

09.456

**Parlamentarische Initiative
Vereinfachungen bei der Besteuerung
von Lotteriegewinnen**

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates

vom 24. Juni 2011

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Vereinfachungen bei der Besteuerung von Lotteriegewinnen. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

24. Juni 2011

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Dick Marty

Übersicht

Gewinne aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen sollen sowohl bei der direkten Bundessteuer (DBG) wie auch bei der Verrechnungssteuer (VStG) bis 1000 Franken für steuerfrei erklärt werden. Zudem soll im DBG verankert werden, dass von jedem Lotteriegewinn 5 Prozent als Einsatzkosten in Abzug gebracht werden können. Die Kantone sollen im Steuerharmonisierungsgesetz ebenfalls verpflichtet werden, eine Steuerfreigrenze für Lotteriegewinne sowie einen Pauschalabzug für die Einsatzkosten einzuführen.

Nach geltendem Recht der direkten Bundessteuer (DBG) und des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) sind Einkünfte aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen vollumfänglich steuerbar. Der Verrechnungssteuer unterliegen die ausgeschütteten Geldtreffer von über 50 Franken aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen, die im Inland zur Durchführung gelangen. Für jeden Einzelgewinn von über 50 Franken muss jeder Gewinnerin bzw. jedem Gewinner eine Verrechnungssteuerbestätigung ausgehändigt werden. Dies führt bei den Lotterie- und Wettveranstalterinnen bzw. -veranstaltern zu einem beträchtlichen administrativen Aufwand und damit auch zu Verwaltungskosten, die zu einer Verminderung der Ausschüttungen an die Kantone zugunsten von Kultur, Sozialem, Natur und Sport führen. Die Freigrenze von 50 Franken wurde seit 1945 nie angepasst. Demzufolge wurde weder der veränderten Kaufkraft noch dem neuen Umfeld im Bereich der Spiele Rechnung getragen.

Im Verrechnungssteuergesetz (VStG) soll deshalb die Freigrenze von 50 auf 1000 Franken erhöht werden. Im Interesse einer einheitlichen bundesrechtlichen Gesetzgebung ist es sinnvoll, eine dem VStG entsprechende Freigrenze ebenfalls im DBG einzuführen. Dadurch werden Gewinne bis zu 1000 Franken sowohl von der Verrechnungssteuer wie auch von der direkten Bundessteuer befreit. Aus verfassungsrechtlicher Sicht kann den Kantonen im StHG nur die Verankerung einer von ihnen selbst zu bestimmenden Freigrenze bei der Besteuerung der Lotteriegewinne vorgeschrieben werden.

Die Erhöhung der Freigrenze im VStG und die Steuerbefreiung von Lotteriegewinnen bis 1000 Franken im DBG bezweckt einerseits administrative Vereinfachungen und andererseits eine Verringerung des Marktnachteils, den die Lotterieveranstalter gegenüber den Spielbankenbetreiber in Kauf nehmen müssen, da Spielbankengewinne weder auf eidgenössischer noch auf kantonaler Ebene der Verrechnungs- bzw. Einkommenssteuer unterliegen.

Zudem soll im DBG verankert werden, dass von jedem Gewinn aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen 5 Prozent als Einsatzkosten in Abzug gebracht werden können. Der Abzug ist als fixer anorganischer Abzug mit einem Höchstbetrag von 5000 Franken vorgesehen. Auch die vorgeschlagene Pauschalierung der vom Gewinn abzugsfähigen Einsätze führt zu administrativen Vereinfachungen bei den Steuerverwaltungen und den Steuerpflichtigen.

Die Kantone sollen im StHG ebenfalls verpflichtet werden, den Einsatzkosten für den Gewinntreffer mit einem fixen, nach kantonalem Recht zu bestimmenden Betrag Rechnung zu tragen. Im Sinne der Harmonisierung soll die Pauschalierung wie im DBG in der Form eines Prozentabzugs erfolgen. Wie hoch der Abzug ausfallen soll und ob ein Höchstbetrag wie im DBG eingeführt werden soll, können die Kantone selber festlegen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Die parlamentarische Initiative Niederberger (09.456)

1.1.1 Die Forderung der Initiative

Mit der am 11. Juni 2009 eingereichten parlamentarischen Initiative verlangt Ständerat Paul Niederberger, dass Gewinne aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen sowohl im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11), im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) wie auch im Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (VStG; SR 642.21) bis 1000 Franken für steuerfrei erklärt werden. Zudem sollen von den Gewinnen 5 Prozent als Gewinnungskosten abgezogen werden können.

In der Begründung weist der Initiant auf die heutige unbefriedigende Situation bei der Besteuerung der Lotteriegewinne hin, die mit zunehmender Dringlichkeit eine Lösung nötig mache, insbesondere da auch die bisherigen Revisionsbestrebungen der letzten Jahre gescheitert sind.

1.1.2 Vorprüfung der parlamentarischen Initiative

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Ständerates nahm die Vorprüfung der Initiative am 22. Juni 2010 vor. Sie beschloss einstimmig, der Initiative Folge zu geben. Die WAK des Nationalrates stimmte diesem Beschluss am 15. Februar 2011 ohne Gegenstimme zu. Die in beiden Kommissionen geführten Diskussionen zeigten auf, dass sämtliche Fraktionen das Anliegen der Initiative unterstützen, einerseits um den administrativen Aufwand zu vermindern und andererseits die im Vergleich mit den in den Spielbanken erzielten, steuerfreien Gewinnen bestehende Ungerechtigkeit abzubauen.

Am 24. Juni 2011 hat WAK-S den Vorentwurf einstimmig angenommen. Da die Vorlage von untergeordneter Bedeutung und zudem unbestritten ist, hat sie beschlossen, den Entwurf ihrem Rat zu überweisen, ohne vorgängig eine Vernehmlassung durchzuführen.

1.2 Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Lotterien und Wetten

1.2.1 Revision des «Bundesgesetzes betreffend Lotterien und gewerbsmässigen Wetten»

Nach der Totalrevision des Bundesgesetzes über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG; SR 935.52) entschied der Bundesrat am 4. April 2001, das Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen

Wetten (Lotteriegesetz, LG; SR 935.51) ebenfalls einer umfassenden Revision zu unterziehen.

Am 31. Mai 2001 setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eine Expertenkommission für diese Revision ein. Der Bundesrat begründete die beabsichtigte Revision des fast 80-jährigen Lotteriegesetzes vor allem mit dem gesellschaftspolitischen Wertewandel in Bezug auf das Glücksspiel, den technischen Entwicklungen und den damit einhergehenden neuen Spielmöglichkeiten (Internet) sowie der zunehmenden Öffnung und Internationalisierung des Glücksspielmarktes.

Im Rahmen der Arbeiten zu dieser Totalrevision schlug die Expertenkommission vor, auch die Besteuerung der Gewinne neu zu gestalten. Die bisherige Einkommensbesteuerung der Gewinne sollte durch eine Einkommensquellensteuer als Abgeltungssteuer mit einer steuerfreien Freigrenze erfasst werden. Die Kommission schlug vor, den Steuersatz im DBG auf 10 % festzulegen und einen Freibetrag von 300 Franken vorzusehen. Auf die Erfassung der Gewinne bei der Verrechnungssteuer als Sicherungssteuer hätte bei dieser Lösung verzichtet werden können. Da den Kantonen aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Tarifautonomie im StHG keine tariflichen Bestimmungen vorgeschrieben werden können, sollte ausserhalb der gesetzlichen Vorschriften ein geeigneter Weg gefunden werden, die Kantone auf einen einheitlichen Steuersatz zu einigen. Mit der Quellensteuer wären alle Gewinnerinnen und Gewinner von Preisen steuerpflichtig gewesen, unabhängig davon, ob sie einen steuerrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben, sich hier bloss aufhalten oder vom Ausland aus teilnehmen.

Während der Gesetzesentwurf für die Revision des Lotteriegesetzes in der Vernehmlassung mehrheitlich kontrovers aufgenommen wurde, waren die vorgeschlagenen Vereinfachungen bei der Besteuerung der Spielgewinne grösstenteils unbestritten. Der Bundesrat beschloss am 18. Mai 2004, das Vorhaben einer Totalrevision zu sistieren. Er ging damit auf den Vorschlag der Fachdirektorenkonferenz «Lotteriegesetzrevision» ein, welche die Missstände im Lotterie- und Wettbereich selbst beheben wollte. Er wies die Kantone daher an, ihre polizeilichen Aufgaben (Bewilligungen und Aufsicht) selber an die Hand zu nehmen.

1.2.2 Interkantonales Konkordat im Bereich der Lotterien und Wetten

Die Bestrebungen der Kantone führten zur «Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten» vom 7. Januar 2005, die am 1. Juli 2006 in Kraft trat. Das Konkordat hat zum Ziel, bei den interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten die einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotterierechts, den Schutz der Bevölkerung vor sozial-schädlichen Auswirkungen der Lotterien und Wetten sowie die transparente Verwendung der Lotterie- und Wetterträge auf dem Gebiet der angeschlossenen Kantone sicherzustellen.

Die Organe des Konkordats sind die Fachdirektorenkonferenz, die interkantonale Lotterie- und Wettkommission sowie die interkantonale Rekurskommission. Die Fachdirektorenkonferenz hat eine übergeordnete Überwachungsfunktion und gibt die politische Richtung vor. Die Lotterie- und Wettkommission erteilt Bewilligung

gen und nimmt die Aufsicht über die Lotterien und Wetten (einschliesslich der illegalen Lotterien und Wetten im In- und Ausland) wahr. Die Rekurskommission ist die zuständige Rechtsmittelinstanz.

Nach Ansicht der Fachdirektorenkonferenz schafft das Konkordat die Grundlage für eine schweizweit einheitliche Aufsicht und Bewilligung von Grosslotterien und Wetten, für eine Gewaltentrennung zwischen den Verteilinstanzen in den Kantonen und den Lotteriegesellschaften sowie für die notwendige Transparenz bei der Mittelvergabe.

Steuerrechtliche Bestimmungen wurden im Konkordat keine aufgenommen. In der Folge wurden die Bestrebungen zur Neuregelung und Vereinfachung der Besteuerung der Lotteriegewinne bis zu heutigem Zeitpunkt weder auf Bundes- noch auf Kantonebene weitergeführt.

1.2.3 Eidgenössische Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls»

Am 10. September 2009 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» eingereicht. Mit einer Änderung der Bundesverfassung soll sichergestellt werden, dass die von Bund und Kantonen bewilligten Geldspiele dem Gemeinwohl dienen. Die Gewinne der Lotterien und Wetten sollen vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport eingesetzt werden. Die Erträge der Spielbanken sollen stärker zur Finanzierung der AHV/IV beitragen. Ferner will die Volksinitiative die Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Geldspiele klarer abgrenzen. Die Besteuerung der Geldspiele wird von der Initiative nicht thematisiert.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Volksinitiative den gesetzgeberischen Handlungsspielraum einschränkt, ohne die Abgrenzungsprobleme zwischen Spielbanken sowie Lotterien und Wetten einer Lösung zuzuführen und ohne die Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen zu klären. Die Initiative will zudem die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Lotterien und Wetten auf die Festlegung von Grundsätzen beschränken. Damit könnte sie den allgemeinen Harmonisierungsbestrebungen im Glücksspielbereich zuwiderlaufen und eine umfassende und kohärente Geldspielpolitik erschweren.

Zudem werde durch die unscharfen Bestimmungen zur Ertragsbindung der Spielbankenspiele eine gewisse Unsicherheit geschaffen. Schliesslich sei unklar, ob gemäss Initiative nicht auch die Erträge aus den Geschicklichkeitsspielen für gemeinnützige Zwecke zu verwenden seien. Dies hätte zur Folge, dass die Geschicklichkeitsspielautomaten wegen mangelnder Rentabilität für die privaten Gerätehersteller bzw. -betreiber mit grosser Wahrscheinlichkeit vom Markt verschwinden würden.

Der Bundesrat empfiehlt deshalb in seiner am 20. Oktober 2010 verabschiedeten Botschaft die Volksinitiative zur Ablehnung und stellt ihr einen direkten Gegenentwurf gegenüber. Der direkte Gegenentwurf des Bundesrates berücksichtigt die Anliegen der Initiative. Er garantiert neu auf Verfassungsstufe die bisherigen Zuständigkeiten der Kantone. Zudem gewährleistet er, dass die Erträge aus den Lotterien und Sportwetten für gemeinnützige Zwecke in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport verwendet werden. Der direkte Gegenentwurf erklärt zugleich

den Bund – unter Berücksichtigung der Interessen der Kantone – im gesamten Bereich der Geldspiele für die Gesetzgebung zuständig. Um Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen zu vermeiden, soll ein Koordinationsorgan geschaffen werden. Bund und Kantone sollen zudem verpflichtet werden, für einen angemessenen Schutz vor den Gefahren der Geldspiele (Spielsucht, Geldwäscherei, Beschaffungskriminalität und Spielbetrug) zu sorgen. Überdies stellt der direkte Gegenentwurf klar, dass die Erträge aus den Geschicklichkeitsspielen nicht für gemeinnützige Zwecke verwendet werden müssen. Damit wird eine neue Ausgangslage für die Revision der Geldspielgesetzgebung geschaffen.

Am 28. Februar 2011 lehnte der Ständerat als Erstrat die Volksinitiative ab. Dem direkten Gegenentwurf des Bundesrates stimmte er hingegen einstimmig zu.

Der Bundesrat ist im Weiteren der Ansicht, dass aufgrund der Interkantonalen Vereinbarung «Lotterien und Wetten» viele Mängel behoben werden konnten. Ein weiteres Verbesserungspotential sei jedoch nach wie vor vorhanden. Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) daher, zusammen mit den Kantonen bis ein Jahr nach der Volksabstimmung über die Volksinitiative und/oder den direkten Gegenentwurf Antrag zum weiteren Vorgehen bei der 2004 sistierten Revision des Lotterieggesetzes zu stellen.

1.2.4 Der schweizerische Lotterie- und Wettmarkt

Zurzeit gibt es in der Schweiz auf dem Gebiet des Lotterie- und Wettmarktes zwei grosse Gesellschaften – die Loterie Romande (LoRo, für das Gebiet der Westschweizer Kantone) und die Swisslos (für die Deutschschweizer Kantone und das Tessin) –, die Lotterien und Wetten von einer gewissen Grössenordnung durchführen können. Daneben gibt es zahlreiche Kleinlotterien, die ebenfalls gemeinnützige oder wohltätige Zwecke anstreben.

Wie die Botschaft zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» aufzeigt (BBl 2010 7979 f.), «belieft sich der Bruttospielertrag (Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den an die Spielerinnen und Spieler ausbezahlten Gewinnen) des Schweizer Lotterie- und Wettmarktes 2002 auf über 708 Millionen Franken. 2009 betrug er über 899 Millionen Franken (was einer leichten Zunahme gegenüber dem Vorjahr entspricht); in dieser Zahl sind die Kleinlotterien nicht enthalten, deren Marktanteil jedoch unbedeutend ist. 2009 haben Swisslos und die Loterie Romande einen Betrag von 545 Millionen Franken an die kantonalen Lotterie- und Sportfonds sowie über das Sport-Toto an die Dachorganisationen im Sportbereich überwiesen.»

Die technische Entwicklung hat auch vor den Glücksspielen nicht Halt gemacht. Heute werden unzählige Glücksspiele über das Internet zu jeder Zeit und von praktisch überall auf der Welt angeboten. Die behördliche Kontrolle wird dadurch erheblich erschwert. Gemäss Artikel 5 SBG ist in der Schweiz die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen, insbesondere mittels Internet, verboten. Da aber solche illegalen Angebote praktisch nicht verhindert werden können, sind internetbasierte Online-Glücksspiele trotz Verbot auch in der Schweiz weit verbreitet. Die internetbasierten Online-Angebote stellen für Schweizer Lotterien, Wetten und Spielbanken denn auch eine zunehmende Herausforderung dar, da sie zu einem völlig verzerrten Wettbewerb zwischen standortgebundenen inländischen Anbietern

und in der Standortwahl beweglichen, im Ausland domizilierten Internetanbietern führen. Aus allen Teilmärkten des Glücksspiels, besonders bei den Sportwetten, fliessen bereits heute namhafte Spieleinsätze aus der Schweiz ins Ausland ab und verursachen der öffentlichen Hand beträchtliche Einnahmehausfälle.

In ihrem Bericht «Glücksspiel im Internet» vom 4. Februar 2009 schätzt die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegelgesetz (FDKL), dass die ausländischen Anbieter im Jahr 2007 in der Schweiz mit dem illegalen Glücksspiel im Internet folgende Bruttospielerträge erwirtschaftet haben:

- 1,5 Millionen Franken im Lotteriebereich,
- rund 34 Millionen Franken im Bereich der Sportwetten
- etwa 39 Millionen Franken im Bereich der Spielbankenspiele.

1.3 Geltende Besteuerung von Gewinnen aus Spielen

1.3.1 Besteuerung der Lotteriegewinne

Als Lotterie und lotterieähnliche Veranstaltungen gelten jene Veranstaltungen, bei welchen der teilnehmenden Person gegen Leistung eines Einsatzes (Lospreis etc.) oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts (Wareneinkauf, Zeitungsabonnement etc.) ein vermögensrechtlicher Vorteil als Gewinn in Aussicht gestellt wird (Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten [LG; SR 935.51]; vgl. auch Art. 43 der Verordnung vom 27. Mai 1924 zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten [LV; SR 935.511]). Bei den Lotterien wird zudem über den Gewinn planmässig durch Ziehung von Losen oder Nummern oder durch ein ähnliches auf Zufall gestelltes Mittel entschieden (Art. 1 Abs. 2 LG).

Nach geltendem Recht der direkten Bundessteuer sind Einkünfte aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen explizit steuerbar (Art. 23 Bst. e DBG). Im StHG sind die Lotteriegewinne als steuerbare wiederkehrende oder einmalige Einkünfte unter Artikel 7 Absatz 1 StHG zu subsumieren. Bei der Einkommenssteuer sind Bar- und Naturalgewinne steuerbar. Kann ein Naturaltreffer nach den Spielbestimmungen auch in Geld bezogen werden, ist auf den Geldbetrag abzustellen. Wird er vom Gewinner in Natura bezogen und anschliessend veräussert, ist der effektiv erzielte Erlös massgebend. Wenn hingegen nur der Bezug des Naturaltreffers möglich ist und dieser vom Gewinner nicht in Geld umgewandelt wird, muss der Naturalgewinn bewertet werden. Es wird ein realistischer Wiederveräusserungswert ermittelt. Verluste aus Lotterie und lotterieähnlichen Veranstaltungen gehören zu den nicht abzugsfähigen Aufwendungen. Daher ist eine Verrechnung mit dem übrigen Einkommen nicht möglich.

Der Verrechnungssteuer unterliegen die ausgerichteten Geldtreffer von über 50 Franken aus Lotterien, lotterieähnlichen Veranstaltungen und gewerbsmässigen Wetten, die im Inland zur Durchführung gelangen (Art. 6 VStG). Naturaltreffer und Sachgewinne (wie Fernsehapparate, Automobile etc.) sowie Gratisreisen fallen demgegenüber nicht unter die Verrechnungssteuer, ausser wenn der Gewinn wahlweise in Bargeld bezogen, als Zahlungsmittel benutzt oder gegen Geld umgewandelt werden kann.

Die Gewinne aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen werden in allen Kantonen besteuert.

Gratiswettbewerbe, Rätselspiele sowie Fragen- und Antwortspiele sind keine lotterieähnlichen Veranstaltungen. Gewinne aus solchen Spielen sind jedoch auf Grund von Artikel 16 Absatz 1 DBG (Generalklausel) steuerbar.

1.3.2 Beststeuerung der Spielbankgewinne

Sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene sind die bei Glücksspielen in Spielbanken im Sinne des Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG; SR 935.52) erzielten Gewinne nicht steuerbar (Art. 24 Bst. i DBG, Art. 7 Abs. 4 Bst. 1 StHG). Glücksspiele sind Spiele, bei welchen insgesamt oder in wesentlichen Spielelementen gegen Leistung eines Einsatzes ein Geldgewinn oder ein anderer vermögenswerter Vorteil in Aussicht gestellt wird, der ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt (Art. 3 Abs. 1 SBG).

Die Befreiung der Spielbankgewinne von der Verrechnungs- bzw. Einkommenssteuer wurde in der Botschaft zum SBG primär damit begründet, dass andernfalls Schweizer Spielbanken im Wettbewerb mit den ausländischen Konkurrenten massiv benachteiligt würden. Zudem würde die Einführung einer Verrechnungssteuer auf Spielgewinnen in Spielbanken zu fast unüberwindbaren praktischen Schwierigkeiten führen (Botschaft zum SBG vom 26. Februar 1997, Ziff. 235.2, BBl 1997 III 185).

Die steuerliche Ungleichbehandlung der Gewinne aus Lotterien und Wetten und der in Spielbanken erzielten Gewinne wird sowohl in der Lehre wie auch in der Praxis einhellig als problematisch gewertet. Insbesondere wird die unterschiedliche Besteuerung als Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit betrachtet (Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung, BV; SR 101).

1.3.3 Besteuerung der Gewinne aus Geschicklichkeitsspielen

Spiele sind gemäss Bundesverwaltungsgericht dann als Geschicklichkeitsspiele zu qualifizieren, wenn der Geschicklichkeitsanteil des Spiels dem Glücksanteil nicht unterliegt, d.h. mindestens 50 % beträgt (BVG B-517/2008 vom 30. Juni 2009).

Gewinne aus Geschicklichkeitsspielen mit Geldeinsatz unterliegen wie die Lotteriegewinne der Einkommenssteuer (Generalklausel von Art. 16 Abs. 1 DBG, Art. 7 Abs. 1 StHG). Bei der Gewinnauszahlung wird hingegen keine Verrechnungssteuer erhoben, da sie nicht als Lotterien, gewerbsmässigen Wetten oder lotterieähnliche Veranstaltungen gemäss Artikel 6 VStG qualifiziert werden können.

1.3.4 Behandlung von Umsätzen bei Wetten, Lotterien und sonstigen Glücksspielen in der MWST

Die Umsätze bei Wetten, Lotterien und sonstigen Glücksspielen mit Geldeinsatz sind im Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG; SR 641.20) von der MWST ausgenommen, soweit sie einer Sondersteuer oder sonstigen Abgabe unterliegen (Art. 21 Abs. 2 Ziff. 23 MWSTG). Unter dem neuen MWSTG können diese Umsätze nicht mehr freiwillig versteuert werden (Art. 22 Abs. 2 Bst. a MWSTG), weshalb solche Umsätze bei steuerpflichtigen Personen in jedem Fall zu entsprechenden Vorsteuerkorrekturen führen. Nicht steuerpflichtig hingegen sind Personen, die ausschliesslich solche Umsätze erzielen.

Unter diese Steuerausnahme fallen insbesondere die von der interkantonalen Landeslotterie Swisslos und der Loterie Romande angebotenen Spiele wie Zahlenlotto, Sport-Toto und Toto-X, aber auch Glücksspiele wie Tombolas und Bingo sowie die Umsätze der Spielbanken (Casinos).

Voraussetzung für die Ausnahme von der MWST ist, dass solche Umsätze mit einer staatlichen (kantonalen oder eidgenössischen) Sondersteuer oder sonstigen Abgabe belastet sind, die in einem formellen Gesetz geregelt ist. Massgeblich ist dabei ausschliesslich die Besteuerung der Einnahmen aus den Spieleinsätzen der Spielenden.

Ob hingegen die an die Spielenden ausbezahlten Gewinne der Verrechnungssteuer, der Einkommenssteuer oder sonstigen Abgaben unterliegen, hat keinen Einfluss auf die Steuerausnahme bei der MWST.

Sowohl in der Vorlage des Bundesrates für Teil B der MWST-Reform als auch im Rückweisungsantrag, über den der Nationalrat abschliessend entscheiden wird, soll die Steuerausnahme für Wetten, Lotterien und sonstige Glücksspiele mit Geldeinsatz beibehalten werden.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Erhöhung bzw. Einführung der Freigrenze

2.1.1 Bei der Verrechnungssteuer

Nach geltendem Recht erfasst die Verrechnungssteuer als Sicherungssteuer für die direkten Steuern die Bargewinne von über 50 Franken (Art. 6 Abs. 1 VStG). Ein Geldtreffer von über 50 Franken unterliegt dabei aber mit seinem vollen Betrag der Verrechnungssteuer, nicht etwa bloss mit dem die 50 Franken übersteigenden Betrag. Es handelt sich somit um eine Freigrenze und nicht um einen Freibetrag. Gegenstand der Verrechnungssteuer ist der Betrag, auf den die teilnehmende Person aufgrund des Los- oder Einsatzgewinns Anspruch hat.

Der administrative Aufwand für die Lotterie- und Wettveranstalterinnen oder -veranstalter ist aufgrund dieser tiefen Grenze relativ hoch. Für jeden Einzelgewinn von über 50 Franken muss jeder Gewinnerin bzw. jedem Gewinner eine Verrechnungssteuerbestätigung ausgehändigt werden, damit dieser die Verrechnungssteuer bei der Deklaration des Gewinnes als Einkommen wieder zurückfordern kann. Die eingeführte Freigrenze von 50 Franken wurde seit 1945 nie angepasst. Demzufolge wurde weder der veränderten Kaufkraft noch dem neuen Umfeld im Bereich der

Spiele Rechnung getragen. Die Lotteriegesellschaften gehen davon aus, dass pro verrechnungssteuerpflichtigem Gewinn ein Bearbeitungsaufwand von rund 8 bis 10 Minuten entsteht. Diese Betriebskosten schmälern die Ausschüttungen der Lotteriegesellschaften an die Kantone zugunsten gemeinnütziger und wohltätiger Zwecke (Kultur, Soziales, Natur und Sport).

Die Anhebung der Freigrenze im VStG von 50 auf 1000 Franken würde daher zu beträchtlichen Kosteneinsparungen bei den Lotteriegesellschaften führen. Die Freigrenze würde aber nicht nur bei den Veranstaltern, sondern auch bei den Steuerverwaltungen zu Vereinfachungen führen, da sich die Zahl der zu bearbeitenden Gewinne und damit der administrative Aufwand reduzieren würden.

Der Person, welche ein Geldtreffer erzielt hat, wird die Verrechnungssteuer direkt vom Gewinn abgezogen. Diesen Teil des Gewinnes kann die steuerpflichtige Person bei der Deklaration des Gewinns als Einkommen in der Steuererklärung mittels Verrechnungssteuerbestätigung zurückfordern. Bis die Verrechnungssteuergutschrift in der definitiven Steuerveranlagung gutgeschrieben wird, dauert es in der Regel ein bis zwei Jahre. Die Lotterieveranstalterinnen und -veranstalter weisen darauf hin, dass dieser Teil des Gewinns dem Spiel entzogen wird, welches in vielen Fällen darauf basiert, dass die Spieler bei kleinen und mittleren Gewinnen einen Teil oder den ganzen gewonnen Betrag in die nächste Spielrunde investieren. Daraus resultiere ein gravierender Wettbewerbsnachteil gegenüber Geldspielen, die nicht der Verrechnungssteuer unterliegen. Mit der Anhebung der Verrechnungssteuerpflichtigkeit für Lotteriegewinne auf 1000 Franken würde daher der Marktnachteil, den die Lotterien gegenüber den Spielbanken in Kauf nehmen müssen, zwar nicht aufgehoben, aber in gewissem Umfang vermindert.

2.1.2 Bei der direkten Bundessteuer

Nach geltendem Recht ist der Gewinn aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen steuerbar. Dabei unterliegt nicht der rohe, sondern der um den Einsatz gekürzte Gewinneingang aus einer Lotterie der Besteuerung. Eine Freigrenze für Lotteriegewinne kennt das DBG bis anhin nicht.

Im Interesse einer einheitlichen bundesrechtlichen Gesetzgebung ist es sinnvoll, eine dem VStG entsprechende Freigrenze im DBG einzuführen. Dadurch werden Gewinne bis zu 1000 Franken sowohl von der Verrechnungssteuer wie auch von der direkten Bundessteuer befreit.

2.1.3 Im Steuerharmonisierungsgesetz

Im StHG werden die Lotteriegewinne nicht explizit als steuerbar erklärt, sie sind jedoch als steuerbare wiederkehrende oder einmalige Einkünfte gemäss Generalklausel von Artikel 7 Absatz 1 zu qualifizieren.

Das StHG verpflichtet die Kantone somit zur Besteuerung der Lotteriegewinne, es wird jedoch offen gelassen, auf welche Weise diese zu erfolgen hat. Die Kantone haben diese Freiheit genutzt und zum Teil unterschiedliche Regelungen in ihren kantonalen Steuergesetzen verankert:

Bei der grossen Mehrheit der Kantone werden Lotteriegewinne wie bei der direkten Bundessteuer zum übrigen Einkommen hinzugerechnet und unterliegen der ordentlichen Einkommenssteuer.

In den Kantonen Bern, Schwyz, Tessin, Wallis, Neuenburg und Jura werden die Lotteriegewinne getrennt vom übrigen Einkommen mit einem Sondersatz oder Sondertarif steuerlich erfasst.

Viele Kantone besteuern die Lotteriegewinne zudem erst ab einer gewissen Höhe oder sehen einen fixen Freibetrag vor. Je nach Kanton bewegen sich die Freigrenzen zwischen 1000 und 5000 Franken.

Im Interesse der Steuerharmonisierung wäre es wünschenswert, den Kantonen die Freigrenze von 1000 Franken im StHG ebenfalls vorzugeben. Die in Artikel 129 Absatz 2 BV verankerte Tarifautonomie der Kantone, wonach die Regelung der Steuertarife, der Steuersätze sowie der Steuerfreibeträge in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt, steht diesem Vorgehen jedoch entgegen.

Die Verankerung der Freigrenze von 1000 Franken im StHG hätte zudem zur Folge, dass all jene Kantone, die bereits heute eine höhere Grenze vorsehen, diese zwingend senken müssten. Um dies zu vermeiden, wäre allenfalls denkbar, den Kantonen eine Freigrenze von mindestens 1000 Franken vorzuschreiben. Mit einer solchen Lösung könnten die Kantone ihre heute bereits bestehenden höheren Freigrenzen zwar beibehalten, die Tarifautonomie der Kantone würde dadurch trotzdem tangiert werden.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht kann den Kantonen bei der Besteuerung der Lotteriegewinne daher nur die Verankerung einer von ihnen selbst zu bestimmenden Freigrenze vorgeschrieben werden, es sei denn, die Kantone wären mit der Festlegung einer fixen Höhe im StHG einverstanden.

2.2 Einführung eines fixen Einsatzkostenabzugs

2.2.1 Bei der direkten Bundessteuer

Gemäss Artikel 25 DBG können zur Ermittlung des Reineinkommens von den gesamten steuerbaren Einkünften die Aufwendungen und allgemeinen Abzüge (Art. 26–33a DBG) abgezogen werden. Steuerbar ist somit der effektive Lotteriegewinn, d.h. die Differenz zwischen Bruttoerlös und Einsatz. Unter Einsatz ist dabei nicht nur der auf den Treffer entfallende, sondern der ganze von der steuerpflichtigen Person im Rahmen einer bestimmten Lotterieveranstaltung getätigte Aufwand zu verstehen. In welchem Umfang die Einsätze abgezogen werden können, wird von den kantonalen Verwaltungen für die direkte Bundessteuer je nach Lotterieart zum Teil unterschiedlich gehandhabt. Einige Kantone lassen unabhängig von der Lotterieart sämtliche in der Bemessungsperiode getätigten Einsätze für eine bestimmte Lotterie zum Abzug zu, sofern sie nachgewiesen werden können (z.B. SG, TG, ZH).

Andere Kantone unterscheiden bezüglich der Abzugsfähigkeit der Einsätze zwischen allgemeinen Lotterieveranstaltungen (beispielsweise Zahlenlotto) und Sport-Toto-Veranstaltungen als Lotterie besonderer Art (z.B. LU, BS). Beim Sport-Toto würden die Ergebnisse von der Beurteilung der Mannschaften und Sportler im Gegensatz zu den übrigen Lotterieveranstaltungen während eines längeren Zeitraumes abhängen. Diese Umstände würden es rechtfertigen, bei Lottogewinnen nur

diejenigen Einsatzkosten der konkreten Veranstaltung zum Abzug zuzulassen, an welcher der Gewinn erzielt wurde. Demgegenüber ergebe sich beim Sport-Toto der Gewinn aus der Summe der während der Spielperiode erzielten Bruttoeinkünfte nach Abzug sämtlicher für diesen Zeitraum nachgewiesenen Einsätze, da die während einer Spielperiode sich wöchentlich folgenden Wettbewerbe lotterietechnisch eine einzige Veranstaltung bilden (ASA, 23, 366 ff.; SRK BS vom 25.6.1998, BStPra XIV, 267; vgl. KS der ESTV vom 21.7.1955, ASA, 24, 28).

Einsätze aus einer Lotterieart können nicht mit dem Erlös aus einer anderen Lotterieart verrechnet werden. Eine Verrechnung mit dem übrigen Einkommen ist ebenfalls nicht gestattet, da Verluste aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen als nicht abzugsfähige Aufwendungen zu qualifizieren sind.

An den Nachweis der geltend gemachten Einsätze ist zudem ein strenger Massstab zu legen. In den letzten Jahren gab es immer wieder Versuche, in betrügerischer Weise bei Gewinnen unverhältnismässig hohe Gewinnungskostenabzüge geltend zu machen. Aufgrund der technologischen Entwicklung sind die heutigen Spielangebote an den Verkaufsstellen namenlos. Die vorgewiesenen Quittungen können daher nur schwer oder gar nicht auf ihre Rechtmässigkeit geprüft werden. Dies führt dazu, dass in der Schweiz Mittelsmänner und Zwischenhändler einen regelrechten Handel mit diesen Einsätzen treiben.

Eine Pauschalierung der vom Gewinn abzugsfähigen Einsätze in der Form eines fixen Einsatzkostenabzugs würde diesen Missbräuchen entgegenwirken. Da für diesen Abzug die getätigten Einsätze nicht mehr nachgewiesen werden müssten, würde dies zudem zu einer wesentlichen administrativen Entlastung sowohl bei den Steuerverwaltungen wie auch bei den Steuerpflichtigen führen. Schliesslich würde die heutige unterschiedliche Praxis der Kantone hinsichtlich der Zulässigkeit der Abzüge von Einsätzen bei der direkten Bundessteuer vereinheitlicht werden.

Es stellt sich die Frage, ob der fixe Einsatzkostenabzug allenfalls nach oben begrenzt werden müsste. Bei sehr hohen Gewinnen würde ein Einsatzkostenabzug von 5 Prozent, wie dies die parlamentarische Initiative verlangt, einerseits die effektiv getätigten Einsätze in der Regel massiv überschreiten und andererseits zu einer beträchtlichen Schmälerung des Steuersubstrats führen. Denkbar wäre beispielsweise eine maximale Obergrenze von 5000 Franken. Dieser maximale Betrag würde es erlauben, pro Woche rund 100 Franken für Lotterien einzusetzen und bei einem Gewinn als Einsatz in Abzug zu bringen. Diese Begrenzung würde auch im Hinblick auf die Prävention der Glückspielsucht dahingehend ein Signal setzen, dass ein höherer Einsatz als problematisch zu betrachten und daher nicht mehr abzugsberechtigt ist.

2.2.2 Im Steuerharmonisierungsgesetz

Die kantonalen Steuergesetze unterscheiden sich nicht nur in der unterschiedlich hohen Freigrenze, sondern auch bei der Höhe der abziehbaren Kosten. Das StHG gibt lediglich vor, dass die zur Erzielung der steuerbaren Einkünfte notwendigen Aufwendungen abgezogen werden können (Art. 9 Abs. 1 StHG). Die Kantone sehen denn auch sehr unterschiedliche Bestimmungen vor, beispielsweise einen maximalen Prozentabzug (VS), einen fixen Prozentabzug (BE) oder einen fixen Abzug zwischen 1000 Franken und 2000 Franken (AG, FR).

Im Interesse der Steuerharmonisierung wäre es auch hier wünschenswert, den Kantonen einen genau bestimmten, fixen Einsatzkostenabzug im StHG vorzugeben. Obwohl die Meinung vertreten wird, dass die Harmonisierungskompetenz des Bundes eine betragsmässige Fixierung der allgemeinen Abzüge im StHG zulassen würde, wird aus föderalistischer Zurückhaltung davon abgesehen. Wie bei den übrigen in Artikel 9 Absatz 2 StHG geregelten Abzüge, die eine Limitierung vorsehen, ist die Höhe des Einsatzkostenabzugs bei der Besteuerung der Gewinne aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen daher von den Kantonen selber festzulegen. Den Kantonen soll zudem die Möglichkeit eröffnet werden, den Einsatzkostenabzug nach oben zu begrenzen. Dies ist im StHG ausdrücklich festzuhalten. Diese allfällige maximale Obergrenze ist ebenfalls von den Kantonen selber zu bestimmen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

3.1 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer

Art. 23 Bst. e DBG

Im DBG sind neu nur noch Gewinne aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen (Sport-Toto, Trio-Wette, Bingo-Spiel, Glücksspiel mit Lotteriecharakter wie Kartenlotterie, Zahlenlotto, Tombola etc.) steuerbar, die den Betrag von 1000 Franken übersteigen. Jeder einzelne Gewinn bis 1000 Franken ist somit steuerfrei. Erzielt eine steuerpflichtige Person in einem Steuerjahr mehrere Gewinntruffer, welche nicht höher sind als 1000 Franken, sind diese steuerfrei. Mit anderen Worten die Gewinne, die einer steuerpflichtigen Person in einem Steuerjahr ausgerichtet wurden, werden nicht addiert, so dass diese bei einer Summe von mehr als 1000 Franken insgesamt steuerbar würden. Sind mehrere Personen gemeinsam an einem Gewinn beteiligt, so gilt die Freigrenze für jede beteiligte Person.

Steuerbar sind sowohl Geld- wie auch Naturaltruffer, die den Betrag von 1000 Franken übersteigen. Kann ein Naturaltruffer gemäss Spielreglement auch in Geld bezogen werden, ist auf den Geldbetrag abzustellen. Wird er vom Gewinner in Natura bezogen und anschliessend veräussert, ist der effektiv erzielte Erlös massgebend.

Ist hingegen nur der Bezug des Naturaltruffers möglich und wird dieser vom Gewinner bzw. von der Gewinnerin nicht in Geld umgewandelt, muss der Naturalgewinn bewertet werden. Hierbei ist ein realistischer Wiederveräussierungswert, der sich in der Regel am Verkehrswert orientiert, zu ermitteln.

Art. 24 Bst. j (neu) DBG

Im Gegenzug zu Artikel 23 Buchstabe e DBG ist in Artikel 24 Buchstabe j DBG festzuhalten, dass die einzelnen Gewinne aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen, die unter dem Betrag oder genau bei 1000 Franken liegen, steuerfrei sind (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 23 Bst. e DBG).

Art. 33 Abs. 4 (neu) DBG

Das DBG sieht neu vor, dass von jedem einzelnen Gewinn aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen 5 Prozent als Einsatzkosten in Abzug gebracht werden können. Der Abzug ist als fixer anorganischer Abzug mit einem Höchstbetrag ausgestaltet. Der Abzug ist somit nach oben insoweit begrenzt, als maximal 5000 Franken als Einsatzkosten eines einzelnen Gewinnes in Rechnung gebracht werden können. Die Plafonierung tritt somit bei Gewinnen von über 100 000 Franken ein.

Unter Einsatzkosten sind die Aufwendungen der steuerpflichtigen Person zu verstehen, die sie getätigt hat, um an einer Lotterieveranstaltung teilnehmen zu können, wie beispielsweise die Loskosten bei einer Tombola, die Kosten für den Tipp beim Lotto oder Sport-Toto etc.

Abgezogen werden diese fixen Einsatzkosten vom Bruttoerlös des Gewinnträgers. Bei Bargewinnen ist unter Bruttoerlös der volle Gewinnbetrag zu verstehen. Bei Naturalgewinnen ist von einem realistischen Wiederveräußerungswert auszugehen, der sich in der Regel am Verkehrswert orientiert. Der Art des Preises ist bei der Errechnung des Wiederveräußerungswertes jedoch Rechnung zu tragen. Wenn in einem Steuerjahr kein Gewinn erzielt wurde, können von den Einkünften weiterhin keine Einsatzkosten für Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen geltend gemacht werden. Verluste aus solchen Veranstaltungen gelten nach wie vor als nicht abzugsfähige Aufwendungen.

Die steuerpflichtige Person muss aufgrund des fixen Abzuges in der Höhe von 5 Prozent des Gewinns die getätigten Einsätze für die Lotterieart, bei welcher sie den Treffer erzielt hat, nicht mehr nachweisen. Damit wird verhindert, dass in betrügerischer Weise unverhältnismässig hohe Einsatzkostenabzüge geltend gemacht werden. Für die steuerpflichtige Person entfällt zudem die Obliegenheit der Sammlung und Aufbewahrung der Einsatzbelege.

Die auf dem Gewinn erhobene eidgenössische Verrechnungssteuer kann von den steuerbaren Einkünften nicht in Abzug gebracht werden.

3.2 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden

Art. 7 Abs. 4 Bst. m (neu) StHG

Die Kantone sollen neu verpflichtet werden, die einzelnen Gewinne aus Lotterien oder lotterieähnlichen Veranstaltungen bis zu einem bestimmten Betrag für steuerfrei zu erklären. Wie im DBG sollen die Kantone eine Freigrenze und keinen Freibetrag in ihren kantonalen Steuergesetzen verankern. Dies bedeutet, dass ein Geldtreffer, der über der Freigrenze liegt, mit seinem vollen Betrag steuerbar ist und nicht nur mit dem die Freigrenze überschüssenden Betrag. Bei einem Freibetrag wäre hingegen unabhängig von der Höhe des Gewinnes immer ein bestimmter Betrag als steuerfrei in Abzug zu bringen. Die Höhe der Freigrenze ist von den kantonalen Gesetzgebern selber zu bestimmen. Dies erlaubt es den Kantonen, allfällige bereits heute bestehende Freigrenzen beizubehalten.

Art. 9 Abs. 2 Bst. n (neu) StHG

Die Kantone sollen verpflichtet werden, den Einsatzkosten der einzelnen Gewinnstreffer mit einem bestimmten Betrag Rechnung zu tragen. Im Sinne der Harmonisierung soll die Pauschalierung wie im DBG in der Form eines Prozentabzugs erfolgen. Die Höhe des Prozentabzuges wird vom StHG nicht vorgeben und ist von den Kantonen selber zu bestimmen. Zudem wird den Kantonen die Möglichkeit eröffnet, wie im DBG einen maximalen Abzugsbetrag vorzusehen. Dies muss in der Gesetzesbestimmung explizit vorgesehen werden, da den Kantonen andernfalls eine Begrenzung nach oben verwehrt wäre. Mit der vorgesehenen Kann-Vorschrift steht es den Kantonen frei zu entscheiden, ob sie den Abzug der Einsatzkosten nach oben beschränken wollen.

Wie im DBG muss die steuerpflichtige Person auch im kantonalen Recht aufgrund des im StHG verankerten Pauschalabzuges die Einsätze für den Gewinnstreffer nicht mehr nachweisen.

Art. 72m (neu) StHG

Damit die dringend notwendigen administrativen Erleichterungen für die Lotterieveranstalter, die Steuerverwaltungen und die Steuerpflichtigen möglichst rasch eintreten, soll die Inkraftsetzung der gesetzlichen Änderungen auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene nicht gleichzeitig erfolgen. Die bundesrechtlichen Änderungen werden vorgezogen.

Den Kantonen soll für die Umsetzung der neuen StHG-Bestimmungen in ihren kantonalen Gesetzen genügend Zeit eingeräumt werden. Üblicherweise werden den Kantonen unter Berücksichtigung der notwendigen Verfahrenszeit für eine Gesetzesänderung zwei Jahre gewährt.

Sollte ein Kanton die Vereinfachungen bei der Besteuerung der Lotteriegewinne innerhalb dieser Frist noch nicht in Kraft gesetzt haben, so finden die Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe m und 9 Absatz 2 Buchstabe n StHG direkt Anwendung. Da die Freigrenze und die Abzugshöhe in diesen Artikeln nicht festgelegt sind, werden die Kantone selbst regeln müssen, wie sie gemäss eigenem Recht vorzugehen haben, wenn die notwendigen Gesetzesänderungen nicht termingerecht in Kraft gesetzt werden konnten (z.B. dadurch, dass die Kantonsregierung vorübergehend die notwendigen Vorschriften erlässt).

3.3 Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer

Art. 6 Abs. 1 VStG

Lotteriegewinne unterliegen nur dann der Verrechnungssteuer, wenn die Lotterieveranstaltung im Inland durchgeführt wird. Die Verrechnungssteuer wird neu nur auf Bargewinnen erhoben, die 1000 Franken übersteigen. Diese Geldtreffer unterliegen mit dem vollen Betrag der Verrechnungssteuer und nicht nur in dem die 1000 Franken übersteigenden Umfang. Es handelt sich somit nach wie vor um eine Freigrenze und nicht um einen Freibetrag.

Gemäss Artikel 6 Absatz 2 VStG sind den Lotterien die gewerbsmässigen Wetten und lotterieähnlichen Veranstaltungen gleichgestellt. Somit gilt die neue Freigrenze auch für diese Spielarten.

Die Verrechnungssteuer von 35 Prozent wird auf dem vollen Gewinnbetrag erhoben, auf den die teilnehmende Person aufgrund ihres Loses oder Einsatzes Anspruch hat (vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. a. VStG). Der Einsatz kann nicht in Abzug gebracht werden.

Sachgewinne, Naturaltreffer, Gratisreisen etc. werden von der Verrechnungssteuer nicht erfasst.

Steuerpflichtig ist der Schuldner der steuerbaren Leistung (Art. 10 VStG). Bei den Lotterien sind dies die Lotterieveranstalterinnen bzw. -veranstalter. Diese haben den Lotteriegewinn bei der Auszahlung, Überweisung, Gutschrift oder Verrechnung um den geschuldeten Verrechnungssteuerbetrag zu kürzen (Art. 14 Abs. 1 VStG). Im Gegenzug haben die Lotterieveranstalterinnen bzw. -veranstalter dem Gewinner bzw. der Gewinnerin die notwendigen Angaben zur Geltendmachung des Rückerstattungsanspruchs zu machen und eine Abzugsbescheinigung auszustellen (Art. 14 Abs. 2 VStG).

Der Anspruch auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer auf Lotteriegewinnen verwirkt, wenn die Deklarationspflicht des Gewinnes verletzt (Art. 23 VStG) oder der Rückerstattungsantrag zu spät, d.h. nicht innert drei Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die steuerbare Leistung fällig geworden ist, gestellt wird (Art. 32 Abs. 1 VStG). Die verspätete Deklaration führt zu einer doppelten Steuerbelastung, indem der Lottogewinn voll besteuert wird, die Rückforderung der abgezogenen Verrechnungssteuer jedoch nicht mehr möglich ist.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

4.1 Eckwerte

4.1.1 Lotteriegesellschaften

4.1.1.1 Allgemeines

Das Spiel im Bereich der Lotterien wird von 2 Grossveranstaltern organisiert, deren Spielbewilligungen von den Kantonen erteilt werden. Die Lotterien in den Kantonen der deutschen Schweiz und im Tessin werden von der Swisslos, Basel, und diejenigen in den Kantonen der Westschweiz von der Loterie Romande (LoRo), Lausanne, durchgeführt. Beide Veranstalter sind Träger der Sport-Toto-Gesellschaft mit Sitz in Basel. Die so genannten kantonalen Kleinlotterien (Vereine oder zweckgebundene Sammelaktionen in Form von Lotterien) werden nachfolgend nicht behandelt. Obwohl diese mehrheitlich Naturalgewinne verlosen, würde ihnen eine Erhöhung der Steuerfreigrenze auf 1000 Franken ebenfalls entgegenkommen. Die Lotteriegesellschaften sind auf Grund ihrer gemeinnützigen Tätigkeit seit ihrer Gründung von den direkten Steuern befreit. Die Swisslos und die Loterie Romande beschäftigen rund 500 Personen und bedienen rund 9000 Verkaufsstellen. Die Provisionen an die Verkaufsorganisationen belaufen sich jährlich auf ungefähr 170 Millionen Franken.

4.1.1.2 Lotteriestatistik Umsätze und Reingewinne

Das folgende Zahlenmaterial stammt von den Lotteriegesellschaften, der Lotteriestatistik des EJPD, den Geschäftsberichten und der Buchhaltung der ESTV.

Umsatzzahlen:

Quelle: Lotteriestatistik EJPD (Zahlen gerundet)

	2006	2007	2008	2009
Zahlenlottos (Swisslos und LoRo)	1 080 915 700	982 029 000	999 039 000	1 000 561 600
Sportwetten (Swisslos und LoRo)	59 764 700	60 752 700	56 109 900	50 350 900
Lose Swisslos	367 922 600	362 692 400	380 109 200	372 900 200
Lose LoRo	1 292 735 300	1 319 356 900	1 410 665 700	1 403 306 100
Kleinlotterien	7 074 500	6 990 200	5 211 100	5 933 900
	2 808 412 800	2 731 821 200	2 851 134 900	2 833 052 700

Das durch die Loterie Romande eingeführte Spiel «Tactilo» geht von einer Rückzahlungsquote von gegen 90 % der Einsätze aus, während den übrigen Lotteriespielen eine Rückzahlungsquote von 50 % der Einsätze zugrunde liegt. Dadurch können die Spiele aufgrund der Umsatzzahlen nicht mehr miteinander verglichen werden. Deshalb wird seit dem Geschäftsjahr 2007 auch der Bruttospielertrag statistisch erhoben.

Bruttospielerträge: (Spieleinsätze abzüglich Gewinnauszahlungen)

Quelle: Lotteriestatistik EJPD (Zahlen gerundet)

	2007	2008	2009
Zahlenlottos (Swisslos und LoRo)	471 019 900	476 217 200	475 489 500
Sportwetten (Swisslos und LoRo)	28 366 500	25 092 100	22 176 100
Lose Swisslos	164 878 100	170 691 100	157 282 200
Lose LoRo	227 654 300	236 628 100	241 408 800
Kleinlotterien	3 319 700	2 859 900	3 023 600
	895 238 500	911 488 400	899 380 200

Mit dem Bruttospielertrag finanzieren die Veranstalter ihren administrativen Aufwand (Personal, Informatik, Verkaufsprovisionen, Marketing). Der verbleibende Reingewinn wird an die kantonalen Lotterie- und Sportfonds sowie an verschiedene direkt begünstigte Sportdachverbände ausgeschüttet.

Auszahlungen an die Kantone und an die Verbände: (Swisslos und LoRo)

Quelle: Lotteriestatistik EJPD und Jahresberichte 2010 (Zahlen gerundet)

2006	2007	2008	2009	2010
586 000 000	523 000 000	535 000 000	545 000 000	549 500 000

4.1.1.3 Lotteriestatistik Spielgewinne

Da das Zahlenmaterial aus den verschiedenen Quellen nur schwer vergleichbar ist, haben die Swisslos und die Loterie Romande gemeinsam eine Modellrechnung für das Jahr 2010 erstellt. Das Modell basiert auf den Auszahlungen und nicht auf den Auslosungen. Deshalb wurden in der Modellrechnung keine zeitlichen Abgrenzungen vorgenommen (d.h. die Einlösungsfrist der Gewinne von 6 Monaten wurde nicht berücksichtigt). Zudem wurden auch die im entsprechenden Jahr nicht eingelösten Gewinnbeträge nicht mit eingerechnet.

Modellrechnung mit IST-Zahlen 2010 von Swisslos und LoRo

Quelle: Swisslos und LoRo

	Gewinnhöhe in Franken	Gewinnsumme in Franken	VSt in Franken	Anzahl Gewinner
	Bis 50	1 359 695 834		136 363 841
50,01 bis	1 000	39 031 402	13 609 907	241 434
1 001 bis	10 000	70 269 312	24 594 259	17 665
10 001 bis	100 000	69 072 848	24 175 497	1 889
100 001 bis	200 000	13 494 575	4 723 101	98
200 001 bis	300 000	9 230 819	3 230 787	36
300 001 bis	400 000	4 374 687	1 531 140	12
400 001 bis	500 000	6 303 639	2 206 274	14
500 001 bis	600 000	4 205 685	1 471 990	8
600 001 bis	700 000	3 960 649	1 386 227	6
700 001 bis	800 000	4 569 257	1 599 240	6
800 001 bis	900 000	4 209 210	1 473 224	5
900 001 bis	1 000 000	20 739 522	7 258 833	21
1 000 001 bis	5 000 000	62 830 043	21 990 515	30
5 000 001 bis	10 000 000	46 859 437	16 400 803	7
> 10 000 001		108 421 804	37 947 631	5
		1 827 268 723	163 599 428	136 625 077

Die Gewinnsumme bis 50 Franken wird zum grössten Teil durch das Tactilo-Spiel der Loterie Romande generiert. Auf die Gewinnauszahlungen durch die Swisslos entfallen rund 295 Millionen Franken, die sich auf zirka 29 Millionen Gewinne verteilen.

In der Sparte 50 bis 1000 Franken entfallen allein auf das Spiel Euromillions zirka 13,5 Millionen Franken Gewinnsumme bei zirka 156 000 Gewinnen. Dies entspricht einem durchschnittlichen Gewinn von 86 Franken (abzüglich 30 Fr. Verrechnungssteuer). Grund hierfür ist, dass das Reglement der Euromillionsgemeinschaft ihre Gewinnränge nicht auf die Schweiz ausrichtet. Die Reglemente der schweizerischen Lotteriegesellschaften richten ihre Gewinnränge auf die verrechnungssteuerfreie Grenze von 50 Franken aus, um im untersten Segment der Gewinne attraktiv zu bleiben.

4.1.2 Lotteriestatistik Verrechnungssteuer

Einnahmen Verrechnungssteuer (in Millionen Franken)

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung

2005	2006	2007	2008	2009	2010
188,6	147,8	153,8	156,2	132,8	166,5

Wie bereits erwähnt, sind die Zahlen aus den verschiedenen Datenquellen nicht immer vergleichbar. Die Einnahmen bei der Verrechnungssteuer sind in erster Linie von grossen Einzelgewinnen (Jackpots) abhängig. Zudem ist die Verrechnungssteuer 30 Tage nach der Ziehung fällig. Die Rechnungsabgrenzung für nicht eingelöste Gewinne in der Jahresrechnung der Lotteriegesellschaft muss zeitlich nicht mit der Abrechnung mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung übereinstimmen. Dies deshalb, weil nur die ausbezahlten Bargewinne der Verrechnungssteuer unterliegen, wobei die Gewinne nach 6 Monaten verfallen. Im siebten Monat nach der Ziehung können die Lotteriegesellschaften die bereits einbezahlte Verrechnungssteuer in ihren Abrechnungen in Abzug bringen.

4.2 Auswirkungen auf den Bund

Der Bund ist in erster Linie von der durch die Kantone veranlagten direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer betroffen. Rein rechnerisch geht es um die Frage der Besteuerung von zirka 40 Millionen Franken im Segment der Gewinne zwischen 51 bis 1000 Franken.

Für die direkte Bundessteuer beruhen die Berechnungen auf folgenden Annahmen: Bei einem steuerbaren Einkommen von 60 000 Franken und einem Grenzsteuersatz von 1,215 % führen die Gewinne in der Höhe von rund 40 Millionen Franken zu Einnahmen bei der direkten Bundessteuer von 486 000 Franken.

Bei der Verrechnungssteuer betragen die Einnahmen auf Grund der Modellrechnung 13,6 Millionen Franken. Werden alle Gewinne von den Gewinnern deklariert, sollte dem Bund kein Gewinn verbleiben. Eine Statistik bezüglich der Rückerstattung, welche sich auf zirka 4 Millionen Wertschriftenverzeichnisse von natürlichen Personen verteilt, besteht nicht.

Im personellen Bereich würde die Heraufsetzung der steuerfreien Grenze keine Folgen haben.

4.3 Auswirkungen auf die Kantone

Die Kantone sind in erster Linie hinsichtlich ihrer direkten Steuern betroffen. Auf Grund der verschiedenen Ausgangslagen im Bereich von steuerfreien Gewinnen (BE, TI, AG sind von einer Erhöhung nicht betroffen) oder grosszügigen Abzügen von Einsätzen fallen die Mindereinnahmen von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich aus. Auf Grund einer Hochrechnung der Gewinne auf die noch betroffenen Kantone wurde ein Grenzsteuersatz von 8 % bei einem steuerbaren Einkommen von 60 000 Franken ermittelt. Von der Gewinnsumme von 40 Millionen Franken entfallen zirka 7 Millionen Franken auf die nicht betroffenen Kantone. Bei einem Grenzsteuersatz von 8 % bei einer Gewinnsumme von 33 Millionen Franken ergeben sich Mindereinnahmen in der Höhe von 2,64 Millionen Einkommenssteuer (betroffene Kantone und Gemeinden).

Im personellen Bereich werden die Kantone vor allem hinsichtlich der Kontrolle der Lotteriegewinne entlastet. Der Aufwand entsteht bei der Überprüfung der geltend gemachten Einsatzkosten. Wie die direkte Bundessteuer kennen auch viele Kantone keine Regelungen über eine Limitierung des Einsatzkostenabzugs. Die vorgeschlagene Pauschalierung des Einsatzkostenabzugs auf 5 % des Gewinnes bei einem Höchstbetrag von 5000 Franken (ohne Vorlage von Belegen) sollte diesbezüglich eine deutliche Entlastung bringen.

4.4 Auswirkungen auf die Veranstalter

Wie in der Tabelle «Modellrechnung» dargestellt wurde, geht es bei den Veranstaltern um eine administrative Entlastung von bis zu 240 000 Abrechnungen mit den Gewinnern. Die Gewinnscheine müssen zusammen mit den Angaben betreffend Personalien, Adresse und Bankverbindung nach Basel oder Lausanne geschickt werden. Die Veranstalter ihrerseits erstellen zuhanden der Gewinner eine Gewinnabrechnung mit Angabe des Verrechnungssteuerabzuges und überweisen den Nettogewinn an die angegebene Bank. Die Veranstalter rechnen mit einer Belastung von 10 Minuten pro Gewinn. Dies entspricht einem Aufwand von 40 000 Stunden oder 5000 Arbeitstagen zu 8 Stunden.

4.5 Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen

Bund:

Verrechnungssteuer: Ausgehend von der Prämisse, dass bisher alle Gewinner im Gewinnsegment 50 bis 1000 Franken ihre Gewinne bei den direkten Steuern deklariert haben, entstehen beim Bund keine Mindereinnahmen, da die Summe von 13,6 Millionen Franken zurückerstattet wird. Liegt die Deklarationsquote der Gewinne bei 50 %, entstehen Mindereinnahmen von 6,8 Millionen Franken.

Direkte Bundessteuer: Bei einem Grenzsteuersatz von 1,2 % und einem steuerbaren Ertrag von 40 Millionen Franken beträgt die Steuer 486 000 Franken.

Kantone:

Bei den betroffenen Kantonen geht es um die Besteuerung einer Gewinnsumme von 33 Millionen Franken. Bei einem Grenzsteuersatz von 8 % ergeben sich Mindereinnahmen in der Höhe von 2,64 Millionen Franken für die Kantone und Gemeinden. Eine spürbare administrative Entlastung dürfte sich bei den Kontrollen der geltend gemachten Einsatzkosten ergeben. Generell kann festgehalten werden, dass kleine Gewinne, die mit der Verrechnungssteuer belastet sind, zu überdurchschnittlich vielen Reklamationen führen.

Lotteriegesellschaften:

Bei den Lotteriegesellschaften sollte die Erhöhung der verrechnungssteuerfreien Gewinnmenge auf 1000 Franken zu einer administrativen Entlastung von bis zu 5000 Arbeitstagen führen.

5 **Verfassungsmässigkeit**

Sowohl das DBG wie auch das StHG gehen davon aus, dass grundsätzlich alle Einkünfte steuerbar sind. Ausnahmen von der objektiven Steuerpflicht sind daher nicht unproblematisch, da sie die Bemessungsgrundlage für die Einkommenssteuer schmälern und die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Ergebnis verfälschen können.

Die in Artikel 24 DBG und Artikel 7 Absatz 4 StHG verankerten Ausnahmenkataloge erklären jedoch gewisse Einkünfte aus sozialpolitischen oder ausserfiskalischen Zielsetzungen, aus Billigkeitsgründen oder aus steuerrechtlichen Gründen etc. für steuerfrei. Die Steuerbefreiung von Lotteriegewinnen bis 1000 Franken bezweckt einerseits administrative Vereinfachungen und andererseits eine Verringerung des Marktnachteils, den die Lotterieveranstalter gegenüber den Spielbankbetreibern in Kauf nehmen müssen, da Spielbankgewinne weder auf eidgenössischer noch auf kantonaler Ebene der Verrechnungs- bzw. Einkommenssteuer unterliegen. Mit den vorgeschlagenen Regelungen werden aber Gewinne aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen nicht allgemein, sondern nur bis zu einer relativ tief angesetzten Grenze für steuerfrei erklärt. Sie tangieren den verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit daher in geringem Umfang.

Gemäss Artikel 129 Absatz 2 der Bundesverfassung liegt die Regelung der Steuertarife, der Steuersätze sowie der Steuerfreibeträge im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Kantone. Aus diesem Grund wird den Kantonen die Grenze für die Steuerfreiheit der Gewinne aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen im StHG betragsmässig nicht vorgegeben. Die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie der Kantone bleibt damit gewahrt. Aus föderalistischer Rücksichtnahme wird auch keine bestimmte Höhe des fixen Prozentabzuges für die Berücksichtigung der Einsätze für Lotterien im StHG verankert. Die Kantone haben die Freigrenze und den Pauschalabzug für die Einsatzkosten selber in ihren kantonalen Steuergesetzen festzulegen.

6 Rechtsvergleich

6.1 Österreich

Aufgrund der Bestimmungen des § 6 Absatz 1 Ziffer 9 Buchstabe d des Umsatzsteuergesetzes sind die Umsätze aus den von der Gesellschaft durchgeführten Glücksspielen gemäss §§ 6 ff. des Glücksspielgesetzes unecht (d.h. unter Ausschluss des Vorsteuerabzugs) von der Umsatzsteuer befreit. Bei allfälligen Nebenerlösen (z.B. Anlagenverkäufen) besteht eine Steuerpflicht entsprechend den allgemeinen Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes.

Spielgewinne fallen zudem nicht unter die sieben Einkunftsarten und sind somit bei den Gewinnerinnen und Gewinnern steuerfrei.

6.2 Deutschland

In Deutschland unterliegen die im Inland veranstalteten öffentliche Lotterien, Auspielungen und Sport-Wetten der Lotteriesteuer. Von ihr werden neben der staatlichen Klassenlotterie vor allem das Zahlenlotto und grundsätzlich auch der Fussballtoto erfasst. Der Steuer unterliegen auch ausländische Lose und Spielausweise, wenn sie ins Inland eingebracht werden. Steuerschuldner ist der Veranstalter bzw. bei ausländischen Losen derjenige, der die Lose ins Inland verbracht hat.

Die von den steuerpflichtigen Personen erzielten Gewinne aus Lotterien und Rennwetten unterliegen in Deutschland nicht der Einkommenssteuer, und zwar unabhängig von der Höhe des Gewinns. Die Gewinne sind somit bei den Spielteilnehmern steuerfrei.

Die Mehrwertsteuer spielt bei der Abwicklung der Lotterien keine Rolle.

7 Verhältnis zum europäischen Recht

Die vorgeschlagenen Regelungen stehen nicht im Widerspruch zu Vorschriften der Europäischen Union.

