



EXPERTINNEN-KOMMISSION ZU FRAGEN ZUM EXZESSIVEN GELDSPIEL

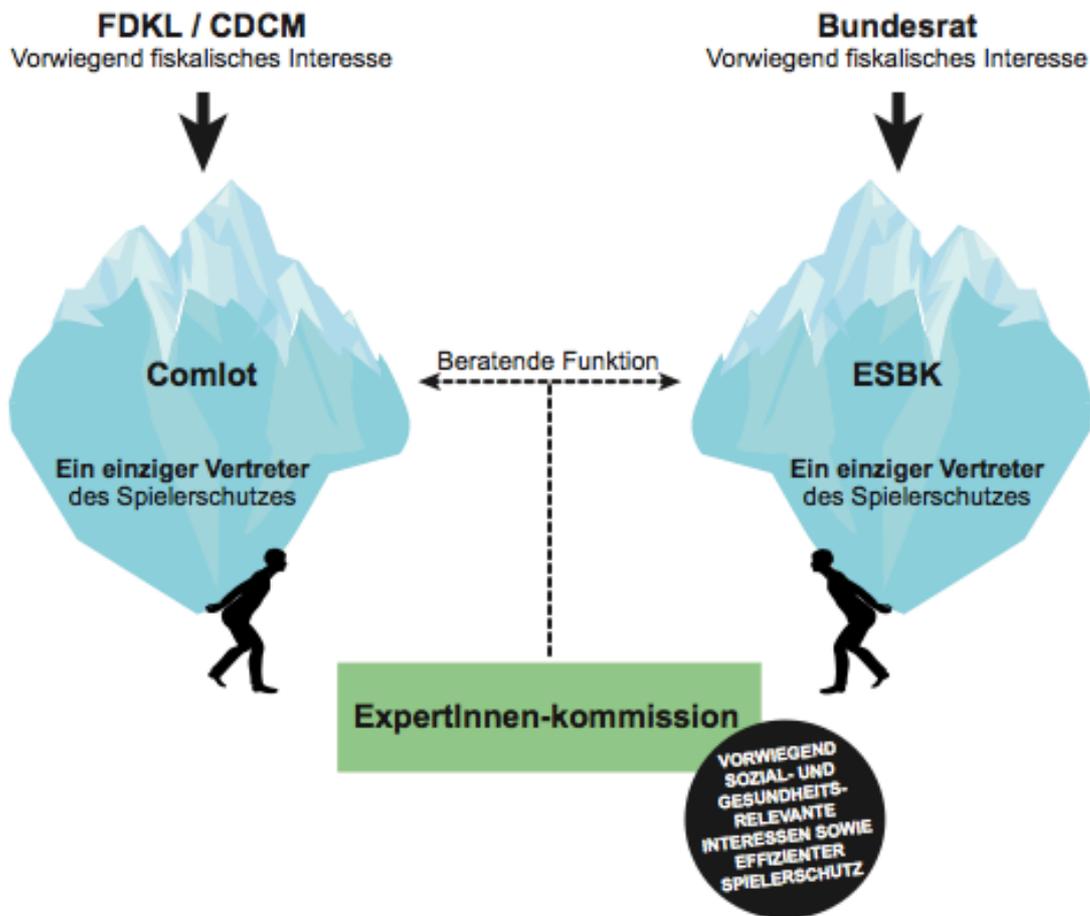
EINLEITUNG

Der Schutz der Spielerinnen und Spieler ist eines der wichtigsten Ziele, das im Entwurf zum Geldspielgesetz (BGS, 15.069) festgehalten ist. Entsprechend sah der Bundesrat in seinem ersten Entwurf zum BGS vor, eine unabhängige, beratende ExpertInnenkommission zu Fragen zum exzessiven Geldspiel einzusetzen (Konsultativkommission). Infolge des grossen Drucks von Seiten der Industrie wurde die Kommission aber im letzten Moment wieder aus dem Entwurf gestrichen. Der Bundesrat, die Mehrheit der Kantone sowie zahlreiche weitere Organisationen unterstützen die Einführung der Kommission.

Bund und Kantone sind auf die Steuereinnahmen auf den Geldspielen angewiesen. Sie befinden sich deshalb in einem grossen Interessenkonflikt: Auf der einen Seite stehen das Interesse und der Auftrag, die Spielerinnen und Spieler zu schützen, auf der anderen Seite das Interesse an den Steuereinnahmen, die sie durch die Geldspiele erzielen. Dieser Konflikt wirkt sich auf die Arbeit der Aufsichtsbehörden aus: Diese müssen auf der einen Seite sicherstellen, dass die Bestimmungen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler eingehalten werden. Auf der anderen Seite müssen sie gewährleisten, dass sie die Attraktivität der Geldspiele und damit die Einnahmen für Bund und Kantone nicht zu stark beschneiden. Das sind zwei sehr verschiedene Aufgaben, die schwer miteinander vereinbar sind. Effektive Kontrollmechanismen sind deshalb sehr wichtig. Eine unabhängige Kommission zu Fragen zum exzessiven Geldspiel unterstützt die Aufsichtsbehörden bei der Sicherstellung des Schutzes der Spielerinnen und Spieler.

Das ist aber nicht die einzige Schwierigkeit, die entsteht, wenn der Gesetzgeber auf die Einführung der ExpertInnenkommission verzichtet. Der Verzicht führt auch dazu, dass die Aufsichtsbehörden gezwungen sind, sich ein «kollektives Wissen» anzueignen, um ihre Aufgaben überhaupt objektiv erfüllen zu können. Dafür müssen sie sämtliche wichtigen, sehr schnellen und komplexen Entwicklungen sowohl auf fachlicher als auch politischer Ebene verfolgen und auswerten.

Wenn in der Schweiz kohärente und transparente Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler eingeführt werden sollen, ist die Einführung der ExpertInnenkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel unverzichtbar.



1. WARUM EINE EXPERTINNEN-KOMMISSION?

A. Unverzichtbares ExpertInnen-Wissen

Die Aufsichtsbehörden müssen bei ihrer Arbeit durch das Wissen und die Erfahrungen von unabhängigen ExpertInnen unterstützt werden. Eine unabhängige und beratende ExpertInnenkommission ist die einzige Möglichkeit, die Aufsichtsbehörden erstens wirksam und zweitens kontinuierlich zu beraten, wenn es um die Risiken und Probleme geht, die mit dem exzessiven Geldspiel verbunden sind.

Der Entwurf des BGS sieht vor, dass neu auch Online-Geldspiele angeboten werden dürfen. Diese Art von Spielen wird nicht nur ein neues, anderes Publikum anziehen als die herkömmlichen Geldspiele, sondern auch das Spielverhalten der Spielerinnen und Spieler ändern. Es ist gut dokumentiert, dass mit der Einführung von Online-Geldspielen die Anzahl Personen zunimmt, die exzessiv spielen (Coste 2016). Die Universität Neuenburg schätzt, dass sich die Zahl exzessiver Spielerinnen und Spieler versiebenfachen wird (Kohler 2012).

Angesichts dessen, dass neu auch online um Geld gespielt werden darf, und dass Pokerspiele in Zukunft auch wieder ausserhalb der Casinos erlaubt sein werden, braucht es griffige Instrumente zur Prävention. Vor allem, was die Zielgruppen der Jugendlichen und der alleinstehenden Erwachsenen betrifft. Die flächendeckende Einführung griffiger Präventionsmassnahmen ist aber nur dann möglich, wenn die Aufsichtsbehörden bei der Erarbeitung und Festlegung dieser Massnahmen jederzeit und schnell auf aktuelles Fachwissen zugreifen können. Bei diesem Fachwissen darf es sich nicht um Einzelmeinungen, sondern es muss sich um eine kollektive Expertise handeln – nur so kann Objektivität gewährleistet werden. Das wird auch in anderen Wissenschaftsbereichen so gehandhabt. In der Schweiz besteht bereits ein gutes Netzwerk ausgewiesener SpezialistInnen der Prävention von Geldspielsucht, die gemeinsam dieses kollektive Wissen bilden. Dieses muss den Aufsichtsbehörden zur Unterstützung bei der Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt werden.

B. Interessenskonflikte vermeiden

Der Gesetzesentwurf sieht lediglich eine Präventionsmassnahme vor: Er beauftragt die Anbieter von Geldspielen, Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler zu ergreifen. Dieses Modell gesteht den Anbietern ein hohes Mass an Freiheit und Selbstverantwortung zu. Angesichts des offensichtlichen Interessenskonflikts – auf der einen Seite die Einnahmen die durch das Geldspiel erzielt werden können, auf der anderen Seite der Schutz der Spielerinnen und Spieler – besteht ein Risiko, dass der Schutz der Spielerinnen und Spieler den finanziellen Interessen geopfert wird. Deshalb braucht es zwingend griffige Mechanismen zur Kontrolle und zur Konfliktbewältigung.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörden, die Umsetzung der Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler sicherzustellen, ist sehr wichtig. Das neue Gesetz schreibt vor, den Status Quo beizubehalten und die beiden Aufsichtsbehörden mit je einer/m Präventionsbeauftragten auszustatten. Eine Person ist aber nicht genug, um diese sehr breite Thematik in der notwendigen Tiefe bearbeiten zu können. Eine ExpertInnenkommission würde zudem zu einem besseren Informationsfluss in Bezug auf die Massnahmen führen, die zum Schutz der Spielerinnen und Spieler eingeleitet werden. Heute ist nur sehr wenig darüber bekannt, wie die Aufsichtsbehörden ihren Auftrag, den sie in diesem Bereich haben, genau ausgestalten.

C. Antworten haben auf die neuen Risiken der Online-Geldspiele

Das Gesetz will eine Öffnung des Geldspielmarktes für Online-Geldspiele. Diese Öffnung bringt zahlreiche Risiken mit sich. Trotzdem sind keine zusätzlichen Massnahmen vorgesehen, weder zur Unterstützung der Aufsichtsbehörden bei der Umsetzung ihres Auftrags noch zur Unterstützung der Kantone bei der Prävention und beim Schutz der Spielerinnen und Spieler (Art.82). Die Aufsichtsbehörden haben keine genügende Expertise, was die spezifischen Risiken des Online-Geldspiels betrifft. Nur eine Kommission, die aus ExpertInnen aus verschiedenen Fachbereichen zusammengesetzt ist, verfügt überhaupt über die Möglichkeit und Kapazitäten, die raschen Entwicklungen der Online-Geldspiele zu verfolgen – und ihr Wissen den zuständigen Behörden zur Verfügung zu stellen. Nur auf diese Weise kann dauerhaft sichergestellt werden, dass die Spiele nicht nur attraktiv, sondern auch sicher sind und verantwortungsvolles Spielen ermöglichen.

Im Ausland wird die Öffnung des Geldspielmarktes eng begleitet von Organen, die dafür ausgerüstet sind, die Aktivitäten im Bereich des Online-Geldspiels genau zu beobachten. Bereiche wie die Spielbewilligungsverfahren, die Werbung und das Marketing, die Bezahlungsmöglichkeiten, aber auch das Monitoring der Risiken und Abhängigkeiten müssen je für sich verfolgt und dokumentiert werden. Online-Geldspiele sind an 7 Tagen pro Woche während 24 Stunden zugänglich. Diese Tatsache und die Möglichkeit über Smartphones online spielen zu können, verändert das Verhalten der Spielerinnen und Spieler und wird ein neues Publikum anziehen. Diese Entwicklungen müssen sorgsam beobachtet und eng begleitet werden.

D. Mehr Effizienz und Kohärenz

Bislang arbeiten die beiden Aufsichtsbehörden unabhängig voneinander, was die Sicherstellung des Spielerschutzes angeht. Die Einführung einer ExpertInnenkommission stellt sicher, dass alle Akteure stets die gleichen Informationen und den aktuellen Wissensstand zu diesem Thema haben. Dadurch wird die Kohärenz des Spielerschutzes erhöht. Gleichzeitig können Ressourcen bei den Aufsichtsbehörden eingespart werden, da sie die Informationsbeschaffung nicht alleine vornehmen müssen. Im Gegensatz zu einer ExpertInnenkommission garantiert die aktuelle Funktionsweise der Aufsichtsorgane garantiert keinen Informationsaustausch. Die Kosten für die Kommission werden auf 150'000.- CHF geschätzt. Das Argument, dies sei zu kostspielig, kann nicht geltend gemacht werden, wenn berücksichtigt wird, dass die Aufsichtsbehörden regelmässig Mandate extern vergeben müssen.

2. WESHALB GENÜGEN DIE IM GESETZESENTWURF AUFGEFÜHRTEN ALTERNATIVEN NICHT?

A. Präsenz einer Fachperson für den Spielerschutz bei den Aufsichtsbehörden

Die Gegner der Konsultativkommission führen vor allem zwei Argumente an:

1. Die Aufsichtsbehörden seien mit genügend Fachwissen ausgestattet sind, um die Expertise zum Spielerschutz selber sicher zu stellen.
2. Die Bundesverwaltung verfüge bereits über genügend Kommissionen im Suchtbereich.

Beide Argumente sind jedoch so nicht haltbar:

Das Expertendispositiv der ComLot und der ESBK ist ungenügend:

- Bei den ExpertInnen der beiden Aufsichtsbehörden handelt es sich um je einen Sitz, der mit einem/r VertreterIn der Prävention besetzt werden kann. Angesichts der neuen Herausforderungen, welche die vorgesehene Marktöffnung im Onlinebereich mit sich bringt, genügt das nicht.
- Diese beiden ExpertInnen sind nicht primär auf den Spielerschutz spezialisiert.
- Comlot und ESBK vergeben oftmals Expertisen ins Ausland. Diese sind zum einen sehr teuer. Zum andern kennen die ausländischen Auftragnehmer die Details des schweizerischen Kontextes nur ungenügend.
- Comlot und ESBK sind zwischen zwei Aufgaben gefangen, die einander widersprechen: Sie müssen den Spielerschutz gewährleisten, ohne dabei die Attraktivität der Spiele und damit die Einnahmen für Bund und Kantone zu stark zu beschneiden.

Die eidgenössische Kommission für Suchtfragen hat andere Aufgaben

Es existieren drei eidgenössische Kommissionen zum Thema der Sucht: eine zur Tabakprävention (EKTP), eine zu den Problemen rund um Alkoholfragen (EKAL) und eine für Suchtfragen (EKSF). Die Gegner der ExpertInnenkommission behaupten, eine Kommission für Suchtfragen und eine ExpertInnenkommission zu Fragen des exzessiven Geldspiels sei eine Doppelspurigkeit. Die Kommission für Suchtfragen kann aber, weder auf Grund ihrer Zielsetzungen noch ihrer Struktur, die Aufgaben erfüllen, die für die ExpertInnenkommission zu Fragen des exzessiven Geldspiels vorgesehen sind. Die Kommission für Suchtfragen beschäftigt sich – richtigerweise – vorrangig mit der Drogenpolitik und der Suchtpolitik im Allgemeinen und nicht mit spezifischen Fragen zu einer Art von Sucht.

Die Kommission für Suchtfragen kann nicht die Funktion der ExpertInnenkommission zu Fragen des exzessiven Geldspiels übernehmen

- Die Kommission für Suchtfragen wird vom Bundesrat ernannt und hat den Auftrag, den Bundesrat zu beraten – insbesondere in Bezug auf das Betäubungsmittelgesetz BetmG. Die Kommission für Suchtfragen hat kein spezifisches Mandat zur Beobachtung eines bestimmten Fachbereichs. Die ExpertInnenkommission zu Fragen des exzessiven Geldspiels hat hingegen auch zur Aufgabe, Fragen bei der operativen Umsetzung des Gesetzes d.h. zur technischen Ausgestaltung der Geldspiele zu beantworten.
- Die Umsetzung des neuen Geldspielgesetzes erfordert eine Koordination zwischen Kantonen und Bund. Es braucht deshalb eine paritätisch besetzte Kommission d.h. ihr Mitglieder müssen sowohl von Bund als auch von den Kantonen ernannt werden.
- Keines der 14 Mitglieder der heutigen Kommission für Suchtfragen ist ExpertIn für Geldspielsucht oder hat in diesem Bereich gearbeitet.
- Die Konsultativkommission dient der Unterstützung der Aufsichtsbehörden. Das kann eine eidgenössische oder ausserparlamentarische Kommission nicht leisten.

3. UNTERSTÜTZUNG DER EXPERTINNEN-KOMMISSION

A. Zitate

Die Stellungnahmen, die bei der offiziellen Vernehmlassung zum Gesetz eingereicht wurden, zeigen, dass die ExpertInnenkommission eine breite Unterstützung findet. Untenstehend einige Auszüge aus Stellungnahmen verschiedener Institutionen und Behörden.

Bundesrat	« Il s'agit notamment de lutter plus efficacement contre la dépendance au jeu et de régler l'offre de jeux d'argent sur Internet. (...) Un nouvel organe indépendant, composé d'experts de la lutte contre la dépendance au jeu, conseillera les exploitants et soutiendra les autorités de surveillance dans leur travail. » (Medienmitteilung, 13.02.2013)
-----------	---

Bundesrat	<p>« L'avant-projet de la loi fédérale sur les jeux d'argent (...) renforce notamment la protection contre la dépendance au jeu (...) l'avant-projet prévoit d'instaurer une commission consultative chargée de conseiller toutes les parties intéressées en matière de prévention, de repérage précoce et de traitement du jeu excessif. »</p> <p>(Medienmitteilung, 30.04.2014)</p>
Kanton Freiburg	<p>« S'agissant de la Commission consultative pour la prévention du jeu excessif qu'il est prévu d'instituer, nous sommes d'avis que, contrairement à ce que prévoit l'avant-projet, elle soit financée uniquement par la Confédération, à l'instar de toutes les commissions extraparlimentaires. Nous rappelons que la lutte contre la dépendance est du ressort des cantons et que ceux-ci ont déjà mis en place un réseau de spécialistes appelés à se prononcer sur ces aspects. Tout en nous ralliant à l'introduction de cette nouvelle autorité, nous insistons donc pour que sa nature exacte et ses compétences soient précisées et qu'elle ne devienne pas une source de conflit. »</p> <p>(Stellungnahme, 19.08.2014)</p>
Kanton Bern	<p>«2.7 Artikel 84 Zusammensetzung der Konsultativkommission Der Kommission sollen zwölf Mitglieder angehören. 2.7.1 Antrag: Verkleinerung der Kommission Die Kommission ist auf maximal sechs Mitglieder zu beschränken. 2.7.2 Begründung Eine effiziente und effektive Kommissionsarbeit wird durch zu viele Mitglieder behindert. Der vermeintlich resultierende Erkenntnisgewinn durch ein Mehr an Mitgliedern wird durch Gruppeneffekte, Koordinationsbedürfnisse und weitere Erschwernisse mehr als zunichte gemacht. Gegebenenfalls kann ein gezielter Ausbau bzw. eine gezielte Unterstützung der Forschung zur exzessiven Spielsucht den Präventionsbestrebungen des Gesetzes besser gerecht werden. »</p> <p>(Stellungnahme, 13.08.2014)</p>
Kanton Waadt	<p>... « Dès lors, pour combler les lacunes constatées dans l'avant-projet et supprimer certaines incohérences, le Conseil d'Etat souhaite que la commission pour la prévention du jeu excessif soit renforcée et ses compétences mieux définies. Son rattachement au Département fédéral de l'intérieur doit également être analysée. Ceci permettrait de séparer la fonction de surveillance (DFJP) de celle de la prévention (DFI-OFSP) ».</p> <p>(Stellungnahme, 20.08.2014)</p>

comlot	<p>« Die aus Spielsuchtexperten zusammengesetzte Konsultativkommission könnte über die Beratung der Vollzugsbehörden grundsätzlich einen zweckmässigen Beitrag zur Anpassung der Schutzmassnahmen an die rasch voranschreitenden, gesellschaftlichen Entwicklungen und die wissenschaftlichen Erkenntnisse leisten. (...) Die dieser Kommission (...) können Konflikte mit den bestehenden Vollzugsbehörden herbeiführen. »</p> <p>(Stellungnahme, 14.08.2014)</p>
Fédération des entreprises romandes	<p>« Notre Fédération ne peut que saluer les mesures prévues pour renforcer la lutte contre la dépendance au jeu, en particulier celles relatives aux personnes mineures. Dans ce but, la création d'une commission consultative pour la prévention de la dépendance au jeu est bienvenue, sachant que son coût est faible (env. 150'000 CHF annuel) en regard des coûts sociaux liés au jeu excessif. »</p> <p>(Stellungnahme, 26.08.2014)</p>
Föderation der Schweizer Psychologinnen und Psychologen (FSP)	<p>« Dès lors que les jeux d'argent présentent des dangers inhérents importants, dont principalement le risque de développer une addiction-maladie, la régulation du marché et la législation qui la sous-tend sont un instrument absolument essentiel pour améliorer la prévention, qui doit retenir toute l'attention des réseaux interprofessionnels concernés par les addictions, comme plus généralement des professions socio-sanitaires. (...) En outre, nous reconnaissons dans la mise sur pied de cette commission la volonté du législateur de mettre un accent particulier sur la prévention, ce que nous soutenons expressément. »</p> <p>(Stellungnahme, 12.08.2014)</p>
Schweizer Städteverband	<p>« Die Einführung einer Konsultativkommission, die sich mit der Prävention, Früherkennung und Therapie von Spielsucht befasst, wird ebenfalls begrüsst. »</p> <p>(Stellungnahme, 14.08.2014)</p>
Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte FMH	<p>« Die FMH begrüsst den Vorschlag, eine ausserparlamentarische Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel entsprechend dem Modell der eidgenössischen Kommission Drogen-Alkohol-Tabak einzusetzen. Diese Kommission ist dem Justiz- und Polizeidepartement unterstellt. Sie ist verpflichtet jährlich Bericht zu erstatten, wird jedoch vehement von den Akteuren bekämpft, welche die Interessen der Spielbanken vertreten.»</p> <p>(Stellungnahme, 6.08.2014)</p>

SVP	<p>« Die Schaffung einer Konsultativkommission sowie die vorgesehenen Schutzvorkehrungen vor Spielsucht sind grundsätzlich nicht zu beanstanden, nachdem Volk und Stände einer entsprechenden Verfassungsbestimmung ausdrücklich zugestimmt haben. Die neue Präventionskommission darf jedoch nicht zu Doppelspurigkeiten mit bestehenden Kommissionen führen. Schliesslich sind Spielbanken schon heute gesetzlich verpflichtet, mit Präventionsfachleuten zusammen zu arbeiten. »</p> <p>(Stellungnahme, 20.08.2014)</p>
-----	--

B. Zusammenfassung der Stellungnahmen

Die Mehrheit der Kantone sprach sich in der Vernehmlassung für eine ExpertInnenkommission aus, einige mit kleineren Anpassungsvorschlägen (vgl. Tabelle unten). Bei den politischen Parteien zeigt sich das gleiche Bild.

	Befürworter	Befürworter mit Anpassungen	Gegner
Kantone	FR, SG, VS, VD	AI, AR, BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SH, UR, ZH	AG, JU, SO, TI, TG
Politische Parteien	SVP EVP SP Grüne	CVP	BDP FDP
Städte	Städteverband		Stadt Lugano
Verbände und Gewerkschaften	alle Institutionen des Sozial- und Gesundheitswesens	comlot UNIA	Economie Suisse, Handels- und Industrieverein Hôtellerie Suisse

