

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 128

**zum Entwurf eines Dekrets
über den Beitritt des Kantons
Luzern zur Interkantonalen
Vereinbarung über die
Aufsicht sowie die Bewilligung
und Ertragsverwendung von
interkantonal oder gesamt-
schweizerisch durchgeföhrten
Lotterien und Wetten**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Dekrets über den Beitritt des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten. Nach Inkrafttreten des Spielbankengesetzes entschied der Bundesrat, dass das eidgenössische Lotteriegesetz einer Totalrevision unterzogen werden soll. Die nebst weiteren Fachleuten paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzte Expertenkommission erarbeitete einen Vorschlag, der Anfang 2003 in die Vernehmlassung gegeben wurde. Die Kantone sprachen sich im Vernehmlassungsverfahren entschieden gegen den Entwurf aus und forderten eine Überarbeitung der Vorlage. Dabei sollten insbesondere die kantonalen Kompetenzen im Lotteriebereich sowie die Erträge von Swisslos und Loterie Romande für die kantonalen Lotterie- und Sportfonds vollständig erhalten bleiben.

Am 19. Mai 2004 entschied der Bundesrat, die Revision des eidgenössischen Lotteriegesetzes zu sistieren. Er ist damit auf einen Vorschlag der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz eingegangen, welche forderte, die bestehenden Mängel im Lotteriewesen seien mit einer interkantonalen Vereinbarung zu beheben. Die Kantone können bis spätestens 30. Juni 2006 dieser Interkantonalen Vereinbarung beitreten. Wenn nur ein Kanton dieser Interkantonalen Vereinbarung nicht beitritt, so ist diese gescheitert, und die Lotterierevision wird durch den Bund weitergeführt.

Von dieser Vereinbarung betroffen sind nur die sogenannten Grosslotterien, das heißt jene Lotterien, die bereits bisher gestützt auf die Interkantonale Vereinbarung über die Durchführung von Lotterien durch die Swisslos (ehemals Interkantonale Landeslotterie) durchgeführt wurden. Swisslos ist weiterhin die Veranstalterin. Die Aufsicht sowie die Bewilligungserteilungen werden in Zukunft durch eine Lotterie- und Wettkommission, die sich aus gewählten Kantonsvertreterinnen und -vertretern zusammensetzt, vorgenommen. Da die Interkantonale Vereinbarung vorsieht, dass im kantonalen Recht verbindlich die Verteilinstanz und die Verteilkriterien zu regeln sind und dass Transparenz über die gesprochenen Beträge geschaffen werden soll, sind die Grundsätze dazu im Lotteriegesetz zu verankern. Durch wen und wie die Verteilung erfolgt und welche Kriterien die Behörden dabei anwenden, ist weiterhin Sache der Kantone. Diese Regelungen sind im Rahmen einer Änderung des kantonalen Lotteriegesetzes sowie der dazugehörigen Lotterieverordnung festzuschreiben. Zusätzlich werden die Kriterien zur Verteilung der Lotteriegelder in einer neuen Verordnung über die Verwendung der Lotteriegelder geregelt.

Wegen des grossen Zeitdruckes wird das vorliegende Dekret zur Genehmigung des Beitritts zur Interkantonalen Vereinbarung vorgezogen. Die Botschaft zur notwendigen kantonalen Gesetzesänderung folgt in Kürze.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Dekrets über den Beitritt des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten.

A. Ausgangslage

I. Revision des Lotteriegesetzes von 1923 und deren Sistierung

Gemäss Artikel 106 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) ist die Gesetzgebung über Glücksspiele und Lotterien Sache des Bundes. Der Gesetzgeber regelte die Materie in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts in zwei separaten Erlassen, nämlich im Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (Lotteriegesetz, LG; SR 935.51) sowie im Bundesgesetz über die Spielbanken vom 5. Oktober 1929. Mit dem Erlass des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG; SR 935.52), mit welchem das Gesetz über die Spielbanken vom 5. Oktober 1929 aufgehoben wurde, behielt der Bund diese grundsätzliche Aufteilung zwischen Glücksspiel und Lotterien bei. Nach Inkrafttreten des Spielbankengesetzes am 1. April 2000 beschloss der Bundesrat, das Lotteriegesetz einer Totalrevision zu unterziehen. Mit den Vorarbeiten für eine umfassende Revision wurde am 23. Mai 2001 eine Expertenkommission beauftragt, die sich nebst weiteren Fachleuten paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone zusammensetzte. Von Januar bis Ende März 2003 führte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) im Auftrag des Bundesrates eine Vernehmlassung zu dem von der Expertenkommission ausgearbeiteten Revisionsentwurf durch. Die Kantone sprachen sich im Vernehmlassungsverfahren entschieden gegen den Entwurf aus und forderten eine Überarbeitung der Vorlage. Dabei sollten insbesondere die kantonalen Kompetenzen im Lotteriebereich sowie die Erträge von Swisslos und Loterie Romande für die kantonalen Lotterie- und Sportfonds vollständig erhalten bleiben.

Am 19. Mai 2004 entschied der Bundesrat, die Revision des eidgenössischen Lotteriegesetzes zu sistieren. Er ging damit auf einen Vorschlag der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz ein, welche forderte, dass die bestehenden Mängel im Lotteriewesen mit einer interkantonalen Vereinbarung, der alle Kantone

beizutreten hätten, zu beheben seien. Die Kantone müssen einer solchen Vereinbarung spätestens bis zum 30. Juni 2006 beitreten. Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, es solle bis Anfang 2007 überprüfen, ob die von den Kantonen getroffenen Massnahmen ausreichen.

II. Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz

Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz besteht aus je einem Regierungsmitglied aus jedem Kanton und wird zurzeit von Frau Regierungsrätin Dora Andres, Polizei- und Militärdirektorin des Kantons Bern, präsidiert. Für die Vorbereitung der Arbeiten setzte die Fachdirektorenkonferenz einen Lenkungsausschuss ein.

Nach umfangreichen Vorarbeiten stellte die Fachdirektorenkonferenz den Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung am 21. September 2004 allen Kantonen zur Vernehmlassung zu. In den Vernehmlassungsantworten begrüssten alle Kantonsregierungen den Abschluss der Vereinbarung. In der Folge verabschiedete die Fachdirektorenkonferenz am 7. Januar 2005 die Vereinbarung samt Begleitbericht mit geringfügigen Änderungen einstimmig zuhanden der Ratifizierung in den Kantonen. Die Präsidentin der Fachdirektorenkonferenz lud mit Schreiben vom 7. Februar 2005 alle Kantone ein, der Vereinbarung beizutreten.

B. Interkantonale Vereinbarung

I. Grundsätzliches

Das eidgenössische Lotteriegesetz sieht vor, dass eine Lotterie oder Wette, die in mehreren Kantonen durchgeführt werden soll, einer Bewilligung aller betroffenen Kantone bedarf (Art. 14 LG). Diese Regelung hat zu einer unübersichtlichen und komplizierten Praxis und zu einer uneinheitlichen Anwendung des Bundesrechts geführt, aber auch zu einer teilweise ungenügenden Aufsicht in diesem Bereich. Die Vereinbarung hat deshalb den Hauptzweck, für die in mehreren Kantonen durchgeführten Lotterien und Wetten eine einzige Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz zu schaffen, die eine einheitliche Anwendung des Bundesrechts und eine wirkungsvolle Aufsicht garantiert. Mit der vorliegenden Vereinbarung werden die dafür notwendigen rechtlichen Grundlagen geschaffen.

Die Interkantonale Vereinbarung führt zu folgenden Verbesserungen:

- Das Bewilligungsverfahren für die Durchführung von Lotterien und Wetten, die in mehreren Kantonen durchgeführt werden, wird bei der Lotterie- und Wettkommission konzentriert. Die Kommission prüft die Gesuche, erteilt die Zulassungsbewilligung und stellt sie den Kantonen zu. Die Kantone entscheiden, ob die Lotterie oder Wette auf ihrem Gebiet durchgeführt werden darf, und erteilen gegebenenfalls die Durchführungsbewilligung für ihr Gebiet. Die Kommission eröffnet der Gesuchstellerin anschliessend die Zulassungsbewilligung und die Durchführungsbewilligungen derjenigen Kantone, in denen die Lotterie oder Wette durchgeführt werden darf.
- Die Aufsicht über die durchgeführten Lotterien und Wetten wird einheitlich durch die Lotterie- und Wettkommission geführt.
- Die Bewilligungs- und Aufsichtsstelle wird so organisiert, dass sie über das nötige fachliche und juristische Know-how verfügt, um ihre Aufgabe rasch, zeitgerecht und fachlich einwandfrei zu erfüllen.
- Für das Bewilligungsverfahren und die Ausübung der Aufsicht wird ein angemessener Rechtsschutz geschaffen.
- Bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben im Lotteriebereich werden mehr Transparenz und eine klarere Gewaltenteilung geschaffen. Alle Kantone haben eine Instanz zu bezeichnen, die für die Verteilung der Mittel aus den Lotterie- und Sportfonds zuständig ist. Sie bestimmen die Kriterien, welche die Verteilinstanz bei der Unterstützung gemeinnütziger und wohltätiger Projekte anwenden muss.
- Die Vereinbarung führt Instrumente für die Suchtbekämpfung und -prävention ein. Die Lotteriegesellschaften leisten den Kantonen eine Spielsuchtabgabe von 0,5 Prozent der auf ihrem Gebiet erzielten Bruttospielerträge. Die Kantone sind verpflichtet, die Mittel für die Finanzierung von Prävention und Suchtbekämpfung einzusetzen.

Die Interkantonale Vereinbarung sieht folgende Organe vor:

- Fachdirektorenkonferenz,
- Lotterie- und Wettkommission,
- Rekurskommission.

Die Fachdirektorenkonferenz ist oberstes Vereinbarungsorgan. Sie setzt sich aus je einem Regierungsvertreter oder einer Regierungsvertreterin jedes Kantons zusammen. Sie wählt auf Vorschlag der Kantone die Lotterie- und Wettkommission sowie die Rekurskommission und genehmigt deren Reglemente, Budgets, Geschäftsberichte und Jahresrechnungen.

Die Lotterie- und Wettkommission besteht aus fünf Mitgliedern, je zwei Mitgliedern aus der welschen und der deutschen Schweiz sowie einem Mitglied aus der italienischsprachigen Schweiz. Sie ist Zulassungs- und Aufsichtsbehörde.

Die Rekurskommission besteht aus fünf Mitgliedern, je zwei Mitgliedern aus der welschen und der deutschen Schweiz sowie einem Mitglied aus der italienischsprachigen Schweiz. Sie ist zuständig für den Rechtsschutz im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung.

II. Wichtige Themen der Vereinbarung

1. Politische Führung

Die mit der Vereinbarung geschaffene Bewilligungsinstanz soll bei interkantonal durchgeführten Lotterien und Wetten stellvertretend für die bisher zuständigen Kantone tätig sein. Die oberste Aufsicht über das interkantonale Lotterie- und Wettspielwesen soll indessen bei den Kantonen verbleiben. Die Rolle des politischen Führungsorgans wird einer gesamtschweizerischen Direktorenkonferenz übertragen, nämlich der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz. Ihr stehen die wesentlichen Entscheidungsbefugnisse zu, wie Wahlkompetenzen und Genehmigung von Reglementen, Voranschlag und Rechnung.

2. Konzentration der Bewilligung und Aufsicht bei einer Instanz

Das heutige Lotteriegesetz sieht vor, dass eine Lotterie, die in mehreren Kantonen durchgeführt werden soll, einer Bewilligung aller betroffenen Kantone bedarf. In der Praxis führte dies dazu, dass ein Kanton jeweils die Federführung übernahm, die Lotteriegesuche stellvertretend für die anderen Kantone prüfte und die Ausgabebewilligung erteilte. Die anderen Kantone bewilligten gestützt auf diese Ausgabebewilligung die Durchführung in ihren Kantonengebieten. Für interkantonale oder gesamtschweizerische Lotterien und Wetten soll mit der vorliegenden Vereinbarung die rechtliche Grundlage für ein einfacheres Verfahren bei einer einzigen Instanz eingeführt werden. Die neue Instanz gewährleistet eine einheitliche Anwendung des Lotterierechts und erleichtert die Aufsicht über die Lotterie- und Wettunternehmen und deren Tätigkeiten. Gleichzeitig beseitigt die Vereinbarung die heute in vielen Kantonen bestehenden Mängel bei der Gewaltentrennung zwischen Bewilligungsbehörde, Verteilinstanz und Vertretung in den Lotterie- und Wettunternehmen.

Heute bestehen zwei regional verankerte Lotterie- und Wettunternehmen, nämlich die Loterie Romande und die Swisslos. An dieser Zweiteilung wird sich auch in naher Zukunft kaum etwas ändern. Es stellte sich der Arbeitsgruppe daher die Frage, ob allenfalls zwei regionale Bewilligungs- und Aufsichtsinstanzen unter einer gesamtschweizerischen Lotterie- und Wettkommission eingesetzt werden sollten, damit die regionalen Besonderheiten weiterhin Berücksichtigung finden könnten. Die Bildung von regionalen Subkommissionen hätte indessen nicht nur die Arbeits- und Verfahrensabläufe verkompliziert, sondern auch die einheitliche Anwendung der neuen Rechtsnormen gefährdet. Die Arbeitsgruppe verzichtete deshalb darauf, regionale Subkommissionen für das Gebiet der Loterie Romande und der Swisslos einzurichten.

3. Verbleibende kantonale Zuständigkeiten

Die neue interkantonale Vereinbarung soll nicht dazu führen, dass die Kantone im interkantonalen oder gesamtschweizerischen Lotterie- und Wettbereich sämtliche Kompetenzen verlieren. Den Kantonen verbleibt insbesondere die autonome Festlegung der Zuständigkeiten und Verfahren für die Mittelverteilung. Sie werden aber dafür besorgt sein müssen, dass die Verwendung der Mittel transparent und nach einheitlichen Kriterien erfolgt. Diesbezüglich bedarf es im Kanton Luzern einer Anpassung der kantonalen Gesetzesbestimmungen. Zu regeln sind insbesondere die Zuständigkeiten, die Kriterien und die Offenlegung der Mittelverwendung.

Die Erträge von Lotterien müssen gemäss den Artikeln 3 und 5 ff. des Lotteriegesetzes gemeinnützig oder wohltätig verwendet werden. Das Bundesrecht definiert diese Begriffe nicht, doch wird davon ausgegangen, dass die Erträge nicht der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen dienen dürfen. Es wird wie bisher Sache der Kantone sein, dieser Obliegenheit im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Verpflichtung zur Regelung der Mittelverwendung nachzukommen (vgl. Kap. C. III).

4. Bekämpfung der Spielsucht

Lotterien, die mit den heutigen technischen Möglichkeiten betrieben werden, können unter dem Aspekt der Spielsucht problematischer sein als die klassischen Papierlos-Lotterien. Das eidgenössische Lotteriegesetz enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen über Sozialkonzepte oder Massnahmen zur Spielsuchtbekämpfung. Gleichwohl prüfen die Lotteriegesellschaften und die Bewilligungsbehörden schon heute bei der Beurteilung neuer Lotterieprodukte, wie der Suchtgefährdung mit geeigneten Massnahmen entgegengewirkt werden kann. Mit der neuen Vereinbarung soll die Bewilligungsinstanz ausdrücklich dazu verpflichtet werden, vor der Erteilung einer Bewilligung das Suchtpotenzial des betreffenden Lotteriespiels abzuklären, um übermässigem Spielen nötigenfalls mit Bedingungen und Auflagen vorzubeugen. In Betracht fallen beispielsweise Einschränkungen hinsichtlich Zugangs- und Einsatzmöglichkeiten sowie die künstliche Verlangsamung des elektronischen Ablaufs eines Lotteriespiels. Dabei hat die Bewilligungsbehörde – etwa durch Alterslimiten – auch dem Jugendschutz angemessen Rechnung zu tragen.

Um geeignete Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der 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 ablefern. Um die Mittel bei Bedarf schwerpunktmässig und kantonübergreifend einsetzen zu können, können die Kantone zusammenarbeiten. Die Vereinbarung erlaubt es den Kantonen insbesondere, Konzepte und Kampagnen der Lotteriegesellschaften zu unterstützen oder diese mit der Durchführung von Kampagnen zu beauftragen.

5. Rechtsansprüche

a. Lotteriebewilligung

Die Lotteriebewilligung wird mitunter als Ausnahmebewilligung bezeichnet, die zwischen einer Polizeibewilligung mit Rechtsanspruch bei Erfüllung der Voraussetzungen und einer Konzession ohne Rechtsanspruch auf Erteilung einzureihen sei: Auf die Erteilung einer Lotteriebewilligung bestehe zwar wie bei einer Konzession kein Rechtsanspruch, doch könne ein abschlägiger Bescheid anders als bei einer Konzession nicht nur wegen Verfahrensmängeln, sondern auch mit gewissen materiellen Einwendungen angefochten werden (vgl. den entsprechenden Hinweis in BGE 127 II 264 E. 2g S. 270 f.). Die Interkantonale Vereinbarung begründet ebenfalls keinen Rechtsanspruch auf eine Bewilligung. Indessen können Entscheide der Konkordatsorgane bei der interkantonalen Justizbehörde angefochten werden. Deshalb ist vorgesehen, eine richterliche Behörde einzusetzen, die als interkantonale Behörde über Beschwerden gegen Entscheide interkantonalen Organe befindet. Dies stimmt mit den Zielen des neuen Bundesgerichtsgesetzes insofern überein, als das Bundesgericht grundsätzlich nur noch Entscheide von richterlichen Vorinstanzen überprüfen soll. Eine Voraussetzung dazu besteht in der Schaffung interkantonaler Justizbehörden. Im Rahmen der Justizreform sieht Artikel 191b Absatz 2 der Bundesverfassung – der allerdings noch nicht in Kraft ist – vor, dass die Kantone für die Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten gemeinsame richterliche Behörden einsetzen können. Letztinstanzlich steht die Konkordatsbeschwerde an das Bundesgericht offen.

b. Mittel aus den kantonalen Lotteriefonds

Die Interkantonale Vereinbarung sieht keine Rechtsansprüche auf die Ausrichtung von Beiträgen aus den kantonalen Lotterie- und Wettfonds vor. Ebenso wenig ist vorgesehen, dass Entscheide der zuständigen Verteilinstanzen bei einem interkantonalen Organ angefochten werden können. Es ist Sache der einzelnen Kantone zu bestimmen, ob allenfalls ein entsprechendes Rechtsmittel für den innerkantonalen Bereich geschaffen werden soll.

6. Sonderfragen

a. Monopole

Die heute gestützt auf die (für die Deutschschweiz und das Tessin geltende) Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 25. Juni 1937 (IKV; SRL Nr. 992) und die (für das Gebiet der Loterie Romande geltende) Convention relative à la Loterie Suisse Romande vom 6. Februar 1985 (kurz: Convention) bestehende Monopolsituation wird mit der vorliegenden Vereinbarung nicht tangiert. Die beiden bisherigen Vereinbarungen sollen weiterhin Bestand haben. Sie sind neben dem eidgenössischen Lotteriegesetz auch für die einheitliche Bewilligungsinstanz massgeblich. Die Aufnahme einer ausdrücklichen Regelung in die neue Vereinbarung, die den Bestand der Monopole festhält beziehungsweise bestätigt, drängt sich daher nicht auf und ist auch nicht sinnvoll.

b. Änderung bisheriger interkantonaler Übereinkommen

Die neue Vereinbarung bezweckt nach ihrem Artikel 2 die einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotterierechts, den Schutz der Bevölkerung vor sozial schädlichen Auswirkungen der Lotterien und Wetten sowie die transparente Verwendung der Lotterie- und Wetterträge auf dem Gebiet der angeschlossenen Kantone. Sie verfolgt damit grundsätzlich einen anderen Zweck als die beiden bestehenden Vereinbarungen, die in erster Linie Lotteriegesellschaften schaffen und die Kantone verpflichten, nur diesen Bewilligungen zu erteilen. Die neue Vereinbarung kann sich daher weitgehend auf die Regelung organisatorischer Fragen sowie einzelner Rahmenbedingungen beschränken. Dennoch sind einzelne Lösungen zu Sachfragen neu zu vereinbaren, die bereits in den beiden bestehenden Vereinbarungen geregelt sind und nicht übernommen werden können, ohne den Zweck der neuen Vereinbarung zu behindern. Die Bestimmungen der neuen Vereinbarung widersprechen daher teilweise den beiden bisherigen Vereinbarungen. Die neue Vereinbarung äussert sich der Klarheit halber in der Kollisionsnorm von Artikel 33 ausdrücklich zu dieser Problematik. Diese Norm sieht vor, dass die Anwendung von Bestimmungen der beiden früheren Vereinbarungen, welche der neuen Vereinbarung widersprechen, ausgesetzt ist, solange die neue Vereinbarung in Kraft ist. Die solchermassen sistierten Bestimmungen der beiden früheren Vereinbarungen sind somit umgehend wieder zu befolgen, sobald die neue Vereinbarung ausser Kraft treten sollte. Diese Lösung hat den Vorteil, dass die bestehenden Vereinbarungen jetzt nicht revidiert werden müssen und ihre Revision auch bei Ausserkrafttreten der neuen Vereinbarung unterbleiben kann. Möglich wurde diese Regelung, weil alle Partnerkantone der bisherigen Vereinbarungen zwingend auch die neue Vereinbarung genehmigen müssen. Auf eine explizite Auflistung der zu sistierenden Regelungen wurde verzichtet, da sich eine entsprechende Liste je nach Weiterentwicklung der einzelnen Vereinbarungen ändern kann.

Zurzeit erachtet die Arbeitsgruppe die Artikel 6 IKV sowie 7 Convention als widersprüchlich zur neuen Vereinbarung.

c. Durchführung von Lotterien und Wetten in den einzelnen Kantonen

Die Bewilligungsinstanz, die mit der Vereinbarung geschaffen werden soll, soll bei der Beurteilung der Bewilligungsgesuche in Bezug auf die Frage, ob eine Lotterie vorliegt, ausschliesslich Bundesrecht anwenden. Ihre Entscheide sollen für alle der Vereinbarung angeschlossenen Kantone Geltung beanspruchen können. Es stellte sich daher die Frage, ob Kantonen, welche gestützt auf Artikel 16 des Lotteriegesetzes für gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienende Lotterien einschränkendere Bestimmungen erlassen haben oder andere kantonale Beschränkungen des Geldspiels kennen, für ihr Kantonengebiet ein Vetorecht gegen erteilte Bewilligungen eingeräumt werden soll.

Die Übertragung der Bewilligungskompetenz von den Kantonen an die neu zu schaffende Bewilligungsinstanz entspricht dem ausdrücklichen Willen, dass interkantonal oder gar gesamtschweizerisch durchgeführte Lotterien und Wetten nach einheitlichen Kriterien beurteilt und bewilligt werden. Die Bewilligungsinstanz entscheidet in Stellvertretung der Kantone, weshalb die Bindung der Kantone an diese Entscheide folgerichtig ist. Die Einräumung eines Vetorechts stände im Widerspruch dazu, indem das neu geschaffene Bewilligungssystem aus kantonalem Einzelinteresse durchbrochen würde. Die kantonalen Interessen können indessen derart gewichtig sein, dass den Kantonen eine Möglichkeit zugestanden wurde, den bestehenden kantonalen Unterschieden im Geldspielbereich Rechnung zu tragen. 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 mit der Zulassungsverfügung mit, in welchen Kantonen die Lotterie durchgeführt werden darf.

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. Die Eröffnung der Durchführungsbewilligungen erfolgt jedoch koordiniert zusammen mit der Zulassungsbewilligung durch die einheitliche Bewilligungsinstanz.

d. Bewilligungsgebühren

Die Kantone erheben heute für die Bewilligung von Lotterien zum Teil sogenannte «Gebühren», die bis zu sechs Prozent, in Einzelfällen bis zu zehn Prozent der Plansumme ausmachen können. Abgaben in einer solchen Höhe entsprechen dem für die Ausgestaltung von Gebühren massgeblichen Kostendeckungsprinzip jedoch nicht, vielmehr kommt ihnen der Charakter von Steuern zu. Die Vereinbarung sieht deshalb sowohl für die Kommission als auch für die Kantone nur noch kostendeckende Gebühren vor.

e. Besteuerung der Lotteriegewinne

Die Vereinbarung enthält keine Bestimmungen zur Besteuerung der Lotteriegewinne. Auf Bundesebene werden jedoch die notwendigen Gesetzesänderungen für einen Wechsel von der heutigen Verrechnungssteuer zur Quellenbesteuerung der Gewinne eingeleitet.

C. Auswirkungen auf den Kanton Luzern

I. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Mit dem Inkrafttreten der Vereinbarung wird der Kanton Luzern, wie die anderen Kantone je im Verhältnis zu ihren Einwohnerzahlen, die Abgaben für die Bewilligung von interkantonal durchgeführten Lotterien und Wetten von jährlich rund 0,9 Millionen Franken verlieren. Die Vereinbarung sieht neu nur noch kostendeckende Gebühren der Kommission und der Kantone für die Erteilung der Durchführungsbewilligung vor. Der Verlust ist unvermeidlich, weil sich die Bewilligungsgebühren nach den Grundsätzen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips zu richten haben. Falls die Kantone keine Vereinbarung zustande bringen, der alle Kantone beitreten, wird der Bund das Lotteriegesetz revidieren und für die Bewilligung eine Bundeskompetenz zu schaffen versuchen. Dies haben die Diskussionen in der Expertenkommission gezeigt, die den nun sistierten Revisionsentwurf eines Bundesgesetzes erarbeitet hat. Den Kantonen würden damit die bisherigen Abgaben ebenfalls verloren gehen. Zusätzlich würden sie riskieren, dass die bisherigen Gewinnanteile der kantonalen Lotterie- und Sportfonds ganz oder teilweise ebenfalls an den Bund fliessen würden. Im Kanton Luzern flossen im Jahr 2005 rund 14 970 000 Franken in den Lotterie- und Sportfonds.

II. Konsequenzen einer Ablehnung des Beitritts

Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bis Anfang 2007 zu überprüfen, ob die von den Kantonen getroffenen Massnahmen, konkret die Interkantonale Vereinbarung, für eine Behebung der heutigen Mängel ausreichen. Ursprünglich stellten die Kantone dem Bundesrat das Inkrafttreten der Interkantonalen Vereinbarung auf den 1. Januar 2006 in Aussicht. Aus zeitlichen Gründen informierten die Kantone den Bundesrat im September 2005 darüber, dass sich das Inkrafttreten auf den 1. Juli 2006 verschieben werde. Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes teilte den Kantonen daraufhin schriftlich mit, dass er von einem Inkrafttreten der Interkantonalen Vereinbarung bis spätestens 1. Juli 2006 ausgehe. Andernfalls werde er den Bundesrat über die Situation informieren. Dies bedingt, dass bis Ende Juni 2006 ausnahmslos alle Kantone der Interkantonalen Vereinbarung beigetreten sind. Die Vereinbarung gilt unbefristet, kann aber von jedem Kanton gekündigt werden. Durch die Kündigung auch nur eines Kantons wird die Vereinbarung ausser Kraft gesetzt.

Das Zustandekommen der Vereinbarung ist für die Kantone von grosser Bedeutung. Einerseits können damit die Kompetenzen der Kantone im Lotteriewesen und die Einnahmen der Lotteriefonds gewahrt werden. Andererseits können die bestehenden Mängel des eidgenössischen Lotteriegesetzes rasch behoben werden. Falls der Abschluss der Vereinbarung nicht gelingt, wird der Bund die Revision des eidgenössischen Lotteriegesetzes wieder aufnehmen. In diesem Fall würden die bisherigen kantonalen Kompetenzen für die Bewilligung von Grosslotterien mit grosser Wahrscheinlichkeit an den Bund übergehen. Nicht absehbar wären die Folgen für die kantonalen Lotteriegelder. Es müsste damit gerechnet werden, dass ein Teil der Erträge aus Lotterien und Wetten, die den Kantonen heute für gemeinnützige, wohltätige und sportliche Zwecke zur Verfügung stehen, dem Bund zufliessen würden.

Bei einer interkantonalen Vereinbarung können die Kantone den Beitritt entweder bejahen oder verneinen, nicht aber einzelne Bestimmungen abändern.

Bis zum 14. Dezember 2005 sind die Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden, Bern, Genf, Jura, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Uri, Waadt und Wallis der Vereinbarung beigetreten.

III. Notwendige Gesetzesänderungen

Mit dem Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung verpflichten sich alle Kantone, im kantonalen Recht die Verteilinstanz und die Verteilkriterien verbindlich festzulegen. Die Verwendung der Reinerträge aus den Lotterien und Wetten bleibt aber nach wie vor Sache der einzelnen Kantone. Im Sinn der geforderten Transparenz sollen die aus Lotteriegeldern gesprochenen Beiträge in jährlichen Berichten offen gelegt werden. Über die Änderungen im kantonalen Lotteriegesetz wurde Mitte Dezember 2005 ein Entwurf in die Vernehmlassung gegeben, die bis Mitte Februar 2006 dauert (vgl. Kap. E).

D. Die einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung

I. Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Gegenstand

Der Geltungsbereich der vorliegenden Vereinbarung beschränkt sich auf die von den bestehenden Lotteriegesellschaften durchgeführten sogenannten Grosslotterien und wird anhand der räumlichen Ausdehnung der Lotterien und Wetten festgelegt. Von der Vereinbarung nicht erfasst werden damit die sogenannten Kleinlotterien. Diese sind betragsmäßig kleiner als die von den Lotteriegesellschaften ausgegebenen Lotterien und werden in der Regel nur in demjenigen Kanton veranstaltet, in dem der Anlass beziehungsweise das Projekt, dessen Unterstützung die Lotterie bezweckt, durchgeführt wird. Die IKV nimmt die Unterscheidung Grosslotterie – Kleinlotterie aufgrund der Einwohnerzahl der einzelnen Kantone vor (Art. 8 Abs. 1 IKV). Entsprechend gelten in den beteiligten Kantonen für Kleinlotterien unterschiedliche Höchstplansummen. Artikel 1 der Vereinbarung stellt zudem sicher, dass die Kleinlotterien, deren Lose in mehr als einem Kanton verkauft werden sollen, ebenfalls in der Bewilligungskompetenz der einzelnen Kantone verbleiben.

Artikel 2 Zweck

Nach der heutigen Regelung bedürfen Lotterien, die in mehreren Kantonen oder gesamtschweizerisch durchgeführt werden, der Bewilligung sämtlicher betroffenen Kantone. Diese Kompetenzordnung der Kantone sei – so wird vielfach bemängelt – unübersichtlich und kompliziert und führe zu einer uneinheitlichen Auslegung des Bundesrechts und zu einer ungenügenden Aufsicht über die Lotterie- und Wettunternehmen. Die vorliegende Vereinbarung hat deshalb den Zweck, für den Bereich der interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten mit gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken im Sinn des Lotteriegesetzes eine einzige Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz zu schaffen, die eine einheitliche Anwendung des Bundesgesetzes garantiert.

Mit der Vereinbarung sollen die Kantone zudem verpflichtet werden, Transparenz in die Verteilung der Mittel der kantonalen Lotterie- und Wettfonds zu bringen, indem sie die Verteilinstanzen, die Verteilkriterien und die Offenlegung der Mittelverteilung in kantonalen Erlassen regeln.

Die Vereinbarung hat weiter den Zweck, sozial schädlichen Auswirkungen von Lotterien und Wetten entgegenzuwirken.

Artikel 3 Organe

Artikel 3 nennt die Organe, denen nach der Vereinbarung Befugnisse und Aufgaben zukommen (vgl. Kap. B. I).

Artikel 4 Zuständigkeit (Fachdirektorenkonferenz)

Die mit der Vereinbarung geschaffene Bewilligungsinstanz soll die Vertretung der beteiligten Kantone sein und unter deren Aufsicht stehen. Als oberstes Vereinbarungsorgan erscheint daher die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz als zweckmässig. Die Konferenz ist Wahl- und Genehmigungsbehörde.

Artikel 5 Zusammensetzung (Lotterie- und Wettkommission)

Die im Lotteriebereich vorhandenen regionalen Unterschiede und die Interessen von Loterie Romande und Swisslos werden durch die geforderte Zusammensetzung der Kommission angemessen berücksichtigt. Absatz 2 enthält eine Unvereinbarkeitsbestimmung, welche die Unabhängigkeit der Kommission gewährleisten soll.

Artikel 6 Organisation (Lotterie- und Wettkommission)

Die Kommission organisiert sich mit Ausnahme der Bezeichnung des Präsidiums selbst. Das Geschäftsreglement, den Voranschlag, den Geschäftsbericht sowie die von einer unabhängigen Revisionsstelle geprüfte Jahresrechnung hat sie indessen der Wahlbehörde zur Genehmigung vorzulegen.

Der Kommission wird für die Vorbereitung der Entscheide sowie die Ausübung der Aufsicht ein Sekretariat zur Seite gestellt. Das Sekretariat muss nicht zwingend als eigenständiges Organ geführt werden. Die heute von den kantonalen Behörden für die Loterie Romande und die Swisslos getätigten Aufwendungen im Rahmen ihrer allgemeinen Lotteriebewilligungs- und Aufsichtsaufgaben können nur schwer beziffert werden. Der künftig zu erbringende Aufwand ist ebenfalls kaum abschätzbar. Es erscheint deshalb sinnvoll, wenn die bei der Kommission anfallenden Sekretariatsarbeiten von einer bestehenden Verwaltungseinheit eines Kantons übernommen werden. Die Vereinbarung lässt diese Möglichkeit offen, indem sie den Abschluss von Leistungsverträgen mit Dritten vorsieht (Abs. 3).

Artikel 7 Zuständigkeit (Lotterie- und Wettkommission)

Aufgabe der Kommission ist es, die Gesuche der Lotteriegesellschaften zu beurteilen, Entscheide zu fällen sowie generell die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und Bewilligungsvoraussetzungen zu überwachen (Art. 7 sowie Art. 14, 16, 17 und 20).

Artikel 8–10 Rekurskommission

Auch bei interkantonalen Regelungen ist ein angemessener Rechtsschutz sicherzustellen. Dazu wird als Vereinbarungsorgan eine Rekurskommission als letztinstanzliche richterliche Behörde eingesetzt (Art. 10). Die Vereinbarung beschränkt sich auf die Regelung des Notwendigsten. Die Bestimmungen über die Zusammensetzung und die Organisation entsprechen weitgehend denjenigen der Lotterie- und Wettkommission (Art. 8 und 9).

Statt einem neuen Vereinbarungsorgan könnte die Aufgabe des Rechtsschutzes einer bestehenden Institution übertragen werden. Dabei wäre in erster Linie an ein kantonales Verwaltungsgericht (z. B. eines ohnehin zweisprachigen Kantons) zu denken. Diese Variante wiese zwar den Vorteil auf, dass mit bestehenden Strukturen und eingespielten Verfahren gearbeitet und der Koordinationsaufwand so minimal gehal-

ten werden könnte. Als nachteilig wäre dagegen zu werten, dass es sich nicht um eine interkantonale Justizbehörde handeln würde, sondern dass kantonale Richter über eine interkantonale Angelegenheit urteilen würden. Für das kantonale Gericht wäre es ein Nachteil, dass bei dessen Besetzung im Gegensatz zu einem Vereinbarungsorgan den regionalen Unterschieden nicht Rechnung getragen werden könnte.

Artikel 11–13 Anwendbares Recht

Für das Handeln der Vereinbarungsorgane ist das anzuwendende Recht zu bezeichnen. Für das Verfahren der Vereinbarungsorgane sind – soweit nichts anderes bestimmt wird – die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021; VwVG) anzuwenden, ansonsten gelten die Bestimmungen des Bundesrechts analog (Art. 11 und 13). Ausdrücklich geregelt werden die Publikationen der Vereinbarungsorgane (Art. 12) sowie das Verfahren vor der Rekurskommission (vgl. Art. 23).

Artikel 14 Zulassungsbewilligung

Die in dieser Vereinbarung geregelten Lotterien und Wetten unterstehen der Bewilligungspflicht durch die Lotterie- und Wettkommission (Abs. 1). Die Kommission prüft die Gesuche und führt das Gesuchsverfahren durch. Vor Eröffnung der Zulassungsverfügung stellt sie diese den betroffenen Kantonen zu (Abs. 2).

Artikel 15 Durchführungsbewilligung

Gestützt auf die Zulassungsverfügung haben die Kantone innert dreissig Tagen über die Durchführung der nachgesuchten Lotterie oder Wette auf ihrem Gebiet zu befinden. Die Äusserung der Kantone beschränkt sich dabei grundsätzlich auf die Zustimmung oder Ablehnung der Lotterie oder Wette, wie sie mit der Zulassungsverfügung bewilligt würde. Die Kantone dürfen für sich keine von der Zulassung abweichenden Auflagen verlangen, die den (technischen) Spielablauf der Lotterie verändern würden. So können sie insbesondere keine Erhöhung oder Senkung der Auszahlungsquote bewirken. Es bleibt ihnen hingegen unbenommen, auf ihrem Kantonsgebiet für das Angebot von Lotterieprodukten im Interesse der Spielsuchtprävention und des Jugendschutzes Einschränkungen hinsichtlich Ort oder Zahl zu erlassen. Die Kantone stellen ihre Durchführungentscheide der Kommission zu.

Artikel 16 Eröffnung der Bewilligung

Liegen die Entscheide über die Durchführung vor, eröffnet die Kommission im Sinn eines Koordinationsorgans der Gesuchstellerin die Zulassungsbewilligung sowie die Durchführungsbewilligungen der zustimmenden Kantone.

Artikel 17 Massnahmen zur Prävention von Spielsucht

Die Lotterie- und Wettkommission wird verpflichtet, mit geeigneten Anordnungen der Spielsucht entgegenzuwirken. Dies beinhaltet zum einen die Prüfung des Suchtpotenzials einer neuen Lotterie oder Wette vor der Bewilligungserteilung, zum anderen die Überwachung der Wirksamkeit der angeordneten Einschränkungen (Abs. 1).

Die Lotterie- und Wettveranstalterinnen selber sollen insoweit in die Verantwortung miteinbezogen werden, als sie von der Bewilligungsinstanz zur Ergreifung von Massnahmen verpflichtet werden können (Abs. 2).

Artikel 18 Spielsuchtabgabe

Zur Finanzierung von Präventions- und Suchtbekämpfungsmassnahmen haben die Lotteriegesellschaften die notwendigen Mittel in Form einer Spielsuchtabgabe beizusteuern. Die Lotterie- und Wettunternehmen leisten den Kantonen eine Abgabe von 0,5 Prozent der in ihren Kantonengebieten mit den einzelnen Spielen erzielten Bruttospielerträge (Abs. 1). Die Kantone sind zur zweckgebundenen Verwendung der Mittel verpflichtet. Sie können dabei zusammenarbeiten (Abs. 2).

Artikel 19 Werbung

Ein generelles Werbeverbot für Lotterien und Wetten wird nicht vorgesehen. Andererseits sollen sozial schädliche Auswirkungen des Spielens nach Möglichkeit vermieden werden. Das Spielbankengesetz erlaubt den Spielbanken, in nicht aufdringlicher Weise zu werben. Dies soll auch für die Lotterien und Wetten Geltung haben. Die gleiche Bestimmung sah auch der Entwurf der Expertenkommission für das revisierte Lotteriegesetz vor.

Artikel 20

Die Lotterie- und Wettkommission wacht über die Einhaltung der Vorschriften durch die von der Vereinbarung erfassten Lotterie- und Wettunternehmen und trifft die erforderlichen Massnahmen, wenn Verstöße festgestellt werden (Abs. 1). Diese Aufsicht umfasst auch das Vorgehen gegen ausländische Lotterien und Wetten.

Die Lotterie- und Wettunternehmen üben heute ihre Tätigkeiten, die der gesetzlichen Beaufsichtigung bedürfen, an den verschiedensten Orten aus. Insbesondere Ziehungen werden oftmals ausserhalb der Zuständigkeit des Ausgabekantons der Lotterie durchgeführt, was den Bezug der örtlichen Behörden nötig macht. Die zentrale Bewilligungsbehörde ist deshalb darauf angewiesen, die Aufsicht (beispielsweise über Ziehungen) an eine Behörde vor Ort delegieren zu können (Abs. 2).

Sind die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung nicht mehr erfüllt, entzieht die Kommission die Bewilligung (Abs. 3).

Artikel 21 und 22 Gebühren

Für die Kosten der Lotterie- und Wettkommission und des Sekretariates (Art. 21) haben die Lotterie- und Wettveranstalterinnen aufzukommen. Grundsätzlich werden hierzu kostendeckende Gebühren erhoben. Für die Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgaben kann die Lotterie- und Wettkommission eine jährliche Gebühr vorsehen, die den Lotterie- und Wettveranstalterinnen im Verhältnis des erzielten Bruttospielergangs aufzuerlegen ist.

Werden die Kantone für die Lotteriegesellschaften tätig, können sie dafür ebenfalls kostendeckende Gebühren verlangen (Art. 22).

Artikel 23 Rechtsschutz

Vergütungen und Entscheide der Vereinbarungsorgane können bei der Rekurskommission angefochten werden (Abs. 1). Das Verfahren vor der Kommission richtet sich nach dem künftigen Verwaltungsgerichtsgesetz des Bundes (VVG). Bis zu dessen Inkrafttreten soll das VwVG analog angewendet werden (Abs. 2). Die Rekurskommission erhebt für ihre Entscheide kostendeckende Gebühren (Abs. 3).

Artikel 24–28 Lotterie- und Wettfonds und Verteilung der Mittel

Die Verwendung der Reinerträge aus den Lotterien und Wetten bleibt Sache der einzelnen Kantone. Mit der Vereinbarung sollen die Kantone aber verpflichtet werden, im kantonalen Recht die Verteilinstanz und die Verteilkriterien verbindlich festzulegen. Im Sinn der geforderten Transparenz sollen zudem die aus den Fonds gesprochenen Beiträge in jährlichen Berichten offen gelegt werden. Im Wesentlichen lehnen sich die Bestimmungen der Vereinbarung an die Regelungen im Expertenentwurf an.

Die Lotterie- und Wettunternehmen liefern ihre Erträge denjenigen Kantonen ab, in denen sie die Lotterien und Wetten durchgeführt haben (Art. 24 Abs. 2). Von der Vereinbarung nicht berührt werden die bestehenden Verteilschlüssel. Die Aufteilung der von den Lotteriegesellschaften erwirtschafteten Erträge auf die einzelnen kantonalen Fonds erfolgt weiterhin nach den Bestimmungen der IKV (Art. 5) sowie der Convention (Art. 5). Auch die Möglichkeit zur Vorabzuwendung eines Teils der Erträge an gesamtschweizerische Institutionen soll Bestand haben (Art. 24 Abs. 3). Dies betrifft heute in erster Linie den Sport. Swiss Olympics und der Schweizerische Fussballverband erhalten jährlich Beiträge aus den Sportwetten vor der Zuweisung der Erträge an die Kantone.

Artikel 29 und 30 Inkrafttreten und Kündigung

Die Kantone streben eine gesamtschweizerische Vereinbarung an. Entsprechend setzt das Inkrafttreten den Beitritt sämtlicher Kantone voraus. Mit der Beitrittsserklärung des letzten Kantons an die Fachdirektorenkonferenz tritt die Vereinbarung automatisch in Kraft (Art. 29). Dies bedeutet auch, dass die Kündigung bereits eines Kantons die Vereinbarung ausser Kraft setzt. Ein Austritt ist somit nicht möglich, ohne die gesamte Vereinbarung zu Fall zu bringen. Im Übrigen soll die Vereinbarung unbefristet, aber mit einer jährlichen Kündigungsmöglichkeit abgeschlossen werden. Damit eine gewisse Kontinuität sowie Rechtsbeständigkeit erreicht werden kann, soll die Vereinbarung allerdings während der ersten zehn Jahre unkündbar sein (Art. 30).

Artikel 31 Änderung der Vereinbarung

Nicht betroffen von dieser zehnjährigen Unkündbarkeit ist die Revision der Vereinbarung. Jeder Kanton wie auch die Lotterie- und Wettkommission können jederzeit Änderungen beantragen (Abs. 1).

Artikel 32 Übergangsbestimmungen

Übergangsrechtlich wird bestimmt, dass die Vereinbarung auf bisherige Entscheide keinen Einfluss hat. Nach bisherigem Recht erteilte Bewilligungen (Zulassungs- und Durchführungsbewilligungen) behalten grundsätzlich ihre Gültigkeit und können weiterhin – sofern keine Befristung besteht – genutzt werden (Abs. 1). Sollen hingegen nach bisherigem Recht bewilligte Spiele auch in Kantonen durchgeführt werden, für deren Gebiet bei Inkrafttreten der Vereinbarung noch keine Durchführungsbewilligung vorliegt, sind die entsprechenden Gesuche und Anträge bei der Lotterie- und Wettkommission einzureichen und nach der neuen Vereinbarung zu beurteilen (Abs. 2). Ebenfalls nach neuem Recht zu beurteilen sind Gesuche und Anträge für neue Spiele sowie für Verlängerungen und Erneuerungen bestehender Bewilligungen und Beschlüsse, die nach Inkrafttreten der Vereinbarung eingereicht werden (Abs. 4).

Artikel 33 Verhältnis zu bestehenden interkantonalen Vereinbarungen

Die beiden regionalen Vereinbarungen IKV und Convention sollen unangetastet bleiben. Ihr Verhältnis zur neuen Vereinbarung wird im Artikel 33 geregelt. Bestimmungen, die mit Regelungen in der neuen Vereinbarung unvereinbar sind, werden solange sistiert, als die neue Vereinbarung Gültigkeit entfaltet. Es wird auf die explizite Nennung der zu sistierenden Regelungen verzichtet, da sich deren Umfang je nach Weiterentwicklung der verschiedenen Vereinbarungen ändern kann (vgl. auch Kap. B. II. 6.).

E. Kantonale Anschlussgesetzgebung

Da die Interkantonale Vereinbarung vorsieht, dass im kantonalen Recht verbindlich die Verteilinstanz und die Verteilkriterien zu regeln sind sowie Transparenz über die gesprochenen Beiträge mit jährlichen Berichten geschaffen werden soll, sind die Grundsätze dazu im kantonalen Lotteriegesetz zu verankern. Das Gesetz über die Lotterien, die gewerbsmässigen Wetten und den gewerbsmässigen Handel mit Prämienlosen (Lotteriegesetz) vom 12. Mai 1986 (SRL Nr. 991) soll deshalb gemäss unserem in die Vernehmlassung gegebenen Entwurf im Teil «Lotterien nach eidgenössischem Recht» mit einem Abschnitt über die Verwendung der dem Kanton zufliessenden Lotteriegelder ergänzt werden. Unserem Rat soll ausdrücklich die Kompetenz erteilt werden, ergänzende Bestimmungen über die Verwendung der Lotteriegelder zu erlassen, insbesondere über die Verwendungszwecke und die Grundsätze für die Ausrichtung von Beiträgen.

Wegen des Zeitdrucks unterbreiten wir Ihnen das Dekret über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung vor der Gesetzesänderung. Die Botschaft zu den Änderungen des kantonalen Lotteriegesetzes werden wir Ihrem Rat sobald als möglich zuleiten.

Heute haben die Departemente zwar interne Richtlinien oder Kriterien, nach denen sie die Gesuche um Zusprechung von Lotteriegeldern beurteilen. Diese Kriterien sind für die Öffentlichkeit jedoch nicht transparent. Gemäss der Interkantonalen Ver-

einbarung wird diese Transparenz aber verlangt. Da die Kriterien möglichst genau definiert werden müssen und gelegentlichen Änderungen unterworfen sind, ist ihre nähere Ausgestaltung in einer neuen zusätzlichen Verordnung vorzunehmen. Die Interkantonale Vereinbarung fordert im Weiteren eine verbindliche Regelung der Verteilinstanz der Lotteriegelder. Wir beabsichtigen deshalb, die Verordnung zum Lotteriegesetz (Lotterieverordnung) vom 2. September 1986 (SRL Nr. 993) um eine detaillierte Zuständigkeitsregelung in diesem Bereich zu ergänzen.

F. Rechtliches und Antrag

Gemäss § 50 der Staatsverfassung beschliesst der Grosse Rat mit Dekret den Beitritt zu Konkordaten, soweit nicht der Regierungsrat durch Gesetz oder Dekret als zuständig erklärt wird. Ferner sieht § 39 Absatz 1 der Staatsverfassung vor, dass Konkordate der Volksabstimmung unterliegen, wenn das fakultative Volksreferendum zu stande kommt oder wenn der Grosse Rat die Vorlage von sich aus der Volksabstimmung unterstellt. Da weder ein Gesetz noch ein Dekret den Regierungsrat als zuständig erklärt, den Beitritt zum vorliegenden Konkordat über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten zu beschliessen, hat Ihr Rat den Beitritt zum vorliegenden Konkordat mit Dekret zu beschliessen. Der Beitritt kann nur gesamtheitlich und ohne Vorbehalte erfolgen. Änderungen oder Ergänzungen des vorliegenden Vereinbarungstextes sind also nicht möglich.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Dekrets über den Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten zuzustimmen.

Luzern, 10. Februar 2006

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Anton Schwingruber
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 992a

Dekret

**über den Beitritt des Kantons Luzern zur
Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht
sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung
von interkantonal oder gesamtschweizerisch
durchgeführten Lotterien und Wetten**

vom

*Der Grosse Rat des Kantons Luzern,
gestützt auf § 50 der Staatsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 10. Februar 2006,
beschliesst:*

1. Der Kanton Luzern tritt der Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 bei.
2. Das Dekret ist mit dem Vereinbarungstext zu veröffentlichen. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Nr. 992a

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

vom 7. Januar 2005*

Die Kantone,

gestützt auf die Art. 15, 16 und 34 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923¹,

vereinbaren:

I. Allgemeine Bestimmungen

Gegenstand und Zweck

Art. 1 Gegenstand

Diese Vereinbarung regelt die Aufsicht sowie die Bewilligung und die Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten, die der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937² oder der Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande vom 6. Februar 1985³ unterstehen.

* Die interkantonale Vereinbarung wurde von der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz am 7. Januar 2005 zur Ratifizierung in den Kantonen verabschiedet.

¹ SR 935.51

² Art. 8 IKV

³ Art. 6 Convention

Art. 2 Zweck

Diese Vereinbarung bezweckt die einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotterierechts, den Schutz der Bevölkerung vor sozialschädlichen Auswirkungen der Lotterien und Wetten sowie die transparente Verwendung der Lotterie- und Wett-erträge auf dem Gebiet der angeschlossenen Kantone.

II. Organisation

Art. 3 Organe

Organe dieser Vereinbarung sind:

- a. Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz,
- b. Lotterie- und Wettkommission,
- c. Rekurskommission.

1. Fachdirektorenkonferenz

Art. 4 Zuständigkeit

Die Fachdirektorenkonferenz ist oberstes Vereinbarungsorgan. Sie setzt sich zusammen aus je einem Regierungsvertreter jedes Kantons.

Sie nimmt folgende Aufgaben wahr:

- a. sie ist Depositärin der Vereinbarung,
- b. sie wählt auf Vorschlag der Kantone die Lotterie- und Wettkommission und bezeichnet deren Präsidentin oder Präsidenten,
- c. sie wählt auf Vorschlag der Kantone die Rekurskommission und bezeichnet deren Präsidentin oder Präsidenten,
- d. sie genehmigt das Geschäftsreglement der Lotterie- und Wettkommission sowie der Rekurskommission,
- e. sie genehmigt das Budget sowie den Geschäftsbericht und die von einer unabhängigen Revisionsstelle geprüfte Jahresrechnung der Lotterie- und Wettkommission,
- f. sie genehmigt das Budget sowie den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der Rekurskommission,
- g. sie genehmigt Leistungsverträge gemäss Art. 6 Abs. 3.

2. Lotterie- und Wettkommission

Art. 5 Zusammensetzung

Die Kommission besteht aus fünf Mitgliedern, wovon je zwei Mitglieder aus der welschen und deutschen Schweiz sowie ein Mitglied aus der italienischsprachigen Schweiz stammen. Die Wahl erfolgt für eine Amtsduer von 4 Jahren, Wiederwahl ist möglich.

Die Kommissionsmitglieder dürfen weder Mitglied eines Organs noch Angestellte von Lotterie- oder Wettunternehmen, Spielbanken, Fabrikations- und Handelsbetrieben der Spielbedarfsbranche oder von diesen nahestehenden Unternehmen und Körperschaften sein.

Art. 6 Organisation

Die Kommission erlässt ein Geschäftsreglement, das von der Fachdirektorenkonferenz zu genehmigen ist. Darin regelt sie insbesondere die Einzelheiten ihrer Organisation, der Zuständigkeiten des Präsidiums und der Entschädigungen.

Die Kommission unterbreitet der Fachdirektorenkonferenz jährlich einen Geschäftsbericht mit revidierter Jahresrechnung und einen Budgetentwurf zur Genehmigung.

Der Kommission steht ein ständiges Sekretariat zur Seite. Sie kann dazu mit Dritten Leistungsverträge abschliessen.

Art. 7 Zuständigkeit

Die Kommission ist Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für Lotterien und Wetten gemäss dieser Vereinbarung.

Der Kommission stehen im Übrigen alle Befugnisse zu, die nicht einem anderen Organ zugewiesen sind.

3. Rekurskommission

Art. 8 Zusammensetzung

Die Rekurskommission besteht aus fünf Mitgliedern, wovon je zwei Mitglieder aus der welschen und deutschen Schweiz sowie ein Mitglied aus der italienischsprachigen Schweiz stammen. Die Wahl erfolgt für eine Amtsduer von 4 Jahren, Wiederwahl ist möglich.

Die Kommissionsmitglieder dürfen weder Mitglied eines Organs noch Angestellte von Lotterie- oder Wettunternehmen, Spielbanken, Fabrikations- und Handelsbetrieben der Spielbedarfsbranche oder von diesen nahestehenden Unternehmen und Körperschaften sein.

Art. 9 *Organisation*

Die Rekurskommission erlässt ein Geschäftsreglement, das von der Fachdirektorenkonferenz zu genehmigen ist. Darin regelt sie insbesondere die Einzelheiten ihrer Organisation, der Zuständigkeiten des Präsidiums und der Entschädigungen.

Die Rekurskommission unterbreitet der Fachdirektorenkonferenz jährlich einen Geschäftsbericht mit Jahresrechnung und einen Budgetentwurf zur Genehmigung.

Art. 10 *Zuständigkeit*

Die Rekurskommission ist letztinstanzliche interkantonale richterliche Behörde.

4. Anwendbares Recht**Art. 11 *Allgemein***

Wo diese Vereinbarung keine Bestimmungen enthält und weder die einzelnen Vereinbarungsmitglieder noch die Lotterie- und Wettkommission zur Regelung zuständig sind, gilt Bundesrecht analog.

Art. 12 *Publikationen*

Publikationen der Vereinbarungsorgane erfolgen in allen offiziellen Publikationsorganen der von der Mitteilung betroffenen Kantone.

Art. 13 *Verfahrensrecht*

Soweit diese Vereinbarung nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren für Verfügungen und andere Entscheide der Vereinbarungsorgane nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG)⁴.

⁴ SR 172.021

III. Bewilligung und Aufsicht von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeföhrten Lotterien und Wetten

1. Bewilligungen

Art. 14 Zulassungsbewilligung

Lotterien und Wetten gemäss dieser Vereinbarung bedürfen einer Zulassungsbewilligung der Lotterie- und Wettkommission.

Die Kommission

- a. prüft die Gesuche und führt das Gesuchsverfahren durch,
- b. erlässt die Zulassungsverfügung und stellt sie vor Eröffnung den Kantonen zu.

Art. 15 Durchführungsbewilligung

Die Kantone entscheiden innert 30 Tagen nach Zustellung der Zulassungsverfügung über die Durchführung auf ihrem Gebiet und stellen ihre Durchführungsbewilligungen der Kommission zu.

Mit der Durchführungsbewilligung können die Kantone keine von der Zulassungsverfügung abweichenden spieltechnischen Bedingungen und Auflagen verfügen. Zulässig sind nur zusätzliche Bedingungen und Auflagen, welche die von der Kommission verfügten Massnahmen zur Prävention verschärfen.

Art. 16 Eröffnung der Bewilligung

Die Kommission eröffnet der Gesuchstellerin die Zulassungsverfügung und Durchführungsbewilligungen derjenigen Kantone, in denen die Lotterie oder Wette durchgeführt werden darf.

2. Spielsucht und Werbung

Art. 17 Massnahmen zur Prävention von Spielsucht

Die Kommission prüft vor Erteilung der Bewilligung das Suchtpotenzial der Lotterie oder Wette und trifft die erforderlichen Massnahmen insbesondere im Interesse der Spielsuchtprävention und des Jugendschutzes.

Die Kommission kann die Lotterie- und Wettunternehmen verpflichten, überall wo ihre Lotterien oder Wetten angeboten werden, Informationen über die Spielsucht, deren Prävention und Behandlungsmöglichkeiten zugänglich zu machen. Wo dies nicht zumutbar ist, können die Lotterie- und Wettunternehmen verpflichtet werden anzugeben, wo diese Informationen angefordert werden können.

Art. 18 Spielsuchtabgabe

Die Lotterie- und Wettunternehmen leisten den Kantonen eine Abgabe von 0,5 Prozent der in ihren Kantonsgebieten mit den einzelnen Spielen erzielten Bruttospielderträge.

Die Kantone sind verpflichtet, die Abgaben zur Prävention und Spielsuchtbekämpfung einzusetzen. Sie können dabei zusammenarbeiten.

Art. 19 Werbung

Für Lotterien und Wetten darf nicht in aufdringlicher Weise geworben werden. In der Werbung muss die Veranstalterin klar ersichtlich sein.

3. Aufsicht**Art. 20**

Die Kommission überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der Bewilligungsvoraussetzungen. Stellt sie Verstöße fest, trifft sie die erforderlichen Massnahmen.

Die Kommission kann die Ausübung von Aufsichtsaufgaben an die Kantone delegieren.

Die Kommission entzieht die Bewilligung, wenn die Voraussetzungen für deren Erteilung nicht mehr erfüllt sind.

4. Gebühren**Art. 21 Der Kommission**

Die Kommission erhebt für ihre Tätigkeit kostendeckende Gebühren.

Die Gebühren bestehen aus:

- a. einer jährlichen Aufsichtsgebühr,
- b. Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen.

Die jährliche Aufsichtsgebühr wird im Verhältnis des im entsprechenden Jahres erzielten Bruttospieldertrags den Lotterie- und Wettveranstalterinnen auferlegt.

Die Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen richten sich nach dem Aufwand.

Art. 22 Der Kantone

Die Kantone erheben für ihre Tätigkeiten kostendeckende Gebühren für

- a. den Erlass der Durchführungsbewilligung,
- b. die Ausübung der Aufsichtsaufgaben nach Art. 20 Abs. 2.

5. Rechtsschutz

Art. 23

Gegen Verfügungen und Entscheide der Vereinbarungsorgane, die gestützt auf diese Vereinbarung oder auf deren Folgeerlasse getroffen werden, kann bei der Rekurskommission Beschwerde erhoben werden.

Das Verfahren vor der Rekurskommission richtet sich nach dem Verwaltungsgerichtsgesetz des Bundes (VVG)⁵, soweit diese Vereinbarung nichts anderes bestimmt. Bis zum Inkrafttreten des VVG sind die Bestimmungen des VwVG analog anwendbar.

Die Verfahrenskosten der Rekurskommission sind in der Regel so festzulegen, dass sie die Kosten decken. Ungedeckte Kosten der Rekurskommission werden durch die Lotterie- und Wettkommission getragen.

IV. Lotterie- und Wettfonds und Verteilung der Mittel

Art. 24 Lotterie- und Wettfonds

Jeder Kanton errichtet einen Lotterie- und Wettfonds. Die Kantone können separate Sportfonds führen.

Die Lotterieveranstalterinnen liefern ihre Reinerträge in die Fonds jener Kantone, in denen die Lotterien und die Wetten durchgeführt worden sind.

Die Kantone können einen Teil der Reinerträge vor der Verteilung in die kantonalen Fonds für nationale gemeinnützige oder wohltätige Zwecke verwenden.

Art. 25 Verteilinstanz

Die Kantone bezeichnen die für Verteilung der Mittel aus den Fonds zuständige Instanz.

⁵ Verwaltungsgerichtsgesetz, noch nicht in Kraft. Gemäss Planung nicht vor 2006.

Art. 26 Verteilkriterien

Die Kantone bestimmen die Kriterien, die die Verteilinstanz für die Unterstützung gemeinnütziger und wohltätiger Projekte anwenden muss.

Art. 27 Entscheide

Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen aus den Fonds.

Art. 28 Bericht

Die für die Verteilung zuständige Instanz veröffentlicht jährlich einen Bericht mit folgenden Angaben:

- a. den Namen der aus den Fonds Begünstigten,
- b. der Art der unterstützten Projekte,
- c. der Rechnung der Fonds.

V. Schlussbestimmungen

Art. 29 Inkrafttreten

Diese Vereinbarung tritt in Kraft, sobald alle Kantone ihren Beitritt erklärt haben.

Der Beitritt ist gegenüber der Fachdirektorenkonferenz zu erklären. Sie teilt das Inkrafttreten den Kantonen sowie dem Bund mit.

Art. 30 Geltungsdauer, Kündigung

Die Vereinbarung gilt unbefristet.

Sie kann mit einer Frist von zwei Jahren auf das Ende einer Amtsdauer durch Mitteilung an die Fachdirektorenkonferenz gekündigt werden, frühestens auf das Ende des 10. Jahres seit Inkrafttreten.

Die Kündigung eines Kantons beendet die Vereinbarung.

Art. 31 Änderung der Vereinbarung

Auf Antrag eines Kantons oder der Lotterie- und Wettkommission leitet die Fachdirektorenkonferenz umgehend eine Teil- oder Totalrevision der Vereinbarung ein.

Die Änderung tritt in Kraft, sobald ihr alle Kantone zugestimmt haben.

Art. 32 Übergangsbestimmungen

Zulassungsbewilligungen von interkantonalen oder gesamtschweizerischen Lotterien und Wetten sowie Beschlüsse über die Ertragsverwendung, die vor Inkrafttreten dieser Vereinbarung ausgesprochen wurden, bleiben von dieser Vereinbarung unberührt.

Durchführungsbewilligungen für nach bisherigem Recht bewilligte Lotterien und Wetten in Kantonen, in denen sie noch nicht durchgeführt worden sind, richten sich nach dieser Vereinbarung. Gesuche um Erteilung von Durchführungsbewilligungen sind bei der Lotterie- und Wettkommission einzureichen.

Die übrigen Bestimmungen dieser Vereinbarung, insbesondere über die Spielsuchtabgabe, Werbung, Aufsicht und Gebühren, finden auch für bestehende Zulassungs- und Durchführungsbewilligungen mit Inkrafttreten der Vereinbarung Anwendung.

Neue Gesuche und Anträge sowie solche über Verlängerungen oder Erneuerungen bestehender Bewilligungen und Beschlüsse, die nach Inkrafttreten dieser Vereinbarung eingereicht werden, richten sich ausschliesslich nach dieser Vereinbarung.

Art. 33 Verhältnis zu bestehenden interkantonalen Vereinbarungen

Die Anwendung von dieser Vereinbarung widersprechenden Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 sowie der Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande vom 6. Februar 1985 wird ausgesetzt, solange diese Vereinbarung in Kraft ist.