



Vorlage an den Landrat

Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten

Vom 27. September 2005

Inhaltsverzeichnis:

Zusammenfassung	2
I. Grundlagen	3
II. Neue interkantonale Vereinbarung (Konkordat)	5
III. Auswirkungen der neuen Interkantonalen Vereinbarung	6
IV. Bei Ablehnung des vorgeschlagenen Konkordates: Fortsetzung der Revisionsarbeiten zum eidg. Lotteriegesetz	9
V. Zusammenfassung: Übersicht heutige Regelung, Auswirkungen des neuen Konkordates und Auswirkungen eines neuen revidierten eidg. Lotteriegesetzes	10
VI. Finanzielle Auswirkungen	10
VII. Fazit	12
VIII. Vernehmlassungsverfahren	13
IX. Verfahren	14
X. Antrag	15

Zusammenfassung

Gegenstand dieser Vorlage ist eine Interkantonale Vereinbarung (Konkordat), mittels dem die kantonalen Kompetenzen zur Bewilligung von Grosslotterien (SWISSLOS) und das heute bestehende Lotteriemonopol der Kantone beibehalten werden sollen.

Eine Neuregelung drängt sich unter anderem auf, da das eidg. Lotteriegelgesetz¹, welches diesen Bereich heute regelt, revidiert wird und eine Vorlage ausgearbeitet wurde (Revision des Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten). Neu soll die Zuständigkeit zur Bewilligungserteilung an den Bund übergehen. Im Vernehmlassungsverfahren war die Vorlage sehr umstritten und wurde von den Kantonen klar abgelehnt (vgl. www.ofj.admin.ch/themen/lotterie/lg-rev/intro-d.htm). Im Rahmen dieser Vorlage sah der Bund vor, die heute kantonalen Zuständigkeiten im Bereich des Lotteriewesens weitgehend an sich zu ziehen; damit würde auch das heutige Lotteriemonopol (Bewilligungen für Grosslotterien werden heute nur den der SWISSLOS angeschlossenen Organisationen erteilt), welches das Bundesgericht unlängst gestützt hatte, mit grosser Wahrscheinlichkeit fallen. Diese Vorschläge sind unter anderem vor dem Hintergrund eines heftigen Kampfes um Marktanteile zwischen den Casinos (privatwirtschaftliche Unternehmen) und den übrigen Bereichen von Glücks- und Unterhaltungsspielen (Monopol der Kantone und durch sie bewirtschaftet) zu sehen; insbesondere ist die rechtliche Beurteilung neuer, elektronischer Verkaufsformen von Lotterien "losen" und deren Abgrenzung gegenüber den Geldspielautomaten noch hängig, und je nach Ausgang geht es um viel Geld für die eine oder andere Seite.

Um diese Kompetenzen nicht an den Bund zu verlieren, haben die Kantone entschieden, die Sache selbst an die Hand zu nehmen und eine eigene Regelung auf Konkordatsstufe zu treffen. Diese soll das bestehende Konkordat² ergänzen und vor allem die Zuständigkeit der Kantone festschreiben sowie entsprechende Strukturen einführen. Die Kantone haben dem Bundesrat vorgeschlagen, die Revision des eidg. Lotteriegelgesetzes zu sistieren und dieses - nach Abschluss des ergänzenden Konkordats - auf die übrigen Punkte zu beschränken. Der Bund hat sich damit einverstanden erklärt und die Revision des eidg. Lotteriegelgesetzes im Hinblick auf die Variante mit dem Konkordat einstweilen sistiert.

Mit dem vorliegenden Konkordat konnte eine gute Lösung gefunden werden, welche insbesondere den Anliegen der Kantone Rechnung trägt, auch weiterhin für die Bewilligung und die Verteilung der Erträge aus den Grosslotterien zuständig zu sein. Voraussetzung für das Zustandekommen des Konkordates ist, dass alle Kantone beitreten. Es muss allerdings klar festgehalten werden, dass es keine Wahl zwischen dem heutigen Zustand, einem neuen Bundesgesetz oder dem vorgeschlagenen Konkordat gibt: wenn das vorgeschlagene Konkordat nicht zustandekommt, wird der Bund seine Revision weiterverfolgen und die Zuständigkeiten an sich ziehen. Der heutige Zustand wird daher so oder so nicht erhalten bleiben.

¹ Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (SR 935.51)

² Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937; SGS 543.3.

In der vorliegenden interkantonalen Vereinbarung ist neu eine *zentrale* Bewilligungsinstanz der *Kantone* anstelle der bisherigen Zuständigkeiten der einzelnen Kantone vorgesehen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Zuständigkeit bei den Kantonen verbleibt. Weitgehend wegfallen resp. massiv verringern werden sich in Zukunft allerdings – sowohl bei der Konkordatslösung als auch mit einem neuen eidg. Lotteriesgesetz - die heute erhobenen kantonalen Bewilligungsgebühren, da in beiden Varianten nur noch kostendeckende Gebühren vorgesehen sind. Die heute erhobenen Bewilligungsgebühren entsprechen den rechtlichen Anforderungen an eine Gebühr nicht, sie kommen aufgrund ihrer Bemessung (Prozentanteil der Spielsumme) und ihrer Höhe eher einer Steuer gleich.

Aufgrund dieser Erwägungen und der drohenden Neugestaltung des Lotteriewesens auf Bundesebene unterstützt der Regierungsrat die vorgeschlagene Vereinbarung. Mit dem Konkordat können die kantonalen Kompetenzen beibehalten werden. Somit verbliebe auch der Entscheid, wem und für welche "Produkte" eine Bewilligung zu erteilen sei (Lotteriemonopol oder Marktöffnung; neue Vertriebswege), bei den Kantonen. Ohne Konkordat besteht eine erhebliche Wahrscheinlichkeit, dass der Bund diese Kompetenzen, wie bereits jene im Bereich der Spielcasinos, an sich ziehen wird (die Bewilligungen für Spielcasinos werden seit der Revision des Spielbankengesetzes vom 1. April 2000 durch den Bundesrat erteilt). Mit der Zuständigkeit zur Bewilligungserteilung verbunden ist die Entscheidung über die Bewilligungsvergabe und Handhabung des Lotteriewesens. Daher besteht ein grosses Interesse der Kantone, diesen Bereich weiterhin in ihrer Zuständigkeit wahrnehmen zu können.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf dem Bericht der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz vom 7. Januar 2005.

I. Grundlagen

1.1. Definitionen

Lotterien sind eine Unterart von Glücksspielen und zeichnen sich durch das besondere Merkmal der Planmässigkeit seitens des Lotterieveranstalters aus, der so das Spielrisiko für sich ausschliesst. Gegen einen Einsatz wird ein Gewinn in Aussicht gestellt, der planmässig durch Ziehung von Losen oder Nummern oder durch ein ähnliches auf Zufall gestelltes Mittel entschieden wird. Die Lotterie unterscheidet sich von der Spielbank (z.B. Roulette) vor allem durch das Kriterium der Planmässigkeit. **Grosslotterien** sind entsprechend der Nomenklatur unseres Konkordats Lotterien mit Lotterieplansummen von über 50 Rp. pro Kopf der Bevölkerung, in jener des Westschweizer Konkordats solche mit einer Plansumme von mehr als Fr. 100'000.--. Als **Plansumme** wird die Anzahl ausgegebener (nicht: verkaufter) Lose, multipliziert mit deren Kaufpreis, bezeichnet.

Lotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden, deren Gewinne nicht in Geldbeträgen bestehen und bei denen die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen (die Lose also nur am Anlass selbst verkauft werden dürfen), werden als **Tombola** bezeichnet. Diese Lotterien unterstehen ausschliesslich dem kantonalen Recht und sind nicht Gegenstand des Konkordats. Die

IKV Lotterien ist die bereits erwähnte, bestehende Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (SGS 543.3); als **neue IKV** wird die neue "Interkantonale Vereinbarung (Konkordat) über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten" bezeichnet, welche Gegenstand dieser Vorlage ist.

1.2. Zuständigkeiten und rechtliche Grundlagen im Bereich Lotteriewesen

Zuständigkeit	Gesetzliche Regelung	Inhalt
Bund	Art. 106 BV	Grundsatz: Gesetzgebung im Lotteriewesen beim Bund.
Bund	Art. 1 Lotteriesgesetz (LG)	Verbot von Lotterien.
Bund	Art. 3 Lotteriesgesetz	Ausnahme von Art. 1 des LG: Lotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken sind zulässig, wenn die Kantone dies so vorsehen.
Kanton	Interkantonale Vereinbarung (Konkordat) betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (SGS 543.3). Umsetzung von Art. 3 LG.	Zusammenschluss der Kantone zur Interkantonalen Landeslotterie, Regelung der Lotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken. Bewilligungen für (Gross)lotterien werden nur für die von der ILL ausgegebenen Lotterien (SWISSLOS) erteilt. Jeder Kanton erteilt die Bewilligung. Der Reinertrag wird im Verhältnis zur Wohnbevölkerung unter die Kantone verteilt. Bewilligungsgebühr von 1% der Plansumme.
Kanton	Kantonale Verordnung über den Lotteriefonds (SGS 543.12).	Bestimmt die Kriterien, wie die Mittel aus dem Lotteriefonds verteilt werden.
Kanton	Verordnung zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (SGS 543.1) Verordnung über Verlosungen, Glücks- und Unterhaltungsspiele sowie gewerbsmässige Wetten (SGS 543.11)	Diese beiden Verordnungen regeln die Tombolas und ähnliche Spiele, welche dem kantonalen Recht unterstehen.

Gemäss Art. 106 Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung über Glücksspiele und Lotterien Sache des Bundes. Der Bund hat das Glücksspiel und Lotteriewesen im Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (nachfolgend: Lotteriesgesetz, LG) sowie im Bundesgesetz vom 5. Oktober 1929 über die Spielbanken, neu seit 1. April 2000 Bundesgesetz über Spielbanken und Glücksspiele (Spielbankengesetz; SBG), geregelt.

Art. 1 des Lotteriesgesetzes sieht ein grundsätzliches Verbot für Lotterien vor. 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. Deren Zulassung haben die Kantone mit der heute bestehenden Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien festgelegt³, welche im übrigen bestimmt, dass Bewilligungen nur den der SWISSLOS angeschlossenen Organisationen erteilt werden (Lotteriemonopol). Das Lotteriesgesetz verlangt, dass alle Kantone, in welchen eine Lotterie durchgeführt wird, eine entsprechende Bewilligung erteilen. Die deutschsprachigen Kan-

³ Die Zulassung von Lotterien zu gemeinnützigem Zweck wird geregelt in der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (s. FN 2) und der kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (SGS 543.1, SGS 25.833), § 2.

tone und der Kanton Tessin haben am 26. Mai 1937 die interkantonale Vereinbarung (IKV) betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (nachfolgend "IKV Lotterien") abgeschlossen. Mit dieser Vereinbarung verpflichteten sich die Kantone, nur der Interkantonalen Landeslotterie (heute SWISSLOS) für die von ihr durchgeführten Lotterien die Bewilligung zu erteilen. Der Reinertrag aus diesen Lotterien fliesst im Verhältnis zur Wohnbevölkerung sowie teilweise aufgrund der in den einzelnen Kantonen erzielten Umsätze, in die Lotterie- bzw. Sport-Toto-Fonds der Kantone. Aus diesem Fonds (Lotteriefonds) werden Beiträge für wohltätige und gemeinnützige Zwecke in jedem einzelnen Kanton zugesprochen.

1.3. Revision des eidg. Lotteriegesetzes von 1923

Nach Inkrafttreten des neuen Spielbankengesetzes am 1. April 2000 entschied der Bundesrat, dass auch das Lotteriegesetz einer Totalrevision unterzogen werden sollte. Das Vernehmlassungsergebnis war sehr kontrovers.

Die Revisionsbedürftigkeit des 80-jährigen Lotteriegesetzes wurde allseits anerkannt. Mit der Revision des Lotteriegesetzes sollen korrekt und transparent durchgeführte Lotterien und Wetten gewährleistet und die Gesellschaft vor schädlichen Auswirkungen der Spiele geschützt werden. Die Reinerträge aus den Spielen sollen weiterhin gemeinnützigen und wohltätigen Vorhaben zugute kommen und durch die Kantone verteilt werden. Umstritten ist jedoch das Lotteriemonopol: Einerseits verlangen die Kantone die Beibehaltung ihres Lotteriemonopols und des status quo, andererseits wird von Spitzenverbänden (Arbeitgeberverband, economiesuisse, Gewerkschaftsbund), Hilfswerken und Umweltschutzorganisationen sowie der Spielbanken- und Geldspielautomatenbranche eine Marktöffnung im Lotteriebereich verlangt. Sie kritisierten an der Revisionsvorlage, dass das Lotteriemonopol zementiert werde und damit einseitig die Kantone und die zwei von ihnen beherrschten Lotteriegesellschaften begünstigt würden. Im weiteren kritisierten die Kantone die vorgesehene weitgehende Kompetenzverlagerung an den Bund, für welche aus ihrer Sicht kein Anlass besteht.

Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens beschloss die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (bestehend aus Regierungsvertretungen der Kantone) dem Bundesrat vorzuschlagen, dass die Kantone selbst eine Regelung untereinander treffen würden und die bestehenden Mängel im Lotteriewesen mit einer neuen interkantonalen Vereinbarung (neue IKV) beheben würden. Im Gegenzug sollte der Bund die Gesetzesrevision aussetzen. Am 19. Mai 2004 schliesslich ging der Bundesrat auf den Vorschlag ein und stellte bis auf weiteres die Revisionsarbeiten am Lotteriegesetz ein.

II. Neue interkantonale Vereinbarung (Konkordat)

Mit der neuen Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (nachfolgend als "**neue IKV**" bezeichnet) sollen die hauptsächlichen Mängel beim Status quo im

Lotteriewesen auf freiwilliger Basis (mittels Konkordat) behoben werden. Konkret werden folgende Verbesserungen anvisiert:

- a) Die Bewilligungsverfahren für die Durchführung von Lotterien und Wetten, die regional oder gesamtschweizerisch durchgeführt werden, sind bei einer Instanz zu konzentrieren. Die Aufgabe ist entweder einer bereits bestehenden kantonalen Verwaltungseinheit oder einer neu zu schaffenden interkantonalen Stelle zu übertragen.
- b) Die Aufsicht über Unternehmen, die regionale oder gesamtschweizerische Lotterien durchführen, ist von derselben Stelle oder Verwaltungseinheit, die auch die Bewilligungen erteilt, durchzuführen.
- c) Die Bewilligungs- und Aufsichtsstelle ist so zu organisieren, dass sie über das nötige fachliche und juristische Know how verfügt, um ihre Aufgabe rasch, zeitgerecht und fachlich einwandfrei zu erfüllen.
- d) Für die Bewilligungsverfahren und allfällige Verfahren im Zusammenhang mit der Ausübung der Aufsicht sind Verfahrensabläufe vorzusehen, die den Unternehmen und Dritten einen angemessenen Rechtsschutz ermöglichen.
- e) Bei der Erfüllung kantonalen Aufgaben im Lotteriebereich ist vermehrte Transparenz und Gewaltenteilung zu schaffen. Basis für diese Neuregelung sollen die entsprechenden, weitgehend unbestrittenen Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfes sein.
- f) Es sind ergänzende Massnahmen zur Suchtbekämpfung und Prävention vorzusehen.

III. Auswirkungen der neuen Interkantonalen Vereinbarung

1. Eine zentrale Bewilligungsinstanz für alle Kantone (Art. 5 und 14 der neuen IKV)

Vorgesehen ist eine neu zu schaffende Bewilligungsinstanz. Diese soll stellvertretend anstelle der bisher einzeln zuständigen Kantone tätig sein. Das heute gültige Lotteriegesetz sieht vor, dass eine Lotterie, die in mehreren Kantonen durchgeführt werden soll, einer Bewilligung aller betroffener Kantone bedarf. In der Praxis hat dies dazu geführt, dass ein Kanton - in unserem Konkordat meist der Sitzkanton der ILL (Interkantonale Landeslotterie, SWISSLOS), also früher Zürich und heute Basel-Stadt - die Federführung übernommen hat und die Lotteriegesuche stellvertretend für die anderen Kantone prüft und die Ausgabebewilligung erteilt⁴. Die anderen Kantone bewilligen gestützt auf diese Ausgabebewilligung die Durchführung in ihren Kantonsgebieten. Mit einer zentralen Instanz wird unter anderem auch die heute in vielen Kantonen ungenügende Gewaltentrennung zwischen Bewilligungsbehörde, Verteilinstanz und Vertretung in den Lotterie- und Wettunternehmen beseitigt. Die Rolle des politischen Führungsorgans soll einer gesamtschweizerischen Direktorenkonferenz auferlegt werden, zweckmässigerweise der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz. Ihr stehen die wesentlichen Entscheidungsbefugnisse zu wie Wahlkompetenzen und Genehmigung von Reglementen, Voranschlag und Rechnung.

⁴ Heute durch den Kanton Basel-Stadt, Sitz der SWISSLOS.

2. Vetorecht der einzelnen Kantone gegen eine Bewilligungserteilung (Entscheid über die "Durchführungsbewilligung", Art. 15 neue IKV)

Die kantonalen Interessen können derart gewichtig sein, dass den Kantonen eine Möglichkeit zugestanden werden soll, den bestehenden kantonalen Unterschieden im Geldspielbereich Rechnung tragen zu können. Kantone beispielsweise, in denen (Geschicklichkeits-) Geldspielautomaten verboten sind, könnten sich veranlasst sehen, die Einführung von elektronischen Lotterien nicht zuzulassen, wenn deren Erscheinung und Bedienung den Geldspielautomaten zu ähnlich sind. Vor Eröffnung der Bewilligung an die Gesuchsteller haben deshalb die einzelnen Kantone zu erklären, ob die geplante Lotterie oder Wette auf ihrem Gebiet gespielt werden darf oder nicht. Die Bewilligungsbehörde teilt sodann der Lotteriegesellschaft in der Zulassungsverfügung mit, in welchen Kantonen die Lotterie durchgeführt werden darf.

Jeder Kanton entscheidet somit selbständig über die sog. Durchführungsbewilligung für sein Kantonsgebiet und kann Lotterien zulassen oder verweigern. Dieser Entscheid beschränkt sich grundsätzlich auf die Zustimmung oder Ablehnung der Lotterie für ihr Kantonsgebiet.

3. Beibehaltung des heutigen Lotteriemonopols

Mit einer zentralen Bewilligungsinstanz der Kantone wird das heute bestehende Lotteriemonopol beibehalten, da sich die Kantone für die Beibehaltung des status quo (Bewilligungserteilung nur an die der SWISSLOS angeschlossenen Organisationen) aussprechen.

Verschiedentlich wird eine Abschaffung des heutigen staatlichen Lotteriemonopols (seitens SP und Grüne Partei sowie Umwelt- und Entwicklungsorganisationen) und eine Öffnung des Lotteriemarktes für Organisationen aus Natur- und Umweltschutz verlangt. Auch diese sollten sich am Lotteriemarkt beteiligen können. Die Interkantonale Vereinbarung stellt das staatliche Lotteriemonopol als solches jedoch nicht grundsätzlich zur Diskussion, sondern geht gerade von einer Fortsetzung des Lotteriemonopols der Kantone aus.

4. Verteilung der Erträge wie bis anhin durch die kantonalen Lotteriefonds (Art. 24 neue IKV)

Der Ertrag aus den Grosslotterien soll wie bis anhin an die Kantone fließen und durch die kantonalen Lotteriefonds wohltätigen und gemeinnützigen Organisationen zukommen.

Die Kantone werden dafür besorgt sein müssen, dass die Verwendung der Mittel transparent und nach einheitlichen Kriterien erfolgt. Diesbezüglich bedarf es je nach Kanton der Anpassung der kantonalen gesetzlichen Bestimmungen. In unserem Kanton ist die Verteilung der Mittel durch den Lotteriefonds in der Verordnung über den Lotteriefonds⁵ geregelt. Die Grundsätze für die Verwendung von Lotteriefondsgeldern sind im § 2 der Verordnung geregelt. Zudem werden die bewilligten Beiträge jährlich publiziert (www.bl.ch - Lotteriefonds), was eine höchstmögliche Transparenz ga-

⁵ Kantonale Verordnung über den Lotteriefonds, SGS 543.12, GS 35.0417 vom 14.12.2004

rantiert. Diese Verordnung entspricht nach heutiger Einschätzung den Vorgaben gemäss der neuen IKV, so dass keine Änderungen aufgrund des Beitritts zur neuen IKV erfolgen müssten. Auch unter der neuen IKV dürfen die Mittel ausschliesslich für wohltätige und gemeinnützige Zwecke ausgerichtet werden.

5. Wegfall resp. Reduktion der heute kantonal erhobenen Bewilligungsgebühren (Art. 21 und 22 neue IKV)

Die Kantone erheben heute für die Bewilligung von Lotterien "Gebühren", die zum Teil bis zu sechs Prozent der Plansumme ausmachen können. Abgaben in einer solchen Höhe entfernen sich vom Kostendeckungsprinzip, das für die Ausgestaltung von Gebühren massgeblich ist, und erhalten so den Charakter von Steuern. Die Vereinbarung sieht deshalb sowohl für die Kommission als auch für die Kantone nur noch die Erhebung von *kostendeckenden* Gebühren vor. Das hat zur Folge, dass die Kantone zwar nicht mehr wie bisher entsprechende Mittelzuflüsse in die Staatskasse geniessen; weil aber diese Ausgaben für die Lotterieveranstalter wegfallen und die neue zentrale Struktur der Bewilligungsbehörde nur einen Bruchteil der bisherigen Kosten verursachen wird, darf davon ausgegangen werden, dass der Reinertrag der Lotterien entsprechend höher ausfällt und damit die den Kantonen zuhanden der Lotteriefonds zukommenden Beiträge ebenfalls.

6. Bekämpfung der Spielsucht (Art. 17, 18 neue IKV)

Mit der neuen Vereinbarung soll die Bewilligungsinstanz ausdrücklich dazu verpflichtet werden, vor der Erteilung einer Bewilligung das Suchtpotenzial eines Lotteriespiels abzuklären und nötigenfalls mit Bedingungen und Auflagen übermässigem Spielen vorzubeugen. In Betracht fallen beispielsweise Einschränkungen hinsichtlich Zugangs- und Einsatzmöglichkeiten sowie die künstliche Verlangsamung des elektronischen Ablaufs eines Lotteriespiels. Bei der Prüfung eines allfälligen Suchtpotenzials hat die Bewilligungsbehörde auch dem Jugendschutz angemessene Rechnung zu tragen, etwa durch Festlegen einer Alterslimite für den Zugang zu den Lotterien.

Um geeignete Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Spielsucht treffen zu können, sollen die Lotteriegesellschaften die nötigen finanziellen Mittel bereitstellen. Die Kantone sind im Bereich der medizinischen Prävention bereits heute tätig und verfügen über fachspezifisches Wissen und bestehende Strukturen. Zweckmässigerweise sollen deshalb die Lotteriegesellschaften verpflichtet werden, die Gelder zur Suchtbekämpfung und Prävention direkt den Kantonen zur Verfügung zu stellen, indem sie ihnen eine feste Abgabe aus den Spielerträgen abliefern. Um die Mittel bei Bedarf schwerpunktmässig und kantonsübergreifend einsetzen zu können, können die Kantone zusammenarbeiten. Die Vereinbarung erlaubt es den Kantonen insbesondere auch, Konzepte und Kampagnen der Lotteriegesellschaften zu unterstützen oder diese mit der Durchführung zu beauftragen. Welche Variante aus kantonalen und interkantonalen Bemühungen zielführend sein wird, muss sich in der Praxis zeigen.

7. Verfahrensrecht und Rechtspflege (Art. 23 neue IKV)

Das Verfahren, in welchem der Entscheid über die Durchführbarkeit einer Lotterie oder Wette in einem Kanton zustande kommt, richtet sich nach dem entsprechenden kantonalen Recht, da es kein allgemeines interkantonales Verfahrensrecht gibt. Für die inhaltlichen Belange (materielles Recht) ist die interkantonale Vereinbarung und das Bundesrecht massgeblich.

Es ist im Konkordat vorgesehen, eine richterliche Behörde einzusetzen, die als interkantonale Behörde über Beschwerden gegen Entscheide interkantonomer Organe befindet (noch nicht in Kraft, gemäss Planung nicht vor 2006). Im Rahmen der Justizreform – die allerdings ebenfalls noch nicht in Kraft ist – sieht Art. 191b Abs. 2 BV vor, dass die Kantone für die Beurteilung von öffentlichrechtlichen Streitigkeiten gemeinsame richterliche Behörden einsetzen können.

8. Zustandekommen der neuen IKV und Auswirkungen auf die bestehende Interkantonale Vereinbarung

Grundsätzlich kann eine neue Vereinbarung zwischen den Kantonen (Interkantonale Vereinbarung, Konkordat) frühere abgeschlossene interkantonale Vereinbarungen verdrängen (derogieren). Die neue IKV kommt nur zustande, wenn ihr sämtliche Kantone zustimmen, somit auch die Kantone, die an der alten Übereinkunft beteiligt sind. Die neue IKV soll aber neben die alte IKV treten und diese ergänzen, nicht ersetzen. Sobald und solange die neue IKV in Kraft ist, werden die ihr widersprechenden Bestimmungen der (alten) IKV Lotterien in der Anwendung ausgesetzt. Dies betrifft zur Zeit die Artikel 6 und 7 der Interkantonalen Vereinbarung⁶. Diese wären bei Inkrafttreten der neuen IKV zu sistieren.

IV. Bei Ablehnung des vorgeschlagenen Konkordates: Fortsetzung der Revisionsarbeiten zum eidg. Lotteriegesetz

Kommt das Konkordat nicht zustande, so würde die Revision des eidg. Lotteriegesetzes weiterverfolgt. Der Bund wird versuchen, die Kompetenz zur Bewilligungserteilung an sich zu ziehen. Damit würde auch der Bund bestimmen, welchen Lotteriegesellschaften eine Bewilligung zu erteilen

⁶ Artikel 6

¹ Für die Ausgabe- und Durchführungsbewilligung im Sinne von Artikel 2 lit. a, die Überwachung der Durchführung, des Losverkaufes, der Ziehung und die Prüfung der Abrechnung sowie für die Durchführungsbewilligungen im Sinne von Artikel 2 lit. b wird vom Ausgabekanton eine Gebühr in der Höhe von 1% der Plansumme erhoben, die im gleichen Verhältnis wie der Reinertrag unter die Kantone verteilt wird.

² Für die Beiziehung von Urkundspersonen und Polizei zur Ziehung hat das Lotterieunternehmen selbst aufzukommen; dafür erhobene Gebühren fallen dem Gemeinwesen (Kantone oder Gemeinde) zu, welches das betreffende Personal stellt.

Artikel 7

¹ Die Kantone verpflichten sich, ihren Anteil am Reinertrag der Lotterien ausschliesslich gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken zuzuwenden; die Verwendung für sportliche Zwecke gilt als gemeinnützig. Mittel aus der Pferdewette dürfen nur für sportliche Zwecke verwendet werden.

² Der Entscheid darüber, welchem Zweck der Anteil des Kantons zugewendet werden soll, steht der zuständigen Behörde des betreffenden Kantons zu. Der Anteil darf aber auf keinen Fall zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen verwendet werden.

len wäre und welche "Lotterienprodukte" bewilligt bzw. verweigert werden sollen. Daraus könnte einerseits eine Marköffnung entstehen, so dass das heute bestehende Lotteriemonopol fallen würde. Dies hätte zur Folge, dass den kantonalen Lotteriefonds weniger Mittel zur Verteilung an wohltätige Organisationen zur Verfügung stehen würden. Andererseits könnte der Bund bestimmte Lotterienprodukte oder –vertriebswege unterbinden, was erhebliche (negative) Auswirkungen auf die Umsätze und damit auf die den Lotteriefonds zur Verfügung stehenden Mittel haben kann. Allerdings kann aufgrund der kontroversen Vernehmlassungsergebnisse zum heutigen Zeitpunkt nicht gesagt werden, in welche Richtung die Revision des eidg. Lotteriesgesetzes zielen würde.

V. Zusammenfassung: Übersicht heutige Regelung, Auswirkungen des neuen Konkordates und Auswirkungen eines neuen revidierten eidg. Lotteriesgesetzes

	heute	mit dem neuen Konkordat	gem. Revisionsvorlage zum eidg. Lotteriesgesetz
Zuständigkeit für die Erteilung der Bewilligung von Grosslotterien	Kantone Das Gesuch wird geprüft und bewilligt am Sitz der Swisslos (Basel). Zustellung der Verfügung über die Bewilligung an die anderen Kantone. Diese erteilen die Bewilligung. Diese Praxis läuft auf eine "fast" zentrale Bewilligungserteilung hinaus.	Kantone Eine zentrale Bewilligungsinstanz erteilt die Bewilligung für die Kantone (Zulassungsverfügung). Die Kantone entscheiden innert 30 Tagen, ob sie die Durchführung auf ihrem Kantonsgebiet bewilligen ("Vetorecht").	Zuständigkeit einer zentralen Bewilligungsbehörde, entweder der Kantone oder des Bundes (2 Varianten in der Revisionsvorlage)
Entscheid über die Durchführungsbewilligung im Kantonsgebiet nachdem die generelle Bewilligung für eine Lotterie erteilt worden ist.	-----	Kantone. Die neue IKV sieht diese Durchführungsbewilligung zusätzlich zur allg. Bewilligung vor. Damit können die Kantone Lotterien für ihr Gebiet einschränken, wenn sie dies wollen.	-----
Bewilligungsgebühr geht an	jeden einzelnen Kanton, 1% der Plansumme, Charakter einer Steuer.	zentrale Bewilligungsinstanz u. Kantone. Gebühr viel geringer, da nur noch kostendeckende Gebühren.	zentrale Bewilligungsinstanz. Entweder der Kantone oder des Bundes (2 Varianten in der Vorlage). Kostendeckende Gebühren.
Ertrag aus Grosslotterie fließt	in den kant. Lotteriefonds, gem. Verteilschlüssel	bleibt gleich wie heute	bleibt gleich wie heute
Zuständig für Verteilung des Ertrages aus Grosslotterien	Kantone, mittels Lotteriefonds	bleibt gleich wie heute	bleibt gleich wie heute

VI. Finanzielle Auswirkungen

Die heute erhobene Bewilligungsgebühr für die Durchführung von Grosslotterien von derzeit 1% der Plansumme wird wegfallen (jährlich rund Fr. 500'000 bis 600'000.--), da die Bewilligung neu einerseits zentral erteilt wird und andererseits aus rechtlichen Gründen nur noch kostendeckende Ge-

bühren vorgesehen sind, welche sich nach dem effektiven Aufwand für die Bewilligungserteilung bemessen und nicht nach der Plansumme. Die heutigen Bewilligungsgebühren entsprechen nicht den rechtlichen Anforderungen an eine Gebühr (deren Höhe muss im Verhältnis zum Aufwand stehen), sondern haben eher den Charakter einer Steuer. Dass diese Gebühr bisher nie angefochten wurde liegt lediglich daran, dass die Lotterieurorganisation (Interkantonale Landeslotterie) eine von den Kantonen getragene Organisation ist; wäre dieses Monopol gelockert und andere, private Organisationen in die Lage gekommen, Grosslotterien zu organisieren, wären diese Angaben längst rechtsmittelmässig überprüft worden und es ist mehr als zweifelhaft, ob sie geschützt worden wären.

Der Ertrag für die Bewilligungsgebühr fliesst heute in die Staatsrechnung und wird dem Konto 2400.431.50.200 bei der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion gutgeschrieben (Fr. 585'000.-- gemäss Budget 2005). Dieser Ertrag wird in Zukunft (in allen Kantonen) ersatzlos wegfallen. Eine Kompensation durch Einsparungen in anderen Bereichen wurde geprüft. Aufgrund der Umsetzung der GAP Massnahmen und der bereits beschlossenen Einsparungen sind weitere Einsparungen beim Aufwand nicht möglich und neue Erträge nicht erschliessbar. Immerhin fliesst dieser "Verlust" indirekt – über eine Steigerung des Reingewinns – wenigstens wieder an die kantonalen Lotteriefonds. Somit werden diese Mittel in anderer Form - zwar nicht der Staatskasse, da der Lotteriefonds separat von der Staatsrechnung geführt wird und dessen Mittel zweckgebunden sind - aber dennoch der Öffentlichkeit für wohltätige und gemeinnützige Projekte zugute kommen.

Für den Aufwand, der bei der Lotterie- und Wettkommission für die zentrale Erteilung der Bewilligungen entsteht, haben die Lotterie- und Wettveranstalterinnen aufzukommen. Grundsätzlich werden hierzu kostendeckende Gebühren erhoben (Art. 21 der neuen interkantonalen Vereinbarung). Werden die Kantone für die Lotteriegesellschaften tätig, können sie dafür ebenfalls kostendeckende Gebühren verlangen (Art. 22 der neuen interkantonalen Vereinbarung). Für die Kantone entstehen somit keine neuen Kosten.

Der bisherige Aufwand für die Bewilligungserteilung im Kanton ist als gering zu bezeichnen, da in der Praxis das Gesuch bereits vom Kanton, in dem sich der Sitz der SWISSLOS befindet (Basel-Stadt) geprüft und die Bewilligung erteilt wird. Die übrigen Kantone schliessen sich jeweils diesem Entscheid an und müssen nur noch eine entsprechende, kurze Verfügung erlassen. In Zukunft, mit dem neuen Konkordat, müsste lediglich noch entschieden werden, ob eine Lotterie auf dem eigenen Kantonsgebiet durchgeführt werden darf oder nicht. Für diesen Entscheid entsteht ein noch geringerer Aufwand, der mittels kostendeckender Gebühren abgedeckt werden kann.

Der Ertrag aus den Lotterien, welcher dem Lotteriefonds zu Gute kommt, fliesst auf ein separates Konto (Konto 8114, im Anhang zur Staatsrechnung). Von diesem Konto wird der Sach- und Personalaufwand der Tätigkeit für den Lotteriefonds (Prüfung der Gesuche, Verteilung der Lotteriefondsgelder, Administration und Buchhaltung, rund 140 Stellenprozente) entschädigt (von Konto 8113.309.00 auf Konto 2400.480.00 bei der JPMD). Der Aufwand des Kantons, welcher für den Lotteriefonds entsteht (Personal und Sachaufwand) wird somit vollumfänglich aus diesem abgedeckt. Dies bleibt auch mit der neuen Interkantonalen Vereinbarung gleich.

Gegenüberstellung der finanziellen Auswirkungen des neuen Konkordates

	heute	mit dem neuen Konkordat
Bewilligungsgebühr	Geht an Kanton, Staatsrechnung (Konto 2400.431.50.200). Einnahme für die Staatsrechnung.	Entfällt, resp. wird sehr gering, da zentral und nur einmal erhoben und zudem nach Aufwand für die Gesuchsbearbeitung bemessen wird und nicht mehr wie heute gemäss Plansumme.
Aufwand für die Bearbeitung der Bewilligungsgesuche für die Grosslotterie	durch jeden einzelnen Kanton, Aufwand abgedeckt durch heutige Bewilligungsgebühr.	Aufwand entsteht nur noch 1x, da zentrale Bewilligungsinstanz. Kostendeckende Gebühr kann erhoben werden.
Aufwand für den Entscheid über Durchführungsbewilligung für die Grosslotterie auf dem Kantonsgebiet (Art. 15)	_____	durch jeden einzelnen Kanton, geringer Aufwand, kann durch kostendeckende Gebühren abgedeckt werden (Art. 21/22).
Ertrag aus Grosslotterie fliesst	in den kantonalen Lotteriefonds separate Rubrik in der Staatsrechnung (8114 im Anhang zur Staatsrechnung) gehört nicht zur Staatsrechnung.	bleibt gleich wie heute
Zuständig für Verteilung des Ertrages aus Grosslotterien	Kantonaler Lotteriefonds	bleibt gleich wie heute
Aufwand für Verteilung des Ertrages durch den Lotteriefonds	Personal- und Sachaufwand. Wird durch den Lotteriefonds pauschal entschädigt, daher kein Netto-Aufwand in der Staatsrechnung	bleibt gleich wie heute
Prävention der Spielsucht	keine ausdrücklichen Bestimmungen	Finanzielle Spielsuchtabgabe durch die Lotteriegesellschaften, geht an die Kantone. Zur Finanzierung von Präventions- und Suchtbekämpfungsmassnahmen.

VII. Fazit

Mit der neuen IKV wird sichergestellt, dass die Kantone ihre Zuständigkeit für die Bewilligungserteilung im Lotteriewesen und für die Einnahmen aus den Lotterien und Wetten beibehalten. Mit der Zuständigkeit für die Bewilligungserteilung ist der Entscheid für das Lotteriemonopol der SWISSLOS verbunden. Die Kantone wehren sich gegen eine Marktöffnung, da andernfalls eine Schmälerung der heutigen Erträge aus den Lotterien der SWISSLOS, welche den kantonalen Lotteriefonds zufließen, zu erwarten ist, wenn mehr Anbieter auf den Lotteriemarkt zugelassen würden. Mit der neuen IKV werden die Einnahmen für den Lotteriefonds gemäss den heutigen Erfahrungswerten gesichert und somit sichergestellt, dass diese Mittel auch in Zukunft und in gleicher Höhe für gemeinnützige, wohltätige und sportliche Zwecke zur Verfügung stehen. Die bestehenden Mängel des revisionsbedürftigen Lotteriegesetzes können mit der neuen IKV ebenfalls weitgehend behoben werden; die übrigen Bereiche wird der Bund im Rahmen seiner Revision weiterbearbeiten.

Bei Ablehnung der neuen IKV wird der Bund die Revision des eidg. Lotteriegesetzes wieder aufnehmen. Dabei ist höchst ungewiss, ob die heute kantonale Zuständigkeit zur Bewilligungs- und Ertragsverteilung beibehalten würde oder ob der Bund diese an sich ziehen würde.

Angesichts der Unsicherheit, wie die Gesetzgebung auf Bundesebene im eidg. Lotteriegesetz ausfallen wird, ist die eigenständige Regelung der Kantone auf Konkordatsstufe vorzuziehen. Der Regierungsrat empfiehlt daher, der neuen IKV beizutreten, da sich die heutige Lösung mit der Zuständigkeit der Kantone zur Bewilligungserteilung und mit der Gewinnverteilung durch die kantonalen Lotteriefonds sehr bewährt hat und keine Gründe ersichtlich sind, weshalb diese Praxis aufzugeben wäre.

Wie bereits einleitend festgehalten muss auch an dieser Stelle klar festgehalten werden, dass es keine Option "Weiterführung des status quo" gibt, also keine Wahl zwischen dem heutigen Zustand, einem neuen Bundesgesetz oder dem vorgeschlagenen Konkordat: wenn das vorgeschlagene Konkordat nicht zustandekommt, wird der Bund seine Revision weiterverfolgen und die Zuständigkeiten an sich ziehen. Der heutige Zustand wird daher so oder so nicht erhalten bleiben, und für die Kantone ist die Variante "ergänzendes Konkordat" die vorteilhaftere.

VIII. Vernehmlassungsverfahren

91 Vernehmlassungsteilnehmer (3 Parteien, der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), 85 Gemeinden, 2 Verbände) haben sich positiv zum Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung geäußert. Eine Gemeinde sowie ein Verband hat auf eine Stellungnahme verzichtet resp. steht der Interkantonalen Vereinbarung neutral gegenüber. Ausdrücklich gegen die Interkantonale Vereinbarung hat sich die Grüne Partei ausgesprochen.

Von den Befürwortern wird insbesondere hervorgehoben, dass die Verteilung der Erträge aus dem Lotteriewesen in Form des kantonalen Lotteriefonds sehr begrüßt werde und auch in Zukunft beibehalten werden soll (CVP, VBLG, einzelne Gemeinden, IG BL Sportverbände). Nur so hätten auch kleinere Organisationen eine reelle Chance, Beiträge zu erhalten (einzelne Gemeinden), resp. die Beiträge seien für sie von grosser Bedeutung (IG BL Sportverbände). Die Bestimmungen betreffend Prävention und Bekämpfung der Spielsucht werden ebenso begrüßt (EVP). Auch wenn Monopole an sich grundsätzlich abgelehnt würden, befürworteten einzelne Vernehmlassungsteilnehmer das Monopol im Bereich des Lotteriewesens, da hier schutzwürdige Interessen (Prävention, Spielsucht) eine spezielle Marktordnung rechtfertigen (Handelskammer), resp. auch bei einer Bundeskompetenz nicht mehr Wettbewerb stattfinden, sondern allenfalls der "Kuchen" unter eine bestimmte Anzahl Ausserwählte verteilt würde, ähnlich der Situation bei den Casinos (FDP). Eine Bundeskompetenz wird klar abgelehnt resp. die kantonale Kompetenz befürwortet von der CVP, EVP, FDP, dem VBLG und verschiedenen Gemeinden.

Die Grüne Partei kritisiert die einseitige Darstellung des Lotteriewesens im Sinne des Kantons und wendet sich ausdrücklich gegen das bestehende Lotteriemonopol der Kantone. Nebst dem Kanton sollten auch Non-profit Organisationen an Lotteriegeldern teilhaben können. Erfahrungen aus dem Ausland hätten gezeigt, dass das zu verteilende Geld nicht weniger werde, sondern der Gesamtumfang zunehme. Da die Interkantonale Vereinbarung das Lotteriemonopol der Kantone weiterhin

vorsehe, werde eine Lösung des Bundesgesetzgebers (Revision des Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten) vorgezogen.

Der Regierungsrat begrüsst das positive Vernehmlassungsergebnis. Vereinzelt redaktionelle Anmerkungen zum Text der Vereinbarung (EVP) können nicht berücksichtigt werden, da die Vorlage als multilaterales Verhandlungsergebnis nicht einseitig durch unseren Kanton abgeändert werden kann. Die Anregung einer Gemeinde (Allschwil), die Kostenverrechnung des Kantons für Leistungen an die Fachdirektorenkonferenz oder andere Institutionen der Interkantonalen Vereinbarung auf Basis der Vollkostenrechnung zu erheben, wird entgegengenommen und soll zu gegebener Zeit berücksichtigt werden. In Bezug auf die grundsätzliche Kritik am Lotteriemonopol der Kantone ist daran zu erinnern, dass sich die Stimmbürger unseres Kantons anlässlich der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 (Bestätigung des Landratsbeschlusses betreffend die Genehmigung und den Vollzug der Interkantonalen Vereinbarung vom 26. Mai 1937 über die gemeinsame Durchführung von Lotterien) für die Beibehaltung des Lotteriemonopols und die Verteilung der Lotteriegelder durch den kantonalen Lotteriefonds ausgesprochen hat. Würde das Lotteriemonopol aufgegeben, stünde der Lotteriemarkt allen Anbietern offen. Der Lotteriemarkt ist jedoch beschränkt und kann nicht beliebig vergrössert werden. Zu viele Lotterien konkurrenzieren sich gegenseitig und verringern die Gewinne aller Beteiligten. Mit dem Lotteriemonopol fliessen dem Kanton erhebliche Mittel in den Lotteriefonds zu, welche für gemeinnützige, wohltätige und kulturelle Zwecke in unserem Kanton eingesetzt werden können. Die Verteilung der Lotteriegelder via Lotteriefonds ermöglicht es, dass auch kleine Organisationen Beträge aus dem Lotteriefonds erhalten und so vom "Loskuchen" profitieren, dass eine faire Verteilung der Gelder durch den Staat gewährleistet wird und Projekte gezielt unterstützt werden. Der Lotteriefonds kann bei Katastrophen im In- und Ausland zudem rasch reagieren und finanzielle Soforthilfe leisten. Der Kanton Basel-Landschaft verfolgt bei der Verteilung der Gelder aus dem Lotteriefonds eine transparente Praxis und die Mittel kommen einer möglichst grossen Vielzahl von Organisationen und Projekten zu Gute, was auch in Zukunft so beibehalten werden soll.

Das Zustandekommen der Interkantonalen Vereinbarung ist für die Kantone von grosser Bedeutung. Der Regierungsrat beantragt daher die Genehmigung zu der Interkantonalen Vereinbarung wie auch die Beibehaltung des Lotteriemonopols.

IX. Verfahren

Die neue Vereinbarung kommt nur zustande, wenn ihr sämtliche Kantone zustimmen, somit auch die Kantone, die an der alten Übereinkunft beteiligt sind.

Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz hat dem Bund zugesichert, dass die Kantone der Vereinbarung auf den 1. Januar 2006 beitreten. Die Kantone sind daher aufgefordert, den Beitritt bis **spätestens Ende 2005** durch das Parlament oder die zuständige Behörde beschliessen zu lassen. Nur so bleibt genügend Zeit für den Aufbau der Vollzugsstrukturen (Wahl der Mitglieder der Kommissionen, Genehmigung der Reglemente etc.), damit die Vereinbarung per

1. Januar 2007 vollzogen werden kann. Bisher haben 7 Kantone ihr Beitrittsverfahren abgeschlossen, wovon 3 die Referendumsfrist abzuwarten haben (Stand August 2005). In den übrigen Kantonen läuft das Beitrittsverfahren noch.

Im Kanton Basel-Landschaft ist der Landrat für die Genehmigung des Konkordats (Staatsvertrag) zuständig (§ 64 Absatz 1 der Kantonsverfassung, KV). Das Konkordat unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung, sofern es vom Landrat mit weniger als vier Fünfteln der anwesenden Landratsmitglieder beschlossen wird (§ 30 Buchstabe b KV). Andernfalls unterliegt das Konkordat der fakultativen Volksabstimmung (§ 31 Absatz 1 Buchstabe c KV).

X. Antrag

Dem Landrat wird beantragt, gemäss beiliegendem Entwurf eines Landratsbeschlusses zu beschliessen.

Liestal, 27. September 2005

Im Namen des Regierungsrates
die Präsidentin:
Schneider-Kenel

der Landschreiber:
Mundschin

Beilagen:

1. Entwurf Landratsbeschluss
2. Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse
3. Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten
4. Bericht der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz vom 7. Januar 2005