

Keine Lotteriegelder für Reptilien

Wie lässt sich der Gastauftritt eines Kantons an der OLMA in St. Gallen oder am Zürcher Sechseläuten finanzieren? Aus welcher Kasse können die Spesen für die Moskaureise einer kantonalen Wirtschaftsdelegation beglichen werden? Und wie sollen dringende Notgrabungen einer notorisch unterdotierten Kantonsarchäologie bezahlt werden? Die Antwort auf diese Fragen ist rasch zur Hand: Oft ist es der Griff der Regierung in die Kasse des Lotteriefonds, mit welcher sich die Lücke schliessen lässt. Die kantonalen Lotteriefonds werden in der Deutschschweiz und im Tessin durch die Erträge der Swisslos (Interkantonale Landeslotterie) und in der Romandie durch die Loterie Romande gespeisen. Der an die Kantone weitergeleitete Gewinn beträgt dabei etwa 500 Mio. Franken im Jahr.

Zahlreiche Kantone stehen unter starkem Spardruck. Die Versuchung, Lücken im kantonalen Budget mit Mitteln aus den Lotteriefonds zu stopfen, ist daher gross. Dies umso mehr, als das Glücksspiel weitgehend konjunkturunabhängig scheint und diese Geldquelle weiter sprudelt. Die Begehrlichkeiten nach Lotteriegeldern führen aber dazu, dass sich immer mehr Kantone in einer juristischen Grauzone bewegen. Nachfolgend sollen drei der wichtigsten Problemfelder kurz beleuchtet werden.

Die Bundesverfassung verlangt, dass Reinerträge aus Lotterien und Sportwetten «*vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport*» einzusetzen sind (Art. 106 Abs. 6 BV). Einzelne Kantone strapazieren die bundesrechtlichen Vorgaben in hohem Masse, wenn sie etwa Projekte der Tourismusförderung oder des Standortmarketings mit Lotteriegeldern unterstützen. Charakteristikum der Gemeinnützigkeit ist die uneigennützige Unterstützung Dritter, insb. Bedürftiger, Kulturschaffender und Sportler, aber auch von Natur und Umwelt. Ob die Verfolgung kollektiven Eigennutzens – wie es für die regionale Wirtschafts- oder Standortförderung typisch ist – noch als gemeinnützig gelten kann, erscheint hingegen äusserst fraglich (vgl. *Georg Müller*, Aktuelle Rechtsfragen des Lotteriewesens, ZBl 89/1988, S. 141-159, 151; im Steuerrecht wird die Gemeinnützigkeit klar verneint: BGE 114 Ib 277 S. 281). Sollen daher Projekte wie ein Gastauftritt an der OLMA oder eine Reise zwecks «Promotion» des eigenen Kantons unterstützt werden, sind die potentiellen Beitragsempfänger in der Pflicht, auszuweisen, inwiefern ein solches Vorhaben tatsächlich als gemeinnützig gelten kann. Während der Auftritt von Trachtengruppen oder eines Symphonieorchesters als gemeinnütziges bzw. kulturelles Unterfangen eingestuft werden kann, ist dies bei Empfängen mit Apéros oder Standaktionen, an denen lokale Produkte oder Tourismusangebote beworben werden, kaum möglich. Beiträge an solche Vorhaben setzen somit ein detailliertes Budget voraus, welches die gemeinnützigen Anteile konkret ausweist.

Eine weitere rechtliche Schranke bei der Vergabe von Lotteriegeldern findet sich in Art. 5 Abs. 2 des Lotterielgesetzes des Bundes (SR 935.51). Demnach sind «Lotterien zur Erfüllung öffentlichrechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen»

nicht zugelassen. «Staatslotterien» zu rein fiskalischen Zwecken sollen damit unterbunden werden. Gesetzliche Aufgaben sind über Steuergelder und andere reguläre Einnahmequellen (wie Gebühren) zu finanzieren, nicht über Lotterien. Zudem besteht bei einer Finanzierung der ordentlichen Staatsaufgaben durch einen Lotteriefonds die Gefahr, dass der ordentliche Budgetierungsprozess unterlaufen und die staatlichen Ausgabebewilligungsverfahren umgangen werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 3. März 2010 in *Sachen Christian Gutekunst gegen Kantonsrat des Kantons Zürich*, insb. E. 7).

Unterstützen Lotteriefonds Aufgaben, welche von einer staatlichen Verwaltungseinheit (etwa der Kantonsarchäologie) und nicht von aussenstehenden Dritten erbracht werden, sind darüber hinaus Interessenkonflikte vorprogrammiert. Hier entsteht die begründete Besorgnis, dass die Regierung die ihr unterstellten Verwaltungseinheiten bei der Vergabe von Geldern bevorzugt. Weiter besteht die Gefahr, dass die Regierung im Budgetierungsprozess den Lotteriefonds zu ihrer «Verhandlungsmasse» zählt und das Stopfen von Lücken aus den Mitteln des Lotteriefonds zusichert. Um diesen Interessenkonflikten und der Zweckentfremdung von Lotteriegeldern vorzubeugen, sollten die Lotteriefonds daher organisatorisch und personell von den politischen Organen entflochten werden. Vorbildlich ist in dieser Hinsicht der Kanton Waadt. Dort werden die Erträge aus dem Lotteriefonds durch zwei Kommissionen (eine für Sport und eine für Soziales und Kulturelles) verteilt, welche als privatrechtliche Stiftungen organisiert sind. Die Mitglieder der Kommissionen werden aufgrund ihrer Fachkompetenz ausgewählt und die gleichzeitige Mitgliedschaft in Kommission und Regierung ist unvereinbar.

Das Bedürfnis nach einer Kasse, über die Regierende ohne Rechenschaftslegung frei verfügen können, ist alt. Erinnert sei an den legendären «Reptilienfonds», mit dessen Hilfe sich Otto von Bismarck die lobenden Stimmen kriecherischer Journalisten erkaufte. Doch auch die Schweiz ist vor der reptilienhaften Verwendung von Geldern nicht gefeit, wie die massive finanzielle Einflussnahme auf den Abstimmungskampf ums Laufental durch die Berner Regierung in den 1980er-Jahren zeigte (vgl. BGE 114 Ia 427). Als Reptilienfonds boten sich damals Lotteriegelder an. Die Gefahren eines Missbrauchs in solch krokodilhaftem Ausmass bestehen heute wegen der gestiegenen Anforderungen an die Transparenz der Lotteriegeldvergabe nicht mehr. Das Risiko, dass Lotterieverträge durch blindes Ausschütten schleichend ihrem Zweck entfremdet werden, ist aber nicht gebannt. Nur eine organisatorische und personelle Entkoppelung der Lotteriefonds scheint das geeignete Mittel, um eine korrekte Vergabe der Gelder präventiv sicherzustellen.

Sollten durch den Titel dieses Editorials die Freunde «echter» Reptilien aufgescheucht worden sein, seien sie beruhigt. Die Errichtung einer Trockenmauer in einem Weinberg zwecks Förderung der Reptilienvielfalt kann auch weiterhin mit Lotteriegeldern unterstützt werden.

Benjamin Schindler (Professor an der Universität St. Gallen)