerischen Wirtschaftspolitik – Gelegenheit, ihn zu ehren. Die Festschrift beleuchtet einen grossen Teil des breiten Interessenspektrums und facettenreichen Schaffens von Franz Jaeger. Das Buch soll einen Beitrag dazu leisten, Brücken zwischen Theorie und Praxis zu schlagen, ein Anliegen, das Franz Jaeger stets wichtig war und ist.

Verlagsleitung:

Albisriederstrasse 80A
CH-8003 Zürich

Briefe: Postfach 1470
CH-8040 Zürich

Tel. 01 491 21 30

Fax 01 493 11 76

www.rueggerverlag.ch

info@rueggerverlag.ch

Auslieferung CH:

Bündner Buchvertrieb
Felsenastr. 5 / Postfach 134

CH-7004 Chur

Tel. 081 258 33 37

Fax 081 250 26 66

Auslieferung D/A:

Herold

Verlagsauslieferung GmbH

Kolpingring 4

D-82041 Oberhaching/München

Tel. ++49 089 613 87 10

Fax ++49 089 613 87 120

herold-oberhaching@t-online.de

Zum Bestellen: Buch anklicken!

Bundesrat Pascal Couchepin

Der Wettbewerb unter politischem Konkurrenzdruck

1 Politik und Wirtschaft

Gebhard Kirchgässner

Liberales versus demokratisches Prinzip – Einige Bemerkungen zur Auseinandersetzung mit den Verfassungsideen des Friedrich August v. Hayek aus schweizerischer Perspektive

Frank A. Meyer

Politik als Ort der Enttäuschung

Alfred Meier

Gefühle – Konflikte – Meinungen. Erfahrungen eines wirtschaftspolitischen Beraters

Bernd Schips

Gedanken zum Verhältnis von Ökonomie und Politik

Gerhard Schwarz

Wirtschaftliche Herausforderungen im Zeitalter der «neuen Wirtschaft»

2 Makroökonomische Aspekte

Jochen Hartwig, Klaus Edel

Das Reich der Möglichkeiten – Wirtschaftspolitische Simulation mit dem HSG-Modell der Schweizer Volkswirtschaft

Winfried Stier, Marc Wildi

Signalextraktion und aktuelle Konjunkturdiagnose

Heinz Hauser

Herausforderungen für die WTO

Patrick Dümmler, Jürg Furrer und Alain Thierstein

Die Entstehung einer Casinolandschaft in der Schweiz – Einige volkswirtschaftliche Überlegungen

3 Mikroökonomische Aspekte

Armin Falk, Simon Gächter

Experimentelle Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik

René L. Frey

Service public – Garantierte Grundversorgung oder Kampf um Renten?

Silvio Borner, Michael Bertschi

Der Basler Strompreis-Bonus – Eine kritische Betrachtung

Urs Bernegger

Agrarökonomie – Sich verändernde Fragestellungen?

Ruedi Minsch, Peter Moser

Der Schutz der Privatsphäre im E-Commerce – Eine ökonomische Analyse der Datenschutzstrategien in Europa und in den USA

Stefan Jaeger, Dean Jovic und Heinz Zimmermann

Bedeutung, Bewertung und Einsatz von Wetterderivaten

4 Geld und Währung

Bruno Gehrig

Überlegungen zur Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank

Franz Ettl, Serge Gaillard

Die 90er Jahre in der Schweiz – Eine wettbewerbsfähige Wirtschaft braucht eine stabilisierende Geldpolitik

Peter Nobel

Gold und Geist

Ernst Baltensperger

Wozu Währungsreserven? Einige Bemerkungen zur Diskussion um die Nationalbankreserven

Manfred Gärtner, Caroline Schmidt

Dollarhöhenflüge – Ein Vergleich der 80er Jahre mit der Gegenwart

5 Wirtschaftsfreiheit und Wettbewerb

Yvo Hangartner

Das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit

Carl Baudenbacher

Kartellrechtsreform 2001 – Nach dem Aufstieg in die Oberste Liga 1995 nun die Qualifikation für die Championsleague?

Roger Zäch

Sind die wettbewerbsrechtlichen Spiesse der KMU im Vergleich zu Grossunternehmen gleich lang?

Zava Aydemir, Stefan Bühler

«Vertical Foreclosure» – Theorie und wettbewerbspolitische Praxis

6 Humankapital

Peter Gross

ICH-Wettbewerb – Von der ICH-Suche zur ICH-Aktie

Peter Gomez

«Landkarten» für eine Bildungslandschaft im Umbruch

Rudolf Walser

Bildungs- und Forschungspolitik als Bausteine einer zukunftsorientierten schweizerischen Innovationspolitik

Hans Schmid, Thomas Liebig

Die Zukunft der schweizerischen Berufslehre in einer internationalen Perspektive

7 Klein- und Mittelunternehmen

Günther Schuh

Collaborative Commerce – Regionale Cluster am Beispiel der Virtuellen Fabrik

Hans Jobst Pleitner, Hans-Friedrich Fuge

Business Incubation – Dienstleistung mit Zukunftsperspektive?

Christian Kaiser

Gibt es eine Liability of Smallness in der Schweiz? – Eine empirische Untersuchung des Zusammenhangs von Unternehmensgrösse und Überlebenswahrscheinlichkeit

Robert Hartl

Panelanalysen in der Kooperationsforschung – Ein Forschungsbericht zum Interstratos-Projekt

Prof. Dr. Franz Jaeger

- Curriculum vitae
- Publikationen

Autorenverzeichnis