

An den Landrat

Glarus, 10. Dezember 2019

Kantonales Geldspielgesetz

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Einführung

Am 1. Januar 2019 ist das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) in Kraft getreten. Es ersetzt das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten von 1923 und das eidgenössische Spielbankengesetz von 1998 bzw. führt diese beiden Erlasse zu einem Bundesgesetz zusammen. Mit dem neuen BGS bezweckt der Bundesgesetzgeber den sicheren und transparenten Betrieb der Geldspiele sowie eine Modernisierung der Rechtsgrundlagen. Die bisherige Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen wird beibehalten. Auch unter dem BGS bleiben Geldspiele erlaubt, werden aber stark reglementiert. Grund dafür ist insbesondere die vom Geldspiel ausgehende Spielsuchtgefahr. Im glarnerischen Recht ist das Lotterie- und Wettwesen heute zur Hauptsache im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Kantonales Lotteriegesezt, KLG) von 2013 und dessen Ausführungserlassen geregelt. Vereinzelt finden sich auch noch Bestimmungen über die Verwendung der Lotteriemittel im Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport (GTS) und im Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens (KFG). Die Bestimmungen zum Bereich der Geschicklichkeits- und Unterhaltungsspiele finden sich in der Verordnung über Spiel- und Musikautomaten, Spielsalons und Diskotheken (Spielautomatenverordnung).

Sodann bestehen auf interkantonaler Stufe zwei Konkordate zum Lotterie- und Wettwesen, an denen der Kanton Glarus beteiligt ist. Es handelt sich dabei einerseits um die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) inklusive Zusatzvereinbarung sowie die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV 1937). Den Beitritt zur IVLW hat die Landsgemeinde im Jahr 2006 beschlossen, denjenigen zur IKV 1937 im Jahre 1938. Die IVLW ist ein gesamtschweizerisches Konkordat. Die IKV 1937 hingegen stellt ein regionales Konkordat dar. Ihr gehören sämtliche Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin an. Das Pendant für die Westschweizer Kantone bildet die Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande (C-LoRo). Das neue Geldspielgesetz des Bundes erfordert Anpassungen im kantonalen Recht wie auch bei den beiden interkantonalen Konkordaten.

Gegenstand dieser Vorlage bilden nur die Anpassungen im innerkantonalen glarnerischen Recht. Die Revisionen der beiden Konkordate werden parallel in Form einer separaten Vorlage der Landsgemeinde unterbreitet. Die Trennung erfolgt nicht nur der Übersichtlichkeit

halber, sondern erweist sich auch als angezeigt, zumal zwischen den interkantonalen Konkordaten und den innerkantonalen Gesetzesbestimmungen keine direkten Abhängigkeiten bestehen. Beide setzen selbstständig Bundesrecht um, das innerkantonale Recht vor allem hinsichtlich der Kleinspiele und der Verteilung der Lotteriemittel, die Konkordate hinsichtlich der Durchführung von Grossspielen. Die Kantone haben ihre Gesetzgebung innerhalb von zwei Jahren, das heisst bis am 1. Januar 2021, an das neue Bundesrecht anzupassen. Das ist das primäre Ziel der vorliegenden Revision des Kantonalen Lotterieggesetzes. Infolge der umfassenden und sehr ausführlichen Regelung des Geldspielrechts auf Bundesebene bietet sich dabei gleichzeitig die Möglichkeit zur Verwesentlichung. Diverse kantonale Bestimmungen sind obsolet bzw. bereits im Bundesgesetz aufgeführt. In formeller Hinsicht erfolgt deshalb eine Totalrevision. Beim vorliegenden Entwurf des Kantonalen Geldspielgesetzes (KGG) handelt es sich um den Nachfolgeerlass zum Kantonalen Lotterieggesetz und zur Spielautomatenverordnung, die beide aufzuheben sind.

2. Grundzüge des neuen Bundesrechts

2.1. Geldspielformen

Die Spielkategorien bleiben unter dem BGS im Wesentlichen unverändert. Die Geldspiele werden weiterhin eingeteilt in Lotterien, Sportwetten, Geschicklichkeitsspiele und Spielbankenspiele. Die Begriffsbestimmungen und die Bewilligungsvoraussetzungen erfahren allerdings leichte Anpassungen. Die Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele werden in zwei Kategorien eingeteilt: in Grossspiele und in Kleinspiele. Unter die Grossspiele fallen alle automatisiert, interkantonale oder online durchgeführten Lotterien, Sportwetten oder Geschicklichkeitsspiele. Letztere sind vor allem als Geschicklichkeitsspielautomaten bekannt. Bei den Grossspielen handelt es sich um diejenigen Spielarten, von denen grössere Gefahren ausgehen können und für die deshalb ein strenger regulatorischer Rahmen gelten muss.

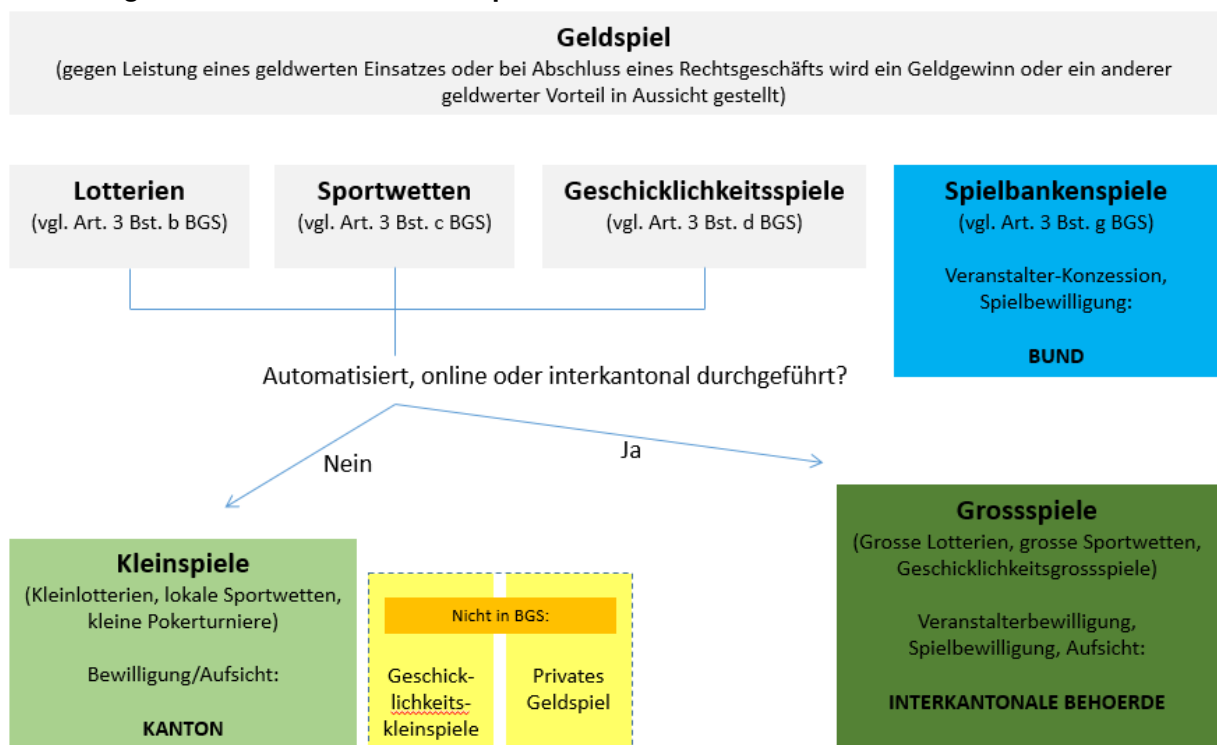
Die Kleinspiele bilden die Kleinlotterien, lokalen Sportwetten sowie die kleinen Pokerturniere. Es handelt sich um Spiele mit kleineren Einsätzen und Gewinnmöglichkeiten. Kleine Pokerturniere sind unter engen Rahmenbedingungen auch ausserhalb der Spielbanken zulässig. Die Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen (Lottos, Tombolas) bilden eine Untergruppe zu den Kleinlotterien. Sie werden auch als Unterhaltungslotterien bezeichnet.

Die Grossspiele sind im Geldspielgesetz abschliessend geregelt. Den Kantonen bleibt nur die Befugnis, die einzelnen Kategorien der Grossspiele ganz zu untersagen. Die Kleinspiele sind im BGS ebenfalls geregelt. Bei ihnen können die Kantone aber zusätzlich einschränkende Bestimmungen erlassen oder sie wie die Grossspiele vollständig verbieten. Bei den Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen wird es den Kantonen praktisch ganz überlassen, ob und wie sie diese Unterkategorie regeln wollen. Der Bund macht hier nur minimale Vorgaben.

Die Spielbankenspiele bilden die Geldspiele, die einer eng begrenzten Anzahl Personen offenstehen. Die Vollzugskompetenz liegt beim Bund. Konkret zählen zu den Spielbankenspielen insbesondere die Tischspiele (Roulette, Black Jack, Poker usw.), die Spielautomatenspiele und die grossen Pokerturniere. Sie werden in Kasinos oder Kursälen durchgeführt. Das massgebliche Abgrenzungskriterium zu den Grossspielen bildet die Anzahl Personen, denen das betreffende Spiel offensteht: Die Spielbankenspiele sollen bis maximal 1000 Personen, die Grosslotterien demgegenüber mindestens 1000 Personen pro Ziehung offenstehen. Für online durchgeführte Spiele gelten dieselben Kriterien. Die Abgrenzung der Spielbankenspiele von den Geschicklichkeitsspielen ergibt sich im Wesentlichen aufgrund des Glücks- bzw. Geschicklichkeitselements. Bei den Spielbankenspielen hängt der Spielgewinn ganz oder überwiegend vom Glück der Spieler ab. Die Geschicklichkeit spielt hingegen keine oder nur eine geringfügige Rolle. Bei den Geschicklichkeitsspielen ist das umgekehrt. Im Kanton Glarus gibt es keine Spielbanken.

Das BGS nimmt gewisse Geldspiele ausdrücklich von seinem Geltungsbereich aus. Es handelt sich dabei um Spiele im privaten Kreis, Geschicklichkeitskleinspiele (weder automatisiert, noch interkantonal, noch online durchgeführt), Sportwettkämpfe, kurzzeitig zur Verkaufsförderung durchgeführte Lotterien und Geschicklichkeitsspiele oder Tätigkeiten, die im Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzaufsicht oder im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb geregelt sind. Schliesslich gibt es Spiele, die gemäss der Begriffsumschreibung in Artikel 3 Buchstabe a BGS gar keine Geldspiele darstellen. Geldspiele sind im Wesentlichen durch die zwei Elemente der Leistung eines Geldeinsatzes und der Gewinnmöglichkeit charakterisiert. Dies ist bei den sogenannten Unterhaltungsspielen bzw. Unterhaltungsspielautomaten oder -geräten nicht der Fall, beispielsweise bei einem Flipperkasten oder bei Videospiele. Bei diesen fehlt die Möglichkeit eines Geldgewinns oder eines anderen geldwerten Vorteils. Sie können im innerkantonalen Recht weitgehend frei normiert und insbesondere als bewilligungspflichtig erklärt werden.

Abbildung 1. Übersicht über die Geldspielformen



2.2. Verwendung der Reingewinne

Die Reinerträge aus den Grossspielen mit Ausnahme der Geschicklichkeitsspiele müssen gemäss BGS vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, insbesondere in den Bereichen Kultur, Sport und Soziales, verwendet werden. Den Deutschschweizer Kantonen und dem Tessin können heute aus den Gewinnen der gemeinsam betriebenen Swisslos Interkantonale Landeslotterie (Swisslos) rund 370 Millionen Franken für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung gestellt werden. Auf den Kanton Glarus entfielen im Jahr 2018 2,2 Millionen Franken. Zudem fliessen rund 300 Millionen Franken jährlich aus den Gewinnen von Spielbankenspielen in die AHV. Die Kantone behalten bei der Verwendung der Mittel unter dem neuen BGS wie heute einen grossen Handlungsspielraum. Darin sind jedoch einige Grundregeln für die Verwaltung und Vergabe der Gelder vorgesehen, die insbesondere die Transparenz gewährleisten sollen. Die Erträge aus Kleinlotterien und lokalen Sportwetten sind ebenfalls für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Die Veranstalter dürfen den Reingewinn der Spiele hier aber für ihre eigenen Zwecke verwenden, wenn sie sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen. So können die lokalen Vereine weiterhin Kleinlotterien zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten organisieren.

2.3. Verfahren und Behördenstruktur

Die Durchführung von Geldspielen ist bewilligungs- oder konzessionspflichtig. Spielbankenspiele sind dabei weiterhin den Spielbanken bzw. den Casinos und Kursälen vorbehalten. Diese benötigen wie bislang eine Konzession des Bundes. Kantone, die Grossspiele auf ihrem Gebiet zulassen wollen, müssen über ein Konkordat eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde schaffen. Sie ist zuständig für die Bewilligungserteilung sowie die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des BGS. Die Zuweisung der Bewilligungskompetenz und der Aufsicht bei den Grossspielen an eine interkantonale Behörde entspricht mit Ausnahme der Geschicklichkeitsspiele der heutigen Rechtslage. Gegenwärtig nimmt die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) die Bewilligungserteilung und die Aufsicht bei den Grosslotterien und Wetten wahr. Mit dem neuen Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (s. Ziff. 3) wird sie diese Aufgaben unter der neuen Bezeichnung Interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA) auch künftig wahrnehmen. Neben der GESPA sind drei weitere Behörden mit spezifischen Aufgaben im Geldspielbereich betraut. Zwei dieser Behörden bestehen bereits: die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) sowie die Eidgenössische Kommission für Suchtfragen (EKSF). Als vierte Behörde kommt neu das Koordinationsorgan hinzu. Es soll insbesondere Kompetenzkonflikte zwischen der ESBK und der interkantonalen Behörde vermeiden und lösen helfen (z. B. wenn die Klassifikation eines Spiels nicht klar ist). Kleinspiele bedürfen der Bewilligung durch die Kantone. Auch dies entspricht der bisherigen Regelung (s. Ziff. 4).

3. Konkordate

3.1. Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat

Das Geldspielgesetz setzt für die Durchführung von Grossspielen voraus, dass sich die Kantone zu einem Konkordat zusammenschliessen und über gemeinsame Behörden verfügen (Art. 106 ff. BGS). Das schon bestehende IVLW musste aufgrund des BGS einer Totalrevision unterzogen werden. Das neue Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK) regelt die interkantonalen Organe, deren Wahl, Organisation, Aufgaben und Finanzierung. Es sieht zudem vor, dass es maximal zwei Veranstalterinnen gibt, eine für die Deutschschweiz und das Tessin und eine für die Westschweiz. Das GSK hat, wie die IVLW, den Status eines formellen Gesetzes und ist durch die Landsgemeinde zu beschliessen. Das GSK wird parallel mit dieser Vorlage der Landsgemeinde 2020 zum Beitritt unterbreitet (s. Ziff. 1). Es sei im Weiteren hierauf verwiesen.

3.2. Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen

Das GSK verlangt, dass die Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin die Veranstalterin von Grosslotterien und grossen Sportwetten in einer Vereinbarung benennen (Art. 49 Abs. 2 E-GSK). Dies erfolgt in der IKV 2020. Sie bildet die rechtliche Grundlage für die Swisslos und bildet den Nachfolgeerlass der totalrevidierten IKV 1937. Wichtige Inhalte dieses regionalen Konkordats sind die Verteilung des Reingewinns aus den Grossspielen an die Kantone sowie die gemeinsame Finanzierung des nationalen Sports. Zudem enthält das Konkordat eine Beschränkung der jährlichen Gesamtlossumme von Kleinlotterien in einem Kanton auf 2.50 Franken pro Einwohner. Das regionale Konkordat hat den Status eines formellen Gesetzes und ist, wie die IKV 1937, durch die Landsgemeinde zu beschliessen. Die IKV 2020 wird parallel mit dieser Vorlage der Landsgemeinde 2020 zum Beitritt unterbreitet (s. Ziff. 1). Es sei im Weiteren hierauf verwiesen.

4. Anpassungsbedarf im kantonalen Recht

4.1. Übersicht

Die Kantone haben im Bereich des Geldspielwesens im Wesentlichen folgende Themenkreise zu regeln: Zulässigkeit von Gross- und Kleinspielen, Bewilligung von Kleinspielen, Verwendung der Reingewinne aus Grossspielen (Lotterien und Sportwetten) sowie die Erhebung von Abgaben. Dazu kommen vom BGS ausgenommene Spielformen. Im Übrigen liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund. Nachfolgend werden die vom Kanton zu regelnden Bereiche näher dargestellt und die Stossrichtung des Regierungsrates aufgezeigt. Sie bewirken, wie schon in den einleitenden Ausführungen erwähnt, einen wesentlichen Anpassungsbedarf. Dies gilt nur schon in Bezug auf die Terminologie. Durch die umfassende und sehr ausführliche Regelung des Geldspielbereichs im BGS sind zudem mehrere der heutigen kantonalen Bestimmungen nicht mehr erforderlich oder brauchen zumindest nicht mehr in einem formell-gesetzlichen Erlass festgehalten zu werden.

4.2. Zulässigkeit von Geldspielen (Gross- und Kleinspiele)

Die Kantone können durch Rechtssatz einzelne Kategorien von Grossspielen verbieten (Art. 28 BGS). Sie haben dabei aber nur die Möglichkeit, eine gesamte Kategorie der Grossspiele zu verbieten, das heisst sämtliche Lotterien, sämtliche Sportwetten oder sämtliche Geschicklichkeitsspiele. Es ist nicht möglich, bloss Einzelspiele zu verbieten (z. B. nur Pferdewetten). Der Regierungsrat sieht vor, die Durchführung von Grossspielen ohne Ausnahme zuzulassen. Die von der Swisslos durchgeführten Grosslotterien und grossen Sportwetten sind verantwortlich für den Reingewinn, der den Kantonen jährlich für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung gestellt werden kann. Der Anteil des Kantons Glarus an dem aus den Grosslotterien und grossen Sportwetten erwirtschafteten Reingewinn belief sich im Jahre 2018 auf rund 2,2 Millionen Franken (rund 1,37 Millionen Franken flossen in den Kulturfonds, rund 440'000 Franken in den Sportfonds und rund 398'000 Franken in den Sozialfonds).

Ebenfalls weiter erlaubt werden sollen Geschicklichkeitsspiele, zumal die hier im Vordergrund stehenden Geschicklichkeitsspielautomaten in den vergangenen Jahren keine nennenswerten Probleme verursacht haben. Zur Gewährleistung der Ruhe und Ordnung sowie zum Schutz vor exzessivem Geldspiel wird aber die Möglichkeit vorgesehen, die Höchstzahl von Geschicklichkeitsspielautomaten an öffentlich zugänglichen Orten zu beschränken und für Spiellokale eine Bewilligungspflicht einzuführen.

Im Bereich der Kleinspiele können die Kantone zusätzlich einschränkende Bestimmungen erlassen oder, gleich wie bei den Grossspielen, einzelne Kategorien von Kleinspielen (Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere) ganz verbieten (Art. 41 Abs. 1 BGS). Der Regierungsrat möchte die Durchführung von Kleinlotterien, wozu auch Lottos und Tombolas gehören, weiterhin erlauben. Sie verfügen im Kanton Glarus über Tradition. Kleinlotterien ermöglichen es insbesondere Vereinen und Veranstaltern von regionalen Anlässen, sich mit diesen zu finanzieren. Kleinlotterien sollen deshalb auch künftig zulässig sein. Auch kleine Pokerturniere sollen erlaubt werden. Von diesen dürfte aufgrund der Restriktionen im Geldspielgesetz keine übermässige Missbrauchsgefahr ausgehen. Verbieten möchte der Regierungsrat hingegen lokale Sportwetten, zumal diese im Kanton Glarus keine Tradition haben und die Gefahr von Manipulationen besonders vorhanden ist. Im kantonalen Geldspielgesetz werden im Bereich der Kleinspiele deshalb die Kleinlotterien sowie die kleinen Pokerturniere als zulässig erklärt und die lokalen Sportwetten verboten.

4.3. Bewilligung von Kleinspielen

Kleinspiele sind bewilligungspflichtig. Die Bewilligungspflicht und die Bewilligungsvoraussetzungen sind im Geldspielgesetz geregelt (Art. 32 ff. BGS). Diese Bestimmungen gelten nicht für die Unterhaltungslotterien, also die Lottos und Tombolas (Art. 41 Abs. 2 BGS). Unterhaltungslotterien liegen gemäss Artikel 42 Absatz 2 BGS vor, wenn folgende Voraussetzungen

kumulativ erfüllt sind: Sie werden an einem Unterhaltungsanlass veranstaltet, ihre Gewinne bestehen ausschliesslich in Sachpreisen, die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne erfolgen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass und die maximale Summe aller Einsätze ist tief. Das Geldspielgesetz stellt es den Kantonen frei, ob sie solche an Unterhaltungsanlässen durchgeführten Kleinlotterien gesetzlich regeln wollen und wenn ja, inwieweit sie diese Spiele zulassen, beschränken oder untersagen wollen. Die Unterhaltungslotterien unterliegen heute keiner Bewilligungspflicht und auch keiner anderweitigen besonderen Kontrolle. Der Regierungsrat möchte an dieser liberalen Regelung grundsätzlich festhalten. Sie hat sich bewährt. Im kantonalen Geldspielgesetz soll daher die Ausnahme von der Bewilligungspflicht für diese Art von Spielen ausdrücklich verankert werden. Eingeführt werden soll aber auf Empfehlung des Bundes eine Meldepflicht, die es erlaubt, bei Vorliegen von Anhaltspunkten oder stichprobenweise die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen näher zu prüfen.

4.4. Verwendung der Reingewinne von Grossspielen (Lotterien und Sportwetten)

Das Geldspielgesetz des Bundes enthält Vorgaben über die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen. Zentral ist, dass diese einem gemeinnützigen Zweck dienen (Art. 125 Abs. 1 BGS). Als unzulässig erweist sich die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen (Art. 125 Abs. 3 BGS). Nicht hierzu gehören allerdings Bereiche, in denen die Gemeinwesen die Wahl haben, ob und in welchem Umfang sie tätig werden (Botschaft des Bundesrates zum Geldspielgesetz, S. 107 f.). Die Erträge aus Geschicklichkeitsspielen müssen nicht für gemeinnützige Zwecke verwendet werden (Art. 125 Abs. 4 BGS). Artikel 127 Absatz 1 BGS verpflichtet die Kantone, in rechtssetzender Form das Verfahren, die für die Verteilung der Mittel zuständigen Stellen und die Kriterien für die Beitragsgewährung zu regeln. Sie haben zudem eine Aufsicht über die Entscheide zur Gewährung von Beiträgen zu schaffen sowie in geeigneter Form offenzulegen, wer für welche Bereiche wie viel erhalten hat. Die jährliche Rechnung ist zu veröffentlichen (Botschaft des Bundesrates zum Geldspielgesetz, S. 109). Die Reingewinne aus den Grosslotterien und Sportgrosswetten müssen einem separaten Fonds zugewiesen werden. Sie dürfen nicht einfach in die Staatsrechnung der Kantone fliessen (Art. 126 Abs. 1 BGS).

Die Zuständigkeiten sowie die wichtigsten Grundsätze bzw. Kriterien für die Verteilung der Gewinne aus Lotterien und Wetten sind im geltenden Kantonalen Lotteriegesezt festgehalten. Zum Verfahren kommen sodann ebenso auf formell-gesetzlicher Stufe weitere Bestimmungen im Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens und im Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport hinzu. Die Offenlegung der Mittelverteilung ist ebenfalls mittels gesetzlicher Bestimmung im KLG verankert. Inhaltliche Anpassungen drängen sich aufgrund des neuen Bundesrechts im vorliegenden Bereich folglich nicht auf. Der Regierungsrat sieht vor, wie bisher einen Kulturfonds, einen Sportfonds und einen Sozialfonds zu führen. Sodann soll er, wie bisher, über die Verwendung der Reingewinne aus den Grossspielen beschliessen. Es gilt somit, im kantonalen Recht vor allem die Terminologie an das Bundesrecht anzupassen. Regelungen, die sich nun auch im BGS finden, werden im Sinne der Verwesentlichung grundsätzlich nicht aus dem bisherigen KLG ins neue Kantonale Geldspielgesetz überführt. Wo es gemäss Bundesrecht keiner Bestimmungen auf formell-gesetzlicher Stufe bedarf, erfolgt die Delegation der Regelungskompetenz an den Regierungsrat. Dies ist bei den Verteilkriterien der Fall. Hier erfolgt im Kantonalen Geldspielgesetz nur noch eine Regelung der wesentlichen Verteilkriterien.

Die Kantone haben bereits auf freiwilliger Basis eine Aufsicht über die Entscheide der Gewährung von Beiträgen eingeführt. Im Kanton Glarus wurde mit dieser Aufgabe die Finanzkontrolle betraut. Dies soll so bleiben und damit im kantonalen Recht entsprechend festgehalten werden.

4.5. *Unterhaltungsspiele*

Bei den Unterhaltungsspielen, nicht zu verwechseln mit den Unterhaltungslotterien, handelt es sich um Spiele, bei denen gegen Leistung eines Einsatzes keine Geld- oder Warengewinne bzw. keine andere geldwerte Vorteile in Aussicht gestellt werden. Unterhaltungsspiele sind folglich keine Geldspiele, weshalb sie nicht in den Geltungsbereich des Geldspielgesetzes fallen (Art. 1 Abs. 1 BGS i. V. m. Art. 3 Bst. a BGS). Die Kantone sind somit berechtigt, für diese Spiele weiterhin eine Bewilligung vorzusehen. Es handelt sich hier vor allem um Flipper, Dart, Videospiele ohne Gewinnmöglichkeit, Musikautomaten, Kegel-, Bowlingbahnen, Tischfussball und Billard. Derzeit verlangt die geltende Spielautomatenverordnung im Kanton Glarus für das Aufstellen und den Betrieb von Unterhaltungsautomaten eine Bewilligung. Die mit dem Betrieb von Unterhaltungsspielen verbundenen Gefahren sind jedoch als gering einzustufen. Es erweist sich deshalb nicht mehr als erforderlich, für sie eine Bewilligungspflicht vorzusehen. In diesen Unterhaltungsspielen finden zudem teilweise nationale und internationale Meisterschaften statt. Sie lassen sich deshalb auch als Sportart betrachten. Auch dies rechtfertigt es, auf eine Bewilligungspflicht zu verzichten. Dem Regierungsrat soll jedoch zur Gewährleistung der Ruhe und Ordnung sowie zum Schutz vor exzessivem Spiel die Möglichkeit eingeräumt werden, die Höchstzahl von Unterhaltungsspielgeräten an öffentlich zugänglichen Orten zu beschränken und für Spiellokale eine Bewilligungspflicht einzuführen.

4.6. *Abgaben*

Die im Kanton Glarus bisher jährlich erhobene Abgabe auf Geschicklichkeitsspielen soll weitergeführt werden. Das Bundesrecht steht dem nicht entgegen. Die Abgabe ist jedoch nur gerechtfertigt, sofern es sich um bewilligungspflichtige Spiele bzw. Geräte handelt. Für Geschicklichkeitskleinspiele, d. h. Spiele, die weder automatisiert, interkantonal, noch online durchgeführt werden, sowie Unterhaltungsspiele soll dies im neuen Kantonalen Geldspielgesetz nicht mehr zutreffen. Auf Letztere wurden bisher Abgaben erhoben, sofern sie sich nicht auch als Sportgeräte qualifizieren liessen. Aktuell werden im Kanton Glarus noch rund zehn Geschicklichkeitsspielautomaten und rund 70 Unterhaltungsspielgeräte sowie zwei Spiellokale betrieben. Die Einnahmen aus den Abgaben beliefen sich im Jahr 2018 auf rund 16'000 Franken. Bei den Kleinspielen werden gemäss jetziger Regelung keine Abgaben für Kleinlotterien, Lottos und Tombolas erhoben. Dies soll so bleiben. Die Veranstalter der neu erlaubten kleinen Pokerturniere haben hingegen eine Abgabe zu leisten. Im KGG werden für die Abgaben auf den Geschicklichkeitsspielen und den kleinen Pokerturnieren Bandbreiten definiert. Der Regierungsrat soll die Abgabe innerhalb dieser auf Verordnungsstufe festlegen. Kriterien bilden insbesondere die Einsatz- und Gewinnsumme. Einige Kantone erheben Abgaben für Kleinlotterien, Lottos und Tombolas. Nach Ansicht des Regierungsrates kann im Kanton Glarus aufgrund fehlender negativer Erfahrungen im Bereich der Kleinlotterien, Lottos und Tombolas hier von Abgaben bzw. zusätzlichen Bewilligungspflichten abgesehen werden. Der Kontrollaufwand ist bei der Festsetzung der Bewilligungsgebühr zu berücksichtigen. Die Übertragung der Durchführung an Dritte soll im Kanton Glarus für Lottos und Tombolas zudem nur erlaubt sein, wenn diese gemeinnützige Zwecke verfolgen. Für die Jahre 2018 und 2019 wurden im Kanton Glarus vier Kleinlotterien bewilligt.

5. *Personelle und finanzielle Auswirkungen*

Das Geldspielgesetz des Bundes bzw. das Kantonale Geldspielgesetz bewirkt zwar eine kleine Entlastung des Sekretariats des Departements Sicherheit und Justiz. Dieses hat nämlich keine Durchführungsbewilligungen für Grosslotterien mehr vorzubereiten sowie keine Geschicklichkeits- und Unterhaltungsspielgeräte mehr zu bewilligen. Auf der anderen Seite werden aber neu Gesuche für kleine Pokerturniere zu bearbeiten sein. Der damit verbundene Aufwand ist derzeit nur schwer abschätzbar, er wird die wegfallenden Aufgaben jedoch sicher aufwiegen. Zudem ist die interkantonale Geldspielaufsicht beim Vollzug vor Ort durch das Departementssekretariat zu unterstützen. Dieses ist sodann nach wie vor zuständig für den Einzug der Abgaben und die Kleinspiele (Kleinlotterien, Lottos, Tombolas). Zum jetzigen

Zeitpunkt besteht kein Anpassungsbedarf bei den personellen Ressourcen. Mit weiteren nennenswerten Kosten ist ebenfalls nicht zu rechnen. Durch die Aufrechterhaltung der Abgabepflicht sollten die Einnahmen in etwas reduzierterem Umfang erhalten bleiben.

6. Vernehmlassungsverfahren

Der Regierungsrat verabschiedete die Vorlage am 27. August 2019 zuhanden der Vernehmlassung bis zum 21. Oktober 2019. Eingeladen wurden die Gemeinden und sämtliche im Landrat vertretenen politischen Parteien. Ebenfalls eingeladen wurden die Verwaltungskommission der Gerichte, alle Departemente der kantonalen Verwaltung und die Staatskanzlei sowie die Lotterie- und Wettkommission (Comlot). Insgesamt sind elf Stellungnahmen eingegangen. Alle drei Gemeinden, drei politische Parteien, die Lotterie- und Wettkommission (Comlot), der Schweizerische Pokerverband (SPOV) und drei Departemente der kantonalen Verwaltung haben sich zur Vorlage inhaltlich geäußert. Die übrigen eingeladenen Vernehmlassungsadressaten verzichteten auf eine Stellungnahme. Die Vorlage wurde durchwegs begrüßt und als positiv gewürdigt. Es wurden nur wenige Anpassungen angeregt.

Die Gemeinde Glarus schlug vor, eine Bestimmung zur Suchtprävention bzw. zur Bekämpfung des exzessiven Geldspiels in das Gesetz aufzunehmen. Die Suchtprävention ist jedoch bereits im 6. Kapitel des Geldspielgesetzes des Bundes (Art. 71–85 BGS) vorgeschrieben und ausführlich geregelt. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang der Schutz von Minderjährigen (Art. 72 BGS), Bestimmungen zur Werbung (Art. 74 BGS) oder zum Sozialkonzept (Art. 76 BGS). Auch das GSK befasst sich mit der Suchtprävention. So sollen unter anderem 0,5 Prozent des mit Lotterien und Sportwetten erzielten Bruttospielertrags für die Prävention verwendet werden (Art. 66 Abs. 1 E-GSK). Es sollen zudem Empfehlungen für die Verwendung dieser Abgabe erlassen werden (Art. 66 Abs. 4 E-GSK). Der Regierungsrat erachtet diese Vorschriften als ausreichend. Auf eine explizite Regelung auf Gesetzesstufe ist deshalb zu verzichten. Schon heute besteht ein Fonds für Prävention und Spielsucht im Kanton, der aus Erträgen aus Lotterien und Sportwetten gespeist wird. Dieser wird vom Departement Finanzen und Gesundheit verwaltet. Allfällige Regelungen dazu können auf Verordnungsstufe erfolgen.

Sodann verlangte die Gemeinde Glarus, dass die Bearbeitung von Personendaten ausdrücklich im Gesetz verankert werde. Es besteht kein Anlass für die Schaffung einer allgemeinen bereichsspezifischen Rechtsgrundlage für die Datenbearbeitung für das Geldspielwesen im KGG. Die bestehenden bundes- bzw. kantonrechtlichen Befugnisse reichen für die Erfüllung der Aufgaben aus.

Von der BDP wurde die Frage aufgeworfen, ob in Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 10 Absatz 2 KGG darauf zu verzichten sei, die Bandbreiten für die Höhe der Abgaben auf Gesetzesstufe festzulegen und diese Kompetenz ganz dem Regierungsrat zu übertragen. So liesse es sich vermeiden, erforderliche Änderungen bei den Beträgen jedes Mal der Landsgemeinde vorzulegen. Mit Blick auf die grundsätzlich strengen Anforderungen an das Legalitätsprinzip bei der Einführung von Abgaben wird die Festlegung von Bandbreiten im KGG beibehalten. Ein regelmässiger Anpassungsbedarf der Beträge besteht hier zudem nicht. Der SPOV verlangte ausserdem, auf Abgaben bei den Pokerturnieren gemäss Artikel 7 KGG gänzlich zu verzichten, da sonst keine legale Pokerturnierszene im Kanton Glarus aufgebaut werden könne und der illegalen Szene Tür und Tor geöffnet werde. Die Erhebung von Abgaben bei den Pokerturnieren wird vorliegend nach wie vor als gerechtfertigt und die Festlegung der Bandbreite zwischen 100 und 1000 Franken als angemessen bzw. nicht als prohibitiv erachtet.

Seitens der Comlot erfolgte der Hinweis, dass Spiellokale, in denen Geschicklichkeitsspielautomaten aufgestellt werden, auch unter dem Geldspielgesetz des Bundes einer Bewilligungspflicht unterstellt werden können und dies auch begrüßenswert wäre. Die Formulierung in Artikel 19 Absatz 3 KGG wurde deshalb entsprechend ergänzt. Die Comlot machte

zudem Anregungen zu den verwendeten Begrifflichkeiten. Diese wurden teilweise umgesetzt. In Artikel 6 Absatz 1 KGG ist der Begriff «Kleinspiele» durch «Kleinlotterien» ersetzt worden. Angepasst wurde schliesslich aufgrund verwaltungsinterner Rückmeldungen die Regelung in Artikel 3 Absatz 1 KGG. Eine allgemeine Meldepflicht für Lottos und Tombolas soll im Gesetz nicht verankert werden. Da im Zusammenhang mit diesen Spielen bisher keine Probleme bestanden, wäre eine solche unverhältnismässig und würde zu einem unnötigen Verwaltungsaufwand beim Veranstalter wie auch bei den Behörden führen. Die Ausgestaltung der Meldepflicht soll deshalb dem Regierungsrat übertragen werden. Es ist vorgesehen, auf Verordnungsstufe für Unterhaltungslotterien ab einer Plansumme (d. h. die Summe aller Einsätze) von 10'000 Franken eine Meldepflicht einzuführen.

7. Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

7.1. Kantonales Geldspielgesetz

Titel

Das Gesetz trägt seinem Inhalt bzw. Regelungsgegenstand naheliegend den Titel Kantonales Geldspielgesetz. Auf einen Kurztitel lässt sich angesichts des schon kurzen Gesetzstitels verzichten. Als Legalabkürzung wird «KGG» verwendet.

Ingress

Im Ingress wird einerseits auf die generelle Kompetenznorm in Artikel 69 Absatz 1 der Kantonsverfassung verwiesen, welche die Landsgemeinde für den Erlass formeller Gesetze als zuständig erklärt. Das BGS regelt das Geldspielwesen umfassend. In einigen Bereichen verlangt es jedoch den Erlass von Bestimmungen durch den Kanton bzw. behält es kantonales Recht vor. Diese Bestimmungen werden im Ingress aufgezählt: Regelung des Verbots von Grossspielen (Art. 28 BGS), der Bewilligung und die Durchführung von Kleinspielen (Art. 32 Abs. 1 BGS und 41 Abs. 1 BGS), der Verwendung der Reingewinne für gemeinnützige Zwecke (Art. 125 ff. BGS).

Artikel 1; Gegenstand

Diese Bestimmung umschreibt in Absatz 1 den Gegenstand, der im KGG geregelt wird: Das kantonale Geldspielwesen im den Kantonen vorbehältlich des Bundesrechts und des interkantonalen Rechts bei den Geldspielen verbliebenen Zuständigkeitsbereich. Ebenfalls werden die in Artikel 3 BGS vorgenommenen Begriffsdefinitionen übernommen (Abs. 3). Es wird darauf verzichtet, diese im KGG zu wiederholen, sondern auf die entsprechende Bestimmung im Bundesrecht verwiesen.

Artikel 2; Zugelassene Geldspiele

Hier wird in Absatz 1 die grundlegende Regelung getroffen, dass die Durchführung von Kleinspielen und die Durchführung von Grossspielen im Kanton Glarus erlaubt sind. Bei den Buchstaben a und b werden die gestatteten Spielformen der Klein- bzw. Grossspiele in Klammern aufgezählt. Absatz 2 hält ausdrücklich das Verbot von lokalen Sportwetten fest. Die übrigen Kleinspiele bleiben erlaubt. Darunter fallen Kleinlotterien, worunter auch Lottos und Tombolas zu verstehen sind, sowie neu kleine Pokerturniere. Die Grossspielkategorien der Grosslotterien und grossen Sportwetten werden in der Deutschschweiz und im Tessin von der Swisslos durchgeführt. Die Geschicklichkeitsspiele gehören ebenfalls zu den Grossspielen, wenn sie automatisiert, interkantonal oder online erfolgen. Hierzu zählen auch die Geschicklichkeitsautomaten.

Gemäss IKV 2020 steht dem Kanton Glarus künftig für die Durchführung von Kleinlotterien jährlich ein Plansummenkontingent von insgesamt 100'000 Franken (2.50 Fr. pro Kopf) zur Verfügung. Das bisherige Kontingent lag bei rund 60'000 Franken (1.50 Fr. pro Kopf). Für

den einzelnen Gesuchsteller bestand bisher die Möglichkeit, bei anderen Kantonen zusätzliche Kontingente zu beantragen. Die Durchführung von Kleinlotterien ist mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden. In den vergangenen Jahren wurde von den Gesuchstellern deshalb oftmals die Swisslos mit deren Durchführung beauftragt. Der den Gesuchstellern verbleibende Gewinn beträgt in diesen Fällen rund 20 Prozent aller Einsätze. Ob dies auch inskünftig möglich sein wird, ist noch unklar. Wäre die Beauftragung der Swisslos mit der Durchführung von Kleinlotterien nicht mehr erlaubt, hätte dies auch eine Zunahme im Kontroll- und Aufsichtsbereich zur Folge. Pro Veranstalter dürfen grundsätzlich gemäss der Verordnung über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS) des Bundes maximal zwei Kleinlotterien pro Jahr mit einer maximalen Plansumme von 100'000 Franken pro Kleinlotterie bewilligt werden (Art. 37 Abs. 1 und 4 VGS). Der Wert der Gewinne muss mindestens 50 Prozent der maximalen Einsatzsumme entsprechen (Art. 37 Abs. 3 VGS). Dies entspricht praktisch der heutigen Regelung im geltenden KLG. Es wird hierzu auch auf die Ausführungen zur Zulässigkeit von Geldspielen in Ziffer 4.2 verwiesen.

Artikel 3; Bewilligungspflicht

Absatz 1 hält ausdrücklich fest, dass Kleinspiele bewilligungspflichtig sind. Absatz 2 regelt die Ausnahme davon für Kleinlotterien gemäss Artikel 41 Absatz 2, das heisst für Lottos und Tombolas bzw. Unterhaltungslotterien. Dies ergibt sich eigentlich schon aus dem BGS selber, dort jedoch teilweise erst mittels Verweis (Art. 41 Abs. 2 BGS i. V. m. 31 Abs. 1 BGS). Artikel 3 stellt die Bewilligungssituation für die weitgehend in der kantonalen Kompetenz verbleibenden Kleinspiele klar. Bei den Unterhaltungslotterien soll im Bedarfsfall oder stichprobeweise kontrolliert werden können, ob die Voraussetzungen für die Bewilligungsfreiheit tatsächlich vorhanden sind (Abs. 2). Der Bundesrat hat die maximale Plansumme für Unterhaltungslotterien gestützt auf Artikel 41 Absatz 3 BGS in Artikel 40 VGS auf 50'000 Franken festgelegt. Liegt sie darüber, handelt es sich um eine Kleinlotterie, für welche die Vorgaben des BGS für Kleinspiele vollumfänglich gelten. Die Unterhaltungslotterien dürfen im Kanton Glarus heute die Plansumme von 30'000 Franken nicht überschreiten. Sie sollen wie bisher keiner Bewilligungspflicht unterliegen. Der Regierungsrat regelt auf dem Verordnungsweg die weiteren Einzelheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Unterhaltungslotterien. Vorgesehen ist, für Kleinlotterien mit einer Plansumme von über 10'000 Franken eine Meldepflicht einzuführen. Dies entspricht der heutigen Rechtslage. Die Grundlage für die Regelungskompetenz findet sich in Artikel 19 KGG. Es wird hierzu auch auf die Ausführungen zur Bewilligung von Kleinspielen in Ziffer 4.3 verwiesen.

Artikel 4; Bewilligungsbehörde

Die Bewilligungsbehörde für Kleinspiele wird vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe festgelegt. Es ist vorgesehen, diese wie bisher beim Departement Sicherheit und Justiz anzusiedeln. Die gleiche Stelle soll auch Meldestelle für nichtbewilligungspflichtige Kleinlotterien sein.

Artikel 5; Aufsicht

Der Bewilligungsbehörde obliegt neben den Aufgaben gemäss Artikel 4 auch die Aufsicht über die Durchführung der bewilligten Kleinspiele (Abs. 1). Sie ist berechtigt, Weisungen zu erteilen und Massnahmen zu ergreifen. Die Massnahmen richten sich nach Artikel 40 Absatz 2 BGS. Darüber hinaus kann die Bewilligungsbehörde ergänzend Kontrollen in den Örtlichkeiten vornehmen, wo Geldspiele stattfinden, und die Identität der anwesenden Personen überprüfen (Abs. 2). Diese unmittelbare Kontrolle wird in aller Regel durch die Kantonspolizei durchgeführt, zumal der Bewilligungsbehörde die Mittel hierzu fehlen. In Absatz 3 werden die entsprechenden Kompetenzen festgehalten. Ebenfalls schreibt dieser eine Mitwirkungspflicht der Veranstalter bei Kontrollen vor.

Artikel 6; Veranstalter

Wird die Organisation oder die Durchführung von Kleinlotterien an Dritte ausgelagert, so müssen diese Dritten gemäss Artikel 33 Absatz 2 BGS gemeinnützige Zwecke verfolgen.

Diese Regelung soll in Anwendung von Artikel 41 Absatz 1 BGS auch auf die bewilligungsfreien Kleinspiele ausgedehnt werden. Im bisherigen Recht galten grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen für Drittveranstalter von Kleinlotterien (Art. 6 Abs. 2 KLG). Die Durchführung der Kleinlotterien wird heute regelmässig an die Swisslos abgetreten (s. Ausführungen zu Art. 2).

Artikel 7; Abgaben

Auf kleinen Pokerturnieren wird eine Abgabe erhoben (Abs. 1). Dies ist gerechtfertigt, da ausserhalb von Spielbanken erzielte Reingewinne von kleinen Pokerturnieren keiner Zweckbindung unterliegen (Art. 129 Abs. 2 BGS). Das Gesetz legt eine Bandbreite von 100 bis 1000 Franken fest, innerhalb welcher der Regierungsrat den Abgabesatz durch Verordnung näher festlegt (Abs. 2). Die Abgabenhöhe wird nach Massgabe der Kriterien in Artikel 36 Absatz 3 BGS (Startgeld- und Gewinnhöhe, Anzahl Turniere, Teilnehmerzahl, Turnierdauer) bestimmt. Der Einzug soll durch die Bewilligungsbehörde erfolgen. In Absatz 3 findet sich ein allgemeiner Vorbehalt der Besteuerung gemäss dem Steuerrecht. Hier ist beispielsweise an die Besteuerung von natürlichen und juristischen Personen zu denken, die gewerbsmässig kleine Pokerturniere durchführen und damit Einkünfte erzielen. Die übrigen Kleinspiele werden mit keiner Abgabe belegt, ebenso wenig die nicht vom BGS erfassten Unterhaltungsspiele. Es wird hierzu auch auf die Ausführungen zu den Abgaben in Ziffer 4.6 verwiesen. Die Kompetenz des Regierungsrates zur Festlegung des Abgabensatzes sowie zum Erlass von weiteren Regelungen, insbesondere zur Veranlagung, ist in Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b KGG verankert.

Artikel 8; Verbot

Das BGS sieht keine Möglichkeit vor, einem Veranstalter die Durchführung einer Kleinlotterie vorübergehend zu untersagen, wenn es in der Vergangenheit zu Verfehlungen gekommen ist. Wie schon in Artikel 21 des geltenden KLG werden solche Massnahmen daher auch im vorliegenden Erlass festgeschrieben. Damit bestehen wirksame Massnahmen, um auf Verstösse gegen die Geldspielgesetzgebung zu reagieren und weitere Verstösse zu verhindern. Absatz 2 gibt die Möglichkeit, in leichteren Fällen eine Verwarnung auszusprechen. Diese Bestimmung stützt sich auf Artikel 41 Absatz 1 BGS ab, die den Kantonen betreffend die Kleinspiele erlaubt, über das Bundesrecht hinausgehende Bestimmungen zu erlassen.

Artikel 9; Meldepflicht

Die Meldepflicht der Veranstalter von Geschicklichkeitsgrossspielen gegenüber der kantonalen Bewilligungsbehörde für Kleinspiele dient vorwiegend der Abgabbeerhebung. Sie ermöglicht es aber auch, die GESPA bei der Wahrnehmung der Überwachung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf diese Spiele besser zu unterstützen, zumal die kantonale Bewilligungsbehörde mit den Verhältnissen vor Ort besser vertraut ist.

Art. 10; Abgaben

Nicht mehr in die Bewilligungszuständigkeit der einzelnen Kantone fallen die Geschicklichkeitsgrossspiele, insbesondere die Geschicklichkeitsspielautomaten. Die Bewilligungserteilung erfolgt hier durch die GESPA. Nach wie vor bleiben die Kantone aber berechtigt, Abgaben auf den Geschicklichkeitsgrossspielen zu erheben. Hiervon wird in Absatz 1 Gebrauch gemacht. Die Höhe der Abgabe wird auf Stufe Gesetz in Form einer Bandbreite festgelegt, die zwischen 100 und 2500 Franken liegt (Abs. 2). Der Einzug erfolgt durch die Bewilligungsbehörde für Kleinspiele. Der Regierungsrat wird auf Stufe Verordnung den Abgabesatz innerhalb der gesetzlichen Bandbreite konkretisieren. Das ermöglicht die nötige Flexibilität in Bezug auf die verschiedenen Spieltypen bzw. auf technische Anpassungen. Für die Abstufung stehen Einsatz und Gewinnmöglichkeit im Vordergrund. Die Besteuerung der Veranstalter gemäss Steuergesetzgebung bleibt auch hier vorbehalten (Abs. 3). Es wird hierzu auch auf die Ausführungen zu den Abgaben in Ziffer 4.6 verwiesen. Die Kompetenz des Regierungsrates zur Festlegung des Abgabensatzes sowie zum Erlass von weiteren Regelungen, insbesondere zur Veranlagung, ist in Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b KGG verankert.

Artikel 11; Fonds, Verteilbehörden

Mit dem KGG wird die bewährte Aufteilung der Fondsmittel auf den Kultur-, Sport- und Sozialfonds fortgeführt. Die auf den Kanton Glarus gemäss Artikel 125 Absatz 1 BGS entfallenden Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten fliessen in diese Fonds (Abs. 1). Die Höhe der Anteile soll wie bisher der Regierungsrat auf Verordnungsstufe festlegen (Abs. 2). Derzeit entfallen 62 Prozent der Reingewinne auf den Kulturfonds, 20 Prozent auf den Sportfonds und 18 Prozent auf den Sozialfonds. Mit der Delegation der Kompetenz zur Bestimmung der Anteile an den Regierungsrat kann auf veränderte Bedürfnisse flexibel reagiert werden. Sie bewirkt zudem eine Entpolitisierung der Vergabepraxis. Die Landsgemeinde hat im Jahre 2012 anlässlich der Revision des geltenden kantonalen Lotteriesgesetzes dieser Kompetenzdelegation deutlich zugestimmt. Sie hat sich seither bewährt. Bei den Zuweisungsquoten drängt sich derzeit keine Änderung auf. Kompetenzdelegation und Fondsstruktur sind heute praktisch identisch in Artikel 26 KLG geregelt.

Über die Gewährung von Beiträgen aus dem Fonds entscheidet ebenfalls gleich wie bisher der Regierungsrat (Abs. 2). Er kann diese Befugnis bis zu einem bestimmten Betrag den Departementen oder Fachkommissionen übertragen (Abs. 3). Bisher war die Delegationskompetenz auf 10'000 Franken beschränkt (Art. 25 KLG). Die Kommission zur Förderung des kulturellen Lebens bezüglich des Kulturfonds, die Kommission Jugend und Sport bezüglich des Sportfonds und das Departement Volkswirtschaft und Inneres bezüglich des Sozialfonds sind heute befugt, selbstständig über Beiträge bis 10'000 Franken zu entscheiden. Der Regierungsrat hat seine Kompetenz genutzt, die Befugnis zur Beitragsgewährung zu delegieren. Dies soll so auch unter dem neuen KGG beibehalten werden. Es besteht jedoch kein Grund, einen Höchstbetrag auf Gesetzesstufe zu fixieren, zumal sich in der Praxis keine Probleme ergaben und insbesondere über die kleinen Beiträge sich administrativ deutlich einfacher bzw. schneller entscheiden lässt. In der Verordnung kann mit einer abgestuften und den Bedürfnissen in den unterschiedlichen Bereichen angemessenen Kompetenzordnung eine bessere Regelung getroffen werden. Es ist nicht beabsichtigt, wesentlich höhere Beträge als heute zu delegieren.

In Absatz 4 wird klargestellt, dass für Projekte, in denen ordentliche Staatsmittel und Lotteriegelder beansprucht werden, die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gilt.

Artikel 12; Verwendungszweck, Verteilkriterien

Das Geldspielgesetz regelt in Artikel 125 ff. die Verwendung der Reingewinne. Die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten müssen wie bisher vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden (Art. 125 Abs. 1 BGS). Im KGG wird dieser zentrale Grundsatz nochmals festgehalten (Abs. 1). Die Kantone sind verpflichtet, in rechtssetzender Form die Kriterien zu bezeichnen, nach denen Beiträge ausgerichtet werden. In Absatz 2 werden wie bisher die wesentlichen Grundsätze für die Mittelverwendung auf formell-gesetzlicher Stufe festgehalten. Die nähere Umschreibung der Verwendungszwecke und der Verteilkriterien kann durch den Regierungsrat auf Verordnungsstufe erfolgen (Abs. 3). Den Anforderungen des BGS an die rechtssetzende Form wird damit entsprochen. Insbesondere auf die detaillierten Bestimmungen im heute geltenden KLG zu den einzelnen Fonds betreffend Antragstellung und Verfahren der Beitragsgewährung lässt sich im KGG verzichten. Sie können auf Verordnungsstufe überführt werden. Inhaltlich sind keine wesentlichen Veränderungen vorgesehen.

Absatz 4 hält den wichtigen Grundsatz fest, dass kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen aus den Fonds besteht. Er findet sich auch bereits in Artikel 127 Absatz 4 BGS. Seine Bedeutung rechtfertigt die Wiederholung im KGG. Nicht nochmals aufgeführt wird im KGG hingegen, da im BGS schon festgehalten, das Verbot der Mittelverwendung für Vorhaben, die öffentlich-rechtliche Verpflichtungen darstellen und keine Wahlmöglichkeit besteht, sich zu beteiligen oder nicht (Art. 125 Abs. 3 BGS). Die bisherige kantonale Praxis soll hier beibehalten werden. Es wird hierzu auch auf die Ausführungen zur Verwendung der Lotteriemittel in Ziffer 4.4 verwiesen.

Artikel 13; Aufsicht über die Gewährung von Beiträgen

Die Kantone haben bereits im Jahr 2016 auf freiwilliger Basis eine Aufsicht über die Entscheidung der Gewährung von Beiträgen eingeführt. Im Kanton Glarus wurde die Finanzkontrolle mit dieser Aufgabe betraut. Dies wird nun im KGG ausdrücklich festgehalten. Es sei hierzu auch auf die Ausführungen zur Verwendung der Lotteriemittel in Ziffer 4.4 verwiesen.

Artikel 14; Kontrolle

Diese Bestimmung bildet die Grundlage für die Kontrollkompetenz der zuständigen Stelle wie auch die Grundlage für die Mitwirkungspflicht der Begünstigten. Sie ist erforderlich, um die Rechtmässigkeit der Verwendung der Reingewinne durch die Begünstigten bei Bedarf überprüfen zu können.

Artikel 15; Information

Hier wird die Vorgabe zur Transparenz bei der Mittelverteilung gemäss Artikel 128 BGS verankert. Die «geeignete Form» soll auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat bestimmt werden. Der Offenlegungspflicht kommt der Kanton Glarus bereits heute gestützt auf den geltenden Artikel 23 Absatz 4 KLG nach.

Artikel 16; Kürzung, Verweigerung, Rückforderung

Auch wenn Beiträge bereits ausbezahlt sind, gilt es, die Vorschriften des KGG weiterhin einzuhalten. Stellt sich heraus, dass Beiträge für Projekte zweckentfremdet oder Beiträge zu Unrecht ausbezahlt wurden, so kann eine Rückforderung erfolgen. Entsprechend verhält es sich im Vorfeld der Auszahlung. Werden im Rahmen der Gesuchsprüfung Unregelmässigkeiten festgestellt, können die Beiträge verweigert werden.

Artikel 17; Gebühren

Wie im bisherigen Artikel 30 KLG soll die Behandlung von Gesuchen um Mittel aus den Fonds gebührenfrei sein.

Artikel 18; Strafbestimmungen

Diese Bestimmung beinhaltet die notwendigen Strafbestimmungen, um den gesetzlichen Vorgaben die nötige Durchsetzungskraft zu bieten. Die Strafbestimmungen ergänzen die des Bundesrechts (Art. 131 BGS).

Artikel 19; Weitere Bestimmungen

In Absatz 1 werden beispielhaft einzelne wichtige Bereiche aufgeführt, zu welchen der Regierungsrat durch Verordnung ergänzende Bestimmungen zum KGG erlassen wird. Schon heute sind die Einzelheiten und Konkretisierungen der gesetzlichen Bestimmungen in Verordnungen geregelt. Absatz 2 beinhaltet eine Delegationskompetenz an das zuständige Departement. Hier geht es um administrative Detailbestimmungen, deren Regelung auf Verordnungsstufe unangemessen wäre. Artikel 19 entspricht inhaltlich praktisch bisherigem Recht. Neu ist die Kompetenz, die Höchstzahl der Geschicklichkeitsspielautomaten in Spiellokalen zu begrenzen (Abs. 1 Bst. c). Die Rechtsgrundlage dazu bildet Artikel 71 Absatz 6 VGS. Diese Möglichkeit soll dem Regierungsrat auch bezüglich der Unterhaltungsspielgeräte zustehen (Abs. 1 Bst. d). Im Hinblick auf die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung bzw. den Schutz vor exzessivem Spiel kann sodann für Spiellokale auf Verordnungsebene eine Bewilligungspflicht eingeführt werden. Es ist vorgesehen, eine solche einzuführen. Die Kriterien für die Qualifikation eines Spiellokals werden ebenfalls auf Verordnungsstufe definiert. Da im Kanton Glarus lediglich zwei Spiellokale bestehen, rechtfertigt es sich, deren Regelung dem Regierungsrat zu übertragen.

Artikel 20; Rechtsschutz

Grundsätzlich gelangen die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege zur Anwendung. Entscheide der Departemente und Fachkommissionen im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Beiträgen aus den Fonds können jedoch nur beim Regierungsrat mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden. Dessen Entscheide sind endgültig. Sie sind beim Verwaltungsgericht inhaltlich nicht anfechtbar. Gerügt werden können hier nur noch die Verletzung von Verfahrensvorschriften oder die Verletzung des Gebots der rechtsgleichen Behandlung, letzteres allerdings vor dem Hintergrund eines grossen Ermessensspielraums der Verteilbehörden. Rückerstattungsverfügungen sind vor dem Verwaltungsgericht anfechtbar. Hinsichtlich des Rechtsschutzes erfolgten keine Änderungen gegenüber dem geltenden Recht.

Artikel 21; Übergangsbestimmungen

Das Übergangsrecht sieht vor, dass hängige Verfahren nach neuem Recht beurteilt werden. Damit wird eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleistet. Eine separate Regelung für hängige Beschwerden ist nicht erforderlich, zumal solche in der Praxis kaum vorkommen. Auch hier soll deshalb das neue Recht zur Anwendung gelangen.

7.2. Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport

In Artikel 12 Absatz 1 und 2 KGG werden auf formell-gesetzlicher Stufe die zentralen Kriterien festgehalten, nach denen Beiträge aus den Reingewinnen aus Grosslotterien und Sportwetten ausgerichtet werden. Die nähere Umschreibung der Verwendungszwecke und der Verteilkriterien sowie die Regelung des Verfahrens wird an den Regierungsrat delegiert (Abs. 3). Hierzu gehört auch die Bestimmung der Zuständigkeiten. Diese soll grundsätzlich stufengerecht auf Verordnungsstufe erfolgen. Artikel 7 Absatz 2 GTS ist deshalb aufzuheben. Inhaltlich erweist sich die bisherige Fassung zudem auch nicht als korrekt, zumal innerhalb der Verwaltung das zuständige Departement und nicht eine Kommission als Antragssteller gegenüber dem Regierungsrat auftritt.

7.3. Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens

Das KFG enthält diverse Bestimmungen über die Verwendung von Lotteriemitteln. Teilweise bestanden hier schon zum bisherigen KLG Doppelspurigkeiten. Mit dem neuen KGG können die Verwendung der Lotteriemittel betreffende Regelungen im KFG nun ersatzlos gestrichen und damit die Gesetzgebung verwesentlicht werden. Vorab lässt sich grundsätzlich auf alle Verfahrensbestimmungen im KFG verzichten, da diese in Zukunft gemäss Artikel 12 Absatz 3 KGG in die Regelungskompetenz des Regierungsrates fallen. Artikel 3 KFG ist obsolet, zumal die der Kultur zugeordneten Mittel aus den Reingewinnen bereits aufgrund von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a KGG dem Kulturfonds zugewiesen werden. Das grundsätzliche Verbot für die Verwendung von Beiträgen aus dem Lotteriefonds für gesetzlich verpflichtende kulturelle Aufgaben (Art. 5 KFG) hat keine selbstständige Bedeutung, da bereits das Bundesrecht eine entsprechende Bestimmung enthält (Art. 125 Abs. 1 und 3 BGS). Artikel 6 Absätze 1 und 2 KFG soll analog gemäss der Regelung von Artikel 7 Absatz 2 GTS angepasst werden. Die Kulturkommission bleibt weiterhin auf Stufe Gesetz verankert. Deren Funktion als vorberatendes Gremium samt den betreffenden Entscheidkompetenzen wird aber neu direkt auf Verordnungsstufe festgelegt. Die Delegationskompetenz im ersten Satz von Artikel 6 Absatz 4 KFG wird umfassend in Artikel 11 Absatz 3 KGG geregelt und kann damit gestrichen werden. Entsprechendes gilt für die Regelungen im zweiten Satz von Artikel 6 Absatz 4 KFG und Artikel 6 Absatz 5 KFG betreffend Weiterzug von Entscheidungen über die Zusprechung und die Rückforderung von Beiträgen. Diese Bestimmungen finden sich in Artikel 16 KGG und Artikel 20 KGG.

7.4. Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern

Artikel 18 des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern (Gastgewerbegesetz) bildet heute die formell-gesetzliche Grundlage für das Aufstellen

von Geschicklichkeitsspielautomaten und Unterhaltungsspielautomaten (Flipper, Dart, Tischfussball, Billard usw.) im Kanton Glarus. Neu wird das BGS und, wo noch kantonale Befugnisse bestehen, das KGG den Bereich der Geschicklichkeitsspiele im Kanton Glarus vollständig regeln. Bei den Unterhaltungsautomaten soll eine Deregulierung erfolgen. Bewilligungspflicht und Abgabepflicht lassen sich angesichts der geringen Spielsuchtgefahr kaum mehr rechtfertigen. Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe d und Absatz 3 KGG überlässt dem Regierungsrat nur noch die Kompetenz, die Höchstzahl der Unterhaltungsspielgeräte an öffentlich zugänglichen Orten zu beschränken und für Spiellokale eine Bewilligungspflicht einzuführen. Artikel 18 des Gastgewerbegesetzes ist deshalb aufzuheben.

7.5. Aufhebung bisherigen Rechts

Das KGG ersetzt das bisherige KLG. Dieses ist deshalb aufzuheben. Es wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1 verwiesen.

7.6. Inkrafttreten

Die zweijährige Übergangsfrist gemäss Artikel 143 Absatz 2 und Artikel 144 Absatz 2 BGS endet Ende 2020. Daher muss das KGG per 1. Januar 2021 in Kraft treten. Zusammen mit dieser Vorlage werden der Landsgemeinde in zwei separaten Vorlagen auch die beiden Konkordate (GSK, IKV 2020) zur Genehmigung vorgelegt. Die Landsgemeinde hat den Beitritt zu genehmigen. Die beiden Konkordate sind Gesetze im formellen Sinn und werden direkt angewendet. Anders als beim KGG kann die Landsgemeinde an den interkantonalen Vereinbarungen jedoch keine Änderungen vornehmen.

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den beiliegenden Gesetzentwurf der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:
- SBE