



Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Bestätigung des Landratsbeschlusses vom 6. Mai 1985 betreffend die Genehmigung und den Vollzug der Interkantonalen Vereinbarung vom 26. Mai 1937 über die gemeinsame Durchführung von Lotterien

Vom 24. Oktober 2000

Inhaltsverzeichnis

I.	Allgemeines	2
I.1.	Begriff der Lotterie	2
I.2.	Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken	3
I.3.	Hintergrund der Regelung des Lotteriewesens	3
I.3.1.	Entwicklung der Regelungen über das Lotteriewesen	3
I.3.2.	Volkswirtschaftliche, finanzielle und soziale Aspekte	4
I.3.3.	Der Lotteriefonds Basel-Landschaft	4
II.	Gesetzliche Grundlagen	13
II.1.	Bund	13
II.2.	Kantone allgemein	13
II.3.	Kanton Basel-Landschaft	13
III.	Weshalb besteht Handlungsbedarf ?	14
III.1.	Widerspruch zum Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit ?	14
III.2.	Zulässigkeit von Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit - Voraussetzungen	14
III.2.1.	Im allgemeinen	14
III.2.2.	Gesetzliche Grundlage	14
III.2.3.	Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit	15
III.3.	Ist die Regelung im Kanton Basel-Landschaft verfassungsmässig?	15
III.3.1.	Gesetzliche Grundlage	15
III.3.2.	Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit	17
IV.	Schlussfolgerung: Schaffung einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage	19
V.	Konsequenzen, die sich bei einer Abschaffung des Lotteriemonopols ergeben würden	20
VI.	Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	21
VII.	Antrag	24

Warum diese Vorlage ? (Zusammenfassung)

Der Kanton Basel-Landschaft ist im Jahre 1959 einer interkantonalen Vereinbarung beigetreten, welche vorsieht, dass die Durchführung von Lotterien einer einzigen Organisation, nämlich der Interkantonalen Landeslotterie (ILL) übertragen wird. Dieses Exklusivrecht stellt ein Monopol dar, welches einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Wie sich herausgestellt hat, genügt die bisherige Rechtsgrundlage im Kanton Basel-Landschaft nicht den Anforderungen, welche an eine ein Monopol begründende gesetzliche Grundlage gestellt werden, da sie nicht der Volksabstimmung unterbreitet worden war. Das Versäumnis ist nun nachzuholen und die gesetzliche Grundlage den rechtlichen Anforderungen anzupassen. Dies soll dadurch geschehen, dass der Beitrittsbeschluss durch den Landrat bestätigt und den Bestimmungen über die fakultative und obligatorische Volksabstimmung unterstellt wird.

I. Allgemeines

I.1. Begriff der Lotterie

Die Lotterie ist eine Art des Glückspiels. Gegen einen Einsatz wird ein Gewinn in Aussicht gestellt, über den planmässig durch Ziehung von Losen oder Nummern oder durch ein ähnliches auf Zufall gestelltes Mittel entschieden wird. Die Lotterie unterscheidet sich von der Spielbank vor allem durch das Kriterium der Planmässigkeit. Bei der Lotterie schliesst der Veranstalter durch einen Plan das Spielrisiko für sich aus, da er zum vornherein festlegt, wie viele Gewinne möglich sind; das aleatorische (Zufalls-) Element gilt nur für die teilnehmende Person. Mit anderen Worten kann eine Spielbank nicht zum vornherein bestimmen, wie viele "Treffer" in welcher Höhe eintreten; genau dies geschieht aber bei den Lotterien mit der Festlegung des Trefferplans.

Der in Aussicht gestellte Gewinn kann in einem Geldbetrag oder in einem Nicht-Geldbetrag, sogenannten Naturalien (z.B. Esswaren, Gutscheine etc.), bestehen. Bei den Tombolas und Lottomatches sind nur Naturalgewinne zulässig. Bei der Tombola wird der Gewinn durch eine Verlosung ermittelt, bei den Lottomatches (Bingo) sind bestimmte Zahlenreihen auf den Lotokarten abzudecken. Die Durchführung von Tombolas und Lottomatches ist zeitlich und örtlich beschränkt, d.h. sie müssen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit einem Unterhaltungsanlass stehen; die Teilnahme ist nur am Anlass selbst möglich und es dürfen keine Lose vor- oder auswärts verkauft werden. Die (Gross-)Lotterien verlosen nebst den Geldgewinnen auch Naturalgewinne (wie z.B. Ferienreisen, Autos etc.). Diese Lotterien sind im Gegensatz zu den Lottomatches und Tombolas weder zeitlich noch örtlich eingeschränkt.

I.2. Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken

Gegenstand dieser Vorlage sind ausschliesslich die (Gross-)Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken. Die Lotterien mit Naturalgewinnen (Tombola, Lottospiele u.ä.) interessieren hier nicht und wurden lediglich der Vollständigkeit halber miterwähnt. Der Begriff "Lotterie" wird im folgenden ausschliesslich für gemeinnützige Lotterien nach Bundesrecht (Art. 5 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923, SR 935.51) verwendet.

I.3. Hintergrund der Regelung des Lotteriewesens

I.3.1. Entwicklung der Regelungen über das Lotteriewesen

Bereits im Jahre 1862 wurden verschiedene gesetzgeberische Vorstösse gemacht, die Glücksspiele mit Einschluss der Lotterien zu bekämpfen. Sie mündeten darin, dass dem Bund mit der Aufnahme eines neuen Verfassungsartikels die Kompetenz eingeräumt wurde, in Bezug auf Lotterien geeignete Massnahmen zu ergreifen (Art. 35 Abs. 6 alte BV; Art. 106 neue BV). Im Jahre 1923 erliess dann der Bund ein eigentliches Lotteriegesetz. Dieses geht von einem grundsätzlichen Verbot der Lotterien aus, sieht jedoch Ausnahmegewilligungen vor unter anderem für die Lotterien, die zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken veranstaltet werden. Diese Lotterien unterstehen ausschliesslich dem kantonalen Recht und können von ihm zugelassen, beschränkt oder untersagt werden. Die meisten Kantone führten gestützt auf das Lotteriegesetz eine Bewilligungspflicht für diese Art von Lotterien ein.

In den dreissiger Jahren traten schwere Übelstände auf, weil die Kantone mehr Lotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken bewilligten, als im Publikum Nachfrage bestand. Die Lotterien der verschiedenen Kantone konkurrenzten sich deshalb gegenseitig, der Absatz der Lose stockte, es herrschten chaotische Zustände, welche zur Folge hatten, dass am Schluss nur wenig Geld für gute Zwecke zur Verfügung stand. Um dieser Entwicklung zu begegnen, zogen die Kantone die Durchführung der Lotterien weitgehend an sich. Bern hatte bereits 1933 seine eigene "Staatslotterie" eingerichtet (SEVA), die weit über die Kantons-grenzen hinaus tätig war. Verschiedene deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin schlossen sich bald darauf (1937) zu einer Genossenschaft zur gemeinsamen Durchführung von Lotterien zusammen und gründeten die "Interkantonale Landeslotterie" (ILL), ähnlich die westschweizer Kantone zur "Lotterie Romande" (LoRo); Diese Zusammenschlüsse bezweckten in erster Linie, den eingetretenen Wildwuchs durch eine Monopolisierung des Lotteriebereichs in der Hand der Kantone zurückzuschneiden; als - durchaus erwünschter -

Nebeneffekt ergaben sich Einnahmen, welche für gemeinnützige Zwecke ausserhalb der eigentlichen Staatstätigkeit verwendet bzw. verteilt werden können.¹

Heute ist in den deutschschweizer Kantonen (ohne Kanton Bern) demnach einzig die ILL zur Durchführung von Lotterien, deren Erträge für gemeinnützige Zwecke verwendet werden müssen, ermächtigt. Andere Betreiber können keine derartigen Lotterien durchführen. Lotterien, die nicht zu gemeinnützigen Zwecken verwendet würden, sind bundesrechtlich verboten. Die ILL betreibt ausschliesslich solche Lotterien, deren Reinerträge zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken verwendet werden; sie bietet verschiedene Lotterien"produkte" an und betreibt unter anderem zusammen mit der Sport-Toto-Gesellschaft, der SEVA und der LoRo die "Gesellschaft Schweizer Zahlenlotto".

Die Sport-Toto-Gesellschaft ist zudem gesamtschweizerisch die alleinige Anbieterin des Sport-Totos, ihr kommt somit ebenfalls eine Monopolstellung zu. Die Gewinne des Sport-Totos kommen vollumfänglich dem privaten Sport zugute; damit werden hauptsächlich der Fussballsport, die Sport-Fachverbände, die Stiftung Schweizerische Sporthilfe und der Schweizerische Olympische Verband unterstützt. Entsprechend grosse Bedeutung kommt daher dem Sport-Toto für die Belange des Sports zu, insbesondere der Amateur-, Jugend- und Breitensport ist auf diese Mittel angewiesen und könnte ohne sie weder in der heutigen Form überleben noch auf substantielle zusätzliche Staatsgelder hoffen.

1.3.2. Volkswirtschaftliche, finanzielle und soziale Aspekte

Zweck der Interkantonalen Landeslotterie und des von ihr auch betriebenen Zahlenlottos ist es, einen möglichst grossen Gewinn zu erwirtschaften und diesen vollumfänglich an die ihr angeschlossenen Kantone abzuliefern. So fliessen jährlich rund 100 bis 120 Mio. Franken an die 19 ILL-Kantone. Da der Lotteriemarkt nicht beliebig erweiterbar ist, würde die Zulassung neuer Lotterien diesen Ertrag spürbar senken. Die kantonalen Lotteriefonds würden ihre Aufgaben nicht mehr im selben Ausmass erfüllen können wie bis anhin. Beiträge an unterstützungswürdige gemeinnützige und kulturelle Institutionen müssten zunehmend zulasten der ohnehin schon strapazierten Finanzhaushalte der betreffenden Kantone erfolgen, oder könnten nicht mehr erbracht werden.

1.3.3. Der Lotteriefonds Basel-Landschaft

In Bezug auf das Lotteriewesen kommt dem Kanton Basel-Landschaft eine fortschrittliche Rolle zu. Als bislang einziger Genossenschaftskanton der ILL präsentiert er sich seit Jahren vollständig der Öffentlichkeit und bietet Einblick in seinen Lotteriefonds. Es war und ist dem

¹ vgl. Georg Müller, Aktuelle Rechtsfragen des Lotteriewesens in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Zürich, 1988, S. 141 ff.

Regierungsrat ein grosses Anliegen, der Bevölkerung unseres Kantons die Zusammenhänge zwischen Loskauf sowie Teilnahme am Swiss-Lotto und den finanziellen Auswirkungen auf den kantonalen Lotteriefonds aufzuzeigen. Ziel der Öffentlichkeitsarbeit ist denn auch, Loskäufern und Zahlenlottospielern die "andere gute Seite" bewusst zu machen und zu zeigen, dass - auch wenn das Los eine Niete war oder die sechs Richtigen nicht getippt wurden - dennoch gewonnen werden kann. Der Reingewinn aus Losverkauf und Swiss-Lotto fliesst den Genossenschaftskantonen zu und speist die kantonalen Lotteriefonds. Die Lotteriefondsgelder werden vollumfänglich an gemeinnützige, wohltätige und kulturelle Projekte ausgeschüttet.

Beispiel: Die wöchentliche Musikstunde ist beendet. Im Stammlokal setzt man sich gemütlich zusammen. Zwischen Kaffeemaschine und Bierhahn locken die verschiedenen ILL-Lose. "Heute versuche ich mein Glück", denkt der Hornist und kauft sich ein Los. Die Spannung steigt, während er langsam das Los auseinanderfaltet. "0.00" leuchtet ihm fettgedruckt entgegen. Die Enttäuschung ist aber kurz: Im Sommer werden neue Instrumente eingeweiht. Die Anschaffungskosten waren hoch, für die Vereinskasse allein nicht tragbar. Auch mit dem Gemeindebeitrag reichte es noch nicht. Erst ein namhafter Zustupf aus dem Lotteriefonds ermöglichte die komplette Neuinstrumentierung!

In den vergangenen Jahren stieg der Eingang der Gesuche um finanzielle Unterstützung aus dem Lotteriefonds kontinuierlich an. Letztes Jahr gingen insgesamt 321 neue Gesuche ein, was einer Zunahme von 77 Eingaben bzw. 30 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht. Total wurden 199 Beitragsgesuche bewilligt und mit rund 7,5 Millionen Franken unterstützt. Die mitfinanzierten Projekte sind vielfältigster Natur. Sie werden den Bereichen a) Museen, Archäologie, Denkmalpflege, b) Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz, c) zeitgenössische Kultur, d) Freizeit und Sport, e) Jugend ohne Sport, f) Fachausstellungen und -tagungen sowie Publikation, g) Bildung, h) Literatur und Forschung, i) Gesundheitswesen, wohltätige und gemeinnützige Institutionen und Werke, j) inländische Entwicklungszusammenarbeit und k) ausländische Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zugeordnet. Rund vier Mal jährlich werden die im Zeitraum von zwei bis drei Monaten bewilligten Projekte und Beträge zusammengefasst und vom Regierungsrat veröffentlicht nach dem Motto: "Tue Gutes und sprich darüber!" Über Projekte der in- und ausländischen Entwicklungszusammenarbeit und der Katastrophenhilfe wird jeweils separat informiert. Seit 1996 wird den Medien im Frühjahr über die vorjährige Vergabe der Lotteriefondsgelder Bericht erstattet und eine komplette Zusammenstellung der Beiträge abgegeben. Im Jahr 1999 präsentierte sich die Liste wie folgt:

Museen, Archäologie, Denkmalpflege	
Sanierung der Feldscheune Blüemlisalp Waldenburg	15'000.--
Vergrößerung Anthropologisches Forschungsinstitut in Aesch	20'000.--
Jacquard-Stübli in Pratteln, Infrastrukturbeitrag	2'000.--
"Die Kunstdenkmäler des Bezirks Waldenburg" (pro rata 1999)	84'200.--
Aufnahme des Orgelinventars (pro rata 1999)	24'000.--
Ausstellung "Kleine Kinder - Lust & Last" im Kantonsmuseum	47'000.--
Brotbackofen und Vordach Landhus Allschwil	15'000.--
Bauernhausforschung Baselland, Rest 1999	32'600.--
Instandstellung Kachelofen von 1836 in Wintersingen	10'000.--
Restaurierung alter Gemeindebücher in Hersberg	1'250.--
Errichtung Afghanistan-Museum in Bubendorf	500'000.--
Ausstellung Zeichen im Fels im Museum Birsfelden	8'000.--
Total	759'050.--

Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz	
Erarbeitung "Flora von Basel und Umgebung", Teil II	26'000.--
Erarbeitung "Grundlagen und Wege zur nachhaltigen Förderung und Nutzung der Fischbestände"	13'000.--
Archicultura: Wanderausstellung zur Ortsbildpflege	10'000.--
Feldhasenprojekt des Basellandschaftlichen Jagdschutzvereins, Tranche 1999	5'000.--
Forschungsprojekt "Vögel und Insekten auf Dachbegrünungen - Nutzungsmöglichkeiten"	24'424.--
Erarbeitung Publikation "Der Allschwiler Wald"	20'000.--
Machbarkeitsstudie gArt02, Neu- und Umgestaltungen von Grünflächen	20'000.--
Renaturierung der Ergolz in Lausen	16'300.--
IFOAM Konferenz zum biologischen Landbau	20'000.--
Waldtage 1999 in den Langen Erlen	15'000.--
Naturlehrpfad in Laufen	20'000.--
Ergänzung zur Wanderausstellung "Wald" in Laufen	3'500.--
Defizitgarantie für die Oekotopia 99 in MuttENZ	8'000.--
Total	201'224.--

Kultur	
Festival off-beat-jazz 1999	18'000.--
Modell zur Förderung von Tanz und Theater Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Anteil BL	435'000.--
Musikproduktion "Pauline Oliveros"	15'000.--
Festival 1999 "Basel tanzt"	66'000.--
Jubiläumskonzert der Basler Madrigalisten in Sissach	10'000.--
Kultur- und Spartenpreis 1999	135'000.--
Internationales Musikfestival Alpentöne	5'000.--
Künstlerdokumentation der GSMBA	20'000.--
Neue Trachten Jodlerklub Bärgrünneli Liesberg	5'000.--
Neue Gilets Jodlerklub Zwingen	2'000.--
Neuuniformierung Jugendmusik Liestal	1'000.--
Neuuniformierung Jugendmusik Pratteln	2'000.--
Tanzproduktion 1999 Tanzschule KALASRI	10'000.--
Mimenfestival 1999 in Liestal	14'000.--
Festival Stimmen 1999	30'000.--
Ausstellung Media Skulptur 1999 in Langenthal	10'000.--
Ankauf Bild von Elena Lichtsteiner	3'500.--
Gesamtprojekt Basel 2001 und Expo	1'200'000.--
Kompositionsauftrag für das Kantonale Musikfest	7'500.--
Musikverein Aesch, Neuinstrumentierung	20'000.--
Musikverein Bubendorf, Teilinstrumentierung	25'000.--
Musikverein Buckten, Neuuniformierung	25'000.--
Musikverein Reigoldswil, Teilinstrumentierung	4'000.--
Musikverein Bretzwil, Teilinstrumentierung	7'000.--
Musikverein Waldenburg, Teilinstrumentierung	6'000.--
musikalische Festspiele in Frenkendorf	5'000.--
Aktivitäten des Schweizerischen Instituts für Kunstwissenschaften	10'000.--
Spitalmusik, Materialanschaffungen	2'000.--
Taktlos-Festival 1999	30'000.--
Jubiläumskonzert Klaus Huber im Theater Basel	7'500.--
Tage für live-elektronische Musik 1999	20'000.--
Variété Broadway, Produktion 1999	15'000.--
Infrastrukturbeitrag Verein Jazz Live Basel	23'500.--
Welt in Basel, Festival 1999	300'000.--
Freilichtproduktion "Les brigades" in Brüglingen	60'000.--
Kirchenchor Ettingen, neue Blusen und Hemden	2'000.--
Open-Air Fife and Drum im Allschwiler Wald	5'000.--
Performance-Festival 1999	8'000.--
R. Storz; Internet-Projekt Telepräsenz	5'000.--
Total	2'569'000.--

Freizeit und Sport	
Kantonalschwingfest 1999	2'000.--
Eidg. Schützenfest 2000	2'000.--
Erstellung Gartenschach Gewerbeschule MuttENZ	20'000.--
Ausstellungsboxen Leimentaler Kaninchenzüchter	1'000.--
Handholzer-Meisterschaft in Reigoldswil 1999	1'000.--
Majoretten "The Starlights", Hüte und Trainer	4'500.--
NWS Schwingfest 1999 in Gipf, Gabentempel	2'000.--
Seifenkistenrennen 1999 in Ormalingen	1'000.--
Schlittellager 2000 für Behinderte Schüler, Transport	4'000.--
Trabrenntage 1999 Schänzli	5'000.--
Predigerhofschwingfest 1999	1'000.--
Jungschwingertag 1999 in Pratteln	1'000.--
Int. Winterspiele für Transplantierte im Wallis	5'000.--
Instandstellung Tennisplätze in Waldenburg	20'000.--
Revision Dampferli der Waldenburgerbahn	60'000.--
Total	129'500.--

Jugend (ohne Sport)	
Nationale Jugendparlaments-Konferenz	2'000.--
Jubiläum Ferienpass Laufental-Thierstein	6'000.--
Anschaffung CD-Roms für die Gemeinde- und Schulbibliothek Aesch	8'000.--
Anschaffung Videos Gemeindebibliothek Arlesheim	9'000.--
Anschaffung CD-Roms Gemeindebibliothek Reinach	5'000.--
Teilnahme Gymnasium Münchenstein an der Europäischen Jugendparlaments-Konferenz	1'500.--
Jugendgruppenprojekt "sälder space" Allschwil	5'000.--
Jubiläum Ludothek Gampiross Pratteln	1'000.--
Aktivitäten für Jugendliche am Tunnelfest Grellingen	15'000.--
Dachsanierung Rudolf Steiner Schulhaus in Münchenstein	50'000.--
Dach- und Fassadensanierung Baselbieter Kinderhaus in Langenbruck	80'000.--
Schweizer Jugend forscht; Neuauflage Leitfaden	5'000.--
Videofilm über Arbeitseinsatz Stiftung Umwelteinsatz	10'000.--
Starthilfe für den Verein Jugendtreff Oberwil	5'000.--
Volksbibliothek Sissach; Erweiterung des Angebots	6'000.--
Jugendkulturfestival 2000, Tranche 1999	75'000.--
Total	283'500.--

Fachausstellungen und Tagungen, Publikationen	
Adonia-Verlag; Ein Fest für Merle, Publikation	3'000.--
Druckkosten Bauhinia 13, Basler Botanische Gesells.	6'000.--
mittelalterliche Manuskripte zum Fürstbistum Basel	5'000.--
Symposium christlich-jüdischer Dialog	6'000.--
Feldschützen Arlesheim, Ausstellung 125 Jahre	4'000.--
Kolloquium zur Entstehung des Fürstbistums Basel	5'000.--
Publikation Frauenhandbuch Sarah Subito	35'000.--
Publikation und Datierungen von Orientteppichen	50'000.--
Publikation Liesberger Grenzsteine	2'000.--
Reinacher Anekdotenbuch, Publikation	5'000.--
Berufsschau 1999 des Gewerbeverbandes BL	150'000.--
Publikation "Dir werden die Rosen schon noch blühen"	5'000.--
Tagung "Karriere von Akademikerinnen: Bedeutung des Mentoring als Instrument der Nachwuchsförderung"	1'000.--
Delegiertenversammlung Eidg. Schwingerverband	3'000.--
Jubiläumsbuch 125 Jahre Kantonale Schützengesellschaft Baselland	5'000.--
Trachtenbuch Baselland	12'000.--
Projektstelle für christlich-jüdische Projekte	20'000.--
Informationswand 1000 Jahre Fürstbistum Basel	3'500.--
Schlussbericht "Handwerk und Gewerbe am Oberrhein"	4'500.--
Internationale Hundenausstellung 2000	5'000.--
Rückkehrzeitschrift SHQIPTARE	2'430.--
Jubiläumsschrift 100 Jahre Schützenbund Läfelfingen	300.--
Publikation "Die Schweiz vom Paläolithikum bis zum früheren Mittelalter"	12'000.--
ArchiMedia Bücher-Ausstellung	4'500.--
Chronik 50 Jahre Sportclub Liestal	3'500.--
Fotoausstellung "WORKERS" im Kornhaus Bern	5'000.--
Veranstaltung der theologischen Fakultät zum palästinensisch-israelischen Konflikt	5'000.--
Publikation "Die Schweiz seit 1918"	5'000.--
Frauenstadtrundgang "Frauen in Augusta Raurica"	12'000.--
Tier- und Landwirtschaftsschau beider Basel 2000	40'000.--
Regio Messe 1999, Stand des Verkehrsvereins BL	20'000.--
Jubiläumsschrift Baselbieter Heimatschutz	20'000.--
Hexengeschichten von Trudi Gerster	10'000.--
Publikation Maisprach - Damals	5'000.--
Total	474'730.--

Bildung	
Unterrichtsprojekt "Igel in der Region"	6'000.--
Jubiläumsbeitrag für Schweizer Schule Santiago	6'000.--
Forschungsprojekt FHBB, KMU und Justiz	20'000.--
Chancengleichheitspreis 1999	15'000.--
Fertigstellung Dokumentarfilm General Sutter	75'000.--
Schulprojekt "Solidarität ist lernbar"	5'000.--
Starthilfe für den Verein "STRUDEL", Rückkehrberatung	40'000.--
Ergänzungskurs "Frauen kompetent beraten"	3'000.--
Total	170'000.--

Literatur und Forschung	
Herausgabe Heimatkunde Therwil	25'000.--
Herausgabe Heimatkunde Grellingen	25'000.--
"ARCHIMOB; Archive der Zeit des Aktivdienstes"	36'000.--
Wörterbuch Baselbieter Mundarten	55'000.--
Baselbieter Heimatbuch Band 22	98'000.--
Publikation Kindheit im alten Baselbiet, Nachtrag	17'000.--
Erarbeitung neue Kantonsgeschichte, Anteil 1999	208'000.--
Erarbeitung Biografie Hieronymus Annoni	7'000.--
Publikation Gemeindewappen von Baselland	16'000.--
Publikation "Und die Moral von der Geschicht"	50'000.--
Publikation "Das Schweizerhaus muss sauber sein"	36'000.--
Publikation "Augen-Blicke"	64'000.--
Publikation "Die Birs"	68'000.--
Publikation Corvini, Kommunale Rechtsetzung	8'000.--
Schweizerdeutsches Wörterbuch, Beitrag 1999	8'980.--
Total	721'980.--

Gesundheitswesen, wohltätige und gemeinnützige Institutionen und Werke	
Aktion TIMEOUT für Kinder, förderliche Freizeitaktivitäten	28'000.--
Messestand Berufsschulen im Gesundheitswesen	10'000.--
Jugend- und Präventionsprojekt "take-off"	75'000.--
Autofreier Erlebnistag in Reigoldswil	30'000.--
Einbau Behinderten-Toilette im Blaukreuzheim Hupp	15'000.--
Workshop und Kinderbuch des Instituts für Kinderbegleitung beim Trauern	5'000.--
Projekt Integration einzelner ausländischer Bevölkerungsgruppen	140'000.--
Lernschrift über Folteropfer	5'000.--
Einbau Occasionstrepplift Schulhaus Anwil	15'000.--

Projekt Fahrdienst für Behinderte und Betagte	30'000.--
Projekt Dominosteine - Armut in der Schweiz	25'000.--
Ersatz-PC für Schweiz. Invalidenverband Sektion Liestal und Umgebung	2'500.--
Ersatz Pikettfahrzeug Samariterverein Pratteln	5'000.--
Begegnungszentrum für Blinde und Sehbehinderte	10'000.--
Rust-Ausflüge von Selmeli Ratti mit Behinderten	8'000.--
Forschungsprojekt über Verlaufskontrollen der therapeutischen Gemeinschaft SMARAGD	10'000.--
Regionaler Sozialführer, Erarbeitung	19'350.--
Tätigkeit der Stiftung für cystische Fibrose-Patienten	50'000.--
Anerkennungsbeitrag für Selbsthilfegruppe Freyzytlade	2'000.--
Errichtung einer Geschäftsstelle der Vereinigung für Frauenrechte Baselland	8'000.--
Video-Film über das Wohnheim DYCHRAIN	2'500.--
Studienprojekt "zoom" Erziehungsberatung	50'000.--
Konsolidierungsbeitrag Strassenmagazin SURPRISE	30'000.--
Total	575'350.--

Inländische Entwicklungszusammenarbeit	
Renovation Maison d'Oeuvres Paroissiales St. Ursen	2'000.--
Sanierung Schulanlagen in Simplon-Dorf VS	150'000.--
Sanierung Schulanlagen Suraua GR	150'000.--
Zivilschutzeinsätze 1999 im Berggebiet	30'000.--
Total	332'000.--

Ausländische Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe	
Betriebskosten 1999 des Begegnungszentrums für kriegstraumatisierte Frauen und Kinder in Tuzla (AMICA Schweiz)	20'000.--
Aufbau einer Mikrofarm in Meschendorf, Rumänien (Aktion pro Meschendorf Muttentz)	20'000.--
Aufbau landwirtschaftliches Selbsthilfeprojekt Tierras Altas in Peru (Basler Mission) und Evaluation	203'300.--
Klimabündnis-Projekt 1999 im Amazonas-Gebiet	20'000.--
Bau eines Familienhauses im Kinderdorf Aldeia São José Brasilien (Dr. Gisler, Muttentz)	70'000.--
Kulturpreis 1999 an Cornelio Sommaruga, IKRK	100'000.--
Nothilfe Kosovo (IKRK)	100'000.--
Aktion sauberes Wasser in der Dritten Welt (Pro aqua mondo Schweiz)	30'000.--
Folterrehabilitationszentrum TOHAV in Istanbul (SAH)	10'000.--

Alphabetisierung in Burkina Faso 1999 (SAH)	30'000.--
Nothilfe Türkei (SRK)	100'000.--
Gesundheit für Frauen und Kinder der nomadisch lebenden Bevölkerung im Sahel (STI)	57'000.--
Anschaffung Ambulanz für ein Spital in Anatolien	15'000.--
Anschaffung einer Druckmaschine für die Lehrlingswerkstätte in Medellin, Kolumbien (Stiftung Kinderdirekthilfe Kolumbien)	100'000.--
Frauenförderprojekt in Kolumbien (vivamos mejor Schweiz)	80'000.--
Rehabilitationszentrum und Spital für behinderte Kinder in Nepal (Terre des hommes Kinderhilfe)	60'000.--
Betriebskosten der Gandhi Nagar Schule in Nellore, Indien für 1999 (VRO Schweiz)	15'000.--
Betriebskosten des Ausbildungszentrums für Gemeinderäte Pelican Nivas Indien (VRO Schweiz)	21'000.--
Soforthilfe Orissa, Indien (VRO Schweiz)	40'000.--
Tollwutbekämpfung in Georgien (Vétérinaires sans Frontières Schweiz)	30'000.--
Ausbildungsprogramm Justizreform Ukraine	50'000.--
Total	1'171'300.--

Verwaltungskosten und Sachaufwand	
Total	83'986.60

Ohne die Beiträge des Lotteriefonds könnten viele der aufgeführten Tätigkeiten, Aktionen und Veranstaltungen nicht durchgeführt oder realisiert werden. Der Lotteriefonds trägt somit zur Vielfalt und zur Erhaltung verschiedenster Projekte und Initiativen im Kanton bei.

II. Gesetzliche Grundlagen

II.1. Bund

In Art. 1 des Bundesgesetzes über die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG, SR 935.51) wird das grundsätzliche Verbot von Lotterien statuiert. Von diesem Verbot ausgenommen sind die Tombolas, gewisse Kategorien von Glücks- und Unterhaltungsspielen und die Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken; diese können nach kantonalem Recht zugelassen werden. Die Kantone haben von dieser Ermächtigung in unterschiedlichem Masse Gebrauch gemacht.

II.2. Kantone allgemein

Die in der Genossenschaft "Interkantonale Landes-Lotterie" (ILL) zusammengeschlossenen Kantone haben am 26. Mai 1937 eine interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien abgeschlossen (SGS 543.3). Aufgrund dieser Vereinbarung verpflichten sich die Kantone, für ihr Kantonsgebiet Bewilligungen für Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken (Grosslotterien) ausschliesslich der Interkantonalen Landes-Lotterie (ILL) zu erteilen.

Gemäss Art. 10 der Vereinbarung können die Kantone, unter sehr einschränkenden Bedingungen, wie namentlich der Zustimmung von mindestens drei Vierteln aller beteiligten Kantone, ausnahmsweise andere Lotterien zulassen. Diese Bestimmung wurde bis jetzt einzig dazu verwendet, um die Tätigkeit der Sport-Toto-Gesellschaft zu ermöglichen, welche als einzige Gesellschaft ermächtigt ist, das Sport-Toto durchzuführen.

II.3. Kanton Basel-Landschaft

Damit die Interkantonale Vereinbarung im Kanton Basel-Landschaft Gültigkeit erlangen konnte, war ein Beitrittsbeschluss notwendig. Der Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung wurde am 30. April 1959 vom Landrat genehmigt (GS 21.451). Dieser Landratsbeschluss wurde am 6. Mai 1985 erneuert (SGS 543.2) und ersetzt den ursprünglichen Beitrittsbeschluss (1959). Entsprechend der damaligen Praxis wurde keiner dieser Beschlüsse dem Referendum unterstellt (s. unten III 3.).

III. Weshalb besteht Handlungsbedarf ?

III.1. Widerspruch zum Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit ?

Art. 31 Abs. 1 der alten bzw. Art. 27 der neuen Bundesverfassung gewährleisten die Handels- und Gewerbefreiheit (neu "Wirtschaftsfreiheit"). Diese gibt Privaten den Anspruch auf freie Wahl und Ausübung jeder Art privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit an jedem Ort in der Schweiz. Die Durchführung von Lotterien fällt unter den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit. Indem nur die Interkantonale Landes-Lotterie, die SEVA und die LoRo zur Durchführung von gemeinnützigen und wohltätigen Lotterien ermächtigt werden, wird ein kantonales Monopol geschaffen. Monopole schränken die Wirtschaftsfreiheit ein und sind nur zulässig, wenn sie durch besondere Gründe gerechtfertigt werden können.

III.2. Zulässigkeit von Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit - Voraussetzungen

III.2.1. Im allgemeinen

Nach Art. 36 BV können Grundrechte, damit auch die Wirtschaftsfreiheit, eingeschränkt werden, wenn

- eine genügende gesetzliche Grundlage vorliegt (Abs. 1),
- dies durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt ist (Abs. 2),
- die Einschränkung verhältnismässig ist (Abs. 3).

Dabei darf der Kerngehalt der Grundrechte nicht angetastet werden. Die Kantonsverfassung hält diese Grundsätze in § 15 fest. Diese Grundsätze galten auch nach der alten Bundesverfassung.

III.2.2. Gesetzliche Grundlage

Die Monopolisierung einer gewerblichen Tätigkeit ist ein schwerer Grundrechtseingriff und bedarf daher einer klaren, in einem formellen Gesetz verankerten Grundlage (§ 36 BV und § 15 Abs. 2 KV). Das Lotteriesgesetz des Bundes stellt keine genügende gesetzliche Grundlage dar, da es kein Monopol oder dessen Voraussetzungen statuiert. Eine interkantonale Vereinbarung kann an die Stelle eines Gesetzes treten, wenn sie im hierfür vorgesehenen formellen Gesetzgebungs-Verfahren beschlossen wurde.

Welche Form diese gesetzliche Grundlage haben muss, ist weitgehend eine Frage des kantonalen Rechts. Alle Kantonsverfassungen gehen aber im Sinne des demokratischen Grundgedankens davon aus, dass das formelle Gesetz ein Erlass des Parlaments ist, welcher dem fakultativen oder obligatorischen Referendum untersteht.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Kompetenz zum Beitritt zu einer interkantonalen Vereinbarung auch durch besondere Bestimmung dem Landrat oder der Regierung übertragen werden kann. Da dies im Kanton Basel-Landschaft nicht der Fall ist resp. war, wird diese Thematik im folgenden nicht weiter berücksichtigt.

III.2.3. Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit

Die Wirtschaftsfreiheit kann aus polizeilichen oder sozialpolitischen Interessen eingeschränkt werden. Im Bereich des Lotteriewesens geht es um den Schutz der Bevölkerung vor Übervorteilung und Überschuldung durch ein übermässiges Angebot an Lotterien.² Ob eine Einschränkung verhältnismässig ist, beurteilt sich nach deren Eignung, Notwendigkeit und nach dem Verhältnis zwischen den öffentlichen und den betroffenen privaten Interessen.

III.3. Ist die Regelung im Kanton Basel-Landschaft verfassungsmässig?

III.3.1. Gesetzliche Grundlage

Kantonale Regelung

Nach der alten Kantonsverfassung (bis Ende 1985) unterlagen der obligatorischen Volksabstimmung unter anderem Verträge, "soweit sie über die von Verfassung und Gesetz den Behörden eingeräumten Kompetenzen hinausgehen." Dies bedeutet, dass jedenfalls *rechtssetzende Verträge* der Volksabstimmung unterbreitet werden mussten.

Offenbar hatte sich die Praxis eingebürgert, nach welcher man sich für den Beitritt zu einem Konkordat mit blossen Landratsbeschlüssen ohne Volksabstimmungen begnügte. Bereits 1978 hat sich das kantonale Verwaltungsgericht klar ausgesprochen und diese Praxis als verfassungswidrig erklärt; dennoch wurde der letzte Landratsbeschluss zur interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien im Jahre 1984 wiederum nicht dem Referendum unterstellt. Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass das Konkordat bis heute in unserem Kanton keine Rechtsverbindlichkeit erlangt hat, da es der Volksabstimmung hätte unterbreitet werden müssen.

Nach der geltenden Kantonsverfassung stellt sich das Problem in genau gleichem Masse. Zwar ist der Landrat nach § 64 KV für die Genehmigung von Staatsverträgen zuständig; gemäss § 30 lit. a und b KV müssen aber "Staatsverträge mit verfassungsänderndem oder

² Müller, Aktuelle Rechtsfragen des Lotteriewesens in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Zürich, 1988, S. 147.

gesetzeswesentlichem Inhalt" dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden (Ausnahme: ab 1.1.2000 gemäss § 30 lit. b KV nur noch jene, welche kein 4/5-Mehr im Landrat erreicht haben, es sei denn, sie werden trotz 4/5-Mehr durch separaten Beschluss der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt).

Die Monopolisierung einer Tätigkeit ist, insbesondere wegen dem damit verbundenen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit, klar von gesetzeswesentlichem Inhalt. Da es sich damit um eine grundlegende und wichtige Regelung im Sinne von § 36 Abs. 1 und § 63 Abs. 1 KV handelt muss die Interkantonale Vereinbarung im formellen Gesetzgebungsverfahren (inklusive Volksabstimmung mit Ausnahme der 4/5-Regelung) beschlossen werden, ansonsten sie der Kantonsverfassung widerspricht. Mit anderen Worten kann die Monopolisierung einer Tätigkeit, wie es die Interkantonale Vereinbarung vorsieht, nur in einem Erlass, der im Verfahren der ordentlichen Gesetzgebung erlassen wurde, begründet werden.

Rechtsprechung zur Thematik - Bundesgericht und kantonale Gerichte

Das Bundesgericht (Urteil vom 30. März 1999 i.S. A.E.e.D. vs. Kt. VD) wie auch das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Urteil vom 18. Dezember 1998) haben sich mit der Frage der genügenden gesetzlichen Grundlage im Bereich des Lotteriewesens befasst. Beide Gerichte kommen zum Schluss, dass die interkantonale Vereinbarung nur dann eine genügende gesetzliche Grundlage zur Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit (infolge der Monopolisierung des Lotteriewesens) darstellt, wenn der Beitrittsbeschluss im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch das Parlament oder das Volk angenommen wurde oder der Regierungsbeschluss auf einer ausreichenden formellgesetzlichen Delegationsnorm erfolgte.

Rechtsgutachten

Verschiedene Experten kommen in ihren Gutachten zur Frage der Monopolisierung im Bereich des Lotteriewesens übereinstimmend zum Schluss, es bedürfe dazu einer ausreichenden formellgesetzlichen Grundlage in einem kantonalen Gesetz.³

Die Konferenz der Kantonsregierungen

Auch die Konferenz der Kantonsregierungen sieht Handlungsbedarf, nicht zuletzt aufgrund der vorgenannten Gerichtsurteile. Die Kantonsregierungen wurden im Juli 1999 aufgefordert, die gesetzliche Regelung und allfällige Schaffung einer gesetzlichen Grundlage betreffend die Monopole der Lotterieuunternehmen zu prüfen. Aufgrund der Rückmeldungen wurde eine Reformbedürftigkeit in einem Grossteil der Kantone festgestellt. Im Zusammenhang mit der geplanten Revision des Lotterieggesetzes im Bund, wird ein Zusammenschluss der Kantone

³ Müller, Aktuelle Rechtsfragen des Lotteriewesens in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Zürich, 1988; Tomas Poledna/Tobias Jaag, Rechtsgutachten vom 17. August 1995; Jean-François Aubert, Rechtsgutachten vom 13. Februar 1999

zu einer gesamtschweizerischen Arbeitsgruppe geprüft, um in dieser Angelegenheit geeint vorgehen zu können.

III.3.2. Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit

Öffentliche, polizeilich oder sozialpolitisch motivierte Interessen für die Begründung des Lotteriemonopols können darin gesehen werden, die Spielsucht, den Schutz vor Übervorteilung und letztlich die Verarmung einzudämmen sowie einfache Kontrollmöglichkeiten zu schaffen. Unter anderem soll möglichst sichergestellt werden, dass die Spieler fair behandelt werden, die Gefahr von Betrug und anderen Straftaten eingedämmt wird und dass Lotterien nicht zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken veranstaltet werden können, sondern ausschliesslich zu gemeinnützigen Zwecken. Die Frage, ob darin ausreichende Gründe für eine Monopolisierung liegen, wurde bisher nicht gerichtlich entschieden; die Expertenmeinungen dazu sind geteilt.

Argumente für die Zulässigkeit des Monopols

Für die Zulässigkeit eines Monopols wird etwa angeführt, dass die damaligen Aspekte der übermässigen Werbung, der Gefahr unbedachter und überhöhter Einsätze etc. nach wie vor Geltung haben. Auch ermächtigt das Lotteriegesetz die Kantone ausdrücklich, strengere Vorschriften bis hin zu einem Verbot zu erlassen. Wenn aber der Bundesgesetzgeber - der den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit ebenfalls zu beachten hat - davon ausgeht, selbst ein Verbot sei zulässig (vgl. Art. 1 LG, der das grundsätzliche Verbot der Lotterien statuiert), bedeutet dies implizit, die Voraussetzungen des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit seien auch beim System der Konzessionserteilung resp. der Monopolisierung noch erfüllt. Im übrigen hat der Bund selbst im Bereich der Spielbankengesetzgebung erneut zum System der Konzessionen gegriffen, was bedeutet, dass er im Zusammenhang mit Glücksspielen weniger einschneidende Massnahmen als nicht ausreichend betrachtet.

Argumente gegen die Zulässigkeit des Monopols

Gegen die Zulässigkeit eines Monopols wird angeführt, dass beispielsweise gerade die ILL selbst in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen zur Erweiterung ihres Angebots sowie ihrer Verkaufskanäle unternommen habe, also selbst nach einer möglichst grossen Ausweitung des Lotterievolumens trachte. Zudem sei fraglich, ob das öffentliche Interesse heute noch mit der Sozialschädlichkeit von Lotteriespielen begründet werden könne, da mit der erfolgten Aufhebung des Spielbankenverbots die Schädlichkeit von Lotterien - welche doch wohl als harmloser als Spielbanken zu werten sind - neu zur Diskussion stehe.

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

Einschlägige Entscheide des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) erachten Einschränkungen im Bereich des Lotteriewesens als mit den Grundsätzen des freien Dienstleistungsverkehrs

vereinbar, und zwar trotz des hohen Stellenwertes, welcher im EU-Recht der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs zukommt. Die Entscheide erfolgen unter ausdrücklichem Hinweis auf die "sittlichen, religiösen oder kulturellen Erwägungen, die in allen Mitgliedstaaten zu Lotterien ebenso wie zu den anderen Glücksspielen angestellt werden", und die ein ausreichendes Ermessen der staatlichen Stellen rechtfertigen, um festzulegen, welche Erfordernisse (Einschränkungen) nach den jeweiligen "soziokulturellen Besonderheiten jedes Mitgliedstaats bezüglich dem Schutz der Sozialordnung" angebracht sind. In einem englischen Rechtsstreit stellt der EuGH fest, ein Verbot von Lotterien widerspreche den Vorschriften des EWG-Vertrages über den Dienstleistungsverkehr nicht, wenn es aufgrund von Anliegen der Sozialpolitik und der Betrugsbekämpfung geschaffen wurde. Namentlich wenn Lotterien eingeschränkt werden zum Schutz der einzelnen Verbraucher, zur Verbrechensbekämpfung und zur Begrenzung der Nachfrage nach Glücksspielen, seien Beschränkungen bis hin zum Verbot von Lotterien gerechtfertigt. Der EuGH erwähnte in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung der Lotterien, welche in erheblichem Masse zur Finanzierung uneigennütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten wie sozialer oder karitativer Werke, des Sports oder der Kultur beitragen können. (Urteil des Gerichtshofs vom 24. März 1994 - Rechtssache C-275/92 - in EuGRZ 1994/Seite 157).

Verhältnismässigkeit

Ob eine Einschränkung verhältnismässig ist, beurteilt sich nach deren Eignung, Notwendigkeit und nach dem Verhältnis zwischen öffentlichen und betroffenen privaten Interessen. Die Gründe, welche für die Zulässigkeit des Monopols sprechen, wurden bereits erwähnt (III.3.2 Abs. 2 und 4). Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ist im weiteren zu berücksichtigen, welche Auswirkungen eine Aufhebung des Monopols für den einzelnen Kanton hätte (s. dazu hinten Ziff. V. sowie I.3.2. und I.3.3.). Wenn ausreichende Gründe für eine bestimmte Massnahme, wie beispielsweise auch eine Monopolisierung, gegeben sind, lässt die bundesgerichtliche Rechtsprechung diese im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung auch dann zu, wenn andere Massnahmen ebenfalls geeignet erscheinen.

Beurteilung

Der Regierungsrat kommt zum Ergebnis, dass die Monopolisierung des Lotteriewesens im Kanton Basel-Landschaft im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Hingegen fehlt eine genügende gesetzliche Grundlage.

IV. Schlussfolgerung: Schaffung einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage

Bei der derzeitigen Rechtslage ist in Anbetracht der beiden zitierten Entscheide des Zürcher Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts anzunehmen, dass in einem allfälligen Beschwerdeverfahren die Gültigkeit der Interkantonalen Vereinbarung in unserem Kanton auf dem Gerichtsweg bestritten und die heutige Regelung, wie in Zürich und vom Bundesgericht für den Kanton Waadt bereits geschehen, vom Verwaltungs- und Verfassungsgericht aus formellen verfassungsrechtlichen Gründen als nicht zulässig erklärt würde. Dann könnte zwar die Interkantonale Vereinbarung beibehalten werden, aber die Verpflichtung des Kantons Basel-Landschaft zur ausschliesslichen Bewilligungserteilung an die ILL würde dahinfallen. Die Konsequenzen einer solchen Entwicklung wären: keine weitere Beteiligung an der ILL mehr, keine Erträge mehr an den Lotteriefonds, Kannibalismus zwischen (zu)vielen Anbietern von (Gross-)Lotterien, keine Beiträge mehr an kleinere Organisationen. Zudem wäre auch die Zukunft des Sport-Totos ungewiss.

Diese Vorlage bezweckt, den im April 1959 bereits vollzogenen Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien durch eine klare Rechtsgrundlage abzusichern.

Dies soll in der Weise geschehen, dass der Landrat seinen Beitrittsbeschluss zur Interkantonalen Vereinbarung ausdrücklich bestätigt und den Bestimmungen über die fakultative und die obligatorische Volksabstimmung unterstellt. Die nochmalige Bestätigung durch den Landrat ist deswegen angezeigt, weil damit die Möglichkeit geschaffen wird, bei einer Zustimmung im Landrat mit einer Mehrheit von 4/5, auf eine obligatorische Volksabstimmung verzichten zu können. Der Landrat kann auch bei einer 4/5 Mehrheit die Vorlage durch separaten Beschluss der Volksabstimmung unterbreiten (§ 30 lit. b KV, GS 100). Stimmt der Landrat der Vorlage mit weniger als 4/5 der anwesenden Mitglieder zu, ist diese obligatorisch der Volksabstimmung zu unterbreiten.

In jedem anderen Fall können mindestens 1500 Stimmberechtigte mit ihrer Unterschrift die Durchführung der Volksabstimmung über die Interkantonale Vereinbarung verlangen (fakultative Volksabstimmung, § 31 lit. c KV).

Lehnt der Landrat diese Vorlage ab, bleibt der bisherige unbefriedigende Rechtszustand bestehen, bis zu einem allfälligen Gerichtsverfahren.

Würde der Beitrittsbeschluss zur Interkantonalen Vereinbarung vom 6. Mai 1985 durch das Gericht oder gar durch den Landrat aufgehoben, sollen die Folgen eines derartigen Beschlusses aufgezeigt werden.

V. Konsequenzen, die sich bei einer Abschaffung des Lotteriemonopols ergeben würden

In erster Linie könnte der Kanton seinen Verpflichtungen aus der interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien nicht mehr nachkommen; er müsste insbesondere auch anderen Lotterien Bewilligungen erteilen. Damit geriete das System der ILL ins Wanken; in letzter Konsequenz wäre zu erwarten, dass der betreffende Kanton aus der ILL ausgeschlossen würde. Damit fiel die gesamte Ertragsquelle des Lotteriefonds ersatzlos weg.

Zwar könnten grosse Vereinigungen dann selbst Lotterien veranstalten; aufgrund der dabei zu erwartenden starken "Marktbearbeitung" und der damit verbundenen gegenseitigen Konkurrenzierung bis hin zum gegenseitigen "Kannibalismus" ist zu befürchten, dass bald wieder jene Zustände eintreten könnten, welche damals gebieterisch eine enge staatliche Regelung erforderten. Es ist daran zu erinnern, dass 1930 gerade wegen der gegenseitigen Konkurrenzierung und dem zu grossen und unübersichtlichen Angebot der Absatz der Lose völlig zu erliegen drohte und sich die Kantone gezwungen sahen, geeignete Massnahmen zu ergreifen. Diese Entwicklung würde sich wohl zwangsläufig wiederholen, wenn das Lotteriemonopol aufgehoben würde.

Im weiteren begünstigt das heutige System die kleineren Organisationen, welche nicht in der Lage wären, selbst eine Lotterie aufzuziehen: entweder müssten sie die Hilfe von professionellen Lottiers suchen, was verboten ist, oder aber auf jeglichen Zustupf zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten verzichten, was nicht billig und gerecht wäre. Insofern nimmt das Monopol auch eine gewisse Ausgleichsfunktion wahr, deren Verzicht gerade für diese kleinen Organisationen und die von ihnen verfolgten ideellen, kulturellen, sozialen etc. Zwecke sehr schmerzhaft sowie für viele Projekte wohl gar existenzbedrohend wäre.

Der Lotteriefonds kann zudem rasch in Form der Soforthilfe bei Katastrophen im Ausland finanzielle Hilfe zur Verfügung stellen. Im Jahre 1999 betraf dies beispielsweise den Beitrag für die Nothilfe anlässlich der Erdbebenkatastrophe in der Türkei. Diese humanitären Hilfeleistungen würden ebenfalls wegfallen.

Mit Blick auf die unter I.3.3. aufgeführten Projekte würde die Abschaffung des Lotteriemonopols beispielsweise bedeuten,

- dass für die Revision des historischen Dampferli der Waldenburgerbahn keine Mittel mehr vorhanden sind und über kurz oder lang ein Stück Geschichte sterben wird,

- dass Jugend- und Lagerhäuser allmählich zerfallen, weil die Kosten für deren Sanierung die Möglichkeiten der Betreiber bei weitem übersteigen und kein segensreicher Lotteriefonds mehr im Hintergrund steht,
 - dass die vielgeliebten und vielgenutzten Gemeindebibliotheken ihr Angebot nicht erweitern können und somit unattraktiv werden,
 - dass eine Vielzahl der Veröffentlichungen zur Baselbieter Geschichte unerschwinglich wird, weil keine Lotteriefondsgelder für die Erarbeitung und Herstellung vorhanden sind,
 - dass behinderte und betagte Mitmenschen mehr und mehr vom sozialen Netz abgeschnitten werden, da sich die Kosten für Fahrdienste, Errichtung von Treffpunkten, bauliche Anpassungen usw. ohne Unterstützung aus dem Lotteriefonds in unbezahlbare Höhen schwingen,
 - dass sinnvolle Beschäftigungsangebote für Kinder und Jugendliche nur noch mit einer hohen Eigenfinanzierung der Interessierten ermöglicht werden können,
- usw.

Es ist daran zu erinnern, dass die zu unterstützenden Vorhaben des Lotteriefonds - mit Ausnahme gewisser Beiträge für die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit - immer einen engen Bezug zum Kanton und zur Region aufweisen. Dies bedeutet, dass die Beiträge auch einen direkten Nutzen für unsere Volkswirtschaft bringen. Zudem ist durch die Nähe der Entscheidungsträger ein sinnvoller und sehr gezielter Einsatz der Mittel gewährleistet. Bei einer Preisgabe dieses Monopols würden diese beiden gewichtigen Vorteile entfallen.

VI. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion hat die Gemeinden, die politischen Parteien sowie diverse interessierte Vereine und Verbände zur Vernehmlassung über den vorliegenden Entwurf eingeladen. Aus den eingereichten Stellungnahmen geht hervor, dass die Vorlage insgesamt auf sehr positives Echo und breite Zustimmung gestossen ist.

Nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist lagen insgesamt 59 Vernehmlassungseingaben vor, wovon 40 Vernehmlassungen von den Gemeinden und dem Verband basellandschaftlicher Gemeinden stammen. Fast alle Gemeinden schliessen sich der Vernehmlassung des Verbands der Gemeinden an und teilen dessen befürwortende Meinung. Für die Beibehaltung des Monopols sprachen sich 35 Gemeinden (inkl. Verband basellandschaftlicher Gemeinden), drei Parteien (CVP, FDP, SD) und 7 Verbände und Vereine (Fischereiverband, Gewerkschaftsbund BL, Interessengemeinschaft Baselbieter

Sportverbände, Kant. Schützengesellschaft, Musikverband, Verkehrsverein BL, Handelskammer beider Basel) aus, letztere mit einem Fragezeichen.

Die Vorlage wurde von zwei Parteien (FGL, SP) sowie zwei Vereinen (Trägerverein Lotterie Umwelt & Entwicklung, WWF) klar abgelehnt, wobei die SP ihre Ablehnung differenziert und die Prüfung einer Alternativlösung vorschlägt.

Weitere 5 Vernehmlassungsteilnehmer haben auf eine Vernehmlassung verzichtet oder keine inhaltliche Stellungnahme abgegeben, 5 Gemeinden verzichteten ebenfalls auf eine Stellungnahme.

Die Befürworter der Vorlage erachten eine Monopolisierung als gerechtfertigt und halten diese unter anderem für geeignet, zu verhindern, dass neue oder ausserkantonale Lotterieberbieter im Kanton aktiv werden könnten. Eine Aufgabe des Monopols hätte mit Sicherheit eine starke Einnahmenverringerung für den kantonalen Lotteriefonds zur Folge sowie einen bedeutenden Abfluss der Lotteriegewinne in andere Kantone und ins Ausland. Die heutige Vergabepaxis und Transparenz wird positiv hervorgehoben, das Monopol habe sich in langjähriger Praxis bewährt und sei ein angemessenes Ziel zur Erreichung des angestrebten Zweckes. Ein Vernehmlassungsteilnehmer spricht sich dafür aus, dass die Beiträge des Lotteriefonds vermehrt Veranstaltern und Institutionen im Kanton selbst zu Gute kommen sollen, als es heute der Fall sei. Von einigen Seiten wird betont, dass die Folgen der Aufhebung des Monopols nicht abschätzbar seien, wobei vorwiegend negative Konsequenzen befürchtet werden.

Die Gegner der Vorlage argumentieren, das Monopol sei nicht mehr zeitgemäss und stamme aus einer Zeit (Dreissigerjahre), welche mit den heutigen Rahmenbedingungen nicht zu vergleichen sei. Die Tendenz gehe heute in Richtung kontrollierter und massvoller Deregulierung und Liberalisierung. Diesen Bestrebungen liege die Erkenntnis zugrunde, dass Monopole im gravierendem Ausmass gegen die Handels- und Gewerbefreiheit verstiesse. Das Argument "Vermeidung der Spielsucht" sei schwierig nachzuvollziehen, angesichts der Tatsache, dass neu staatlich konzessionierte Spielbanken und Casinos eingeführt werden sollen und im übrigen die ILL selbst durch immer neue Produkte Volumenausweitungen anstrebe. Das Monopol habe ausgedient, es sei ineffizient und innovationsfeindlich; dies gerade unter Berücksichtigung der Erfahrungen in Holland, wo seit 7 Jahren eine alternative Lotterie bestehe, die den Lotteriemarkt belebt und auch die Umsätze der Staatslotterie nicht beeinträchtigt, sondern eher gefördert habe. Es könne auch nicht gesagt werden, der Lotteriemarkt sei nicht erweiterbar, angesichts der Tatsache, dass sich die Lottereeinsätze der ILL kontinuierlich gesteigert hätten, in den letzten zehn Jahren um gut zwei Drittel, im letzten Jahr (1999) von Fr. 172.-- auf Fr. 192.-- pro Kopf in der Schweiz. Die Angst um den

Abfluss staatlicher Lotteriegelder und zunehmende Konkurrenz sei unbegründet, im Gegenteil würde die Zulassung einer Umweltlotterie den Lotteriemarkt beleben, so dass alle von der Umsatzsteigerung profitieren könnten.

Es müsste anderen Organisationen, im besonderen der Lotterie Umwelt & Entwicklung, ebenfalls die Möglichkeit gegeben werden, finanzielle Mittel für Umwelt- und Entwicklungsprojekte zu beschaffen. Fragwürdig erscheine, mit welchem Recht der Staat darüber bestimmen solle, welchen gemeinnützigen Institutionen die Erträge aus der Lotterie zugute kommen.

Es wird geltend gemacht, dass im laufenden Jahr im Kanton Zürich der Lotterie Umwelt und Entwicklung eine Bewilligung erteilt worden und im Kanton Aargau einer neuen Bestimmung in der Kantonsverfassung zugestimmt worden sei, wonach zukünftig auch nichtstaatliche Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken zugelassen werden können.

Die SP unterbreitet ein Modell, gemäss dem das staatliche Monopol beibehalten, jedoch ein erweiterter Kreis an gemeinnützigen Institutionen in die Verteilung der Mittel miteinbezogen würde. Beispielsweise könnte den ZEWO-zertifizierten gemeinnützigen Institutionen das Recht auf einen bestimmten Teil des Ertrages eingeräumt werden, wobei sich der Anteil nach dem Jahressammelergebnis bemessen würde. Damit wären gemeinnützige Organisationen nicht mehr ausgeschlossen und die Verteilung der Lotteriegelder demokratisiert.

Stellungnahme des Regierungsrates

a) Staatliche Monopole machen auch heute noch Sinn, wenn die Massnahme im öffentlichen Interesse liegt und als verhältnismässig erscheint. Die Erträge aus dem Lotteriefonds dienen in erheblichem Masse zur Finanzierung von wohltätigen, gemeinnützigen und kulturellen Tätigkeiten in unserem Kanton, die ohne diese Unterstützung nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich wären. Eine Preisgabe des Monopols ergäbe eine starke Einnahmenverringerung für den kantonalen Lotteriefonds; Leidtragende würde die Baselbieter Bevölkerung, die heute in vielfältiger Weise von den Ausschüttungen des Lotteriefonds profitiert.

b) Weiter ist zu beachten, dass neu die Spielcasinos hinzukommen werden, so dass ein Teil dessen, was in den Casinos und Kursälen verspielt wird, den Lotterien fehlen wird. Eine Marktöffnung bringt Gewinneinbussen mit sich, so dass danach im Kanton weniger Mittel zur Verfügung stehen.

c) Dem Vorschlag der SP ist entgegenzuhalten, dass die Vergabe-Praxis im Kanton Basel-Landschaft absolut transparent ist. Die gemeinnützigen Institutionen erhalten bereits heute

Beiträge zur Unterstützung ihrer Aktivitäten. Die Verteilung der Mittel erfolgt aber nicht schematisch gemäss Jahresumsätzen, sondern nach Massgabe des im Gesuch dokumentierten Bedarfs. Es ist nicht ersichtlich, dass eine schematische Verteilung gerechter wäre als die heutige, flexible Lösung. Im übrigen sind längst nicht alle gemeinnützigen Organisationen, zumal solche eher lokalen Charakters, ZEWO-Mitglieder.

d) In Bezug auf die erwähnten neuen Entwicklungen in den Kantonen Zürich und Aargau ist festzuhalten, dass noch keine praktischen Erfahrungen damit bestehen; ob sich diese Modelle bewähren werden, ist noch nicht absehbar. Für den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft bilden diese Modelle keine gleichwertige Alternative zum Monopol, da sie zu einer Reduktion der staatlichen Erträge aus dem Lotteriewesen führen. Die Mittel des Lotteriefonds werden aber zu einem wesentlichen Teil für die Unterstützung von wohltätigen, gemeinnützigen und kulturellen Projekten und Aktivitäten im Kanton selbst benötigt; sie müssen ungeschmälert erhalten bleiben.

VII. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat gemäss beiliegendem Entwurf eines Landratsbeschlusses zu beschliessen.

Liestal, 24. Oktober 2000

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:

Koellreuter

Der Landschreiber:

Mundschin

Beilage Entwurf Landratsbeschluss