

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 19. September 2000 an den Landrat
zur Änderung der Verordnung über Lotterien, gewerbsmässige Wetten und Spiele

I. Ausgangslage

Die Deutschschweizer Kantone (mit Ausnahme des Kantons Bern) und der Kanton Tessin haben am 26. Mai 1937 zur gemeinsamen Durchführung von Lotterien eine Interkantonale Vereinbarung abgeschlossen und die "Interkantonale Landeslotterie (ILL)" gegründet. Der Kanton Uri ist der Interkantonalen Vereinbarung mit Regierungsratsbeschluss vom 28. Juni 1937 beigetreten. Nicht Gegenstand dieser Vereinbarung sind die sog. Unterhaltungslotterien nach Artikel 2 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG; SR 935.51). Zudem bezieht sich die Vereinbarung nur auf Grosslotterien, d. h. auf Lotterieveranstaltungen mit einer Plansumme von mehr als einem Franken pro Kopf der Bevölkerung des Ausgabekantons (Art. 8 Abs. 1 der Vereinbarung). Kleinlotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken können wie heute ausserhalb der Vereinbarung bewilligt werden.

Die Interkantonale Vereinbarung verpflichtet die Vertragskantone, Lotteriebewilligungen zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken nur für die von der ILL ausgegebenen Lotterien zu erteilen. Indem nur die ILL zur Durchführung von Grosslotterien ermächtigt wird, erhält diese eine faktische Monopolstellung. Denn anderen Organisationen ist die Durchführung solcher Lotterien verwehrt. Die Zulässigkeit dieser Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist in jüngerer Zeit von den Gerichten in Zweifel gezogen worden. So wurde etwa moniert, dass die Monopolisierung des Lotteriewesens durch die Kantone nur zulässig sei, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhe. Aufgrund der Schwere des Grundrechtseingriffes seien zudem an die Gesetzesgrundlage hohe Anforderungen zu stellen.

Die Regelung in der kantonalen Verordnung vom 20. April 1983 über die Lotterien, gewerbsmässigen Wetten und Spiele (Lotterieverordnung; RB 70.3911) genügt aus heutiger Sicht diesen Anforderungen nicht. Mit der vorliegenden Änderung der Lotterieverordnung soll dieser Mangel behoben und das Lotteriemonopol der ILL auf eine solide gesetzliche Grundlage gestellt werden. Dazu wird die Aufnahme einer neuen Delegationsbestimmung vorgeschlagen, durch die der Regierungsrat ermächtigt wird, die Durchführung von Lotterien im Rahmen des Bundesrechts durch geeignete Massnahmen im öffentlichen Interesse weiter

zu beschränken.

Seit dem Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung im Jahre 1937 sind dem Kanton Uri aus dem Reingewinn der ILL beträchtliche finanzielle Mittel zugeflossen. Die Gelder werden in einem kantonalen Lotteriefonds verwaltet. Der Kanton Uri unterstützt damit seit jeher kulturelle und gemeinnützige Projekte.

II. Rechtsgrundlagen

Die gesetzliche Grundlage für die Regelung des Lotteriewesens durch die Kantone findet sich im Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Lotteriegesez [LG]; SR 935.51). Nach dessen Artikel 1 gilt grundsätzlich ein Lotterieverbot. Hingegen kann die zuständige kantonale Behörde nach Artikel 5 Absatz 1 LG Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken bewilligen; solche Lotterien sind demnach vom allgemeinen Lotterieverbot ausdrücklich ausgenommen. Nach Artikel 16 LG sind die Kantone berechtigt, die gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienenden Lotterien in weitergehendem Masse einzuschränken oder ganz auszuschliessen. Aufgrund dieser Ermächtigung schlossen alle Deutschschweizer Kantone (mit Ausnahme des Kantons Bern) sowie der Kanton Tessin die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien ab. Mit dem Beitritt zur Vereinbarung verpflichteten sich die Kantone, für ihr Kantonsgebiet nur der Interkantonalen Landeslotteriegenossenschaft (Landeslotterie, ILL) die Bewilligung für die Ausgabe und Durchführung von gemeinnützigen oder wohltätigen Lotterien (Grosslotterien) zu erteilen. Dadurch wird ein faktisches Lotteriemonopol zu Gunsten der ILL geschaffen.

Während sich die Westschweizer Kantone in ähnlicher Weise zur "Loterie de la Suisse Romande (LORO)" zusammenschlossen, gründete der Kanton Bern die "Lotteriegenossenschaft für Seeschutz, Verkehrswerbung und Arbeitsbeschaffung (SEVA)".

Wie gesagt ist der Kanton Uri der Interkantonalen Vereinbarung mit Regierungsratsbeschluss vom 28. Juni 1937 beigetreten. Dabei ging er davon aus, es handle sich bei der Vereinbarung nicht um ein rechtsetzendes Konkordat im Sinne des Bundesrechts und der Kantonsverfassung, sondern um eine Verwaltungsvereinbarung, die der Regierungsrat in eigener Kompetenz abschliessen könne. Dementsprechend wurde der Beitrittsbeschluss dem Landrat weder zum Beschluss noch zur Genehmigung unterbreitet.

III. Rechtsprechung

Aufgrund neuester Entscheide des Bundesgerichts (BGE vom 30. März 1999 in: Die Praxis

des Bundesgerichts Nr. 88/1999, S. 183 ff.) und des zürcherischen Verwaltungsgerichts (VGE vom 18. Dezember 1998 in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1999, S. 428 ff.) ist die Aufrechterhaltung des so begründeten, faktischen kantonalen Lotteriemonopols in Frage gestellt. Beide Gerichte kommen zum Schluss, dass die Durchführung einer Lotterie grundsätzlich unter dem Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit nach Artikel 31 der alten beziehungsweise der Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 27 der neuen Bundesverfassung (nBV; SR 101) stehe. Kantonale Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit seien damit nur zulässig, wenn sie den verfassungsmässigen Anforderungen an Grundrechtseingriffe genügten, namentlich wenn sie auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhten, im öffentlichen Interesse lägen und die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit beachteten (vergleiche Art. 36 nBV). Die Errichtung eines Monopols verhindere jeden Wettbewerb und bewirke einen Marktausschluss für die Betroffenen. Dieser Umstand stelle ohne Zweifel einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar, weshalb dafür eine klare formellgesetzliche Grundlage nötig sei.

Nach der Rechtsprechung der beiden Gerichte stellt jedoch das Lotteriewesengesetz des Bundes für sich allein keine genügende gesetzliche Grundlage zur Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit dar, da es kein Monopol oder dessen Voraussetzungen statuiere. Vielmehr bedürften die kantonalen Beschränkungen, die sich auf Artikel 16 LG stützten, ihrerseits wieder einer kantonalrechtlichen Grundlage. Eine Interkantonale Vereinbarung könne nur dann an die Stelle eines Gesetzes treten, wenn sie im hierfür vorgesehenen Verfahren beschlossen oder ein allfälliger regierungsrätlicher Beitrittsbeschluss, gestützt auf eine entsprechende Gesetzesdelegation, getroffen worden sei.

Mit andern Worten kann die Monopolisierung des Lotteriewesens, wie es die Interkantonale Vereinbarung vorsieht, nur mit einer Rechtsgrundlage begründet werden, die im Verfahren der ordentlichen Gesetzgebung erlassen wurde.

Diese Rechtsauffassung wird durch zwei Rechtsgutachten, die sich eingehend mit der Frage der Monopolisierung im Lotteriewesen auseinandersetzen, gestützt (Tomas Poledna/Tobias Jaag, Rechtsgutachten vom 17. August 1995; Jean-François Aubert, Rechtsgutachten vom 13. Februar 1999).

IV. Schaffung einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage

Vor dem Hintergrund der Entscheide des Bundesgerichts und des zürcherischen Verwaltungsgerichts ist davon auszugehen, dass auch die Rechtsgrundlagen des Kantons Uri

für das Lotteriemonopol einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhielten. Denn wie gesagt, hat der Regierungsrat den Beitrittsbeschluss zur Interkantonalen Vereinbarung irrtümlicherweise nicht dem Verfahren unterworfen, das für den Abschluss von interkantonalen rechtsetzenden Konkordaten vorgesehen ist. Auch die kantonale Lotterieverordnung vermag hier nicht heilend zu wirken, denn sie enthält keine Delegationsnorm, die den Regierungsrat ermächtigte, die Wirtschaftsfreiheit einzuschränken und mit der Interkantonalen Vereinbarung faktisch ein Lotteriemonopol zugunsten der ILL zu schaffen.

Dass eine Exekutivbehörde grundsätzlich solche Vorschriften rechtsgültig erlassen kann, wenn sie über eine entsprechende Gesetzesdelegation verfügt, ist hingegen in Lehre und Rechtsprechung unbestritten (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, Rz. 325 ff. mit weiteren Hinweisen; BGE vom 30. März 1999, E. 3e). Die Gesetzesdelegation ist demnach unter der Voraussetzung zulässig, dass sie nicht durch die Kantonsverfassung ausgeschlossen ist, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist und sich auf eine bestimmte, hinreichend umgrenzte Materie bezieht. Der Gesetzgeber muss zudem die Grundsätze der zu erlassenden Regelung selbst festsetzen, soweit diese die Rechtsstellung der Rechtsunterworfenen bedeutend beeinflusst.

Mit der vorliegenden Änderung der kantonalen Lotterieverordnung soll eine Delegationsnorm im beschriebenen Sinn geschaffen werden. Sie soll den Regierungsrat ermächtigen, im öffentlichen Interesse die Bewilligung gemeinnütziger oder wohltätiger Lotterien gegenüber dem Bundesrecht einzuschränken oder ganz auszuschliessen (vergleiche Art. 16 LG). Er soll befugt sein, derartige Lotteriebewilligungen auf einen Anbieter oder eine Anbieterin zu beschränken.

Die vorgeschlagene Änderung der Lotterieverordnung gewährleistet, dass das Lotteriewesen im Kanton Uri wie bisher weitergeführt werden kann.

V. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Änderung der Lotterieverordnung, wie sie im Anhang enthalten ist, wird beschlossen.

Anhang

Änderung der Lotterieverordnung

VERORDNUNG
über Lotterien, gewerbsmässige Wetten und Spiele
(Änderung vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri beschliesst:

I.

Die Verordnung über Lotterien, gewerbsmässige Wetten und Spiele¹⁾ wird wie folgt geändert:

Artikel 12a Einschränkungen (neu)

¹⁾Der Regierungsrat kann die Bewilligung gemeinnütziger oder wohltätiger Lotterien im Rahmen des Bundesrechts in weitergehendem Masse einschränken oder ausschliessen.

²⁾Insbesondere kann er die Bewilligung zur Ausgabe und Durchführung gemeinnütziger oder wohltätiger Lotterien einer einzigen Anbieterin oder einem einzigen Anbieter vorbehalten. Er kann entsprechende Vereinbarungen mit andern Kantonen abschliessen.

II.

Diese Änderung untersteht dem fakultativen Referendum. Sie tritt am 1. Januar 2001 in Kraft.

Im Namen des Landrates

Der Präsident: Caspar Walker

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

1) RB 70.3911