

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung
über die Aufsicht sowie die Bewilligung und
Ertragsverwendung von interkantonal oder
gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und
Wetten**

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag betreffend den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005.

I. Ausgangslage

1. Sistierung der Revision des eidgenössischen Lotteriegesetzes

Im Jahr 2001 setzte der Bund (EJPD) eine Expertenkommission für die Revision des eidg. Lotteriegesetzes von 1923 ein. Ende 2002 schickte das EJPD den Revisionsentwurf in die Vernehmlassung, die bis im März 2003 dauerte. Im Vernehmlassungsverfahren sprachen sich die Kantone 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.

Im Mai 2004 entschied der Bundesrat, die Revision des eidg. Lotteriegesetzes zu sistieren. Er ist damit auf einen Vorschlag der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz eingegangen, die bestehenden Mängel im Lotteriewesen mit einer interkantonalen Vereinbarung zu beheben. Der Bundesrat beauftragte das EJPD, bis Anfang 2007 zu überprüfen, ob die von den Kantonen getroffenen Massnahmen ausreichen.

2. Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz

Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz besteht aus je einem Regierungsmitglied aus jedem Kanton und wird von 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 haben alle Kantonsregierungen den Abschluss der Vereinbarung begrüsst. In der Folge hat die Fachdirektorenkonferenz am 7. Januar 2005 in Interlaken die Interkantonale Vereinbarung (vgl. Anhang 1) samt Begleitbericht mit geringfügigen Änderungen einstimmig zu Handen der Ratifizierung in den Kantonen verabschiedet. Mit Schreiben vom 7. Februar 2005 der Präsidentin der Fachdirektorenkonferenz wurden alle Kantone eingeladen, der Vereinbarung beizutreten.

II. Grundzüge der interkantonalen Vereinbarung

Das eidg. Lotteriegesetz sieht vor, dass eine Lotterie oder Wette, die in mehreren Kantonen durchgeführt werden soll, einer Bewilligung aller betroffenen Kantone bedarf. Diese Regelung ist unübersichtlich und kompliziert und führt zu einer uneinheitlichen Anwendung des Bundesrechts und einer teilweise unbefriedigenden Aufsicht über die durchgeführten Lotterien und Wetten. Die Vereinbarung hat deshalb den hauptsächlichen Zweck, 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

einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung werden nachfolgend unter Ziffer V erläutert.

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 (interkantonale Rekurskommission).
- Bei der Erfüllung kantonalen Aufgaben im Lotteriebereich wird vermehrte Transparenz und Gewaltenteilung geschaffen. Alle Kantone haben eine Instanz zu bezeichnen, die für die Verteilung der Mittel der Lotterie- und Sportfonds zuständig ist. Sie bestimmen die Kriterien, welche die Verteilinstanz bei der Unterstützung gemeinnütziger und wohltätiger Projekte anwenden muss.
- Die Vereinbarung schafft Massnahmen für die Suchtbekämpfung und –prävention. 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 zusammen aus je einem Regierungsvertreter jedes Kantons. Sie wählt auf Vorschlag der Kantone die Lotterie- und Wettkommission sowie die Rekurskommission und genehmigt deren Reglemente.

Die Lotterie- und Wettkommission besteht aus fünf Mitgliedern, wovon je zwei Mitglieder aus der welschen und der deutschen Schweiz sowie ein Mitglied aus der italienisch sprachigen Schweiz. Sie ist Zulassungs- und Aufsichtsbehörde.

Die Rekurskommission besteht aus fünf Mitgliedern, wovon je zwei Mitglieder aus der welschen und der deutschen Schweiz sowie ein Mitglied aus der italienisch sprachigen Schweiz. Sie ist zuständig für den Rechtsschutz im Rahmen der interkantonalen Vereinbarung.

Die Vereinbarung enthält keine Bestimmungen zur Besteuerung der Lotteriegewinne, da dieses Thema in Bundesgesetzen geregelt ist und nicht abschliessend durch kantonales Recht geregelt werden kann. Auf Bundesebene werden jedoch die notwendigen Gesetzesänderungen eingeleitet für den Wechsel von der Verrechnungssteuer zur Quellenbesteuerung der Gewinne.

III. Bedeutung für die Kantone und Beitrittsverfahren

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 beibehalten werden. Andererseits können die bestehenden Mängel des eidg. Lotteriegesetzes rasch behoben werden. Falls der Abschluss der Vereinbarung nicht gelingt, wird der Bund die Revision des eidg. Lotteriegesetzes wieder aufnehmen. In diesem Fall würden die bisherigen kantonalen Kompetenzen für die Bewilligung von Grosslotterien mit Sicherheit zum Bund verschoben. Nicht absehbar wären die Folgen für die kantonalen Lotteriefonds. Es müsste damit gerechnet werden, dass ein Teil der Erträge aus Lotterien und Wetten, die den Kantonen für gemeinnützige, wohlthätige und sportliche Zwecke zur Verfügung stehen, zum Bund abfliessen.

Es liegt im Wesen einer interkantonalen Vereinbarung, dass die Kantone den Beitritt entweder bejahen oder verneinen können, nicht aber einzelne Bestimmungen abändern können.

Die Fachdirektorenkonferenz hat dem Bund zugesichert, dass die Kantone der Vereinbarung auf den 1. Januar 2006, spätestens jedoch bis 1. Juli 2006 beitreten. Die Kantone sind daher eingeladen, den Beitritt bis Ende 2005 zu beschliessen. So bleibt genügend Zeit für den nachfolgenden Aufbau der Vollzugsstrukturen (Wahlen der Mitglieder der Kommissionen, Genehmigung der erforderlichen Reglemente, etc.). Damit kann die Vereinbarung spätestens ab dem 1. Januar 2007 operativ vollzogen werden.

Die Vereinbarung tritt erst in Kraft, wenn ihr alle Kantone beigetreten sind. Sie gilt unbefristet, kann jedoch von jedem Kanton gekündigt werden. Durch die Kündigung eines Kantons wird die Vereinbarung beendet.

Im Kanton Schaffhausen ist für den Beitritt zu dieser interkantonalen Vereinbarung der Kantonsrat zuständig (Art. 53 Abs. 4 i.V.m. Art. 65 Abs. 4 der Kantonsverfassung). Der entsprechende Beschluss des Kantonsrates unterliegt dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. b Kantonsverfassung).

IV. Auswirkungen für den Kanton Schaffhausen

1. Finanzielle Auswirkungen

Mit dem In-Kraft-Treten der Vereinbarung wird der Kanton Schaffhausen, wie die anderen Kantone, die Abgaben für die Bewilligung von gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten von jährlich rund 100'000 Franken verlieren. Die Vereinbarung sieht neu nur noch kostendeckende Gebühren der Kommission und der Kantone für die Erteilung der Durchführungsbevolligung vor. Der Verlust ist unvermeidlich, weil sich die Bewilligungsgebühren nach den Grundsätzen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips zu richten haben. Falls die Kantone keine interkantonale Vereinbarung abschliessen, wird der Bund das Lotteriegesetz revidieren und für die Bewilligung eine Bundeskompetenz schaffen. Den Kantonen würden die bisherigen Bewilligungsgebühren

damit ebenfalls verloren gehen. Zusätzlich aber bestünde das Risiko, dass die bisherigen Gewinnanteile der kantonalen Lotterie- und Sportfonds teilweise ebenfalls an den Bund fliessen würden. Im Kanton Schaffhausen sind in den letzten Jahren durchschnittlich jährlich insgesamt rund 2,6 Mio. Franken in den Lotteriegewinnfonds und Sport-Toto-Fonds geflossen.

2. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Heutige Rechtsgrundlage für die Verteilung der Mittel aus dem Lotteriegewinnfonds (vgl. Staatsrechnung 2004, Nr. 7251, S. 93 f.) und dem Sport-Toto-Fonds (vgl. Staatsrechnung 2004, Nr. 7221, S. 90) ist die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien aus dem Jahre 1937. Die Kantone sind danach verpflichtet, die Mittel ausschliesslich für gemeinnützige und wohltätige Zwecke gemäss Art. 3 Lotteriegesetz zu verwenden. Im Kanton Schaffhausen werden die Zuwendungen aus dem Lotteriegewinnfonds in den jeweiligen Budgets detailliert aufgeführt und vom Kantonsrat mit dem Budget bewilligt. Soweit für allfällige einzelne Zuweisungen im Budget keine Mittel eingestellt sind, werden aufgrund geltender Regierungsratsbeschlüsse Zuweisungen aus dem Lotteriegewinnfonds unter 10'000 Franken von den Departementen und darüberliegende Zuweisungen vom Regierungsrat nach Prüfung der Kriterien gegebenenfalls bewilligt.

Die Mittel des Sport-Toto-Fonds werden vom Erziehungsdepartement auf Antrag der Sport-Toto-Kommission (vgl. Sport-Toto-Verordnung vom 21. Februar 1995, SHR 415.101) ausschliesslich für die Förderung des Sports eingesetzt.

Gemäss Art. 25 und 26 der neuen interkantonalen Vereinbarung haben die Kantone künftig für die Verteilung der Mittel die zuständigen Instanzen zu bezeichnen und Kriterien für die Verteilinstanz für die Unterstützung gemeinnütziger und wohltätiger Projekte aufzustellen. Ebenso ist jährlich ein Bericht über die Mittelverteilung zu erstellen (Art. 28).

Nachdem die neue interkantonale Vereinbarung von den Kantonen ratifiziert ist, sollen demnach im Kanton Schaffhausen die zuständigen Stellen für die Mittelverteilung neu geordnet sowie die Verteilkriterien festgelegt werden. Es ist hierbei vorgesehen, dass der Regierungsrat analog der Sport-Toto-Verordnung eine entsprechende Verordnung erlassen wird.

V. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung

1. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 und Art. 2)

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. 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.

Nach der heutigen Regelung bedürfen Lotterien, die in mehreren Kantonen oder gesamtschweizerisch gespielt 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 unbefriedigender 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 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 Verteilinstanzen, Verteilkriterien und Offenlegung der Mittelverteilung in kantonalen Erlassen regeln.

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

2. Organisation

Art. 3 nennt die Organe, denen nach der Vereinbarung Befugnisse und Aufgaben zukommen. Es sind dies:

Fachdirektorenkonferenz (Art. 4)

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 Lotteriegelosgesetz als zweckmässig. Die Konferenz ist Wahl- und Genehmigungsbehörde.

Lotterie- und Wettkommission (Art. 5 - 7)

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).

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 Lotteriebewilligungs- 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).

Aufgabe der Kommission ist es, die Gesuche der Lotteriegelosgesellschaften zu beurteilen, Entscheide zu fällen sowie generell die Einhaltung der

gesetzlichen Vorschriften und Bewilligungsvoraussetzungen zu überwachen (Art. 7 sowie Art. 14 und 20).

Rekurskommission (Art. 8 - 10)

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).

Anwendbares Recht (Art. 11 - 13)

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 (VwVG) anzuwenden, ansonsten gelten die Bestimmungen des Bundesrechts analog (Art. 11 und 13). Ausdrücklich geregelt werden die Publikation (Art. 12) sowie das Verfahren vor der Rekurskommission (Art. 23 Abs. 2).

3. Bewilligung und Aufsicht von interkantonaler oder gesamtschweizerischer durchgeführter Lotterien und Wetten

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 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 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.

Spielsucht und Werbung

Art. 17 Massnahmen zur Prävention von Spielsucht: Die Bewilligungsinstanz 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 (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 Spielbankengesetz). Dies soll auch für die Lotterien und Wetten Geltung haben. Die gleiche Bestimmung wie die vorliegen-

de sah auch der Entwurf der Expertenkommission für das revidierte Lotteriegelgesetz vor.

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).

Gebühren (Art. 21 - 22)

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. 21).

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

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 Inkraft-Treten soll das VwVG analog angewendet werden (Art. 23 Abs. 2). Die Rekurskommis-

sion erhebt für ihre Entscheide kostendeckende Gebühren (Art. 23 Abs. 3).

4. Lotterie- und Wettfonds und Verteilung der Mittel (Art. 24 - 28)

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. 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). 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.

5. Schlussbestimmungen (Art. 29 - 33)

Die Kantone streben eine gesamtschweizerische Vereinbarung an. Entsprechend setzt das In-Kraft-Treten 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. 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).

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).

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 In-Kraft-Treten 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 In-Kraft-Treten der Vereinbarung eingereicht werden (Art. 32 Abs. 4).

Die beiden regionalen Vereinbarungen IKV und Convention sollen unangetastet bleiben. Ihr Verhältnis zur neuen Vereinbarung wird im Art. 33 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.

VI. Antrag

*Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und den im Anhang 2 beigefügten Beschlussentwurf für den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerischen durchgeführten Lotterien und Wetten zu genehmigen.

Schaffhausen, 6. September 2005

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:

Heinz Albicker

Der Staatsschreiber:

Dr. Reto Dubach

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

Von der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz
am 7. Januar 2005
zur Ratifizierung in den Kantonen verabschiedet

Die Kantone,
gestützt auf die Art. 15, 16 und 34 des Bundesgesetzes betreffend die
Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 ,
vereinbaren:

I. Allgemeine Bestimmungen

Gegenstand und Zweck

Art. 1 Gegenstand

Diese Vereinbarung regelt die Aufsicht sowie die Bewilligung und die Ertragsverwendung von interkantonalen oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten, die der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 oder der Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande vom 6. Februar 1985 unterstehen.

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 Wetterträge 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

¹ Die Fachdirektorenkonferenz ist oberstes Vereinbarungsorgan. Sie setzt sich zusammen aus je einem Regierungsvertreter jedes Kantons.

² 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

¹ Die Kommission besteht aus fünf Mitgliedern, wovon je zwei Mitglieder aus der welschen und deutschen Schweiz sowie ein Mitglied aus der italienisch sprachigen Schweiz stammen. Die Wahl erfolgt für eine Amtsdauer von 4 Jahren, Wiederwahl ist möglich.

² Die Kommissionsmitglieder dürfen weder Mitglied eines Organs noch Angestellte von Lotterie- oder Wettunternehmen, Spielbanken, Fabrika-

tions- und Handelsbetrieben der Spielbedarfsbranche oder von diesen nahestehenden Unternehmen und Körperschaften sein.

Art. 6 Organisation

¹ 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.

² Die Kommission unterbreitet der Fachdirektorenkonferenz jährlich einen Geschäftsbericht mit revidierter Jahresrechnung und einen Budgetentwurf zur Genehmigung.

³ Der Kommission steht ein ständiges Sekretariat zur Seite. Sie kann dazu mit Dritten Leistungsverträge abschliessen.

Art. 7 Zuständigkeit

¹ Die Kommission ist Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für Lotterien und Wetten gemäss dieser Vereinbarung.

² Der Kommission stehen im übrigen alle Befugnisse zu, die nicht einem anderen Organ zugewiesen sind.

3. Rekurskommission

Art. 8 Zusammensetzung

¹ Die Rekurskommission besteht aus fünf Mitgliedern, wovon je zwei Mitglieder aus der welschen und deutschen Schweiz sowie ein Mitglied aus der italienisch sprachigen Schweiz stammen. Die Wahl erfolgt für eine Amtsdauer von 4 Jahren, Wiederwahl ist möglich.

² 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

¹ 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.

² 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).

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

1. Bewilligungen

Art. 14 Zulassungsbewilligung

¹ Lotterien und Wetten gemäss dieser Vereinbarung bedürfen einer Zulassungsbewilligung der Lotterie- und Wettkommission.

² 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

¹ Die Kantone entscheiden innert 30 Tagen nach Zustellung der Zulassungsverfügung über die Durchführung auf ihrem Gebiet und stellen ihre Durchführungsbewilligungen der Kommission zu.

² 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

¹ 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.

² 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

¹ Die Lotterie- und Wettunternehmen leisten den Kantonen eine Abgabe von 0,5 Prozent der in ihren Kantonsgebieten mit den einzelnen Spielen erzielten Bruttospielerträgen.

² 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

¹ Die Kommission überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der Bewilligungsvoraussetzungen. Stellt sie Verstöße fest, trifft sie die erforderlichen Massnahmen.

² Die Kommission kann die Ausübung von Aufsichtsaufgaben an die Kantone delegieren.

³ Die Kommission entzieht die Bewilligung, wenn die Voraussetzungen für deren Erteilung nicht mehr erfüllt sind.

4. Gebühren

Art. 21 Der Kommission

¹ Die Kommission erhebt für ihre Tätigkeit kostendeckende Gebühren.

² Die Gebühren bestehen aus:

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

³ Die jährliche Aufsichtsgebühr wird im Verhältnis des im entsprechenden Jahres erzielten Bruttospielertrags den Lotterie- und Wettveranstalterinnen auferlegt.

⁴ 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

¹ Gegen Verfügungen und Entscheide der Vereinbarungsorgane, die gestützt auf diese Vereinbarung oder auf deren Folgeerlasse getroffen werden, kann bei der Rekurskommission Beschwerde erhoben werden.

² Das Verfahren vor der Rekurskommission richtet sich nach dem Verwaltungsgerichtsgesetz des Bundes (VVG), soweit diese Vereinbarung nichts anderes bestimmt. Bis Inkrafttreten des VVG sind die Bestimmungen des VwVG analog anwendbar.

³ 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

¹ Jeder Kanton errichtet einen Lotterie- und Wettfonds. Die Kantone können separate Sportfonds führen.

² Die Lotterieveranstalterinnen liefern ihre Reinerträge in die Fonds jener Kantone, in denen die Lotterien und die Wetten durchgeführt worden sind.

³ 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.

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

¹ Diese Vereinbarung tritt in Kraft, sobald alle Kantone ihren Beitritt erklärt haben.

² Der Beitritt ist gegenüber der Fachdirektorenkonferenz zu erklären. Sie teilt das Inkrafttreten den Kantonen sowie dem Bund mit.

Art. 30 Geltungsdauer, Kündigung

¹ Die Vereinbarung gilt unbefristet.

² 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.

³ Die Kündigung eines Kantons beendet die Vereinbarung.

Art. 31 Änderung der Vereinbarung

¹ Auf Antrag eines Kantons oder der Lotterie- und Wettkommission leitet die Fachdirektorenkonferenz umgehend eine Teil- oder Totalrevision der Vereinbarung ein.

² Die Änderung tritt in Kraft, sobald ihr alle Kantone zugestimmt haben.

Art. 32 Übergangsbestimmungen

¹ 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.

² 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 Ertei-

lung von Durchführungsbewilligungen sind bei der Lotterie- und Wettkommission einzureichen.

³ 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.

⁴ 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.

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

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

1. Der Kanton Schaffhausen 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. Der Regierungsrat wird ermächtigt, Änderungen der Vereinbarung zuzustimmen, soweit es sich um geringfügige Änderungen des Verfahrens oder der Organisation handelt, sowie die Vereinbarung gegebenenfalls zu kündigen.
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug der Vereinbarung beauftragt.

II.

¹ Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

² Er tritt am Tag des Ablaufs der Referendumsfrist oder mit seiner Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

³ Der Beschluss sowie die Vereinbarung sind im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Die Sekretärin: