

Gesetz über die Kursaalabgabe

und

Grossratsbeschluss über die Aufhebung des Nachtragsgesetzes zum Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 15. August 2000

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zusammenfassung.....	2
I. Ausgangslage.....	3
1. Aufhebung des Spielbankenverbots	3
2. Genehmigungsmoratorium für Boulespielbewilligungen.....	3
3. Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz	3
4. Eidgenössische Verordnung über die Geldspielautomaten	4
5. Inkrafttreten der neuen eidgenössischen Spielbankengesetzgebung.....	5
II. Kernpunkte der neuen eidgenössischen Spielbankengesetzgebung	5
1. Begriff der Spielbank	5
2. Konzessionspolitik und -verfahren	6
3. Spielbankenabgabe	7
III. Regelungsbedarf	7
IV. Erhebung einer kantonalen Kursaalabgabe	8
1. Spielbankenabgabe des Bundes	8
2. Kantonale Kursaalabgabe.....	8
2.1. Ausmass der Erträge.....	9
2.2. Verwendung der Erträge	9
2.3. Formell-gesetzliche Regelung	11
2.4. Ausgestaltung der Abgabe	11
V. Stellungnahme zu Standortkonzessionsgesuchen für Spielbanken	12
1. Grundsatz.....	12
2. Bestehende Vorschriften	12
3. Regelungsbedarf	12
VI. Bundesrechtskonformität des Spielgerätegesetzes	12
1. Abgrenzung von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen	12
2. Geltungsbereich des Spielgerätegesetzes.....	13
3. Anpassungsbedarf.....	13
VII. Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz.....	13
1. Auswirkungen der Geldspielautomatenverordnung und der neuen eidgenössischen Spielbankengesetzgebung auf das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz	13
1.1. Kantonale Kursaal-Casinos	13
1.2. Verbot von unechten Punktespielautomaten	14
1.3. Gegenstandslosigkeit des Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz	15
2. Aufhebung des Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz	15

VIII. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	16
IX. Personelle und finanzielle Auswirkungen.....	16
X. Referendum	16
XI. Antrag	17
Entwürfe:	
– Gesetz über die Kurstaalabgabe (22.00.03).....	18
– Grossratsbeschluss über die Aufhebung des Nachtragsgesetzes zum Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale (24.00.02).....	20

Zusammenfassung

Die neue eidgenössische Spielbankengesetzgebung ist grundsätzlich abschliessend und enthält keinen eigentlichen Gesetzgebungs- oder Vollzugsauftrag an die Kantone. Sie gesteht den Kantonen nur noch einen bescheidenen Handlungsspielraum zu. Entsprechend gering ist der Regelungsbedarf für den kantonalen Gesetzgeber. Er konzentriert sich auf den fiskalischen Aspekt. Die Kantone können nach der neuen eidgenössischen Spielbankengesetzgebung bei Kursälen eine kantonale Spielbankenabgabe erheben.

Das Gesetz über die Kurstaalabgabe regelt insbesondere die Erhebung der kantonalen Kurstaalabgabe und die Verwendung der Erträge. Die Erträge werden zu zwei Dritteln bestehenden Spezialfinanzierungen - ein Drittel der Tourismusrechnung sowie je ein Sechstel dem Alkoholzehntel und dem Lotteriefond - und zu einem Drittel dem allgemeinen Staatshaushalt zugewiesen.

Die Standortkantone können zu Standortkonzessionsgesuchen für Spielbanken Stellung nehmen. Diesbezüglich besteht für den kantonalen Gesetzgeber kein Regelungsbedarf. Ferner können die Kantone die Zulassung der echten Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit regeln. Das Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale, das die Verwendung solcher Automaten zum Gegenstand hat, ist auch nach der neuen eidgenössischen Spielbankengesetzgebung bundesrechtskonform, weshalb diesbezüglich auch kein Anpassungsbedarf besteht.

Das Nachtragsgesetz zum Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale ist aufgrund der neuen Spielbankengesetzgebung des Bundes gegenstandslos geworden. Es wird deshalb durch einen allgemeinverbindlichen Grossratsbeschluss aufgehoben. Durch dieses Vorgehen werden die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren, die Zuständigkeiten des Grossen Rates und der Regierung sowie die Volksrechte gewahrt.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe eines Gesetzes über die Kurstaalabgabe sowie eines Grossratsbeschlusses über die Aufhebung des Nachtragsgesetzes zum Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale.

I. Ausgangslage

1. Aufhebung des Spielbankenverbots

Nach Art. 35 Abs. 1 der alten Bundesverfassung (abgekürzt aBV) waren Errichtung und Betrieb von Spielbanken verboten. Vorbehalten blieb die Möglichkeit der Kantonsregierungen, in Kursälen das sogenannte Boulespiel zu bewilligen (Art. 35 Abs. 2 aBV). Diese Bewilligung bedurfte der Genehmigung des Bundesrates (Art. 35 Abs. 4 aBV).

Der Betrieb von (Glücks-) Spielautomaten, die einen Geldgewinn in Aussicht stellten, der ganz oder überwiegend vom Zufall abhing, war nach Art. 1 bis 3 des alten Bundesgesetzes über die Spielbanken (aSR 935.52; abgekürzt altes Spielbankengesetz bzw. aSBG) verboten. Demgegenüber galt ein Spielautomat als erlaubter Geschicklichkeitsspielautomat, wenn der Spielausgang – also der Geldgewinn – in unverkennbarer Weise ganz oder vorwiegend auf Geschicklichkeit beruhte (Art. 3 Abs. 1 aSBG). Die Geldspielautomaten, die nicht unter das Spielbankenverbot fielen, wurden als Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit bezeichnet. Der Entscheid über die Abgrenzung stand nach Art. 3 Abs. 2 aSBG dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (nachfolgend EJPD) zu und erging in Form einer Verfügung (sogenannte Homologation).

Die Kantone konnten auch diese Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit verbieten (Art. 3 und Art. 31 Abs. 2 aBV). Im Kanton St.Gallen sind Spielgeräte, die Geld oder geldwerte Gegenstände als Gewinn abgeben, nach Art. 4 lit. a des Gesetzes über Spielgeräte und Spiellokale (sGS 554.3; abgekürzt Spielgerätegesetz bzw. GSS) seit 1. November 1982 verboten.

Am 7. März 1993 stimmten die Stimmberechtigten – mit 72,4 Prozent Ja-Stimmen gegen 27,6 Prozent Nein-Stimmen – und alle Stände der Aufhebung des Spielbankenverbots und damit einer Änderung der alten Bundesverfassung zu.

2. Genehmigungsmoratorium für Boulespielbewilligungen

Nach der Aufhebung des Spielbankenverbots begannen die Kantone – vorderhand nur in Kursälen mit einer Boulespielbewilligung –, Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit zuzulassen. Es setzte diesbezüglich ein eigentlicher Boom ein: im Jahr 1992 gab es in der Schweiz 15 Kursäle mit Boulespielbewilligung, aber ohne Geldspielautomaten; im Frühjahr 1996 gab es bereits 22 Kursäle mit insgesamt rund 2'000 Geldspielautomaten.

Von dieser Entwicklung beunruhigt, beschloss der Bundesrat am 24. April 1996, bis auf weiteres keine neuen kantonalen Boulespielbewilligungen mehr zu genehmigen. Von diesem Moratorium waren über 20 kantonal erteilte Boulespielbewilligungen betroffen, darunter auch jene von Rorschach und St.Gallen. Um ihre verfassungsmässige Kompetenz weiterhin nutzen zu können, machten die betroffenen Kantone die Verwendung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit nicht mehr von einer Boulespielbewilligung abhängig, so dass reine Automatencasinos – beispielsweise in Herisau und Mendrisio – entstanden.

3. Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz

Der Grosse Rat hiess am 11. Mai 1995 die Motion 42.94.18 „Revision des Spielgerätegesetzes“ gut. Die Regierung wurde beauftragt, *„eine Revision des Spielgerätegesetzes zu unterbreiten, welche die Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit in konzessionierten Casinobetrieben und in bewilligten Kursälen gestattet.“* Am 27. November 1997 erliess der Grosse Rat mit grosser Mehrheit das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz:

- Das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz sieht einerseits eine beschränkte Lockerung des geltenden Geldspielgeräteverbots vor. Geschicklichkeitsspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit, die von der zuständigen Bundesbehörde homologiert sind, sollen unter strengen Voraussetzungen verwendet werden dürfen. Dafür ist eine Bewilligung notwendig. Eine solche Bewilligung kann u.a. erteilt werden, wenn die Bewilligungsinhaberin bzw. der Bewilligungsinhaber im gleichen Gebäude eine vielseitige Unterhaltung auf Dauer anbietet, die geeignet ist, den Tourismus zu fördern (Kursaal-Casino), oder eine Bewilligung zum Betrieb des Boulespiels oder eine entsprechende Konzession nach Bundesrecht hat.
- Andererseits enthält das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz ein Verbot der sogenannten unechten Punktespielgeräte bzw. -automaten (nachfolgend unechte Punktespielautomaten). Unechte Punktespielautomaten bieten gegen Leistung eines Einsatzes ein Glücksspiel an. Als Gewinn stellt der Automat nur einen Punktegewinn in Aussicht, der allenfalls zu Freispielen berechtigt. Die Auszahlung eines Geldgewinns durch den Automaten ist – mangels Auszahlungsmechanismus – nicht möglich. Charakteristisch für solche Automaten ist, dass der Unterhaltungswert und der dafür zu leistende Geldeinsatz in der Regel in einem Missverhältnis stehen. Die unechten Punktespielautomaten fielen nicht direkt unter das alte Spielbankengesetz, weil ihnen vorab das konstitutive Element aller Geldspielautomaten – das Inaussichtstellen eines Geldgewinns – fehlte. Das Bundesamt für Polizeiwesen (nachfolgend BAP) stellte deshalb in insgesamt acht Verfügungen fest, dass das entsprechende Gerät entweder „nicht unter das alte Spielbankengesetz falle“ oder „als Unterhaltungs- bzw. Punktespielapparat zulässig“ sei.

In der Praxis werden diese unechten Punktespielautomaten häufig zum Glücksspiel um Geld missbraucht, indem die Betreiberin bzw. der Betreiber im Anschluss an das Spiel aufgrund einer ausdrücklichen oder konkludenten, gegenüber Dritten geheimgehaltenen Abmachung allfällige Punktegewinne in Geld oder andere vermögenswerte Vorteile umwandelt (vorab Warengewinne, Jetons, Bons). Durch den geschilderten Missbrauch sind die unechten Punktespielautomaten in Konflikt mit dem alten Spielbankengesetz und dem kantonrechtlichen Geldspielgeräteverbot nach Art. 4 lit. a GSS geraten. Deshalb sieht das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz ein gesetzliches Verbot dieser unechten Punktespielautomaten vor.

Das Referendumskomitee „Mensch vor Profit“ ergriff gegen das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz erfolgreich das Referendum. Die Regierung setzte am 24. Februar 1998 den Termin für die Durchführung der Volksabstimmung auf 7. Juni 1998 fest.

4. Eidgenössische Verordnung über die Geldspielautomaten

Der Bundesrat wertete die Entstehung kantonaler Automatencasinos als Präjudizierung der künftigen Spielbankengesetzgebung des Bundes. Ohne vorgängige Anhörung der Kantone erliess er am 22. April 1998 die Geldspielautomatenverordnung, die er gleichentags in Kraft setzte. Die Geldspielautomatenverordnung regelte die Qualifikation von Geldspielautomaten und Jackpotsystemen und definierte die Glücks- und Geschicklichkeitsspielautomaten neu. Ob ein Geldspielgerät als Glücksspielgerät galt und damit verboten war oder ob es ein Geschicklichkeitsspielgerät war und damit von den Kantonen zugelassen werden konnte, entschied das EJPD. Die bisher als Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit homologierten Gerätetypen genügten den neuen Anforderungen nicht mehr und galten als verbotene Glücksspielautomaten. Die bisherigen Homologationen verloren ihre Gültigkeit. Aufgrund des Umstands, dass die acht unechten Punktespielautomaten durch das EJPD nicht als Geldspielautomaten homologiert wurden – sie wurden als *„zulässige, nicht dem alten Spielbankengesetz unterstehende Unterhaltungs- bzw. Punktespielapparate“* bezeichnet –, fand die Geldspielautomatenverordnung und die damit geänderte Homologationspraxis auf diese Automaten keine Anwendung. Dennoch wurde das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz aufgrund der Geldspielautomatenverordnung weitestgehend obsolet, da zu bezweifeln ist, ob die neuerechtlich

homologierten Geschicklichkeitsspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in kantonalen Automaten-casinos überhaupt wirtschaftlich betrieben werden können. Vielmehr ist davon auszugehen, dass potentielle Betreiberinnen und Betreiber kaum ein wirtschaftliches Interesse haben werden, ein kantonales Automatencasino mit derartigen Automaten zu eröffnen.

Die Regierung sah sich deshalb gezwungen, die auf 7. Juni 1998 angesetzte Volksabstimmung über das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz auf unbestimmte Zeit zu verschieben. Gleichzeitig lud sie das Volkswirtschaftsdepartement ein, beim EJPD eine Lockerung der Geldspielautomatenverordnung zu erwirken. Die zahlreichen Interventionen der Regierung und des Volkswirtschaftsdepartementes sowie der st.gallischen Mitglieder der Bundesversammlung beim damaligen Vorsteher des EJPD und beim BAP blieben indessen erfolglos. Ebenso erfolglos verliefen entsprechende Verhandlungen anderer Kantone (z.B. Kantone Graubünden, Tessin, Ob- und Nidwalden, Schaffhausen, Waadt und Thurgau).

5. 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). Das Spielbankengesetz führt die infolge der Geldspielautomatenverordnung geänderte Homologationspraxis weiter. Nach Art. 60 SBG werden die bisher betriebenen und nach der bisherigen Praxis homologierten Geschicklichkeits-Geldspielautomaten den Glücksspielen zugerechnet. 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. Damit war gleichzeitig die Gültigkeitsdauer der Geldspielautomatenverordnung beendet (Art. 13 Abs. 2 GSAV).

Die acht unechten Punktespielautomaten fallen aufgrund des Wortlauts nicht unmittelbar unter die Übergangsregelung von Art. 60 SBG, da sie – wie bereits erwähnt – nicht als Geschicklichkeits-Geldspielautomaten homologiert wurden. Sie werden aber nach Ansicht des Bundes von den Definitionen des Spielbankengesetzes erfasst und sollten deshalb gestützt auf Art. 4 Abs. 1 SBG – als Glücksspielautomaten – sofort mit dessen Inkrafttreten ausserhalb von konzessionierten Spielbanken verboten sein. Infolgedessen widerrief das EJPD am 21. Dezember 1999 die erteilten acht Feststellungsverfügungen für unechte Punktespielautomaten. Für jene unechten Punktespielautomaten, die zu diesem Zeitpunkt bereits in Betrieb standen, wurde zur Beseitigung eine Übergangsfrist bis 31. März 2000 vorgesehen. Diese Widerrufsverfügungen wurden mit Verwaltungsgerichtsbeschwerden beim Bundesgericht angefochten.

II. Kernpunkte der neuen eidgenössischen Spielbankengesetzgebung

1. Begriff der Spielbank

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

- Grand 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.

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

	Grand 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 1: Unterschiedliches Spielangebot bei Grand Casinos und Kursälen

	Grand 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 1'000-fache des Einsatzes (allfällige Jackpotgewinne nicht eingeschlossen) und der Kredit- oder Gewinnspeicher auf Fr. 200.-- begrenzt (Art. 52 VSBG).
Jackpotsysteme	Die Jackpotohöhe ist nicht begrenzt (Art. 53 Abs. 1 VSBG).	Die Jackpotohöhe ist auf Fr. 100'000.-- begrenzt (Art. 53 Abs. 2 VSBG).

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

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 lebensfähige Spielbanken, die volks- und regionalpolitischen Nutzen bringen und optimale Steuererträge abwerfen, einen sicheren Spielbetrieb gewährleisten, die Geldwäsche- rei verhindern und sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebs vorbeugen. Nach den Leitlinien beabsichtigt der Bundesrat, gesamtschweizerisch 4 bis 8 Grand Casinos und 15 bis 20 Kursäle (insgesamt 20 bis 25 Spielbanken) zu konzessionieren, wobei für die „Spielbanken- region Ostschweiz“ – umfassend die Kantone St.Gallen, Thurgau, Glarus, Appenzell I.Rh. und Appenzell A.Rh. – 0 bis 1 Grand Casino und 1 bis 3 Kursäle (insgesamt 2 bis 3 Spielbanken) vorgesehen sind. Grand Casinos sollen vor allem in Agglomerationsgebieten – namentlich auch im grenznahen Raum – liegen, Kursäle demgegenüber zum grösseren Teil in klassischen Tourismusstationen. In einem gemeinsamen Schreiben an die Vorsteherin des EJPD vom 19. Juli 2000 verlangten die in der „Spielbankenregion Ostschweiz“ liegenden VDK Ost-Kan- tone St.Gallen, Thurgau, Glarus, Appenzell I.Rh. und Appenzell A.Rh. indessen, die „Spiel- bankenregion Ostschweiz“ sei mit einer ausreichenden, über die bundesrätlichen Leitlinien hinausgehenden Zahl von mindestens einem Grand Casino und mindestens vier Kursälen (insgesamt mindestens fünf Spielbanken) zu berücksichtigen.

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 obliegen der Eidgenössischen Spielbankenkommission (nachfolgend Spielbankenkommission). Der Bundesrat wird die Konzessionsentscheide 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 eintreffen, 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 ein Jahr nach Ablauf der sechsmonatigen Einreichungsfrist, d.h. bis 30. September 2001, dem Bundesrat ihre Anträge zum Entscheid über die rechtzeitig eingereichten Gesuche vorlegen.

- Gesuche, die nach dem 30. September 2000 gestellt werden, 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 Art. 13 Abs. 1 lit. a SBG der Standortkanton und die Standortgemeinde zur Stellungnahme zu Standortkonzessionsgesuchen für Spielbanken berechtigt. Eine Standortkonzession kann nur erteilt werden, wenn der Standortkanton und die Standortgemeinde dies befürworten.

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).

III. Regelungsbedarf

Die Gesetzgebung über Glücksspiele sowie über Errichtung und Betrieb von Spielbanken ist Sache des Bundes (Art. 106 der Bundesverfassung, SR 101; abgekürzt BV). 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 und enthält keinen eigentlichen Gesetzgebungs- oder Vollzugsauftrag an die Kantone. Sie gesteht den Kantonen vielmehr nur noch einen bescheidenen Handlungsspielraum zu:

- Die Kantone können gestützt auf Art. 43 Abs. 1 SBG bei Kursälen – nicht aber bei Grand Casinos – eine gleichartige kantonale Abgabe (nachfolgend *kantonale Kursaalabgabe*) erheben. Die zur Erhebung der kantonalen Kursaalabgabe nötigen abgaberechtlichen Grundlagen sind zu schaffen.
- Die Standortkantone können nach Art. 13 Abs. 1 lit. 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). Das Spielgerätegesetz ist aber auch nach der neuen eidgenössischen Spielbankengesetzgebung bundesrechtskonform, weshalb diesbezüglich kein kantonaler Anpassungsbedarf besteht.

Das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz ist aufgrund der neuen Spielbankengesetzgebung des Bundes sowohl mit Blick auf die Zulassung kantonaler Kursaal-Casinos mit Geschicklichkeitsspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit als auch bezüglich des Verbotes der unechten Punktespielautomaten gegenstandslos geworden. Es ist deshalb durch einen allgemeinverbindlichen Grossratsbeschluss aufzuheben.

IV. Erhebung einer kantonalen Kursaalabgabe

1. Spielbankenabgabe des Bundes

Der Bund erhebt gestützt auf Art. 40 Abs. 1 SBG und Art. 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 Bruttospielertrags, nicht aber die Trinkgelder (Art. 75 Abs. 2 und 3 VSBG). Der Abgabesatz beträgt mindestens 40 Prozent und höchstens 80 Prozent des Bruttospielertrags (Art. 41 Abs. 3 SBG). Auf der Basis eines progressiven Abgabemodells legte der Bundesrat die Abgabesätze für Grand Casinos und Kursäle wie folgt fest:

- Der Basisabgabesatz beträgt bei Grand Casinos 40 Prozent des Bruttospielertrags. Er wird auf Bruttospielerträgen bis 20 Mio. 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 Bruttospielertrags. Er wird auf Bruttospielerträgen bis 10 Mio. Franken erhoben. Je weitere Million Franken Bruttospielertrag steigt der Grenzabgabesatz um 1 Prozent bis zum Höchstsatz von 80 Prozent (Art. 80 VSBG).

2. Kantonale Kursaalabgabe

Nach Art. 43 Abs. 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 10 Mio. Franken und höchstens 32 Prozent (40 Prozent von 80 Prozent) bei Bruttospielerträgen ab 50 Mio. 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. Das Legalitätsprinzip verlangt, dass die Grundlage und die nähere Ausgestaltung einer kantonalen Abgabe mit Steuercharakter in einem formellen Gesetz festgelegt werden. Insbesondere können der Gegenstand der Besteuerung, die Bemessungsgrundlage, die Bemessungsmethode und die maximale Höhe der Abgabe nach der Praxis des Bundesgerichtes nicht in einer Verordnung geregelt werden. Eine formell-gesetzliche Regelung ist ferner nötig, falls die entsprechenden Erträge zweckgebunden verwendet werden sollen, da nach Art. 51 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) eine Spezialfinanzierung – eine solche entsteht durch die Bindung staatlicher Mittel an einen bestimmten Zweck – einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

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. Es liegt deshalb auf der Hand, dass der Kanton von dieser Besteuerungskompetenz Gebrauch macht.

2.1. Ausmass der Erträge

Wird auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen mindestens ein Kursaal konzessioniert, ergeben sich – neben den Einnahmen aus den ordentlichen Steuern auf Gewinn und Kapital – aus der Erhebung der kantonalen Kursaalabgabe für den Staat zusätzliche Einnahmen. Welche Erträge der Staat daraus zu lösen vermag, kann derzeit nicht verlässlich gesagt werden, da zu viele unbekannte Parameter bestehen. So sind die zu erwartenden Bruttospielerträge der Kursäle insbesondere von der Zahl der durch den Bundesrat tatsächlich erteilten Konzessionen, der geografischen Verteilung der Spielbanken, der Attraktivität der Spielbanken (vorab in Bezug auf vergleichbare ausländische Betriebe) usw. abhängig.

Bei einem Kursaal auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen ist - unter Annahme eines bestimmten Bruttospielertrags - mit folgenden Erträgen aus der kantonalen Kursaalabgabe zu rechnen:

Bruttospielertrag	kantonale Spielbankenabgabe	Ertrag
5 Mio. Franken	16 Prozent	0,8 Mio. Franken
10 Mio. Franken	16 Prozent	1,6 Mio. Franken
20 Mio. Franken	20 Prozent	4 Mio. Franken
30 Mio. Franken	24 Prozent	7,2 Mio. Franken

Tabelle 3: Jährliche Erträge aus der *kantonalen Spielbankenabgabe*

Für jeden weiteren Kursaal auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen vervielfachen sich die Erträge entsprechend.

2.2. Verwendung der Erträge

Die Erträge aus der kantonalen Kursaalabgabe sollen zu zwei Dritteln den bestehenden Spezialfinanzierungen Tourismusrechnung, Alkoholzehntel und Lotteriefond sowie zu einem Drittel dem allgemeinen Staatshaushalt zugewiesen werden.

2.2.1. Zweckbindung zugunsten der Spezialfinanzierung Tourismusrechnung

Ein Drittel der Erträge wird der Spezialfinanzierung Tourismusrechnung zugeführt, die in Art. 11 des Tourismusgesetzes (sGS 575.1; abgekürzt TourG) verankert ist. Nach Art. 11 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 ff. TourG werden die Mittel der Tourismusrechnung für Beiträge an Leistungen im Tourismusmarketing verwendet. Beitragsberechtigt sind Tourismusorganisationen mit wenigstens regionaler Bedeutung. Der Zusammenhang zwischen den Erträgen aus der kantonalen Kursaalabgabe und der Tourismusförderung ergibt sich daraus, dass das Glücksspiel eine attraktive Erweiterung des touristischen Angebots der Standortregion darstellt. Die bevorzugte Behandlung der Tourismusrechnung rechtfertigt sich einerseits dadurch, dass Kursäle nach den bundesrätlichen „Leitlinien vom 23. Dezember 1999 für die Konzessionspolitik und das Konzessionsverfahren betreffend Spielbanken“ zum grösseren Teil in klassischen Tourismusstationen liegen werden und die eidgenössische Spielbankengesetzgebung den Tourismus fördern soll (Art. 2 Abs. 2 SBG). Andererseits sollen von den zusätzlichen Mitteln in die Tourismusrechnung – im Sinn der gegenseitigen Solidarität – auch Regionen profitieren, die über keine Kursäle verfügen und mangels eines solchen Publikumsmagneten in einem besonderen Mass auf andere Werbeeinnahmen angewiesen sind. Schliesslich kann durch die Zuführung weiterer Mittel in die Tourismusrechnung das Tourismusmarketing für die Träger anderer Angebote wirksam unterstützt werden.

2.2.2. Zweckbindung zugunsten der Spezialfinanzierung Alkoholzehntel

Der Spezialfinanzierung Alkoholzehntel wird ein Sechstel der Erträge zugewiesen. Diese Spezialfinanzierung hat ihre Grundlage im eidgenössischen Alkoholgesetz (SR 680; abgekürzt AlkG). Nach Art. 44 Abs. 2 AlkG geht der Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung zu 90 Prozent an den Bund und zu 10 Prozent an die Kantone (Alkoholzehntel). Nach Art. 45 Abs. 2 AlkG ist der Anteil der Kantone zur Bekämpfung des Alkoholismus, des Suchtmittel-, Betäubungsmittel- und Medikamentenmissbrauchs in ihren Ursachen und Wirkungen zu verwenden.

Kantonal ist die Verwendung des Alkoholzehntels im Suchtgesetz (sGS 311.2; abgekürzt SuG) geregelt. Nach Art. 14 Abs. 1 SuG werden der dem Staat zustehende Anteil am Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung und weitere Mittel mit entsprechender Zweckbindung für Massnahmen der Suchtprävention und der Suchthilfe sowie für die Behandlung Suchtkranker in Einrichtungen der stationären Suchthilfe verwendet. Zwischen der Sozialschädlichkeit des Glücksspiels und dem Verwendungszweck des Alkoholzehntels besteht deshalb ein enger Zusammenhang, der es rechtfertigt, einen Teil der Erträge aus der kantonalen Kursaalabgabe dem Alkoholzehntel zuzuführen. Dadurch wird die bereits in der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung verankerte Zielsetzung des Sozialkonzepts bzw. des Sozialschutzes unterstützt (vgl. Art. 14 SBG i.V.m. Art. 35 ff. VSBG).

2.2.3. Zweckbindung zugunsten der Spezialfinanzierung Lotteriefond

Der Spezialfinanzierung Lotteriefond wird ebenfalls ein Sechstel der Erträge zugeführt. Über diese Spezialfinanzierung wird der Anteil des Kantons St.Gallen am Reinertrag der Lotterien verwaltet. Nach Art. 7 Abs. 1 der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (sGS 455.15) sind die Erträge – entsprechend Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (SR 935.51), wonach Lotterien gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienen – ausschliesslich gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken zuzuwenden. Der Grund für die Zweckbindung der Erträge aus der kantonalen Kursaalabgabe liegt in der Gefahr der Konkurrenzierung der Lotterie durch die Spielbanken und einem damit verbundenen möglichen Rückgang der verfügbaren Mittel aus dem Lotteriefond. Der Teil der Erträge aus der kantonalen Kursaalabgabe, der dem Lotteriefond zugeführt wird, soll demnach eine breite Verwendung für gemeinnützige und wohltätige Zwecke finden.

2.2.4. Zuweisung an den allgemeinen Staatshaushalt

Ein Drittel der Erträge wird dem allgemeinen Staatshaushalt zugewiesen. Dies ist deshalb angezeigt, weil die im Zusammenhang mit der Veranlagung und dem Bezug der kantonalen Kursaalabgabe – bei einer Übertragung von Veranlagung und Bezug an die Spielbankenkommission sind derselben für die in Anspruch genommenen Dienstleistungen Entschädigungen zu leisten – anfallenden Aufwendungen aus dem allgemeinen Staatshaushalt gedeckt werden.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass andere Kantone – beispielsweise die Kantone Appenzell A.Rh., Thurgau und Graubünden – die Erträge aus der kantonalen Kursaalabgabe vollumfänglich dem allgemeinen Staatshaushalt zuweisen.

2.3. Formell-gesetzliche Regelung

Der Bundesgesetzgeber hat zwar die kantonale Kursaalabgabe als Anteil an der bundesrechtlichen Spielbankenabgabe ausgestaltet, den Kantonen aber nicht die Möglichkeit eingeräumt, den Anteil einfach beim Bund zu beziehen (oder nicht). Vielmehr setzt die Formulierung im Spielbankengesetz eine eigenständige Abgabbeerhebung durch die Kantone voraus. Die kantonale Kursaalabgabe bedarf daher aufgrund des Legalitätsprinzips (kantonale Abgabe mit Steuercharakter) und zusätzlich aufgrund der teilweisen Zweckbindung der Erträge (Art. 51 StVG) einer formell-gesetzlichen Regelung.

2.4. Ausgestaltung der Abgabe

Das Gesetz über die Kursaalabgabe hat die Erhebung einer kantonalen Kursaalabgabe nach der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung und die Verwendung der Erträge zum Gegenstand (Art. 1 und 6 des Entwurfes).

Die kantonale Kursaalabgabe wird – neben den ordentlichen Steuern auf Gewinn und Kapital – gestützt auf die bundesrechtliche Ermächtigung (Art. 43 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 SBG) erhoben. Leistungspflichtig ist die Konzessionärin bzw. der Konzessionär eines Kursaals, bei der bzw. dem der (Brutto-) Spielertrag teilweise oder ganz anfällt bzw. von dem der Bund die Abgabe erhebt (Art. 2 des Entwurfes).

Bemessen wird die kantonale Kursaalabgabe nach der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung. Sie entspricht dem danach höchstzulässigen Betrag (Art. 43 SBG: 40 Prozent der dem Bund auf dem Bruttospielertrag zustehenden Spielbankenabgaben; Art. 3 des Entwurfes).

Die Regierung regelt Veranlagung und Bezug der kantonalen Kursaalabgabe durch Verordnung. Sie kann Veranlagung und Bezug nach den Bestimmungen der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung (Art. 44 f. SBG und Art. 84 ff. VSBG) der Spielbankenkommission übertragen (Art. 44 Abs. 2 SBG und Art. 89 VSBG; Art. 4 des Entwurfes). Massgebend für den diesbezüglichen Entscheid wird die Entschädigung sein, die von der Spielbankenkommission für die in Anspruch genommenen Dienstleistungen verlangt werden wird.

Die kantonale Kursaalabgabe ist als Steuer zu qualifizieren. Eine Gleichstellung mit anderen kantonalrechtlich steuerpflichtigen Personen rechtfertigt daher für den Rechtsschutz, für die Änderung rechtskräftiger Verfügungen und Entscheide sowie für die Strafbarkeit ein sachgemässes Abstellen auf das Steuergesetz (sGS 811.1). Mit dem Verweis auf eine sachgemässe Anwendung kann die Anwendung des kantonalen Steuerrechts, wenn es zu ungeeigneten, nicht sinnvollen Resultaten führen würde, verhindert werden (Art. 5 des Entwurfes).

V. Stellungnahme zu Standortkonzessionsgesuchen für Spielbanken

1. Grundsatz

Der Standortkanton und die Standortgemeinde sind zur Stellungnahme zu Standortkonzessionsgesuchen für Spielbanken berechtigt (Art. 13 Abs. 1 lit. a SBG). Der Standortkanton und die Standortgemeinde haben diesbezüglich je ein eigenständiges Vetorecht. Eine Standortkonzession kann nur erteilt werden, wenn Standortkanton und Standortgemeinde dies befürworten.

2. Bestehende Vorschriften

Die Spielbankenkommission unterbreitet das Gesuch um eine Standortkonzession dem Standortkanton – unter Ansetzung einer Frist – zur Stellungnahme (Art. 7 Abs. 1 VSBG). Der Standortkanton koordiniert das Verfahren mit der Standortgemeinde, wobei sich das Verfahren zur Erteilung der Zustimmung für die Standortkonzession nach kantonalem Recht richtet (Art. 7 Abs. 2 VSBG). Die Zuständigkeit zur Abgabe der Stellungnahme des Standortkantons liegt bei der Regierung (Art. 17 Abs. 1 StVG). Die entsprechende Zuständigkeit der Standortgemeinde bestimmt sich nach dem Gemeindegesetz (sGS 151.2) sowie den jeweiligen Gemeindeordnungen und kommunalen Reglementen. Der Standortkanton wird der Standortgemeinde auch eine Frist ansetzen, innert der diese dem Standortkanton ihre Stellungnahme zuzustellen hat. Eine Standortkonzession kann erst erteilt werden, wenn die Zustimmung des Standortkantons und der Standortgemeinde vorliegt (Art. 7 Abs. 3 VSBG). Der Standortkanton und die Standortgemeinde haben sich in ihren Stellungnahmen zu Standortkonzessionsgesuchen für Spielbanken grundsätzlich nach den vom Spielbankengesetz und der Spielbankenverordnung vorgegebenen Kriterien zu richten.

3. Regelungsbedarf

Nach den vorstehend gemachten Ausführungen besteht mit Blick auf die vom Standortkanton und von der Standortgemeinde abzugebenden Stellungnahmen zu Standortkonzessionsgesuchen für Spielbanken kein Regelungsbedarf für den kantonalen Gesetzgeber.

VI. Bundesrechtskonformität des Spielgerätegesetzes

1. Abgrenzung von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen

Die eidgenössische Spielbankengesetzgebung unterscheidet automatisierte und nicht automatisierte Glücks- und Geschicklichkeitsspiele. Die Abgrenzung obliegt dem Bund bzw. der Spielbankenkommission (Art. 3 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 3 SBG i.V.m. Art. 57 ff. VSBG).

Der automatisierte und nicht-automatisierte Glücksspielbereich – nach Art. 4 Abs. 1 SBG dürfen Glücksspiele nur in konzessionierten Spielbanken angeboten werden – liegt in der alleinigen Kompetenz des Bundes, wobei die bisher betriebenen und nach der bisherigen Praxis homologierten Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit den Glücksspielen zugeordnet werden (Art. 60 SBG).

Die Zulassung von echten Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit bleibt demgegenüber der kantonalen Gesetzgebung vorbehalten (Art. 106 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 3 Abs. 4 SBG). Diese Restkompetenz der Kantone ist aber faktisch bedeutungslos, da bei solchen neu rechtlich homologierten Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit die Ausschüttung eines Gewinns tatsächlich von der Geschicklichkeit – nicht vom Glück – der Spielerin bzw. des Spielers abhängt, weswegen eine für Kundinnen und Kunden interessante Gewinnausschüttung der Betreiberin bzw. dem Betreiber wohl eher Verlust als Gewinn eintragen dürfte. Derzeit werden solche Geräte nirgends auf der Welt betrieben.

2. Geltungsbereich des Spielgerätegesetzes

Das Spielgerätegesetz regelt die Verwendung von Spielgeräten – als solche gelten Apparate und Einrichtungen für Unterhaltungs- oder Geschicklichkeitsspiele – und den Betrieb von Spiellokalen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GSS). Es regelt somit jene Spielgeräte, die nach der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung als echte Geschicklichkeitsspielautomaten gelten. Die Verwendung solcher Spielgeräte ist nach Art. 4 lit. a GSS verboten, wenn sie Geld oder geldwerte Gegenstände als Gewinn abgeben. Dieses Verbot der Unterhaltungs- bzw. Geschicklichkeitsspielgeräte verbleibt in der Zuständigkeit des Kantons. Eine Lockerung des Verbots ist nicht angezeigt. Vielmehr gebieten der Schutz des Publikums, insbesondere sozial benachteiligter und labiler Personen vor Verlusten, und die Eindämmung der Kleinkriminalität (Plünderung der Spielgeräte) die Aufrechterhaltung des Verbots. Ein solches Verbot erleichtert die Kontrolle dahingehend, dass Glücks- und Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit ausschliesslich in konzessionierten Spielbanken zulässig sind. Darüber hinaus dürfen nach der bisherigen Praxis homologierte Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit, die nach der neuen eidgenössischen Spielbankengesetzgebung als Glücksspielautomaten gelten, und neurechtlich homologierte Glücksspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit ohnehin nur noch in eidgenössisch konzessionierten Spielbanken betrieben werden.

Nach Art. 13 GSS erhebt die politische Gemeinde für den Betrieb eines Spiellokals eine jährliche Abgabe von Fr. 400.-- je (Geschicklichkeits-) Spielgerät. Die Festsetzung einer höheren Abgabe je Spielgerät rechtfertigt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht, da es sich bei den Spielgeräten um echte Geschicklichkeitsspielautomaten handelt und die Abgabe von Geld oder geldwerten Gegenständen als Gewinn nach Art. 4 lit. a GSS verboten ist.

3. Anpassungsbedarf

Aufgrund der vorstehend gemachten Ausführungen besteht mit Blick auf das auch nach der neuen eidgenössischen Spielbankengesetzgebung bundesrechtskonforme Spielgerätegesetz kein kantonaler Anpassungsbedarf.

VII. Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz

1. Auswirkungen der Geldspielautomatenverordnung und der neuen eidgenössischen Spielbankengesetzgebung auf das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz

Hauptgegenstand des Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz bildet die Zulassung von kantonalen Kursaal-Casinos mit Geschicklichkeitsspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit. Daneben ist ein Verbot der unechten Punktespielautomaten vorgesehen. Die mit der Geldspielautomatenverordnung und der neuen eidgenössischen Spielbankengesetzgebung geänderte Homologationspraxis hat weitgehende Auswirkungen auf die Anwendbarkeit des Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz:

1.1. Kantonale Kursaal-Casinos

1.1.1. Altrechtlich homologierte Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit

Die Bewilligung von kantonalen Kursaal-Casinos mit altrechtlich homologierten Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit ist durch das Bundesrecht – nach Art. 60 Abs. 1 SBG gelten altrechtlich homologierte Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit als Glücksspielautomaten – abschliessend geregelt. Kantonale Bewilligungen sind unzulässig geworden. Das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz entfaltet somit in Bezug auf die Zulassung von kantonalen Kursaal-Casinos mit altrechtlich homologierten Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit keine Wirkung.

1.1.2. Neurechtlich homologierte Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit

In den vom Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz vorgesehenen kantonalen Kursaal-Casinos könnten nur echte Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit, d.h. neurechtlich homologierte Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit, betrieben werden. Bei neurechtlich homologierten Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit hängt die Ausschüttung eines Gewinns tatsächlich von der Geschicklichkeit – nicht vom Glück – der Spielerin bzw. des Spielers ab. Derzeit werden solche Geräte nirgends auf der Welt betrieben. Obwohl die Branche sehr innovativ ist, ist zu bezweifeln, ob solche Spielautomaten in kantonalen Kursaal-Casinos in grossem Umfang wirtschaftlich betrieben werden könnten. Einerseits wird der Bund eine Konkurrenzierung der künftigen Spielbanken verhindern; andererseits sind Spielautomaten, bei denen der Gewinn tatsächlich von der Geschicklichkeit der Spielerin bzw. des Spielers abhängt, für die Anbieterin bzw. den Anbieter – zumindest nach heutigem Kenntnisstand, zumal im Kanton St.Gallen Geschicklichkeitsspielautomaten kein Geld oder geldwerte Gegenstände als Gewinn abgeben dürfen (Art. 4 lit. a GSS) – kein Geschäft, weshalb kein wirtschaftliches Interesse an dieser Art von Spielautomaten besteht. Das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz ist somit auch hinsichtlich der Zulassung von kantonalen Kursaal-Casinos mit neurechtlich homologierten Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit obsolet.

1.2. Verbot von unechten Punktespielautomaten

1.2.1. Neue unechte Punktespielautomaten

Die neuen unechten Punktespielautomaten werden von den Definitionen des Spielbankengesetzes erfasst und sollten mit dessen Inkrafttreten ausserhalb von konzessionierten Spielbanken verboten sein (BBl 1997 III, 169; Art. 3 SBG). Künftig werden die meisten Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit als Glücksspielautomaten qualifiziert. Das im Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz vorgesehene Verbot ist somit in Bezug auf neue unechte Punktespielautomaten obsolet.

1.2.2. Alte unechte Punktespielautomaten

Die vom BAP bis anhin erlassenen acht Feststellungsverfügungen für unechte Punktespielautomaten fallen aufgrund des Wortlauts nicht unmittelbar unter die Übergangsregelung von Art. 60 SBG, da sie nicht als Geschicklichkeits-Geldspielautomaten homologiert wurden. Diese alten unechten Punktespielautomaten werden aber nach Ansicht des Bundes von den Definitionen des Spielbankengesetzes erfasst und sollten deshalb gestützt auf Art. 4 Abs. 1 SBG – als Glücksspielautomaten – sofort mit dessen Inkrafttreten ausserhalb von konzessionierten Spielbanken verboten sein. Infolgedessen widerrief das EJPD am 21. Dezember 1999 die erteilten acht Feststellungsverfügungen für unechte Punktespielautomaten mit sofortiger Wirkung. Mit dem Widerruf wurde nur die Feststellung aufgehoben, wonach die Automaten nicht unter das alte Spielbankengesetz fielen. Eine Qualifikation, ob es sich dabei um einen Glücks- oder Geschicklichkeitsspielautomaten handelt, wurde mit dem Widerruf nicht verbunden. Für unechte Punktespielautomaten, die am 21. Dezember 1999 bereits in Betrieb standen, wurde zur Beseitigung der Automaten eine Übergangsfrist bis 31. März 2000 vorgesehen.

Diese Widerrufsverfügungen wurden von den Automatenherstellern mit Verwaltungsgerichtsbeschwerden beim Bundesgericht angefochten. Mit Entscheid vom 17. März 2000 erkannte das Bundesgericht den Verwaltungsgerichtsbeschwerden hinsichtlich der bereits aufgestellten unechten Punktespielautomaten aufschiebende Wirkung zu.

Mit Entscheid vom 7. Juli 2000 führte das Bundesgericht aus, es sei nicht zu beurteilen, ob es sich bei den in Frage stehenden, alten unechten Punktespielautomaten um Glücks- oder Geschicklichkeitsspielautomaten handle. Diesbezüglich hätten die Betreiber die Möglichkeit, bei der Spielbankenkommission entsprechende Entscheidungen einzuholen (Art. 61 VSBG). Das

Bundesgericht stellte aber fest, dass die (acht) alten unechten Punktespielautomaten als unter das Spielbankengesetz fallende Geldspielautomaten zu qualifizieren seien (Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 SBG) und unter die Übergangsregelung von Art. 60 SBG fallen würden. Dies habe zur Folge, dass sie grundsätzlich ausserhalb von konzessionierten Spielbanken nicht mehr zulässig seien, vorbehalten eine allfällige Qualifikation als Geschicklichkeitsspielautomat durch die Spielbankenkommission (Art. 60 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 SBG).

Nach Art. 60 Abs. 2 SBG können die Kantone während einer Übergangsfrist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Spielbankengesetzes, d.h. bis 31. März 2005, in Restaurants und anderen Lokalen den Weiterbetrieb von je höchstens fünf Automaten nach Art. 60 Abs. 1 SBG zu lassen, soweit diese vor 1. November 1997 in Betrieb standen. Die Kantone sind demnach berechtigt, nicht aber verpflichtet, in dem in Art. 60 Abs. 2 SBG vorgesehenen Rahmen den Weiterbetrieb von vom Bund früher zugelassenen Automaten zu gestatten. Die Kantone haben dabei aber zu berücksichtigen, dass die in Frage stehenden, alten unechten Punktespielautomaten richtigerweise als Geldspielautomaten zu betrachten sind. Die Verwendung der alten unechten Punktespielautomaten – es handelt sich dabei um Geldspielautomaten, die Geld oder geldwerte Gegenstände als Gewinn abgeben – ist im Kanton St.Gallen indessen aufgrund des kantonrechtlichen Geldspielgeräteverbots nach Art. 4 lit. a GSS nicht erlaubt. Das im NG zum Spielgerätegesetz vorgesehene Verbot ist somit in Bezug auf alte unechte Punktespielautomaten gegenstandslos.

1.3. Gegenstandslosigkeit des Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz aufgrund der zwischenzeitlich geänderten eidgenössischen Spielbankengesetzgebung bzw. Homologationspraxis von Spielautomaten vollständig gegenstandslos geworden ist. Eine sinnvolle Anwendung auf neurechtlich homologierte Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit ist nicht erkennbar. Das überholte Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz ist deshalb durch einen allgemeinverbindlichen Grossratsbeschluss aufzuheben.

2. Aufhebung des Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz

Der Grosse Rat hat das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz mit der Absicht erlassen, kantonale Automaten-Casinos zuzulassen. Die Revisionsvorlage wurde durch die Entwicklungen auf Bundesebene überholt. Das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz kann seinen Zweck nicht mehr erfüllen und ist obsolet. Eine Inkraftsetzung des Erlasses, die wegen der pendenten Volksabstimmung noch nicht erfolgte, macht keinen Sinn mehr. Der Grosse Rat soll das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz daher durch den vorliegenden, allgemeinverbindlichen Grossratsbeschluss formell aufheben.

Verfahrensmässig stellt sich die Frage, ob der Grosse Rat auf eine Vorlage zurückkommen kann, die aufgrund des gültig zustande gekommenen Referendums beim Souverän liegt. Die einschlägigen kantonalen Erlasse geben auf die Frage keine explizite Antwort, weil diese ausserordentliche Verfahrenskonstellation nicht geregelt ist (Verfassung des Kantons St.Gallen [sGS 111.1], Gesetz über die Gesetzessammlung und das Amtsblatt [sGS 0.1], Gesetz über Referendum und Initiative [sGS 125.1; abgekürzt RIG], Gesetz über die Urnenabstimmung [sGS 125.3], Grossratsreglement [sGS 131.11] und StVG). Die Frage ist daher nach den Regeln der Lückenfüllung zu beantworten (Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, 1998, N. 191 ff.; Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Auflage, 1998, N. 115 ff.).

Wenn sich gegen eine vom Grossen Rat verabschiedete Vorlage über das Referendum Opposition formiert, ist es die Zuständigkeit des Souveräns, über Annahme oder Ablehnung der Vorlage zu entscheiden. Es kann nicht angehen, dass der Grosse Rat den Entscheid durch ein Rückkommen auf die Vorlage vorwegnimmt.

Vorliegend kann die Vorlage, d.h. das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz, indessen gar keine Wirkung entfalten, weil das übergeordnete Bundesrecht den fraglichen Rechtsetzungsbe- reich zwischenzeitlich abschliessend und im ausschliessenden Sinn besetzt. Das Nachtrags- gesetz zum Spielgerätegesetz ist in seiner Intention, kantonale Automaten-Casinos zuzulas- sen, bundesrechtswidrig, weil es den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts verletzt. Der kantonale Souverän hat demnach bezüglich des Nachtrags keine materielle Ge- staltungsfreiheit mehr.

Wenn der Grosse Rat das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz ohne Durchführung der Volksabstimmung aufhebt, trifft er nicht anstelle des Souveräns einen materiellen Entscheid über die Annahme oder Ablehnung der Vorlage. Die Aufhebung ist lediglich der formelle Nach- vollzug der durch den Bundesgesetzgeber bereits entschiedenen Frage, dass das Nachtrags- gesetz zum Spielgerätegesetz seinen Zweck, kantonale Automaten-Casinos zuzulassen, nicht mehr erfüllen kann. In dem Sinn geht es darum, die Durchführung einer unsinnigen Volksab- stimmung über ein mittlerweile bundesrechtswidrig gewordenes Gesetz zu vermeiden. Dies ist nicht nur ein Gebot der Verfahrensökonomie. Vielmehr wäre für die Stimmberechtigten weder einsichtig noch zumutbar, dass sie zu einer Frage Stellung nehmen sollen, die anderweitig be- reits abschliessend entschieden ist. Eine solche Volksabstimmung müsste der Souverän als Farce empfinden. Demnach ist die Aufhebung der Vorlage durch einen allgemeinverbindlichen Grossratsbeschluss auch staatspolitisch geboten. Sie beschneidet keine Rechte oder Gestal- tungsmöglichkeiten des Souveräns, sondern sie ist Ausdruck davon, dass der Grosse Rat die Volksrechte in ihrem materiellen Gehalt ernst nimmt.

VIII. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

In Bezug auf die Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Gesetzes über die Kursaalab- gabe sowie des Grossratsbeschlusses über die Aufhebung des Nachtragsgesetzes zum Ge- setz über Spielgeräte und Spiellokale wird auf die Ausführungen unter den Abschnitten IV. und VII. dieser Botschaft verwiesen.

IX. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Personelle Auswirkungen ergeben sich keine. Sollten Veranlagung und Bezug der *kantonalen Kursaalabgabe* einer kantonalen Dienststelle übertragen werden, kann diese Zusatzaufgabe infolge des begrenzten Aufwandes mit dem bestehenden Personalbestand bewältigt werden. Bei einer Übertragung von Veranlagung und Bezug an die Spielbankenkommission hat der Kanton derselben für die in Anspruch genommenen Dienstleistungen eine entsprechende Ent- schädigung auszurichten.

Wird auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen mindestens ein Kursaal konzessioniert, ergeben sich – neben den Einnahmen aus den ordentlichen Steuern auf Gewinn und Kapital – aus der Erhebung der kantonalen Kursaalabgabe indessen zusätzliche Einnahmen für den Staat.

X. Referendum

Da mit dem Gesetz über die Kursaalabgabe sowie mit dem Grossratsbeschluss über die Auf- hebung des Nachtragsgesetzes zum Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale keine bzw. nur unwesentliche neue Ausgaben verbunden sind, unterstehen die beiden Erlasse weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Finanzreferendum (Art. 6 f. RIG). Nach Art. 5 lit. a und b RIG unterstehen sie dem fakultativen Gesetzesreferendum.

XI. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf folgende Entwürfe:

- 22.00.03 Gesetz über die Kursaalabgabe;
- 24.00.02 Grossratsbeschluss über die Aufhebung des Nachtragsgesetzes zum Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
lic.iur. Anton Grüninger, Landammann

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer

Gesetz über die Kursaalabgabe

Entwurf der Regierung vom 15. August 2000

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 15. August 2000¹ Kenntnis genommen und erlässt

gestützt auf die eidgenössische Spielbankengesetzgebung²

als Gesetz:

Grundsatz

Art. 1. Der Staat erhebt im Rahmen der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung³ eine Kursaalabgabe.

Erhebung a) Abgabepflicht

Art. 2. Der Konzessionär eines Kursaals⁴ nach der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung⁵ ist abgabepflichtig.

b) Bemessung

Art. 3. Die Kursaalabgabe wird auf dem nach der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung höchstzulässigen kantonalen Anteil an der dem Bund zustehenden Spielbankenabgabe der Kursäle festgelegt⁶.

Der massgebliche Bruttospielertrag wird nach den Vorschriften der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung⁷ bestimmt.

¹ ABI 2000.

² Insbesondere SBG und VSBG.

³ Art. 40 ff. SBG und Art. 74 ff. VSBG.

⁴ Spielbanken mit einer Konzession B (Kursäle): Art. 8 Abs. 2 SBG.

⁵ Art. 40 ff. SBG, insbesondere Art. 43 SBG, und Art. 74 ff. VSBG.

⁶ Art. 40 ff. SBG, insbesondere Art. 43 SBG, und Art. 74 ff. VSBG.

⁷ Art. 40 Abs. 2 SBG und Art. 75 VSBG.

c) Veranlagung und Bezug

Art. 4. Die Regierung regelt Veranlagung und Bezug der Kursaalabgabe durch Verordnung.

Sie kann Veranlagung und Bezug nach der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung⁸ der Eidgenössischen Spielbankenkommission⁹ übertragen.

Sachgemässe Anwendung des Steuergesetzes

Art. 5. Die Bestimmungen des Steuergesetzes vom 9. April 1998¹⁰ über den Rechtsschutz¹¹, die Änderung rechtskräftiger Verfügungen und Entscheide¹² sowie über das Steuerstrafrecht¹³ werden sachgemäss angewendet.

Verwendung¹⁴

Art. 6. Der Ertrag der Kursaalabgabe wird zugewiesen zu:

- a) einem Drittel dem allgemeinen Staatshaushalt;
- b) einem Drittel der Tourismusrechnung¹⁵;
- c) einem Sechstel dem Alkoholzehntel¹⁶;
- d) einem Sechstel dem Lotteriefond¹⁷.

Schlussbestimmung

Art. 7. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Gesetzes.¹⁸

⁸ Art. 44 SBG und Art. 84 ff. VSBG.

⁹ Art. 44 Abs. 2 SBG und Art. 89 VSBG.

¹⁰ sGS 811.1.

¹¹ Art. 194 ff. StG, sGS 811.1.

¹² Art. 197 ff. StG, sGS 811.1.

¹³ Art. 247 ff. StG, sGS 811.1.

¹⁴ Art. 51 StVG, sGS 140.1.

¹⁵ Vgl. Art. 11 TourG, sGS 575.1.

¹⁶ Vgl. Art. 45 Abs. 2 des eidgenössischen Alkoholgesetzes, SR 680.

¹⁷ Vgl. Art. 3 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten, SR 935.51, sowie Art. 7 der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien, sGS 455.15.

¹⁸

**Grossratsbeschluss
über die Aufhebung des Nachtragsgesetzes zum Gesetz über Spielgeräte
und Spiellokale**

Entwurf der Regierung vom 15. August 2000

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 15. August 2000¹⁹ Kenntnis genommen und
erlässt

als Beschluss:

1. Das vom Grossen Rat am 27. November 1997 erlassene Nachtragsgesetz zum Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale²⁰ wird aufgehoben.
2. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum²¹.

¹⁹ ABI 2000,

²⁰ Referendumsvorlage in: ABI 1997, 2541.

²¹ Art. 5 lit. b RIG, sGS 125.1.