

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ

EVALUATION DER KANTONALEN MASSNAHMEN ZU DEN LOTTERIEN UND WETTEN ZUSAMMENFASSUNG

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

ZUSAMMENFASSUNG_EVALUATION KANTONALE MASSNAHMEN LOTTERIEN UND WETTEN_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

1.	AUSGANGSLAGE	5
2.	AUFTRAG UND ZIELE DER EVALUATION	5
3.	METHODIK	5
4.	BEURTEILUNG DER NEUEN INTERKANTONALEN ORGANE: COMLOT UND REKURSKOMMISSION	6
5.	BEURTEILUNG VON BEWILLIGUNG, AUFSICHT UND REKURSVERFAHREN	7
6.	BEURTEILUNG DER MITTELVERGABE IN DEN KANTONEN	8
7.	BEURTEILUNG DER MASSNAHMEN IM BEREICH SUCHTBEKÄMPFUNG UND PRÄVENTION	9
8.	GESAMTBEURTEILUNG	10
9.	EMPFEHLUNGEN	10

1. AUSGANGSLAGE

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 Lotterie- und Wettbereich, die die zuständige Expertenkommission im Rahmen der Revisionsarbeiten festgestellt hatte, selbst zu beheben. Die interkantonale Vereinbarung im Bereich der Lotterien und Wetten (IVLW) trat am 1.7.2006 in Kraft. Parallel dazu beauftragte der Bundesrat das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), ihm Bericht zu erstatten, ob die von den Kantonen getroffenen Massnahmen Wirkung gezeigt hätten oder ob die Revision des Lotteriegesetzes wieder aufgenommen werden solle. Die vorliegende Evaluation liefert eine Grundlage für den Bericht des EJPD an den Bundesrat.

2. AUFTRAG UND ZIELE DER EVALUATION

Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat im März 2010 das Forschungs- und Beratungsbüro INFRAS zusammen mit Prof. Grisel, Honorarprofessor für Staatsrecht der Universität Lausanne, mit der Durchführung der Evaluation beauftragt. Mit der Evaluation soll erstens überprüft werden, ob die Ziele der IVLW erreicht werden konnten und zweitens, ob die Mängel im Lotterie- und Wettbereich auf diesem Weg behoben werden konnten. Der Schwerpunkt der Evaluation liegt dabei auf 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.

3. METHODIK

Die Evaluation stützt sich methodisch auf eine Kombination von Dokumentenanalysen und qualitativen Befragungen. Für die Dokumentenanalyse wurden hauptsächlich Vollzugsdokumente (z.B. Jahresberichte und weitere Grundlagen der interkantonalen Organe) konsultiert. Eine wichtige Basis bildeten auch die von der Lotterie- und Wettkommission durchgeführten Untersuchungen zum Umsetzungsstand der IVLW in den Kantonen. Ergänzend zu

den Dokumentenanalysen wurden die relevanten Akteure¹ wie auch externe Experten im Rahmen von persönlichen und telefonischen Interviews befragt. Die Akteure beurteilten die eigenen Strukturen, Leistungen und deren Wirkungen und taten ihre Erfahrungen mit den Strukturen und Leistungen der übrigen Akteure kund. Als eine weitere Grundlage für die Beurteilung der Mittelvergabe führte das Evaluationsteam in neun ausgewählten Kantonen (AG, BE, BS, GE, LU, SG, NW, VD, VS) vertiefende Dokumentenanalysen und Interviews durch.

Eine separate juristische Analyse ergänzt die erwähnten empirischen Arbeiten. Sie stützt sich auf die Verfassungs-, Gesetzes- und Vereinbarungstexte des Bundes und der Kantone und berücksichtigt dabei die Gerichtsentscheide und die spezialisierte Literatur. Die Ergebnisse der juristischen Analyse flossen als wichtige Grundlage in die Beurteilung der Evaluationsgegenstände durch das Evaluationsteam ein.

4. BEURTEILUNG DER NEUEN INTERKANTONALEN ORGANE: COMLOT UND REKURSKOMMISSION

Mit der IVLW haben die Kantone zwei interkantonale Organe geschaffen: die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) und die Rekurskommission. Die Comlot ist die neue Aufsichts- und Bewilligungsbehörde über die interkantonalen Lotterien und Wetten. Sie ist seit ihrer Gründung im Jahr 2006 stark gewachsen von 300 auf 700 Stellenprozent und konnte sich aus Sicht der beteiligten Akteure als Kompetenzzentrum für Lotterien und Wetten etablieren. Weiterhin im Aufbau begriffen ist das Inspektorat der Comlot für die Beaufsichtigung der Durchführung der bewilligten Lotterierprodukte und zur Bekämpfung von illegalen Anbietern. Für Beschwerden und Rekurse gegen Entscheide der Comlot ist die Rekurskommission als zuständig. Es handelt sich dabei um ein von allen Kantonen gemeinsam eingerichtetes Gericht. Bezüglich beider Behörden kommt die Evaluation zum Schluss, dass sie zweckmässig organisiert sind und ihre Aufgaben gut erfüllen. Die neu geschaffenen Organe haben u.a. auch zu einer besseren Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren im Bereich der Lotterien und Wetten beigetragen. Insbesondere mit der Schaffung der Comlot haben die Fachstellen des Bundes und die Eidg. Spielbankenkommission (ESBK) eine klare Anlaufstelle und Ansprechpartnerin auf Seiten der Kantone erhalten.

Verbesserungsbedarf besteht aus Sicht der Evaluation hinsichtlich der Unabhängigkeit der interkantonalen Behörden, insbesondere der Comlot. Zwar zeigt der Vergleich mit ande-

¹ BJ, Comlot, Rekurskommission, FDKL, Lotteriegesellschaften, ESBK.

ren Regulierungsbehörden, dass die Vorschriften in der IVLW bezüglich personeller Unabhängigkeit der Comlot den Gegebenheiten in anderen Branchen entsprechen. Auf der institutionellen Ebene stellt sich jedoch die Frage, ob die Unabhängigkeit von den Kantonen respektive der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz (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.

5. BEURTEILUNG VON BEWILLIGUNG, AUFSICHT UND REKURSVERFAHREN

Mit der IVLW wurden die Verfahren im Bereich der Bewilligung, Aufsicht und Beschwerde vereinheitlicht und bei den neuen interkantonalen Organen zentralisiert. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass sowohl das neue Bewilligungs- wie auch das Rekursverfahren zweckmässig sind und dass hier kein spezieller Anpassungsbedarf besteht. Schwieriger ist die Situation im Bereich der Aufsicht. Wie die juristische Analyse zeigt, ist die Aufsicht in der Gesetzgebung und namentlich im Lotteriesgesetz (Art. 10) nicht genau definiert. Aus Sicht der EvaluatorInnen ist insbesondere eine juristische Klärung der Aufgabenteilung von Bund (Oberaufsicht) und Comlot (Aufsichts- und Bewilligungsbehörde) nötig. 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. Demgegenüber ist die Comlot zuständig für die Aufsicht über die Lotteriegesellschaften, den illegalen Bereich und die Einhaltung der Bestimmungen der IVLW durch die Kantone.

Die Evaluation zeigt, dass die Aufsicht insbesondere über die illegalen Anbieter von Lotterien und Wetten noch ungenügend ist. Im Vergleich zu anderen Aufsichtsbehörden ist die Comlot mit deutlich weniger Kompetenzen ausgestattet (z.B. im Bereich der Strafverfolgung). Grundsätzlich hätten die Kantone bei der Erarbeitung der IVLW die Möglichkeit gehabt, die Comlot mit mehr Verfügungsrechten 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. In der Ansicht der EvaluatorInnen wäre es zu prüfen, wie die Aufsicht über die illegalen Anbieter effekti-

ver ausgestaltet werden könnte. Voraussichtlich ist dazu eine Regelung im Lotteriegesetz nötig. Auch die Aufsicht über den legalen Bereich ist noch nicht optimal. Im Rahmen der vorliegenden Evaluation konnte jedoch nicht abschliessend geklärt werden, ob der geplante Ausbau der Aufsichtsaktivitäten der Comlot über die Lotterieunternehmen genügt oder ob hier weitere Massnahmen nötig sind.

6. BEURTEILUNG DER MITTELVERGABE IN DEN KANTONEN

Mit der Zentralisierung von Aufsicht, Rekurs- und Bewilligungsverfahren bleibt den Kantonen in erster Linie die Kompetenz für die Mittelverteilung. Mit der IVLW sind alle Kantone verpflichtet, einen Lotterie- und Wettfonds zu errichten, die zuständige Verteilinstanz zu bezeichnen, Verteilkriterien zu definieren und einen jährlichen Bericht über die Verteilung der Gelder zu veröffentlichen. Die Evaluation zeigt, dass alle Kantone die Bestimmungen in der IVLW zur Kenntnis genommen und zum grössten Teil auch umgesetzt haben. Das Ziel der verbesserten Transparenz bei der Mittelvergabe konnte hinsichtlich der Veröffentlichung von Begünstigten und ausbezahlten Beträgen nach Bereichen erreicht werden. So ist heute für alle einsehbar, an welche Personen, Institutionen, Vereine oder Verbände Gelder ausbezahlt wurden. Die Transparenz können noch verbessert werden, wenn alle Kantone zu einer Praxis der vollständigen Transparenz übergehen, in der nicht nur die Namen der Begünstigten, sondern auch die ausbezahlten Beträge veröffentlicht werden, so wie dies die FDKL an der Sitzung vom 31. Mai 2010 beschlossen hat.

Obwohl die Kantone die wichtigsten Bestimmungen der IVLW umgesetzt haben, ist die Mittelverteilung in den Kantonen immer noch sehr unterschiedlich ausgestaltet. Dies kann auf den grossen Spielraum zurückgeführt werden, den die IVLW den Kantonen lässt. Während bestimmte Kantone, insbesondere in der Romandie, bereits vor der IVLW die Mittel transparent verteilt oder in Folge der IVLW sehr detaillierte Massnahmen ausgearbeitet und umgesetzt haben, sind in anderen Kantonen keine grundlegenden Änderungen vorgenommen worden. Wie die Evaluation zeigt, gibt es auf kantonaler Ebene nach wie vor sehr heterogene Vollzugsstrukturen, die auf sehr unterschiedlichen Regelungen beruhen – von einfachen Vollzugsreglementen bis zu eigenständigen Gesetzen. Aus Sicht der EvaluatorInnen ist eine weitere Vereinheitlichung der Vollzugsstrukturen nötig und der Entscheid der FDKL, zukünftig nur noch zwei Varianten von Verteilinstanzen (Gesamtregierungsrat oder eigenständige Kommission) zu empfehlen, deshalb zu begrüssen. Sinnvoll wäre es, diese Vorgabe auch in der IVLW zu verankern.

Genauso heterogen wie die kantonalen Vollzugsstrukturen sind nach wie vor die Kriterien für die Mittelverteilung. Grundsätzliche Kriterien wie Wohltätigkeit und Gemeinnützigkeit werden zwar in allen Kantonen verwendet und die Kantone der Romandie halten sich an die „Conditions-cadre concernant la répartition des bénéfiques de la Loterie Romande par les organes cantonaux“. In der Feingestaltung gibt es jedoch grosse Unterschiede.

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.

7. BEURTEILUNG DER MASSNAHMEN IM BEREICH SUCHTBEKÄMPFUNG UND PRÄVENTION

Die IVLW beinhaltet verschiedene Bestimmungen, um den Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen der Spielsucht sicherzustellen. Erstens muss für jedes neue Spiel eine Suchtpotenzialüberprüfung durchgeführt werden. Dafür verwendet die Comlot ein von ausländischen ExpertInnen entwickeltes Instrument, das laufend an die Entwicklungen im Glücksspielbereich angepasst wird. Zweitens wird dank der IVLW auch die Werbung der Lotteriegesellschaften für ihre Produkte nach einheitlichen Kriterien beurteilt. Drittens wurden die Kantone mit Einführung der Spielsuchtabgabe erstmals verpflichtet, Massnahmen im Bereich der Spielsuchtbekämpfung und Prävention zu treffen.

Praktisch alle Kantone waren bereits vor der Einführung der Spielsuchtabgabe im Bereich der Spielsuchtprävention tätig. Durch die Sicherung der finanziellen Mittel konnten diese Aktivitäten jedoch langfristig ausgerichtet oder erweitert werden. Die ergriffenen Massnahmen sind sehr unterschiedlich. Es werden z.B. Plakataktionen durchgeführt, Beratungszentren und Helplines angeboten oder auch Forschungsprojekte finanziert. Die Kantone arbeiten dabei zusammen und haben interkantonale Programme aufgebaut bzw. sind daran, solche Programme aufzuarbeiten. Aus den Interviews mit Suchtexperten zeigt sich, dass die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren im Präventionsbereich noch verbesserungsfähig ist. Die interkantonalen Programme könnten untereinander noch besser abgestimmt sein. Darüber hinaus scheint eine bessere Koordination der Präventionsmassnahmen im Casino- und Lotteriebereich zentral.

Ob mit den getroffenen Massnahmen die Bevölkerung ausreichend geschützt wird, kann aufgrund der erst kurzen Zeit seit Inkrafttreten der IVLW nicht beurteilt werden. Es gibt

jedoch verschiedene Anzeichen, dass die getroffenen Massnahmen in die richtige Richtung gehen.

8. GESAMTBEURTEILUNG

Die Evaluation kommt zum Ergebnis, 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. Die Kantone haben *erstens* die kantonale Praxis im Bereich von Bewilligung, Aufsicht und Beschwerde vereinheitlicht, *zweitens* die Transparenz im Bereich der Mittelvergabe verbessert und *drittens* verschiedene Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht eingeleitet und umgesetzt. Trotz dieser gesamthaft positiven Bilanz besteht aus Sicht der Evaluation weiterer Handlungsbedarf bezüglich dieser drei Bereiche, sowohl auf der Ebene der gesetzlichen Grundlagen wie auch auf der Umsetzungsebene. Es zeigt sich auch, dass nicht alle Mängel im Lotteriede- und Wettbereich, wie sie im Rahmen der gescheiterter Revision des Lotteriegesezes festgestellt wurden, durch das Konkordat behoben werden können, namentlich die unklare Abgrenzung zwischen dem Lotteriede- und dem Spielbankenbereich und die ungenügende Berücksichtigung der Entwicklungen im Bereich des Internet-Glücksspiels.

9. EMPFEHLUNGEN

Die Evaluation empfiehlt, den rechtlichen Rahmen (Lotteriegesezes und IVLW) anzupassen:

- › 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 Lotteriede- und Wettunternehmen gemacht werden.
- › Lotteriegesezes: Das Gesezes von 1923 ist klar veraltet und weist einige Lücken auf. 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 vor-

genommen 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 aus Sicht des Evaluationsteams 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 zielführenden Lösungen hindernd sein.