

§ 14 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten

Die Vorlage im Überblick

Im Grundsatz regelt der Bund die Glücksspiele. Sein Lotteriegesetz gilt den drei Bereichen Lotterien und Prämienanleihen, gewerbsmässige Wetten und lotterieähnliche Unternehmungen. Die «Interkantonale Landeslotterie» tritt seit 2003 in der Deutschschweiz, im Tessin sowie im Fürstentum Liechtenstein als alleinige Grossveranstalterin von Lotterien und Wetten auf und bietet ihre Produkte unter «Swisslos» an. Swisslotto, Euromillions, Sport-Toto und Millionenlos sind gemeinnützige und wohltätige Grosslotterien, die gesamtschweizerisch angeboten werden. Auf Kantonsebene ist das Lotterie- und Wettwesen im Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten geregelt, das folgende Mängel aufweist:

- Zersplitterung und Unübersichtlichkeit;*
- teilweise über 30 Jahre alte, nicht mehr aktuelle und unweckmässige Bestimmungen;*
- zu wenig klare und ausführliche Regelungen (Zuständigkeiten, Bewilligungserteilung, Verwendung der Mittel);*
- wenig Transparenz über die Verteilung der Mittel (nur interne Richtlinien).*

Diese Mängel erforderten eine Totalrevision. Das neue Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (EG Lotteriegesetz) umfasst 40 Artikel. Das Bundesgesetz und zwei interkantonale Vereinbarungen verpflichten die Kantone zu einer transparenten und nach einheitlichen Kriterien erfolgenden Verwendung der Lotteriemittel, die für den Kanton Glarus jährlich zwischen 2 und 2,2 Millionen Franken betragen. Neu werden auf Gesetzesstufe Kriterien für die Zuweisung auf die drei Fonds (Kultur-, Sport-, Sozialfonds) festgelegt und deren Zweckbestimmung umschrieben. Die Anteile legt der Landrat fest. Einzelgesuche behandelt weiterhin der Regierungsrat, und ein Bericht dazu verbessert die Transparenz. Die verschiedenen Lotteriearten (Gross-, Klein- und Unterhaltungslotterien) sind übersichtlich in eigenen Kapiteln geregelt. Die Bewilligungspflicht (und damit die Gebühren) entfallen nach wie vor für reine Unterhaltungslotterien (Tombola und Lotto), bleibt aber für vom Kanton beaufsichtigte gemeinnützige und wohltätige Lotterien bestehen.

Im Landrat blieb die Vorlage im Grundsatz unbestritten. Diskutiert wurde, ob Regierungs- oder Landrat die Verteilung auf die einzelnen Fonds vornehmen soll. Nun soll der Landrat dies auf Antrag des Regierungsrates tun. Nicht aufgenommen wurde die Regelung, nach der 2 Prozent der Lotteriemittel durch den Regierungsrat für andere wohltätige und gemeinnützige Zwecke – als kulturelle, sportliche und soziale – hätten verwendet werden können. Abgelehnt wurde ein Antrag, der einen fixen Verteilschlüssel im Gesetz vorschlug.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem total revidierten Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Das Lotterie- und Wettwesen in der Schweiz

Die Bundesverfassung von 1874 enthielt ein Verbot von Spielbanken und sah vor, dass der Bund in Bezug auf Lotterien Massnahmen treffen kann. Die Gesetzgebungskompetenz für Glücksspiele und Lotterien liegt grundsätzlich beim Bund, der aber erst 1923 ein eigentliches Lotteriegesetz erliess, das seither keine wesentliche Änderung erfuhr. Das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten (LG) regelt drei Bereiche: Lotterien (reine Lotterien, Prämienanleihen); gewerbsmässige Wetten; lotterieähnliche Unternehmungen.

Es geht von einem grundsätzlichen Verbot der Lotterien aus. Das Verbot erstreckt sich allerdings nicht auf Lotterien innerhalb eines Unterhaltungsanlasses, deren Gewinne nicht in Geldbeträgen bestehen und bei denen Ausgabe der Lose, Losziehung und Ausrichtung der Gewinne in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen (Lotto, Tombola, «Unterhaltungslotterien»). Diese Lotterien unterstehen ausschliesslich kantonalem Recht und können von ihm zugelassen, beschränkt oder untersagt werden. Vom Verbot ausgenommen sind die gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienenden Lotterien, welche für das Gebiet des Ausgabekantons von der zuständigen kantonalen Behörde bewilligt werden. Lotterien zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen sind ausgeschlossen. Das Gesetz regelt die Voraussetzungen für Bewilligung und Durchführung der Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken. Es ermächtigt die Kantone, diese Lotterien in weitergehendem Masse einzuschränken oder auszuschliessen.

Prämienanleihen («gemischte Lotterien») sind seit rund 50 Jahren ausser Gebrauch. Modernere Produkte der Kapitalaufnahme haben sie verdrängt, weshalb die Bestimmungen zu ihr aufgehoben worden sind. Wie die Lotterien sind die gewerbsmässigen Wetten grundsätzlich verboten. Das generelle Verbot bekämpfte Missstände, welche die internationalen «Wettbureaux» mit den Buchmacherwetten auf ausländische Pferderennen gebracht hatten. Hingegen waren Wetten am Totalisator bei im Kanton stattfindenden Sportveranstaltungen möglich. – Besondere Arten bilden lotterieähnliche Unternehmungen, wie Schneeballsysteme und Kettenbriefe, die mit Geldeinsatz verbunden sind, pyramiden- bzw. lawinenähnliche Verkaufs- und Vertriebssysteme (wie die des European Kings Club), Wettbewerbe oder Preisausschreiben, bei denen die Mitspielenden entweder direkt oder indirekt durch Abschluss eines Rechtsgeschäftes einen Einsatz leisten müssen. – Als lotterieähnliche Veranstaltungen wurden die Sportwetten (Sporttip) bewilligt.

1.2. Zusammenschlüsse der Kantone

In den Dreissigerjahren traten schwere Missstände auf, weil die Kantone mehr Lotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken bewilligten, als dafür Nachfrage bestand. Die Lotterien konkurrierten sich, der Absatz der Lose stockte und wurde mit unseriöser Propaganda zu fördern versucht. Um dem zu begegnen, zogen die Kantone die Durchführung der Lotterien weitgehend an sich. Der Kanton Bern richtete 1933 eine eigene «Staatslotterie» ein (SEVA), die weit über die Kantonsgrenzen hinaus tätig war. Deutschschweizer Kantone und das Tessin schlossen sich in der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV) zu einer Genossenschaft zusammen und gründeten die «Interkantonale Landeslotterie» (ILL); 1938 beschloss die Landsgemeinde den Beitritt. – Ähnliches taten die Westschweizer Kantone. Sie bildeten die «Lotterie Romande» (LoRo). Die Kantone der ILL verpflichteten sich, nur von der ILL ausgegebene Lotterien zu bewilligen; ausgenommen sind Kleinlotterien (Plansumme jährlich nicht mehr als 1.50 Fr. pro Kopf Kantonsbevölkerung) und Unterhaltungslotterien (Lotto, Tombola). Vergleichbares beschloss die Kantone der LoRo. – In den Vierzigerjahren fanden sich dann sämtliche Kantone gemeinsam mit Sportorganisationen (vertreten durch den Schweizerischen Landesverband für Sport) zur «Sport-Toto-Gesellschaft» (STG) zusammen, welche die Beschaffung von Mitteln zur Unterstützung und Mitfinanzierung der sportlichen Erziehung der Jugend und des Amateursports bezweckt, indem sie wöchentlich Wetten mit Voraussagen des Ausgangs von sportlichen Wettkämpfen durchführt.

Diese Zusammenschlüsse bekämpften den Wildwuchs durch Monopolisierung. Zudem ergaben sich Einnahmen, die für gemeinnützige Zwecke ausserhalb der eigentlichen Staatstätigkeit verwendet bzw. verteilt werden. Wichtige Änderung war 2003 der Zusammenschluss der Lotterie- und Wettgesellschaften der deutschen und italienischen Schweiz (ILL, STG, SEVA) zur einzigen Grossveranstalterin «Interkantonale Landeslotterie». Diese tritt seither in der Deutschschweiz, im Tessin sowie im Fürstentum Liechtenstein als alleinige Grossveranstalterin von Lotterien und Wetten auf und bietet ihre Produkte unter dem Logo «Swisslos» an. Die LoRo deckt die französischsprachige Schweiz ab und vertreibt dort weiterhin die Sportwettenprodukte der Swisslos. Die STG ist seit 2007 nur noch für die Verteilung und die zweckmässige Verwendung der Erträge zuständig, die aus den Lotterien und Wetten in den nationalen Sport fließen.

1.3. Kleinlotterien usw.

Neben den Bewilligungen für die beiden grossen Lotterie- und Wettveranstalterinnen (Grosslotterien) bewilligen die Kantone Kleinlotterien. So dürfen in der Deutschschweiz Organisationen oder Vereinigungen immer wieder Kleinlotterien durchführen (Art. 8 IKV). Ähnlich verhält es sich in der Romandie. Im Unterschied zu den Grossveranstalterinnen gehen diese Erträge nicht in die kantonalen Lotteriefonds, sondern können direkt für die gemeinnützigen oder wohltätigen Vorhaben der durchführenden Organisationen oder Vereinigungen verwendet werden. In allen Kantonen finden Unterhaltungslotterien statt, deren Gewinne nicht in Geldbeträgen bestehen und bei denen Ausgabe der Lose, Losziehung und Ausrichtung der Gewinne in Zusammenhang mit einem Unterhaltungsanlass erfolgen (Lotto, Tombola). Der Wettbereich wird durch die Grossveranstalter umfassend abgedeckt. Vereinzelt finden noch Totalisatorwetten bei lokalen Sportanlässen statt. Diese Wetten dienen in bescheidenerem Rahmen primär der Attraktivität des Anlasses und leisten einen Beitrag zur Deckung der Unkosten.

1.4. Revisionsbestrebungen des Bundes

Der Bundesrat entschied 2001 das Lotteriesgesetz einer Totalrevision zu unterziehen. Das Vernehmlassungsergebnis zum zwei Jahre später vorgelegten Entwurf war kontrovers. Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz schlug vor, die Kantone sollten mit einer interkantonalen Vereinbarung die Mängel im Lotteriewesen selbst beheben, indem Bewilligungsverfahren und Aufsicht von Grosslotterien und Wetten zentralisiert, Transparenz und Gewaltenteilung verbessert sowie Suchtbekämpfung und -prävention verstärkt werden. Der Bundesrat ging auf den Vorschlag ein und sistierte seine Revisionsarbeiten. Die Fachdirektorenkonferenz verabschiedete in der Folge die interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und

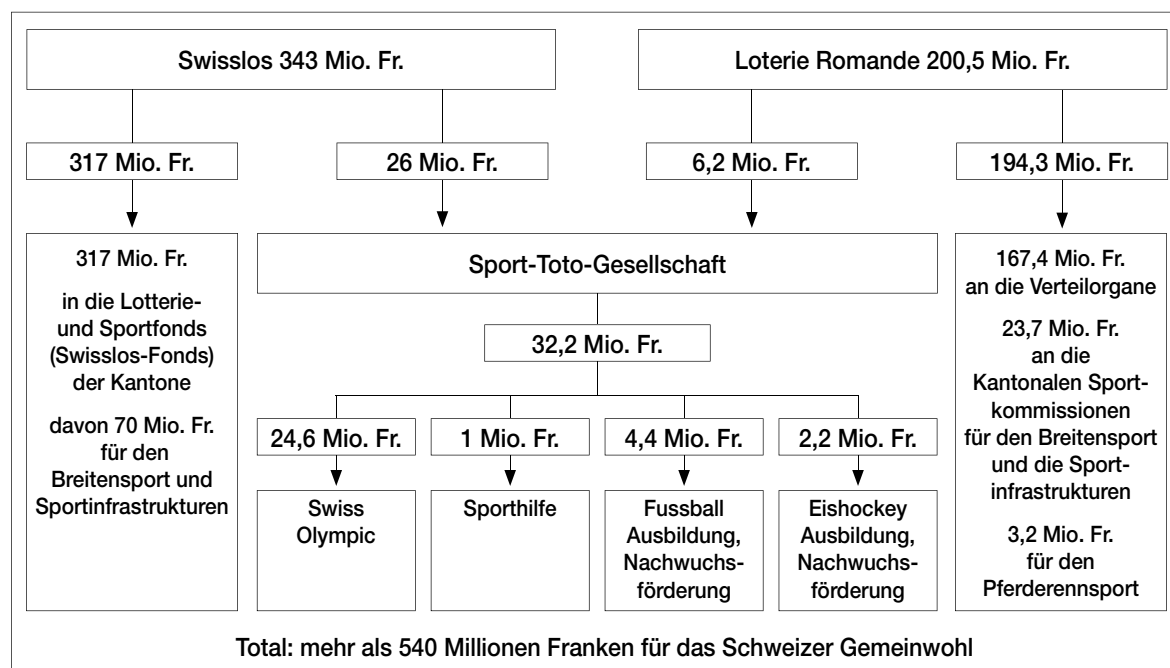
Wetten (IVLW). Diese Vereinbarung, der alle Kantone beitraten, ergänzt jene der IKV und trat am 1. Juli 2006 in Kraft. Der Bund nahm darauf von seiner Revisionsvorlage Abstand.

Im September 2009 wurde die Volksinitiative «für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» eingereicht. Sie will, dass die Gewinne der Lotterien und gewerbsmässigen Wetten vollumfänglich zu gemeinnützigen Zwecken verwendet werden und die Bruttospieleerträge der Spielbanken mehr als bisher zur Finanzierung der Alters- und Hinterlassenen- sowie der Invalidenversicherung beitragen. Darüber hinaus strebt sie eine klarere Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen bei Geld- bzw. Glücksspielen an. Inzwischen wurde die Initiative zurückgezogen und dem Volk im Frühling 2012 der Gegenvorschlag des Bundesrates unterbreitet, der die Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen verdeutlicht und ein Koordinationsorgan vorsieht, aber darauf verzichtet in der Verfassung den Lotteriebegriff zu umschreiben. Im Anschluss daran soll ein total revidiertes Bundesgesetz zum Lotteriewesen ausgearbeitet werden und 2018 in Kraft treten.

1.5. Lotteriefonds und Geldverteilung

Zweck der «Interkantonalen Landeslotterie» bzw. der «Swisslos» ist es, mit Lotterie- und Wettprodukten einen möglichst grossen Gewinn zu Gunsten der angeschlossenen Kantone zu erwirtschaften. Jährlich fliessen rund 300 Millionen Franken an die 19 beteiligten Kantone, welche im Verhältnis zur Einwohnerzahl verteilt werden. Die Kantone weisen die Beträge speziellen Fonds zu. Da der Markt nicht beliebig erweiterbar ist, würde die Zulassung neuer Veranstalter den Ertrag spürbar senken. Die kantonalen Lotterie- und Wettfonds könnten ihre Aufgaben nicht mehr im selben Ausmass erfüllen wie bisher. Beiträge an unterstützungswürdige gemeinnützige und kulturelle Institutionen müssten zu Lasten der ohnehin strapazierten Finanzhaushalte der Kantone erfolgen oder wären gar nicht mehr zu erbringen. Die Verteilpraxis ist von Kanton zu Kanton verschieden. Unterstützt werden insbesondere Projekte aus Kultur, Sport, Sozialhilfe, Natur- und Umweltschutz, Heimat- und Denkmalschutz, Ausbildung und Jugendförderung, Entwicklungshilfe, öffentliche Gesundheit, Tourismus- und Wirtschaftsförderung.

Mittelfluss im Lotterie- und Wettbereich 2010



1.6. Situation im Kanton Glarus

Auf Gesetzesstufe ist das eigentliche Lotterie- und Wettwesen im Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten geregelt. Dieses umfasst nur fünf Artikel und ist sehr rudimentär. Mit dem Beitritt zur IVLW 2006 wurde der Regierungsrat mit dem Erlass von Ausführungsbestimmungen beauftragt, worauf er am 6. Juli 2006 die Verordnung zum Vollziehungsgesetz erliess. Damals wurde bereits eine umfassende Überarbeitung des kantonalen Lotterierechts geprüft. Da mit dem Beitritt zur bzw. dem Inkrafttreten der IVLW die kantonalen Anpassungen vollzogen sein mussten, wurde die Revision aus zeitlichen Gründen auf das Notwendigste beschränkt.

Die Verteilung der Lotteriemittel ist in weiteren Erlassen verschiedener Stufen geregelt, je nach dem, ob es um ein kulturelles, sportliches oder soziales Projekt geht: die Bestimmungen für den kulturellen Bereich im Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens und in einer regierungsrätlichen Verordnung; die Unterstüt-

zung sportlicher Aktivitäten im Reglement des Regierungsrates über die Verteilung der Mittel des Sportfonds; die Förderung von Projekten im sozialen Bereich in der Verordnung zum Vollziehungsgesetz zum Lotteriegesetz. Der Kanton erhält jährlich rund 2,2 Millionen Franken, mit denen er ausschliesslich kulturelle, sportliche und soziale Projekte bzw. Veranstaltungen unterstützt.

Mittelverwendung 2010

Fonds	Bestand 1.1.2010 Fr.	Zuwendung Swisslos Fr.	Mittelverwendung Fr.	Bestand 31.12.2010 Fr.
Kultur	1 954 615	1 343 582	1 421 652	1 876 545
Sport	969 167	433 413	443 379	959 202
Soziales	793 396	390 072	353 659	829 810

2. Handlungsbedarf

2.1. Mängel der heutigen Regelung

Eine Bestandesaufnahme ergab folgende Mängel der rechtlichen Ordnung:

- Zersplitterung der Normen und Unübersichtlichkeit;
- über 30 Jahre alte, nicht mehr aktuelle und zweckmässige Bestimmungen;
- zu wenig klare und ausführliche Regelungen (Zuständigkeiten, Bewilligungserteilung, Mittelverwendung);
- einschneidende und wichtige Bestimmungen nur auf Verordnungsstufe (Zuständigkeiten, Bewilligungserteilung, Mittelverwendung);
- Verordnung zum Vollziehungsgesetz lediglich auf eine allgemein umschriebene Vollzugskompetenz des Regierungsrates abgestützt;
- Einzelheiten zur Verteilung nur in internen Richtlinien festgehalten.

2.2. Zielsetzung und Systematik der Neuregelung

Die grundlegende Überarbeitung der Bestimmungen zu den Lotterien und Wetten erfordert die Totalrevision des Gesetzes. Sie behält Bewährtes und beseitigt die Mängel. Die Zusammenführung aller kantonalen Vorschriften von Gesetzesrang in einem einzigen Erlass gibt Übersicht. Im Vergleich zur geltenden Regelung scheint der Erlass lang zu sein. Die Regelungsdichte ist aber angemessen. Detailvorschriften werden konsequent der Verordnungsstufe zugewiesen. Angestrebt wird eine einzige Verordnung zum Gesetz. Bei der Verteilung der Lotteriemittel sollen die zuständigen Departemente befugt sein, Einzelheiten in Richtlinien zu regeln. Der Entwurf «Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten» umfasst 40 Artikel in neun Kapiteln:

- I. Allgemeines,
- II. Unterhaltungslotterien,
- III. Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken,
- IV. Gewerbsmässige Wetten,
- V. Gebühren,
- VI. Rechtsschutz,
- VII. Strafen und Verwaltungsmassnahmen,
- VIII. Verwendung der dem Kanton aus Lotterien und Wetten zufließenden Erträge,
- IX. Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Das neue Gesetz stützt sich auf das Bundesgesetz und auf die beiden interkantonalen Vereinbarungen. Insbesondere die IVLW verpflichtet die Kantone, die Mittelverwendung transparent und nach einheitlichen Kriterien zu regeln. Demzufolge sind Verteilungskriterien auf Gesetzesstufe festzulegen und hat ein gemeinsamer Bericht der Verteilinstanzen bzw. des Regierungsrates Transparenz sicherzustellen. Zur Förderung der Übersichtlichkeit bilden Bestimmungen und Regelung zu den Lotteriearten eigene Kapitel. Auch wenn der Bund die Überarbeitung seines Gesetzes per 2018 plant, ist nicht länger zuzuwarten; das dafür vorgesehene Inkraftsetzen ist zu weit entfernt. – Ein Versuch des Bundes für eine Totalrevision ist bereits missglückt und erneute Verzögerungen lassen sich nicht ausschliessen.

3. Finanzielle Auswirkungen

An den Organisationsstrukturen wird im Grundsatz festgehalten. In finanzieller Hinsicht sind daher keine nennenswerten Veränderungen zu erwarten.

4. Parlamentarische Vorstösse

Im Juni 2008 reichte die Grüne Landratsfraktion die Motion «Kriterien für die Verteilung der Lotterie- und Wettmittel» ein. Es seien die wichtigsten Fragen zur Mittelverwendung auf höherer Stufe zu regeln als durch

den Regierungsrat und künftig nebst kulturellen, sportlichen und sozialen Zwecken auch Projekte für Natur- und Umweltschutz zu unterstützen. Die Motion wurde im März 2009 als Postulat überwiesen. – Im Juli 2011 reichte die Landratsfraktion der BDP das Postulat «Verwendung der Lotteriemittel» ein. Sie verlangt gerechtere Verteilung der Lotteriemittel zwischen Kultur- und Sportfonds zu prüfen, nämlich eine zu gleichen Teilen. – Während des Vernehmlassungsverfahrens reichte die SVP-Landratsfraktion im September 2011 die Motion «Änderung des Vollziehungsgesetzes zum Bundesgesetz betreffend Lotterien und die gewerbmässigen Wetten (Lotteriegesetz)» ein. Sie fordert die Verteilung der Lotteriemittel auf Gesetzesstufe gemäss folgendem Schlüssel: 45 Prozent Kulturfonds, 45 Prozent Sportfonds, 10 Prozent Fürsorge- und Sozialfonds. – Schliesslich folgte im Oktober 2011 das Postulat «Verwendung der Lotteriemittel» der FDP-Landratsfraktion, das eine Verteilung der Lotteriemittel zwischen den drei Gemeinden und dem Kanton zu prüfen begehrt. – Die Vorlage behandelt alle Vorstösse, die somit als erledigt abgeschrieben werden konnten.

5. Vernehmlassung

Im September 2011 wurden Departemente, Staatskanzlei, Gerichte, im Landrat vertretene politische Parteien, Gemeinden sowie die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) zur Vernehmlassung eingeladen. Der Gesetzesentwurf stiess überall auf Akzeptanz. Von den externen Vernehmlassungsadressaten beteiligten sich SVP, FDP, BDP, SP, Grüne und CVP, alle drei Gemeinden sowie die Comlot.

Da für Unterhaltungslotterien (Tombola, Lotto) keine Bewilligungspflicht mehr vorgesehen ist, entfallen hiefür die Gebühren. Festgehalten wird jedoch an einer Bewilligungsgebühr für Lotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken (Art. 2 Abs. 1 Bst. b). Solche erfolgen nicht nur für die Kleinlotterien, sondern auch für die von der Swisslos durchgeführten Grosslotterien. Die Gebühren für die kantonalen Veranstalter bleiben im Verhältnis zu den erzielten Gewinnen moderat, und es besteht die Möglichkeit einer Ermässigung.

Umstritten war die Regelung, wonach der Regierungsrat 2 Prozent der Lotteriemittel für andere wohltätige und gemeinnützige Zwecke als kulturelle, sportliche und soziale hätte einsetzen können. Gefordert, aber nicht in die Vorlage aufgenommen, wurde ein eigener vierter Umweltfonds oder ein höherer frei verfügbarer Anteil von mindestens 10 Prozent zu Gunsten des Regierungsrates. Für die Zwecke des Natur- und Landschaftsschutzes besteht bereits ein separater Fonds; Unterstützung aus den Lotteriemitteln wäre nur subsidiär bzw. beschränkt für Umweltprojekte vorzusehen. Hinterfragt wurde auch die praktisch ausschliesslich mit Lotteriemitteln erfolgende Dotation des kulturellen Bereichs. – Eine parallele Revision des Gesetzes über die Förderung des kulturellen Lebens wurde geprüft, wird aber erst noch an Hand genommen.

6. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

Artikel 1; Geltungsbereich

Das Gesetz enthält alle wichtigen kantonalen Vorschriften zu Lotterien und Wetten bzw. bildet die Grundlage für Ausführungsverordnung und Richtlinien. Ausgeklammert wurden die Geschicklichkeitsspiele (Spiel- und Unterhaltungsautomaten). Diese sollen im Gastgewerbegesetz und in dessen Ausführungsbestimmungen geregelt bleiben, wozu Revisionsarbeiten zuhanden der Landsgemeinde 2014 im Gange sind.

Artikel 2; Zugelassene Lotterie- und Wettveranstaltungen

Als Ausnahme vom Lotterieverbot (Art. 1 Abs. 1 LG) bleiben die Unterhaltungslotterien bzw. Lottos und Tombolas (Art. 2 Abs. 1 LG) und Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken (Art. 5 Abs. 1 LG) zugelassen. Prämienanleihen existieren nicht mehr (Art. 17–27 LG aufgehoben). Neu zugelassen werden, eingeschränkt auf Unterhaltungsanlässe und hiesige Veranstalter, Wetten (Art. 33f. LG). – Bundesgesetzgebung und beide interkantonalen Vereinbarungen gehen dem kantonalen Recht vor.

Artikel 3 und 4; Bewilligungspflicht, Bewilligungsbehörden; Aufsicht

Die Bewilligungspflicht für Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken ergibt sich aus dem Bundesgesetz (Art. 5 Abs. 1 LG). Bei Unterhaltungslotterien sind die Kantone frei, ob sie eine Bewilligungspflicht einführen wollen. Aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens sollen Tombola und Lotto bewilligungsfrei bleiben. Missstände sind nicht bekannt. Es kann daher auf die reaktiven Kontrollinstrumente vertraut werden (Eingreifen bei Unregelmässigkeiten usw.; Art. 4). So erübrigt sich auch eine Meldepflicht. Zuständig für die Bewilligungen soll das Departement Sicherheit und Justiz bleiben, was aber der Regierungsrat auf Verordnungsstufe bestimmt. Die Umschreibung erlaubt es, eine dem zuständigen Departement unterstellte Verwaltungseinheit zu beauftragen. – Die Bewilligungsbehörde ist gleichzeitig Aufsichtsbehörde (Art. 4). Sie überwacht Einhaltung von Vorschriften und Auflagen. Ihr kommt die Befugnis zu, Weisungen zu erteilen sowie bei schwereren Unregelmässigkeiten die Bewilligung zu entziehen bzw. den Abbruch zu verfügen.

Artikel 5; Begriff «Unterhaltungslotterien»

Die Umschreibung des Begriffs der Unterhaltungslotterie entspricht im Wesentlichen dem Bundesgesetz (Art. 2 Abs. 1 LG). Darunter fällt auch der traditionelle Glücksradbetrieb mit Geldeinsatz, als spezielle Form der Tombola.

Artikel 6; Veranstalter von Unterhaltungslotterien

Der Kreis möglicher Veranstalter ändert sich gegenüber der bisherigen Regelung kaum, wird jedoch ausführlicher umschrieben (Abs. 1). – Personenvereinigungen mit rein privater Zielsetzung sowie Erwerbsunternehmungen erhalten keine Bewilligung (Abs. 2).

Artikel 7; Gewinne aus Unterhaltungslotterien

Bei Unterhaltungslotterien dürfen die Gewinne nicht in Geldbeträgen bestehen. Gutscheine sind zugelassen, sofern sich diese auf Waren oder Dienstleistungen beziehen, die nach Art und Wert genau bezeichnet sind. Der Regierungsrat kann Höchstwerte festsetzen und weitere Bestimmungen zur Art der Gewinne erlassen, z.B. Tiere von einer Verlosung ausnehmen. Mindestens 60 Prozent der Plansumme (Anzahl Lose mal Lospreis) haben Gewinne zu sein. Damit wird der Kommerzialisierung entgegen gewirkt.

Artikel 8; Zweckgebundenheit der Erträge aus Unterhaltungslotterien

Bei den Unterhaltungslotterien bestimmt grundsätzlich das kantonale Recht, wofür die Erträge verwendet werden dürfen. Diese müssen nicht ausschliesslich wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken dienen. Unterhaltungslotterien werden traditionsgemäss von Vereinen durchgeführt, um einen Zustupf für die Vereinskasse zu erwirtschaften. Dieser Zweck ist beizubehalten aber nicht zu erweitern. Erträge aus den Unterhaltungslotterien dürfen daher nur für statutarische bzw. gesetzliche Zwecke und für die Deckung der Kosten des Unterhaltungsanlasses verwendet werden.

Artikel 9; Ergänzende Bestimmungen zu Unterhaltungslotterien

Dem Regierungsrat soll die Kompetenz zukommen, ergänzende Vorschriften zu erlassen, die teilweise über den blossen Gesetzesvollzug hinaus gehen. Die separate Rechtsgrundlage umschreibt den Inhalt der Delegation näher.

Artikel 10–12; Begriff; Erteilung der Bewilligung; ergänzende Bestimmungen betreffend Grosslotterien

Als Grosslotterien gelten die von der Swisslos Interkantonale Landeslotterie durchgeführten Lotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken. Es handelt sich um in der ganzen Schweiz angebotene Veranstaltungen (Swisslotto, Euromillions, Sport-Toto, Millionenlos usw.). Sie stellen den bedeutendsten Teil der Lotterien dar und erbringen Mittel, an denen der Kanton beträchtlich partizipiert. Diese sind zweckgebunden wohltätig oder gemeinnützig zu verwenden. Zulässigkeit, Voraussetzungen und Bewilligungsverfahren sind in den beiden interkantonalen Vereinbarungen (IKV, IVLW) geregelt (Art. 11). Die Zulassung erfolgt zentral für alle Konkordatskantone durch die Comlot. Dem Kanton kommt lediglich noch die Durchführungsbewilligung zu (Art. 8 IVLW), die er zwar verweigern kann. Von der Zulassungsverfügung abweichende spieltechnische Bedingungen und Auflagen sind aber nicht möglich. Zulässig sind nur der Spielsuchtprävention dienende verschärfende Massnahmen. Seit 2006 wurden jährlich rund 20 Durchführungsbewilligungen erteilt. Die Begriffsbeschreibung nennt «eine Plansumme von mehr als 1.50 Fr. pro Kopf der Bevölkerung» (Art. 8 Abs. 1 IKV). Aus den Konkordaten ergibt sich die Monopolstellung der Swisslos Interkantonale Landeslotterie. Dies wird zur Verdeutlichung erwähnt und so formellgesetzlich verankert (Art. 11). Weitere Regelungen der Grosslotterien sollen, soweit notwendig, dem Regierungsrat überlassen bleiben (Art. 12). Die wesentlichen Punkte ergeben sich aus den Konkordaten und dem Lotteriegesetz. Auf zusätzliche Bestimmungen zu den Grosslotterien kann verzichtet werden.

Artikel 13; Begriff «Kleinlotterien»

Es ist jedem Kanton vorbehalten, Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken zu bewilligen, deren Plansumme (Anzahl Lose mal Lospreis) im Laufe eines Jahres 1.50 Fr. pro Kopf der Bevölkerung nicht übersteigt (Art. 8 Abs. 2 IKV). Diese Lotterien werden als Kleinlotterien bezeichnet. Sie werden vom Geltungsbereich der Konkordate nicht erfasst. Der Swisslos Interkantonale Landeslotterie kommt hier keine Monopolstellung zu. Mit einem Lotteriekontingent von rund 60'000 Franken besteht zwar nur ein kleiner Handlungsspielraum, doch wird davon regelmässig Gebrauch gemacht.

Artikel 14 und 15; Erteilung der Bewilligung; ergänzende Bestimmungen für Kleinlotterien

Das Bundesrecht regelt im Wesentlichen die Voraussetzungen für die Bewilligung und die Durchführung der Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken (Art. 6 ff. LG). Die Bestimmungen im kantonalen Recht beschränken sich daher auf das Nötigste. Der Kreis der Bewilligungsberechtigten wird bezeichnet. Diese haben Sitz im Kanton aus- und ein Bedürfnis nach einer Kleinlotterie nachzuweisen. Geschaffen wird eine Grundlage für sogenannte Kontingentsabtretungen. Beansprucht ein Kanton sein Lotteriekontingent nicht, kann er den Verkauf von Losen einer in einem anderen Kanton ausgegebenen Kleinlotterie gestatten.

Das Kontingent wird oft vollständig von ansässigen Gesuchstellenden benötigt. Abgetreten werden grundsätzlich nur Kontingente, die auch eine gewisse Bedeutung für den Kanton aufweisen. Um der Kommerzialisierung entgegen zu wirken, haben mindestens 50 Prozent der Plansumme (Anzahl Lose mal Lossumme) Gewinne zu sein. Auch für Kleinlotterien soll der Regierungsrat Vorschriften erlassen können, die über den blossen Gesetzesvollzug hinaus gehen.

Artikel 16 und 17; Erteilung der Bewilligung; ergänzende Bestimmungen für gewerbsmässige Wetten

Das Bundesgesetz verbietet gewerbsmässige Wetten (Art. 33 LG). Die Kantone können jedoch die gewerbsmässige Vermittlung und Eingehung von Wetten am Totalisator bei Pferderennen, Bootsrennen, Fussballspielen und ähnlichen Veranstaltungen gestatten (Art. 34 LG). Von dieser Möglichkeit soll in sehr eingeschränktem Masse für Unterhaltungsanlässe Gebrauch gemacht werden können. Hinsichtlich der von der Swisslos Interkantonale Landeslotterie durchgeführten Wettveranstaltungen bleiben die Konkordate (IKV und IVLW) vorbehalten. Auch hier soll der Regierungsrat die Einzelheiten regeln.

Artikel 18; Gebühren

Für die Bewilligung von Lotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken werden Gebühren erhoben. Der Regierungsrat legt die Tarife fest. Zudem wird eine Grundlage für die ausnahmsweise Herabsetzung bzw. den Erlass der Gebühren geschaffen.

Artikel 19; Rechtsschutz

Entsprechend dem Regelinstanzenzug im Verwaltungsrechtspflegegesetz können die Bewilligungsentscheide des Departements beim Regierungsrat und anschliessend beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Bildet anstelle des Regierungsrates eine nachgeordnete Verwaltungseinheit die Bewilligungsinstanz, so sind deren Entscheide an das zuständige Departement und anschliessend an das Verwaltungsgericht weiterziehbar.

Artikel 20 und 21; Strafbestimmungen; Ausschluss

Die Strafbestimmungen werden konkreter gefasst. Zusätzlich wird eine Bewilligungssperre bzw. ein Ausschluss von der Veranstaltung möglich.

Artikel 22 und 23; Geltungsbereich; Grundsätze der Ertragsverwendung

Die Bestimmungen über die Verwendung der dem Kanton aus Lotterien und Wetten zufließenden Erträge beziehen sich auf die von der Swisslos Interkantonale Landeslotterie ausgegebenen bzw. durchgeführten Grosslotterien und Wetten (Art. 10ff.). Dass Lotterien zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen ausgeschlossen sind, konkretisiert Bundesrecht (Art. 5 Abs. 2 LG). Beiträge aus Lotteriegeldern können dort geleistet werden, wo das Gesetz nur eine fakultative oder eine beschränkte Unterstützung aus ordentlichen Mitteln vorsieht, wie z.B. im Kulturbereich. Die Abgrenzung im Einzelfall ist nicht immer einfach, lässt sich aber gesetzlich nicht normieren. Sie liegt im Ermessen der rechtanwendenden Behörden. Ein Rechtsanspruch besteht nicht. Der Regierungsrat informiert jährlich die Öffentlichkeit über die Verwendung der dem Kanton aus Lotterien und Wetten zufließenden Erträge, zusätzlich sind die Begünstigten und die Höhe der ausbezahlten Beiträge in geeigneter Weise bekannt zu machen (Art. 28 ILVV).

Artikel 24; Fonds

An den bisherigen drei Fonds (Kulturfonds, Sportfonds, Fürsorge- und Sozialfonds) wird festgehalten. Da es sich um einen wesentlichen Regelungsbereich handelt, erfolgt die Verankerung auf Gesetzesstufe. Die Höhe der auf die Fonds entfallenden Lotteriemittel soll der Landrat aufgrund eines Berichtes des Regierungsrates festlegen. Den Verteilschlüssel auf formellgesetzlicher Stufe durch die Landsgemeinde festzulegen, ist nicht zweckmässig. Wie die vier eingereichten Vorstösse zu diesem Thema zeigen, kommt jedoch dem Bestimmen der auf die Fonds zuzuweisenden Anteile eine politische Komponente zu. Daher soll der Landrat auf begründeten Antrag der Regierung hin über die Fondsanteile befinden und nicht mehr der Regierungsrat. Damit wird zudem das Ziel besserer Transparenz und demokratischer(er) Abstützung erreicht. Die grössere Sachnähe des Regierungsrates kann im Bericht zum Antrag an den Landrat einfließen, auch könnte der Landrat ebenfalls verhältnismässig schnell reagieren.

Vorgabe der Anteile im Gesetz hingegen wäre weder praktikabel (jede Änderung bedingte einen Landsgemeinde-Entscheid) noch von der Regelungsebene her gerechtfertigt. Der Verteilschlüssel gibt nicht den Nennwert der tatsächlichen Ressourcenaufteilung wieder. Die Sportgesetzgebung garantiert einen Anspruch auf Beiträge an Sportanlagen: bis zu 40 Prozent der Anlagekosten für Sporthallen, Sportplätze, sowie generelle Sportinfrastrukturen. Davon profitieren Sportvereine direkt. Zudem fließen über Jugend und Sport erhebliche Bundesmittel in die Förderung des Breitensports. Solche Voraussetzungen sind bei der Kultur und den sozialen Projekten nicht gegeben. Insbesondere nennt das Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens keine Pflicht zur staatlichen Unterstützung, und das Budget enthält dafür denn auch keine Mittel. Unterstützung erfolgt nur über Lotteriegelder. Allfällige Änderungen der Verteilung haben dies zu beachten, um ungewollte Bevorzugungen zu vermeiden. Kultur und Sport sind nicht gegeneinander auszuspielen.

Nirgends werden die Lotteriemittel zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Dies widerspräche der interkantonalen Struktur (Swisslos), welche diesen Entscheid als ausschliesslich kantonale Kompetenz betrachtet. Administrativ würde eine Aufteilung die Abläufe zweifellos erschweren. Grössere, überregionale Projekte zu unterstützen, würde bedeutend schwieriger. Auch verlangte keine der drei Gemeinden eine Aufteilung im Sinne des Postulats.

Artikel 25; Zuständige Behörden

Der Regierungsrat entscheidet über die Ausrichtung weiterhin auf Antrag der für die Verwaltung der Fonds zuständigen Departemente bzw. Fachkommissionen, denen er aber die Befugnis für Beiträge bis 10 000 Franken übertragen kann. Derzeit gibt es eine solche Delegation nur beim Kulturfonds (Art. 6 Abs. 4 Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens). Der Regierungsrat erteilte der Fachkommission diese Kompetenz (Art. 2 Verordnung zum Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens). Geregelt wird auch der Fall, in dem ordentliche Staatsmittel und Lotteriegelder beansprucht werden. Die beiden Ausgaben sind zusammen zu zählen und der gemäss Verfassung finanzkompetenten Behörde in einer Gesamtvorlage zu unterbreiten. Diese auf formellgesetzlicher Stufe verankerte Kompetenzordnung hält vor der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung stand. Danach stellen die aus den Lotterie- und Wettmitteln gespeisten Fonds kein Sondervermögen dar. Es gilt somit grundsätzlich die gewöhnliche verfassungsrechtliche Kompetenzordnung, und den Kantonen bleibt es nicht verwehrt, in Abweichung davon ausschliesslich die Regierung über die Beiträge entscheiden zu lassen. Erforderlich dafür ist allerdings eine den gesetzlichen Anforderungen genügende Kompetenzdelegation. Diese erfolgt, ist ausreichend bestimmt und die Kriterien für die Verwendung sind in Bestimmungen geregelt, die über die knappen Leitlinien im Bundesrecht hinausgehen (Art. 26 ff.). Auch ist der Regierungsrat für die Ausrichtung der Beiträge bereits ausschliesslich zuständig. Die 2,2 Millionen Franken sind auf eine Vielzahl von Begehren zu verteilen. Bei der Finanzierung von Projekten aus Staats- und Lotteriemitteln bleibt die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt.

Artikel 26; Verteilkriterien

Die Kantone haben Kriterien für die Verteilung der Mittel aus den Fonds festzulegen (Art. 25 IVLW). Die wesentlichen, schon bisher zur Anwendung kommenden Kriterien werden aufgezählt und einheitlich geregelt. Sie sind nach Bereich und Vorhaben zu gewichten, wobei es Kriterien geben kann, die in der Gesamtbetrachtung untergeordnet sein können. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Die Unterstützung überkantonalen Projekte setzt namhafte Beteiligung des Standortkantons voraus.

Artikel 27; Kulturfonds

Die Betreuung des Kulturfonds bzw. die Antragstellung bezüglich Verwendung der Lotteriemittel erfolgt durch die dem Departement Bildung und Kultur angegliederte Kulturkommission. Das soll sich nicht ändern (Abs. 1). Verfahren und Verwendungszwecke richten sich nach dem Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens; bei einer Revision dieses 40-jährigen Erlasses ist Integration in das Lotteriegesetz zu prüfen. Momentan bräute eine Überführung kein befriedigendes Ergebnis; durch die partiellen Streichungen entstünde ein Flickwerk.

Artikel 28; Sportfonds

Die Betreuung des Sportfonds bzw. die Antragstellung bezüglich Verwendung der Lotteriemittel soll wie bisher durch die dem Departement Bildung und Kultur angegliederte Kommission Jugend und Sport geschehen. Die Verwendungszwecke sind nicht abschliessend aufgezählt. Die Verwendung ist gestützt auf Delegationsnormen in übergeordneten Erlassen (Art. 7 Abs. 2 Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport, Art. 5 Abs. 2 Bst. e Verordnung zum Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport) praktisch ausschliesslich auf Verordnungsstufe geregelt (Reglement über die Verteilung der Mittel aus dem Sportfonds). Das neue Gesetz verankert die wesentlichen Verwendungszwecke formellgesetzlich.

Artikel 29; Sozialfonds

Die Verteilkriterien für den Sozialfonds sind in der Verordnung zum Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten geregelt (Art. 8). Sie werden im Wesentlichen unverändert übernommen. Die Zuständigkeit für den Fonds soll beim Departement Volkswirtschaft und Inneres bleiben. Die Zuweisung erfolgt auf Verordnungsstufe. Der Sozialfonds dient sozialen bzw. fürsorglichen Zwecken. Der Regierungsrat kann eine Fachkommission für Betreuung und Antragstellung bezüglich Mittelverwendung einsetzen.

Artikel 30 und 31; Gebührenfreiheit; Kontrolle, Rückerstattung von Beiträgen

Die Gebührenfreiheit für die Behandlung der Gesuche wird gesetzlich festgehalten, ebenso die Möglichkeit, Beiträge bei Zweckentfremdung bzw. Verletzung von Auflagen oder Bedingungen zurückzufordern.

Artikel 32; Ergänzende Bestimmungen

Der Regierungsrat soll kompetent für ergänzende Bestimmungen zur Verwendung der Erträge aus Lotterien und Wetten sein. Einzelheiten, wie Gesuchseinreichung oder Bemessung der Beitragshöhen, kann er an die zuständigen Departemente delegieren. Heute bestehen hiezu entweder gar keine Bestimmungen oder nur interne Richtlinien. Es handelt sich aber um Rechtsvorschriften mit Aussenwirkung, die von einer gesetzlich ausreichend legitimierten Stelle zu erlassen sind. Der Öffentlichkeit unzugängliche Weisungen genügen nicht.

Artikel 33; Rechtsschutz betreffend Mittelverwendung

Entscheide der Departemente und Fachkommissionen im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Beiträgen aus den Fonds können beim Regierungsrat mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden. Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Die Entscheide des Regierungsrates sind endgültig; sie sind beim Verwaltungsgericht nicht anfechtbar. Angefochten werden können beim Verwaltungsgericht jedoch Rückerstattungsverfügungen.

Artikel 34; Spielsuchtabgabe

Die dem Kanton für Prävention und Spielsuchtbekämpfung zufließenden Mittel werden zweckgebunden in einem Fonds angelegt (Art. 18 IVLW). Dessen Verwaltung und der Entscheid über die Verwendung obliegen wie bisher dem Departement Finanzen und Gesundheit.

Artikel 35; Ausführungsbestimmungen

Die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz sollen in einer regierungsrätlichen Verordnung geregelt werden. Die Verordnung zum Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend Lotterien und gewerbsmässigen Wetten, die Verordnung zum Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens sowie das Reglement über die Verteilung der Mittel des Sportfonds liessen sich dadurch ersetzen. Einzelheiten, deren Regelung in einer Verordnung unangemessen wäre, sind auf Departementsstufe in Richtlinien festzulegen.

Artikel 36; Hängige Verfahren

Bei Inkrafttreten des Gesetzes vor erster Instanz hängige Verfahren sind nach neuem Recht zu entscheiden, Beschwerdefälle nach bisherigem Recht zu behandeln.

Artikel 37–39; Aufhebung bisherigen Rechts; Änderung bisherigen Rechts; Inkrafttreten

Das Vollziehungsgesetz vom 2. Mai 1971 zum Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten ist mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts aufzuheben. Der Regierungsrat regelt das Inkrafttreten. Vorgesehen ist der 1. Januar 2013.

7. Beratung der Vorlage im Landrat**7.1. Kommission**

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter der Leitung von Landrat Fridolin Hunold, Glarus, befasste sich mit dieser Vorlage. Eintreten war unbestritten. Das kantonale Lotteriegesetz sei nötig und aus rechtsstaatlicher Sicht sehr zu begrüßen. Vor allem sei auf den politisch wichtigsten Aspekt des Lotteriegesetzes zu verweisen: Die rund 2 Millionen Franken, die dem Kanton jährlich aus den Lotterien zufließen, müssen gemeinnützig und wohltätig eingesetzt werden, 62 Prozent in die Kultur, 20 Prozent in den Sport, 18 Prozent in Fürsorge und Soziales. Dies zeigten auch die vier Vorstösse. Die Vorlage entscheide aber nicht, welcher Fonds wie viel bekomme, sondern vertage den Entscheid. Dies sei richtig, weil die Entscheidungsgrundlagen fehlten und man sich auf Sympathie oder Bauchgefühl verlassen müsste, Zahlen willkürlich festlegte. Regierungsrat und Kommission waren sich einig: Eine Diskussion um Zahlen sei müssig.

Keine Einigkeit bestand hingegen darüber, wer den Verteilschlüssel festlegt. Der Regierungsrat wollte dies selber tun, die Kommission aber den Landrat alle drei Jahre gestützt auf begründeten Antrag der Regierung entscheiden lassen. Insbesondere die Kompetenzverschiebung auf den Landrat erachte sie als Kompromiss zwischen Regierungskompetenz und Gesetzesvorgabe, welche zudem an der Landsgemeinde nicht seriös möglich wäre. – Dieser Vorschlag war der wichtigste der drei Änderungsvorschläge; die anderen beiden sind: Der Regierungsrat soll offen legen, wer wie viel aus welchem Fonds bekommt, und Ablehnung der Vorgabe, nach welcher er 2 Prozent für andere wohltätige und gemeinnützige Zwecke (z.B. für Naturschutzprojekte) hätte einsetzen können.

Daneben nahm die Kommission einige redaktionelle Anpassungen vor.

7.2. Plenum

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. In der Detailberatung folgte der Landrat mit einer Ausnahme den Vorschlägen seiner vorberatenden Kommission. Eine Lockerung der Verpflichtung, alle Beiträge an Begünstigte samt Betrag zu veröffentlichen, lehnte er nach kurzer Diskussion mit Verweis auf die von der Lotterie- und Wettbewerbskommission geforderte Transparenz ab.

Intensiver diskutiert wurde, ob Regierungs- oder Landrat die Fondsanteile festlegen solle. Für den Regierungsrat sprach die bisherige Praxis. Die operative Beitragszuweisung sei Sache der Exekutive, die bisherige Regelung habe sich bewährt. Die Regierung verfüge über Fachwissen und Erfahrung, und es wäre dies die administrativ schlankste Lösung. Behandlung im Landrat führe zu Verpolitisierung und Verteilkämpfen. Dagegen wurde eingewendet, die Verteilung sei eine politische Frage und kein Verwaltungsakt, was die Vorstösse belegen. Der Kompromissvorschlag begegne der Absicht Verteilquoten im Gesetz festzulegen am wirksamsten. Der Landrat sei durchaus in der Lage einen fundierten Entscheid zu treffen, wenn er sich auf einen Bericht des Regierungsrates stützen könne, der die verteilten Mittel aufzeige und in den dessen Erfahrungen einfließen. Der Entscheid wäre im 60-köpfigen Landrat breiter abgestützt als im fünfköpfigen Regierungsrat. – In der Abstimmung setzte sich die Kommissionsfassung, also Zuständigkeit des Landrates, durch.

Umstritten war die Kommissionsforderung, der Landrat habe «periodisch, jedoch spätestens alle drei Jahre» die Fondsanteile festzulegen. Dies verhindere das Festfahren in gewohnten Bahnen und gewährleiste den Verhältnissen entsprechende Zuteilung, wenn sich ausserhalb des Lotteriebereiches liegende Voraussetzungen änderten. Das rechtfertige geringen Verwaltungsmehraufwand. – Gegen die Terminvorgabe wurde opponiert. Dreijährliches Entscheiden vorzuschreiben, käme einer Alibiübung gleich, die für Regierung und Verwaltung bürokratischen Aufwand und für die Beteiligten Unsicherheiten brächte. Der Rhythmus stimme mit keinen anderen Planungsfristen überein (Legislatur vier Jahre, Budget und Finanzplan jährlich). Zudem könne das Parlament mittels Vorstössen jederzeit, also gar jährlich, Prüfung verlangen. Unnötiges durchführen zu müssen, sei zu verhindern; es nicht zu tun, widerspräche der beschlossenen Effizienzanalyse. – Der Rat sprach sich gegen die starre Vorgabe dreijährlicher Festlegung aus.

Klar abgelehnt wurde der Antrag, im Gesetz die Verteilung der Erträge auf die einzelnen Fonds vorzugeben. Dafür wurde argumentiert, die klare Vorgabe brächte Transparenz; Sport und Jugendförderung im Sportbereich kämen zu kurz. Das Festschreiben im Gesetz gebe Sportvereinen und Veranstaltern Sicherheit. – Widersprochen wurde, weil für Prozentzuweisungen seriöse Entscheidungsgrundlagen fehlten, es vor allem an Flexibilität mangelte; bei jeder Änderung müsste die Landsgemeinde bemüht werden. Kultur und Sport seien nicht gegeneinander auszuspielen, zudem profitiere der Sport über Bundesbeiträge an Jugend und Sport sowie durch Kantons- und Gemeindebeiträge an Sportinfrastrukturen in grösserem Masse von Beiträgen der öffentlichen Hand, während die Kultur praktisch ausschliesslich aus dem Lotteriefonds finanziert werde, darunter Staatsaufgaben wie Landesmuseum im Freulerpalast, Kunsthaus Glarus, Landesplattenberg Engi, Kunstdenkmälerband.

Ebenfalls aus der Vorlage gestrichen wurde die Möglichkeit, dem Regierungsrat einen Vorweganteil von 2 Prozent zugunsten anderweitiger wohltätiger und gemeinnütziger Zwecke, z.B. zu Gunsten von Ökologie- und Umweltsachen, zur Verfügung zu stellen. Zur Unterstützung von Umweltsachen genügten die bestehenden drei Fonds der Naturförderung (Natur- und Heimatschutz, Energie, Renaturierung). Es seien nicht Mittel auszuscheiden, die nur vielleicht Verwendung fänden und bei Nichtgebrauch in die Fonds einzufließen hätten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, die bereinigte Vorlage zu genehmigen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzesentwurf zuzustimmen:

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten

(Kantonales Lotteriegesetz)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I. Allgemeines

Art. 1

Geltungsbereich

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. Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV) sowie
- c. Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW).

Art. 2

Zugelassene Lotterie- und Wettveranstaltungen

¹ Im Kanton sind die nachfolgenden Veranstaltungen zugelassen:

- a. Unterhaltungslotterien (Tombolas und Lottos);
- b. Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken (Gross- und Kleinlotterien);
- c. Wetten.

² Die Bestimmungen des Lotteriegesetzes des Bundes und der interkantonalen Vereinbarungen (IKV, IVLW) sowie dieses Gesetzes bleiben vorbehalten.

Art. 3

Bewilligungspflicht, Bewilligungsbehörden

Die Lotterien und Wettveranstaltungen gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c unterliegen grundsätzlich der Bewilligung; der Regierungsrat bezeichnet die Bewilligungsbehörde.

Art. 4

Aufsicht

¹ Die Bewilligungsbehörde beaufsichtigt die Durchführung der Veranstaltungen und die Verwendung der Erträge; die Bestimmungen gemäss den Artikeln 22 ff. über die Verwendung der dem Kanton aus den Lotterien und Wetten zufließenden Erträge bleiben vorbehalten.

² Sie kann den Veranstaltern Weisungen erteilen und bei schweren Unregelmässigkeiten den Unterbruch des Verkaufs von Losen und den Abbruch von Veranstaltungen verfügen.

II. Unterhaltungslotterien (Art. 2 LG)

Art. 5

Begriff

Als Unterhaltungslotterien bzw. Tombolas und Lottos gelten Veranstaltungen, die bei einem Unterhaltungsanlass durchgeführt werden, deren Gewinne nicht in Geldbeträgen bestehen und bei denen die Ausgabe der Lose bzw. der Einsatzkarten, die Ziehung der Lose bzw. der Nummern sowie die Ausrichtung der Gewinne in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen.

Art. 6*Veranstalter*

¹ Die Ausgabe und die Durchführung von Unterhaltungslotterien sind nur Vereinen, Genossenschaften, Stiftungen, öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten mit Sitz im Kanton Glarus gestattet.

² Personenvereinigungen, die einen geschlossenen Charakter aufweisen oder die im öffentlichen Leben nicht in Erscheinung treten, und Erwerbsunternehmungen sind ausgeschlossen.

Art. 7*Gewinne*

¹ Als Gewinne sind ausschliesslich Waren sowie Gutscheine für nach Art und Wert genau bezeichnete Waren und Dienstleistungen zugelassen.

² Der Regierungsrat erlässt ergänzende Bestimmungen über die Art und den Wert der Gewinne und kann Höchstwerte festsetzen.

³ Die Gewinnsumme hat mindestens 60 Prozent der Plansumme zu betragen.

Art. 8*Zweckgebundenheit der Erträge*

Die Erträge dürfen nur im Rahmen des statutarischen bzw. gesetzlichen Zwecks des Veranstalters und für die Deckung der Kosten des Unterhaltungsanlasses verwendet werden.

Art. 9*Ergänzende Bestimmungen*

¹ Der Regierungsrat erlässt ergänzende Bestimmungen über die Ausgabe und Durchführung von Unterhaltungslotterien.

² Er regelt insbesondere das Verfahren, den Höchstpreis der Lose, die Festlegung der Werte der Gewinne, den Losverkauf und die Abrechnungspflicht.

III. Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken (Art. 5 ff. LG)

*A. Grosslotterien***Art. 10***Begriff*

¹ Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken mit einer Plansumme von mehr als 1.50 Franken pro Kopf der Bevölkerung des Kantons gelten als Grosslotterien; sie richten sich nach den Bestimmungen der IKV und IVLW.

² Gemeinnützigkeit ist gegeben, wenn die Tätigkeit ohne Erwerbsabsicht und in uneigennütziger Weise zum Vorteil einer unbestimmten Anzahl von Personen ausgeübt wird.

³ Wohltätigkeit liegt vor, wenn damit materielle Situationen einer bestimmten Anzahl von bedürftigen Personen verbessert werden.

Art. 11*Erteilung der Bewilligung*

¹ Für Grosslotterien können nur Durchführungsbewilligungen an die Swisslos Interkantonale Landeslotterie erteilt werden; sie erfolgen jeweils gestützt auf die vorgängig erteilten Zulassungsbewilligungen der interkantonalen Lotterie- und Wettkommission (Comlot).

² Die Bewilligungsbehörde kann Auflagen und Bedingungen verfügen, die den Anliegen der Suchtprävention und des Jugendschutzes bei der Durchführung von Grosslotterieveranstaltungen besser (Verschärfung gegenüber Zulassungsverfügung Comlot) Rechnung tragen.

Art. 12*Ergänzende Bestimmungen*

Der Regierungsrat kann im Rahmen der IKV und IVLW ergänzende Bestimmungen über die Durchführung von Grosslotterien erlassen.

*B. Kleinlotterien***Art. 13***Begriff*

Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken mit einer Plansumme von weniger als 1.50 Franken pro Kopf der Bevölkerung des Kantons gelten im Sinne von Artikel 8 IKV als Kleinlotterien; die Voraussetzungen für das Vorliegen von Wohltätigkeit und Gemeinnützigkeit richten sich nach Artikel 10 Absätze 2 und 3.

Art. 14*Erteilung der Bewilligung*

¹ Die Bewilligung für die Ausgabe und die Durchführung von Kleinlotterien wird nur an Vereine, Genossenschaften, Stiftungen, öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Anstalten, in der Regel mit Sitz im Kanton Glarus erteilt.

² Der Verkauf von Losen einer in einem anderen Kanton ausgegebenen Kleinlotterie kann im Rahmen der Plansumme gemäss 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.

³ Die Gesuchsteller haben nachzuweisen, dass ein Bedürfnis für die Mittel aus der Kleinlotterie vorhanden ist und Gewähr für eine korrekte Durchführung zu bieten.

⁴ Die Gewinnsumme hat mindestens 50 Prozent der Plansumme zu betragen.

Art. 15*Ergänzende Bestimmungen*

¹ Der Regierungsrat erlässt ergänzende Bestimmungen über die Ausgabe und Durchführung von Kleinlotterien.

² Er regelt insbesondere den Inhalt der Gesuche, das Verfahren, die Form sowie den Höchstpreis der Lose, die Bemessung der Gewinnsumme bei gemischten Kleinlotterien, die Festlegung der Werte von Warengewinnen, den Losverkauf, die Ziehungen und die Abrechnungspflicht.

IV. Gewerbsmässige Wetten (Art. 33 f. LG)**Art. 16***Erteilung der Bewilligung*

¹ Die Bewilligungserteilung für gewerbsmässige Wetten richtet sich grundsätzlich nach den Bestimmungen der IVLW; die Artikel 11 und 12 dieses Gesetzes kommen sinngemäss zur Anwendung.

² Darüber hinaus kann durch das zuständige Departement ausnahmsweise die Durchführung von gewerbsmässigen Wetten am Totalisator bewilligt werden, sofern diese im Zusammenhang mit einem Unterhaltungsanlass stehen und der Veranstalter Sitz im Kanton Glarus hat sowie Gewähr für einen einwandfreien Betrieb bietet.

Art. 17*Ergänzende Bestimmungen*

Der Regierungsrat kann im Rahmen der IVLW ergänzende Bestimmungen über die Durchführung von Wetten erlassen, insbesondere betreffend den Inhalt der Gesuche, das Verfahren, die Form sowie die Höhe des Wetteinsatzes, die Bemessung der Gewinnsumme, den Zeitpunkt der Annahme der Wetten und die Abrechnungspflicht.

V. Gebühren

Art. 18

¹ Für die Erteilung der Bewilligungen werden Gebühren erhoben; der Regierungsrat legt die Tarife fest.

² Die Gebühr wird vor Beginn des Losverkaufs fällig und geht in die Staatskasse.

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

VI. Rechtsschutz

Art. 19

Der Rechtsschutz richtet sich nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

VII. Strafen und Verwaltungsmassnahmen

Art. 20

Strafbestimmungen

¹ Widerhandlungen gegen Bestimmungen dieses Gesetzes und sich hierauf stützende Erlasse, Massnahmen und Verfügungen werden mit Busse bestraft; die Strafbestimmungen des Bundesrechts bleiben vorbehalten.

² Wird die Widerhandlung im Geschäftsbetrieb einer juristischen Person oder Personengemeinschaft begangen, so sind die natürlichen Personen strafbar, die für die Gemeinschaft gehandelt haben oder hätten handeln sollen.

³ Für die Busse und weitere Kosten haftet die juristische Person oder die Personengemeinschaft solidarisch.

Art. 21

Ausschluss

Bei Widerhandlungen gemäss Artikel 20 Absatz 1 oder bei Nichtbezahlung von rechtskräftig festgesetzten Gebühren kann der Veranstalter von der Bewilligungsbehörde bis zu drei Jahre von der Erteilung von Bewilligungen bzw. der Durchführung von Veranstaltungen nach diesem Gesetz ausgeschlossen werden.

VIII. Verwendung der dem Kanton aus Lotterien und Wetten zufließenden Erträge

Art. 22

Geltungsbereich

Die Bestimmungen dieses Kapitels gelten für die dem Kanton zufließenden Erträge aus den gemäss IKV und IVLW durch die Swisslos Interkantonale Landeslotterie ausgegeben bzw. durchgeführten Grosslotterien und Wetten.

Art. 23

Grundsätze

¹ Lotterie- und Wettgelder sind für gemeinnützige und wohltätige Zwecke zu verwenden und dürfen nicht zur Erfüllung gesetzlich geregelter öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen von Gemeinwesen oder Privaten dienen.

² Die Ausrichtung von Lotterie- und Wettgeldern für Vorhaben, die nach der Gesetzgebung aus ordentlichen Mitteln eines Gemeinwesens unterstützt werden können, ist zulässig, soweit das Gesetz das Gemeinwesen nicht zur Übernahme der gesamten Kosten verpflichtet.

³ Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen aus Lotteriegeldern.

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.

Art. 24*Fonds*

¹ Die dem Kanton zufließenden Erträge aus Lotterien und Wetten werden auf folgende Fonds verteilt:

- a. Kulturfonds;
- b. Sportfonds;
- c. Sozialfonds.

² Der Landrat legt auf Antrag des Regierungsrates die Höhe der Anteile fest.

Art. 25*Zuständige Behörden*

¹ Der Regierungsrat beschliesst über die Zusicherung und Gewährung von Beiträgen aus den Fonds; er kann diese Befugnisse bis zu einem Betrag von 10 000 Franken den Departementen oder Fachkommissionen übertragen.

² Für die Bestimmung der massgebenden Höhe der Beiträge gelten die Grundsätze des Finanzhaushaltgesetzes.

³ Werden für ein Vorhaben sowohl ordentliche Staatsmittel als auch Lotteriegelder beansprucht, sind beide Ausgaben zusammen zu zählen und der gemäss Verfassung finanzkompetenten Behörde in einer Vorlage zu unterbreiten.

Art. 26*Verteilkriterien*

¹ Bei der Zusicherung und Gewährung von Beiträgen aus den Fonds sind insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen bzw. zu gewichten:

- a. Bedeutung für den Kanton Glarus und seine Gemeinden;
- b. Nachhaltigkeit;
- c. gesellschaftlicher und kultureller Wert;
- d. Abstützung der Finanzierung;
- e. Umfang der Eigenleistung;
- f. Einmaligkeit und Seltenheit.

² Beiträge an Projekte mit regionaler oder nationaler Bedeutung setzen zwingend eine namhafte Beteiligung des jeweiligen Standortkantons voraus; vorbehalten bleibt die Ausrichtung von Beiträgen gemäss Artikel 29.

³ Bei wiederkehrenden Beiträgen können, insbesondere wenn sich Bedingungen und Auflagen als unzweckmässig erweisen, Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden.

Art. 27*Kulturfonds*

¹ Der Kulturfonds wird von der Kulturkommission betreut; diese stellt dem Regierungsrat Antrag über die Verwendung der Fondsmittel.

² Für das Verfahren der Beitragsgewährung und die Beitragsverwendung kommen die Bestimmungen im Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens zur Anwendung.

Art. 28*Sportfonds*

¹ Der Sportfonds wird von der Kommission Jugend und Sport betreut; diese stellt dem Regierungsrat Antrag über die Verwendung der Fondsmittel.

² Er wird verwendet für sportliche Zwecke, insbesondere:

- a. Bau und Sanierung von Sportanlagen;
- b. Anschaffung von Sportmaterial;
- c. Kurswesen;
- d. Veranstaltungen und Wettkämpfe;
- e. besondere Massnahmen zur Förderung des Sports.

³ Für das Verfahren der Beitragsgewährung und die Beitragsverwendung kommen die Bestimmungen im Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport zur Anwendung.

Art. 29*Sozialfonds*

¹ Der Sozialfonds wird vom zuständigen Departement betreut; dieses stellt dem Regierungsrat Antrag über die Verwendung der Fondsmittel.

² Er wird verwendet für soziale Zwecke in erster Linie im Kanton, sodann im In- und Ausland insbesondere für:

- a. Katastrophenhilfe;
- b. Entwicklungshilfe;
- c. humanitäre Hilfeleistungen.

³ Der Regierungsrat kann die Betreuung des Sozialfonds bzw. die Antragsstellung über die Verwendung der Beiträge einer Fachkommission übertragen.

Art. 30*Gebührenfreiheit*

Für die Behandlung von Gesuchen um Zusicherungen bzw. Beiträge aus Lotterie- und Wettgeldern werden keine Gebühren erhoben.

Art. 31*Kontrolle, Rückerstattung von Beiträgen*

¹ Die Empfänger von Lotteriegeldern haben über die Verwendung Auskunft zu erteilen und alle zur Kontrolle notwendigen Unterlagen vorzulegen.

² Werden Bedingungen oder Auflagen verletzt bzw. Beiträge zweckentfremdet, ist grundsätzlich der gesamte Betrag zuzüglich Zinsen zurückzuerstatten; die Rückerstattung wird von der ausrichtenden Behörde verfügt.

Art. 32*Ergänzende Bestimmungen*

¹ Der Regierungsrat kann ergänzende Bestimmungen über die Verwendung der dem Kanton zufließenden Erträge aus Lotterien und Wetten erlassen, insbesondere hinsichtlich der Verteilungskriterien und der Grundsätze für die Zusicherung und Ausrichtung.

² Er hat die Möglichkeit, die Regelung von Einzelheiten wie die Modalitäten der Gesuchseinreichung und -behandlung sowie die nähere Umschreibung der Kriterien für die Beitragsbemessung und des Inhalts der Abrechnung dem zuständigen Departement zu übertragen.

Art. 33*Rechtsschutz*

¹ Entscheide der Kommissionen oder Departemente über die Zusicherung und Gewährung von Beiträgen aus den Lotterie- und Wetterträgen gespeisten Fonds können mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden.

² Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

³ Entscheide des Regierungsrates über die Zusicherung und Gewährung von Beiträgen aus den Fonds sind endgültig bzw. nicht anfechtbar.

Art. 34*Spielsuchtabgabe*

Das zuständige Departement entscheidet über die zweckgebundene Verwendung der dem Kanton zufließenden Spielsuchtabgabe gemäss Artikel 18 IVLW; sie wird im Fonds Prävention und Spielsucht angelegt.

IX. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 35

Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Ausführungsbestimmungen.

Art. 36

Hängige Verfahren

¹ Die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht entschiedenen Gesuche sind nach neuem Recht zu entscheiden.

² Die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes beim Regierungsrat oder beim Verwaltungsgericht hängigen Beschwerden sind nach dem bisherigen Recht zu entscheiden.

Art. 37

Aufhebung bisherigen Rechts

Das Vollziehungsgesetz vom 2. Mai 1971 zum Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten wird mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgehoben.

Art. 38

Änderung bisherigen Rechts

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Beschluss vom 7. Mai 2006 über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten wie folgt geändert:

Ziff. 2

Aufgehoben.

Art. 39

Inkrafttreten

Der Regierungsrat legt das Inkrafttreten fest.