

Revision des innerkantonalen Geldspielrechts

Erläuternder Bericht

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	2
1.1	Änderung des Geldspielrechts auf Bundesebene	2
1.2	Anpassungsbedarf	2
1.3	Innerkantonaler Regelungsspielraum	3
2	Die wichtigsten Umsetzungsentscheide	4
2.1	Keine Zusammenführung des innerkantonalen Geldspielrechts in einem Gesetz	4
2.2	Verbot von Geschicklichkeitsgrossspielen	5
2.3	Verbot von kleinen Pokerturnieren	7
2.4	Kantonalrechtliche Regelung der Kleinspiele	7
2.5	Unterhaltungsspielautomaten	8
3	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
3.1	Allgemeine Bestimmungen	9
3.1.1	Gegenstand (Art. 1)	9
3.1.2	Begriffe (Art. 2)	9
3.2	Geldspiele	10
3.2.1	Verbote (Art. 3 und Art. 4)	10
3.2.2	Unterhaltungslotterien (Art. 5)	10
3.2.3	Aufgaben der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde (Art. 6)	11
3.2.4	Information (Art. 7)	11
3.2.5	Bearbeitung von Personendaten aus Strafentscheiden und Zustellung von Strafentscheiden (Art. 8)	11
3.3	Bekämpfung der Gefahren des exzessiven Geldspiels	12
3.3.1	Aufgaben der Fachstelle für Prävention und Suchtbekämpfung (Art. 9)	12
3.3.2	Datenbearbeitung (Art. 10)	13
3.4	Besteuerung von Spielerträgen (Art. 11-13)	13
3.5	Strafbestimmungen (Art. 14)	14
4	Aufhebungen und Fremdänderungen	14
4.1	Aufhebung des Gesetzes über die Spielautomaten und Spielbetriebe und des Gesetzes über das Lotteriewesen	14
4.2	Steuergesetz für den Kanton Graubünden	15
5	Personelle und finanzielle Auswirkungen	15
5.1	Für den Kanton	15
5.2	Für die Regionen	16
5.3	Für die Gemeinden	16
6	Gute Gesetzgebung	16

7	Terminplan und Inkraftsetzung	16
8	Anhänge.....	17

Das Wichtigste in Kürze

Die Regierung hat das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit ermächtigt, den Entwurf zu einem neuen Geldspielgesetz des Kantons Graubünden (KGS; BR 935.500) in die Vernehmlassung zu geben. Mit diesem Gesetz wird das innerkantonale Geldspielrecht an die sich aus dem Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS; SR 935.51) ergebenden Vorgaben angepasst.

Im Geldspielgesetz hat der Bund das Bundesgesetz über die Glückspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG; SR 935.52) sowie das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG) zusammengeführt. Auf Bundesebene ist das Geldspielrecht damit neu in einem einzigen Gesetz normiert. Diese formelle Neuordnung wird von etlichen materiellen Neuerungen begleitet, durch die der Bund die ihm zustehende Regelungsbefugnis in weitergehendem Umfang als bislang beansprucht.

Diese Neuerungen bedingen eine Totalrevision des interkantonalen wie auch des innerkantonalen Geldspielrechts. Die Anpassung des interkantonalen Geldspielrechts ist nicht Gegenstand der vorliegenden Vorlage, da interkantonale Vereinbarungen im Kanton Graubünden usanzgemäss direkt dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet werden. Die vorliegende Vorlage befasst sich folglich nur mit denjenigen Änderungen, welche infolge des Inkrafttretens des Geldspielgesetzes und der zugehörigen Ausführungsbestimmungen innerkantonale auf Gesetzesstufe vorzunehmen sind.

In dem zu diesem Zweck zu schaffenden neuen Geldspielgesetz des Kantons Graubünden werden die Zulässigkeit, Durchführung sowie Aufsicht von Geldspielen, die kantonalen Massnahmen zur Bekämpfung des exzessiven Geldspiels und die Besteuerung der Spielbanken geregelt, soweit das Bundesrecht innerkantonale Regelungen zulässt. Dabei ist primär zu entscheiden, ob das bestehende Geschicklichkeitsspielautomatenverbot aufrechterhalten werden soll und kleine Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken verboten bleiben sollen. Die Regierung erachtet dies mit Blick auf die mit diesen Geldspielen verbundenen Gefahren für die psychische Gesundheit als angezeigt. Hingegen erscheinen ihr die bundesrechtlichen Voraussetzungen für Kleinspiele als hinreichend, weshalb sie keine darüberhinausgehenden Regelungen betreffend die Zulässigkeit und Durchführung von Kleinspielen vorschlägt. Im Übrigen werden im Geldspielgesetz des Kantons Graubünden die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um die kantonalen Massnahmen zur Bekämpfung des exzessiven Geldspiels im bisherigen Umfang weiterführen zu können. Schliesslich regelt das Geldspielgesetz des Kantons Graubünden die Besteuerung von Erträgen aus Spielbanken.

1 Ausgangslage

1.1 Änderung des Geldspielrechts auf Bundesebene

Am 11. März 2012 haben Volk und Stände den direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative "Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls" angenommen. Die sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Vorgaben hat der Bund mit dem Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS; SR 935.51) umgesetzt, das vom Parlament am 29. September 2017 verabschiedet wurde und am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist.

In diesem Gesetz wurden das Bundesgesetz über die Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG; SR 935.52) sowie das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG) zusammengeführt. Damit regelt der Bund das Geldspielrecht neu in einem einzigen Gesetz. Dieses umfasst 146 Artikel, die in vier Ausführungsverordnungen konkretisiert werden (Verordnung über Geldspiele [Geldspielverordnung, VGS; SR 935.511]; Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement [EJPD] über Spielbanken [Spielbankenverordnung, SPBV-EJPD; SR 935.511.1]; Geschäftsreglement der Eidgenössischen Spielbankenkommission [SR 935.524]; Verordnung der Eidgenössischen Spielbankenkommission über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusbekämpfung [Geldwäschereiverordnung ESBK, GwV-ESBK; SR 955.021]). Diese Bestimmungen bezwecken, die Bevölkerung vor den Gefahren, die von Geldspielen ausgehen, zu schützen. Ausserdem soll gewährleistet werden, dass Geldspiele sicher und transparent durchgeführt werden. Schliesslich sollen Erträge aus den Geldspielen zugunsten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie zu gemeinnützigen Zwecken verwendet werden (Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, BBl 2015 8387 ff., 8388). Wichtige Neuerungen sind im Weiteren die Massnahmen gegen die Manipulation von Sportwettkämpfen und gegen illegale Anbieterinnen sowie Anbieter im Internet. Überdies dürfen Spielbankenspiele von Bundesrechts wegen neu auch online und kleine Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken durchgeführt werden. Schliesslich dürfen Gewinne aus Lotterien und Sportwetten sowie aus Online-Spielbankenspielen bis zu einer Million Franken nicht mehr besteuert werden. Damit hat der Bund seine Regelungsbefugnis in weitergehendem Umfang als bislang beansprucht und etliche Bereiche normiert, die bis dahin ganz oder teilweise im kantonalen Geldspielrecht geregelt waren.

1.2 Anpassungsbedarf

Im Kanton Graubünden ist der Bereich der Geldspiele derzeit interkantonal in der Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW; BR 935.470) sowie in der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (Lotteriekonkordat; BR 935.480) geregelt. Innerkantonal hat der kantonale Gesetzgeber das Gesetz über das Lotteriewesen (BR 935.450) sowie das Gesetz über die Spielautomaten und Spielbetriebe (BR 935.600) erlassen. Ausserdem existieren in verschiedenen Erlassen Regelungen über die Verwendung der Reingewinne, die dem Kanton Graubünden aus Geldspielen zufließen. Alle diese Erlasse enthalten Regelungen, die – wenn auch teils nur terminologisch – im Widerspruch zum Geldspielgesetz stehen und an die neu-

en bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen oder aufzuheben sind (vgl. Anhang 1: Übersicht über die Rechtserlasse im Bereich des Geldspielrechts).

Diese Revisionsarbeiten verlaufen insofern unterschiedlich, als die Anpassung der interkantonalen Vereinbarungen durch die interkantonale Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz (FDKL) unter Beteiligung der Vereinbarungskantone vorbereitet werden. Die betreffenden interkantonalen Vereinbarungen werden voraussichtlich durch ein für die gesamte Schweiz geltendes Geldspielkonkordat sowie durch die interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) ersetzt werden. Diese neuen interkantonalen Vereinbarungen kann der Kanton Graubünden nur gesamthaft annehmen oder ablehnen. Deshalb werden die entsprechenden Änderungen dem Grossen Rat usanzgemäss direkt zur Genehmigung unterbreitet. Die vorliegende Vorlage befasst sich daher nur mit denjenigen Änderungen, welche infolge des Inkrafttretens des Geldspielgesetzes und der zugehörigen bundesrätlichen Ausführungsbestimmungen innerkantonale auf Gesetzesstufe vorzunehmen sind.

1.3 Innerkantonomer Regelungsspielraum

In den Geltungsbereich des Geldspielgesetzes fallen grundsätzlich alle Spiele, bei denen gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts ein Geldgewinn oder ein anderweitiger geldwerter Vorteil in Aussicht gestellt wird (Art. 1 i.V.m. Art. 3 lit. a BGS). Innerhalb dieses neu eingefügten Oberbegriffs bleiben die einzelnen Spielkategorien weitgehend unverändert. Demzufolge ist weiterhin zwischen Lotterien (Art. 3 lit. b BGS), Sportwetten (Art. 3 lit. c BGS), Geschicklichkeitsspielen (Art. 3 lit. d BGS) sowie Spielbankenspielen (Art. 3 lit. g BGS) zu unterscheiden.

Die Spielbankenspiele regelt das Geldspielgesetz – wie vormals das Spielbankengesetz – abschliessend (Art. 5 ff. BGS). Die übrigen Formen von Geldspielen werden neu in Gross- und Kleinspiele unterteilt. Grossspiele sind Lotterien, Sportwetten sowie Geschicklichkeitsspiele, die je automatisiert, interkantonale oder online durchgeführt werden (Art. 3 lit. e BGS); Kleinspiele sind Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die weder automatisiert noch interkantonale noch online durchgeführt werden (Kleinlotterien, lokale Sportwetten, kleine Pokerturniere). Der Unterschied zwischen den Gross- und Kleinspielen ergibt sich folglich aus der Dimension automatisch, interkantonale oder online durchgeführt. Sobald eines dieser Kriterien erfüllt ist, handelt es sich um ein Grossspiel. Andernfalls liegt ein Kleinspiel vor (BBl 2015 8437).

Diese Unterscheidung zwischen den Gross- und Kleinspielen ist für den kantonalen Regelungsspielraum insofern von Bedeutung, als Grossspiele im innerkantonalen Recht nur mehr insgesamt oder hinsichtlich einzelner Kategorien verboten werden können (Art. 28 BGS). Alle übrigen Regelungen betreffend deren Zulässigkeit, Durchführung und Überwachung sind, soweit kantonalrechtlich überhaupt noch zulässig, auf interkantonomaler Ebene zu treffen. Demgegenüber können Kleinspiele im innerkantonalen Recht nicht nur verboten werden, sondern der kantonale Gesetzgeber ist berechtigt, über die bundesrechtlichen Regelungen hinausgehende Bestimmungen zur Zulässigkeit, Durchführung und Überwachung vorzusehen (Art. 41 Abs. 1 BGS). Zudem hat er die zuständige Aufsichts- und Vollzugsbehörde zu

bezeichnen sowie zu organisieren. Schliesslich können (Geld)Spiele, die der Bundesgesetzgeber vom Geltungsbereich des Geldspielgesetzes ausgenommen hat (Art. 1 Abs. 2 BGS), im innerkantonalen Recht normiert werden, soweit sie nicht abschliessend im Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzaufsicht (Finanzmarktaufsicht; SR 956.1) oder im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG; SR 241) geregelt sind. Im Vergleich zur geltenden Rechtslage verringern die neuen bundesrechtlichen Regelungen damit die innerkantonale Regelungsbefugnis im Bereich der Bewilligung und Aufsicht von Geldspielen merklich. Hier besteht ein erheblicher Anpassungsbedarf.

Zu regeln ist im innerkantonalen Geldspielrecht im Weiteren die Verwendung der Reingewinne, welche die "Swisslos Interkantonale Landeslotterie Genossenschaft" (nachfolgend: Swisslos) dem Kanton Graubünden als Vereinbarungskanton auszahlt. Die im Jahr 1937 gegründete Swisslos betreibt Grossspiele im Auftrag der Kantone, die der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (Lotteriekonkordat) beigetreten sind. Die von ihr erwirtschafteten Reingewinne kommen den Vereinbarungskantonen zu (Art. 126 Abs. 2 BGS). Das Geldspielgesetz verpflichtet die Kantone, in rechtssetzender Form das Verfahren zur Verwendung der fraglichen Reingewinne zu regeln, die für die Verteilung der Reingewinne zuständigen Stellen sowie die Kriterien zu bezeichnen, welche die zuständigen Stellen für die Gewährung von Beiträgen anzuwenden haben (Art. 127 Abs. 1 BGS). Die entsprechenden Regelungen sind im innerkantonalen Geldspielrecht zu verankern. Hier ist überdies der Schutz vor exzessivem Geldspiel sowie die Abgabe aus den Spielerträgen aus den B-Casinos zu normieren. Schliesslich sind die im kantonalen Steuerrecht enthaltenen Regelungen betreffend die Besteuerung von Erträgen aus Geldspielen anzupassen.

Die übrigen Bereiche des Geldspielrechts hat der Bund abschliessend geregelt oder verlangt eine interkantonale Regelung. Sie dürfen daher im innerkantonalen Geldspielrecht nicht normiert werden.

2 Die wichtigsten Umsetzungsentscheide

2.1 Keine Zusammenführung des innerkantonalen Geldspielrechts in einem Gesetz

Das innerkantonale Geldspielrecht ist auf Gesetzesstufe derzeit im Gesetz über das Lotteriewesen, im Gesetz über die Spielautomaten und Spielbetriebe und, was die Verwendung der Reingewinne aus Grossspielen betrifft, in Art. 6 des Gesetzes über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz; BR 470.000) sowie Art. 38 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG; BR 710.100) geregelt. Diese Struktur ist historisch gewachsen und ist bei den zumeist fachkundigen Rechtsanwendern gut verankert. In der Vergangenheit hat diese Regelungsarchitektur kaum zu Problemen geführt.

Deshalb ist diese nur insofern abzuändern, als aufgrund der neuen bundesrechtlichen Vorgaben inhaltliche Änderungen vorzunehmen sind. Dies trifft auf die gesetzlichen Regelungen zur Verwendung der Reingewinne aus Grossspielen nicht zu. Demgegenüber sind im Gesetz über das Lotteriewesen wie auch im Gesetz über die Spielautomaten und Spielbe-

triebe viele Regelungen enthalten, welche den neuen bundesrechtlichen Vorgaben widersprechen. Diese Gesetze müssten daher beide einer Totalrevision unterzogen werden. Stattdessen werden sie aufgehoben und in ein neu zu schaffendes Geldspielgesetz des Kantons Graubünden (KGS; BR 935.500) überführt. Dadurch wird das innerkantonale Geldspielrecht im Bereich der Zulässigkeit, Aufsicht und Durchführung von Geldspielen, der kantonalen Massnahmen zur Bekämpfung des exzessiven Geldspiels und der Besteuerung der Spielbanken neu in *einem* Gesetz zusammengefasst.

2.2 Verbot von Geschicklichkeitsgrossspielen

Seit dem 1. April 2005 dürfen Glücksspielautomaten von Bundesrechts wegen nur mehr in konzessionierten Casinos betrieben werden (Art. 4 SBG). In Restaurants und Spielsalons ist das Aufstellen solcher Geldspielautomaten untersagt. Hingegen sind Geschicklichkeitsspielautomaten, bei denen das Spielergebnis nicht vom Zufall, sondern primär von der Geschicklichkeit des Spielers abhängt, in Restaurants und Spielsalons gestattet, wenn das kantonale Recht sie zulässt. Der Kanton Graubünden hat diese Form von Geldspielautomaten im Gesetz über die Spielautomaten verboten (Art. 3). Derzeit dürfen im Kanton Graubünden daher keine Geschicklichkeitsspielautomaten in Restaurants und Spielsalons betrieben werden.

Im Rahmen der Umsetzung der neuen geldspielrechtlichen Vorgaben des Bundes muss der Kanton Graubünden entscheiden, ob an diesem Verbot festgehalten werden soll. Diese Frage lässt sich allerdings nicht allein für die Geschicklichkeitsspielautomaten beantworten, weil die Kantone gemäss Art. 28 lit. c BGS nur mehr die Durchführung aller Geschicklichkeitsgrossspiele verbieten können. Will der Kanton Graubünden Geschicklichkeitsspielautomaten weiterhin untersagen, hat er also auch interkantonal und online durchgeführte Geschicklichkeitsspiele zu verbieten.

Eine von der Eidgenössischen Spielbankenkommission zum Thema Glücksspiel in Auftrag gegebene Studie kommt zum Schluss, dass 2,9 % der Schweizer Bevölkerung ein moderat riskantes, 0,7 % ein problematisches und 0,5 % ein pathologisches Spielverhalten aufweisen (Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz, Schlussbericht, August 2014, S. 6). Die Folgen eines solchen Spielverhaltens sind meist ein erdrückender Schuldenberg, Probleme zu Hause und am Arbeitsplatz. Als spezifisch suchtfördernde Charakteristiken fallen bei Geldspielautomaten die hohe Geschwindigkeit des Spiels, die Fast-Gewinne, die Gewinnverteilung sowie die Auszahlungsquoten ins Gewicht. Diese Merkmale sind bei Geschicklichkeitsspielautomaten nicht derart ausgeprägt vorhanden wie bei Glücksspielautomaten. Denn im Unterschied zu den Glücksspielautomaten gewinnt bei Geschicklichkeitsspielautomaten der geschickte Spieler mehr als der ungeschickte. Ausserdem beträgt die durchschnittliche Spieldauer 30 bis 80 Sekunden und der Spieleinsatz sowie der Spielgewinn sind betragslich limitiert. Schliesslich müssen 50 % der Spielenden einen Gewinn erhalten, wenn sie den Geschicklichkeitsanteil erfolgreich bewältigt haben. Diese Merkmale müssen Geschicklichkeitsspielautomaten nach der derzeitigen Praxis grundsätzlich aufweisen, ansonsten sie als Glücksspielautomaten qualifiziert werden (vgl. etwa Urteil des Bundesgerichts 2A.494/2001 vom 27. Februar 2002 E. 5.2 und 6). Solchermassen ausgestaltete Glücksspielautomaten weisen ein vergleichsweise geringes Suchtpotential auf. Zu bedenken ist aller-

dings, dass diese Spielautomaten im Unterschied zu den Glücksspielautomaten nicht nur in konzessionierten Casinos, sondern in beliebigen Lokalitäten betrieben werden dürfen. Sie sind damit auch für Jugendliche und Kinder leicht zugänglich. Folglich werden mit der Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten auch besonders vulnerable Personen der Suchtgefahr ausgesetzt.

Zudem dürfte mit der Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten kaum zu verhindern sein, dass Glücksspielautomaten ausserhalb von Casinos betrieben werden. Heute prüft die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) Geschicklichkeitsspielautomaten und gibt diese frei. Unter den zugelassenen Geschicklichkeitsspielautomaten sind zahlreiche Spielautomaten, die einzig aufgrund der Software nicht als Glückspiel-, sondern als Geschicklichkeitsautomaten qualifiziert werden (<https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/> > Qualifikation der Spiele > Übersicht beurteilter Geschicklichkeitsspielautomaten, letztmals besucht am 28. Januar 2019). In diesen Fällen ist es ein leichtes, als Geschicklichkeitsspielautomaten zugelassene Automaten zu Glücksspielautomaten umzufunktionieren. Seitens der kantonalen Behörden bzw. der Kantonspolizei ist das nicht kontrollierbar. Mit der Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten dürfte deshalb kaum zu verhindern sein, dass in Bündner Lokalen Glücksspielautomaten wieder Einzug halten.

Diesen gewichtigen Nachteilen der Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten stehen die finanziellen Vorteile gegenüber, welche ein solcher Schritt den Betreiberinnen und Betreibern von Restaurants sowie Spielsalons bringen würde. Hingegen wirkt sich ein Verbot von Geschicklichkeitsspielautomaten auf den Reingewinn der Swisslos nicht aus. Denn laut dem Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) darf die Swisslos keine Geschicklichkeitsspielautomaten betreiben (Art. 1 Abs. 4 IKV 2020).

Hält der Kanton Graubünden am Verbot von Geschicklichkeitsspielautomaten fest, so schränkt er den Handlungsspielraum von Swisslos allerdings insofern ein, als es ihr untersagt wäre, im Kanton Graubünden online und interkantonale durchgeführte Geschicklichkeitsgrossspiele anzubieten. Dies würde sich negativ auf den Reingewinn der Swisslos auswirken. Da der Reingewinn der Swisslos den Vereinbarungskantonen zufällt, würden die entsprechenden Beiträge abnehmen. Die Einnahmen aus online durchgeführten Geschicklichkeitsspielen betragen zurzeit für den Kanton Graubünden knapp Fr. 400.– pro Jahr. Diesbezüglich gilt es indessen zu beachten, dass Swisslos momentan im Online-Geschicklichkeitsbereich nur den Differenzler-Jass anbietet. Auf einen Ausbau des online Spielangebots hat sie laut eigenen Aussagen in den vergangenen Jahren wegen der unklaren gesetzlichen Rahmenbedingungen verzichtet. Nachdem das Geldspielgesetz am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist, plant Swisslos nun weitere online Geschicklichkeitsspiele, wie insbesondere den Schieber-Jass, anzubieten. Swisslos ortet in diesem Bereich ein erhebliches Marktpotential, welches sie mit neuen Spielangeboten erschliessen möchte. Ob diese Strategie von Erfolg gekrönt sein wird, ist ungewiss. Zum jetzigen Zeitpunkt kann daher nicht zuverlässig abgeschätzt werden, wie hoch zukünftig die Einnahmen aus den von Swisslos angebotenen Online-Geschicklichkeitsspielen und damit der Reingewinnanteil des Kantons Graubünden aus diesen Spielen sein werden. Derzeit sind die entsprechenden Ein-

nahmen mit Fr. 400.– pro Jahr ausgesprochen gering. Selbst wenn sich diese im Falle einer positiven Entwicklung des Online-Geschicklichkeitsangebots vervielfachen sollten, ist der Einnahmeausfall für den Kanton Graubünden immer noch vernachlässigbar.

Vor diesem Hintergrund überwiegen nach Auffassung der Regierung die zu erwartenden finanziellen Vorteile, die eine Zulassung von Geschicklichkeitsgrossspielen nach sich ziehen würde, die hiermit verbundenen Nachteile nicht. Die Regierung möchte deshalb am Geschicklichkeitsspielautomatenverbot festhalten, indem im neuen Geldspielgesetz des Kantons Graubünden sämtliche Geschicklichkeitsgrossspiele verboten werden.

Die übrigen Formen von Grossspielen sind bereits nach geltendem Recht erlaubt und weiterhin zuzulassen.

2.3 Verbot von kleinen Pokerturnieren

In BGE 136 II 291 hat das Bundesgericht Pokerturniere der Variante "Texas Hold'em" als gemischte Spiele qualifiziert, bei denen nicht erstellt ist, dass der Geschicklichkeitsfaktor das Zufallselement der Kartenverteilung überwiegt. Deshalb hat es die Durchführung öffentlicher Pokerturniere ausserhalb von Casinos untersagt. Dieser Entscheid hat dazu geführt, dass derzeit ausserhalb von Casinos keine öffentlichen Pokerturniere stattfinden.

Nach dem Geldspielgesetz können die Kantone kleine Pokerturniere unter den in Art. 36 BGS vorgesehenen Voraussetzungen bewilligen. Mithilfe der entsprechenden Zulassungsvoraussetzungen soll das Spielsuchtpotential begrenzt und die wirtschaftlichen Interessen der Veranstalterinnen sowie Veranstalter von kleinen Pokerturnieren auf ein vertretbares Ausmass reduziert werden. Die zu diesem Zweck vorgesehenen Rahmenbedingungen erscheinen theoretisch durchaus zweckmässig (vgl. Art. 36 BGS), lassen sich in der Praxis jedoch nur anhand von regelmässigen und umfassenden Kontrollen vor Ort durchsetzen. Diese Kontrollen wären mit einem unverhältnismässigen personellen Aufwand verbunden.

Aus finanzieller Sicht bleibt anzumerken, dass ein Verbot von Pokerturnieren wirtschaftlich kaum von Bedeutung ist, da die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen Veranstalterinnen und Veranstaltern nur moderate Gewinne erlauben. Die Swisslos und somit die Ausschüttung der von ihr erzielten Reingewinne an die Kantone wäre von einem Verbot von kleinen Pokertournieren im Übrigen nicht betroffen, bietet doch die Swisslos nur Grossspiele an. Schliesslich würden die Casinos im Kanton Graubünden von einem Verbot von kleinen Pokerturnieren profitieren, weil sie in diesem Fall als einzige berechtigt wären, Pokerspiele anzubieten.

In Abwägung der vorgenannten Vor- und Nachteile, die mit der Zulassung von kleinen Pokerturnieren verbunden sind, spricht sich die Regierung für ein Verbot von kleinen Pokerturnieren aus.

2.4 Kantonalrechtliche Regelung der Kleinspiele

Der Bund hat die Zulässigkeit, Durchführung und Überwachung von Kleinspielen in den Art. 32-41 BGS sowie Art. 129 BGS geregelt. Aufgrund dieser bundesrechtlichen Bestimmungen sind die Regelungen zum gewerbsmässigen Prämienhandel (Art. 16 des Gesetzes über das Lotteriewesen) sowie zu den gewerbsmässigen Wetten (Art. 17 und Art. 18 des Gesetzes über das Lotteriewesen) aufzuheben, da nur mehr Kleinlotterien und lokale Sport-

wetten zugelassen sind, deren Reingewinne gemeinnützigen Zwecken zufließen (Art. 129 BGS).

Der Grossteil der übrigen kantonalen Regelungen betreffend die Zulässigkeit, Durchführung und Überwachung von Kleinspielen wird mit der bundesrechtlichen Neuordnung des Geldspielrechts obsolet, da die darin enthaltenen Voraussetzungen fortan grundsätzlich im Geldspielgesetz und den bundesrätlichen Ausführungsbestimmungen enthalten sind. Die wenigen weitergehenden kantonalrechtlichen Schutzbestimmungen erweisen sich unter den geänderten Rahmenbedingungen nicht mehr als erforderlich. Nach Auffassung der Regierung sind keine Gründe ersichtlich, Kleinspiele in einem über die bundesrechtlichen Minimalanforderungen hinausgehenden Umfang zu regeln. Auf entsprechende Regelungen wird daher grundsätzlich verzichtet (vgl. aber Art. 5 Abs. 1 KGS).

Dies bedeutet namentlich, dass Unterhaltungslotterien im Sinne von Art. 41 Abs. 2 BGS fortan bewilligungsfrei sind. Hierbei handelt es sich um Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass durchgeführt werden und deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen, bei denen die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne in unmittelbarem Zusammenhang mit einem Unterhaltungsanlass erfolgen und bei denen die maximale Summe aller Einsätze tief ist. Diese Kleinlotterien sind heute unter dem Begriff "Tombolas" oder "Lotto" bekannt und werden zumeist von Vereinen durchgeführt (BBl 2015 8453). Sie sind momentan von den Gemeinden zu bewilligen (Art. 3 des Gesetzes über das Lotteriewesen). Mit dem Inkrafttreten des Geldspielgesetzes des Kantons Graubünden wird diese kommunale Aufgabe wegfallen.

2.5 Unterhaltungsspielautomaten

Derzeit bedarf im Kanton Graubünden das Aufstellen und der Betrieb von Unterhaltungsspielautomaten, vorbehältlich der von der Regierung festgelegten Ausnahmen, einer kantonalen Bewilligung (Art. 6 Gesetz über die Spielautomaten). Hierbei handelt es sich um Geräte, die gegen Leistung eines Einsatzes keine Geld- oder Warengewinne bzw. andere geldwerte Vorteile in Aussicht stellen. Unterhaltungsspielautomaten sind folglich keine Geldspiele, weshalb sie nicht in den Geltungsbereich des Geldspielgesetzes fallen. Der Kanton Graubünden ist somit berechtigt, für diese Spiele weiterhin eine Bewilligung vorzusehen (vgl. dazu vorstehende Ausführungen unter Ziff. 1.3).

Ob an dieser Bewilligungspflicht festgehalten werden soll, hängt von den mit dem Betrieb von Unterhaltungsspielautomaten verbundenen Gefahren ab. Aufschlussreich sind diesbezüglich die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Spielautomaten und Spielbetriebe (BR 935.610). Danach sind von der Bewilligungspflicht ausgenommen Tischkegelspiele, Schiessapparate, welche eine genaue Schussabgabe gestatten, elektronische Dart Spiele, Krangreifautomaten, sofern sie nur geringe Warenwerte von maximal Fr. 5.– abgeben, Flipperapparate und Videospiele ohne Gewinnmöglichkeit (Art. 14 Ausführungsbestimmungen). Nicht Unterhaltungsspielautomaten und damit bewilligungsfrei sind ferner Brett- und Kartenspiele, Musikautomaten, Kegel-, Bowling- und Bocciabahnen, mechanischer Tischfussball, Billardtische, Apparate und Einrichtungen, die ausschliesslich sportlichen Zwecken dienen (Art. 15 Ausführungsbestimmungen).

Diese Aufzählung lässt erkennen, dass in der Praxis nur wenige bewilligungspflichtige Unterhaltungsspielautomaten existieren, so z.B. Krangreifautomaten mit einem Warenwert von über Fr. 5.– sowie virtuelle Pinball Maschinen. Es erstaunt daher nicht, dass bis anhin beim Amt für Migration und Zivilrecht als zuständiger Bewilligungsbehörde keine Gesuche um Bewilligung von Unterhaltungsspielautomaten eingegangen sind. Unter diesen Umständen erscheint es nicht mehr erforderlich, für Unterhaltungsspielautomaten eine Bewilligungspflicht vorzusehen, zumal das hiermit verbundene Gefährdungspotential als gering einzustufen ist. Art. 6 des Gesetzes über die Spielautomaten und Spielbetriebe ist daher ersatzlos aufzuheben.

Dasselbe gilt für den hiermit in Zusammenhang stehenden Art. 7 des Gesetzes über die Spielautomaten und Spielbetriebe, der es Gemeinden gestattet, die Eröffnung und den Betrieb von Spiellokalen mit Unterhaltungsspielautomaten einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Soweit bekannt, hat keine Gemeinde von dieser Möglichkeit je Gebrauch gemacht; die entsprechende Bestimmung erweist sich folglich offenkundig nicht als erforderlich, weshalb sie ersatzlos aufzuheben ist.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Allgemeine Bestimmungen

3.1.1 Gegenstand (Art. 1)

Das Geldspielrecht ist – wie vorangehend dargelegt – nur zu einem geringen Umfang im innerkantonalen Recht geregelt (vgl. vorstehende Ausführungen unter Ziff. 1.2 und Ziff. 1.3 sowie Anhang 1). Auf diese Rechtslage nimmt Art. 1 Bezug, indem er festhält, das Geldspielgesetz des Kantons Graubünden regle die Zulässigkeit, Durchführung sowie Aufsicht von Geldspielen, die kantonalen Massnahmen zur Bekämpfung des exzessiven Geldspiels und die Besteuerung der Spielbanken, soweit das Bundesrecht innerkantonale Regelungen zulasse.

Nicht geregelt wird im Geldspielgesetz des Kantons Graubünden die Verwendung der Reingewinne aus Grossspielen (vgl. dazu vorstehende Ausführungen unter Ziff. 2.1). Die entsprechenden Bestimmungen finden sich weiterhin in Art. 6 Sportförderungsgesetz sowie Art. 38 FHG und den zugehörigen Ausführungsbestimmungen (Art. 9-16 der Verordnung über die Förderung von Sport und Bewegung [Sportförderungsverordnung; BR 470.010] sowie das Reglement für die Ausrichtung von Beiträgen aus der Spezialfinanzierung Landeslotterie [Landeslotterie-Reglement, LLR; BR 710.600]).

3.1.2 Begriffe (Art. 2)

Art. 2 verweist auf die in Art. 3 Abs. 1 lit. a-lit. d und f BGS enthaltenen Legaldefinitionen. Es wird auf die Verankerung dieser im Bundesrecht normierten Begriffe verzichtet. Dadurch wird der vorliegende Rechtserlass zum einen entlastet, zum anderen wird der Zusammenhang zum eidgenössischen Geldspielgesetz sichtbar gemacht. Dieses Vorgehen ist mit dem Nachteil behaftet, dass diese für die Anwendung des Geldspielgesetzes des Kantons Graubünden zentralen Begriffe erst durch die Konsultation des eidgenössischen Geldspielgesetzes bekannt und erfasst werden können. Dies erscheint im vorliegenden Fall indessen vertretbar,

weil das Geldspielgesetz des Kantons Graubünden ohne Konsultation des eidgenössischen Geldspielgesetzes ohnehin kaum angewendet werden kann. Ausserdem richtet es sich primär an die Veranstalterinnen sowie Veranstalter von Geldspielen, womit es grundsätzlich einen fachkundigen Adressatenkreis aufweist.

3.2 Geldspiele

3.2.1 Verbote (Art. 3 und Art. 4)

Die Regierung spricht sich aus den unter Ziff. 2.2 und 2.3 genannten Gründen für ein Verbot von Geschicklichkeitsgrossspielen sowie kleinen Pokerturnieren aus. Die entsprechenden Verbote werden in den Art. 3 und Art. 4 verankert.

3.2.2 Unterhaltungslotterien (Art. 5)

Die Art. 32, 33, 34 Absätze 3-7 BGS sowie die Art. 37-40 BGS gelten nicht für Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden, deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen, bei denen die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen und bei denen die maximale Summe aller Einsätze tief ist (Art. 41 Abs. 2 BGS). Diese als sog. Unterhaltslotterien bezeichneten Kleinspiele sind heute unter dem Begriff "Tombolas" oder "Lottos" bekannt und werden häufig von Vereinen durchgeführt (BBI 2015 8453). Das mit diesen Kleinlotterien verbundene Gefahrenpotential ist gering, weshalb sie von Bundesrechts wegen unter erleichterten Voraussetzungen durchgeführt werden dürfen.

Eine solch privilegierte Behandlung erscheint nicht angezeigt, wenn Unterhaltungslotterien von Personen durchgeführt werden, die Geldspiele gewerbsmässig organisieren oder leiten. Gewerbsmässig in diesem Sinne handelt derjenige, der mit der Durchführung von Kleinlotterien regelmässig Einkünfte erzielt, mit denen er einen beachtlichen Teil seiner Lebenskosten deckt. Solche Personen dürfen Unterhaltungslotterien gemäss Art. 5 Abs. 1 nicht selber organisieren oder durchführen. Ebenso ist es ausgeschlossen, ihnen die Organisation oder Durchführung von Unterhaltungslotterien zu übertragen. Gewerbsmässige Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen können folglich weder selber noch im Auftrag einer Drittperson Unterhaltungslotterien organisieren bzw. durchführen. Von ihnen durchgeführte Kleinlotterien sind stets bewilligungspflichtig. Auf diese Weise wird verhindert, dass sich gewerbsmässige Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen der staatlichen Aufsicht entziehen können, indem sie Unterhaltungslotterien im Sinne von Art. 41 Abs. 2 BGS durchführen.

Ergänzend zu dieser Regelung wird in Art. 5 Abs. 2 eine Meldepflicht für Unterhaltungslotterien statuiert. Die kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde hat Unterhaltungslotterien – mit Ausnahme der von gewerbsmässigen Veranstalterinnen und Veranstaltern durchgeführten – nicht zu bewilligen. Sie hat aber sicherzustellen, dass für alle anderen Kleinlotterien die erforderlichen Bewilligungen eingeholt und diese korrekt durchgeführt werden (Art. 32 ff. BGS). Um diese gesetzliche Aufgabe erfüllen zu können, müssen ihr sämtliche Kleinlotterien zur Kenntnis gebracht werden. Nur so kann die Aufsichts- und Vollzugsbehörde entscheiden, ob es sich tatsächlich um eine bewilligungsfreie Unterhaltungslotterie

handelt. Für bewilligungsfreie Unterhaltungslotterien ist deshalb eine vorgängige Meldepflicht einzuführen (Art. 6 Abs. 1). Wichtig ist dabei vor allem, dass den Veranstalterinnen und Veranstaltern bewusst ist, dass Unterhaltungslotterien monitorisiert werden.

3.2.3 Aufgaben der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde (Art. 6)

In Art. 6 Abs. 1 werden die Aufgaben der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde umschrieben. Auf Verordnungsebene wird diese Aufgabe dem Amt für Migration und Zivilrecht zugewiesen werden, welches bereits nach geltendem Recht auf kantonaler Ebene für die Aufsicht und den Vollzug des Geldspielrechts zuständig ist.

Diese Aufgaben kann die kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde nicht allein wahrnehmen. Kontrollen vor Ort müssen von der Polizei durchgeführt werden, die über die notwendige Staatsmacht verfügt, um die sich aus dem Geldspielrecht ergebenden Handlungsgebote und -verbote bei Bedarf durchzusetzen. In Art. 6 Abs. 2 wird der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde deshalb die Möglichkeit eingeräumt, der Kantonspolizei für die Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Vollzugsaufgaben Aufträge zu erteilen, wenn die konkrete Gefahr besteht, dass Straftaten aus dem Bereich des Geldspielrechts (Art. 130 BGS, Art. 131 BGS, Art. 14 KGS) verübt werden könnten. Eine solche Gefahrensituation liegt vor, wenn eine Sachlage besteht, die bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zur Verübung von Straftaten führen wird. In solchen Fällen muss die Kantonspolizei gemäss Art. 2 des Polizeigesetzes (PolG; BR 613.000) ohnehin tätig werden. Art. 6 Abs. 2 ändert die fragliche Zuständigkeitsordnung jedoch insofern ab, als nicht nur die Kantonspolizei, sondern auch das Amt für Migration und Zivilrecht als kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde entscheiden kann, ob eine solche Gefahrenlage besteht. Bejaht sie dies, so kann sie der Kantonspolizei Aufträge erteilen, um den Gefahren Eintritt zu verhindern. Davon unberührt bleibt die Befugnis der Kantonspolizei, gestützt auf Art. 2 PolG aus eigener Initiative tätig zu werden und das für die Gefahrenabwehr im Bereich des Geldspielrechts Erforderliche vorzukehren. Insofern wird Art. 2 PolG durch Art. 6 Abs. 2 ergänzt.

3.2.4 Information (Art. 7)

Unter dem geltenden Recht hat das Amt für Migration und Zivilrecht in seiner Eigenschaft als kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde im Bereich des Geldspielrechts jeweils Informationsblätter veröffentlicht. Die Gesuchstellenden sollen auch weiterhin ohne Konsultation der doch teilweise komplexen Gesetzgebung über die Bewilligungsvoraussetzungen und über die Verfahren, insbesondere über die von ihnen einzureichenden Bewilligungsunterlagen, informiert werden. Die bisherige Informationspraxis soll fortgeführt werden.

3.2.5 Bearbeitung von Personendaten aus Strafsentscheiden und Zustellung von Strafsentscheiden (Art. 8)

Die (inter)kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörden müssen über Strafsentscheide im Geldspielbereich informiert werden. Nur so sind sie in der Lage, die Bewilligungsvoraussetzungen zu überprüfen.

Informationen über strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen gelten als besonders

schützenswerte Personendaten (Art. 2 Abs. 3 des Kantonalen Datenschutzgesetzes [KDSG; BR 171.100] i.V.m. Art. 3 lit. c Ziff. 4 des Bundesgesetzes über den Datenschutz [DSG; SR 235.1]). Solche Daten dürfen grundsätzlich nur bearbeitet werden, wenn ein Gesetz im formellen Sinn es ausdrücklich vorsieht (Art. 2 Abs. 2 KDSG i.V.m. Art. 17 Abs. 2 DSG). Dementsprechend wird die kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde in Art. 8 berechtigt, Personendaten aus Strafentscheiden zu bearbeiten, und das Geldspielrecht betreffende Strafentscheide anderen mit dem Vollzug des Geldspielrechts betrauten Behörden zuzustellen. Gemeint sind hiermit andere kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörden, aber auch interkantonale, bundesrechtliche oder ausländische Behörden, welche das Geldspielrecht zu vollziehen haben.

Im Übrigen richtet sich die Datenbearbeitung nach dem Kantonalen Datenschutzgesetz. Bereichsspezifisch normiert wird ausschliesslich der für die Datenbearbeitung erforderliche Erlaubnistatbestand (vgl. dazu: EVA MARIA BELSER/ASTRID EPINEY/BERNHARD WALDMANN, Datenschutzrecht, Bern 2011, § 12 N. 1 ff.). Dies bedeutet insbesondere, dass die Bekanntgabe von Strafentscheiden an ausländische Behörden nur unter Beachtung der für den grenzüberschreitenden Verkehr geltenden besonderen Voraussetzungen zulässig ist (Art. 2 Abs. 2 KDSG i.V.m. Art. 6 DSG).

3.3 Bekämpfung der Gefahren des exzessiven Geldspiels

3.3.1 Aufgaben der Fachstelle für Prävention und Suchtbekämpfung (Art. 9)

Gemäss Art. 106 Abs. 5 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) haben Bund und Kantone den Gefahren der Geldspiele Rechnung zu tragen. Sie stellen durch Gesetzgebung und Aufsichtsmaßnahmen einen angemessenen Schutz sicher und berücksichtigen dabei die unterschiedlichen Merkmale der Spiele sowie Art und Ort des Spielangebots. Diesen verfassungsrechtlichen Auftrag setzt Art. 85 BGS hinsichtlich der mit dem Geldspiel verbundenen psychischen Gefahren dahingehend um, als die Kantone verpflichtet werden, Massnahmen zur Prävention vor exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete sowie spielsüchtige Personen und deren Umfeld anzubieten.

Mit der Aufnahme dieser Regelung in das Geldspielgesetz hat sich die Rechtslage für den Kanton Graubünden nicht verändert, da dieser bereits jetzt aufgrund der interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) gehalten ist, für eine angemessene Suchtprävention sowie ein hinreichendes Behandlungs- und Beratungsangebot zur Bekämpfung der exzessiven Geldspielsucht zu sorgen (Art. 18 IVLW). In Erfüllung dieses Auftrags hat das kantonale Sozialamt als Fachstelle für Prävention und Suchtbekämpfung in den vergangenen Jahren einerseits ein Beratungs- und Behandlungsangebot für spielsuchtgefährdete sowie spielsüchtige Personen und deren Umfeld aufgebaut, andererseits gemeinsam mit den Ostschweizer Kantonen Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserroden, Glarus, St. Gallen und Thurgau ein Präventionsprojekt „SOS-Spielsucht“ erarbeitet und die „Perspektive Thurgau“ mit dessen Umsetzung beauftragt. Diese hat eine Internetseite mit spezifischen Informationen für direkt und indirekt Betroffene,

eine E-Mail-Beratung und eine Gratis-Helpline entwickelt (www.sos-spielsucht.ch, letztmals besucht am 27. November 2018). In Art. 9 werden die Rechtsgrundlagen geschaffen, um diese Angebote zur Bekämpfung der Gefahren des exzessiven Geldspiels fortzuführen und gegebenenfalls ausbauen zu können. Die geltende Rechtslage erfährt dadurch keine Änderung.

3.3.2 Datenbearbeitung (Art. 10)

Die Fachstelle für Prävention und Suchtbekämpfung wird sich im Rahmen ihres Behandlungs- und Beratungsauftrags regelmässig einen Überblick über die gesundheitliche, finanzielle und soziale Situation der spielsuchtgefährdeten oder spielsüchtigen Personen verschaffen müssen. So kann es sich als erforderlich erweisen, dass sich die Fachstelle für Prävention und Suchtbekämpfung eingehend mit den finanziellen Verhältnissen der zu beratenden Person befasst, um ihr aufzuzeigen, wie sie die aufgrund des exzessiven Geldspiels aufgelaufenen Schulden abtragen kann. Zu diesem Zweck muss die Fachstelle für Prävention und Suchtbekämpfung Kenntnis von den Einkünften sowie dem Vermögen der spielsuchtgefährdeten oder spielsüchtigen Person haben. Hierzu wird ihr die betroffene Person möglicherweise ihr sozialhilferechtliches Dossier aushändigen. Zumindest aber wird sie ihr den Betrag der erhaltenen öffentlichen Unterstützung mitteilen. Solche Informationen über die soziale Hilfe gelten als besonders schützenswerte Personendaten (Art. 2 Abs. 3 KDSG i.V.m. Art. 3 lit. c Ziff. 2 DSG). Dasselbe trifft für strafrechtliche Verurteilungen sowie Administrativmassnahmen zu, wie z.B. Spielsperren, die in Behandlungs- und Beratungsaufträgen thematisiert werden, wenn diese auf das als problematisch empfundene Spielverhalten zurückzuführen sind (Art. 2 Abs. 3 KDSG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 lit. c Ziff. 4 DSG). Gleichermassen zu qualifizieren sind selbstredend Gesundheitsdaten, die Rückschlüsse auf intimste Bereiche zulassen können (Art. 2 Abs. 3 KDSG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 lit. c Ziff. 2 DSG).

Für die Bearbeitung dieser besonders schützenswerten Personendaten bedarf es einer formell gesetzlichen Grundlage (Art. 2 Abs. 2 KDSG i.V.m. Art. 17 Abs. 2 DSG). Diese wird in Art. 11 geschaffen, indem die Fachstelle für Sucht und Prävention ermächtigt wird, zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben besonders schützenswerte Personendaten zu bearbeiten. Im Übrigen richtet sich die Datenbearbeitung nach dem Kantonalen Datenschutzgesetz. Bereichsspezifisch normiert wird ausschliesslich der für die Datenbearbeitung erforderliche formell-gesetzliche Erlaubnistatbestand.

3.4 Besteuerung von Spielerträgen (Art. 11-13)

Im Kanton Graubünden existieren keine Spielbanken mit einer A-Konzession, jedoch zwei Spielbanken mit einer B-Konzession. Der Hauptunterschied zwischen diesen beiden Formen von Spielbanken besteht im Spielangebot. B-Casinos bieten höchstens drei Arten von Tischspielen und höchstens 150 Spielautomaten an (BBl 2015 8399). Höchsteinsätze in B-Casinos sind bei Tischspielen je nach Spielart gesetzlich beschränkt und besondere Voraussetzungen für den Betrieb von Jackpotsystemen festgelegt (Art. 6 Abs. 2 BGS).

In fiskalischer Hinsicht unterscheiden sich die B-Casinos von den A-Casinos insofern, als der Bundesrat den Abgabesatz für die Spielbankabgabe bei B-Casinos ermässigen kann, sofern die Erträge der Spielbank in wesentlichem Umfang für öffentliche Interessen der Re-

gion verwendet werden. Eine Reduktion ist ferner möglich, wenn die Standortregion der Spielbanken mit Konzession B wirtschaftlich von ausgeprägt saisonalem Tourismus abhängig ist (Art. 121 BGS). Schliesslich reduziert der Bundesrat die Abgabe für Spielbanken mit B-Konzession, soweit der Standortkanton für diese eine gleichartige Abgabe erhebt (Art. 122 Abs. 1 BGS). Diese Formen der Abgabeermässigungen und die Reduktion der Abgabe wurden unverändert aus dem Spielbankengesetz übernommen (Art. 42 und 43 SBG). Folglich wird sich die Rechtslage in Bezug auf die Abgabe für Spielbanken mit einer B-Konzession auf Bundesebene mit der Inkraftsetzung des Geldspielgesetzes nicht ändern.

Der Kanton erhebt schon bislang auf der Grundlage der Art. 8-10 des Gesetzes über die Spielautomaten und Spielbetriebe von den B-Casinos eine Spielbankenabgabe, die gleich ausgestaltet ist wie die eidgenössische Spielbankenabgabe. Die fraglichen Regelungen sollen aufrechterhalten werden. Sie werden lediglich in das Geldspielgesetz des Kantons Graubünden übernommen und an die Terminologie des eidgenössischen Geldspielgesetzes angepasst (Art. 12 und Art. 14). Inhaltlich erfahren sie dadurch keine Änderung; der Rechtszustand bleibt unverändert.

Neu eingefügt werden soll einzig eine Regelung, welche es dem Kanton erlaubt, die kantonale Spielbankensteuer nach zu erheben, wenn eine Veranlagung zu Unrecht unterblieben ist und die Eidgenössische Spielbankenkommission nicht bezogene Stempelabgaben gestützt auf Art. 124 BGS nachfordert (Art. 13).

3.5 Strafbestimmungen (Art. 14)

Der Bund hat in den Art. 130 ff. BGS etliche Straftatbestände geschaffen, um den geldspielrechtlichen Pflichten zum Durchbruch zu verhelfen. Diese Straftatbestände (Art. 130 Abs. 1 lit. a BGS und Art. 131 Abs. 1 lit. a BGS) ermöglichen es auch, die Missachtung kantonaler geldspielrechtlicher Geldspielverbote, wie der in Art. 3 und Art. 4 verankerten, zu ahnden (BBI 2015 8498 und 8500). Hingegen können weder auf dieser Grundlage noch aufgrund eines anderen bundesrechtlichen Straftatbestands Widerhandlungen gegen Art. 5 strafrechtlich sanktioniert werden. Hierfür sind in Art. 14 eigenständige kantonale Straftatbestände zu schaffen, die es erlauben, diejenigen Personen mit Busse bis zu Fr. 10'000.– zu bestrafen, die als gewerbsmässige Veranstalterinnen oder Veranstalter Unterhaltungslosterien ohne die hierfür erforderliche Bewilligung durchführen (Art. 5 Abs. 1), oder die Meldepflicht für Unterhaltungslosterien verletzen (Art. 5 Abs. 2).

Für die Verfolgung und Beurteilung dieses Übertretungstatbestands ist die Staatsanwaltschaft zuständig (Art. 135 BGS i.V.m. Art. 18 des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung e contrario [EGzStPO; BR 350.100]). Dasselbe gilt für die anderen geldspielrechtlichen Straftatbestände, soweit sie nicht den Spielbankenbereich betreffen (Art. 134 BGS).

4 Aufhebungen und Fremdänderungen

4.1 Aufhebung des Gesetzes über die Spielautomaten und Spielbetriebe und des Gesetzes über das Lotteriewesen

Mit dem Inkrafttreten des Geldspielgesetzes des Kantons Graubünden werden das Gesetz über die Spielautomaten und Spielbetriebe sowie das Gesetz über das Lotteriewesen (BR

935.450) aufgehoben (vgl. vorstehende Ausführungen unter Ziff. 2.1).

4.2 Steuergesetz für den Kanton Graubünden

Mit dem neuen Geldspielgesetz wurden unter anderem Art. 7 Abs. 4 lit. I-m des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) geändert und die Kantone verpflichtet, ihre Steuergesetze entsprechend anzupassen (Art. 72x StHG). Diese Anpassung wird nicht mit dem Erlass des Geldspielgesetzes des Kantons Graubünden vorgenommen, sondern ist bereits per 1. Januar 2019 in den Ausführungsbestimmungen zur Steuergesetzgebung (ABzStG; BR 720.015) erfolgt.

5 Personelle und finanzielle Auswirkungen

5.1 Für den Kanton

Mit der vorliegenden Vorlage setzt der Kanton in erster Linie die Vorgaben um, welche sich aus dem Geldspielgesetz ergeben. Die hierdurch bedingten personellen Auswirkungen kann der Kanton daher nicht beeinflussen. So ist der Kanton etwa von Bundesrechts wegen verpflichtet, eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde vorzusehen. Deren Kontrollaufwand für die bewilligungspflichtigen Kleinlotterien sowie lokale Sportwetten dürfte sich im bisherigen Umfang bewegen. Allerdings hat die kantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde neu auch zu prüfen, ob es sich bei den von Veranstalterinnen und Veranstaltern als Unterhaltungslotterie bezeichneten Kleinlotterien tatsächlich um solche handelt. Die entsprechende Prüfung haben bislang die Gemeinden vorgenommen. Demzufolge nimmt der Kontrollaufwand der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde zu, wobei es nicht möglich ist, diesen zu quantifizieren. Es kann daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorausgesagt werden, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang für diese neue Aufgabe zusätzliche personelle Ressourcen erforderlich sind.

Das Verbot von Geschicklichkeitsspielen und Pokerturnieren dürfte hingegen keine personellen Auswirkungen nach sich ziehen. Ebenso ist die Verschiebung der Kompetenzen von der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde zur interkantonalen Behörde für die Bewilligung von Grosslotterien personell irrelevant, da bereits vor Jahren generelle Bewilligungen zugunsten von Swisslos ausgestellt wurden und die Swisslos in den vergangenen Jahren jeweils nur sehr wenige neue Gesuche eingereicht hat.

Insgesamt geht die Regierung daher davon aus, dass die derzeitigen personellen Ressourcen ausreichen dürften, um die neuen Aufgaben zu bewältigen. Allenfalls sind infolge des Mehraufwands im Zusammenhang mit der Prüfung der Bewilligungspflicht von Unterhaltungslotterien und deren Beaufsichtigung gewisse personelle Zusatzressourcen erforderlich.

In finanzieller Hinsicht ist zu beachten, dass der Kanton Graubünden mit dem Verbot von Geschicklichkeitsspielen – wie vorangehend unter Ziff. 2.2 ausgeführt – die Einnahmen verlieren würde, die ihm bislang aus den von der Swisslos online durchgeführten Geschicklichkeitsspielen zugeflossen sind. Diese betragen derzeit Fr. 400.– pro Jahr, könnten sich zukünftig bei einem Ausbau des Online-Geschicklichkeitsspielangebots indessen marginal erhöhen (vgl. dazu die vorstehenden Ausführungen unter Ziff. 2.2).

5.2 Für die Regionen

Die Regionen erfüllen keine Aufgaben im Bereich des Geldspielrechts. Sie sind daher von der vorliegenden Vorlage nicht berührt.

5.3 Für die Gemeinden

Die Gemeinden erteilen derzeit die Bewilligung für Unterhaltungslotterien und sorgen in diesem Bereich für den Vollzug des Geldspielrechts (Art. 3 des Gesetzes über das Lotteriewesen). Von dieser Aufgabe werden sie mit der vorliegenden Vorlage befreit (vgl. dazu vorstehende Ausführungen unter Ziff. 3.2.2). Sie dürften hierdurch folglich geringfügig entlastet werden. Dies gilt insbesondere für diejenigen Gemeinden, in denen gewerbsmässig Lotterien durchgeführt werden.

6 Gute Gesetzgebung

Das vorliegende Gesetzgebungsprojekt setzt die Grundsätze der Notwendigkeit, Subsidiarität und Flexibilität um. Insbesondere werden den Gemeinden dadurch keine neuen Vorschriften auferlegt. Der vorliegende Entwurf trägt folglich den von der Regierung beschlossenen Vorgaben zur Rechtssetzung Rechnung (vgl. Beschluss der Regierung vom 16. November 2010, Nr. 1070).

7 Terminplan und Inkraftsetzung

Die Kantone haben ihre Gesetzgebung, soweit hier von Bedeutung, spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Geldspielgesetzes an die Anforderungen des neuen Rechts anzupassen (Art. 144 Abs. 2 BGS). Dementsprechend müssen das neue Geldspielgesetz des Kantons Graubünden sowie dessen Ausführungsbestimmungen spätestens am 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt werden können. Um dies zu gewährleisten, ist geplant, dass die Regierung die Botschaft betreffend den Erlass eines Geldspielgesetzes des Kantons Graubünden im Dezember 2019 verabschiedet. Damit kann die entsprechende Vorlage gemeinsam mit der Genehmigung des voraussichtlich für die gesamte Schweiz geltenden Geldspielkonkordats sowie der interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen in der Aprilsession 2020 beraten werden.

8 Anhänge

- Anhang 1: Übersicht über die Rechtserlasse im Bereich des Geldspielrechts
- Anhang 2: Glossar
- Anhang 3: Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS, abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start.html> > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung > Bundesgesetz über Geldspiele)
- Anhang 4: Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, BBl 2015 8387 ff. (abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start.html> > Bundesrecht > Bundesblatt > 2015 8387)