

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Frau Bundesrätin
Ruth Metzler
Vorsteherin des Eidg. Justiz-
und Polizeidepartementes
3003 Bern

18. März 2003

Vernehmlassung zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. Dezember 2002 haben Sie uns eingeladen, zum vorgelegten Entwurf der Expertenkommission Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung.

1. Generelle Bemerkungen

1.1. Auch wenn das geltende Recht bereits relativ alt ist, enthält es doch fundamentale Grundsätze, die sich in der langen Zeit bewährt haben und an denen ohne Einschränkung auch in Zukunft festzuhalten ist. Mit Befremden haben wir festgestellt, dass der vorgelegte Entwurf einige dieser Grundsätze ohne Not in Frage stellt, sei es durch die Schaffung von Varianten, die den Vernehmlassern unterbreitet werden, sei es durch die direkte Schaffung neuer Bestimmungen, die Bewährtes gefährden. Ein derartiges Vorgehen erachten wir als inakzeptabel. Wir fordern deshalb, dass die nachfolgenden zentralen Punkte bei der Ausarbeitung des Botschaftsentwurfs ohne jegliche Einschränkung Berücksichtigung finden:

- es gibt keine Öffnung des Lotteriemarktes,
- die kantonale Zuständigkeit im Lotteriebereich bleibt integral erhalten,
- die kantonale Kompetenz zur Verteilung der von den Grossveranstalterinnen zugunsten der Gemeinnützigkeit und Wohltätigkeit erwirtschafteten Erträge bleibt uneingeschränkt erhalten,
- auf die Festlegung von engen Schranken für die Ausgestaltung der Spiele (wie maximale Auszahlungsquote) ist zu verzichten.

Es handelt sich bei den vorgenannten Grundsätzen nach unserer Ansicht um unverrückbare Eckwerte. Die Begründung für diese Forderungen wird nachstehend in Ziffer 2 bei den konkret formulierten Anträgen geliefert. Bereits an dieser Stelle und zu diesem Zeitpunkt muss jedoch unmissverständlich

zum Ausdruck gebracht werden, dass die vorstehend erwähnten vier Grundsätze für uns nicht verhandelbar sind und diesbezüglich keine Kompromissbereitschaft besteht. Eine Missachtung auch nur eines dieser Punkte hätte zweifelsohne ein Referendum zur Folge. Es ist für niemanden nachvollziehbar, weshalb diese bewährten Grundsätze im Lotteriewesen nun zum Teil in Frage gestellt werden sollen.

Wir ersuchen Sie deshalb dringend und mit aller Deutlichkeit, diesbezüglich der Verwaltung für die Überarbeitung der Vorlage gleich zu Beginn klare, unmissverständliche Vorgaben zu machen.

1.2. Zur Zeit laufen Bestrebungen, die Öffnung des Lotteriemarktes auf dem gerichtlichen Weg zu erzwingen. Nach unserer Ansicht werden damit, wenn dies gelingt, Fakten geschaffen, die die Freiheit des Gesetzgebers einschränken oder bei der Umsetzung der neuen Gesetzgebung zu Schwierigkeiten führen. Es ist deshalb dringend zu prüfen, ob nicht seitens des Bundes für die Zeit bis zum Vorliegen des neuen Gesetzes ein Moratorium erlassen werden kann, das die Zulassung neuer Grossveranstalterinnen vorläufig verhindert. Wir ersuchen Sie, sich dieser Frage anzunehmen und werden auch uns gestatten, diesbezüglich Abklärungen vorzunehmen und allenfalls Anträge zu stellen.

1.3. Schliesslich befürworten wir grundsätzlich den Ersatz der bisherigen Besteuerungsordnung durch die geplante Quellensteuer in der Ausgestaltung als Abgeltungssteuer. Für die vorgeschlagene Form der Besteuerung sprechen namentlich deren Praktikabilität und Effizienz, die sich im geringen Erhebungsaufwand niederschlagen. Ein weiterer wesentlicher Vorteil besteht in der vollständigen Erfassung des Steuersubstrates, womit der verfassungsmässige Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 BV) in vorbildlicher Weise umgesetzt wird. Schliesslich ist eine solche Lösung auch bürgerfreundlich. Denn die Gewinner können vollständig über den ausbezahlten Gewinn verfügen, und ihre Freude wird nicht durch die nachfolgende Steuerbelastung getrübt. Diese konnte bisher namentlich bei grösseren Sachpreisen zu Schwierigkeiten führen, wenn die Gewinner nur über ein geringes Einkommen verfügten. Die genannten Gründe überwiegen die Vorbehalte, die aus steuersystematischen Überlegungen anzubringen sind. Die vorgesehene Besteuerungsordnung wird insbesondere dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) nur in geringem Mass gerecht. Die gleichen Vorbehalte müssten indessen auch gegenüber anderen Objektsteuern oder Spezialeinkommenssteuern (z.B. Grundstückgewinnsteuer) angebracht werden. Da auch diese Steuern allgemein akzeptiert sind und es vorliegend um die steuerliche Erfassung von Zufallseinkommen und nicht der regelmässig fliessenden Einkünfte geht, kommt dem Vorbehalt kein besonderes Gewicht zu.

2. Anträge

- a) Art. 8 Abs. 1 ist wie folgt zu formulieren: „..... dürfen nur Personen zugänglich sein mit Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz.“

Begründung: Wenn eine in der Schweiz wohnhafte Person in der Schweiz registriert ist, kann sie sich auch aus dem Ausland am Spiel elektronisch beteiligen. Dies ist technisch nicht zu verhindern. Die vorgelegte Bestimmung verhindert dementsprechend, wenn man sie mit aller Konsequenz anwendet, jegliche Lotterie oder Wette über elektronische Netze. Dies entspricht nicht der Absicht des Entwurfes.

b) Art. 8 Abs. 2: streichen.

Begründung: Es ist Sache der Bewilligungsbehörde, im Einzelfall geeignete Massnahmen anzuordnen. Es macht keinen Sinn, vom Bund diesbezüglich generell abstrakte Regeln aufzustellen.

c) Art. 10: Abs. 1^{bis} ist in das Gesetz aufzunehmen.

Begründung: Eine Liberalisierung ist angesichts der Grösse der Schweiz nicht sinnvoll. Die Kantone sollen bestimmen, welche Grossveranstalterinnen nötig sind, um einerseits den Bedürfnissen zu entsprechen und andererseits die verschiedenen Interessen optimal zu wahren. Ein Vergleich mit dem Ausland zeigt, dass auch dort an einer Konzentration auf einige wenige Gesellschaften festgehalten wird. Konkurrenz führt im Lotteriebereich zu mehr Investitionen in Werbung, zu höheren Ausschüttungsquoten und zu erhöhten Kommissionen an Distributionspartner. Dadurch wird der für die Gemeinnützigkeit und die Wohltätigkeit zur Verfügung stehende Ertrag geschmälert.

d) Art. 16 Abs. 1 lit. c: streichen.

Begründung: Diese Bestimmung wird fälschlicherweise primär mit der Spielsuchtbekämpfung gerechtfertigt. Die Spielsuchtgefahr wird durch eine Vielzahl von Faktoren geschaffen. Die Reduktion des Problems auf die Auszahlungsquote ist nicht haltbar. Es ist im Einzelfall gesamtheitlich zu beurteilen, ob ein Spiel unter diesem Aspekt gefährlich ist. Die Bestimmung verhindert zudem die Weiterführung von bereits bewilligten Spielen (Tactilo, z.T. PMU).

e) Art. 19 und 20: Die zu diesen Artikeln vorgeschlagene Variante ist zu streichen.

Begründung: Das Lotteriewesen muss integral kantonal bleiben. Eine Aufteilung der Kompetenzen auf Bund und Kantone macht keinen Sinn. Die Kantone sind bereit, eine Kommission, wie sie im Gesetz vorgesehen ist, zu schaffen. Damit sind die einzigen Nachteile der heutigen Lösung behoben. Die Erfahrungen im Spielbankenbereich zeigen, dass im Vollzug ohnehin wieder in sehr ausgeprägtem Masse ein Beizug der Kantone unumgänglich ist. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb bei den Lotterien ein kleines Segment von Kompetenzen dem Bund übertragen werden soll. Ein solcher Kompetenzwechsel würde jeglichen foederalistischen Prinzipien widersprechen.

f) Wie bereits unter Ziffer 1.1. festgehalten, muss die kantonale Kompetenz zur Verteilung der von den Grossveranstalterinnen erwirtschafteten Erträge integral bei den Kantonen bleiben.

Dies wird im Vernehmlassungsentwurf sichergestellt und darf deshalb bei der Überarbeitung keinesfalls verändert werden.

- g) Art. 41 Abs. 2 ist wie folgt zu formulieren: „Die Verteilinstanz entscheidet endgültig über Gesuche um Ausrichtung von Beiträgen. Der Rechtsweg ist ausgeschlossen.“

Begründung: Wir sehen keine Notwendigkeit, Verteilentscheide von der Jusitz überprüfen zu lassen.

- h) Art. 47: streichen.

Begründung: Mit der Schaffung einer Kommission ist die Unabhängigkeit von den Veranstaltern sichergestellt. Ein besonderes Beschwerderecht des Bundes ist daher nicht angebracht.

- i) Art. 54 Abs. 1 ist wie folgt zu formulieren: „..... während längstens 5 Jahren gültig.“

Begründung: Die vorgesehene Übergangsfrist ist zu kurz, um sich auf das neue Gesetz umzustellen und sich neu zu organisieren. Die Umsetzung braucht Zeit einerseits seitens für die Kantone, die mittels Konkordat eine Kommission schaffen und Verfahrensregeln aufstellen müssen, und die innerkantonales Recht anpassen müssen. Andererseits braucht es auch Zeit für die heutigen Grossveranstalterinnen, die sich neu organisieren und neue Bewilligungen einholen müssen.

- j) Art. 4 Abs. 3 Spielbankengesetz: streichen.

Begründung: vgl. Begründung zu Art. 16 Lotteriegesetz.

- k) Art. 5 Abs. 1 lit. g DBG und Art. 4 Abs. 2 lit. g StHG: zu überprüfen.

Begründung: Die vorgesehene Steuerpflicht aufgrund wirtschaftlicher Zugehörigkeit beschränkt sich auf natürliche Personen ohne Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz. Natürliche Personen mit Wohnsitz im Ausland können demnach die Steuerpflicht umgehen, wenn sie sich (zwecks Teilnahme an schweizerischen Lotterien) zu einer juristischen Person zusammenschliessen. Das in Art. 23 des Gesetzesentwurfs vorgesehene Verbot der gewerbsmässigen Spielgemeinschaften kann solche im Ausland nicht verhindern. Welche praktische Relevanz diese Lücke hat, können wir indessen nicht beurteilen.
Oder soll mit dem Begriff „Begünstigte eines Bar- oder Naturalgewinnes ...“ der Durchgriff durch solche juristische Personen gemacht und sollen in jedem Fall die dahinter stehenden natürlichen Personen steuerpflichtig erklärt werden? Der Gesetzeswortlaut ist nicht eindeutig und der erläu-

ternde Bericht schweigt sich darüber aus. – Das Gleiche gilt auch für Art. 101a DBG und Art. 36^{bis} StHG.

l) Art. 23 lit. e DBG: ist zu präzisieren.

Begründung: Wir möchten ausdrücklich festhalten, dass die Einkünfte aus Gewinnspielen zur Verkaufsförderung, aus Wettbewerben und ähnlichen Spielen bereits nach geltendem Recht als Einkommen steuerbar sind. Insofern wird mit der neu vorgeschlagenen Bestimmung kein neues Steuerobjekt geschaffen. Umstritten ist einzig, ob diese Einkünfte gestützt auf den geltenden Art. 23 lit. e DBG (Einkünfte aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen) steuerbares Einkommen darstellen (so Locher, Kommentar zum DBG, Therwil 2001, N 45 zu Art. 23) oder gestützt auf die Generalklausel von Art. 16 Abs. 1 DBG (so Zigerlig/Jud, Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht I/2a, Basel 2000, N 20 zu Art. 23 DBG). Weil diese Einkünfte mit einer besonderen Quellensteuer erfasst werden sollen, erachten wir die Präzisierung als sinnvoll.

m) Art. 101a DBG und Art. 36^{bis} (recte wohl Art. 36a) StHG: die Terminologie sollte den Bestimmungen über die anderen Quellensteuern (Art. 91 – 96) angepasst werden.

Begründung: Die Formulierung „Natürliche Personen, welche Begünstigte ..., schulden die Quellensteuer auf dieser Leistung“ kann Verwirrung stiften. Die Gewinner sind steuerpflichtig, sie unterliegen der Steuer, Schuldner gegenüber dem Gemeinwesen ist aber der Veranstalter der Lotterie als Schuldner der steuerbaren Leistung (SSL).

n) Art. 101a Abs. 2 DBG: Der Steuersatz von 10% ist zu reduzieren und der Abzug ist auf CHF 2'000.00 zu erhöhen.

Begründung: Der 10%-Satz für die direkte Bundessteuer ist zu hoch. Er belastet die Gewinner zu stark und führt auch zu mehr Einnahmen des Bundes als heute. Es ist bereits im Kommentar angetönt, dass hierzu noch genaue Berechnungen erfolgen werden. Der Satz ist den dadurch gewonnenen Erkenntnissen anzupassen.
Der Abzug von CHF 300.00 ist zu klein. Mit der vorgeschlagenen Erhöhung wird eine wesentliche Verbesserung erreicht. Der kleine Abzug ist insbesondere auch ein Problem bei Naturalpreisen im Rahmen von Lotterien an Unterhaltungsanlässen.

o) Art. 101b DBG: ist zu überprüfen.

Begründung: In Art. 101b DBG wird für die Pflichten des SSL u.a. auf Art. 100 DBG verwiesen. Nach dessen Abs. 1 lit. a ist der SSL unter anderem verpflichtet, bei Naturalleistungen die geschuldete Steuer vom Steuerpflichtigen einzufordern. Es ist fraglich, wie praktikabel diese Regelung bei Sachpreisen ist. Für diese Fälle wäre eine ausdrückliche Regelung

sinnvoll, wonach sich der Gewinn aus dem Naturalpreis und der (vom Lotterieveranstalter abzuliefernden) Steuer zusammensetzt. Die Verweisung auf Art. 101, der Pflichten für die kantonalen Steuerbehörden normiert, macht unter der Marginale „Pflichten des Schuldners der steuerbaren Leistung“ keinen Sinn.

p) Art. 37 Abs. 1 StHG: ist zu überprüfen.

Begründung: Es kann sinngemäss auf die vorstehenden Ausführungen zu Art. 101b DBG verwiesen werden. Die Verpflichtung, die Steuer auf Naturalleistungen beim Steuerpflichtigen einzufordern, ist aber in Art. 37 Abs. 1 StHG selbst geregelt.

q) Im Bericht zur Vernehmlassungsvorlage wurde die Frage diskutiert, ob die Lotterien dem Geldwäschereigesetz zu unterstellen seien. Wir beantragen Ihnen, auf die Unterstellung zu verzichten. Die Ausgestaltung des Lotteriebereiches gemäss den vorstehenden Anträgen (insbesondere keine Liberalisierung) und die Tatsache einer doch relativ starken Besteuerung der Gewinner führen dazu, dass die Gefahr als klein einzuschätzen ist und die mit einer Unterstellung verbundenen administrativen Auswirkungen für alle Betroffenen unverhältnismässig wären.

Die vorstehend dargestellten Anträge geben die zentralen Anliegen unseres Kantons wieder. Wir erwarten deshalb deren Berücksichtigung und danken Ihnen hierfür bestens.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Christian Wanner
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber