

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ

# EVALUATION DER KANTONALEN MASSNAHMEN ZU DEN LOTTERIEN UND WETTEN

Schlussbericht

Zürich, 21. September 2010

Susanne Stern, Sarah Menegale, Remo Zandonella, Thomas von Stokar (INFRAS)  
in Zusammenarbeit mit  
Prof. Etienne Grisel, Honorarprofessor für Staatsrecht, Universität Lausanne

SCHLUSSBERICHT EVALUATION KANTONALE MASSNAHMEN LOTTERIEN UND WETTEN\_FINAL\_D



INFRAS

INFRAS

BINZSTRASSE 23  
POSTFACH  
CH-8045 ZÜRICH  
t +41 44 205 95 95  
f +41 44 205 95 99  
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45  
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH



## INHALT

<b>TEIL A: ZIELE, METHODIK, EVALUATIONSgegenSTAND</b>	<b>5</b>
<b>1. EINLEITUNG</b>	<b>5</b>
<b>2. METHODIK</b>	<b>9</b>
2.1. WIRKUNGSMODELL	9
2.2. EVALUATIONSMETHODEN	11
2.3. BEURTEILUNG	14
<b>3. HINTERGRUND UND EVALUATIONSgegenSTAND</b>	<b>15</b>
3.1. GESCHEITERTE REVISION DES LOTTERIEGESETZES VON 1923	15
3.2. DIE INTERKANTONALE VEREINBARUNG	17
<b>TEIL B: ERGEBNISSE EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN INFRAS</b>	<b>19</b>
<b>4. EINHEITLICHE UND KOORDINIERT ANWENDUNG DES LOTTERIERECHTS</b>	<b>19</b>
4.1. BEWILLIGUNGSVERFAHREN	19
4.2. AUFSICHT	22
4.3. REKURSVERFAHREN	26
4.4. INTERKANTONALE ORGANE	27
4.4.1. Comlot	27
4.4.2. Rekurskommission	32
4.4.3. Vergleich mit anderen Aufsichts- und Bewilligungsbehörden	34
4.5. ZUSAMMENARBEIT DER VERSCHIEDENEN AKTEURE	38
4.6. VERBLEIBENDE MÄNGEL IM LOTTERIE- UND WETTBEREICH	38
<b>5. MITTELVERGABE IN DEN KANTONEN</b>	<b>41</b>
5.1. GESETZLICHE GRUNDLAGEN	41
5.2. STAND DER UMSETZUNG IN DEN KANTONEN	42
5.3. SICHT DER BEFRAGTEN AKTEURE	45
5.4. VERTIEFENDE ANALYSEN	46
5.4.1. Aargau	46
5.4.2. Bern	47
5.4.3. St. Gallen	48
5.4.4. Nidwalden	49
5.4.5. Waadt	50
5.4.6. Wallis	51
5.4.7. Basel-Stadt	52

5.4.8.	Genf	52
5.4.9.	Luzern	53
5.4.10.	Fazit	53
<b>6.</b>	<b>SUCHTBEKÄMPFUNG UND -PRÄVENTION</b>	<b>57</b>
6.1.	SPIELSUCHT IN DER SCHWEIZ	57
6.2.	GESETZLICHE GRUNDLAGEN	58
6.3.	STAND DER UMSETZUNG	59
6.4.	SICHT DER BEFRAGTEN AKTEURE	63
<b>TEIL C: JURISTISCHE ANALYSE PROF. GRISEL</b>		<b>67</b>
<b>7.</b>	<b>JURISTISCHE ANALYSE</b>	<b>67</b>
7.1.	EINLEITUNG	67
7.2.	DAS BUNDESRECHT	68
7.3.	DIE INTERKANTONALE VEREINBARUNG	78
7.4.	DIE KANTONALEN RECHTSVORSCHRIFTEN	84
7.5.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	91
<b>TEIL D: SYNTHESE UND BEURTEILUNG</b>		<b>93</b>
<b>8.</b>	<b>BEURTEILUNG DURCH DIE EVALUATORINNEN</b>	<b>93</b>
8.1.	BEURTEILUNG VOLLZUG	93
8.1.1.	Interkantonale Ebene	93
8.1.2.	Kantonale Ebene	96
8.2.	BEURTEILUNG OUTPUT	98
8.3.	BEURTEILUNG WIRKUNGEN	101
<b>9.</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN</b>	<b>107</b>
<b>ANNEX</b>		<b>111</b>
A1	EVALUATIONSFRAGEN UND BEURTEILUNGSKRITERIEN	111
A2	VERGLEICH VON AUFSICHTS- UND BEWILLIGUNGSBEHÖRDEN	118
<b>LITERATUR</b>		<b>123</b>

## **TEIL A: ZIELE, METHODIK, EVALUATIONSGEGENSTAND**

### **1. EINLEITUNG**

#### **Ausgangslage der Evaluation**

Im Jahr 2004 beschloss der Bundesrat auf Antrag der Kantone, die laufende Revision des Lotteriegesetzes vorläufig zu sistieren. Im Gegenzug verpflichteten sich die Kantone, durch den Abschluss einer interkantonalen Vereinbarung die Mängel und Missstände im Lotterien- und Wettbereich, die die Expertenkommission festgestellt hatte (siehe EJPD 2002), selbst zu beheben. Parallel beauftragte der Bundesrat das EJPD, ihm Anfang 2007 Bericht zu erstatten, ob und inwiefern die von den Kantonen getroffenen Massnahmen Wirkung gezeigt hätten oder ob die Revision des Lotteriegesetzes weitergeführt werden solle.

Da die von den Kantonen eingesetzten Behörden ihre Tätigkeit erst am 1. Januar 2007 aufgenommen haben, wurde der Bericht des EJPD auf 2008 verschoben. In diesem Kurzbericht wurde festgehalten, dass sich noch nicht verlässlich beurteilen lasse, ob die von den Kantonen getroffenen Massnahmen zur Behebung der Mängel im Lotterien- und Wettbereich beigetragen haben. Am 30. Mai 2008 beauftragte der Bundesrat das EJPD, ein Evaluationskonzept zur Untersuchung der Massnahmen auszuarbeiten, die seitens der Kantone ergriffen worden waren. Dieses Konzept wurde im Verlauf von 2009 in Zusammenarbeit mit den zuständigen eidgenössischen Departementen und den Kantonen ausgearbeitet. Zudem beauftragte der Bundesrat das EJPD, bis Ende 2011 einen zweiteiligen Bericht vorzulegen: Teil A solle sich auf die Ergebnisse der Evaluation der kantonalen Massnahmen beziehen und Teil B sollte Aufschluss über einen allfälligen Gesetzgebungsbedarf und die Notwendigkeit einer Weiterführung der Revisionsarbeiten geben.

Als Grundlage für Teil A des Berichts wurde die Arbeitsgemeinschaft INFRAS / Prof. Grisel mit einer externen Evaluation beauftragt. Für die Begleitung der Evaluation wurde eine Gruppe mit VertreterInnen von BJ und Comlot eingesetzt.

#### **Evaluationsziele**

Mit der Evaluation der kantonalen Massnahmen zu den Lotterien und Wetten werden zwei Hauptziele verfolgt:

1. Überprüfung der Zielerreichung der von den Kantonen im Rahmen der interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von in-

terkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) getroffenen Massnahmen und

2. Beurteilung, ob die Mängel im Lotterie- und Wettbereich auf diesem Weg behoben werden konnten.

Der Schwerpunkt der Evaluation liegt dabei auf der Beurteilung von zwei Zielen der IVLW: *Erstens* die einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotterierechts und *zweitens* die transparente Mittelverteilung durch die Kantone. Das dritte Ziel der IVLW betrifft den Schutz der Bevölkerung vor sozialschädlichen Auswirkungen der Lotterien und Wetten. Diesem Ziel wird im Rahmen der vorliegenden Evaluation ein kleineres Gewicht beigemessen, weil die Wirkungen der Massnahmen im Bereich Suchtbekämpfung und –prävention zum aktuellen Zeitpunkt noch zu wenig sichtbar sind.

### Evaluationsfragen

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die wichtigsten Evaluationsfragen. Die Evaluationsfragen leiten sich aus dem Pflichtenheft des Bundesamts für Justiz, den Zielen der interkantonalen Vereinbarung und den Evaluationskriterien (vgl. Bussmann et al. 1997) ab.

EVALUATIONSGEGENSTÄNDE, -KRITERIEN UND -FRAGEN		
Evaluationsgegenstände	Evaluationskriterien	Evaluationsfragen
Vollzug (Umsetzung)	Eignung, Zweckmässigkeit	<p>Interkantonale Ebene (Comlot, Rekurskommission):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Sind die neu geschaffenen Vollzugsorgane zweckmässig organisiert und verfügen sie über die nötigen Mittel und Kompetenzen, um ihre Aufgaben zu erfüllen?</li> <li>› Verfügen die neu geschaffenen Vollzugsorgane über die nötige Unabhängigkeit?</li> <li>› Wie könnten Organisation, Strukturen und Abläufe verbessert werden?</li> </ul> <p>Kantonale Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Sind die Vollzugsstrukturen und –abläufe geeignet und zweckmässig für die Aufgabenerfüllung? Wo besteht Verbesserungsbedarf?</li> <li>› Verfügen die bezeichneten Verteilinstanzen über die nötige Unabhängigkeit?</li> </ul>

<b>EVALUATIONS-GEGENSTÄNDE, -KRITERIEN UND -FRAGEN</b>		
<b>Evaluations-gegenstände</b>	<b>Evaluations-kriterien</b>	<b>Evaluationsfragen</b>
Output (Leistungen)	Angemessenheit, Umfang, Qualität	<p>Interkantonale Organe (Comlot, Rekurskommission)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Nehmen die interkantonalen Organe ihre Funktionen wie in der IVLW vorgesehen wahr?</li> <li>› Können Sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben zeitgerecht und einwandfrei erfüllen?</li> <li>› Wie ist die Qualität der Leistungen zu beurteilen?</li> </ul> <p>Kantone</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Nehmen die Kantone ihre Aufgaben gemäss IVLW wahr?</li> <li>› Wurden in allen Kantonen Lotterie- und Wettfonds errichtet und Verteilinstanzen bezeichnet?</li> <li>› Haben die Kantone einheitliche Verteilungskriterien definiert?</li> <li>› Berichten die Kantone respektive die Verteilinstanzen jährlich über die Mittelverteilung? Ist die Mittelverteilung in den Kantonen transparent?</li> <li>› Wie werden die Abgaben der Lotterie- und Wettunternehmen (0.5% der Bruttospielerträge) für Massnahmen zur Suchtbekämpfung und –prävention verwendet? Arbeiten die Kantone dabei zusammen?</li> </ul>
Wirkungen	Effektivität, Wirksamkeit	<p>Ziel 1: Einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotterierechts:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Bewährt sich die Zentralisierung der Aufsicht, der Bewilligungs- und Rekursverfahren?</li> <li>› Welchen Beitrag leisten die neu geschaffenen Organe zur einheitlichen und koordinierten Anwendung des Lotterierechts in den Kantonen?</li> </ul> <p>Ziel 2: Transparente Mittelverteilung in den Kantonen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Konnte die Transparenz in Bezug auf die Verwendung der Lotterie- und Wetteträge erhöht werden?</li> <li>› Konnte die Gewaltentrennung zwischen Bewilligungsbehörde, Verteilinstanz und Vertretung in den Lotterie- und Wettunternehmen verbessert werden?</li> </ul> <p>Ziel 3: Suchtbekämpfung und –prävention?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Trägt die IVLW bzw. ihre Umsetzung durch die interkantonalen Organe zum Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht bei?</li> <li>› Wir wirken sich die Spielsuchtabgabe (0.5% auf den erzielten Bruttospielerträgen) und die Suchtpotenzialanalysen der Comlot auf die Prävention und Bekämpfung von Spielsucht aus?</li> </ul>
Gesamtbeurteilung (Konzept)		<ul style="list-style-type: none"> <li>› Kann der aktuelle rechtliche Rahmen (Lotteriegesezt und IVLW) den Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht sicherstellen und die transparente Verteilung der Mittel aus Lotterien und Wetten gewährleisten?</li> <li>› Ist die IVLW geeignet und angemessen, um die festgestellten Mängel im Lotterie- und Wettbereich zu beheben?</li> <li>› In welchen Bereichen sind Verbesserungen oder weitere Anstrengungen auf Seiten der Kantone nötig?</li> <li>› Besteht Bedarf, die IVLW vom 1.7.2005 oder das Lotteriegesezt anzupassen?</li> </ul>

Tabelle 1

### **Aufbau des Berichts**

Der vorliegende Schlussbericht gliedert sich in vier Hauptteile:

- › Teil A: Im ersten Teil sind die Evaluationsmethodik (Kapitel 2) sowie Hintergrund und Gegenstand der Evaluation (Kapitel 3) näher beschrieben.
- › Teil B: Dieser Teil beinhaltet die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen von INFRAS. Er gliedert sich nach den drei Hauptzielsetzungen der IVLW: Ergebnisse betreffend einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotterierechts (Kapitel 4), Ergebnisse betreffend Mittelvergabe in den Kantonen (Kapitel 5) und Ergebnisse betreffend Suchtbekämpfung und -prävention (Kapitel 6).
- › Teil C: In diesem Teil sind die Ergebnisse der juristischen Analyse von Prof. Grisel dargestellt.
- › Teil D: Der letzte Teil beinhaltet die Beurteilung durch die EvaluatorInnen. Basierend auf den Ergebnissen der empirischen Untersuchungen und der juristischen Analyse wird eine Beurteilung des Vollzugs, der Leistungen und der Wirkungen der kantonalen Massnahmen im Bereich der Lotterien und Wetten vorgenommen.

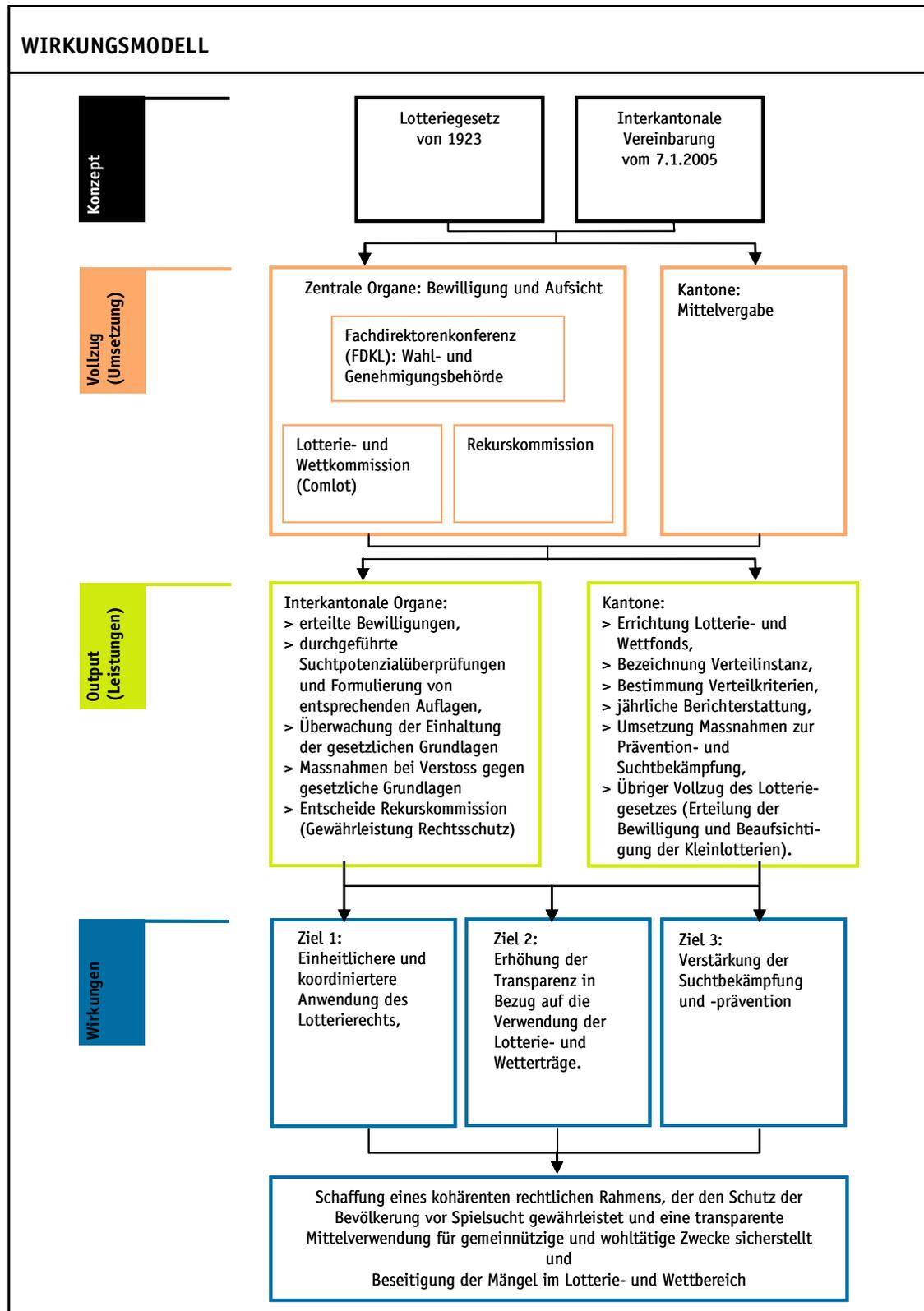
## 2. METHODIK

### 2.1. WIRKUNGSMODELL

Das folgende Wirkungsmodell bildet die Basis für die Strukturierung des Evaluationsgegenstandes (siehe Figur 1). Es werden vier Ebenen der Evaluation unterschieden:

- › **Konzept:** Die konzeptionelle Grundlage der Evaluation bilden das Lotteriegesetz von 1923 sowie die interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale und gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7.1.2005 (IVLW).
- › **Vollzug:** Mit Inkrafttreten der IVLW wurden für die Bewilligung und Aufsicht über Lotterien und Wetten eine neue interkantonale Behörde, die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) sowie als richterliche Behörde die ebenfalls neue Rekurskommission eingesetzt. Die Kantone sind weiterhin alleine für die Festlegung der Zuständigkeiten und Verfahren für die Mittelverteilung zuständig. Die Evaluation untersucht sowohl den Vollzug im Rahmen der interkantonalen Organe wie auch auf Ebene der 26 Kantone.
- › **Output:** Auf der Outputebene werden die Leistungen der interkantonalen und kantonalen Organe analysiert. Solche Leistungen sind z.B. die Erteilung von Bewilligungen oder die Durchführung von Suchtpotenzialüberprüfungen durch die Comlot oder die Bestimmung von Verteilungskriterien und das Verfassen von Berichten über die Mittelvergabe durch die Kantone.
- › **Wirkungen:** Auf der Outcomeebene wird schliesslich untersucht, welche Wirkungen mit den (inter)kantonalen Massnahmen und Leistungen erzielt werden. In erster Linie wird untersucht, ob die Ziele der IVLW (koordinierte Anwendung des Lotterierechts, verbesserte Transparenz und Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht) erreicht werden konnten.

Die vorliegende Evaluation fokussiert auf die Ebenen Vollzug, Output und Wirkungen. Das Lotteriegesetz und die IVLW sind nicht direkt Gegenstand der Evaluation. Aus der Evaluation resultieren jedoch Vorschläge für konzeptionelle Anpassungen auf Ebene Gesetz (erneute Revision) und IVLW.



Figur 1 Eigene Darstellung.

## 2.2. EVALUATIONSMETHODEN

Bei der vorliegenden Evaluation stützen wir uns auf vier methodische Ansätze ab: 1) Die Zusammenstellung von Daten und Fakten auf der Basis von Dokumentenanalysen, 2) die fundierte Befragung der verschiedenen involvierten Akteure sowie externer ExpertInnen, 3) eine vertiefende Analyse ausgewählter Kantone und 4) die separate juristische Analyse.

### 1) Sammeln, Aufbereiten und Analyse der verfügbaren Dokumente und Daten

Ein grosser Teil der Evaluationsfragen – insbesondere in den Bereichen Vollzug und Output – lässt sich rein deskriptiv, auf der Grundlage von Dokumenten, beantworten. Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht über die wichtigsten Grundlagen.

ÜBERSICHT DOKUMENTE	
Interkantonale Organe (Comlot, Rekurskommission)	Jahresberichte Comlot und Rekurskommission Organigramme/Prozessbeschreibungen Comlot und Rekurskommission Weitere Grundlagen Comlot (z.B. Konzept Inspektorat) Bewilligungen und Expertisen Comlot Entscheide Rekurskommission
Kantone	Transparenzuntersuchungen Comlot 2007 und 2009: Übersicht zu gesetzlichen Grundlagen und Umsetzung Kantonale Gesetze, Verordnungen und weitere Grundlagen
Konzeptionelle Grundlagen	Lotteriegesezt, Dokumente zum Vernehmlassungsprozess Interkantonale Vereinbarung, Berichte FDKL
Wissenschaftliche Grundlagen	Studien zu Spielsucht (Studie BASS, Grundlagenstudie Spielsucht, Etude romande sur le jeu, etc.)

Tabelle 2

### 2) Befragung der relevanten Akteure und ExpertInnen

Ergänzend zu den Dokumentenanalysen wurden alle beteiligten Akteure wie auch externe ExpertInnen im Rahmen von persönlichen oder telefonischen Interviews befragt (siehe Tabelle 3). Die Akteure konnten eine Beurteilung der eigenen Strukturen, Leistungen und deren Wirkungen vornehmen (z.B. konnten Comlot-Mitglieder ihre eigenen Prozesse beurteilen) und ihre Erfahrungen mit den Strukturen und Leistungen der übrigen Akteure kundtun (z.B. konnten die Lotteriegesellschaften die Bewilligungs- und Aufsichtspraxis der Comlot aus ihrer Sicht beurteilen). Zusätzlich konnten ExpertInnen aus den Bereichen Staats- und Verwaltungsrecht sowie Suchtprävention eine Beurteilung aus Fachperspektive vornehmen.

<b>ÜBERSICHT BEFRAGTE AKTEURE UND EXPERTINNEN</b>		
<b>Akteure</b>	<b>Name</b>	<b>Interviewart</b>
Bundesamt für Justiz	› Luzius Mader, Vizedirektor	persönlich
	› Monique Cossali Sauvain, Reto Brand, Valérie Berset Hemmer (Unité Projets et méthode législatifs)	Persönlich (Gruppeninterview)
Comlot	› Jean-François Roth (Präsident Comlot), Alain Jeanmonod (Geschäftsführer Comlot) Manuel Richard (Stv. Geschäftsführer Comlot), Hr. Giuffredi (Mitarbeiter Comlot)	Persönlich (Gruppeninterview)
	› Werner Niederer (Vize-Präsident Comlot, Alt-Regierungsrat AR)	persönlich
Rekurskommission	› Claude Rouiller (Präsident Rekurskommission)	persönlich
FDKL	› S. Pegoraro (Präsidentin FDKL) und D. Andres (Geschäftsführerin FDKL )	persönlich
Lotteriegesellschaften	› Dr. Roger Fasnacht (Direktor Swisslos)	persönlich
	› M. Jean-Pierre Beuret (Verwaltungsratspräsident LoRo)	persönlich
ESBK	› Hr. B. Schneider (Präsident Spielbankenkommission)	telefonisch
Externe Experten	› Hr. Yvo Hangartner (Emer. Prof. Universität St. Gallen)	telefonisch
	› M. Frédéric Richter (GREA)	telefonisch
	› Prof. H. Znoj (Universität Bern, Institut für Psychologie)	telefonisch
Ausgewählte Benefiziere	› M.-A. Giger, Swiss Olympic, Ittigen › B. Hächler & S. Lichtensteiger, Stapferhaus, Lenzburg › N. Litzistorf, Equiterre, Bern/Genf	schriftliche und mündliche Kurzinterviews

Tabelle 3

### **Vertiefende Analysen in ausgewählten Kantonen**

Ergänzend zu den Transparenzuntersuchungen der Comlot wurden als weitere Grundlage für die Beurteilung der Mittelvergabe in ausgewählten Kantonen vertiefende Analysen durchgeführt. Insgesamt wurden Interviews mit VertreterInnen von neun Kantonen geführt (AG, BE, BS, GE, LU, SG, NW, VD, VS). Sechs Kantone wurden vertieft und deren Vollzugsstrukturen im Bericht detailliert dargestellt (AG, BE, SG, NW, VD, VS). Die anderen drei Kantone (BS, GE, LU) werden nur kurz aufgeführt. Die Kantone wurden so ausgewählt, dass die Vielfalt bei der Umsetzung der interkantonalen Vereinbarung gezeigt werden kann. Folgende Kriterien dienten als Basis für die Auswahl:

- › Sprachregion,
- › Städtische und ländliche Kantone,
- › Kantone mit und ohne Spielbanken,
- › Typ der Verteilinstanz (Regierungsrat oder andere Lösung).

Als Basis für die vertiefende Analyse dienten in erster Linie Interviews mit den kantonalen Verantwortlichen im Bereich der Lotterien und Wetten (siehe Tabelle 4). Zu diesem Zweck

wurden Leitfäden entwickelt, die Fragen zu den Verfahren und interkantonalen Organen, zur Mittelverteilung und zur Suchtbekämpfung und -prävention enthielten. Diese Fragen wurden im Rahmen von telefonischen (und teilweise persönlichen) Gesprächen mit den kantonalen Verantwortlichen diskutiert. Zusätzlich wurden kantonale Unterlagen ausgewertet, die während der Gespräche erwähnt wurden.

<b>ÜBERSICHT INTERVIEWPARTNER/INNEN KANTONE</b>		
<b>Akteure</b>	<b>Name</b>	<b>Interviewart</b>
AG	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Hr. S. Jayyousi, Stv. Leiter Rechtsdienst, Dep. Finanzen &amp; Ressourcen</li> <li>› Hr. J. Siegrist, Leiter kt. Fachstelle für Suchtfragen, Dep. Gesundheit u. Soziales</li> </ul>	telefonisch
BE	<ul style="list-style-type: none"> <li>› RR Hans-Jürg Käser, Polizei- &amp; Militärdirektion POM,</li> <li>› Hr. J.-F. Jöhr, Stv. Generaldirektor POM,</li> <li>› Hr. D. Cléménçon, Leiter Bereich Fonds POM,</li> <li>› Fr. S. Schläppi, Abt.leiterin Gesundheitsförderung &amp; Sucht, Gesundheits- &amp; Fürsorgedirektion</li> </ul>	persönlich
BS	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Fr. D. Schaub, Verwalterin Lotteriefonds, Justiz- und Sicherheitsdepartement</li> </ul>	schriftlich
GE	<ul style="list-style-type: none"> <li>› M. Jean-Pierre Rageth, président de l'Organe genevois de répartition</li> </ul>	telefonisch
LU	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Hr. A. Lieb, Stv. Departementssekretär, Justiz- &amp; Sicherheitsdepartement,</li> <li>› Hr. D. Wicki, Leiter Abt. Soziales u. Arbeit, Gesundheits- &amp; Sozialdepartement</li> </ul>	telefonisch schriftlich
NW	<ul style="list-style-type: none"> <li>› RR Hugo Kayser, Finanzdirektion</li> </ul>	telefonisch
SG	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Herr Ralph Dischler, Leiter Rechtsdienst im Finanzdepartement</li> <li>› Fr. N. Campestrin, Assistentin der Generalsekretärin, Bildungsdepartement</li> <li>› Herr R. Wüest, Generalsekretär, Gesundheitsdepartement</li> <li>› Fr. K. Meier, Leiterin Amt für Kultur, Departement des Innern</li> <li>› Herr S. Koslowski, Leiter Kulturförderung, Departement des Innern</li> </ul>	schriftlich
VD	<ul style="list-style-type: none"> <li>› M. Marc Tille, chef de la police cantonale du commerce</li> </ul>	telefonisch
VS	<ul style="list-style-type: none"> <li>› M. Yannick Buttet, chef de la section commerce et patentes</li> </ul>	telefonisch

Tabelle 4

### Juristische Analyse

Die juristische Analyse stützt sich auf die Verfassungs-, Gesetzes- und Vereinbarungstexte des Bundes und der Kantone. Ziel der Analyse ist es, die spezifischen juristischen Probleme zu beleuchten, die mit einem komplexen System verbunden sind. Sie berücksichtigt dabei die Gerichtsentscheide und die spezialisierte Literatur. Es ist selbstverständlich, dass die Fragen anhand der verfügbaren Quellen mit der grösstmöglichen Objektivität angegangen werden.

### 2.3. BEURTEILUNG

Basierend auf den Ergebnissen der verschiedenen Analyseschritte nehmen wir zum Schluss eine Beurteilung des Evaluationsgegenstandes aus Sicht der Evaluatorinnen und Evaluatoren vor. Für die Beurteilung stützen wir uns auf die verfügbaren Dokumente und Fakten wie auch auf Selbst- und Fremdeinschätzungen der involvierten Akteure, Expertenmeinungen sowie die separate juristische Analyse ab. Die Ergebnisse der eigenen Recherchen und die Argumente der befragten Akteure werden sorgfältig abgewogen und unsere Beurteilung möglichst nachvollziehbar dargelegt.

Für die Beurteilung des Vollzugs, des Outputs und der Wirkungen stehen Soll-Ist-Vergleiche im Vordergrund. Massgebend für diesen Vergleich sind die in der IVLW festgehaltenen Ziele (Grad der Übereinstimmung zwischen den mit der IVLW angestrebten und den tatsächlich eingetretenen Wirkungen) wie auch die Erwartungen des BJ und des Bundesrates an eine verbesserte Lotterie- und Wettgesetzgebung. Zusätzlich wurden insbesondere für die Beurteilung des Vollzugs auch Vergleiche mit der Situation vor dem Inkrafttreten der interkantonalen Vereinbarung angestellt (Einschätzung der wichtigsten Veränderungen aus Sicht der befragten Akteure). Um die Zweckmässigkeit der Aufbau- und Ablauforganisation, die Unabhängigkeit oder auch die Ausstattung mit Kompetenzen und Mitteln der Comlot zu beurteilen wurde zudem ein Vergleich mit Aufsichts- und Regulierungsbehörden aus anderen Politiksektoren durchgeführt.

Annex A2 beinhaltet eine detaillierte Übersicht über die Beurteilungskriterien und die Basis der Beurteilung (Indikatoren, Vergleiche).

### 3. HINTERGRUND UND EVALUATIONSGEGENSTAND

#### 3.1. GESCHEITERTE REVISION DES LOTTERIEGESETZES VON 1923

Mit dem Erlass des Spielbankengesetzes von 1998 (SBG) wurde gemäss EJPD (2002) ein so genanntes *lex generalis* geschaffen. Es setzt den Rahmen für sämtliche Glücksspiele um Geld und macht lediglich einen Vorbehalt gegenüber den speziellen Vorschriften betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten (EJPD 2002). Am 4.4.2001 hat der Bundesrat entschieden, nach der Totalrevision des Spielbankengesetzes auch das Lotteriegelgesetz (LG, SR 935.51) einer Totalrevision zu unterziehen. Die Ziele der Revision waren:

- › Dem Wertewandel im Glückspielbereich, der technischen Entwicklung und der zunehmenden Öffnung und Internationalisierung des Glücksspielmarkts Rechnung tragen,
- › den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor möglichen Gefahren und negativen Auswirkungen gewährleisten,
- › den finanziellen Anliegen der interessierten Gemeinwesen Beachtung schenken.

Eine Expertenkommission (paritätisch zusammengesetzt aus VertreterInnen von Bund und Kantonen) wurde mit dem Entwurf eines revidierten Lotteriegelgesetzes beauftragt. Im erläuternden Bericht vom 25.10.2002 (EJPD 2002) wurden diverse Regelungsdefizite im Bereich der Lotterien und Wetten festgestellt:

- › **Fehlende gesetzliche Regelung für die heutigen GrossveranstalterInnen:** Das LG ist für Kleinveranstalter konzipiert. Die Rechte und Pflichten der Grossveranstalter sind nirgends explizit geregelt. Auch der durch die interkantonalen Vereinbarungen geschaffene faktische Marktzutrittsausschluss Dritter ist im kantonalen Recht häufig formellgesetzlich ungenügend geregelt. Die Kommission schlägt deshalb die Einführung eines dualen Bewilligungssystems (Veranstalter- und Spielbewilligung) vor.
- › **Neue Spiele und Vertriebsformen:** Aufgrund der technologischen Entwicklung sind Spiele immer schneller und leichter verfügbar und haben höhere Auszahlungsquoten und Gewinne. Die Kommission möchte, dass sich der Gesetzgeber darüber ausspricht, ob und in welchem Ausmass neue Spiel- und Vertriebsformen zugelassen werden sollen. Sie schlägt vor, neue Spiel- und Vertriebsformen (z.B. Buchmacherwetten) zuzulassen. Es solle jedoch im Ermessen der Bewilligungsbehörde liegen, Massnahmen zum Schutz vor Spielsucht anzuordnen.
- › **Spielsucht:** Bei Spielangeboten an Spielautomaten und –terminals, mit dem Telefon, am PC oder Handy ist die soziale Kontrolle geringer als beim Loskauf am Kiosk. Es besteht

deshalb die Gefahr von Isolation, Realitätsverlust, Verlust der Selbstkontrolle. Hohe Auszahlungsquoten erhöhen die Dauer des Spielens (geringere durchsch. Verluste pro Spiel) und damit die Gewöhnung und Abhängigkeit. Die Kommission fordert, dass die Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden der Spielsuchtgefahr besondere Beachtung schenken und notwendige Einschränkungen anordnen. Neu sollen die Grossveranstalter auch eine Abgabe von 0.5% der Bruttospielerträge in den Spielsuchtfonds leisten.

- › **Geldwäscherei:** Aus Sicht der Kommission müsste geprüft werden, ob der Bereich der Lotterien und Wetten in den Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes fällt.
- › **Abgrenzungsproblematik LG und SBG:** Die Abgrenzung zwischen dem Zuständigkeitsbereich des Spielbanken- und des Lotteriegengesetzes wird zunehmend schwieriger. Lotteriespiele sind für Spieler z.T. kaum von Spielen, die nur in Spielbanken angeboten werden, zu unterscheiden (Bsp. Tactilo).
- › **Organisation der Bewilligungs-, Aufsichts- und Verteilbehörden:** Hier werden in erster Linie folgende Mängel festgestellt:
  - › **Fehlende Gewaltentrennung** (ein Regierungsmitglied ist zugleich Bewilligungsbehörde, Aufsichtsbehörde, Ertragsverteilungsinstanz und Spitzenvertreter einer Grossveranstalterin);
  - › Die **wirksame und effiziente Aufsicht** der Grossveranstalter wird erschwert durch die Tatsache, dass die Grossveranstalter der Aufsicht von 26 Kantonen unterstehen und im Extremfall die Bewilligung für ein Spiel bei 26 Kantonen einholen müssen.
  - › Die bestehende Behördenorganisation erschwert die **Koordination** unter den kantonalen Behörden wie auch zwischen Kantonen und der Aufsichtsbehörde des Bundes bzw. der Spielbankenkommission.
  - › Es mangelt an **Transparenz bei der Verteilung der Reinerträge** (von Kanton zu Kanton gelten unterschiedliche Verteilkriterien, keine für die gesamte Schweiz geltende Übersicht über die Verwendung der Gelder aus den Lotteriefonds, unterschiedliche Verteilpraxis der zuständigen Instanzen).
  - › der **Begriff der Gemeinnützigkeit und Wohltätigkeit** wird nicht selten extensiv ausgelegt.

Die Kommission schlägt eine neue Lotterie- und Wettkommission für die Bewilligung und Aufsicht der Grossveranstalterinnen vor, diese soll entweder auf Stufe des Bundes oder Kantone angesiedelt sein. Zudem sollen die kantonalen Lotterie- und Wettfonds näher geregelt und für die Tätigkeit der Verteilinstanzen Unvereinbarkeits- und Transparenzbestimmungen vorgesehen werden.

- › **Besteuerung:** Es werden unterschiedliche gesetzliche Regelungen in den Kantonen (Steuerbelastung, Freigrenzen und abziehbare Kosten) festgestellt. Anstatt der bisherigen Einkommensbesteuerung der Gewinne soll gemäss Kommission neu eine Einkommensquellensteuer mit einer steuerfreien Freigrenze eingeführt werden.
- › **Strafrecht:** Die Bussen im LG haben die abschreckende Wirkung eingebüsst. Sie müssten entsprechend erhöht werden.

Der Entwurf des Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens überwiegend kritisch beurteilt. Spitzenverbände der Wirtschaft, Umwelt- und Hilfsorganisationen wie auch Vertreter der Spielbankenbranche fanden die Revision gehe zu wenig weit und zementiere das aktuelle System. Die Kantone und Lotteriegesellschaften, Nutzniesser der Gelder aus Lotterie- und Wettfonds wie auch linke Parteien stellten die Notwendigkeit der Revision in Frage. (EJPD 2003)

Vor diesem Hintergrund beschloss der Bundesrat am 18. Mai 2004 die Revisionsarbeiten vorläufig zu sistieren. Er ging damit auf ein entsprechendes Ersuchen der FDKL ein, die im Gegenzug versicherte die wichtigsten Missstände und Mängel im Lotterie- und Wettbereich mittels einer interkantonalen Vereinbarung rasch selber zu beheben (EJPD 2008).

### 3.2. DIE INTERKANTONALE VEREINBARUNG

Die interkantonale Vereinbarung im Bereich der Lotterien und Wetten (IVLW) trat am 1.7.2006 in Kraft. In Art. 2 werden die Ziele der IVLW genannt (siehe auch FDKL 2005):

1. Für den Bereich der interkantonal und gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten mit gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken wird eine einzige Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz geschaffen, die eine einheitliche Anwendung des Bundesgesetzes garantieren soll.
2. Die Kantone werden verpflichtet, Transparenz in die Verteilung der Mittel zu bringen, indem sie Verteilinstanzen, Verteilkriterien und Offenlegung der Mittelverteilung in kantonalen Erlassen regeln.
3. Den sozialschädlichen Auswirkungen der Lotterien und Wetten für die Bevölkerung soll entgegengewirkt werden.

Die detaillierten Bestimmungen der IVLW zu Zusammensetzung, Organisation und Zuständigkeiten der neuen interkantonalen Organe, zu Bewilligungsverfahren, Aufsicht, Mittelverteilung und Spielsuchtprävention sind in Teil B in den entsprechenden Kapiteln aufgeführt.



## TEIL B: ERGEBNISSE EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN INFRAS

### 4. EINHEITLICHE UND KOORDINIERT ANWENDUNG DES LOTTERIERECHTS

Im Rahmen der vorliegenden Evaluation wird untersucht, ob das Ziel einer einheitlichen und koordinierten Anwendung des Lotterierechts erreicht werden konnte. Im Fokus der Evaluation stehen dabei die mit der IVLW neu eingeführten Verfahren und der Vollzug in den Bereichen Bewilligung (Kapitel 4.1), Aufsicht (Kapitel 4.2) und Rekurs/Beschwerde (Kapitel 4.3) sowie Organisation und Leistungen der neu geschaffenen interkantonalen Organe (Comlot, Rekurskommission; Kapitel 4.4). Nachfolgend sind die Ergebnisse dieser Analysen zusammengefasst.

#### 4.1. BEWILLIGUNGSVERFAHREN

##### Gesetzliche Grundlagen

Das Lotteriegesetz sieht vor, dass eine Lotterie, die in mehreren Kantonen durchgeführt werden soll, einer Bewilligung aller betroffenen Kantone bedarf. In der Praxis hat dies dazu geführt, dass ein Kanton die Federführung übernommen hat und die Lotteriegesuche stellvertretend für die anderen Kantone prüfte und die Ausgabebewilligung erteilte. Die anderen Kantone bewilligten gestützt auf diese Ausgabebewilligung die Durchführung in ihren Kantonsgebieten. Mit der IVLW wurde für interkantonale oder gesamtschweizerische Lotterien und Wetten die rechtliche Grundlage eines einfacheren Verfahrens bei einer einzigen Instanz eingeführt, bei der neuen interkantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde Comlot.

Das Bewilligungsverfahren für interkantonale Lotterien und Wetten ist in den Artikeln 14, 15 und 16 der IVLW geregelt. Es handelt sich um ein zweistufiges Verfahren. In einem ersten Schritt prüft die Comlot die Gesuche und erteilt bei positivem Ausgang eine Zulassungsbewilligung. Anschliessend erteilen alle betroffenen Kantone innerhalb von 30 Tagen eine Durchführungsbewilligung:

*IVLW, 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.*

### *IVLW, 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.*

### *IVLW, 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.*

## **Aktuelle Praxis**

Das Verfahren zur Erteilung von Zulassungsbewilligungen wird in einer internen Weisung der Comlot, datiert vom 10.9.2007, näher geregelt. Es wird unterschieden zwischen einem Bewilligungs- und einem Orientierungsverfahren. Letzteres gelangt zur Anwendung bei Anpassungen von bereits bewilligten Lotterierprodukten, die keine signifikante Veränderung des Spielmechanismus zur Folge haben. In solchen Fällen genügt laut der internen Weisung die Orientierung der Comlot als Aufsichtsbehörde. Das ordentliche Bewilligungsverfahren nimmt inkl. der Erteilung der Durchführungsbewilligung durch die Kantone maximal 106 Tage in Anspruch. Die Lotterieunternehmen reichen ein umfassendes Bewilligungsdossier ein, das anschliessend vom Sekretariat der Comlot zuhanden der Kommission ausgewertet und vorbereitet wird. Die Suchtpotenzialüberprüfung ist u.a. fester Bestandteil des Prüfverfahrens. Im Rahmen einer Sitzung – ausnahmsweise auch auf dem Zirkulationsweg – wird das Dossier schliesslich von der Comlot dahingehend beurteilt, ob die zu bewilligenden Produkte oder Produktfamilien den gesetzlichen Anforderungen genügen.

Gemäss Angaben der Comlot wurde von den bisher eingereichten Gesuchen erst eines formell zurückgezogen. In 10 Fällen mussten die Lotteriegesellschaften grössere Überarbeitungen der Dossiers vornehmen. Im grössten Teil der Fälle bedarf es jedoch keiner Überarbeitung und es müssen höchstens kleinere Unklarheiten oder redaktionelle Fehler bereinigt

werden. Die Comlot und die Lotteriegesellschaften unterhalten laut der erwähnten internen Weisung kontinuierliche Kontakte und sind im Vorfeld eines Bewilligungsverfahrens um einen Meinungsaustausch besorgt. Dadurch können allfällige Probleme meistens bereits vor der Einreichung des Dossiers im Dialog bereinigt werden.

Gemäss Aussagen der Comlot wurden die Entscheide in der Kommission bis anhin immer konsensual gefällt. Dies bedeute jedoch nicht, dass in der Kommission nicht auch ausführliche Diskussionen über einzelne Bewilligungsdossiers geführt werden. Die interdisziplinäre Zusammensetzung der Kommission ermögliche fundierte Entscheide bei denen juristische, ökonomische und gesundheitliche Aspekte berücksichtigt werden.

### **Beurteilung durch die befragten Akteure**

Das Bewilligungsverfahren hat sich in den Augen der befragten Akteure weitgehend bewährt. Für alle Befragten ist die Zentralisierung des Bewilligungsprozesses bei einer Instanz eine deutliche Verbesserung im Vergleich zu früher. Von Seiten der FDKL wird klar gesagt, dass das Bewilligungsverfahren eine Qualitätssteigerung erfahren hat. So verlange die Comlot von den Lotterieunternehmen heute deutlich umfassendere Unterlagen bei der Gesuchseinreichung und die Comlot verfüge auch über das nötige Wissen und die personellen Ressourcen für eine adäquate Prüfung der Gesuche. Dies wird auch von den Lotteriegesellschaften bestätigt, die eine Professionalisierung des Bewilligungsverfahrens festgestellt haben.

Die befragten VertreterInnen des Bundes und der Comlot sind sich ebenfalls einig, dass die verschiedenen Beschwerden, die das BJ gegen Entscheide der Comlot eingereicht hat, schlussendlich zu einer Stärkung des Verfahrens beigetragen und seine Glaubwürdigkeit erhöht haben. Das BJ hat bisher in zwei materiellen Sachverhalten interveniert. Zum einen bei Spielen, bei denen im Erachten des BJ die so genannten Planmässigkeit (Art. 1 Abs 2, LG) fehlte sowie im Fall der generellen Zulassungsbedingung. Seitens der Lotteriegesellschaften hingegen werden die Interventionen des BJ als Vertrauensmangel gegenüber der Comlot angesehen, die zu Unsicherheiten für die Lotteriegesellschaften führen.

Verbesserungsfähig ist aus Sicht der Comlot die Dauer des Verfahrens. Ein Verfahren dauert mind. 60 Tage, weil in einem ersten Schritt nach Bewilligung durch die Comlot die Kantone 30 Tage Zeit für die Erteilung der Durchführungsbewilligung haben und anschliessend die 30-tägige Beschwerdefrist des Bundes eingehalten werden müsse. Die generelle Zulassungsbewilligung ermöglicht eine Beschleunigung des Verfahrens, weil dann die Kantone keine Durchführungsbewilligung mehr erteilen müssen. Die Lotteriegesellschaften

würden eine Verkürzung des Bewilligungsverfahrens ebenfalls begrüßen, sind sich aber bewusst, dass die Dauer des Verfahrens vom System gegeben ist (Rekursfristen) und von der Comlot nur bedingt beeinflusst werden kann. Aus Sicht der FDKL besteht diesbezüglich kein Anpassungsbedarf. Die Zweistufigkeit wird begrüsst, denn sie ermögliche es den Kantonen, spezifische Lotterien und Wetten auf ihrem Kantonsgebiet nicht zu zulassen. Dies kam bisher in einem Fall vor (Kanton Graubünden, Wingo).

## 4.2. AUFSICHT

### Gesetzliche Grundlagen

Gemäss Lotteriesgesetz, Artikel 10, ist die Bewilligungsbehörde für die Aufsicht zuständig. Sie hat die Ausgabe und Durchführung der Lotterie, insbesondere das Ziehungsverfahren, die Ausrichtung der Gewinne und die Verwendung des Ertrages zu überwachen oder überwachen zu lassen. In der IVLW ist die Aufsicht in Art. 20 näher geregelt:

*IVLW, Art. 20, Aufsicht*

*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.*

Die Aufgaben des Bundes sind in der Verordnung zum Lotteriesgesetz (LV) näher beschrieben. Art. 3 besagt, dass die Beamten des Bundes, welche in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit von einer Übertretung der Bestimmungen des Gesetzes und der Verordnung Kenntnis erhalten, zur Anzeige an die Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements verpflichtet sind. Zudem hat der Bund gemäss Artikel 5 die Aufgabe, eine Gesamtübersicht über die von den Kantonen erteilten Bewilligungen zu erstellen und zu veröffentlichen.

### Aktuelle Praxis

Auf Basis der durchgeführten Interviews und Dokumentenanalysen (siehe z.B. Comlot 2009c) lässt sich die Aufsicht im Verantwortungsbereich der Comlot in drei Bereiche unterteilen:

- › Aufsicht über den illegalen Markt: Die Comlot erstattet Strafanzeige gegen illegale Anbieter und unterstützt die Kantone bei der Strafverfolgung.
- › Aufsicht über den legalen Markt (Swisslos und LoRo): Die juristische Abteilung und das Inspektorat der Comlot prüfen, ob die Spiele korrekt durchgeführt und ob die Bewilligungsaufgaben eingehalten werden (z.B. in Bezug auf aufdringliche Werbung, Jugendschutz, Einhaltung Präventionskonzepte). Z.T. werden für diese Aufgaben auch Mandate an kantonale Stellen (ZH, VD) oder private Unternehmen erteilt.
- › Aufsicht über die Kantone: Die Comlot hat bisher zwei Untersuchungen durchgeführt um die Einhaltung der IVLW-Bestimmungen zur Mittelverwendung in den Kantonen zu überprüfen. Sie hat entsprechende Empfehlungen erarbeitet und überprüft laufend die Umsetzung der von der FDKL gutgeheissen Empfehlungen. Weiter wacht die Comlot über die Verwendung der Spielsuchtabgabe.

Das BJ beschränkt sich heute im Wesentlichen auf den gesetzgeberischen Bereich sowie die Statistik und auf die Wahrnehmung des Beschwerderechts bezüglich der durch die Comlot erteilten Bewilligungen<sup>1</sup>. Aus den Interviews mit Comlot und BJ geht hervor, dass in den letzten Jahren schrittweise Aufgaben und Funktionen vom BJ an die Comlot übergegangen sind. Die Comlot vertritt neu z.B. auch den Lotteriede- und Wettbereich in der Schweizerischen Lauterkeitskommission anstelle des BJ.

Die Comlot ist zurzeit daran, ein Inspektorat zur Beaufsichtigung der Durchführung der bewilligten Lotteriede- und Wettprodukte wie auch zur Bekämpfung illegaler Anbieter aufzubauen (vgl. Konzept Inspektorat, März 2010)<sup>2</sup>. Sie selber verfügt weder über Untersu-

1 Gestützt auf Art. 49 Abs. 1 Bst. B des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG) und Weisung des EJPD vom 21. Juni 2004 zur Delegation der Unterschriftenberechtigung der Departementsvorsteherin ist das BJ berechtigt im Namen des EJPD Beschwerden einzugeben.

2 Das geplante Inspektorat soll die folgenden Aufgaben übernehmen (vgl. Konzept Inspektorat; Comlot März 2010):

- › Illegaler Bereich:
  - › Sammeln von Informationen zu illegalen Wettterminals.
  - › Schaffung eines Kontaktnetzwerkes mit kantonalen Polizeistellen
  - › Schaffung einer zentralen Schweizerischen Meldestelle (auf [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch))
  - › Ausbildung kantonaler Polizeistellen und Strafuntersuchungsbehörden (hier ist ein Anschluss an Ausbildungstage der ESBK zwecks Schulung regionaler Polizeistellen vorgesehen)
  - › Begleitung von Polizeieinsätzen
  - › Zusammenarbeit mit der ESBK bei Delikten, die sowohl das Spielbanken- wie auch das Lotteriede- und Wettgesetz betreffen.
- › Legaler Bereich:
  - › Kontrolle, ob die bewilligten Produkte den rechtlichen Anforderungen genügen und ordnungsgemäss durchgeführt werden
  - › Kontrolle der Spielsuchtmassnahmenkonzepte der Lotteriedeunternehmen (z.B. betreffend Tactilo und Ecco)
  - › Überwachung von Losrückzügen und -vernichtungen

chungs- noch über Strafverfolgungskompetenzen. Wenn sie Gesetzesverstösse feststellt, muss sie bei den zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden Meldung oder Anzeige erstatten.

### **Beurteilung durch die befragten Akteure**

Die Verfahren und der Vollzug im Bereich der Aufsicht über die Lotterien und Wetten werden von den befragten Akteuren unterschiedlich beurteilt. Die VertreterInnen der Comlot und auch der Kantone sind der Ansicht, dass die Aufsicht im Bereich der Lotterien und Wetten grundsätzlich zweckmässig geregelt ist. Der Ausbau der personellen Ressourcen des Comlot-Sekretariats ermögliche es der Comlot heute, ihre Aufsichtsfunktion adäquat wahrzunehmen. Insbesondere dem Aufbau des Inspektorats innerhalb des Comlot wird in diesem Zusammenhang grosse Bedeutung beigemessen. Es wird auch betont, dass es mit der Comlot neu eine Stelle gebe, die eine Gesamtsicht über den Lotterie- und Wettmarkt hat.

Allerdings werden von Seiten der Comlot und der FDKL die beschränkten rechtlichen Mittel zur Bekämpfung des illegalen Spiels auf dem Territorium der Schweiz kritisiert. Im Vergleich zur ESBK, die eine untersuchungsrichterliche Behörde ist, sei die Comlot mit viel weniger Kompetenzen ausgestattet. Beispielsweise kann die Comlot keine Bussen erteilen und die Strafverfolgung liegt ganz bei den Kantonen. Bei der Zusammenarbeit mit den Kantonen stösst die Comlot jedoch auf verschiedene Schwierigkeiten: Nicht in allen Kantonen seien die Ansprechpartner klar bestimmt. Häufig fehle in den Kantonen das benötigte Know-how, so dass die Ermittlungen nicht mit dem nötigen Nachdruck geführt würden und die Comlot erhalte auch keine Rückmeldung über den Verlauf der Strafverfahren, da sie über kein gesetzlich verankertes Akteneinsichtsrecht verfügt (siehe Comlot 2010a). In wie fern die Problematik der beschränkten Mittel der Comlot im Rahmen des bestehenden Konkordats behoben werden kann oder ob dafür eine Revision des Bundesrechts notwendig ist, wird von den Befragten offen gelassen. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Kompetenz der ESBK, ein Spiel als Glücksspiel gemäss Definition im Lotteriegesez bzw. Spielbankengesetz zu „qualifizieren“. Ein entsprechender Konflikt zwischen den Kantonen und der ESBK besteht wegen den von der LoRo angebotenen Tactilo-Automaten. Die Eidg. Spielbankenkommission (ESBK) untersagte im Dezember 2006 den Betrieb von Geldspielautomaten des Typs "Tactilo". Die Lotteriegesellschaften und die Kantone fochten diese Verfügung an. Das Bundesverwaltungsgericht hiess deren Beschwerden im Januar 2010 gut und hob die Verfügung der ESBK auf. Gegen diesen Entscheid führt die ESBK nun Beschwerde beim Bundesgericht.

In Bezug auf die Aufsicht über die beiden Lotteriegesellschaften schreibt die Comlot, dass ein Grossteil der Prozesse (z.B. Losrückzüge oder -vernichtungen oder die Einhaltung der Präventionsmassnahmen) heute noch „ohne systematisch organisierte Aufsicht der Comlot stattfindet“ (Comlot März 2010). Hier sieht die Comlot vor, zukünftig noch vermehrt gewisse Aufgaben an die Kantone zu delegieren (gemäss Art. 20 Abs. 2 der IVLW). Die Überprüfung von Spielsystemen, Ziehapparaten und Präventionskonzepten kann auch an weitere Auftragsnehmer mit nötigem Spezialwissen delegiert werden. Es werde auch diskutiert, ein Mandat für eine betriebswirtschaftliche Expertise zu vergeben zur Prüfung der Organisation und der Effizienz der Lotterieunternehmen.

Die VertreterInnen des Bundes sehen sich aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen nicht in der Lage, die Wahrnehmung der Aufsicht durch die Comlot zu beurteilen. Aus Sicht des BJ, muss die Aufgabenteilung zwischen Comlot und BJ juristisch geklärt werden. In der Praxis hingegen sei die Rollenteilung klar. Der Bund beschränke sich mittlerweile auf die Ausübung des Beschwerderechts und leite alle Anfragen an die Comlot weiter - auch wenn diese nicht interkantonale, sondern einzelne kantonale Lotterien und Wetten betreffen.

Die Lotteriegesellschaften beurteilen die Aufsichtsarbeiten der Comlot als gut. Die Aufsicht wurde mit der Comlot verbessert. Gemäss Swisslos würde die Comlot ihre Aufsichtsaufgaben in gleicher Qualität wie die ESBK erfüllen, trotz kleineren Mitteln. Bei der Aufsicht bereitet aus Sicht der Lotteriegesellschaften das Internet die grössten Schwierigkeiten. Hier solle die Arbeitsgruppe zum Internetglücksspiel Massnahmen entwickeln. Im Bereich der „Spiele im Hinterzimmer“ habe die Comlot eine wichtige Rolle gespielt und sei auf gutem Weg bei ihrer Zusammenarbeit mit den kantonalen Polizeien. Die Comlot erarbeite gute Grundlagen für die kantonalen Instanzen, so dass die Kantone eine gute Arbeit bei illegalen Lotterien leisten könnten.

### 4.3. REKURSVERFAHREN

#### **Gesetzliche Grundlagen**

Das Rekursverfahren ist in Art. 23 der IVLW geregelt:

*IVLW, Art. 23, Rechtsschutz*

*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 (VGG 1), soweit diese Vereinbarung nichts anderes bestimmt. Bis Inkrafttreten des VGG sind die Bestimmungen des VwVG 2) 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.*

Seit der Neuorganisation der Bundesrechtspflege (ca. ein Jahr nach Inkrafttreten der IVLW) hat auch das EJPD die Möglichkeit, gegen erstinstanzliche kantonale Entscheide Beschwerde zu führen. Von diesem Recht hat das BJ schon mehrmals Gebrauch gemacht. Das Beschwerderecht ermöglicht es dem EJPD bzw. dem BJ das öffentliche Interesse zu wahren, indem es über eine bundesrechtskonforme Ausübung des Rechts wacht. Dritte haben nur ausnahmsweise eine Beschwerdebefugnis.

#### **Aktuelle Praxis**

Bis jetzt haben Swisslos und das BJ von ihrem Beschwerderecht Gebrauch gemacht. Einen detaillierten Überblick über alle Verfahren der Rekurskommission befindet sich in Kapitel 4.4.2.

#### **Beurteilung durch die befragten Akteure**

Das Rekursverfahren wird von der Mehrheit der Befragten als zufriedenstellend bezeichnet. Das Verfahren habe sich bewährt und der Rechtsschutz sei genügend gewährleistet. Die Lotterie Romande und einzelne Kantone (VD) sind dabei anderer Meinung und kritisieren das Rekursverfahren. Bei der Schaffung des Rekursverfahrens seien die Kantone und die Lotteriegesellschaften davon ausgegangen, dass in erster Linie konkurrierende Lotteriegesell-

schaften die Entscheide der Comlot anfechten würden. Gemäss der LoRo werde aber das Rekursverfahren von den Bundesbehörden als politisches Instrument missbraucht, um die Entscheide der Kantone abzublocken.

Von Seiten der Rekurskommission wird bemerkt, dass die IVLW in einem Punkt nicht ganz klar sei. Es sei zwar festgelegt, wie gegen Entscheide der Comlot vorzugehen sei, nicht aber gegen die Entscheide in den kantonalen Durchführungsbewilligungen. Hier müsste die Rekursinstanz bezeichnet werden, z.B. für den Fall, dass ein Kanton ein Spiel verbietet, das von der Comlot bewilligt wurde.

#### 4.4. INTERKANTONALE ORGANE

In der interkantonalen Vereinbarung sind drei Organe bezeichnet:

- › Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesez (FDKL),
- › die Lotterie- und Wettkommission (Comlot),
- › die Rekurskommission.

Im Fokus der vorliegenden Evaluation stehen die Organisationsstruktur und die Leistungen der neu geschaffenen Organe Comlot (Kapitel 4.4.1) und Rekurskommission (Kapitel 4.4.2). Die FDKL als oberster Vereinbarungsorgan sowie Wahl- und Aufsichtsbehörde ist nicht direkt Evaluationsgegenstand.

##### 4.4.1. COMLOT

###### **Gesetzliche Grundlagen**

Zusammensetzung, Organisation und Zuständigkeiten der Comlot sind in den Artikeln 5-7 der IVLW geregelt:

*IVLW, 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 italienischsprachigen Schweiz stammen. Die Wahl erfolgt für eine Amtsdauer von vier 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.*

*IVLW, 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.

*IVLW, 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.

**Organisationsstruktur**

Die Comlot wurde 2006 gegründet. Die Zusammensetzung der Kommission ist seit ihrer Gründung unverändert. Es sind verschiedene Disziplinen (3 Juristen, 1 Ökonom, 1 Spezialist für Prävention) vertreten. Alle Mitglieder wurden für die laufende Periode (2010-2014) von der FDKL wiedergewählt.

Aktuell verfügt das Sekretariat der Comlot über 700 Stellenprozent (150% Geschäftsleitung; 400% juristische Abteilung, 100% Administration; 50% Inspektorat). Nach Bedarf werden externe Mandate vergeben im Umfang von ca. 100 Stellenprozenten, u.a. an kantonale Stellen oder an eine private Firma, die die Ziehungsmaschinen und -software prüft. Bis Ende 2010 ist ein Ausbau des Inspektorats auf 100% geplant. Ca. 50% der Ressourcen des Inspektorats werden für die Aufsicht über den illegalen Bereich und 50% für die Aufsicht des legalen Bereichs eingesetzt. Seit ihrer Gründung vor vier Jahren hat die Comlot ihren Stellenplan von 300 auf 700 Stellenprozent erhöht.

**Leistungsübersicht (Output)**

Die Comlot nimmt folgende Funktionen wahr:

- › Prüf- und Bewilligungsfunktion (Bewilligung neuer Spiele, Überprüfung der Spiele auf Spielsuchtgefährdung)

- › Aufsichtsfunktion (Aufsicht über den illegalen Markt, über die Lotteriegesellschaften und die Kantone)
- › Öffentlichkeits- und Kommunikationsfunktion (Beziehungen zu Kantonen, BJ, ESBK, Lotteriegesellschaften, internationale Kontakte, Anfrage von Privatpersonen und Medien)
- › Beratende Funktion (Kompetenzzentrum und Ansprechpartner für Kantone, Erlass von Empfehlungen und Richtlinien für die Kantone, Vorbereitung von Geschäften zuhanden der FDKL)

Tabelle 5 gibt einen Überblick über die wichtigsten von der Comlot erbrachten Leistungen:

<b>LEISTUNGSÜBERSICHT COMLOT</b>		
<b>Art der Leistung</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Erläuterungen</b>
Bewilligung neuer Spiele	2006: 19 2007: 43 2008: 44 2009: 37	Den Gesuchen von Loterie Romande und Swisslos wurde allen entsprochen. Z.T. waren Überarbeitungen nötig, ein Gesuch wurde zurückgezogen. Die Bearbeitung der Gesuche durch die Comlot nahm mit wenigen Ausnahmen höchstens 6 Wochen in Anspruch (Geschäftsbericht Comlot 2009)
Aufsicht über den illegalen Markt (Anzahl eröffnete Dossiers)	2006: k.A. 2007: k.A. 2008: 30 2009: 42	Eröffnung zahlreicher Dossier im Bereich illegale Lotterien und Wettspiele von ausländischen Anbietern im Internet, z.T. auch Wettbewerbe: Von den 42 im Jahr 2009 eröffneten Dossiers waren 20 am 31.12.09 noch pendent; dazu kommen 19 hängige Dossiers aus den Jahren 2007 und 2008. 2009 wurde in 20 Fällen erfolgreich interveniert, v.a. indem Verwarnungen ausgesprochen oder Strafanzeigen eingereicht wurden (Geschäftsbericht Comlot 2009).
Aufsicht über die Lotteriegesellschaften	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Im Jahr 2009 untersuchte die Comlot die internen Revisionsverfahren v.a. in Bezug auf Ziehungsverfahren, Logistik und Informationssicherheit. (gemäss Geschäftsbericht 2009).</li> <li>› Erarbeitung einer internen Richtlinie zur „Angemessenheit“ der Werbung.</li> <li>› Finanzflüsse/Vorbeugung von Geldwäscherei (Richtlinie zur Geldwäscherei)</li> <li>› Eröffnung von Dossiers in den Bereichen Jugendschutz und Spielsuchtprävention</li> </ul>
Aufsicht über die Kantone	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Transparenzuntersuchung bei den Kantonen (2007) und Formulierung von Empfehlungen zuhanden der Kantone</li> <li>› Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen (Folgeuntersuchung 2009)</li> <li>› Eröffnung von einzelnen Dossiers betreffend Verwendung von Lotteriegeldern (wenn Vorhaben der Kantone aus dem gesetzl. Rahmen fallen)</li> <li>› Durchführung einer Infoveranstaltung bezüglich Verwendung der Spielsuchtabgabe (Vorstellung von regionalen Kooperationsprojekten)</li> </ul>
Weitere Aufgaben	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Kompetenzzentrum für Kantone (z.B. verschiedene Sitzungen zum Thema Pokerturniere)</li> <li>› Beteiligung an verschiedenen Arbeitsgruppen (Lotterien, Glücksspiele im Internet, Geschicklichkeitsspiele um Geld)</li> <li>› Erteilung von telefonischen Auskünften und Information via Webseite</li> </ul>

Tabelle 5

### Beurteilung durch die befragten Akteure

In den Interviews wurde von allen befragten Akteuren der Entwicklungsprozess der Comlot in den letzten vier Jahren betont. Bei der Comlot ist man mit dem Erreichten sehr zufrieden: Es wurde eine komplett neue Organisation aufgebaut, die Comlot arbeite sehr flexibel und effizient und habe ein hohes Qualitätsniveau v.a. beim Kerngeschäft, den Bewilligungen, erreicht. Seit Beginn sei es weder im Sekretariat noch in der Kommission zu Abgängen gekommen. Dies zeuge von einem guten internen Klima. Im Moment steht aus Sicht der Comlot die Konsolidierung des Erreichten im Vordergrund. Die FDKL spricht von einer schwierigen Aufbauphase während der ersten zwei Jahre. Heute ist sie sehr zufrieden mit der Arbeit der Comlot. Dabei müsse berücksichtigt werden, dass für die komplexen Aufgaben der Comlot keine Fachpersonen auf dem Arbeitsmarkt vorhanden seien und das Wissen durch die Mitarbeitenden on the job erarbeitet werden müsse. Auch beim Bund wird gewürdigt, dass bei der Comlot ein fachlicher Lernprozess stattgefunden habe. Die Lotteriegesellschaften begrüßen ebenfalls die grosse Entwicklung der Comlot, die sich ihr Know-how erst erarbeiten musste. Für die ESBK stellt die Schaffung der Comlot eine klare Verbesserung dar, da nun ein klarer Ansprechpartner mit entsprechendem Know-How seitens der Kantone bestehe, was die Diskussion einfacher gestalte. Die Zusammenarbeit mit der Comlot wird als gut und problemlos eingeschätzt.

Zentral für die Beurteilung der Comlot ist ihre Unabhängigkeit. Diesbezüglich bestehen zwischen Bund und Kantonen unterschiedliche Ansichten. Gemäss BJ ist die Weisungsunabhängigkeit der Comlot von der FDKL bzw. den Kantonen institutionell zu wenig verankert. Die Comlot sei sehr kantonsnah und ihre Autonomie eingeschränkt. Auch die Beziehungen zu den Lotterieunternehmen werden als relativ „locker“ bezeichnet. Die Comlot und die FDKL betonen jedoch die Unabhängigkeit der Comlot. Sie sei weisungsunabhängig und die FDKL habe noch nie einen Entscheid der Comlot kritisiert. Zudem habe die Comlot gegenüber den Kantonen eine sehr kritische Haltung, was sich z.B. in Interventionen bei einzelnen Kantonen bezüglich Mittelverteilung oder Besteuerung manifestiere. Auch Swisslos und die Loterie Romande attestieren der Comlot Unabhängigkeit, trotz Wahlverfahren durch die Kantone. Nach Auffassung der ESBK ist die Comlot formell unabhängig, sie stellt jedoch die faktische Unabhängigkeit gegenüber den Kantonen resp. der FDKL in Frage. Dies u.a. weil die FDKL die Beschwerden des BJ als Einschränkung der Arbeit der Comlot bezeichne (vgl. Geschäftsbericht FDKL 2008, S.2). Bei der zitierten Aussage handelt es sich um eine Haltung der FDKL und nicht um eine der Comlot.

## 4.4.2. REKURSKOMMISSION

### Gesetzliche Grundlagen

Bei der Rekurskommission handelt es sich um ein von allen Kantonen gemeinsam eingerichtetes, interkantonales Gericht mit Sitz in Bern. In den Artikeln 8-10 der IVLW sind Zusammensetzung, Organisation und Zuständigkeiten der Rekurskommission geregelt:

#### *IVLW, 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 italienischsprachigen Schweiz stammen. Die Wahl erfolgt für eine Amtsdauer von vier 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.*

#### *IVLW, 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.*

#### *IVLW, Art. 10, Zuständigkeit*

*Die Rekurskommission ist letztinstanzliche interkantonale richterliche Behörde.*

### Organisationsstruktur

Die nebenamtlich tätige Rekurskommission wurde 2006 gegründet. Sie besteht aktuell aus fünf durch die FDKL gewählten Mitgliedern, die sich entsprechend den Vorgaben der IVLW bezüglich regionaler Herkunft zusammen setzen. Ein Ersatzmitglied wird zurzeit gesucht. Kommissionsintern wird bestimmt, wer das Vizepräsidium ausübt und wer die Aufgaben des Sekretariats übernimmt. Das Sekretariat wurde in den ersten vier Jahren von einem Mitarbeiter des Präsidenten geführt. Aktuell sind es ein externer Anwalt und ein Mitglied eines kantonalen Gerichts. Ein grosser Teil der Arbeit wird vom Präsidenten selbst erledigt.

Seit Gründung der Kommission gab es drei Abgänge, u.a. im Präsidium. Auch das Sekretariat war mit verschiedenen Personen besetzt.

### Leistungsübersicht (Output)

Die Rekurskommission urteilt als einzige kantonale Instanz über Beschwerden gegen Verfügungen der interkantonalen Lotterie- und Wettkommission (Comlot). Diese Verfügungen betreffen in der Regel die landesweit tätigen Lotteriegesellschaften (Swisslos und Loterie Romande) und haben meist die Zulassung interkantionaler Lotterien und Wetten oder die Aufsicht der Comlot über die Lotteriegesellschaften zum Gegenstand. Die Rekurskommission überprüft die bei ihr angefochtenen Verfügungen namentlich auf ihre Vereinbarkeit mit dem Lotteriegesetz des Bundes und mit der IVLW. Sie kann auch die Ermessensausübung ihrer Vorinstanz überprüfen. Urteile der Rekurskommission können mit Beschwerde beim Schweizerischen Bundesgericht angefochten werden.

Bis Ende 2009 hat die Rekurskommission vier Beschwerden behandelt. Ein Verfahren war Ende 2009 noch hängig:

VERFAHRENSÜBERSICHT					
Nr.	betreffend	Status	eröffnet	abgeschlossen	Bemerkungen
1	Keno	Abgeschlossen	30.4.2007	19.11.2007	
2	Keno	sistiert	19.9.2007	-	Sistiert in Hinblick auf das Verfahren Wingo
3	Wingo	Hängig	12.12.2007	-	Das EJPD hat Beschwerde an das Bundesgericht erhoben
4	Generelle Zulassungsbewilligung für die Produktfamilie der vorgezogenen Lose	Abgeschlossen	12.12.2007	16.10.2009	Mit Urteil vom 10.8.2009 hob das Bundesgericht den Entscheid der Rekurskommission vom 10.12.08 teilweise auf und wies die Sache an die Comlot zurück.

Tabelle 6 Quelle: Geschäftsberichte Rekurskommission 2008 und 2009.

### Beurteilung durch die befragten Akteure

Organisation und Abläufe sind aus Sicht der Rekurskommission wie auch der FDKL zufriedenstellend. Die Arbeit der Richter wird vom Präsidenten der Rekurskommission als gut bezeichnet. Das interne Klima sei in der heutigen Konstellation ebenfalls gut, davor habe es einige Probleme gegeben. Von den befragten Akteuren wollte dazu jedoch niemand Stellung nehmen.

Gemäss dem Präsidenten der Rekurskommission erweist sich die Besetzung der Kommission wie auch des Sekretariats als schwierig. Aufgrund der relativ technischen und komplexen Materie gebe es nur wenige Richter, die sich für dieses Amt interessieren. Bei der Besetzung des Sekretariats sei der unregelmässige Arbeitsanfall das Problem. Zudem müssten die Sekretariatsmitarbeitenden mindestens zweisprachig sein. Obwohl das Sekretariat zurzeit besetzt ist, sei es in Realität so, dass der grösste Teil der Verwaltungsarbeit vom Präsidenten erledigt werde. Ein Kanton ist der Meinung, dass die vorgesehenen Entschädigungen für die Richter der Rekurskommission zu tief angesetzt seien, woraus Probleme bei der Personalrekrutierung resultierten. Für eine fachlich gut bestückte Kommission seien diese Mittel entsprechend anzupassen.

Der Präsident regt zudem an, den Namen der Rekurskommission zu ändern. Nach der Umwandlung aller Kantonsverwaltungsgerichte in ordentliche Gerichte würden nur noch Organe, die keine unabhängige richterliche Behörde sind, als Rekurskommission bezeichnet. Er schlägt deshalb eine Bezeichnung vor, die den Gerichtscharakter der Kommission unterstreicht (z.B. „Tribunal concordataire“, „Tribunal intercantonal“ oder „Tribunal des loteries et des paris“).

Gemäss einigen befragten VertreterInnen des BJ hat es zu Beginn der Arbeit der Rekurskommission gewisse fachliche Mängel gegeben (z.B. Beantragung eines Kostenvorschusses). Zudem entstand aufgrund der zahlreichen personellen Wechsel ein unsteter Eindruck.

Ähnlich wie bei der Comlot gibt es bezüglich der Unabhängigkeit der Rekurskommission unterschiedliche Meinungen. Von Seiten der Rekurskommission wird betont, dass die Kommission vollständig unabhängig sei und dies gegenüber der FDKL auch betone. Auch die FDKL, die befragten Kantone und die Lotteriegesellschaften sind der Meinung, dass die Unabhängigkeit durch die Bestimmungen der IVLW garantiert ist. Die meisten VertreterInnen des Bundes sind diesbezüglich anderer Meinung und bezeichnen die Kommission als nicht genügend unabhängig.

#### 4.4.3. VERGLEICH MIT ANDEREN AUFSICHTS- UND BEWILLIGUNGS-BEHÖRDEN

In der Schweiz besteht eine Reihe von Aufsichts- und Bewilligungsbehörden mit unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen. Abhängig vom Einsatzgebiet unterscheiden sich ihre Organisation, Finanzierung, Aufgaben und Kompetenzen. In Tabelle 11 im Annex 2 findet sich eine Zusammenstellung dieser Eigenschaften für verschiedene Aufsichts- und Regulierungsbehörden in der Schweiz.

Zentrale Aspekte bei der Ausgestaltung von Aufsichts- und Regulierungsbehörden sind Unabhängigkeit und Kompetenzen. Bei ersterer kann wiederum zwischen der institutionellen und der personellen Unabhängigkeit unterschieden werden. Die institutionelle Unabhängigkeit betrifft die rechtliche Organisation und die (formelle) Stellung der Behörde zu Staat (politischer Prozess) und Privatwirtschaft (wirtschaftliche Interessen).<sup>3</sup> Die personelle Unabhängigkeit bezieht sich auf die Interessen und Abhängigkeiten des Personals der Aufsichts- und Bewilligungsbehörde. Ausführungen zu institutioneller und personeller Unabhängigkeit sind meist auf Gesetzesebene festgehalten. Aus ihnen sowie der jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Konstellationen resultiert die wahrnehmbare Unabhängigkeit einer Institution.

Bei der Kompetenzregelung geht es um die Dotierung der Aufsichts- und Regulierungsbehörden mit den notwendigen Instrumenten und Rechten zur Wahrnehmung der ihnen zugeteilten Aufgabe.

Interkantonale Vereinbarungen (Konkordate) bestehen in einer Vielzahl von Bereichen (u.a. Schulwesen, Strafvollzug) und können einzelne oder alle Kantone umfassen. Zurzeit gibt es in der Schweiz jedoch keine analoge interkantonale und gesamtschweizerisch tätige Aufsichtsbehörde. Ein direkter Vergleich mit Behörden und Instituten auf gleicher Ebene ist daher nicht möglich. Anhand der Analyse nationaler Aufsichts- und Regulierungsbehörden (Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK, Wettbewerbskommission WEKO, Schweizerisches Heilmittelinstitut SwissMedic, Eidgenössische Kommunikationskommission ComCom, Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA, Eidgenössische Elektrizitätskommission ElCom) soll aber auf einige wichtige Punkte aufmerksam gemacht werden.

### **Organisation und Finanzierung**

Bezüglich Grösse unterscheiden sich die untersuchten Aufsichts- und Regulierungsbehörden deutlich, was auch mit den ihnen zugeordneten Aufgaben zusammenhängt. Mit ungefähr 7 Vollzeitstellen gehört die Comlot dabei zu den kleinen Aufsichtsbehörden. Eine ähnliche Grösse weist die Kommunikationskommission ComCom auf. Die Spielbankenkommission

<sup>3</sup> Vgl. dazu die vier verschiedenen im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates (BR 2006, BR 2009) erwähnten Aufgabentypen des Bundes: Ministerialaufgaben, Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht sowie Dienstleistungen am Markt. Im Bereich der Wirtschafts- & Sicherheitsaufsicht sind die Institutionen zur Ausübung von Regulierungsaufgaben angesiedelt. Ausführungen zu Rechtsform und Steuerung dieser Bereiche sowie zu Haftungs- und strategischen Fragen finden sich zudem im erläuternden Bericht zum Corporate-Governance-Bericht (EFV 2006).

ESBK weist einen Personaletat von knapp 31 Vollzeitstellen aus, ist also bedeutend grösser als die Comlot. Sie verfügt jedoch über weiterreichende Kompetenzen, die zu ihrer Ausübung nach mehr Personal verlangen.

Organisatorisch lassen sich des Weiteren keine bedeutenden Unterschiede zwischen den Behörden feststellen. In den meisten Fällen besteht eine Kommission, die für die Entscheidungen und Verfügungen zuständig ist. Dazu verfügen alle konstituierten Aufsichts- und Regulierungsbehörden über ein Fachsekretariat, das sie in der Arbeit unterstützt.

Bezüglich Finanzierung lassen sich Gemeinsamkeiten eruieren. Demnach finanzieren sich Aufsichtsaufgaben über Gebühren und Abgaben. Der Bund spricht in den meisten Fällen Gelder für die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben. Dies ist auch im Bereich Spielbanken der Fall: Während sich die Aufsichts- und Überwachungstätigkeit der ESBK durch Gebühreneinnahmen zu finanzieren hat, übernimmt der Bund z.B. die Defizite im Bereich illegaler Spiele und Untersuchungen. Im Gegensatz dazu erhält die Comlot neben den für ihre Tätigkeiten reservierten Spielerträgen keine zusätzlichen Gelder von Kantonen oder Bund.

### **Institutionelle Unabhängigkeit**

Im Vergleich zu den nationalen Aufsichts- und Regulierungsbehörden ist die Comlot zwar auf überkantonaler Ebene angeordnet, jedoch nicht basierend auf einem Bundesgesetz. Es handelt sich um eine interkantonale Behörde. Die personell grössten Aufsichts- und Regulierungsbehörden (100 oder mehr VZÄ) sind in den letzten Jahren neu organisiert worden und heute als öffentlich rechtliche Anstalten konstituiert (SwissMedic, FINMA, ENSI, vgl. dazu auch BR 2006).<sup>4</sup>

Neben der rechtlichen Organisation spielt auch die Weisungsunabhängigkeit eine wichtige Rolle. So ist im Bereich Strom, Kernenergie und Telekommunikation die Weisungsunabhängigkeit von Bundesrat und Departement explizit im Gesetz festgehalten.<sup>5</sup> Im Heilmittel- und Gesundheitsbereich wird hingegen explizit dem Bundesrat das Recht zugestanden, dem Institutsrat weitere Aufgaben zuzuweisen. Gemäss Angaben in den Gesprächen ist die Comlot in der Praxis gegenüber der FDKL nicht weisungsgebunden. Dieser Grundsatz wurde allerdings nicht in die IVLW aufgenommen.

<sup>4</sup> Diese Rechtsform ist jedoch nicht zwingend hinreichend für die institutionelle Unabhängigkeit.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 21, Abs. 2 Stromversorgungsgesetz; Art. 70, Abs. 2 Kernenergiegesetz; Art. 56, Abs. 2 Fernmeldegesetz.

### **Personelle Unabhängigkeit**

Gesetzliche Vorgaben auf dieser Ebene gibt es in fast allen Bereichen. Sie beziehen sich meist auf die Kommissionsmitglieder. Die Spannweite reicht von einfachen Unabhängigkeitsformulierungen (i.S.v. „...müssen unabhängig sein...“) bis hin zur Nennung von Aktivitäten resp. Unternehmensbereichen, die sich nicht mit der Mitgliedschaft in der Kommission vereinbaren lassen (z.B. ElCom, ESBK).

In Art. 5 IVLW werden für die Zusammensetzung der Lotterie- und Wettkommission ebenfalls detaillierte Angaben gemacht: So dürfen Kommissionsmitglieder weder Mitglied eines Organs noch Angestellte von Lotterie- oder Wettunternehmen, Spielbanken, Fabrikations- und Handelsbetrieben der Spielbranche sein. Ebenfalls ausgeschlossen werden Tätigkeiten in der Spielbranche nahestehenden Unternehmen oder Körperschaften.

Zusätzlich zu diesen gesetzlichen Vorschriften bezüglich der Kommissionsmitglieder ist bei der personellen Unabhängigkeit die Wahlbehörde zu berücksichtigen. In der Praxis werden bei allen untersuchten Aufsichts- und Regulierungsbehörden die Kommissionsmitglieder vom Bundesrat gewählt. Bei der Comlot werden die Mitglieder auf Vorschlag der Kantone durch die FDKL gewählt. Inwiefern sich diese Wahlstruktur letztlich auf die Unabhängigkeit der Kommission und ihrer Arbeit auswirkt, ist schwer zu beurteilen.

### **Verfügungsrechte und -instrumente**

Im Vergleich mit anderen Aufsichts- und Regulierungsbehörden besitzt die Comlot v.a. gegenüber Dritten begrenzte Aufsichtsrechte (z.B. keine Strafverfolgungskompetenzen)<sup>6</sup>. Werden Gesetzesverstösse festgestellt, muss sie bei den kantonalen Behörden vorstellig werden.

In anderen Bereichen besitzen die Aufsichts- und Regulierungsbehörden teils sehr weitreichende Kompetenzen. So kann beispielsweise die ESBK direkt Massnahmen erlassen zur Durchsetzung des ordnungsgemässen Zustandes im Bereich Spielbanken. Diese Sanktionen reichen von Anordnungen und Bussen bis hin zu Suspendierung oder Entzug der Spielbankkonzession. In vergleichbarem Masse verfügen SwissMedic, FINMA oder ElCom über solche Kompetenzen.

Hinzu kommen mögliche Weisungsbefugnisse gegenüber Ämtern und Departementen. So ist beispielsweise die ElCom gegenüber dem BFE weisungsbefugt, gleiches gilt für die ComCom gegenüber dem BAKOM.

6 Gegenüber den Lotteriegesellschaften hat die Comlot weiterreichende Kompetenzen, z.B. Möglichkeit des Bewilligungsentzugs.

#### 4.5. ZUSAMMENARBEIT DER VERSCHIEDENEN AKTEURE

In den Interviews haben wir alle Akteure gefragt, wie sie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen involvierten Stellen im Bereich der Lotterien und Wetten (FDKL, Comlot, Rekurskommission, BJ, ESBK) beurteilen. Die Aussagen der Befragten stimmen mehrheitlich überein. Zwischen den verschiedenen Fachstellen (BJ und Comlot, Comlot und ESBK) gibt es gute Kontakte, auch wenn es manchmal unterschiedliche Fachmeinungen gebe. Von Seiten des Bundes begrüsst man es sehr, mit der Comlot oder auch der Rekurskommission auf Seiten der Kantone eine klare Ansprechpartnerin zu haben. Nach wie vor bestehen aber erhebliche politische Differenzen zwischen Bund und Kantonen, was insbesondere die Zusammenarbeit zwischen ESBK und FDKL/Kantone erschwert. Das schlechte politische Klima sei auf den Erlass und die Umsetzung des Spielbankengesetzes, die Vorgeschichte mit der Revision des Lotteriegesetzes und das Tactilo-Verfahren zurückzuführen. Die FDKL wünscht, dass die Kantone bzw. die Comlot vor relevanten Entscheiden der ESBK automatisch konsultiert werden. Werden Entscheide ohne Konsultation der Kantone gefällt, wird dies als Vorpreschen der ESBK empfunden (z.B. Entscheid bezüglich der Qualifikation der Pokerturniere). Der vorgängige Einbezug der Comlot im Sinne eines Meinungsaustausches wird auch von Seiten der ESBK als erwünscht angesehen und wird angestrebt.

#### 4.6. VERBLEIBENDE MÄNGEL IM LOTTERIE- UND WETTBEREICH

Für alle Befragten gibt es nach wie vor gewisse Mängel im Lotterie- und Wettbereich, die alleine durch die interkantonale Vereinbarung nicht behoben werden können. Die wichtigsten in den Interviews genannten Aspekte sind:

1. **Abgrenzung zwischen dem Bereich der Lotterien und Wetten und dem Bereich der Spielbanken:** Diese Abgrenzung wird immer schwieriger und das Kriterium der Planmässigkeit (Art. 1 LG) ist aus Sicht der Comlot und des BJ zu überprüfen.
2. **Ungleichgewicht zwischen ESBK und Comlot:** Aus Sicht der Kantone ist es problematisch, dass die ESBK ein Spiel „qualifizieren“ kann und die Comlot nicht. Zudem ist die Comlot mit weit geringeren Kompetenzen zur Bekämpfung illegaler Anbieter auf dem Territorium der Schweiz ausgestattet als die ESBK.
3. **Internet-Glücksspiel:** Dieser Bereich gewinnt immer mehr an Bedeutung. Trotzdem bestehen keine rechtlichen Grundlagen dafür. Weder die Comlot noch die ESBK haben die nötigen juristischen und praktischen Mittel, um in der Schweiz illegale Angebote aus dem Internet zu bekämpfen. Zurzeit werden diese Fragen durch eine eigene Arbeitsgruppe geprüft.

Für alle Befragten besteht Bedarf, das Lotterierecht in einzelnen Bereichen anzupassen, und es besteht Konsens, dass das Recht der technologischen Entwicklung und der zunehmenden Internationalisierung Rechnung tragen muss. Von Seiten des BJ wird eine umfassende Revision des Lotterie- und Spielbankengesetzes vorgeschlagen. Zur besseren Koordination der beiden Bereiche sei ein neues Geldspielgesetz mit umfassendem Charakter zu prüfen. Aus Sicht der Kantone und der Lotteriegesellschaften ist es aber unabdingbar, dass die Kantone ihre Vollzugskompetenzen behalten können. Aber auch sie erachten eine Revision des Lotteriegesetzes als nötig.

Als Bedingung, damit das Lotterierecht angepasst werden könne, nennen viele Befragte die Restaurierung des Dialogs zwischen den Akteuren, insbesondere zwischen dem Bund (Bundesamt für Justiz und ESBK) und den Kantonen.



## 5. MITTELVERGABE IN DEN KANTONEN

Mit Inkraftsetzung der IVLW und Delegation von Bewilligung und Aufsicht an die neuen interkantonalen Organe verbleibt den einzelnen Kantonen insbesondere die autonome Festlegung der Zuständigkeiten und Verfahren für die Mittelverteilung. Sie müssen dafür besorgt sein, 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 (FDKL 2005).

Im Rahmen der vorliegenden Evaluation wird untersucht, ob das Ziel einer transparenten Mittelverteilung erreicht werden konnte. Dazu werden die Verfahren, Organisation und Vollzug für die Mittelverteilung in den Kantonen näher analysiert. Nachfolgend sind die Ergebnisse dieser Analysen zusammengefasst.

### 5.1. GESETZLICHE GRUNDLAGEN

Im nationalen Lotteriesgesetz sind Lotterien grundsätzlich verboten, mit Ausnahmen für Lotterien an Unterhaltungsanlässen ohne Geldbeträge als Gewinne (Tombolas) und gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienende Lotterien (Art. 1 bis 3 LG). Diese Zweckbenennung in Art. 3 LG ist auf nationaler Ebene die einzige Vorschrift bezüglich Mittelvergabe. Genauere Bestimmungen sind Sache der Kantone.

Seit dem Inkrafttreten der interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVWL) bestehen für alle Kantone einige zentrale Vorgaben im Bereich der Mittelvergabe resp. -verwendung. Zwar sind die Festlegung der Zuständigkeiten und die Verfahren für die Mittelverwendung nach wie vor den einzelnen Kantonen überlassen. Die interkantonale Vereinbarung schreibt jedoch einige Kriterien vor, die insbesondere die Transparenz bei der Mittelvergabe erhöhen sollen. So müssen die Kantone die für die Verteilung der Mittel zuständige Instanz bezeichnen (Art. 25, IVLW), Kriterien für die Verteilung der Mittel bestimmen (Art. 26, IVLW) sowie einen jährlichen Bericht veröffentlichen, mit Angaben zu den Begünstigten, zur Art der unterstützten Projekte und zur Rechnung der bezeichneten Lotterie- und Wettfonds (Art. 28 IVLW).

## 5.2. STAND DER UMSETZUNG IN DEN KANTONEN

### Überblick über die Vollzugsstrukturen in den Kantonen

Die Vollzugsstrukturen für die Mittelvergabe sind in den Kantonen sehr unterschiedlich gelöst (vgl. Tabelle 7). Grundsätzlich werden die Mittel von der Swisslos resp. der Loterie Romande an die Kantone überwiesen, welche gemäss den vorgesehenen Vorgaben über die Mittelvergabe entscheiden. In der überwiegenden Mehrheit der Kantone werden die Gelder zwei oder mehr Fonds zugewiesen (meist mindestens Lotterie- und Sportfonds), aus welchen sich die ausbezahlten Beiträge speisen. Als Verteilinstanz kommen dabei hauptsächlich die Regierungsräte als Plenum, einzelne Behördenstellen innerhalb der Verwaltung oder externe Kommissionen zum Zuge. Diese Instanzen entscheiden über die eingegangenen Gesuche.

### Transparenzuntersuchung Comlot und Empfehlungen FDKL

Die Comlot eröffnete im Frühjahr 2007 ein erstes Dossier zur Untersuchung der Transparenz der Gewinnverteilung in den Kantonen. Dabei wurden alle Kantone angefragt, sich zur Situation im Bereich Mittelvergabe zu äussern. Der Bericht schloss mit einer tabellarischen Zusammenfassung der Resultate sowie einer Reihe von Empfehlungen, die seitens der FDKL verabschiedet wurden. Ziel der Empfehlungen ist die Festlegung interkantonaler Standards, nach welchen die Kantone über ihre Tätigkeiten zu berichten haben. Die wichtigsten Empfehlungen zielen auf eine verbesserte gesetzlich festgeschriebene Transparenz hin, insbesondere in den Bereichen Fondsexistenz, Verteilinstanz(en), Verteilkriterien und Berichterstattung:

- › Lotteriefonds: Jährliche Berichterstattung und Bekanntmachung der Fonds, ihrer Aktivitäten und der finanziellen Situation,
- › Verteilinstanz: mindestens jährliche Prüfung der Aktivitäten und finanziellen Vorgänge durch kantonale Finanzkontrolle (oder andere unabhängige Institution),
- › Verteilkriterien: Orientierung an der gesetzlichen Definition von Gemeinnützigkeit und Wohltätigkeit im Vernehmlassungsentwurf des LG des Jahres 2002 (Art. 7, Abs. 2 und 3)<sup>7</sup>, Publikmachung umfassender Verteilkriterien,

<sup>7</sup> Als gemeinnützig gilt demnach eine Tätigkeit, „[...] die ohne Erwerbsabsicht und in uneigennützigter Weise zum Vorteil einer unbestimmten Anzahl von Personen ausgeübt wird, namentlich in den Bereichen Kultur, soziale Hilfe, Sport, Heimat und Denkmalschutz sowie Natur- und Umweltschutz.“ Wohltätigkeit wird als Verbesserung der materiellen Situation einer bestimmten Anzahl von bedürftigen Personen definiert.

- › Mittelverwendung: Jährliche Berichterstattung über die Verteilung der Lotteriegewinne,
- › Gewaltentrennung: Verzicht auf Personalunion (insb. Tätigkeiten in Kantonsregierung und Organen der Lotteriegesellschaften),
- › Spielsuchtbekämpfung und -prävention: Koordinierte Organisation bezüglich Verwendung der Mittel der Spielsuchtabgabe und Erstellung von Spielsuchtbekämpfungsprogrammen,
- › Abgaben: Verzicht auf die Erhebung von Steuern und Abgaben und Kostenorientierung bei allfälligen Verwaltungsgebühren.

### **Aktueller Stand der Umsetzung, Verbesserungen und weiterer Handlungsbedarf**

Zur Überprüfung der Umsetzung dieser Empfehlungen hat die FDKL die Comlot im Januar 2009 beauftragt, eine erneute Zusammenstellung und Beurteilung der Situation vorzunehmen. Die Resultate dieser Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen liegen seit Ende März 2010 vor und sollen folgend kurz aufgezählt werden.

In vielen Kantonen wurden seit der Veröffentlichung des ersten Berichts der Comlot verschiedene Anpassungen vorgenommen. So sind in sieben Kantonen bereits Revidierungen oder Teilrevidierungen der entsprechenden Gesetze, Verordnungen oder Richtlinien vorgenommen worden, in weiteren drei Kantonen ist dieser Prozess im Gange.

Die grössten Fortschritte sind gemäss Comlot im Bereich der transparenten Veröffentlichung der Mittelverwendung erzielt worden. Auf der Homepage der Swisslos kann für jeden Kanton eine Liste mit allen begünstigten Institutionen sowie den ausbezahlten Beträgen nach einheitlichen Sparten (Kultur, Denkmalpflege, Sozialwesen, Jugend und Erziehung, Gesundheit, Bildung und Forschung, Umwelt und Entwicklungshilfe, Sport, übrige gemeinnützige Projekte) eingesehen werden.<sup>8</sup> Die Loterie Romande publiziert entsprechende Informationen schon seit mehreren Jahren<sup>9</sup>.

Ein weiterer zentraler Punkt ist die Verbesserung der Gewaltentrennung, d.h. die personelle Trennung von Verteilinstanz, Bewilligungsinstanz und Einsitz in den Organen der Lotteriegesellschaften. Während in den welschen Kantonen und in knapp der Hälfte der Deutschschweizer Kantone sowie im Tessin mögliche Interessenskonflikte durch Personalunion ausgeräumt sind, ist eine solche Personalunion weiter in 10 Kantonen der Deutschschweiz gegeben.

<sup>8</sup> [www.swisslos.ch/swisslos/de/lottoportal/ueber\\_swisslos/guter\\_zweck/gemeinnuetzige\\_projekte/Gemeinnuetzige\\_Projekte.jsp](http://www.swisslos.ch/swisslos/de/lottoportal/ueber_swisslos/guter_zweck/gemeinnuetzige_projekte/Gemeinnuetzige_Projekte.jsp)

<sup>9</sup> [http://www.entraide.ch/pages/beneficiaires/commande.php?sel=2&place=beneficiaires&sel2=0&prm\\_lang=fr](http://www.entraide.ch/pages/beneficiaires/commande.php?sel=2&place=beneficiaires&sel2=0&prm_lang=fr)

Auch in anderen Bereichen (Verteilkriterien, Verteilinstanz, Kontrollkriterien) zeichnet sich eine zunehmende Harmonisierung ab, wenn auch noch nicht alle Kantone gleich weit fortgeschritten sind und die Prozesse über mehrere Jahre andauern werden. Die Comlot stellt denn auch fest, dass die Systeme und Standards nach wie vor kantonal sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, dass aber die kurze Zeit (2 Jahre) seit der Veröffentlichung der Empfehlungen keine breitere Umsetzung erwarten lasse. Die Comlot stellt v.a. in zwei Bereichen weiteren Handlungsbedarf fest: Erstens in Bezug auf die Gewaltentrennung in verschiedenen Deutschweizerkantonen und zweitens in Bezug auf die Besteuerung in einzelnen Kantonen der Romandie (taxe vaudoise).

<b>ÜBERSICHT VOLLZUGSSTRUKTUREN IN DEN KANTONEN</b>	
<b>Aktuelle Umsetzungen</b>	<b>Kantone</b>
<b>Fonds</b>	
Kantone mit zwei Fonds (Lotterie- und Sportfonds)	AG, AI, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH
Kantone mit mehr als zwei Fonds	AR, BE, GL, LU, NW
Kantone nur mit einem Fonds	SZ
<b>Verteilinstanz</b>	
Regierungsrat	AG <sup>1)</sup> , AR, BL, BS, TI, UR
Zuständige Instanz abhängig von der Höhe des Betrages (Regierungsrat, Departemente, Kommissionen o.Ä.)	BE, GL, GR, NW, SH, SO, SZ, TG, ZG, ZH
Andere Zuständigkeiten (insb. Kommissionen)	AI, FR, GE, JU, LU, NE, OW, SG, VD, VS,
<b>Trennung zwischen Bewilligungsinstanz, Verteilinstanz und Vertretung in Lotteriegesellschaften</b>	
Keine Personalunion	AG, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, TI, VD, VS, ZH
Personalunion vorhanden*	AI, AR, BS, GL, SZ, UR, ZG
Personalunion vorhanden, jedoch Änderung geplant	BE, BL, OW
<b>Kontrollstelle, Revision</b>	
Kantonale Finanzkontrolle	AG, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, ZG, ZH
Andere verwaltungsinterne oder -nahe Stelle	AI, SG, VD
Private Revisionsstelle	AR, NE, VS (plus kt. Finanzkontrolle)

**Tabelle 7** Quelle: COMLOT 2007, 2010 und Interviews mit den Kantonen. (\*) Personalunion von RR Mitgliedern (oder anderen Departementsmitarbeitenden) in Bewilligungsinstanz und Organen der Lotteriegesellschaften. 1) Im Bereich Sport müssen Gesuche bis 200'000 CHF nicht zwingend dem Regierungsrat vorgelegt werden.

An der Sitzung der FDKL vom 31. Mai 2010 wurde der Bericht der Comlot zustimmend zur Kenntnis genommen. Die Plenarversammlung der FDKL hat darauf hin drei Empfehlungen erlassen:

- › Die Kantone sollen zur Stärkung der Transparenz bis Ende Juni des Folgejahres der Comlot die Listen mit den Namen der Begünstigten und den ausgerichteten Beträgen zustellen<sup>10</sup>.
- › Die Kantone als zuständige Verteilinstanzen sollen zwischen zwei Varianten wählen (Gesamtregierungsrat oder eigenständige Kommission).
- › Die Kantone sollen dafür sorgen, dass die Gebühren für die Durchführungsbewilligungen höchstens die Kosten decken.

### 5.3. SICHT DER BEFRAGTEN AKTEURE

Die Ergebnisse der Transparenzuntersuchungen der Comlot werden in den Interviews mit VertreterInnen der Comlot, der FDKL und der Lotteriegesellschaften bestätigt. Hervorgehoben wird in erster Linie in der Deutschschweiz die verbesserte Transparenz, die durch die Publikation der Verteilkriterien und der Mittelverwendung erreicht wurde. Damit habe die Öffentlichkeit die Möglichkeit, die Mittelverteilung nachzuvollziehen und zu kontrollieren. In der Romandie war dies bereits vor der IVLW der Fall, weshalb die befragten Westschweizer Kantone keine markante Erhöhung der Transparenz feststellen. Es ist geplant, dass die Comlot in Zukunft noch detailliertere Informationen zur Mittelverteilung in den Kantonen erhält (detaillierte Liste mit den Benefiziaren und dem entsprechenden Betrag, siehe oben). Damit soll die Comlot die Einhaltung der Vorgaben der IVLW und des Lotteriegesetzes noch besser kontrollieren können.

Für einzelne Befragte müssten die Beträge der einzelnen Benefiziare allgemein öffentlich sein, um eine demokratische Kontrolle zu gewährleisten. Die Erfahrungen in den Kantonen Bern, Basel-Stadt und Genf zeigen, dass eine derart detaillierte Offenlegung der verteilten Mittel unproblematisch ist.

Von allen Befragten wird positiv gewürdigt, dass mit der Schaffung der Comlot ein erster Schritt zur verbesserten Gewaltentrennung zwischen Bewilligungsbehörde, Verteilinstanz und Vertretung in Lotterie- und Wettunternehmen gemacht wurde. Sowohl die VertreterInnen des Bundes wie auch der FDKL und der Comlot stellen jedoch fest, dass die Gewalt-

<sup>10</sup> Im Beschluss der FDKL vom 31.5.2010 ist nicht explizit aufgeführt, dass die Namen der Begünstigten *und* die entsprechenden Beträge aufgeführt werden (es ist nur von den Listen der Begünstigten die Rede). Dies wird gemäss Aussagen der FDKL an der Sitzung vom 29.11.2010 noch präzisiert werden.

tentrennung auf Ebene der Kantone noch immer nicht überall verwirklicht ist (kritische Personalunion). FDKL und Comlot gehen allerdings davon aus, dass durch die laufenden Untersuchungen der Comlot und die Empfehlungen der FDKL dieser Punkt mit der Zeit überall verwirklicht werden wird, auch wenn es keine Sanktionen bei Nichteinhaltung gibt.

Bezüglich der Verteilkriterien sind die FDKL und die Lotteriegesellschaften der Ansicht, dass es hier keiner weiteren Präzisierung oder Vereinheitlichung bedarf. Die Interviews mit den Kantonen haben gezeigt, dass die Verteilinstanzen der Romandie bereits heute einheitliche Kriterien verwenden („Conditions-cadre concernant la répartition des bénéfices de la Loterie Romande par les organes cantonaux“). Die befragten VertreterInnen des Bundes sind allerdings der Meinung, dass die Verteilkriterien nach wie vor nicht klar sind und es nicht nachvollziehbar sei, wieso eine Institution etwas bekomme und eine andere nicht. Auch bezüglich der Einschränkung der Mittelverwendung für gemeinnützige Zwecke sehen die FDKL und die Lotteriegesellschaften keinen Handlungsbedarf. Verschiedene Vertreter des Bundes sind der Ansicht, dass das Lotteriewgesetz in diesem Bereich angepasst werden sollte, um eine Verwendung der Mittel für öffentliche Aufgaben zu ermöglichen.

## 5.4. VERTIEFENDE ANALYSEN

Als Ergänzung zu den Untersuchungen der Comlot wurde im Rahmen dieser Evaluation die Umsetzung der Mittelvergabe in neun Kantonen näher beleuchtet. Nachfolgend sind die Vollzugsstrukturen und die konkrete Umsetzung für die Kantone AG, BE, SG, NW, VD und VS detailliert dargestellt. In den Kantonen BS, GE und LU wurden ebenfalls Interviews durchgeführt, jedoch ohne vertiefende Analyse. Ihre Vollzugsstrukturen sind ebenfalls kurz beschrieben.

### 5.4.1. AARGAU

Im Kanton Aargau regeln die Lotteriefonds- sowie die Sport-Toto-Verordnungen die Mittelvergabe (Verwendungszweck, Grundsätze der Mittelvergabe, Verfahren und Organisation). Das Departement Finanzen und Ressourcen verwaltet den Lotteriefonds, der Sport-Toto-Fonds ist beim Departement Bildung, Kultur und Sport angesiedelt. Die einzelnen Gesuche werden vom jeweils zuständigen Departement bearbeitet, alle anderen Departemente können durch das Mitberichtsverfahren eine Kontrollfunktion ausüben. Schliesslich urteilt der Gesamtregierungsrat im Rahmen seiner Kompetenzen als Verteilinstanz über alle Beitragsgesuche bzgl. des Lotteriefonds. Für Beträge im Bereich Sport ist er ab einer Summe von 200'000 CHF zuständig.

Neben den Ausführungen auf Verordnungsebene bestehen im Bereich Kultur Richtlinien mit Muss-, Soll- und Ausschlusskriterien, die stellenweise etwas weiter reichen als die Vorgaben aus den Verordnungen. Im Bereich Sport unterstützt die Sportkommission den Regierungsrat in beratender Funktion. Sonstige veröffentlichte Verteilkriterien bestehen nicht. Im Interview werden die Wohltätigkeit und die Gemeinnützigkeit als wichtige Verteilkriterien herausgestrichen und auf die ständige regierungsrätliche Praxis bezüglich dessen Anwendung verwiesen.

Alle gesprochenen Beiträge aus dem Sportfonds werden auf der kantonalen Homepage mit Begünstigten und Betrag veröffentlicht. Im Bereich Lotteriefonds besteht diese Praxis nicht, es wird auf die Veröffentlichung auf der Swisslos-Homepage verwiesen (Begünstigte einzeln, Beträge nur als Summe nach Bereichen).

Im Kanton Aargau besteht keine Personalunion im Sinne von Doppelmandaten. Die Einhaltung der Verordnungsvorschriften ist wesentlicher Bestandteil der Prüfung durch die kantonale Finanzaufsicht. Die Unabhängigkeit der Mittelvergabe werde durch die Verteilinstanz des Regierungsrates garantiert. Im Kanton Aargau sind derzeit keine Arbeiten an Gesetzgebung oder Prozessorganisation im Gange oder geplant. Gemäss Interview wird deshalb momentan kein Verbesserungsbedarf bezüglich Vollzug der Mittelvergabe gesehen, die aktuellen Vorgaben und Umsetzungen genügen.

#### 5.4.2. BERN

Der Kanton Bern verfügt über einen Lotteriefonds, in welchen zuerst die gesamten Swisslos-Gelder fliessen. Danach werden nach einem gesetzlich festgeschriebenen Schlüssel Teile der Mittel auf den Sportfonds sowie den Fonds für kulturelle Aktionen verteilt. Zusätzlich wird der jährliche Finanzrahmen für den Berner Jura mit Geldern aus allen drei Fonds gespiesen.

Lotterie- und Sportfonds werden durch die Polizei- und Militärdirektion verwaltet, der Fonds für kulturelle Aktionen untersteht der Erziehungsdirektion (Amt für Kultur). Die Zuständigkeiten und Finanzkompetenzen bei der Verteilung der Mittel sind stufenartig geregelt: Gesuche bis 20'000 CHF (im Bereich Sport bis 200'000 CHF) unterstehen dem Direktionsvorstehenden, über Beträge bis zu 1 Mio. CHF befindet der Gesamregierungsrat, darüber hinausgehende Gesuche werden dem Parlament (Grosser Rat) vorgelegt. Es bestehen keine Kommissionen mit Verteilkompetenzen. Der Bernjurassische Rat (BJR) verfügt für die Verteilung der ihm aus den Fonds zustehenden Mittel über die gleichen Kompetenzen wie der Berner Regierungsrat.

Vergabekriterien finden sich im Lotteriegesetz und in der Lotterie- und Sportfondsverordnung. Bei letzterer besteht zusätzlich ein veröffentlichter Leitfaden, der detaillierte Angaben zu berechtigten Personen, Verbänden, Vereinen resp. Bauten etc. beinhaltet. Eine Kriterienliste wird auch für den Lotteriefonds erarbeitet und soll in naher Zukunft ebenfalls der Bevölkerung und somit möglichen Begünstigten zugänglich gemacht werden. Dies sei aber schwieriger als im Bereich Sport, da die Gesuche heterogener ausfielen. Zudem wird im Gespräch auch betont, dass detaillierte Richtlinien Gefahr liefen, eine Anspruchshaltung auf Lotteriegelder zu generieren, welche per Gesetz nicht garantiert werde.

Neben der Veröffentlichung der ausbezahlten Beträge auf der Swisslos-Homepage werden seit 2009 zusätzlich alle ausbezahlten Beiträge einzeln unter Nennung der Begünstigten im Internetauftritt des Kantons Bern zugänglich gemacht. Negative Auswirkungen hätte diese Umstellung nicht gehabt.

Mögliche Interessenkonflikte bestehen im Kanton Bern, da der Polizei- und Militärdirektor Einsitz im Verwaltungsrat von Swisslos nimmt und die Durchführungsbewilligungen für Lotterien sowie Teile der Mittelvergabe ebenfalls im Zuständigkeitsbereich dieser Direktion liegen. Diese Kompetenzüberschneidungen soll in der anstehenden Revision des Lotteriegesetzes angegangen und gelöst werden. Ebenso soll eine Subdelegationsklausel eingebaut werden, damit der Regierungsrat überprüfen lassen kann, ob bestimmte technische Vorgaben (Kriterien), die Gesuche erfüllen müssen, eingehalten worden sind. Im Rahmen einer solchen Festschreibung auf Gesetzesebene würden die Kriterien automatisch öffentlich gemacht.

Die kantonale Finanzkontrolle kontrolliert die Fondsrechnungen jährlich und legt dem Parlament einen Bericht vor zur Genehmigung der Jahresrechnungen der Fonds.

### 5.4.3. ST. GALLEN

Im Kanton St. Gallen fliessen die Lotteriegewinne in zwei verschiedene Fonds. Während 80% der Lotteriegelder dem Lotteriefonds zugewiesen werden, fliessen die übrigen 20% in den Sport-Toto-Fonds. Der Lotteriefonds wird vom Amt für Kultur (Departement des Innern) bewirtschaftet. Der St. Galler Kantonsrat beschliesst auf Antrag der Regierung zweimal jährlich über die Vergabe von Beiträgen aus dem Lotteriefonds. Das Amt für Kultur ist die Anlaufstelle für alle Beitragsgesuche an den Lotteriefonds. Es bereitet die Anträge der Regierung an den Kantonsrat vor und prüft dabei, ob die Beitragsvoraussetzungen der Gesuche erfüllt sind. Nach Abschluss der Projekte kontrolliert es, ob die Beiträge zweckgebunden und gemäss den vereinbarten Auflagen verwendet wurden.

Das Bildungsdepartement ist zuständig für die Verteilung der Gelder aus dem Sport-Toto-Fonds. Die Mittel aus dem Fonds werden gemäss einer regierungsrätlichen Verordnung und einer zwischen dem Bildungsdepartement und der Interessengemeinschaft St. Galler Sportverbände abgeschlossenen Leistungsvereinbarung gesprochen. Für die Bearbeitung der Gesuche ist die 5-köpfige Sport-Toto-Kommission zuständig, die identisch mit dem Vorstand der IG St. Galler Sportverbände ist. Die Mitglieder der Kommission werden durch die Delegiertenversammlung aus den Sportverbänden gewählt. Gemäss Leistungsvereinbarung hat die Sport-Toto-Kommission die Kompetenz, Beiträge bis maximal CHF 200'000 abschliessend zu vergeben. Höhere Beiträge müssen von der Regierung genehmigt werden.

Die Zusprechung von Sport-Toto-Geldern erfolgt nach den Sport-Toto Subventions-Richtlinien, die vom Bildungsdepartement genehmigt wurden. Diese Richtlinien sind über die Homepage der IG St. Galler Sportverbände abrufbar und beschreiben in Details, für welche Zwecke welche (maximalen) Summen zugesprochen werden können. Die Ausrichtung von Lotteriefondsgeldern erfolgt im Kanton St. Gallen gestützt auf den kantonalen Lotteriefondsrichtlinien und dem Kulturleitfaden. Hauptkriterium für die Vergabe von Lotteriefondsgeldern ist die Gemeinnützigkeit oder Wohltätigkeit der Vorhaben. Die Lotteriefondsrichtlinien und der Kulturleitfaden sind öffentlich zugänglich.

Die gesprochenen Beiträge aus dem Lotteriefonds werden summarisch nach Bereichen im Bericht der Swisslos publiziert. Alle drei Jahre prüft die interne Finanzkontrolle die Verwaltung und Verwendung der aus dem Lotteriefonds zugesicherten Beiträge. Die Beiträge aus dem Sport-Toto-Fonds an die einzelnen Verbände werden auf der Homepage der IG St. Galler Sportverbände veröffentlicht<sup>11</sup>. Diese vollständige Transparenz sei ausreichend für eine zweckentsprechende Verwendung der finanziellen Mittel.

#### 5.4.4. NIDWALDEN

Im Kanton Nidwalden wird in vier verschiedenen Gesetzen die Verteilung der Lotteriegelder geregelt und zwar für die Bereiche Kultur (40% der Mittel, Zuständigkeit durch Bildungsdirektion), Denkmalschutz (25%, Bildungsdirektion), Sport (20%, Bildungsdirektion) sowie weitere gemeinwirtschaftliche und wohltätige Zwecke (15%, Finanzdirektion). Entsprechend erhalten die zuständigen Ämter die Gelder zur Bewirtschaftung und Vergabe.

Während im Kulturbereich eine Kommission resp. die Museums- und Bibliotheksleitung (Beträge < 5'000 CHF) zuständig sind, erfolgt im Bereich Sport die Verteilung bis 50'000 CHF

<sup>11</sup> Siehe die Jahresberichte der IG St. Galler Sportverbände auf der Internetseite: [www.igsgsv.ch](http://www.igsgsv.ch).

durch den Direktionsvorstehenden, grössere Beträge werden durch den Gesamtregierungsrat gesprochen. Letzterer ist im Bereich Denkmalpflege immer zuständig für die Sprechung der Gelder, im Bereich weitere gemeinwirtschaftliche und wohltätige Zwecke ab einem Gesuchsbeitrag von 20'000 CHF. Darunter liegt die Zuständigkeit beim Finanzdirektor.

Die grundsätzlichen Verteilkriterien werden in den jeweiligen Gesetzen genannt (vgl. Lotteriede-, Denkmalschutz-, Kulturförderungs- und Sportgesetz). Klare und umfassende Richtlinien im Bereich Kultur sind im Internet veröffentlicht, ebenso für Gesuche aus dem Bereich Sport (Wegleitung). Für Gesuche, die weder Kultur, Sport noch Denkmalschutz betreffen, gibt es einen Kriterienkatalog, der aber nur auf Anfrage erhältlich ist. Im Bereich Denkmalschutz gibt es keine über das Gesetz hinaus gehenden Vorgaben.

Der Regierungsrat bürgt auch im Kanton Nidwalden für die Unabhängigkeit der Instanzen, entweder als direkte Verteilstelle oder beispielsweise durch die Wahl der Kommissionsmitglieder; teilweise ist diese Unabhängigkeit neu gesetzlich festgeschrieben. Nidwalden veröffentlicht keine zusätzlichen detaillierten Angaben zu Begünstigten, die über die Swisslos-Publikation hinaus gehen. Aus dem Interview geht hervor, dass eine neue Standortbestimmung über allfälligen Handlungsbedarf der Verteilprozesse erst in 4-5 Jahren stattfinden dürfte.

#### 5.4.5. WAADT

Im Kanton Waadt wird ein neues Verfahren für die Vergabe von Lotteriegeldern per Ende September 2010 in Kraft treten. Bisher waren die Société vaudoise d'aide sociale et culturelle (SVASC) und die Commission cantonale du fonds du sport zuständig für die Mittelvergabe. Gemäss Interview war die Lösung bei den Sportgeldern unbefriedigend, weil der Präsident des Sportfonds gleichzeitig Vorsteher des Departements war, das die Aufsicht über den Sportfonds ausüben musste. Mit dem neuen Reglement werde dieser Interessenkonflikt beseitigt.

Das Reglement vom 18. November 2009 „sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries“ sieht die Schaffung von zwei Stiftungen als Verteilungsorgane, je eine für den Sport- und den sozialen und kulturellen Bereich. Gemäss Reglement werden die Mitglieder der beiden Stiftungen bzw. Kommissionen von der kantonalen Regierung für fünf Jahre gewählt und dürfen maximal 15 Jahre im Amt bleiben. Dabei dürfen Regierungsräte sowie Staatsangestellte, die für die Bewilligung und Aufsicht von Lotterien zuständig sind, nicht als Kommissionsmitglied gewählt werden.

Die Kommissionen werden selbständig über die Mittelvergabe entscheiden können. Auch Entscheide über grosse Beträge werden eine Ratifikation durch die Regierung nicht mehr benötigen. Somit sollte die Unabhängigkeit der Verteilinstanzen erhöht werden.

Bei der Mittelvergabe müssen sich die Kommissionen an die „Conditions-cadre concernant la répartition des bénéfiques de la Loterie Romande par les organes cantonaux“ halten. Diese Rahmenbedingungen sind auf dem Internet zugänglich und sehen vor, dass nur Vorhaben mit gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken unterstützt werden können. Die genauen Kriterien und das Verfahren der Mittelvergabe müssen von den Kommissionen in einem internen Reglement festgehalten werden.

Die kantonale Gewerbebehörde (police cantonale du commerce) wird die Aufsicht über die beiden Kommissionen ausüben, deren Rechnungen durch die Finanzkontrolle geprüft werden. Die Jahresberichte der beiden Stiftungen zuhanden der Regierung müssen sämtliche Angaben zu den verteilten Mitteln, den Begünstigten, den erfolgten Kontrollen, usw. enthalten. Für die Öffentlichkeit ist jedoch weiterhin nur die Publikation der summarischen Informationen nach Bereichen in den Berichten der Loterie Romande vorgesehen.

#### 5.4.6. WALLIS

Der Kanton Wallis verfügt über zwei vom Staat unabhängige Fonds. Mit dem Sportfonds werden Vorhaben im Sportbereich unterstützt und mit dem Lotteriefonds Projekte aus anderen (z.B. kulturellen oder sozialen) Bereichen. Die Dienststelle für Industrie, Handel und Arbeit, die zum Departement für Volkswirtschaft, Energie und Raumentwicklung gehört, ist für die Verwaltung der beiden Fonds zuständig. Die Mittelvergabe ist jedoch Sache einer unabhängigen Verteilinstanz: die so genannte Délégation valaisanne à la Loterie Romande.

Die Delegation besteht aus sieben Mitgliedern, die von der Regierung ernannt werden. Gemäss der Verordnung betreffend der Verteilung der Gewinne aus Lotterien werden die Entscheide der Delegation von der Regierung genehmigt. Die Verordnung betont, dass die Delegationsmitglieder in ihren Entscheiden frei sind und dass diese nicht anfechtbar sind.

Wie im Kanton Waadt und in allen Westschweizer Kantonen gelten auch im Wallis die „Conditions-cadre concernant la répartition des bénéfiques de la Loterie Romande par les organes cantonaux“ für die Mittelvergabe. Diese Rahmenbedingungen sehen vor, dass nur Vorhaben mit gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken unterstützt werden können. In ihrem Reglement, das wie die „Conditions-cadre“ öffentlich zugänglich ist, präzisiert die Delegation, welche Vorhaben unterstützt werden und welche Dokumente von den Geschstellern erbracht werden müssen.

Die Liste der Begünstigten wird von der Delegation jährlich publiziert, jedoch ohne Angaben zum erhaltenen Betrag. Die Delegation kontrolliert die Verwendung der verteilten Mittel in den von ihr unterstützten Projekten. Weiter werden die Rechnungen der Delegation jährlich vom kantonalen Finanzinspektorat geprüft.

#### 5.4.7. BASEL-STADT

Der Kanton Basel verfügt über zwei Fonds (Lotteriefonds verwaltet durch Justiz- & Sicherheitsdepartement, Sport-Toto-Fonds angesiedelt im Erziehungsdepartement). Verteilinstanz für den Lotteriefonds ist seit Inkrafttreten der Verordnung über die Verwendung von Geldern aus dem Lotteriefonds (21.4.2009) neu der Gesamtratsrat. Für die Gelder aus dem Sport-Toto-Fonds ist eine vom Regierungsrat gewählte Kommission zuständig. Richtlinien sind für beide Bereiche im Internet einsehbar. Sämtliche Benefiziaten werden auf der Homepage des Lotteriefonds Basel-Stadt mit Angabe des Begünstigten, der Art des Projektes sowie der Beitragshöhe laufend publiziert.

Die bestehende Personalunion (Durchführungsbewilligungen und Einsitz an Mitgliederversammlung von Swisslos und Sport-Toto durch den Vorsteher des Justiz- & Sicherheitsdepartements) ist als Problem geortet und soll aufgelöst werden. Ein Zeithorizont für die Lösung fehlt jedoch vorerst noch.

#### 5.4.8. GENÈVE

Auch im Kanton Genève werden die Lotterie- und Sport-Toto-Gelder in zwei getrennten Fonds verwaltet. Die Verteilinstanz des Lotteriefonds („organe de répartition du produit de la Loterie de la Suisse romande“) verfügt über ein Konto bei der Genèver Kantonalbank. Die Gelder des Sport-Toto-Fonds werden auf einem separaten Staatskonto beim Departement für Bauten und Informationstechnologien angelegt und von der „commission cantonale du Sport-Toto“ verwaltet.

Fünfmal pro Jahr werden Gelder aus dem Lotteriefonds verteilt. Die Verteilinstanz stützt sich bei der Mittelvergabe auf die „Conditions-cadre concernant la répartition des bénéficiaires de la Loterie Romande par les organes cantonaux“. Zudem hat der Kanton für seine Definition der Gemeinnützigkeit und der Wohltätigkeit die Formulierung übernommen, die im Vernehmlassungsentwurf des LG des Jahres 2002 vorgeschlagen wurde. Die von der Verteilinstanz geprüften Gesuche werden mit einem Vorbescheid dem Regierungsrat vorgelegt, der die Entscheide der Verteilinstanz bestätigen oder widerlegen kann. Die Begünstigten (inkl. Beitragshöhe) werden anschliessend im Amtsblatt veröffentlicht. Die kan-

tonale Kommission des Sport-Totos verteilt ihre Mittel nur einmal im Jahr. Wie für den Lotteriefonds werden ihre Entscheide (inkl. Beitragshöhe) im Amtsblatt veröffentlicht.

#### 5.4.9. LUZERN

Der Kanton Luzern betreibt eine dezentrale Mittelverteilung: Lotteriegelder werden mittels eines regierungsrätlichen und parlamentarischen Beschlusses auf die einzelnen Departemente verteilt, welche in eigener Kompetenz über die Mittelvergabe entscheiden können. Die Kompetenzen sind entsprechend unterschiedlich gestaltet und reichen von externen Stellen über Kommissionslösungen bis zu Zuständigkeiten des Direktionsvorstehers. Mit Blick auf das Inkrafttreten der IVLW wurden 2006 gesetzliche Anpassungen vorgenommen sowie die Lotteriegelderverordnung geschaffen. In dieser sind Verteilkriterien nach Departementen und Bereichen aufgeführt. Dadurch konnte gemäss Interviewauskunft eine transparentere und fairere Situation für Gesuchsstellende hergestellt werden. In einzelnen Bereichen bestehen zusätzliche Richtlinien oder Leitfäden (z.B. im Sport). Die gesprochenen Beiträge werden detailliert in den Anhängen zur Staatsrechnung, die im Internet eingesehen werden können, publiziert. Die kantonale Finanzkontrolle überprüft die Fondsrechnungen periodisch in unregelmässigen Abständen.

#### 5.4.10. FAZIT

Im Bereich der Vergabe von Lotteriegeldern betreiben die Kantone sehr unterschiedliche Strukturen. Dies zeigt die vertiefende Analyse in einzelnen Kantonen. Seit Inkrafttreten der IVLW ist eine Tendenz in Richtung Vereinheitlichung auszumachen. Dies bestätigen auch die Interviews mit Vertretenden der Kantone. So wurden in einigen Kantonen Gesetze angepasst (z.B. im Kanton Luzern) oder neue Verordnungen oder Reglemente erlassen (u.a. Basel-Stadt, Luzern, Waadt). Teils sind Gesetzesänderungen in Planung oder es wurde angemerkt, dass noch Anpassungen anstehen. Weiter geht aus den Gesprächen hervor, dass generell eine verbesserte Wahrnehmung von möglichen Konflikten und Transparenzproblemen herrscht. Dies insbesondere durch die Transparenzuntersuchungen der Comlot, welche ohne legalistische Grundlage einen gewissen Druck zur Behebung möglicher Mängel erzeugen konnten. Die Sensibilisierung der involvierten Akteure könne auch zu kleineren Anpassungen in der täglichen Arbeit führen. Die befragten Kantone zeigen sich überzeugt, dass mit der IVLW eine wichtige Grundlage geschaffen wurde, welche die Transparenz der Mittelvergabe verbessert habe.

## Verteilkriterien

Die grundsätzlichen Vorgaben, welche Gesuche erfüllen müssen, unterscheiden sich zwischen den Kantonen praktisch nicht. Aus den Gesetzen und Verordnungen geht beispielsweise meist hervor, dass es sich um innerkantonale Projekte handeln muss, oder, wenn sie von überkantonaler Bedeutung sind, zumindest um solche, die von erheblicher Bedeutung für den mittelsprechenden Kanton sind. In allen Kantonen wird auch explizit auf das Nichtvorhandensein eines Rechtsanspruchs auf Ausrichtung von Beiträgen verwiesen. Ebenso muss der Antragsstellende meist den Nachweis einer angemessenen Eigenleistung erbringen.

In allen untersuchten Kantonen ist das Verwenden der Gelder für Verpflichtungen der öffentlichen Hand untersagt. Die Voraussetzung der Gemeinnützigkeit und der Wohltätigkeit der unterstützten Projekte ist hingegen nicht in allen Kantonen gesetzlich festgeschrieben. Jedoch geht aus den Interviews hervor, dass dieses Kriterium letztlich auch ohne gesetzliche Erwähnung als Hauptkriterium bei der Vergabe berücksichtigt wird. Die Unterscheidung zwischen gemeinnützigen Zwecken und staatlichen Verpflichtungen ist in der Praxis jedoch nicht immer einfach, da der Staat seinerseits eine ganze Reihe von gemeinnützigen Aufgaben finanziert (z.B. in Kunst, Kultur, Heimatschutz, Entwicklungszusammenarbeit).

Die Zweckbestimmungen der Mittel sind in den Kantonen nicht identisch. Zwar gleichen sich in den meisten Fällen die Aufzählungen, insbesondere etwa die übergeordneten Bereiche wie Umwelt-, Natur-, und Landschaftsschutz, Denkmalpflege, Kultur, Soziales, Entwicklungs- und Katastrophenhilfe oder wissenschaftliche Projekte. Weitergehende Zweckbestimmungen oder zusätzliche Zwecke finden sich in den Kantonen in unterschiedlicher Ausprägung und Detaillierung. Hier gibt es massive Unterschiede zwischen den Kantonen auf inhaltlicher wie formaler Ebene. Detaillierte Kriterien für die Mittelvergabe sind nur in seltenen Fällen in Verordnungen aufzufinden, öfter können Interessierte diese in Form von Richtlinien oder Wegleitungen im Internet konsultieren. Teilweise bestehen lediglich interne Richtlinien, die nicht veröffentlicht sind, jedoch auf Anfrage bekannt gegeben werden oder es bestehen gar keine formellen Detailkriterien. Von den untersuchten Kantonen ist der Kanton Luzern der einzige, der auf Verordnungsebene für verschiedene Bereiche Grundsätze und Kriterien auflistet.

In den Gesprächen wird darauf aufmerksam gemacht, dass eine detaillierte Kriterienauflistung nicht in jedem Fall zweckmässig und sinnvoll sei, da dies von der Homogenität der Gesuche abhängt. Es wird betont, dass die Kriterien Spielraum für die Verteilinstanzen lassen sollen. Nur so sei es möglich, die kantonale Realität bzw. die Bedürfnisse der Bevölke-

zung angemessen zu berücksichtigen. Im Bereich Sport sind denn auch öfter Richtlinien (teils sehr detailliert) anzutreffen, da die Gesuche grundsätzlich weniger unterschiedlich sind als etwa im Bereich Kultur.

### **Transparenz**

In einigen Kantonen gibt es in Gesetz oder Verordnung Vorgaben betreffend Transparenz: Zum Beispiel die Pflicht, die Öffentlichkeit angemessen über die Mittelvergabe zu informieren oder Fondsrechnungen und Detailzahlen zu veröffentlichen.

Basierend auf der IVLW müssen alle Kantone die Begünstigten sowie die Summe nach Bereichen der Swisslos bzw. der LoRo melden, welche die entsprechenden Listen im Internet veröffentlichen. Ein einheitlicher Mindeststandard ist durch diese Massnahme erreicht. Einige Kantone (z.B. Basel-Stadt, Bern, Genf) gehen jedoch weiter und veröffentlichen zusätzlich die Zahlen für alle Projekte unter Angabe der Begünstigten und der einzelnen gesprochenen Beiträge.

Bezüglich Transparenz ist auch der Internetauftritt ein relevantes Kriterium. Hier sind grosse Unterschiede zwischen den Kantonen feststellbar. Während einige Kantone über anschauliche, schnell auffindbare und informative Seiten verfügen, ist das Informationsangebot in anderen Kantonen spärlich und in einigen Fällen auf die Veröffentlichung der gesetzlichen Grundlagen beschränkt. Hinderlich für Interessierte sind zudem auf verschiedene Portale (bei der jeweils zuständigen Behörde) verteilte Informationen. Die Kantone der Romandie sind dabei weiter fortgeschritten. Sämtliche Informationen zur Mittelvergabe in den sechs Kantonen und der gesamten Westschweiz (Verteilinstanz, Adressen, Kriterien, Formulare, usw.) sind auf derselben Internetseite abrufbar: [www.entraide.ch](http://www.entraide.ch). Dies erhöht die Transparenz für die Gesuchsteller, die die unterschiedlichen kantonalen Verfahren leicht vergleichen können.

### **Unabhängigkeit und Personalunion**

Die Unabhängigkeit von Personen im Bereich der Lotterien und Wetten wurde in den Gesprächen ausführlich diskutiert. Die Kantone sehen sie meist dadurch garantiert, dass der Gesamtregerungsrat selber als Verteilinstanz amtiert oder aber zuständig ist für die Wahl von Kommissionsmitgliedern. Es wird jedoch angemerkt, dass Unabhängigkeit nicht rein formal festgehalten werden könne. Vielmehr müssten solche Aspekte auch bei den Abläufen und Wahlen berücksichtigt werden. Ausserdem komme der vermehrten Transparenz bei der Mittelvergabe eine wichtige Rolle zu, um die Unabhängigkeit zu festigen und zu garantieren.

Das Wissen über die Veröffentlichung der Begünstigten übe bei der Entscheidung über Gesuche einen Druck aus, der für eine unabhängigere Entscheidungsfällung sorgen könne.

Die Personalunion bei Mandaten der Kantone (z.B. Einsitz in den Organen der Lotteriegesellschaften) und zuständigen Bewilligungs- und Mittelverteilungsbehörden wird in den Kantonen diskutiert. Es lässt sich feststellen, dass diesbezüglich durch die IVLW eine Sensibilisierung stattgefunden hat. Während einige Kantone nie mit dieser Problematik konfrontiert waren, haben andere entsprechende Entflechtungen vorgenommen. Weiter sind beispielsweise im Kanton Bern und Basel-Stadt Bestrebungen für eine zukünftige Lösung im Gange.

## 6. SUCHTBEKÄMPFUNG UND -PRÄVENTION

Anders als das Lotteriegelgesetz sieht die IVLW verschiedene Massnahmen im Bereich der Suchtbekämpfung und -prävention vor. Die Kantone waren zwar im Bereich der Prävention schon vor Inkrafttreten der IVLW tätig und verfügten somit bereits über fachspezifisches Wissen und bestehende Strukturen (wie z.B. der Verein „Rien ne va plus“ im Kanton Genf oder das „Centre du jeu excessif“ im Kanton Waadt). Durch die IVLW erhielten diese Aktivitäten und Strukturen jedoch einen verpflichtenden Charakter.

Kernpunkte der IVLW im Bereich der Suchtbekämpfung und -prävention sind die Prüfungen des Suchtpotenzials von Lotteriespielen durch die Comlot sowie die Erhebung einer Spielsuchtabgabe auf den erzielten Bruttospielerträgen.

Im Rahmen der vorliegenden Evaluation wird untersucht, ob das Ziel des Schutzes der Bevölkerung vor sozialschädlichen Auswirkungen der Lotterien und Wetten mit den vorgesehenen Massnahmen erreicht werden kann. Dazu werden die von der Comlot, den Lotteriegesellschaften und den Kantonen getroffenen oder geplanten Massnahmen näher analysiert. Nachfolgend sind die Ergebnisse dieser Analysen zusammengefasst.

### 6.1. SPIELSUCHT IN DER SCHWEIZ

In diesem Abschnitt werden die zentralen Erkenntnisse zur Spielsucht in der Schweiz kurz zusammengefasst<sup>12</sup>. Gemäss Brodbeck et al. (2007: 5, 13) reicht das Spektrum des Glücksspiels vom gelegentlichen Spielen über das problemlose Häufigspielen und das Risikospielen zum problematischen Spielen bis hin zur Spielsucht bzw. dem Pathologischen Spielen, wobei die Übergänge fließend sind. Spielsucht ist charakterisiert durch andauerndes und wiederkehrendes fehlangepasstes Spielverhalten, das persönliche, familiäre, und berufliche Zielsetzungen stört.

Die Prävalenz von Spielsucht ist nicht einfach zu erheben. Folgende Daten liegen für die Schweiz vor:

- › Für das Jahr 1998 wurde eine Prävalenzrate des pathologischen Spielens von 0.79% in der Schweizer Bevölkerung ab 18 Jahren ermittelt. Beim problematischen Spielen lag die Prävalenzrate bei 2.18% (Osiek et al. (1999) zitiert in BASS (2004)).

<sup>12</sup> Die Informationen zur Spielsucht in der Schweiz stammen aus verschiedenen Studien. Siehe die Literaturliste: BASS 2004, Brodbeck et al. 2007 und 2008, Arnaud et al. 2009.

- › Im Kanton Tessin wurden für dasselbe Jahr Prävalenzraten von 0.6% sowohl für problematisches als auch für pathologisches Spielen geschätzt (Bettelini et al. (2000) zitiert in BASS (2004)).
- › Eine Untersuchung der Universität Bern ist zu tieferen Prävalenzraten gekommen, wobei die Zahlen nur für die Deutschschweizer Kantone und den Tessin gelten. Folgende Prävalenzraten wurden ermittelt (Brodbeck und Znoj 2008: 38):
  - › Intensives Spielen: 8.1%
  - › Risikospielen: 2.4%
  - › Problematisches Spielen: 0.7%
  - › Pathologisches Spielen: 0.5%
- › Für die Romandie existieren keine spezifischen Prävalenzdaten. Die „Etude romande sur le jeu“ enthält lediglich Angaben zur Spielhäufigkeit in der Bevölkerung: Im 2008 gaben 58.6% der Befragten aus den Westschweizer Kantonen an, im letzten Jahr an Glücksspielen teilgenommen zu haben. Grundsätzlich ist die Spielhäufigkeit in der Westschweiz höher als in der Deutschschweiz.

Die befragten Suchtexperten unterstreichen, dass Spielsucht schwierig erfassbar sei (grosse Latenz) und dass die erhobenen Daten vermutlich eine untere Grenze darstellen. Verglichen mit anderen Suchterkrankungen in der Schweiz weist aber die Spielsucht eine eher geringe Prävalenz auf und spielt somit epidemiologisch gesehen eine untergeordnete Rolle (Brodbeck et al. 2007: 44). Dies heisst aber nicht, dass die Folgen der Spielsucht nicht erheblich sein können. Alle befragten Akteure unterstreichen die Notwendigkeit von Präventionsmassnahmen.

Spielsucht entsteht durch Wechselwirkungen zwischen den spezifischen Eigenschaften des Glücksspiels, des Spielers und des sozialen Umfelds (Drei-Faktoren-Modell). Dabei gilt, dass Lotterien meist wenig Suchtpotenzial haben im Vergleich mit anderen Spielen mit z.B. kurzfristiger Belohnung, hoher Variabilität der Einsätze, Ton-, Licht- und Farbeffekten, usw. (Brodbeck et al. 2007: 15-16). So wie Spielsucht von verschiedenen Faktoren abhängt, so können Präventionsmassnahmen auf verschiedene Ebenen einsetzen.

## 6.2. GESETZLICHE GRUNDLAGEN

Im Artikel 17 der IVLW wird die Bewilligungsinstanz (Comlot) ausdrücklich dazu verpflichtet, vor der Erteilung einer Bewilligung das Suchtpotenzial eines Lotteriespiels abzuklären und nötigenfalls mit Bedingungen und Auflagen übermässigem Spielen vorzubeugen. In

Betracht fallen beispielsweise Einschränkungen hinsichtlich Zugangs- und Einsatzmöglichkeiten sowie die künstliche Verlangsamung des elektronischen Ablaufs eines Lotteriespiels. Solche Massnahmen zielen auf die Beeinflussung der Spieleigenschaften (1. Faktor des Drei-Faktoren-Modells).

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. Eine solche Massnahme betrifft den Spieler und somit den 2. Faktor des Drei-Faktoren-Modells. Artikel 17 sieht zudem vor, dass die Lotterie- und Wettunternehmen verpflichtet werden können, überall wo ihre Lotterien oder Wetten angeboten werden, Informationen über die Spielsucht, deren Prävention und Behandlungsmöglichkeiten zugänglich zu machen.

Hat die Comlot die Zulassung eines Lotteriespiels an bestimmte Bedingungen geknüpft, so dürfen die Kantone nur abweichende spieltechnische Bedingungen und Auflagen verfügen, welche die von der Kommission verfügbaren Massnahmen verschärfen (Art. 15, Abs. 2 IVLW).

Damit geeignete Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Spielsucht getroffen werden, sind die Lotterie- und Wettunternehmen verpflichtet, den Kantonen eine Abgabe von 0.5% der in ihren Kantonsgebieten mit den einzelnen Spielen erzielten Bruttospielerträge zu leisten (Art. 18, Abs. 1 IVLW). Dabei sind die Kantone verpflichtet, die Abgabe zur Prävention und Spielsuchtbekämpfung einzusetzen. Um die Mittel bei Bedarf schwerpunktmässig und kantonsübergreifend einzusetzen zu können, sieht die IVLW vor, dass die Kantone zusammenarbeiten können (Art. 18, Abs. 2 IVLW). Die Vereinbarung erlaubt es den Kantonen auch, Konzepte und Kampagnen der Lotteriegesellschaften zu unterstützen oder diese mit der Durchführung zu beauftragen (FDKL 2005).

Als letzte präventive Bestimmung schränkt die IVLW im Artikel 19 die Werbung für Lotterien und Wetten ein.

### 6.3. STAND DER UMSETZUNG

#### **Massnahmen der Comlot**

Die Comlot führt im Rahmen jeder Zulassungsbewilligung für neue Spiele eine Suchtpotenzialprüfung durch. Dabei wird das vom Wissenschaftlichen Forum Glücksspiel<sup>13</sup> entwickelte

<sup>13</sup> Das Wissenschaftliche Forum Glücksspiel ist ein interdisziplinär besetztes Gremium aus Deutschland, das sich mit der Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten beschäftigt. Ziel des Wissenschaftlichen Forums

Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten eingesetzt (Geschäftsbericht Comlot 2009). Gemäss Aussagen der Comlot wird dieses Instrument von den Forschenden laufend weiterentwickelt. Die Comlot sei bis jetzt die einzige Behörde, die dieses Instrument „offiziell“ einsetzt.

In der Regel müssen die Lotterieunternehmen bereits bei der Eingabe ein Massnahmenkonzept mitliefern, v.a. bei den virtuellen Losen, die gemäss Aussagen der Comlot im Vergleich zu den herkömmlichen Rubellosen ein leicht erhöhtes Suchtpotenzial haben. Die Massnahmenkonzepte werden von der Comlot geprüft und allenfalls ergänzt. Auflagen sind z.B. die Zugangsbeschränkung für bestimmte Altersgruppen, die Möglichkeit sich online selber zu sperren oder Geldlimiten. Auch müssen Informationsangebote, z.B. Hinweise auf eine Helpline für Süchtige, auf der Webseite publiziert sein. Die Comlot prüft sporadisch, ob dies der Fall ist.

Die Comlot hat auch den Auftrag, das Suchtpotenzial von bereits sich auf dem Markt befindlichen Spielen zu bewerten. Bisher wurde ein Expertengutachten zum Lotteriespiel Tactilo in Auftrag gegeben (Geschäftsbericht Comlot 2009). Der Experte empfiehlt die Einrichtung zusätzlicher „Suchtdämpfer“. Die Comlot überwacht die Weiterverfolgung dieser Massnahmen durch die Loterie Romande.

Weiter hat die Comlot eine Richtlinie für die Werbung erarbeitet. U.a. beinhaltet diese eine Verpflichtung der Lotterieunternehmen, mit Marketingmassnahmen nicht auf Minderjährige abzielen. Demgegenüber sind die Lotteriegesellschaften berechtigt, informative und ansprechende Werbebotschaften zu senden. Die Comlot hat bisher erfolgreich bezüglich eines Werbespots von Swisslos interveniert.

Die Comlot hat im Auftrag der FDKL auch ein Dossier zur Verwendung der Spielsuchtabgabe eröffnet. Sie ist für die Aufsicht über die Verwendung der Spielsuchtabgabe zuständig. Die Comlot hat bisher eine Informationsveranstaltung für die Kantone durchgeführt, wo u.a. regionale Kooperationsprojekte von Kantonen vorgestellt wurden.

### **Massnahmen der Kantone**

Gemäss Aussagen der FDKL haben bis Ende 2008 alle Kantone ein kantonales oder regionales Konzept für den Bereich der Suchtprävention erarbeitet. Zum Teil seien auch bereits die notwendigen Reglemente über die Nutzung des Präventionsfonds zur Bekämpfung der Spielsucht von den zuständigen Behörden in Kraft gesetzt worden.

---

Glücksspiel ist die Entwicklung und Etablierung eines Instruments zur objektiven Messung und Bewertung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten (siehe: [http://info.reeckmann.de/04/wissenschaftliches\\_forum\\_gluecksspiel.htm](http://info.reeckmann.de/04/wissenschaftliches_forum_gluecksspiel.htm)).

Aus den Interviews mit FDKL, Comlot und BJ geht hervor, dass die Kantone der Romandie in diesem Bereich etwas weiter fortgeschritten sind. Abgestützt auf das neue Konkordat hat die Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ) mit der Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales (CLASS) eine Vereinbarung abgeschlossen. Die CLASS hat die Groupe romand d'études des addictions (GREA) mit der Ausarbeitung, Anwendung und Begleitung eines mehrjährigen interkantonalen Programms für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht beauftragt. Als erster Teil dieses interkantonalen Programms wurde eine Studie zum Spielverhalten in der Romandie erarbeitet (Arnaud S. et al. 2009: Étude romande sur le jeu). Das interkantonale Programm unterstützt weitere Massnahmen, die für alle Kantone von Bedeutung sind, wie eine Helpline, Beratungen von problematischen Spielern über Internet, Präventionskampagnen, Forschungsprojekte zur Spielsucht, usw.

Aus den Interviews mit den Kantonen ist zu entnehmen, dass diese bereits vor der Einführung der IVLW Massnahmen im Bereich der Spielsuchtbekämpfung und Prävention getroffen haben<sup>14</sup>. Durch die IVLW resp. die Spielsuchtabgabe haben diese Massnahmen jedoch einen verpflichtenden Charakter erlangt (Pflicht zum Handeln). Dank der gesicherten Finanzierung sei zudem die Kontinuität oder auch eine Erweiterung der Präventionsmassnahmen gewährleistet<sup>15</sup>.

Als Beispiel kantonaler Präventionsmassnahmen, die infolge der IVLW getroffen wurden, kann die Leistungsvereinbarung erwähnt werden, die der Kanton Wallis 2008 mit der Ligue valaisanne contre les toxicomanies (LVT) abgeschlossen hat. Die LVT wurde beauftragt, ein kantonales Programm zur Bekämpfung der Spielsucht zu erarbeiten. Dieses Programm sieht verschiedene Interventionsbereiche vor, von der Information der Betroffenen über die Ausbildung von Fachleuten, bis zur Förderung der interkantonalen Koordination.

Ein weiteres Beispiel kantonaler Massnahmen ist das Projekt „generation@“ des Kantons Nidwalden (in Zusammenarbeit mit dem Kanton Obwalden). Das Projekt beruht auf der Feststellung, dass heute oft im Internet um Geld gespielt wird und deshalb Spielsuchtprävention in Zusammenhang mit der Nutzung neuer Medien gebracht werden soll. Das Projekt wurde zusammen mit Schulen entwickelt. Es versucht Kinder und Jugendliche auf dem Weg zu einer verantwortungsvollen und gesunden Nutzung neuer Medien zu unterstützen und generell spielsüchtigem Verhalten vorzubeugen. Eltern und Lehrpersonen werden im Rah-

14 Zu erwähnen sind u.a. das Centre de jeu excessif im Kanton Waadt oder der Verein „Rien ne va plus“ im Kanton Genf (Quelle: Étude romande sur le jeu) sowie Massnahmen von „BernerGesundheit“ im Kantons Bern.

15 Das Centre du Jeu Excessif (CJE) in Lausanne ist ein Beispiel dafür: Das Zentrum wurde 2001 geschaffen und seit seiner Eröffnung jährlich von der LoRo finanziell unterstützt. Seit Inkrafttreten der IVLW wird das Zentrum durch die Spielabgabe finanziert.

men von „generation@“ weitergebildet, so dass sie Schutzfaktoren gegen Sucht bei Kindern und Jugendlichen stärken können.

Die IVLW hat auch zu interkantonalen Präventionsaktivitäten in der Deutschschweiz und im Tessin geführt. Diese Kantone haben im Herbst 2006 aufgrund mangelnder aktueller Daten beim Institut für Psychologie der Universität Bern zwei Studien in Auftrag gegeben (siehe Abschnitt 6.1). Diese dienen als Grundlage, um ein verantwortungsbewusstes Spielangebot und Präventionsmassnahmen zweckgerichtet zu planen und zu realisieren.

Weiter haben zehn Deutschschweizer Kantone (AG, BE, BS, BL, LU, NW, OW, SO, UR, ZG) ein Modell zur interkantonalen Umsetzung der Spielsuchtprävention beschlossen. Dabei wurde Sucht Info Schweiz im Rahmen eines Leistungsmandates beauftragt, Bestandesaufnahmen und Bedarfsanalysen in den beteiligten Kantonen sowie gesamtschweizerisch durchzuführen. Darauf basierend sollen neben einer Informationsbroschüre zur Glücksspielsucht auch mögliche Präventionsmassnahmen erstellt und die kantonalen Bemühungen koordiniert werden. Weiter sollen die Aktivitäten und ihre Wirkungen im Rahmen des Programms evaluiert werden. Die beteiligten Kantone wenden 25% der Spielsuchtabgabe für das Programm auf.

Gestützt auf die IVLW haben die Ostschweizer Kantone (AI, AR, GL, GR, SG, TG) ebenfalls ein gemeinsames Projekt „SOS-Spielsucht“ erarbeitet. Die „Perspektive Thurgau“ wurde mit der Umsetzung dieses Projektes beauftragt, das eine Internetseite ([www.sos-spielsucht.ch](http://www.sos-spielsucht.ch)) mit spezifischen Informationen für direkt und indirekt Betroffene, eine e-mail-Beratung und eine Gratis-Helpline beinhaltet.

### **Massnahmen der Lotterieuunternehmen**

Die Lotterieuunternehmen sind im Bereich der Spielsuchtbekämpfung und -prävention seit längerem aktiv. Sie realisieren diese Aktivitäten selbständig, ohne kantonalen Auftrag. Auch die IVLW hat nichts an diesem Zustand geändert. Zu erwähnen ist einzig die Tatsache, dass die Ostschweizer Kantone erste Kontakte mit Swisslos geknüpft haben, um die Nummer ihrer Helpline auf Lotterierprodukten aufzubringen.

Die beiden Lotteriegesellschaften bekennen sich zu den Prinzipien des Verantwortungsvollen Spiels<sup>16</sup>, das Massnahmen und Instrumente vorsieht, um das übermässige Spiel zu

<sup>16</sup> In diesem Rahmen entspricht die Loterie Romande den europäischen und weltweiten Standards des Verantwortungsvollen Spiels der European Lotteries bzw. der World Lottery Association und wurde dafür zertifiziert.

verhindern. Folgende vier Bereiche werden behandelt, wobei nur eine Auswahl der getroffenen Massnahmen präsentiert wird<sup>17</sup>:

- › Ausbildung des Personals und der Vertriebspartner: Das Personal und die Vertriebspartner werden darin geschult, problematische SpielerInnen zu erkennen und richtig anzusprechen. Die Ausbildung ist obligatorisch, wird jährlich wiederholt und laufend angepasst.
- › Jugendschutz: Es bestehen Zulassungsbeschränkungen für Jugendliche unter 16 bzw. unter 18 Jahren (u.a. für Internet-Spiele). Weiter darf Werbung Jugendliche und Kinder nicht als Zielgruppe haben.
- › Information der SpielerInnen: Die SpielerInnen werden über die Gefahren des übermässigen Spiels durch Broschüren oder über das Internet informiert. Die Broschüren sind an allen Verkaufsstellen verfügbar und enthalten einen Selbsttest, Ratschläge zum verantwortungsvollen Spiel, die Adressen der Beratungszentren in den Kantonen (Loterie Romande) und die Nummer einer Helpline.
- › Massnahmen im Bereich Marketing und Werbung: Sowohl die Loterie Romande als auch Swisslos halten sich an Richtlinien bei der Gestaltung ihrer Werbemassnahmen. So werden bestimmte Personengruppen ausgeschlossen (z.B. keine Werbung an BewohnerInnen von Heimen), keine falschen Vorstellungen von den Gewinnen und Gewinnchancen kommuniziert oder kein Eindruck erweckt, die Gewinnchancen würden nicht nur vom Zufall abhängen.

In den Interviews haben die Lotteriegesellschaften betont, dass die Produkte und Absatzformen im Glückspielsektor einem ständigen Wandel unterstehen. Aus diesem Grund sei das Verantwortungsvolle Spiel als Prozess zu verstehen, der laufend an die neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen anzupassen sei. Zu diesem Zweck arbeiten beide Lotterieunternehmen mit (ausländischen) ExpertInnen zusammen. Die Lotteriegesellschaften unterstreichen weiter, dass sie bzw. ihre Vertriebspartner keine Therapeuten seien und deshalb die Zusammenarbeit mit den Anbietern von Therapiemöglichkeiten in den Kantonen unabdingbar sei.

#### 6.4. SICHT DER BEFRAGTEN AKTEURE

Die befragten Akteure sind übereinstimmend der Ansicht, dass es zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht ist, etwas über die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen der Kantone und der Comlot auszusagen. Die IVLW habe jedoch bewirkt, dass sich die Kantone mit dem Thema

<sup>17</sup> Siehe die Internetseiten der beiden Lotteriegesellschaften für eine vollständige Übersicht ihrer Aktivitäten.

der Spielsucht eingehender befassen und koordinierter handeln, meinen die befragten Akteure. Die interviewten Kantone der Romandie sind der Ansicht, dass das Zustandekommen des interkantonalen Programms in der Romandie zwar nicht durch die IVLW bedingt war, jedoch dadurch erleichtert wurde, weil so die Finanzierung gesichert ist. Den Interviews war zu entnehmen, dass die IVLW in der Deutschschweiz entscheidend zur Erarbeitung der interkantonalen Programme im Bereich der Spielsucht beigetragen habe. Die sichere Finanzierungsquelle gewährleiste die Kontinuität der Massnahmen und würde es ermöglichen, neue Themen anzusprechen, wie z.B. den Umgang von Jugendlichen mit Geldspielen. Viele Kantone erachten eine Verstärkung der Arbeit mit Jugendlichen zukünftig als wichtig, da die jungen Generationen, die mit Computern aufgewachsen sind, viel gefährdeter durch die Zunahme von Internetspielen seien als ältere.

In diesem Zusammenhang nennen sowohl die Kantone als auch die Lotteriegesellschaften und die Suchtexperten eine verstärkte Koordination zwischen allen Akteuren im Geldspielbereich, inkl. den Casinos, als wichtiges Element für den zukünftigen Erfolg der Prävention. Mit den aktuellen Tendenzen auf dem Internet mache es keinen Sinn, Prävention für Casinos und Lotterien separat zu betreiben. Das Angebot von Online-Spielen erlaube es den Spielern immer mehr, traditionelle Präventionsmassnahmen wie Bereitstellung von Informationen (u.a. Broschüren), Sensibilisierung von Personal und Vertriebspartnern oder Casino-Sperren zu umgehen. Um diesen Tendenzen entgegenzuwirken, sei es wichtig, die Massnahmen abzustimmen.

Die Mehrheit der Akteure beurteilen die finanziellen Mittel aus der Spielsuchtabgabe als ausreichend für eine wirksame Prävention. Nur einzelne Kantone und einer der beiden befragten Suchtexperten bezeichnen die Mittel als bescheiden. Aus Sicht verschiedener befragter Akteure ist es zudem störend, dass auf den Einnahmen der Spielbanken keine Spielsuchtabgaben erhoben werden. Da gerade im Casinobereich das Suchtpotenzial viel höher sei als bei den Lotterien. Es wird gefordert, dass die Spielsuchtabgabe auf sämtliche Geldspiele (inkl. Casinos) erhoben wird, da in den Beratungs- und Therapieangebote alle SpielerInnen behandelt werden, nicht nur die SpielerInnen von Lotterien.

Die Prüfung des Suchtpotenzials durch die Comlot wird von den befragten Kantonen begrüsst, da damit technische Massnahmen ermöglicht würden (z.B. Verlangsamung des Spiels), die die Kantone vor der IVLW selber nicht verlangen konnten. Die befragten VertreterInnen des Bundes sehen sich nicht in der Lage, die Qualität der Suchtpotenzialprüfungen zu beurteilen. Sie gehen davon aus, dass die Suchtpotenzialüberprüfung noch ausgebaut werden könnte. Die beiden Suchtexperten begrüssen die Suchtpotenzialüberprüfungen der

Comlot (kennen sie aber nicht in Details), würden sich dabei eine engere wissenschaftliche Zusammenarbeit wünschen. Dabei sollten die Effekte der technischen Präventionsmassnahmen laufend geprüft und angepasst werden. Diesem Punkt stimmen auch die zwei Lotteriegesellschaften zu.



## TEIL C: JURISTISCHE ANALYSE PROF. GRISEL

### 7. JURISTISCHE ANALYSE

#### 7.1. EINLEITUNG

Im Rahmen der Evaluation der Massnahmen auf Bundes- und Kantonsebene zu den Lotterien und Wetten erschien es notwendig, nicht nur die rechtlichen Auswirkungen dieser Massnahmen zu ermitteln, sondern auch eine Analyse des geltenden Rechts vorzunehmen. Dieses ist ausserordentlich komplex und gibt Anlass zu zahlreichen Kontroversen. Die Vielfalt der rechtlichen Bestimmungen ist nicht nur auf die Komplexität der Problematik, sondern auch auf den Föderalismus zurückzuführen. Letzterer ist mit einer Aufteilung der Aufgaben verbunden und setzt die Berücksichtigung der Verschiedenartigkeit unseres Landes voraus. Erforderlich ist hingegen auch eine gewisse Koordination, mit der ein Minimum an Kohärenz gewährleistet wird.

Wie in den meisten anderen Ländern herrscht auch in der Schweiz die Auffassung, dass Glücksspiele im Allgemeinen für die Gesellschaft als Ganzes und für eine beträchtliche Zahl von Individuen mit schwerwiegenden Risiken verbunden sind. Aus diesem Grund versuchte der Gesetzgeber seit dem 19. Jahrhundert, die Glücksspiele einzudämmen und sie teilweise sogar zu verbieten. Dies gilt insbesondere für Spielbanken und Lotterien. Während die Ersteren während langer Zeit verboten waren und in der Folge mit sehr strengen Auflagen zugelassen wurden, waren die Letzteren abgesehen von einigen Ausnahmen grundsätzlich untersagt. Solche Ausnahmen lassen sich mit einer pragmatischen Haltung gegenüber der Vorliebe bestimmter Bürgerinnen und Bürger für Glücksspiele rechtfertigen. Dieser Hang zu Glücksspielen lässt sich nicht vollständig ausmerzen und muss daher eingeschränkt und in die richtigen Bahnen gelenkt werden, damit Missbräuche so weit als möglich vermieden werden können. Hinzu kommt, dass die öffentliche Hand nicht auf die Einnahmen aus einem Wirtschaftszweig verzichten möchte, in dem bedeutende Umsätze erzielt werden. Die unterschiedlichen und teilweise sogar widersprüchlichen Ziele, welche die öffentlichen Gemeinwesen in diesem Bereich verfolgen, haben unweigerlich zur Folge, dass das geschaffene System gewisse Inkonsequenzen aufweist.

Die einschlägigen Bestimmungen sind auf drei Ebenen unterteilt: das Bundesrecht, die interkantonale Vereinbarung und die eigentliche kantonale Gesetzgebung. Auf diesen verschiedenen Ebenen stellen sich nicht die genau gleichen Fragen. Im Bundesrecht sind in erster Linie der Gegenstand und der Umfang der Zuständigkeit festzulegen, die dem Zent-

ralstaat zugewiesen wird. Im kantonalen und interkantonalen Recht dagegen geht es eher darum, die Auswirkungen der betreffenden Rechtsvorschriften zu analysieren sowie zu bestimmen, in welchem Ausmass die dem Gesetzgeber zugewiesenen Ziele erreicht werden. Letzteres ist auch eines der Ziele der vorliegenden Evaluation.

## 7.2. DAS BUNDESRECHT

Was das Bundesrecht anbelangt, müssen der Inhalt und anschliessend der Geltungsbereich der vom Bund erlassenen Rechtsvorschriften festgelegt werden. Dabei geht es vor allem um Artikel 106 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sowie um das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923<sup>18</sup> und um dessen Vollzugsverordnung vom 27. Mai 1924<sup>19</sup>.

### A. Gegenstand der Bundesregelung

Artikel 106 BV bezieht sich auf «Glücksspiele und Lotterien». Der erste Begriff umfasst zwei Elemente. Zum einen handelt es sich beim Glücksspiel um eine menschliche Betätigung, die mit einem Wettbewerb gegen Entgelt und einem Risiko verbunden ist, und zum anderen hängt das Ergebnis nicht von einer Wahrscheinlichkeit, sondern von zufälligen Umständen ab<sup>20</sup>.

Es mag erstaunen, dass in Artikel 106 die Glücksspiele den Lotterien gegenübergestellt werden, da die Letzteren zweifellos zur Kategorie der Ersteren gehören. Die Verfassungsbestimmung, die durch Artikel 106 ersetzt wurde, d. h. Artikel 35 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, war diesbezüglich klarer: Es wurde zwischen den Spielbanken und den übrigen Glücksspielen einerseits, die strengen Vorschriften unterlagen, und den Lotterien andererseits unterschieden, für die der Bund «geeignete Massnahmen treffen» konnte (Artikel 35 Absatz 6 aBV). In den Vorbereitungsarbeiten für Artikel 106 wurde nicht erläutert, weshalb es der Verfassungsgeber als sinnvoll erachtete, die Lotterien separat neben den Glücksspielen aufzuführen, statt davon auszugehen, dass die Ersteren in den Letzteren enthalten sind<sup>21</sup>. In Wirklichkeit sind in der Verfassung trotz der redaktionellen Mängel der Bestimmung getrennt voneinander zwei Arten von Glücksspielen vorgesehen: die Spielbanken (oder Casinos) und die Lotterien. Wichtig ist auch, die wesentlichen Kriterien zu erkennen,

<sup>18</sup> LG, SR 935. 51.

<sup>19</sup> LV, SR 935. 511.

<sup>20</sup> Siehe **Gérald Mouquin**, La notion de jeu de hasard en droit public, Dissertation Lausanne, 1980, S. 101 ff., 183 ff.

<sup>21</sup> BBl 1997 I 315-6.

dank denen diese Begriffe auseinandergehalten werden können, die beide aus dem Bundesrecht stammen<sup>22</sup>.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich die Definition der Lotterien dem kantonalen Recht entzieht, das sie weder erweitern noch einschränken kann. Es ist somit Sache der Bundesbehörden, zu überprüfen, ob die von den Kantonen zugelassenen Glücksspiele tatsächlich unter den Lotteriebegriff fallen, wie er vom Bundesgesetzgeber verstanden wird. Der rechtliche Rahmen, in dem die Problematik der Lotterien behandelt wird, wird somit vom Bundesgesetzgeber festgelegt.

Gemäss Artikel 1 Absatz 2 LG gilt Folgendes: «Als Lotterie gilt jede Veranstaltung, bei der gegen Leistung eines Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäftes ein vermögensrechtlicher Vorteil als Gewinn in Aussicht gestellt wird, über dessen Erwerbung, Grösse oder Beschaffenheit planmässig durch Ziehung von Losen oder Nummern oder durch ein ähnliches auf Zufall gestelltes Mittel entschieden wird». Der Lotteriebegriff umfasst somit vier grundlegende Elemente, welche die Lehre und Rechtsprechung festgelegt haben, indem sie diese etwas weiterentwickelt haben.

Das erste Element ist die Leistung eines Einsatzes, d. h. des Vermögenswerts, den der Spieler als Gegenleistung für das Recht einbringt, an der Lotterieziehung teilzunehmen, weil er sich dadurch die Erzielung eines Gewinns erhofft. Der geleistete Einsatz ist in einem weiten Sinn zu verstehen. Es kann sich dabei auch um sehr geringe Beträge handeln, wie beispielsweise um eine Telefongebühr, die höher angesetzt ist als die übliche Gebühr<sup>23</sup>. Hingegen handelt es sich bei der Teilnahme an einer Verlosung, für die weder ein Einsatz zu leisten ist noch ein Vertrag abgeschlossen werden muss, nicht um eine Lotterie, da die Unentgeltlichkeit der Teilnahme und die Chancengleichheit gegeben sind<sup>24</sup>.

Das zweite Element besteht in der Chance, einen materiellen Vorteil, d. h. einen Gewinn, zu erzielen. Dieser Vorteil muss im Übrigen nicht zwangsläufig einem Geldbetrag entsprechen, sondern es kann sich um einen vermögensrechtlichen Vorteil irgendeiner Art handeln, beispielsweise um eine Gratis-Reise<sup>25</sup>.

Das dritte Element bezieht sich auf den Entscheid durch den Zufall, der sowohl bestimmt, ob ein Gewinn erzielt wird, als auch darüber entscheidet, welchen Umfang oder welche Beschaffenheit der vermögensrechtliche Vorteil aufweist. Der Zufall steht der Wahr-

<sup>22</sup> BGE 135 II 342.

<sup>23</sup> BGE 123 IV 175, 178.

<sup>24</sup> BGE 133 II 75.

<sup>25</sup> BGE 123 IV 181 und darin enthaltene Zitate aus der Lehre.

scheinlichkeit gegenüber. Er setzt den zufälligen Charakter des Ergebnisses voraus, das weder in einem wesentlichen Ausmass vom Geschick des Spielers noch von einer objektiven Berechnung der Wahrscheinlichkeit abhängt<sup>26</sup>.

Das vierte Element hängt mit der planmässigen Vorbereitung des Spiels zusammen: Lotterien sind durch den Umstand gekennzeichnet, dass ein Plan besteht, in dessen Rahmen die vom Veranstalter vergebenen Gewinne im Voraus genau festgelegt werden, damit dieser sein eigenes Risiko ausschliessen kann<sup>27</sup>. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Veranstalter von vornherein die angebotenen Geldbeträge oder Waren begrenzt<sup>28</sup>. Anhand dieses vierten Kriteriums können Lotterien ziemlich eindeutig von den Spielbanken unterschieden werden. Die Letzteren weisen die Besonderheit auf, dass ihr Risiko und die von Dritten erzielten Gewinne nicht geplant werden können. Selbstverständlich könnten weitere Unterscheidungskriterien in Betracht gezogen werden: Dazu gehören beispielsweise die Einheit des Spiels (alle Spielerinnen und Spieler einer Lotterie spielen das gleiche Spiel, und was die einen Teilnehmerinnen und Teilnehmer gewinnen, können die anderen nicht gewinnen, während zwei Benutzer von Geldspielautomaten beide einen Gewinn erzielen können) und die Verteilung der Spielerinnen und Spieler (die nicht alle im gleichen Gebäude an einem Spiel teilnehmen)<sup>29</sup>. Es ist indessen darauf hinzuweisen, dass das Kriterium der planmässigen Vorbereitung im Gegensatz zur Auffassung des oben erwähnten Autors ausreicht, um die Lotterien zu charakterisieren<sup>30</sup>.

Dieser Hinweis ist vor allem von Bedeutung, wenn es um die Definition des Begriffs Wette geht, der im Gesetz nicht festgelegt ist. Wetten unterscheiden sich von Lotterien genau durch den Umstand, dass sie nicht entsprechend einem im Voraus festgelegten Plan durchgeführt werden<sup>31</sup>.

Im Sinne der Bundesgesetzgebung ist Lotterie ein weit gefasster Begriff, der ähnliche Veranstaltungen umfasst, beispielsweise einen am Fernsehen übertragenen Wettbewerb, der mit Hilfe von Mehrwertdienstnummern veranstaltet wird<sup>32</sup>, oder ein Schneeballsystem<sup>33</sup>. Hingegen nimmt das Gesetz die Tombolas, d. h. bei einem Unterhaltungsanlass veranstalte-

<sup>26</sup> BGE 123 IV 182.

<sup>27</sup> BGE 133 II 75 und darin enthaltene Zitate.

<sup>28</sup> BGE 123 IV 181-2.

<sup>29</sup> **J.F. Aubert**, *Petit commentaire de la Constitution fédérale*, Zürich 2003, S. 814, Randziffer 12.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> BGE 133 II 77; zur Definition von Wetten und Lotterien siehe **C. Rouiller**, *Jeux de loteries et paris sportifs professionnels*, RDAF 2004 I 429 ff.

<sup>32</sup> BGE 132 II 240.

<sup>33</sup> BGE 132 IV 76.

te Lotterien, von seinem Geltungsbereich aus, sofern deren Gewinne nicht in Geldbeträgen bestehen und die Ausrichtung der Gewinne, die Ausgabe der Lose und die Losziehung in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen (Artikel 2 LG).

Insgesamt beruhen Artikel 106 BV und die ihm vorangegangenen Bestimmungen auf der Auffassung, dass es sich bei der Spieleleidenschaft um ein gesellschaftliches Übel handelt, das so weit als möglich eingedämmt werden muss<sup>34</sup>. Der Verfassungsgeber peilt einen polizeilichen Zweck an, der mit den guten Sitten und mit sozialpolitischen Zielen zusammenhängt, bei denen es um den Schutz der Individuen vor unkontrollierbaren Trieben geht.

Damit lässt sich der Unterschied, der in der Verfassung zwischen den Spielbanken einerseits und den Lotterien und gewerbsmässigen Wetten andererseits gemacht wird, zumindest teilweise erklären. Die Ersteren stehen im Ruf, mit grösseren Gefahren verbunden zu sein, da die Versuchung und die eingesetzten Beträge anscheinend viel grösser sind. Im Übrigen waren Spielbanken während langer Zeit verboten, während für die bewilligungspflichtigen Lotterien eine flexiblere Regelung bestand. Im Jahr 1993 hob der Verfassungsgeber dann aber das Spielbankenverbot auf und ersetzte es durch ein Konzessionssystem. Damit war das Ziel verbunden, die entsprechenden Einnahmen in der Schweiz zu erzielen – statt dass diese ins Ausland abfliessen –, Steuereinnahmen zu generieren und den Tourismus zu fördern<sup>35</sup>. Unabhängig davon sind die Spielbanken und Lotterien seit jeher Gegenstand von unterschiedlichen Rechtsvorschriften und Regelungen. Es ist jedoch beachtlich, dass die Revision von Artikel 35 im Jahr 1993, die ohne Änderung in den Artikel 106 BV übernommen wurde, lediglich eine bedeutende Reform des Spielbankengesetzes zur Folge hatte, während das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten praktisch unverändert belassen wurde. Wie weiter unten ausgeführt wird, sieht die Lehre darin ein Paradox oder sogar einen eigentlichen Widerspruch, denn die Regelung für die Lotterien scheint heute strenger zu sein als jene für die Spielbanken<sup>36</sup>, während die Verfassung eine flexiblere Lösung ermöglichen würde.

Die Unterscheidung zwischen Spielbanken und Lotterien ist so oder so mit einigen Problemen verbunden. Einerseits ist sie aus sozialer, wirtschaftlicher und psychologischer Sicht gerechtfertigt, denn der Besuch einer Spielbank, um dort zu spielen, ist nicht mit dem Kauf eines Lotterieloses gleichzusetzen und wirft nicht die genau gleiche politische Frage auf.

<sup>34</sup> P. Richli, Commentaire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, ad Artikel 35, S. 2, für einen historischen Abriss zur Verfassungsbestimmung zu den Glücksspielen.

<sup>35</sup> Siehe Richli, op. cit. Rz. 5 -7 ad Artikel 35.

<sup>36</sup> Siehe unten.

Andererseits lassen sich zwar gewisse Unterschiede zwischen Spielbanken und Lotterien ausmachen, doch es ist eine Tatsache, dass es schwierig ist, bestimmte Glücksspiele der einen oder anderen Kategorie zuzuordnen, und dass es aufgrund der neuen Techniken nicht mehr in allen Fällen möglich ist, diesbezüglich einen Entscheid zu treffen, der ganz klar auf der Hand liegt. Es bestehen somit weiterhin Grauzonen und Grenzfälle, bei denen die Zuordnung unklar ist. Dies hat im Übrigen zu Streitigkeiten geführt, insbesondere im Fall der Tactilo-Geldspielautomaten, der noch vor dem Bundesgericht hängig ist. Vor diesem Hintergrund könnte sich der Gesetzgeber veranlasst sehen, das Ausmass der Unterscheidung zwischen Spielbanken und Lotterien zu reduzieren oder diese Unterscheidung sogar ganz aufzuheben. Doch aus verschiedenen sozialen und politischen Gründen ist es wahrscheinlich – und berechtigt –, dass in Zukunft weiterhin unterschiedliche Regelungen angewandt werden. Es besteht zwar zweifellos die Möglichkeit, dass die beiden Bereiche in Zukunft im gleichen Gesetz geregelt werden, doch sie sollten weiterhin unterschiedlichen Bestimmungen unterstehen, die auf die verschiedenen Kapitel des vorgesehenen Gesetzes verteilt sind.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass mit der im Jahr 2009 eingereichten Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» ein ziemlich anderes System vorgeschlagen wird. Die Unterscheidung zwischen Spielbanken und Lotterien wird zwar beibehalten (neue Artikel 106a und 106b), doch diese beiden Kategorien werden der gleichen Gruppe zugeordnet, jener der Geldspiele (Entwurf Artikel 106). Neu ist somit der letztere Begriff, der eine Abgrenzung des Gegenstands der Gesetzgebung auf Bundes- und Kantonsebene ermöglicht. Die Verfassungsbestimmung würde dadurch fraglos klarer. Doch sie hätte andere Konsequenzen, auf die noch eingegangen werden muss, da der Bundesrat beschlossen hat, der Volksinitiative einen direkten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dieser soll im Herbst 2010 veröffentlicht werden.

## **B. Geltungsbereich der Bundesregelung**

Was den Bereich der Lotterien und Spielbanken anbelangt, überträgt Artikel 106 BV dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz, ohne diese ausdrücklich zu begrenzen. Hinsichtlich der Spielbanken und der Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit bestehen materielle Normen (Absätze 2 bis 4 von Artikel 106 BV). *A contrario* könnte daraus der Schluss gezogen werden, dass der Zentralstaat in Bezug auf die gesetzliche Regelung der Lotterien über völlig freie Hand verfügt (und sogar hinsichtlich der gewerbmässigen Wetten, von denen in Artikel 106 nicht die Rede ist). Die Zuständigkeit des Bundes wird nicht ausdrücklich auf die Grundsätze beschränkt und ist weder mit einem Vorbe-

halt zu Gunsten einer ergänzenden Gesetzgebung der Kantone noch für den Vollzug der einschlägigen Bestimmungen durch die Kantone versehen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob der Verfassungsartikel wirklich mit den Absichten seiner Verfasser übereinstimmt. Jedenfalls entspricht er nicht vollständig der Rechtslage, die seit jeher besteht und die den Kantonen im Bereich der Lotterien einen grossen Spielraum für Massnahmen einräumt. Dieser Umstand ist möglicherweise auf die chaotische Entwicklungsgeschichte von Artikel 35 aBV zurückzuführen, der auf das Jahr 1874 zurückgeht und mit dem ursprünglich die Spielbanken vollständig untersagt wurden. Ausserdem war in diesem Artikel vorgesehen, dass der Bund «in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen kann». Die letztere Klausel wurde so ausgelegt, dass der Bund die Kompetenz hatte, auch die Lotterien generell zu verbieten<sup>37</sup>. Im Jahr 1993 übertrug Artikel 35 Absatz 1 dem Bund die Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken und behielt die Möglichkeit bei, dass der Bund «in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen kann» (Absatz 6). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 35 in seiner neuen Fassung nie in Kraft getreten ist und durch den derzeit geltenden Artikel 106 ersetzt wurde, ohne dass er zur Anwendung gelangt war.

Daraus folgt, dass das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten aus dem Jahr 1923 auf Artikel 35 aBV beruht, woraus sich einige Widersprüche ergeben. So verbietet das Gesetz die Lotterien (Artikel 1 Absatz 1), abgesehen von den «gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienenden Lotterien» (Artikel 3). Die Letzteren können von der zuständigen kantonalen Behörde für das Gebiet des Ausgabekantons bewilligt werden. Solche Bewilligungen dürfen nur Korporationen und Anstalten des öffentlichen Rechtes sowie solchen privatrechtlichen Personenvereinigungen und Stiftungen erteilt werden, die Gewähr für die richtige Durchführung der Lotterie bieten (Artikel 5-6 LG). Ausserdem werden die bewilligten Lotterien überwacht, sowohl in Bezug auf ihre Ausgabe als auch hinsichtlich ihrer Durchführung (Artikel 10). Wer eine verbotene Lotterie ausgibt oder durchführt oder ein Unternehmen betreibt, das mit einer verbotenen Lotterie gleichgesetzt wird, wird entsprechend bestraft (Artikel 38 ff. LG).

Wie weiter unten dargelegt wird, hat der Umstand, dass die Zuständigkeit für die Bewilligung – und die Ausgabe – von Lotterien an die Kantone übertragen wurde, diese veranlasst, diesen Bereich zu «monopolisieren». Dies wirft bedeutende rechtliche Fragen auf. Auch wenn von der Art und Weise abgesehen wird, wie die Kantone die ihnen eingeräumte

<sup>37</sup> P. Richtli, *ibid.* Rz. 35 ad Artikel 35.

Zuständigkeit ausüben, stellt sich die Frage, aus welchem Grund der Bundesgesetzgeber zunächst die Lotterien vollständig verboten und in der Folge dieses Verbot durch ein System mit vorgängigen Bewilligungen gelockert hat, für das im Übrigen strenge Bedingungen gelten. Die herrschende Lehre weist seit langem darauf hin, dass dieses System unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsfreiheit fragwürdig ist und dass es insbesondere nicht in jeder Hinsicht mit den Anforderungen der Verhältnismässigkeit vereinbar zu sein scheint<sup>38</sup>. Nach der Revision von Artikel 35 aBV im Jahr 1993 wurde diese Kritik heftiger. In einem Kommentar zu dieser Bestimmung wurde darauf hingewiesen, dass die Aufhebung des Spielbankenverbots Ausdruck einer Weiterentwicklung der Haltung zu dieser Frage ist und im Normalfall zu einer Reform der Regelung im Bereich der Lotterien führen sollte. Da das schutzwürdige öffentliche Interesse an einem Verbot nun als geringer eingestuft wird, ist die Beibehaltung des in Artikel 1 LG festgehaltenen Grundsatzes nicht mehr gerechtfertigt und scheint nun sogar eine «offensichtliche Inkohärenz» zu sein<sup>39</sup>. In der Fachliteratur wird ausserdem darauf hingewiesen, dass mit den Lotterien weniger hohe Risiken verbunden sind als mit den Spielbanken und dass sie in gesellschaftlicher Hinsicht als weniger gefährlich und viel harmloser eingestuft werden<sup>40</sup>.

Die von den Autoren geäusserte Kritik beruht zwar auf stichhaltigen Argumenten, doch sie ist nicht vollständig überzeugend. Dies gilt zumindest für ihre Schlussfolgerungen, da sie ausser Acht lassen, dass das durch das Bundesrecht festgelegte System praktisch unumgänglich ist. Denn es ist nur schwer vorstellbar, dass in Bezug auf die Lotterien und gewerbmässigen Wetten vollständige Handlungsfreiheit gewährt wird, ohne dass vorgängige und nachträgliche Kontrollen durchgeführt werden. Demzufolge scheint ein Bewilligungssystem unumgänglich zu sein. Doch definitionsgemäss kommt die Unterstellung unter eine Bewilligungspflicht konkret einem Verbot gleich: Wenn der Gesetzgeber eine bestimmte Tätigkeit einem Bewilligungssystem unterstellt, erklärt er diese nicht im eigentlichen Sinne als verboten, doch er legt für den Zugang zu dieser Tätigkeit eine Suspensivbedingung fest, nämlich den Erhalt einer Bewilligung. Diese ist das Ergebnis eines administrativen Entscheids, mit dem ein durch das Gesetz geschaffenes Hindernis beseitigt wird. Mit anderen Worten ist die gewinnorientierte Tätigkeit Gegenstand einer präventiven Kontrolle, die von

<sup>38</sup> Siehe **G. Müller**, Aktuelle Rechtsfragen des Lotteriewesens, ZbL 1988, S. 141, 158, sowie die zahlreichen Zitate aus der Fachliteratur.

<sup>39</sup> **P. Richli**, op. cit, Randziffer 39 ad Artikel 35; siehe auch id. Spielbanken, Geschicklichkeits-Spielautomaten und Lotterien, AJP /PJA 4/95 S. 462-3 und die darin enthaltenen Zitate, insbesondere **Willy Staehelin**, Das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 als Strafgesetz, Dissertation Zürich 1941, S. 147 ff.

<sup>40</sup> **P. Richli**, Rz. 39 ad Artikel 35.

einem Polizeiorgan ausgeübt wird. Dabei handelt es sich um eine Art von Zensur: Die betroffene Tätigkeit ist nicht mehr völlig frei, da der Staat den Zugang reglementiert<sup>41</sup>. Vor diesem Hintergrund erscheint der Wortlaut von Artikel 1 Absatz 1 LG zwar unnötig kategorisch, doch grundsätzlich scheinen die von der Lehre formulierten Vorwürfe nicht gerechtfertigt zu sein, da das System mit vorgängigen Bewilligungen durchaus notwendig ist.

Das vom Bundesgesetz geschaffene System wird nicht kritisiert. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es keine gesetzliche Grundlage für das Monopol darstellt, das sich die Kantone im Bereich der Lotterien angeeignet haben, und dass sogar die Frage aufgeworfen werden kann, ob das Bundesgesetz einem solchen Monopol nicht zumindest implizit entgegensteht, da letzteres im Gesetz nicht vorgesehen ist<sup>42</sup>.

Die rechtliche Regelung im Bereich der Lotterien weist gegenwärtig einen unbestreitbaren Nachteil auf: Im Gegensatz zur Regelung, die für den Bereich der Spielbanken eingeführt wurde, in dem sich konkurrierende Unternehmen für die Erteilung einer Konzession bewerben können, herrscht im Bereich der Lotterien überhaupt kein Wettbewerb.

In einem anderen Punkt ist die Bundesgesetzgebung etwas lückenhaft und hat zu gewissen Unklarheiten mit dem kantonalen Recht und insbesondere mit der Regelung geführt, die mit der interkantonalen Vereinbarung geschaffen wurde. Denn einerseits ist in Artikel 10 LG Folgendes vorgesehen: «Die Bewilligungsbehörde hat die Ausgabe und Durchführung der Lotterie, insbesondere das Ziehungsverfahren, die Ausrichtung der Gewinne und die Verwendung des Ertrages zu überwachen oder überwachen zu lassen». Andererseits wird das Bundesamt für Polizeiwesen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements in Artikel 1 der Verordnung vom 27. Mai 1924<sup>43</sup> mit der Besorgung der Geschäfte beauftragt, welche durch das Gesetz und diese Verordnung der Bundesverwaltung übertragen worden sind. Die Kantone sind insbesondere gemäss Artikel 5 verpflichtet, dem Bundesamt für Polizeiwesen eine Reihe von Angaben zu den Bewilligungen, zur Verwendung des Lotteriertrags und zum Gesamtbetrag der Lose mitzuteilen. Ohne dass die Verordnung geändert wurde, scheint nun aber die Aufsicht entsprechend einer Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom Bundesamt für Justiz ausgeübt zu werden<sup>44</sup>. Doch die Zuständigkeiten, die das Bundesamt für Justiz auf der Grundlage von Artikel 10 LG ausübt,

<sup>41</sup> E. Grisel, *Liberté économique*, Bern 2006, S. 264 Rz. 624.

<sup>42</sup> Siehe insbesondere G. Müller, Zbl 1988, S. 145.

<sup>43</sup> LV, SR 935. 511.

<sup>44</sup> Art. 7 Abs. 1 Bst. d, SR 172. 213. 1.

überschneiden sich teilweise mit jenen der Comlot, die auf Artikel 7 und Artikel 20 der interkantonalen Vereinbarung vom 7. Januar 2005 beruhen<sup>45</sup>.

Die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen ist insbesondere auch deshalb schwierig, weil die für diesen Bereich zuständige Behörde nicht genügend klar zum Ausdruck kommt: Zumindest in der französischen und italienischen Version wird in Artikel 10 LG die Behörde, welche die Ausgabe und Durchführung der Lotterien zu überwachen hat oder überwachen lassen muss, nicht ausdrücklich bezeichnet. Die deutsche Version von Artikel 10 LG ist zweifellos klarer, weil darin von einer «Bewilligungsbehörde» die Rede ist. Damit wird wahrscheinlich die kantonale Behörde bezeichnet, die berechtigt ist, Bewilligungen gemäss Artikel 5 LG auszustellen. Die zuständigen Organe haben den Artikel 10 LG in der Praxis so ausgelegt, dass die eigentliche Kontrolle der Lotterien und Wetten Sache der Kantone ist. Falls jedoch diese Vorgehensweise absolut verstanden würde, würde dies kaum im Einklang mit der Systematik des Gesetzes und der Logik des föderativen Systems stehen, das die massgebende Grundlage bildet. Denn die Kantone sind nur unter der Voraussetzung zur Bewilligung von Lotterien berechtigt, dass sie die in den Artikeln 5 bis 8 LG enthaltenen Vorschriften berücksichtigen. Da die gesamthaft zu erfüllenden Bedingungen auf dem Bundesrecht beruhen, wäre es logisch, dass die Bundesbehörde die Erfüllung der Voraussetzungen kontrolliert und zumindest eine Art von Oberaufsicht über das gesamte System ausübt. Dies entspricht im Übrigen auch der Auffassung des Bundesgerichts, das dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ein Beschwerderecht zuerkannt hat, damit dieses den Vollzug der öffentlichrechtlichen Bestimmungen des Bundes in den Kantonen und eine einheitliche Anwendung des einschlägigen Bundesgesetzes gewährleisten kann. Das Bundesgericht räumt zwar ein, dass die Kantone die zulässigen Lotterien bewilligen und überwachen, doch müssen sie dies im Rahmen des Bundesrechts tun, da der Lotteriebegriff im einschlägigen Bundesgesetz definiert ist und das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten als besonderer Teil des Glücksspielgesetzes der Aufsicht des Bundes untersteht<sup>46</sup>. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass ein verlässlicher Vollzug des Gesetzes im Rahmen eines Beschwerdesystems nicht vollständig gewährleistet ist, da solche Systeme den Gemeinwesen und Personen, die durch Zuwiderhandlungen gegen die gesetzlichen Bestimmungen benachteiligt oder geschädigt werden könnten, nicht in allen Fällen offen stehen. Letzten Endes kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement über das Bundesamt für Justiz zumindest eine Art

<sup>45</sup> Siehe unten.

<sup>46</sup> BGE 135 II 341-2 In Erwägung 1.2.1. und 1.2.2.; siehe auch BBl 1918 IV 333 ff.

Oberaufsicht über das gesamte System ausübt, wobei die konkreten Kontrollen auf lokaler Ebene von der kantonalen Behörde durchgeführt werden, die für die Erteilung der Bewilligungen zuständig ist.

Was die Verwendung des Nettolotterierertrags anbelangt, enthält das Bundesgesetz eine Bestimmung, die sowohl eher unklar als auch fragwürdig ist: Diese verbietet die Ausgabe einer Lotterie, die zur Erfüllung öffentlichrechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen bestimmt ist (Artikel 5)<sup>47</sup>. Die Lehre kritisiert diese Einschränkung der Mittelverwendung. Dabei weist sie insbesondere darauf hin, dass diese Beschränkung nur schwer mit der neuen rechtlichen Regelung für die Spielbanken in Einklang zu bringen ist, gemäss der die Abgaben für die Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe, im vorliegenden Fall der Alters- und Hinterlassenenversicherung, verwendet werden<sup>48</sup>. Zu diesem Argument ist hinzuzufügen, dass im Rahmen der gegenwärtigen Konzeption des öffentlichen Rechts Beiträge, die Dritten von der öffentlichen Hand gewährt werden, grundsätzlich dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage unterliegen. Deshalb ist es widersprüchlich, wenn die Verwendung von Mitteln «zur Erfüllung öffentlichrechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen» untersagt und gleichzeitig die Verwendung von Erträgen für andere Aufgaben vorgesehen wird, für die vielfach keine gesetzliche Grundlage besteht. Wenn die politische Frage, ob und in welchem Ausmass die Erträge von Lotterien für bestimmte Aufgaben verwendet werden sollen, gelöst ist, sollte Artikel 5 LG zumindest genauer formuliert werden. In diesem Zusammenhang sollte auch der erste Satz (bzw. der erste Absatz) von Artikel 5 klarer formuliert werden: Es sind nicht die Lotterien im eigentlichen Sinne, die auf «einen gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck» ausgerichtet sein müssen, sondern gegebenenfalls die Begünstigten der Ausrichtung von entsprechenden Mitteln.

Im Vergleich mit dem Spielbankengesetz von 1998 ist dem Bundesgesetz von 1923 zwangsläufig anzumerken, dass es schon vor langer Zeit verfasst wurde. Aufgrund der gesellschaftlichen, rechtlichen und technologischen Entwicklung in der Schweiz und im Ausland beschloss der Bundesrat am 4. April 2001, eine Totalrevision des Lotteriegesetzes in die Wege zu leiten. Damit sollte eine höhere Transparenz und ein besserer Schutz der Öffentlichkeit gewährleistet werden, und überdies sollte die Geldwäscherei bekämpft werden. Der Vorentwurf der Expertenkommission, der Ende 2002 in die Vernehmlassung gegeben wurde, stiess auf heftige Kritik. Vor diesem Hintergrund entschied der Bundesrat, die Re-

<sup>47</sup> In der deutschen und italienischen Version handelt es sich um Absatz 2 von Artikel 5; in der französischen Version ist die betreffende Bestimmung im zweiten Satz von Artikel 5 festgehalten.

<sup>48</sup> P. Richli, Commentaire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, Rz. 39 ad Artikel 35.

form zu sistieren und den Kantonen gemäss ihrem Vorschlag die Möglichkeit zu geben, die festgestellten Lücken durch eine interkantonale Vereinbarung zu beseitigen<sup>49</sup>. Die Wirksamkeit dieser Vereinbarung ist unter anderem ein wesentlicher Gegenstand der vorliegenden Evaluation. Aus gesetzestechnischer Sicht und in Bezug auf die Eindeutigkeit der Institutionen ist einzuräumen, dass das Bundesgesetz von 1923 nicht vollständig befriedigend ist und zumindest einer Änderung formeller Art bedürfte. Es muss noch festgelegt werden, ob eine tiefgreifendere Reform notwendig oder im Gegenteil gegebenenfalls überflüssig ist. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der Ausgang der künftigen Volksabstimmung über die Initiative und den allfälligen Gegenvorschlag zu berücksichtigen.

### 7.3. DIE INTERKANTONALE VEREINBARUNG

Da der Inhalt der interkantonalen Vereinbarung bereits gut bekannt ist, wäre es sinnlos, sie hier im Detail zu analysieren. Zu prüfen sind indessen ihre Rechtsnatur und ihr Geltungsbereich.

#### A. Rechtsnatur

Die interkantonale Vereinbarung vom 7. Februar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal und gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (neue IKV Lotterien) trat nach ihrer Ratifizierung durch alle Kantone am 1. Juli 2006 in Kraft. Sie beruht auf den Artikeln 15, 16 und 34 LG und entspricht einem Vertrag zwischen Kantonen im Sinne von Artikel 48 BV. Um Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrzunehmen, werden im Rahmen der interkantonalen Vereinbarung gemeinsame Organisationen und Einrichtungen geschaffen (Absatz 1). Hingegen berechtigt die Vereinbarung die geschaffenen interkantonalen Organe nicht, rechtsetzende Bestimmungen zu erlassen, wie dies gemäss Absatz 4 von Artikel 48 möglich wäre. Als interkantonales Recht ist die Vereinbarung für die Kantone verbindlich, und der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen (Absatz 2 und 4). Die interkantonale Vereinbarung stellt eine Gesamtheit von Rechtsvorschriften dar, die über dem kantonalen Recht, aber unter dem Bundesrecht stehen, insbesondere unter dem Bundesgesetz über das Bundesgericht und unter dem Lotteriegesezt.

Damit der angestrebte Zweck erreicht werden kann, namentlich «die einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotterierechts», wird gemäss der Vereinbarung eine Kommissi-

<sup>49</sup> Siehe Marc D. Veit./Gens B. Lehne, Sankt Galler Kommentar, 2. Aufl., 2008, Rz. 11 ad Artikel 106.

on eingesetzt, die den Auftrag hat, neue Lotteriespiele zuzulassen und die Aufsicht über die Lotterien und Wetten auszuüben. Gegen Entscheide dieser Kommission kann Beschwerde bei der Rekurskommission eingelegt werden. Gemäss der Rechtsprechung ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Aufsichtsbehörde des Bundes. Als solche ist das Departement berechtigt, alle Verfahrensgarantien und sonstigen Rechte in Anspruch zu nehmen, welche die kantonalen Rechtsvorschriften den Parteien einräumen. Dies gilt insbesondere für den Anspruch auf rechtliches Gehör. Mit anderen Worten muss das Bundesamt für Justiz, das innerhalb des Departements das für diese Aufgabe zuständige Organ ist, in die Zulassungsverfahren der Comlot einbezogen werden. Ausserdem kann das Departement beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide der Rekurskommission einreichen, die im Sinne von Artikel 86 Absatz 1 Buchstabe d und Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG) als Vorinstanz des Bundesgerichts betrachtet wird<sup>50</sup>.

Gegenstand der interkantonalen Vereinbarung sind die Grosslotterien, die auf der Grundlage der interkantonalen Vereinbarung vom 26. Mai 1937 für die Deutschschweiz und die italienische Schweiz oder der «Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande» (Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien in der Westschweiz) vom 18. November 2005 durchgeführt werden. Die Rekurskommission ist eine gemeinsame richterliche Behörde im Sinne von Artikel 191b Absatz 2 BV. Gegen ihre Entscheide kann Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht eingereicht werden, damit in allen vergleichbaren Fällen ein einheitlicher Vollzug des Verwaltungsrechts des Bundes in den Kantonen gewährleistet ist<sup>51</sup>. Was das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten anbelangt, werden die erforderlichen Bewilligungen von den Kantonen erteilt. Dies kann jedoch nur im Rahmen der Bundesgesetzgebung erfolgen, da die Begriffe Lotterie, Tombola und öffentliches Interesse im Bundesgesetz festgelegt sind<sup>52</sup>. Im Übrigen unterstehen die Lotterien der Aufsicht des Bundes. Diese kann nur vollständig ausgeübt werden, wenn das zuständige Departement des Bundes die Möglichkeit zu einer Beschwerde hat. Diese Möglichkeit wiederum ergibt sich aus Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe a BGG. Die Beschwerdemöglichkeit, die nicht direkt aus dem Lotteriesgesetz resultiert,

<sup>50</sup> BGE 135 II 341.

<sup>51</sup> BGE 135 II 341-2.

<sup>52</sup> BGE 127 II 264.

ergibt sich aus dem neuen Bundesgerichtsgesetz, unabhängig von den Lücken, die das Lotteriegelgesetz unter Umständen aufweist<sup>53</sup>.

Die durch die Vereinbarung eingesetzte Kommission wird von der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegelgesetz gewählt, die sich ihrerseits aus je einem Regierungsvertreter jedes Kantons zusammensetzt. Die Kommissionsmitglieder werden somit von den Delegierten der kantonalen Exekutiven bestimmt. Dabei handelt es sich nicht um einen unüblichen Vorgang. Die Comlot ist im Wesentlichen ein administratives Organ, das die Aufgabe hat, bestimmte bedeutende Gesetzesbestimmungen vollziehen zu lassen. Deshalb ist es nicht zu beanstanden, dass sie von den Vertretern der betreffenden Kantonsregierungen eingesetzt wird. Teilweise wurde das System aber auch kritisiert. Es wurde geltend gemacht, die Comlot sei institutionell nicht unabhängig und sie wäre glaubwürdiger und zuverlässiger, wenn diese Voraussetzung erfüllt wäre. Unabhängig davon, wie stichhaltig diese Bemerkungen sind, wäre es selbstverständlich möglich, diesem Mangel mit entsprechenden Bestimmungen abzuwehren, mit denen die Handlungsfreiheit einer dezentralen Verwaltungsbehörde gewährleistet werden könnte. So bestände die Möglichkeit, die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder zu verlängern, womit aber dann unter Umständen die Wiederwahl untersagt würde. Ausserdem könnte die interkantonale Vereinbarung eine Klausel enthalten, mit der es der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegelgesetz ausdrücklich untersagt würde, in konkreten Fällen zu intervenieren oder der Comlot abstraktere Richtlinien materieller Art vorzugeben. In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Unabhängigkeit in erster Linie einer Geisteshaltung entspricht und dass sie am besten mit der Einsetzung von starken und unabhängigen Persönlichkeiten gewährleistet werden kann.

Ähnliche Bemerkungen können in Bezug auf die Rekurskommission angebracht werden. Die Mitglieder dieser Kommission werden ebenfalls für vier Jahre gewählt und können von der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegelgesetz wiedergewählt werden. Es trifft zweifellos zu, dass diese Art der Einsetzung einer richterlichen Behörde etwas unüblich ist. Diesbezüglich ist indessen darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Rekurskommission um ein sehr spezielles Organ handelt, zu dem es in keinem anderen Bereich des Schweizer Rechts eine Entsprechung zu geben scheint. Ihr Bestehen ist auf das Bestreben zurückzuführen, zwischen der Comlot und dem Bundesgericht ein richterliches Organ einzusetzen, mit dem eine zweite richterliche Instanz gewährleistet wird. Es ist zweifellos denk-

<sup>53</sup> BGE 135 II 343-4.

bar, ein anderes Vorgehen zu wählen: So ist beispielsweise die von der Exekutive eingesetzte Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen ebenfalls eine Institution *sui generis*, die als einzige Instanz entscheidet, wobei gegen solche Entscheide eine direkte Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht werden kann. Es ist hingegen einzuräumen, dass diese beiden Bereiche nicht miteinander zu vergleichen sind und dass die in der interkantonalen Vereinbarung gewählte Lösung alles andere als ungerechtfertigt erscheint. Auch bei diesem Gremium gilt, dass die Unabhängigkeit der Rekurskommission am besten mit einer sorgfältigen und klugen Auswahl ihrer Mitglieder und mit dem Ansehen gewährleistet wird, dass diese in Recht und Politik geniessen. Es ist eine Tatsache, dass mit den neuen Gesetzen auf Bundes- und Kantonsebene insgesamt zahlreiche von der Exekutive eingesetzte Rekurskommissionen aufgehoben und durch richterliche Behörden ersetzt wurden, die in den meisten Fällen vom Parlament gewählt werden. Da es sich hingegen um ein interkantonales Organ handelt, wäre eine Wahl durch ein Parlament in der Praxis nur schwer zu realisieren und mit allen möglichen Hindernissen verbunden. Es wäre auch nutzlos, in der Vereinbarung festzuhalten, dass die Rekurskommission unabhängig ist, weil sich das von selbst versteht.

## **B. Geltungsbereich**

Die interkantonale Vereinbarung weist der Comlot zwei Aufgaben zu: Sie erteilt nicht nur die Zulassungsbewilligungen, ohne die Lotterien und Wetten unzulässig sind (Artikel 14), sondern überwacht auch die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der mit den Bewilligungen verbundenen Bedingungen. Überdies kann sie Verstösse gegen die einschlägigen Vorschriften anzeigen, wobei jedoch das entsprechende Strafverfahren gegebenenfalls vor einer kantonalen Behörde geführt werden muss. Nachdem die Zulassung erteilt wurde, haben die Kantone die Möglichkeit, aber nicht die Verpflichtung, die Bewilligung für die Durchführung einer bestimmten Lotterie zu erteilen. Die interkantonale Vereinbarung bewirkt somit eine partielle Vereinheitlichung, da ohne vorgängige Zulassung kein Spiel bewilligt werden kann, aber gewisse Spiele in einigen Kantonen bewilligt und in anderen Kantonen nicht bewilligt werden können.

Die Grosslotterien bedürfen einer zentralen Zulassung, doch die Kantone haben anschliessend 30 Tage Zeit, um den Entscheid der Comlot in ihrem Zuständigkeitsgebiet umzusetzen oder nicht<sup>54</sup>. Es versteht sich von selbst, dass die durch die interkantonale Vereinba-

<sup>54</sup> BGE 135 II 347-8.

rung eingesetzten Behörden nur über jene Zuständigkeiten verfügen, die mit dem Bundesgesetz auf die Kantone übertragen werden. Anstelle von vollständig unabhängigen Entscheiden der kantonalen Organe gewährleistet die interkantonale Vereinbarung eine minimale Vereinheitlichung in Bezug auf die Zulassung der beiden Grosslotterien, die über die Kantonsgrenzen hinausgehen, und hinsichtlich der Aufsicht über diese Lotterien.

Die interkantonale Vereinbarung schränkt den Handlungsspielraum der Kantone ein, indem sie diese verpflichtet, einen Lotterie- und Wettfonds zu errichten, indem sie von den Lotterieveranstalterinnen verlangt, ihre Reinerträge in den Fonds zu liefern, und indem sie die Kantone ermächtigt, einen Teil der Reinerträge für nationale gemeinnützige oder wohltätige Zwecke zu verwenden. Im Weiteren bezeichnen alle Kantone die für die Verteilung der Mittel aus den Fonds zuständige Instanz und bestimmen die Kriterien, welche die Verteilinstanz anwenden muss (Artikel 24 bis 26).

Diese Regelung kann als lückenhaft betrachtet werden, wobei die Lücken sicherlich nicht auf ein Versäumnis zurückzuführen sind, aber den praktischen Geltungsbereich der interkantonalen Vereinbarung einschränken. So enthält die Vereinbarung keine materielle Vorschrift zur Verteilung der Beträge. Zweifellos wollte man der Verschiedenartigkeit der Ausgangslagen Rechnung tragen, die in den einzelnen Kantonen bestehen. Das System wäre fraglos transparenter und glaubwürdiger, wenn in der interkantonalen Vereinbarung ausdrücklich die Art der Institutionen bezeichnet würde, die in den Genuss von Mitteln aus den Lotterien kommen können, oder wenn sogar ein Verteilungsschlüssel für die Verteilung der Mittel zwischen dem sozialen, karitativen, kulturellen, künstlerischen, wissenschaftlichen und akademischen Bereich festgelegt würde. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass es dem gegenwärtigen System sowohl an Klarheit als auch an Einheitlichkeit mangelt. Aus diesem Grund ist es – zu Unrecht oder berechtigterweise – Gegenstand von unterschiedlicher Kritik. Diese könnte möglicherweise abgebaut werden, wenn in der interkantonalen Vereinbarung zumindest einige allgemeine Regeln festgelegt würden, die den zuständigen kantonalen Behörden bei ihren Entscheiden als Richtschnur dienen würden. Ebenso wäre es zweifellos sinnvoll, wenn die interkantonale Vereinbarung Vorschriften zu den Verfahren enthalten würde, die von den zuständigen kantonalen Behörden zu befolgen sind. Die folgende Regelung ist sicherlich normal: «Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen aus den Fonds» (Artikel 27 der neuen IKV Lotterien). Doch ebenso haben die Gesuchsteller einen berechtigten Anspruch darauf, dass ihr Gesuch nicht willkürlich und unter Berücksichtigung der Gleichbehandlung bearbeitet wird – ganz zu schweigen von gewissen Verfahrensgarantien, insbesondere des Anspruchs auf rechtliches Gehör. In

diesem Zusammenhang unterscheiden sich die Probleme, die sich bei der Verwendung der Lotteriererträge stellen, nicht wesentlich von den Problemen, die in anderen Bereichen zu bewältigen sind, in denen die Gesuchsteller keinen Anspruch auf die Mittel geltend machen können, aber von einem Rechtsstaat die Einhaltung von minimalen, untrennbaren Garantien verlangen können.

Es stellt sich auch die Frage, ob die Zuständigkeiten der Comlot nicht erweitert werden könnten, damit sie dafür sorgen könnte, dass die Praxis der Kantone einheitlicher und die Aufsicht über deren Aktivitäten wirksamer würden. Zu diesem Zweck wären die Kantone berechtigt, dem interkantonalen Organ die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, damit die interkantonale Vereinbarung durch «rechtsetzende Bestimmungen» umgesetzt werden kann (Art. 48 Abs. 4 BV). In diesem Fall müsste die interkantonale Vereinbarung aber «nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt» genehmigt werden und «die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen» festlegen (ibid.). Mit anderen Worten müssten die parlamentarischen Formalitäten und das Referendumsrecht in jedem Kanton berücksichtigt werden. Ausserdem dürfte die Übertragung von Zuständigkeiten an die Comlot keiner Blankovollmacht entsprechen. Sie müsste selbst die allgemeinen Grundsätze festlegen, die sie anschliessend durch entsprechende Regelungen oder Richtlinien ergänzen müsste. Wenn diese Anforderungen erfüllt sind, könnten der Comlot deutlich erweiterte Zuständigkeiten auf normativer und administrativer Ebene eingeräumt werden.

In einem Entscheid vom 10. August 2009 hatte das Bundesgericht Gelegenheit, einen wesentlichen Punkt der Zuständigkeiten der Comlot genauer darzulegen. Diese hatte einen Entscheid in Bezug auf eine allgemeine Zulassung von Lotterierprodukten getroffen, die mit einem physischen Teilnahmechein verbunden sind, der Gegenstand einer Vorauslosung ist. Gegen diesen Entscheid hatte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten eingereicht. Ohne der Comlot die Berechtigung abzusprechen, Zulassungsentscheide von recht allgemeinem Charakter zu treffen, befand das Bundesgericht, dass das Departement in das Verfahren einbezogen werden muss, damit es nicht nur die Möglichkeit hat, angehört zu werden, sondern auch in jedem konkretem Einzelfall und ganz allgemein die Zulässigkeit von Spielen anfechten kann<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Ibid. S. 354.

## 7.4. DIE KANTONALEN RECHTSVORSCHRIFTEN

Die von den Kantonen erlassenen rechtlichen Regelungen sind sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht sehr unterschiedlich. Während die einen Kantone blosse Vollzugsverordnungen des Bundesgesetzes verabschiedet haben, haben andere Kantone ein eigentliches Gesetz erlassen, das von ihrem jeweiligen Parlament gutgeheissen wurde und sogar dem Referendum unterstellt wurde. Was den Inhalt anbelangt, ist die normative Dichte von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich, so dass eine Zusammenfassung schwierig ist.

Was die Massnahmen betrifft, welche die Kantone in Bezug auf die Lotterien ergriffen haben, bestehen die folgenden beiden rechtlichen Hauptprobleme: zum einen das von den Kantonen geschaffene Monopol hinsichtlich der Grosslotterien und zum anderen die Abgrenzung der Zuständigkeiten im Bereich der Erteilung von Bewilligungen und das System für die Mittelverwendung.

### A. Die Frage des Monopols

Mit der interkantonalen Vereinbarung vom 26. Mai 1937, die mehrmals geändert wurde, haben die Kantone der Deutschschweiz und der italienischen Schweiz eine Grosslotterie mit der Bezeichnung Swisslos geschaffen. Sie haben sich ausdrücklich verpflichtet, für ihr Kantonsgebiet Bewilligungen nur für die von der Interkantonalen Landeslotterie ausgegebenen Lotterien zu erteilen (Art. 3), vorbehaltlich der Kleinlotterien (Art. 8). Die Kantone, welche die Conférence romande de la loterie et des jeux (Westschweizer Konferenz für Lotterie und Glücksspiele) bilden, haben ihrerseits die neunte Vereinbarung über die Loterie romande (Westschweizer Lotterie) vom 18. November 2005 geschlossen. Sie haben sich ebenfalls verpflichtet, ausschliesslich der Société de la Loterie de la Suisse romande (Westschweizer Lotteriegesellschaft, Loterie romande) die Bewilligung für die Durchführung von Grosslotterien und ähnlichen Veranstaltungen zu erteilen (Art. 1 Abs. 3). Von der spezialisierten Lehre wird dieses System zu Recht als Monopol bezeichnet. Das Bestehen dieses Monopols erklärt die Lehre damit, dass Anfang des 20. Jahrhunderts die Notwendigkeit erkannt wurde, der sozial katastrophalen Situation ein Ende zu setzen, die sich aufgrund der mangelhaften kantonalen Regelungen ergeben hatte<sup>56</sup>.

Wie oben ausgeführt wurde, besteht für die Art Monopol, das sich die Kantone angeeignet haben, weder im Bundesgesetz noch in der interkantonalen Vereinbarung aus dem Jahr 2005 eine ausdrückliche rechtliche Grundlage. Dieses Monopol wurde denn auch von ver-

<sup>56</sup> C. Rouiller, op. cit., S. 436.

schiedenen Betroffenen bis vor Bundesgericht angefochten. Dieses erliess diesbezüglich innerhalb von vier Jahren drei Urteile, deren Tragweite von den Kantonen möglicherweise noch nicht vollständig berücksichtigt werden konnte. Beim ersten Fall hatte eine Umweltschutzorganisation die Waadtländer Behörden vergeblich um die Erteilung einer Bewilligung zur Durchführung einer Lotterie gemäss Artikel 5 LG ersucht. Die Ablehnung des Gesuchs war auf die in der interkantonalen Vereinbarung enthaltene Ausschliesslichkeitsklausel zurückzuführen. Das Bundesgericht hiess die Beschwerde der Beschwerdeführerin gut und hob den negativen Entscheid der Waadtländer Behörden auf, da im Waadtländer Recht keine gesetzliche Grundlage für ein Monopol besteht. Die Erläuterungen des Gerichts beginnen mit dem Hinweis, dass es sich bei Glücksspielen um gewinnorientierte wirtschaftliche Tätigkeiten handelt, die durch die Handels- und Gewerbefreiheit geschützt sind, wie sie damals genannt wurde (Art. 31 aBV). Obwohl die Erträge oder der Gewinn von Lotterien einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck dienen müssen, handelt es sich bei den Lotterien um private gewinnorientierte Tätigkeiten, für die als solche die Garantien des Grundrechts gelten. Das durch die interkantonale Vereinbarung zum Ausdruck gebrachte Monopol, das grundsätzlich jegliche neue Bewilligung ausschliesst, muss auf einer ausdrücklichen und formellen gesetzlichen Grundlage beruhen, da es die Wirtschaftsfreiheit ausserordentlich stark beeinträchtigt. Es kann daher nicht mit einer blossen administrativen Vereinbarung geschaffen werden, die keiner parlamentarischen Genehmigung bedarf, und es ist in diesem Zusammenhang gegenüber Dritten nicht wirksam<sup>57</sup>.

In einem zweiten Entscheid hiess das Bundesgericht eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut, die gegen die Weigerung der Zürcher Behörden eingereicht worden war, auf einen Entscheid einzutreten, mit dem verschiedenen Organisationen die Durchführung einer Grosslotterie im Kantonsgebiet bewilligt worden war. Bei dieser Gelegenheit hielt das Gericht fest, dass niemand einen Anspruch auf eine Bewilligung habe und dass die zuständige Behörde über einen grossen Ermessensspielraum verfüge, der ihr insbesondere die Möglichkeit gebe, auch sozialpolitische Aspekte zu berücksichtigen<sup>58</sup>.

In einem dritten Fall hiess das Bundesgericht ebenfalls eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut, welche die interkantonale Lotterie gegen die Bewilligung eingereicht hatte, die einer Umweltschutzorganisation durch einen Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichts erteilt worden war. Das Gericht hielt fest, dass zweifellos niemand einen Anspruch auf eine Bewilligung habe, aber dass dies nicht bedeute, dass der Lotteriebereich von der Wirt-

<sup>57</sup> Urteil vom 30. März 1999, ZBL 2000 S. 215 ff.

<sup>58</sup> Urteil vom 14. Juni 2001, BGE 127 II 264; RDAF 2002 I 327.

schaftsfreiheit ausgenommen sei (Art. 27 BV). Doch das Bundesgesetz räume der zuständigen Behörde einen grossen Ermessensspielraum ein, der ihr die Möglichkeit gebe, eine Abwägung der Interessen vorzunehmen, die den Nachteilen des Wettbewerbs im Lotteriebereich Rechnung trägt, und eine weite Auslegung der Begriffe vorzunehmen, die im Bundesgesetz nicht genau festgelegt sind<sup>59</sup>.

Aus dieser Rechtsprechung geht hervor, dass das Monopol in allen Fällen dem Erfordernis einer formellen gesetzlichen Grundlage untersteht. Was die Frage anbelangt, ob das Monopol mit den in Artikel 36 BV festgehaltenen Grundsätzen des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit zu vereinbaren ist, bestehen in der Lehre unterschiedliche Auffassungen. Der oben erwähnte Autor ist der Meinung, dass die Einschränkung, die damit in Bezug auf das Individualrecht der Wirtschaftsfreiheit vorgenommen wird, unter Berücksichtigung der Verfassung aufgrund des öffentlichen Interesses sowie des polizeilichen und sozialen Schutzes der Öffentlichkeit, der Spielerinnen und Spieler und der Organisatoren zulässig ist<sup>60</sup>. Andere Autoren vertreten indessen eine andere Auffassung. Sie zweifeln bekanntlich nicht nur die Verfassungsmässigkeit des Verbots von Lotterien an, sondern sind auch der Meinung, dass die Kantone die Wirtschaftsfreiheit zu berücksichtigen haben und dass ihre Entscheide daher verhältnismässig sein und aller zur Frage stehenden Interessen Rechnung tragen müssen, womit ein gewisser Wettbewerb zuzulassen sei<sup>61</sup>. Ausserdem weisen diese Autoren auch auf den Gegensatz zwischen der Regelung im Bereich der Spielbanken, in dem Wettbewerb herrscht, und der Regelung im Lotteriebereich hin, in dem ein Monopol besteht.

Die Vereinigte Bundesversammlung erteilte die Gewährleistung für eine Bestimmung in der Verfassung des Kantons Appenzell Innerrhoden, mit der das Lotteriemonopol in der Verfassung verankert wurde. Dabei anerkannte sie ein öffentliches Interesse im Bereich der Sozialpolitik und vorbehaltlich der nächsten Revision des Bundesgesetzes<sup>62</sup>.

Die erste und wichtigste Massnahme, welche die Kantone auf der Grundlage des Bundesgesetzes in Bezug auf die Lotterien ergriffen haben, ist und bleibt in jedem Fall die Einführung eines Monopols, dem das Bundesgericht zumindest implizit zuzustimmen scheint und das von einem Teil der spezialisierten Lehre in Frage gestellt wird. Ein Autor macht sogar geltend, die Rechtsprechung sei ausschliesslich mit der Überzeugung zu rechtfertigen,

<sup>59</sup> Urteil vom 4. August 2003, ZbL 2003 S. 593 ff.

<sup>60</sup> C. Rouiller, op.cit. S. 456.

<sup>61</sup> G. Müller, op.cit., ZbL 1988 S. 145 ff. idem, Loterie romande, Mélanges Pierre Moor, Bern 2005, S. 451 ff., 459-60; siehe auch die angeführten Zitate in der obenstehenden Fussnote 22.

<sup>62</sup> BBl 2000 S. 5266-8.

dass das Bundesgesetz ein Anachronismus sei und demnächst revidiert werden müsse, so dass die Position der Kantone an die gegenwärtigen Umstände angepasst werden müsste<sup>63</sup>. Die Kritik, die an der Haltung der Kantone und Richter geäussert wird, entbehrt nicht jeglicher Grundlage. Zum einen ist zweifellos einzuräumen, dass ein Monopol besser als jedes andere System die Kontrolle der Lotterien und die Verhinderung von Missbräuchen gewährleistet. Dies gilt insbesondere für die exzessive Spielleidenschaft. Diese Überlegungen, die sowohl mit der polizeirechtlichen Bewilligung als auch mit sozialpolitischen Aspekten zusammenhängen, sind unstreitig von einer gewissen Bedeutung. Zum anderen ist auch auf den Gegensatz zwischen der Regelung im Bereich der Spielbanken, in dem angesichts der recht hohen Zahl von vergebenen Konzessionen ein gewisser Wettbewerb herrscht, und der Regelung im Lotteriebereich hinzuweisen, in dem die Wirtschaftsfreiheit in der Theorie zwar besteht, doch in der Praxis nicht zum Tragen kommt. Insgesamt ist in Bezug auf die Rechtsprechung ein offensichtliches Paradox festzustellen: Einerseits erklärt sie die Wirtschaftsfreiheit auch für den Lotteriebereich als gültig, andererseits entzieht sie ihr jegliche Grundlage. Die einzige Beschränkung, die hinsichtlich der Autonomie der Kantone in diesem Bereich noch besteht, resultiert aus der gesetzlichen Grundlage. Da sich diese weder im Bundesgesetz von 1923 noch in der interkantonalen Vereinbarung von 2005 befindet, kann sie nur in einem kantonalen Gesetz im formellen Sinn des Wortes oder in einer der Vereinbarungen bestehen, mit denen die Grosslotterien begründet wurden, sofern die entsprechende gesetzliche Grundlage einer Gutheissung durch das Parlament oder gar einem Referendum unterstand. In den Kantonen, in denen das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage nach wie vor nicht erfüllt ist, kann das Monopol mit guten Erfolgchancen vor dem Bundesgericht angefochten werden.

## **B. Von den Kantonen ergriffene Massnahmen**

Das Bundesgesetz und die interkantonale Vereinbarung ermächtigen die Kantone, die Durchführung von Lotterien zu bewilligen. Sie haben diese Zuständigkeit genutzt, um sich ein Monopol zu sichern und um verschiedene Massnahmen im Zusammenhang mit den Bewilligungen und der Verteilung der finanziellen Mittel zu ergreifen. Wie oben erläutert wurde, sind sie verpflichtet, einen Lotterie- und Wettfonds zu errichten, eine zuständige Instanz für die Verteilung der Mittel zu bestimmen und die Verteilungskriterien festzulegen (Artikel 24 bis 26 der interkantonalen Vereinbarung). Da die kantonalen Massnahmen, die

<sup>63</sup> G. Müller, *Mélanges Pierre Moor*, S. 460.

zu diesen verschiedenen Gesichtspunkten ergriffen wurden, Gegenstand der vorliegenden Evaluation sind, werden sie im Bericht im Detail analysiert, und es wird insbesondere eine Tabelle mit den «Vollzugsstrukturen in den Kantonen» erstellt. Auf der Grundlage von detaillierten Informationen, die von den Kantonen eingereicht wurden, ergänzt und aktualisiert diese Tabelle die Tabelle, die von der Comlot bereits im Jahr 2007 erstellt wurde.

Es mag unnötig erscheinen, einmal mehr das von den Kantonen vorgesehene Instrumentarium zu erläutern. Doch einige rechtliche Bemerkungen müssen angebracht werden. Mit anderen Worten geht es darum, unter Berücksichtigung der Grundsätze des öffentlichen Rechts, die gegenwärtig in unserem Land gelten, die verschiedenen Massnahmen zu überprüfen, die von den Kantonen ergriffen wurden<sup>64</sup>.

### **1. Die gesetzliche Grundlage**

Da das Monopol fragwürdig und umstritten ist, wurde die Festlegung der Verteilungskriterien vollständig dem Ermessen der Kantone überlassen. Diese sollten grundsätzlich ein Gesetz im formellen Sinn des Wortes erlassen, das vom Parlament verabschiedet wird und dem Referendum untersteht, damit die Situation in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet geregelt ist. Während einige Kantone diese Pflicht erfüllt haben (beispielsweise Bern, Freiburg, Glarus, Luzern und Nidwalden), haben sich andere anscheinend mit einer blossen Verordnung (teilweise parlamentarische Verordnung wie beispielsweise im Kanton Obwalden) oder gar mit Richtlinien begnügt. Angesichts des bedeutenden finanziellen Umfangs und der Zahl der Organisationen, die vom System profitieren möchten, wäre es angemessener, ein entsprechendes Gesetz zu erlassen. Denn gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts und den kantonalen Finanzhaushaltsgesetzen unterstehen staatliche Beiträge grundsätzlich dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage.

### **2. Der bzw. die Fonds für die Verteilung der Mittel**

Im Grossen und Ganzen scheinen die Kantone Artikel 24 der interkantonalen Vereinbarung von 2005 zu berücksichtigen. Sie errichten demzufolge einen, zwei oder mehrere Lotterien- und Wettfonds. In diesem Zusammenhang geht aus dem Unterschied zwischen den Tabellen von 2007 und 2010 hervor, dass die interkantonale Vereinbarung positive Auswirkungen auf die Errichtung dieser Fonds hatte.

<sup>64</sup> Siehe den Schlussbericht der Comlot vom 4. März 2010 über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen, die im Januar 2008 für die Transparenz der Gewinnverteilung in den Kantonen abgegeben wurden.

### 3. Für die Verteilung der Mittel aus den Fonds zuständige Instanz

Was diesen Punkt anbelangt, räumt Artikel 25 der interkantonalen Vereinbarung den Kantonen völlige Freiheit ein, und auch das Bundesgesetz gibt diesbezüglich keine Erfordernisse vor. Aus rechtlicher Sicht wäre es daher schwierig, die verschiedenen Lösungen zu kritisieren, die von den Kantonen realisiert wurden. Einige Kantone überlassen die Verteilung der Mittel nach wie vor ihrer Regierung. Dies verleiht dieser Aufgabe sowohl einen administrativen als auch einen politischen Charakter, was gewisse Zweifel entstehen lässt. Es handelt sich jedoch um eine Opportunitätsfrage, über die Aufsichtsorgane wie die Comlot und das BJ befinden müssen. Es stellt sich auch die Frage, ob es wirklich sinnvoll ist, das gleiche Organ – bei dem es sich im Allgemeinen um die Exekutive handelt – sowohl mit der Bewilligung der Lotterien als auch mit der Verteilung der Mittel zu beauftragen. Auch diese Frage ist im Wesentlichen politischer Natur.

### 4. Die Verteilungskriterien

Die Kriterien für die Verteilung der Mittel sind Gegenstand von verschiedenen interkantonalen und kantonalen Regelungen. So sind in der interkantonalen Vereinbarung, mit der Swisslos geschaffen wurde, in den Grundzügen die Zwecke festgelegt, gemäss denen die Mittel verteilt werden können (Art. 7). Die Vereinbarung über die Loterie romande verweist ihrerseits im Wesentlichen auf die Statuten und die Vorschriften der Exekutiven und weist darauf hin, dass die Mittel für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke verwendet werden müssen, insbesondere in den Bereichen Soziales, Kultur und Sport (Art. 10 Abs. 3). Im Weiteren verpflichtet diese Bestimmung die Kantone, Rahmenbedingungen für die Verteilung der Mittel zu schaffen.

Was diese Rahmenbedingungen betrifft, sind in den internen rechtlichen Regelungen der Kantone – in vielen Fällen im Rahmen von Verordnungen oder administrativen Richtlinien – ebenfalls Verteilungskriterien festgelegt. Hinsichtlich der normativen Dichte dieser Vorschriften bestehen von Kanton zu Kanton beträchtliche Unterschiede. In jenen Fällen, in denen eine entsprechende rechtliche Regelung besteht, enthält das Gesetz im formellen Sinn nur ziemlich allgemeine und abstrakte Grundsätze, die auf eine Lösung von konkreten Problemen verweisen. So enthält beispielsweise das mehrmals geänderte Waadtländer Gesetz vom 17. November 1924 zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 im Kanton kein zusätzliches Element zum Bundesgesetz, während das «Règlement du 18 novembre 2009 sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries» (Reglement vom 18. November 2009 zur Verwen-

derung des Betriebsgewinns von Grosslotterien) erheblich genauere Bestimmungen enthält (Artikel 17 bis 22). Ebenso sind im Lotteriegesetz des Kantons Bern vom 4. Mai 1993 die verschiedenen Zwecke festgelegt, gemäss denen die Mittel aus dem Lotteriefonds zu verwenden sind (Art. 46), während die Verordnung vom 20. Oktober 2004 eine sehr umfassende Regelung zur Verteilung der Mittel enthält (Artikel 30 bis 40). Aus rechtlicher Sicht könnte diese Vorgehensweise als ein nachzuahmendes Modell betrachtet werden, denn die Festlegung von materiellen Verteilungskriterien ist zweifellos das beste Mittel, um zu verhindern, dass das zuständige Organ die in den Artikeln 8 und 9 der Bundesverfassung definierten Grundsätze (Gleichbehandlung und Willkürverbot) ausser Acht lässt. Da im Bundesgesetz und in der interkantonalen Vereinbarung eigentlich nur sehr allgemeine Richtlinien festgelegt sind, ist es Sache der Kantone, entsprechende Vorschriften zu diesem Bereich zu erlassen. Damit kann vermieden werden, dass der für die Mittelverwendung zuständigen Behörde ein zu grosser Handlungsspielraum überlassen wird.

Die für die Mittelverteilung zuständigen Instanzen haben gemäss Artikel 28 der interkantonalen Vereinbarung von 2005 jährlich einen Bericht mit Angaben zu den Namen der aus dem Fonds Begünstigten und zur Art der unterstützten Projekte sowie mit der Rechnung des Fonds zu veröffentlichen. Der Vollzug dieser Bestimmung dient nicht nur einer höheren Transparenz, sondern ist auch eine Garantie gegen allfällige Missbräuche und scheint ein geeignetes Mittel zu sein, um die Unzufriedenheit von abgewiesenen Gesuchstellern abzubauen.

## 5. Steuern

Die Aufsichtsbehörden haben schon mehrmals darauf hingewiesen, dass einige Kantone Steuern auf die Lotterierträge von bis zu 6 % erheben. Sie haben die Kantone gebeten, auf diese Besteuerung zu verzichten. Die Besteuerung scheint weder dem Bundesgesetz von 1923 noch der interkantonalen Vereinbarung von 1923 direkt entgegenzustehen. Diese enthalten beide keine ausdrückliche Bestimmung zu dieser Frage. Damit die Steuerhoheit der Kantone in diesem Punkt angetastet werden könnte, müsste entweder im Bundesgesetz oder in der interkantonalen Vereinbarung eine ausdrückliche Bestimmung aufgeführt sein.

Die Festlegung des Steuersatzes dagegen unterliegt dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit. Diesbezüglich stellt sich die berechnete Frage, ob ein Steuersatz von 6 % nicht gegen diesen Grundsatz verstösst. Ausserdem beeinträchtigt diese Steuererhebung zweifellos die Einheitlichkeit des Systems, da sie zu Unterschieden zwischen den Kantonen, die diese Sondersteuer einfördern, und jenen Kantonen führt, die darauf verzichten. Für ein

Verbot dieser Besteuerung wäre indessen eine ausdrückliche Bestimmung erforderlich, entweder im Bundesgesetz oder in der interkantonalen Vereinbarung.

## 7.5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Der Geltungsbereich von Artikel 106 BV umfasst die Glücksspiele, die Lotterien und die Spielbanken. Die Unterscheidung zwischen diesen drei Begriffen ist schwierig. Nur die Spielbanken sind Gegenstand von materiellen Bestimmungen. Was die Lotterien anbelangt, verfügt der Bund über eine Gesetzgebungskompetenz, die jedoch nicht im Detail festgelegt ist.
2. In Artikel 1 Absatz 2 LG ist der Bereich der Lotterien festgelegt. Doch aufgrund von aufkommenden neuen Technologien führt die Unterscheidung zwischen Lotterien und Spielbanken zu immer mehr Problemen.
3. Grundsätzlich sind Lotterien durch das Bundesgesetz verboten. Davon ausgenommen sind die gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienenden Lotterien, die von den Kantonen bewilligt werden können. Daraus haben die Kantone abgeleitet, dass sie sich ein Monopol aneignen können. Dies wird von der spezialisierten Lehre kritisiert, weil es jeglichen Wettbewerb in diesem Bereich verhindert, während die Spielbanken seit der Verfassungsänderung von 1993 einem gewissen Wettbewerb ausgesetzt sind.
4. Gemäss Artikel 10 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten hat eine Bewilligungsbehörde die Ausgabe und Durchführung der Lotterie zu überwachen. Es ist jedoch nicht klar festgelegt, ob es sich dabei um eine Bundes- oder eine Kantonsbehörde handeln muss. In der Praxis wird die Überwachung gemäss der deutschen Version der Bestimmung von den Kantonen ausgeübt. Das Bundesamt für Justiz beschränkt sich darauf, die erforderlichen Daten für eine Statistik zu erheben und das Beschwerderecht bei den zuständigen Behörden auszuüben.
5. In der einschlägigen Literatur wird die Klausel in Artikel 5 LG kritisiert, die Lotterien «zur Erfüllung öffentlichrechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen» untersagt, da in Bezug auf die Spielbanken die umgekehrte Regelung gilt.
6. Die interkantonale Vereinbarung vom 7. Januar 2005 über die Grosslotterien steht im Zusammenhang mit Artikel 48 Absatz 1 der Bundesverfassung, der am 28. November 2004 verabschiedet wurde. Sie schafft gemeinsame Einrichtungen, um Aufgaben von regionalem Interesse wahrzunehmen. Von der durch Artikel 48 Absatz 4 BV gebotenen Möglichkeit, ein interkantonales Organ zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen zu ermächtigen, macht die interkantonale Vereinbarung indessen keinen Gebrauch. Sie setzt

jedoch die Comlot ein, die insbesondere für eine einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotterierechts sorgen muss. Die Comlot erteilt die Zulassungen für neue Spiele und überwacht die Lotterien, wobei es dem einzelnen Kanton überlassen bleibt, ein bestimmtes Spiel zu bewilligen oder die Bewilligung zu verweigern.

7. Die interkantonale Vereinbarung verpflichtet die Kantone, einen Lotterie- und Wettfonds zu errichten und von den Lotterieveranstalterinnen zu verlangen, ihre Reinerträge in den Fonds zu liefern. Sie legt indessen keine genauen Kriterien zur Verteilung der Mittel fest, für die weiterhin die Kantone zuständig sind.
8. Das Monopol, das sich die Kantone im Lotteriebereich angeeignet haben, wurde bislang vom Bundesgericht zumindest implizit unter der Voraussetzung gutgeheissen, dass es durch ein Gesetz im formellen Sinn eingeführt wurde, das dem Referendum untersteht.
9. Jene Kantone, die dies noch nicht getan haben, müssen auf jeden Fall ein eigentliches Lotteriegesetz verabschieden.
10. Obwohl es nicht den gesetzlichen Vorschriften widerspricht, kann der Umstand, dass die kantonalen Exekutiven sowohl für die Bewilligung der Spiele als auch für die Verteilung der Mittel zuständig sind, in Frage gestellt werden.
11. Was die Festlegung der Kriterien für die Gewinnverteilung angeht, sind die kantonalen Rechtsvorschriften nicht in allen Fällen ausreichend vollständig, so dass die zuständige Behörde über einen sehr grossen Ermessensspielraum verfügt. Das Verfahren und die Verteilungskriterien könnten detaillierter geregelt werden.
12. Die Besteuerung der Lotterierträge von bis zu 6 % durch einige Kantone wurde kritisiert. Da der Steuersatz recht hoch ist und von Kanton zu Kanton eine unterschiedliche Ausgangslage zur Folge hat, ist diese Steuererhebung fragwürdig. Für ein Verbot dieser Besteuerung wäre jedoch eine ausdrückliche Bestimmung im Bundesgesetz oder in der interkantonalen Vereinbarung erforderlich, da es sich um einen Eingriff in die Steuerhoheit der Kantone handeln würde.

## TEIL D: SYNTHESE UND BEURTEILUNG

### 8. BEURTEILUNG DURCH DIE EVALUATORINNEN

Auf Basis der bisherigen Analysen nehmen wir in diesem Kapitel eine Beurteilung der Evaluationsgegenstände aus Sicht der Evaluatorinnen und Evaluatoren vor. Wir halten uns dabei an die Ebenen des in Kapitel 2 dargestellten Wirkungsmodells (Vollzug, Output, Wirkungen). Annex A1 beinhaltet eine detaillierte Übersicht über die Beurteilungskriterien und die Basis der Beurteilung (Indikatoren, Vergleiche).

#### 8.1. BEURTEILUNG VOLLZUG

Auf der Ebene des Vollzugs unterscheiden wir nachfolgend zwischen der interkantonalen und der kantonalen Ebene. Auf der interkantonalen Ebene (8.1.1) werden die Verfahren und Strukturen in den Bereichen Bewilligung, Aufsicht und Beschwerde sowie die interkantonalen Organe Comlot und Rekurskommission beurteilt. Auf der kantonalen Ebene (8.1.2) stehen die Verfahren und Strukturen der Mittelverteilung im Vordergrund.

##### 8.1.1. INTERKANTONALE EBENE

###### **Zweckmässigkeit des Bewilligungsverfahrens**

Beim Bewilligungsverfahren geht es in erster Linie darum zu beurteilen, ob das mit der IVLW eingeführte neue Verfahren zweckmässig ist und ob sich die Zentralisierung bei einer Bewilligungsinstanz (Comlot) bewährt.

Auf Basis der geführten Gespräche mit den betroffenen Akteuren und der Durchsicht der von der Comlot zur Verfügung gestellten Dokumentationen zum Bewilligungsverfahren beurteilen wir das Verfahren als zweckmässig. Auch wenn wir keine vertiefende Analyse der Situation vor Inkrafttreten der IVLW durchgeführt haben, lassen die Aussagen der verschiedenen Akteure den Schluss zu, dass sich die Situation im Vergleich zu früher deutlich verbessert hat. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Gesuche heute fundierter geprüft werden als früher. Die Einführung einer zentralen Bewilligungsinstanz, die über das nötige Know-how und die erforderlichen Ressourcen verfügt, ist unter den beteiligten Akteuren unbestritten und hat sich aus unserer Sicht bewährt. Die von der Comlot kritisierte Dauer des Verfahrens scheint aus unserer Sicht nicht besonders problematisch, da die betroffenen Lotteriegesellschaften hier keinen dringenden Handlungsbedarf sehen. Die Zweistufigkeit

des Verfahrens entspricht einem Bedürfnis der Kantone und bringt mit Ausnahme der Verlängerung des Verfahrens keine relevanten Nachteile mit sich.

### **Zweckmässigkeit der Regelung der Aufsicht über den Lotteriede- und Wettbereich**

Mit der IVLW wurde auch die Aufsicht über den Lotteriede- und Wettbereich neu geregelt. Im Rahmen der vorliegenden Evaluation, soll die Zweckmässigkeit dieser neuen Regelung beurteilt werden. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Aufgabenteilung von BJ und Comlot.

Eine Beurteilung ist unserer Ansicht nach relativ schwierig, da die Aufsicht gegen ausser nicht klar geregelt ist. Insbesondere die Rolle des BJ im Bereich der Aufsicht ist juristisch nicht ganz klar. Wie die juristische Analyse zeigt, ist diese in der Gesetzgebung und namentlich im Lotteriedegesetz (Art. 10) nicht genau definiert. In der Praxis beschränkt sich das BJ im Bereich der Aufsicht auf die Ausübung des Beschwerderechts und die gesetzlich definierten Aufgaben im Bereich der Statistik. In unseren Augen ist eine juristische Klärung der Aufgabenteilung von Bund (Oberaufsicht) und Comlot (Aufsichts- und Bewilligungsbehörde) nötig.

Auch im Zuständigkeitsbereich der Comlot kann Verbesserungsbedarf festgestellt werden. Insbesondere die Aufsicht über die illegalen Anbieter von Lotterien und Wetten erscheint noch ungenügend. Grundsätzlich hätten die Kantone bei der Erarbeitung der IVLW die Möglichkeit gehabt, die Comlot mit mehr Kompetenzen auszustatten und damit zu einem schlagkräftigeren Organ im Bereich der Bekämpfung des illegalen Spiels zu machen. Dazu hätte die IVLW jedoch in allen Kantonen von Parlament oder Volk genehmigt werden müssen. Aus Sicht der EvaluatorInnen zeigen sich hier die Grenzen der Konkordatslösung. Unserer Ansicht nach wäre es dennoch wichtig zu prüfen, wie die Aufsicht über die illegalen Anbieter effektiver ausgestaltet werden könnte. Voraussichtlich ist dazu eine Regelung im Lotteriedegesetz nötig.

Auch die Aufsicht über den legalen Bereich ist noch nicht optimal, wie die Comlot selber eingesteht. Im Rahmen der vorliegenden Evaluation konnte jedoch nicht abschliessend geklärt werden, ob der geplante Ausbau der Aufsichtsaktivitäten der Comlot über die Lotteriedeunternehmen genügt oder ob hier weitere Massnahmen nötig sind.

### **Zweckmässigkeit des Rekursverfahrens**

Analog zum Bewilligungsverfahren wurde mit der IVLW auch das Rekursverfahren bei einer Instanz zentralisiert. Im Rahmen der Evaluation soll beurteilt werden, ob das neue Verfah-

ren zweckmässig ist und ob damit ein genügender Rechtsschutz für die Lotterie- und Wettunternehmen und für Dritte gewährleistet ist.

Wir beurteilen das Rekursverfahren grundsätzlich als zweckmässig. Interessant ist der Umstand, dass insbesondere das BJ von dem Verfahren Gebrauch macht, obwohl dies bei der Erarbeitung der IVLW so gar nicht absehbar war. Vor dem Hintergrund der Konflikte zwischen Bund und Kantonen bei der Revision des Lotterieggesetzes beinhalten die Rekurse des BJ gegen Entscheide der Comlot politischen Zündstoff. Wie sich aber gezeigt hat, bewährt sich das Verfahren und es führt sogar zu einer Stärkung der Glaubwürdigkeit der Comlot als unabhängige Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde. Abgesehen von einer allfälligen Neubenennung der Kommission scheint kein grösserer Verbesserungsbedarf zu bestehen.

### **Zweckmässigkeit der Organisationsstruktur, der Mittel- und Kompetenzausstattung und Unabhängigkeit der interkantonalen Organe**

Die Beurteilung der Organisationsstrukturen sowie der Mittel- und Kompetenzausstattung der neu geschaffenen interkantonalen Organe ist ein wichtiger Fokus der vorliegenden Evaluation. Der Frage nach der Unabhängigkeit dieser Organe kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Die beiden Organe (Comlot, Rekurskommission) werden nachfolgend separat beurteilt.

Angesichts der erst kurzen Bestehenszeit der Comlot konnte in unseren Augen viel erreicht werden. Es wurde eine funktionierende Behörde aufgebaut, die die ihr anvertrauten Aufgaben im Grossen und Ganzen zufriedenstellend erledigt (siehe dazu Kapitel 8.2). Die Comlot hat einen sehr schnellen Wachstumsprozess hinter sich und konnte diesen ohne organisatorische Schwierigkeiten und mit einer hohen personellen Konstanz bewältigen. Der Vergleich mit anderen Regulierungsbehörden zeigt, dass die Vorschriften in der IVLW bezüglich personeller Unabhängigkeit der Comlot den Gegebenheiten in anderen Branchen entsprechen. Auf der institutionellen Ebene stellt sich die Frage, ob die Unabhängigkeit von den Kantonen respektive der FDKL noch verstärkt werden könnte. Beispielsweise könnte die Weisungsunabhängigkeit von der FDKL in der IVLW verankert oder die Wiederwahl der Comlot-Mitglieder (bei gleichzeitig verlängerter Mandatsdauer) ausgeschlossen werden. Es ist auch wichtig, dass sich die Comlot gegenüber den Lotterieunternehmen genügend unabhängig zeigt. Ein fachlich kompetentes Auftreten der Comlot und eine konsequente Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben sind hier der beste Garant für die Eigenständigkeit der Behörde.

Ein deutliches Manko ist im Bereich der Verfügungsrechte – v.a. gegenüber Dritten – festzustellen. Im Vergleich mit den Aufsichts- und Regulierungsbehörden in anderen Branchen ist die Comlot mit deutlich weniger Kompetenzen ausgestattet. Der kleine Spielraum der Comlot in diesem Bereich ist aber mitunter Folge der gewählten Lösung als interkantonalen Instanz, welche keine uneingeschränkten Rechtsetzungskompetenzen erlaubt. Auch das Übertragen der kantonalen Strafbefugnisse auf die Comlot ist kaum möglich, so lange dies nicht in einem Bundesgesetz geregelt wird oder die einzelnen kantonalen Parlamente darüber entscheiden.

Auch bezüglich der Rekurskommission kommen wir zu Schluss, dass es gelungen ist, eine funktionierende Behörde aufzubauen, die mit den nötigen Kompetenzen und Mitteln zur Erfüllung ihrer Aufgaben ausgestattet ist. Es bleibt offen, ob eine Erhöhung der Entschädigungen der Richter die Probleme bei der Besetzung der Kommission mindern würde. Bezüglich Unabhängigkeit kommen wir zum gleichen Ergebnis wie bei der Comlot. Die personelle Unabhängigkeit ist durch die Bestimmungen in der IVLW garantiert. Die institutionelle Unabhängigkeit von der FDKL bzw. den Kantonen könnte in der IVLW noch stärker verankert werden (Weisungsbefugnis). Gemäss der juristischen Analyse wäre eine Präzisierung der Unabhängigkeit der Rekurskommission in der IVLW jedoch unnötig, da deren Unabhängigkeit selbstverständlich ist und durch die Auswahl der Kommissionsmitglieder garantiert wird.

### 8.1.2. KANTONALE EBENE

#### **Zweckmässigkeit der kantonalen Strukturen für die Mittelverteilung**

Mit der Zentralisierung von Aufsicht, Rekurs- und Bewilligungsverfahren bleibt den Kantonen in erster Linie die Kompetenz für die Mittelverteilung. Im Rahmen der vorliegenden Evaluation wurde untersucht, ob die Vollzugsstrukturen auf kantonaler Ebene für diese Aufgabe geeignet und zweckmässig sind und welche Veränderungen im Vergleich zur Situation vor IVLW stattgefunden haben.

Wie unsere Analysen zeigen, hat durch die IVLW und die Aktivitäten der Comlot (Transparenzuntersuchungen) eine spürbare Sensibilisierung der Kantone in Sachen Transparenz der Strukturen stattgefunden. Dieses neue Bewusstsein bei den Kantonen hat vielerorts zu kleineren strukturellen Anpassungen geführt. Die meisten Kantone sehen ihre Strukturen jedoch nicht grundsätzlich in Frage gestellt und sind dadurch keine fundamentalen Anpassungen angegangen. Nach wie vor gibt es heterogene Vollzugsstrukturen, die auf sehr un-

terschiedlichen Regelungen beruhen (von einfachen Vollzugsreglementen bis zu eigenständigen, dem Referendum unterstellten Gesetzen). Diese Vielfalt der Strukturen ist wohl politisch gewollt und auf den Föderalismus zurückzuführen. Eine vollständige Vereinheitlichung dürfte politisch kaum machbar sein. Insofern ist der verabschiedete Antrag der FDKL vom 31. Mai 2010, welcher den Kantonen zwei Varianten (Gesamtregierungsrat oder eigenständige Kommission) für die Gestaltung der Verteilinstanzen und damit der Vollzugsstruktur empfiehlt, unserer Ansicht nach richtig und zweckmässig. Dies sollte unserer Ansicht nach auch in der IVLW so verankert werden. Zudem müsste für die Überprüfung der Umsetzung dieser Vorgabe noch die zuständigen Instanzen (z.B. Comlot) bezeichnet werden. Auch sollten alle Kantone die Bestimmung der Verteilinstanz in einem Gesetz festlegen.

Allerdings müssen zu beiden Varianten noch wichtige Anmerkungen gemacht werden. Bei einer Kommission stellt sich die Frage der genügenden Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder. Die Kommissionsmitglieder müssen kompetent und dennoch frei von eigenen Interessen sein. Der Regierungsrat als oberstes Exekutivorgan ist notwendigerweise unabhängig. Hier stellt sich die Frage, ob die Verteilentscheide nicht einfach politischer Natur sind bzw. ob der Regierungsrat überhaupt genügend Zeit hat, die Entscheide zu prüfen und diese nicht einfach seinen Mitarbeitenden überlässt. Bei einer Delegation der Verteilzuständigkeiten an den Gesamtregierungsrat muss ausserdem berücksichtigt werden, dass diesem meist auch die für die Durchführungsbewilligung zuständige Person angehört. Da die Kantone nach wie vor für die Erteilung der Durchführungsbewilligung zuständig sind (keine vollständige Delegation dieser Aufgabe an die Comlot) gibt es vielerorts keine wirkliche Gewaltentrennung.

Eine weitere Problematik besteht bezüglich verschiedenen Fällen von Personalunion (insb. Tätigkeiten in Kantonsregierung und Organen der Lotteriegesellschaften), die in der Deutschschweiz nach wie vor verbreitet sind. Nur eine genügende Transparenz kann deshalb sicherstellen, dass die Mittel aus Lotterien und Wetten gerecht und gemäss den gesetzlichen Vorgaben verteilt werden. Durch eine strikte Veröffentlichung der Begünstigten (inkl. der gesprochenen Beitragshöhe) besteht für die Öffentlichkeit die Möglichkeit, auf Mängel und Fehler aufmerksam zu werden und bei Bedarf zu intervenieren.

### **Angemessenheit der kantonalen Verteilkriterien**

Im Rahmen des kantonalen Vollzugs spielen die Verteilkriterien eine wichtige Rolle. Die Evaluation ging der Frage nach, ob die Verteilkriterien in den Kantonen einheitlich sind

und ob sichergestellt ist, dass die Mittel nur für gemeinnützige und wohltätige Zwecke und nicht zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen verwendet werden<sup>65</sup>.

Unsere Analysen zeigen, dass die grundsätzlichen Kriterien wie Wohltätigkeit und Gemeinnützigkeit von allen untersuchten Kantonen verwendet werden. Die Kantone der Romandie halten sich dabei alle an die „Conditions-cadre concernant la répartition des bénéfices de la Loterie Romande par les organes cantonaux“. In der Feingestaltung gibt es jedoch grosse Unterschiede. Dies äussert sich in teils sehr detaillierten Gesetzgebungen, umfassenden Richtlinien oder ausführlichen Wegleitungen.

Es hat sich herausgestellt, dass auch eine grosse Anzahl an Kriterien noch Spielraum bei der Beurteilung von Gesuchen zulässt. Nicht alle Bereiche eignen sich zudem gleich gut für die Erstellung von einheitlichen Richtlinien. Dies macht nur dort Sinn, wo die Gesuche relativ homogen sind (z.B. im Sportbereich). Wenn diese jedoch sehr heterogen sind (z.B. im Kulturbereich) gelangen auch Kriterienkataloge und Wegleitungen an ihre Grenzen. Wichtig scheint daher, dass die Kantone die bestehenden Kriterien für die Öffentlichkeit gut aufbereitet publizieren. Die Verbesserung der Transparenz bei den ausbezahlten Geldern erlaubt zudem über die gesteigerte Wahrnehmung der Bevölkerung indirekt eine allfällige Diskussion über Sinn einzelner Kriterien auszulösen.

Ob darüber hinaus zusätzliche Verteilkriterien in die interkantonale Vereinbarung aufgenommen werden sollen, ist eine Frage der politischen Machbarkeit. Aus Sicht der Transparenz und der Gesuchstellenden wäre dies wünschenswert. Zumindest eine Auflistung einiger allgemeiner Regeln (z.B. Nennung und Beschreibung der vorgesehenen Bereiche für Lotteriegelder) erscheint sinnvoll. Dadurch würden die Verteilkriterien einerseits vereinheitlicht, jedoch könnten die Kantone weiter über die Gewichtung der Bereiche entscheiden und somit kantonale Eigenheiten berücksichtigen.

## 8.2. BEURTEILUNG OUTPUT

Hier werden die im Rahmen der IVLW erbrachten Leistungen beurteilt. In erster Linie handelt es dabei um die Leistungen der interkantonalen Organe einerseits und der Kantone im Bereich der Mittelverteilung und der Suchtprävention andererseits. Die Beurteilung der Leistungen erfolgt auf Basis der geführten Interviews mit den Leistungserbringern selber und den weiteren involvierten Akteuren sowie basierend auf den vertiefenden Analysen in

<sup>65</sup> Die Einschränkung auf gemeinnützige und wohltätige Zwecke bei der Verteilung der Lotteriegelder wurde in der Evaluation nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Einige Überlegungen zu diesem Thema sind in der juristischen Analyse zu finden.

einzelnen Kantonen. Eine inhaltliche Prüfung der erbrachten Leistungen (z.B. Bewilligungen der Comlot, Entscheide der Rekurskommission oder Präventionskonzepte von Kantonen) wurde nicht durchgeführt. Wir beschränken uns daher auf eine grobe Beurteilung der Angemessenheit und des Umfangs der erbrachten Leistungen. Die Qualität der Leistungen kann nur sehr indirekt – auf Basis der Einschätzung der verschiedenen Akteure – beurteilt werden.

### **Angemessenheit, Umfang und Qualität der Leistungen der interkantonalen Organe**

Die Comlot erbringt sehr vielfältige Leistungen in den Bereichen Bewilligung, Aufsicht sowie Beratung/Öffentlichkeitsarbeit/Kommunikation. Auf Basis der durchgeführten Interviews und Dokumentenanalysen haben wir einen positiven Eindruck von den Leistungen der Comlot erhalten. Die verschiedenen befragten Akteure äusserten sich zufrieden mit den Leistungen der Comlot, es wurde höchstens festgestellt, dass die Comlot seit ihrer Gründung einen Lernprozess durchgemacht hat. Daraus schliessen wir, dass die Leistungen zu Beginn noch verbesserungsfähig waren, in der Zwischenzeit aber ein gutes Qualitätsniveau erreicht haben. Auch die Fachkompetenz der Mitarbeitenden des Comlot-Sekretariats wird von Ausstehenden positiv gewürdigt. Unsere Analysen zeigen, dass die Leistungen der Comlot noch nicht in allen Tätigkeitsbereichen gleich gut abschneiden. Im Kerngeschäft der Bewilligungen wurde ein hohes Niveau erreicht, während im Bereich der Aufsicht noch Nachholbedarf besteht. Das Inspektorat ist erst im Aufbau begriffen und es kann deshalb noch keine fundierte Beurteilung dessen Leistungen vorgenommen werden. Dennoch hat die Comlot auch im Bereich der Aufsicht verschiedene wichtige Dossiers eröffnet, Strafanzeigen eingereicht und bei einzelnen Kantonen interveniert. Wir kommen zum Schluss, dass die Comlot sich in der kurzen Zeit seit ihrer Gründung als Kompetenzzentrum für Lotterien und Wetten etabliert hat und im Rahmen ihrer Kompetenzen und Ressourcen angemessene Leistungen erbringt.

Eine Beurteilung der Leistungen der Rekurskommission ist schwierig, da wir keine fundierte Analyse der Arbeit des Gerichts vorgenommen haben. Wir können feststellen, dass die Rekurskommission ihrem Auftrag nachkommt und keine grössere Kritik an ihrer Arbeit geäussert wird. Es gibt keine Hinweise darauf, dass sich die personellen Wechsel oder die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung neuer Richter bisher auf die Arbeit der Rekurskommission ausgewirkt haben.

### **Angemessenheit, Umfang und Qualität der kantonalen Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz der Mittelverteilung**

Mit der IVLW sind alle Kantone verpflichtet, einen Lotteriede- und Wettfonds zu errichten, die zuständige Verteilinstanz zu bezeichnen, Verteilkriterien zu definieren und einen jährlichen Bericht über die Verteilung der Gelder zu veröffentlichen. Wie bereits weiter oben (Kapitel 8.1.2) ausgeführt wurde, werden die Vorgaben der IVLW bezüglich Mittelverteilung in den Kantonen sehr unterschiedlich umgesetzt. Zusammenfassend stellen wir fest, dass alle Kantone die Bestimmungen in der IVLW zur Kenntnis genommen und zum grössten Teil auch umgesetzt haben (Fonderrichtung, Bezeichnung der Verteilinstanz und der Kriterien). Allerdings lassen die Vorgaben aus der IVLW den Kantonen einen grossen Spielraum, was sich in der kantonal äusserst unterschiedlich weitreichenden Umsetzung der Massnahmen widerspiegelt. Während bestimmte Kantone (insb. die Romandie) bereits vor der IVLW eine transparente Mittelverteilung erreicht hatten oder in Folge der Vereinbarung sehr detaillierte Massnahmen ausgearbeitet und umgesetzt haben, sind in anderen Kantonen keine tiefgreifenden Änderungen vorgenommen worden. In verschiedenen Kantonen besteht somit weiterhin Handlungsbedarf, die Strukturen der Mittelverteilung zu optimieren.

### **Angemessenheit, Umfang und Qualität der kantonalen Massnahmen zur Suchtbekämpfung und -prävention**

Mit der Einführung einer Spielsuchtsteuer wurden die Kantone mit der IVLW erstmals verpflichtet, Massnahmen im Bereich der Spielsuchtbekämpfung und Prävention zu treffen. Die Interviews und Dokumentenanalysen haben gezeigt, dass die IVLW zu einer Intensivierung der kantonalen Präventionsmassnahmen geführt hat. Praktisch alle Kantone waren vor der Einführung der Spielsuchtsteuer im Bereich der Spielsuchtprävention tätig. Durch die Sicherung der finanziellen Mittel konnten diese Aktivitäten langfristig gesichert oder erweitert werden. Die ergriffenen Massnahmen sind sehr unterschiedlich. Es werden z.B. Plakataktionen durchgeführt, Beratungszentren und Helpline angeboten oder auch Forschungsprojekte finanziert. Die Kantone arbeiten dabei zusammen und haben interkantonale Programme aufgebaut bzw. sind daran, solche Programme aufzuarbeiten. Obwohl dies von der IVLW her möglich wäre, betreiben die Kantone und die Lotteriegesellschaften keine gemeinsamen Präventionsaktivitäten.

Aus unserer Sicht hat die IVLW zu klaren Fortschritten im Bereich der Spielsuchtprävention und -bekämpfung geführt. Die Gefahren der Spielsucht werden jetzt in allen Kantonen thematisiert und angegangen. Es werden professionelle Suchtstellen mit der Erarbeitung

und Durchführung der Präventionsmassnahmen beauftragt und dies sowohl auf kantonaler als auch auf interkantonaler Ebene. Die Beauftragung professioneller Akteure dürfte in unseren Augen garantieren, dass die Massnahmen angemessen und zweckmässig sind.

Die Tatsache, dass die Kantone nicht mit den Lotteriegesellschaften zusammen arbeiten, erachten wir nicht als Manko. Im Gegenteil könnten Aufträge der Kantone an Swisslos und die Loterie Romande für die Durchführung von Präventionsaktivitäten die Glaubwürdigkeit dieser Massnahmen unterminieren. Dies heisst aber nicht, dass die Kantone und die Lotteriegesellschaften ihre Präventionstätigkeiten nicht koordinieren sollten. Allgemein erscheint uns die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren im Präventionsbereich noch verbesserungsfähig. Die interkantonalen Programme stellen zwar einen grossen Fortschritt dar, sollten aber auch untereinander abgestimmt sein. Weiter erscheint uns eine bessere Koordination der Präventionsmassnahmen im Casino- und Lotteriebereich zentral.

### 8.3. BEURTEILUNG WIRKUNGEN

Basierend auf den Interviews und Dokumentenanalysen nehmen wir auch eine Beurteilung der Wirkungen der kantonalen Massnahmen im Bereich der Lotterien und Wetten vor. Primär geht es um eine Beurteilung, ob die mit der IVLW angestrebten Ziele erreicht und damit die angestrebten Wirkungen erzielt werden konnten. Auf dieser Basis soll schliesslich abgeschätzt werden, ob mit der IVLW ein kohärenter rechtlicher Rahmen für den Lotterie- und Wettbereich geschaffen und damit die festgestellten Mängel im Lotterie- und Wettbereich behoben werden konnten.

#### **Erreichung des Ziels einer einheitlichen und koordinierten Anwendung des Lotterierechts**

Das Ziel der einheitlichen und koordinierten Anwendung des Lotterierechts konnte unserer Ansicht nach mehrheitlich erreicht werden. Während es früher v.a. in der Deutschschweiz ganz unterschiedliche kantonale Politiken gab, gibt es heute eine einheitliche Bewilligungspraxis für alle Kantone. Auch der Rechtsmittelweg ist vereinheitlicht und die kantonale Aufsicht zentralisiert worden. Wie in Kapitel 8.1.1 gezeigt wurde, sind die neuen Verfahren und Strukturen zweckmässig und ermöglichen eine angemessene Aufgabenerfüllung. Allerdings gibt es verschiedene Hinweise, wie die neuen Verfahren und Strukturen noch verbessert werden könnten. Die aus Sicht der EvaluatorInnen wichtigsten Punkte sind:

- › Juristische Klärung der Rollenteilung von Bund, Comlot und Kantonen im Bereich der Aufsicht,

- › Zusätzliche Verankerung der institutionellen Unabhängigkeit der Comlot im Rahmen der IVLW (Weisungsunabhängigkeit von der FDKL),
- › Effektivere Bekämpfung des illegalen Spiels,
- › Konsequente Wahrnehmung der Aufsicht der Comlot über die Lotterieu Unternehmen.

Die neu geschaffenen Organe scheinen auch in Hinblick auf die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren im Bereich der Lotterien und Wetten eine Verbesserung gebracht zu haben. Insbesondere mit der Schaffung der Comlot haben die Fachstellen des Bundes und die ESBK eine klare Anlaufstelle und Ansprechpartnerin auf Seiten der Kantone erhalten. So wird eine gute fachliche Zusammenarbeit trotz erheblicher politischer Differenzen ermöglicht.

#### **Erreichung des Ziels der verbesserten Transparenz bei der Mittelvergabe**

Das Ziel einer verbesserten Transparenz bei der Mittelvergabe konnte hinsichtlich Veröffentlichung von Begünstigten und ausbezahlten Summen nach Bereichen und Kantonen auf der Homepage von Swisslos und Loterie Romande eindeutig erreicht werden<sup>66</sup>. So ist heute für alle einsehbar, an welche Personen, Institutionen, Vereine oder Verbände Gelder ausbezahlt wurden. Dadurch können mehrere Wirkungen erzielt werden:

- › Noch nicht von den Geldern profitierende Personen oder Organisationen können auf ihre Möglichkeiten aufmerksam werden,
- › Die Öffentlichkeit generell und Spielende im Speziellen erfahren, für welche Zwecke die nichtausgeschütteten Spielerträge investiert werden,
- › Das Wissen um die Veröffentlichung stärkt die Unabhängigkeit der Verteilinstanzen,
- › Verteilentscheidungen fallen ausgeglichener aus,
- › Die Mittelvergabe als Ganzes kann besser durchleuchtet werden, was ihrer gesamtheitlichen Transparenz zu Gute kommt.

Diese Wirkungen können noch verbessert werden, wenn alle Kantone übergehen zu einer Praxis der vollständigen Transparenz mit der Veröffentlichung nicht nur der einzelnen Begünstigten, sondern auch der einzelnen ausbezahlten Beträge, wie von der FDKL kürzlich beschlossen. Dies ist in einigen Kantonen bereits der Fall und hat dort zu keinen negativen Auswirkungen geführt, kann also gut in den verbleibenden Kantonen übernommen werden.

<sup>66</sup> Es gilt zu beachten, dass die Loterie Romande die Begünstigten und ausbezahlten Summen nach Bereichen und Kantonen lange vor der IVLW veröffentlicht hat.

In Sachen Vollzugsstrukturen und Verteilkriterien hingegen ist die Transparenz noch nicht in allen Kantonen gegeben. Strukturen und Kriterien sind nach wie vor sehr heterogen und es ist für Begünstigte und andere Interessierte sehr schwierig, sich eine Übersicht zu verschaffen. Durch eine sorgfältige und zusammenfassende Aufbereitung der Strukturen und Abläufe auf der Homepage des zuständigen Kantonsdepartements könnte dem Ziel der verbesserten Transparenz noch vermehrt Genüge getan werden. Als Beispiel könnte die Lösung der Westschweizer Kantone dienen, die sämtliche Informationen zur Mittelvergabe in den sechs Kantonen und der gesamten Westschweiz (Verteilinstanz, Adressen, Kriterien, Formulare, usw.) auf derselben Internetseite aufführen: [www.entraide.ch](http://www.entraide.ch).

Ein weiterer Problembereich betrifft die Gewaltentrennung zwischen Verteilinstanz, Bewilligungsbehörde und Vertretung in Lotterie- und Wettunternehmen in der Deutschschweiz. Obwohl einige Kantone strukturelle Anpassungen vorgenommen haben, besteht hier nach wie vor Verbesserungsbedarf.

Zusammenfassend sehen wir in den folgenden Bereichen den grössten Handlungsbedarf:

- › Jährliche Publikation der Mittelvergabe mit Angabe von Begünstigtem *und* genauem Betrag.
- › Weitere Vereinheitlichung der Vollzugsstrukturen, insbesondere der Verteilinstanzen (Regierungsrat oder Kommission) und Festlegung der Verteilinstanz im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung.
- › Vermeidung von Personalunionen zwischen Verteilinstanz und Bewilligungsinstanz und insbesondere zwischen Verteil- und Bewilligungsinstanz und Vertretung in Lotterie- und Wettunternehmen. Allenfalls müssten dazu entsprechende Vorschriften in die IVLW aufgenommen werden.
- › Festlegung von allgemeinen Verteilkriterien im Rahmen der IVLW.
- › Verbesserte Information der interessierten Öffentlichkeit über Vollzugsstrukturen und Verteilkriterien.

### **Erreichung des Ziels des Schutzes der Bevölkerung vor sozialschädlichen Auswirkungen der Lotterien und Wetten**

Die Erreichung des Ziels des Schutzes der Bevölkerung von sozialschädlichen Auswirkungen der Lotterien und Wetten kann aufgrund der erst kurzen Zeit seit Inkrafttreten der IVLW nicht abschliessend beurteilt werden. Es gibt jedoch verschiedene Anzeichen, dass die getroffenen Massnahmen in die richtige Richtung gehen. Die Zentralisierung des Bewilligungsverfahrens bei der Comlot hat einen Professionalisierungsschub bei der Beurteilung

der Gefährlichkeit von Spielen bewirkt. Heute wird für jedes neue Spiel eine Suchtpotenzialüberprüfung durchgeführt. Dafür verwendet die Comlot ein von ausländischen Experten entwickeltes Instrument, das laufend an die Entwicklungen im Glücksspielbereich angepasst wird. Dank der IVLW wird auch die Werbung der Lotteriegesellschaften für ihre Produkte nach einheitlichen Kriterien beurteilt. Mit der Spielsuchtabgabe wurde weiter die Finanzierung von Präventionsmassnahmen sichergestellt und die interkantonale Zusammenarbeit gefördert.

Aussagen zu den Wirkungen der Massnahmen auf die Entwicklung der Spielsuchtprävalenz in der Schweizer Bevölkerung sind im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht möglich. Auch ohne genaue Angaben zur Spielsuchtprävalenz können aber Verbesserungen im Bereich der Spielsuchtprävention formuliert werden. Die Interviews und Dokumentanalysen haben gezeigt, dass folgende Massnahmen wünschbar wären:

- › Um die Wirkungen der Präventionsmassnahmen feststellen zu können und allfällige Anpassungen vornehmen zu können, müssten Prävalenzdaten für die ganze Schweiz regelmässig und mit einheitlicher Methodik erhoben werden.
- › Ein solches nationales Monitoring wäre nur möglich, wenn die Koordination zwischen den Akteuren intensiviert würde. Auch um die verschiedenen (inter-)kantonalen Präventionsmassnahmen besser aufeinander abzustimmen und daher effizienter zu gestalten, sollte die Koordination zwischen den Präventionsakteuren verstärkt werden.
- › Damit verbunden wäre auch eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen dem Lotterieberreich und dem Spielbankenbereich. Diese Zusammenarbeit scheint unabdingbar, um die künftigen Gefahren im Bereich der Geldspiele besser entgegenzuwirken (u.a. die zunehmenden Angebote von Online-Casinos und die immer schwierigere Trennung zwischen Lotteriespielen und dem Angebot von Casinos). Dabei wäre es zu prüfen, ob die Spielsuchtabgabe auch auf Einnahmen der Spielbanken ausgeweitet werden könnte, um die Last der Spielsuchtprävention auf alle Anbieter von Geldspielen zu verteilen.

### **Beitrag der IVLW zur Beseitigung der Mängel im Lotterie- und Wettbereich**

Zum Schluss möchten wir die Frage beantworten, ob die im Rahmen der sistierten Revision des Lotterieggesetzes festgestellten Mängel im Lotterie- und Wettbereich durch die IVLW und deren Umsetzung behoben werden konnten. Wir kommen zum Schluss, dass die IVLW dazu nicht ausreichend ist. Auch wenn mit der interkantonalen Vereinbarung wichtige Ziele wie die einheitliche Anwendung des Lotterierechts in den Kantonen, die Verbesserung der Transparenz bei der Mittelverteilung und die Verstärkung der Spielsuchtprävention zu ei-

nem grossen Teil erreicht werden können, gibt es nach wie vor einige bedeutende Mängel, die durch das Konkordat nicht behoben werden. Die grössten Mängel sind unserer Ansicht nach die unklare Abgrenzung zwischen dem Lotterie- und dem Spielbankenbereich und die ungenügende Berücksichtigung der Entwicklungen im Bereich des Internet-Glücksspiels. Für die bessere Koordination von Lotterie- und Spielbankenbereich ist wahrscheinlich die Schaffung eines umfassenden Geldspielgesetzes, wie dies von verschiedenen Akteuren vorgeschlagen wird, eine gangbare Lösung. Mit einem Gegenvorschlag zur Volksinitiative könnten dazu erste Grundlagen geschaffen werden.

Die Problematik rund um die Frage der Regulierung des Internet-Glücksspiels war nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation. Dazu sind die Ergebnisse der separaten Arbeitsgruppe abzuwarten. Sie scheint uns jedoch essentiell, wenn der Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht wirklich gewährleistet werden soll. Darüber hinaus tangiert die Regulierung des Internet-Glücksspiels direkt das staatliche Monopol, dessen Durchsetzung und Aufrechterhaltung direkten Einfluss auf die zukünftig aus Geld- oder Glücksspielen für gemeinnützige Zwecke (oder öffentliche Aufgaben) zu Verfügung stehenden Gelder hat.



## 9. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Zusammenfassend stellen wir fest, dass mit der IVLW deutliche Verbesserungen erzielt werden konnten. Die drei Hauptziele der IVLW wurden mehrheitlich erreicht bzw. die Kantone befinden sich auf einem guten Weg, diese Ziele mittelfristig zu erreichen. Mit anderen Worten: Mit der interkantonalen Vereinbarung konnten viele Mängel im Bereich der Lotterien und Wetten, die auch Anlass für die gescheiterte Revision des Lotterieggesetzes waren, behoben werden. Die kantonale Praxis wurde im Bereich von Bewilligung, Aufsicht und Beschwerde vereinheitlicht, die Transparenz im Bereich der Mittelvergabe verbessert und es wurden verschiedene Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht eingeleitet und umgesetzt. Dennoch gibt es weiteres Verbesserungspotenzial und es besteht aus Sicht der Evaluation Bedarf, den rechtlichen Rahmen (Lotterieggesetz und IVLW) anzupassen.

Wenn der rechtliche Rahmen angepasst wird, stellt sich zunächst die politische Frage, ob das aktuelle System beibehalten werden soll oder ob eine grundsätzliche Neuregelung gewünscht wird. Dazu gehört auch die Frage, ob ein umfassendes Gesetz für den Geldspielbereich geschaffen wird, in welchem sowohl der Lotterie- wie auch der Spielbankenbereich geregelt und die Abgrenzung der beiden Bereiche geklärt wird. Die Evaluation kann dazu keine Stellung nehmen. Wir möchten jedoch auf verschiedene Punkte hinweisen, die im Rahmen einer kleineren oder grösseren Überarbeitung des rechtlichen Rahmens berücksichtigt werden sollten.

- › IVLW: Die interkantonale Vereinbarung sollte in einzelnen Punkten präzisiert werden:
  - › Verankerung der institutionellen Unabhängigkeit der Comlot: In der IVLW soll klar beschrieben sein, dass die FDKL der Comlot keine Weisungen erteilen kann.
  - › Präzisierung der Verteilinstanzen und –kriterien: Um die Heterogenität der kantonalen Strukturen zu reduzieren, sollen zwei Formen möglicher Verteilinstanzen vorgegeben werden (Regierungsrat oder Kommission) und es sollen einige allgemeine Regeln zu den Verteilkriterien aufgestellt werden.
  - › Verbesserung der Gewaltentrennung: Es sollen Vorschriften bezüglich Personalunionen zwischen Verteil-, Bewilligungsinstanz und Vertretung in Lotterie- und Wettunternehmen gemacht werden.
- › Lotterieggesetz: Das Gesetz von 1923 ist klar veraltet und weist einige Lücken auf. Unserer Ansicht nach sollte das Gesetz revidiert werden, auch wenn das aktuelle System grundsätzlich beibehalten wird. V.a. in den folgenden Bereichen besteht Anpassungsbedarf:

- › Regelung der Aufsicht: Mindestens sollte die heutige Praxis (Aufgabenteilung zwischen Bund und Comlot) formell geregelt werden. Ob darüber hinaus Änderungen vorgenommen werden, z.B. Stärkung der Aufsichtsfunktion des Bundes, ist ein politischer Entscheid.
- › Aufsicht über den illegalen Bereich: Im heutigen System kann das illegale Spiel nur ungenügend bekämpft werden. Da es im Rahmen der IVLW kaum möglich ist, die Comlot mit mehr Kompetenzen auszustatten, sollte eine Regelung im Bundesgesetz geprüft werden.
- › Weitere Anpassungsbereiche, die jedoch nicht direkt Gegenstand der vorliegenden Evaluation waren, sind die Bussenhöhe und die Regelung der Besteuerung.

Verschiedene Verbesserungen können auch unabhängig von der Anpassung des rechtlichen Rahmens auf der Umsetzungsebene erzielt werden:

- › Comlot:
  - › Konsequenter Aufbau des Inspektorats und damit Ausbau der Aktivitäten und Mittel für die Aufsicht über den illegalen und legalen Bereich.
  - › Laufende Erweiterung der Fachkompetenz und Stärkung des eigenständigen Auftritts gegenüber Lotterieuunternehmen und Kantonen.
- › Kantone:
  - › vollständige Transparenz schaffen in Bezug auf Begünstigte und Höhe der Beträge,
  - › weitere Vereinheitlichung der Strukturen und der Verteilkriterien,
  - › einheitlichere Darstellung und bessere Auffindbarkeit im Internet resp. Verbesserung der allgemeinen Kommunikation zu Struktur und Verteilkriterien (z.B. Vorgabe eines Mindestanforderungskatalogs bezüglich Internetpräsenz),
  - › Konsequente Abschaffung der Fälle von Personalunion in den betreffenden Kantonen, v.a. in Bezug auf Überschneidungen zwischen Verteil- und Bewillungsinstanz auf der einen und Vertretung in Lotterie- und Wettunternehmen auf der anderen Seite,
  - › verstärkte Koordination im Bereich der Suchtprävention zwischen den Kantonen und mit dem Spielbankenbereich sowie Monitoring der Spielsuchtprävalenz.

Eine wesentliche Voraussetzung für eine zweckmässige und nachhaltige Regulierung des Lotterie- und Wettbereichs ist unserer Ansicht nach die Wiederherstellung des Vertrauens zwischen den verschiedenen Akteuren, insbesondere zwischen Bund und FDKL. Auch wenn sich das Klima auf der Fachebene (BJ, ESBK, Comlot) wesentlich verbessert hat, bestehen

nach wie vor beträchtliche Spannungen zwischen Bund und Kantonen. Diese können für die Suche nach nachhaltigen Lösungen hindernd sein.



## ANNEX

### A1 EVALUATIONSFRAGEN UND BEURTEILUNGSKRITERIEN

<b>KONZEPT</b>			
<b>Evaluationsfragen</b>	<b>Indikatoren / Vergleiche</b>	<b>Datengrundlage</b>	<b>Beurteilungskriterium</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Ist die IVLW geeignet und angemessen, um die von Bund und Kantonen festgestellten Mängel im Lotterie- und Wettbereich zu beheben?</li> <li>› Sind die Prinzipien der Gesetzmässigkeit (légalité), der Gleichheit (égalité) und der Verhältnismässigkeit (proportionalité) gewährleistet?</li> <li>› Besteht Bedarf die IVLW vom 1.7.2005 anzupassen?</li> <li>› Besteht Bedarf für weitere Massnahmen?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› vgl. Beurteilung Outcome und Impact weiter unten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Ergebnisse der empirischen und juristischen Analysen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Eignung</li> <li>› Angemessenheit</li> </ul>

<b>VOLLZUG</b>			
<b>Evaluationsfragen</b>	<b>Indikatoren / Vergleiche</b>	<b>Datengrundlagen</b>	<b>Beurteilungskriterium</b>
<b>1) Interkantonale Organe</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Sind die Verfahren für Bewilligung, Aufsicht und Beschwerde zweckmässig?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Einschätzung durch verschiedene Akteure und Experten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Interviews BJ, Kantone/FDKL, Lotterieu- nternehmen, Experten Staats- und Vewal- tungsrecht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Zweckmässigkeit</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Sind die neu geschaffenen Vollzugsorgane (Comlot, Rekurskommission) zweckmässig organisiert und verfügen sie über die nötigen Mittel und Kompetenzen, um ihre Aufgaben zu erfüllen?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Stellenprozente / Budget</li> <li>› Aufbau- und Ablauforganisation</li> <li>› Dauer der Bewilligungsverfahren (Vergleich mit Situation vor IVLW)</li> <li>› Einschätzung durch verschiedene Akteure und Experten (Fremdeinschätzung, Vergleich mit Situation vor IVLW)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Jahresberichte</li> <li>› Organigramme/Prozessbeschreibungen</li> <li>› Externe Berichte (z.B. Diplomarbeit)</li> <li>› Unterlagen Comlot</li> <li>› Interviews BJ, Kantone/FDKL, Lotterieu- nternehmen, Experten Staats- und Verwal- tungsrecht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Angemessenheit der Ausstattung mit Mitteln und Kompetenzen</li> <li>› Zweckmässigkeit der Aufbau- und Ablauforga- nisation (Strukturen, Prozesse)</li> </ul>

<b>VOLLZUG</b>			
<b>Evaluationsfragen</b>	<b>Indikatoren / Vergleiche</b>	<b>Datengrundlagen</b>	<b>Beurteilungskriterium</b>
	› Einschätzung durch Sekretariat/Mitglieder (Selbsteinschätzung)	› Interviews Comlot	
› Verfügen die neu geschaffenen Vollzugsorgane (Comlot, Rekurskommission) über die nötige Unabhängigkeit?	› Personelle Zusammensetzung der Behörde -> Personalunionen, potenzielle Interessenkonflikte (Soll-Ist-Vergleich: Vergleich mit Vorgaben IVLW)	› Jahresberichte › Juristische Expertise	› Unabhängigkeit
	› Einschätzung durch verschiedene Akteure und Experten	› Interviews BJ, Kantone/FDKL, Lotterieurunternehmen, Experten Staats- und Verwaltungsrecht	
› Ist die Aufgabenteilung bezüglich Aufsicht zwischen BJ und Comlot zweckmässig?	› Einschätzung durch verschiedene Akteure und Experten	› Interviews BJ, Kantone/FDKL, Lotterieurunternehmen, Experten Staats- und Verwaltungsrecht	› Zweckmässigkeit
› Gewährleisten die neu geschaffenen Organe und Prozeduren einen genügenden Rechtsschutz für die Lotterie- und Wettunternehmen und Dritte?	› Einschätzung durch verschiedene Akteure und Experten (Vergleich mit Situation vor IVLW)	› Juristische Expertise › Interviews BJ, Kantone/FDKL, Lotterieurunternehmen, Experten Staats- und Verwaltungsrecht	› Gewährleistung des Rechtsschutzes
› Welche Ähnlichkeiten/Unterschiede weist die Organisation der Comlot zu Aufsichts- und Bewilligungsbehörden in anderen Bereichen auf? Welche Vor- und Nachteile haben alternative Organisationsmodelle?	› Vergleich mit anderen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden in Bezug auf Aufbau- und Abkauforganisation, Ausstattung mit Stellenprozenten/Budget, Unabhängigkeit etc.	› Recherchen zu / Interviews mit anderen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden/Rekursinstanzen (u.a. ESBK)	-
<b>2) Kantone</b>			
› Welche Stellen und Instanzen sind in den Kantonen für den Vollzug zuständig? › Verfügen die bezeichneten Verteilinstanzen über die nötige Unabhängigkeit?	› Personelle Zusammensetzung der zuständigen Instanzen (Verteilinstanzen, Lotterieurunternehmen) -> Personalunionen, potenzielle Interessenkonflikte	› Transparenzuntersuchungen Comlot (2007/2009)	› Unabhängigkeit
› Sind die Vollzugsstrukturen und -abläufe geeignet und zweckmässig für die Aufgabenerfüllung? › Wo besteht Verbesserungsbedarf? › Müssen die Verteilungskriterien präzisiert werden?	› Aufbau- und Ablauforganisation (Vergleich mit Situation vor IVLW)	› Vertiefte Analyse ausgewählter Kantone (Interviews + Unterlagen Kantone, z.B. gesetzliche Grundlagen)	› Zweckmässigkeit der Aufbau- und Ablauforganisation (Strukturen, Prozesse)

<b>OUTPUT</b>			
<b>Evaluationsfragen</b>	<b>Indikatoren / Vergleiche</b>	<b>Datengrundlage</b>	<b>Beurteilungskriterium</b>
<b>1) Interkantonale Organe</b>			
› Wie viele Bewilligungen erteilt die Comlot pro Jahr? Wie ist die Qualität der Entscheide zu beurteilen?	› Anzahl der ausgestellten Bewilligungen (Vergleich mit Situation vor IVLW) › Anzahl/Art der Rekurse oder Beschwerden gegen Entscheide der Comlot	› Jahresberichte/Unterlagen Comlot und Rekurskommission	› Angemessenheit, Umfang, Qualität und Zeitgerechtigkeit der Leistungen › Übereinstimmung mit den Vorgaben der IVLW
› Wie viele Suchtpotenzialüberprüfungen werden durchgeführt und welche Auflagen an die Lotterie und Wettunternehmen resultieren daraus? Wie ist die Qualität der Überprüfungen und der entsprechenden Auflagen zu beurteilen?	› Anzahl der Suchtpotenzialüberprüfungen, Art der Auflagen › Anzahl Fälle, in denen einzelne Kantone in den Durchführungsbewilligungen zusätzliche Massnahmen zur Stärkung der Prävention verfügen › Einschätzung der Qualität der Überprüfungen durch Akteure und Experten	› Jahresberichte/Unterlagen Comlot › Unterlagen/Interviews Comlot › Interviews Suchtexperten, Kantone, Lotterieurunternehmen, BJ	
› Sorgt die Comlot für die Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und trifft sie bei Verstössen die erforderlichen Massnahmen?	› Spezifische Massnahmen/Aktivitäten zur Überwachung der gesetzlichen Vorschriften › Spezifische Massnahmen bei Verstössen	› Unterlagen/Interviews Comlot	
› Sorgt die Comlot dafür, dass die Lotterie- und Wettunternehmen, Informationen über Spielsucht, deren Prävention und Behandlungsmöglichkeiten zugänglich machen?	› Spezifische Massnahmen/Aktivitäten zur Verbesserung der Informationslage für Spielsüchtige und Angehörige	› Unterlagen/Interviews Comlot	
› Stellt die Comlot sicher, dass nicht in aufdringlicher Weise für Lotterien und Wetten geworben wird?	› Anzahl und Umfang der Überprüfungen von Werbemassnahmen der Lotterieurunternehmen	› Jahresberichte/Unterlagen Comlot › Interviews Lotterieurunternehmen	
› Welche weiteren Leistungen erbringt die Comlot im Auftrag der FDKL und wie ist deren Qualität zu beurteilen?	› Umfang der weiteren Aufgaben/Dossiers › Einschätzung der Qualität der weiteren Leistungen durch Akteure und Experten	› Jahresberichte/Unterlagen Comlot › Interviews FDKL/Kantone, Lotterieurunternehmen, Experten	

<b>OUTPUT</b>			
<b>Evaluationsfragen</b>	<b>Indikatoren / Vergleiche</b>	<b>Datengrundlage</b>	<b>Beurteilungskriterium</b>
› Kann die Comlot ihre zugewiesenen Aufgaben zeitgerecht und einwandfrei erfüllen?	› Einschätzung der Qualität und der Zeitgerechtigkeit der Leistungen durch Akteure und Experten	› Interviews FDKL/Kantone, Lottierunternehmen, Experten, BJ	
<b>2) Kantone</b>			
› Wurden in allen Kantonen Lotterie- und Wettfonds errichtet und Verteilinstanzen bezeichnet?	› Stand der Umsetzung in den Kantonen (Anzahl Kantone, die die Bestimmungen der IVLW umsetzen; evt. Grad der Umsetzung)	› Transparenzuntersuchungen Comlot 2007/2009	› Übereinstimmung mit den Vorgaben der IVLW
› Haben die Kantone einheitliche Verteilkriterien definiert?			
› Berichten die Kantone respektive die Verteilinstanzen jährlich über die Mittelverteilung?		› Transparenzuntersuchungen Comlot 2007/2009 › Homepages FDKL/ Lotterieunternehmen	
› Ist die Mittelverteilung in den Kantonen transparent?		› Vertiefte Analyse ausgewählter Kantone (Interviews + Unterlagen Kantone, z.B. gesetzliche Grundlagen)	
› Ist sichergestellt, dass die Mittel nur für gemeinnützige und wohltätige Zwecke und nicht zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen verwendet werden?		› Vertiefte Analyse ausgewählter Kantone (Interviews + Unterlagen Kantone, z.B. gesetzliche Grundlagen) › Juristische Analyse	
› Haben die Kantone ihre gesetzlichen Grundlagen angepasst und sind darin die Zuständigkeiten, die Kriterien und die Offenlegung der Mittelverwendung geregelt?		› Transparenzuntersuchungen Comlot 2007/2009 › Vertiefte Analyse ausgewählter Kantone (Interviews + Unterlagen Kantone, z.B. gesetzliche Grundlagen)	
› Welche Massnahmen zur Suchtbekämpfung und –prävention werden mit den Abgaben der Lotterie- und Wettunternehmen (0.5% der Bruttospielerträge) umgesetzt? Arbeiten die Kantone dabei zusammen?		› Anzahl und Art der Massnahmen im Bereich Suchtbekämpfung und –prävention › Interkantonale Projekte	
› Wurden Konzepte und Kampagnen der Lotteriegesellschaften unterstützt oder diese mit	› Anzahl Konzepte/Kampagnen, die mit kantonalen Beiträgen realisiert wurden	› Interviews Lotterieunternehmen	

<b>OUTPUT</b>			
<b>Evaluationsfragen</b>	<b>Indikatoren / Vergleiche</b>	<b>Datengrundlage</b>	<b>Beurteilungskriterium</b>
der Durchführung zu beauftragt?			

Tabelle 8

<b>Outcome (Gesamtheit der bei den Politikadressaten ausgelösten Verhaltensänderungen, Zielerreichung)</b>			
<b>Evaluationsfragen</b>	<b>Indikatoren / Vergleiche</b>	<b>Datengrundlage</b>	<b>Beurteilungskriterium</b>
<b>Ziel 1: Einheitliche und koordinierte Umsetzung des Lotterierechts</b>			
› Konnte das Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren für interkantonale Wetten vereinheitlicht und vereinfacht werden?	› Soll-Ist-Vergleich (Grad der Übereinstimmung zwischen den angestrebten und tatsächlich eingetretenen Wirkungen) › Vergleich mit der Situation vor IVLW	› Ergebnisse der empirischen und juristischen Analysen	› Wirksamkeit › Zielerreichung
› Hat sich die Zentralisierung der Bewilligungsverfahren und Aufsicht bei einer Instanz bewährt?			
› Konnte die Gewaltentrennung zwischen Bewilligungsbehörde, Verteilinstanz und Vertretung in Lotterie- und Wettunternehmen verbessert werden?			
<b>Ziel 2: Transparente Verwendung der Lotterie- und Wetterträge in den Kantonen</b>			
› Konnte die Transparenz der Mittelverteilung erhöht werden?	› Soll-Ist-Vergleich (Grad der Übereinstimmung zwischen den angestrebten und tatsächlich eingetretenen Wirkungen) › Vergleich mit der Situation vor IVLW	› Ergebnisse der empirischen und juristischen Analysen	› Wirksamkeit › Zielerreichung
<b>Ziel 3: Schutz der Bevölkerung von sozial-schädlichen Auswirkungen?</b>			
› Trägt die IVLW bzw. ihre Umsetzung durch die interkantonalen Organe zum Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht bei?	› Soll-Ist-Vergleich (Grad der Übereinstimmung zwischen den angestrebten und tatsächlich eingetretenen Wirkungen) › Vergleich mit der Situation vor IVLW	› Ergebnisse der empirischen und juristischen Analysen	› Wirksamkeit › Zielerreichung
› Wirkt sich die Spielsuchtabgabe (0.5% auf den erzielten Bruttospielerträgen) und die Suchtpotenzialanalysen der Comlot auf die Prävention und Bekämpfung von Spielsucht aus?			

Tabelle 9

<b>Impact (Gesamtheit der Auswirkungen auf das Politikproblem / Problemlösungsbeitrag)</b>			
<b>Evaluationsfragen</b>	<b>Indikatoren / Vergleiche</b>	<b>Datengrundlage</b>	<b>Beurteilungskriterium</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Konnten die Mängel im Lotterie- und Wettbereich durch die IVLW und deren Umsetzung behoben werden?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Soll-Ist-Vergleich (Grad der Behebung der im Bericht der Expertenkommission festgestellten Mängel im Lotterie- und Wettbereich)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Ergebnisse der empirischen und juristischen Analysen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Wirksamkeit</li> <li>› Zielerreichung</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Kann der aktuelle rechtliche Rahmen (Lotterigesetz und IVLW) den Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht sicherstellen und die transparente Verteilung der Mittel gewährleisten?</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Sollen die Gewinne aus Lotterien und Wetten Ihrer Ansicht nach auch für öffentliche Aufgaben Verwendung finden dürfen?</li> <li>› Ist das staatliche Monopol für Lotterien und Wetten gerechtfertigt, ädaquat, nötig?</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Ergebnisse der empirischen und juristischen Analysen</li> </ul>	-

Tabelle 10

## A2 VERGLEICH VON AUFSICHTS- UND BEWILLIGUNGSBEHÖRDEN

<b>AUFSICHTS- &amp; BEWILLIGUNGSBEHÖRDEN IN DER SCHWEIZ</b>				
<b>Name / Gesetz</b>	<b>Organisation / Finanzierung</b>	<b>Aufgaben</b>	<b>Kompetenzen</b>	<b>Unabhängigkeit</b>
<p>Comlot (Lotterie- und Wettkommission, seit 1.6.2006)</p> <p>Interkantonale Behörde</p> <p>Gesetze: Art. 5-7 IVLW, LG, LV</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Ständiges Sekretariat mit ca. 7 VZÄ, bei Bedarf zusätzliche 1 VZÄ per Mandat extern, geplant bis Ende 2010 1 VZÄ für Inspektorat</li> <li>› Kommission mit 5 (2 DE-CH, 2 FR-CH, 1 IT-CH) durch die FDKL (auf Vorschlag der Kantone) gewählten Mitgliedern</li> <li>› Sekretariat erarbeitet Anträge &amp; Geschäfte zHd. der Kommission und führt deren Entscheide aus.</li> <li>› Die Comlot finanziert sich durch Spielerträge und Gebühren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Aufsichtsbehörde Lotteriegesellschaften</li> <li>› Überwachung des Lotterie- und Wettmarktes (Aufsicht Lotterieg, Lotteriev, IVWL)</li> <li>› Bewilligungsbehörde für neue Lotterien/Wetten</li> <li>› Suchtprävention (Begutachtung des Suchtpotenzials von Lotterien &amp; Wetten in der Schweiz)</li> <li>› Aufsicht über Kantone</li> <li>› Bekämpfung illegaler Glücksspiele</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Bewilligung neuer Lotterien/Wetten</li> <li>› Beschränkte Sanktionsgewalt gegenüber Dritten (z.B. Bussen)</li> <li>› Anzeigenerstattung bei Gesetzesverstößen bei zuständiger Behörde</li> <li>› Keine Strafverfolgung möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Comlot ist ggü. FDKL nicht weisungsgebunden (allerdings ist dies nicht rechtlich festgeschrieben),</li> <li>› Die personelle Unabhängigkeit wird garantiert durch IVLW (Art.5): „...Kommissionsmitglieder dürfen weder Mitglied eines Organs noch Angestellte von Lotterieder Wettunternehmen, Spielbanken, Fabrikations- und Handelsbetrieben der Spielbedarfsbranche ...sein.“</li> </ul>
<p>ESBK (Eidgenössische Spielbankenkommission, seit 1.4.2000)</p> <p>Unabhängige Behördenkommission (bei Departement angegliedert)</p> <p>Gesetze: Art. 46 ff. SBG, VSBG</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Ständiges Sekretariat mit ca. 40 MA (31 VZÄ)</li> <li>› Präsidium und Kommission mit 5-7 vom BR gewählten Mitgliedern</li> <li>› Aufgaben im Bereich Aufsicht finanzieren sich über Abgaben der Spielbanken, der Bereich „Bekämpfung illegaler Glücksspiele“ wird durch den Bund finanziert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Aufsichtsbehörde Spielbanken</li> <li>› Überwachung spielbankenrechtlicher Vorschriften &amp; Konzessionen</li> <li>› Veranlagung &amp; Bezug Spielbankenabgabe</li> <li>› Abgrenzung Glück- &amp; Geschicklichkeitsspiele</li> <li>› Verfolgung illegaler Glücksspiele</li> </ul>	<p>Untersuchungsrichterliche Behörde</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Einforderung von Auskünften seitens Spielbanken (od. Revisionsstellen),</li> <li>› Monitoring EDV-Anlagen Spielbanken,</li> <li>› Beschwerdemöglichkeit ggü. Entscheiden des Bundesverwaltungsgerichts</li> <li>› Erlass u. Durchführung von Massnahmen zur Wiederherstel-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Institutionell unabhängig (keine Weisungsbefugnis des BR oder des EJPD), Zusammenarbeit mit Verwaltung nur in administrativen Bereichen (dem EJPD zugeordnet),</li> <li>› Personelle Unabhängigkeit: Die Kommissionsmitglieder dürfen weder Mitglied des Verwaltungsrates noch Angestellte von Spielbanken, Lotterieder Wettunternehmen, Fabrikations- und</li> </ul>

<b>AUFSICHTS- &amp; BEWILLIGUNGSBEHÖRDEN IN DER SCHWEIZ</b>				
<b>Name / Gesetz</b>	<b>Organisation / Finanzierung</b>	<b>Aufgaben</b>	<b>Kompetenzen</b>	<b>Unabhängigkeit</b>
			<p>lung des ordnungsgemässen Zustandes (Bussen, Strafverfolgung)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Eingriff in Spielbankenbetrieb</li> <li>› Spielqualifizierung</li> </ul>	<p>Handelsbetrieben der Spielbedarfsbranche oder von diesen nahe stehenden Gesellschaften sein.</p>
<p>WEKO (Wettbewerbskommission)</p> <p>Einem Departement zugeordnete Behörde</p> <p>Gesetze: Art. 18 ff. KG</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Ständiges Sekretariat mit rd. 60 MA</li> <li>› Kommission als Milizbehörde mit 11-15 vom BR gewählten Mitgliedern (Präsidiumsmodell mit Präsidium, Plenum)</li> <li>› Das Sekretariat bereitet die Geschäfte der WEKO vor und stellt entsprechende Anträge. Entscheide der Kommission werden durch das Sekretariat verfügt.</li> <li>› Administrativ dem Volkswirtschaftsdepartement zugeordnet und verfügt über kein eigenes Budget.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Durchsetzung eines wirksamen Wettbewerbes (Verfügungsmacht bei Kartellabsprachen, Missbrauch marktbeherrschender Stellung, Unternehmenszusammenschlüssen)</li> <li>› Empfehlungen, Stellungnahmen an politische Behörden,</li> <li>› Erstellung von Gutachten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Verfügungskompetenz,</li> <li>› Direkte Verfügungsmacht bei Verstössen gegen Kartellgesetz (Entscheide sind vor Bundesverwaltungsgericht anfechtbar)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Von Verwaltungsbehörden unabhängige Instanz, administrativ dem EVD zugeordnet,</li> <li>› Personelle Unabhängigkeit: Mehrheit der Kommissionsmitglieder muss unabhängig sein (i.d.R. Professoren), der Rest setzt sich aus Vertretern der Wirtschafts- und Konsumentenorganisationen zusammen. Vorgeschriebene Interessensoffenlegung.</li> </ul>
<p>SwissMedic (Schweizerisches Heilmittelinstitut, seit 1.1.2002)</p> <p>Öffentlich rechtliche Anstalt (eigene Rechtspersönlichkeit)</p> <p>Gesetze: Art. 68 ff, HMG</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Institut mit 280 VZÄ</li> <li>› 7-köpfiger Institutsrat, Direktor und Revisionsstelle (alle vom BR gewählt)</li> <li>› Administrativ dem Dep. des Innern angegliedert, jedoch eigene Rechtspersönlichkeit</li> <li>› Verfügt über ein eigenes Bud-</li> </ul>	<p>Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für Heilmittel (gem. HMG und Leistungsauftrag des BR):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Zulassung Arzneimittel</li> <li>› Betriebsbewilligung &amp; Inspektion in Herstellung/Grosshandel</li> <li>› Marktüberwachung</li> <li>› Kontrolle Betäubungsmittelver-</li> </ul>	<p>Swissmedic kann alle Verwaltungsmassnahmen treffen, die zum Vollzug des HMG nötig sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Beanstandungen,</li> <li>› Sistierung/Widerruf von Bewilligungen &amp; Zulassungen,</li> <li>› Betriebschliessungen,</li> <li>› Beschlagnahmungen,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Institutionell unabhängig, jedoch Weisungen des BR unterstellt, enge Zusammenarbeit mit BAG,</li> <li>› Keine auf gesetzlicher Ebene festgeschriebene personelle Unabhängigkeit.</li> </ul>

<b>AUFSICHTS- &amp; BEWILLIGUNGSBEHÖRDEN IN DER SCHWEIZ</b>				
<b>Name / Gesetz</b>	<b>Organisation / Finanzierung</b>	<b>Aufgaben</b>	<b>Kompetenzen</b>	<b>Unabhängigkeit</b>
	get. Finanzierung durch Gebühren, Abteilungen des Bundes (aktuell jhrl. ca. 16 Mio. CHF) sowie Entgelten aus Leistungen für Dritte	kehr › Prüfung Arzneimittelqualität › Recht- u. Normensetzung Swissmedic arbeitet mit gemäss BR verabschiedeten 4-jährigen Leistungsauftrag	› Information der Öffentlichkeit	
ComCom (Eidg. Kommunikationskommission, seit. 30.4.1997)  Unabhängige Regulierungsbehörde  Gesetze: Art. 56 ff, FMG	› Kleines ständiges Sekretariat mit 4 MA › Kommission mit 5-7 vom BR gewählten Mitgliedern (unabhängige Sachverständige) › Beiziehung des BAKOM möglich (d.h. zusätzliches Know-How und Ressourcen) › Die ComCom finanziert sich über Verwaltungsgebühren	Konzessions- u. Regulierungsbehörde im Fernmeldebereich, von Verwaltungsbehörden unabhängig › Konzessionsvergabe für Nutzung Funkfrequenzspektrum › Erteilung Grundversorgungskonzession › Festlegung der Zugangsbedingungen (bei Uneinigkeit der Anbieter) › Genehmigung nationaler Nummerierungspläne › Regelung der Modalitäten der Nummernportabilität und der freien Wahl der Dienstanbieter, › Entscheid über Aufsichtsmassnahmen und Verwaltungssanktionen	› Vollzug des Fernmeldegesetzes, › Weisungsmacht gegenüber BAKOM und Aufgabendelegation möglich › Verfügungen der ComCom unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. › Das BAKOM bereitet die Geschäfte der ComCom vor, stellt Anträge und vollzieht ihre Entscheide	› Die Kommission ist unabhängig von der Verwaltungsbehörde und unterliegt in ihren Entscheidungen keinen Weisungen des BR und des Departementes, › Kommissionsmitglieder müssen unabhängige Sachverständige sein (personelle Unabhängigkeit).
ENSI (Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat, seit 1.1.2009)  Öffentlich rechtliche Anstalt	› Inspektorat mit rd. 100 MA (rd. 95 VZÄ, inkl. GL), dazu Revisionsstelle › ENSI-Rat mit 5-7 vom BR gewählten Mitgliedern als strategisches und internes Aufsichts-	› Beaufsichtigung der CH-Kernanlagen (KKW, ZwiLag, PSI, ETH Lausanne, Uni Basel) in den Bereichen Projektierung, Betrieb, Stilllegung, Entsorgung.	› Verfügungsberechtigt	› Unabhängigkeit und Selbstständigkeit im Gesetz festgeschrieben (ENSIG), der Aufsicht des BR unterstellt, jedoch als in fachlicher Hinsicht als Aufsichtsbehörde nicht weisungs-

<b>AUFSICHTS- &amp; BEWILLIGUNGSBEHÖRDEN IN DER SCHWEIZ</b>				
<b>Name / Gesetz</b>	<b>Organisation / Finanzierung</b>	<b>Aufgaben</b>	<b>Kompetenzen</b>	<b>Unabhängigkeit</b>
Gesetze: Art. 1 ff. ENSIG, weitere Aufgaben in Gesetzen zu Kernenergie, Strahlenschutz (z.B. KEG, StSG)	organ › Unabhängige öffentlich rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit › Gesamtaufwand 2009 von 94 Mio. Finanziert durch Abgaben der Beaufsichtigten (insb. KKW-Betreiber) und Abgeltungen des Bundes	› Strahlenschutz von Personal und Bevölkerung, › Sicherung (vor Sabotage, Terrorismus), › Transport von radioaktiven Stoffen, › erdwissenschaftliche Untersuchungen, › internationale Vertretung, › Unterstützung der nuklearen Sicherheitsforschung		gebunden, › Personelle Unabhängigkeit des ENSI-Rates gesetzlich vorgeschrieben (keine Tätigkeiten, die Unabhängigkeit beeinträchtigen), › Qualität der Leistungen des ENSI werden periodisch extern geprüft.
FINMA (Eidg. Finanzmarktaufsicht, seit 1.1.2009)  Öffentlich rechtliche Anstalt  Gesetze: Art. 1 ff, FINMAG sowie Finanzmarktgesetze	› Aufsichtsbehörde mit rd. 350 MA (inkl. GL) › VR: 7-9 fachkundige & unabhängige Mitglieder, vom BR gewählt. VR bestimmt GL › Öffentlich rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit › Vollumfänglich finanziert durch Beaufsichtigte (Aufsichtsabgaben) und durch Gebühren	› Schutz der GläubigerInnen, der AnlegerInnen und Versicherten › Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte › Zuständig zudem für Geldwäschereibekämpfung, Sanierungsverfahren und Konkurse, › Aufsichtsbehörde im Bereich Offenlegung von Beteiligungen › Beschwerdeinstanz bei von der Übernahmekommission erlassenen Verfügungen	› Hoheitliche Befugnisse über Banken, Versicherungen, Börsen, Effektenhändler & kollektiven Kapitalanlagen. › Sanktionsbefähigt (gem. gesetzlichen Vorgaben), › leistet Amtshilfe › zur Regulierung befugt › ausserdem Mitarbeit bei Gesetzesrevisionen, Rundschreiben und › Ausarbeitung eigener Verordnungen	› Öffentl. rechtliche Anstalt mit funktioneller, institutioneller und finanzieller Unabhängigkeit, eidg. Finanzkontrolle als externe Revisionsstelle, › Personelle Unabhängigkeit im Gesetz festgeschrieben, zusätzlich besteht ein Verhaltenskodex für MA insb. bezgl. Interessenkonflikten, › Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bund, Oberaufsicht durch die eidg. Räte (NR & SR).
ElCom (Eidg. Elektrizitätskommission, seit 1.1.2008)  Unabhängige Regulierungsbehörde	› Ständiges Fachsekretariat sowie Beizug des BFE („zweites Sekretariat“). Fachsekretariat ist dem BFE angegliedert jedoch nur Weisungen der Kommission un-	› Überwachung der Einhaltung des Stromversorgungs- u. Energiegesetzes (-> Liberalisierung des Strommarktes, Verhinderung übermässiger Preissteigerungen,	Weitreichende richterliche Behörde betreffend › Netzzugang und › Auszahlung kostendeckender Einspeisevergütungen bei er-	› Unabhängige staatliche Regulierungsbehörde, untersteht keinen Weisungen des BR und des Departementes, › Die Mitglieder der Kommission

<b>AUFSICHTS- &amp; BEWILLIGUNGSBEHÖRDEN IN DER SCHWEIZ</b>				
<b>Name / Gesetz</b>	<b>Organisation / Finanzierung</b>	<b>Aufgaben</b>	<b>Kompetenzen</b>	<b>Unabhängigkeit</b>
Gesetze: Art. 21 ff, StromVG	<ul style="list-style-type: none"> <li>terstellt, 32 MA.</li> <li>› Kommission mit 7 von der Elektrizitätswirtschaft unabhängigen vom BR gewählte Mitglieder</li> <li>› Finanziert durch Verwaltungsgebühren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strompreisüberwachung)</li> <li>› Überwachung Versorgungssicherheit (Netzinfrastrukturinvestitionen)</li> <li>› Regelung von Fragen bezgl. Internationalem Stromtransport und -handel.</li> <li>› Begleitung der Übergabe des Netzes an Swissgrid (Entbündelung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>neuerbaren Energien</li> <li>-&gt; kann rechtsgültige Entscheide herbeiführen und Verfügungen zur Einhaltung des StromVG erlassen (Beschwerde gegen Verfügungen der ElCom beim BVwG möglich)</li> <li>Weisungsbefugt ggü. BFE</li> </ul>	dürfen nicht in Organen von Unternehmungen im Bereich Elektrizitätswirtschaft Einsitz haben (personelle Unabhängigkeit)
AGEK (Schweizerische Arbeitsgruppe der Ethikkommissionen für klinische Versuche, seit 21.11.2005)  Gesetze: -	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Verein mit Mitgliedern aller in der Schweiz anerkannten Forschungsethikkommissionen, von der GDK mandatiert</li> <li>› Vorstand mit 7 durch die Generalversammlung gewählten Mitgliedern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Koordination der Arbeiten der kantonalen und regionalen Kommissionen (Vereinheitlichung, wo sinnvoll und möglich)</li> <li>› Vertretung in Fragen der Gestaltung des Beurteilungsprozesses gegenüber Bundesbehörden, Swissmedic und Industrie</li> <li>› Sicherstellung der Aus- &amp; Weiterbildung der kant. &amp; reg. Mitglieder (Konsultation mit Swissmedic)</li> </ul>	Von der Gesundheitsdirektorenkonferenz mandatiert, jedoch ohne weitreichenden Kompetenzen	

**Tabelle 11** Bei der Tabelle handelt es sich nicht um eine abschliessende Aufzählung.

## LITERATUR

**Arnaud S., S. Inglin, J.-M. Chabloz, J.-P. Gervasoni, L. Notari, G. Gmel, F. Dubois-Arber**

**2009:** Etude romande sur le jeu. Une collaboration entre IUMSP et ISPA sur mandat du Programme Intercantonal de Lutte contre la Dépendance au Jeu (PILDJ). Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive, (Raisons de santé, 150).

**BASS 2004:** Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz. Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen. Im Auftrag der Eidgenössischen Spielbankenkommission und des Bundesamtes für Justiz. Bern, 15. November 2004.

**BFE 2005:** Gesetz über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat ENSIG, erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf vom 21.12.2005.

**Brodbeck J., S. Dürrenberger, H. Znoj 2007:** Grundlagenstudie Spielsucht: Prävalenzen, Nutzung der Glücksspielangebote und deren Einfluss auf die Diagnose des Pathologischen Spielens. Universität Bern, Schlussbericht August 2007. Im Auftrag der Deutschschweizer Kantone und des Tessins.

**Brodbeck J., H. Znoj 2008:** Individuelle Entstehungsgeschichte der Spielsucht, Ansatzpunkte für Präventionsmassnahmen und Validierung der NODS. Folgestudie zur Grundlagenstudie Spielsucht. Universität Bern, 15. April 2008. Im Auftrag der Deutschschweizer Kantone und des Tessins.

**Bundesrat 2006:** Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben, Corporate-Governance-Bericht, 13. September 2006.

**Bundesrat 2009:** Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht - Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrates, 25. März 2009.

**COMLOT 2006:** Geschäftsbericht 2006. Dezember 2006.

**COMLOT 2007:** Abschlussbericht der Comlot über die Untersuchung zur Transparenz der Gewinnverteilung in den Kantonen, Bericht inkl. tabellarischer Zusammenfassung der Antworten, 13. Dezember 2007, Bern.

**COMLOT 2008:** Geschäftsbericht 2007. März 2008.

**COMLOT 2009a:** Geschäftsbericht 2008. März 2009.

**COMLOT 2009b:** Zweckmässige Entwicklung der Lotterie- und Wettkommission. Massnahmen und Zeitplanung. März 2009.

**COMLOT 2009c:** Entwicklung der Comlot. Detailliertes Entwicklungskonzept 2009/2010. Oktober 2009.

**COMLOT 2010a:** Konzept Inspektorat. März 2010.

**COMLOT 2010b:** Geschäftsbericht 2009. März 2010.

**COMLOT 2010c:** Bericht der Comlot über den Stand der Empfehlungen vom Januar 2008 zur Transparenz der Gewinnverteilung in den Kantonen, Bericht inkl. tabellarischer Zusammenfassung der Antworten, März 2010, Bern.

**EFV 2006:** Erläuternder Bericht der Eidgenössische Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, 13. September 2006.

**EJPD 2002:** Erläuternder Bericht zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten. Expertenkommission Revision des BG betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten.

**EJPD 2003:** Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten.

**EJPD 2008:** Bericht des EJPD über die Situation im Lotterie- und Wettbereich vom 15. Mai 2008.

**EJPD 2009:** Evaluation der von den Kantonen getroffenen Massnahmen im Lotterie- und Wettbereich; Beurteilung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs im Bereich Glücksspiele und Koordination mit der Erarbeitung der Botschaft zu Volksinitiative „für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“. Vorschlag zum weiteren Vorgehen und zur Projektorganisation. Bern, 20.8.2009.

**FDKL 2005:** Ausführungen zur IVLW. Bericht der Fachdirektorengesetz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt vom 7. Januar 2005.

**Rekurskommission 2009:** Geschäftsbericht 2008.

**Rekurskommission 2010:** Geschäftsbericht 2009.