

Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung

Zusatzbericht I

Fakten, Überlegungen und Vorschläge zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe

Bern, 2. November 2012

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage, Auftrag, Zusammensetzung der Arbeitsgruppe	3
2. Überblick	3
3. Teil I: Marktvolumen und -potenzial	4
3.1 Begriffliche Grundlagen	4
3.2 Schätzung von Marktvolumen und -potenzial	4
3.3 Marktszenarien.....	5
4. Teil II: Kosten von Remote-Spielbanken	8
4.1 Einflussfaktoren.....	8
4.2 Kostenschätzung auf der Basis der vorliegenden Grundlagen	9
5. Teil III: Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe	13
5.1 Grundlagen	13
5.2 Zielkonformes Modell einer Remote-Spielbankenabgabe.....	19
5.3 Resultierende Unternehmensergebnisse und Eigenkapitalrenditen	21
5.4 Sensitivitätsanalyse	24
6. Überlegungen zur Zahl der Remote-Spielbankenkonzessionäre und zur Konzessionsdauer	25
7. Abgabepotenzial	27
8. Beurteilung	27
9. Spätere Optimierung	28
10. Zusammenfassung	29
11. Anträge zum Teilbericht zur Remote-Spielbankenabgabe	29

1. Ausgangslage, Auftrag, Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement und die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz installierten eine Projektorganisation, welche den vom Volk im Frühling 2012 angenommenen Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ ausarbeitete und einen Vorentwurf für die neue Geldspielgesetzgebung entwickelt. Die politische Steuerungsgruppe dieser Projektorganisation beauftragte die Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung unter der Leitung der Eidg. Steuerverwaltung mit der Bearbeitung der steuerrechtlichen Fragen im Geldspielbereich. Dabei geht es insbesondere um die Beantwortung folgender drei Fragestellungen:

- Wie sind die Gewinne aus der Teilnahme an Geldspielen bzw. GeldspielgewinnerInnen¹ in Zukunft steuerlich zu behandeln?
- Wie ist die Spielbankenabgabe der zukünftigen Remote-Spielbankenkonzessionäre zu gestalten?
- Sind die Artikel 42 (Abgabeermässigungen) und 43 (Reduktion der Abgabe bei Erhebung einer gleichartigen Abgabe durch den Kanton) des Spielbankengesetzes (SGB) in die neue Geldspielgesetzgebung zu übernehmen?

Neben der Leitung durch die Eidg. Steuerverwaltung waren das Bundesamt für Justiz, die Eidg. Spielbankenkommission, zwei Vertreter kantonaler Steuerverwaltungen (BS und VD), die Lotterie- und Wettkommission, der Schweizer Casinoverband und die Lotteriegesellschaften in der Arbeitsgruppe vertreten.²

2. Überblick

Das vorliegende Dokument behandelt die in Ziffer 1 an zweiter Stelle aufgeführte Fragestellung. Dieser Zusatzbericht beschäftigt sich mit der Frage nach der Gestaltung der Remote-Spielbankenabgabe und beschränkt sich auf die Darstellung der wichtigsten Ergebnisse. Er basiert auf einem umfassenden, gleichnamigen Hauptbericht.³ Bezüglich Herleitung und Analysen wird auf den Hauptbericht verwiesen. Sowohl der Zusatz- als auch der Hauptbericht wurden von der Arbeitsgruppe Online-Glücksspiele zuhanden der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung vorbereitet. Für die Frage nach der Besteuerung der Gewinne aus der Teilnahme an Geldspielen erfolgt eine separate Berichterstattung.

Im ersten Teil werden basierend auf einer Schätzung des Volumens und des Potenzials des schweizerischen Remote-Spielbankenmarktes drei Marktszenarien skizziert. In Teil II werden die Investitions- und Betriebskosten künftiger Schweizer Remote-Spielbankenkonzessionäre diskutiert. Auf der Basis der Resultate aus den ersten beiden Teilen und eines die relevanten Einflussfaktoren berücksichtigenden Bezugsrahmens wird anschliessend in Teil III ein Verfahren zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe vorgeschlagen.

Das Vorgehen ist dadurch gekennzeichnet, dass teilweise mit Schätzungen gearbeitet werden muss, da in einigen Bereichen genaue Daten fehlen. Diese Schätzungen werden

¹ In der Folge wird aus Gründen der Lesbarkeit vornehmlich die männliche Form verwendet.

² Die Vorarbeiten in den Bereichen Datenerhebung und Modellrechnungen für die Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe wurden von einer kleinen Untergruppe bestehend aus zwei Vertretern der Spielbankenbranche und einem Vertreter der Lotteriegesellschaften realisiert.

³ „Fakten, Überlegungen und Vorschläge zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe. Hauptbericht“, Oktober 2012; erstellt von der Arbeitsgruppe Online-Glücksspiele zuhanden der Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung.

indessen in aller Regel aus einer Mehrzahl von geeigneten Quellen abgeleitet. Die Ergebnisse sind mithin mit gewissen Unschärfen bzw. Unsicherheiten behaftet.

3. Teil I: Marktvolumen und -potenzial

3.1 Begriffliche Grundlagen

Betrachtungsgegenstand sind alle Geldspielangebote, die

- via Remote-Absatzkanäle (Internet, Mobile, interaktives TV etc.) an Spieler mit Wohnsitz Schweiz verkauft werden
- gemäss international gebräuchlicher Begriffsverwendung zu den Spielbanken-Spielen gehören und
- auf den einschlägigen Websites in aller Regel unter den Rubriken „Casino“, „Poker“ sowie teilweise auch „Games“⁴ angeboten werden.

Das Marktvolumen ist die Summe der in einem Jahr von allen in der Schweiz wohnhaften Personen getätigten Nettoausgaben (Spieleinsätze minus erzielte Gewinne) für Remote-Spielbankenangebote. Das Marktpotenzial ist das zukünftige Marktvolumen.

Als Messgrösse wird der Bruttospielertrag (Spieleinsätze abzüglich ausbezahlte Spielgewinne⁵; die Nettoausgaben der Spieler) verwendet.⁶

3.2 Schätzung von Marktvolumen und -potenzial ⁷

Das Volumen des schweizerischen Remote-Spielbankenmarktes wird für das Jahr 2010 auf CHF 78 Mio. Bruttospielertrag geschätzt. Dabei entfallen rund CHF 41 Mio. auf den Teilmarkt Casinospiele und CHF 37 Mio. auf den Teilmarkt Poker.⁸ Die entsprechende Nachfrage wird heute vollumfänglich durch ausländische Anbieter befriedigt, die meist von Offshore-Standorten wie Malta, Gibraltar oder Antigua aus operieren. Mangels geeigneter Anknüpfungspunkte für eine Strafverfolgung erfolgt dieses Angebot weitgehend ungehindert.

Das Marktpotenzial für das Jahr 2015 wird auf CHF 107 Mio. geschätzt (Casinospiele CHF 65 Mio. und Poker CHF 42 Mio.). Da das aktuelle Remote-Spielangebot aus dem Ausland weitgehend ungehindert erfolgt, ist davon auszugehen, dass das Marktvolumen und seine Entwicklung nur sehr begrenzt dadurch beeinflusst werden, dass in Zukunft auch in der Schweiz konzessionierte und damit legale Angebote zugänglich sein werden. Dies bestätigen auch Erfahrungen aus dem Ausland: Regulierungsbestrebungen, die aus Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots und der Zulassung eines

⁴ So bietet z. B. Interwetten unter „Games“ auch Black Jack an.

⁵ Vgl. Art. 40 Abs. 2 SBG

⁶ Für den Teilmarkt der Pokerturniere fällt für die Veranstalter kein Bruttospielertrag (BSE), sondern eine Teilnahmegebühr (Rake) an. Aus Gründen der Leserfreundlichkeit wird in der Folge lediglich der Begriff BSE verwendet; die Rakebeträge werden addiert und nicht separat ausgewiesen.

⁷ Ziffer 4 basiert auf Teil I des Hauptberichts „Fakten, Überlegungen und Vorschläge zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe. Hauptbericht.“.

⁸ Für den - hier nicht relevanten - Sportwettenbereich wird für 2010 ein Volumen von ca. CHF 65 Mio. geschätzt.

legalen Angebots bestehen, führen weniger zu einer Veränderung des Marktvolumens als zu einer Veränderung der Anbieterstruktur.

3.3 Marktszenarien

Zwei Faktoren sind dafür entscheidend, inwieweit es gelingt, die Nachfrage vom illegalen zum legalen Remote-Geldspielangebot zu lenken: die Wirksamkeit der Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots und die Attraktivität des legalen Angebots (in Relation zum illegalen Angebot). Diese Attraktivität wird bestimmt durch die Art und den Umfang der Auflagen und Restriktionen in den Bereichen Angebotsgestaltung, Spielerschutz und behördliche Kontrollen, durch die (Nicht-)Besteuerung der Spielgewinner sowie durch die Reagibilität der Aufsichtsbehörde und der gesetzlichen Grundlagen auf Marktveränderungen. Abbildung 1 kombiniert die möglichen Ausprägungsformen dieser Faktoren.

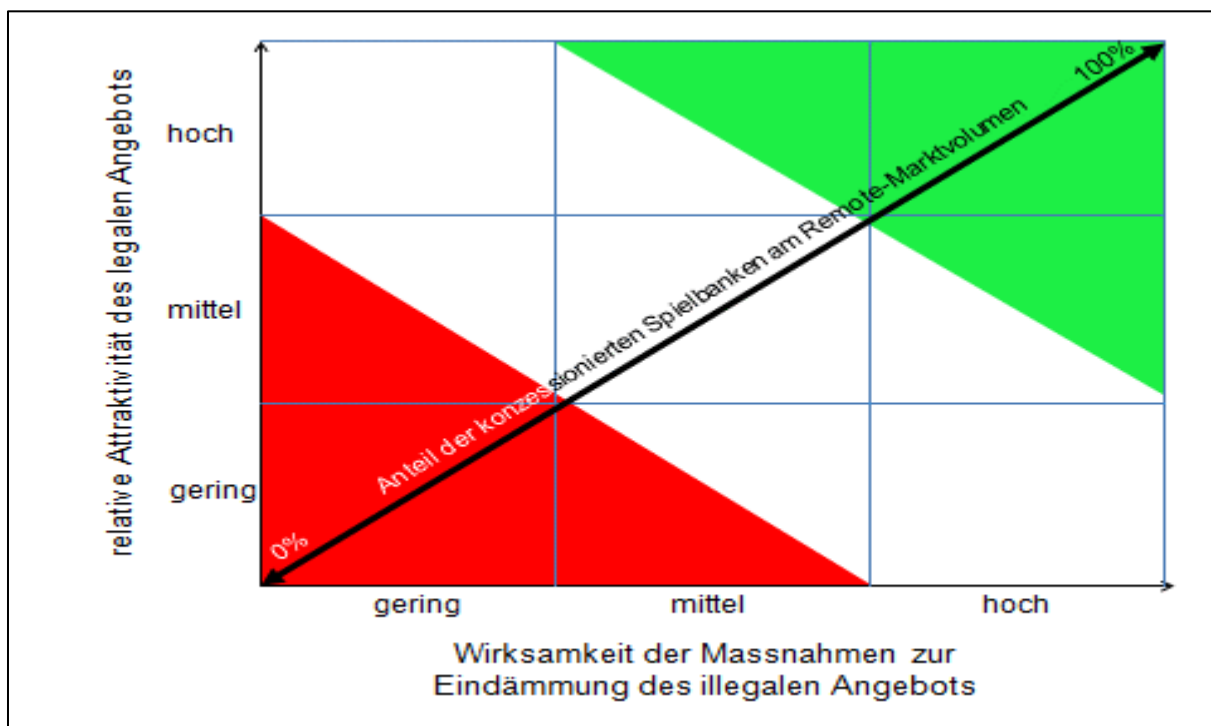


Abb. 1: Rahmen zur Konstruktion von Regulierungsszenarien

Eine Vergabe von Konzessionen für den Remote-Vertrieb von Spielbankenprodukten ist nur dann realistisch, wenn die Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots greifen und das legale Angebot mindestens ebenso attraktiv ist wie das Illegale (grün schattierter Bereich in Abb. 1). In diesem Fall wird das Marktvolumen schwergewichtig oder nahezu vollumfänglich durch die legalen Remote-Anbieter realisiert.

Eine solche Konzessionierung ist nicht realistisch, wenn die Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots nicht greifen und das legale Angebot nicht mindestens ebenso attraktiv ist wie das Illegale (rot schattierter Bereich in Abb. 1). In diesem Fall wird das Marktvolumen schwergewichtig oder vollumfänglich durch die illegalen Remote-Anbieter realisiert.

Die nicht schattierte, quer durch die Matrix in Abb. 1 verlaufende Fläche verkörpert ein – aus Sicht der Regulierung und der konzessionierten Anbieter unbefriedigendes – mittleres Szenario. Dabei können die Ziele des Gesetzgebers (Spielsucht- und Geldwä-

schereibekämpfung, Mittel für AHV) nur teilweise erfüllt werden und ein illegales Angebot von einem Offshore-Standort aus bleibt ökonomisch lukrativer als eine Konzession.

Vor diesem Hintergrund werden als Grundlage für die Überlegungen zu den Kosten und zur Remote-Spielbankenabgabe drei Markt-Szenarien gebildet (vgl. Tab. 1 und Abb. 2).

Beim „Best Case-Szenario“ wird von einem Marktanteil von 80% der legalen Anbieter ausgegangen. Die Erfahrungen im Ausland zeigen, dass selbst bei wirkungsvollen Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Remote-Angebots ein kleiner Teil der Spieler ($< 5\%$) Umgehungsmöglichkeiten sucht und findet. Bei diesen Spielern handelt es sich oft um (von landbasierten Schweizer Spielbanken gesperrte) Vielspieler, so dass diese wenigen Spieler einen (in Bruttospielertrag ausgedrückten) hohen Marktanteil von rund 20% verkörpern dürften.

Szenarien	Szenario 80 (= 80% des Marktvolumens können durch die Konzessionäre ausgeschöpft werden)	Szenario 60 (= 60% des Marktvolumens können durch die Konzessionäre ausgeschöpft werden)	Szenario 30 (= 30% des Marktvolumens können durch die Konzessionäre ausgeschöpft werden)
Merkmale			
Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots	Hoch wirksam	Beschränkt wirksam	Kaum wirksam
Marktbearbeitungshürden (Auflagen in den Bereichen Sozialschutz, Geldwäscherei etc.) im Vergleich zum illegalen Angebot	Keine unverhältnismässigen Wettbewerbsnachteile gegenüber illegalem Angebot	Weitgehende Regulierungen behindern Wettbewerbsfähigkeit gegenüber illegalem Angebot	Sehr einschränkende Regulierungen verhindern wettbewerbsfähiges legales Angebot
Konkurrenzsituation	Beschränkt - primär andere Remote-Spielbankkonzessionäre sowie Lotteriegesellschaften, auch Gewinnspiele	Mittel - primär illegale Remote-Anbieter, sekundär andere Remote-Spielbankkonzessionäre sowie Lotteriegesellschaften	Intensiv bzw. weitgehend aussichtslos - primär illegale Remote-Anbieter
Kostentreiber Kundenzahl	Aufgrund vergleichsweise hoher Kundenzahl hohe Kosten für Betrieb und Unterhalt	Aufgrund „mittel-hoher“ Kundenzahl „mittel-hohe“ Kosten für Betrieb und Unterhalt	Aufgrund vergleichsweise geringer Kundenzahl geringe Kosten für Betrieb und Unterhalt
Kostentreiber Konkurrenzsituation	Aufgrund vergleichsweise beschränkter Konkurrenzsituation geringere Kosten für Marketing, Kommunikation in Relation zum erzielb. Umsatz	Aufgrund „mittlerer“ Konkurrenzsituation „mittel-hohe“ Kosten für Marketing, Kommunikation in Relation zum erzielbaren Umsatz	Aufgrund intensiver Konkurrenzsituation sehr hohe Kosten für Marketing, Kommunikation in Relation zum erzielbaren Umsatz
Investitions- und daraus resultierender Finanzbedarf	Aufgrund des erheblichen Ertragspotenzials hoher Eigenleistungsanteil und hoher Finanzbedarf; erfordert hohe Anfangsinvestitionen (bedingt durch hohe Anfangsinvestitionen in Personal, Infrastruktur, Produkt- und Marktentwicklung sowie Aufbau der Kundenbasis) und stetige Folgeinvestitionen mit entsprechend hohen Abschreibungen; im Gegenzug jedoch relativ geringe Ausgaben für eingekaufte Produkte und Dienstleistungen	Aufgrund des „mittel-hohen“ Ertragspotenzials „mittel-hoher“ Eigenleistungsanteil und „mittel-hoher“ Finanzbedarf, wobei dieser weitgehend durch die Wahl der Beschaffungsstrategie (make or buy) beeinflusst wird	Aufgrund des beschränkten Ertragspotenzials hoher Fremdleistungsanteil (Lösungen und Kundenbasis werden soweit möglich eingekauft und Dienstleistungen ausgelagert) wahrscheinlich; geringerer Investitions- und Finanzbedarf, jedoch hohe Ausgaben für von Dritten eingekaufte Leistungen
Unternehmerrisiko	Geringes Ausfallrisiko, da Marktpotenzial genügend gross und Konkurrenzsituation „bewältigbar“ ist. Allerdings hohes Schadenpotenzial aufgrund hoher Investitionen.	Hohes Ausfallrisiko, da Marktpotenzial beschränkt ist und zudem erhebliche Konkurrenz besteht. Schadenpotenzial ist mittel-hoch und abhängig von der Beschaffungsstrategie.	Sehr hohes Ausfallrisiko, da geringes Marktpotenzial und sehr intensive Konkurrenzsituation. Beschränktes Schadenpotenzial aufgrund vergleichsweise geringer Eigeninvestitionen.

Tab. 1: Drei Markt-Szenarien als Grundlage zur Bestimmung der Kosten und der Abgabe von Remote-Spielbanken

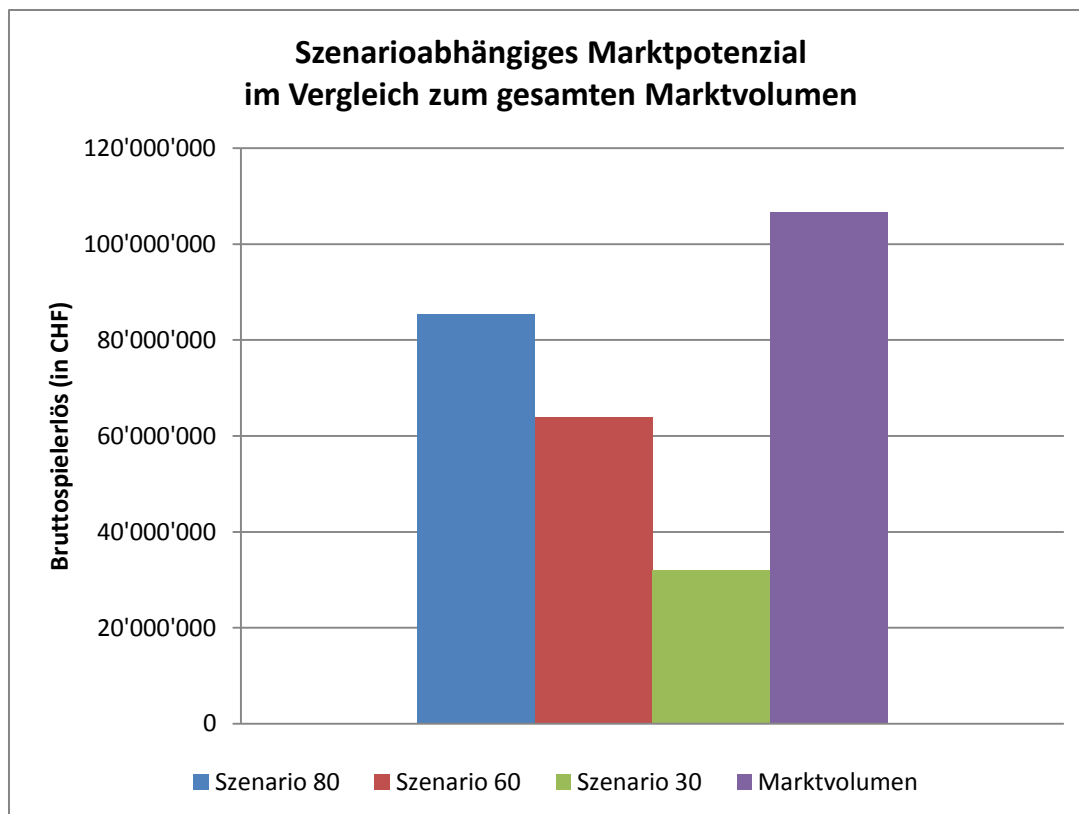


Abb. 2: Marktpotenziale der drei Szenarien

Geht man für 2015 von einem in der Schweiz mit Casinospielen (inkl. Poker) erzielbaren Marktvolumen von CHF 106.6 Mio. p. a. aus, beträgt das von den konzessionierten Remote-Spielbanken erzielte Marktvolumen beim Szenario 80 CHF 85.3 Mio., beim Szenario 60 CHF 64.0 Mio. und beim Szenario 30 CHF 32.0 Mio.

4. Teil II: Kosten von Remote-Spielbanken ⁹

4.1 Einflussfaktoren

Ähnlich wie das von den konzessionierten Remote-Spielbanken Anbietern erschliessbare Marktvolumen sind auch deren Kosten von diversen Einflussfaktoren abhängig:

Der Einfluss der Zahl der Remote-Konzessionäre auf die Kosten des einzelnen Konzessionärs ist differenziert zu beurteilen. Sie kann die Konkurrenzintensität und das pro Konzessionär erschliessbare Marktvolumen beeinflussen. Tendenziell steigen die Konkurrenzintensität und damit die Marketingkosten mit zunehmender Zahl von Anbietern. Diese Abhängigkeit verläuft indessen nicht linear. In der Praxis sind Konkurrenzkämpfe zwischen zwei dominierenden Anbietern oft intensiver als Marktsituationen, bei welchen eine grössere Zahl von Anbietern gegeneinander konkurrieren. Die Konkurrenzintensität dürfte zudem – vor allem bei den Szenarien 60 und 30 – stärker durch den Wettbewerb mit dem illegalen Angebot bestimmt sein. Es ist entsprechend nicht möglich, zwischen der Zahl der Konzessionäre und deren Kosten einen eindeutigen, linearen Zusammenhang herzustellen.

⁹ Teil II basiert auf Teil II des Hauptberichts „Fakten, Überlegungen und Vorschläge zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe. Hauptbericht“.

Die (noch zu bestimmende) Konzessionsvariante beeinflusst primär die Kostenstrukturen und Renditeerwartungen und weniger die Höhe der anfallenden Gesamtkosten der einzelnen Konzessionäre. Determiniert werden dadurch die kurz- und langfristigen Anteile von Investitions- „versus“ Betriebskosten sowie die Wertschöpfungs- bzw. Gewinnanteile von Konzessionär „versus“ Lieferant oder Minderheitspartner.

Regulatorische Auflagen in den Bereichen Spielsuchtprävention, Betrieb und Technik können zu zusätzlichen Kosten und auch zu namhaften Ertragseinbussen führen. Zu denken ist z. B. an Einsatz- oder Nettoverlust-Limiten für bestimmte Spiele, Kontrollmassnahmen und –Funktionalitäten zur Vermeidung von Geldwäscherei oder die Auflage, wonach die Rechner, auf welchen der Spielbetrieb abgewickelt wird, in der Schweiz stehen müssen. Bei der Schätzung der Kosten erfolgte eine Orientierung an den Benchmarks insbesondere von Swisslos und drei in Belgien, Frankreich und Österreich lizenziert operierenden Anbietern. Diese vier Anbieter erfüllen die entsprechenden State-of-the-Art-Auflagen.

Zentrale Determinante der Kosten ist das von den einzelnen Anbietern antizipierte Marktszenario. Dieses beeinflusst die Erwartungen hinsichtlich des erzielbaren Bruttospielertrages und ist massgebend für die Gestaltung der Organisation und damit auch die Kostenstruktur. Nur von bedingter Bedeutung ist die Zahl der Konzessionäre, da bei beispielsweise drei Konzessionären durchaus einer einen Anteil von gegen 70% am (legalen) Markt erreichen kann, während die beiden andern sich auf Nischen beschränken müssen.

Der Einfluss des Bruttospielertrags wird nachfolgend berücksichtigt, indem die variablen Kosten in Abhängigkeit vom Bruttospielertrag berechnet werden und Fixkostensprünge sowie Skaleneffekte Rechnung getragen wird.

4.2 Kostenschätzung auf der Basis der vorliegenden Grundlagen

4.2.1 Überblick

Die Schätzung der Kosten einer Remote-Spielbanken-Plattform für den Schweizer Markt erfolgt auf der Basis diverser Benchmarks und differenziert nach den drei unter Ziffer 5 definierten Szenarien 80/60/30. Tabelle 2 zeigt die Kosten, wobei vom Remote-Spielbanken-Marktvolumen von insgesamt CHF 106 Mio. und von jeweils drei Konzessionären mit gleich grossen Marktanteilen (33.3% vom von den legalen Anbietern erschlossenen Marktvolumen) ausgegangen wird. Die von den jeweils drei Konzessionären entsprechend erzielten Bruttospielerträge unterscheiden sich in Abhängigkeit von den drei Szenarien (CHF 28.4 Mio., 21.3 Mio. bzw. 10.7 Mio.).

Modellannahmen Schweizer Remote Spielbanken: Personalbestand und Gesamtkosten (in CHF)									
Gesamtes Marktvolumen		106'600'000		Szenario 80		Szenario 60		Szenario 30	
Marktausschöpfungsgrad				80%		60%		30%	
Bruttospielertrag aller Konzessionäre				85'280'000		63'960'000		31'980'000	
Ø Bruttospielertrag bei 3 Konzessionen				28'426'667		21'320'000		10'660'000	
Personalbestand				Anzahl	CHF	Anzahl	CHF	Anzahl	CHF
Gesamtleitung Online Casino		1	300'000	1	300'000	0	-		
Marketing Leitung		1	200'000	1	200'000	1	200'000		
Technische Leitung		1	200'000	1	200'000	1	200'000		
Leiter Compliance (GwG/Sozialkonzept)		1	150'000	1	150'000	2	300'000		
Systembetrieb & -unterhalt		2	250'000	2	250'000	2	250'000		
Poker & Games Management & Compliance		4	500'000	4	500'000	0	-		
Hotline & Gäste-Supportfunktionen		8	800'000	6	600'000	3	300'000		
Marketingunterstützung		3	300'000	3	300'000	2	200'000		
Back Office		1	100'000	1	100'000	1	100'000		
Personalbestand/Personalkosten		22	2'800'000	20	2'600'000	12	1'550'000		
Fixe Kosten				Prozent	CHF	Prozent	CHF	Prozent	CHF
Personalkosten		9.85%	2'800'000	12.20%	2'600'000	14.54%	1'550'000		
Arbeitsplatzkosten, Infrastruktur		2.11%	600'000	2.58%	550'000	3.75%	400'000		
Marketing, Kommunikation		13.19%	3'750'000	18.76%	4'000'000	42.21%	4'500'000		
Overhead inkl. Recht, Beratung		2.81%	800'000	3.28%	700'000	4.69%	500'000		
Regulatorische Kosten		1.06%	300'000	1.17%	250'000	1.88%	200'000		
Fixkosten vor Abschreibungen		29.02%	8'250'000	37.99%	8'100'000	67.07%	7'150'000		
Abschreibungen Anlagevermögen		8.79%	2'500'000	11.14%	2'375'000	18.76%	2'000'000		
Abschreibung initiale Aufbaukosten		2.11%	600'000	3.05%	650'000	6.57%	700'000		
Fixe Kosten (auf Basis Ø erzielbarer BSE)		39.93%	11'350'000	52.18%	11'125'000	92.40%	9'850'000		
Variable Kosten									
Lizenzabgaben Spielanbieter		14.07%	4'000'000	14.07%	3'000'000	14.07%	1'500'000		
Zahlungsverkehrskosten		5.98%	1'700'000	6.00%	1'280'000	6.00%	640'000		
Variable Kosten (auf Basis Ø erzielbarer BSE)		20.05%	5'700'000	20.08%	4'280'000	20.08%	2'140'000		
Gesamtkosten (auf Basis Ø erzielbarer BSE)		59.98%	17'050'000	72.26%	15'405'000	112.48%	11'990'000		

Tab. 2: Kosten einer Remote-Spielbank bei unterschiedlichen Szenarien

Sachanlagen und Software werden auf vier Jahre, die Initialkosten (Vorlaufkosten und Markteinführungskampagne) auf eine Dauer von zehn Jahren abgeschrieben.

Erwartungsgemäss liegen die Kosten im Szenario 80 mit CHF 17,0 Mio. am höchsten und sind beim Szenario 30 mit knapp CHF 12,0 Mio. am geringsten. Es wird aber auch deutlich, dass die Kosten nicht linear zurückgehen, sondern sich stark unterproportional vermindern. Ähnlich wie bei landbasierten Spielbanken generiert eine Remote-Spielbank auch einen betriebsnotwendigen, minimalen Kostenblock, der nicht unterschritten werden kann. Erschwerend kommt im Falle der Remote-Casinos hinzu, dass sie zumindest von einem Teil¹⁰ der vorbestehenden illegalen Anbieter Marktanteile zurückerobern müssen. Das führt – abhängig vom Szenario – zu sich umgekehrt proportional verändernden Marketingaufwendungen.

4.2.2 Verlauf der variablen Kosten

Die beiden bedeutenden Kostenpositionen „Lizenzabgaben Spielanbieter“ sowie „Zahlungsverkehrskosten“ sind linear abhängig von der Höhe des realisierten Bruttospielertrags. Die übrigen variablen Kostenpositionen sind primär abhängig von der An-

¹⁰ Abhängig von der Konzessionsvariante.

zahl der Kunden bzw. vom Umfang des Spielbetriebs; sie erhöhen sich bei steigendem Bruttospielertrag unterproportional. Die Marketingaufwendungen hingegen werden durch die dem jeweiligen Szenario zugrunde liegende Konkurrenzintensität durch das illegale Angebot beeinflusst.

Tabelle 3 verdeutlicht, dass für jede Million Franken Bruttospielertrag, die zusätzlich zur Ausgangsgrösse erwirtschaftet wird, ein variabler Kostenzuschlag eintritt, der in Prozenten vom Bruttospielertrag berechnet wird.¹¹ Die entsprechenden Zuschläge werden in Abhängigkeit vom insgesamt erzielten Bruttospielertrag differenziert, um Skaleneffekten Rechnung zu tragen. Auch im Bereich der variablen Kosten erfolgt zudem die Differenzierung nach den drei unterschiedenen Szenarien 80/60/30.

Modellannahmen Schweizer Remote Spielbanken: Entwicklung variable Kosten bei steigenden Umsätzen (in CHF)							
Gesamtes Marktvolumen	106'600'000	Szenario 80		Szenario 60		Szenario 30	
Marktausschöpfungsgrad		80%		60%		30%	
Bruttospielertrag aller Konzessionäre		85'280'000		63'960'000		31'980'000	
Ø Bruttospielertrag bei 3 Konzessionen		28'426'667		21'320'000		10'660'000	
Variable Kosten							
Zusatzkosten wenn BSE >		28'000'000	48'000'000	20'000'000	40'000'000	10'000'000	30'000'000
Personalkosten		2.50%	1.50%	2.50%	1.50%	2.00%	1.00%
Infrastruktur		0.60%	0.25%	0.30%	0.20%	0.30%	0.20%
Marketing und Kommunikation		8.00%	5.00%	9.00%	7.00%	10.00%	8.00%
Overhead inkl. Recht & Beratung		0.20%	0.10%	0.20%	0.10%	0.20%	0.10%
Lizenzabgaben Spielanbieter		14.15%	14.15%	14.15%	14.15%	14.15%	14.15%
Zahlungsverkehrskosten		6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%
Regulatorische Kosten		1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%
Zusatzabschreibungen		2.50%	1.00%	2.00%	1.00%	1.50%	0.50%
Variable Zusatzkosten		34.95%	29.00%	35.15%	30.95%	35.15%	30.95%

Tab. 3: Entwicklung der variablen Kosten bei unterschiedlichen Szenarien

4.2.3 Weitere Einflussfaktoren

Tabelle 4 zeigt den Investitions- und Kapitalbedarf bezogen auf die drei Szenarien sowie den Finanzierungsmix und die Ertragssteuerbelastung.

¹¹ Lesebeispiel: Wird im Szenario 80 ein Bruttospielertrag von CHF 29 Mio. (CHF 28 Mio. + CHF 1 Mio.) erzielt, fallen neben den Fixkosten von CHF 17.05 Mio. variable Kosten in der Höhe von CHF 349'500 an (= 34.95% von CHF 1 Mio.).

Modellannahmen Schweizer Remote Spielbanken: Investitionen - Kapitalbedarf - Finanzierung - Steuern (in CHF / %)					
Gesamtes Marktvolumen	106'600'000	Szenario 80	Szenario 60	Szenario 30	
Marktausschöpfungsgrad		80%	60%	30%	
Bruttospielertrag aller Konzessionäre		85'280'000	63'960'000	31'980'000	
Ø Bruttospielertrag bei 3 Konzessionen		28'426'667	21'320'000	10'660'000	
Investitionen / Grund-Kapitalbedarf					
Grundinvestition Sachanlagen & Software		10'000'000	9'500'000	8'000'000	
Vorlaufkosten / Aufbaukosten		3'000'000	2'500'000	2'000'000	
Initiale Marketingaufwendungen		3'000'000	4'000'000	5'000'000	
Total initialer Investitions-/Kapitalbedarf		16'000'000	16'000'000	15'000'000	
Umsatzabhängiger Kapitalbedarf					
Betriebsnotwendiges Umlaufvermögen					
inkl. Liquidität in Prozent des BSE		36%	36%	36%	
Finanzierung					
Eigenfinanzierung		63%	63%	63%	
Fremdfinanzierung		37%	37%	37%	
Steuern					
Ertragssteuersatz		25%	25%	25%	

Tab. 4: Investitions- und Kapitalbedarf bezogen auf die drei Szenarien sowie Finanzierungsmix und Ertragssteuerbelastung

Technische und betriebliche Anforderungen sowie regulatorische Vorgaben erfordern einen Grundinvestitionsbedarf von CHF 8 – 10 Mio. Hinzu kommen Vorlaufkosten, beispielsweise für die Erarbeitung der Konzessionseingabe sowie vom Kostenmodell abhängige Aufbaukosten. Als Grundinvestition eingerechnet sind initiale Aufwendungen für eine Markteinführungskampagne. Deren Zweck ist es, Spielumsätze, die heute im illegalen Bereich getätigt werden, in die neuen, legalen Angebote zu lenken.

Für die Berechnung der Eigenkapitalrendite einer Remote-Spielbank sind zusätzlich der umsatzabhängige Kapitalbedarf sowie die Finanzungsverhältnisse zu berücksichtigen. Für deren Berechnung wurde auf die Verhältnisse bei den landbasierten Spielbanken abgestellt. Der umsatzabhängige Kapitalbedarf und auch der Finanzierungsmix entsprechen dem langjährigen Durchschnitt aller Schweizer Spielbanken in den Jahren 2007 – 2011 (Quelle: Jahresberichte ESBK). Der Fremdfinanzierungsanteil besteht weitgehend aus unverzinslichem, kurzfristigem Fremdkapital (v.a. aufgelaufene Spielbankenabgabe Rechnungsabgrenzungsposten). Verzinsliches Fremdkapital wurde nicht eingerechnet; in Anbetracht der Risiken ist in der ersten Konzessionsperiode tendenziell von einer vollständigen Eigenfinanzierung auszugehen.

Abbildung 3 zeigt die resultierenden Kosten bzw. den Betriebsaufwand einer Remote-Spielbank in Abhängigkeit vom erzielten Bruttospielerlös. Es wird deutlich, dass

- die Kosten mit zunehmendem Ertrag zwar wachsen; dieses Wachstum aber unterproportional ist;
- die Differenzierung nach den drei Szenarien 80, 60 und 30 nur zu geringen Kostenunterschieden führt;
- im Szenario 80 bei einem Bruttospielertrag von beispielsweise CHF 45 Mio. Kosten von CHF 22.8 Mio. (Fixkosten von 11.4 Mio. plus variable Kosten von ebenfalls CHF 11.4 Mio.) geschätzt werden, was einem hohen Kostenanteil von 50.7% entspricht (im vermeintlich kostenintensiveren landbasierten Spielbankenbereich betrug dieser Anteil im Jahr 2011 (inkl. Abschreibungen) über alle Spielbanken 45.7%).

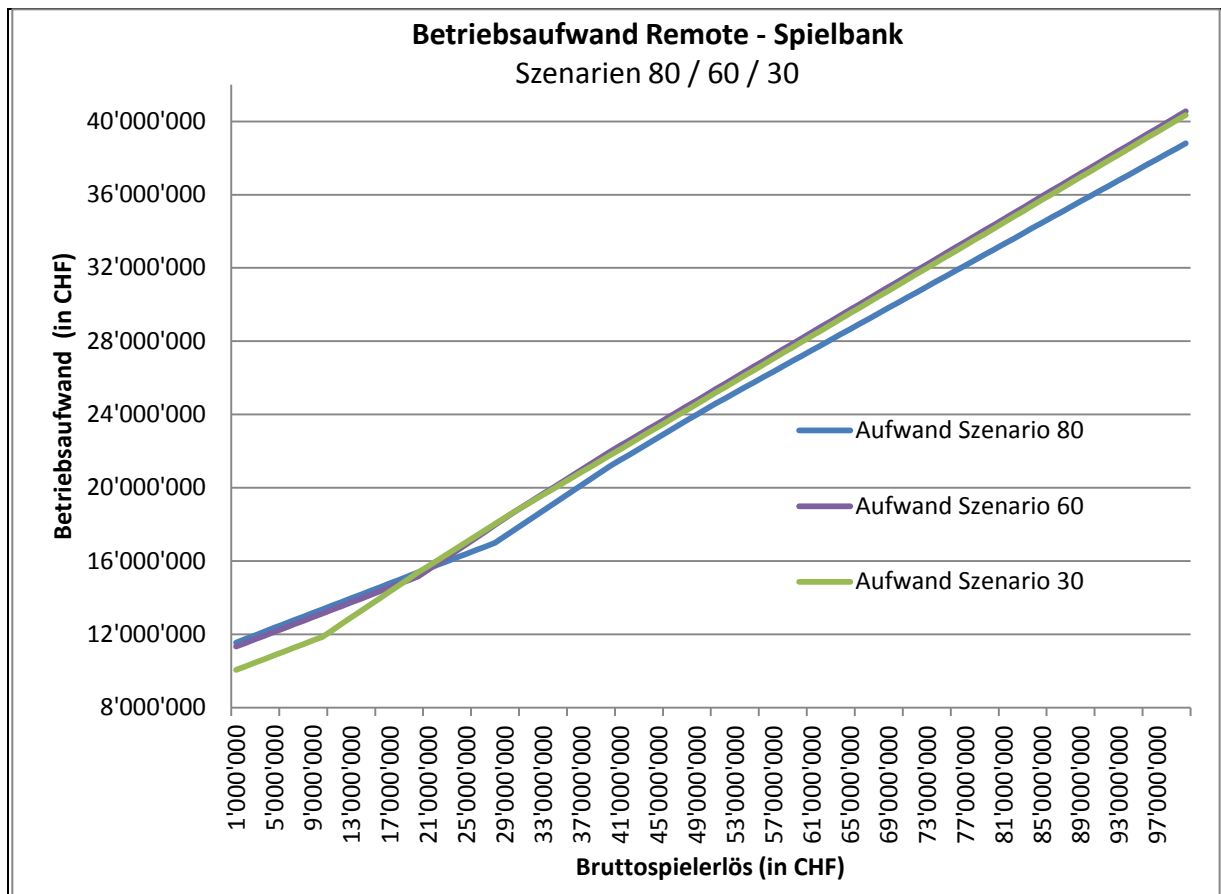


Abb. 3: Kosten einer Remote-Spielbank bei unterschiedlichen Szenarien

Analysiert man die Kostenstruktur von Remote-Spielbanken, fällt auf, dass die Kosten für die Spiellizenzen bzw. den Einkauf von Spielsoftware bei den einschlägigen Lieferanten, die Marketingkosten (insbes. Promotionen und Boni) und die Zahlungsverkehrskosten vergleichsweise hoch sind. Die Spielsoftware- und die Zahlungsverkehrslieferanten absorbieren einen erheblichen Teil der Wertschöpfung.

5. Teil III: Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe

5.1 Grundlagen

5.1.1 Bezugsrahmen und Zielvorgaben

Gleich wie die landbasierten sind auch die Remote-Spielbanken aufgrund von Art. 106 BV einer ertragsabhängigen Spielbankenabgabe zu unterstellen, die 80 Prozent der Bruttospielerträge nicht übersteigen darf. Für die landbasierten Spielbanken strebt das Spielbankengesetz (SBG) Unternehmen an, "deren wirtschaftliches Überleben bei guter Geschäftsführung und trotz hoher Besteuerung des Bruttospielertrages gewährleistet ist."¹² Entsprechend hat der Bundesrat nach Art. 41 Abs. 1 SBG den Abgabesatz so festzulegen, "dass nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte Spielbanken eine angemessene Rendite auf dem investierten Kapital erzielen können".

¹² Botschaft, S. 163.

Diese Vorgaben müssen auch für Remote-Spielbanken gelten. Zusätzlich ist anzustreben, dass das Abgabesystem keine Anreize schafft, Erträge des landbasierten in den Remote-Bereich zu verschieben oder umgekehrt. Es entstünden entsprechende Nachteile sowohl zulasten des Fiskus bzw. der AHV (reduzierter Gesamtertrag aus Spielbankenabgaben) als auch zulasten jener landbasierten Spielbanken, die nicht über ein eigenes Remote-Angebot verfügen. Deshalb soll die Remote-Spielbankenabgabe so angesetzt werden, dass die Rendite auf dem investierten Kapital im landbasierten und im Remote-Bereich möglichst gleichwertig ist.

Das Prinzip gleich langer Spiesse ist auch im Wettbewerb zwischen den Remote-Angeboten der Lotteriegesellschaften und den Remote-Spielbanken zu beachten. Deshalb muss die Remote-Spielbankenabgabe zugleich so bemessen werden, dass die Remote-Spielbanken im Wettbewerb mit den Remote-Angeboten der Lotteriegesellschaften jedenfalls dort bestehen können, wo die beiden Bereiche vergleichbare Spiele anbieten (z.B. virtuelle Geldspielautomaten / Instant-Lose).

Schliesslich muss das Verfahren zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe auch dem Umstand Rechnung tragen, dass sich das Marktvolumen voraussichtlich ungleich auf die verschiedenen Anbieter verteilen wird (siehe Ziff. 6) und dass die Konkurrenzierung durch überaus attraktive ausländische Angebote ohne Schweizer Erlaubnis teilweise bestehen bleiben dürfte (siehe Ziff. 5).

Im Lichte dieser Überlegungen ergibt sich die folgende schematische Darstellung für den zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe massgebenden Bezugsrahmen:

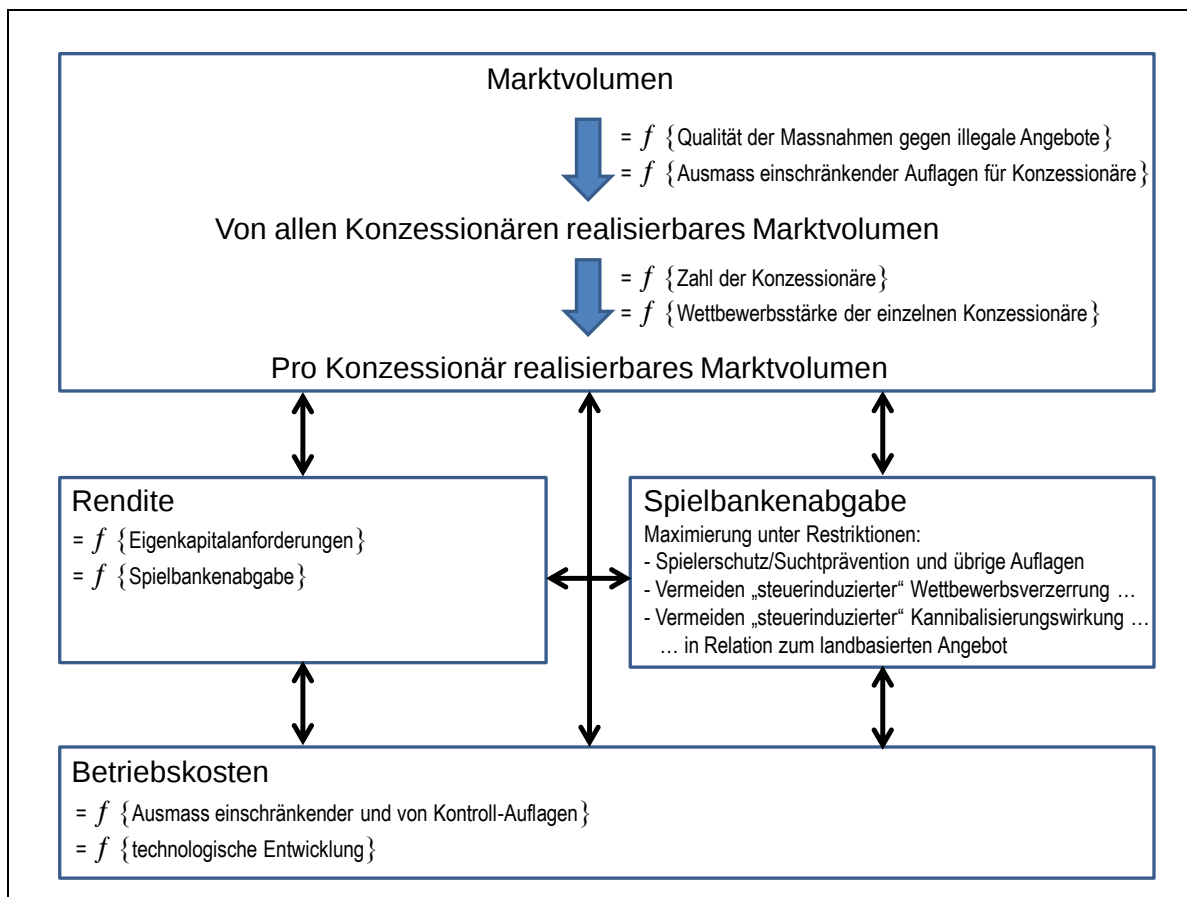


Abb. 4: Bezugsrahmen für die Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe¹³

5.1.2 Spielbankenabgabe der landbasierten Spielbanken

Das regulatorische Umfeld der landbasierten Spielbanken ist insbesondere durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet:

- Die Regulierungsdichte ist im internationalen Vergleich hoch, insbesondere auch in den Bereichen Spielerschutz, Geldwäschereiabwehr und Spielangebot.
- Die behördliche Aufsicht über die Spielbanken ist sehr strikt, auch im internationalen Vergleich.
- Hieraus ergeben sich Vorteile für die Reputation der Spielbanken und deren gesellschaftliche Akzeptanz, aber auch finanzielle Nachteile (erhöhte Betriebskosten; unausgeschöpftes Marktpotenzial).
- Durch die Begrenzung der Anzahl Konzessionen (derzeit 21) und deren räumliche Verteilung ergeben sich regionale Quasi-Monopole mit stark unterschiedlichen Ertragsvolumina der einzelnen Spielbanken (BSE von CHF 3 Mio. – 104 Mio.). Diese Unterschiede spiegeln sich in der Grösse der Spielbanken (20 – 233 Mitarbeiter) und deren jährlichen Aufwänden¹⁴ (CHF 2.6 Mio. – 44.3 Mio.)¹⁵.

¹³ Eine Erklärung der in Abb. 4 verwendeten Begriffe und Wirkungszusammenhänge befindet sich im Detailbericht unter Ziffer 12.2.

¹⁴ Inkl. Unternehmenssteuer.

¹⁵ Alle Werte für 2011.

Das aktuelle System der Spielbankenabgabe trägt diesen Disparitäten relativ gut Rechnung, indem eine Kombination von festem Basisabgabesatz und linearer Progression zur Anwendung gelangt. Im Einzelnen gelten folgende Abgabesätze¹⁶:

- für Bruttospielerträge (BSE) bis 10 Mio. CHF: 40% vom BSE ("Basisabgabesatz");
- für jede weitere Million CHF BSE steigt der Grenzabgabesatz um 0.5%;
- Höchstsatz 80%.

Hieraus ergeben sich breite Spannen der Gewinne nach Steuern (2011: Verlust von CHF 4.5 Mio. bis Gewinn von CHF 12.7 Mio.) und der Eigenkapitalrenditen (2011: minus 77.1 bis plus 48.8% - Details siehe nachfolgende Tabelle).

RENTABILITÄT DES EIGENKAPITALS (ROE)																														
Quelle: Jahresberichte ESBK, in einzelnen Positionen korrigiert																														
Landbasierte Casinos		Kat.	JB 2006				Jahresbericht 2007				Jahresbericht 2008				Jahresbericht 2009				Jahresbericht 2010				Jahresbericht 2011							
			EK				JG	EK			JG	EK			JG	EK			JG	EK			JG	EK			JG	EK		
			KCHF				KCHF	KCHF		ROE	KCHF	KCHF		ROE	KCHF	KCHF		ROE	KCHF	KCHF		ROE	KCHF	KCHF		ROE	KCHF	KCHF		ROE
CASINOS WESTSCHWEIZ																														
Crans Montana		B	10270				6769	12'839		58.58%	6546	13'205		50.27%	5369	12599		41.61%	5641	13'146		43.82%	6013	13'514		45.11%	6013	13'514		45.11%
Courrendlin		B	5445				1'629	6'829		26.54%	2871	9'225		35.77%	2863	9'005		31.41%	3340	8'645		37.85%	3966	9'446		43.85%	3966	9'446		43.85%
Fribourg/Granges Paccot		B	8986				3443	12'000		32.81%	5133	16'327		36.24%	5587	13'857		37.02%	5503	14'229		39.19%	5925	14'282		41.56%	5925	14'282		41.56%
Meyrin		B	26431				16'001	31'102		55.62%	14'137	29'779		46.44%	14'928	30'027		49.92%	13'230	28'193		45.45%	12'094	26'841		43.95%	12'094	26'841		43.95%
Montreux		A	64082				13'957	77'182		19.76%	15'683	87'565		19.04%	15'936	63'110		21.15%	12'195	55'166		20.62%	11'810	64'156		19.80%	11'810	64'156		19.80%
Total Casinos Westschweiz			115'214				41'799	139'952		32.76%	44'370	156'101		29.97%	44'683	128'598		31.39%	39'909	119'379		32.19%	39'808	128'239		32.15%	39'808	128'239		32.15%
CASINOS TESSIN																														
Locarno		B	15903				7'128	17'661		42.47%	5'646	13'465		36.28%	5'787	13'252		43.32%	4'419	11'532		35.66%	3'681	15'213		27.53%	3'681	15'213		27.53%
Lugano		A	48270				3'673	51'543		7.36%	188	49'731		0.37%	1'913	51'644		3.77%	992	50'936		1.93%	97	50'033		0.19%	97	50'033		0.19%
Mendrisio		B	45478				26'825	60'303		50.72%	15'761	56'064		27.09%	14'059	58'123		24.62%	11'517	57'640		19.90%	8'301	55'941		14.62%	8'301	55'941		14.62%
Total Casinos Tessin			109'651				37'626	129'507		31.47%	21'595	119'260		17.36%	21'759	123'019		17.96%	16'928	120'108		13.93%	12'079	121'187		10.01%	12'079	121'187		10.01%
CASINOS DEUTSCHSCHWEIZ																														
Baden		A	35461				12'358	37'094		34.07%	13'562	39'298		35.51%	15'146	41'816		37.34%	10'150	41'816		24.27%	12'937	35'459		33.48%	12'937	35'459		33.48%
Bad Ragaz		B	13845				4'221	8'267		38.18%	5'479	9'872		60.41%	5'659	10'073		56.75%	4'846	9'251		50.16%	4'393	8'761		48.77%	4'393	8'761		48.77%
Basel		A	39523				14'135	42'158		34.61%	13'826	38'484		34.29%	13'071	39'055		33.71%	10'589	37'144		27.79%	5'329	32'473		15.31%	5'329	32'473		15.31%
Bern		A	21175				9'012	23'586		40.27%	10'388	25'430		42.39%	9'427	26'057		36.62%	7'928	25'585		30.70%	8'147	26'732		31.14%	8'147	26'732		31.14%
Davos		B	2948				-11	2'937		-0.37%	-247	2'689		-8.78%	-556	2'133		-23.06%	-99	2'234		-4.53%	-262	2'272		-11.64%	-262	2'272		-11.64%
Interlaken		B	6664				1'814	7'979		24.78%	1'883	6'803		25.48%	970	7'273		13.78%	1'027	7'801		13.63%	802	4'637		12.89%	802	4'637		12.89%
Luzern		A	17038				4'188	20'791		22.14%	4'207	20'759		20.25%	3'776	20'766		18.19%	2'914	20'200		14.23%	2'350	19'795		11.75%	2'350	19'795		11.75%
Pfäffikon		B	15403				6'708	16'439		42.13%	7'558	17'452		44.60%	6'972	17'512		39.88%	7'225	18'353		40.29%	7'285	18'822		39.19%	7'285	18'822		39.19%
Schaffhausen		B	10919				958	11'145		8.68%	37	10'212		0.35%	-1'035	9'021		-10.76%	-1'617	7'404		-19.69%	-4'527	4'337		-77.11%	-4'527	4'337		-77.11%
St. Gallen		A	16790				8'454	19'120		47.08%	7'085	18'012		38.16%	5'725	20'677		29.59%	5'012	20'388		24.41%	5'506	17'726		28.89%	5'506	17'726		28.89%
St. Moritz		B	4263				779	5'042		16.74%	114	5'110		2.25%	-463	4'648		-9.49%	94	4'742		2.00%	-674	4'068		-15.31%	-674	4'068		-15.31%
Zermatt		B																												
Total Casinos Deutschschweiz			184'029				62'616	194'558		33.08%	63'892	194'121		32.88%	58'692	199'031		29.86%	48'069	194'918		24.40%	41'285	175'082		22.32%	41'285	175'082		22.32%
TOTAL CASINOS			408'894				142'041	464'017		32.54%	129'857	469'482		27.82%	125'134	450'648		27.20%	104'906	434'405		23.71%	93'172	424'508		21.70%	93'172	424'508		21.70%
TOTAL CASINOS KATEGORIE		A	242'339				65'777	271'474			64'939	279'279			64'994	263'125			49'780	251'235			46'176	246'374			46'176	246'374		
TOTAL CASINOS KATEGORIE		B	166'555				76'264	192'543			64'918	190'203			60'140	187'523			55'126	183'170			46'996	178'134			46'996	178'134		
TOTAL CASINOS			408'894				142'041	464'017			129'857	469'482			125'134	450'648			104'906	434'405			93'172	424'508			93'172	424'508		
RENTABILITÄT DES EIGENKAPITALS KAT.		A					25.6%				23.6%				24.0%				19.4%				18.6%				18.6%			
RENTABILITÄT DES EIGENKAPITALS KAT.		B					42.5%				33.9%				31.8%				29.7%				26.0%				26.0%			
Formel zur Berechnung Rentabilität des Eigenkapitals (ROE):																														
Jahresgewinn x 100																														
÷ Eigenkapital																														
EK = Eigenkapital / JG = Jahresgewinn / JB = Jahresbericht																														

Tab. 5: Rentabilität des Eigenkapitals der landbasierten Spielbanken 2007 - 2011

2011 erzielten acht Spielbanken eine Eigenkapitalrendite zwischen 31 und 49%, drei Spielbanken eine solche zwischen 20 und 30 %, fünf Spielbanken eine solche zwischen 0 und 19% und drei kleine Spielbanken teils herbe Verluste. Insgesamt ist seit 2008 in der Deutschschweiz und vor allem im Tessin eine Erosion der in den Vorjahren recht

¹⁶ Art. 82 VSBG. B-Konzessionäre geniessen unter gewissen Voraussetzungen eine Ermässigung bei Verwendung von Ertragsteilen für öffentliche Interessen oder gemeinnützige Zwecke (Art. 85 VSBG) oder bei Abhängigkeit von saisonalem Tourismus (Art. 86 VSBG).

hohen Eigenkapitalrenditen¹⁷ zu beobachten, überwiegend zurückzuführen auf neue Konkurrenz im grenznahen Ausland, Rauchverbote, den Wertverlust des Euro für Besucher aus dem angrenzenden Ausland, das Wachstum des illegalen Glücksspiels (landbasiert und Internet) sowie Wirkungen der Sozialkonzepte (verbunden mit dem Ausweichen gesperrter Spieler auf ausländische und illegale Angebote).

Die Wirkungen des Abgabesystems für landbasierte Spielbanken lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Es schafft zweckmässige Anreize für eine optimale Standortwahl (zwecks Ausschöpfung des Marktpotenzials), für ein attraktives Spielangebot und ein griffiges Kostenmanagement der Anbieter.
- Es limitiert überhöhte Renditen, kann aber kleinere Spielbanken mit geringerem Einzugsgebiet in eine schwierige Lage bringen.
- Es lässt keinen finanziellen Spielraum für grosszügige Annexangebote.
- Insgesamt wird eine hohe Abschöpfung zugunsten der Allgemeinheit erzielt.¹⁸

5.1.3 Remote-Glücksspielbesteuerung im Ausland

Alle europäischen Staaten, die Remote-Spielbanken erlauben¹⁹, erheben von diesen zusätzlich zu den gewöhnlichen Unternehmenssteuern eine Sonderabgabe. Berechnungsgrundlage sind in der Regel die Bruttospielerträge²⁰, ausnahmsweise die Spieleinsätze²¹. Einzelne Länder wenden für verschiedene Spielformen unterschiedliche Abgabebesätze an, die den Unterschieden der erzielbaren Gewinnmargen Rechnung tragen und teils auch eine Lenkungsfunction ausüben sollen. Soweit die Bruttospielerträge von Remote-Spielbankenspielen besteuert werden, gelten in allen westeuropäischen Ländern fixe Abgabebesätze und sind diese wesentlich niedriger als für die landbasierten Spielbanken:

	Abgabesatz in % des BSE	betroffene Spielbankenspiele
Belgien	11	Alle
Dänemark	20	Alle
Grossbritannien	15	Alle
Italien	20	alle ausser Pokerturniere
Spanien	25	alle

Tab. 5: Abgabebesätze in westeuropäischen Ländern mit Sonderabgaben auf dem BSE von Remote-Spielbankenspielen

¹⁷ Aufgrund dieser hohen Renditen wurde die Bemessungsgrundlage für die Abgaben der Spielbanken des Typs A auf den 1.1.2010 angepasst, indem für diese der Schwellenwert, ab dem bei der Spielbankenabgabe die Progression einsetzt, herabgesetzt wurde.

¹⁸ In den Jahren 2009 bis 2011 betrug die Spielbankenabgabe im Durchschnitt über alle Spielbanken 51.1, 51.8 und 50.84%.

¹⁹ In Deutschland ist das Angebot von Remote-Spielbanken verboten, in Frankreich ist nur Poker erlaubt.

²⁰ Bzw. die von der Remote-Spielbank erhobene Taxe ("rake") bei Poker und ähnlichen Spielen ohne Beteiligung der Spielbank am Spielverlust-Risiko.

²¹ Z. B. Österreich: für alle Spiele ausser Lotterien und Pokerturnieren; Frankreich: Poker; Italien: Pokerturniere, Lotterien, Wetten.

Für die Schweiz erscheint unter dem Gesichtspunkt der angestrebten wirtschaftlichen Gleichwertigkeit zwischen landbasierten und Remote Spielbanken die Verwendung eines fixen Abgabesaßes unzweckmässig. Abbildung 4 zeigt, dass

- bei einem fixen Satz bei zunehmender Höhe des erzielten Bruttospielertrags sehr hohe Bruttogewinne der Konzessionäre²² resultieren würden;
- bei einem progressiven Abgabesaß nicht nur diese übermässig hohen Bruttogewinne begrenzt werden können, sondern gleichzeitig im Bereich geringer erzielter Bruttospielerträge auch eine tiefere Abgabebelastung vorgesehen werden kann.

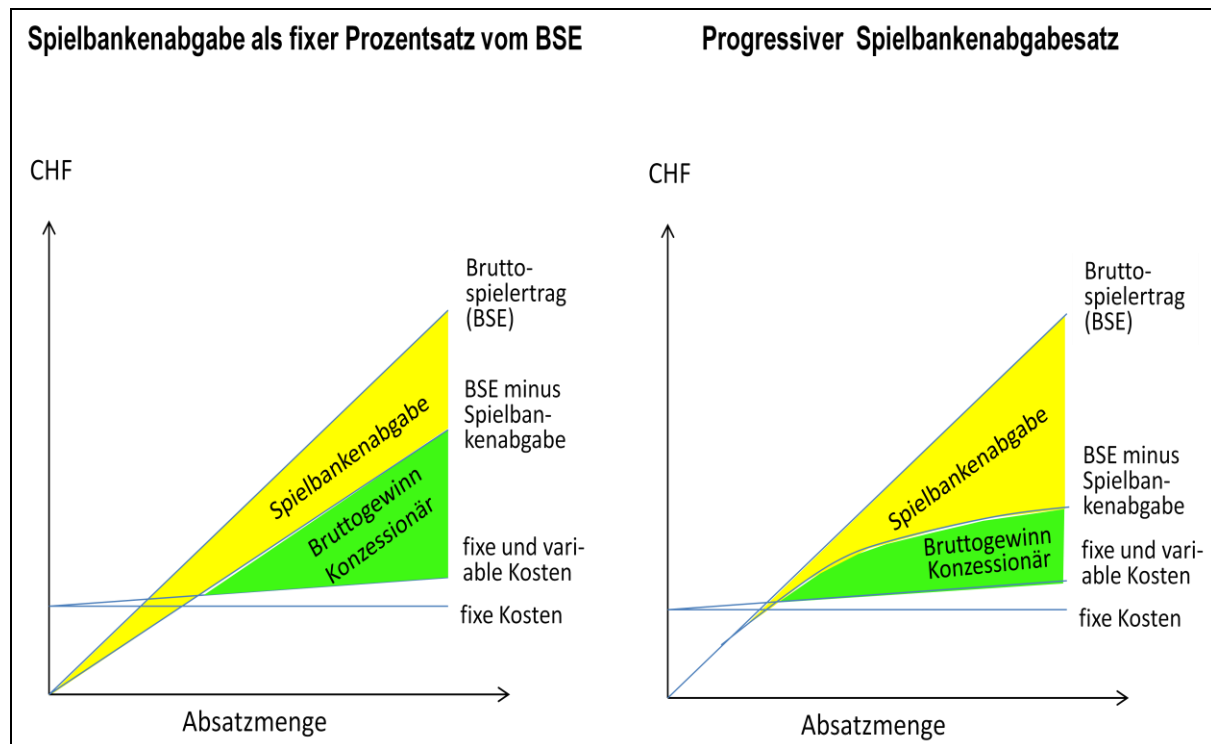


Abb. 5: Gschematische Darstellung der Wirkungen einer fixen und einer progressiv gestalteten Spielbankenabgabe

Abbildung 5 zeigt vorerst lediglich die grundsätzlichen Wirkungen der beiden Steuerabgabesaß-Varianten. Zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten wie der Einsatz von bestimmten Schwellenwerten, ab welchen Prozentsätze variiert oder von einer fixen auf eine progressive Besteuerung gewechselt wird, sind später zu diskutieren.

Wegen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen lassen sich die Werte aus Tabelle 5 nicht unbesehen auf schweizerische Verhältnisse übertragen. So übersteigen z. B. die Marktvolumina von Grossbritannien, Italien und Spanien dasjenige der Schweiz um ein Vielfaches. Sodann sehen die in der Tabelle aufgeführten Länder mit Ausnahme Belgiens keine gesetzliche Beschränkung der Anzahl Konzessionen vor, was zumindest zu Beginn zu einem sehr intensiven (Verdrängungs-)Wettbewerb führt. Als Erkenntnis aus dem internationalen Vergleich kann immerhin gelten, dass Remote-Spielbankenanbieter ohne Monopolstellung nur überlebensfähig sind, wenn die bruttospielertragsabhängige Sonderabgabe im Vergleich zum landbasierten Bereich niedrig ausfällt²³. Falls sich in-

²² Gewinne für die Aktionäre vor Abzug der Ertragssteuern.

²³ Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit ohne Erkenntnisgewinn bleiben all jene kleinen europäischen Territorien (mit ihren extrem niedrigen Abgabesaßesätzen), deren Anbieter - oftmals oh-

dessen nur einer oder zwei Anbieter auf dem Markt behaupten können und diese hohe Bruttospielerträge erwirtschaften, resultieren monopol-ähnliche Situationen, bei welchen es dem Konzessionsgeber möglich sein muss, höhere Abgabesätze zur Anwendung zu bringen.

5.2 Zielkonformes Modell einer Remote-Spielbankenabgabe

5.2.1 Anforderungen

Gestützt auf die vorangehend dargestellten Überlegungen und Daten soll das Modell einer Remote-Spielbankenabgabe insbesondere den folgenden Anforderungen genügen:

- (1) Es soll bei Vergabe von wenigen Konzessionen und bei guter Geschäftsführung eine **angemessene Rendite** auf dem investierten Kapital²⁴ und dem Ertragsvolumen **angemessene Unternehmensgewinne** ermöglichen.
- (2) Im Dienste der Konsistenz und Nachvollziehbarkeit sollen die Eckpfeiler des Modells **analog zur Spielbankenabgabe für landbasierte Spielbanken** gestaltet sein, indem eine Kombination von festem Basisabgabesatz mit anschliessender Progression zur Anwendung gelangt.
- (3) Dem **hohen Fixkostenanteil** bei Remote-Spielbanken soll durch einen niedrigen Basisabgabesatz Rechnung getragen werden.
- (4) Den mit steigenden Erlösen einhergehenden **rückläufigen variablen Zusatzkosten** soll mit einer Progressionsskala Rechnung getragen werden, die überhöhte Renditen ausschliesst.

Für die "**angemessene Rendite auf dem investierten Kapital**" ist eine betriebswirtschaftlich und politisch akzeptable Bandbreite zu definieren. Bei den landbasierten Spielbanken erzielten im Zeitraum 2007-2011 drei Viertel der Spielbanken eine mittlere Eigenkapitalrendite von 17 oder mehr Prozent²⁵ bei einem umsatzgewichteten Durchschnitt von rund 29%.²⁶ Diese Werte sollen angesichts des bei Remote-Spielbanken eher noch erhöhten Unternehmerrisikos als Richtschnur dienen. Dieses erhöhte Risiko gründet insbesondere auf den Unsicherheiten über die Wirksamkeit der geplanten Eindämmungsmassnahmen für den Zugang zu ausländischen Anbietern ohne schweizerische Konzession und für Finanztransaktionen mit solchen.

5.2.2 Modellvorschlag

Zur Entwicklung eines zielkonformen Abgabesystems für Remote-Spielbanken wurde im Rahmen eines schrittweisen Annäherungsprozesses eine Vielzahl von Versionen entworfen, durchgerechnet und wieder verworfen, weil sie nicht zielkonform waren. Dabei wurden auch Sensitivitätsanalysen realisiert (insbesondere alternative Kostenszenarien), um ein Modell vorschlagen zu können, das in Bezug auf die angestrebten Zielgrössen stabil ist. Schliesslich erwies sich das folgende Abgabemodell als zielführendste Variante. Es ist gekennzeichnet durch eine Kombination von festem Basisabgabesatz

ne lokale Erlaubnis - international tätig sind. Das betrifft insbesondere Alderney, Gibraltar, die Isle of Man und Malta.

²⁴ Zur Begründung dieses Wertes siehe nachfolgenden Absatz.

²⁵ Baden 33%; Bad Ragaz 51%; Basel 29%; Bern 36%; Crans Montana 48%; Courrendlin 35%; Fribourg/Granges Pacot 37%; Interlaken 18%; Locarno 37%; Luzern 17%; Mendrisio 28%; Meyrin 48%; Montreux 20%; Pfäffikon 41%; St. Gallen 34% (siehe Tabelle 5).

²⁶ Die übrigen 5 Spielbanken erzielten deutlich niedrigere Renditen oder Verluste.

und zunächst steiler, danach abflachender Progression. Im Einzelnen sollen die folgenden Abgabesätze gelten:

- **Basisabgabesatz:** 10% vom BSE für Bruttospielerträge (BSE) bis CHF 15 Mio.
- **Progression** mit folgenden Stufen:
 - zwischen CHF 15 Mio. und 35 Mio. BSE steigt der Grenzabgabesatz für jede weitere Million CHF um 2.0%;
 - zwischen CHF 35 Mio. und 45 Mio. BSE steigt der Grenzabgabesatz für jede weitere Million CHF um 1.0%;
 - zwischen CHF 45 Mio. und 55 Mio. BSE steigt der Grenzabgabesatz für jede weitere Million CHF um 0.5%;
 - zwischen CHF 55 Mio. und 105 Mio. erhöht sich der Grenzabgabesatz in Schritten von jeweils CHF 10 Mio. mehr BSE um je 1% von 65% auf 69%²⁷;
 - über CHF 105 Mio. BSE beträgt der Grenzabgabesatz 70.0% (Höchstsat).^{28 29}

Ein Vergleich der Grenzabgabesätze gemäss dem hier vorgeschlagenen System für Remote-Spielbanken mit demjenigen für landbasierte Spielbanken ergibt folgendes Bild:

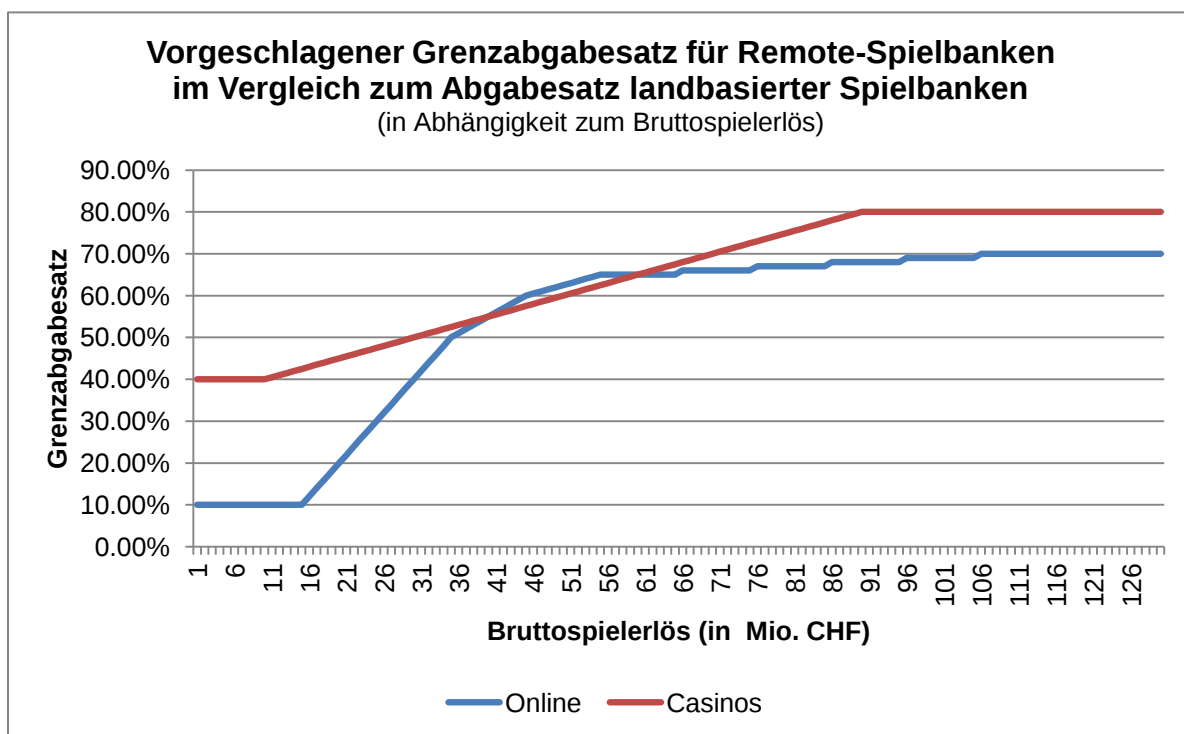


Abb. 6: Grenzabgabesätze auf dem BSE von Remote- und landbasierten Spielbanken

²⁷ Zwischen CHF 55 Mio. und 65 Mio. BSE beträgt der Grenzabgabesatz 65.0%;
zwischen CHF 65 Mio. und 75 Mio. BSE beträgt der Grenzabgabesatz 66.0%;
zwischen CHF 75 Mio. und 85 Mio. BSE beträgt der Grenzabgabesatz 67.0%;
zwischen CHF 85 Mio. und 95 Mio. BSE beträgt der Grenzabgabesatz 68.0%;
zwischen CHF 95 Mio. und 105 Mio. BSE beträgt der Grenzabgabesatz 69.0%.

²⁸ Ein höherer Grenzabgabesatz (z. B. von 80%, wie für die landbasierten Spielbanken) ist nicht zielkonform, weil die Unternehmensergebnisse von Remote-Spielbanken mit sehr hohen Bruttospielerträgen mit derart hohen Abgabesätzen sinken würden. Dies ist vor allem auf die hohen Kosten für die Spiel-Lizenzen bzw. –Software und den Zahlungsverkehr zurückzuführen.

²⁹ Ebenfalls nicht als zielkonform erwiesen sich Varianten mit linearem Anstieg des Grenzabgabesatzes.

Ein Vergleich der Gesamtabgabesätze ergibt folgendes Bild:

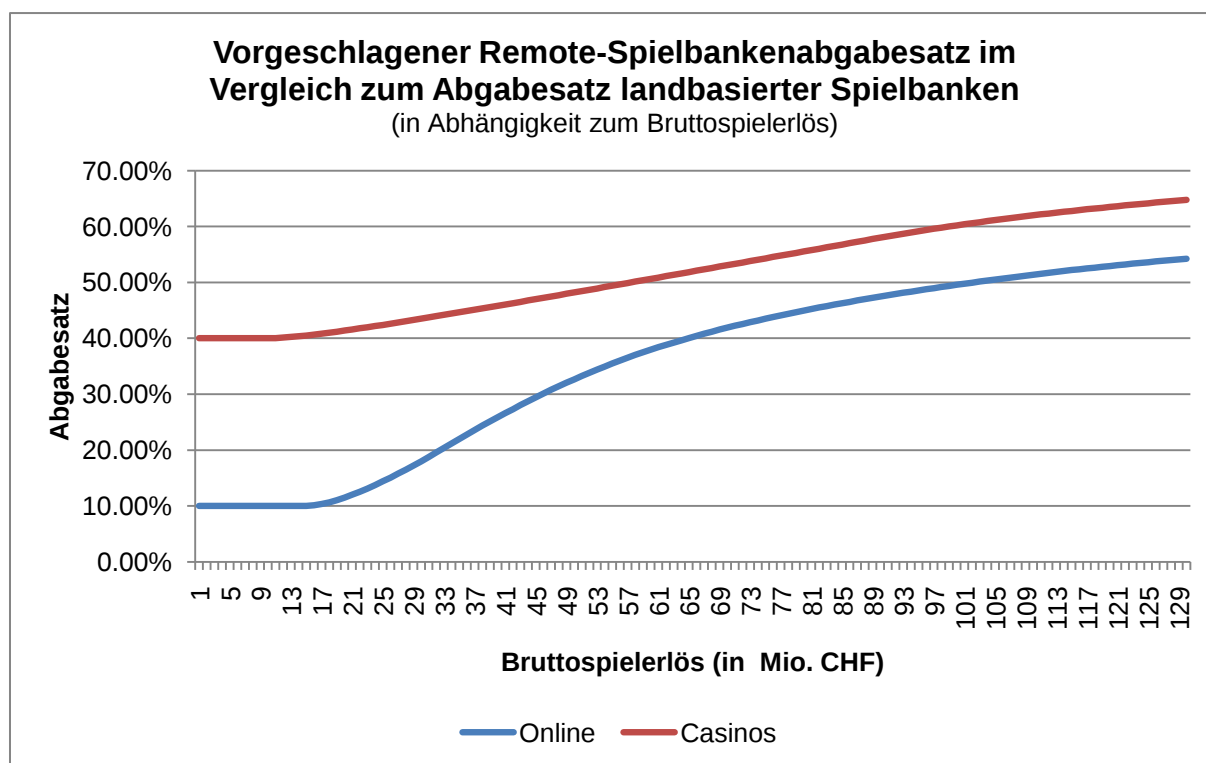


Abb. 7: Gesamtabgabesatz auf dem BSE von Remote- und landbasierten Spielbanken

5.3 Resultierende Unternehmensergebnisse und Eigenkapitalrenditen

Abbildung 8 zeigt, wie sich das **Unternehmensergebnis**³⁰ des einzelnen Remote-Spielbankenkonzessionärs in Abhängigkeit vom erzielten Bruttospielertrag (BSE) bei den drei Szenarien 80/60/30 unter Verwendung des vorgeschlagenen Abgabemodells entwickelt. Ergänzend wird auch der Kostenverlauf (Betriebsaufwand) abgebildet. Der Aussage im Titel der dreiteiligen Abbildung liegt die exemplarische Modell-Prämisse zugrunde, dass drei Konzessionäre mit jeweils gleich hohen Marktanteilen das durch die legalen Anbieter erschlossene Marktpotenzial unter sich aufteilen.

Weil die Gesamtkosten für den Aufbau und Betrieb einer Remote-Spielbank bei den drei Szenarien nicht allzu weit auseinander liegen, liegt auch die **Gewinnschwelle** (Break-even) bei allen drei Szenarien mit Werten zwischen CHF 15 – 17 Mio. eng beisammen (vgl. drei Grafiken in Abb. 8).

Der für die Konzessionäre entscheidende Unterschied liegt im ausschöpfbaren Marktpotenzial: Während das durchschnittliche Ertragspotenzial eines Konzessionärs beim Szenario 80 rund CHF 28 Mio. beträgt, liegt dieser Wert im Szenario 60 bei CHF 21 Mio. und beim Szenario 30 bei lediglich CHF 10.7 Mio. (vgl. schwarze vertikale Linie in Abb. 8).

³⁰ Gewinn bzw. Verlust nach Abgaben.

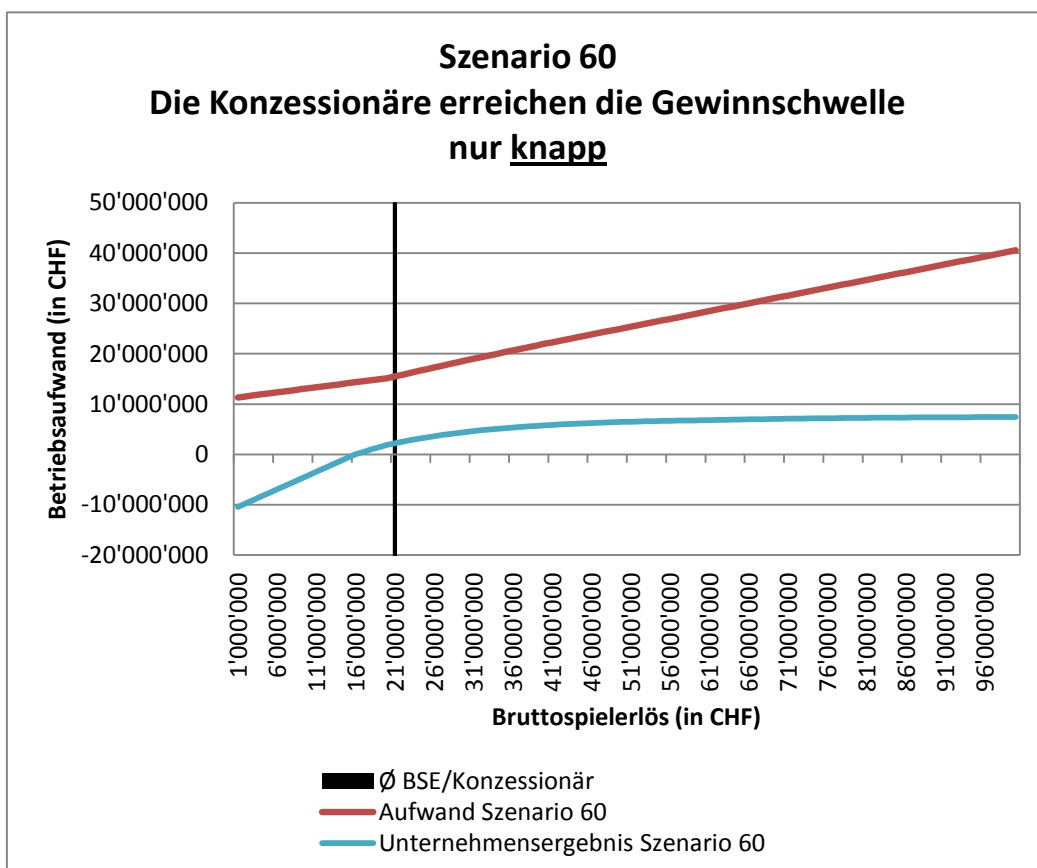
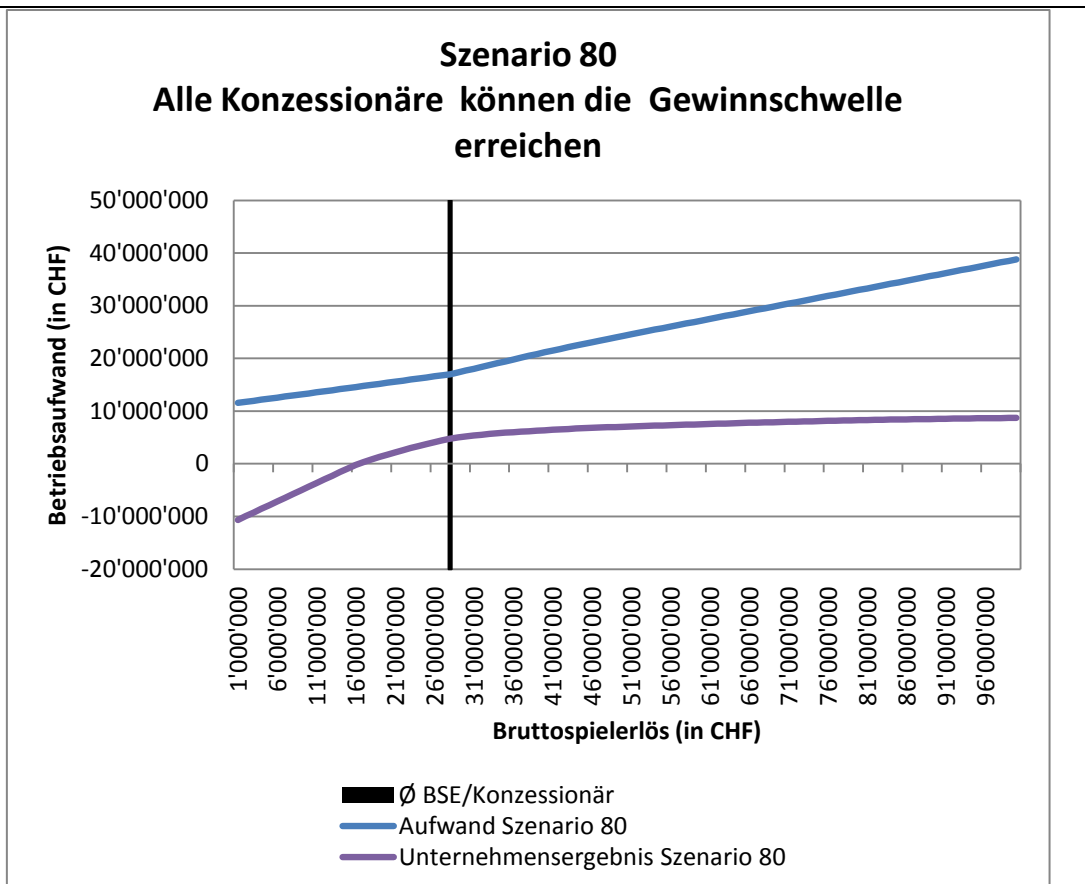


Abb.8: Unternehmensergebnis in Abhängigkeit vom BSE (Teil 1)

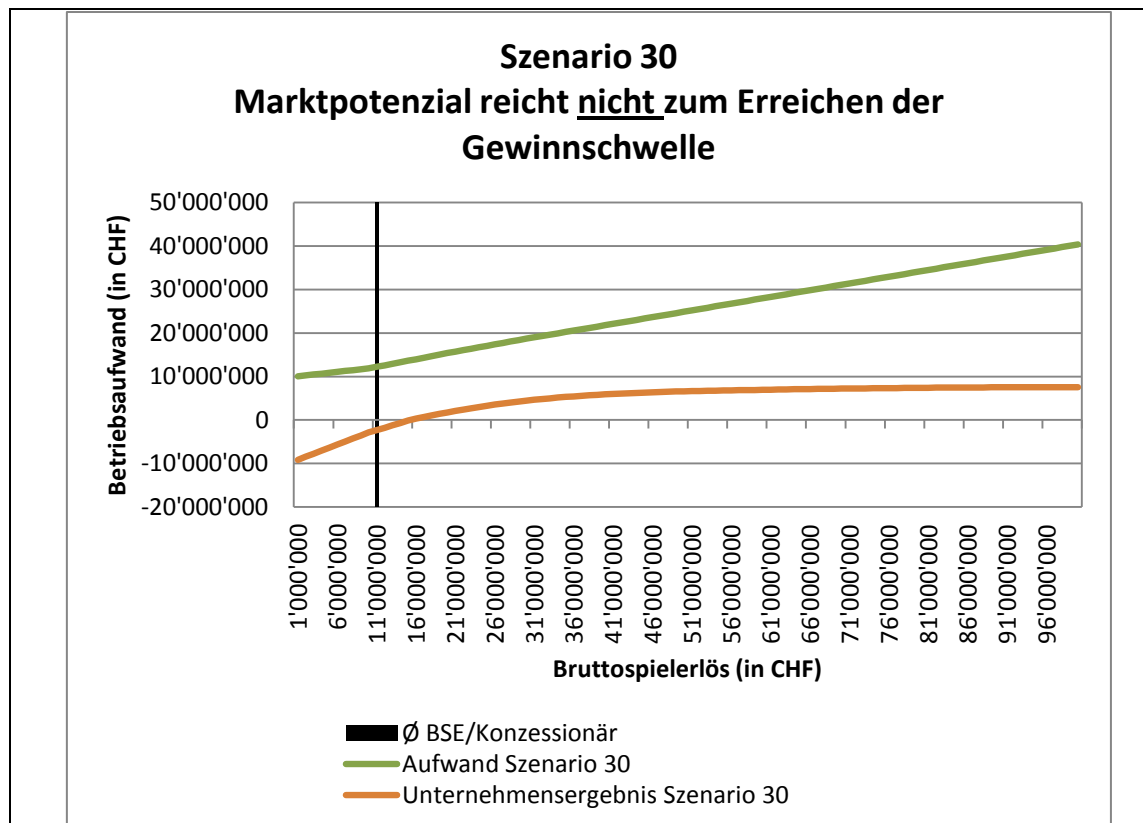


Abb.8: Unternehmensergebnis in Abhängigkeit vom BSE (Teil 2)

Damit die Remote-Spielbank beim **Szenario 80** keine Verluste erzielt, muss sie einen Bruttospielertrag von mindestens CHF 17 Mio. erzielen, was 20% des gesamten Marktpotenzials in diesem Szenario entspricht. Hieraus ergibt sich, dass bei diesem Szenario drei Konzessionäre nebeneinander bestehen können, solange die beiden stärksten zusammen nicht mehr als 80% des Marktpotenzials ausschöpfen. Beim **Szenario 60** betragen die entsprechenden Werte CHF 16 Mio. bzw. 25% des Marktpotenzials. Hier können drei Konzessionäre nur unter der Voraussetzung nebeneinander existieren, dass sie das Marktpotenzial zu ungefähr gleichen Teilen ausschöpfen. Realistischer erscheint bei diesem Szenario, dass nur zwei Anbieter überlebensfähig wären. Beim **Szenario 30** müsste der einzelne Anbieter einen BSE von CHF 16 Mio. und somit mindestens 50% des zudem von illegalen Anbietern hart umkämpften Marktpotenzials erzielen, um verlustfrei operieren zu können. Realistisch betrachtet wäre beim Szenario 30 wohl nur ein einziger Anbieter wirtschaftlich überlebensfähig.

Untersucht man das vorgeschlagene Modell daraufhin, welche **Eigenkapitalrenditen** die Remote-Spielbanken in Abhängigkeit vom BSE erwirtschaften können, so ergibt sich ein ähnliches Bild (vgl. Abbildung 9). Ab einem Bruttospielertrag von CHF 16 – 17 Mio. steigt die Eigenkapitalrendite aufgrund der degressiv verlaufenden variablen Kosten rasch an und erreicht zwischen 25 – 50 Mio. Bruttospielertrag die Höchstwerte zwischen 20 – 33%. Beim Szenario 80 sind die Konzessionäre in der Lage, die in der Aufbauphase erlittenen Verluste wettzumachen und eine angemessene Abgeltung des hohen Investitionsrisikos zu erzielen. Die ab einem Bruttospielertrag von CHF 15 Mio. - 20 Mio. erzielbaren Skaleneffekte werden durch die markant ansteigende Spielbankenabgabe weitgehend abgeschöpft; der erzielbare Unternehmensgewinn erhöht sich nur noch moderat. Die Eigenkapitalrendite entwickelt sich ab rund CHF 50 Mio. Bruttospielertrag leicht rückläufig, dies bei allerdings weiterhin leicht ansteigenden betragsmässigen Unternehmensgewinnen (vgl. auch Tab. 7) und Eigenkapitalrenditen von über 20%. Bei

einem realisierten Bruttospielertrag von über CHF 50 Mio. dürfte es einem Konzessionär möglich sein, Fremdkapital einzusetzen und damit die Eigenkapitalrendite zu optimieren. Die gleichen Entwicklungsverläufe gelten beim Szenario 60, allerdings in abgeschwächter Form. Beim Szenario 30 liegen die Verhältnisse insofern anders, als bedingt durch das stark limitierte Marktpotenzial das Erreichen der kritischen Umsatzschwelle sehr schwierig bis fast aussichtslos ist.

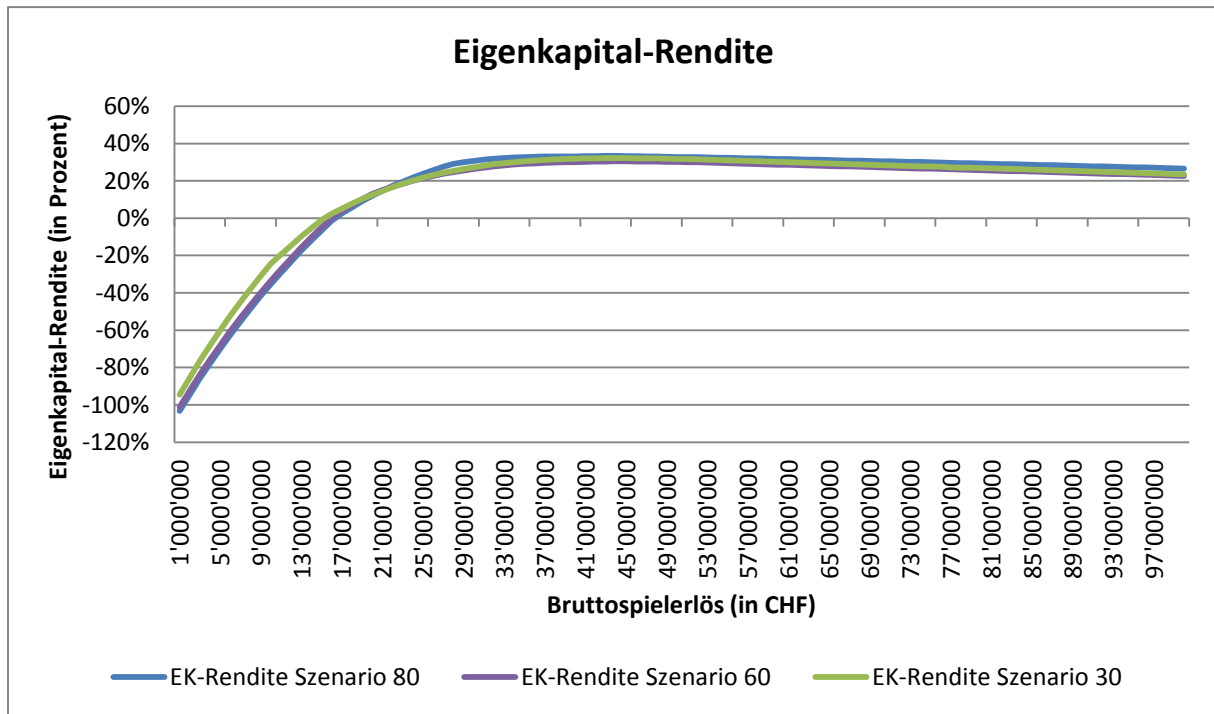


Abb. 9: Eigenkapitalrenditen in Abhängigkeit vom BSE

5.4 Sensitivitätsanalyse

Um zu prüfen, ob das vorgeschlagene Modell zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe stabil ist, gilt es, seine Ergebnisse im Fall variierender Kosten zu ermitteln. In Abbildung 8 werden die Eigenkapitalrenditen im Fall von 10% höheren bzw. 10% tieferen Kosten der Remote-Konzessionäre aufgeführt.

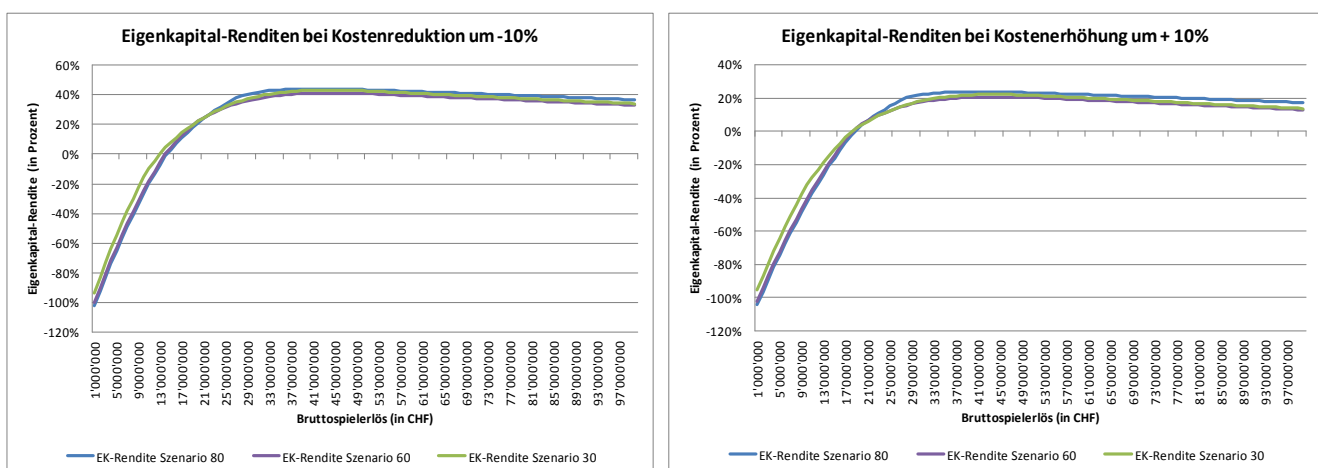


Abb. 8: Eigenkapitalrenditen bei variierenden Kosten der Remote-Spielbankenkonzessionäre

Es zeigt sich, dass die Variation der Kosten einen Einfluss hat auf die Eigenkapitalrendite. Das Modell ist aber stabil – die Rendite wächst zunächst rasch an, erreicht zwischen CHF 15 und 19 Mio. Bruttospielertrag die Gewinnschwelle und verflacht danach aufgrund der Progression. Ab rund CHF 50 Mio. Bruttospielertrag nimmt die Eigenkapital-Rendite wieder ab, bei weiterhin moderat steigenden Unternehmensgewinnen (vgl. Tabelle 7). Die Eigenkapitalrendite hängt zudem stark von der Bilanzsumme und vom realisierbaren Finanzierungsmix ab³¹ und ist kein absoluter Massstab. Es wird indessen an dieser Stelle darauf verzichtet, auch noch den Eigenkapitalanteil zu variieren (vgl. dazu Detailbericht).

Szenario	80		60		30	
	Kosten -10%	Kosten + 10%	Kosten - 10%	Kosten + 10%	Kosten - 10%	Kosten + 10%
BSE in Mio. CHF						
10	-3.0	-5.7	-2.8	-5.5	-1.7	-4.1
15	0.4	-2.3	0.6	-2.1	0.9	-1.5
20	2.9	0.6	3.0	0.8	2.9	0.6
30	6.5	3.9	5.8	3.0	5.8	3.0
50	8.8	5.2	8.3	4.6	8.5	4.7
75	10.2	5.7	9.4	4.7	9.6	4.9

Tab. 7: Unternehmensergebnisse bei variierenden Kosten

6. Überlegungen zur Zahl der Remote-Spielbankenkonzessionäre und zur Konzessionsdauer

Für die Bestimmung der **Zahl der Konzessionäre**³² ist zu beachten, dass

- ein Konzessionär zur Sicherung seiner längerfristigen Existenz mindestens einen Bruttospielertrag zwischen CHF 15 - 17 Mio. erzielen muss, wobei diese Grösse weniger aus der Remote-Spielbankenabgabe als aus der Kostensituation resultiert und auch vom Marktszenario abhängig ist;
- im Unterschied zum landbasierten Spielbankenbetrieb beim Remote-Absatz keine geografische Gebietsexklusivität (z. B. für die Region Freiburg) und mithin kein sozusagen natürlich begünstigter Heimmarkt für die einzelnen Konzessionäre existiert. Ein Szenario, bei welchem ein einzelner Anbieter gegen 70 Prozent Anteil am „legalen“ Marktvolumen erringt, ist durchaus denkbar;

³¹ So fällt die Eigenkapital-Rendite bei einem geänderten Finanzierungsmix (z. B. bei 80% Eigenkapital und 20 % Fremdkapital) spürbar geringer aus (vgl. Detailbericht).

³² Die Frage nach der Bestimmung der Zahl der zu vergebenden Remote-Spielbankenkonzessionen stellt sich nicht, falls ein Konzessionserweiterungsmodell gewählt wird, bei welchem jede landbasierte konzessionierte Spielbank auch via Remote-Absatzkanäle anbieten kann. In diesem Fall wird die Zahl der Remote-Anbieter dadurch bestimmt, wie viele Spielbanken die Remote-Absatzkanäle erschliessen und sie erfolgreich betreiben können.

- neben der Zahl und der Marktanteilsaufteilung der Remote-Spielbankenkonzessionäre vor allem die Höhe des von den Konzessionären insgesamt realisierten Marktvolumens die im Total resultierende Spielbankenabgabe bestimmt;
- es anders als im landbasierten Sektor wenig zweckmässig erscheint, einem Unternehmen mehr als eine Konzession zu erteilen. Mit der Ausschreibung der Remote-Spielbankenkonzessionen findet nicht ein Wettbewerb um Konzessionen an verschiedenen Standorten in der Schweiz statt;
- im Unterschied zum landbasierten Spielbankenbereich, in welchem sich nach gut 6-7 Jahren nach Erteilung der Konzessionen eine rückläufige Ertragsentwicklung einstellte, beim Remote-Spielbankenbereich mit einer längeren Wachstumsphase zu rechnen ist, deren Ende sich noch nicht abzeichnet.

Es erscheint durchaus zweckmässig, zur Stärkung der Innovationskraft des legalen Angebots Konzessionäre mit ansprechenden Jahresgewinnen und mithin Bruttospielerträgen deutlich über CHF 50 Mio. pro Jahr „anzustreben“. Bei sich stark verändernden Marktbedingungen könnte auch die Zahl der Remote-Spielbankenkonzessionäre verändert und/oder die Höhe der Spielbankenabgabe angepasst werden.

Für die Startphase wird man sich für die Bestimmung der Zahl der Konzessionäre am Marktszenario orientieren müssen (Szenarien 80/60/30), welches massgeblich durch die Gesetzgebung determiniert werden wird (Umfang und Effektivität der Eindämmungsmassnahmen und Attraktivität des legalen Angebots im Vergleich zum illegalen Angebot bzw. Umfang und Wettbewerbswirkung der Auflagen). Währenddem es beim Szenario 30 kaum möglich sein wird, Interessenten an einer Remote-Spielbankenkonzession zu gewinnen, wenn mehr als eine Konzession vergeben wird, erscheint es bei den Szenarien 60 und 80 grundsätzlich denkbar, eine, zwei oder drei Konzessionen zu erteilen. Geht man davon aus, dass von Beginn weg eine Konkurrenzsituation bzw. mehrere Anbieter erwünscht sind, fällt die Variante mit nur einer Konzession weg. Geht man weiter davon aus, dass einige Jahre vergehen, bis das realisierbare legale Marktvolumen vollständig erschlossen werden kann, resultiert im Fall von drei Konzessionen mit höherer Wahrscheinlichkeit eine längere „Durststrecke“ für einen oder mehrere Konzessionäre, welche unter Umständen nicht finanziert werden und zur Liquidation eines Konzessionärs führen kann. Ob in der Startphase zwei oder drei Konzessionen vergeben werden, ist primär ein politischer Entscheid.

Bei der Diskussion der **Konzessionsdauer** gilt es zu beachten, dass sich erhebliche Teile der Infrastrukturen für den Betrieb einer Remote-Spielbank insbesondere auch in Bezug auf die Lebens- bzw. Abschreibungsdauer erheblich von jenen der landbasierten Spielbanken unterscheiden (Hard- und Software versus Immobilien). Entsprechend erscheint aus betriebswirtschaftlicher Sicht eine Konzessionsdauer von 8-10 Jahren als zweckmässig.³³ Dabei sollte es auch im Remote-Bereich für die Konzessionäre möglich sein, sich um anschliessende Konzessionsperioden zu bewerben. Aufgebaute Markenwerte und Kundenbeziehungen stellen bei neuen Bewerbungsrunden nach Ablauf der Konzessionsdauer für die betreffenden (Wiederholungs-) Bewerber einen Vorteil im Wettbewerb um die Konzessionen dar. Die entsprechenden geschaffenen Werte werden mit dem Ablauf der Konzession nicht zwingend vernichtet. Wettbewerbsfähige Konzessionäre werden sie nutzen und zu einer neuen Konzession gelangen. Davon profitiert auch die Spielbankenabgabe und mithin die AHV. Auf der anderen Seite werden nicht wettbewerbsfähige Konzessionäre keine erheblichen Markenwerte und Kundenportefeuilles aufweisen, so dass neue innovative Konzessionsbewerber durchaus die Möglichkeit zur Erlangung einer Konzession haben.

³³ Im Fall von Konzessionserweiterungen ist eine Synchronisation mit der Konzessionsdauer der landbasierten Spielbanken anzustreben (z. B. gleiche Dauer oder ein bestimmter Bruchteil der Dauer der landbasierten Konzessionen).

7. Abgabepotenzial

Die mit dem vorgeschlagenen Modell erzielbare Spielbankenabgabe liegt – abhängig vom eintretenden Marktszenario und der Marktanteilsverteilung auf die einzelnen Konzessionäre – zwischen CHF 3 Mio. bis 20 Mio. pro Jahr (Ausnahme: Extremvariante Szenario 80 mit nur einem überlebenden Anbieter). In Abbildung 9 werden Szenarien mit einer gleichmässigen Marktanteilsverteilung (je 1/3) sowie drei Varianten mit einem dominierenden Anbieter aufgeführt.

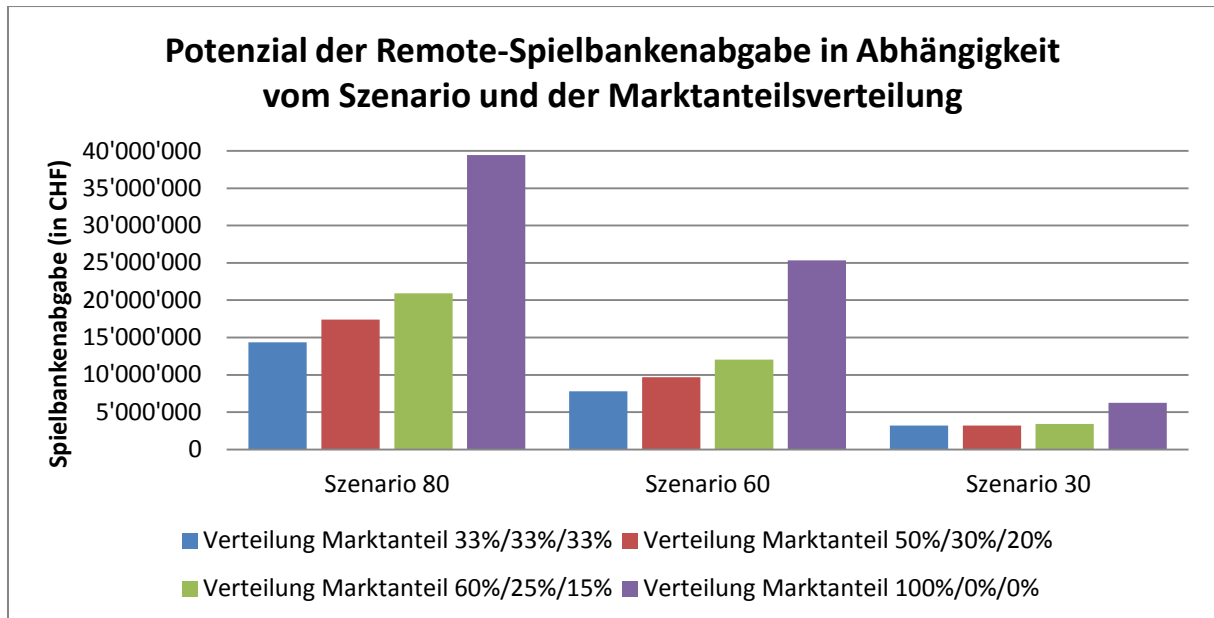


Abb. 9: Potenzial der Remote-Spielbankenabgabe

Die Progressionswirkung des Abgabemodells tritt beim Szenario 80 deutlich, im Szenario 60 lediglich eingeschränkt zutage (Ausnahme: nur ein Konzessionär). Im Szenario 30 spielt die Marktverteilung im Fall mehrerer Anbieter faktisch keine Rolle, weil alle Konzessionäre sich beim Basisabgabesatz von 10% oder in einer minimalen Progressionsstufe befinden.

8. Beurteilung

Die **Zielkonformität** des vorgeschlagenen Modells kann wie folgt zusammengefasst werden:

- **"Kleine Anzahl Konzessionen"**³⁴: Unabhängig von der Zahl behördlich vergebener Konzessionen dürften unter Szenario 80 und 60 auch bei guter Geschäftsführung höchstens drei Anbieter überleben, bei Szenario 30 wahrscheinlich nur ein einziger. Dies ist indessen weniger auf das vorgeschlagene Abgabemodell als auf das begrenzte Marktpotenzial und die hohen Fixkosten zurückzuführen.
- Damit ist auch die Frage beantwortet, wie der Bundesrat unter dem Konzessionsmodell **"Konzessionserweiterung"**³⁵ eine unerwünscht hohe Anzahl Anbieter verhindern könnte: Die Kombination von Marktkräften und Abgabesystem würde diesen Effekt von alleine erzielen.
- Die **Eigenkapitalrenditen** sind stark abhängig von den Kosten und dem Eigenfinanzierungsgrad der Remote-Spielbankenkonzessionäre. Die – aussagekräftigeren – **Unternehmensergebnisse** erschei-

³⁴ Vorgabe des Bundesrates.

³⁵ Landbasierte Spielbanken, welche die finanziellen, betrieblichen und technischen Voraussetzungen erfüllen, haben einen Rechtsanspruch auf das Betreiben von Remote-Spielbankenspielen.

nen verhältnismässig; sie tragen dem recht hohen (Misserfolgs-)Risiko Rechnung und genügen, um Anbietern mit guter Geschäftsführung einen erfolgreichen Wettbewerb zu ermöglichen.

- Umgekehrt sind die erzielbaren Eigenkapitalrenditen tief genug, dass **Wettbewerbsverzerrungen zulasten landbasierter Spielbanken** ohne eigenes Remote-Angebot minimal bleiben.
- Die Höhe der **Remote-Spielbankenabgabe** ist **abhängig** vom Szenario (Anteil des von den legalen Anbietern erschliessbaren Marktpotenzials), von der Zahl der Konzessionäre sowie deren Marktanteilsaufteilung.
- Eine **ungleiche Marktanteilsverteilung** unter mehreren Anbietern ist unter Szenario 80 und 60 innert gewisser Grenzen möglich, wogegen unter Szenario 30 realistischerweise nur ein einziger Anbieter überlebensfähig wäre.
- Die vor allem auch im Detailbericht, welcher dem vorliegenden Dokument zugrunde liegt, aufgeführten **Sensitivitätsanalysen** zeigen auf, dass das Modell stabil ist.
- Insbesondere **überhöhte Renditen** der Remote-Spielbanken werden in jedem Fall **ausgeschlossen**; bei einem hohen von den legalen Anbietern erschlossenen Marktpotenzial erfolgt eine hohe Abschöpfung zugunsten der Allgemeinheit.
- Es darf indessen nicht verschwiegen werden, dass
 - die bei der Modellkonstruktion verwendeten Daten mit erheblichen **Unsicherheiten** behaftet sind und
 - auf dem aktuellen Wissensstand basieren, währenddem die Remote-Spielbankenkonzessionen erst in 3-4 Jahren vergeben werden dürften.
- Vor diesem Hintergrund drängt es sich auf, die Bestimmungen im Gesetz zur Remote-Spielbankenabgabe nur so weit wie nötig zu präzisieren und das konkrete Abgabemodell bzw. die Abgabesätze in der Verordnung festzulegen.

9. Spätere Optimierung

Verschiedene Gründe können dazu führen, dass das Abgabesystem modifiziert werden muss. **Im Vorfeld** zum Erlass der neuen Geldspielgesetzgebung kann sich eine solche Modifikation insbesondere auch aus folgenden Gründen aufdrängen:

- Statt des erhofften Szenario 80 **wird Szenario 60 oder Szenario 30 Realität**, weil der Gesetzgeber lediglich beschränkt wirksame Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots trifft und/oder Massnahmen vorsieht, welche die Attraktivität des Angebots der Konzessionäre in Relation zum illegalen Angebot schmälern (namentlich Marktbearbeitungshürden in Form von erheblichen betrieblichen Beschränkungen insbesondere in den Bereichen Sozialschutz und Geldwäschereiabwehr). In einem solchen Falle müssten der Basissatz und die Progression stark gemildert werden, damit überlebensfähige Remote-Angebote geführt werden könnten. Selbst dann ist es fraglich, ob sich in Anbetracht des weitgehend ungehemmt tätigen illegalen Marktes überhaupt Interessierte für Remote-Spielbanken Konzessionen finden.
- Für den Fall, dass Szenario 30 eintritt und vor dem Hintergrund der Kostenstrukturen und mangelnden Ergiebigkeit von Konzessionslösungen soll die Möglichkeit offengelassen werden, dass Spielbanken und Lotteriegesellschaften im Remotebereich zusammenarbeiten können.
- Statt des vorgeschlagenen Maximums von drei Remote-Spielbankenkonzessionen werden **mehr als drei Konzessionen vergeben**. Diesfalls müsste nicht nur die Progression, sondern auch der Basissatz stark gemildert werden, wenn alle Konzessionäre bei guter Geschäftsführung längerfristig überleben sollen.

Nach Betriebsaufnahme durch die Remote-Spielbanken kann sich eine Modifikation des Abgabesystems insbesondere auch aus folgenden Gründen aufdrängen:

- Die **technologische Entwicklung** erlaubt dem Anbieter einen kostengünstigeren Betrieb oder erfordert umgekehrt erhöhte Investitionen, um wettbewerbsfähig operieren zu können.
- Die **Marktentwicklung** verläuft anders als angenommen. Insbesondere wäre eine Reduktion der Abgabe vorzusehen, wenn die dem vorgeschlagenen Modell zugrunde liegenden Marktvolumina nicht erreicht werden könnten. Eine deutlich positivere Marktentwicklung hingegen würde durch die Progressionswirkung des Abgabemodells rasch aufgefangen.

10. Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht enthält einen Vorschlag für ein Verfahren zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe und basiert auf einem umfassenderen Hauptbericht. Das vorgeschlagene Modell wurde basierend auf Fakten und Überlegungen zum Marktvolumen und –potenzial sowie zu den Kosten zukünftiger Remote-Spielbankenkonzessionäre entwickelt. Eine zentrale Rolle spielen auch die regulatorischen Rahmenbedingungen (Effektivität der Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots und Attraktivität des konzessionierten Angebots im Vergleich zum illegalen Angebot), welchen durch die Bildung von drei Szenarien Rechnung getragen wird.

Das dargestellte Modell ist gekennzeichnet durch eine Kombination von festem Basisabgabesatz und zunächst steiler, danach abflachender Progression mit einem Maximalabgabesatz von 70% vom Bruttospielertrag (vgl. Ziff. 9.2). Es weist mithin eine identische Grundstruktur auf wie das Abgabemodell für die landbasierten Spielbanken. Die Sätze und die Progression können aber insbesondere aufgrund unterschiedlicher Kostenstrukturen andersartig gestaltet werden.

Aufgrund des begrenzten Marktpotenzials und der hohen Fixkosten dürften sich maximal drei Konzessionen vergeben lassen. Falls keine wirkungsvollen Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Angebots ergriffen werden, dürfte sich kein Interessent für eine Konzession oder allenfalls nur Interessenten für eine Exklusivkonzession finden lassen.

Das dargestellte Modell zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe würde zu verhältnismässigen Unternehmensergebnissen führen, die dem hohen Risiko Rechnung tragen und Anbietern mit guter Geschäftsführung einen erfolgreichen Wettbewerb ermöglichen. Andererseits bleiben Wettbewerbsverzerrungen zulasten landbasierter Spielbanken ohne Remote-Vertrieb minimal und überhöhte Renditen werden ausgeschlossen.

Die mit dem dargestellten Modell erzielbare Spielbankenabgabe liegt – abhängig vom eintretenden Marktszenario und der Marktanteilsverteilung auf die einzelnen Konzessionäre – zwischen CHF 3 Mio. bis gut CHF 20 Mio. bzw. CHF 40 Mio. (bei nur einem Konzessionär) pro Jahr. Diesem Abgabeertrag stehen Aufsichtskosten in der Höhe von max. CHF 1 Mio. pro Jahr gegenüber, welche teilweise mit dem von den Kantonen verantworteten Lotterie- und Sportwettenbereich geteilt und über eine Aufsichtsabgabe finanziert werden können. Im Fall der Konzessionserweiterung dürften diese Kosten geringer und im Fall von gebundenen Konzessionen mit Beteiligung ausländischer Remote-Spielbankenbetreiber erheblich höher sein.

Sensitivitätsanalysen zeigen auf, dass das Modell stabil ist; es darf indessen nicht verschwiegen werden, dass die bei der Modellkonstruktion verwendeten Daten mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind und auf dem aktuellen Wissensstand basieren, während die Remote-Spielbankenkonzession erst in 3-4 Jahren vergeben werden dürften.

11. Anträge zum Teilbericht zur Remote-Spielbankenabgabe

- (1) Der vorliegende Bericht sei von der POL als Erfüllung des Auftrags im Problem-bereich der Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.
- (2) Die POL bestimmt, dass im weiteren Verlauf der Arbeiten zur Geldspielgesetzgebung eine Orientierung an den Grundzügen des dargestellten Modells zur Bestimmung der Remote-Spielbankenabgabe zu erfolgen hat. Namentlich ist eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, welche dem Bundesrat die Kompetenz einräumt, den

Basissatz mit 10 % des BSE sowie die Progression festzulegen. Der Grenzsteuersatz darf 70 % nicht überschreiten. Insgesamt ist der Abgabesatz so festzulegen, dass nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte Online-Spielbanken eine angemessene Rendite auf dem investierten Kapital sowie Gewinne erzielen können, die in einer angemessenen Relation zum BSE stehen.

Groupe de travail Imposition des jeux d'argent

Rapport complémentaire I

Faits, réflexions et propositions pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance

Berne, le 2 novembre 2012

Table des matières

1. Contexte, mandat, composition du groupe de travail	3
2. Vue d'ensemble	3
3. Partie I: volume et potentiel du marché	4
3.1 Définitions	4
3.2 Evaluation du volume et du potentiel du marché	4
3.3 Scénarios de marché.....	5
4. Partie II: coûts des maisons de jeu à distance	8
4.1 Facteurs d'influence	8
4.2 Estimation des coûts selon les présentes bases.....	9
5. Partie III: fixation de l'impôt sur les maisons de jeu à distance	13
5.1 Principes	13
5.2 Modèle de maison de jeu à distance conforme aux objectifs.....	19
5.3 Effets sur les résultats de l'entreprise et sur le rendement des fonds propres ..	21
5.4 Analyse de sensibilité	25
6. Réflexion sur le nombre de maisons de jeu à distance concessionnaires et sur la durée de la concession	26
7. Potentiel de l'impôt	27
8. Evaluation	28
9. Optimisation ultérieure	29
10. Récapitulatif	30
11. Propositions du présent rapport complémentaire	30

1. Contexte, mandat, composition du groupe de travail

Le Département fédéral de justice et police (DFJP) et la Conférence des directeurs cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur les loteries (CDCM) ont mis en place une équipe de projet qui a élaboré le contre-projet à l'initiative populaire «Pour des jeux d'argent au service du bien commun», accepté par le peuple au printemps 2012, et une version préliminaire de la nouvelle législation sur les jeux d'argent. Le groupe de pilotage politique de cette équipe de projet a chargé le groupe de travail Imposition des jeux d'argent, sous la direction de l'Administration fédérale des contributions (AFC), d'examiner les questions de droit fiscal dans ce domaine. Il s'agit notamment de répondre aux trois interrogations suivantes:

- A l'avenir, comment traiter sur le plan fiscal les gains provenant d'une participation à des jeux d'argent ou les gagnants de ces jeux¹?
- Comment organiser l'impôt sur les maisons de jeu pour les futures maisons de jeu à distance concessionnaires?
- Les art. 42 (allègements fiscaux) et 43 (réduction de l'impôt en cas de prélèvement d'un impôt cantonal de même nature) de la loi sur les maisons de jeu (LMJ) doivent-ils être repris dans la nouvelle législation sur les jeux d'argent?

Le groupe de travail dirigé par l'AFC comprenait également des représentants de l'Office fédéral de la justice, de la Commission fédérale des maisons de jeu, des administrations fiscales cantonales de Bâle-Ville et de Vaud, de la Commission des loteries et paris, de la Fédération suisse des casinos et des sociétés de loterie.²

2. Vue d'ensemble

Le présent document concerne la seconde interrogation mentionnée au ch. 1, à savoir l'organisation de l'impôt sur les maisons de jeu à distance, et se borne à en exposer les principaux résultats. Il se base sur un rapport principal complet du même nom.³ Veuillez vous y référer pour les déductions et les analyses. Ces deux rapports ont été préparés par le groupe de travail Jeux de hasard en ligne à l'intention du groupe de travail Imposition des jeux d'argent. L'imposition des gains provenant de la participation à des jeux d'argent fait l'objet d'un rapport séparé.

La première partie ébauche trois scénarios de marché d'après une évaluation du volume et du potentiel du marché suisse des maisons de jeu à distance. La deuxième partie examine les coûts d'investissement et d'exploitation des futures maisons de jeu à distance suisses concessionnaires. La troisième partie, qui repose sur les résultats des deux premières et sur un cadre de référence tenant compte des facteurs d'influence pertinents, propose une procédure pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance.

La méthode employée repose parfois sur des estimations, car des données précises font défaut dans certains domaines. Normalement, ces estimations découlent de plusieurs sources appropriées. Les résultats présentent donc une part d'imprécision et d'incertitude.

¹ Dans le reste du texte, la forme masculine est utilisée pour faciliter la lisibilité.

² Les travaux préliminaires relatifs à la collecte des données et aux modèles de calcul pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance ont été réalisés par un petit sous-groupe, constitué de deux représentants du secteur des maisons de jeu et d'un représentant des sociétés de loterie.

³ «Faits, réflexions et propositions pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance. Rapport principal», octobre 2012; établi par le groupe de travail Jeux de hasard en ligne à l'intention du groupe de travail Imposition des jeux d'argent.

3. Partie I: volume et potentiel du marché

3.1 Définitions

Sont prises en considération toutes les offres de jeux d'argent qui

- sont vendus à des joueurs domiciliés en Suisse par l'intermédiaire de canaux de distribution à distance (Internet, téléphones mobiles, TV interactive, etc.);
- font partie des jeux proposés par les maisons de jeu d'après la terminologie usuelle sur le plan international; et
- sont généralement proposés à la rubrique «Casino», «Poker», voire «Jeux»⁴ des sites Internet correspondants.

Le volume du marché représente la somme des dépenses nettes (mises moins gains réalisés) effectuées en une année par toutes les personnes domiciliées en Suisse pour des offres des maisons de jeu à distance. Le potentiel du marché équivaut au futur volume du marché.

Le calcul repose sur le produit brut des jeux (mises des joueurs moins les gains qui leur sont versés⁵; dépenses nettes des joueurs).⁶

3.2 Evaluation du volume et du potentiel du marché⁷

Le volume estimé du marché suisse des maisons de jeu à distance représentait un produit brut des jeux de 78 millions de francs en 2010, dont 41 millions pour le marché partiel des jeux de casino et 37 millions pour le poker.⁸ Actuellement, la demande correspondante est entièrement satisfaite par des prestataires étrangers, qui opèrent pour la plupart depuis des sites offshore tels que Malte, Gibraltar ou Antigua. En l'absence de bases appropriées en vue d'une poursuite pénale, cette offre ne rencontre pratiquement aucun obstacle.

Le potentiel du marché est évalué à 107 millions de francs en 2015 (65 millions pour les jeux de casino et 42 millions pour le poker). Etant donné que l'offre actuelle de jeux à distance est proposée sans entrave depuis l'étranger, on peut supposer que l'accès futur à des offres légales soumises à concession en Suisse n'aura qu'une influence très limitée sur le volume du marché et sur son développement. C'est d'ailleurs ce que confirment les expériences réalisées à l'étranger: les efforts de réglementation, qui reposent sur des mesures visant à enrayer l'offre illicite et à encadrer une offre légale, modifient davantage la structure des prestataires que le volume du marché.

⁴ Par ex., Interwetten propose également le black jack à la rubrique «Jeux».

⁵ Cf. art. 40, al. 2, LMJ.

⁶ Pour le marché partiel des tournois de poker, les organisateurs ne perçoivent pas un produit brut des jeux, mais un droit de participation (rake). Pour des questions de convivialité, l'expression «produit brut des jeux» sera utilisée dans le reste du texte. Les montants des rakes sont additionnés et ne sont pas présentés séparément.

⁷ Le ch. 4 se base sur la partie I du rapport principal «Faits, réflexions et propositions pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance».

⁸ Le volume estimé des paris sportifs, qui ne sont pas pertinents en l'espèce, représentait quelque 65 millions de francs en 2010.

3.3 Scénarios de marché

Deux facteurs sont déterminants pour parvenir dans une certaine mesure à déplacer la demande de l'offre illicite de jeux d'argent à distance vers l'offre légale: l'efficacité des mesures pour endiguer l'offre illicite et l'attrait de l'offre légale (par rapport à la première). Celui-ci dépend du type et de l'ampleur des obligations et restrictions relatives à l'organisation de l'offre, à la protection des joueurs et aux contrôles des autorités, de l'imposition ou de la non-imposition des gagnants, ainsi que de la réactivité de l'autorité de surveillance, d'une part, et de l'adaptation rapide des bases légales, d'autre part, face aux changements sur le marché. L'illustration 1 associe les différentes manifestations de ces facteurs.

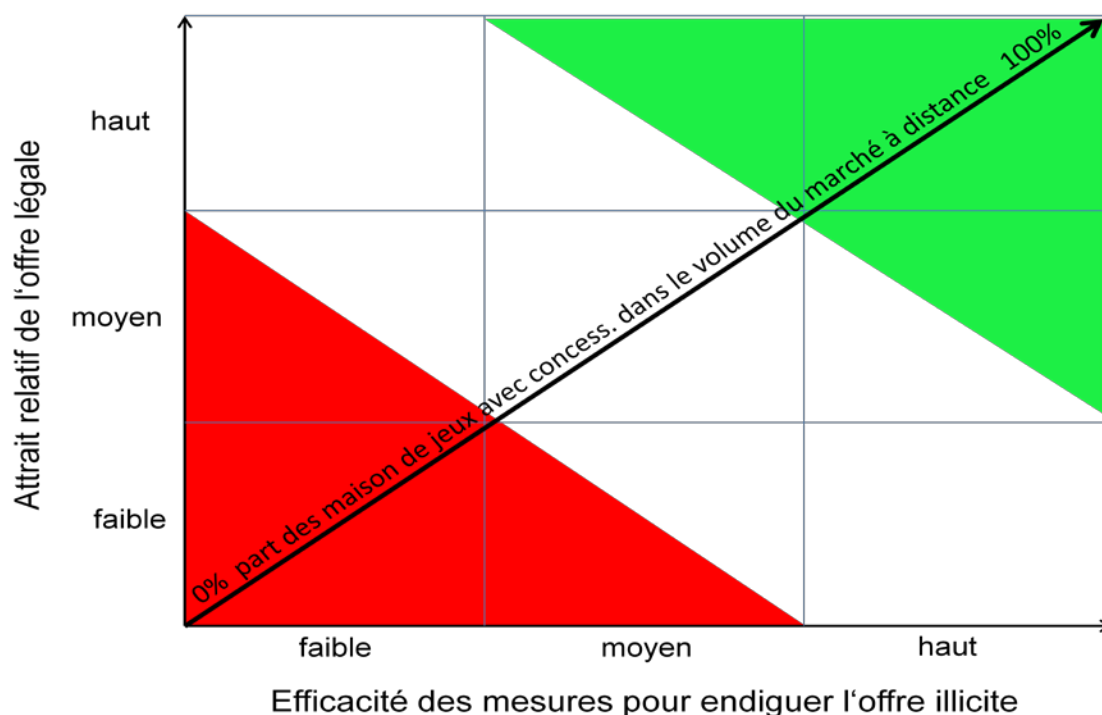


Illustration 1: Cadre pour établir les scénarios de réglementation

L'octroi de concessions pour la distribution à distance de produits de maisons de jeu est réaliste uniquement si les mesures pour endiguer l'offre illégale sont efficaces et si l'offre légale est au moins aussi intéressante que l'offre illicite (zone en vert dans l'illustration 1). Dans ce cas, le volume de marché sera réalisé en majeure partie, voire en quasi-totalité, par des prestataires à distance licites.

L'octroi de concessions n'est pas réaliste si les mesures pour endiguer l'offre illégale sont inefficaces et si l'offre légale n'est pas au moins aussi intéressante que l'offre illicite (zone en rouge dans l'illustration 1). Dans ce cas, le volume de marché sera réalisé majoritairement ou entièrement par des prestataires à distance illicites.

Dans l'illustration 1, la partie transversale en blanc représente un scénario moyen qui est insatisfaisant en termes de réglementation et du point de vue des prestataires concessionnaires. Ce scénario ne répond que partiellement aux objectifs du législateur (lutte contre la dépendance au jeu et le blanchiment d'argent, moyens pour l'AVS) et une offre illégale depuis un site offshore demeure économiquement plus rentable qu'une concession.

Dans ce contexte, les réflexions concernant les coûts et l'impôt sur les maisons de jeu à distance reposent sur trois scénarios de marché (cf. tableau 1 et illustration 2).

Le «meilleur scénario possible» table sur une part de marché des prestataires licites de 80 %. Les expériences réalisées à l'étranger montrent qu'une faible part des joueurs (< 5 %) cherche et trouve des moyens de contourner la législation, même lorsque les mesures pour endiguer l'offre à distance illégale sont efficaces. Ces joueurs sont souvent compulsifs (soumis à une interdiction des maisons de jeu physiques en Suisse), de sorte qu'ils devraient représenter une part de marché élevée d'environ 20 % (exprimée en produit brut des jeux).

Scénarios	Scénario 80 (= 80 % du volume du marché peuvent être exploités par les concessionnaires)	Scénario 60 (= 60 % du volume du marché peuvent être exploités par les concessionnaires)	Scénario 30 (= 30 % du volume du marché peuvent être exploités par les concessionnaires)
Caractéristiques			
Mesures pour endiguer l'offre illégale	Efficacité élevée	Efficacité limitée	Efficacité très restreinte
Obstacles à la prospection du marché (obligations liées à la protection sociale, la lutte contre le blanchiment d'argent, etc.) par rapport à l'offre illégale	Aucun désavantage concurrentiel disproportionné par rapport à l'offre illégale	L'étendue des réglementations entrave la compétitivité face à l'offre illégale.	Les réglementations très restrictives empêchent toute offre légale compétitive.
Situation en matière de concurrence	Limitée – surtout autres maisons de jeu à distance concessionnaires et sociétés de loterie; jeux de gain également	Moyenne – surtout prestataires à distance illicites; de manière secondaire, maisons de jeu à distance concessionnaires et sociétés de loterie	Intense ou vaine – surtout prestataires à distance illicites
Facteur de coûts nombre de clients	Coûts d'exploitation et d'entretien élevés en raison d'un nombre de clients comparativement haut	Coûts d'exploitation et d'entretien «moyennement élevés» en raison d'un nombre de clients «moyennement haut»	Coûts d'exploitation et d'entretien faibles en raison d'un nombre de clients comparativement bas
Facteurs de coûts situation en matière de concurrence	Coûts de marketing et de communication plus faibles par rapport au chiffre d'affaires réalisable, en raison d'une concurrence relativement limitée	Coûts de marketing et de communication «moyennement élevés» par rapport au chiffre d'affaires réalisable, en raison d'une concurrence «moyenne»	Coûts de marketing et de communication très élevés par rapport au chiffre d'affaires réalisable, en raison d'une concurrence intense
Besoins d'investissement et besoins financiers en découlant	Forte part des prestations propres et besoin élevé de financement en raison du potentiel de rendement considérable; requiert des investissements initiaux importants (liés au personnel, à l'infrastructure, ainsi qu'au développement des produits, du marché et de la base de clientèle) et des investissements consécutifs constants avec des amortissements élevés; en contrepartie, dépenses relativement faibles pour les produits et prestations acquis	Part des prestations propres et besoin de financement «moyennement élevés» en raison d'un potentiel de rendement similaire, le besoin de financement étant fortement lié à la stratégie d'acquisition retenue (faire ou acheter)	Part des prestations de tiers probablement élevée en raison d'un potentiel de rendement limité (solutions et base de clientèle acquises si possible et externalisation des prestations); besoin d'investissement et de financement plus faible, mais dépenses importantes pour les prestations achetées auprès de tiers
Risque d'entrepreneur	Faible risque de défaillance, car potentiel du marché suffisamment important et concurrence «maîtrisable». Toutefois, dommages potentiels élevés en raison des investissements importants	Fort risque de défaillance, car potentiel du marché limité et concurrence importante. Les dommages potentiels sont moyennement élevés et dépendent de la stratégie d'acquisition	Risque de défaillance très élevé, car faible potentiel du marché et concurrence très intense. Dommages potentiels limités en raison d'investissements propres comparativement plus faibles

Tableau 1: Les trois scénarios de marché servant de base pour déterminer les coûts et l'impôt sur les maisons de jeu à distance

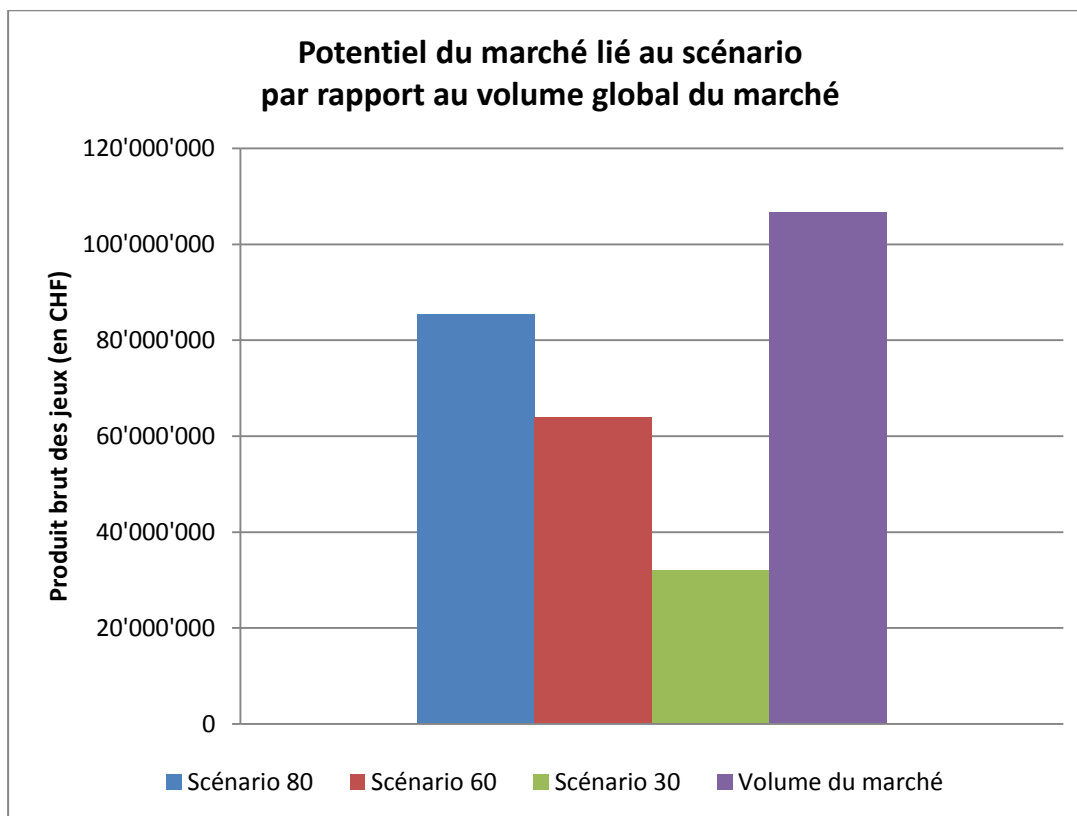


Illustration 2: Potentiel du marché dans les trois scénarios

Si l'on table pour 2015 sur un volume de marché réalisable par les jeux de casino en Suisse (poker compris) de 106,6 millions de francs par an, le volume inhérent aux maisons de jeu à distance concessionnaires serait de 85,3 millions dans le scénario 80, de 64 millions dans le scénario 60 et de 32 millions dans le scénario 30.

4. Partie II: coûts des maisons de jeu à distance⁹

4.1 Facteurs d'influence

Tout comme le volume de marché réalisable par les prestataires concessionnaires de maisons de jeu à distance, les coûts correspondants dépendent de plusieurs facteurs d'influence:

L'influence du nombre de concessionnaires à distance sur les coûts de chaque concessionnaire doit être évaluée de manière différenciée. Elle peut affecter l'intensité de la concurrence et le volume de marché réalisable par concessionnaire. L'intensité de la concurrence et les frais de marketing ont tendance à croître avec le nombre de prestataires. Cette dépendance n'est pas linéaire. Dans la pratique, la concurrence entre deux prestataires dominants est souvent plus intense que sur un marché comprenant un nombre plus important de prestataires concurrents. De plus, l'offre illégale devrait influencer plus fortement sur cette intensité – en particulier dans les scénarios 60 et 30. On ne peut donc établir un lien clair et linéaire entre le nombre de concessionnaires et leurs coûts.

⁹ La partie II repose sur la partie II du rapport principal «Faits, réflexions et propositions pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance».

Le type de concession (qui reste à définir) agit en premier lieu sur la structure des coûts et les rendements escomptés, et moins sur les coûts totaux de chaque concessionnaire. Cela détermine les parts à court et long termes des coûts d'investissement par rapport aux coûts d'exploitation ainsi que la proportion de la création de valeur ou des bénéfices des concessionnaires par rapport aux fournisseurs ou aux partenaires minoritaires.

Les obligations réglementaires relatives à la prévention de la dépendance au jeu, à l'exploitation et à la technique peuvent entraîner des coûts supplémentaires et un manque à gagner considérable. On peut citer, par exemple, des limites concernant les mises ou les pertes nettes pour certains jeux, des mesures et fonctions de contrôle pour éviter le blanchiment d'argent ou l'obligation de conserver en Suisse les serveurs d'exploitation des jeux. L'estimation des coûts repose sur des valeurs de référence provenant notamment de Swisslos et de trois prestataires licenciés opérant en Belgique, en France et en Autriche. Ces quatre prestataires répondent aux exigences modernes correspondantes.

Le scénario de marché escompté par chaque prestataire constitue un facteur déterminant des coûts, car il influe sur les attentes en matière de produit brut réalisable des jeux et définit l'organisation ainsi que la structure des coûts. Le nombre de concessionnaires n'a qu'une importance relative: si l'on prend l'exemple de trois concessionnaires, l'un d'entre eux pourra très bien atteindre une part d'environ 70 % sur le marché (légal), tandis que les deux autres devront se contenter de niches.

L'influence du produit brut des jeux est considérée ci-après en calculant les coûts variables en fonction de celui-ci et en tenant compte des hausses des coûts fixes et des effets d'échelle.

4.2 Estimation des coûts selon les présentes bases

4.2.1 Vue d'ensemble

L'estimation des coûts d'une plate-forme de maison de jeu à distance offrant ses prestations sur le marché suisse repose sur plusieurs valeurs de référence et sur les trois scénarios 80/60/30 définis au ch. 3.3. Le tableau 2 présente les coûts selon l'hypothèse d'un volume total du marché des maisons de jeu à distance de 106 millions de francs et de trois concessionnaires aux parts de marché similaires (33,3 % du volume de marché réalisé par les prestataires licites). Le produit brut des jeux enregistré par chacun des trois concessionnaires dépend du scénario retenu (28,4 millions de francs; 21,3 millions ou 10,7 millions).

Hypothèses du modèle de maisons de jeu à distance suisses: effectifs et coûts fixes (en CHF)							
Volume global du marché	106'600'000	Scénario 80		Scénario 60		Scénario 30	
Taux d'exploitation du marché		80%		60%		30%	
Produit brut des jeux (tous les concessionnaires)		85'280'000		63'960'000		31'980'000	
Ø produit brut des jeux avec 3 concessions		28'426'667		21'320'000		10'660'000	
Effectifs		Nombre	CHF	Nombre	CHF	Nombre	CHF
Direction générale du casino en ligne		1	300'000	1	300'000	0	-
Direction du marketing		1	200'000	1	200'000	1	200'000
Direction technique		1	200'000	1	200'000	1	200'000
Responsable Compliance (LBA/concept social)		1	150'000	1	150'000	2	300'000
Exploitation et entretien des systèmes		2	250'000	2	250'000	2	250'000
Gestion et compliance jeux et poker		4	500'000	4	500'000	0	-
Hotline et fonctions d'assistance aux clients		8	800'000	6	600'000	3	300'000
Soutien du marketing		3	300'000	3	300'000	2	200'000
Back Office		1	100'000	1	100'000	1	100'000
Effectifs/charges de personnel		22	2'800'000	20	2'600'000	12	1'550'000
Coûts fixes		%	CHF	%	CHF	%	CHF
Charges de personnel		9.85%	2'800'000	12.20%	2'600'000	14.54%	1'550'000
Coûts des postes de travail, infrastructure		2.11%	600'000	2.58%	550'000	3.75%	400'000
Marketing, communication		13.19%	3'750'000	18.76%	4'000'000	42.21%	4'500'000
Frais généraux, y c. droit et conseil		2.81%	800'000	3.28%	700'000	4.69%	500'000
Coûts réglementaires		1.06%	300'000	1.17%	250'000	1.88%	200'000
Coûts fixes avant amortissement		29.02%	8'250'000	37.99%	8'100'000	67.07%	7'150'000
Amortissement actif immobilisé		8.79%	2'500'000	11.14%	2'375'000	18.76%	2'000'000
Amortissement frais de développement initiaux		2.11%	600'000	3.05%	650'000	6.57%	700'000
Coûts fixes (sur base Ø PBJ réalisable)		39.93%	11'350'000	52.18%	11'125'000	92.40%	9'850'000
Coûts variables							
Licences aux fournisseurs des jeux		14.07%	4'000'000	14.07%	3'000'000	14.07%	1'500'000
Coûts des opérations de paiement		5.98%	1'700'000	6.00%	1'280'000	6.00%	640'000
Coûts variables (sur base Ø PBJ réalisable)		20.05%	5'700'000	20.08%	4'280'000	20.08%	2'140'000
Coûts totaux (sur base Ø PBJ réalisable)		59.98%	17'050'000	72.26%	15'405'000	112.48%	11'990'000

Tableau 2: Coûts d'une maison de jeu à distance selon le scénario

Les immobilisations corporelles et les logiciels sont amortis en 4 ans; les coûts initiaux (coûts des travaux préliminaires et campagne d'entrée sur le marché), en 10 ans.

Conformément aux attentes, les coûts sont les plus élevés dans le scénario 80 (17 millions de francs) et les plus faibles dans le scénario 30 (env. 12 millions). On constate cependant que la diminution des coûts est bien moindre que celle du taux d'exploitation du marché. Tout comme les maisons de jeu physiques, les établissements à distance présentent un socle de coûts incompressibles. Mais contrairement aux maisons de jeu physiques, auxquelles est conférée une exclusivité pour un temps et dans une ère géographique délimitée, les casinos à distance font face à une difficulté supplémentaire, car ils doivent conquérir, au moins en partie¹⁰, les parts de marché que détiennent les prestataires illicites. Selon le scénario, cela entraîne des dépenses de marketing proportionnellement inverses au taux d'exploitation du marché.

4.2.2 Evolution des coûts variables

Les deux postes de coûts importants que sont les «licences aux fournisseurs des jeux» et les «coûts des opérations de paiement» dépendent linéairement du produit brut des jeux réalisé. Les autres postes de coûts variables sont liés au nombre de clients ou à l'étendue de la maison de jeu; ils augmentent en même temps que le produit brut des

¹⁰ Selon le modèle d'octroi de concession retenu.

jeux mais pas autant que lui. En revanche, les dépenses de marketing varient selon l'intensité de la concurrence de l'offre illégale sous-jacente à chaque scénario.

Le tableau 3 souligne qu'un supplément de coûts variables, calculé en pour-cent du produit brut des jeux, est généré chaque fois que celui-ci atteint un million supplémentaire par rapport à la taille initiale.¹¹ Les suppléments correspondants sont différenciés en fonction du produit brut total des jeux réalisés, afin de tenir compte des effets d'échelle. Les coûts variables sont également distingués selon les trois scénarios 80/60/30.

Hypothèses du modèle de maisons de jeu à distance suisses: évolution des coûts variables si hausse du chiffre d'affaires (en CHF)							
Volume global du marché	106'600'000	Scénario 80		Scénario 60		Scénario 30	
Taux d'exploitation du marché		80%		60%		30%	
Produit brut des jeux (tous les concessionnaires)		85'280'000		63'960'000		31'980'000	
Ø produit brut des jeux avec 3 concessions		28'426'667		21'320'000		10'660'000	
Coûts variables							
Coûts supplémentaires si PBJ >		28'000'000	48'000'000	20'000'000	40'000'000	10'000'000	30'000'000
Charges de personnel		2.50%	1.50%	2.50%	1.50%	2.00%	1.00%
Infrastructure		0.60%	0.25%	0.30%	0.20%	0.30%	0.20%
Marketing et communication		8.00%	5.00%	9.00%	7.00%	10.00%	8.00%
Frais généraux, y c. droit et conseil		0.20%	0.10%	0.20%	0.10%	0.20%	0.10%
Licences aux fournisseurs des jeux		14.15%	14.15%	14.15%	14.15%	14.15%	14.15%
Coûts des opérations de paiement		6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%
Coûts réglementaires		1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%
Amortissement supplémentaire		2.50%	1.00%	2.00%	1.00%	1.50%	0.50%
Coûts supplémentaires variables		34.95%	29.00%	35.15%	30.95%	35.15%	30.95%

Tableau 3: Evolution des coûts variables selon le scénario

4.2.3 Autres facteurs d'influence

Le tableau 4 présente les besoins d'investissement et de capital en fonction des trois scénarios, ainsi que la composition du financement et la charge de l'impôt sur le rendement.

¹¹ Exemple: si un produit brut des jeux de 29 millions de francs (28 millions + 1 million) est réalisé dans le scénario 80, les coûts fixes de 17,05 millions s'accompagnent de coûts variables de 349 500 francs (= 34,95 % de 1 million).

Hypothèses du modèle de maisons de jeu à distance suisses: investissements, besoin de capital, financement, impôt (en CHF / %)					
Volume global du marché	106'600'000	Scénario 80	Scénario 60	Scénario 30	
Taux d'exploitation du marché		80%	60%	30%	
Produit brut des jeux (tous les concessionnaires)		85'280'000	63'960'000	31'980'000	
Ø produit brut des jeux avec 3 concessions		28'426'667	21'320'000	10'660'000	
Investissements/besoin de base en capital					
Invest. de base immobilisations corp. et logiciels		10'000'000	9'500'000	8'000'000	
Coûts préliminaires/coûts de développement		3'000'000	2'500'000	2'000'000	
Dépenses initiales de marketing		3'000'000	4'000'000	5'000'000	
Total besoin initial d'invest./de capital		16'000'000	16'000'000	15'000'000	
Besoin de capital lié au chiffre d'affaires					
Actif circulant nécessaire à l'exploitation					
Y c. liquidités en % du PBJ		36%	36%	36%	
Financement					
Autofinancement		63%	63%	63%	
Financement de tiers		37%	37%	37%	
Impôt					
Impôt sur le rendement		25%	25%	25%	

Tableau 4: Besoins d'investissement et de capital en fonction des trois scénarios, ainsi que composition du financement et charge de l'impôt sur le rendement

Les exigences techniques et commerciales et les normes réglementaires requièrent un investissement de base de 8 à 10 millions de francs, auxquels s'ajoutent les coûts des travaux préliminaires (par ex. élaboration de la demande de concession) et les frais de développement liés au modèle de coûts. Les dépenses initiales pour une campagne d'entrée sur le marché sont calculées en tant qu'investissement de base. Elles visent à attirer vers la nouvelle offre légale les mises aujourd'hui effectuées auprès de l'offre illicite.

Le besoin de fonds propres lié au chiffre d'affaires et les rapports de financement doivent également être pris en compte pour calculer le rendement des fonds propres d'une maison de jeu à distance. Ce calcul repose sur les rapports des maisons de jeu physiques établies en Suisse. Le besoin de capital lié au chiffre d'affaires et la composition du financement correspondent à la moyenne à long terme de toutes les maisons de jeu suisses entre 2007 et 2011 (source: rapports annuels de la CFMJ). La part du financement extérieur comprend principalement des fonds de tiers à court terme, non rémunérés (notamment impôt échu sur les maisons de jeu, comptes de régularisation). Les fonds de tiers rémunérés n'ont pas été intégrés au calcul. Eu égard aux risques, on a tendance à retenir un autofinancement intégral durant la première période de concession.

L'illustration 3 présente les coûts respectifs ou les charges d'exploitation d'une maison de jeu à distance en fonction du produit brut des jeux réalisé. On constate que

- les coûts croissent à mesure que le rendement progresse, mais pas autant que ce dernier;
- la différenciation selon les trois scénarios 80, 60 et 30 n'induit que des différences de coûts minimes;
- dans le scénario 80, des coûts de 22,8 millions de francs (coûts fixes et variables de 11,4 millions chacun) sont estimés pour un produit brut des jeux de 45 millions de francs par exemple, ce qui correspond à une part des coûts élevée de 50,7 % (dans le domaine supposé plus coûteux des maisons de jeu physiques en Suisse, cette part atteignait 45,7 % en 2011, amortissements compris, pour toutes les maisons de jeu).

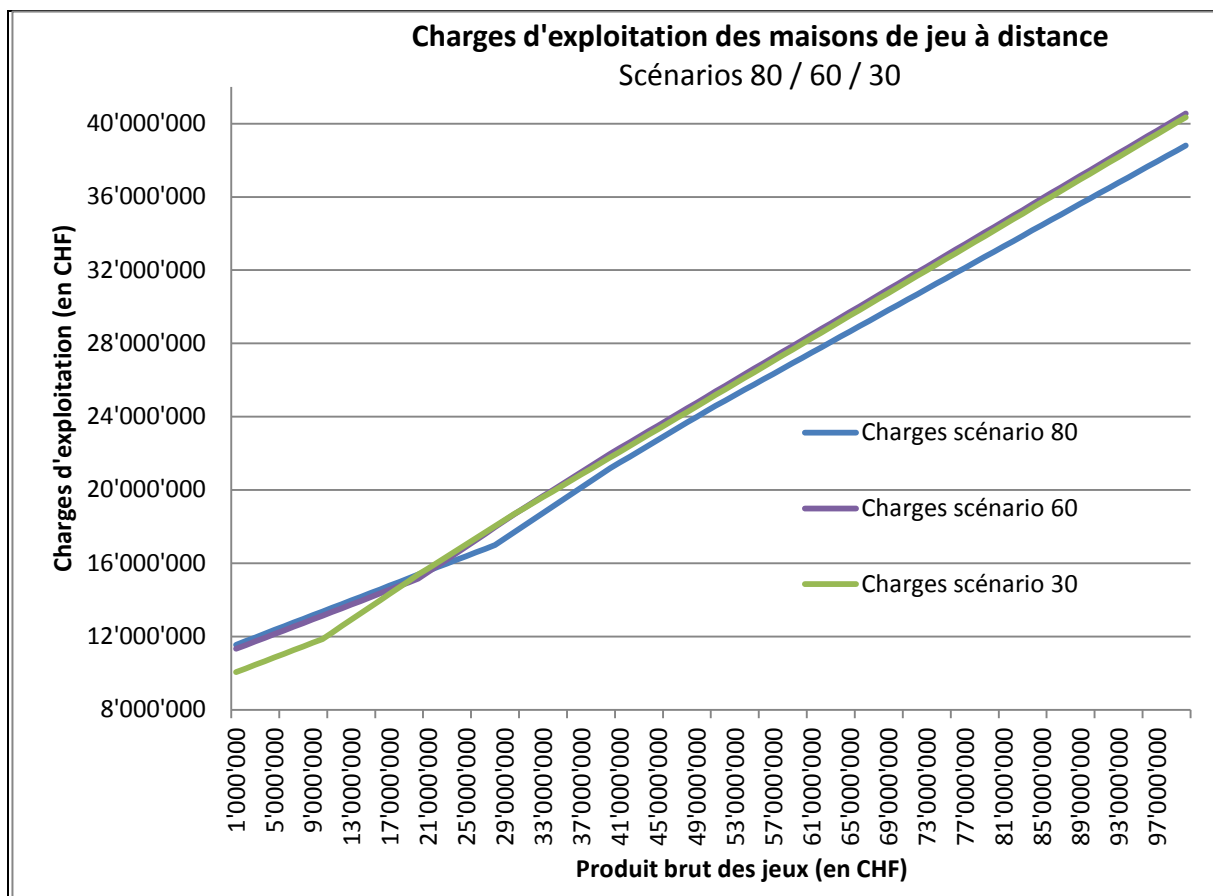


Illustration 3: Coûts d'une maison de jeu à distance selon le scénario

Si l'on analyse la structure des coûts des maisons de jeu à distance, on remarque que les coûts pour les licences de jeu ou l'achat des logiciels de jeu auprès des fournisseurs existants, les frais de marketing (notamment les promotions et les bonus) et les coûts des opérations de paiement présentent un niveau similaire. Les fournisseurs des logiciels de jeu et les prestataires des opérations de paiement absorbent une part considérable de la valeur ajoutée.

5. Partie III: fixation de l'impôt sur les maisons de jeu à distance

5.1 Principes

5.1.1 Cadre de référence et objectifs

En vertu de l'art. 106 Cst., les maisons de jeu physiques sont soumises à un impôt qui ne doit pas dépasser 80 % du produit brut des jeux. Il doit en aller de même des maisons de jeu à distance. Concernant les maisons de jeu physiques, la LMJ préconise des entreprises «qui soient économiquement viables pour autant qu'elles soient bien gérées, et cela malgré une imposition élevée du produit brut des jeux».¹² Par conséquent et conformément à l'art. 41, al. 1, LMJ, «le Conseil fédéral fixe le taux de

¹² Message du 26 février 1997 relatif à la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, p. 157.

l'impôt de telle manière que les maisons de jeu gérées selon les principes d'une saine gestion obtiennent un rendement approprié sur le capital investi.»

Ces principes doivent également s'appliquer aux maisons de jeu à distance. Il faut par ailleurs veiller à ce que le système d'imposition n'incite pas les maisons de jeu physiques à transférer leurs revenus vers leur éventuel secteur de jeu à distance ou inversement. Car cela se ferait tant au détriment du fisc et de l'AVS (réduction du produit total issu de l'impôt sur les maisons de jeu) qu'au détriment des maisons de jeu physiques qui n'offriraient pas de jeux à distance. L'impôt sur les maisons de jeu à distance doit donc être fixé de telle sorte que les rendements sur le capital investi soient aussi similaires que possible pour les maisons de jeu physiques et à distance.

Ce principe d'équité doit aussi concerner la concurrence entre les offres à distance des sociétés de loterie et les maisons de jeu à distance. Dès lors, l'impôt sur ces dernières sera fixé de manière à ce qu'elles puissent concurrencer les offres à distance des sociétés de loterie lorsque les deux domaines proposent des jeux comparables (par ex. machines à sous virtuelles, gains instantanés).

Enfin, la procédure de fixation de l'impôt sur les maisons de jeu à distance doit tenir compte du fait que le volume du marché sera vraisemblablement réparti inégalement entre les différents prestataires (cf. ch. 6) et que la concurrence des offres étrangères intéressantes ne disposant d'aucune autorisation en Suisse devrait demeurer partiellement (cf. ch. 5).

Au vu de ces considérations, le cadre de référence déterminant pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance se présente selon le schéma qui suit.

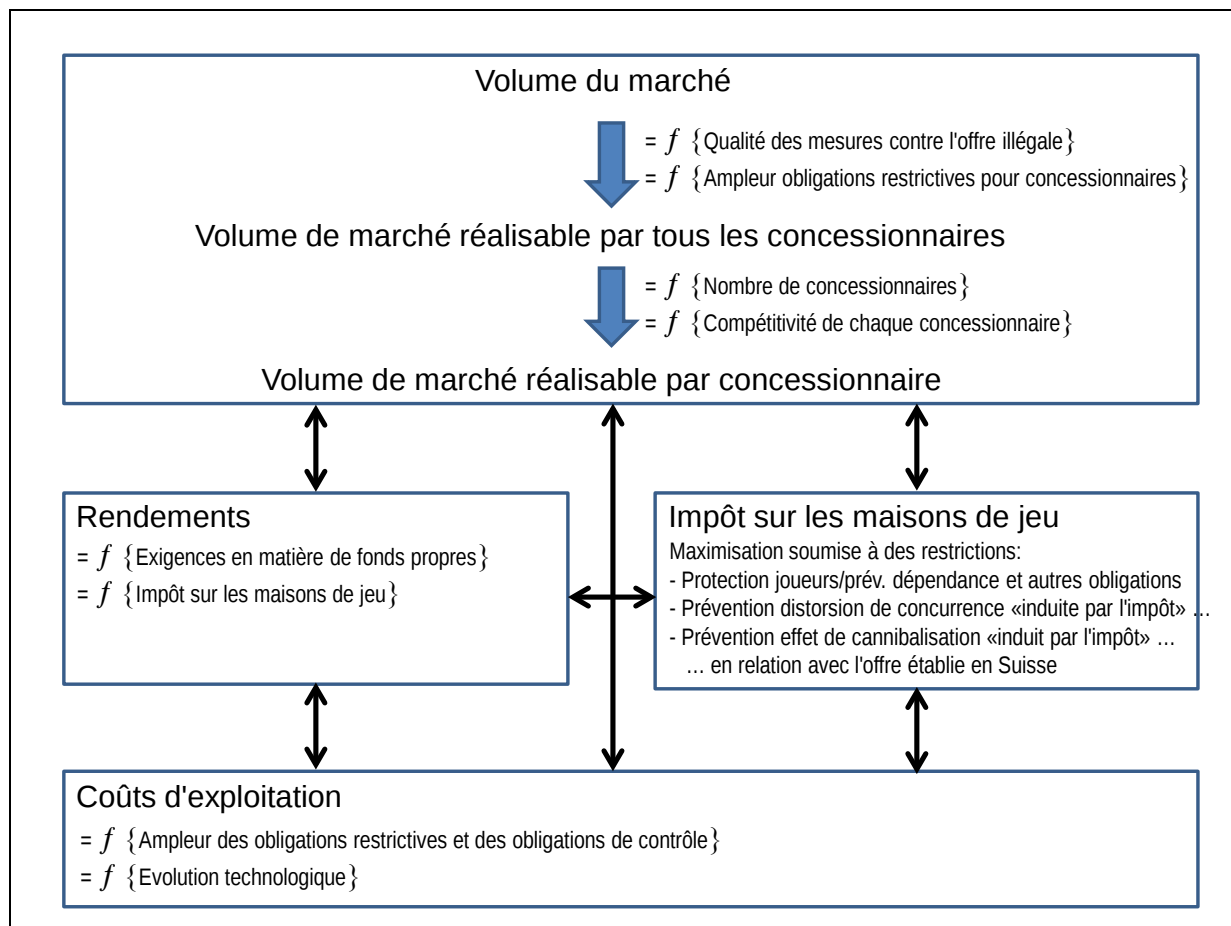


Illustration 4: Cadre de référence pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance¹³

5.1.2 Impôt sur les maisons de jeu physiques en Suisse

Le cadre réglementaire des maisons de jeu physiques en Suisse se caractérise notamment par les points suivants:

- En comparaison internationale, le nombre de réglementations est élevé, en particulier dans les domaines de la protection des joueurs, de la lutte contre le blanchiment d'argent et de l'offre de jeux.
- La surveillance des autorités sur les maisons de jeu est très stricte, même en comparaison internationale.
- Il en résulte non seulement des avantages pour la réputation des maisons de jeu et leur acceptation dans la société, mais également des inconvénients financiers (coûts d'exploitation accrus, potentiel du marché inexploité).
- La limitation du nombre de concessions (21 actuellement) et leur répartition géographique engendrent des quasi-monopoles régionaux avec des volumes de revenus très disparates selon les maisons de jeu (produit brut des jeux entre 3 et 104 millions de francs). Ces différences se reflètent dans la taille des maisons de jeu (de 20 à 233 collaborateurs) et dans leurs charges annuelles¹⁴ (de 2,6 à 44,3 millions)¹⁵.

¹³ Les termes et interactions présentés dans l'illustration 4 sont expliqués au ch. 12.2 du rapport détaillé.

¹⁴ Y compris l'impôt sur les sociétés.

¹⁵ Toutes les valeurs concernent l'année 2011.

Le système actuel d'impôt sur les maisons de jeu, qui associe un taux de base fixe et une progressivité linéaire, tient relativement bien compte de ces disparités. Les taux d'imposition¹⁶ suivants s'appliquent dans le détail:

- pour un produit brut des jeux jusqu'à concurrence de 10 millions de francs: 40 % dudit produit («taux de base de l'impôt»);
- taux de l'impôt marginal de 0,5 % par million de francs supplémentaire de produit brut des jeux;
- taux maximal de l'impôt: 80 %.

Il en résulte une vaste fourchette des bénéfices après impôts (2011: d'une perte de 4,5 millions de francs à un bénéfice de 12,7 millions) et des rendements des fonds propres (2011: de -77,1 % à +48,8 %; détails dans le tableau ci-dessous).

RENTABILITÉ DES FONDS PROPRES (ROE)

Source: rapports annuels de la CFMJ, correction de quelques postes

Casinos établis en Suisse	Cat.	RA 2006	Rapport annuel 2007				Rapport annuel 2008					Rapport annuel 2009				Rapport annuel 2010				Rapport annuel 2011			
		FP	BA	FP	ROE	BA	FP	ROE	BA	FP		ROE	BA	FP	ROE	BA	FP	ROE	BA	FP	ROE		
		KCHF	KCHF	KCHF	%	KCHF	KCHF	%	KCHF	KCHF		%	KCHF	KCHF	%	KCHF	KCHF	%	KCHF	KCHF	%		
CASINOS EN SUISSE ROMANDE																							
Crans Montana	B	10270	6769	12839	58.58%	6546	13205	50.27%	5369	12599	41.61%	5641	13146	43.82%	6013	13514	45.11%						
Courmayeur	B	5445	1629	6829	26.54%	2871	9225	35.77%	2863	9005	31.41%	3340	8645	37.85%	3966	9446	43.89%						
Fribourg/Granges Paccot	B	8986	3443	12000	32.81%	5133	16327	36.24%	5587	13857	37.02%	5503	14229	39.19%	5925	14282	41.56%						
Meyrin	B	26431	16001	31102	55.62%	14137	29779	46.44%	14926	30027	49.92%	13230	28193	45.45%	12094	26841	43.95%						
Montreux	A	64082	13957	77182	19.76%	15683	87565	19.04%	15936	63110	21.15%	12195	55166	20.62%	11810	64156	19.80%						
Total des casinos en Suisse romande		115214	41799	139952	32.76%	44370	156101	29.97%	44863	128598	31.39%	39909	119379	32.19%	39808	128239	32.15%						
CASINOS AU TESSIN																							
Locarno	B	15903	7128	17661	42.47%	5646	13465	36.28%	5787	13252	43.32%	4419	11532	35.66%	3681	15213	27.53%						
Lugano	A	48270	3673	51543	7.36%	188	49731	0.37%	1913	51644	3.77%	992	50936	1.93%	97	50033	0.19%						
Mendrisio	B	45478	26825	60303	50.72%	15761	56064	27.09%	14059	58123	24.62%	11517	57640	19.90%	8301	55941	14.62%						
Total des casinos au Tessin		109651	37626	129507	31.47%	21595	119260	17.36%	21759	123019	17.96%	16928	120108	13.93%	12079	121187	10.01%						
CASINOS EN SUISSE ALÉMANIQUE																							
Baden	A	35461	12358	37094	34.07%	13562	39298	35.51%	15146	41816	37.34%	10150	41816	24.27%	12937	35459	33.48%						
Bad Ragaz	B	13845	4221	8267	38.18%	5479	9872	60.41%	5659	10073	56.75%	4846	9251	50.16%	4393	8761	48.77%						
Bâle	A	39523	14135	42158	34.61%	13826	38484	34.29%	13071	39055	33.71%	10589	37144	27.79%	5329	32473	15.31%						
Berne	A	21175	9012	23586	40.27%	10388	25430	42.39%	9427	26057	36.62%	7928	25585	30.70%	8147	26732	31.14%						
Davos	B	2948	-11	2937	-0.37%	-247	2689	-8.78%	-556	2133	-23.06%	-99	2234	-4.53%	-262	2272	-11.64%						
Interlaken	B	6664	1814	7979	24.78%	1883	6803	25.48%	970	7273	13.78%	1027	7801	13.63%	802	4637	12.89%						
Lucerne	A	17038	4188	20791	22.14%	4207	20759	20.25%	3776	20766	18.19%	2914	20200	14.23%	2350	19795	11.75%						
Pfäfers	B	15403	6708	16439	42.13%	7558	17452	44.60%	6972	17512	39.88%	7225	18353	40.29%	7285	18822	39.19%						
Schaffhouse	B	10919	958	11145	8.68%	37	10212	0.35%	-1035	9021	-10.76%	-1617	7404	-19.69%	-4527	4337	-77.11%						
St-Gall	A	16790	8454	19120	47.08%	7085	18012	38.16%	5725	20677	29.59%	5012	20388	24.41%	5506	17726	26.89%						
St. Moritz	B	4263	779	5042	16.74%	114	5110	2.25%	-463	4648	-9.49%	94	4742	2.00%	-674	4068	-15.31%						
Zermatt	B																						
Total des casinos en Suisse alémanique		184029	62616	194558	33.08%	63892	194121	32.88%	58692	199031	29.86%	48069	194918	24.40%	41285	175082	22.32%						
TOTAL DES CASINOS		408894	142041	464017	32.54%	129857	469482	27.82%	125134	450648	27.20%	104906	434405	23.71%	93172	424508	21.70%						
TOTAL DES CASINOS DE CATÉGORIE A		A 242339	65777	271474		64939	279279		64994	263125		49780	251235		46176	246374							
TOTAL DES CASINOS DE CATÉGORIE B		B 166555	76264	192543		64918	190203		60140	187523		55126	183170		46996	178134							
TOTAL DES CASINOS		408894	142041	464017		129857	469482		125134	450648		104906	434405		93172	424508							
RENTABILITÉ DES FONDS PROPRES CAT. A		A	25.6%			23.6%			24.0%			19.4%			18.6%								
RENTABILITÉ DES FONDS PROPRES CAT. B		B	42.5%			33.9%			31.8%			29.7%			26.0%								
Formule pour calculer la rentabilité des fonds propres (ROE):																							
Bénéfice annuel x 100																							
÷ fonds propres																							
FP = fonds propres / BA = bénéfice annuel / RA = rapport annuel / KCHF = en milliers de francs																							

Tableau 5: Rentabilité des fonds propres des maisons de jeu établies en Suisse, de 2007 à 2011

En 2011, le rendement des fonds propres s'établissait entre 31 % et 49 % pour huit maisons de jeu, entre 20 % et 30 % pour trois maisons de jeu et entre 0 % et 19 % pour cinq maisons de jeu. Trois petits établissements ont subi des pertes parfois considérables. Dans l'ensemble, on observe depuis 2008, en Suisse alémanique et surtout au Tessin, une érosion des rendements des fonds propres¹⁷ qui étaient très

¹⁶ Art. 82 de l'ordonnance sur les maisons de jeu (OLMJ). Les titulaires d'une concession B bénéficient sous conditions d'une réduction s'ils investissent l'essentiel de leurs produits dans des projets d'intérêt général pour la région ou des projets d'utilité publique (art. 85 OLMJ) ou s'ils sont tributaires du tourisme saisonnier (art. 86 OLMJ).

¹⁷ En raison de ces rendements élevés, la base de calcul pour l'imposition des maisons de jeu de type A a été adaptée au 1^{er} janvier 2010 en abaissant le seuil à partir duquel l'impôt sur les maisons de jeu est progressif.

élevés les années précédentes. Celle-ci tient principalement à une nouvelle concurrence dans les régions frontalières des pays voisins, à l'interdiction de fumer, à la dépréciation de l'euro pour les visiteurs venant des régions frontalières, à la croissance des jeux de hasard illicites (offre physique et à distance) et aux effets des concepts sociaux (liés au fait que les joueurs interdits de jeux en Suisse se reportent sur les offres étrangères et illicites).

Les effets du système d'imposition des maisons de jeu physiques en Suisse peuvent être résumés comme suit:

- Il crée des incitations ciblées en vue d'une implantation optimale (afin d'exploiter le potentiel du marché), d'une offre de jeu attractive et d'une gestion efficace des coûts des prestataires.
- Il limite les rendements excessifs, mais peut engendrer une situation difficile pour les petites maisons de jeu avec une zone de chalandise restreinte.
- Il n'offre aucune marge de manœuvre financière pour des offres annexes généreuses.
- Dans l'ensemble, le prélèvement en faveur de la collectivité est élevé.¹⁸

5.1.3 Imposition des jeux de hasard à distance à l'étranger

Tous les Etats européens autorisant les maisons de jeu à distance¹⁹ prélèvent une taxe spéciale auprès de celles-ci, en plus de l'impôt habituel sur les sociétés. Le calcul repose en général sur le produit brut des jeux²⁰ et, de façon exceptionnelle, sur les mises des joueurs²¹. Certains pays appliquent des taux d'imposition différents selon le type de jeu, qui tiennent compte des disparités entre les marges bénéficiaires réalisables et exercent également un rôle moteur. Lorsque le produit brut des jeux des maisons de jeu à distance est imposé, des taux d'imposition fixes très inférieurs à ceux des maisons de jeu physiques établies dans le pays s'appliquent dans tous les Etats d'Europe occidentale.

	Taux d'imposition en % du produit brut des jeux	Jeux concernés dans les maisons de jeu
Belgique	11	Tous
Danemark	20	Tous
Grande-Bretagne	15	Tous
Italie	20	Tous sauf les tournois de poker
Espagne	25	Tous

Tableau 6: Taux d'imposition dans les pays d'Europe occidentale prélevant une taxe spéciale sur le produit brut des jeux des maisons de jeu à distance

¹⁸ Entre 2009 et 2011, l'impôt moyen prélevé auprès de toutes les maisons de jeu s'établissait respectivement à 51,1 %, 51,8 % et 50,84 %.

¹⁹ En Allemagne, l'offre de maisons de jeu à distance est interdite; en France, seul le poker est autorisé.

²⁰ Ou sur la taxe («rake») perçue par les maisons de jeu à distance pour le poker ou des jeux similaires sans participation de la maison de jeu au risque de perte correspondant.

²¹ Par ex. en Autriche, pour tous les jeux sauf les loteries et les tournois de poker; en France pour le poker; en Italie pour les tournois de poker, les loteries et les paris.

En Suisse, le recours à un taux d'imposition fixe semble inapproprié au regard de l'équité économique visée entre les maisons de jeu physiques et celles opérant à distance. L'illustration 5 montre

- qu'avec un taux fixe, la progression du produit brut des jeux réalisé engendrerait un bénéfice brut très important pour les concessionnaires²²;
- qu'avec un taux progressif, il est non seulement possible de limiter ce bénéfice brut excessivement élevé, mais également de prévoir une charge fiscale plus faible lorsque le produit brut des jeux réalisé est bas.

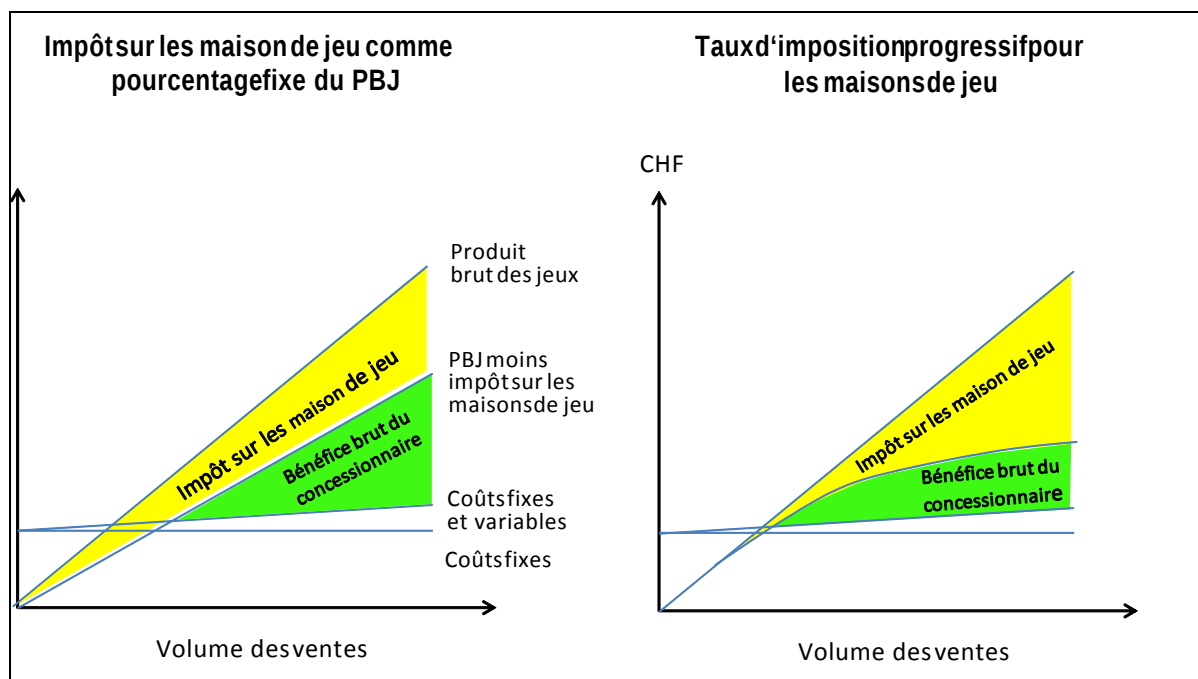


Illustration 5: Représentation schématique sommaire des effets d'un impôt fixe ou progressif sur les maisons de jeu

L'illustration 5 présente les principaux effets des deux variantes d'imposition. D'autres possibilités d'organisation telles que l'instauration de valeurs seuils à partir desquelles les pourcentages varient ou l'imposition passe d'un taux fixe à un taux progressif devront être discutées ultérieurement.

En raison des conditions-cadres différentes, les valeurs du tableau 6 ne peuvent être reportées aux conditions suisses sans un examen approfondi. Par exemple, les volumes des marchés britannique, italien et espagnol sont bien plus importants que celui de la Suisse. De plus, les pays mentionnés dans ce tableau, à l'exception de la Belgique, ne prévoient aucune limitation légale du nombre de concessions, ce qui conduit à une concurrence (à outrance) très intense, du moins au début. Il ressort néanmoins de cette comparaison internationale que les maisons de jeu à distance sans position de monopole peuvent uniquement survivre si l'impôt spécial lié au produit brut des jeux est inférieur à celui des maisons de jeu physiques.²³ Toutefois si un ou deux prestataires

²² Bénéfices pour les actionnaires avant déduction de l'impôt sur le bénéfice.

²³ On conserve pour le présent travail qui n'a pas valeur d'enseignement tous les petits territoires européens (avec des taux d'imposition extrêmement faibles) dont les prestataires

seulement peuvent se maintenir sur le marché et réaliser un produit brut des jeux aussi élevé, la situation est similaire à un monopole. L'autorité qui octroie les concessions devrait alors pouvoir appliquer des taux d'imposition plus élevés.

5.2 Modèle de maison de jeu à distance conforme aux objectifs

5.2.1 Exigences

Eu égard aux considérations et aux données présentées précédemment, le modèle de maison de jeu à distance doit notamment répondre aux exigences suivantes:

- (1) En cas d'octroi d'un nombre limité de concessions et en cas de gestion saine, le modèle doit permettre de réaliser un **rendement raisonnable** sur le capital investi²⁴ et un **bénéfice commercial approprié** par rapport au volume des produits.
- (2) Afin d'assurer la cohérence et la compréhension, les piliers du modèle doivent être **analogues à l'impôt sur les maisons de jeu physiques**, ce qui requiert l'application d'un taux de base fixe, puis d'un taux progressif.
- (3) La **part élevée des coûts fixes** des maisons de jeu à distance sera prise en compte par l'intermédiaire d'un taux de base plus faible.
- (4) Le **recul des coûts supplémentaires variables** en cas de produit brut des jeux croissant sera pris en considération grâce à une progressivité qui exclut les rendements excessifs.

Il faut définir une fourchette politiquement et économiquement acceptable pour le «**rendement raisonnable sur le capital investi**». Entre 2007 et 2011, les trois-quarts des maisons de jeu physiques en Suisse ont réalisé un rendement moyen des fonds propres de 17 % ou plus²⁵, avec une moyenne pondérée du chiffre d'affaires d'environ 29 %.²⁶ Eu égard au risque d'entrepreneur encore plus élevé des maisons de jeu à distance, ces valeurs doivent servir d'indicateur. Ce risque accru tient notamment aux incertitudes entourant l'efficacité des mesures prévues pour restreindre l'accès des prestataires étrangers sans concession suisse et les transactions financières avec ceux-ci.

5.2.2 Modèle proposé

Dans le cadre d'une approche par étapes, plusieurs versions ont été élaborées, vérifiées et, le cas échéant, affinées pour définir un système d'imposition des maisons de jeu à distance conforme aux objectifs. Des analyses de sensibilité (notamment des scénarios alternatifs en termes de coûts) ont également été réalisées afin de proposer un modèle stable compte tenu des objectifs visés. En fin de compte, le modèle d'imposition suivant répond le mieux à ces derniers. Il se caractérise par l'association d'un taux de base fixe et d'une progressivité d'abord forte, puis réduite de l'imposition. Voici dans le détail les taux d'imposition applicables:

- **Taux de base:** 10 % du produit brut des jeux jusqu'à concurrence d'un produit de 15 millions de francs
- **Progressivité** avec les échelons suivants:

opèrent sur le plan international – souvent sans autorisation locale. Cela concerne notamment Alderney, Gibraltar, l'Île de Man et Malte.

²⁴ Cf. paragraphe suivant sur la justification de ces valeurs.

²⁵ Baden 33 %; Bad Ragaz 51 %; Bâle 29 %; Berne 36 %; Crans Montana 48 %; Courrendlin 35 %; Fribourg/Granges Pacot 37 %; Interlaken 18 %; Locarno 37 %; Lucerne 17 %; Mendrisio 28 %; Meyrin 48 %; Montreux 20 %; Pfäffikon 41 %; St-Gall 34 % (cf. tableau 5).

²⁶ Les cinq autres maisons de jeu ont affiché des rendements très inférieurs ou des pertes.

- o produit brut des jeux compris entre 15 et 35 millions de francs: augmentation du taux de base de 2 % par million de francs supplémentaire;
- o produit brut des jeux compris entre 35 et 45 millions de francs: augmentation du taux de l'impôt de 1 % par million de francs supplémentaire;
- o produit brut des jeux compris entre 45 et 55 millions de francs: augmentation du taux de l'impôt de 0,5 % par million de francs supplémentaire;
- o produit brut des jeux compris entre 55 et 105 millions de francs: augmentation du taux de l'impôt de 1 % par tranche de 10 millions supplémentaires de produit brut des jeux; ce taux passe alors de 65 % à 69 %²⁷;
- o produit brut des jeux supérieur à 105 millions de francs: le taux de l'impôt marginal est de 70 % (taux maximum).^{28 29}

La comparaison des taux marginaux du système proposé pour les maisons de jeu à distance avec ceux des maisons de jeu physiques en Suisse donne le résultat suivant:

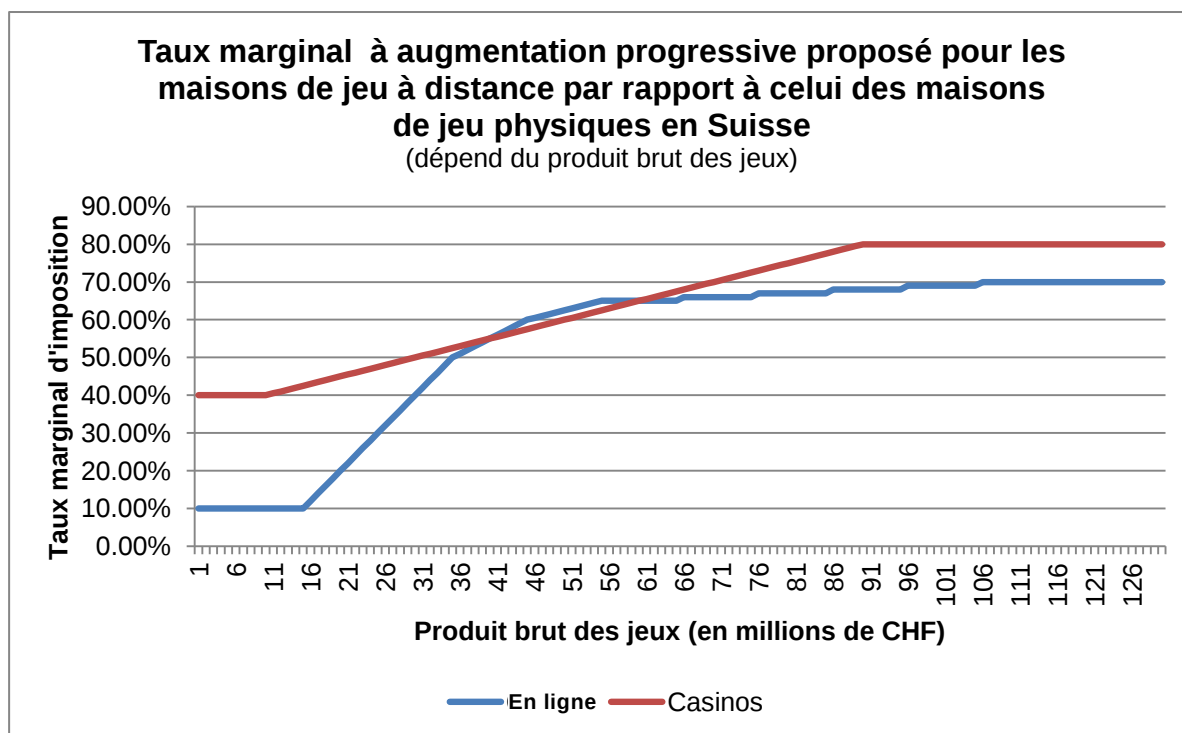


Illustration 6: Taux marginaux appliqués au produit brut des jeux des maisons de jeu à distance et des maisons de jeu physiques établies en Suisse

²⁷ Entre 55 et 65 millions de francs, le taux marginal qui s'applique est de 65 %;
Entre 65 et 75 millions de francs, le taux marginal qui s'applique est de 66 %;
Entre 75 et 85 millions de francs, le taux marginal qui s'applique est de 67 %;
Entre 85 et 95 millions de francs, le taux marginal qui s'applique est de 68 %;
Entre 95 et 105 millions de francs, le taux marginal qui s'applique est de 69 %.

²⁸ Un taux marginal de l'impôt plus élevé (par ex. de 80 % comme pour les maisons de jeu physiques établies en Suisse) n'est pas conforme aux objectifs, car les résultats des maisons de jeu à distance réalisant un produit brut des jeux très important diminueraient avec un taux d'imposition aussi haut. Cela tient principalement aux coûts élevés des licences des jeux ou des logiciels correspondants et aux opérations de paiement.

²⁹ Les variantes présentant une hausse constante du taux marginal de l'impôt ne sont pas non plus conformes aux objectifs.

Comparaison avec des taux d'imposition marginale à augmentation constante:

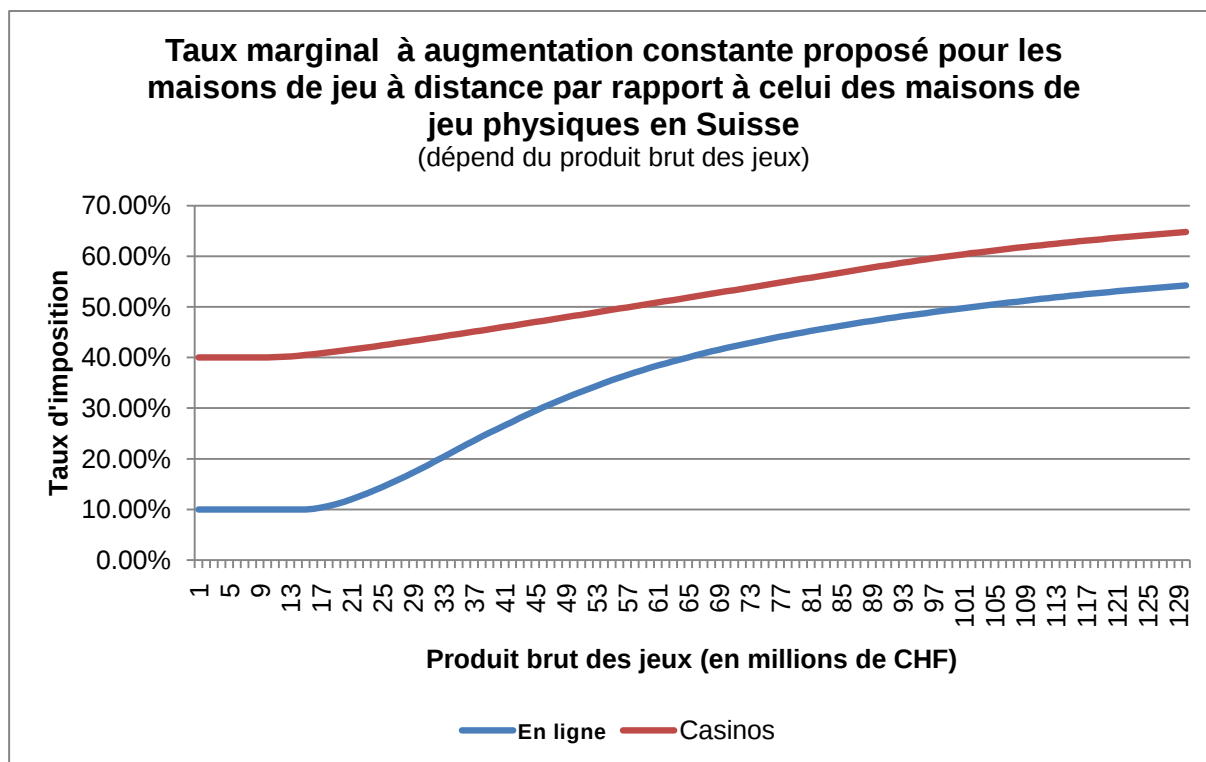


Illustration 7: Taux d'imposition global sur le produit brut des jeux des maisons de jeu à distance et de celles établies en Suisse

5.3 Effets sur les résultats de l'entreprise et sur le rendement des fonds propres

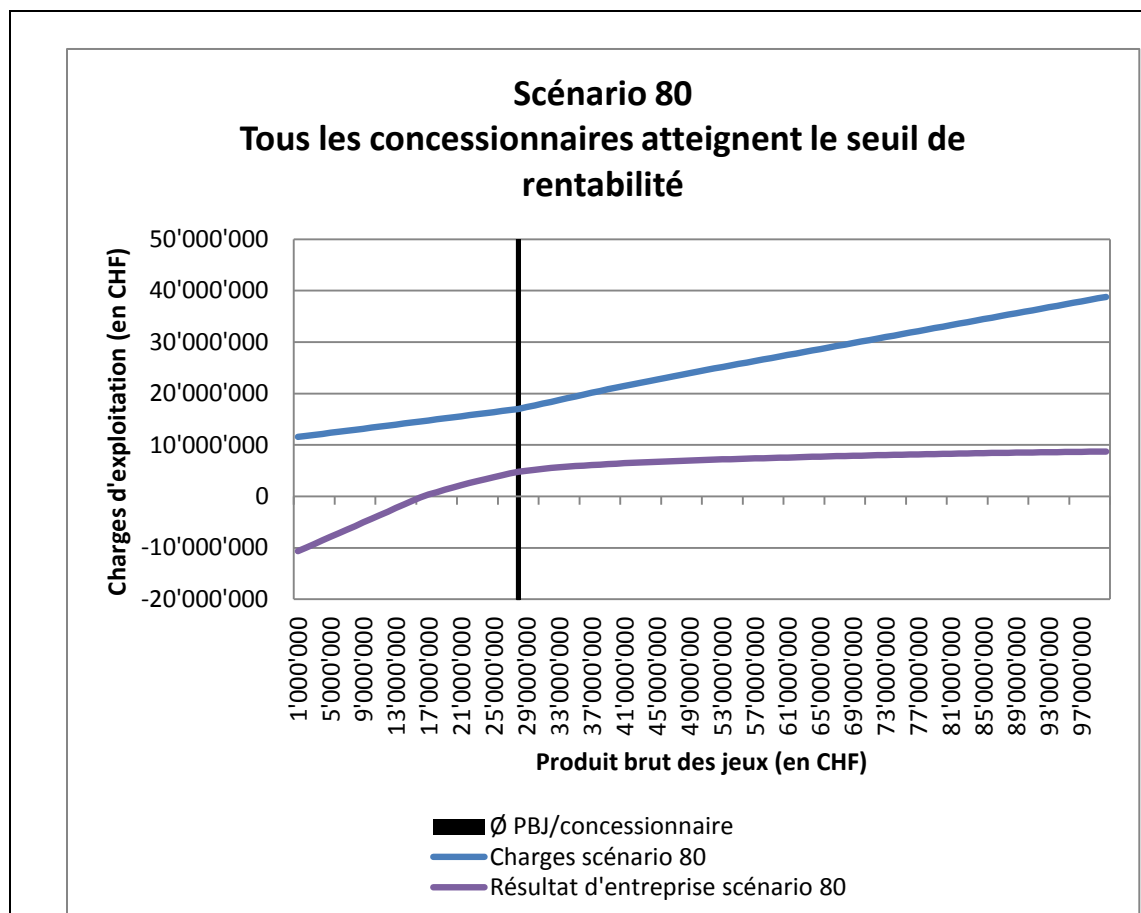
L'illustration 8 montre l'évolution du **résultat**³⁰ d'une maison de jeu à distance concessionnaire en relation avec le produit brut des jeux réalisé pour les trois scénarios 80/60/30, en appliquant le modèle d'imposition proposé. L'évolution des coûts (charges d'exploitation) est également indiquée. Le titre de cette illustration en trois parties repose sur l'hypothèse retenue pour le modèle, à savoir que trois concessionnaires ayant une part de marché similaire se partagent le potentiel de marché exploité par les prestataires licites.

Les coûts totaux pour la création et l'exploitation d'une maison de jeu à distance étant relativement proches dans les trois scénarios, le **seuil de rentabilité** (*break even*) respectif est également assez similaire puisqu'il oscille entre 15 et 17 millions de francs (cf. trois graphiques de l'illustration 8).

Le potentiel de marché exploitable constitue la différence déterminante pour les concessionnaires: le potentiel de rendement moyen d'un concessionnaire s'inscrit à près

³⁰ Bénéfice ou perte selon les indications.

de 28 millions de francs dans le scénario 80, contre 21 millions dans le scénario 60 et 10,7 millions dans le scénario 30 (cf. ligne verticale noire dans l'illustration 8).



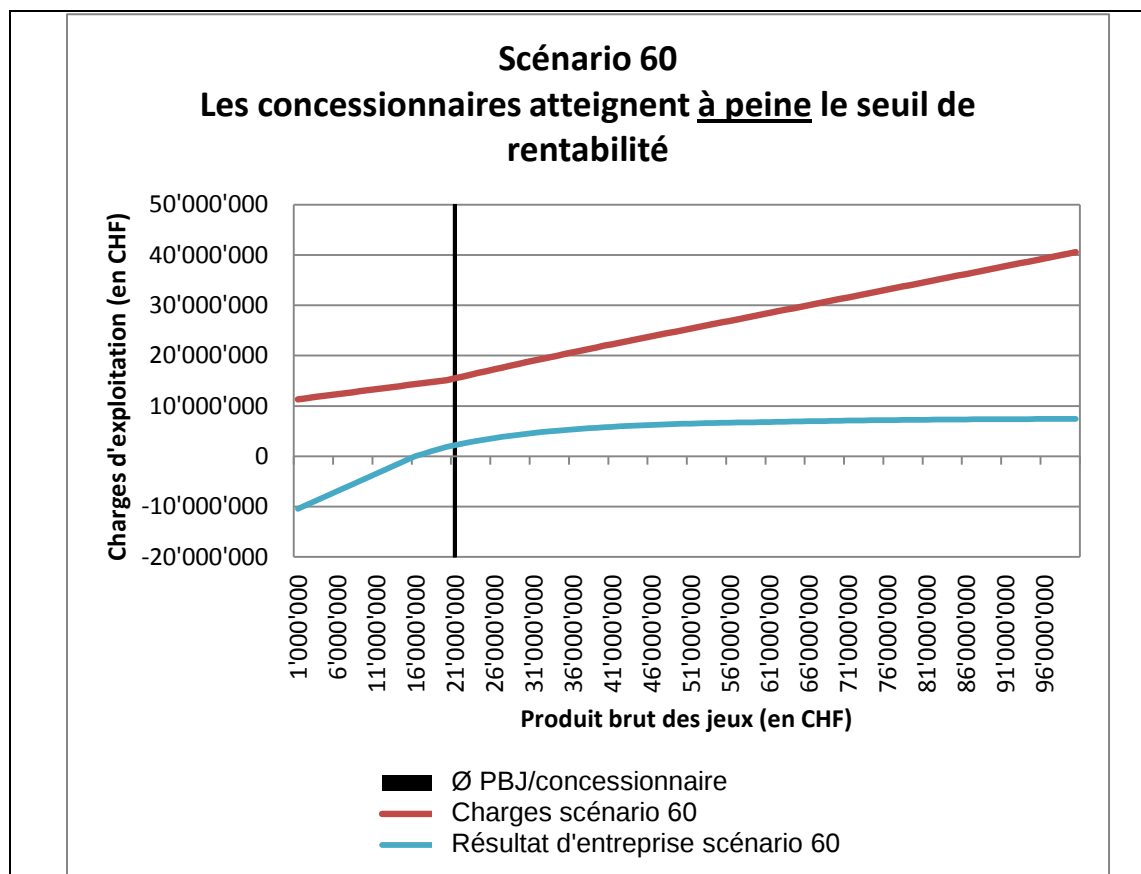


Illustration 8: Résultat de l'entreprise en relation avec le produit brut des jeux (partie 1)

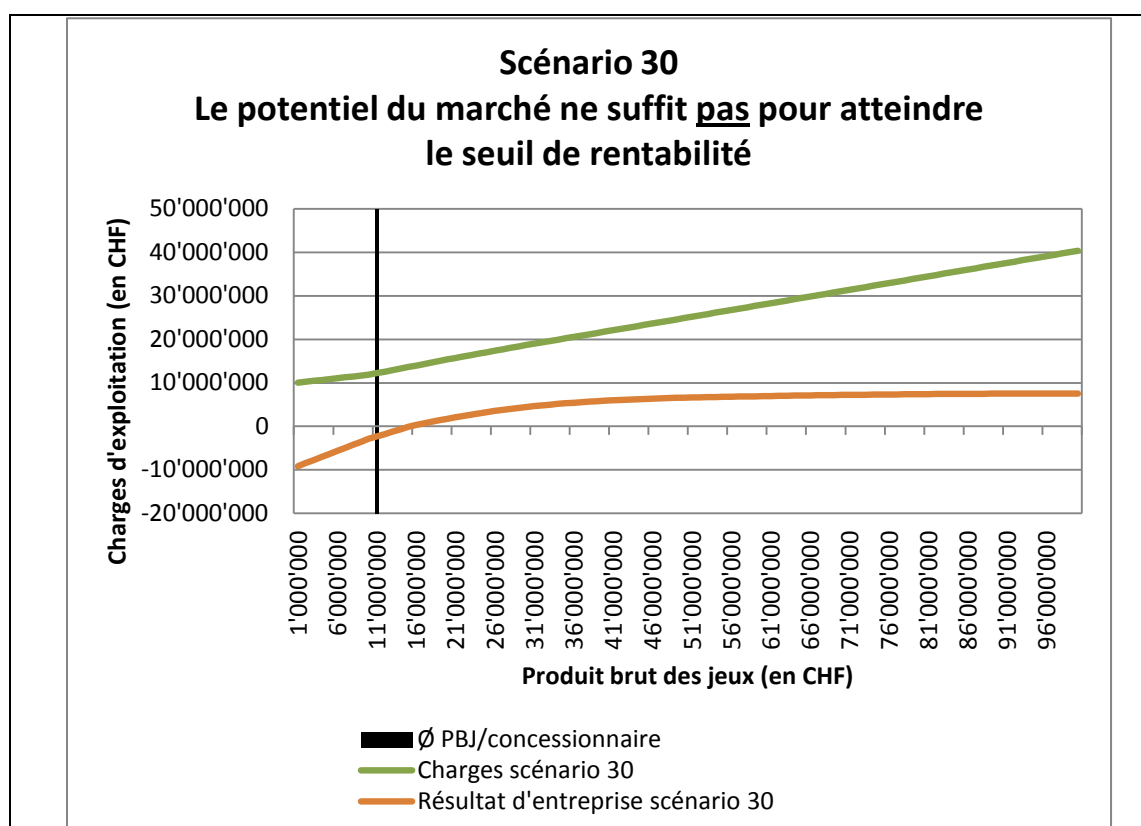


Illustration 8: Résultat de l'entreprise en relation avec le produit brut des jeux (partie 2)

Dans le **scénario 80**, une maison de jeu à distance doit réaliser un produit brut des jeux d'au moins 17 millions de francs, soit 20 % du potentiel total du marché correspondant, afin de ne subir aucune perte. Trois concessionnaires peuvent dès lors coexister dans ce scénario, à condition que les deux plus forts n'exploitent ensemble pas plus de 80 % du potentiel du marché. Dans le **scénario 60**, les valeurs correspondantes s'établissent à 16 millions de francs ou 25 % du potentiel du marché. Dans ce cas, les trois concessionnaires peuvent uniquement coexister s'ils exploitent une part à peu près similaire du potentiel du marché. Il semble plus réaliste dans ce scénario que seuls deux prestataires puissent survivre. Dans le **scénario 30**, chaque prestataire devrait réaliser un produit brut des jeux de 16 millions de francs, soit au moins 50 % du potentiel du marché qui est également âprement disputé par des prestataires illicites, afin d'opérer sans aucune perte. D'un point de vue réaliste, seul un prestataire serait économiquement viable dans le scénario 30.

On obtient des résultats similaires (cf. illustration 9) si l'on examine dans le modèle proposé le **rendement des fonds propres** que les maisons de jeu à distance peuvent réaliser en relation avec le produit brut des jeux. Ce rendement croît fortement à partir d'un produit brut des jeux de 16 ou 17 millions de francs en raison des coûts variables à l'évolution dégressive. Il peut alors atteindre une valeur maximale comprise entre 20 % et 33 % pour un produit brut des jeux de 25 à 50 millions. Dans le scénario 80, les concessionnaires sont en mesure de compenser les pertes subies lors de la phase de développement et d'obtenir une indemnisation raisonnable du risque d'investissement élevé. Les effets d'échelle observés à partir d'un produit brut des jeux de 15 à 20 millions de francs sont largement absorbés par la forte hausse de l'impôt sur les maisons de jeu; le résultat réalisable ne progresse dès lors que modérément. A partir d'un produit brut des jeux d'environ 50 millions, le rendement des fonds propres recule légèrement, mais il demeure supérieur à 20 % et le résultat de l'entreprise continue à croître faiblement (cf. tableau 7 également). Un concessionnaire devrait pouvoir faire appel à des capitaux de tiers à partir d'un produit brut des jeux réalisé de plus de 50 millions et optimiser ainsi le rendement de ses fonds propres. La même évolution est constatée dans le scénario 60, mais à un moindre niveau. Les conditions sont en revanche toutes autres dans le scénario 30, car il est très difficile, voire presque impossible, d'atteindre le seuil critique de chiffre d'affaires en raison du potentiel de marché très limité.

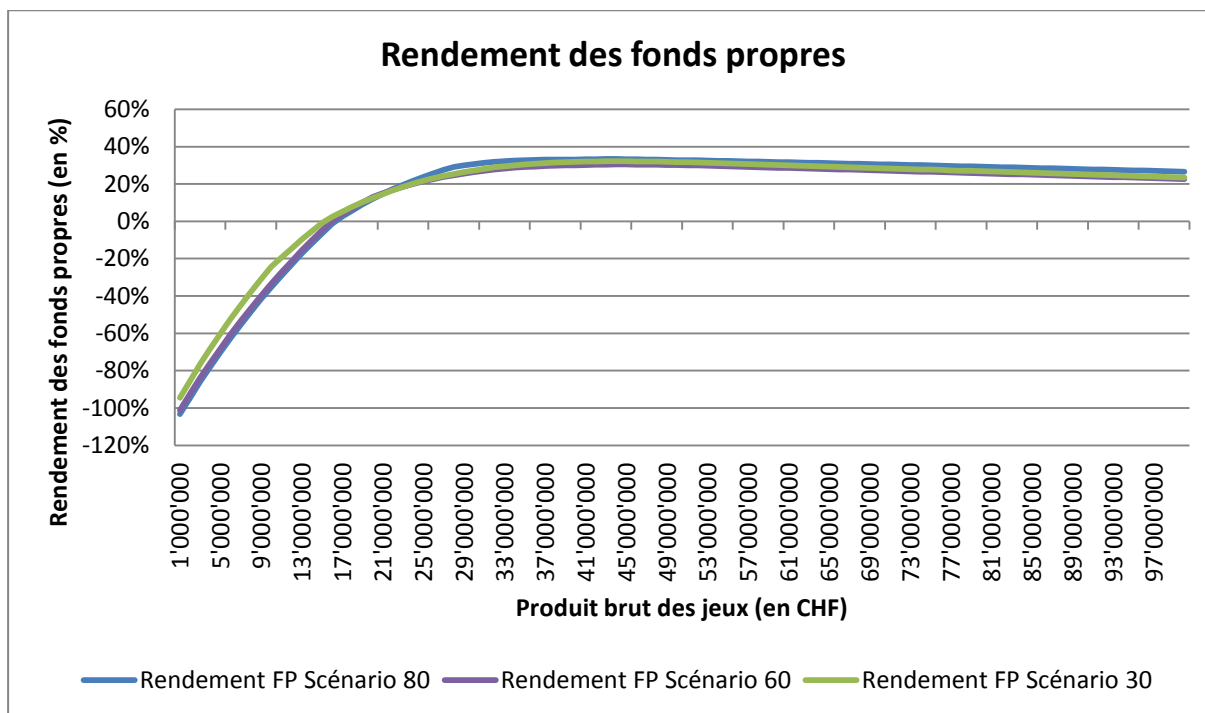


Illustration 9: Rendement des fonds propres en relation avec le produit brut des jeux

5.4 Analyse de sensibilité

Pour vérifier la stabilité du modèle proposé de fixation de l'impôt sur les maisons de jeu à distance, il faut examiner les résultats en cas de fluctuation des coûts. L'illustration 10 présente le rendement des fonds propres lorsque les coûts des concessionnaires à distance sont supérieurs ou inférieurs de 10 %.

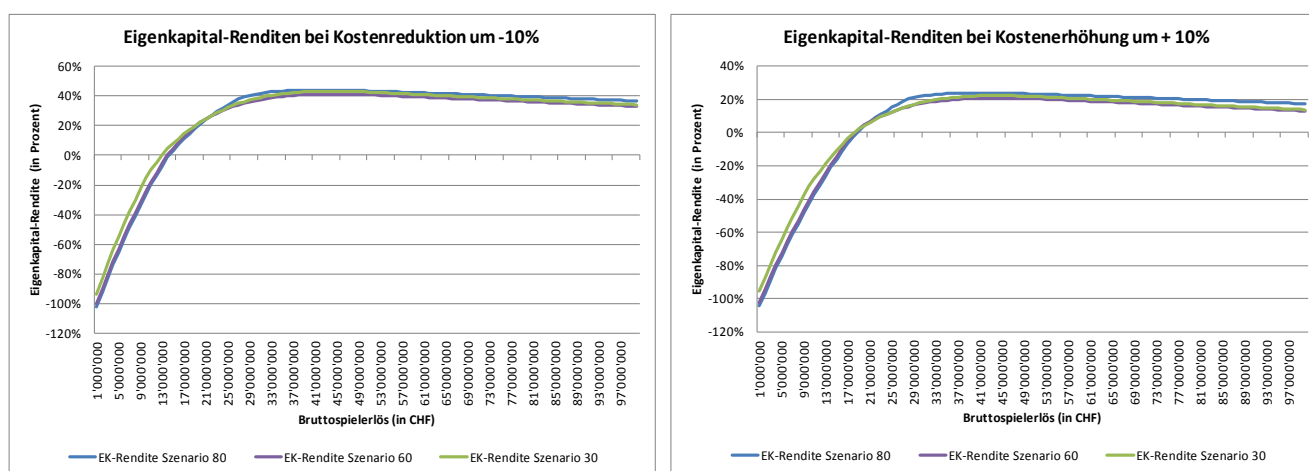


Illustration 10: Rendement des fonds propres en cas de fluctuation des coûts des maisons de jeu à distance concessionnaires

Il en ressort que la variation des coûts influe sur le rendement des fonds propres. Le modèle est cependant stable: le rendement croît rapidement dans un premier temps, puis atteint le seuil de rentabilité avec un produit brut des jeux compris entre 15 et 19 millions de francs avant de s'aplanir en raison de la progressivité. A partir d'un produit brut des jeux d'environ 50 millions, il diminue de nouveau alors que le résultat de l'entreprise continue d'augmenter modérément (cf. tableau 7). Par ailleurs, le rendement des fonds propres dépend fortement du total du bilan et de la composition du

financement³¹; il n'existe aucune référence absolue. On renonce en l'espèce à examiner les effets d'une variation de la part des fonds propres (cf. rapport détaillé à ce sujet).

Scénario	80		60		30	
	Coûts –10 %	+10 %	Coûts –10 %	+10 %	Coûts –10 %	+10 %
Produit brut des jeux (millions de CHF)						
10	–3,0	–5,7	–2,8	–5,5	–1,7	–4,1
15	0,4	–2,3	0,6	–2,1	0,9	–1,5
20	2,9	0,6	3,0	0,8	2,9	0,6
30	6,5	3,9	5,8	3,0	5,8	3,0
50	8,8	5,2	8,3	4,6	8,5	4,7
75	10,2	5,7	9,4	4,7	9,6	4,9

Tableau 7: Résultat de l'entreprise en cas de fluctuation des coûts

6. Réflexion sur le nombre de maisons de jeu à distance concessionnaires et sur la durée de la concession

Pour définir le **nombre de concessionnaires**³², il faut considérer les points suivants:

- Pour garantir son existence à long terme, un concessionnaire doit réaliser un produit brut des jeux d'au moins 15 à 17 millions de francs. Cette valeur résulte moins de l'impôt sur les maisons de jeu à distance que de la situation en termes de coûts et elle dépend du scénario de marché.
- Contrairement à l'exploitation des maisons de jeu physiques en Suisse, les canaux à distance ne comportent aucune exclusivité géographique (par ex. pour la région de Fribourg) et, partant, aucun marché domestique privilégié pour les différents concessionnaires. Un scénario dans lequel un seul prestataire réaliserait 70 % du volume de marché «licite» est cependant envisageable.
- Le total de l'impôt sur les maisons de jeu dépend non seulement du nombre de maisons de jeu à distance concessionnaires et de la répartition des parts de marché, mais également et surtout du volume de marché réalisé par l'ensemble des concessionnaires.
- Contrairement aux maisons de jeu physiques en Suisse, il semble peu efficace d'accorder plusieurs concessions à une entreprise. La mise au concours des concessions pour les maisons de jeu à distance n'est pas une compétition pour obtenir des concessions relatives à différents sites en Suisse.

³¹ La diminution du rendement des fonds propres est nettement moindre avec une composition du financement modifiée (par ex. 80 % de fonds propres et 20 % de capitaux de tiers) (cf. rapport détaillé).

³² La question du nombre de concessions de maison de jeu à distance à accorder ne se pose pas si l'on opte pour un modèle d'extension des concessions, dans lequel les maisons de jeu établies en Suisse et titulaires d'une concession sont autorisées à exploiter des canaux de distribution à distance. Le nombre de prestataires à distance dépendra alors du nombre de maisons de jeu qui peuvent opérer et réussir sur ces canaux.

- Contrairement aux maisons de jeu physiques en Suisse, dont les revenus reculent 6 ou 7 ans après l'octroi des concessions, une phase de croissance plus longue, dont la fin ne se dessine pas encore, est escomptée pour les maisons de jeu à distance.

Pour consolider la force d'innovation de l'offre légale, il semble judicieux de «rechercher» des concessionnaires réalisant des bénéfices annuels prometteurs et, partant, un produit brut des jeux nettement supérieur à 50 millions de francs par an. En cas de modifications importantes des conditions sur le marché, le nombre de maisons de jeu à distance concessionnaires et/ou le montant de l'impôt sur les maisons de jeu pourraient être adaptés.

Durant la phase de démarrage, le nombre de concessionnaires reposera sur le scénario de marché (scénarios 80/60/30) défini essentiellement par la législation (ampleur et efficacité des mesures pour endiguer l'offre illicite et attrait de l'offre légale par rapport à cette dernière; ampleur et effets des obligations sur la compétitivité). Il ne semble guère possible dans le scénario 30 de susciter l'intérêt pour une concession de maison de jeu à distance si plusieurs sont octroyées, alors qu'il est envisageable d'en accorder une, deux ou trois dans les scénarios 60 et 80. Si l'on souhaite d'emblée une situation de concurrence ou plusieurs prestataires, la variante ne comprenant qu'une concession est éliminée. De plus, si l'on considère qu'il faudra quelques années avant de pouvoir exploiter pleinement le volume de marché légal réalisable, il est fort probable, avec trois concessions, que la période initiale «de vaches maigres» dure plus longtemps pour un ou plusieurs concessionnaires qui, selon les circonstances, ne pourront pas la financer et devront être liquidés. L'octroi de deux ou trois concessions pour la phase de démarrage relève principalement d'une décision politique.

Lors des débats sur la **durée de la concession**, il faudra tenir compte du fait que des parties essentielles de l'infrastructure d'exploitation d'une maison de jeu à distance présentent des différences notables avec celles des maisons de jeu physiques en Suisse, notamment en termes de cycle de vie ou de durée d'amortissement (matériels et logiciels contre immobilier). Par conséquent, une concession d'une durée de 8 à 10 ans semble opportune d'un point de vue économique.³³ Les maisons de jeu à distance concessionnaires devraient également pouvoir demander des périodes de concession consécutives. La notoriété de la marque et les relations clientèle établies constituent un avantage concurrentiel pour les candidats (existants) concernés lors du renouvellement des concessions. Les valeurs correspondantes ne disparaissent pas forcément à l'échéance de la concession. Les concessionnaires compétitifs les utiliseront pour obtenir une nouvelle concession. Cela bénéficiera également à l'impôt sur les maisons de jeu et, dès lors, à l'AVS. Toutefois, les concessionnaires non compétitifs ne présenteront pas une notoriété et un portefeuille de clients considérables, de sorte que de nouveaux candidats innovants auront alors la possibilité de remporter une concession.

7. Potentiel de l'impôt

L'impôt sur les maisons de jeu réalisable avec le modèle proposé s'établit entre 3 et 20 millions de francs par an (exception: variante extrême du scénario 80 avec un seul prestataire pérenne), en fonction du scénario de marché qui se concrétisera et de la

³³ En cas d'extension de concession, il faudra rechercher une synchronisation avec la durée de concession des maisons de jeu établies en Suisse (par ex. même durée ou fraction précise de la durée des concessions de ces établissements).

répartition des parts de marché entre les concessionnaires. L'illustration 11 présente des scénarios avec une répartition similaire des parts de marché (1/3 chacun) et trois variantes avec un prestataire dominant.

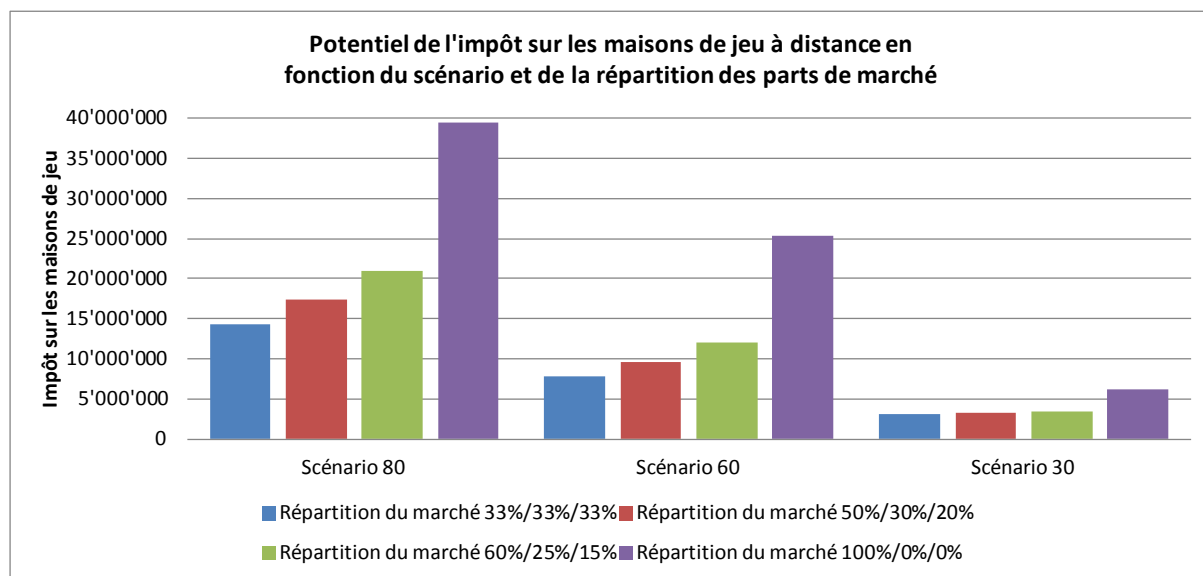


Illustration 11: Potentiel de l'impôt sur les maisons de jeu à distance

L'effet de la progressivité du modèle d'imposition est évident dans le scénario 80, mais limité dans le scénario 60 (exception: un seul concessionnaire). S'il y a plusieurs prestataires, la ventilation du marché ne joue en fait aucun rôle dans le scénario 30, car tous les concessionnaires s'acquittent du taux de base de 10 % ou sont affectés à un échelon faible de la progressivité.

8. Evaluation

La **conformité** du modèle proposé avec les **objectifs** peut se résumer comme suit:

- **«Faible nombre de concessions»³⁴**: indépendamment du nombre de concessions accordées par les autorités, trois prestataires au plus devraient survivre dans les scénarios 80 et 60, même avec une gestion saine, tandis qu'un seul se maintiendra probablement dans le scénario 30. Cela tient moins au modèle d'imposition proposé qu'au potentiel limité du marché et aux coûts fixes importants.
- Cela répond également à la question «Comment le Conseil fédéral pourra-t-il éviter un nombre trop élevé de prestataires avec le modèle **«Extension de concession»³⁵?**»: la combinaison des forces du marché et du système d'imposition aura d'elle-même cet effet.
- Le **rendement des fonds propres** dépend fortement des coûts et du degré d'autofinancement des maisons de jeu à distance concessionnaires. Les **résultats de l'entreprise** – qui sont plus pertinents – semblent être proportionnels; ils tiennent compte du risque (d'échec) très élevé et suffisent à assurer une compétitivité fructueuse aux prestataires présentant une gestion saine.
- A l'inverse, le rendement des fonds propres réalisable est suffisamment faible pour que les **distorsions de la concurrence affectant les maisons de jeu physiques** sans offre à distance propre demeurent minimes.
- Le montant de l'**impôt sur les maisons de jeu à distance** dépend du scénario (part du potentiel de marché exploitable par les prestataires légaux), du nombre de concessionnaires et de leur part de marché respective.

³⁴ Prescription du Conseil fédéral.

³⁵ Les maisons de jeu établies en Suisse qui répondent aux exigences financières, commerciales et techniques ont le droit d'exploiter des jeux correspondants à distance.

- Une **répartition inégale des parts de marché** entre plusieurs prestataires est possible dans une certaine mesure avec les scénarios 80 et 60. En revanche, il est plus vraisemblable qu'un seul prestataire se maintienne dans le scénario 30.
- Les **analyses de sensibilité** réalisées principalement dans le rapport détaillé sous-jacent au présent document montrent que le modèle est stable.
- Les **rendements excessifs** des maisons de jeu à distance notamment sont **exclus** dans tous les cas. Si le potentiel de marché exploité par les prestataires légaux est important, le prélèvement en faveur de la collectivité est élevé.
- Il faut cependant garder à l'esprit que les données utilisées pour élaborer le modèle
 - sont empreintes d'une grande **incertitude** et
 - reposent sur l'état actuel des connaissances, alors que les concessions de maison de jeu à distance ne devraient être accordées que dans 3 ou 4 ans.
- Dans ce contexte, il importe de ne préciser les dispositions qu'autant que nécessaire dans une loi sur les maisons de jeu à distance et de définir le modèle concret d'imposition ou les taux d'imposition dans une ordonnance.

9. Optimisation ultérieure

Plusieurs motifs peuvent conduire à une modification du système d'imposition. Ceux exposés ci-après la requièrent **avant** l'adoption d'une nouvelle législation sur les jeux d'argent:

- Au lieu du scénario 80 espéré, **le scénario 60 ou 30 se concrétise**, car le législateur prend des mesures à l'efficacité limitée pour endiguer l'offre illégale et/ou prévoit des mesures qui réduisent l'attrait de l'offre des concessionnaires par rapport à l'offre illicite (notamment obstacles à la prospection du marché sous la forme de restrictions d'exploitation importante dans les domaines de la protection sociale et de la lutte contre le blanchiment d'argent). Dans un tel cas, le taux de base et la progressivité devraient être fortement revus à la baisse pour pouvoir permettre l'exploitation d'une offre à distance viable. On peut même se demander si des entreprises seraient alors intéressées par des concessions de maison de jeu à distance, eu égard au marché illicite opérant pratiquement sans entrave.
- Si le scénario 30 se concrétise et compte tenu des structures de coûts et de la productivité déficiente des solutions basées sur des concessions, il ne faut pas écarter la possibilité d'une collaboration entre les maisons de jeu et les sociétés de loterie dans les canaux à distance.
- **Plus de trois concessions de maison de jeu à distance sont accordées** au lieu du maximum prévu de trois. Dans ce cas, la progressivité et le taux de base devraient être fortement revus à la baisse pour que tous les concessionnaires puissent survivre à long terme avec une gestion saine.

Après l'entrée en service des maisons de jeu à distance, les motifs suivants peuvent nécessiter une modification du système d'imposition:

- Grâce à l'**évolution technologique**, un prestataire peut réaliser une exploitation plus avantageuse ou, à l'inverse, doit exécuter des investissements accrus pour être compétitif.
- Le **marché n'évolue pas** selon les prévisions. Il faudrait notamment prévoir une réduction de l'impôt si le volume du marché sous-jacent au modèle proposé ne pouvait être atteint. En revanche, une évolution du marché nettement plus positive que prévu serait rapidement amortie par les effets de la progressivité inhérente au modèle d'imposition.

10. Récapitulatif

Le présent rapport, qui repose sur un rapport principal plus détaillé, propose une procédure pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance. Le modèle suggéré a été élaboré sur la base de faits et de réflexions concernant le volume et le potentiel du marché, ainsi que les coûts des futures maisons de jeu à distance concessionnaires. Les conditions-cadres réglementaires (efficacité des mesures pour endiguer l'offre illégale et attrait de l'offre légale par rapport à cette dernière), dont les trois scénarios présentés tiennent compte, jouent également un rôle essentiel.

Le modèle exposé se caractérise par l'association d'un taux de base fixe et d'une progressivité d'abord forte, puis réduite de l'imposition, avec un taux maximal équivalent à 70 % du produit brut des jeux (cf. ch. 5.2.2). Sa structure de base est dès lors identique à celle du modèle d'imposition relatif aux maisons de jeu physiques en Suisse. Les taux et la progressivité peuvent toutefois être définis autrement, notamment en raison des structures de coûts divergentes.

Trois concessions au plus devraient être accordées eu égard au potentiel limité du marché et aux coûts fixes élevés. Si aucune mesure efficace n'est prise pour endiguer l'offre illégale, personne ne sera intéressé par une concession ou alors l'intérêt se portera uniquement sur une concession exclusive.

Le modèle exposé pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance devrait conduire à des résultats d'entreprise proportionnels qui tiennent compte du risque élevé et permettent aux prestataires ayant une gestion saine d'être compétitifs. Par ailleurs, les distorsions de la concurrence vis-à-vis des maisons de jeu physiques en Suisse sans offre à distance propre demeurent minimales et les rendements excessifs sont exclus.

L'impôt sur les maisons de jeu réalisable avec le modèle proposé s'établit entre 3 et 20 millions de francs par an, voire 40 millions (avec un seul concessionnaire), en fonction du scénario de marché qui se concrétisera et de la répartition des parts de marché entre les concessionnaires. Ces recettes fiscales doivent être mises en parallèle avec les coûts de la surveillance, qui s'inscrivent au plus à 1 million de francs par an. Ceux-ci peuvent être partiellement partagés avec les départements cantonaux chargés des loteries et des paris sportifs et financés par une taxe de surveillance. Ces coûts devraient être moindres en cas d'extension des concessions, mais nettement supérieurs en cas de concessions liées avec participation d'exploitants étrangers de maisons de jeu à distance.

Les analyses de sensibilité ont démontré la stabilité du modèle. Il faut toutefois garder à l'esprit que les données utilisées pour élaborer celui-ci présentent une grande part d'incertitude et reposent sur l'état actuel des connaissances, alors que les concessions de maison de jeu à distance ne devraient être accordées que dans 3 à 4 ans.

11. Propositions du présent rapport complémentaire

- (1) La direction de l'équipe de projet prend acte de ce rapport qui fait suite au mandat visant à fixer un impôt sur les maisons de jeu à distance et l'approuve.
- (2) Elle décide que les autres travaux relatifs à la législation sur les jeux d'argent reposeront sur les principes du modèle proposé pour fixer un impôt sur les maisons de jeu à distance. Il faut en l'espèce élaborer un projet de loi conférant au Conseil fédéral la compétence pour définir le taux de base à 10 % du produit brut des jeux et la progressivité. Le taux marginal d'imposition ne doit pas dépasser

70 %. Dans l'ensemble, le taux d'imposition sera fixé de telle sorte que les maisons de jeu en ligne opérant selon des principes économiques puissent générer un rendement raisonnable sur le capital investi et des bénéfices qui sont en corrélation avec le produit brut des jeux.