

An den Landrat

Glarus, 11. Januar 2012

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Kantonales Lotteriegesetz)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte den Bericht des Regierungsrates vom 20. Dezember 2011 in obgenannter Sache an ihrer Sitzung vom 11. Januar 2012 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Fridolin Hunold, lic. iur., Glarus, Präsident

Mitglieder: LRP Dr. Matthias Auer, Netstal, Vizepräsident
LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen
LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen
LR Marco Hodel, Glarus
LR Siegfried Noser, Oberurnen
LR Karl Mächler, Ennenda
LR Alfred Hefti, Mollis
LR Peter Rufibach, Riedern

LR Peter Rufibach, Riedern, amtierte als Ersatzmitglied für LR Richard Lendi, Mollis, der sich entschuldigen liess.

An den Sitzungen nahmen sodann mit beratender Stimme weiter teil:

- Landesstatthalter Dr. Andrea Bettiga
- Departementssekretär lic. iur. Arpad Baranyi

Das Sitzungsprotokoll wurde von Barbara Zweifel, Departement Sicherheit und Justiz, geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht des Regierungsrates vom 20. Dezember 2011 (inkl. der vier Vorstösse von Grünen, BDP, SVP* und FDP)
- Vernehmlassungsantworten

*Die dem Bericht des RR angeheftete SVP-Motion ist nicht die aktuellste Version der eingereichten Motion. In der aktuellsten Version vom 30.9.2011 wird verlangt, den (geänderten) Verteilschlüssel im Gesetz festzulegen.

1. Allgemeine Bemerkungen / Eintreten

Lotterien und Wetten sind in der Schweiz gemäss Bundesrecht grundsätzlich verboten. Es bestehen aber Ausnahmen: Die Kantone können Unterhaltungslotterien (Tombolas und Lotos) und Lotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken gestatten. Ebenfalls ist es ihnen erlaubt, die Durchführung von gewerbsmässigen Wetten am Totalisator zu gestatten.

Bei den Lotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken ist die Unterscheidung zwischen sog. Kleinlotterien (Plansumme von höchstens Fr. 1.50 pro Kopf der Wohnbevölkerung eines Kantons) und Grosslotterien wichtig. Denn für den Bereich der Grosslotterien haben sich 19 Kantone – unter anderem auch Glarus – vertraglich zusammengeschlossen und faktisch ein Monopol zugunsten der heutigen Swisslos errichtet. Bewilligungen zur Durchführung von Grosslotterien werden nur dieser erteilt.

Nur im Bereich der Kleinlotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken (und natürlich im Bereich der Unterhaltungslotterien) sind auch andere Veranstalter zugelassen.

Aus dem Monopol fließen jährlich rund 300 Millionen Franken an die Kantone, die nach Massgabe der Wohnbevölkerung auf diese verteilt werden. Der Kanton Glarus erhält jeweils ca. 2 Millionen Franken. Diese Gelder müssen zu wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken verwendet werden. Die Kantone befinden über die Zuweisung im Einzelnen. Im Kanton Glarus werden drei Fonds mit diesen Mitteln unterhalten, nämlich zu 18% der Fürsorge- und Sozialfonds, zu 20% der Sportfonds und zu 62% der Kulturfonds.

Zur Verteilung der Lotteriemittel sind vier Vorstösse eingereicht worden. Der vorliegende Entwurf zum neuen Lotteriegelgesetz will die Frage, welchem Fonds wie viel zugewiesen wird, nicht auf Gesetzesstufe regeln. Er beschränkt sich darauf, festzulegen, dass es einen Kultur-, einen Sport- und einen Sozialfonds gibt. Deren Dotation soll gemäss Entwurf des Regierungsrates wie bis anhin durch den Regierungsrat erfolgen.

Die Vorlage zum Lotteriegelgesetz ist notwendig. Handlungsbedarf liegt in verschiedener Hinsicht vor. Die heutige Regelung ist unübersichtlich und erfolgt auf rechtsstaatlich unbefriedigenden Ebenen. Zentrales wird teilweise gar nicht geregelt. Der Entwurf zum neuen Lotteriegelgesetz fasst jetzt alle kantonalen Vorschriften, die Gesetzesrang haben oder haben sollten, in einem Erlass zusammen. Insbesondere werden Verteilkriterien und Verwendungszweck der Lotteriemittel in den Grundzügen genannt.

Der Bund plant eine Revision seiner Lotteriegelgesetzgebung. Diese wird auch Auswirkungen auf die kantonalen Lotteriegelgesetze haben. Das neue Lotteriegelgesetz des Bundes wird auf das Jahr 2018 erwartet. Das spricht aber nicht dagegen, auf die Vorlage einzutreten, zumal auf kantonalen Stufe derzeit ein Handlungsbedarf besteht und Verzögerungen hinsichtlich des Zeitpunktes der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes sich nicht ausschliessen lassen.

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

2. Detailberatung

Artikel 1

In der Bestimmung wird lediglich auf die Bundesgesetzgebung verwiesen. Das kantonale Lotteriegelgesetz stützt sich jedoch auch auf interkantonale Vereinbarungen. Diese werden in der Gesetzesvorlage jeweils nur mit der Abkürzung (IKV und IVLW) genannt.

Die Kommission beantragt dem Landrat einstimmig, die Vereinbarungen mit vollem Namen zu nennen und Art. 1 wie folgt zu ändern:

Geltungsbereich

~~Dieses Gesetz regelt die nach der Bundesgesetzgebung (LG) erlaubten Lotterien und Wetten sowie die Verwendung der dem Kanton hieraus zufließenden Erträge.~~

Dieses Gesetz regelt die Ausgabe und die Durchführung der Lotterien und Wetten sowie die Verwendung der dem Kanton hieraus zufließenden Erträge gemäss

- a. **Bundesgesetz betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten (LG),**
- b. **Interkantonaler Vereinbarung vom 26. Mai 1937 betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV) sowie**
- c. **Interkantonaler Vereinbarung vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW).**

Titel II. Unterhaltungslotterien (Art. 2 ff.)

Im Titel wird auf die Art. 2 ff. des Lotteriegesetzes des Bundes verwiesen. Der Verweis betrifft aber nur eine Bestimmung, weshalb „ff.“ gestrichen werden kann.

Die Kommission beantragt dem Landrat daher, den Titel wie folgt redaktionell anzupassen:

Unterhaltungslotterien (Art. 2 ff.)

Artikel 14

Der Verweis in Abs. 2 auf Artikel 1 ist nicht richtig, es muss auf Artikel 13 verwiesen werden.

Dem Landrat wird beantragt, Art. 14 Abs. 2 wie folgt anzupassen:

² Der Verkauf von Losen einer in einem anderen Kanton ausgegebenen Kleinlotterie kann im Rahmen der Plansumme gemäss ~~Artikel 1~~ **Artikel 13** gestattet werden, wenn die Erträge für Zwecke verwendet werden, die auch für den Kanton Glarus eine Bedeutung aufweisen; die Bestimmungen über die Ausgabe von Kleinlotterien im Kanton Glarus sind sinngemäss anwendbar.

Artikel 18

In Abs. 2 wird festgelegt, dass die Gebühren für Bewilligungen bei Vorliegen besonderer Gründe ausnahmsweise herabgesetzt oder erlassen werden können. Aus Sicht der Kommission lässt sich auf den Ausdruck „ausnahmsweise“ verzichten. Diese Voraussetzung ist in derjenigen des „Vorliegens besonderer Gründe“ bereits erfasst.

Die Kommission beantragt dem Landrat Art. 18 Abs. 3 wie folgt zu ändern:

³ Bei Vorliegen besonderer Gründe kann die Gebühr von der Bewilligungsinstanz ~~ausnahmsweise~~ herabgesetzt oder erlassen werden.

Artikel 23

Bezugnehmend auf die Stellungnahme der Lotterie- und Wettkommission (Comlot), die empfiehlt, dass sowohl die Begünstigten als auch die Höhe der ausbezahlten Beiträge bekannt gemacht werden sollten, wurde der Antrag gestellt, Art. 23 Abs. 4 entsprechend der Auffassung der Comlot anzupassen und dadurch die Transparenz zu verbessern. Denn im Gesetzesentwurf wird der Regierungsrat lediglich verpflichtet, die Öffentlichkeit jährlich über die Verwendung der Lotteriemittel zu orientieren. Dies erscheint als zu wenig bestimmt. Heute erfolgt die Offenlegung der Begünstigten und der Höhe der ausbezahlten Beiträge nur teilweise.

Die Kommission heisst den Antrag mit 8:1 Stimmen gut und beantragt dem Landrat, Art. 23 Abs. 4 wie folgt anzupassen:

⁴ Die Öffentlichkeit wird durch den Regierungsrat jährlich über die Verwendung der aus Lotterien und Wetten zufließenden Erträge orientiert; **die Begünstigten und die Höhe der ausbezahlten Beiträge sind bekannt zu machen.**

Die übrigen Empfehlungen der Comlot sind schon im Entwurf des Regierungsrates grösstenteils berücksichtigt worden.

Artikel 24

Die Kommission diskutierte hier ausführlich über die Verwendung der Lotteriemittel allgemein und über die Regelung der Zuständigkeit für die Verteilung der Lotteriemittel auf die drei Fonds.

Bezugnehmend auf einen der vier Vorstösse setzte sich ein Kommissionsmitglied für mehr Mittel zugunsten des Sports ein. Es sieht nicht ein, warum heute der Kulturfonds 62% und der Sportfonds gerade mal 20% der Mittel erhält. Die Erstellungskosten einer Sportanlage seien nur der eine Teil. Betrieb und Unterhalt benötigten ebenfalls Geld. Zum Beispiel könne eine Eisbahn alleine mit den Erträgen aus den Eintritten nicht kostendeckend geführt werden. Der Sport habe genauso ein Bedürfnis an Mitteln wie die Kultur. Zudem sei es nicht so, dass der gesamte Kulturbereich nur aus dem Fonds finanziert werde, wenn man den jährlichen Beitrag von rund 1 Million Franken aus dem ordentlichen Budget an die Musikschule betrachte.

Ein anderes Kommissionsmitglied entgegnete, dass der Sport noch aus verschiedenen anderen Quellen viel Geld erhalte und finanziell faktisch besser gestellt sei als die Kultur. Die Kultur sollte nicht noch weniger Mittel erhalten. Im Sport gebe es nun einmal mehr Aktivitäten und Möglichkeiten, z.B. um Sponsorengelder aus der Privatwirtschaft generieren zu können, weil dort die Anlässe besser als die kulturellen als Werbepattform genutzt werden könnten. Die Kultur sei im Vergleich mit anderen Kantonen sicher nicht überdotiert. Das Angebot liesse sich zwar als qualitativ sehr gut bezeichnen. Im Gegensatz zum Sport erfolge hier die Förderung aber nur über die Lotteriemittel. Der Kanton fördere die Kultur so gut wie gar nicht aus ordentlichen Mitteln. Wie im Sport würden auch dort Gesuche abgelehnt oder gekürzt. Die verschiedenen Bereiche sollten aber nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Das Departement weist darauf hin, dass die Lotteriemittel für Kultur, Sport und Soziales allgemein knapp sind. Es sei wichtig, nochmals hervorzuheben, dass die Kulturförderung vom Kanton praktisch nur Gelder aus den Lotteriemitteln erhalte. Der Sport hingegen besitze noch andere Quellen. So flossen in diesen neben den Beiträgen aus dem Sportfonds auch Gelder vom Bund. Des Weiteren sehe die kantonale Sportgesetzgebung ausdrücklich die Leistung von Beiträgen an Anlagen für die sportliche Ausbildung durch den Kanton aus den ordentlichen Budgetmitteln vor. Dazu käme eben noch das private Sponsoring.

Die Kommission ist sich – gerade auch nach der geführten Diskussion über die dem Sport und der Kultur zur Verfügung stehenden Mittel und mit Blick auf die parlamentarischen Vorstösse – einig, dass aufgrund der vorliegenden Unterlagen ein Entscheid über eine prozentuale Zuteilung der Lotteriemittel auf die Bereiche Kultur, Sport und Soziales *nicht seriös* wäre. Ein solcher Entscheid wäre nur aufgrund fundierter Unterlagen, u.a. über Bedürfnisse und zur Verfügung stehende Mittel, möglich.

Das Departement wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Regierungsrat ja beantragt, die Kompetenz zur Regelung über die Höhe der Anteile bei ihm zu belassen und dass es darum aus Sicht des Regierungsrates nicht nötig war, für seinen Bericht fundierte Abklärungen über die dannzumal festzulegende Höhe der Anteile vorzunehmen und in den Bericht einfließen zu lassen.

Aus Sicht der Kommission gibt es darum aufgrund der vorhandenen bzw. fehlenden Entscheidungsgrundlagen und Unterlagen drei Möglichkeiten:

- Der Regierungsrat regelt – wie im vorliegenden Gesetzesentwurf beantragt – die Höhe der zugewiesenen Anteile.
- Der Landrat entscheidet (zu anderem Zeitpunkt und mit den entsprechenden Unterlagen) über die Höhe der zugewiesenen Anteile.
- Die Höhe der Anteile wird auf Gesetzesstufe geregelt; in diesem Fall müsste das Lotteriesgesetz aber an den Regierungsrat mit entsprechendem Antrag zurückgewiesen werden, was zur Folge hätte, dass erst an der Landsgemeinde 2013 darüber entschieden werden könnte.

Das Departement setzte sich dafür ein, dass die Kompetenz für die Verteilung der Lotteriemittel auf die drei Fonds beim Regierungsrat bleibt. Er sei aufgrund seiner Sachnähe am besten in der Lage darüber zu befinden, ein wie hoher Anteil der Lotteriegelder für die Bereiche der Kultur, des Sports und des Sozialen in die Fonds einzustellen seien. Der Entscheidung werde aufgrund der Erfahrungen bzw. Angaben der zuständigen Fachstellen und Kommissionen getroffen. Es handle sich hier vorwiegend um eine sachliche und weniger um eine politische Fragestellung. Die Zuständigkeit des Regierungsrates sei zudem auch administrativ am wenigsten aufwändig. Auf festgestellte Änderungen hinsichtlich der Bedürfnisse könne schnell reagiert werden.

Das Departement wurde von einem Kommissionsmitglied unterstützt. Es sei wichtig, dass die Verteilung unter Berücksichtigung aller wesentlichen Punkte sachlich und sorgfältig evaluiert werde. Hierfür sei der Regierungsrat die geeignetere Behörde.

Ein anderes Kommissionsmitglied entgegnete, dass die Frage der Speisung der verschiedenen Fonds durchaus eine politische Komponente hat. Die Frage der konkreten Mittelverwendung hingegen, also die Zuweisung der Beträge aus den drei Fonds an die einzelnen Projekte, ist klar eine operative Aufgabe, die beim Regierungsrat bleiben soll.

In der Diskussion zeigt sich, dass die Mehrheit der Kommission derselben Meinung ist: Die Festlegung der Höhe der zugewiesenen Anteile auf die Fonds enthält eine wesentliche politische Komponente, was auch die insgesamt vier eingereichten Vorstösse zu diesem Thema zeigen. Nicht der Regierungsrat, sondern der Landrat soll über die Höhe der Anteile befinden. Eine Festlegung der Anteile im Gesetz hingegen wäre weder praktikabel (für jede Änderung der Anteile müsste man vor die Landsgemeinde) noch von der Regelungsebene her gerechtfertigt; zudem müsste dann, wie oben erläutert, das Lotteriegelgesetz zurückgewiesen werden und könnte – aufgrund der vorzunehmenden fundierten Abklärungen – erst an der Landsgemeinde 2013 verabschiedet werden.

Es wird darum der Antrag gestellt, dass der Landrat periodisch auf begründeten Antrag der Regierung hin über die Höhe der Anteile der drei Fonds entscheiden soll und dass Absatz 2 darum entsprechend angepasst werden soll. Das Ziel grösserer Transparenz und demokratischer(er) Abstützung kann so erreicht werden. Die vom Regierungsrat erwähnte Sachnähe kann und soll in den Bericht zum Antrag an den Landrat einfließen, zudem kann auch der Landrat verhältnismässig schnell reagieren.

Daraufhin entstand eine Diskussion hinsichtlich der Frage, in welchem Rhythmus der Regierungsrat dem Landrat spätestens über die Verteilung der Lotteriemittel auf die Fonds Antrag stellen muss. Es wurden drei Anträge gestellt: „spätestens nach 2 Jahren“, „spätestens nach 3 Jahren“ und „spätestens nach 4 Jahren“.

In einer ersten Eventualabstimmung wurde „spätestens nach 3 Jahren“ „spätestens nach 4 Jahren“ gegenübergestellt, worauf die Kommission mit 8:1 Stimmen 3 Jahre bevorzugte.

In der zweiten Eventualabstimmung wurde „spätestens nach 3 Jahren“ „spätestens nach 2 Jahren“ gegenübergestellt. Die Kommission entschied sich mit 6:3 Stimmen für „spätestens nach 3 Jahren“.

2 Jahre erschienen der Kommission als zu kurzfristig, 4 Jahre hingegen als zu lang, sodass sich die Kommission für den Mittelweg (3 Jahre) entschieden hat. Der Regierungsrat kann mit dieser Formulierung („spätestens“) natürlich auch schon früher Antrag auf einen neuen Zuteilungsschlüssel stellen.

Die Kommission stimmte in der Folge über den Antrag, dass der Landrat periodisch, spätestens nach 3 Jahren, auf Antrag des Regierungsrates über die Höhe der Anteile der Fonds entscheidet, ab.

Die Kommission folgt dem Antrag mit 8:1 Stimmen und beantragt daher dem Landrat, Art. 24 Abs. 2 wie folgt anzupassen:

² ~~Die Höhe der zugewiesenen Anteile regelt der Regierungsrat. Der Landrat legt auf Antrag des Regierungsrates periodisch, jedoch spätestens alle 3 Jahre, die Höhe der Anteile fest.~~

In der Folge wurde zu Absatz 3 der Antrag auf ersatzlose Streichung gestellt. Es sei kein weiteres Gefäss notwendig, aus dem noch Beiträge geleistet werden könnten. Die Regelung sei zudem zu unbestimmt und könnte als "intransparentes Kässeli" in Verruf geraten. Wenn noch weitere Projekte gefördert werden sollten, dann wäre – im Sinne der Transparenz – ein zusätzlicher Fonds zu schaffen.

Das Departement erklärte, dass der in Abs. 3 vorgesehene Betrag für Projekte dienen sollte, die sich als unterstützungswürdig erwiesen, aber aus anderen Quellen kein oder zu wenig Geld erhielten. Zu denken sei an spezielle Vorhaben im Bereich des Naturschutzes oder regionaler Förderung. Da die bestehenden Fonds zweckgebunden seien, bestünde so noch eine minimale „Manövriermasse“.

Die Kommission ist aber der Meinung, dass es gerade im Bereich des Natur- und Heimatschutzes schon einen Fonds gebe. Ein Bedarf an zusätzlichen Lotteriemitteln bestehe für diesen Bereich nicht.

Die Kommission beschloss in der Folge mit 8:1 Stimmen, dem Antrag zu folgen und Abs. 3 ersatzlos zu streichen:

³ ~~Er kann vor der Verteilung 2 Prozent der Erträge für anderweitige wohltätige und gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stellen als es die Fonds vorsehen; soweit diese Mittel in einem Jahr nicht verwendet werden, fliessen sie zu gleichen Teilen in den Kultur-, Sport- und Sozialfonds.~~

Unverändert festhalten möchte die Kommission an den anderen Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Verteilung der Lotteriemittel. Insbesondere blieb unbestritten, dass es sich hier weiterhin um eine kantonale Kompetenz handeln und keine Zersplitterung auf vier verschiedene Gemeinwesen (3 Gemeinden, Kanton) erfolgen soll. Aus diesem und den weiteren im Bericht des Regierungsrates auf S. 11 genannten Gründen spricht sich die Kommission gegen die im FDP-Postulat vom 27.10.2011 vorgebrachte Idee aus, die Lotteriemittel zwischen dem Kanton und den drei Gemeinden aufzuteilen.

Nicht gerüttelt wurde auch an der Zuständigkeit des Regierungsrates für die Verteilung der Mittel aus den Lotteriefonds an die einzelnen Begünstigten. Diese klar operative Tätigkeit, die eine Vielzahl von Fällen betrifft und entsprechende Sachnähe verlangt, soll weiterhin der Regierungsrat wahrnehmen.

Artikel 26

In Abs. 3 wurde aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungsantworten eine Anpassung vorgenommen. Diese wurde in den Erläuterungen zur Bestimmung nicht ganz nachvollzogen (wiederkehrende Beiträge nur an einheimische Institutionen). Im Memorial hat die entsprechende Korrektur noch zu erfolgen.

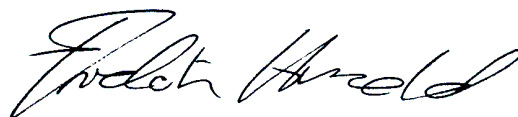
3. Antrag

Die Kommission beantragt dem Landrat mit 8:0 Stimmen (bei einer Enthaltung), der Gesetzesvorlage „Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten“ mit den von der Kommission vorgenommenen Änderungen (vgl. Beilage Kommissionsfassung) zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen und folgende parlamentarischen Vorstösse als erledigt abzuschreiben:

- Motion SVP-Landratsfraktion „Änderung des Vollziehungsgesetzes zum Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Lotteriegesetz)“;
- Postulat Grüne Landratsfraktion „Kriterien für die Verteilung der Lotterie- und Wettmittel“;
- Postulat BDP-Landratsfraktion „Verwendung der Lotteriemittel“;
- Postulat FDP-Landratsfraktion „Verwendung der Lotteriemittel“.

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

**Landrätliche Kommission
Recht, Sicherheit und Justiz**



Fridolin Hunold, Glarus
Präsident