

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 143

**zum Entwurf einer Änderung
des Lotteriegesetzes**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Lotterien, die gewerbsmässigen Wetten und den gewerbsmässigen Handel mit Prämienlosen (Lotteriegesetz). Die Änderung dieses Gesetzes steht im Zusammenhang mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005, welcher der Kanton Luzern am 27. März 2006 mit Beschluss des Grossen Rates beigetreten ist. Die Interkantonale Vereinbarung soll am 1. Juli 2006 in Kraft treten.

Mit dem Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung verpflichten sich die Kantone, im kantonalen Recht die Verteilinstanz und die Verteilkriterien für die Lotteriegelder 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.

Das kantonale Lotteriegesetz soll im Teil «II. Lotterien nach eidgenössischem Recht» um einen Abschnitt «Verwendung der Lotteriegelder» ergänzt werden. In dem neuen Abschnitt sollen die Grundsätze der Verteilung und Verwendung der Lotteriegelder geregelt werden. Die detaillierte Ausgestaltung soll auf Verordnungsebene erfolgen.

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 einer Änderung des Gesetzes über die Lotterien, die gewerbsmässigen Wetten und den gewerbsmässigen Handel mit Prämienlosen (Lotteriegesetz) vom 12. Mai 1986 (SRL Nr. 991).

I. Ausgangslage

Die Änderung des kantonalen Lotteriegesetzes steht im Zusammenhang mit dem Beitritt des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005, der wegen der grossen Dringlichkeit bereits in der Märzsession von Ihrem Rat behandelt und beschlossen wurde (vgl. Botschaft B 128 vom 10. Februar 2006).

II. Änderung des kantonalen Lotteriegesetzes

Mit dem Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 verpflichten sich die Kantone, im kantonalen Recht die Verteilinstanz und die Verteilkriterien für die Lotteriegelder 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.

Von den Verpflichtungen, die wir mit dem Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung eingehen, sind die Grundsätze im kantonalen Lotteriegesetz zu verankern. Das kantonale Lotteriegesetz soll deshalb im Teil «II. Lotterien nach eidgenössischem Recht» um einen Abschnitt über die Verwendung der dem Kanton zufließenden Lotteriegelder ergänzt werden. Der Regierungsrat soll ermächtigt werden, die Einzelheiten dazu zu bestimmen.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sollen möglichst bald, das heisst auf den Monat nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft treten, da sie mit der Interkantonalen Vereinbarung zusammenhängen, welche voraussichtlich am 1. Juli 2006 in Kraft tritt.

III. Ergebnis der Vernehmlassung

Am 13. Dezember 2005 gaben wir den Vorentwurf einer Änderung des Lotteriegesetzes mit Frist bis 15. Februar 2006 in die Vernehmlassung. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden alle politischen Parteien, der Verband der Luzerner Gemeinden sowie die Departemente. Zudem wurde die Öffentlichkeit mit einer Medienmitteilung auf die Vernehmlassungsmöglichkeit hingewiesen. Die Unterlagen konnten im Internet heruntergeladen werden. Elf der eingeladenen Vernehmlassungssadressaten (alle Departemente und sechs Parteien) reichten eine Stellungnahme ein. Zusätzlich äusserte sich die Fachstelle für Suchtprävention zum Entwurf.

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zeigen, dass mit Ausnahme des Grünen Bündnisses alle Vernehmlassungssadressaten einen Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung im Lotteriewesen befürworten. Das Grüne Bündnis hätte eine Revision des eidgenössischen Lotteriegesetzes bevorzugt.

Positiv beurteilt wurden, insbesondere von den politischen Parteien, die grössere Transparenz bei den Zuständigkeiten und Kriterien sowie die Offenlegung der Mittelverwendung. Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Zuständigkeitsregelung sowie die Information über die Mittelverwendung im Rahmen der Staatsrechnung genügten allerdings weder der FDP noch der SVP. Am meisten Anlass zu Bemerkungen gab aber die vorgeschlagene Bestimmung über den Verwendungszweck der Lotteriegelder. Verschiedene Ergänzungs- oder Umformulierungsvorschläge wurden vorgebracht. Die SVP erachtete die Aufzählung der Verwendungszwecke bereits als so erschöpfend, dass eine Kompetenzdelegation an den Regierungsrat für den Erlass ergänzender Bestimmungen über die Verwendung von Lotteriegeldern abzulehnen sei. Die FDP begrüsste ausdrücklich die Absicht, Beiträge von einer möglichst breit abgestützten Finanzierung und insbesondere von angemessenen Eigenleistungen abhängig zu machen. Sie regte zudem an, die Zuständigkeiten sowie die Verwendung und Verteilung von Geldern aus kantonalen und eidgenössischen Lotterien in nur einer Verordnung und zudem nach denselben Grundsätzen zu regeln. Von der Fachstelle für Suchtprävention, vom Gesundheits- und Sozialdepartement sowie von CVP und SP wurde die zweckgebundene Präventions- und Spielsuchtabgabe, die in Artikel 18 der Interkantonalen Vereinbarung vorgesehen ist, ausdrücklich begrüsst. Das Gesundheits- und Sozialdepartement und die Fachstelle für Suchtprävention regten an, den Verwendungszweck dieser Abgabe im kantonalen Lotteriegesetz zusätzlich zu verankern. Die CVP regte zudem bei der Information eine Ergänzung über die Spielsuchtprävention an.

Alle Stellungnahmen wurden sorgfältig geprüft. Die Ergebnisse führten zu einer teilweisen Überarbeitung des Vernehmlassungsentwurfes: Wir verweisen auf die nachfolgenden Erläuterungen. Die Anregung der FDP zu einer Revision der Bestimmungen über die kantonalen Lotterien lehnen wir ab. Kantonale Lotterien sind Ver einslottos und Tombolas. Da sich diese kantonalen Lotterien von den eidgenössischen Lotterien stark unterscheiden, ist eine Gleichbehandlung betreffend Zuständigkeit und Verwendung der Gelder nicht sinnvoll.

IV. Die einzelnen Änderungen

§ 8

Der Kanton Luzern erhebt heute gestützt auf diese Bestimmung vom Veranstalter eine Abgabe von 2 Prozent der Plansumme. Es handelt sich dabei um eine Abgabe mit steuerlichem Charakter. Nach der Interkantonalen Vereinbarung ist jedoch nur eine Gebühr, die sich nach dem Kostendeckungsprinzip richtet, zulässig (vgl. Art. 21 der Vereinbarung). § 8 ist daher aufzuheben.

§ 8a

Die Lotteriegelder setzen sich aus den Reinerträgen aus den Lotterien und Wettten (inkl. Schweizer Zahlenlotto), welche die Swisslos und die Loterie Romande durchführen, zusammen. Diese Reinerträge werden weiterhin nach dem bisher geltenden Schlüssel auf die Kantone verteilt. Ein Rechtsanspruch auf die Zusprechung eines Beitrages aus Lotteriegeldern besteht nicht.

§ 8b

Gemäss Artikel 5 Absatz 2 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wettten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51) dürfen keine Lotterien zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen bewilligt werden. Im Einklang mit dieser Bestimmung haben sich die Kantone in Artikel 7 der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 25. Juni 1937 (IKV; SRL Nr. 992) verpflichtet, ihren Anteil am Reingewinn ausschliesslich gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken im Sinn von Artikel 3 des Bundesgesetzes zuzuwenden. Dabei gilt Sport ausdrücklich als gemeinnützig. Aus diesem Grund soll der Klarheit halber im neuen § 8b (Absätze 1 und 2) die Verwendung der Lotteriegelder zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen von Gemeinwesen und Privaten ausgeschlossen werden. Absatz 2 sieht vor, dass Lotteriegelder auch für Vorhaben verwendet werden können, die gemäss Gesetzgebung subventionsfähig sind. Bedingung für das Zusprechen eines Lotteriebeitrages ist in einem solchen Fall, dass das Gemeinwesen nicht gesetzlich zur Übernahme der Kosten verpflichtet ist. Diese Bestimmung präzisiert Absatz 1. Sie entspricht der heutigen Praxis unter anderem beim Gebirgshilfefonds sowie bei gewissen Kulturförderungen (z. B. bezüglich der Unterstützung des Verkehrshauses). In jedem Fall hat die Verwendung der Lotteriegelder im öffentlichen Interesse zu erfolgen. Eine Mittelverwendung zu kommerziellen Zwecken ist ausgeschlossen (Absatz 3). In Absatz 4 werden jene Bereiche aufgeführt, in welchen heute Beiträge aus dem Lotteriefonds zugesprochen werden können. Die Liste bildet die heutige Praxis ab, ist aber nicht abschliessend. Weitere Bereiche zeichnen sich jedoch zurzeit nicht ab. Auf Wunsch einzelner Vernehmlassungadressaten wurde die ursprünglich vorgesehene Reihenfolge der einzelnen Bereiche sowie deren Formulierung teilweise geändert und durch den Bereich Projekte der Berglandwirtschaft und der Förderung von Randregionen ergänzt.

Gemäss Artikel 18 der von Ihnen in der Märssession genehmigten Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeföhrten Lotterien und Wetten haben die Lotterie- und Wettunternehmen den Kantonen neu eine Abgabe von 0,5 Prozent der in ihren Kantongebieten mit den einzelnen Spielen erzielten Bruttspielerträge zu entrichten. Die Einnahmen aus dieser Spielsuchtabgabe fliessen nicht in den Lotteriefonds, aus dem Beiträge für Verwendungszwecke gemäss Absatz 4 zugesprochen werden können. Sie sind gemäss der Interkantonalen Vereinbarung vielmehr ausschliesslich für die Prävention und die Spielsuchtbekämpfung einzusetzen. In der Liste der Verwendungszwecke der Lotteriegelder in Absatz 4 müssen die Massnahmen für die Bekämpfung der Spielsucht folglich nicht aufgeführt werden. Artikel 18 der Interkantonalen Vereinbarung regelt diese Abgabe umfassend. Die Kantone werden verpflichtet, die Einnahmen aus dieser Abgabe für die Prävention und die Spielsuchtbekämpfung zu verwenden. Durch den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung wurde deren Inhalt für den Kanton Luzern zu direkt anwendbarem Recht. Auf Anregung des Gesundheits- und Sozialdepartementes und der Fachstelle für Suchtprävention soll die Verwendungspflicht dieser Spielsuchtabgabe der Klarheit halber in Absatz 5 zusätzlich verankert werden. In der Lotterieverordnung soll die Zuständigkeit für die Zuteilung der Präventionsgelder festgehalten werden.

Bei den Einzelheiten, die der Regierungsrat gemäss Absatz 6 regeln soll, geht es hauptsächlich um die näher zu umschreibenden Grundsätze und die detaillierten Kriterien der Zusprechung der Lotteriegelder in den in Absatz 4 aufgeföhrten Bereichen (z. B. um den Grundsatz, dass Beiträge ausschliesslich für die sportliche Betätigung der Jugend und den Amateursport beziehungsweise den Breitensport zugesprochen werden sollen oder die Kriterien Aktualität und Innovation für die Leistung von Beiträgen im Kulturbereich). Letztlich geht es um Ausführungsbestimmungen zu § 8b. Absatz 6 ersetzt § 8g des Vernehmlassungsentwurfes, worin von ergänzenden Bestimmungen die Rede war, was – wie die Vernehmlassung zeigte – zu Missverständnissen über die damit verbundene Regelungsbefugnis führen kann.

§ 8c

Lotteriebeiträge sollen in der Regel nur an Projekte ausgerichtet werden, deren Bezug zum Kanton Luzern eng ist oder die für den Kanton, die Region oder gesamtschweizerisch wichtig sind. Sind diese Kriterien erfüllt, kann ausnahmsweise auch einer Person Geld zugesprochen werden, die ihren Wohnsitz nicht im Kanton Luzern hat. Vorausgesetzt wird in der Regel zudem, dass die Gesuchstellenden eine angemessene Eigenfinanzierung vorweisen und auch darlegen, welche weiteren Institutionen und Personen bei der Finanzierung mithelfen. Damit soll die Transparenz darüber gesteigert werden, von welchen Stellen und Personen die Gesuchstellenden sich ebenfalls Unterstützung erhoffen. Gewisse Institutionen leisten nur finanzielle Unterstützung, wenn keine Beiträge von anderer Seite erwartet werden können. Katastrophenhilfe, humanitäre Hilfe und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit sollen weiterhin unterstützt werden können. Im Rahmen der humanitären Tradition der Schweiz sind solche Projekte als Vorhaben von erheblicher Bedeutung für die Region oder sogar von gesamtschweizerischer Bedeutung zu betrachten. Falls angezeigt, sollen in Einzelfällen auch Darlehen gewährt werden können.

§ 8d

Die Interkantonale Vereinbarung verpflichtet die Kantone, die für die Verteilung der Mittel aus den Fonds zuständige Instanz zu bezeichnen. Wie in den bereits bestehenden Zuständigkeitsregelungen im Lotteriebereich sollen die genauen Zuständigkeiten für die Verteilung der Lotteriegelder in der Lotterieverordnung und nicht im Lotteriegesetz festgehalten werden. Werden organisatorische Änderungen nötig, sind diese mittels Verordnungsänderung rascher zu bewerkstelligen. Die Forderung der Interkantonalen Vereinbarung – dass die verteilende Instanz der Öffentlichkeit bekannt gegeben wird – ist mit deren Nennung in der Verordnung erfüllt.

§ 8e

Auch wenn Beiträge bereits ausbezahlt sind, sind die Vorschriften dieses Gesetzes und der dazugehörigen Verordnungen weiterhin einzuhalten. Ist dies nicht der Fall oder stellt sich im Nachhinein heraus, dass Beiträge zu Unrecht ausbezahlt wurden, so ist eine Beitragsskürzung oder die Rückforderung zu prüfen. In Ergänzung zu dieser Regelung sind sinngemäss die Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes vom 17. September 1996 (SRL Nr. 601) anzuwenden.

§ 8f

Aufgrund von Einwänden im Vernehmlassungsverfahren haben wir die Bestimmung zur Information der Öffentlichkeit über die zugesprochenen Lotteriegelder (§ 8e des Vernehmlassungsentwurfes) nochmals überprüft. Da in Artikel 28 der Interkantonalen Vereinbarung vorgeschrieben wird, dass die für die Verteilung zuständige Instanz jährlich einen Bericht mit den Namen der aus den Fonds Begünstigten, der Art der unterstützten Projekte und der Rechnung der Fonds zu veröffentlichen hat, reicht eine Publikation im Rahmen der Staatsrechnung nicht aus. Im Wissen darum, dass die interkantonal vereinbarte Informationspflicht im Kanton Luzern direkt anwendbares Recht darstellt, führen wir der Klarheit halber diese Vereinbarungsbestimmung im selben Wortlaut zusätzlich im Lotteriegesetz auf. Allenfalls notwendige Details zur Publikation sollen in der Lotterieverordnung geregelt werden. Unter dem datenschutzrechtlichen Aspekt ist die verlangte Publikation unproblematisch, da Artikel 28 der Interkantonalen Vereinbarung sowie die vorliegende Regelung gesetzliche Grundlagen im Sinn von § 10 Absatz 1a des Datenschutzgesetzes vom 2. Juli 1990 (SRL Nr. 38) darstellen.

V. Änderungen der kantonalen Lotterieverordnung

Die Verordnung zum Lotteriegesetz (Lotterieverordnung) vom 2. September 1986 (SRL Nr. 993) soll mit Bestimmungen über die zusätzlichen Aufgaben des Regierungsrates und der Departemente ergänzt werden.

VI. Neue Verordnung über die Verteilung der Lotteriegelder

Heute haben die Departemente zwar interne Richtlinien und Kriterien, nach denen sie Gesuche um Zusprechung von Lotteriegeldern beurteilen. Diese Kriterien sind für die Öffentlichkeit nur vereinzelt einsehbar (z. B. Richtlinien Sport-Toto-Fonds). Die Interkantonale Vereinbarung verlangt jedoch diese Transparenz. Da diese Kriterien einen recht hohen Detaillierungsgrad aufweisen und gelegentlich Änderungen unterworfen sind, ist ihre nähere Ausgestaltung in einer Verordnung vorzunehmen. Die bestehende kantonale Lotterieverordnung behandelt die Zuständigkeiten und die eidgenössischen und kantonalen Lotterie- und Wettbewilligungen. Die heute nicht auf Verordnungsstufe geregelte Verteilung der Gelder aus dem Lotteriefonds stellt eine völlig neue Materie dar. Da die Ausführungsbestimmungen dazu ziemlich umfangreich sind und das Thema neu ist, erscheint eine separate Verordnung über die Verteilung der Lotteriegelder sinnvoll.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Lotterien, die gewerbsmässigen Wetten und den gewerbsmässigen Handel mit Prämienlosen zuzustimmen.

Luzern, 4. April 2006

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

Nr. 991

Gesetz

**über die Lotterien, die gewerbsmässigen Wetten
und den gewerbsmässigen Handel
mit Prämienlosen (Lotteriegesetz)**

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 4. April 2006,
beschliesst:

I.

Das Lotteriegesetz vom 12. Mai 1986 wird wie folgt geändert:

Zwischentitel vor § 6 (neu)

1. Bewilligungen

§ 8

wird aufgehoben.

Zwischentitel nach § 8 (neu)

2. Verwendung der Lotteriegelder

§ 8a (neu)

Allgemeines

¹ Lotteriegelder setzen sich zusammen aus den Reinertragsanteilen der Lotterien, der Wetten und des Schweizer Zahlenlottos.

² Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen aus Lotteriegeldern.

§ 8b (neu)*Verwendungszweck*

¹ Die Verwendung von Lotteriegeldern zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen von Gemeinwesen oder von Privaten ist ausgeschlossen.

² Die Verwendung von Lotteriegeldern für Vorhaben, die nach der Gesetzgebung aus ordentlichen Mitteln eines Gemeinwesens unterstützt werden können, ist zulässig, soweit das Gesetz das Gemeinwesen nicht zur Übernahme der Kosten verpflichtet.

³ Lotteriegelder müssen für Vorhaben, die im öffentlichen Interesse liegen und nicht kommerziellen Zwecken dienen, eingesetzt werden.

⁴ Beiträge können insbesondere gesprochen werden für

- a. kulturelle Belange,
- b. sportliche Belange,
- c. Projekte der ausserschulischen Jugendförderung,
- d. Projekte der Denkmalpflege,
- e. den Natur- und Landschaftsschutz sowie den Umweltschutz,
- f. wissenschaftliche, gemeinnützige und soziale Projekte und Institutionen von allgemeinem Interesse,
- g. Katastrophenhilfe, humanitäre Hilfe und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit,
- h. Projekte der Berglandwirtschaft und der Förderung von Randregionen.

⁵ Die Mittel aus der interkantonal vereinbarten Spielsuchtabgabe werden vollumfänglich für Präventions- und Spielsuchtbekämpfungsmassnahmen eingesetzt.

⁶ Der Regierungsrat regelt das Nähere.

§ 8c (neu)*Grundsätze für die Ausrichtung von Beiträgen*

¹ Beiträge aus den Lotteriegeldern werden in der Regel nur ausgerichtet

- a. an Vorhaben im Kanton Luzern oder mit einem Bezug zum Kanton Luzern,
- b. an Vorhaben, die für den Kanton Luzern, die Region Zentralschweiz oder gesamtschweizerisch von erheblicher Bedeutung sind.

² Die Ausrichtung eines Beitrags wird in der Regel von einer möglichst breit abgestützten Finanzierung und angemessenen Eigenleistungen abhängig gemacht.

³ Werden die Beiträge an bestimmte Personen ausgerichtet, müssen diese in der Regel ihren Wohnsitz im Kanton Luzern haben.

⁴ In Einzelfällen können auch Darlehen gewährt werden.

§ 8d *(neu)**Verteilung*

¹ Der Regierungsrat bestimmt die zuständige Behörde und regelt das Verfahren zur Behandlung der Beitragsgesuche.

² Die zuständige Behörde entscheidet über die Verteilung der Lotteriegelder.

§ 8e *(neu)**Kürzung, Verweigerung oder Rückforderung von Beiträgen*

¹ Werden Vorschriften dieses Gesetzes oder der dazugehörigen Verordnungen missachtet, Beiträge zu Unrecht beansprucht oder unterstützte Projekte zweckentfremdet oder zerstört, können Beitragsteilungen gekürzt, verweigert oder zurückverlangt werden.

² Die strafrechtliche Ahndung bleibt vorbehalten.

§ 8f *(neu)**Information der Öffentlichkeit*

Die für die Verteilung zuständigen Behörden veröffentlichen 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.

II.

Die Änderung tritt am _____ in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: