

NEUES GELDSPIELGESETZ (BGS)

ARGUMENTARIUM DER SUCHTFACHORGANISATIONEN

AUSGANGSLAGE

Warum es eine Revision der Geldspielgesetzgebung braucht

Der Bundesrat hat dem Volk im Jahr 2012 einen Gegentwurf zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» vorgelegt. Dieser Gegenvorschlag wurde an der Volksabstimmung vom 11. März 2012 von einer grossen Mehrheit (87.1%) angenommen. Der Gesetzesentwurf, der derzeit in Vernehmlassung ist, setzt diesen Gegenvorschlag mittels des neuen Artikels 106 BV um.

Heute regulieren zwei verschiedene Gesetze die Geldspiele: auf der einen Seite das Lotteriegesetz (LG), das den Kantonen unterstellt ist, und auf der anderen Seite das Spielbankengesetz (SBG), das in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Das neue Gesetz, das in Vernehmlassung ist, schlägt vor, die beiden Regelwerke zu verbinden und in einem einzigen Gesetz zusammen zu führen. Es beinhaltet zudem die nötigen Anpassungen für die Umsetzung des oben erwähnten neuen Artikels 106 (BV).

Das Geldspielangebot in der Schweiz

In der Schweiz gibt es ein grosses Geldspielangebot: In der Schweiz gibt es 8'270 Verkaufsstellen für Lotteriespiele (Deutschschweiz: 5'620, Suisse Romande: 2'650), und mit 21 Casinos weist die Schweiz eine der grössten Casinodichten (Casino pro Einwohner) der Welt auf. Die direkten (legalen) Einnahmen durch Geldspiele haben zwischen 1995 und 2006 konstant zugenommen, und in den letzten Jahren bei 1.7 bis 1.9 Mrd. CHF pro Jahr eingependelt. Im Vergleich zu den Nachbarländern verfügt die Schweiz damit über die höchsten Bruttoeinnahmen durch Geldspiele pro Einwohner. Für Bund, Kantone und Organisationen der Zivilgesellschaft (Lotteriefonds) werden damit jährlich Gelder im Umfang von ungefähr CHF 1 Mrd. pro Jahr generiert. Es handelt sich dabei um die Einnahmen aus der Besteuerung der B-Casinos, die durch den Bund auf die Kantone verteilt werden, der Casinobesteuerung, die der AHV/IV zu Gute kommt und um die Gewinne der Lotterien, die für soziale, kulturelle, sportliche u.ä. Zwecke bereitgestellt werden.

Die Glücksspielsucht

Gemäss epidemiologischen Untersuchungen sind in den industrialisierten Ländern zwischen 1.6% und 4% der erwachsenen Bevölkerung von Problemen betroffen, die auf Glücksspiele zurückzuführen sind. Die Schweiz weist ähnliche Zahlen auf: Die Prävalenzrate (gemessen über 12 Monate) der Glücksspielsucht beträgt 2% (1.5% Risikospielende, 0.5% pathologische

Spielende), was in etwa 120'000 Personen entspricht¹. Die Prävalenzrate (12 Monate) bei den Minderjährigen beträgt 6% – sie ist somit zweimal höher als bei Erwachsenen². Die Spielsucht hat für die SpielerInnen und deren Umfeld dauerhafte negative Auswirkungen (Schulden, sozialer Rückzug, familiäre Konflikte, Verlust des Arbeitsplatzes, Komorbidität usw.). Schätzungen zufolge kostet die Spielsucht der Allgemeinbevölkerung jedes Jahr zwischen CHF 551 und 648 Mio.³

DAS NEUE GESETZ IN KÜRZE

Im Folgenden werden die Neuerungen, welche im neuen Geldspielgesetz vorgesehen sind, kurz vorgestellt.

Marktöffnung für Online-Geldspiele

Das Gesetz sieht eine Marktöffnung für Casinospiele auch im Online-Bereich (Internet) vor. Die beiden Landeslotterien haben bereits heute Online-Angebote. Dieser Trend ist auch auf globaler Ebene beobachtbar.

Jugendschutz

Das neue Gesetz sieht eine Altersbegrenzung von 18 Jahren bei Casinospiele sowie bei allen Online-Geldspielen vor. Für Lotterie-Spiele soll neu ein Mindestalter von 16 Jahren eingeführt werden.

Werbung

Das neue Gesetz sieht ein Verbot für Werbung gegenüber Minderjährigen oder Personen mit Spielsperren sowie für irreführende Werbung vor.

Finanzierung der Kantonsaufgaben

Das Gesetz verpflichtet die Kantone, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anzubieten (Art. 82 BGS). Aktuell werden den Kantonen 0.5% der Bruttoeinnahmen der Lotterie- und Wettspiele für die Prävention zur Verfügung gestellt. Dies ist in einem interkantonalen Konkordat (Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht und sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale und gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten, Art. 18) geregelt und betrifft entsprechend nur die Kantone. Das neue Gesetz sieht keine Finanzierung der Aufgaben der Kantone auf Basis einer Spielsuchtabgabe (Taxe) vor, sondern überlässt es den Kantonen selbst, sich hierzu untereinander zu einigen und zu koordinieren.

Koordinationsorgan und Konsultativkommission

Zur Koordination der Aufgaben und Aktivitäten von Bund und Kantonen bei der Aufsicht und Zulassung neuer Spiele wird ein neues Koordinationsorgan geschaffen. Zudem wird in Abspra-

¹ Eidgenössische Spielbankenkommission, «Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz», 2009.

² Joan-Carles Suris et al., «La problématique du jeu chez les adolescents du canton de Neuchâtel», in *Raison de santé*, N° 192, 2011.

³ Claude Jeanrenaud et al., «Le coût social du jeu excessif en Suisse», Universität Neuenburg, 2012.

che mit den Kantonen eine Kommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel eingesetzt. Die Mitglieder der Kommission setzten sich aus Fachleuten aus dem Bereich Glücksspielsucht (Prävention, Beratung und Behandlung) zusammen. Diese widmen sich vor allem der Beratung der Vollzugsbehörden und einer jährlichen, unabhängigen Berichterstattung ihrer Tätigkeit zuhanden des Bundesrates und der Kantone. Die Einführung dieser beider Organe ist eine Neuerung und dient der Stärkung der Massnahmen für die Zulassung neuer Spiele und der Prävention der Glücksspielsucht.

DIE POSITION DER SUCHTFACHORGANISATIONEN

Im Grossen und Ganzen stehen die Suchtfachpersonen hinter dem neuen Geldspielgesetz. Dennoch gibt es Lücken in Bezug auf den Spielerschutz, die es aufzuheben gilt. Diese werden untenstehend dargestellt, und es werden konkrete Vorschläge zur Anpassung der entsprechenden Gesetzesartikel gemacht.

A. KANTONE

1. Finanzierung der Aufgaben der Kantone

Das neue Gesetz stärkt die Kompetenzen der Kantone in Bezug auf die Prävention, Beratung und Behandlung von Glücksspielsucht, was sehr lobenswert ist. Konkret werden die Kantone dazu verpflichtet, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anzubieten. Das Gesetz sieht aber keine Abgabe für die Finanzierung dieser Aufgaben vor. Der Bundesrat argumentiert, dass es verfassungswidrig sei, den Kantonen hierfür einen Teil der Einnahmen durch Geldspiele zur Verfügung zu stellen. Abgestützt auf ein unabhängiges Rechtsgutachten von Etienne Grisel, Honorarprofessor an der Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique an der Universität Lausanne, wird diese Ansicht von Fachorganisationen jedoch angefochten. Diese fordern die Einführung einer Steuer im neuen Geldspielgesetz auf den Einnahmen der Casinos sowie die Beibehaltung der bisherigen Spielsuchtabgaben auf den Lotterie- und Wettspielen. Bei den Lotterien und Wetten besteht im heutigen Recht bereits eine Abgabe d.h. sie leisten bereits einen Beitrag an die Prävention des exzessiven Glücksspiels, und aus Gründen der Gleichbehandlung sollten auch die Casinos dazu verpflichtet werden. Die Suchtfachorganisationen schlagen vor, dass diese Steuer vom Steuerbetrag abgezogen wird, den die Casinos der AHV/IV ausschütten.⁴

Die Spielsucht kostet die Schweiz jährlich zwischen CHF 551 Mio. und CHF 648 Mio.⁵ Heute existiert eine Präventionssteuer, die aber ausschliesslich auf den Bruttoeinnahmen der Lotterie- und Wettspiele erhoben wird (Art. 18 der Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht und sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal und gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten). Die AkteurInnen, die im Bereich der Glücksspiele aktiv sind (Kantone, Anbieter sowie Prävention und Behandlung) sind sich zwar einig, dass es diese

⁴ Um den Casinos nicht zu schaden, sollen sie keine zusätzlichen Abgaben zur Bekämpfung der Spielsucht leisten müssen. Die Spielsuchtabgabe soll daher vom Steuerbetrag, den die Casinos der AHV/IV zu entrichten haben, abgezogen werden.

⁵ Claude Jeanrenaud et al., «Le coût social du jeu excessif en Suisse», Universität Neuenburg, 2012

Steuer braucht. Der Betrag über CHF 5 Mio., der heute auf diesem Weg pro Jahr für die Prävention und Behandlung von Glücksspielsucht abgeschöpft werden kann, reicht aber nicht aus. Die Suchtfachorganisationen der Schweiz schätzen den Bedarf auf rund CHF 20 Mio⁶. Die Kantone werden daher vor das Problem gestellt werden, wie sie die Aufgaben, die ihnen Art. 82 BGS vorgibt, finanzieren können. Angesichts der heutigen besonders angespannten Finanzlage wird befürchtet, dass sie aus dem regulären Budget keine oder nicht genügend Mittel dazu freimachen können. Wenn das Angebot der Geldspiele in der Schweiz erweitert wird, wie es das neue Gesetz vorsieht, gilt es, den Kantonen umgekehrt genügend Mittel zur Verfügung zu stellen, um die mit den Geldspielen verbundenen Risiken zu bekämpfen.

Um dieses Problem zu lösen ist es wichtig, die Steuer, die heute auf den Lotterie- und Wettspielen erhoben wird, auf die Casinos auszudehnen. Beide Bereiche (Lotterien und Wetten sowie Casinos) tragen in unterschiedlicher Art und Weise, aber gemeinsam, zu Spielsuchtproblemen bei. Es scheint daher natürlich, dass auch beide in die Verpflichtung genommen werden, wenn es um die Bekämpfung dieser Probleme geht. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu betonen, dass – gemäss dem aktuellen Gesetzesentwurf – nur der Bund bzw. die AHV/IV von der Erweiterung des Geldspielmarktes (Online-Geldspiele) und der damit verbundenen steuerlichen Mehreinnahmen profitiert. Die Folgekosten die hingegen aus dieser Erweiterung entstehen, werden allein von den Kantonen zu tragen sein. Um diesen finanziellen Mehraufwand, der auf die Kantone zukommt, zu decken, bringt der Bund folgenden Vorschlag ein: Die Kantone können die Steuereinnahmen, die mit den B-Casinos generiert werden, untereinander aufteilen. Dies würde bedeuten, dass die Kantone, die über ein B-Casino verfügen (BE, FR, GE, GR, JU, NE, SG, SH, TI, VS, ZH) einen Teil ihrer Einnahmen mit den Kantonen teilen müssten, die kein solches Casino haben. Betrachtet man die steuerlichen Fragen und Herausforderungen, welche die Kantone ohnehin miteinander zu klären und zu bewältigen haben, scheint ein solches Szenario nicht realistisch. Die einstimmige Meinung von diesbezüglich konsultierten RepräsentantInnen lautet, dass die Einführung einer solchen Steuer nicht gelingen wird. Deshalb gilt es, einen Teil der Spielbankenabgaben, welche die Casinos heute bereits entrichten, der Prävention und Behandlung insbesondere von Glücksspielsucht zuzuführen sowie die bereits existierende Spielsuchtabgabe auf den Lotterie- und Wettspielen zu eben diesem Zweck zu erhalten.

Empfehlungen (Ergänzungen und Änderungen kursiv)

Wir empfehlen deshalb, folgende Ergänzungen anzubringen:

9. Kapitel **Besteuerung und Verwendung der Spielerträge**
1. Abschnitt **Spielbankenabgabe**
Art. 121 **Abgabesätze**

¹ Der Bundesrat legt den Abgabesatz so fest, dass nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte Spielbanken eine angemessene Rendite auf dem investierten Kapital erzielen können.

² Der Abgabesatz beträgt:

- a. mindestens 40 und höchstens 80 Prozent des Bruttospielertrags, der in einer Spielbank erzielt wird;

⁶ GREA, «Révision sur la législation des jeux d'argent: Financement des mesures de protection des joueurs en Suisse», 2012.

- b. mindestens 20 und höchstens 80 Prozent des Bruttospielertrags, der mit online durchgeführten Spielbankenspielen erzielt wird.

³ Der Abgabesatz kann während der ersten vier Betriebsjahre bis auf die Hälfte reduziert werden. Bei der Festlegung berücksichtigt der Bundesrat die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Spielbank. Eine Reduktion muss jährlich in Würdigung aller Umstände für die einzelnen oder für mehrere Spielbanken zusammen neu festgelegt werden.

neu :

⁴ *Um ihren Verpflichtungen nachzukommen, erhalten die Kantone vom Bund und von der interkantonalen Vollzugsbehörde einen Prozentsatz der Bruttoeinnahmen der Casinos und der Grossspiele. Die Kantone nutzen diesen Ertrag für die Suchtprävention und -behandlung, insbesondere die Glücksspielsucht.*

⁵ *Die Beträge, die den Kantonen zu Zwecken der Prävention und Behandlung zur Verfügung gestellt werden, werden vom Gesamtsteuerbetrag, den die Spielbanken entrichten, abgezogen.*

2. Kooperation und Koordination

Das BGS verpflichtet die Anbieter, ein Sozialkonzept zu entwickeln und einzuführen, um einen Beitrag zum Schutz der SpielerInnen zu leisten. Dazu ist zu sagen, dass sowohl die Casinos als auch die Anbieter von Lotterie- und Wettspielen bereits heute über derartige Konzepte verfügen (verantwortungsvolles Spiel, Schulung des Personals, Ausschluss von SpielerInnen usw.). Die gelingende Umsetzung dieser Konzepte bedarf einer sorgfältigen Abstimmung der entsprechenden Massnahmen der Anbieter und der Präventionsmassnahmen der Kantone. Die Suchtfachorganisationen begrüessen deshalb Art. 82 Abs. 2, der diese Koordination vorsieht. Die dafür gewählte Formulierung indes dreht die Rollen der Anbieter und Kantone um: Sie verlangt, dass sich die Kantone mit den Anbietern koordinieren. Aus Sicht der Suchtfachpersonen liegt es aber eher an letzteren, sich den Rahmenbedingungen zu fügen, welche die Kantone vorgeben, bilden doch die Kantone die gesetzlich legitimierte Autorität.

Empfehlungen (Ergänzungen und Änderungen kursiv)

Wir empfehlen deshalb, Art. 82, Abs. 2 umzudrehen:

6. Kapitel Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel

3. Abschnitt Massnahmen der Kantone

Art. 82

¹ Die Kantone sind verpflichtet, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anzubieten.

² ~~Die Kantone arbeiten mit den Spielbanken und den Veranstalterinnen von Grossspielen. Die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen arbeiten mit den Kantonen zusammen,~~ um ihre jeweiligen Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel zu koordinieren.

B. SPIELZULASSUNGEN

Die Suchtfachpersonen aus Wissenschaft und Praxis verfügen heute bereits über ein grosses Wissen, was die Geldspiele und die damit verbundenen Risiken betrifft. Daher ist es wichtig, dass diese in die Evaluation der Gefährlichkeit von Spielen im Rahmen der Zulassungsprozessen involviert sind.

1. Zulassung von Spielen

Die Zulassung von Spielen liegt in der Verantwortung der Aufsichtsorgane – der Lotterie- und Wettkommission auf kantonaler Ebene (Comlot) sowie der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) auf Bundesebene. Das neue Gesetz will diese Organe stärken und schlägt dazu zwei neue AkteurInnen vor:

- Ein **Koordinationsorgan**, welches aus VertreterInnen der ESBK und VertreterInnen kantonomer Vollzugsbehörden besteht. Die Aufgaben dieses Organes sind folgende:
 - Leisten eines Beitrags zu einer kohärenten und wirksamen Geldspielpolitik,
 - Gewährleistung der Umsetzung der gesetzlichen Massnahmen im Bereich der Spielsuchtprävention,
 - Gewährleistung einer guten Koordination der Vollzugsbehörden dieses Gesetzes im Bereich der Erteilung von Spielbewilligungen sowie im Bereich der Bekämpfung der illegalen Geldspiele.
- Eine **Konsultativkommission**, die aus Fachpersonen besteht, welche vom Bundesrat und von den Kantonen gewählt werden. Sie hat die Aufgabe, die Entwicklung der Geldspiele in der Schweiz zu beobachten und Empfehlungen zu Spielzulassungen auszusprechen.

Die Schaffung dieser Organe wird begrüsst. Aber es gibt einige Punkte, die verbessert werden müssen, damit sie wirksamer und flexibler handeln können. Diese Verbesserungsvorschläge werden im folgenden Abschnitt beschrieben.

2. Koordinationsorgan (Koordination zwischen der Comlot und der ESBK)

Gemäss Art. 106, Abs. 7 der BV sind die Kantone und der Bund aufgefordert, sich in Belangen des Glücksspiels zu koordinieren. Das Gesetz sieht dafür ein Koordinationsorgan vor, das aus je zwei Mitgliedern der Eidg. Spielbankenkommission (ESBK) und der interkantonalen Vollzugsbehörde (Comlot) sowie einer/s VertreterIn der Oberaufsichtsbehörde und eines/r VertreterIn der kantonalen Vollzugsbehörden besteht (Art. 114). Die Kompetenzen, über welche dieses Organ verfügen soll, sind jedoch sehr eingeschränkt: Sie umfassen keinerlei Entscheidungskompetenz, sondern sehen lediglich die Möglichkeit vor, Empfehlungen abzugeben und die Diskussion unter den verschiedenen AkteurInnen zu koordinieren. Gemäss dem im Gesetz definierten Aufgaben (Art. 115) sind die Ziele dieses Organes, zu einer kohärenten und wirksamen Geldspielpolitik beizutragen, die kohärente und wirksame Umsetzung der gesetzlichen Massnahmen im Bereich der Spielsuchtprävention sowie die Koordination von Entscheidungen, u.a. im Bereich der Zulassungen, zu gewährleisten. Um diese Aufgaben wie vom Gesetzgeber vorgesehen, wahrnehmen zu können, muss das Koordinationsorgan in Kapitel 8, Abschnitt 3, Art. 116 (Befugnisse) zwingend mit entsprechend weiterreichenden Kompetenzen ausgestattet werden.

Empfehlungen (Ergänzungen und Änderungen kursiv)

Die Entscheidungen des Koordinationsorgans haben verpflichtenden und nicht nur empfehlenden Charakter:

8. Kapitel **Behörden**
3. Abschnitt **Koordinationsorgan**
Art. 116 **Befugnisse**

1 Das Koordinationsorgan kann zur Erfüllung seiner Aufgaben:

- a. gegenüber den Vollzugsbehörden dieses Gesetzes Empfehlungen abgeben *und diesen in begründeten Fällen verpflichtenden Charakter verleihen*;
- b. Sachverständige beiziehen.

3. Konsultativkommission für die Prävention von Spielsucht

Das geltende Gesetz ist von liberalem Charakter und lässt den Anbietern einen grossen Handlungsspielraum. Dies entspricht zwar der Kultur unseres Landes, führt aber zu schwierigen Rahmenbedingungen, wenn es um die Förderung und Erhaltung der öffentlichen Gesundheit geht. Unter diesen Rahmenbedingungen ist eine staatliche Aufsicht unverzichtbar. Damit dieser Auftrag effektiv ausgeführt werden kann, müssen die zuständigen Stellen über eine möglichst gute Informations- und Wissensgrundlage verfügen. Die Existenz einer beratenden ExpertInnen-Kommission ist daher eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der Staat die Vorgaben, die ihm das Gesetz im Hinblick auf den Schutz der SpielerInnen macht, seriös erfüllen kann. Für die Suchtfachpersonen, insbesondere aus dem Bereich der Prävention, ist die Existenz dieser Konsultativkommission entsprechend ein grundlegender Bestandteil des neuen Gesetzes.

Damit die beratende ExpertInnen-Kommission fähig ist, ihren Beratungs- und Evaluationsauftrag gemäss Gesetz wahrnehmen zu können, ist es wichtig, dass sie einen garantierten Zugang zu den Informationen der Anbieter und der Aufsichtsorgane hat. Der Zugang zum Zulassungsprozess neuer Spiele, zu den (anonymisierten) Daten, welche den Ausschluss von SpielerInnen betreffen oder zu Daten, welche die Online-Glücksspiele betreffen, bedarf heute der Zustimmung der AnbieterInnen, die auch für wissenschaftliche Zwecke schwierig zu erwirken ist. Differenzierte Untersuchungen zwecks Verbesserung der Prävention von Glücksspielsucht können aber nur realisiert werden, wenn der Zugang zu den relevanten Daten gesichert ist.

Der Zugang zu den betreffenden Daten gewinnt in Zukunft, mit der Zulassung von Online-Geldspielen noch an Wichtigkeit: In diesem Bereich gilt es, in den kommenden Jahren alles zu unternehmen, um die Nutzung und die damit verbundenen Gefahren besser zu identifizieren und um wirksame Präventionsmassnahmen entwickeln zu können.

Empfehlungen (Ergänzungen und Änderungen kursiv)

6. Kapitel **Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel**

4. Abschnitt **Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel**

Art. 85 **Aufgaben**

¹ Die Kommission hat folgende Aufgaben:

- a. Beratung der Vollzugsbehörden dieses Gesetzes, der Gesundheitsbehörden des Bundes und der Kantone sowie der Veranstalterinnen von Geldspielen in den Bereichen Prävention, Früherkennung und Behandlung von exzessivem Geldspiel;
- b. Erarbeitung von Empfehlungen zur Prävention, zur Früherkennung und zur Behandlung von exzessivem Geldspiel;
- c. Beobachtung und Analyse nationaler und internationaler Entwicklungen in den Bereichen Prävention, Früherkennung und Behandlung von exzessivem Geldspiel.

neu:

- d. *Erarbeitung von Empfehlungen zur Erhebung der für die Aufgabenerfüllung der Kommission notwendigen Daten durch die Spielbanken und Anbieter von Grossspielen;*

² Die Kommission erstattet gegenüber Bundesrat und Kantonen jährlich Bericht über ihre Tätigkeit. Der Bericht ist öffentlich.

neu:

³ *Zu ihrer Aufgabenerfüllung hat die Kommission Zugang zu allen Daten der Aufsichtsbehörden und der Anbieter.*

4. Zulassung neuer Spiele auf kantonaler Ebene

Die Lotteriespiele werden von der Lotterie- und Wettkommission zugelassen – ein System, das sich in der Vergangenheit bewährt hat. Bei einzelnen Spiele können aber punktuell Probleme auftauchen, und es kann durchaus angezeigt sein, einen bestimmten Spieltypen oder ein einzelnes Spiel in einem gewissen geographischen Bereich – z.B. innerhalb eines Kantons – einzuschränken oder zu verbieten. Diese Frage stellte sich beispielsweise im Zusammenhang mit den Tactilos.

Das neue Gesetz stattet die Kantone nicht mit dieser Kompetenz aus. Diesen wird es nur möglich sein, ganze *Kategorien von Grossspielen* (Lotterien, Sportwetten oder Geschicklichkeitsspiele) zu verbieten, nicht aber einzelne Spiele. Das BGS sieht somit keine Möglichkeit vor, dass die Kantone das Spielangebot auf ihrem Gebiet einschränken könnten. Diese Situation ist unbefriedigend und widerspricht dem Prinzip des Föderalismus, der diesem Gesetz eigentlich zu Grunde liegt.

Empfehlungen (Ergänzungen und Änderungen kursiv)

3. Kapitel	Grossspiele
2. Abschnitt	Spielbewilligung
Art. 27	Kantonales Recht

Die Kantone können in rechtsetzender Form die Durchführung *bestimmter Spiele oder bestimmter Kategorien von Grossspielen* (Lotterien, Sportwetten oder Geschicklichkeitsspiele) verbieten.

C. MARKTREGULIERUNG

Wie eine Querschnittsstudie von Dr. Williams⁷ zeigt, ist die wirksamste Art der Prävention auf zwei Säulen aufgebaut: der Verhaltensprävention und die strukturelle Prävention. Die Verhaltensprävention wird in Form von Informations- und Präventionskampagnen sichergestellt. Für die Geldspiele sind dafür die Fachpersonen aus der Prävention, der öffentlichen Verwaltung (Kantone) und die Spielanbieter verantwortlich.

Im Bereich der Geldspiele ist die strukturelle Prävention – die Schaffung von Rahmenbedingungen, welche das Risiko des exzessiven Geldspiels reduzieren – relativ schwach. Solche Massnahmen zu ergreifen, gestaltet sich schwierig, wenn man bedenkt, dass die wirksamen Mittel eine direkte negative Wirkung auf die Bruttoerträge der Spiele und somit auf die Steuereinnahmen haben. Sowohl die Kantone als auch der Bund müssen zur Verantwortung gezogen werden. In Anbetracht des Föderalismusprinzips dürfen die Kantone keine strukturellen Präventionsmassnahmen auf Spielbanken anwenden – sie müssten also direkt im Gesetz enthalten sein. Es ist nachvollziehbar, dass der Bund den Geldspiel-Sektor so attraktiv wie möglich gestalten möchte. Dennoch ist es wichtig, eine gewisse Anzahl allgemeiner (struktureller) Massnahmen einzuführen, welche vulnerable Personen schützen und diejenigen Personen, die bereits Probleme haben, daran hindern, sich noch mehr Probleme aufzulasten.

Die Suchtfachpersonen bringen in den folgenden Abschnitten konkrete Vorschläge, wie die Öffentlichkeit vor den Gefahren der Spiele geschützt werden kann.

1. Jugendschutz

Gemäss dem neuen BGS ist das Geldspiel für Minderjährige sowie für gesperrte Personen verboten – mit Ausnahme von bestimmten Spielen, bei denen das Mindestalter auf 16 Jahre festgelegt wurde. Heute gibt es aber noch kein Mittel, das garantieren würde, dass diese Zielgruppen tatsächlich keinen Zugang zum Geldspiel haben. Für diese ist es heute relativ leicht, sich zu Lotterie- oder Wettspielen an Automaten Zugang zu verschaffen, solange ihr Alter den Anbietern nicht bekannt ist. Aus diesem Grund fordern die Suchtfachpersonen, dass festgelegt wird, dass und wie die Alterskontrollen durchgeführt werden. Sie schlagen dazu insbesondere vor, dass an Automaten eine obligatorische Alterskontrolle vorgenommen werden muss. Eine entsprechende technische Lösung müsste nicht neu erfunden werden, da sie beispielsweise bei der Alterskontrolle an Zigarettenautomaten bereits Anwendung findet (Identifikation mittels Identitätskarte

⁷ Williams, R.J., West, B.L., & Simpson, R.I. *Prevention of Problem Gambling: A comprehensive Review of the Evidence, and Identified Best Practices*. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. October 1, 2012. <http://hdl.handle.net/10133/3121>

oder Bezug von Jetons beim Barpersonal gegen Vorzeigen des Ausweises). Mit dieser Massnahme würde der legale Verkauf für eine bestimmte Zielgruppe zwar eingeschränkt, würde allen anderen aber weiterhin offenstehen.

Empfehlungen (Ergänzungen und Änderungen kursiv)

6. Kapitel **Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel**

1. Abschnitt **Massnahmen aller Veranstalterinnen von Geldspielen**

Art. 69 **Grundsatz**

¹ Die Veranstalterinnen von Geldspielen sind verpflichtet, angemessene Massnahmen zu treffen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel, d.h. zu deren Schutz vor Spielsucht und vor dem Tätigen von Spieleinsätzen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen.

² Minderjährige sind besonders zu schützen. Sie sind nicht zu den Spielbankenspielen und zu den online durchgeführten Grossspielen zugelassen.

³ Für die anderen Grossspiele entscheidet die interkantonale Vollzugsbehörde in Abhängigkeit ihres Gefährdungspotenzials über das Alter, das zur Teilnahme berechtigt. Es darf nicht unter 16 Jahren liegen.

neu:

⁴ *Grossspiele, die an Automaten oder online angeboten werden, müssen über eine Alterszugangskontrolle verfügen.*

2. Ausschluss aus den Lotterien

Der Ausschluss von abhängigen SpielerInnen von Grossspielen (Lotterie- und Wettspiele) während dem Spiel ist im aktuellen Gesetzesentwurf nicht vorgesehen. Gemäss geltendem Gesetz wird der Ausschluss problematischer SpielerInnen erst dann vollzogen, wenn ein grosser Gewinn ausbezahlt wird, da in diesem Moment auch die Identifikation stattfindet. Dem/der SpielerIn kann dabei zusätzlich zum Ausschluss auch das Geld abgenommen werden. Dieses Vorgehen ist aus verschiedenen Gründen nicht wünschenswert:

- Der/die SpielerIn wird bei diesem Vorgehen doppelt bestraft: Er/sie wird gesperrt, und ihm/ihr wird der Gewinn nicht ausbezahlt.
- Bis ein/e SpielerIn einen so hohen Gewinn macht, der nicht direkt an der Verkaufsstelle, sondern nur gegen Ausweis direkt von der Lotteriegesellschaft (für die Deutschschweiz: Swisslos in Basel) ausbezahlt wird, hat er/sie in den allermeisten Fällen bereits sehr hohe Beträge eingesetzt und verspielt. Eine/n von einer Abhängigkeit betroffene/n Spieler/in erst dann zu sperren, wenn er/sie einen so hohen Gewinn macht, ist viel zu spät.
- Mit diesem Vorgehen wird das Bild eines Anbieters transportiert, die den SpielerInnen den Gewinn vorenthält, sobald grosse Summen im Spiel sind.

Aus diesen Gründen sollte die aktuelle Praxis geändert werden. Die Suchtfachleute fordern deshalb, eine Identifizierung des/der SpielerIn bereits vor oder während des Spiels, um den Zugang gesperrter SpielerInnen zum Spiel zu verhindern. Wird eine Sperre ausgesprochen, stellt ein gesamtschweizerisches Register, das mit demjenigen der Spielbanken verknüpft ist, den Aus-

schluss des/r Betroffenen aus allen Arten von Geldspielen sicher und schützt somit die exzessiven Spieler. Für den Ausschluss einer Person aus Lotterie- und Wettspielen würden dieselben Rahmenbedingungen gelten, wie für einen Ausschluss aus Casinospielen und Online-Geldspielen. Der Spieelausschluss wäre damit keine Spezifität eines Spieltyps, sondern würde allgemein für alle Geldspiele gelten.

Empfehlungen (Ergänzungen und Änderungen kursiv)

- 6. Kapitel** **Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel**
2. Abschnitt **Zusätzliche Massnahmen der Spielbanken und der Veranstalterinnen von Grossspielen**
Art. 77 **Spielsperre**

[...]

³ Die interkantonale Vollzugsbehörde kann im Rahmen der Spielbewilligungen die Spielsperre auf weitere Grossspiele ausdehnen. Sie kann den Ausschluss von diesen zusätzlichen Spielen sicherstellen, *indem sie eine Zugangssperre einrichtet und* einen Schwellenwert festlegt und die Auszahlung der darüber liegenden Gewinne sperren lässt.

[...]

3. Ausschluss aus den Casinos

Der Ausschluss eines/r SpielerIn aus den Casinos kann auf freiwilliger Basis d.h. auf Initiative des/der Betroffenen oder unfreiwilliger Basis d.h. gestützt auf die Beobachtungen der Casinos oder aufgrund Informationen Dritter geschehen. Gemäss geltendem Gesetz geschieht ein Ausschluss heute ausschliesslich aufgrund finanzieller Kriterien: wenn die Betroffenen ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen und wenn sie Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen stehen.

Die Suchtproblematik ist im Hinblick auf die Verschuldung von SpielerInnen zentral: Schulden führen oft dazu, dass eine Person zu spielen beginnt bzw. weiterspielt, und sind damit oft Grund für die Entwicklung einer Spielsucht. Die Überschuldung einer Person mit all ihren negativen Folgen aber ist fast in allen Fällen erst die Konsequenz der Spielsucht. Die Früherkennung von spielsüchtigen Personen ist also wesentlich und muss unter allen Interventionsmassnahmen deshalb an erster Stelle stehen. Es ist deshalb sehr wichtig, dass auch die Casinos Personen mit problematischem Spielverhalten frühzeitig erkennen (das Casinopersonal wird für solche Fälle von Fachpersonen geschult), und dass auch die Casinos wachsam sind, wenn es um die Früherkennung eines problematischen Spielverhaltens geht. Die Suchtfachpersonen und Sozialbehörden dürfen nicht alleine für die Erkennung von potentiell spielsüchtigen Personen verantwortlich sein: Denn, wenn eine Fachstelle oder eine Sozialbehörde interveniert oder Zahlungsunfähigkeit oder Verschuldung vorliegen, sind das Zeichen dafür, dass die Person bereits ein problematisches Spielverhalten hat – für eine Früherkennung und Frühintervention ist es dann also zu spät.

Daher empfiehlt die Suchtfachwelt einen triangulären Ansatz: Fachpersonen, Sozialbehörden und Angestellte der Casinos können Beobachtungen tätigen. Dabei soll aber – wie es der Entwurf vorsieht – bezüglich Spielsucht nur aufgrund einer Meldung einer Fachpersonen oder Sozialbehörden ein definitiver Ausschluss getätigt werden können. Hingegen sollen die Beobachtungen der Mitarbeitenden von Casinos nicht zu einem definitiven Ausschluss eines/r SpielerIn aufgrund von Spielsucht führen können, da diese nicht über die nötige Fachkompetenz verfügen, um eine Abhängigkeit zu diagnostizieren. Hingegen soll es möglich sein, dass aufgrund der Beobachtungen der Angestellten von Casinos eine provisorisch Spielsperre vorgenommen werden kann. Eine solche hätte zur Folge, dass die betroffene Person zwecks Abklärung eine Fachperson aufsuchen muss. Die provisorische Sperre wird wieder aufgehoben, wenn die Fachperson keine Abhängigkeit diagnostiziert.

Empfehlungen (Ergänzungen und Änderungen kursiv)

6. Kapitel	Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel
2. Abschnitt	Zusätzliche Massnahmen der Spielbanken und der Veranstalterinnen von Grossspielen
Art. 77	Spielsperre

[...]

¹ Die Veranstalterinnen von Spielbankenspielen und von online durchgeführten Grossspielen sperren Personen vom Spielbetrieb aus, von denen sie aufgrund eigener Wahrnehmungen oder aufgrund Meldungen Dritter wissen oder annehmen müssen, dass sie

- a. überschuldet sind oder ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen;
- b. Spieleinsätze tätigen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen und Vermögen stehen.

² Sie sperren ferner Personen vom Spielbetrieb aus, von denen sie aufgrund einer Meldung einer Fachstelle oder Sozialbehörde wissen oder annehmen müssen, dass sie spielsüchtig sind.

neu:

³ *Sie sperren ferner Personen provisorisch vom Spielbetrieb aus, von denen sie aufgrund eigener Beobachtungen vermuten, dass sie spielsüchtig sind.*

4. Dichte des Online-Geldspielmarktes

Die Schweiz ist eines der Länder mit der grössten Dichte an Casinos. Es muss deshalb möglich sind, die Ausstellung von Konzessionen zu untersagen, wenn die negativen Auswirkungen des Geldspielmarktes zu gross werden und die Gesundheit der SpielerInnen gefährdet wird. Diese Möglichkeit ist im Gesetzesentwurf nicht vorhanden, was insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung des Geldspielmarktes um Online-Casinos problematisch ist. Die Suchtfachpersonen fordern deshalb, dass in Kapitel 2, Abschnitt 1, Art. 6, 8 und 9 festgelegt wird, dass und unter welchen Bedingungen die Vergabe von Konzessionen eingeschränkt werden kann, wenn der Umfang des Angebots den Spielerschutz gefährdet.

5. Einschränkung der Werbung

Die Werbung ist ein integraler Bestandteil der Casinos. Trotzdem muss Casinowerbung mit Vorsicht konzipiert und eingesetzt werden, um die zahlreichen negativen Wirkungen, die von Geldspielen ausgehen können, zu verhindern.

Der Gesetzesentwurf schlägt hierfür minimale Vorgaben vor, indem Werbung verboten wird, die sich entweder an Minderjährige oder Personen mit Spielsperren richtet oder die irreführend ist. Die Regelung gilt es aber noch zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, über welche die Sichtbarkeit von Werbung, deren Menge und damit ihre Präsenz stark erhöht wird. Die Werbung über die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ganz zu verbieten, wäre sehr aufwändig und wenig effektiv. Die Suchtfachleute schlagen deshalb verschiedene Änderungen vor:

Empfehlungen (Ergänzungen und Änderungen kursiv)

6. Kapitel **Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel**

1. Abschnitt **Massnahmen aller Veranstalterinnen von Geldspielen**

Art. 71 **Werbung**

¹ Veranstalterinnen von Geldspielen dürfen nicht in aufdringlicher oder irreführender Weise Werbung betreiben.

² Die Werbung darf sich nicht an Minderjährige oder an gesperrte Personen richten.

neu:

³ *Werbung für Geldspiele muss, ob sie mittels Text, Bild oder Ton gemacht wird, objektiv sein. Werbung für Geldspiele ist insbesondere dann nicht objektiv, wenn:*

- a. Situationen gezeigt werden, in denen Geldspiele gewonnen werden;*
- b. Geldspiele mit einem bestimmten Reichtum, Erfolg, Gesundheit, Sportlichkeit, Jugendlichkeit Ferien analoge Empfindungen assoziiert werden;*
- c. zum Geldspiel anregt.*

neu:

⁴ *Die Werbung für Geldspiele beinhaltet auch eine Präventionsbotschaft.*

⁵ Werbung für in der Schweiz nicht bewilligte Geldspiele ist verboten.

neu:

⁶ *Die Werbung für Geldspiele ist verboten:*

- a. in öffentlichen Gebäuden oder in Teilen von Gebäuden, die der Öffentlichkeit zugänglich sind sowie in den umliegenden Bereichen dieser Gebäude;*
- b. auf Sportplätzen und an Sportveranstaltungen;*
- c. an Orten, an denen sich vornehmlich Personen unter 18 Jahren aufhalten sowie an Veranstaltungen, an denen vornehmlich Personen unter 18 Jahren teilnehmen;*
- d. auf mobilen Kommunikationsgeräten (Smartphones, Tablets usw.), und zwar insbesondere dann, wenn sie mit Promotionsangeboten verbunden ist.*

6. Verbot von Gratisspielen

Ein anderer Weg zur Bewerbung von Geldspielen ist das Anbieten von Gratisspielen oder von Gutscheinen für die unentgeltliche Teilnahme an Geldspielen. Diese Form der Werbung lässt sich in drei Kategorien einteilen:

- Tickets für Gratisspiele: Gratis-Pokerturniere, Gratis-Wetten, Rückerstattung des Einsatzes, wenn der/die SpielerIn verliert.
- Bonus auf dem ersten Einsatz: Der/die SpielerIn kann seinen/ihren ersten (bezahlten) Einsatz gratis verdoppeln oder verdreifachen.
- Gratis-Kredit: Der/die neu eingeschriebene SpielerIn erhält sofort einen Kredit, den er/sie ohne einen eigenen Geldeinsatz nach eigenem Gutdünken einsetzen kann.

Diese Formen der Werbung werden bei Online-Geldspielen oder im Casino angewandt. Ziel dieser Werbemassnahmen ist, den/die Nicht-SpielerIn zum Spielen einzuladen. Diese «Gratiseinsätze» führen dazu, dass die bisherigen Nicht-SpielerInnen ihr erstes Spielerlebnis mit falschen Vorstellungen verbinden: «Ich kann gewinnen». Um diese Gewinn-Erlebnisse, die in Geschichte einer geldspielabhängigen Person sehr oft vorkommen, zu verhindern, fordern die Suchtfachleute ein komplettes Verbot von Promotionen dieser Art. Dieses Verbot ist umso wichtiger, da das neue BGS die Zulassung von Online-Geldspielen vorsieht.

Empfehlungen (Ergänzungen und Änderungen kursiv)

Verbot von Promotion von Geldspielen mittels Gratiskrediten, Rabatten oder Vorzugspreisen.

6. Kapitel Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel

1. Abschnitt Massnahmen aller Veranstalterinnen von Geldspielen

Art. 72 Darlehen, Vorschüsse und Gratisspiele

¹ Die Veranstalterinnen von Geldspielen dürfen Spielerinnen und Spielern weder Darlehen noch Vorschüsse gewähren.

² Die Einräumung von Gratisspielen oder Gratisspielguthaben *ist verboten*.

7. Vergütung für die VeranstalterInnen von Grossspielen

Hier gibt es einen Interessenskonflikt, insbesondere, was die elektronische Lotterie betrifft. Werden die AnbieterInnen proportional zu den erzielten Einnahmen durch Geldspiele entschädigt, laufen sie Gefahr, sich zwischen ihren wirtschaftlichen Interessen (einem grösseren Gewinn) und ihrer Verantwortung als Anbieter von Geldspielen (problematisch Spielende vom weiteren Spiel abzuhalten) entscheiden zu müssen. Indem die AnbieterInnen diese SpielerInnen davon abhalten, weiter zu spielen und ihr Geld auszugeben, vermindern sie ihren eigenen Ertrag. Die Suchtfachpersonen empfehlen deshalb, den Anbietern einen fixen Betrag zu vergüten anstelle eines Ertrags, der sich proportional zu den erzielten Einnahmen bewegt. Im BGS, Art. 45 Abs. 3 wird dieses Problem zwar erwähnt, ohne jedoch eine Lösung anzubieten.

Empfehlungen (Ergänzungen und Änderungen kursiv)

5. Kapitel Betrieb von Spielbankenspielen und Grossspielen

1. Abschnitt Gemeinsame Bestimmungen

Art. 45 Verträge mit Dritten

¹ Verträge zwischen Veranstalterinnen von Grossspielen und Dritten sowie zwischen Veranstalterinnen von Spielbankenspielen und Dritten dürfen keine Leistungen in Abhängigkeit von Umsatz oder Ertrag des Spielbetriebs vorsehen.

² Umsatz- oder ertragsabhängige Verträge mit Lieferanten von online durchgeführten Spielen sind zulässig, sofern die Vergütung angemessen ist.

~~³ Umsatz- oder ertragsabhängige Verträge mit Vertriebspartnern von Veranstalterinnen von Grossspielen sind zulässig, sofern die Vergütung angemessen ist.~~

neu :

³ *Die Vergütung Dritter, welche Grossspiele vertreiben, darf nicht vom Volumen der verkauften Spiele abhängen.*