

**Bericht der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und
Lotteriegesetz**

vom 7. Januar 2005

**„Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie
die Bewilligung und Ertragsverwendung von inter-
kantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten
Lotterien und Wetten“**

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangslage.....	4
I. Revision des Lotteriegesetzes von 1923.....	4
II. Parlamentarische Vorstösse betreffend das Lotteriegesetz.....	4
B. Auftrag.....	5
C. Verträge zwischen den Kantonen; Voraussetzungen und Schranken.....	6
I. Allgemeines.....	6
II. Vertrag zwischen den Kantonen über das Lotteriewesen.....	7
1. Verfassungsmässige Grundlage.....	7
2. Schranken eines Vertrags zwischen den Kantonen über das Lotteriewesen.....	7
a) Einhaltung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung.....	7
b) Kein Widerspruch zu Rechten anderer Kantone.....	8
c) Keine Verletzung des Demokratiegebots.....	8
d) Verhältnis zur interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien und zur Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande.....	9
e) Verhältnis zum kantonalen Recht.....	9
III. Rechtsschutz.....	10
IV. Beendigung.....	10
D. Umsetzung des Auftrags.....	11
I. Politische Führung.....	11
II. Konzentration der Bewilligung und Aufsicht bei einer Instanz.....	11
III. Verbleibende kantonale Zuständigkeiten.....	12
IV. Bekämpfung der Spielsucht.....	12
V. Verfahrensrecht und Rechtspflege.....	13
1. Verfahrensrecht.....	13
2. Interkantonaler Rechtsschutz.....	13
3. Rechtsansprüche.....	14
a) auf eine Lotteriebewilligung.....	14
b) auf Mittel aus den kantonalen Lotteriefonds.....	14
VI. Sonderfragen.....	14
1. Monopole.....	14
2. Änderung bisheriger interkantonaler Übereinkommen.....	14
3. Durchführung von Lotterien in den einzelnen Kantonen.....	15
4. Besteuerungsproblematik.....	16
5. Bewilligungsgebühren.....	17
E. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung.....	18
I. Allgemeine Bemerkungen.....	18
Art. 1 Gegenstand.....	18
Art. 2 Zweck.....	18
II. Organisation.....	19
Art. 3 Organe.....	19
1. Fachdirektorenkonferenz.....	19
Art. 4 Zuständigkeit.....	19
2. Lotterie- und Wettkommission.....	19
Art. 5 Zusammensetzung.....	19

Art. 6 Organisation.....	19
Art. 7 Zuständigkeit.....	20
3. Rekurskommission.....	20
Art. 8 Zusammensetzung.....	20
Art. 9 Organisation.....	20
Art. 10 Zuständigkeit.....	20
4. Anwendbares Recht.....	20
Art. 11 Allgemein.....	20
Art. 12 Publikationen.....	20
Art. 13 Verfahrensrecht.....	20
III. Bewilligung und Aufsicht.....	21
1. Bewilligungen.....	21
Art. 14 Zulassungsbewilligung.....	21
Art. 15 Durchführungsbewilligung.....	21
Art. 16 Eröffnung der Bewilligung.....	21
2. Spielsucht und Werbung.....	21
Art. 17 Massnahmen zur Prävention von Spielsucht.....	22
Art. 18 Spielsuchtabgabe.....	22
Art. 19 Werbung.....	22
3. Aufsicht.....	22
Art. 20.....	22
4. Gebühren.....	23
Art. 21 Der Kommission.....	23
Art. 22 Der Kantone.....	23
5. Rechtsschutz.....	23
Art. 23.....	23
IV. Lotterie- und Wettfonds und Verteilung der Mittel.....	23
Art. 24 Lotterie- und Wettfonds.....	23
Art. 25 Verteilinstanz.....	23
Art. 26 Verteilkriterien.....	23
Art. 27 Entscheide.....	23
Art. 28 Bericht.....	23
V. Schlussbestimmungen	24
Art. 29 Inkrafttreten.....	24
Art. 30 Geltungsdauer, Kündigung.....	24
Art. 31 Änderung der Vereinbarung.....	24
Art. 32 Übergangsbestimmungen.....	25
Art. 33 Verhältnis zu bestehenden interkantonalen Vereinbarungen.....	25
Vereinbarung.....	Anhang

A. Ausgangslage

I. Revision des Lotterieggesetzes von 1923

Gemäss Art. 106 Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung über Glücksspiele und Lotterien Sache des Bundes. Der Gesetzgeber regelte die Materie in zwei separaten Erlassen, nämlich dem Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten sowie dem Bundesgesetz vom 5. Oktober 1929 über die Spielbanken. Mit dem Erlass des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1998 über Spielbanken und Glücksspiele (Spielbankengesetz; SBG) behielt der Bund diese grundsätzliche Aufteilung bei. Nach Inkrafttreten des Spielbankengesetzes am 1. April 2000 entschied der Bundesrat, dass das Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten einer Totalrevision unterzogen werden sollte. Mit den Vorarbeiten für eine umfassende Revision wurde am 23. Mai 2001 eine Expertenkommission beauftragt, die sich im Wesentlichen paritätisch aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammensetzte. Am 9. Dezember 2002 führte das EJPD im Auftrag des Bundesrates eine Vernehmlassung zu dem von der Expertenkommission ausgearbeiteten Revisionsentwurf durch. Am 20. August 2003 nahm der Bundesrat Kenntnis vom kontroversen Vernehmlassungsergebnis und stellte bis Ende 2003 Vorschläge für die inhaltliche Ausrichtung der Revision in Aussicht. An ihrer Sitzung vom 9. Januar 2004 beschloss die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotterieggesetz dem Bundesrat vorzuschlagen, dass die Kantone auf freiwilliger Basis mit einer interkantonalen Vereinbarung die bestehenden Mängel im Lotteriewesen beheben, indem die Bewilligungsverfahren und die Aufsicht von Grosslotterien zentralisiert, die Transparenz und Gewaltenteilung verbessert sowie die Suchtbekämpfung und –prävention verstärkt würden. Die Fachdirektorenkonferenz sollte die Vereinbarung bis zum Januar 2005 zu Händen der Kantone verabschieden. Im Gegenzug sollte der Bund die Gesetzesrevision aussetzen. Am 19. Mai 2004 schliesslich ging der Bundesrat auf den Vorschlag ein und sistierte bis auf weiteres die Revisionsarbeiten am Lotterieggesetz.

II. Parlamentarische Vorstösse betreffend das Lotterieggesetz

Am 19. Dezember 2003 reichte Nationalrat Alexander J. Baumann im Nationalrat eine parlamentarische Initiative ein, die eine Änderung des Lotterieggesetzes verlangte. Nach dem Vorschlag des Initianten sollten elektronisch angebotene Lotterien einer Prüfung oder Zulassung durch den Bund unterzogen werden müssen. Die Initiative wurde am 15. Dezember 2004 zurückgezogen.

Am 1. Juli 2004 reichte die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats eine Motion ein, mit der der Bundesrat beauftragt wurde, eine Revision des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten zu erarbeiten, mit welcher Massnahmen getroffen werden sollen, die Zahl und die Anziehungskraft der elektronischen Lotterien in Gaststätten einzudämmen und die elektronischen Lotterien in die Definition der Lotterien einzubeziehen. Mit Verweis auf die abzuschliessende interkantonale Vereinbarung lehnte der Nationalrat die Motion am 16. Dezember 2004 ab.

Am 7. Juni 2004 reichte Nationalrat Studer eine parlamentarische Initiative ein, die verlangte, dass die Behebung der Mängel nicht den Kantonen überlassen, sondern mit einer Revision des Lotterieggesetzes an die Hand genommen werde. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats sistierte das Geschäft im Herbst 2004 bis ersichtlich sei, wie es mit der interkantonalen Vereinbarung weitergehe.

B. Auftrag

Der Lenkungsausschuss der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotterieggesetz erteilte am 25. Februar 2004 einer Arbeitsgruppe den Auftrag, die hauptsächlichen Mängel beim Status quo im Lotteriewesen auf freiwilliger Basis mit einer interkantonalen Vereinbarung zu beheben.

Die Arbeitsgruppe erhielt folgenden Auftrag:

„Die Arbeitsgruppe erstellt den Entwurf einer interkantonalen Vereinbarung, mit welcher die hauptsächlichen Mängel beim Status quo im Lotteriewesen behoben werden. Konkret sind folgende Verbesserungen zu erreichen:

- 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 kantonaler 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.

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung der neuen interkantonalen Vereinbarung hat die Arbeitsgruppe ausserdem zu prüfen, inwieweit die Materien, die in bestehenden interkantonalen Vereinbarungen im Lotteriebereich geregelt sind, in die neue Vereinbarung integriert werden können und inwieweit bestehende Vereinbarungen aufgehoben werden können.“

Leitung und Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Als Mitglieder der Arbeitsgruppe wurden ernannt:

- Cavelti Ulrich, Dr.iur., Präsident des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen, nebenamtlicher Bundesrichter (Vorsitz);
- Jacquod Sigismond, Chancelier de la République et Canton du Jura, Delémont;
- Jeanmonod Alain, Département de l'économie du Canton de Vaud, Lausanne;
- Schärer Peter, Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, Zürich;
- Stanga Giorgio, Amministratore dei fondi Lotteria intercantonale e Sport-Toto, Bellinzona;
- Zehnder Vital, Sekretär der Zentralschweizer Regierungskonferenz ZRK, Stans.

Protokollführer und Sekretariat:

- Schärer Peter

C. Verträge zwischen den Kantonen; Voraussetzungen und Schranken¹

I. Allgemeines

Der kooperative Föderalismus bezweckt, komplexe Aufgaben der Gemeinwesen durch Koordination und Kooperation zu lösen. Er dient der effizienten Zusammenarbeit zwischen den Gliedstaaten. Nach Art. 48 Abs. 1 der Bundesverfassung² können die Kantone Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen. Verträge zwischen Kantonen sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die zwei oder mehrere Kantone über einen in ihren Kompetenzbereich fallenden Gegenstand schliessen. Es können somit Verträge über alle Fragen geschlossen werden, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen.

¹ Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, N 1254 bis 1305; Peter Hänny, Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 28; Blaise Knapp, St. Galler Kommentar zu Art. 48 BV, Zürich/Basel/Genf 2002; René Rhinow, Grundzüge des schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003, S. 149 ff.

² SR 101; BV

Derartige Verträge können rechtsgeschäftlich oder rechtsetzend sein oder Elemente beider Kategorien enthalten. Rechtsetzende Verträge sind entweder unmittelbar anwendbar, das heisst sie berechtigen und verpflichten die beteiligten Kantone direkt; mittelbar rechtsetzende Verträge verpflichten dagegen die beteiligten Kantone nur, ihr internes Recht nach den Bestimmungen des Vertrags zu gestalten. Die rechtsetzenden Verträge zwischen den Kantonen dienen insbesondere dazu, unter Ausschluss des Bundesgesetzgebers eine gesamtschweizerische Rechtsvereinheitlichung voranzutreiben. Ein weiterer Zweck der Verträge zwischen den Kantonen liegt in der Schaffung gemeinsamer Organisationen und Einrichtungen. So kann im Hinblick auf den Vollzug einer Vereinbarung ein interkantonaies Organ eingesetzt werden. Verträge zwischen Kantonen sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen (Art. 48 Abs. 3 BV). Eine Genehmigungspflicht ist in der neuen Bundesverfassung nicht mehr vorgesehen. Nur wenn der Bundesrat oder ein anderer Kanton Einsprache erhebt, muss eine Genehmigung durch die Bundesversammlung erfolgen (Art. 172 Abs. 3 und Art. 186 Abs. 3 BV).

II. Vertrag zwischen den Kantonen über das Lotteriewesen

1. Verfassungsmässige Grundlage

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen den Kantonen über eine Rechtsvereinheitlichung im Lotteriewesen hat sich auf Art. 48 Abs. 1 BV zu stützen. Ein derartiger Vertrag hat sowohl rechtsetzende (zum Beispiel Schaffung einer einheitlichen Bewilligungsinstanz, Kriterien der Offenlegung der Mittelverteilung usw.) als auch rechtsgeschäftliche (Finanzierung der Organisation) Elemente und schafft gleichzeitig gemeinsame Organisationen und Einrichtungen.

2. Schranken eines Vertrags zwischen den Kantonen über das Lotteriewesen

a) Einhaltung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung

Nach Art. 106 Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung über Glücksspiele und Lotterien Sache des Bundes. Als Glücksspiele gelten alle Spielmöglichkeiten, bei denen gegen Leistung eines Einsatzes ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil in Aussicht steht, der ganz oder teilweise vom Zufall abhängt. Lotterien sind eine Unterart von Glücksspielen, die sich durch das besondere Merkmal der Planmässigkeit seitens des Lotterieveranstalters auszeichnet, der so das Spielrisiko für sich ausschliesst. Das Lotterieverbot erstreckt sich nicht auf 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 (Tombola). Diese Lotterien unterstehen ausschliesslich dem kantonalen Recht und können von ihm zugelassen, beschränkt oder untersagt werden (Art. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923³). Vom Verbot ausgenommen sind sodann die gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken dienenden Lotterien und Prämienanleihen, soweit deren Ausgabe und Durchführung erlaubt sind (Art. 3 LG). Die nach Bundesrecht gemeinnützigen Lotterien (Art. 5 ff. LG) unterstehen einer kantonalen Bewilligung (Art. 5 Abs. 1 LG), wobei der Kanton das Lotterieverfahren näher regeln kann (Art. 15 Abs. 2 LG) und die Kantone auch berechtigt sind, die gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienenden Lotterien in weitergehendem Masse einzuschränken, als das Bundesrecht es tut, oder ganz auszuschliessen (Art. 16 LG).

Nach Art. 3 und 42 BV bedeutet die Einräumung einer Bundeskompetenz grundsätzlich den Ausschluss der Kantone. Die zitierten Bestimmungen des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten machen indes deutlich, dass der Bund keine abschliessende Regelung getroffen hat, sondern die Kantone ausdrücklich ermächtigt, ergänzende oder einschränkende Bestimmungen in bestimmten Bereichen des Lotteriewesens zu erlassen. In diesen im Bundesgesetz ausdrücklich genannten Bereichen sind entweder die Kantone einzeln für den Erlass kantonalrechtlicher Regelungen zuständig oder gestützt auf Art. 48 Abs. 1 BV auch ermächtigt, mittels öffentlich-rechtlicher Verträge gemeinsame Regelungen zu finden. Dabei dürfen diese interkantonalen Bestimmungen nicht nur dem Wortlaut des Lotteriegesetzes nicht widersprechen, sondern gemäss Art. 48 Abs. 3 BV auch den „Interessen des Bundes“ nicht zuwiderlaufen. Diese Bestimmung ist eine Konkretisierung des Grundsatzes der Bundestreue (Art. 44 BV).

b) Kein Widerspruch zu Rechten anderer Kantone

Art. 48 Abs. 3 BV verlangt neben der Wahrung der Rechte und Interessen des Bundes auch, dass die Vereinbarungen den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Schliessen sämtliche Kantone miteinander einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über das Lotteriewesen ab, so verliert diese Bestimmung an Bedeutung.

c) Keine Verletzung des Demokratiegebots

Interkantonalen Organen können wegen fehlender demokratischer Legitimation nur in begrenztem Umfang Rechtsetzungskompetenzen übertragen werden (siehe Art. 51 BV). Zudem wäre es unzulässig, ganze Verwaltungszweige mit umfassenden Regelungs- und Entscheidungsbefugnissen an interkantonale Organe abzutreten. Die Übertragung der

³ SR 935.51; LG

Bewilligungs- und Aufsichtsfunktionen über die gemeinsam durchgeführten Lotterien an eine interkantonale Institution verletzt indessen das verfassungsmässige Demokratiegebot nicht, handelt es sich doch um die Übertragung von beschränkten Funktionen und Entscheidungskompetenzen in einem klar strukturierten Bereich.

d) Verhältnis zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien und zur Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande

Die deutschsprachigen Kantone (ohne Bern) und der Kanton Tessin schlossen am 26. Mai 1937 die interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (kurz: IKV)⁴. Mit dieser Vereinbarung, der seit 2003 auch der Kanton Bern angehört, verpflichten sich die Kantone, der Interkantonalen Landeslotterie (heute SWISSLOS) für die von ihr auszugebenden Lotterien die Bewilligung zu erteilen zur Ausgabe und Durchführung im Sinne von Art. 5 bis 13 LG und zur Durchführung im Sinne von Art. 14 LG (Art. 2 IKV). Die Vereinbarung bezieht sich nur auf Grosslotterien, das heisst auf Lotterieveranstaltungen mit einer Plansumme, deren Höhe sich nach der Einwohnerzahl des Ausgabekantons bemisst (Art. 8 Abs. 1 IKV). Abweichungen sind nur mit Zustimmung von drei Vierteln aller beteiligter Kantone, die zugleich auch drei Viertel der Bevölkerung umfassen, möglich (Art. 10 Abs. 1 IKV). Die welschen Kantone schlossen sich in ähnlicher Weise in der Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande vom 6. Februar 1985 (kurz: Convention)⁵ zusammen. Grundsätzlich kann ein neuerer öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen den Kantonen frühere abgeschlossene interkantonale Vereinbarungen derogieren. Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass nicht sämtliche Kantone der IKV beziehungsweise der Convention beigetreten sind, wogegen der neue öffentlich-rechtliche Vertrag über das Lotteriewesen sämtliche Kantone umfassen wird. Da die neue Vereinbarung indessen nur zustande kommt, wenn ihr sämtliche Kantone zustimmen, somit auch die Kantone, die an der alten Übereinkunft beteiligt sind, kann soweit notwendig die neue interkantonale Vereinbarung die alte derogieren.

e) Verhältnis zum kantonalen Recht

Interkantonales Recht geht kantonalem Recht vor. Widersprechen sich kantonales Recht und interkantonale, unmittelbar anwendbare rechtsetzende Vereinbarungen, so derogiert das interkantonale das kantonale Recht. Dabei wird widersprechendes kantonales Recht nicht als nichtig betrachtet, sondern es wird suspendiert, solange die interkantonale Regelung in Kraft bleibt. Dagegen geht vertraglich vereinbartes Recht nicht generell

⁴ siehe Anhang III

⁵ siehe Anhang IV

kantonalem Verfassungsrecht vor, da die Kantonsverfassungen nach Art. 51 Abs. 2 BV vom Bund gewährleistet sind.

III. Rechtsschutz

Unmittelbar rechtsetzende Verträge können in gleicher Weise wie kantonales Recht ihre Adressaten berechtigen und verpflichten. Interkantonale Vereinbarungen können vorsehen, dass kantonale richterliche Instanzen wegen Verletzung von interkantonalen Normen angerufen werden können, oder es werden mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag selbständige Rekurskommissionen eingerichtet.

Bei Streitigkeiten betreffend die Verletzung von interkantonalen Vereinbarungen steht den beteiligten Kantonen die staatsrechtliche Klage nach Art. 83 lit. b OG⁶ gegen die anderen Vertragskantone oder gegen interkantonale Organe zur Verfügung. Soweit eine interkantonale Vereinbarung den Bürger direkt berechtigt oder verpflichtet, kann er bei einer Verletzung des interkantonalen Vertrags die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergreifen (Konkordatsbeschwerde nach Art. 84 Abs. 1 lit. b OG). Daneben kann analog zu kantonalen Erlassen wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten der Bürger ein interkantonaler Vertrag vor Bundesgericht mit staatsrechtlicher Beschwerde nach Art. 84 Abs. 1 lit. a OG angefochten werden.

IV. Beendigung

Die meisten interkantonalen Vereinbarungen enthalten Bestimmungen über die Beendigung. Es empfiehlt sich deshalb, auch in die neue Vereinbarung eine Kündigungsklausel aufzunehmen. Eine Kündigungsklausel kann entweder eine jederzeitige Kündigung nach Ablauf einer bestimmten Frist vorsehen oder die automatische Verlängerung um eine bestimmte Frist, wenn keine Kündigung erfolgt. Fehlt eine Kündigungsklausel, so können Vereinbarungen, die eine generell abstrakte Regelung enthalten, nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung jederzeit gekündigt werden, während ein einseitiges Rücktrittsrecht bei rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen unzulässig ist. Ob es sich um rechtsetzenden oder rechtsgeschäftlichen Inhalt handelt, ist aufgrund einer Interessenabwägung im Einzelfall zu entscheiden.

⁶ BG über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16.12.1943, SR 173.110

D. Umsetzung des Auftrags

I. Politische Führung

Die gemäss Auftrag zu schaffende Bewilligungsinstanz soll 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 ist einer gesamtschweizerischen Direktorenkonferenz aufzuerlegen, zweckmässigerweise der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz. Ihr stehen die wesentlichen Entscheidungsbefugnisse zu wie Wahlkompetenzen und Genehmigung von Reglementen, Voranschlag und Rechnung.

II. Konzentration der Bewilligung und Aufsicht bei einer Instanz

Das heutige Lotteriesgesetz 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 die Federführung übernommen hat und die Lotteriesgesuche stellvertretend für die anderen Kantone prüft und die Ausgabebewilligung erteilt. Die anderen Kantone bewilligen gestützt auf diese Ausgabebewilligung die Durchführung in ihren Kantonsgebieten. Für interkantonale oder gesamtschweizerische Lotterien und Wetten soll mit der vorliegenden Vereinbarung die rechtliche Grundlage eines einfacheren Verfahrens 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 ungenügende Gewaltentrennung zwischen Bewilligungsbehörde, Verteilinstanz und Vertretung in den Lotterie- und Wettunternehmen.

Heute bestehen zwei regional verschiedene 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 sollen, damit die regionalen Besonderheiten weiterhin Berücksichtigung finden. Das Schaffen von regionalen Subkommissionen hätte indessen nicht nur die Arbeits- und Verfahrensabläufe verkompliziert, sondern auch die einheitliche Anwendung der neuen Rechtsnormen gefährdet. Die Arbeitsgruppe hat deshalb darauf verzichtet, regionale Subkommissionen für das Gebiet der Loterie Romande und der SWISSLOS einzurichten.

III. 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 je nach Kanton der Anpassung der kantonalen gesetzlichen Bestimmungen. Zu regeln sind insbesondere die Zuständigkeiten, die Kriterien und die Offenlegung der Mittelverwendung. Transparenz wird mittels der Schaffung kantonalgesetzlicher Grundlagen erreicht.

Die Erträge von Lotterien müssen gemäss Art. 3 und 5 ff. LG 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 (vgl. z.B. Art. 7 Abs. 2 IKV). Es wird wie bisher Sache der Kantone sein, diese Obliegenheit im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Verpflichtung zur Regelung der Mittelverwendung sicherzustellen.

IV. Bekämpfung der Spielsucht

Lotterien, die mittels der heutigen technologischen Möglichkeiten betrieben werden, können unter dem Aspekt der Spielsucht problematischer sein als die klassischen Papierlos-Lotterien. Das LG enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen über Sozialkonzepte oder Massnahmen zur Spielsuchtbekämpfung. Gleichwohl prüfen die Lotteriegesellschaften und die Bewilligungsbehörden schon heute bei der Beurteilung neuer Lotteriewerke, wie einer eventuell vorhandenen 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 eines Lotteriewerkes 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 Lotteriewerkes. Bei der Prüfung eines allfälligen Suchtpotenzials hat die Bewilligungsbehörde auch dem Jugendschutz angemessen 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 zudem 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.

V. Verfahrensrecht und Rechtspflege

1. Verfahrensrecht

Es gibt kein allgemeines interkantonaies Verfahrensrecht. Erfüllen mehrere Kantone eine Aufgabe koordiniert, wendet in der Regel jeder Kanton das koordinierte materielle Recht mit seinem Verfahrensrecht an. Wird eine Aufgabe gemeinsam erfüllt, zum Beispiel von einer gemeinsamen Einrichtung, kann einerseits auf ein bestehendes Verfahrensrecht verwiesen oder andererseits neues Verfahrensrecht für die gemeinsame Erfüllung geschaffen werden.

Vorliegend geht es um eine gemeinsame Aufgabenerfüllung. Im Vordergrund stehen damit der Verweis auf bestehendes Recht oder die Schaffung eines neuen interkantonalen Verfahrensrechts. Es gilt dabei zu berücksichtigen, dass es sich um ein gesamtschweizerisches Konkordat handelt und deshalb mit mehrsprachigen Verfahren zu rechnen ist. Es drängt sich daher geradezu auf, ein bundesrechtliches Verfahrensrecht vorzusehen.

2. Interkantonaler Rechtsschutz

Neben andern ist die interkantonale Zusammenarbeit immer wieder auch dem Vorwurf mangelnden Rechtsschutzes ausgesetzt. Einigkeit besteht darin, in der neuen Vereinbarung einen angemessenen Rechtsschutz zu gewährleisten. Deshalb ist vorgesehen, eine richterliche Behörde einzusetzen, die als interkantonale Behörde über Beschwerden gegen Entscheide interkantonaler Organe befindet. Dies stimmt mit den Zielen des Entwurfs zu einem Bundesgerichtsgesetz überein, insofern als das Bundesgericht grundsätzlich nur noch Entscheide von richterlichen Vorinstanzen überprüfen soll. Eine Voraussetzung dazu liegt in der Schaffung interkantonaler Justizbehörden. Im Rahmen der Justizreform – die allerdings noch nicht in Kraft ist – sieht Art. 191b Abs. 2 BV vor, dass die Kantone für die Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten gemeinsame richterliche Behörden einsetzen können.

3. Rechtsansprüche

a) auf eine Lotteriebewilligung

Nach BGE 127 II 264, 270 ist die Lotteriebewilligung als Ausnahmbewilligung zwischen einer Polizeibewilligung mit Rechtsanspruch bei Erfüllung der Voraussetzungen und einer Konzession ohne Rechtsanspruch auf Erteilung einzureihen. Auf die Erteilung einer Lotteriebewilligung besteht zwar wie bei einer Konzession kein Rechtsanspruch, doch kann ein abschlägiger Bescheid anders als bei einer Konzession nicht nur wegen Verfahrensmängel, sondern auch mit gewissen materiellen Einwendungen angefochten werden. Die interkantonale Vereinbarung begründet ebenfalls keinen Rechtsanspruch auf eine Bewilligung. Indessen können Entscheide der Konkordatsorgane bei der interkantonalen Justizbehörde angefochten werden. Letztinstanzlich steht die Konkordatsbeschwerde an das Bundesgericht offen.

b) auf 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. Ob im innerkantonalen Recht ein Rechtsmittel vorzusehen ist, haben die einzelnen Kantone zu regeln.

VI. Sonderfragen

1. Monopole

Die heute gestützt auf die IKV und die Convention bestehende Monopolsituation wird mit der vorliegenden Vereinbarung nicht tangiert. Die beiden bisherigen Vereinbarungen sollen weiterhin Bestand haben. Sie sind neben dem LG 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 weder auf noch ist sie sinnvoll.

2. Änderung bisheriger interkantonaler Übereinkommen

Die neue Vereinbarung bezweckt in Art. 2 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 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 die Setzung einzelner Rahmenbedingungen beschränken. Dennoch sind vereinzelt Sachfragen neu zu vereinbaren, die bereits in den beiden bestehenden Vereinbarungen geregelt sind und nicht übernommen werden können, ohne die Zweckerreichung der neuen Vereinbarung zu behindern. Es kommt daher unweigerlich zu Unvereinbarkeiten zwischen der neuen Vereinbarung und der IKV beziehungsweise der Convention.

Wie unter C.II.2.d dargelegt würden der neuen Vereinbarung widersprechende Bestimmungen der IKV und Convention grundsätzlich derogiert. Die Arbeitsgruppe ist indessen einhellig der Meinung, dass sich die neue Vereinbarung zur Frage ihres Verhältnisses zur IKV und zur Convention aus Gründen der Klarheit äussern soll.

Die Unvereinbarkeiten mit den Bestimmungen der neuen Vereinbarung können auf verschiedene Weisen aufgelöst werden. Denkbar ist, dass mit der Genehmigung der neuen Vereinbarung die bestehenden Vereinbarungen angepasst oder die widersprechenden Normen der bestehenden Vereinbarungen kurzerhand aufgehoben werden. Der Entwurf entscheidet sich für eine weitere Variante, wonach die der neuen Vereinbarung widersprechenden Bestimmungen sistiert sind. Solange die neue Vereinbarung in Kraft ist, wird deren Anwendung ausgesetzt. Sie sind somit umgehend wieder zu befolgen, sobald die neue Vereinbarung ausser Kraft tritt. Diese Lösung hat den Vorteil, dass die bestehenden Vereinbarungen jetzt nicht revidiert werden müssen und auch bei Ausserkrafttreten der neuen Vereinbarung eine Revision unterbleiben kann. Möglich ist diese Regelung, da alle Partnerkantone der bisherigen Vereinbarungen zwingend auch die neue Vereinbarung genehmigen müssen. Auf eine explizite Nennung der zu sistierenden Regelungen wird verzichtet, da sich deren Kreis je nach Weiterentwicklung der verschiedenen Vereinbarungen ändern kann. Zur Zeit erachtet die Arbeitsgruppe die Art. 6 IKV sowie Art. 7 Convention als unvereinbar. Ihre Anwendung ist zu sistieren.

3. Durchführung von Lotterien und Wetten in den einzelnen Kantonen

Die mit der Vereinbarung geschaffene Bewilligungsinstanz wendet bei der Beurteilung der Bewilligungsgesuche in Bezug auf die Frage, ob eine Lotterie vorliegt, ausschliesslich Bundesrecht an. Ihre Entscheide haben Gültigkeit für alle der Vereinbarung angeschlossenen Kantone. Es stellt sich daher die Frage, ob Kantonen, die gestützt auf Art. 16 LG für gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienende Lotterien einschränkendere Bestimmungen erlassen haben oder andere kantonale Beschränkungen des Geldspiels kennen, für ihr Kantonsgebiet 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 der Kantone, 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 Entscheidung folgerichtig ist. Die Einräumung eines Vetorechts steht im Widerspruch dazu, indem das neu geschaffene Bewilligungssystem aus kantonalem Einzelinteresse durchbrochen wird. Die kantonalen Interessen können indessen derart gewichtig sein, dass den Kantonen eine Möglichkeit zugestanden werden sollte, 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 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.

4. Besteuerungsproblematik

Die Besteuerung von Lotteriegewinnen ist nicht Thema des Auftrags der Arbeitsgruppe. Nachdem jedoch die Expertenkommission des Bundes zur Revision des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten in ihrem Bericht vom 25. Oktober 2002 zur Besteuerungsproblematik ausführlich Stellung genommen und im Vernehmlassungsverfahren einen Lösungsvorschlag unterbreitet hat, dem die Kantone mehrheitlich zugestimmt haben, rechtfertigen sich einige Bemerkungen dazu auch im vorliegenden Bericht.

Aufgrund des im Einkommenssteuerrecht des Bundes und der Kantone geltenden Grundsatzes der Gesamtreineinkommensbesteuerung sind nicht nur Gewinne aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen als Einkünfte steuerbar, sondern auch alle andern Einkünfte aus Spielen, Wetten und Wettbewerben. Dieser Grundsatz wird nur durchbrochen, wenn wie im Spielbankengesetz eine ausdrückliche Gesetzesnorm dies anordnet. Bei den Lotterien ist dies, wie dargelegt, nicht der Fall. Die Verrechnungssteuer ihrerseits erfasst als Sicherungssteuer für die direkten Steuern die Bargewinne von über Fr. 50. Heute bestehen insbesondere zwei Probleme. Einerseits ist der administrative Aufwand für die Lotterie- und

Wettveranstalter und die Gewinner aufgrund der eher tiefen Grenze für die Verrechnungssteuer von Fr. 50 sehr hoch. Für jeden Einzelgewinn von über Fr. 50 muss eine Verrechnungssteuerbestätigung ausgehändigt werden. Andererseits haben die Sachgewinne umfangmässig sehr stark zugenommen. Je nachdem ob die Gewinner veröffentlicht werden, führt dies bei der Besteuerung zu rechtsungleichen Situationen.

Aufgrund des Standes der Gesetzgebung per 1. Januar 2001 bei Bund und Kantonen werden die Gewinne aus Spielen in 19 Kantonen und beim Bund zusammen mit den übrigen Einkommen besteuert. Sechs Kantone kennen ein Sondersteuerveranlagungsverfahren mit zum Teil speziellen Tarifen. Die kantonalen Besteuerungen unterscheiden sich jedoch nicht nur im Bereich der Steuerbelastung, sondern auch in unterschiedlich hohen Freigrenzen und abziehbaren Kosten.

Die Expertenkommission sah deshalb vor, von der bisherigen ordentlichen Einkommensbesteuerung der Gewinne und der damit verbundenen Verrechnungssteuer als Sicherungssteuer Abstand zu nehmen. Die bisherige Einkommensbesteuerung der Gewinne sollte neu durch eine Einkommensquellensteuer mit einer steuerfreien Freigrenze erfasst werden. Der Gesetzesentwurf sah demzufolge auch eine Ergänzung des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG)⁷ und des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)⁸ vor. Die Finanzdirektorenkonferenz hat in der Vernehmlassung den beantragten Wechsel zur Quellensteuer vorbehaltlos begrüsst. Ebenfalls damit einverstanden waren 22 Kantone sowie die Fachdirektorenkonferenz und die SWISSLOS. Eine Änderung der genannten Bundesgesetze auf dem Konkordatsweg ist indessen ausgeschlossen. Es wird deshalb Sache der Bundesgesetzgebung sein, bei geeigneter Gelegenheit die entsprechenden Gesetzesänderungen vorzusehen.

5. Bewilligungsgebühren

Die Kantone erheben heute zum Teil für die Bewilligung von Lotterien "Gebühren", die bis zu sechs Prozent, in Einzelfällen bis zu zehn Prozent der Plansumme ausmachen können. Abgaben in einer solchen Höhe entfernen von dem für die Ausgestaltung von Gebühren massgeblichen Kostendeckungsprinzip 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.

⁷ SR 642.11

⁸ SR 642.14

E. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Der Geltungsbereich der vorliegenden Vereinbarung beschränkt sich auf die von den bestehenden Lotteriegesellschaften durchgeführten sogenannten Grosslotterien und wird anhand der räumlichen Ausdehnung einer Lotterie oder Wette 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 bzw. 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. Die der Convention angeschlossenen Kantone haben demgegenüber die Kleinlotterien betragsmässig definiert (max. Plansumme Fr. 100'000, Art. 6 Convention). Diese unterschiedlichen Regelungen werden durch die vorliegende Vereinbarung nicht tangiert. Art. 1 der Vereinbarung stellt zudem sicher, dass die vorgenannten Kleinlotterien, deren Lose in mehr als einem Kanton verkauft werden sollen, ebenfalls in der Bewilligungskompetenz der einzelnen Kantone verbleiben.

Art. 2 Zweck

Nach der heutigen Regelung bedürfen Lotterien, die in mehreren Kantonen oder gesamtschweizerisch gespielt werden, der Bewilligung sämtlicher betroffener Kantone (vgl. Erläuterungen unter D.II.). Diese Kompetenzordnung der Kantone sei - so wird vielfach bemängelt - unübersichtlich und kompliziert und führe zu einer uneinheitlichen Auslegung des Bundesrechts und unbefriedigenden 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 Sinne des LG 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 Verteilinstanzen, Verteilkriterien und Offenlegung der Mittelverteilung in kantonalen Erlassen regeln.

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

II. Organisation

Art. 3 Organe

Art. 3 nennt die Organe, denen nach der Vereinbarung Befugnisse und Aufgaben zukommen.

1. Fachdirektorenkonferenz

Art. 4 Zuständigkeit

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

2. Lotterie- und Wettkommission

Art. 5 Zusammensetzung

Die Kommission muss unabhängig sein. Dies wird gewährleistet durch die Umschreibung derjenigen Personen die nicht wählbar sind. Die im Lotteriebereich vorhandenen regionalen Unterschiede und die Interessen der Loterie Romande und SWISSLOS werden durch die verlangte Zusammensetzung der Kommission angemessen berücksichtigt (Art. 5).

Art. 6 Organisation

Die Kommission organisiert sich mit Ausnahme der Bezeichnung des Präsidiums selbst. Das Geschäftsreglement, den Geschäftsbericht, die von einer unabhängigen Revisionsstelle geprüfte Jahresrechnung sowie den Voranschlag hat sie indessen der Wahlbehörde zur Genehmigung vorzulegen (Art. 6 Abs. 1 und 2).

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 Loteriebewilligungs- und Aufsichtsaufgaben können nur schwer beziffert werden. Der künftig zu erbringende Aufwand ist ebenfalls schwer abschätzbar. Es erscheint deshalb sinnvoll, wenn die 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 (Art. 6 Abs. 3).

Art. 7 Zuständigkeit

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 und 20).

3. Rekurskommission

Art. 8 Zusammensetzung

Art. 9 Organisation

Art. 10 Zuständigkeit

Die interkantonale Zusammenarbeit hat einen angemessenen Rechtsschutz sicherzustellen. Dazu wird als Vereinbarungsorgan eine Rekurskommission als letztinstanzliche richterliche Behörde eingesetzt (Art. 10). Die Vereinbarung beschränkt sich auf die Regelung des Notwendigsten. Zusammensetzung und Organisation entsprechen denjenigen der Lotterie- und Wettkommission (Art. 8 und 9).

Anstelle der Schaffung eines neuen Vereinbarungsorganes 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 gehalten 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. Dem kantonalen Gericht würde zudem zum Nachteil gereichen, dass bei dessen Besetzung im Gegensatz zu einem Vereinbarungsorgan den regionalen Unterschieden nicht Rechnung getragen werden könnte.

4. Anwendbares Recht

Art. 11 Allgemein

Art. 12 Publikationen

Art. 13 Verfahrensrecht

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 Verwaltungsverfahren⁹ anzuwenden, ansonsten gelten die Bestimmungen des Bundesrechts analog (Art. 11 und 13). Ausdrücklich geregelt

⁹ SR 172.021; VwVG

wird die Publikation (Art. 12) sowie das Verfahren vor der Rekurskommission (Art. 23 Abs. 2).

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

1. Bewilligungen

Art. 14 Zulassungsbewilligung

Die dieser Vereinbarung unterstellten Lotterien und Wetten unterstehen der Bewilligungspflicht durch die Lotterie- und Wettkommission (Art. 14 Abs. 1). Die Kommission prüft die Gesuche und führt das Gesuchsverfahren durch. Vor Eröffnung der Zulassungsverfügung stellt sie diese den betroffenen Kantonen zu (Art. 14 Abs. 2).

Art. 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 abweichende Auflagen verlangen, die den (technischen) Spielablauf der Lotterie verändern würde. So können sie insbesondere keine Erhöhung oder Senkung der Auszahlungsquote bewirken. Es bleibt ihnen hingegen unbenommen, auf ihrem Kantonsgebiet für das Anbieten von Lotterierprodukten im Interesse der Spielsuchtprävention und des Jugendschutzes Einschränkungen in örtlicher oder auch zahlenmässiger Hinsicht zu erlassen. Die Kantone stellen ihre Durchführungsentscheide der Kommission zu.

Art. 16 Eröffnung der Bewilligung

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

2. Spielsucht und Werbung

Art. 17 Massnahmen zur Prävention von Spielsucht

Die Bewilligungsinstanz wird verpflichtet, mit geeigneten Anordnungen der Spielsucht entgegenwirken. 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 (Art. 17 Abs. 1).

Die Lotterie- und Wettveranstalterinnen selber sollen insoweit in die Verantwortung mit einbezogen werden, als sie von der Bewilligungsinstanz zur Ergreifung von Massnahmen verpflichtet werden können (Art. 17 Abs. 2).

Art. 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 Kantonsgebieten mit den einzelnen Spielen erzielten Bruttospielerträgen (Art. 18 Abs. 1). Die Kantone sind zur zweckgebundenen Verwendung der Mittel verpflichtet. Sie können dabei zusammenarbeiten (Art. 18 Abs. 2).

Art. 19 Werbung

Ein generelles Werbeverbot für Lotterien und Wetten drängt sich nicht auf. Andererseits sollen sozial schädliche Auswirkungen des Spielens nach Möglichkeit vermieden werden. Das Spielbankengesetz erlaubt den Spielbanken in nicht aufdringlicher Weise zu werben (vgl. Art. 33 SBG¹⁰; Botschaft zum SBG vom 26.2.1997¹¹, S. 38 f.). Dies soll auch für die Lotterien und Wetten Geltung haben (Art. 19). Die gleiche Bestimmung wie die vorliegende sah auch der Entwurf der Expertenkommission für das revidierte Lotteriegesetz vor.

3. Aufsicht

Art. 20

Die Bewilligungsinstanz wacht über die Einhaltung der Vorschriften durch die von der Vereinbarung erfassten Lotterie- und Wettunternehmen und trifft die erforderlichen Massnahmen, wenn Verstösse festgestellt werden (Art. 20 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 Beizug der örtlichen Behörden nötig macht. Die zentrale Bewilligungsbehörde ist deshalb darauf angewiesen, die Aufsicht (z.B. über Ziehungen) an eine Behörde vor Ort delegieren zu können (Art. 20 Abs. 2).

Sind die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung nicht mehr erfüllt, entzieht die Bewilligungsbehörde die Bewilligung (Art. 20 Abs. 3).

¹⁰ BG über Glücksspiele und Spielbanken vom 18.12.1998; SR 935.52

¹¹ BBl 1997 III 145

4. Gebühren

Art. 21 Der Kommission

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

Art. 22 Der Kantone

Werden die Kantone für die Lotteriegesellschaften tätig, können sie dafür ebenfalls kostendeckende Gebühren verlangen.

5. Rechtsschutz

Art. 23

Verfügungen und Entscheide der Vereinbarungsorgane können bei der Rekurskommission angefochten werden (Art. 23 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 (Art. 23 Abs. 2). Die Rekurskommission erhebt für ihre Entscheide kostendeckende Gebühren (Art. 23 Abs. 3).

IV. Lotterie- und Wettfonds und Verteilung der Mittel

Art. 24 Lotterie- und Wettfonds

Art. 25 Verteilinstanz

Art. 26 Verteilkriterien

Art. 27 Entscheide

Art. 28 Bericht

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 verbindlich die Verteilinstanz und die Verteilkriterien festzulegen (vgl. auch Erläuterungen unter D.III. und D.V.3.b). Im Sinne der geforderten Transparenz sollen zudem die aus den Fonds gesprochenen Beiträge in jährlichen Berichten offengelegt 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). Bestand haben soll auch die Möglichkeit zur Vorabzuwendung eines Teils der Erträge an gesamtschweizerische Institutionen (Art. 24 Abs. 3). Dies betrifft heute in erster Linie den Sport. Swiss Olympics und der Schweizerische Fussballverband erhalten ihre jährlichen Beiträge aus den Sportwetten vor der Zuweisung der Erträge an die Kantone.

V. Schlussbestimmungen

Art. 29 Inkrafttreten

Art. 30 Geltungsdauer, Kündigung

Die Kantone streben eine gesamtschweizerische Vereinbarung an. Entsprechend setzt das Inkrafttreten den Beitritt sämtlicher Kantone voraus. Mit der Beitrittserklärung 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 beendet. Ein Austritt ist somit nicht möglich. 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 10 Jahre unkündbar sein (Art. 30).

Art. 31 Änderung der Vereinbarung

Nicht betroffen von dieser Unkündbarkeit ist die Revision der Vereinbarung. Jeder Kanton wie auch die Lotterie- und Wettkommission können jederzeit eine Revision beantragen (Art. 31 Abs. 1).

Art. 32 Übergangsbestimmungen

Übergangsrechtlich wird bestimmt, dass die Vereinbarung auf bisherige Entscheide keinen Einfluss hat. Nach bisherigem Recht erteilte Bewilligungen (Ausgabe- und Durchführungsbewilligungen) behalten grundsätzlich ihre Gültigkeit und können weiterhin – sofern keine Befristung besteht – ausgeübt werden (Art. 32 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 (Art. 32 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 (Art. 32 Abs. 4).

Art. 33 Verhältnis zu bestehenden interkantonalen Vereinbarungen

Die beiden regionalen Vereinbarungen IKV und Convention sollen unangetastet bleiben. Ihr Verhältnis zur neuen Vereinbarung wird im Art. 34 geregelt. Bestimmungen, die mit Regelungen in der neuen Vereinbarung unvereinbar sind, werden solange sistiert, als die neue Vereinbarung Gültigkeit entfaltet. Die Bestimmung verzichtet auf die explizite Nennung der zu sistierenden Regelungen, da sich deren Kreis je nach Weiterentwicklung der verschiedenen Vereinbarungen ändern kann (vgl. Erläuterungen unter D.VI.2).
