

Antrag des Regierungsrates vom 24. Mai 2000

3782

**Unterhaltungsgewerbegesetz
(Änderung)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates vom 24. Mai 2000,

beschliesst:

I. Das Unterhaltungsgewerbegesetz vom 27. September 1981 wird wie folgt geändert:

§ 7. Der Kanton erhebt auf dem Bruttospielertrag der Kursäle im Sinn des Bundesgesetzes über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz) eine kantonale Spielbankenabgabe. Kantonale Spielbankenabgabe

Die Höhe der kantonalen Abgabe beträgt 40 Prozent der dem Bund vor einer Reduktion gemäss Art. 43 des Spielbankengesetzes zustehenden Spielbankenabgabe.

Abgabepflichtig ist die Betreiberin oder der Betreiber des Kurssaals.

Die Veranlagung und der Bezug der kantonalen Abgabe sowie die Erhebung von Nach- und Strafsteuern erfolgen durch die Eidgenössische Spielbankenkommission.

Der Regierungsrat kann weitere Modalitäten durch Verordnung regeln.

§§ 7 a, 7 b, 14, 14 a, 16 a und 20 a werden aufgehoben.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

I. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine kantonale Spielbankenabgabe

A. Spielbankengesetz des Bundes

Am 18. Dezember 1998 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG, SR 935.52) verabschiedet. Dieses Gesetz trat am 1. April 2000 in Kraft und regelt das Glücksspiel um Geld oder andere geldwerte Vorteile sowie die Konzessionierung, den Betrieb und die Besteuerung der Spielbanken.

Am 23. Februar 2000 hat sodann der Bundesrat die Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankenverordnung, VSBG, SR 935.521) verabschiedet. Auch diese Verordnung trat am 1. April 2000 in Kraft.

Das Spielbankengesetz unterscheidet zwischen Grand Casinos und Kursälen bzw. zwischen Spielbanken mit einer Konzession A und solchen mit einer Konzession B. Diese beiden Kategorien werden in Art. 8 Abs. 1 und 2 SBG wie folgt umschrieben:

«¹ Grand Casinos 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 (Konzession A).

² Kursäle können, sofern sie die übrigen Voraussetzungen dieses Gesetzes (Art. 10 ff.) erfüllen, höchstens drei Tischspiele sowie das Spiel an Glücksspielautomaten mit geringerem Verlust- und Gewinnpotential anbieten (Konzession B). Der Bundesrat regelt, ob und wie weit die Vernetzung der Spiele innerhalb eines Kursaals zulässig ist.»

Im Weiteren sieht das Spielbankengesetz vor, dass der Bund auf den Bruttospielerträgen eine Spielbankenabgabe erhebt. Der Bruttospielertrag ist die Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den ausbezahlten Spielgewinnen (Art. 40 SBG). Die massgebliche Bestimmung über die Abgabesätze, Art. 41 SBG, hält dabei Folgendes fest:

«¹ Der Bundesrat legt den Abgabesatz so fest, dass nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte Spielbanken eine angemessene Rendite auf dem investierten Kapital erzielen können.

² Er kann für beide Kategorien von Spielbanken unterschiedliche Abgabesätze festlegen und diese progressiv gestalten.

³ Der Abgabesatz beträgt mindestens 40 und höchsten 80 Prozent.

⁴ Der Abgabesatz kann während der ersten vier Betriebsjahre einer Spielbank bis auf 20 Prozent reduziert werden. Bei der Festlegung berücksichtigt der Bundesrat die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Spielbank. Eine Reduktion muss jährlich in Würdigung aller Umstände für die einzelnen oder für mehrere Spielbanken zusammen neu festgelegt werden.»

Gemäss Art. 42 SBG kann der Bundesrat für Kursäle den nach Art. 41 SBG 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 (Abs. 1). Ist die Standortregion des Kursaaes wirtschaftlich von ausgeprägt saisonalem Tourismus abhängig, so kann der Bundesrat den Abgabesatz höchstens um einen Drittel reduzieren (Abs. 2). Bei Kumulation der beiden Reduktionsgründe kann er den Abgabesatz höchstens um die Hälfte reduzieren (Abs. 3).

Die Abgabe auf den Bruttospielerträgen der Grand Casinos bzw. der Spielbanken mit einer Konzession A kommt ausschliesslich dem Bund zu; die Kantone können auf diesen Erträgen keine Abgabe erheben. Demgegenüber sieht das Spielbankengesetz vor, dass der Standortkanton auf den Erträgen der Kursäle bzw. der Spielbanken mit einer Konzession B «eine gleichartige Abgabe» erheben darf. Soweit ein Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, reduziert der Bundesrat die Abgabe des Bundes (Art. 43 Abs. 1 SBG). In dieser Hinsicht hält das Spielbankengesetz fest (Art. 43 Abs. 2 SBG):

«Die Reduktion entspricht dem Betrag der kantonalen Abgabe, darf aber nicht mehr als 40 Prozent vom Gesamttotal der dem Bund auf dem Bruttospielertrag zustehenden Spielbankenabgabe ausmachen.»

Für die Veranlagung und den Bezug der Abgabe des Bundes ist die Eidgenössische Spielbankenkommission zuständig (Art. 44 Abs. 1 SBG). Auf Ersuchen des Kantons kann die Kommission Veranlagung und Bezug der kantonalen Abgabe auf dem Bruttospielertrag übernehmen (Art. 44 Abs. 2 SBG).

In der Spielbankenverordnung des Bundesrates werden schliesslich die Abgabesätze festgelegt. Danach beträgt der Basisabgabesatz für Kursäle bzw. Spielbanken mit einer Konzession B 40 Prozent; dieser wird auf Bruttospielerträgen bis 10 Millionen Franken erhoben (Art. 80 Abs. 1 VSBG). Je weitere Million Franken Bruttospielertrag steigt der Grenzabgabesatz um 1 Prozent bis zum Höchstsatz von 80 Prozent (Art. 80 Abs. 2 VSBG).

B. Ausschöpfung des bundesrechtlichen Rahmens für eine kantonale Spielbankenabgabe

Auch wenn zum heutigen Zeitpunkt offen ist, ob es im Kanton Zürich überhaupt zur Realisierung von Projekten mit Kursälen im Sinne des Spielbankengesetzes kommen wird, erachtet der Regierungsrat es als richtig, vorsorglicherweise auch im Kanton Zürich eine gesetzliche Grundlage für eine kantonale Spielbankenabgabe zu schaffen.

Dabei soll der Rahmen des Spielbankengesetzes des Bundes für eine solche Abgabe voll ausgeschöpft werden. Zudem soll von der Möglichkeit des Spielbankengesetzes Gebrauch gemacht werden, wonach auf Ersuchen des Kantons die Eidgenössische Spielbankenkommission Veranlagung und Bezug auch der kantonalen Abgabe übernehmen kann (Art. 43 Abs. 2 SBG). Damit kann von der Einrichtung einer eigenen kantonalen Administration Umgang genommen werden. Als Rahmen für die Regelung der kantonalen Spielbankenabgabe bietet sich das Gesetz über das Unterhaltungsgewerbe (Unterhaltungsgewerbegesetz) vom 27. September 1981 (LS 935.32) an.

Das Unterhaltungsgewerbegesetz enthält an sich in § 4 in der Fassung vom 2. Juni 1991 ein Verbot über das Aufstellen und den Betrieb von Geldspielautomaten und anderen Apparaten, bei welchen gegen Leistung eines Einsatzes Geld- oder Warengewinne abgegeben werden; dieses Verbot ist seit dem 1. Oktober 1994 in Kraft. Da jedoch der Betrieb von Grand Casinos und Kursälen inskünftig durch das Spielbankengesetz, d. h. ausschliesslich durch das Bundesrecht, geregelt wird, hat für diese Einrichtungen das erwähnte kantonale Verbot keine Bedeutung.

Im Weiteren fällt in Betracht, dass verschiedene Bestimmungen im Unterhaltungsgewerbegesetz – einerseits wegen der seinerzeitigen Aufhebung des Billettsteuergesetzes, andererseits infolge des erwähnten Geldspielautomatenverbotes – inzwischen überholt sind. Diese Bestimmungen können bei der nunmehr vorzunehmenden Regelung der kantonalen Spielbankenabgabe ebenfalls bereinigt werden.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

A. Kantonale Spielbankenabgabe (§ 7)

§ 7 des Unterhaltungsgewerbegesetzes in der heutigen Fassung lautet wie folgt:

«Ein Unterhaltungsgewerbe im Sinne dieses Gesetzes untersteht der Billettsteuerpflicht.»

Diese Fassung ist durch die seinerzeitige Aufhebung des Billettsteuergesetzes überholt. In der neu vorgeschlagenen Fassung für § 7 soll nunmehr die kantonale Spielbankenabgabe für Kursäle bzw. Spielbanken mit einer Konzession B geregelt werden.

Die kantonale Spielbankenabgabe wird wie diejenige des Bundes auf dem Bruttospielertrag der Kursäle erhoben (Abs. 1). Ausgangspunkt ist stets der Bruttospielertrag, wie er sich nach dem Bundesrecht, d. h. dem Spielbankengesetz und dem dazu erlassenen Verordnungsrecht, für die Abgabe des Bundes im betreffenden Zeitraum ergibt. Fällt mit anderen Worten eine Abgabe des Bundes an, so ist auf gleicher Grundlage immer auch eine kantonale Abgabe zu erheben.

Der Bundesrat reduziert die Abgabe des Bundes für Kursäle, soweit der Standortkanton für diese eine gleichartige Abgabe erhebt; diese Reduktion beträgt jedoch maximal 40 Prozent vom Gesamttotal der dem Bund auf dem Bruttospielertrag zustehenden Spielbankenabgabe (Art. 43 SBG). Dieser Rahmen soll voll ausgeschöpft werden. Dementsprechend beträgt die kantonale Abgabe 40 Prozent der dem Bund vor der Reduktion zustehenden Abgabe (Abs. 2), d. h. der Abgabe, die dem Bund zustünde, wenn keine kantonale Abgabe erhoben würde. Mit anderen Worten ist stets von der ungekürzten Abgabe des Bundes auszugehen; 40 Prozent davon entspricht der kantonalen Abgabe. In diesem Umfange reduziert sich wiederum die Abgabe des Bundes.

Abgabepflichtig ist die Betreiberin oder der Betreiber des Kursaals (Abs. 3).

Auf Ersuchen des Kantons kann die Eidgenössische Spielbankenkommission Veranlagung und Bezug der kantonalen Abgabe auf dem Bruttospielertrag übernehmen (Art. 44 Abs. 2 SBG). Die Kommission hat am 15. März 2000 eine entsprechende Anfrage der Finanzdirektion positiv beantwortet; sie ist bereit, Veranlagung und Bezug der kantonalen Abgabe gegen Vergütung zu übernehmen, sofern dies von einem Kanton gewünscht wird. Von dieser Möglichkeit soll auch im Kanton Zürich Gebrauch gemacht werden (Abs. 4).

Nach dem heutigen Erkenntnisstand wird die Eidgenössische Spielbankenkommission ihrerseits die Eidgenössische Steuerverwaltung mit der Veranlagung und dem Bezug der Spielbankenabgaben beauftragen. Bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung soll mit dieser Aufgabe die Abteilung Banken und Versicherungen betraut werden. Ferner besteht die Absicht, in den Fällen, in denen auf Ersuchen des Kantons Veranlagung und Bezug der kantonalen Abgabe übernommen wird, in der Regel wie folgt vorzugehen:

- In einem ersten Schritt soll auf den Bruttospielerträgen der Kursäle die Spielbankenabgabe des Bundes ohne Reduktion im Sinn

von Art. 43 SBG erhoben werden, d. h., wie wenn keine gleichartige Abgabe durch den Kanton erhoben würde.

- Erst in einem zweiten, internen Schritt soll alsdann der auf die gleichartige Abgabe des Kantons entfallende Anteil ausgeschieden und an den Kanton weitergeleitet werden.

Im Übrigen kann der Regierungsrat weitere Modalitäten durch Verordnung regeln (Abs. 5). Auf Verordnungsstufe könnten insbesondere ergänzende Bestimmungen erlassen werden, falls sich im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Vorgehen irgendwelche unerwarteten Probleme einstellen würden.

B. Streichung überholter Bestimmungen im Unterhaltungsgewerbegesetz

Die §§ 7 a (Automatensteuer), 7 b (direkte Steuern), 14 (besondere Anforderungen für Spielsalons), 14 a (Verhältniszahl für Spielsalons mit Geldspielapparaten), 16 a (Geldspielapparate) und 20 a (Spielsalons mit Geldspielapparaten) sind infolge des Geldspielautomatenverbotes gemäss § 4 überholt; sie können daher ersatzlos gestrichen werden.

III. Einnahmen aus der kantonalen Abgabe

Derzeit ist es nicht möglich, irgendwelche Aussagen über die Einnahmen zu machen. So ist insbesondere offen, ob es im Kanton Zürich zur Realisierung von Projekten mit Kursälen kommen wird.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, dem vorliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen.

Zürich, 24. Mai 2000

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Fuhrer

Der Staatsschreiber:
Husi