

Verfügung der interkantonalen Lotterie- und Wettkommission (Comlot)
Jean-François Roth, Präsident, lic. iur. Werner Niederer, Vizepräsident,
Bruno Erni, Prof. Dr. Jean-Marc Rapp

vom 3. Dezember 2015

in der Sache

Swisslos Interkantonale Landeslotterie (Gesuchstellerin),
Lange Gasse 20, Postfach, 4002 Basel

betreffend

**Gesuch vom 6. Oktober 2015 um eine Zulassungsbewilligung für Anpassungen
am Lotterierprodukt „Euro Millions“ (Dossier Nr. 15.0.020)**

Sachverhalt:

A.

Mit Schreiben vom 6. Oktober 2015 ersuchte die Gesuchstellerin um Bewilligung der Anpassungen am Lotterierprodukt „Euro Millions“ und reichte Gesuchsunterlagen ein. Die Gesuchsunterlagen beinhalten das Gesuch zur Bewilligung der Anpassungen am Lotterierprodukt „Euro Millions“ vom 6. Oktober 2015, die allgemeinen Bedingungen für die Teilnahme an Euro Millions mit 2. Chance vom 5. Oktober 2015 (gültig ab dem 24. September 2016), die Bedingungen für die Teilnahme über Swisslos-Verkaufsstellen vom Oktober 2015 (gültig ab dem 24. September 2016) sowie die Bedingungen für die Teilnahme über die Internet-Spiel-Plattform vom Oktober 2015 (gültig ab dem 24. September 2016). Ein im Wesentlichen identisches Gesuch der Loterie Romande ging am 1. Oktober 2015 bei der Comlot ein.

B.

Bei Euro Millions handelt es sich um ein internationales Lotterierprodukt. Am Produkt sind mehrere offizielle Lotteriegesellschaften verschiedener Länder beteiligt, wobei die in

sämtlichen Ländern getätigten Spieleinsätze gepoolt werden, in Bezug auf alle Vertragsgebiete jeweils eine gemeinsame Ziehung erfolgt und die Ermittlung der Gewinnsummen auf gemeinsamer Basis erfolgt. Dadurch sind gewisse Durchführungsmodalitäten von den verschiedenen Lotteriegesellschaften in Absprache untereinander zu regeln. Abgesehen davon, betreiben die einzelnen Lotteriegesellschaften Euro Millions in ihren jeweiligen Vertragsgebieten in autonomer Weise, auf eigene Rechnung, auf eigene Risiken und eigenen Gewinn, mit Hilfe ihrer eigenen technischen und administrativen Infrastruktur.

C.

Abgesehen vom internationalen Charakter ist Euro Millions ein klassisches Lotto-Spiel, welches der Gesuchstellerin mit einer Verfügung des Polizei- und Militärdepartementes des Kantons Basel-Stadt vom 15. März 2004 (vor Inkrafttreten der interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten, interkantonale Vereinbarung, IVLW) bewilligt wurde (sogenannte altrechtliche Ausgabebewilligung). Seit dem Jahre 2004 wurden am Produkt verschiedentlich geringfügige Anpassungen vorgenommen, welche von den zuständigen Behörden jeweils genehmigt wurden. Mit Verfügung vom 16. September 2010 bewilligte die Comlot der Gesuchstellerin Anpassungen am Lotterierprodukt Euro Millions.

D.

Die bei Euro Millions geplanten Anpassungen können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Es soll eine leichte Abänderung der Matrix erfolgen. Die Voraussage soll 5 aus 50 Zahlen und 2 aus 12 Sternen anstelle von 5 aus 50 Zahlen und 2 aus 11 Sternen beinhalten.
2. Es soll eine Umkehrung der Gewinnränge 6 und 7 erfolgen. Neu sollen der sechste Gewinnrang aus drei richtigen Zahlen und zwei richtigen Sternen (anstelle von vier richtigen Zahlen und kein richtiger Stern) und der siebte Gewinnrang aus vier richtigen Zahlen und keinem korrekten getippten Stern (anstelle von drei richtigen Zahlen und zwei richtigen Sternen) bestehen.
3. Die Allokation der Gesamtgewinnsumme auf die verschiedenen Gewinnränge und den Booster-Fonds soll angepasst werden.
4. Die Anzahl der möglichen Übertragungen des Jackpots, nachdem dieser den Maximalwert erreicht hat, soll erhöht werden. Neu soll eine viermahlige Übertragung des Jackpots auf die jeweils folgende Ziehung möglich sein.
5. Geplant ist die Einführung eines neuen Spezial-Ziehungstyps mit der Bezeichnung „Extra Euro Millions“. Wird eine Euro Millions-Ziehung im Voraus als Extra Euro Millions-Ziehung bezeichnet, soll unmittelbar nach der Euro Millions-Ziehung eine Extra Millions-Ziehung durchgeführt werden. Jeder Voraussage, die an einer Extra Euro Millions-Ziehung teilnimmt, soll auf der Spielbestätigungsquittung automatisch, und ohne dass dafür ein gesonderter Einsatz zu leisten ist, ein Teilnahmecode ausgewiesen werden. Dieser Teilnahmecode soll aus einer neunstelligen Buchstaben-Zahlen-Kombination (Extra-Millions-Kombination) bestehen. Eine bestimmte Anzahl an Preisen soll bereitgestellt werden, welche aus dem Booster-Fonds alimentiert werden soll. Aus sämtlichen vergebenden Extra Millions-Kombinationen sollen entsprechend der Anzahl der in Aussicht gestellten Preise mittels eines zertifizierten Ziehungsgeräts die gewinnenden Extra Millions-Kombinationen ermittelt werden. Diese Spezialziehung soll für alle an Euro Millions teilnehmenden Lotteriegesellschaften gemeinschaftlich stattfinden. Die Preise sollen im Voraus definiert werden und alle gleich hoch sein. Die Gewinnhöhen sollen von Ziehung zu Ziehung

unterschiedlich sein können. Die Zahl der gewinnenden Extra Millions-Kombinationen jeder Extra Millions-Ziehung soll im Minimum fünf Wochen im Voraus angekündigt werden.

6. Neu soll ein nationales Zusatzspiel mit dem Namen „2. Chance“ eingeführt werden. Gemäss den Gesuchsunterlagen ist die Teilnahme am Zusatzspiel 2. Chance untrennbar mit der Teilnahme am Spiel Euro Millions verbunden. Die Spielteilnahme soll mit gleicher Voraussage wie bisher bei Euro Millions (fünf Zahlen und zwei Sterne) erfolgen. Der Teilnehmer soll mit den identischen fünf Zahlen, die er für die Teilnahme bei Euro Millions gewählt hat, am Zusatzspiel 2. Chance teilnehmen. Gemäss den Gesuchsunterlagen ist das Zusatzspiel 2. Chance ein Zahlenlotto im Totalisatorverfahren, welches mit einer Formel von 50 Zahlen gespielt wird, nummeriert von 1 bis 50. Die 2. Chance-Gewinnzahlen sollen durch die nochmalige Ziehung von fünf Zahlen aus den fünfzig Zahlen unter der Zuhilfenahme eines zertifizierten elektronischen Geräts ermittelt werden. Die total ausgeschüttete Gewinnsumme soll bei jeder Ziehung 50% der eingegangenen Spieleinsätze betragen. Das Spiel soll insgesamt drei verschiedene Gewinnränge aufweisen. Sagt ein Teilnehmer alle fünf Gewinnzahlen richtig voraus, soll er sich im 1. Gewinnrang klassieren. Für den 2. Gewinnrang soll die Übereinstimmung von vier Zahlen und für den 3. Gewinnrang die Übereinstimmung von drei Zahlen nötig sein. Von der 2. Chance-Gesamtgewinnsumme sollen 35% der Gewinnsumme in den 1. Gewinnrang, 22% in den 2. Gewinnrang und 43% in den 3. Gewinnrang fliessen. Geplant ist beim 2. Gewinnrang eine Gewinnsummen-Obergrenze in der Höhe von CHF 950.00.

7. Schliesslich soll der Spieleinsatz von CHF 3.00 auf CHF 3.50 pro Voraussage und Ziehung erhöht werden. CHF 3.00 des Spieleinsatzes sollen für „Euro Millions“ und CHF 0.50 für das nationale Zusatzspiel „2. Chance“ verwendet werden.

E.

Weitere Details zum Lotterienprodukt Euro Millions, zu den geplanten Änderungen und zu den Teilnahmemöglichkeiten sind den Gesuchsunterlagen zu entnehmen.

Erwägungen:

F.

Die Comlot ist gemäss Art. 7 und Art. 14 IVLW für die Bearbeitung von Gesuchen um Zulassung interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführter Lotterien und Wetten zuständig.

G.

Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Lotteriegesetz, LG, SR 935.51) legt fest, dass die Bewilligung nur Korporationen und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie solchen privatrechtlichen Personenvereinigungen und Stiftungen erteilt werden darf, die ihren Sitz in der Schweiz haben und Gewähr für die richtige Durchführung der Lotterie bieten. Gemäss Art. 7 LG darf die Bewilligung nur erteilt werden, wenn das Unternehmen hinreichende Gewähr für Zuverlässigkeit und Wahrung der Ansprüche der Kunden bietet.

Die vorliegend beantragten Modifikationen ändern nichts an der Identität der Veranstalterin, welche bereits über eine Bewilligung für das aktuell gespielte Euro Millions verfügt. Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine Genossenschaft nach Schweizerischem Recht mit Sitz in Basel. Der Gesuchstellerin werden in ständiger Praxis Bewilligungen für die Ausgabe und die Durchführung von Lotterien erteilt. In Art. 2 der interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (alte

interkantonale Vereinbarung, IKV) haben sich die Kantone der Deutschschweiz und der Kanton Tessin im Grundsatz dazu verpflichtet, der Gesuchstellerin Bewilligungen für die Ausgabe und Durchführung von Lotterien zu erteilen. Es bestehen zurzeit keine Zweifel daran, dass die Gesuchstellerin hinreichende Gewähr für die richtige Durchführung der Lotterien sowie für Zuverlässigkeit und für die Wahrung der Ansprüche der Loserwerber bietet.

Um sicher zu stellen, dass die Gesuchstellerin den organisatorischen Anforderungen gemäss Art. 7 LG genügt und das vorliegende Lotterierprodukt betrugsfrei abgewickelt wird, ist die Gesuchstellerin zu verpflichten, ein internationales Standards genügendes Sicherheitsmanagement-System zu betreiben.

H.

Art. 5 Absatz 1 LG statuiert, dass Lotterien, die einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck dienen, bewilligt werden können.

Die Gewinne, welche die Gesuchstellerin mit der Durchführung von Lotterien erwirtschaftet, fliessen den kantonalen Lotterie- und Sportfonds sowie via Sport-Toto-Gesellschaft dem nationalen Sport zu.

Mit dem Abschluss der IKV haben sich die Kantone explizit dazu verpflichtet, die von der Gesuchstellerin weitergeleiteten Gewinne gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken zuzuwenden (Art. 7 IKV). Die Kantone haben zudem interkantonale Bestimmungen verabschiedet, welche Vorgaben zur Mittelverwendung und deren Transparenz sowie Mindestanforderungen an die innerkantonalen (Verteil-)Strukturen enthalten (vgl. Art. 24 ff. IVLW). In jedem Kanton gibt es kantonale Bestimmungen, welche die einschlägigen interkantonalen Vorschriften präzisieren.

Es bestehen zurzeit keine Zweifel, dass das Mittelvergabesystem in seiner Gesamtheit funktioniert und die Mittel gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken zukommen.

I.

Art. 14 IVLW statuiert, dass der Vereinbarung unterstehende Lotterien und Wetten einer Zulassungsbewilligung bedürfen. Üblicherweise erteilt die Comlot gestützt auf diese Bestimmung Zulassungsbewilligungen für neue Spiele. Vorliegend ersucht die Gesuchstellerin explizit nicht um die Bewilligung eines neuen Spiels, sondern um die Bewilligung von Anpassungen am Lotterierprodukt Euro Millions, für welches bereits eine altrechtliche Ausgabebewilligung sowie eine Zulassungsbewilligung für Änderungen beim gleichen Lotterierprodukt vom 16. September 2010 existieren.

Die Comlot hat sich aufgrund der Dispositionsmaxime am Begehren der Gesuchstellerin zu orientieren. Die Dispositionsmaxime ist auch im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren massgebend, wenn mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte betroffen sind (vgl. dazu Jacques Dubey / Jean-Baptiste. Zufferey, Droit administratif général, Basel 2014, Rz. 1932; Alfred Kölz / Isabelle Häner / Martin Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, Zürich 2013, Rz. 139f).

Bereits im Rahmen der Zulassungsbewilligung für Änderungen beim Lotterierprodukt Euro Millions vom 16. September 2010 stellte sich die Comlot die nachfolgende grundsätzliche Frage, mit welcher sie vorliegend wiederum konfrontiert ist: Kann sie, wie von der Gesuchstellern verlangt, überhaupt Änderungen an einem altrechtlich bewilligten Produkt mit dem Erlass einer die altrechtliche Bewilligung ergänzenden Verfügung bewilligen? Die Comlot stellte damals fest, dass eine explizite gesetzliche Grundlage dafür zwar nicht existiert, Hinweise zur Beantwortung dieser Frage jedoch Art. 32 der allgemein knapp

gefassten IVLW entnommen werden können. Art. 32 Abs. 1 IVLW hält fest, dass Zulassungsbewilligungen, die vor dem Inkrafttreten der Vereinbarung ausgesprochen wurden, von der Vereinbarung unberührt bleiben. Art. 32 Abs. 4 sieht vor, dass sich neue Gesuche und Anträge sowie solche über Verlängerungen oder Erneuerungen bestehender Bewilligungen und Beschlüsse, die nach Inkrafttreten der Vereinbarung eingereicht werden, nach der IVLW richten.

Im Rahmen der Zulassungsbewilligung vom 16. September 2010 stellte die Comlot fest, dass die Formulierung des Art. 32 IVLW zu wenig klar war, als dass sich aus dem Wortlaut der Bestimmung eindeutig ergeben würde, ob die Comlot bei altrechtlich bewilligten Produkten Bewilligungen für Änderungen erteilen könnte. Wo der Gesetzeswortlaut nicht klar war, hatte die Comlot das Gesetz auszulegen (über das Ziel der Auslegung vgl. BGE 131 II 13, E. 7.1) anhand der in der Lehre und Rechtsprechung entwickelten Auslegungselemente, die grundsätzlich nebeneinander angewendet werden, ohne dass einer Auslegungsmethode ein grundsätzlicher Vorrang eingeräumt wird. Zur Anwendung gelangen die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode (vgl. die bereits in der genannten Verfügung erwähnte Literatur: Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 216). Die Comlot kam zum Schluss, dass gestützt auf grammatikalische, historische oder systematische Überlegungen sich vorliegend nichts Konkretes für die Beantwortung der hier diskutierten Frage herleiten liesse und auf eine zeitgemässe Auslegung zu verzichten sei, da es sich bei der IVLW um einen sehr jungen Erlass handelte. Die Comlot nahm demnach eine teleologische Auslegung vor. Die teleologische Auslegung stellt auf die Zweckvorstellung ab, die mit einer Norm verbunden ist (vgl. die bereits in der genannten Verfügung erwähnte Literatur: Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, Rz. 120).

Die Auslegung der Comlot war Folgende: „Wie Art. 32 Abs. 1 IVLW unmissverständlich zu entnehmen ist, liegt das Hauptanliegen von Art. 32 IVLW darin, dass altrechtliche Bewilligungen in ihrem Bestand geschützt werden. Mit Art. 32 Abs. 4 IVLW, in welchem zwischen Gesuchen für neue Spiele auf der einen und Verlängerungen und Erneuerungen auf der anderen Seite unterschieden wird, drückt der Normgeber seine Absicht aus, dass altrechtliche Bewilligungen selbst dann in ihrem Bestand geschützt sein sollen, wenn die Bewilligungen verlängert oder ursprünglich bewilligte Produkte angepasst werden sollen. Der Normgeber hat damit in Art. 32 IVLW einen weitgehenden Vorbehalt zu Gunsten der altrechtlichen Bewilligungen statuiert.“

Gestützt auf diese Auslegung kam die Comlot zum Schluss, dass altrechtliche Bewilligungen selbst dann in ihrem Bestand geschützt sein sollten, wenn die altrechtlich bewilligten Produkte angepasst werden sollten. Dies bedinge, dass die Comlot bei Vorliegen altrechtlicher Bewilligungen Zulassungsverfügungen erlassen können müsse, welche die alte Bewilligung ergänzten. Mit anderen Worten: Ein altrechtlich bewilligtes Produkt bedürfe bei Änderungen nicht zwingend einer neuen Zulassungsbewilligung; die Änderungen könnten gestützt auf Art. 14 i.V.m. Art. 32 IVLW bewilligt werden. Die Comlot untersuchte demnach - wie von der Gesuchstellerin implizit verlangt wurde - lediglich die Änderungen auf ihre Gesetzeskonformität hin und erliess eine die altrechtliche Ausgabebewilligung ergänzende Verfügung über die Zulassung der Änderungen beim Lotterierprodukt Euro Millions. Gegen diese Zulassungsverfügung wurde keine Beschwerde erhoben.

Diesem Vorgang und dieser Argumentation kann denn auch vorliegend gefolgt werden, da die Fragestellung identisch ist. Der Inhalt von Art. 32 IVLW hat sich seither nicht geändert. Dem Wortlaut fehlt es nach wie vor an Klarheit; weder die Rechtsprechung noch die Lehre haben sich dahingehend entwickelt, als dass die oben aufgeworfene Frage anders beantwortet werden müsste; auch die Rechtssicherheit gebietet es, nicht anders zu entscheiden. Die Konkordatsbestimmungen sind somit auch vorliegend auszulegen (für

aktuelle Literatur diesbezüglich vgl. Jacques Dubey / Jean-Baptiste Zufferey a.a.O. §396, S. 141).

Das Ergebnis dieser Auslegung unterscheidet sich nicht von demjenigen, zu welchem die Comlot im Jahr 2010 gekommen ist (vgl. obige Ausführungen). Es ist folglich zweckmässig, einfach darauf zu verweisen.

Die Comlot kann demnach Verfügungen erlassen, welche altrechtliche Bewilligungen ergänzen. Mit anderen Worten: Ein altrechtlich bewilligtes Produkt bedarf bei Änderungen nicht zwingend einer neuen Zulassungsbewilligung; die Änderungen können gestützt auf Art. 14 i.V.m. Art. 32 IVLW bewilligt werden.

Wie die Comlot bereits in Ihrer Zulassungsverfügung vom 16. September 2010 prüfte, prüft sie demnach auch im vorliegenden Fall – wie von der Gesuchstellerin implizit verlangt – lediglich die Änderungen auf ihre Gesetzeskonformität hin und wird gegebenenfalls eine die altrechtliche Ausgabebewilligung und die Bewilligung für Änderungen beim Lotterierprodukt Euro Millions aus dem Jahr 2010 ergänzende Verfügung über die Zulassung der Änderungen erlassen.

J.

Gemäss Art. 1 Abs. 2 LG gilt als Lotterie jede Veranstaltung, bei der gegen Leistung eines Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäftes ein vermögensrechtlicher Vorteil als Gewinn in Aussicht gestellt wird, über dessen Erwerbung, Grösse oder Beschaffenheit planmässig durch Ziehung von Losen oder Nummern oder durch ein ähnliches auf Zufall gestelltes Mittel entschieden wird.

Die Änderungen beim Lotterierprodukt Euro Millions ändern nichts an der unter altem Recht von der zuständigen Behörde beurteilten rechtlichen Situation, welche die Comlot bereits beim Erlass der Zulassungsbewilligung für Änderungen beim Lotterierprodukt Euro Millions im Jahr 2010 gebunden hat und sie auch heute bindet.

K.

Gemäss Art. 7 LG kann eine Lotteriebewilligung nur erteilt werden, wenn der Gesamtwert der Gewinne in einem angemessenen Verhältnis zur Verlosungssumme steht. Gemäss Art. 4 der alten interkantonalen Vereinbarung muss der Gesamtbetrag der Gewinne gemäss Trefferplan mindestens 50% der Plansumme ausmachen.

Die beantragten Änderungen beim Lotterierprodukt Euro Millions ändern nichts an der Angemessenheit der Auszahlungsquote, welche im für Lotterien üblichen Rahmen liegt und nicht zu beanstanden ist.

L.

Gemäss Art. 10 LG hat die Bewilligungsbehörde die Ausgabe und Durchführung der Lotterie, insbesondere das Ziehungsverfahren, die Ausrichtung der Gewinne und die Verwendung des Ertrages zu überwachen oder überwachen zu lassen.

Die Gesuchstellerin ist zu verpflichten, sich an die neuen Regeln gemäss den in lit. A erwähnten Teilnahmebedingungen zu halten, insbesondere an die allgemeinen Bedingungen für die Teilnahme an Euro Millions mit 2. Chance vom 5. Oktober 2015 (gültig ab dem 24. September 2016), die Bedingungen für die Teilnahme über Swisslos-Verkaufsstellen vom Oktober 2015 (gültig ab dem 24. September 2016) sowie die Bedingungen für die Teilnahme über die Internet-Spiel-Plattform vom Oktober 2015 (gültig ab dem 24. September 2016). Diese Reglemente hat sie auf ihrer Website zu veröffentlichen. Alle Änderungen von in den

für das Gesuch grundlegenden Dokumenten enthaltenen Angaben sind der Comlot in jedem Fall vorgängig zu unterbreiten. Handelt es sich um inhaltliche Modifikationen, bedürfen die Anpassungen der Zustimmung durch die Comlot. Unter Umständen können Anpassungen dazu führen, dass ein neues Spiel vorliegt, welches in einem ordentlichen Bewilligungsverfahren behandelt werden muss.

Die Gesuchstellerin ist zu verpflichten, der Comlot die Protokolle der notariell oder behördlich zu beaufsichtigenden Ziehungsvorgänge zur Verfügung zu halten.

Die Gesuchstellerin ist zu verpflichten, die Comlot innert einer angemessenen Frist über aufsichtsrelevante Vorfälle im Zusammenhang mit der Durchführung des Lotterieurprodukts Euro Millions zu orientieren.

Die Gesuchstellerin ist zu verpflichten, der Comlot auf Anfrage hin alle zweckdienlichen Angaben zu den verwendeten Softwares, den verwendeten Gerätschaften und deren Hersteller einzureichen. Die Comlot behält sich vor, die verwendeten Softwares und die verwendeten Gerätschaften Funktionskontrollen zu unterziehen und für diese Kontrollen Dritte beizuziehen.

M.

Gemäss Art. 17 IVLW prüft die Lotterie- und Wettkommission vor Erteilung der Bewilligung das Suchtpotential der Lotterie oder Wette. Dabei stützt sie sich zurzeit auf das vom interdisziplinär zusammengesetzten Gremium „Wissenschaftliches Forum Glücksspiel“ zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten entwickelten Mess- und Bewertungsinstrument AsTERIG (Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling Products, vgl. dazu Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, ZfWG, 2010, S. 305ff.).

Bei der Anwendung des Instruments wird ein Spiel daraufhin geprüft, in welcher Ausprägung die zehn nachfolgend aufgeführten spielsuchtrelevanten Merkmale vorliegen, wobei die Merkmale unterschiedlich gewichtet werden:

- Ereignisfrequenz
- Multiple Spiel-/Einsatzgelegenheiten,
- Gewinnwahrscheinlichkeit,
- Ton- und Lichteffekte,
- Variable Einsatzhöhe,
- Verfügbarkeit,
- Jackpot,
- Auszahlungsintervall,
- Fast-Gewinne,
- Kontinuität des Spiels.

Die eruierten Merkmalsausprägungen werden mit der jeweiligen Gewichtung des Merkmals multipliziert. Die Summe dieser Ergebnisse ergibt den Gesamtscore (0 - 60.65) des beurteilten Spiels. Je nach Höhe des Gesamtscore wird das Spiel einer von insgesamt fünf Gefährdungsklassen zugeordnet: Bei einem Gesamtscore von 0 – 21.45 Punkten ist von einem sehr geringem, bei einem Score von 21.46 – 31.25 von einem geringen, bei einem Score von 31.26 – 41.05 von einem mittleren, bei einem Score von 41.06 – 50.85 von einem hohen und bei einem Score ab 50.86 Punkten von einem sehr hohen Spielsuchtgefährdungspotential eines Spiels auszugehen.

Die hier beantragten Modifikationen haben lediglich einen untergeordneten Einfluss auf die Bewertung des Suchtpotenzials des Lotterieurprodukts Euro Millions. Es kann deshalb darauf

verzichtet werden, die Gesuchstellerin zu zusätzlichen Massnahmen zur Vermeidung der Spielsucht zu verpflichten.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Comlot die klassischen Zahlenlotto-Spiele, zu denen das Lotterierprodukt Euro Millions gehört, in ständiger Praxis als Spiele mit geringem Gefährdungspotential bewertet. Diese Einschätzung deckt sich mit den Ergebnissen empirischer Untersuchungen, welche bei Zahlenlotto-Spielen allgemein lediglich ein geringes Gefährdungspotential festmachen (vgl. dazu den Schlussbericht vom August 2007 der Grundlagenstudie Spielsucht des Instituts für Psychologie Klinische Psychologie und Psychotherapie der Universität Bern, „Prävalenzen, Nutzung der Glücksspielangebote und deren Einfluss auf die Diagnose des Pathologischen Spielens“, abrufbar auf: www.swisslos.ch/media/swisslos/unternehmen/studie/Schlussbericht_Spielsucht.pdf; oder die umfassende Studie aus dem Ausland „Das Gefährdungspotential von Lotterien und Sportwetten“ von Prof. Dr. rer. nat. Gerhard Meyer und Dipl. Psychologe Tobias Hayer, Universität Bremen, abrufbar auf www.deutscherlottoverband.de/fileadmin/user_upload/documents/NRW_Studie.pdf).

N.

Es ist der Gesuchstellerin zu erlauben, die Änderungen beim Lotterierprodukt Euro Millions zu implementieren.

O.

Gestützt auf Art. 21 IVLW erhebt die Lotterie- und Wettkommission für ihre Verfügungen Gebühren. Die Höhe derselben hat sich gestützt auf den Gebührentarif vom 25. Oktober 2012 innerhalb des Gebührenrahmens von CHF 1'000.00 – 30'000.00 nach dem angefallenen Arbeits- und Zeitaufwand zu richten. Für Verfügungen von aussergewöhnlichem Umfang, besonderer Schwierigkeit oder Dringlichkeit kann ein Zuschlag von höchstens 50% vorgesehen werden.

Die Gebühr für die Ausarbeitung der vorliegenden Verfügung wird auf CHF 15'000.00 festgelegt.

P.

Gemäss Art. 14 IVLW stellt die Lotterie- und Wettkommission Zulassungsverfügungen vor Eröffnung den Kantonen zu. Die Kantone entscheiden innert 30 Tagen nach Zustellung der Zulassungsverfügung über die Durchführung auf ihrem Gebiet und stellen ihre Durchführungsbewilligungen der Kommission zu (Art. 15 IVLW). Anschliessend eröffnet die Kommission der Gesuchstellerin die Zulassungsverfügung und die Durchführungsbewilligungen derjenigen Kantone, in denen die Lotterie durchgeführt werden darf (Art. 16 IVLW). Da das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 111 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht grundsätzlich beschwerdeberechtigt ist und das EJPD seine Kompetenzen in diesem Bereich teilweise an das Bundesamt für Justiz übertragen hat, wird die vorliegende Verfügung auch dem Bundesamt für Justiz (BJ) eröffnet.

Q.

Art. 13 IVLW erklärt für das vorliegende Verfahren das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG) für anwendbar. Gestützt auf Art. 55 Abs. 2 VwVG kann die verfügende Instanz einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen. Die Beurteilung, ob die aufschiebende Wirkung zu entziehen ist, erfolgt aufgrund einer Abwägung im Einzelfall. Bei der Interessenabwägung ist zu prüfen, ob die Gründe, welche

für die sofortige Vollstreckung der Verfügung sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die gegenteilige Lösung sprechen; bei dieser Prüfung steht der Behörde ein erheblicher Ermessensspielraum zu (BGE 129 II 286, E. 3).

Euro Millions ist ein internationales Lotterierprodukt, bei welchem Lotteriegesellschaften aus mehreren Staaten gemeinsame Durchführungsmodalitäten vereinbaren. Gemäss dem Geschäftsbericht 2014 der Swisslos, S. 8, beträgt der Bruttospielertrag des Geschäftsfelds Lottos CHF 395 Mio. Mehr als die Hälfte dieses Bruttospielertrages wird mit Euro Millions erwirtschaftet. Gemäss dem Geschäftsbericht beträgt der Bruttospielertrag des Geschäftsfelds Lose im Vergleich dazu CHF 151 Mio., jener der Sportwetten CHF 22 Mio. Bei Euro Millions handelt es sich zweifellos um ein äusserst wichtiges Lotterierprodukt in der Angebotspalette der Gesuchstellerin.

Das BJ hat gegen Verfügungen der Comlot in der Vergangenheit gelegentlich Beschwerde erhoben, wenn es die rechtliche Einschätzung zu einer Rechtsfrage der Comlot nicht teilte und diese höchstgerichtlich geklärt haben wollte.

Bei dieser Ausgangslage rechtfertigt es sich, einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Das Interesse der Gesuchstellerin daran, dass das mit mehreren anderen Lotteriegesellschaften seit dem Jahr 2004 gemeinsam durchgeführte Spiel weiterhin durchgeführt werden kann, ist den Interessen an einem Aufschub der Wirksamkeit dieser Verfügung bis zur endgültigen Klärung der Rechtslage klar überzuordnen.

Einer allfälligen Beschwerde gegen die vorliegende Verfügung wird nach dem Gesagten die aufschiebende Wirkung entzogen.

Die Änderungen beim Lotterierprodukt Euro Millions stehen nach dem Gesagten im Einklang mit dem Lotteriergesetz und der interkantonalen Vereinbarung. Aus diesen Gründen wird in Anwendung von Art. 1 ff. LG sowie von Art. 7, 13, 14, 15, 17, 21, 32 IVLW und Art. 55 VwVG

verfügt:

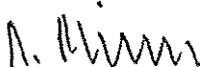
1. Im Sinne der Erwägungen wird der Gesuchstellerin die Zulassungsbewilligung für die Anpassungen am Lotterierprodukt Euro Millions erteilt. Die vorliegende Bewilligung ergänzt die altrechtliche Ausgabebewilligung des Polizei- und Militärdepartementes des Kantons Basel-Stadt vom 15. März 2004 sowie die Zulassungsbewilligung für Änderungen beim Lotterierprodukt Euro Millions vom 16. September 2010.
2. Die Gesuchstellerin wird verpflichtet, sich an die in den lit. A erwähnten Teilnahmebedingungen zu halten. Die anwendbaren Reglemente sind auf Ihrer Website zu veröffentlichen. Alle Änderungen von in den für das Gesuch grundlegenden Dokumenten enthaltenen Angaben sind der Comlot in jedem Fall vorgängig zu unterbreiten.
3. Die Gesuchstellerin wird verpflichtet, ein internationalen Standards genügendes Sicherheitsmanagement-System zu betreiben.
4. Die Gesuchstellerin wird verpflichtet, der Comlot die Protokolle der notariell oder behördlich zu beaufsichtigenden Ziehungsvorgänge zur Verfügung zu halten.
5. Die Gesuchstellerin wird verpflichtet, die Comlot innert einer angemessenen Frist über aufsichtsrelevante Vorfälle im Zusammenhang mit der Durchführung des Lotterierprodukts Euro Millions zu orientieren.

6. Die Gesuchstellerin wird verpflichtet, der Comlot auf Anfrage hin alle zweckdienlichen Angaben zu den verwendeten Softwares, den verwendeten Gerätschaften und deren Hersteller einzureichen. Die Comlot behält sich vor, die verwendeten Softwares und die verwendeten Gerätschaften Funktionskontrollen zu unterziehen und für diese Kontrollen Dritte beizuziehen.
7. Die Ausfertigungs- und Zustellungskosten für die vorliegende Verfügung werden auf CHF 15'000.00 festgesetzt und sind von der Gesuchstellerin zu entrichten.
8. Einer allfälligen Beschwerde gegen diesen Entscheid wird die aufschiebende Wirkung entzogen.
9. Diese Verfügung ist schriftlich zu eröffnen:
 - der Gesuchstellerin zusammen mit den Durchführungsbewilligungen der Kantone
 - dem Bundesamt für Justiz

Gegen diese Verfügung kann innerhalb von 30 Tagen seit ihrer Eröffnung bei der Rekurskommission Interkantonale Vereinbarung Lotterien und Wetten, chemin d'Orzens 42, 1095 Lutry, schriftlich Beschwerde erhoben werden.

Lotterie- und Wettkommission


Jean-François Roth
Präsident


Manuel Richard
Direktor