Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 28. Februar 2001 an den Landrat zur
interkantonalen Vereinbarung über Spielbanken in der Region

I. Ausgangslage

1. Inkrafttreten der neuen eidgenössischen Spielbankengesetzgebung

Am 18. Dezember 1998 erliess die Bundesversammlung das (neue) Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken (SR 935.52; abgekürzt Spielbankengesetz bzw. SBG). Der Bundesrat setzte die neue eidgenössische Spielbankengesetzgebung – namentlich das Spielbankengesetz sowie die eidgenössische Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken (SR 935.521; abgekürzt Spielbankenverordnung bzw. VSBG) – auf 1. April 2000 in Kraft.

2. Kernpunkte der neuen eidgenössischen Spielbankengesetzgebung

2.1 Begriff der Spielbank

Die Spielbank ist nach Artikel 7 SBG eine Unternehmung, die gewerbsmässig Gelegenheit zum Glücksspiel anbietet. Die neue eidgenössische Spielbankengesetzgebung unterscheidet zwei Arten von Spielbanken (Art. 8 SBG):

- Grands Casinos (Konzession A) bieten Tischspiele und das Spiel an Glücksspielautomaten an. Sie dürfen die Spiele innerhalb der Spielbank und unter den Spielbanken vernetzen, insbesondere zur Bildung von Jackpots.
- Kursäle (Konzession B) können das Spiel an Glücksspielautomaten mit geringerem Verlust- und Gewinnpotential sowie höchstens drei Tischspiele anbieten. Der Bundesrat regelt, ob und wieweit die Vernetzung der Spiele innerhalb eines Kursaals zulässig ist.

Grands Casinos und Kursäle unterscheiden sich demzufolge vorab im Spielangebot (vgl. Tabelle 1) sowie in den Spieleinsätzen und -gewinnen (vgl. Tabelle 2):

Tabelle 1: Unterschiedliches Spielangebot bei Grands Casinos und Kursälen

	Grands Casinos	Kursäle
Tischspiele	Das EJPD bestimmt, welche Arten angeboten werden dürfen (Art. 41 VSBG).	Es dürfen drei Arten aus einer vom EJPD bestimmten Auswahl von sieben Spielen angeboten werden (Art. 42 VSBG).
Glücksspielautomaten	Die Anzahl ist unbeschränkt. Das Verhältnis „Tischspiele zu Glücksspielautomaten“ muss etwa „1 zu 25“ betragen (Art. 43 i.V.m. Art. 11 Abs. 2 VSBG).	Die Anzahl beträgt höchstens 150 Glücksspielautomaten. Das Verhältnis „Tischspiele zu Glücksspielautomaten“ muss etwa „1 zu 25“ betragen (Art. 44 i.V.m. Art. 11 Abs. 2 VSBG).
Jackpotsysteme	Es sind mehrere Jackpotsysteme und deren Vernetzung zulässig (Art. 45 Abs. 1 und Art. 46 VSBG).	Es ist ein Jackpotsystem, aber keine Vernetzung zulässig (Art. 45 Abs. 2 und Art. 46 VSBG).

Tabelle 2: Unterschiedliche Spieleinsätze und -gewinne bei Grands Casinos und Kursälen

	Grands Casinos	Kursäle
Tischspiele	Die Einsatzhöhe ist nicht beschränkt. Die Spielbanken dürfen sie in ihren Spielregeln begrenzen (Art. 48 VSBG).	Das EJPD legt die Höchsteinsätze fest (Art. 49 und 50 VSBG).
Glücksspielautomaten	Die Einsatzhöhe und der Höchstgewinn je Spiel sind nicht beschränkt (Art. 51 VSBG).	Der Höchsteinsatz je Spiel ist auf Fr. 5.–, der Höchstgewinn je Spiel auf das 1000fache des Einsatzes (allfällige Jackpotgewinne nicht eingeschlossen) und der Kredit- oder Gewinnspeicher auf Fr. 200.– begrenzt (Art. 52 VSBG).
Jackpotsysteme	Die Jackpotohöhe ist nicht	Die Jackpotohöhe ist auf

	begrenzt (Art. 53 Abs. 1 VSBG).	Fr. 100'000.– begrenzt (Art. 53 Abs. 2 VSBG).
--	---------------------------------	---

2.2 Konzessionspolitik und -verfahren

Der Bundesrat legte mit den „Leitlinien vom 23. Dezember 1999 für die Konzessionspolitik und das Konzessionsverfahren betreffend Spielbanken“ vorgängig seine Absichten offen. Er will nachhaltig lebensfähigen Spielbanken, die volks- und regionalpolitischen Nutzen bringen und optimale Steuererträge abwerfen, einen sicheren Spielbetrieb gewährleisten, die Geldwäscherei verhindern und sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebs vorbeugen. Nach den Leitlinien beabsichtigt der Bundesrat, gesamtschweizerisch vier bis acht Grands Casinos (Casino A) und 15 bis 20 Kursäle (insgesamt 20 bis 25 Spielbanken) zu konzessionieren. Für die „Spielbankenregion Zentralschweiz“ hat allenfalls Luzern Aussicht auf eine Konzession für ein Grands Casino. In der Zentralschweiz kann zudem höchstens mit zwei bis drei Konzessionen für Kursäle gerechnet werden. Grands Casinos sollen vor allem in Agglomerationsgebieten – namentlich auch im grenznahen Raum – liegen, Kursäle demgegenüber zum grösseren Teil in klassischen Tourismusregionen.

Spielbanken bedürfen einer Standort- und einer Betriebskonzession (Art. 10 SBG). Standort- und Betriebskonzessionärin bzw. Standort- und Betriebskonzessionär müssen nicht identisch sein (Art. 13 Abs. 3 SBG i.V.m. Art. 10 VSBG). Der Entscheid über die Erteilung einer Spielbankenkonzession ist Sache des Bundesrates; seine Entscheide über Gutheissung oder Ablehnung von Konzessionsgesuchen unterliegen keinem Rechtsmittel.

Die Vorbereitung der Konzessionsentscheide zuhanden des Bundesrates und die Durchführung des Konzessionsverfahrens obliegt der Eidgenössischen Spielbankenkommission. Der Bundesrat wird alle Konzessionsentscheide für Gesuche, die vor dem 30. September 2000 eingereicht wurden, gleichzeitig treffen. In einer Gesamtschau kann er die Gesuche umfassend prüfen und miteinander vergleichen sowie für eine ausgewogene regionale Verteilung sorgen.

Der Zeitplan für das zweiphasige Konzessionsverfahren wurde wie folgt festgelegt:

- Am 1. April 2000 eröffnete die Spielbankenkommission das Konzessionsverfahren. Gesuche um eine A- oder B-Konzession, die bis 30. September 2000 bei der Spielbankenkommission eintrafen, werden in einer ersten Phase behandelt. Bestehende Kursäle, die an einer B-Konzession interessiert sind, haben ein Jahr Zeit, um ihr Gesuch einzureichen. Dieses wird ebenfalls in der ersten Phase behandelt, wenn es bis 30. September 2000 zumindest angemeldet wird. Die Spielbankenkommission sollte spätestens bis zum 30. September 2001 dem

Bundesrat ihre Anträge zum Entscheid über die rechtzeitig eingereichten Gesuche vorlegen.

- Gesuche, die nach dem 30. September 2000 gestellt wurden, wird der Bundesrat in einer zweiten Phase in der Reihenfolge ihres Eingangs behandeln. Seine Entscheide werden vorab davon abhängen, ob der Markt noch weitere Spielbanken aufnehmen kann.

Im Gegensatz zur Erteilung der Betriebskonzession sind nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a SBG der Standortkanton und die Standortgemeinde zur Stellungnahme zu Standortkonzessionsgesuchen für Spielbanken berechtigt. Eine Standortkonzession kann nur erteilt werden, wenn das Gesuch vom Standortkanton bzw. von der Standortgemeinde befürwortet wird.

2.3 Spielbankenabgabe

Der Bund erhebt bei Spielbanken eine Abgabe auf dem Bruttospielertrag (Art. 40 Abs. 1 SBG und Art. 74 VSBG). Der Bundesrat reduziert die eidgenössische Abgabe für Kursäle, soweit der Standortkanton für die Kursäle eine gleichartige kantonale Abgabe erhebt (Art. 43 Abs. 1 SBG).

Um eine kantonale Kursaalabgabe erheben zu können, ist eine entsprechende abgaberechtliche Grundlage notwendig. Das Legalitätsprinzip verlangt, dass die Grundlagen und die nähere Ausgestaltung einer kantonalen Abgabe mit Steuercharakter in einem formellen Gesetz festgelegt werden.

II. Regelungsbedarf

Die Gesetzgebung über Glücksspiele sowie über Errichtung und Betrieb von Spielbanken ist Sache des Bundes (Art. 106 der Bundesverfassung [BV]; SR 101). Das Spielbankengesetz regelt das Glücksspiel um Geld oder andere geldwerte Vorteile sowie die Konzessionierung, den Betrieb und die Besteuerung der Spielbanken (Art. 1 SBG). Der nicht automatisierte und automatisierte Glücksspielbereich – Glücksspiele dürfen nur in konzessionierten Spielbanken angeboten werden (Art. 4 Abs. 1 SBG) – liegt in der alleinigen Kompetenz des Bundes.

Die neue eidgenössische Spielbankengesetzgebung ist grundsätzlich abschliessend. Sie enthält keinen eigentlichen Gesetzgebungs- oder Vollzugsauftrag an die Kantone. Sie gesteht den Kantonen nur einen bescheidenen Handlungsspielraum zu:

- Die Kantone können gestützt auf Artikel 43 Absatz 1 SBG bei Kursälen – nicht aber bei Grands Casinos – eine gleichartige kantonale Abgabe erheben. Die zur Erhebung der kantonalen Kursaalabgabe nötigen abgaberechtlichen Grundlagen werden vorausgesetzt.
- Die Standortkantone können nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a SBG zu den Standortkonzessionsgesuchen für Spielbanken Stellung nehmen. Ein diesbezüglicher Regelungsbedarf des kantonalen Gesetzgebers besteht nicht.
- Die Kantone können die Zulassung der – derzeit inexistenten – echten Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit regeln (Art. 106 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 3 Abs. 4 SBG).

III. Erhebung einer kantonalen Kursaalabgabe

1. Spielbankenabgabe des Bundes

Der Bund erhebt gestützt auf Artikel 40 Absatz 1 SBG und Artikel 74 VSBG bei Spielbanken eine Abgabe auf dem Bruttospielertrag. Der Bruttospielertrag ist die Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den von der Spielbank ausbezahlten Gewinnen (Art. 40 Abs. 2 SBG und Art. 75 Abs. 1 VSBG). Die von der Spielbank bei Tischspielen erhobenen Kommissionen sind Bestandteil des Bruttospielertrages, nicht aber die Trinkgelder (Art. 75 Abs. 2 und 3 VSBG). Der Abgabesatz beträgt mindestens 40 Prozent bis höchstens 80 Prozent des Bruttospielertrages (Art. 41 Abs. 3 SBG). Auf der Basis eines progressiven Abgabemodells legte der Bundesrat die Abgabesätze für Grands Casinos und Kursäle wie folgt fest:

- Der Basisabgabesatz beträgt bei Grands Casinos 40 Prozent des Bruttospielertrages. Er wird auf Bruttospielerträgen bis 20 Millionen Franken erhoben. Je weitere Million Franken Bruttospielertrag steigt der Grenzabgabesatz um 0.5 Prozent bis zum Höchstsatz von 80 Prozent (Art. 79 VSBG).
- Bei Kursälen beträgt der Basisabgabesatz ebenfalls 40 Prozent des Bruttospielertrages. Er wird auf Bruttospielerträgen bis 10 Millionen Franken erhoben. Je weitere Million Franken Bruttospielertrag steigt der Grenzabgabesatz um ein Prozent bis zum Höchstsatz von 80 Prozent (Art. 80 VSBG).

2. Kantonale Kursaalabgabe

Nach Artikel 43 Absatz 1 SBG reduziert der Bundesrat die eidgenössische Abgabe für Kursäle, soweit der Standortkanton für die Kursäle eine kantonale Kursaalabgabe erhebt. Die Reduktion entspricht dem Betrag der kantonalen Kursaalabgabe, darf aber nicht mehr als 40 Prozent des Gesamttotals der dem Bund auf dem Bruttospielertrag zustehenden

Spielbankenabgabe ausmachen. Die kantonale Kursaalabgabe beträgt somit wenigstens 16 Prozent (40 Prozent von 40 Prozent) bei Bruttospielerträgen bis zehn Millionen Franken und höchstens 32 Prozent (40 Prozent von 80 Prozent) bei Bruttospielerträgen ab 50 Millionen Franken. Die „normale“ Gewinn- und Kapitalbesteuerung wird durch diese Abgabe nicht ausgeschlossen.

Um eine kantonale Kursaalabgabe erheben zu können, sind die nötigen abgaberechtlichen Grundlagen zu schaffen.

Die effektive (Gesamt-)Belastung eines Kursaals durch die Spielbankenabgaben von Bund und Kanton richtet sich allein nach den Tarifen des Bundes und wird nicht durch die Abschöpfung eines Anteils durch den Kanton beeinflusst. Der Kanton bestimmt daher nicht die Abgabenbelastung eines Kursaals, sondern nur den Anteil, den er dem Bund entzieht.

3. Mögliche finanzielle Auswirkungen

Wird für die Kantone Obwalden, Nidwalden und Uri ein Kursaal konzessioniert, ergeben sich – neben den Einnahmen aus den ordentlichen Steuern auf Gewinn und Kapital – aus der Erhebung der kantonalen Kursaalabgabe zusätzliche Einnahmen für die Kantone. Welche Erträge daraus resultieren, kann derzeit nicht mit Sicherheit gesagt werden.

Bei einem geschätzten Bruttospielertrag von zehn Millionen Franken beträgt der eidgenössische Abgabesatz 40 Prozent beziehungsweise die Abgabe vier Millionen Franken. Kann die entsprechende Spielbank von der Reduktion gemäss Artikel 42 Absatz 1 SBG für Zuwendungen im öffentlichen Interesse profitieren, beträgt die Abgabe noch drei Millionen Franken. Mit der Erhebung einer kantonalen Spielbankenabgabe hat der Standortkanton die Möglichkeit, vom Steuerertrag des Bundes in der Höhe der genannten drei Millionen Franken 40 Prozent beziehungsweise 1.2 Millionen Franken zu erheben, an dem der Kanton Uri mit einem Drittel-Anteil partizipieren würde.

IV. Sinn / Zweck einer Interkantonalen Vereinbarung über Spielbanken in der Region

Die Zahl der möglichen Konzessionen ist sowohl bei den Grands Casinos als auch bei den Kursälen beschränkt. Nach Artikel 9 SBG werden die Spielbanken möglichst ausgewogen auf die interessierten Regionen verteilt. Es sind gesamtschweizerisch 15 bis 20 Konzessionen für Kursäle vorgesehen, d. h. in der Zentralschweiz kann höchstens mit zwei bis drei Konzessionen gerechnet werden (siehe Ziff. 2.2 vorne). Neben Luzern steht voraussichtlich

für die Kantone Uri, Obwalden und Nidwalden eine Konzession zur Verfügung. Es ist daher angezeigt, dass die drei Kantone die Errichtung von Spielbanken gegenseitig unterstützen und die Beteiligung an der Spielbankenabgabe im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung (Konkordat) regeln. Auf diese Weise besteht am ehesten Gewähr, dass eine Spielbank in dieser Region errichtet wird und alle Kantone an der Spielbankenabgabe partizipieren können.

Es wäre eine Illusion zu glauben, dass einer der drei Kantone eine Standortkonzession im Alleingang erhalten würde. Das gemeinsame Vorgehen erhöht die Chance, dass einem der drei Kantone eine Standortkonzession zugesprochen wird, wesentlich.

V. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Artikel 1

Gemäss dem Grundsatzartikel unterstützen die Vereinbarungskantone gegenseitig die Errichtung von Spielbanken in ihrer Region. Die Gesuche um Konzessionen werden aber nicht unbesehen befürwortet, sondern nur dann, wenn die Zustimmung des Standortkantons vorliegt. Das bietet Gewähr, dass keinem Kanton ein Spielkasino „aufgezwungen“ wird.

Artikel 2

Diese Bestimmung umschreibt die vom Standortkanton zu erhebende Spielbankenabgabe. Als interkantonales Vereinbarungs- bzw. Konkordatsrecht stellt sie eine hinreichende gesetzliche Grundlage zum Erheben einer kantonalen Abgabe mit Steuercharakter dar. Die Bestimmung ist in den Kantonen direkt anwendbar, setzt also kein kantonales Vollzugsrecht voraus.

Gemäss Artikel 43 des Spielbankengesetzes verzichtet der Bund höchstens auf 40 Prozent seiner Einnahmen zu Gunsten der Kantone. Mit der Festlegung des kantonalen Abgabesatzes auf 40 Prozent des Abgabesatzes des Bundes wird erreicht, dass die Vereinbarungskantone den vom Bund zur Verfügung gestellten Anteil voll abschöpfen können. Die Erhebung der kantonalen Abgabe erfolgt in Anlehnung an die eidgenössische Abgabe. Damit die Verfahren übereinstimmen und die kantonale sowie die eidgenössische Abgabe nach den gleichen Bestimmungen erhoben werden können, wird auf die Bestimmungen des Bundesrechts verwiesen. Für die Veranlagung und den Bezug der kantonalen Spielbankenabgabe ist der Standortkanton zuständig. Er kann mit dem Vollzug aber die eidgenössische Spielbankenkommission beauftragen.

Artikel 3

Die Beteiligung der Vereinbarungskantone an der vom Standortkanton erhobenen kantonalen Spielbankenabgabe ist ein Hauptzweck dieser Vereinbarung. Der Standortkanton trägt die sogenannten Standortnachteile (Immissionen usw.), andererseits fallen ihm aber auch die Einnahmen aus den ordentlichen Steuern auf Gewinn und Kapital zu.

In Absatz 2 wird ein Sonderfall geregelt: gemäss Artikel 42 Absatz 1 des Spielbankengesetzes kann der Bundesrat den nach Artikel 41 festgelegten Abgabesatz um höchstens einen Viertel reduzieren, sofern die Erträge der Spielbank in wesentlichem Umfang für öffentliche Interessen der Region, namentlich zur Förderung kultureller Tätigkeiten oder für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Mit Absatz 2 dieser Vereinbarung soll erreicht werden, dass diese Erträge nach Möglichkeit gleichmässig und innerhalb von drei Jahren auf die Vereinbarungskantone verteilt werden.

Artikel 4 bis 5

In diesen Bestimmungen werden Dauer und Kündigung, Streiterledigung und Inkrafttreten geregelt.

Mit Beschluss vom 8. Januar 2001 hat der Regierungsrat des Kantons Nidwalden der bereinigten Vereinbarung zwischen den Kantonen Uri, Obwalden und Nidwalden über Spielbanken in der Region zugestimmt. Die vorberatende Kommission des Landrates hat die Vorlage am 17. Februar 2001 beraten und zuhanden des Landrates verabschiedet. Das Geschäft ist für die April-Session 2001 traktandiert.

Mit Beschluss vom 23. Januar 2001 hat der Regierungsrat des Kantons Obwalden der Vereinbarung grundsätzlich zugestimmt. Der Obwaldner Kantonsrat hat das Geschäft in der Januar-Session beraten und am 26. Januar 2001 mit 45 zu 0 Stimmen verabschiedet.

Mit Beschluss vom 12. Dezember 2000 hat der Regierungsrat des Kantons Uri der Vereinbarung grundsätzlich zugestimmt.

VI. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Der Interkantonalen Vereinbarung über Spielbanken in der Region, wie sie im Anhang enthalten ist, wird zugestimmt.

Anhang

Interkantonale Vereinbarung über Spielbanken in der Region

Interkantonale Vereinbarung über Spielbanken in der Region

(vom)

Die Kantone Obwalden, Nidwalden und Uri vereinbaren:

Artikel 1 Grundsatz

Die Kantone Obwalden, Nidwalden und Uri unterstützen gegenseitig die Errichtung von Spielbanken nach dem Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz)¹⁾ in ihrer Region, sofern der Standortkanton das entsprechende Gesuch befürwortet.

Artikel 2 Standortkanton

Der Standortkanton erhebt eine Spielbankenabgabe nach folgenden Regeln:

- a) Der Kanton erhebt auf den Bruttospielerträgen der Spielbank eine kantonale Spielbankenabgabe.
- b) Der kantonale Abgabesatz beträgt 40 Prozent des Abgabesatzes gemäss den Bestimmungen des Bundesrechts.
- c) Die Festlegung des Abgabesatzes, die Veranlagung und der Bezug sowie die Erhebung von Nach- und Strafsteuern durch den Kanton erfolgen nach den Bestimmungen des Bundesrechts, soweit diese Vereinbarung keine Bestimmungen enthält.
- d) Zuständig für die Veranlagung und den Bezug ist der Standortkanton. Er kann die eidgenössischen Spielbankenkommission damit beauftragen.

Artikel 3 Beteiligung der übrigen Vereinbarungskantone

¹⁾Der Standortkanton verpflichtet sich, den übrigen Vereinbarungskantonen 30 Tage nach Eingang je ein Drittel der kantonalen Spielbankenabgabe zu überweisen.

¹⁾ SR 935.52

²Die Verwendung der Erträge der Spielbank für öffentliche Interessen, die zur Abgabereduktion gemäss Artikel 42 Absatz 1 des Spielbankengesetzes¹⁾ berechtigt, soll innerhalb von drei Jahren möglichst zu gleichen Teilen in den Vereinbarungskantonen erfolgen.

Artikel 4 Dauer und Kündigung

¹Die interkantonale Vereinbarung gilt auf unbeschränkte Dauer.

²Jeder Vereinbarungskanton kann unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Jahr jeweils auf das Ende eines Kalenderjahres kündigen, erstmals jedoch fünf Jahre nach Inkrafttreten. Die Vereinbarung gilt unter den verbleibenden Kantonen sachgemäss weiter. Die Beteiligung der verbleibenden Vereinbarungskantone erfolgt zu gleichen Teilen.

Artikel 5 Streitigkeiten

Das Bundesgericht entscheidet Streitigkeiten, die sich zwischen den Kantonen aus dieser Vereinbarung ergeben.

Artikel 6 Inkrafttreten

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wird durch die Regierungen der Vereinbarungskantone bestimmt.

¹⁾ SR 935.52