
**Kantonsratsbeschluss
über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des
Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht
sowie die
Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder
gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten**

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 3. Mai 2005

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	2
1. Ausgangslage.....	2
1.1. Lotteriegesezt des Bundes von 1923.....	2
1.2. Bestehender Rechtszustand für die Durchführung von (Geld-)Lotterien	3
2. Zulässigkeit und Ziele der Vereinbarung.....	3
2.1. Zulässigkeit	3
2.2. Ziele	5
3. Wesensmerkmale der Vereinbarung	5
3.1. Organisation	5
3.2 Mittelverwendung	6
3.3 Bekämpfung der Spielsucht.....	6
3.4 Streitigkeiten.....	7
3.5 Verfahrensrecht und Rechtspflege.....	7
3.6 Rechtsansprüche.....	7
4. Sonderfragen	8
4.1. Monopole.....	8
4.2. Änderung bisheriger interkantonaler Übereinkommen	8
4.3. Durchführung von Lotterien und Wetten in den einzelnen Kantonen.....	8
4.4. Besteuerungsproblematik	9
4.5. Bewilligungsgebühren.....	10
5. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung	10
6. Rechtliches.....	13
6.1 Zuständigkeit.....	13
6.2 Referendum.....	14
7. Antrag	14
Beilagen:	
1. Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwen- dung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten	16
2. Regierungsbeschluss über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Ver- einbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten.....	25
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchge- führten Lotterien und Wetten).....	26

Zusammenfassung

Seit über einem halben Jahrhundert führen die Kantone über Lotterieu Unternehmen (früher Interkantonale Landeslotterie, heute SWISSLOS, Seva, heute in SWISSLOS integriert, und Loterie Romande) Grosslotterien durch. Insoweit besteht ein kantonales Lotteriemonopol. Dieses wurde mit der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 / 19. Januar 1944 begründet. Der Kanton St.Gallen war der Vereinbarung am 30. April 1938 beigetreten. Mit der Tendenz der Lotterieu Unternehmen, neue Lotteriespielformen einzuführen, die als gewisse beschränkte Konkurrenz zu Spielformen in den bundesrechtlich neu organisierten Spielcasinos empfunden werden konnten, wurde die Kritik an der Lotteriespielpraxis der Kantone lauter. Um den Bundesgesetzgeber keinen Anlass zu geben, im Rahmen einer Totalrevision des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 am kantonalen Lotteriemonopol etwas zu ändern, hat die «Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt» eine neue Interkantonale Vereinbarung abgeschlossen. Gemäss dieser neuen Vereinbarung soll eine (interkantonale) Kommission die Bewilligung für die Zulassung von interkantonalen oder gesamtschweizerischen Lotteriespielen erteilen und deren Durchführung beaufsichtigen. Sodann sind Massnahmen zur Bekämpfung der Spielsucht sowie der Prävention vorgesehen. Auch soll die Verwendung der aus den Lotteriespielen den Kantonen zufließenden Gelder für wohltätige und gemeinnützige Zwecke transparenter gemacht werden. Die Vereinbarung kommt nur zustande, wenn ihr alle Kantone zustimmen.

Grundsätzlich bietet Art. 3 des Gesetzes über die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten der Regierung eine genügende Rechtsgrundlage für den Beitritt auch zur neuen Vereinbarung. Angesichts der Beibehaltung des kantonalen Lotteriemonopols und der – wenigstens formell betrachtet – erheblichen Zuständigkeitsverschiebungen ist es gerechtfertigt, die Zustimmung des Kantonsrats zum Beitritt einzuholen und den Vereinbarungsbeitritt auch dem fakultativen Gesetzesreferendum zu unterstellen.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten.

1. Ausgangslage

□ 1.1. Lotteriegesezt des Bundes von 1923

Gemäss Art. 106 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) ist die Gesetzgebung über Glücksspiele und Lotterien Sache des Bundes. Der Gesetzgeber regelte die Materie in zwei separaten Erlassen, nämlich dem Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten, in welchem er es den Kanton freistellte Lotterien zu verbieten oder zuzulassen, sowie dem Bundesgesetz vom 5. Oktober 1929 über die Spielbanken. Mit dem Erlass des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (SR 935.52; abgekürzt Spielbankengesetz) behielt der Bund diese grundsätzliche Aufteilung bei. Nach Inkrafttreten des Spielbankengesetzes am 1. April 2000 entschied der Bundesrat, dass das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51; abgekürzt BLG) einer Totalrevision unterzogen werden sollte. Mit den Vorarbeiten für eine umfassende Revision wurde am 23. Mai 2001 eine Expertenkommission beauftragt, die sich im Wesentlichen paritätisch aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammensetzte. Am 9. Dezember 2002 führte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement

ment im Auftrag des Bundesrates eine Vernehmlassung zum Revisionsentwurf der Expertenkommission durch. Am 20. August 2003 nahm der Bundesrat Kenntnis vom kontroversen Vernehmlassungsergebnis und stellte bis Ende 2003 Vorschläge für die inhaltliche Ausrichtung der Revision in Aussicht. An ihrer Sitzung vom 9. Januar 2004 beschloss die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt dem Bundesrat vorzuschlagen, dass die Kantone auf freiwilliger Basis mit einer interkantonalen Vereinbarung die bestehenden Mängel im Lotteriewesen beheben, indem die Bewilligungsverfahren und die Aufsicht von Grosslotterien zentralisiert, die Transparenz und Gewaltenteilung verbessert sowie die Suchtbekämpfung und -prävention verstärkt würden. Die Fachdirektorenkonferenz stellte in Aussicht, die Vereinbarung bis zum Januar 2005 zu Handen der Kantone zu verabschieden. Im Gegenzug sollte der Bund die Gesetzesrevision aussetzen. Am 19. Mai 2004 ging der Bundesrat schliesslich auf den Vorschlag ein und sistierte bis auf weiteres die Revisionsarbeiten am Lotteriegesezt.

1.2. Bestehender Rechtszustand für die Durchführung von (Geld-)Lotterien

Am 30. April 1938 ist der Kanton St.Gallen der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937/18. Januar 1944 (sGS 455.15; abgekürzt IKV) beigetreten. Nach Art. 1 IKV hatte dies auch den Beitritt zur Genossenschaft «Interkantonale Landeslotterie» (heute SWISSLOS) zur Folge. Mit dieser Vereinbarung, der neben den anderen Deutschschweizer Kantonen und dem Tessin seit 2003 auch der Kanton Bern angehört, verpflichten sich die beigetretenen Kantone, nur der Interkantonalen Landeslotterie die Durchführung von Grosslotterien zu bewilligen und solch bewilligte Lotterien in ihrem Kantonsgebiet (grundsätzlich) zum Verkauf zuzulassen (Art. 2 in Verb. mit Art. 3 IKV). Die Westschweizer Kantone schlossen sich in ähnlicher Weise in der Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande vom 6. Februar 1985 zusammen (abgekürzt Convention).

Nach Art. 8 IKV können die Kantone zusätzlich Lotterien bewilligen, deren Plansumme insgesamt einen pro Kopf der kantonalen Wohnbevölkerung festgelegten Betrag; zur Zeit Fr. 1.50 jährlich nicht übersteigt und deren Durchführung (grundsätzlich) auf den Ausgabekanton beschränkt ist. Im Rahmen dieses sogen. «Kleinlotteriekontingents» sind die Kantone bei der Bewilligungserteilung frei. Die Durchführung von Lotterien mit grösserer Plansumme und insbesondere im Hoheitsgebiet aller oder der Mehrheit der Kantone sind SWISSLOS (in der Welschschweiz der Loterie Romande) vorbehalten (sogenannte Grosslotterien). Von kaum praktischer Bedeutung ist schliesslich der Vorbehalt in Art. 10 IKV, der die Abweichung von der Vereinbarung in einzelnen Fällen für Unternehmungen von gesamtschweizerischer Bedeutung zulässt, wobei solche Abweichungen nur mit Zustimmung von drei Vierteln aller beteiligter Kantone, die zugleich auch drei Viertel der Bevölkerung umfassen, möglich wären.

2. Zulässigkeit und Ziele der Vereinbarung

2.1. Zulässigkeit

Nach Art. 48 Abs. 1 BV können die Kantone Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen. Verträge zwischen Kantonen sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die zwei oder mehrere Kantone über einen in ihren Kompetenzbereich fallenden Gegenstand schliessen. Es können somit Verträge über alle Fragen geschlossen werden, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. Derartige Verträge können rechtsgeschäftlich oder rechtsetzend sein oder Elemente beider Kategorien enthalten. Rechtsetzende Verträge sind entweder unmittelbar anwendbar, das heisst sie berechtigen und verpflichten die beteiligten Kantone direkt; mittelbar rechtsetzende Verträge verpflichten dagegen die beteiligten Kantone nur, ihr internes Recht nach den Bestimmungen des Vertrags zu gestalten. Die rechtsetzenden Verträge zwischen den Kantonen dienen insbesondere dazu, unter Ausschluss des Bundesgesetzgebers eine gesamtschweizerische Rechtsvereinheitlichung voranzutreiben. Ein weiterer

Zweck der Verträge zwischen den Kantonen liegt in der Schaffung gemeinsamer Organisationen und Einrichtungen. So kann im Hinblick auf den Vollzug einer Vereinbarung ein interkantoniales Organ eingesetzt werden. Eine Pflicht zur Genehmigung durch den Bund ist in der neuen Bundesverfassung nicht mehr vorgesehen. Nur wenn der Bundesrat oder ein anderer Kanton Einsprache erhebt, muss eine Genehmigung durch die Bundesversammlung erfolgen (Art. 172 Abs. 3 und Art. 186 Abs. 3 BV). Verträge zwischen Kantonen sind aber dem Bund zur Kenntnis zu bringen (Art. 48 Abs. 3 BV).

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

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

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

Interkantonalen Organen können wegen fehlender demokratischer Legitimation nur in begrenztem Umfang Rechtsetzungskompetenzen übertragen werden (siehe Art. 51 BV). Zudem wäre es unzulässig, ganze Verwaltungszweige mit umfassenden Regelungs- und Entscheidungsbefugnissen an interkantonale Organe abzutreten. Die Übertragung der Bewilligungs- und Aufsichtsfunktionen über die gemeinsam durchgeführten Lotterien an eine interkantonale Institution verletzt indessen das verfassungsmässige Demokratiegebot nicht, handelt es sich doch um die Übertragung von beschränkten Funktionen und Entscheidungskompetenzen in einem klar strukturierten Bereich.

Grundsätzlich kann ein neuerer öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen den Kantonen früher abgeschlossene interkantonale Vereinbarungen derogieren. Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass nicht sämtliche Kantone der IKV beziehungsweise der Convention beigetreten sind, wogegen der neue öffentlich-rechtliche Vertrag über das Lotteriewesen sämtliche Kantone umfassen wird. Da die neue Vereinbarung indessen nur zustande kommt, wenn ihr sämtliche Kantone zustimmen, somit auch die Kantone, die an der alten Übereinkunft beteiligt sind, kann soweit notwendig die neue interkantonale Vereinbarung die alte derogieren.

Interkantonales Recht geht kantonalem Recht vor. Widersprechen sich kantonales Recht und interkantonale, unmittelbar anwendbare rechtsetzende Vereinbarungen, so derogiert das interkantonale das kantonale Recht. Dabei wird widersprechendes kantonales Recht nicht als nichtig betrachtet, sondern es wird suspendiert, solange die interkantonale Regelung in Kraft bleibt. Dagegen geht vertraglich vereinbartes Recht nicht generell kantonalem Verfassungsrecht vor, da die Kantonsverfassungen nach Art. 51 Abs. 2 BV vom Bund gewährleistet sind.

□ 2.2. Ziele

Mit der Interkantonalen Vereinbarung werden folgende Ziele angestrebt, um die hauptsächlichsten Mängel des Status quo im Lotteriewesen auf freiwilliger Basis auszumerzen:

- Die Bewilligungsverfahren für die Durchführung von Lotterien und Wetten, die regional oder gesamtschweizerisch durchgeführt werden, sind bei einer Instanz zu konzentrieren. Die Aufgabe wird der neu zu schaffenden interkantonalen Stelle übertragen;
- Die Aufsicht über Unternehmen, die regionale oder gesamtschweizerische Lotterien durchführen, ist von derselben Stelle, die auch die Bewilligungen erteilt, durchzuführen;
- Die Bewilligungs- und Aufsichtsstelle wird so organisiert, dass sie über das nötige fachliche und juristische Know-how verfügt, um ihre Aufgabe rasch, zeitgerecht und fachlich einwandfrei zu erfüllen;
- Für die Bewilligungsverfahren und allfällige Verfahren im Zusammenhang mit der Ausübung der Aufsicht sind Verfahrensabläufe vorgesehen, die den Unternehmen und Dritten einen angemessenen Rechtsschutz ermöglichen;
- Bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben im Lotteriebereich wird vermehrt Transparenz und Gewaltenteilung geschaffen;
- Es werden ergänzende Massnahmen zur Suchtbekämpfung und Prävention vorgesehen.

3. Wesensmerkmale der Vereinbarung

□ 3.1. Organisation

Die interkantonale Vereinbarung sieht die Schaffung einer besonderen Bewilligungsinstanz vor. Diese soll stellvertretend für die bisher zuständigen Kantone tätig sein. Die oberste Aufsicht über das interkantonale Lotterie- und Wettspielwesen soll indessen bei den Kantonen verbleiben. Die Rolle des politischen Führungsorgans ist einer gesamtschweizerischen Direktorenkonferenz aufzuerlegen, zweckmässigerweise der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz. Ihr stehen die wesentlichen Entscheidbefugnisse zu wie Wahlkompetenzen und Genehmigung von Reglementen, Voranschlag und Rechnung.

Das heutige Lotteriesgesetz sieht vor, dass eine Lotterie, die in mehreren Kantonen durchgeführt werden soll, einer Bewilligung aller betroffener Kantone bedarf. In der Praxis hat dies dazu geführt, dass ein Kanton – regelmässig der Sitzkanton – die Federführung übernommen hat und die Lotteriesuche stellvertretend für die anderen Kantone prüfte und die Ausgabebewilligung (Zulassungsbewilligung) erteilte. Die anderen Kantone bewilligten gestützt auf diese Ausgabebewilligung die Durchführung (im Sinn des Verkaufs/Vertriebs) in ihren Kantonsgebieten. Für interkantonale oder gesamtschweizerische Lotterien und Wetten soll mit der vorliegenden Vereinbarung die rechtliche Grundlage eines einfacheren Verfahrens bei einer einzigen Instanz eingeführt werden. Die neue Instanz gewährleistet eine einheitliche Anwendung des Lotterierechts und erleichtert die Aufsicht über die Lotterie- und Wettunternehmen und deren Tätigkeiten. Gleichzeitig beseitigt die Vereinbarung die heute in vielen Kantonen ungenügende Gewaltentrennung zwischen Bewilligungsbehörde, Verteilinstanz und Vertretung in den Lotterie- und Wettunternehmen.

Heute bestehen zwei regional verschiedene Lotterie- und Wettunternehmen, nämlich die Loterie Romande und die SWISSLOS. An dieser Zweiteilung wird sich auch in naher Zukunft kaum etwas ändern. Es stellte sich daher die Frage, ob allenfalls zwei regionale Bewilligungs- und Aufsichtsinstanzen unter einer gesamtschweizerischen Lotterie- und Wettkommission hätten eingesetzt werden sollen, damit die regionalen Besonderheiten weiterhin Berücksichtigung finden. Das Schaffen von regionalen Subkommissionen hätte indessen Arbeits- und Verfahrensabläufe verkompliziert, weswegen darauf verzichtet wurde.

□ 3.2 Mittelverwendung

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

Die Erträge von Lotterien müssen gemäss Art. 3 und 5 ff. BLG gemeinnützig oder wohltätig verwendet werden. Das Bundesrecht definiert diese Begriffe nicht, doch dürfen die Erträge nicht der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen dienen (Art. 5 Abs. 2 BLG; siehe auch Art. 7 Abs. 2 IKV). Es wird wie bisher Sache der Kantone sein, diese Obliegenheit im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Verpflichtung zur Regelung der Mittelverwendung sicherzustellen. Dabei ist im Kanton St.Gallen die Verwendung der Gelder schon heute sehr transparent, weil die Zuständigkeit beim Kantonsrat liegt bzw. diese auf Antrag der Regierung durch Kantonsratsbeschluss erfolgt (Kantonsratsbeschlüsse über die Verwendung der Mittel aus dem Lotteriefonds). Von aussen weniger klar nachvollziehbar ist die Verwendung der Mittel aus dem Sport-Toto-Fonds. Dieser wird aus einer entsprechenden Quote des von der SWISSLOS dem Kanton St.Gallen überwiesenen Gesamtbetrags geäufnet. Deren Verwendung ist für den Sport als Teilaspekt der Gemeinnützigkeit (zu welcher zumindest der Breitensport zugerechnet werden kann) aufgrund rechtlicher Bindung vorgegeben. Die Verteilung geschieht nach von privatrechtlichen Sportverbänden festgelegten Richtlinien. Immerhin beschliesst der Kantonsrat im Voranschlag aber über den zur Verfügung stehenden Betrag und entscheidet im Streitfalle das zuständige Departement, womit die Beschreitung des Rechtswegs offensteht. Die Verteilungskriterien sind jedoch derzeit nicht rechtsatzmässig festgehalten. Hier ergibt sich für den Kanton St.Gallen also Regelungsbedarf.

□ 3.3 Bekämpfung der Spielsucht

Lotterien, die mittels der heutigen technologischen Möglichkeiten betrieben werden, können unter dem Aspekt der Spielsucht problematischer sein als die klassischen Papierlos-Lotterien. Das BLG enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen über Sozialkonzepte oder Massnahmen zur Spielsuchtbekämpfung. Gleichwohl prüfen die Lotteriegesellschaften und die Bewilligungsbehörden schon heute bei der Beurteilung neuer Lotterierprodukte, wie einer eventuell vorhandenen Suchtgefährdung mit geeigneten Massnahmen entgegengewirkt werden kann. Mit der neuen Vereinbarung soll die Bewilligungsinstanz ausdrücklich dazu verpflichtet werden, vor der Erteilung einer Bewilligung das Suchtpotenzial eines 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. Bei der Prüfung eines allfälligen Suchtpotenzials hat die Bewilligungsbehörde auch dem Jugendschutz angemessen Rechnung zu tragen, etwa durch Festlegen einer Alterslimite für den Zugang zu den Lotterien.

Um geeignete Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Spielsucht treffen zu können, sollen die Lotteriegesellschaften die nötigen finanziellen Mittel bereitstellen. Die Kantone sind im Bereich der medizinischen Prävention bereits heute tätig und verfügen über fachspezifisches Wissen und bestehende Strukturen. Zweckmässigerweise sollen deshalb die

Lotteriegesellschaften verpflichtet werden, die Gelder zur Suchtbekämpfung und Prävention direkt den Kantonen zur Verfügung zu stellen, indem sie ihnen eine feste Abgabe aus den Spielerträgen abliefern. Um die Mittel bei Bedarf schwerpunktmässig und kantonsübergreifend einsetzen zu können, können die Kantone zusammenarbeiten. Die Vereinbarung erlaubt es den Kantonen insbesondere auch, Konzepte und Kampagnen der Lotteriegesellschaften zu unterstützen oder diese mit der Durchführung zu beauftragen.

□ **3.4 Streitigkeiten**

Bei Streitigkeiten betreffend die Verletzung von interkantonalen Vereinbarungen steht den beteiligten Kantonen die staatsrechtliche Klage nach Art. 83 Bst. b des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (SR 173.110; abgekürzt OG) gegen die anderen Vertragskantone oder gegen interkantonale Organe zur Verfügung. Soweit eine interkantonale Vereinbarung den Bürger direkt berechtigt oder verpflichtet, kann dieser bei einer Verletzung des interkantonalen Vertrags die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergreifen (Konkordatsbeschwerde nach Art. 84 Abs. 1 Bst. b OG). Daneben kann analog zu kantonalen Erlassen wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten der Bürger einen interkantonalen Vertrag vor Bundesgericht mit staatsrechtlicher Beschwerde nach Art. 84 Abs. 1 Bst. a OG anfechten.

□ **3.5 Verfahrensrecht und Rechtspflege**

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

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

Um die interkantonale Zusammenarbeit nicht dem Vorwurf mangelnden Rechtsschutzes auszusetzen, ist in der Vereinbarung vorgesehen, eine richterliche Behörde einzusetzen, die als interkantonale Behörde über Beschwerden gegen Entscheide interkantonalen Organe befindet. Dies stimmt mit den Zielen des Entwurfs zu einem Bundesgerichtsgesetz überein, insofern als das Bundesgericht grundsätzlich nur noch Entscheide von richterlichen Vorinstanzen überprüfen soll. Eine Voraussetzung dazu liegt in der Schaffung interkantonomer Justizbehörden. Im Rahmen der Justizreform – die allerdings noch nicht in Kraft ist – sieht Art. 191b Abs. 2 BV vor, dass die Kantone für die Beurteilung von öffentlichrechtlichen Streitigkeiten gemeinsame richterliche Behörden einsetzen können.

□ **3.6 Rechtsansprüche**

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

Was die Verwendung von Mitteln aus den kantonalen Lotteriefonds betrifft, sieht die interkantonale Vereinbarung keine Rechtsansprüche auf die Ausrichtung von Beiträgen vor. Ebenso wenig ist vorgesehen, dass Entscheide der zuständigen Verteilinstanzen bei einem interkantonalen Organ angefochten werden können.

4. Sonderfragen

4.1. Monopole

Die heute gestützt auf die IKV und die Convention bestehende Monopolsituation wird mit der vorliegenden Vereinbarung nicht tangiert. Die beiden bisherigen Vereinbarungen sollen weiterhin Bestand haben. Sie sind neben dem BLG auch für die einheitliche Bewilligungsinstanz massgeblich. Die Aufnahme einer ausdrücklichen Regelung in die neue Vereinbarung, die den Bestand der Monopole festhält beziehungsweise bestätigt, drängt sich daher weder auf noch ist sie sinnvoll. Immerhin spricht sich mit der Zustimmung zum Abschluss dieser Vereinbarung durch den Kantonsrat, die dem fakultativen Referendum untersteht, der Gesetzgeber explizit für die Beibehaltung des heute gegebenen Monopolzustandes aus, kann der Kanton St.Gallen selbst aufgrund dieser Vereinbarung ja keine eigene (Zulassungs-)Bewilligung für weitere Grosslotterien erteilen.

4.2. Änderung bisheriger interkantonaler Übereinkommen

Die neue Vereinbarung bezweckt in Art. 2 die einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotterierechts, den Schutz der Bevölkerung vor sozialschädlichen Auswirkungen der Lotterien und Wetten sowie die transparente Verwendung der Lotterie- und Wetterträge auf dem Gebiet der angeschlossenen Kantone. Sie verfolgt damit grundsätzlich einen anderen Zweck als die beiden bestehenden Vereinbarungen, die in erster Linie Lotteriegesellschaften schaffen und die Kantone verpflichten, nur diesen Bewilligungen für Grosslotterien zu erteilen. Die neue Vereinbarung kann sich daher weitgehend auf die Regelung organisatorischer Fragen sowie die Setzung einzelner Rahmenbedingungen beschränken. Dennoch sind vereinzelt Sachfragen neu zu vereinbaren, die bereits in den beiden bestehenden Vereinbarungen geregelt sind und nicht übernommen werden können, ohne die Zweckerreichung der neuen Vereinbarung zu behindern. Es kommt daher unweigerlich zu Unvereinbarkeiten zwischen der neuen Vereinbarung und der IKV beziehungsweise der Convention.

Aus Gründen der Klarheit spricht sich die Vereinbarung deshalb explizit zur Frage ihres Verhältnisses zur IKV und zur Convention aus. Danach sind die der neuen Vereinbarung widersprechenden Bestimmungen sistiert. Solange die neue Vereinbarung in Kraft ist, wird deren Anwendung somit ausgesetzt. Sie sind aber umgehend wieder zu befolgen, sollte die neue Vereinbarung einmal ausser Kraft treten. Diese Lösung hat den Vorteil, dass die bestehenden Vereinbarungen jetzt nicht revidiert werden müssen und auch bei Ausserkrafttreten der neuen Vereinbarung eine Revision unterbleiben kann. Möglich ist diese Regelung, da alle Partnerkantone der bisherigen Vereinbarungen zwingend auch die neue Vereinbarung genehmigen müssen. Auf eine explizite Nennung der zu sistierenden Regelungen wird verzichtet, da sich deren Kreis je nach Weiterentwicklung der verschiedenen Vereinbarungen ändern kann. Zur Zeit sind Art. 6 IKV sowie Art. 7 Convention mit der Vereinbarung unvereinbar. Ihre Anwendung ist also zu sistieren.

4.3. Durchführung von Lotterien und Wetten in den einzelnen Kantonen

Die mit der Vereinbarung geschaffene Bewilligungsinstanz wendet bei der Beurteilung der Bewilligungsgesuche bezüglich der Frage, ob eine Lotterie vorliegt, ausschliesslich Bundesrecht an. Ihre Entscheide haben Gültigkeit für alle der Vereinbarung angeschlossenen Kantone. Es stellt sich daher die Frage, ob denjenigen Kantonen, die gestützt auf Art. 16 BLG für Lotterien einschränkendere Bestimmungen erlassen haben oder andere kantonale Beschränkungen des Geldspiels kennen, für ihr Kantonsgebiet ein Vetorecht gegen erteilte Bewilligungen eingeräumt werden soll.

Die Übertragung der Bewilligungskompetenz von den Kantonen an die neu zu schaffende Bewilligungsinstanz entspricht dem ausdrücklichen Willen der Kantone, wonach interkantonal oder gar gesamtschweizerisch durchgeführte Lotterien und Wetten nach einheitlichen Kriterien beurteilt und bewilligt werden. Die Bewilligungsinstanz entscheidet in Stellvertretung der Kantone, weshalb die Bindung der Kantone an diese Entscheide folgerichtig ist. Die Einräumung eines Vetorechts steht im Widerspruch dazu, indem das neu geschaffene Bewilligungssystem aus kantonalem Einzelinteresse durchbrochen wird. Die kantonalen Interessen können indes derart gewichtig sein, dass den Kantonen eine Möglichkeit zugestanden werden soll, den bestehenden kantonalen Unterschieden im Geldspielbereich Rechnung tragen zu können. Kantone beispielsweise, in denen (Geschicklichkeits-)Geldspielautomaten verboten sind, könnten sich veranlasst sehen, die Einführung von elektronischen Lotterien nicht zuzulassen, wenn deren Erscheinung und Bedienung den Geldspielautomaten zu ähnlich sind. Vor Eröffnung der Bewilligung an die Gesuchsteller haben deshalb die einzelnen Kantone zu erklären, ob die geplante Lotterie oder Wette auf ihrem Gebiet gespielt werden darf oder nicht. Die Bewilligungsbehörde teilt sodann der Lotteriegesellschaft mit der Zulassungsverfügung mit, in welchen Kantonen die Lotterie durchgeführt werden darf.

Das Verfahren, in welchem der Entscheid über die Durchführbarkeit einer Lotterie oder Wette in einem Kanton zustande kommt, richtet sich nach dem entsprechenden kantonalen Recht. Die Eröffnung der Durchführungsbewilligungen (im Sinne der Verkaufs-/Vertriebsbewilligung) erfolgt jedoch koordiniert zusammen mit der Zulassungsbewilligung durch die einheitliche Bewilligungsinstanz.

□ 4.4. Besteuerungsproblematik

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

Aufgrund des im Einkommenssteuerrecht des Bundes und der Kantone geltenden Grundsatzes der Gesamtreineinkommensbesteuerung sind nicht nur Gewinne aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen als Einkünfte steuerbar, sondern auch alle andern Einkünfte aus Spielen, Wetten und Wettbewerben. Dieser Grundsatz wird nur durchbrochen, wenn wie im Spielbankengesetz eine ausdrückliche Gesetzesnorm dies anordnet. Bei den Lotterien ist dies nicht der Fall. Die Verrechnungssteuer ihrerseits erfasst als Sicherungssteuer für die direkten Steuern die Bargewinne von über 50 Franken. Heute bestehen insbesondere zwei Probleme. Einerseits ist der administrative Aufwand für die Lotterie- und Wettveranstalter und die Gewinner aufgrund der eher tiefen Grenze für die Verrechnungssteuer von Fr. 50.– sehr hoch. Für jeden Einzelgewinn von über 50 Franken muss eine Verrechnungssteuerbestätigung ausgehändigt werden. Andererseits haben die Sachgewinne umfangmässig sehr stark zugenommen. Je nachdem ob die Gewinner veröffentlicht werden, führt dies bei der Besteuerung zu rechtsungleichen Situationen.

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

Die Expertenkommission sah deshalb vor, von der bisherigen ordentlichen Einkommensbesteuerung der Gewinne und der damit verbundenen Verrechnungssteuer als Sicherungssteuer Abstand zu nehmen. Die bisherige Einkommensbesteuerung der Gewinne sollte neu durch eine Einkommensquellensteuer mit einer steuerfreien Freigrenze erfasst werden. Der Gesetzesentwurf sah demzufolge auch eine Ergänzung des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11) und des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und

Gemeinden (SR 642.14) vor. Die Finanzdirektorenkonferenz hat in der Vernehmlassung den beantragten Wechsel zur Quellensteuer vorbehaltlos begrüsst. Neben der Fachdirektorenkonferenz waren damit 22 Kantone sowie die SWISSLOS einverstanden. Eine Änderung der genannten Bundesgesetze auf dem Konkordatsweg ist indessen ausgeschlossen. Es wird deshalb Sache der Bundesgesetzgebung sein, bei geeigneter Gelegenheit die entsprechenden Gesetzesänderungen vorzunehmen.

□ 4.5. Bewilligungsgebühren

Die Kantone erheben heute für die Bewilligung von Lotterien «Gebühren», die bis zu sechs Prozent, in Einzelfällen bis zu zehn Prozent der Plansumme ausmachen können. Abgaben in einer solchen Höhe entfernen sich von dem für die Ausgestaltung von Gebühren massgeblichen Kostendeckungsprinzip und erhalten so den Charakter von Steuern. Die Vereinbarung sieht deshalb sowohl für die Kommission als auch für die Kantone nur noch die Erhebung von kostendeckenden Gebühren vor.

5. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung

Zu Art. 1: Der Geltungsbereich der vorliegenden Vereinbarung beschränkt sich auf die von den bestehenden Lotteriegesellschaften durchgeführten sogenannten Grosslotterien und wird anhand der räumlichen Ausdehnung einer Lotterie oder Wette festgelegt. Von der Vereinbarung nicht erfasst werden damit die sogenannten Kleinlotterien. Diese sind betragsmässig kleiner als die von den Lotteriegesellschaften ausgegebenen Lotterien und werden (in der Regel) nur in demjenigen Kanton veranstaltet in dem der Anlass bzw. das Projekt, dessen Unterstützung die Lotterie bezweckt, durchgeführt wird. Die IKV nimmt die Unterscheidung Gross- und Kleinlotterie aufgrund der Einwohnerzahl der einzelnen Kantone vor (Art. 8 Abs. 1 IKV). Entsprechend gelten in den beteiligten Kantonen für Kleinlotterien unterschiedliche Höchstplansummen (im Kanton St.Gallen beträgt das Kleinlotteriekontingent oder eben die Höchstplansumme einer oder mehrere Lotterien zusammen im Jahr zur Zeit rund 680'000 Franken). Die der Convention angeschlossenen Kantone haben demgegenüber die Kleinlotterien betragsmässig definiert (maximale Plansumme von Fr. 100'000.–, Art. 6 Convention). Diese unterschiedlichen Regelungen werden durch die vorliegende Vereinbarung nicht tangiert. Art. 1 der Vereinbarung stellt zudem sicher, dass die vorgenannten Kleinlotterien, deren Lose in mehr als einem Kanton verkauft werden sollen, ebenfalls in der Bewilligungskompetenz der einzelnen Kantone verbleiben.

Zu Art. 2: Nach der heutigen Regelung bedürfen Lotterien, die in mehreren Kantonen oder gesamtschweizerisch gespielt werden, der Bewilligung sämtlicher betroffener Kantone. Diese Kompetenzordnung der Kantone sei – so wird vielfach bemängelt – unübersichtlich und kompliziert und führe zu einer uneinheitlichen Auslegung des Bundesrechts und unbefriedigenden Aufsicht über die Lotterie- und Wettunternehmen. Die vorliegende Vereinbarung hat deshalb den Zweck, für den Bereich der interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten mit gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken im Sinne des BLG eine einzige Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz zu schaffen, die eine einheitliche Anwendung des Bundesgesetzes garantiert. Mit der Vereinbarung werden die Kantone zudem verpflichtet, Transparenz in die Verteilung der Mittel der kantonalen Lotterie- und Wettfonds zu bringen, indem sie Verteilinstanzen, Verteilkriterien und Offenlegung der Mittelverteilung in kantonalen Erlassen regeln. Die Vereinbarung hat weiter den Zweck, sozial schädlichen Auswirkungen von Lotterien und Wetten entgegenzuwirken.

Zu Art. 3 bis 10: Art. 3 nennt die Organe, denen nach der Vereinbarung Befugnisse und Aufgaben zukommen. Es sind dies die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz, die Lotterie- und Wettkommission sowie die Rekurskommission.

Die mit der Vereinbarung geschaffene Bewilligungsinstanz soll Vertretung der beteiligten Kantone sein und unter deren Aufsicht stehen. Als oberstes Vereinbarungsorgan erscheint daher die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz als zweckmässig. Die Konferenz ist Wahl- und Genehmigungsbehörde (Art. 4).

Die Lotterie- und Wettkommission muss unabhängig sein. Dies wird gewährleistet durch die Umschreibung derjenigen Personen, die nicht wählbar sind. Die im Lotteriebereich vorhandenen regionalen Unterschiede und die Interessen der Loterie Romande und von SWISSLOS werden durch die verlangte Zusammensetzung der Kommission angemessen berücksichtigt (Art. 5). Die Kommission organisiert sich mit Ausnahme der Bezeichnung des Präsidiums selbst. Das Geschäftsreglement, den Geschäftsbericht, die von einer unabhängigen Revisionsstelle geprüfte Jahresrechnung sowie den Voranschlag hat sie indessen der Wahlbehörde zur Genehmigung vorzulegen (Art. 6 Abs. 1 und 2). Der Kommission wird für die Vorbereitung der Entscheide sowie die Ausübung der Aufsicht ein Sekretariat zur Seite gestellt. Das Sekretariat muss nicht zwingend als eigenständiges Organ geführt werden. Die heute von den kantonalen Behörden für die Loterie Romande und die SWISSLOS getätigten Aufwendungen im Rahmen ihrer allgemeinen Lotteriebewilligungs- und Aufsichtsaufgaben können nur schwer beziffert werden. Der künftig zu erbringende Aufwand ist ebenfalls schwer abschätzbar. Es erscheint deshalb sinnvoll, wenn die der Kommission anfallenden Sekretariatsarbeiten von einer bestehenden Verwaltungseinheit eines Kantons übernommen werden. Die Vereinbarung lässt diese Möglichkeit offen, indem sie den Abschluss von Leistungsverträgen mit Dritten vorsieht (Art. 6 Abs. 3). Aufgabe der Kommission ist es, die Gesuche der Lotteriegesellschaften zu beurteilen, Entscheide zu fällen sowie generell die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und Bewilligungsvoraussetzungen zu überwachen (Art. 7 sowie Art. 14 und 20).

Die interkantonale Zusammenarbeit hat einen angemessenen Rechtsschutz sicherzustellen. Dazu wird als Vereinbarungsorgan eine Rekurskommission als letztinstanzliche richterliche Behörde eingesetzt (Art. 10). Die Vereinbarung beschränkt sich auf die Regelung des Notwendigsten. Zusammensetzung und Organisation entsprechen denjenigen der Lotterie- und Wettkommission (Art. 8 und 9). Anstelle der Schaffung eines neuen Vereinbarungsorganes hätte die Aufgabe des Rechtsschutzes auch einer bestehenden Institution übertragen werden können. Dabei wäre in erster Linie an ein kantonales Verwaltungsgericht (z.B. eines ohnehin zweisprachigen Kantons) zu denken gewesen. Diese Variante wiese zwar den Vorteil auf, dass mit bestehenden Strukturen und eingespielten Verfahren hätte gearbeitet und der Koordinationsaufwand so minimal gehalten werden können. Als nachteilig wäre dagegen zu werten, dass es sich nicht um eine interkantonale Justizbehörde handeln würde, sondern dass kantonale Richter über eine interkantonale Angelegenheit urteilen würden. Dem kantonalen Gericht würde zudem zum Nachteil gereichen, dass bei dessen Besetzung im Gegensatz zu einem Vereinbarungsorgan den regionalen Unterschieden nicht Rechnung getragen werden könnte.

Zu Art. 11 bis 13: Für das Handeln der Vereinbarungsorgane ist das anzuwendende Recht zu bezeichnen. Für das Verfahren der Vereinbarungsorgane sind – soweit nichts anderes bestimmt wird – die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) anzuwenden, ansonsten gelten die Bestimmungen des Bundesrechts analog (Art. 11 und 13). Ausdrücklich geregelt wird die Publikation (Art. 12) sowie das Verfahren vor der Rekurskommission (Art. 23 Abs. 2).

Zu Art. 14 bis 16: Die Vereinbarung unterscheidet zwischen einer Zulassungs- und einer Durchführungsbewilligung. Die ihr unterstellten Lotterien und Wetten unterstehen der Bewilligungspflicht durch die Lotterie- und Wettkommission und müssen von ihr zugelassen werden (Art. 14 Abs. 1). Die Kommission prüft die Gesuche und führt das Gesuchsverfahren durch. Vor Eröffnung der Zulassungsverfügung stellt sie diese den betroffenen Kantonen zu (Art. 14 Abs. 2). Gestützt auf die Zulassungsverfügung haben die Kantone innert dreissig Tagen über die Durchführung (Verkauf/Vertrieb) der nachgesuchten Lotterie oder Wette auf ihrem Gebiet zu befinden (Art. 15 Abs. 1). Die Äusserung der Kantone beschränkt sich dabei grundsätzlich auf die Zustimmung oder Ablehnung der Lotterie oder Wette wie sie mit der Zulassungsverfügung

bewilligt würde. Die Kantone dürfen für sich keine von der Zulassung abweichende Auflagen verlangen, die den (technischen) Spielablauf der Lotterie verändern würde. So können sie insbesondere keine Erhöhung oder Senkung der Auszahlungsquote bewirken. Es bleibt ihnen hingegen unbenommen, auf ihrem Kantonsgebiet für das Anbieten von Lotterierprodukten im Interesse der Spielsuchtprävention und des Jugendschutzes Einschränkungen in örtlicher oder auch zahlenmässiger Hinsicht zu erlassen. Die Kantone stellen ihre Durchführungsentscheide der Kommission zu. Liegen die Entscheide über die Durchführung vor, eröffnet die Kommission im Sinne eines Koordinationsorgans der Gesuchstellerin die Zulassungsbewilligung sowie die Durchführungsbewilligungen der zustimmenden Kantone (Art. 16).

Zu Art. 17 bis 19: Die Bewilligungsinstanz wird verpflichtet, mit geeigneten Anordnungen der Spielsucht entgegenwirken. Dies beinhaltet zum einen die Prüfung des Suchtpotenzials einer neuen Lotterie oder Wette vor der Bewilligungserteilung, zum anderen die Überwachung der Wirksamkeit der angeordneten Einschränkungen (Art. 17 Abs. 1). Die Lotterie- und Wettveranstalterinnen selber sollen insoweit in die Verantwortung mit einbezogen werden, als sie von der Bewilligungsinstanz zur Ergreifung von Massnahmen verpflichtet werden können (Art. 17 Abs. 2).

Zur Finanzierung von Präventions- und Suchtbekämpfungsmassnahmen haben die Lotteriegesellschaften die notwendigen Mittel in Form einer Spielsuchtabgabe beizusteuern. Die Lotterie- und Wettunternehmen leisten den Kantonen eine Abgabe von 0,5 Prozent der in ihren Kantonsgebieten mit den einzelnen Spielen erzielten Bruttospielerträgen (Art. 18 Abs. 1). Die Kantone sind zur zweckgebundenen Verwendung der Mittel verpflichtet. Sie können dabei zusammenarbeiten (Art. 18 Abs. 2).

Ein generelles Werbeverbot für Lotterien und Wetten drängt sich nicht auf. Andererseits sollen sozial schädliche Auswirkungen des Spielens nach Möglichkeit vermieden werden. Das Spielbankengesetz erlaubt es den Spielbanken in nicht aufdringlicher Weise zu werben (vgl. Art. 33 Spielbankengesetz; Botschaft zum Spielbankengesetz vom 26. Februar 1997; [BBl 1997 III, S. 38 f.]). Dies soll auch für die Lotterien und Wetten Geltung haben (Art. 19). Die gleiche Bestimmung wie die vorliegende sah auch der Entwurf der Expertenkommission für das revidierte Lotteriegesetz vor.

Zu Art. 20: Die Bewilligungsinstanz wacht über die Einhaltung der Vorschriften durch die von der Vereinbarung erfassten Lotterie- und Wettunternehmen und trifft die erforderlichen Massnahmen, wenn Verstösse festgestellt werden (Art. 20 Abs. 1). Diese Aufsicht umfasst auch das Vorgehen gegen ausländische Lotterien und Wetten. Die Lotterie- und Wettunternehmen üben heute ihre Tätigkeiten, die der gesetzlichen Beaufsichtigung bedürfen, an den verschiedensten Orten aus. Insbesondere Ziehungen werden oftmals ausserhalb der Zuständigkeit des Ausgabekantons der Lotterie durchgeführt, was den Beizug der örtlichen Behörden nötig macht. Die zentrale Bewilligungsbehörde ist deshalb darauf angewiesen, die Aufsicht (z.B. über Ziehungen) an eine Behörde vor Ort delegieren zu können (Art. 20 Abs. 2). Sind die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung nicht mehr erfüllt, entzieht die Bewilligungsbehörde die Bewilligung (Art. 20 Abs. 3).

Zu Art. 21 und 22: Für die Kosten der Lotterie- und Wettkommission und des Sekretariates haben die Lotterie- und Wettveranstalterinnen aufzukommen. Grundsätzlich werden hierzu kostendeckende Gebühren erhoben. Für die Wahrnehmung ihrer Aufsicht kann die Lotterie- und Wettkommission eine jährliche Gebühr vorsehen, die den Lotterie- und Wettveranstalterinnen im Verhältnis des erzielten Bruttospielertrags aufzuerlegen ist. Werden die Kantone für die Lotteriegesellschaften tätig, können sie dafür ebenfalls kostendeckende Gebühren verlangen.

Zu Art. 23: Verfügungen und Entscheide der Vereinbarungsorgane können bei der Rekurskommission angefochten werden (Art. 23 Abs. 1). Das Verfahren vor der Kommission richtet sich nach dem künftigen Verwaltungsgerichtsgesetz des Bundes (VVG). Bis zu dessen Inkrafttreten soll das VwVG analog angewendet werden (Art. 23 Abs. 2). Die Rekurskommission erhebt für ihre Entscheide kostendeckende Gebühren (Art. 23 Abs. 3).

Zu Art. 24 bis 28: Die Verwendung der Reinerträge aus den Lotterien und Wetten bleibt Sache der einzelnen Kantone. Mit der Vereinbarung sollen die Kantone aber verpflichtet werden, im kantonalen Recht verbindlich die Verteilinstanz und die Verteilkriterien festzulegen (Art. 26). Im Sinne der geforderten Transparenz sollen zudem die aus den Fonds gesprochenen Beiträge in jährlichen Berichten offengelegt werden (Art. 28).

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

Zu Art. 29 bis 31: Die Kantone streben eine gesamtschweizerische Vereinbarung an. Entsprechend setzt das Inkrafttreten den Beitritt sämtlicher Kantone voraus. Mit der Beitrittserklärung des letzten Kantons an die Fachdirektorenkonferenz tritt die Vereinbarung automatisch in Kraft (Art. 29). Dies bedeutet auch, dass die Kündigung bereits eines Kantons die Vereinbarung beendet. Ein Austritt ist somit nicht möglich. Im Übrigen soll die Vereinbarung unbefristet, aber mit einer jährlichen Kündigungsmöglichkeit abgeschlossen werden. Damit eine gewisse Kontinuität sowie Rechtsbeständigkeit erreicht werden kann, soll die Vereinbarung allerdings 10 Jahre lang unkündbar sein (Art. 30). Nicht betroffen von dieser Unkündbarkeit ist die Revision der Vereinbarung. Jeder Kanton wie auch die Lotterie- und Wettkommission können jederzeit eine Revision beantragen (Art. 31 Abs. 1).

Zu Art. 32 und 33: Übergangsrechtlich wird bestimmt, dass die Vereinbarung auf bisherige Entscheide keinen Einfluss hat. Nach bisherigem Recht erteilte Bewilligungen (Ausgabe- und Durchführungsbewilligungen) behalten grundsätzlich ihre Gültigkeit und können weiterhin – sofern keine Befristung besteht – ausgeübt werden (Art. 32 Abs. 1). Sollen hingegen nach bisherigem Recht bewilligte Spiele auch in Kantonen durchgeführt werden, für deren Gebiet bei Inkrafttreten der Vereinbarung noch keine Durchführungsbewilligung vorliegt, sind die entsprechenden Gesuche und Anträge bei der Lotterie- und Wettkommission einzureichen und nach der neuen Vereinbarung zu beurteilen (Art. 32 Abs. 2). Ebenfalls nach neuem Recht zu beurteilen sind Gesuche und Anträge für neue Spiele sowie für Verlängerungen und Erneuerungen bestehender Bewilligungen und Beschlüsse, die nach Inkrafttreten der Vereinbarung eingereicht werden (Art. 32 Abs. 4).

Die beiden regionalen Vereinbarungen IKV und Convention sollen unangetastet bleiben. Ihr Verhältnis zur neuen Vereinbarung wird im Art. 33 geregelt. Bestimmungen, die mit Regelungen in der neuen Vereinbarung unvereinbar sind, werden solange sistiert, als die neue Vereinbarung Gültigkeit entfaltet. Die Bestimmung verzichtet auf die explizite Nennung der zu sistierenden Regelungen, da sich deren Kreis je nach Weiterentwicklung der verschiedenen Vereinbarungen ändern kann.

6. Rechtliches

□ 6.1 Zuständigkeit

Gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) schliesst die Regierung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zwischenstaatliche Vereinbarungen ab. Wenn solche, wie vorliegend, Gesetzes- oder Verfassungsrang haben, bedarf deren Abschluss (und Kündigung) zusätzlich der Genehmigung des Kantonsrates (Art. 65 Bst. c KV). Allerdings ermächtigt schon Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 21. Juni 1937 (sGS 455.1; abgekürzt LG) die Regierung zum Abschluss von Vereinba-

rungen mit anderen Kantonen über das Lotteriewesen und würde sich so die Ermächtigung der Regierung direkt aus einem Gesetz in formellem Sinn ergeben.

Art. 3 LG ist im Hinblick auf den Beitritt des Kantons St.Gallen zur IKV am 30. April 1938 sowie – damit zusammenhängend – zur Genossenschaft «Interkantonale Landeslotterie» geschaffen worden. Auch wenn die mit der Vereinbarung begründete Übertragung der Befugnis der Zulassungs- bzw. Ausgabebewilligung für Grosslotterien auf ein interkantonales Organ als ein erheblicher Eingriff in den kantonalen Zuständigkeitsbereich erscheint, ist sie dies im Vergleich mit dem faktisch gegebenen Zustand für den Kanton St.Gallen nicht. Die Zulassungsbewilligung ist jeweils von der zuständigen Stelle des Sitzkantons der Landeslotterie/SWISSLOS erteilt worden (der Kanton St.Gallen war nie deren Sitzkanton). Insoweit ist auch die Übertragung der Aufsichtszuständigkeit auf ein interkantonales Organ von nicht so weitreichender Bedeutung. Die Zuständigkeit zur Erteilung der Durchführungsbewilligung im Sinne der Verkaufs-/Vertriebsbewilligung verbleibt – wie bisher – den Kantonen. Sie ist allerdings in der Weise eingeschränkt, dass diese bei Zustimmung nur Bedingungen und Auflagen verfügen können, welche durch die Bestimmungen in der Zulassungsbewilligung über die Prävention verschärft werden. Hingegen führt die neue Vereinbarung zur Beibehaltung des bestehenden kantonalen (Gross-)Lotteriemonopols. Dies rechtfertigt zusammen mit den bei bloss formeller Betrachtungsweise doch erheblichen Zuständigkeitsverschiebungen die erneute Unterstellung unter die Zustimmung des Kantonsrats und unter das fakultative Gesetzesreferendum (vgl. Ziff. 6.2 dieser Botschaft).

□ 6.2 Referendum

Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV sieht für zwischenstaatliche Vereinbarungen, wenn ihnen nach Massgabe ihres Inhaltes Gesetzesrang zukommt, die Unterstellung unter das fakultative Gesetzesreferendum vor. Da vorliegende Vereinbarung rechtssetzenden Inhalts ist, untersteht sie daher dem Gesetzesreferendum. Es ist schon vorstehend ausgeführt worden, dass wegen der Zementierung des kantonalen (Gross-)Lotteriemonopols und der formell besehen nicht unbedeutenden Zuständigkeitsverschiebungen ein Abstützen des Beitritts durch die Regierung auf Art. 3 LG nicht angezeigt ist.

Die Vereinbarung ist für den Kanton St.Gallen nicht mit Ausgaben verbunden. Hingegen kann sie durch die Abgabepflicht der Lotterieunternehmen für Bewilligungserteilung und zur Spielsuchtbekämpfung etwas zur Schmälerung des an den Kanton St.Gallen fliessenden Gewinnanteils führen. Solches wird aber durch das Finanzreferendum nicht erfasst. Abgesehen davon läge die Einnahmenminderung weit unter dem Betrag, der zu einem obligatorischen Finanzreferendum führen würde.

7. Antrag

Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

Beilage 1

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

Von der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz

am 7. Januar 2005

zur Ratifizierung in den Kantonen verabschiedet

Die Kantone,

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

vereinbaren:

I. Allgemeine Bestimmungen

Gegenstand und Zweck

Art. 1 Gegenstand

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

Art. 2 Zweck

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

¹ SR 935.51.

² Art. 8 IKV.

³ Art. 6 Convention.

II. Organisation

Art. 3 Organe

Organe dieser Vereinbarung sind:

- a) Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt;
- b) Lotterie- und Wettkommission;
- c) Rekurskommission.

1. Fachdirektorenkonferenz

Art. 4 Zuständigkeit

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

Sie nimmt folgende Aufgaben wahr:

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

2. Lotterie- und Wettkommission

Art. 5 Zusammensetzung

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

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

Art. 6 Organisation

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

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

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

Art. 7 Zuständigkeit

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

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

3. Rekurskommission

Art. 8 Zusammensetzung

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

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

Art. 9 Organisation

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

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

Art. 10 Zuständigkeit

Die Rekurskommission ist letztinstanzliche interkantonale richterliche Behörde.

4. Anwendbares Recht

Art. 11 Allgemein

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

Art. 12 Publikationen

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

Art. 13 Verfahrensrecht

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

⁴ SR 172.021.

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

1. Bewilligungen

Art. 14 Zulassungsbewilligung

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

Die Kommission

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

Art. 15 Durchführungsbewilligung

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

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

Art. 16 Eröffnung der Bewilligung

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

2. Spielsucht und Werbung

Art. 17 Massnahmen zur Prävention von Spielsucht

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

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

Art. 18 Spielsuchtabgabe

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

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

Art. 19 Werbung

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

3. Aufsicht

Art. 20

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

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

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

4. Gebühren

Art. 21 Der Kommission

Die Kommission erhebt für ihre Tätigkeit kostendeckende Gebühren.

Die Gebühren bestehen aus:

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

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

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

Art. 22 Der Kantone

Die Kantone erheben für ihre Tätigkeiten kostendeckende Gebühren für

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

5. Rechtsschutz

Art. 23

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

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

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

IV. Lotterie- und Wettfonds und Verteilung der Mittel

Art. 24 Lotterie- und Wettfonds

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

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

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

Art. 25 Verteilinstanz

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

Art. 26 Verteilkriterien

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

Art. 27 Entscheide

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

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

Art. 28 Bericht

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

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

V. Schlussbestimmungen

Art. 29 Inkrafttreten

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

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

Art. 30 Geltungsdauer, Kündigung

Die Vereinbarung gilt unbefristet.

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

Die Kündigung eines Kantons beendet die Vereinbarung.

Art. 31 Änderung der Vereinbarung

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

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

Art. 32 Übergangsbestimmungen

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

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

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

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

Art. 33 Verhältnis zu bestehenden interkantonalen Vereinbarungen

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

Beilage 2

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

vom 3. Mai 2005

Die Regierung des Kantons St.Gallen

erlässt

gestützt auf Art. 74 Abs. 2 Bst. a der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁶

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen tritt der «Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten» auf 1. Januar 2006 bei.

2. Dieser Erlass untersteht der Genehmigung des Kantonsrats.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Martin Gehrler

⁶ sGS 111.1.

**Kantonsratsbeschluss
über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des
Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht
sowie die
Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder
gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten**

Entwurf der Regierung vom 3. Mai 2005

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 3. Mai 2005 Kenntnis⁷ genommen und

erlässt

als Beschluss:

1. Der Regierungsbeschluss vom 3. Mai 2005 über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten wird genehmigt.

2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.

⁷ ABI 2005, 000.