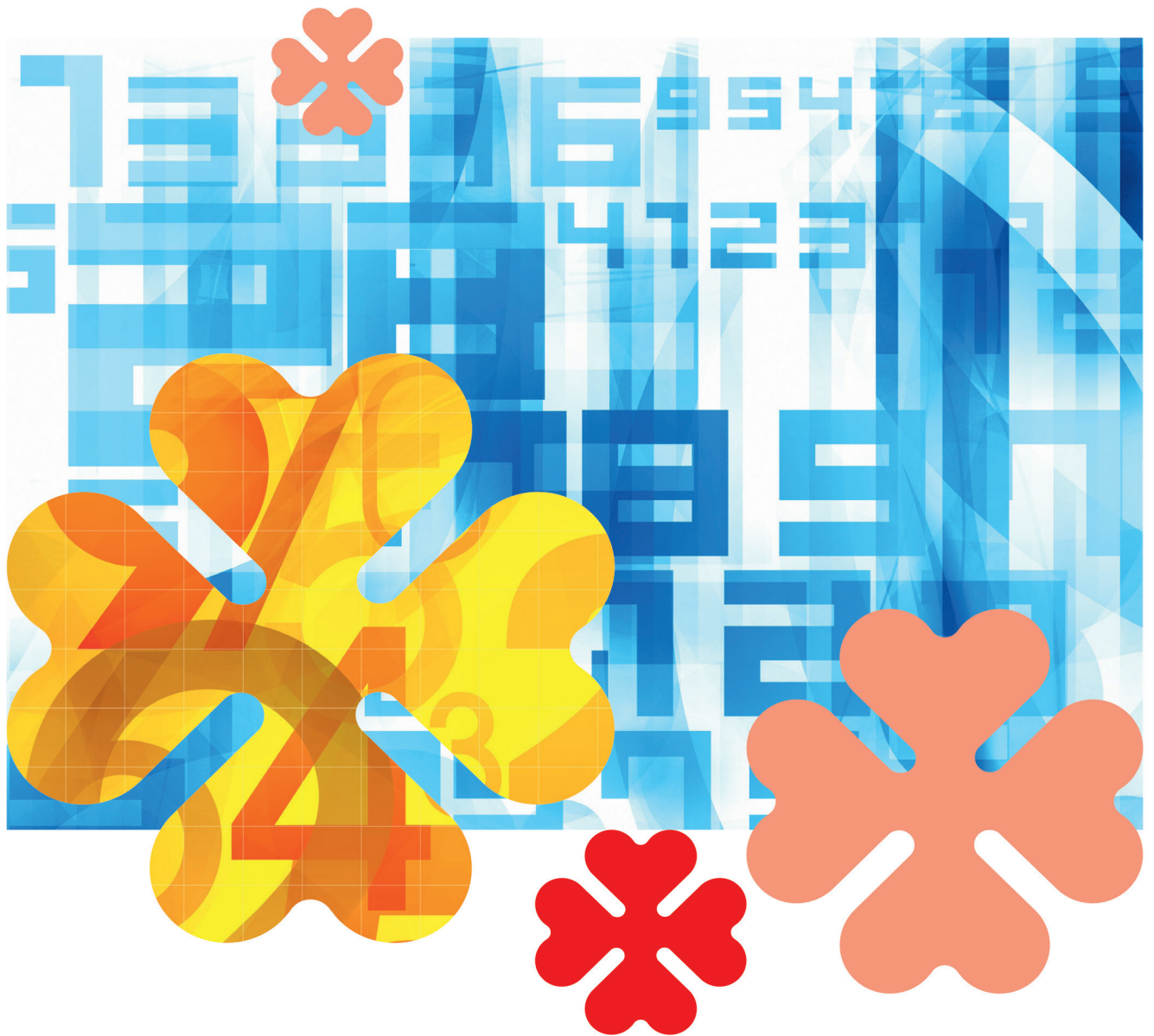


Kundendatenerfassung in landbasierten Verkaufsstellen

Konsequenzen der Einführung einer Kundenkarte



Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
1 Einführung	5
2 Bedeutung und Merkmale der landbasierten Verkaufsstellen	5
3 Ziel und Vorgehen	7
3.1 Ziel	7
3.2 Vorgehen	7
3.2.1 Definition eines Referenzjahres	7
3.2.2 Definition von Szenarien	9
3.3 Spezialfall der Loterie électronique der Loterie Romande	10
4 Konsequenzen einer Kundenkarte	10
4.1 Level I: Kundenkarte für Sportwetten	10
4.1.1 Wahrscheinlichkeit der Einführung	10
4.1.2 Konsequenzen für die Unternehmensergebnisse	11
4.1.3 Marktseitige Konsequenzen	13
4.2 Level II: Kundenkarte für weitere Produkte mit hoher Spiel-/Ziehungsfrequenz	15
4.2.1 Wahrscheinlichkeit der Einführung	15
4.2.2 Konsequenzen für die Unternehmensergebnisse	15
4.3 Level III: Kundenkarte für Lotteriewerksuche mit tiefer Spiel-/Ziehungsfrequenz	18
4.3.1 Wahrscheinlichkeit der Einführung	18
4.3.2 Konsequenzen für die Betriebsergebnisse	18
4.4 Betrachtung der aggregierten Wirkungen	19
4.4.1 Vorbemerkungen	19
4.4.2 Aggregierte Wirkungen für die Swisslos	19
4.4.3 Aggregierte Wirkungen bei der Loterie Romande	20
4.4.4 Die Gewinnrückgänge im best und worst case pro Aggregationsstufe	21
5 Auswirkungen einer Kundenkarte auf die Gewinnausschüttung an die Kantone	23
5.1 Gesamtschweizerische Betrachtung	23
5.2 Rückgang der Gewinnausschüttung pro Kanton	25
6 Auswirkungen einer Kundenkarte auf den Markt	28
6.1 Auswirkungen auf den Sportwettenmarkt	28
6.2 Auswirkungen auf den Lotteriemarkt	29
7 Anhang	31

Management Summary

Der Erfolg des Sportwettenangebots der Lotteriegesellschaften in den letzten Jahren erweckt fälschlicherweise vielerorts den Eindruck einer massiven Zunahme der Sportwettenumsätze. Dabei wird verkannt, dass die Zuwächse zulasten des illegalen Angebots erfolgten.¹ Es wurden Forderungen laut nach einer Kundenkarte, welche eine lückenlose und personalisierte Erfassung sämtlicher Spieltransaktionen und damit die Überwachung des individuellen Spielverhaltens an den Verkaufsstellen, d.h. an Kiosken, im Detailhandel und in Gastrolokalen, ermöglicht.

Hürden beim Absatz über die Verkaufsstellen sowie eine lückenlose Erfassung des Spielverhaltens dürften erhebliche Auswirkungen haben und dazu führen, dass viele Wettende wieder zu illegalen Angeboten zurückwechseln würden.

Im vorliegenden Dokument werden die Ergebnisse einer Szenario-Analyse aufgeführt, welche die Konsequenzen der Einführung einer Kundenkarte an den Verkaufsstellen, mit welchen die beiden Lotteriegesellschaften trotz fortschreitender Digitalisierung immer noch rund drei Viertel des Geschäfts realisieren, quantifiziert. Dabei werden die Produkte der Lotteriegesellschaften drei Levels bzw. Szenarien zugeordnet, für welche die Wahrscheinlichkeit einer Pflicht zum Einsatz einer Kundenkarte unterschiedlich hoch eingeschätzt wird:

Level	Einführung obligatorische Kundenkarte	Produktcharakteristika	Spezifische Produkte	
			Swisslos	Loterie Romande
I (Best)	Hohe Wahrscheinlichkeit	Sportwetten	Sporttip	JouezSport
II (Middle)	Mittlere Wahrscheinlichkeit	Produkte mit hoher Ziehungs-/ Spielfrequenz	Subito, PMU, Rubbellose, Goooal	Loto Express, PMUR, Rubbellose
III (Worst)	Tiefe Wahrscheinlichkeit	Lotterieprodukte mit tiefer Ziehungs-/ Spielfrequenz	Swiss Lotto EuroMillions EuroDreams	Swiss Loto EuroMillions EuroDreams Banco/Magic

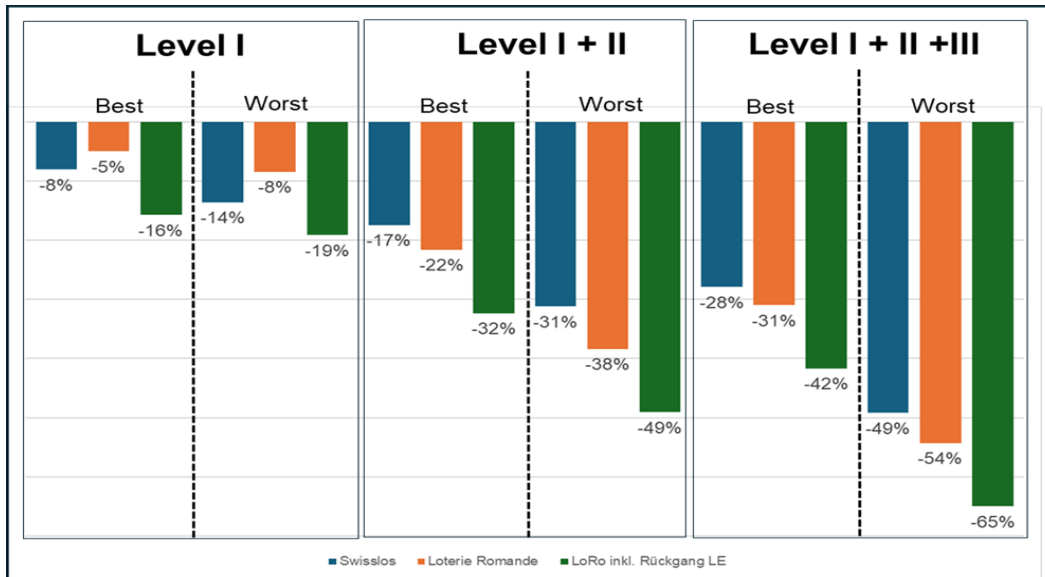
Für jedes Level werden die Auswirkungen einer Kundenkarte auf den Bruttospielertrag und den Unternehmensgewinn der Swisslos und der Loterie Romande im Vergleich zu einem Referenzjahr aufgezeigt. Es wird je eine optimistische und pessimistische Variante berechnet und zu einer Gesamtbetrachtung der Konsequenzen einer Kundenkarte aggregiert.

Die Rückgänge der Bruttospielerträge und der Unternehmensgewinne durch die Einführung einer Kundenkarte und die damit erwartete Kundenabwanderung zu den illegalen Spielen sind erheblich. Die folgende Tabelle fasst die aggregierten Wirkungen (in Mio. Franken) zusammen:

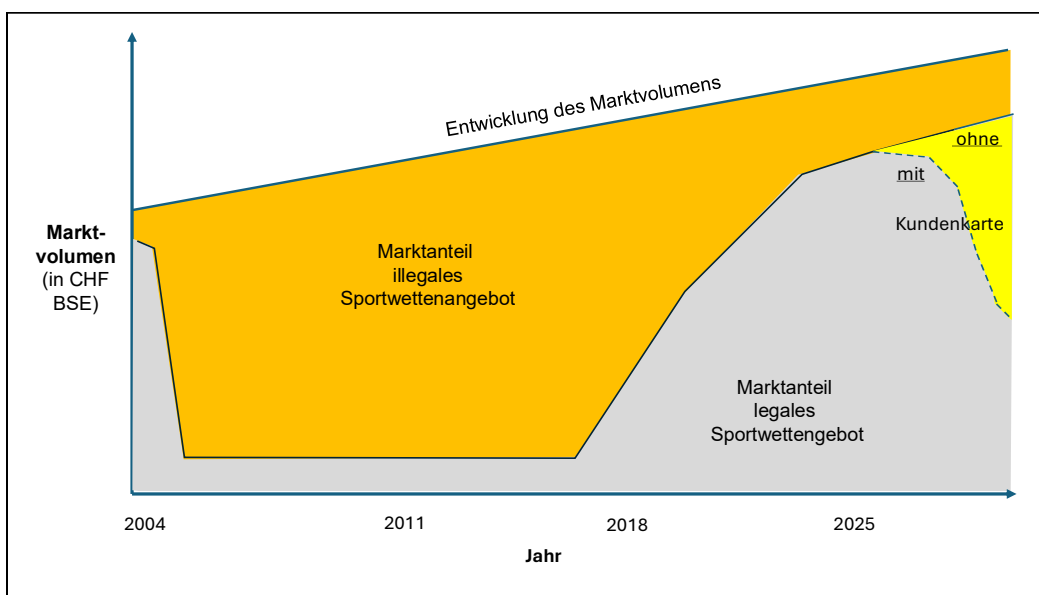
	Level I		Level I + II		Level + II + III	
	nur Sportwetten		Level I + Produkte mit hoher Spiel-/Ziehungs-frequenz: Lose, PMU, 5-Minuten-Lottos		Level II + Produkte mit tiefer Spiel-/Ziehungs-frequenz: Zahlenlottos	
	Best	Worst	Best	Worst	Best	Worst
Swisslos						
BSE	-51.6	-86.6	-107.2	-192.2	-167.1	-293.9
Gewinn	-36.7	-61.8	-79.1	-141.8	-126.9	-223.4
Loterie Romande						
BSE	-19.4	-32.6	-71.4	-127.2	-99.6	-175.0
Gewinn	-11.9	-20.1	-52.9	-94.0	-75.3	-132.1
Total						
BSE	-71.0	-119.2	-178.6	-319.4	-266.7	-468.9
Gewinn	-48.6	-81.9	-132.0	-235.8	-202.2	-355.5

¹ Vgl. Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (2024): Marktanteile des legalen und des illegalen Geldspielangebots in der Schweiz, Bern, S. 19.

Als Folge dieser erheblichen Gewinnrückgänge reduzieren sich auch die Gewinnausschüttungen an den nationalen Sport und die Kantone. Bereits eine Kundenkarte für die Sportwetten bedeutet beim schlechteren Szenario eine Reduktion der Gewinnausschüttungen um CHF 81.9 Mio. pro Jahr in beiden Wirtschaftsgebieten. Würde eine Kundenkarte Pflicht für alle Produkte, so halbieren sich die Gewinnausschüttungen im Vergleich zum Referenzjahr. Die Westschweizer Kantone müssen zusätzlich eine Reduktion um 11% durch die bereits beschlossenen zusätzlichen Kontrollen bei der Loterie électronique gewärtigen.



Die Einführung einer Kundenkarte würde durch die Abwanderung der Kunden zu illegalen Angeboten aber nicht nur zu erheblichen Marktanteilsverlusten und Ertragseinbussen der Lotteriegesellschaften führen (vgl. nachstehende Abbildung, die den Verlauf bei den Sportwetten zeigt). Vielmehr würde auch der Schutz vor den Gefahren des Geldspiels einen massiven Rückschlag erleiden. Das illegale Angebot weist erhebliche Schadenpotenziale in den Bereichen Spielsucht, Kriminalität (inkl. Geldwäscherei) und – bei den Sportwetten – Match-Fixing auf. Die Zunahme des illegalen Geldspiels würde mithin einen erhöhten Aufwand der Polizei- und Justizorgane sowie erhöhte Gesundheits- und Sozialkosten zur Folge haben.



Die Einführung einer Kundenkarte für die Teilnahme an Lotterien und Sportwetten in den landbasierten Verkaufsstellen stellt mithin keine zweck- und verhältnismässige Massnahme zur Sicherstellung eines sicheren und transparenten Geldspielmarkts dar.

1 Einführung

Die Beliebtheit der Kioske und anderer landbasierter Verkaufsstellen zum Kauf eines Lotterie- oder Sportwettenproduktes ist bei den Spielenden ungebrochen. So erwirtschaften die beiden Lotteriegesellschaften – Swisslos und die Loterie Romande – nach wie vor rund drei Viertel des Bruttospielertrages in den landbasierten Verkaufsstellen, obwohl den Kunden und Kundinnen im Internet ein vergleichbares Spielangebot zur Verfügung steht.

Trotz der Vielzahl von Massnahmen für einen verbesserten Spielerschutz und zur Bekämpfung von Match-Fixing, welche die Lotteriegesellschaften implementiert haben, stehen Forderungen nach der Einführung einer Kundenkarte im Raum, welche in den landbasierten Verkaufsstellen die lückenlose und personalisierte Erfassung sämtlicher Spieltransaktionen und somit die Überwachung des individuellen Spielverhaltens ermöglicht. Solche Massnahmen sind im Geldspielgesetz für den Online-Spielbetrieb der beiden Lotteriegesellschaften vorgesehen, da das Online-Geldspiel grössere Gefahrenpotenziale aufweist – für den Vertrieb über Verkaufsstellen wurde aus Gründen der Verhältnismässigkeit explizit davon abgesehen.²

Die Einführung einer Kundenkarte für das Spielen in Verkaufsstellen ist, unabhängig von deren konkreten Ausgestaltung, aus Sicht der beiden Lotteriegesellschaften von erheblicher Tragweite für deren Geschäft. Es ist davon auszugehen, dass ein grosser Teil der Spielenden einer Kundenkarte und dem damit verbundenen administrativen Aufwand sowie dem damit einhergehenden Verlust des nicht (staatlich) erfassten Spielens ablehnend gegenüberstehen. Die Folge wäre in vielen Fällen eine Abwanderung zu illegalen Angeboten, was zu einem erheblichen Rückgang des Kundenstamms und einer Untergrabung der Spielerschutzziele führen würde. Die Unternehmensgewinne würden abnehmen und als Folge müssten auch der nationale Sport sowie die Kantone tiefere Gewinnausschüttungen für die gemeinnützige Projekte gewärtigen.

Im vorliegenden Dokument werden die Ergebnisse einer Szenario-Analyse aufgeführt, welche die Konsequenzen der Einführung einer Kundenkarte an den Verkaufsstellen quantifiziert. Für insgesamt vierzehn (Teil-)Szenarien werden die Auswirkungen auf den Unternehmenserfolg der Lotteriegesellschaften und die Gewinnauszahlungen an die Kantone abgeschätzt und die Entwicklung der Marktanteile des legalen und des illegalen Geldspielangebots aufgezeigt. Damit kann die Bandbreite der wirtschaftlichen Konsequenzen abgeschätzt werden, welche nach der Einführung einer Kundenkarte zur personalisierten Überwachung des Spielbetriebs an den Verkaufsstellen zu erwarten wäre.

2 Bedeutung und Merkmale der landbasierten Verkaufsstellen

Der indirekte Vertrieb der Lotterie- und Sportwettenprodukte über landbasierte Verkaufsstellen bleibt trotz fortschreitender Digitalisierung essenziell für den Erfolg der Lotteriegesellschaften. Die Swisslos und die Loterie Romande realisieren aktuell rund drei Viertel ihrer Erträge damit; der Anteil der landbasierten Verkaufsstellen liegt bei allen Produktgruppen deutlich über demjenigen des Internetvertriebs.

Die Gründe, weshalb ein Grossteil der Spielenden auch im digitalisierten Zeitalter den landbasierten Verkaufsstellen gegenüber dem Online-Kauf den Vorrang geben, sind vielfältig:

- Der datenerfassungsfreie Kauf dürfte für die Kundinnen und Kunden ein zentraler Grund für die Bevorzugung der Verkaufsstellen beim Kauf von Lotterie- und Sportwettenprodukten sein. Für die Spielenden ist die Teilnahme an Geldspielprodukten etwas Persönliches und sie möchten Dritten keinen Einblick in ihr Spielverhalten ermöglichen – schon gar nicht dem

² Vgl. Ziff. 2 und die dort aufgeführten Quellenangaben.

Staat bzw. den staatlichen Lotteriegesellschaften. Sie ziehen deshalb das datenerfassungsfreie Spielen in Verkaufsstellen dem Kauf im Internet vor, wo detailliert dokumentiert wird, was, wie oft und in welchem Umfang gespielt und gewonnen wird.

- Der Aspekt des spontanen Kaufens ist im Lotteriegeschäft von grosser Bedeutung. Dies gilt insbesondere für die Rubbellose, aber auch für die Lottos, wenn für diese hohe Jackpots angekündigt sind. Für die Lose finden sich im Internet keine vergleichbaren Produkte, weil das haptische Erlebnis des physischen Aufrubbelns digital nicht vollkommen nachgebildet werden kann. Gelegentliche Lottospieler, die erst bei hohen, in den Medien angekündigten Jackpots ihr Glück versuchen, schätzen die unkomplizierte und rasche Spielteilnahme an den Verkaufsstellen (z.B. beim Pendeln oder Einkaufen) und scheuen den zeitlichen Aufwand für das Eröffnen eines digitalen Kundenkontos. Ähnliches gilt für die spontane Abgabe einer Sportwette an einem Verkaufsstand bei einer Sportveranstaltung.
- In der heutigen Gesellschaft gibt es unverändert zahlreiche Personen, welche keine Alternative zum Spielen in den landbasierten Verkaufsstellen haben. Dies gilt für alle Einwohner und Einwohnerinnen, welche mit digitalen Kaufprozessen nicht umgehen können oder prinzipiell keine Zahlungen im Internet tätigen. Zudem betrifft dies alle, welche sich kürzer oder länger in der Schweiz aufhalten (Touristen, Saisoniers etc.), aber über keinen Wohnsitz in der Schweiz verfügen und entsprechend kein InternetSpielkonto eröffnen können.
- Schliesslich darf nicht unterschätzt werden, dass Spielende sich oftmals von anderen als rationalen Überlegungen leiten lassen: sie spielen ausschliesslich an «ihrem Glückskiosk» oder der Kauf eines Geldspielprodukts entspricht einem bestimmten Ritual.

Aus diesen Gründen vertreiben die beiden Lotteriegesellschaften ihre Spiele über ein weitverbreitetes Verkaufstellennetz von total ca. 6'400 Verkaufsstellen³ – in der Mehrzahl Kioske oder Convenience Shops, aber auch viele Bars und Restaurants sowie unabhängige Detaillisten, welche mit diesem Angebot ein Zusatzeinkommen erwirtschaften. Swisslos-Produkte können an über 4'000 POS in der Deutschschweiz, im Tessin und im Fürstentum Liechtenstein gekauft werden, jene der Loterie Romande an rund 2'400 Verkaufsstellen in den sechs Kantonen der Westschweiz.

Der Vertrieb von Lotteriespielen und Sportwetten über landbasierte Verkaufsstellen ist nicht nur für die Lotteriegesellschaften eine zentrale Erfolgsvoraussetzung, sondern die Geldspiele sind auch für den schweizerischen Detailhandel von grosser Bedeutung. Die Nachfrage nach Lotteriespielen bringt den Geschäften zusätzliche Kunden und die erwirtschafteten Verkaufsprovisionen bedeuten ein willkommenes Zusatzeinkommen. Die beiden Lotteriegesellschaften haben im Jahre 2024 Provisionsentschädigungen in der Höhe von über 200 Millionen Franken⁴ an den Detailhandel bezahlt für deren Bemühungen beim Verkauf und der Präsentation der Lotterienprodukte, bei der Gewinnauszahlung und der Kundeninformation sowie für die Umsetzung der Sozialkonzepte zur Bekämpfung des exzessiven Geldspiels. Sie schaffen damit mehrere Tausend indirekte Arbeitsplätze und helfen mit, den Rückgang des kleinflächigen Detailhandels – nicht zuletzt in den ländlichen Gebieten – zu bremsen.

Die beiden Lotteriegesellschaften unternehmen grosse Anstrengungen bei der Umsetzung der Sozialkonzepte an den Verkaufsstellen, wobei für die über diesen Kanal vertriebenen Grossspiele die gesetzlichen Anforderungen an die Schutzmassnahmen tiefer sind als im Internet, weil diese Angebote ein vergleichsweise tieferes Gefährdungspotenzial aufweisen.⁵ Zudem gilt es neben dem Interesse des Spielerschutzes auch das Interesse der Spielerinnen und Spieler, beim Spiel nicht übermässig eingeschränkt und überwacht zu werden, sowie das Interesse

³ Stand 2024.

⁴ Quelle: Geschäftsberichte 2024 von Swisslos und Loterie Romande.

⁵ Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, 8410.

eines attraktiven Spielangebots in die Überlegungen einzubeziehen.⁶ Entsprechend wird anerkannt, dass eine lückenlose Beobachtung und Erfassung des individuellen Spielverhaltens (Spieleinsätze, Spieldauer sowie deren Entwicklung über die Zeit) und eine entsprechende Information der Spielerinnen und Spieler beim Vertrieb über öffentliche Verkaufsstellen unverhältnismässig ist.⁷ Auch die Durchsetzung der Spielsperre wird aus Praktikabilitätsgründen nicht auf der Stufe des Spielzugangs, sondern erst auf der Stufe der Gewinnausschüttung realisiert. Dies im Wissen darum, dass das Spielen ohne Aussicht auf Erhalt des Gewinns gesperrte Spieler von weiteren Spieleinsätzen abhält. Deshalb dürfen Gewinne ab einer gewissen Höhe und nach der nötigen Abklärung ausschliesslich durch die Veranstalterin des Grossspiels ausbezahlt werden, vorausgesetzt, dass gegen die betreffende Person keine Spielsperre vorliegt.⁸

3 Ziel und Vorgehen

3.1 Ziel

Die Einführung einer obligatorischen Kundenkarte⁹ für den Zugang zu den Lotteriespielen und Sportwetten in den Verkaufsstellen zur lückenlosen Überwachung der Spielenden hätte erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen für die Lotteriegesellschaften, Kantone und Benefiziarer. Ziel der vorliegenden Analyse ist insbesondere, den Rückgang der Umsätze, Gewinne und Marktanteile der Lotteriegesellschaften und folglich auch die Abnahme der Gewinnausschüttungen an die Kantone zu quantifizieren.

Deren präzise Vorhersage gleicht dem berühmten Blick in die Kristallkugel, weshalb versucht wird, die Bandbreite der Gewinneinbussen mittels der Szenariotechnik einzugrenzen. Dazu werden zunächst drei Konstellationen bezüglich des Angebotsumfangs, wofür eine Kundenkarte obligatorisch erklärt wird, unterschieden. Für jede Konstellation wird jeweils ein aus Sicht der Lotteriegesellschaften optimistisches und ein pessimistisches Szenario berechnet.

Für die Quantifizierung werden Informationen aus dem Internet und Erfahrungen von ausländischen Lotteriegesellschaften¹⁰ mit der Einführung einer Kundenkarte herangezogen. Für alle Szenarien werden die Rückgänge der Bruttospielerträge, der Unternehmensgewinne und der Gewinnausschüttungen an die Kantone in Bezug gebracht zu den aktuellen Werten in den Wirtschaftsgebieten der Swisslos und der Loterie Romande.

3.2 Vorgehen

3.2.1 Definition eines Referenzjahres

Die Suche nach einem typischen Geschäftsjahr der Lotteriegesellschaften, das als Referenzwert dienen kann, erwies sich schwieriger als erwartet. Den höchsten Aktualitätsbezug für einen Vergleich der Szenarien mit der gegenwärtigen Situation würde naturgemäss das letzte effektiv abgeschlossene Geschäftsjahr, d.h. das Jahr 2024, ermöglichen. Dieses ist aber für einen fairen Vergleich ungeeignet, weil im Jahr 2024 das Zusammentreffen verschiedener positiver Faktoren (Rekordjackpot bei Swiss Lotto, erstes vollständiges Betriebsjahr von EuroDreams, sportliche Grossereignisse, ungewöhnlich hohe Finanzerträge) zu einem ausserordentlich hohen Geschäftsergebnis der Lotteriegesellschaften führte. Die Analyse der früheren Jahre zeigte,

⁶ Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, ad Art. 70 Grundsatz, S. 8465.

⁷ Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, ad Art. 75 Information und Art. 76 Früherkennung, S. 8468.

⁸ Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, ad Art. 78 Spielsperre, S. 8471.

⁹ Heutzutage würde eine Kundenkarte aus Praktikabilitäts- und Kostengründen in digitaler Form als Mobile-Applikation und nicht als physische Karte realisiert.

¹⁰ Telefonische Interviews wurden geführt mit Vertretern von Lotteriegesellschaften in Deutschland, Österreich, Italien, Schweden und Dänemark.

dass die Jahre 2023 und 2022 zwar vergleichbar hohe Unternehmensgewinne, aber deutliche Unterschiede in deren Struktur aufwiesen, da die verschiedenen Produktgruppen jeweils stark abweichende Ergebnisse erzielten. Das Jahr 2021 wurde als Vergleichsjahr verworfen, weil der Aktualitätsbezug bereits schwächer ist und insbesondere die Sportwetten – nach der Neulan- cierung im 2018 – seither bei der Rückeroberung der Marktanteile auf Kosten der illegalen Kon- kurrenz deutliche Fortschritte verzeichnen konnten.

Weil sich keines der vier letzten Jahresergebnisse als Vergleichsjahr eignet, wurde ein virtuel- les Referenzjahr definiert. Dieses berücksichtigt

- bei den Sportwetten den Forecast für das laufende Jahr 2025 (Stand 15.11.2025)
- für die übrigen Produkte die Ergebnisse der Jahre 2022 und 2023, woraus für die relevanten Werte dieser Studie (Umsatz, Bruttospielertrag, Kosten, Unternehmensgewinn) jeweils die Mittelwerte errechnet wurden.

Dergestalt ermöglicht dieses virtuelle Referenzjahr einen aktuellen, fairen und nicht tendenziö- sen Ausgangswert, woran die Auswirkungen der verschiedenen Szenarien gemessen werden. Die Jahresergebnisse von Swisslos und der Loterie Romande für dieses virtuelle Referenzjahr präsentieren sich auf Ebene Bruttospielertrag wie folgt (in CHF):

Produktgruppe	Swisslos	Loterie Romande
Lottos	387.562 Mio.	159.286 Mio.
Lose	195.102 Mio.	135.377 Mio.
Sportwetten	161.586 Mio.	64.171 Mio.
Pferdewetten	3.218 Mio.	29.675 Mio.
Skill Games	1.554 Mio.	-
Loterie électronique	-	61.049 Mio.
Total ¹¹	749.021 Mio.	449.558 Mio.

Die Bedeutung der Produktgruppen für den Erfolg der Lotteriegesellschaften ist unterschiedlich, was insbesondere damit zusammenhängt, dass Swisslos kein Produkt im Sortiment hat, wel- ches mit der Loterie électronique vergleichbar ist.

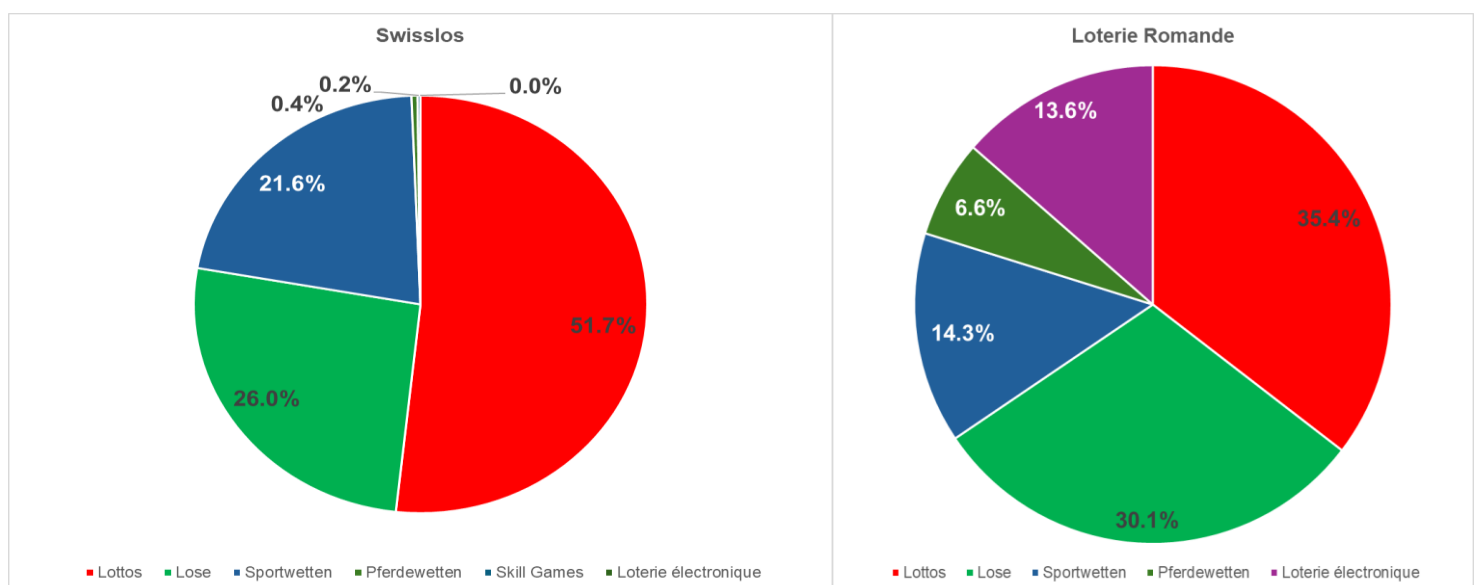


Abbildung 1: Anteile der Produktgruppen am Bruttospielertrag der Lotteriegesellschaften im virtuellen Referenzjahr

¹¹ In diesen Werten sind die Bruttospielerträge (total 99.6 Mio. Franken) von exklusiv im Internet spielbaren Produkten und der Loterie électronique enthalten, welche in der nachfolgenden BSE-Betrachtung weggelassen bzw. spezifisch betrachtet werden.

Der Unternehmensgewinn im Referenzjahr erreicht bei Swisslos CHF 510 Millionen Franken und bei der Loterie Romande 262 Millionen Franken.¹² Somit können die beiden Lotteriegesellschaften den Kantonen im Referenzjahr insgesamt 693 Millionen Franken für die Unterstützung der Gemeinnützigkeit überweisen: die Kantone im Wirtschaftsgebiet von Swisslos erhalten 454 Millionen Franken und die Kantone in der Westschweiz 239 Millionen Franken¹³ von der Loterie Romande.

3.2.2 Definition von Szenarien

Die Forderungen nach der Einführung einer Kundenkarte zur Erfassung der Spieler- und Spielverhaltensdaten in den Verkaufsstellen orientieren sich nicht an den in Abbildung 1 genannten Produktgruppen. Sie zielen vielmehr auf spezifische Produkte und zwar zunächst auf jene mit einem hohen Suchtgefährdungspotenzial.

Die in diesem Dokument diskutierten Szenarien orientieren sich daher einerseits an der erwarteten Reihenfolge bzw. Wahrscheinlichkeit, mit der die Einführung einer Kundenkarte für eine personalisierte Überwachung des Spielverhaltens zur Auflage gemacht werden könnte. Bezüglich des betroffenen Angebotsumfangs werden drei entsprechende Konstellationen bzw. Levels (I, II, III) definiert, die sich ihrerseits hinsichtlich der Schwere der finanziellen und marktanteilsbezogenen Konsequenzen ebenfalls durch drei Ausprägungen (Best, Middle, Worst) unterscheiden.

Level	Einführung einer obligatorischen Kundenkarte	Produktcharakteristika	Spezifische Produkte	
			Swisslos	Loterie Romande
I (Best)	Hohe Wahrscheinlichkeit	Sportwetten	Sporttip	JouezSport
II (Middle)	Mittlere Wahrscheinlichkeit	Produkte mit hoher Ziehungs-/ Spielfrequenz	Subito PMU Rubbellose Goooal	Loto Express PMUR Rubbellose
III (Worst)	Tiefe Wahrscheinlichkeit	Lotterieprodukte mit tiefer Ziehungs-/ Spielfrequenz	Swiss Lotto EuroMillions EuroDreams Bingo, Jass	Swiss Loto EuroMillions EuroDreams Banco/Magic

Abbildung 2: Wahrscheinlichkeit der Pflicht zur Einführung einer Kundenkarte für unterschiedliche Produktgruppen

In einem ersten Schritt wird für jedes dieser drei Levels jeweils ein aus Sicht der Lotteriegesellschaften optimistisches bzw. pessimistisches Szenario für den Bruttospielertrag und den Gewinn berechnet. Weil davon ausgegangen wird, dass die Auflage zur Einführung einer Kundenkarte sequenziell auf die drei Levels bzw. die zugeordneten Produktgruppen ausgeweitet wird, werden in einem zweiten Schritt die aggregierten Wirkungen dieser erwarteten kontinuierlichen Verschärfung berechnet und die Konsequenzen auf den Bruttospielertrag und den Gewinn der Lotteriegesellschaften sowie auf die Gewinnausschüttung an die Kantone quantifiziert.

¹² Der im Vergleich mit den effektiv ausgewiesenen Ergebnissen hohe Unternehmensgewinn der Loterie Romande im virtuellen Referenzjahr resultiert aus dem hier zu Anwendung gebrachte Bruttospielertrag von Jouez Sport, der mit 64 Millionen Franken (Forecast 2025) rund 10 Millionen über dem Ergebnis von 2024 und 20 Millionen über den Werten von 2023 bzw. 2022 liegt.

¹³ Auszahlungen an die Kantone nach Abzug der Beiträge an den Schweizer Sport und den Pferderennsportverband. Betreffend die Höhe des Wertes vgl. Ausführungen in Fussnote 12.

3.3 Spezialfall der Loterie électronique der Loterie Romande

Einen Spezialfall bildet im vorliegenden Zusammenhang die Loterie électronique der Loterie Romande. Auf den entsprechenden in ausgewählten Verkaufsstellen platzierten Spielterminals¹⁴ können elektronische Versionen der Rubbellose der Loterie Romande auf einem Touchscreen freigerubbelt werden. Das Gefährdungspotenzials dieses Produktes wurde von der Interkantonalen Geldspielaufsicht als hoch eingestuft und sie hat deshalb das Angebot des für die Loterie Romande wichtigen Produktes schon seit einigen Jahren an Auflagen geknüpft. So verpflichtet die Loterie Romande die Spieler zwecks Kontrolle der Einhaltung des Mindestalters seit dem 1. August 2019 zu einer einmaligen Identifikation an der Verkaufsstelle, bei welcher sie eine Karte mit ihrem Fingerabdruck erhalten, welche den Zugang zur Loterie électronique erst ermöglicht. Diese Regelung wird in naher Zukunft weiter verschärft. Die Loterie Romande muss künftig sicherstellen, dass Spielenden, die im nationalen Register der von Geldspielen ausgeschlossenen Personen aufgeführt sind, der Zugang zur Loterie électronique verwehrt ist, was eine neue Generation von Automaten nötig macht.

Die finanziellen Konsequenzen dieser Zugangskontrollen zur Loterie électronique sind erheblich: die Loterie Romande beziffert den Rückgang des Bruttospielertrags durch die Einführung der Spieleridentifikation mittels des Fingerabdruckes auf 30% und erwartet ab dem Jahr 2028 wegen der verschärften Zugangskontrolle einen weiteren Rückgang von 50% bzw. 30 Millionen Franken. Die Spieleridentifikation ist bereits Tatsache und die verschärfte Zugangskontrolle in der Umsetzungsphase. Deshalb werden – um die Vergleichbarkeit der erwarteten Wirkungen einer zukünftigen Kundenkarte zwischen den beiden Lotteriegesellschaften zu ermöglichen – die Konsequenzen des verschärften Spielerregimes dieses für die Loterie Romande wichtigen Produkts in den folgenden Kapiteln aus der generellen Diskussion ausgeklammert und nur punktuell an geeigneten Orten beleuchtet.

4 Konsequenzen einer Kundenkarte

4.1 Level I: Kundenkarte für Sportwetten

4.1.1 Wahrscheinlichkeit der Einführung

Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Pflicht zur Einführung einer Kundenkarte zwecks Erfassung und Überwachung des individuellen Spielverhaltens für das Spielen an Verkaufsstellen erlassen wird, ist bei den (legalen) Sportwetten mit Abstand am höchsten. Der Erfolg der 2018/2019 überarbeiteten legalen Sportwetten erweckt fälschlicherweise den Eindruck einer deutlichen Zunahme der Spielerzahlen und Spielteilnahmen.¹⁵ Es ist aber vielmehr so, dass es den Lotteriegesellschaften mit den nunmehr konkurrenzfähigen Angeboten gelungen ist, viele Spielende illegaler Produkte zum Wechsel zu den legalen Produkten zu bewegen, was sich einerseits in den erhöhten Bruttospielerträgen der beiden Lotteriegesellschaften niederschlug und andererseits die Grösse des bestehenden Schweizerischen Sportwettenmarktes erst sichtbar machte.¹⁶

¹⁴ Das Angebot ist begrenzt auf 700 Spielterminals, die jeweils paarweise in 350 Verkaufsstellen platziert sind.

¹⁵ Die von der Eidg. Spielbankenkommission und der Interkantonalen Geldspielaufsicht in der Schweizerischen Gesundheitsbefragung platzierten Fragen über das Geldspielverhalten zeigen auf, dass sowohl bei der Lebenszeit- als auch der 12-Monatsprävalenz der Nachfrage nach Sportwetten der beiden Lotteriegesellschaften sogar ein leichter Rückgang zu verzeichnen war (vgl. Wenger, A. und Haug, S. (2024): Geldspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz im Jahr 2022, Schweizer Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung, Zürich, S. 37f.)

¹⁶ Zur Grösse des Sportwettenmarktes und zur Verschiebung der Marktanteile vom illegalen zum legalen Angebot vgl. Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (2024): Marktanteile des legalen und des illegalen Geldspielangebots in der Schweiz, Bern, S. 19.

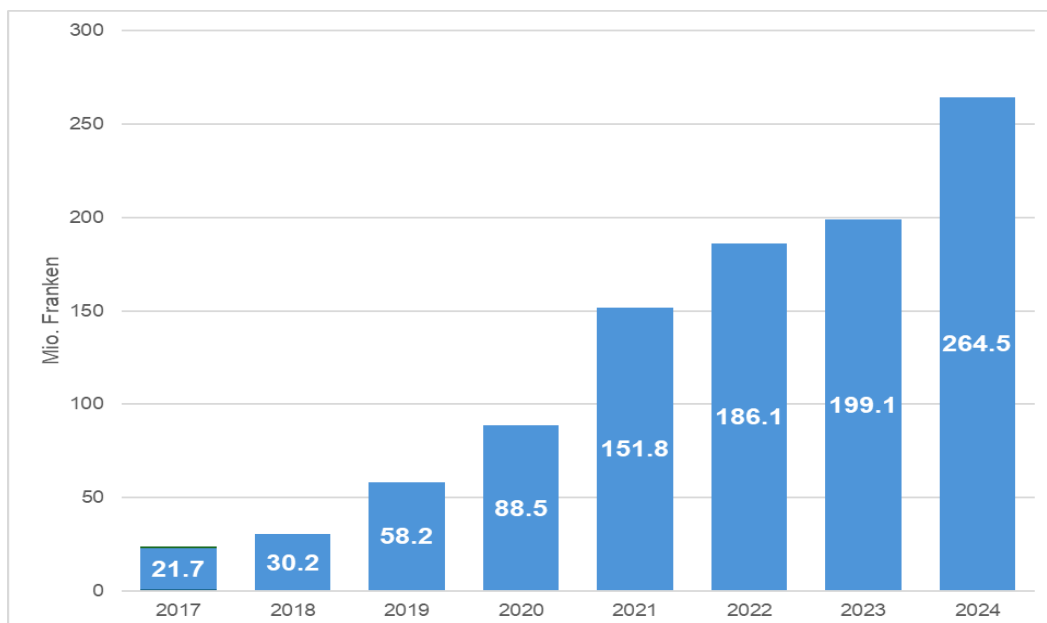


Abbildung 3: Entwicklung des Bruttospielertrages der legalen Sportwetten 2017-2024

Angesichts des Wachstums der legalen Sportwetten, das nicht zuletzt auch aus der Sicht Spielsuchtprävention als Erfolg zu werten ist, ist der Druck zur Einführung einer Kundenkarte bei den Sportwetten am höchsten. Dieser Druck wird noch zunehmen, nachdem die Loterie Romande den Widerstand gegen ähnliche Auflagen bei der Loterie électronique aufgeben musste, um nicht die weitere Bewilligung des Produkts zu gefährden.

4.1.2 Konsequenzen für die Unternehmensergebnisse

Die Einführung einer Kundenkarte bei den Sportwetten hätte erhebliche Auswirkungen auf das Spielverhalten der Kundinnen und Kunden und entsprechend auf den Bruttospielertrag der legalen (und illegalen) Sportwettenangebote. Im optimistischen Fall ist davon auszugehen, dass der an den Verkaufsstellen erzielte Bruttospielertrag gegenüber dem Referenzjahr um 45% zurück geht und die Kunden begrenzt zum Wechsel zum legalen Internetangebot bereit sind, so dass der von den Lotteriegesellschaften online erzielte Sportwetten-Bruttospielertrag um 10% wächst. Im pessimistischen Fall steht einem Bruttospielertrag-Rückgang an den Verkaufsstellen von -75% ein Zuwachs beim legalen Internetangebot von 15% gegenüber.

Betragsmässig führen diese Schätzungen zu den folgenden Einbussen bei den Bruttospielerträgen (BSE) der beiden Lotteriegesellschaften:

Angebot	Referenzjahr (Produkte Level I)	Optimistische Variante		Pessimistische Variante	
		BSE	BSE-Rückgang	BSE	BSE-Rückgang
Swisslos	161.6 Mio.	110.0 Mio.	-51.6 Mio.	75.0 Mio.	-86.6 Mio.
Loterie Romande	64.2 Mio.	44.8 Mio.	-19.4 Mio.	31.6 Mio.	-32.6 Mio.
<i>Total Sportwetten</i>	<i>225.8 Mio.</i>	<i>154.8 Mio.</i>	<i>-71.0 Mio.</i>	<i>106.6 Mio.</i>	<i>-119.2 Mio.</i>

Somit ist davon auszugehen, dass im optimistischen Fall bei beiden Lotteriegesellschaften rund ein Drittel, im pessimistischen Fall sogar die Hälfte des aktuell mit den Sportwetten erwirtschafteten Bruttospielertrages wegfallen.

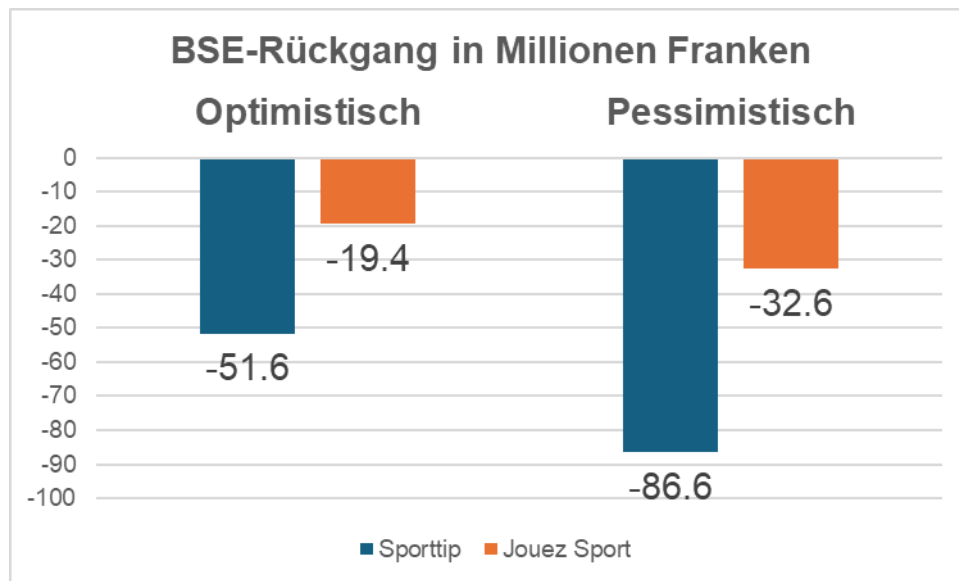


Abbildung 4: Rückgang des Bruttospielertrags nach Einführung einer Kundenkarte bei den Sportwetten

Dieser Rückgang ist die Folge der Ablehnung einer Kundenkarte durch einen grossen Teil des Wettpublikums. Mit der Einführung einer Kundenkarte werden sich die Spieler neu orientieren und wegen der vorhandenen Skepsis gegenüber den Überwachungsmöglichkeiten ihres Spielverhaltens wird nur ein kleiner Prozentsatz zu den Online-Varianten von Sporttip und Jouez Sport wechseln. Vielmehr ist davon auszugehen, dass ein grosser Teil der Nachfrage sich wieder ins nahe Ausland und in den Bereich des illegalen landbasierten und Online-Sportwettenangebots verschiebt. Dies gilt insbesondere für die regelmässigen Spieler, die öfters und mit höheren Einsätzen spielen als der Durchschnittsspieler, was sich in den Umsätzen und Bruttospielerträgen der Lotteriegesellschaften deutlich niederschlägt. Eine Kundenkarte dämmt zudem Spontanverkäufe an den Verkaufsstellen ein, da spontane Spieler die Zeit für die Bestellung einer Kundenkarte und die dafür nötige Identifikation nicht aufbringen wollen. Dies wird sich insbesondere bei sportlichen Grossereignissen (Fussball-EM und Fussball-WM, Olympische Sommer- und Winterspiele) auswirken, die viele Leute zum Wetten motivieren, die wenig Sportwissen haben und sich normalerweise nicht zu diesen Produkten hingezogen fühlen.

Die Einführung einer Kundenkarte für die Sportwetten wirkt sich nicht nur negativ auf die Bruttospielerträge aus, sondern hat ebenfalls einen Rückgang der Unternehmensgewinne zur Folge. Auch wenn die Sportwetten nicht die ertragsstärkste Produktgruppe der Lotteriegesellschaften darstellen und der Anteil am gesamten Bruttospielertrag nur rund 20% (Swisslos) bzw. 15% (Loterie Romande) beträgt, so ist der Rückgang des Gesamtgewinns betragsmässig doch beträchtlich, wie nachstehender Tabelle entnommen werden kann:

	Referenzjahr	Optimistische Variante			Pessimistische Variante		
	(in Mio. CHF)	(in Mio. CHF)	(in Mio. CHF)	in %	(in Mio. CHF)	(in Mio. CHF)	in %
Swisslos	509.9	473.2	-36.7	-7%	448.1	-61.8	-12%
Loterie Romande	261.6	249.7	-11.9	-5%	241.5	-20.1	-8%
Total	771.6	722.9	-48.7	-6%	689.6	-82.0	-11%

Bei der obenstehenden Berechnung der Unternehmensgewinne für das optimistische und pessimistische Szenario wurden kostenseitig nur die Veränderungen der (umsatzabhängigen) Detailhandelsprovisionen berücksichtigt. Es wird darauf verzichtet, die Veränderungen bei den Betriebskosten zu quantifizieren, obwohl geringfügigen Einsparungen nicht unerhebliche

Kostenerhöhungen gegenüberstehen dürften. Zu nennen sind die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb einer Kundenkartenlösung, für die Kundeninformation und den Kundensupport sowie für das Monitoring des Spielverhaltens und Abklärungen von Einkommen und Vermögen von Spielenden mit einem auffälligen Spielverhalten. Die Quantifizierung dieser Kosten ist abhängig von den konkreten Anforderungen für die Ausgestaltung der Kundenkarte. Der Gewinnrückgang wird angesichts der abzuschreibenden Initial-Investitionen und zusätzlichen Betriebskosten aber in jedem Fall um einen tiefstelligen Millionenbetrag höher ausfallen als die voranstehend aufgeführten Beträge und mithin bei der optimistischen Variante CHF 50 Mio. pro Jahr erreichen.

4.1.3 Marktseitige Konsequenzen

Seit der Inkraftsetzung des neuen Geldspielgesetzes haben die Sportwetten der Swisslos und der Loterie Romande dank ihrer neu gewonnenen Konkurrenzfähigkeit in Kombination mit den Zugangssperren zu den illegalen Online-Angeboten sowie verschärften Strafbestimmungen viele Spielende und auch etliche Verkaufsstellen motiviert, statt des illegalen Sportwettenangebots die legalen Produkte zu nutzen, die sicher und transparent durchgeführt werden. Zum Erfolg des legalen Wettangebots trug auch der Rückzug namhafter Online-Anbieter aus dem Schweizer Markt bei (betfair und Entain-Gruppe mit Marken wie bwin, Ladbrokes und Sportingbet). Mit den neuen Sportwetten gelang es den Lotteriegesellschaften, in einem weiterhin wachsenden Markt erhebliche Marktanteile von den illegal angebotenen Sportwetten zurückzugewinnen und deren Marktdominanz zu brechen.¹⁷

Diese Entwicklung zeigt die nachstehende Abbildung, zu deren korrekten Interpretation darauf hinzuweisen ist, dass

- die aufgeführten Bruttospielerträge der legalen Sportwetten gesicherte, genau erhobene Daten darstellen
- die abgebildeten Ertragsentwicklungen des illegalen Angebots und des Marktvolumens auf Schätzungen basieren, die mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind
- das ausgewiesene Marktwachstum zwischen 2003 und 2024 auch auf die Zunahme der Wohnbevölkerung der Schweiz (1.7 Mio. bzw. 23.3% mehr Einwohner) zurückzuführen ist
- das ausgewiesene Marktwachstum inflationsbereinigt weniger hoch ausfällt (Inflationsrate insgesamt = 13.3%)
- das illegale Wettangebot mit dem Aufkommen der modernen Quotenwetten ab 2005 zu wachsen begann, während vorher die Toto- und Pferdewetten den Wettmarkt dominierten.

¹⁷ Fachdirektorenkonferenz Geldspiele, Marktanteile des legalen und des illegalen Geldspielangebots in der Schweiz, Bern 2024, S. 12ff.

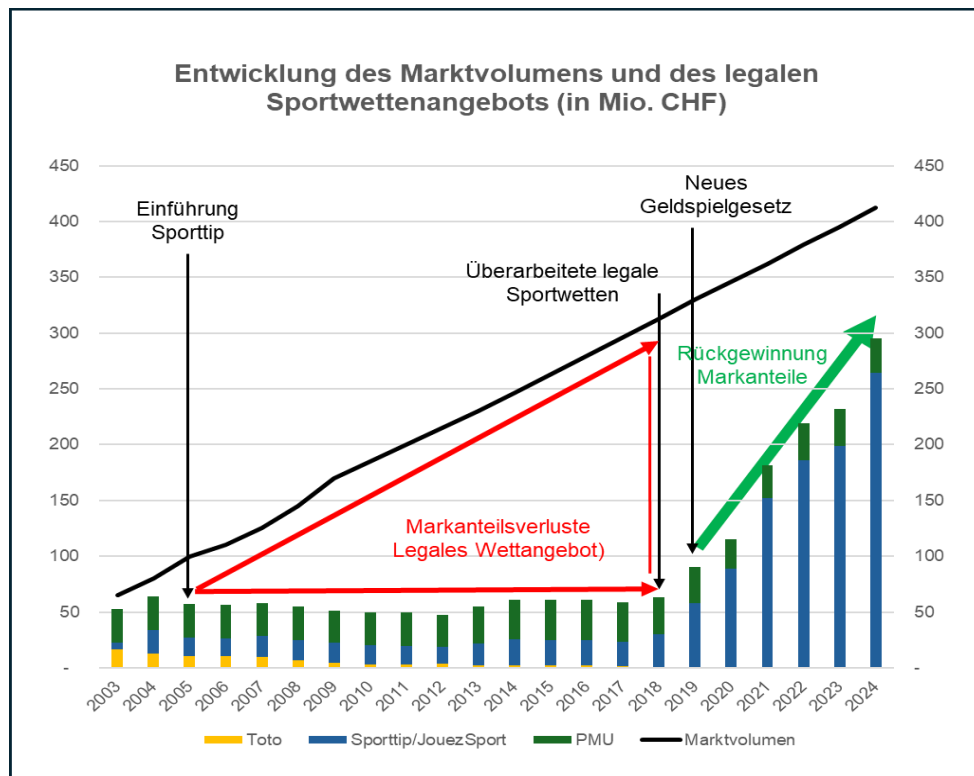


Abbildung 5: Entwicklung des Marktvolumens und der Marktanteile der legalen Sportwetten

In ihren Bemühungen zur Zurückdämmung des illegalen Angebots waren die Lotteriegesellschaften im Bereich der landbasierten Verkaufsstellen erfolgreicher als im Online-Bereich. Die massiven Marktanteilsverschiebungen belegen die Mobilität der Sportwettennachfrage. Die Wettenden wollen ein konkurrenzfähiges Angebot ohne Spieleridentifikation und reagieren empfindlich auf Veränderungen des Produktangebots und der Rahmenbedingungen.

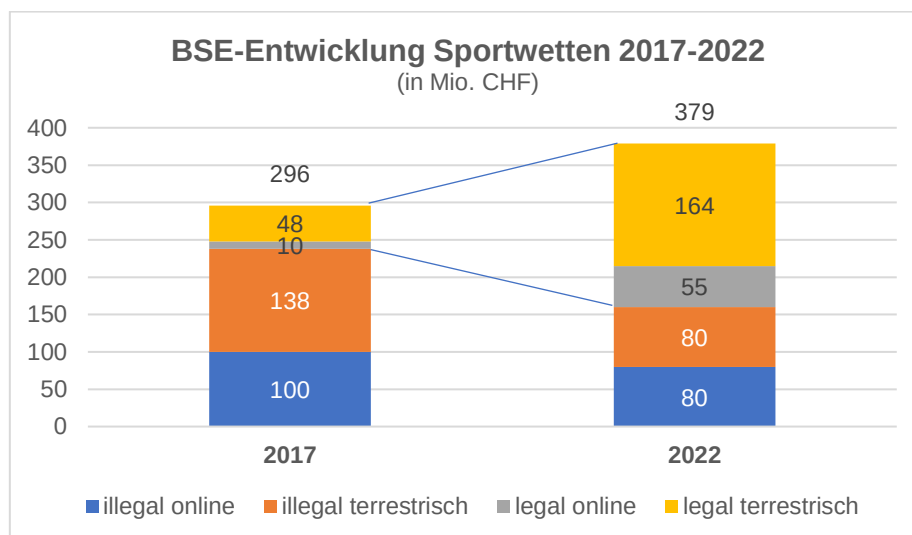


Abbildung 6: Bruttospielertrag-Entwicklung der Sportwetten 2017 bis 2022¹⁸

Die Einführung einer Kundenkarte würde die in Abbildung 6 dargestellten Marktanteilsgewinne des legalen Sportwettenangebots stoppen und ins Gegenteil (Marktanteilsverluste) umkehren. Ein grosser Teil der Sportwettengemeinde dürfte einen Verlust der Möglichkeit des Wettens ohne personalisierte Datenerfassung höher gewichten als die Rechtmässigkeit des Angebotes

¹⁸ Vgl. ebenda, S. 19.

und wird nicht zögern, zu einem illegalen Anbieter zurückzukehren. Dies auch im Wissen, dass das Wetten dort gesetzlich nicht geahndet wird.

Auch auf Seiten der Verkaufsstellenbetreiber ist ein vielerorts Umdenken zu erwarten: Es gibt diverse Hinweise, dass Verkaufsstellen-Lokalbesitzer wegen der verschärften Strafbestimmungen im BGS ab 2019 auf eine Weiterführung des illegalen Sportwettenangebotes verzichteten und sich für eine Zusammenarbeit mit Swisslos oder der Loterie Romande entschieden. Bei einem zu grossen Kunden-, Umsatz- und Provisionsverlust ist davon auszugehen, dass einzelne Lokalbesitzer sich wieder für das Angebot illegaler Sportwetten entscheiden werden.

4.2 Level II: Kundenkarte für weitere Produkte mit hoher Spiel-/Ziehungsfrequenz

4.2.1 Wahrscheinlichkeit der Einführung

Es ist davon auszugehen, dass nach einer allfälligen Etablierung einer Kundenkarte bei den Sportwetten Forderungen laut werden, deren Gültigkeitsbereich auf weitere Produkte auszuweiten. Im Vordergrund dürften dabei Produkte mit einer hohen Spiel- und Ziehungsfrequenz stehen. Dazu zählen

- die Pferdewetten PMU(R), bei welchen tagsüber im Fünfzehnminuten-Takt auf den Ausgang von Pferderennen gewettet werden kann,
- die Lotterienprodukte «Subito» und «Loto Express» mit einer fünfminütigen Ziehungsfrequenz¹⁹ und
- die ausschliesslich an den landbasierten Verkaufsstellen erhältlichen Rubbellose.

Die Wahrscheinlichkeit einer Ausweitung einer obligatorischen Kundenkarte für den Kauf dieser Produkte muss als mittelhoch eingestuft werden.

4.2.2 Konsequenzen für die Unternehmensergebnisse

Die wirtschaftlichen Konsequenzen einer obligatorischen Kundenkarte für diese Produkte sind gewichtiger als bei den Sportwetten. Die drei Produkte – insbesondere die Rubbellose – nehmen im Produktportfolio der beiden Lotteriegesellschaften eine wichtige Stellung ein und stehen im virtuellen Referenzjahr für knapp 30% des gesamten Bruttospielertrages bei Swisslos und sogar für 40% bei der Loterie Romande.

Produkte	Swisslos		Loterie Romande	
PMU/PMUR	3 Mio.	0.4%	30 Mio.	7%
Subito/LotoExpress	25 Mio.	3%	26 Mio.	6%
Rubbellose	180 Mio.	24%	124 Mio.	28%
<i>Total</i>	<i>208 Mio.</i>	<i>28%</i>	<i>180 Mio.</i>	<i>40%</i>

Die Pferdewetten, die 5-Minuten-Lottos und die Rubbellose sind typische für den terrestrischen Vertrieb konzipierte Produkte und werden entsprechend im Wirtschaftsgebiet der Swisslos ausschliesslich über die landbasierten Verkaufsstellen vertrieben. Die Loterie Romande bietet PMUR und Loto Express mit bescheidenem Erfolg auch online an. Angesichts des gewichtigen Anteils dieser Produkte am Geschäftserfolg und der hohen Bedeutung des terrestrischen Vertriebs wären durch die Einführung einer Kundenkarte bedeutsame Ertragseinbussen zu erwarten. Die veranschlagten Veränderungen der Bruttospielerträge (BSE) durch die Einführung einer Kundenkarte sind in nachstehender Tabelle zusammengefasst, wobei insbesondere der hohe Rückgang bei den Rubbellosen ins Auge sticht.

¹⁹ Im Jahr 2022 führte die Swisslos virtuelle Sportwetten unter der Marke Gooool im Markt ein. Produktetechnisch ist Gooool eine Lotterie, zählt aber mit einem Ziehungsrythmus von vier Minuten zu den Produkten mit einer hohen Spiel-/Ziehungsfrequenz. Zunächst wurde Gooool nur online angeboten, ab 2023 versuchsweise auch in einzelnen Gastrolokalen. Die erzielten Umsätze und Bruttospielerträge sind bisher unbedeutend, so dass auf dieses Produkt hier nicht weiter eingegangen wird.

	Referenzjahr (Produkte Level II)	Optimistische Variante		Pessimistische Variante	
Swisslos	BSE	BSE	+/-	BSE	+/-
- PMU	3.2 Mio.	0 Mio.	-3.2 Mio.	0 Mio.	-3.2 Mio.
- Subito	24.8 Mio.	17.4 Mio.	-7.4 Mio.	12.4 Mio.	-12.4 Mio.
- Rubbellose	180.0 Mio.	135.0 Mio.	-45.0 Mio.	90.0 Mio.	-90.0 Mio.
Total Swisslos	208.0 Mio.	152.4 Mio.	-55.6 Mio.	102.4 Mio.	-105.6 Mio.
Loterie Romande					
- PMUR	29.7 Mio.	15.7 Mio.	-14.0 Mio.	8.7 Mio.	-21.0 Mio.
- Loto Express	25.7 Mio.	18.7 Mio.	-7.0 Mio.	14.1 Mio.	-11.6 Mio.
- Rubbellose	124.1 Mio.	93.1 Mio.	-31.0 Mio.	62.0 Mio.	-62.1 Mio.
Total Loterie Romande	179.5 Mio.	127.5 Mio.	-52.0 Mio.	84.8 Mio.	-94.7 Mio.
Total Schweiz	387.5 Mio.	279.9 Mio.	-107.6 Mio.	187.2 Mio.	-200.3 Mio.

Die geschätzten und nachstehend diskutierten prozentualen Rückgänge für die optimistische und die pessimistische Variante haben bei der Swisslos ähnliche Auswirkungen wie die Einführung einer Kundenkarte bei den Sportwetten. Bei der Loterie Romande sind die negativen Konsequenzen sogar schlimmer, da die Stellung der Pferdewetten und Lose in deren Produktportfolio gewichtiger ist.

Die erwarteten Rückgänge werden wie folgt begründet:

- PMU/PMUR: Bei der Loterie Romande haben die aus Frankreich stammenden Pferdewetten eine lange, über dreissigjährige Tradition und finden ein grösseres Publikum als in der Deutschschweiz, wo PMU erst ab 2013 schrittweise und mit bescheidenem Erfolg ausgerollt wurde. Bei Swisslos spielt PMU nur ein Nischendasein und kann einen Rückgang des Bruttospielertrags nicht verkraften. Mit der Einführung einer Kundenkarte kann das Produkt nicht mehr rentabel betrieben werden und müsste vom Markt genommen werden. Bei der Loterie Romande zählt PMUR auf eine treue Kundschaft, die sich bei der Einführung einer Kundenkarte – analog den Sportwettenkunden – neu orientieren und Spielmöglichkeiten ohne Kundenidentifikation suchen wird. Der Umstieg auf das Internetangebot der Loterie Romande ist nur für einen kleinen Teil der Kunden eine Alternative. Im positiven Fall wird ein Rückgang des Bruttospielertrags in den Verkaufsstellen um 50% prognostiziert, dem ein Bruttospielertrag-Anstieg im Internet von nur 10% gegenübersteht; im pessimistischen Fall liegen die entsprechenden Werte bei -75% bzw. +15%.
- Die beiden 5-Minuten-Lottos Subito/Loto Express dienen primär der Unterhaltung von Gästen in Gastrolokalen. Als Online-Spiele bleiben sie unattraktiv, da die Pausen zwischen den Ziehungen zu lang sind und die Produkte von den Online-Kunden als langweilig empfunden werden. Entsprechend bietet Swisslos Subito ausschliesslich in landbasierten Verkaufsstellen an. Die Loterie Romande kennt zwar eine Online-Variante von Loto Express, aber dessen Anteil am Bruttospielertrag des Spiels erreicht aber keine 10%. Mit der Einführung einer Kundenkarte werden viele Spieler auf die Teilnahme an Subito/Loto Express verzichten, was zusammen mit dem Rückgang bei den Sport- und Pferdewetten, die oftmals in den gleichen Lokalen angeboten werden, das Kosten-/Aufwandverhältnis für die Betreuung der Produkte der Lotteriegesellschaften durch den Lokalinhaber verschlechtert. Dies wird zu Kündigungen der Zusammenarbeit mit den Lotteriegesellschaften und damit zu einer Ausdünnung des Vertriebsnetzes führen, was Wasser auf die Mühlen der illegalen Anbieter ist, welche Lokale für den Vertrieb ihrer Produkte suchen.

- Loskunden, welche die Erfassung und Überwachung ihres Spielverhaltens ablehnen, gehen den Lotteriegesellschaften mangels Alternativen als Kunden verloren. Das haptische Spielerlebnis ist alternativlos und kann durch die Online-Varianten nur ungenügend nachgebildet werden. Zudem ist bei den Rubbellosen der Anteil der Spontankäufe (für den Eigenkonsum oder für Geschenke) hoch, und dieses Geschäft droht durch eine obligatorische Kundenkarte ganz wegzubrechen. Wer nur ab und zu ein Los kauft, wird den Aufwand für die Registrierung nicht betreiben wollen. Diesen gewichtigen Umsatz- und Ertragsrückgang wird der Detailhandel; insbesondere die marktmächtigen Unternehmen wie Valora, Coop oder Mineralölgesellschaften mit ihren Tankstellenshops nicht hinnehmen und die Bedingungen der Zusammenarbeit mit den Lotteriegesellschaften neu aushandeln wollen. Dabei geht es um die Forderung höherer Verkaufsprovisionen, einerseits für die dem Detailhandel zusätzliche aufgebürdete Aufgabe der Kundenidentifikation und andererseits für die Aufrechterhaltung der für den Absatz Erfolg wichtigen Produktpräsentation für die Rubbellose im Kassensbereich. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass im pessimistischen Fall die eine oder andere Detailhandelskette die Zusammenarbeit mit den Lotteriegesellschaften sogar gänzlich aufkündigt. Dies hätte nicht nur negative Auswirkungen auf das Vertriebsnetz der Rubbellose, sondern auch auf jenes der Lottos, weil die beiden Produktgruppen immer in Kombination angeboten werden. Diese strukturellen Wirkungen auf der Vertriebssebene – durch eine Margenschwächung oder die Reduktion des Vertriebsnetzes sind schwierig zu quantifizieren und sind deshalb nicht in die Prognosen des Bruttospielertrag-Rückgangs eingeflossen, womit diese zu gering sein dürften.

Die folgende Abbildung zeigt den Bruttospielertrag-Rückgang bei den weiteren Produkten mit hoher Spiel-/Ziehungsfrequenz. Dabei stechen die auch ohne die voranstehend thematisierten strukturellen Konsequenzen bei den Detailhandelsvertriebspartnern drastisch ausfallenden Auswirkungen einer Kundenkarte für die Rubbellose hervor. Sie haben insbesondere bei der Loterie Romande massive Konsequenzen auf den Unternehmensgewinn; dies wegen des hohen Ertragsanteils der Rubbellose an deren Produktsortiment.

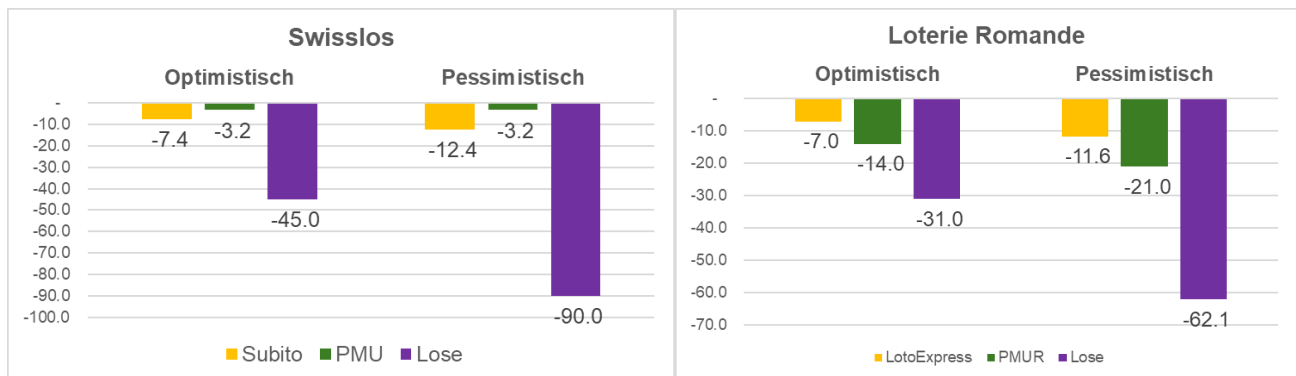


Abbildung 7: Rückgang der Bruttospielerträge bei den weiteren Produkten mit hoher Spiel-/Ziehungsfrequenz (in Millionen Franken)

Gewichtig sind die Konsequenzen einer obligatorischen Kundenkarte für die Produkte mit einer hohen Spiel-/Ziehungsfrequenz nicht nur für die Bruttospielerträge, sondern auch für die Unternehmensgewinne von Swisslos und Loterie Romande. Insgesamt bilden sich diese im optimistischen Fall um 83.4 Mio. Franken oder 11% und im pessimistischen Fall um 153.9 Mio. Franken oder 20% zurück.

	Referenzjahr	Optimistische Variante			Pessimistische Variante		
	(in Mio. CHF)	(in Mio. CHF)	(in Mio. CHF)	in %	(in Mio. CHF)	(in Mio. CHF)	in %
Swisslos	509.9	467.5	-42.4	-8%	429.9	-80.0	-16%
Loterie Romande	261.6	220.6	-41.0	-16%	187.7	-73.9	-28%
Total	771.5	688.1	-83.4	-11%	617.6	-153.9	-20%

4.3 Level III: Kundenkarte für Lotterieprodukte mit tiefer Spiel-/Ziehungsfrequenz

4.3.1 Wahrscheinlichkeit der Einführung

Als Lotterieprodukte mit tiefer Spiel-/Ziehungsfrequenz gelten die Lottoproducte, für deren wichtigste Repräsentanten (Swiss Lotto, EuroMillions und EuroDreams) jeweils zwei Ziehungen pro Woche stattfinden.²⁰ Entsprechend ist deren Gefährdungspotenzial nur klein, so dass die Wahrscheinlichkeit der Auflage zur Einführung einer Kundenkarte als eher tief beurteilt wird. Trotzdem ist davon auszugehen, dass nach erfolgreicher Implementierung einer Kundenkarte für die übrigen Lotterieprodukte die Forderung aufkommt, deren Gültigkeitsbereich schliesslich auch auf die Lottos und mithin alle Spiele der Lotteriegesellschaften auszudehnen.

4.3.2 Konsequenzen für die Betriebsergebnisse

Die Lottos bilden das Kerngeschäft der Lotteriegesellschaften mit den höchsten Bruttospielerträgen: Bei Swisslos sind sie für rund die Hälfte des gesamten Bruttospielertrages verantwortlich und bei der Loterie Romande immerhin auch für zirka einen Drittel. Entsprechend gross fallen die Verluste aus, sollte für das Spielen von Lottos eine Kundenkarte Pflicht werden.

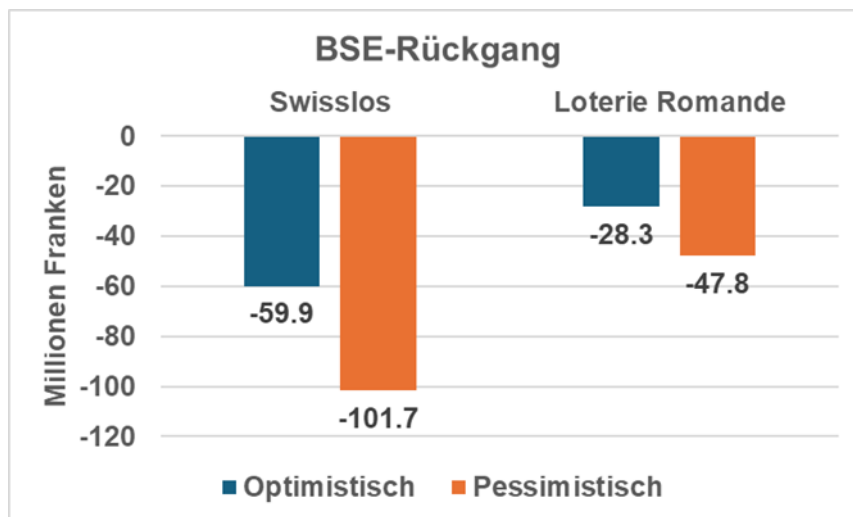


Abbildung 8: Rückgang der Bruttospielerträge bei Produkten mit tiefer Ziehungsfrequenz

Die geschätzten Bruttospielertrag-Rückgänge bei der Swisslos betragen im optimistischen Fall rund 60 Millionen Franken und im pessimistischen Fall über 100 Millionen. Bei der Loterie Romande erreichen die Verluste knapp 30 resp. 50 Millionen Franken.

	Referenzjahr (Produkte Level III)	Optimistische Variante		Pessimistische Variante	
Swisslos	352.5 Mio.	292.6 Mio.	-59.9 Mio.	250.8 Mio.	-101.7 Mio.
Loterie Romande	133.6 Mio.	105.3 Mio.	-28.3 Mio.	85.8 Mio.	-47.8 Mio.
Total Schweiz	486.1 Mio.	397.9 Mio.	-88.2 Mio.	336.6 Mio.	-149.6 Mio.

Die Lottospieler sind in ihrem Spielverhalten den Loskäufern ähnlich. So gibt es eine Gruppe regelmässiger Spieler, welche möglichst keine Ziehung verpassen wollen und für einen weitgehend stabilen Sockelumsatz bei den Lottoproducten verantwortlich sind. Die meisten Lottokunden aber zählen zu den Gelegenheitsspielern, deren Zahl und Umsatzanteil kontinuierlich mit wachsenden Jackpots steigt, woraus eine progressive Zunahme der Jackpotsummen von einer Ziehung zur nächsten resultiert. Vor allem bei den Spontankäufen der Gelegenheitsspieler würde im Fall einer obligatorischen Kundenkarte ein gewichtiger Umsatzanteil wegbrechen, was

²⁰ Bei den vergleichsweise ertragsschwachen Produkten Banco und Magic der Loterie Romande werden die Gewinner täglich und mithin auch in einer geringen Frequenz ermittelt.

zu einer gebremsten Jackpotdynamik, zu tieferen Bruttospielerträgen und zu Attraktivitätseinbussen der Lotterien insgesamt führen würde.

Angesichts der grossen Bruttospielertrag-Verluste erstaunt es nicht, dass auch die Unternehmensgewinne der beiden Lotteriegesellschaften tauchen: Insgesamt reduzieren sich die Unternehmensgewinne im optimistischen Fall um 9% oder 70 Millionen Franken und im pessimistischen Fall sogar um 15% resp. 120 Millionen Franken.

	Referenzjahr	Optimistische Variante			Pessimistische Variante		
	(in Mio. CHF)	(in Mio. CHF)	(in Mio. CHF)	in %	(in Mio. CHF)	(in Mio. CHF)	in %
Swisslos	509.9	462.1	-47.8	-9%	428.3	-81.6	-16%
Loterie Romande	261.6	239.2	-22.4	-9%	223.5	-38.1	-15%
Total	771.6	701.3	-70.2	-9%	651.8	-119.7	-16%

4.4 Betrachtung der aggregierten Wirkungen

4.4.1 Vorbemerkungen

Voranstehend wurden die Auswirkungen einer personalisierten Überwachung des Spielverhaltens mit Hilfe einer Kundenkarte separat für einzelne Produktgruppen (Levels I bis III) untersucht. So wie aktuell nach der Durchsetzung ähnlicher Auflagen für die Loterie électronique die Sportwetten in den Fokus der Aufsichtsbehörde geraten sind, dürften mittelfristig Forderungen laut werden, die Teilnahme an weiteren Geldspielprodukten mit einer obligatorischen Kundenkarte und der Aufzeichnung des Spielerverhaltens zu verknüpfen.

Es drängt sich mithin eine Gesamtbetrachtung der aggregierten Konsequenzen über alle drei Levels auf. Dazu werden die bisher quantifizierten optimistischen und pessimistischen Szenarien pro Level miteinander kombiniert, woraus sich insgesamt vierzehn Szenarien ergeben.

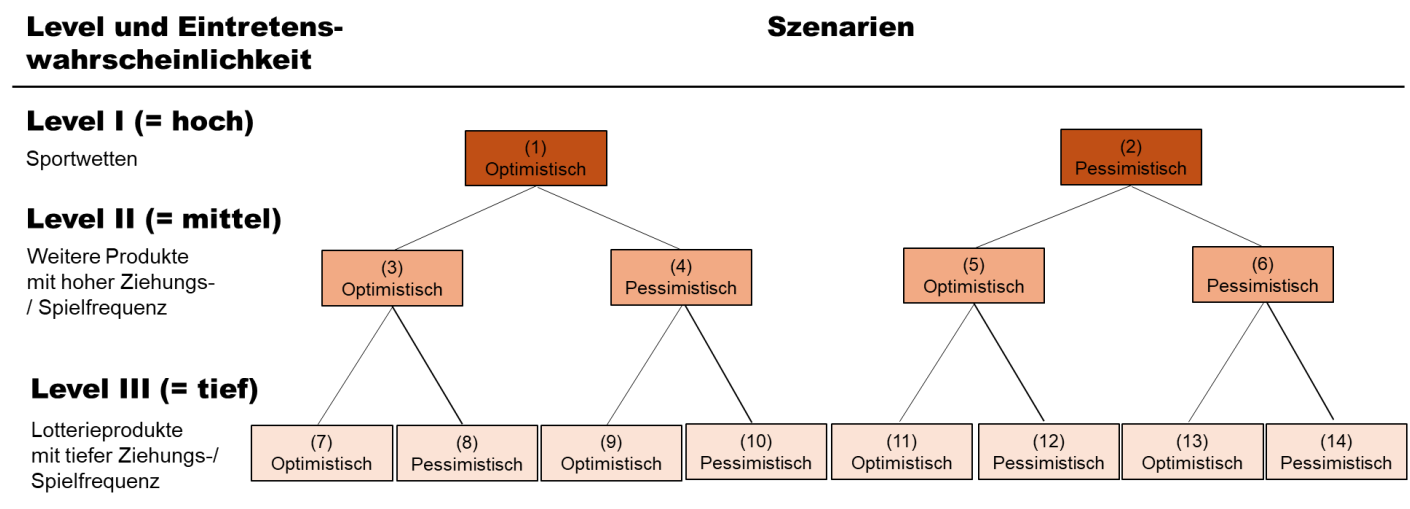


Abbildung 9: Die Szenarien im Überblick

4.4.2 Aggregierte Wirkungen für die Swisslos

Werden die optimistischen und die pessimistischen Szenarien der verschiedenen Levels kumuliert, ergeben sich bei der Swisslos folgende erwartete Bandbreiten der Bruttospielertrag- und Gewinn-Einbussen gegenüber dem Referenzjahr:

	Level I	Level I + II	Level I + II + III
Bruttospielertrag	-7% bis -12%	-14% bis -26%	-22% bis -39%
Gewinn	-7% bis -12%	-16% bis -28%	-25% bis -44%

Die Spanne der Bruttospielertrag-Einbussen reicht von CHF 51.6 Mio. (-7%) bis zu 293.9 Mio. (-39%) und bei den Unternehmensgewinnen von CHF 36.7 Mio. (-7%) bis zu CHF 223 Mio. (-44%). Der kleinste Rückgang entspricht dem Fall, dass die Gültigkeit der Kundenkarte auf die Sportwetten begrenzt ist und sich auf dem Level I das optimistische Szenario einstellt. Der schlechteste Wert entspricht der Situation, dass die Kundenkarte für alle Produkte obligatorisch ist und sich auf allen drei Levels das pessimistische Szenario einstellt.

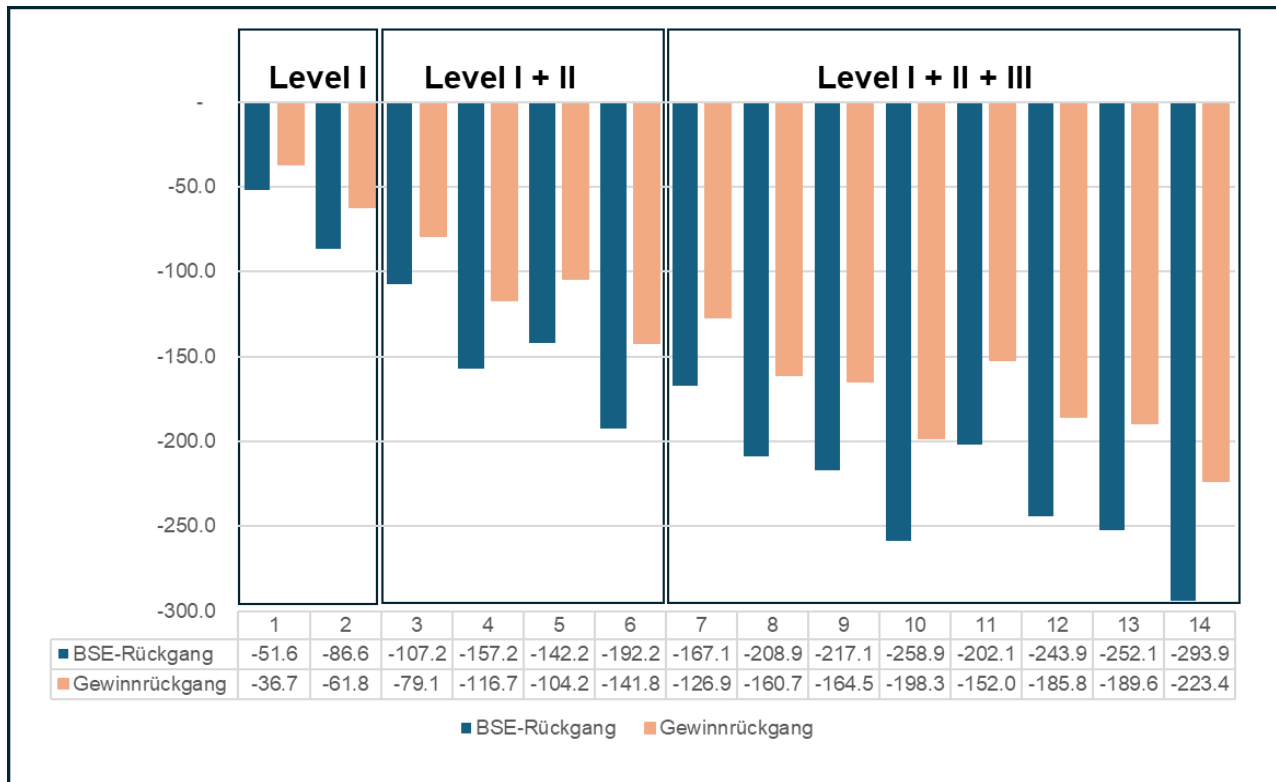


Abbildung 10: Aggregierte Wirkungen auf Bruttospielertrag (BSE) und Gewinn der Swisslos (in Millionen Franken)

4.4.3 Aggregierte Wirkungen bei der Loterie Romande

Ähnlich dramatisch sind die Konsequenzen einer Kundenkarte für die Loterie Romande. Im Vergleich mit der Swisslos sind die Rückgänge auf Level I (Sportwetten) etwas tiefer, dafür sind sie um einiges höher, wenn die Kundenkarte neben den Sportwetten auch für die Rubbellose zur Pflicht wird (Level I + II). Im schlechtesten Fall halbieren sich bei der Loterie Romande die Gewinne sogar.

	Level I	Level I + II	Level I + II + III
Bruttospielertrag	-4% bis -7%	-16% bis -28%	-27% bis -39%
Gewinn	-5% bis -8%	-20% bis -36%	-35% bis -50%

Die Rückgänge der Bruttospielerträge und Gewinne der Loterie Romande (in % und Millionen Franken) für alle vierzehn Szenarien finden sich in folgender Abbildung:

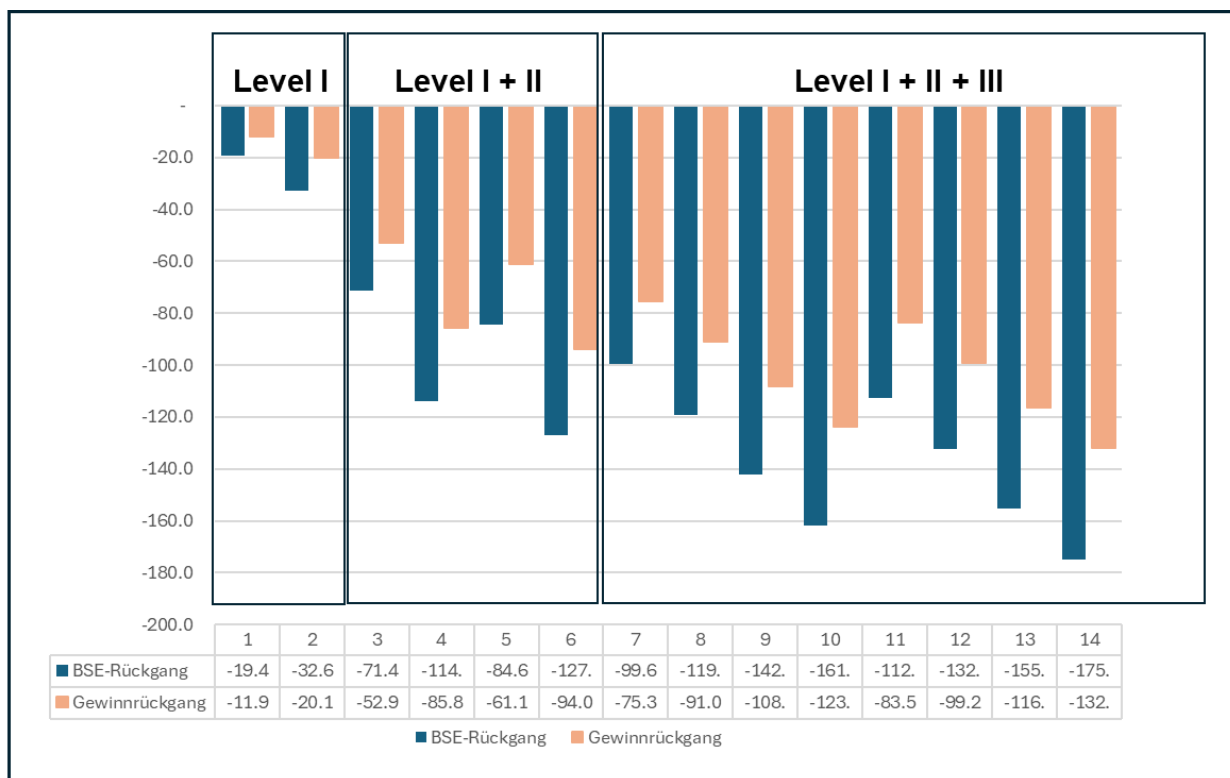


Abbildung 11: Aggregierte Wirkungen auf Bruttospielertrag (BSE) und Gewinn der Loterie Romande (in Millionen Franken)

Zusätzlich ist nicht aus den Augen zu verlieren, dass sich die obenstehenden Erwartungswerte im Wirtschaftsgebiet der Loterie Romande durch die bereits beschlossene Einführung der Kundenidentifikation für die Teilnahme an der Loterie électronique um rund 30 Mio. Franken beim Bruttospielertrag und um 25 Mio. Franken beim Unternehmensgewinn verschlechtern.

4.4.4 Die Gewinnrückgänge im best und worst case pro Aggregationsstufe

Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden nachstehend lediglich jene Konstellationen aufgeführt, welche für die jeweilige Aggregationsstufe den best bzw. worst case darstellen und somit die Bandbreiten der Konsequenzen eingrenzen. Es sind dies:

Aggregationsstufe	Betrachtete Szenarien
Level I	Szenarien 1 und 2
Level I + II	Szenarien 3 und 6
Level I + II + III	Szenarien 7 und 14

Für die beiden Lotteriegesellschaften ergeben sich für die drei Aggregationsstufen die nachstehenden Bruttospielertrags- und Gewinn-Einbussen in Millionen Franken für den best bzw. worst case:

	Level I		Level I + II		Level + II + III	
	nur Sportwetten		Level I + Produkte mit hoher Spiel-/Ziehungsfrequenz: Lose, PMU, 5-Minuten-Lottos		Level II + Produkte mit tiefer Spiel-/Ziehungsfrequenz: Zahlenlottos	
	Best	Worst	Best	Worst	Best	Worst
Swisslos						
BSE	-51.6	-86.6	-107.2	-192.2	-167.1	-293.9
Gewinn	-36.7	-61.8	-79.1	-141.8	-126.9	-223.4
Loterie Romande						
BSE	-19.4	-32.6	-71.4	-127.2	-99.6	-175.0
Gewinn	-11.9	-20.1	-52.9	-94.0	-75.3	-132.1
Total						
BSE	-71.0	-119.2	-178.6	-319.4	-266.7	-468.9
Gewinn	-48.6	-81.9	-132.0	-235.8	-202.2	-355.5

Ein spezielles Augenmerk wird auf die Gewinnrückgänge geworfen. Sie bilden die Basis für die im nächsten Kapitel diskutierten Auswirkungen auf die Gewinnausschüttungen an die Kantone und an den nationalen Sport.

Die Gewinnrückgänge der Swisslos sind erheblich bis dramatisch; sie reichen von 36.7 Millionen Franken im besten bis zu 223.4 Millionen Franken im schlechtesten Fall.

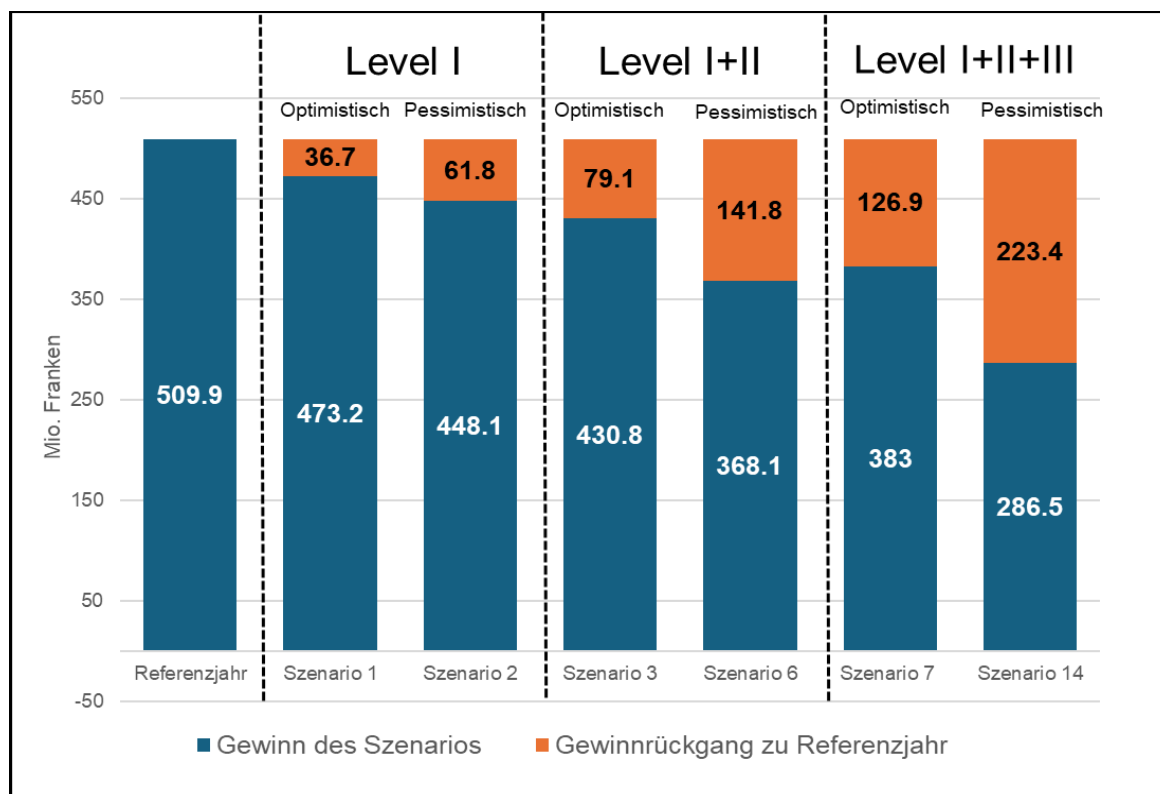


Abbildung 12: Gewinnrückgang von Swisslos für ausgewählte Szenarien

Bei der Loterie Romande sind die Gewinnrückgänge ähnlich alarmierend und reichen von 11.9 Millionen Franken im besten bis zu 132.1 Millionen Franken im schlechtesten Fall.

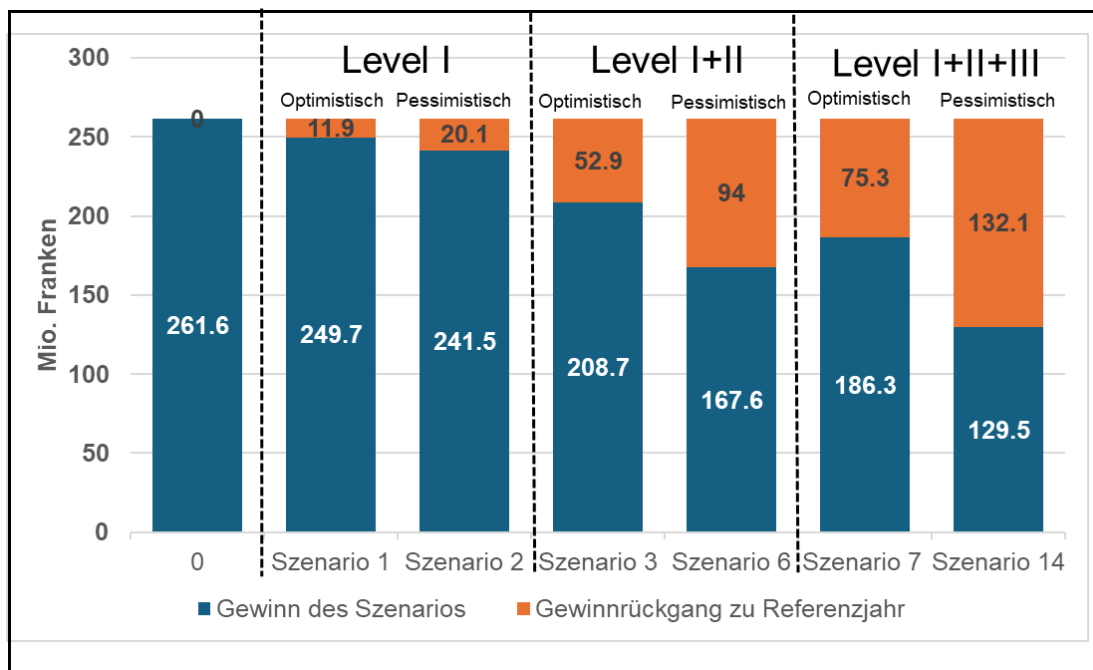


Abbildung 13: Gewinnrückgang der Loterie Romande für ausgewählte Szenarien

Zusätzlich sind bei allen Szenarien die Gewinneinbussen von 25 Millionen Franken zu addieren, die aufgrund der Zugangskontrolle bei der Loterie électronique zu erwarten sind, so dass die resultierenden Gewinne der Loterie Romande zwischen 225 Millionen bis knapp über 100 Millionen Franken zu liegen kommen.

5 Auswirkungen einer Kundenkarte auf die Gewinnausschüttung an die Kantone

5.1 Gesamtschweizerische Betrachtung

Unter den erheblichen Rückgängen der Bruttospielerträge und Gewinne der beiden Lotteriegesellschaften leiden naturgemäss auch die Gewinnausschüttungen an den nationalen Sport und an die Kantone. Als Folge einer obligatorischen Kundenkarte und einer Erfassung des individuellen Spielverhaltens in den Verkaufsstellen werden den kantonalen Mittelverteiler-Fonds erheblich weniger Mittel für die Gemeinnützigkeit zur Verfügung stehen, wie nachstehende Ausführungen verdeutlichen.

Gesamtschweizerisch beträgt die Gewinnausschüttung der Lotteriegesellschaften an die Kantone (plus Fürstentum Liechtenstein) im virtuellen Referenzjahr nach Abzug der Zuwendungen an den nationalen Schweizer Sport und den Pferdesportverband²¹ insgesamt knapp 700 Millionen Franken:

Swisslos	454.2 Mio.
Loterie Romande	238.7 Mio.
Total Gewinnausschüttungen an Kantone	692.9 Mio.

²¹ Die Höhe der Zuwendungen an den nationalen Sport wird durch die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele definiert. Für die vorliegende Berechnung wird der betreffende Betrag von CHF 75 Mio. p. a. für die Jahre 2021 – 2024 verwendet. Die direkt an den Bruttospielertrag gekoppelten Zuwendungen der Loterie Romande an den Pferdesportverband hingegen werden aufgrund der rückläufigen Bruttospielerträge von PMUR angepasst. Bei der Swisslos werden diese Zuwendungen als Betriebskosten behandelt und bei der Gewinnverteilung entsprechend nicht berücksichtigt.

Diese Summen reduzieren sich je nach Szenario um erhebliche Beträge:

- Auf dem Level I ist mit einer Einbusse der Gewinnausschüttungen an die 26 Kantone und das Fürstentum Liechtenstein um 49 (best case) bis 82 Millionen Franken (worst case) pro Jahr zu rechnen.
- Auf dem Level II liegt der Rückgang der jährlichen Gewinnausschüttungen auch im optimistischen Fall weit über einhundert Millionen Franken (-131 Mio.) und kann sogar bis zu 233 Millionen erreichen, womit die Kantone und das Fürstentum Liechtenstein gesamthaft auf einen Drittel der aktuellen Gewinnausschüttungen verzichten müssten.
- Bei einer Ausdehnung der Kundenkarte auf alle Produkte schwanken die Rückgänge zwischen 200 und 350 Millionen Franken pro Jahr. Der letzte Wert entspricht der Halbierung der aktuellen Beträge, welche den Kantonen für die Unterstützung von Projekten in den Bereichen Kultur, Sport, Soziales und Natur zur Verfügung stehen.

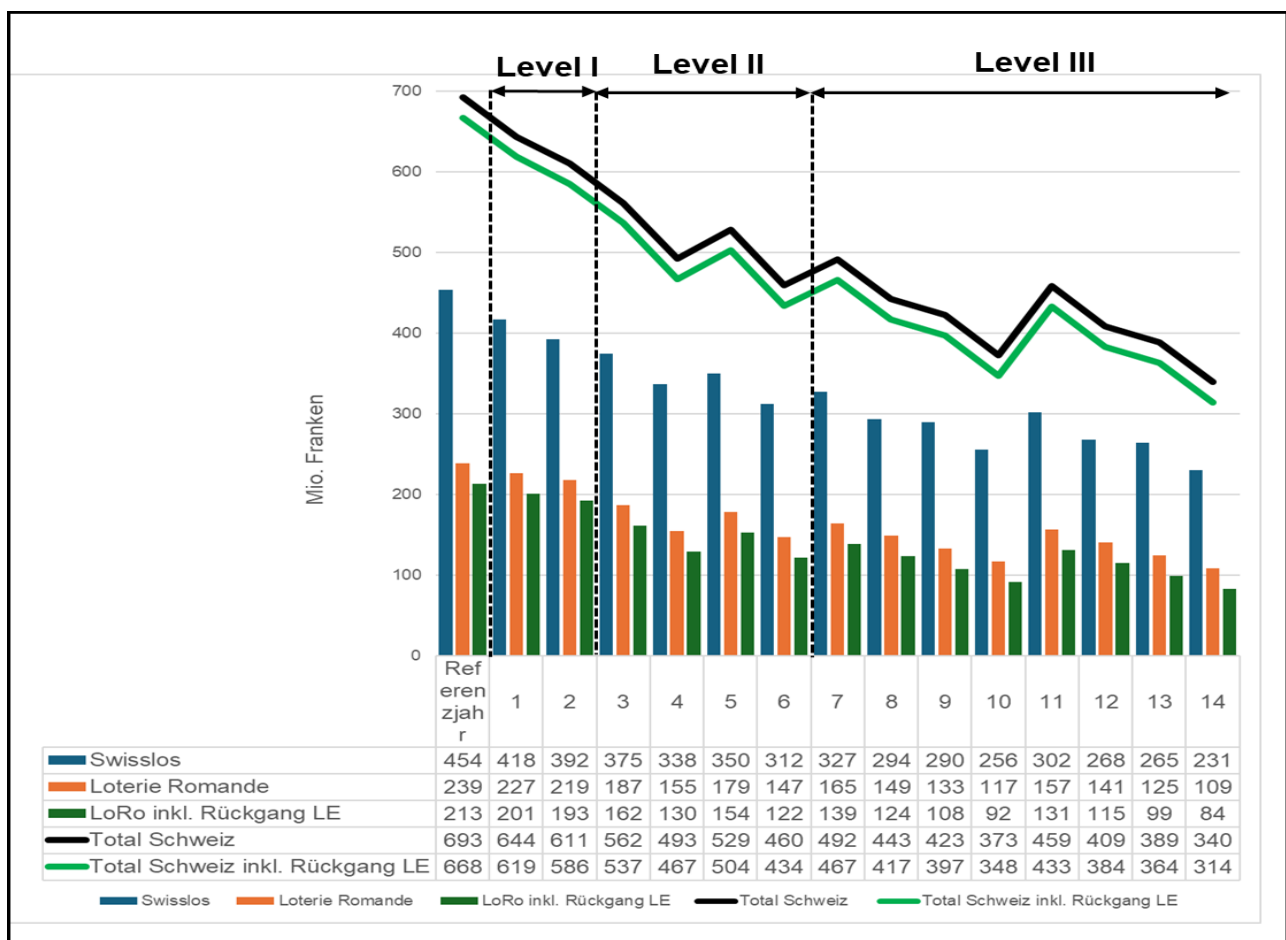


Abbildung 14: Rückgang der Gewinnausschüttungen an die Kantone und das Fürstentum Liechtenstein (mit/ohne Berücksichtigung der Loterie électronique)

Erneut ist darauf hinzuweisen, dass sich die oben genannten Beträge um 25 Millionen Franken erhöhen, wenn der Gewinnrückgang durch die bereits beschlossenen zusätzlichen Kontrollmassnahmen bei der Loterie électronique (LE) mitberücksichtigt wird.

Um das Ausmass des Rückgangs noch besser zu veranschaulichen, wird nachstehend für jede Aggregationsstufe die Abnahme der Gewinnausschüttungen in den Wirtschaftsgebieten der Swisslos und der Loterie Romande für den jeweils besten bzw. schlechtesten Fall (vgl. Kapitel 4.4.4) prozentual dargestellt. Die Unterschiede zwischen den beiden Lotteriegesellschaften rühren daher, dass die auf den drei Levels einbezogenen Produktgruppen in den Produktportfolios

der Swisslos und der Loterie Romande unterschiedlich grosse Anteile am gesamten erzielten Bruttospielertrag haben: Auf dem Level I zeigt sich die grössere Bedeutung der Sportwetten im Swisslos-Sortiment, auf dem Level II der grosse Ertragsanteil der Rubbellose bei der Loterie Romande.

Bei der Loterie Romande wird aufgezeigt, von welchem Rückgang die Kantone mit und ohne Berücksichtigung der Auswirkungen der bereits definierten Kontrollbeschränkungen für die Loterie électronique (LE) ausgehen müssen.

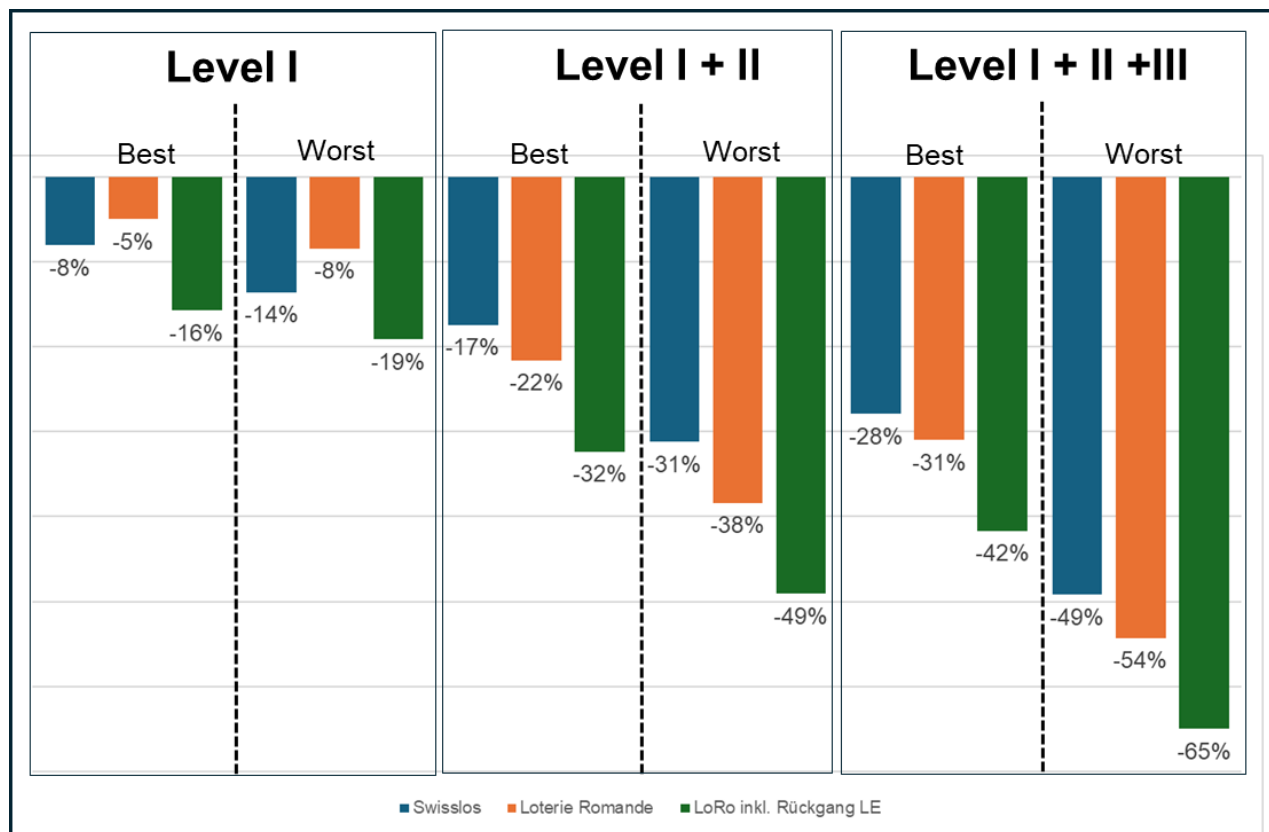


Abbildung 15: Prozentuale Gewinnausschüttungs-Rückgänge im Vergleich zum Referenzjahr

5.2 Rückgang der Gewinnausschüttung pro Kanton

Schliesslich wird auch noch aufgezeigt, mit welchen Einbussen bei den Gewinnausschüttungen die einzelnen Kantone aufgrund der Einführung einer Kundenkarte rechnen müssten.

Für die einzelnen Kantone können sich aufgrund der angewandten Verteilschlüssel²² leichte Abweichungen vom prozentualen Rückgang auf nationaler Ebene ergeben. So werden z.B. die Sportwetten überdurchschnittlich häufig in den Kantonen Zürich, Bern und Basel-Stadt gespielt, so dass diese Kantone bei der Einführung einer Kundenkarte für die Sportwetten am meisten Gewinneinbussen zu verzeichnen hätten.

Im Wirtschaftsgebiet der Swisslos verzeichnen acht Kantone im Referenzjahr Zuweisungen aus dem Gewinn der Lotteriegesellschaft von > 20 Millionen Franken. Entsprechend sind für diese Kantone die betragsmässigen Verluste bei den Gewinnzuweisungen am höchsten, was zu deutlichen Einschnitten bei der Unterstützung der gemeinnützigen Projekte führen würde. Bereits die Szenarios des Levels I (Kundenkarte für Sportwetten) führen bei allen diesen Kantonen zu

²² Bei der Swisslos sind für die Sportwetten und die Lottos die Bevölkerungszahl und die Einsatzhöhe die satzbestimmenden Werte, bei den Losen sind es die Bevölkerungszahl und ein Fixum pro Kanton. Bei der Loterie Romande werden die Bevölkerungszahlen und die erzielten Bruttospielerträge (je zu 50%) als Schlüssel für die Verteilung des Unternehmensgewinns auf die Kantone verwendet.

Einbussen von rund fünf bis zehn Millionen Franken pro Jahr. Bei einer Ausweitung der Kundenkarte auf Produkte mit hoher Spiel-/Ziehungsfrequenz (5-Minuten-Lottos, Pferdewetten und Lose) müssen die vier grössten Kantone (ZH, BE, AG, SG) jährliche Verluste von 10 Millionen Franken und mehr gewärtigen, die anderen vier Kantone Rückgänge zwischen 5 und 10 Millionen Franken. Wird schliesslich auch für das Spielen von Lottos eine Kundenkarte verlangt, belaufen sich die Einbussen bei den Gewinnausschüttungen im schlechtesten Fall auf 10 bis über 50 Millionen Franken pro Jahr.

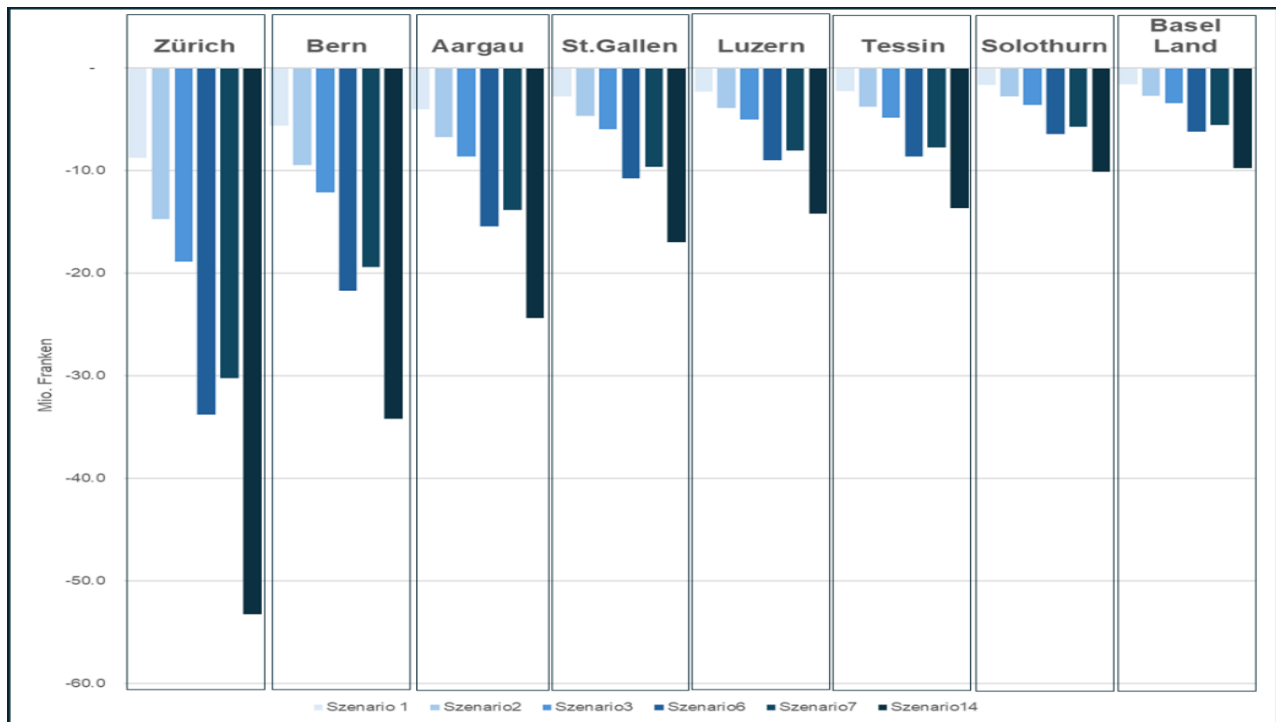


Abbildung 16: Rückgang der Gewinnausschüttungen bei den grössten Kantonen im Wirtschaftsgebiet der Swisslos

Bei den mittelgrossen Kantonen, welche im Referenzjahr Gewinnausschüttungen zwischen 10 und 20 Millionen verzeichnen, liegen die jährlichen Rückgänge bei mindestens einer Million Franken und können je nach Szenario bis gegen 10 Millionen ansteigen.

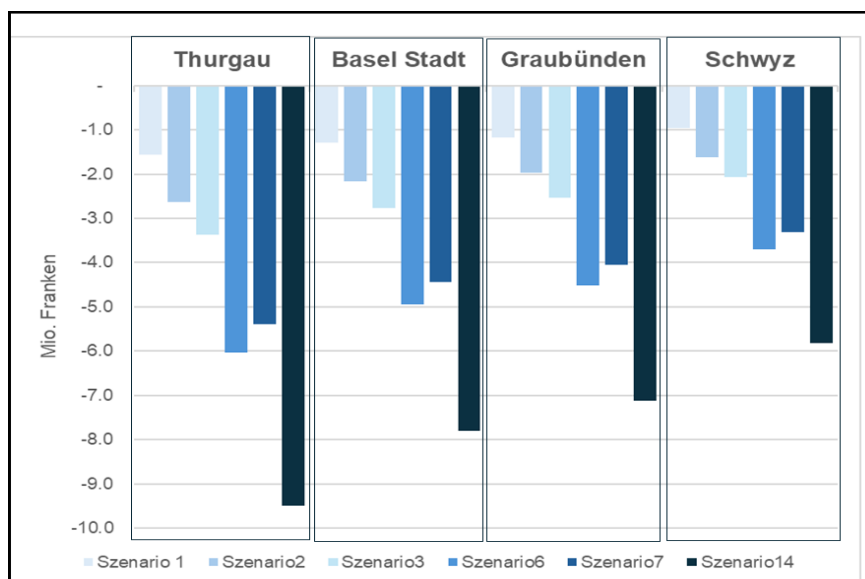


Abbildung 17: Rückgang der Gewinnausschüttungen bei den mittleren Kantonen im Wirtschaftsgebiet der Swisslos

Bei den Kantonen, welche die kleinsten Anteile aus den Swisslos-Gewinnen erhalten, sind die betragsmässigen Einbussen zwar deutlich kleiner, schmälern aber die bereits vergleichsweise kleinen Budgets für gemeinnützige Projekte empfindlich.

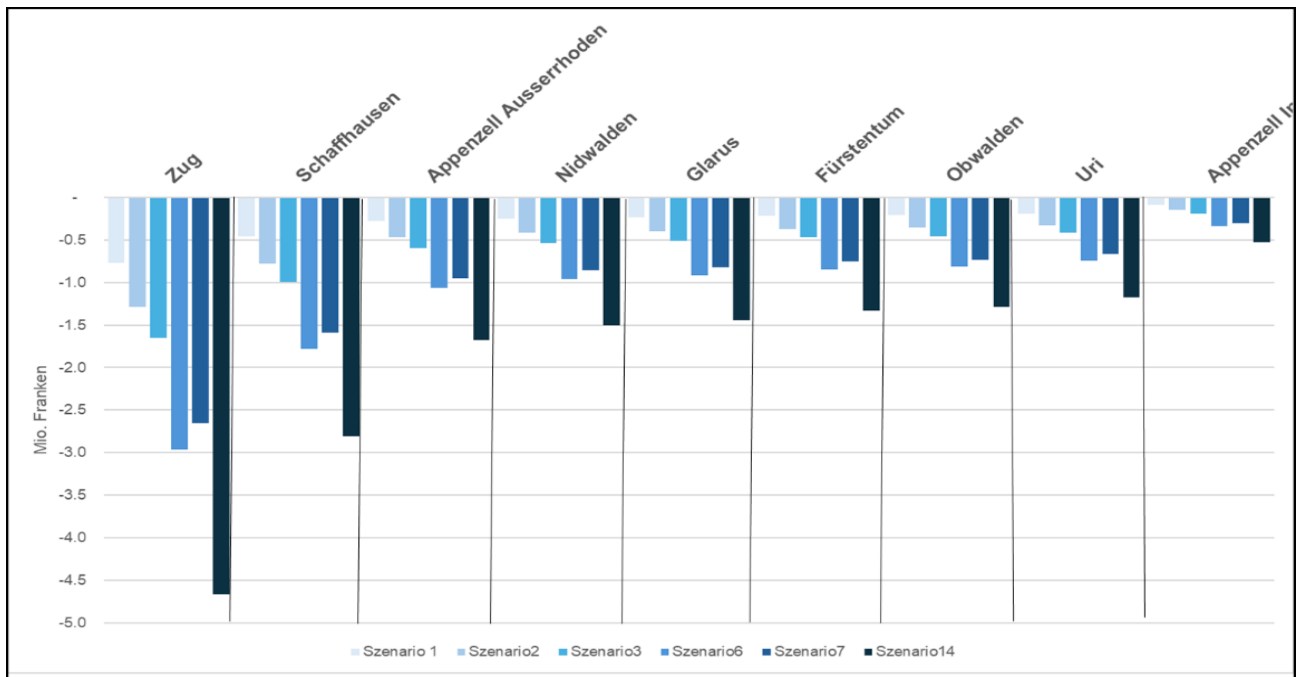


Abbildung 18: Rückgang der Gewinnausschüttungen bei den kleinen Kantonen im Wirtschaftsgebiet der Swisslos

Im Wirtschaftsgebiet der Loterie Romande resultieren aus den diskutierten Szenarien die nachstehenden Einbussen bei den Gewinnausschüttungen.

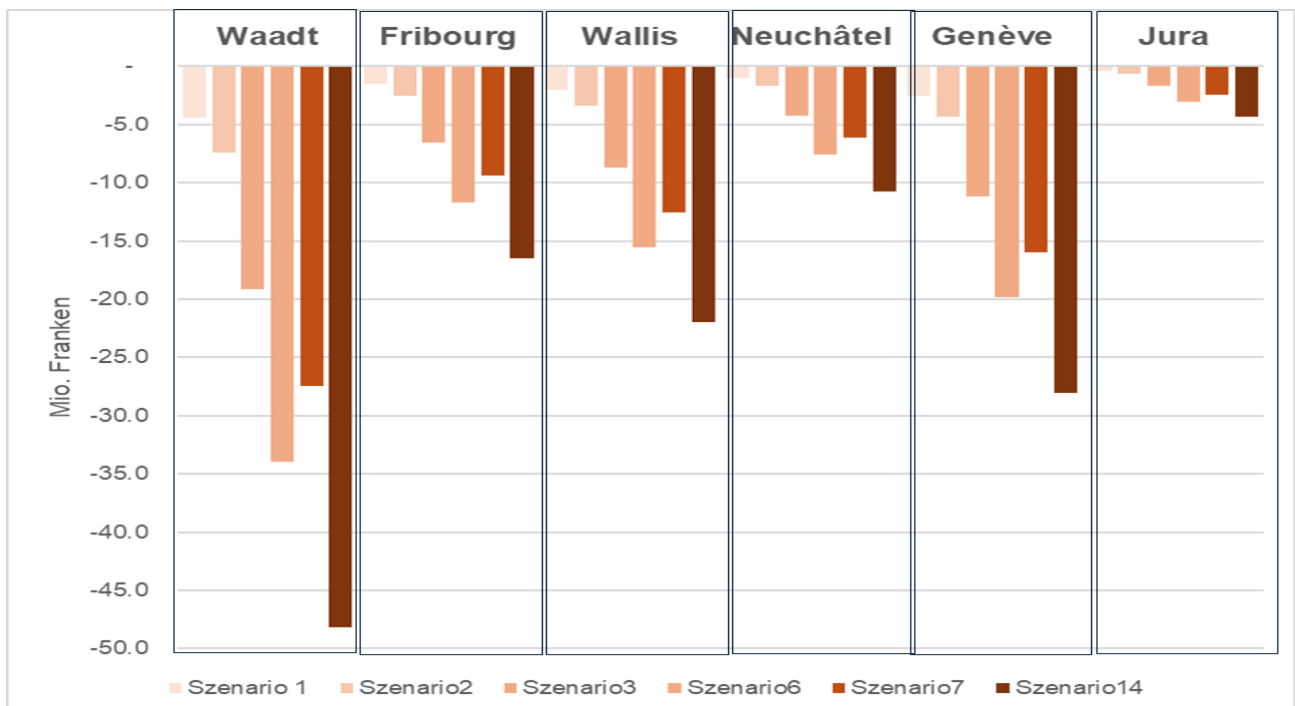


Abbildung 19: Rückgang der Gewinnausschüttungen bei den Kantonen im Wirtschaftsgebiet der Loterie Romande

Zusätzlich ist zu beachten, dass die Kontrollauflagen beim Spiel Loterie électronique ab dem Jahr 2028 verschärft werden, was einen prognostizierten jährlichen Gewinnrückgang von rund 25 Mio. Franken zur Folge hat. Die folgende Tabelle zeigt, dass die sechs Kantone bei Verwendung der identischen prozentualen Anteile für die Gewinnausschüttung wie im Referenzjahr Einbussen in der Höhe von einer bis knapp 10 Millionen Franken pro Jahr erfahren.

		Mio. Franken
Waadt	37.1%	-9.4
Fribourg	12.7%	-3.2
Wallis	16.9%	-4.3
Neuchâtel	8.3%	-2.1
Genève	21.6%	-5.5
Jura	3.3%	-0.9
<i>Total Loterie Romande</i>	<i>100.0%</i>	<i>-25.4</i>

Aufgrund der ab 2028 für die Loterie électronique zusätzlich zu erfüllenden Auflagen starten die sechs Westschweizer Kantone mithin im Vergleich zu jenen im Wirtschaftsgebiet von Swisslos mit einem deutlichen Handicap in eine Zukunft mit allfällig zusätzlichen einschneidenden Auflagen für den Spielbetrieb in den landbasierten Verkaufsstellen.

6 Auswirkungen einer Kundenkarte auf den Markt

6.1 Auswirkungen auf den Sportwettenmarkt

Der schweizerische Sportwettenmarkt ist vordergründig durch das Exklusivangebot von Swisslos und Loterie Romande gekennzeichnet. Dieses legale Angebot wird indessen durch ein grosses, aggressiv operierendes illegales Sportwettenangebot konkurrenziert. Die Abbildungen 5 und 6 auf Seite 16 bzw. 17 zeigen, dass es den Lotteriegesellschaften gelungen ist, der illegalen Konkurrenz mit dem attraktivierten Sportwettenangebot Marktanteile abzunehmen. Dabei spielt der hürdenfreie Zugang zu den legalen Sportwetten über ein dichtes Verkaufsstellennetz eine grosse Rolle.

Die Einführung einer Kundenkarte würde, wie in den voranstehenden Ausführungen dokumentiert ist, zu erheblichen Ertrags- und Marktanteilsverlusten des legalen Sportwettenangebots führen. Die folgende Abbildung zeigt grobschematisch, wie die durch das neue Geldspielgesetz ermöglichte positive Entwicklung wieder rückgängig gemacht würde, wenn eine Kundenkarte eingeführt werden müsste. Die Marktanteilsverschiebungen zwischen 2018 und 2024 zeigen auf, dass die Nachfrage nach Sportwetten mobil ist – die Spielenden wenden sich dem Angebot zu, das ihre Bedürfnisse und Ansprüche am besten erfüllt.

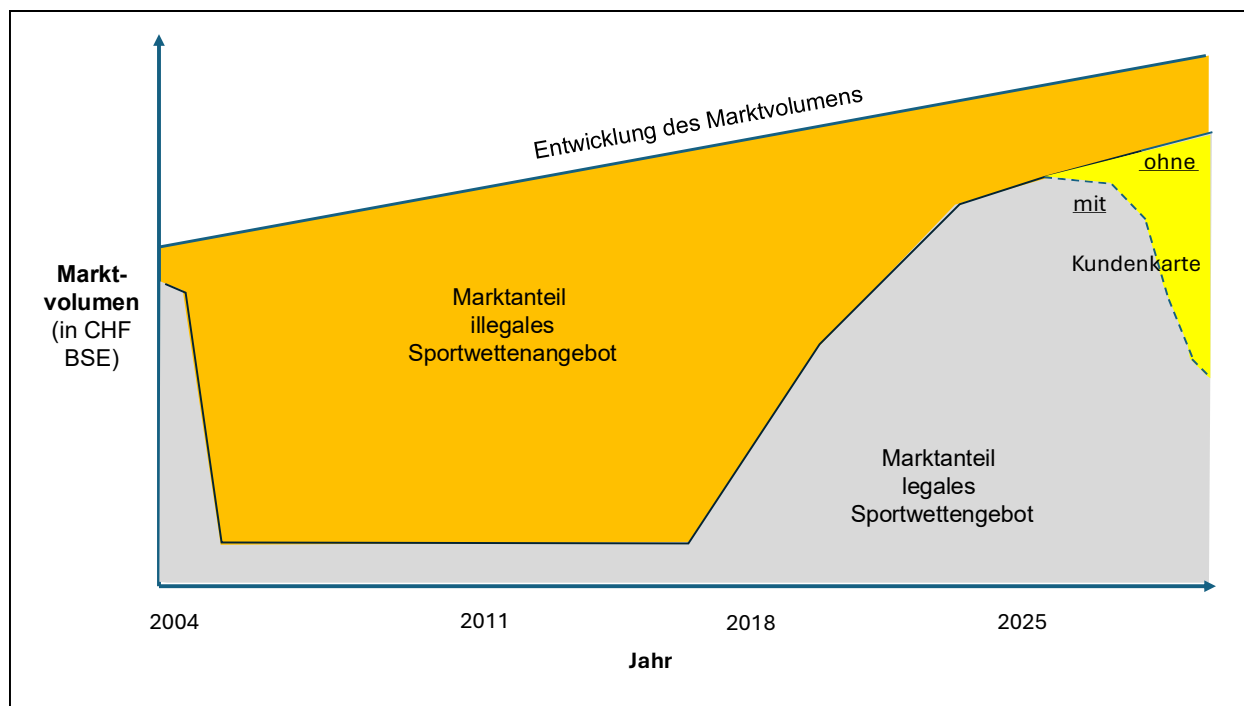


Abbildung 20: Grobschematische Darstellung der Marktanteilsentwicklung im Sportwettenmarkt

Die Einführung einer Kundenkarte hätte indessen nicht nur negative Auswirkungen auf die Marktanteile und Gewinne des legalen Geldspiels sowie die daraus resultierenden Mittel für gemeinnützige Zwecke und den Sport. Es ist vielmehr so, dass auch der Schutz vor den Gefahren des Geldspiels einen massiven Rückschlag erleiden würde. Das illegale Sportwettenangebot weist erhebliche Schadenpotenziale in den Bereichen Spielsucht, Match-Fixing und Kriminalität (inkl. Geldwäsche) auf. So würden insbesondere auch die Kosten zunehmender Spielsuchtprobleme durch die Kantone getragen werden müssen.

6.2 Auswirkungen auf den Lotteriemarkt

Die Einführung einer Kundenkarte würde die Ziele des Geldspielgesetzes auch im Lotteriemarkt unterminieren. Die damit verbundene Reduktion der leichten Zugänglichkeit und damit der Attraktivität des Spielens über Verkaufsstellen würde ein Einfallstor für die durchaus auch im Lotteriesektor existente, aktuell primär in Deutschland, Österreich und im Vereinigten Königreich aktive illegale Konkurrenz darstellen. Es handelt sich dabei insbesondere um sogenannte Zweitlotterieberbieter (wie z. B. Lottoland oder Lottohelden) mit Sitz an Standorten wie Gibraltar oder Malta, bei welchen nicht direkt an offiziellen staatlichen Lotterieziehungen teilgenommen wird, sondern Wetten auf die Ergebnisse dieser Ziehungen mit denselben oder sogar besseren Gewinnaussichten abgeschlossen werden. Zu nennen sind weiter z. B. auch die zu einem grossen Teil von privaten Spielvermittlern vertriebenen deutschen Klassenlotterien, die in der Schweiz via postalische und/oder elektronische Mails sowie Telefonmarketing aktiv sind. Schliesslich stellt die leichte Zugänglichkeit über ein dichtes, leicht zugängliches Verkaufsstellennetz auch einen (international gängigen und gesetzlich gewollten) Wettbewerbsvorteil gegenüber den Spielbanken dar, deren Spiele erheblich grössere Gefahrenpotenziale aufweisen als die über Verkaufsstellen distribuierten Spiele der Lotteriegesellschaften. Fällt dieser Wettbewerbsvorteil weg, fallen weniger Geldspielerträge bei den Lotteriegesellschaften der Kantone und mehr Erträge bei den Spielbanken an. Die Kantone würden aufgrund des vermehrten Konsums der gefährlicheren Spielbankenspielen für die erhöhten Sozialkosten aufkommen müssen.

Entsprechend wäre im Lotteriesektor mit der identischen Entwicklung, wie sie in Abbildung 20 grobschematisch für die Sportwetten dargestellt ist, zu rechnen: Die Marktanteile der legalen Lotterien nähmen zugunsten der illegalen Anbieter ab, was mit den gleichen negativen Folgen in den Bereichen Mittel für die Gemeinnützigkeit, Spielsucht und Kriminalität verbunden wäre. Das erneute Aufkommen des illegalen Geldspiels würde zudem einen erhöhten Aufwand der Polizei- und Justizorgane zur Folge haben.

Abschliessend ist somit festzuhalten, dass die Einführung einer Kundenkarte für die Teilnahme an Lotterien und Sportwetten in den landbasierten Verkaufsstellen keine zweck- und verhältnismässige Massnahme zur Sicherstellung eines sicheren und transparenten Geldspielmarkts darstellt.

7 Anhang

Anhang I: Erwartete Rückgänge des Bruttospielertrages bei der Einführung einer Kundenkarte für die verschiedenen Produktgruppen und Produkte:

A. Swisslos				
		Optimistische Variante	Pessimistische Variante	Eintretenswahrscheinlichkeit
Level I (Best)	Sportwetten (Sporttip)			
	POS	-45%	-75%	hoch
	ISP	+10%	+15%	
Level II (Middle)	Produkte mit hoher Spiel-/Ziehungsfrequenz			
	Subito	-30%	-50%	
	PMU	-100%	-100%	mittel
	Lose	-25%	-50%	
	Gooool	-100%	-100%	
Level III (Worst)	Produkte mit tiefer Spiel-/Ziehungsfrequenz			
	SWL/EUML/EuroDreams			
	POS	-30%	-50%	tief
	ISP	+10%	+15%	
B. Loterie Romande				
		Optimistische Variante	Pessimistische Variante	Eintretenswahrscheinlichkeit
Level I (Best)	Sportwetten (Jouez Sport)			
	POS	-45%	-75%	hoch
	ISP	+10%	+15%	
Level II (Middle)	Produkte mit hoher Spiel-/Ziehungsfrequenz			
	Loto Express	-30%	-50%	
	POS	-30%	-50%	
	ISP	0%	0%	mittel
	PMUR			
	POS	-50%	-75%	
	ISP	+10%	+15%	
	Lose	-25%	-50%	
Level III (Worst)	Produkte mit tiefer Spiel-/Ziehungsfrequenz			
	SWL/EUML/EuroDreams			
	POS	-30%	-50%	tief
	ISP	+10%	+15%	
	Magic/Banco	-25%	-50%	
Loterie électronique		-50%	-50%	bereits beschlossen

Anhang II: Erwartete Rückgänge des Bruttospielertrages und des Gewinns bei der Swisslos

Auswirkungen auf den Bruttospielertrag von Swisslos														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Level I														
Level I optimistisch	-51.6													
Level I pessimistisch		-86.6												
Total Level I	-51.6	-86.6		-										
Level II														
Level II optimistisch			-51.6	-51.6										
Level II pessimistisch					-86.6	-86.6								
Level II optimistisch			-55.6		-55.6									
Level II pessimistisch				-105.6		-105.6								
Total Level I + II			-107.2	-157.2	-142.2	-192.2								
Level III														
Level I optimistisch							-51.6	-51.6	-51.6	-51.6				
Level I pessimistisch										-86.6	-86.6	-86.6	-86.6	-86.6
Level II optimistisch							-55.6	-55.6			-55.6	-55.6		
Level II pessimistisch									-105.6	-105.6		-105.6	-105.6	-105.6
Level III optimistisch							-59.9	-59.9	-59.9		-59.9	-59.9		
Level III pessimistisch							-101.7	-101.7	-101.7	-101.7	-101.7	-101.7	-101.7	-101.7
Total Level I + II + III							-167.1	-208.9	-217.1	-258.9	-202.1	-243.9	-252.1	-293.9
Auswirkungen auf den Unternehmensgewinn von Swisslos														
Level I														
Level I optimistisch	-36.7													
Level I pessimistisch		-61.8												
Total Level I	-36.7	-61.8												
Level II														
Level I optimistisch			-36.7	-36.7										
Level I pessimistisch					-61.8	-61.8								
Level II optimistisch			-42.4		-42.4									
Level II pessimistisch				-80.0		-80.0								
Total Level I + II			-79.1	-116.7	-104.2	-141.8								
Level III														
Level I optimistisch							-36.7	-36.7	-36.7	-36.7				
Level I pessimistisch										-61.8	-61.8	-61.8	-61.8	-61.8
Level II optimistisch							-42.4	-42.4		-42.4	-42.4			
Level II pessimistisch									-80.0	-80.0		-80.0	-80.0	-80.0
Level III optimistisch							-47.8	-47.8	-47.8		-47.8	-47.8		
Level III pessimistisch							-81.6	-81.6	-81.6	-81.6	-81.6	-81.6	-81.6	-81.6
Total Level I + II + III							-126.9	-160.7	-164.5	-198.3	-152.0	-185.8	-189.6	-223.4

Anhang III: Erwartete Rückgänge des Bruttospielertrages und des Gewinns bei der Loterie Romande

Auswirkungen auf den Bruttospielertrag der Loterie Romande														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Level I		-19.4												
(Best)														
Level I optimistisch														
Level I pessimistisch		-32.6												
Total Level I		-19.4	-32.6											
Level II			-19.4											
(Middle)														
Level I pessimistisch				-32.6										
Level II optimistisch			-52.0											
Level II pessimistisch				-94.6										
Total Level I + II			-71.4	-114.0	-84.6	-127.2								
Level III				-19.4			-19.4	-19.4	-19.4					
(Worst)														
Level I optimistisch														
Level I pessimistisch											-32.6	-32.6	-32.6	-32.6
Level II optimistisch							-52.0	-52.0			-52.0	-52.0		
Level II pessimistisch									-94.6	-94.6			-94.6	-94.6
Level III optimistisch							-28.2		-28.2		-28.2	-28.2		
Level III pessimistisch								-47.8	-47.8	-47.8			-47.8	-47.8
Total Level I + II + III							-99.6	-119.2	-142.2	-161.8	-112.8	-132.4	-155.4	-175.0
Auswirkungen auf den Unternehmensgewinn der Loterie Romande														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Level I		-11.9												
(Best)														
Level I optimistisch														
Level I pessimistisch		-20.1												
Total Level I		-11.9	-20.1											
Level II			-11.9											
(Middle)														
Level I pessimistisch				-20.1	-20.1									
Level II optimistisch			-41.0		-41.0									
Level II pessimistisch				-73.9	-73.9									
Total Level I + II			-52.9	-85.8	-61.1	-94.0								
Level III				-11.9			-11.9	-11.9	-11.9	-11.9				
(Worst)														
Level I optimistisch														
Level I pessimistisch											-20.1	-20.1	-20.1	-20.1
Level II optimistisch							-41.0	-41.0			-41.0	-41.0		
Level II pessimistisch									-73.9	-73.9			-73.9	-73.9
Level III optimistisch							-22.4	-22.4	-22.4		-22.4	-22.4		
Level III pessimistisch								-38.1	-38.1	-38.1			-38.1	-38.1
Total Level I + II + III							-75.3	-91.0	-108.2	-123.9	-83.5	-99.2	-116.4	-132.1

Anhang IV: Gewinnausschüttungen an die Kantone im Wirtschaftsgebiet der Swisslos

a) Ausbezahlte Gewinne für die verschiedenen Szenarien (in Mio. CHF)

Kanton	Jahr	Anteil	Szenarien													
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Aargau	49.6	10.9%	45.6	42.9	41.0	36.9	38.2	34.1	35.7	32.1	31.6	27.9	33.0	29.3	28.9	25.2
Appenzell Ausserrhoden	3.4	0.8%	3.1	2.9	2.8	2.5	2.6	2.3	2.5	2.2	2.2	1.9	2.3	2.0	2.0	1.7
Appenzell Innerrhoden	1.1	0.2%	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7	0.6	0.7	0.6	0.6	0.5
Basel Land	19.9	4.4%	18.3	17.2	16.4	14.8	15.3	13.7	14.3	12.9	12.7	11.2	13.2	11.8	11.6	10.1
Basel Stadt	15.9	3.5%	14.6	13.7	13.1	11.8	12.2	10.9	11.4	10.2	10.1	8.9	10.6	9.4	9.2	8.1
Bern	69.6	15.3%	64.0	60.1	57.5	51.7	53.6	47.9	50.2	45.0	44.4	39.2	46.3	41.1	40.6	35.4
Glarus	2.9	0.6%	2.7	2.5	2.4	2.2	2.3	2.0	2.1	1.9	1.9	1.7	2.0	1.7	1.7	1.5
Graubünden	14.5	3.2%	13.3	12.5	12.0	10.8	11.2	10.0	10.4	9.4	9.2	8.2	9.6	8.6	8.4	7.4
Luzern	28.9	6.4%	26.6	25.0	23.9	21.5	22.3	19.9	20.8	18.7	18.4	16.3	19.2	17.1	16.8	14.7
Nidwalden	3.1	0.7%	2.8	2.6	2.5	2.3	2.4	2.1	2.2	2.0	2.0	1.7	2.0	1.8	1.8	1.6
Obwalden	2.6	0.6%	2.4	2.3	2.2	1.9	2.0	1.8	1.9	1.7	1.7	1.5	1.7	1.5	1.5	1.3
Schaffhausen	5.7	1.3%	5.2	4.9	4.7	4.2	4.4	3.9	4.1	3.7	3.6	3.2	3.8	3.4	3.3	2.9
Schwyz	11.8	2.6%	10.9	10.2	9.8	8.8	9.1	8.1	8.5	7.6	7.5	6.7	7.9	7.0	6.9	6.0
Solothurn	20.7	4.5%	19.0	17.8	17.1	15.3	15.9	14.2	14.9	13.3	13.2	11.6	13.7	12.2	12.0	10.5
St.Gallen	34.6	7.6%	31.8	29.9	28.5	25.7	26.6	23.8	24.9	22.3	22.0	19.5	23.0	20.4	20.1	17.6
Tessin	27.8	6.1%	25.5	24.0	22.9	20.6	21.4	19.1	20.0	18.0	17.7	15.7	18.5	16.4	16.2	14.1
Thurgau	19.3	4.2%	17.7	16.7	15.9	14.3	14.9	13.3	13.9	12.5	12.3	10.9	12.8	11.4	11.2	9.8
Uri	2.4	0.5%	2.2	2.1	2.0	1.8	1.8	1.6	1.7	1.5	1.5	1.3	1.6	1.4	1.4	1.2
Zug	9.5	2.1%	8.7	8.2	7.8	7.0	7.3	6.5	6.8	6.1	6.0	5.3	6.3	5.6	5.5	4.8
Zürich	108.3	23.8%	99.6	93.6	89.5	80.5	83.5	74.5	78.1	70.0	69.1	61.0	72.1	64.0	63.1	55.0
Fürstentum	2.7	0.6%	2.5	2.3	2.2	2.0	2.1	1.9	1.9	1.7	1.7	1.5	1.8	1.6	1.6	1.4
Total Swisslos	454.2	0.0%	417.5	392.4	375.1	337.5	350.0	312.4	327.3	293.5	289.7	255.9	302.2	268.4	264.6	230.8

b) Gewinnrückgang für die verschiedenen Szenarien (in Mio. CHF)

Kanton	Jahr	Anteil	Szenarien													
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Aargau	49.6	10.9%	-4.0	-6.7	-8.6	-12.7	-11.4	-15.5	-13.9	-17.6	-18.0	-21.7	-16.6	-20.3	-20.7	-24.4
Appenzell Ausserrhoden	3.4	0.8%	-0.3	-0.5	-0.6	-0.9	-0.8	-1.1	-1.0	-1.2	-1.2	-1.5	-1.1	-1.4	-1.4	-1.7
Appenzell Innerrhoden	1.1	0.2%	-0.1	-0.1	-0.2	-0.3	-0.2	-0.3	-0.3	-0.4	-0.4	-0.5	-0.4	-0.4	-0.4	-0.5
Basel Land	19.9	4.4%	-1.6	-2.7	-3.5	-5.1	-4.6	-6.2	-5.6	-7.0	-7.2	-8.7	-6.7	-8.1	-8.3	-9.8
Basel Stadt	15.9	3.5%	-1.3	-2.2	-2.8	-4.1	-3.6	-5.0	-4.4	-5.6	-5.7	-6.9	-5.3	-6.5	-6.6	-7.8
Bern	69.6	15.3%	-5.6	-9.5	-12.1	-17.9	-16.0	-21.7	-19.5	-24.6	-25.2	-30.4	-23.3	-28.5	-29.1	-34.2
Glarus	2.9	0.6%	-0.2	-0.4	-0.5	-0.8	-0.7	-0.9	-0.8	-1.0	-1.1	-1.3	-1.0	-1.2	-1.2	-1.4
Graubünden	14.5	3.2%	-1.2	-2.0	-2.5	-3.7	-3.3	-4.5	-4.0	-5.1	-5.2	-6.3	-4.8	-5.9	-6.0	-7.1
Luzern	28.9	6.4%	-2.3	-3.9	-5.0	-7.4	-6.6	-9.0	-8.1	-10.2	-10.5	-12.6	-9.7	-11.8	-12.1	-14.2
Nidwalden	3.1	0.7%	-0.2	-0.4	-0.5	-0.8	-0.7	-1.0	-0.9	-1.1	-1.1	-1.3	-1.0	-1.3	-1.3	-1.5
Obwalden	2.6	0.6%	-0.2	-0.4	-0.5	-0.7	-0.6	-0.8	-0.7	-0.9	-0.9	-1.1	-0.9	-1.1	-1.1	-1.3
Schaffhausen	5.7	1.3%	-0.5	-0.8	-1.0	-1.5	-1.3	-1.8	-1.6	-2.0	-2.1	-2.5	-1.9	-2.3	-2.4	-2.8
Schwyz	11.8	2.6%	-1.0	-1.6	-2.1	-3.0	-2.7	-3.7	-3.3	-4.2	-4.3	-5.2	-4.0	-4.8	-4.9	-5.8
Solothurn	20.7	4.5%	-1.7	-2.8	-3.6	-5.3	-4.7	-6.4	-5.8	-7.3	-7.5	-9.0	-6.9	-8.4	-8.6	-10.2
St.Gallen	34.6	7.6%	-2.8	-4.7	-6.0	-8.9	-7.9	-10.8	-9.7	-12.2	-12.5	-15.1	-11.6	-14.1	-14.4	-17.0
Tessin	27.8	6.1%	-2.2	-3.8	-4.8	-7.1	-6.4	-8.7	-7.8	-9.8	-10.1	-12.1	-9.3	-11.4	-11.6	-13.7
Thurgau	19.3	4.2%	-1.6	-2.6	-3.4	-5.0	-4.4	-6.0	-5.4	-6.8	-7.0	-8.4	-6.5	-7.9	-8.1	-9.5
Uri	2.4	0.5%	-0.2	-0.3	-0.4	-0.6	-0.5	-0.7	-0.7	-0.8	-0.9	-1.0	-0.8	-1.0	-1.0	-1.2
Zug	9.5	2.1%	-0.8	-1.3	-1.7	-2.4	-2.2	-3.0	-2.6	-3.4	-3.4	-4.1	-3.2	-3.9	-4.0	-4.7
Zürich	108.3	23.8%	-8.8	-14.7	-18.9	-27.8	-24.8	-33.8	-30.3	-38.3	-39.2	-47.3	-36.2	-44.3	-45.2	-53.3
Fürstentum	2.7	0.6%	-0.2	-0.4	-0.5	-0.7	-0.6	-0.8	-0.8	-1.0	-1.0	-1.2	-0.9	-1.1	-1.1	-1.3
Total Swisslos	454.2	100.0%	-36.7	-61.8	-79.1	-116.7	-104.2	-141.8	-126.9	-160.7	-164.5	-198.3	-152.0	-185.8	-189.6	-223.4

Anhang V: Gewinnausschüttungen an die Kantone im Wirtschaftsgebiet der Loterie Romande

a) Ausbezahlte Gewinne für die verschiedenen Szenarien (in Mio. CHF)

Kanton	Jahr	Anteil	Szenarien													
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Waadt	88.6	37.1%	84.2	81.1	69.4	57.6	66.4	54.6	61.1	55.3	49.3	43.5	58.1	52.2	46.3	40.4
Fribourg	30.4	12.7%	28.9	27.9	23.8	19.8	22.8	18.7	21.0	19.0	16.9	14.9	19.9	17.9	15.9	13.9
Wallis	40.4	16.9%	38.4	37.0	31.7	26.3	30.3	24.9	27.9	25.2	22.5	19.8	26.5	23.8	21.1	18.5
Neuchâtel	19.7	8.3%	18.8	18.1	15.5	12.8	14.8	12.2	13.6	12.3	11.0	9.7	12.9	11.6	10.3	9.0
Genève	51.6	21.6%	49.0	47.3	40.5	33.6	38.7	31.8	35.6	32.2	28.7	25.3	33.8	30.4	27.0	23.6
Jura	7.9	3.3%	7.5	7.3	6.2	5.2	6.0	4.9	5.5	5.0	4.4	3.9	5.2	4.7	4.2	3.6
Total Loterie Romande	238.7	100.0%	226.8	218.6	187.1	155.3	178.9	147.1	164.7	149.0	132.9	117.2	156.5	140.8	124.7	109.0

b) Gewinnrückgang für die verschiedenen Szenarien (in Mio. CHF)

Kanton	Jahr	Anteil	Szenarien													
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Waadt	88.6		-4.4	-7.5	-19.1	-30.9	-22.2	-34.0	-27.5	-33.3	-39.3	-45.1	-30.5	-36.3	-42.3	-48.1
Fribourg	30.4		-1.5	-2.6	-6.6	-10.6	-7.6	-11.7	-9.4	-11.4	-13.5	-15.5	-10.5	-12.5	-14.5	-16.5
Wallis	40.4		-2.0	-3.4	-8.7	-14.1	-10.1	-15.5	-12.5	-15.2	-17.9	-20.6	-13.9	-16.6	-19.3	-22.0
Neuchâtel	19.7		-1.0	-1.7	-4.3	-6.9	-4.9	-7.6	-6.1	-7.4	-8.7	-10.0	-6.8	-8.1	-9.4	-10.7
Genève	51.6		-2.6	-4.3	-11.2	-18.0	-12.9	-19.8	-16.0	-19.4	-22.9	-26.3	-17.8	-21.2	-24.6	-28.0
Jura	7.9		-0.4	-0.7	-1.7	-2.8	-2.0	-3.0	-2.5	-3.0	-3.5	-4.0	-2.7	-3.3	-3.8	-4.3
Total Loterie Romande	238.7		-11.9	-20.1	-51.6	-83.4	-59.8	-91.6	-74.0	-89.7	-105.8	-121.5	-82.2	-97.9	-114.0	-129.7