



Lausanne, den 24 Juni 2014

Vorprojekt zum Bundesgesetz über Geldspiele, Geldspielgesetz (BGS)

Argumentarium im Rahmen der Vernehmlassung zum Geldspielgesetz

Zusammenfassung	2
Argumentarium	4
Kontext des Gesetzesentwurfs zum Bundesgesetz über die Geldspiele	5
Implizite Fragestellung	5
Bewertung des aktuellen Dispositivs	6
Vorgeschlagen Ergänzungen:	6
Der Zusammenhang des BGS mit den Staatlichen Verpflichtungen in Bezug auf die Öffentliche Gesundheit.	7
Vorgeschlagene Änderungen:	7
Prävention durch die Betreiber	8
Stand der Forschung	8
Kommentar	9
Vorgeschlagene Ergänzungen	10
Externes Dispositiv	11
Vorgeschlagene Ergänzungen	11
Ausgewählte Referenzen	12

Zusammenfassung

Das Vorprojekt weist ein grundsätzliches Problem auf: Public Health, also die Öffentliche Gesundheit, ist darin die grosse Abwesende, obwohl der dem BGS zugrunde liegende Verfassungsartikel die Verantwortung des Staates mit folgendem Satz betont „Bund und Kantone tragen den Gefahren der Geldspiele Rechnung“. In Tat und Wahrheit sieht das Vorprojekt die Beibehaltung wenn nicht sogar die Erhöhung der öffentlichen Einnahmen aus Spielerträgen vor unter dem Vorwand, die Prävention zu verstärken, obwohl ein grosser Teil der Bruttoeinnahmen aus dem Exzessivem Spiel stammt. Es erscheint absurd, die Gemeinnützigkeit in Form von Zuschüssen an die AHV, die Sozialhilfe, den Sport oder die Kultur auf Kosten der Öffentlichen Gesundheit zu betonen. Auch die öffentliche Gesundheit dient dem Gemeinwohl. Die im Entwurf des Vorprojekts vorgesehene Konsultativkommission zur Prävention von Exzessivem Geldspiel erscheint unabdingbar und ihr Einfluss sollte verstärkt werden, um die in der Gesetzgebung der Geldspiele festgeschriebenen staatlichen Verpflichtungen im Bereich Gesundheit zu vertreten. Diese Kommission sollte dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) im Departement des Inneren (EDI) unterstellt werden und nicht dem Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Dem EJPD obliegt bereits die Aufsichtspflicht über die Geldspiele. Neben der Wiedereinführung eines Finanzierungssystems für die Prävention, wie ursprünglich vorgesehen, ist es zudem angezeigt, explizit die Förderung und Finanzierung der Forschung vorzusehen.

Beim Exzessiven Spiel handelt es sich um eine chronische Erkrankung, welche von den internationalen Klassifikationssystemen der psychischen Störungen als Abhängigkeitserkrankung anerkannt ist ähnlich wie die Abhängigkeit von Alkohol, Tabak oder Drogen. Diese Suchtkrankheit betrifft in der Schweiz 1% bis 2% der erwachsenen Bevölkerung. 10 weitere Personen des Umfeldes einer vom Geldspiel abhängigen Person sind im Schnitt materiell und psychisch betroffen. Gemäss internationaler Studien stehen 5% der Selbsttötungen in Zusammenhang mit Exzessivem Spiel. Die sozialen Kosten der Spielsucht werden auf 550 bis 650 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Diese verdeckten Kosten stehen gegen die 929 Millionen Franken, die 2012 aus dem Verteilerschlüssel der Lotterien und der Besteuerung der Spielbanken für gemeinnützige Zwecke eingenommen wurden. Geschätzte 20% bis 30% dieser Einnahmen stammen von Exzessiven Spielern und deren Familien.

Infolge der Tatsache, dass die Geldspiele grosse Gefahren bergen, insbesondere die Entwicklung einer Abhängigkeitserkrankung, sind die Regulierung des Marktes und die entsprechende Gesetzgebung absolut essentielle Instrumente, um die strukturelle Prävention zu verbessern. Die rechtliche Abstützung der Prävention sollte den Fachleuten im Suchtbereich wie auch einem breiteren Spektrum von Fachpersonen im medizinischen und psycho-sozialen Bereich ein vordringliches Anliegen sein.

Der Artikel 106 der Bundesverfassung präzisiert: „Bund und Kantone tragen den Gefahren der Geldspiele Rechnung. Sie stellen durch Gesetze und Aufsichtsmaßnahmen einen angemessenen Schutz sicher und berücksichtigen dabei die unterschiedlichen Merkmale der Spiele sowie Art und Ort des Spielangebots.“

Unglücklicherweise wurden die Ansprüche an die Prävention im BGS immer weiter herunterschraubt. Die einzige bedeutsame Massnahme, die überlebt hat, besteht im Vorschlag einer ausserparlamentarischen Konsultativkommission zur Prävention von Exzessivem Geldspiel, welche dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unterstellt werden soll. Ihre Aufgabe besteht in der Erstattung eines jährlichen Berichts.

In dem Mass, in dem die aktuelle Situation für die Konzeption des Projekts den Ausschlag gibt und den Status Quo für die Prävention festschreibt, stellt sich die Frage, ob das gegenwärtige Dispositiv sich bewährt hat. Nun wurde aber mit Ausnahme einiger rein deskriptiver Arbeiten bisher keine Studie zur Evaluation der Wirksamkeit der bisherigen Massnahmen durchgeführt. Die epidemiologischen Untersuchungen sind rudimentär und liefern nicht die erforderlichen Antworten. Das Exzessive Spiel scheint bei den Jungen zuzunehmen. Das trifft auch auf minderjährigen Jugendlichen zu. Diese sind besonders gefährdet Online Spiele zu nutzen. Das BGS sieht vor, Online Geldspiele zu legalisieren. Unbefriedigend an der gegenwärtigen Situation ist auch die unzureichende Nutzung von Hilfsangeboten durch die betroffenen SpielerInnen. Der Anteil von Schweizern, die exzessiv spielen, und eine Beratung aufsuchen, bleibt sehr gering, denn er liegt bei lediglich 2% bis 4%. Dieser Prozentsatz liegt weit unter den 8% bis 10%, die im Ausland beobachtet wurden. Hier gibt die Schweiz 1 Franken pro Jahr und Einwohner aus, während andere Staaten für Beratung und Betreuung 3 bis 4 Franken aufwenden.

Die Prävention chronischer Krankheiten gehört zu den gesetzlichen Verpflichtungen des Staates. Daher erweist sich eine grundlegende Revision des Vorprojekts als unumgänglich.



In erster Linie sollten die Einflussmöglichkeiten der Konsultativkommission zur Prävention von Exzessivem Geldspiel verstärkt werden. Sie sollte dem Eidgenössischen Departement des Inneren (EDI) und im speziellen dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) angegliedert werden und nicht dem EJP, das bereits eine Aufsichtsfunktion über die Geldspiele hat. Die weiteren Ziele des Gesetzes sollten dem Präventionsziel explizit untergeordnet werden, unter der Voraussetzung, dass das prioritäre Ziel der Prävention erreicht wird.

Auch muss der Finanzierungsmechanismus für die Prävention, der im ursprünglichen Gesetzesentwurf vorgesehen war, wieder aufgenommen werden. Zudem ist es notwendig, explizit die Förderung und Finanzierung der Forschung vorzusehen. Die soziale Verantwortung der Betreiber muss gestärkt werden. Dabei sollten als Vorbedingung für die Vergabe von Konzessionen oder Bewilligungen quantitative und qualitative Indikatoren erhoben werden. Darüber hinaus sollten die Betreiber als weitere Vorbedingung definieren, welche Massnahmen sie vorsehen, um dem Interessenskonflikt zu begegnen, der aus ihren im Gesetz vorgesehen Aufgaben resultiert. Das Streben der Betreiber nach Ertragssteigerung steht teilweise im Widerspruch zu den von ihnen verlangten Präventionsbemühungen.

Die Bewilligung neuer Spiele, welche einen technologischen Durchbruch im Vergleich zur bisherigen Praxis darstellen, sollte erst nach einer Vorbeurteilung durch die Konsultativkommission zur Prävention von Exzessivem Geldspiel erfolgen. Schliesslich sollte die Werbung stärker durch eine allgemeine Klausel beschränkt werden, welche es den ausführenden Organen erlaubt, aufgrund von Empfehlungen der Präventionskommission den Betreibern von Geldspielstätten Werbebeschränkungen aufzuerlegen.

Argumentarium

Das vorliegende Dokument stellt den Stand der Überlegungen und Vorschläge des Zentrums für Exzessives Spiel des Dienstes für Gemeindepsychiatrie am Universitätsspital des Kantons Waadt (CHUV) und der Schweizerischen Gesellschaft für Suchtmedizin (SGSM) dar. Es nimmt die Erkenntnisse auf, die am Kongress zur Prävention des Exzessiven Spiels vom 15.-17. Januar 2014 an der Universität Neuenburg präsentiert wurden. Das Argumentarium war auch Gegenstand eines Meinungsbildungsprozesses der Institutionen, die im Bereich Exzessives Spiel tätig sind. Diese entsandten Vertreter in die vom Groupement Romand d'Études des Addictions (GREA) organisierte Begleitgruppe. Diese wurde ins Leben gerufen, um die Positionen der Suchtfachleute und der Experten für Exzessives Geldspiel aufeinander abzustimmen. Dies geschah mit dem Ziel, die gemeinsame Stellungnahme in der Studiengruppe des EJPD, das für den Gesetzesentwurf verantwortlich ist, vorzutragen.

Nach einer kurzen Übersicht zur Entstehung des Bundesgesetzes über die Geldspiele, BGS, erläutern wir unseren Standpunkt. Wir entwickeln unsere Überlegungen anhand von vier Argumentationsachsen. Dabei geht es einerseits um die Bewertung des aktuellen und künftigen Dispositivs, der Einbezug des Rechts auf Gesundheit in das aktuelle Dispositiv, die von den Betreibern von Geldspielen verantwortete strukturelle Prävention, und schliesslich um das externe Gesundheitsdispositiv, das Prävention Aus-, Fort- und Weiterbildung einschliesst sowie Forschung, Behandlung und spezialisierte Dienstleistungen umfasst. Um die Lektüre des Textes zu erleichtern, weisen wir auf entsprechende Vorschläge der Berufsverbände in den Fussnoten hin¹.

Exzessives Geldspiel stellt eine chronische Erkrankung dar, die als Abhängigkeitserkrankung anerkannt ist. Damit ist Exzessives Geldspiel der Abhängigkeit von Alkohol, von Tabak oder von Drogen gleichgestellt. Vom Geldspiel abhängige Personen sind vom Anspruch getrieben, um jeden Preis gewinnen zu müssen. Das betrifft, je nach Land und Erhebungsmethode, 1% - 2% der Erwachsenen. Abhängiges Spiel findet sich auch bei Jugendlichen, wie Untersuchungen aus den Kantonen Neuchâtel und Bern gezeigt haben. Für einen einzigen Spieler, der exzessives Geldspiel betreibt, leiden 10 Personen seines Umfeldes unter den emotionalen und wirtschaftlichen Konsequenzen dieser Abhängigkeit. Gemäss einer psychologischen Autopsie von Suiziden, die in Kanada durchgeführt wurde, besteht bei 5% der Selbsttötungen ein Bezug zum Exzessiven Geldspiel. Die sozialen Kosten des Geldspiels werden in der Schweiz auf 550 bis 650 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Diese Zahlen sind in Beziehung zu setzen zu den 929 Millionen Franken aus Einnahmen von Lotterien und Spielbanken².

Für das Exzessive Geldspiel sind sowohl neurobiologische als auch psychologische Faktoren verantwortlich. Zur individuellen, kulturellen und sozialen Vulnerabilität der Spielenden kommen auch Merkmale der Spielangebote hinzu. So tragen sowohl Merkmale wie die Spielgeschwindigkeit im Verhältnis zu Einsätzen und Gewinnen als auch die Zugänglichkeit von Geldspiel-Angeboten zum suchterzeugenden Charakter eines bestimmten Spiels bei. Um die Spieler anzulocken, winkt man mit der Hoffnung auf hohe Gewinne und versucht zu suggerieren, dass es möglich ist, den Zufall zu kontrollieren. Die Gewinnstatistik ist aber so organisiert, dass die Einnahmen der Betreiber in jedem Fall garantiert sind. Daraus resultiert ein struktureller Konflikt zwischen gesundheitlichen Prioritäten und wirtschaftlichen Prioritäten. Daher sind gesetzgeberische Massnahmen bei Geldspielen ein unabdingbares Instrument, um die Prävention zu verbessern. Die Gesetzgebung sollte deshalb die volle Aufmerksamkeit der Fachleute geniessen, die sich mit Abhängigkeitsfragen beschäftigen. Darüber hinaus sollten sich aber auch die Fachpersonen des Gesundheitswesens mobilisieren lassen, insbesondere im Bereich Psychische Gesundheit.

¹ <http://www.grea.ch/jeux>

² Um sich ein Überblick über den Marktsituation der Geldspiele in der Schweiz zu verschaffen und um die hauptsächlichen epidemiologischen und klinischen Aspekte zu verstehen, bietet das Dossier, das von der GREA zusammengestellt wurde wertvolle Hinweise.

Der Kontext des Gesetzesentwurfs zum Bundesgesetz über die Geldspiele (BGS)

Der Entwurf zum BGS entstand aus dem Zusammenfluss verschiedener Entwicklungen. Auf der einen Seite besteht der Wille des Bundesrates, die Online-Casinospiele zu legalisieren. Andererseits sollte in das Gesetz auch der neue Artikel 106 der Verfassung integriert werden, das heisst der Gegenentwurf des Bundesrats zur Volksinitiative der Loterie Romande „Geldspiele im Dienst des Gemeinwohls“. Das BGS ist somit ein Projekt des jeweiligen Wirtschafts-Departements der Kantone und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Es resultiert zudem aus dem Konflikt, der sich aus dem Scheitern der Revision des Lotteriegesetzes ergab. Ein Konflikt, der durch den von der ESBK angestregten Prozess gegen die Loterie Romande bezüglich der Beurteilung von Elektronischen Lotterien (Tactilos) zusätzlich befeuert wurde.

In diesem Zusammenhang wurde ebenfalls die Frage der von den Betreibern von Geldspielen verantworteten Prävention thematisiert. Diese Form der Prävention wurde regelmässig auf die Tagesordnung gesetzt. Dies schlug sich auch im Absatz 5 des Artikels 106 nieder welcher besagt:

„Bund und Kantone tragen den Gefahren der Geldspiele Rechnung. Sie stellen durch Gesetze und Aufsichtsmaßnahmen einen angemessenen Schutz sicher und berücksichtigen dabei die unterschiedlichen Merkmale der Spiele sowie Art und Ort des Spielangebots.“

Implizite Fragestellung

Im Rahmendokument des Bundesrates (Medienmitteilung vom 13. Februar 2013), wie auch im Gesetzesentwurf, der von der vom EJPD eingesetzten Projektgruppe diskutiert wurde, wurden die ehrgeizigen Pläne zur Umsetzung der Prävention im Entwurf des Geldspielgesetzes ständig nach unten korrigiert.

Das Ziel der Prävention des Exzessiven Spiels scheint keine Voraussetzung mehr für die Erteilung einer Betriebsbewilligung zu sein.

Die Anforderungen des Koordinationsorgans sind minimal. Mit Ausnahme der Massnahmen zur Beschränkung und zum Ausschluss von Spielern, die sich neben den Casinospielen neu auch auf andere Spielkategorien beziehen können, bleiben die strukturellen Präventionsmassnahmen im wesentlichen unverändert. Die im Entwurf vorgesehene Steuer zur Prävention des Exzessiven Spiels von 0.5% bis 1% aller Brutto-Spieleinnahmen wurde gestrichen zugunsten der Beibehaltung einer hypothetischen Steuer von 0.5% ausschliesslich für die Lotterien³. Die einzige bedeutsame Massnahme, die im Vorschlag verblieben ist, besteht in der Einsetzung einer ausserparlamentarischen Konsultativkommission zur Prävention von Exzessivem Geldspiel entsprechend dem Modell der eidgenössischen Kommissionen Drogen-Alkohol-Tabak. Diese Kommission ist dem Justiz- und Polizeidepartement unterstellt. Sie ist verpflichtet jährlich Bericht zu erstatten. Sie wird jedoch vehement von den Akteuren bekämpft, welche die Interessen der Spielbanken vertreten⁴.

Infolgedessen können die gestellten Probleme folgendermassen vertieft werden:

1. In dem Mass, in dem das Projekt vorgibt, den status quo in Bezug auf Prävention beizubehalten, stellt sich als erstes die Frage, ob sich das aktuelle Präventions-Dispositiv wirklich bewährt hat und tatsächlich die Ziele erreichen kann, die im Gesetzesentwurf vorgesehen sind.
2. Die zweite Frage bezieht sich auf die Vereinbarkeit des Geldspielgesetzes (beziehungsweise das Fehlen einer solchen) mit den verfassungsmässigen und juristischen Verpflichtungen, die sich daraus ergeben, dass das Exzessive Spiel als chronische Abhängigkeitserkrankung anerkannt ist (DSM-5).
3. Die dritte Frage betrifft die Lücken des Projekts im Hinblick auf die von den Betreibern verantwortete strukturelle Prävention. Bezüglich der vorgesehenen Massnahmen stellt sich die Frage, welche Verbesserungen vorgenommen werden sollten, angesichts des Stands der Forschung in Public Health. Das betrifft einerseits grundsätzliche Fragen (Gleichgewicht zwischen den zu erwartende Einkünften und der Erhaltung der Gesundheit) und andererseits formale Aspekte (die Fähigkeit des Systems, sich an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt anzupassen).
4. Viertens stellt sich die Frage, auf welche finanzielle Basis sich die Forschung und Evaluation stützen kann, noch dazu, wenn es vordringlich ist, die Prävention wie auch die den Kantonen obliegende spezialisierte Hilfe zu finanzieren.

³ Die interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von Interkantonal durchgeführten Lotterien und Wetten (VLW), die diese Steuer vorsieht, muss nach Inkrafttreten des BGS revidiert werden, da sonst die aktuellen 0.5% gefährdet sind.

⁴ Siehe auch die Pressemitteilung vom 30. April 2014 des Schweizer Casino-Verbandes.

Bewertung des aktuellen Dispositivs

Das Gesetz soll eine wirksame Prävention der Geldspielsucht erzielen. Die Wirksamkeit stützt sich notwendigerweise auf Forschungsarbeiten ab, die es erlauben, das Phänomen als solches zu verstehen und konkret die Wirksamkeit der getroffenen oder vorgesehenen Massnahmen zu evaluieren.

Nun ist aber die Forschung, das Stiefkind des aktuellen Dispositivs. Eine Literaturübersicht aller Veröffentlichungen in der Schweiz in Bezug auf Exzessives Spiel, die 2010 durchgeführt wurde, listet 20 Artikel auf, die in den letzten 10 Jahren in anerkannten wissenschaftlichen Zeitschriften publiziert wurden. Das entspricht weniger als 1% der vergleichbaren Schweizer Publikationen in anderen Suchtbereichen während des gleichen Zeitraums. Eine Erklärung besteht darin, dass die Forschung zum Exzessiven Spiel über keine Finanzierungsquelle verfügt die eindeutig zu identifizieren wäre, dies im Gegensatz zu anderen Suchtformen.

Die Eidgenössische Spielbanken Kommission ESBK hat zwei Forschungsaufträge an das Büro BASS vergeben (2004, 2009). Die ComLot hat der Universität Sydney ein Mandat erteilt zur Untersuchung von elektronischen Lotterien „Tactilos“ (2009) und hat zusammen mit der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL), das Büro INFRAS beauftragt, die Verwendung der 0.5% (2013) zu evaluieren. Diese Arbeiten sind von guter Qualität, aber im Wesentlichen deskriptiv. Sie erlauben es nicht, die Wirksamkeit der Anstrengungen zu messen. Die wesentlichen Empfehlungen sind folgende: ein Monitoring der Behandlungsanfragen aufzubauen, die bestehende Studie zu den Sozialen Kosten weiter zu vertiefen, die Substitutionseffekte zwischen Geldspielsucht und anderem Suchtverhalten zu untersuchen, ein individualisiertes System der Registrierung der Spieler für elektronische Lotterien zu entwickeln, und konzeptuelle Grundlagen wie auch eine strategische Planung voran zu treiben. Zudem sollte sich auch die Transparenz der Verwendung der zugesprochenen Geldmittel im Hinblick auf Prävention verbessern. Keine einzige dieser Empfehlungen wurde bis zum heutigen Tag umgesetzt⁵.

Was die Prävalenz des Exzessiven Spiels in der Schweiz betrifft, so scheint diese recht stabil zu sein. Neuere Untersuchungen weisen darauf hin, dass die Prävalenz des Geldspiels und die Suizidalität bei Minderjährigen ansteigt (illegale Spiele, Lotterien). Des Weiteren nehmen nur zwischen 2% bis 4% der Exzessiv Spielenden Beratung und Hilfe in Anspruch. Das zeigt zwar eine gewisse Verbesserung seit der Verabschiedung des Spielbankengesetzes (SBG) und des Lotteriegesetzes aber dieses Ergebnis ist klar unter den Zahlen, die von den leistungsstärksten Ländern in diesem Bereich angegeben werden (8% bis 10%).

Was die Umsetzung der Prävention durch die Betreiber betrifft, so zeigt sich, dass die von den Aufsichtsbehörden publizierten Indikatoren, sehr rudimentär sind (im Wesentlichen: die Anzahl der spielgesperrten Personen). Andere Indikatoren, die theoretisch auch verwendet werden könnten, fehlen (Beispiel: Anzahl der DSM Kriterien zum Zeitpunkt des Ausschlusses). Darüber hinaus sagt die Anzahl der spielgesperrten Personen wenig aus, da in der publizierten Zahl alle je spielgesperrten Personen enthalten sind, einschliesslich Verstorbene, Ausländer etc.. Die Daten sind in der Praxis den Forschern nicht zugänglich und wurden bisher nicht ausgewertet. Viele weitere Indikatoren wären denkbar, wenn eine entsprechende gesetzlicher Grundlage dafür bestünde⁶. Im Bezug auf die Fortbildung des Personals welches mit dem Spielerinnen und Spielern Kontakt hat existieren lediglich die Selbstevaluationen der verschiedenen Organisationen die diese Fortbildungen durchführen. Nach unserem Kenntnisstand wurde bisher noch kein Mandat an eine unabhängige Stelle erteilt, um die Fortbildungen schweizweit zu evaluieren, weder in qualitativer noch in quantitativer Hinsicht.

Vorgeschlagen Ergänzungen:

Folgende Präzisierungen könnten die Definition der Sozialmassnahmen ergänzen. Die Konzessionen oder Bewilligungen sind an die Bedingung geknüpft, dass klar erläutert wird, **mit welchen qualitativen und quantitativen Indikatoren die Sozialmassnahmen erfasst werden**. Später kann die Konsultativkommission zur Prävention von Exzessivem Geldspiel Verbesserungsvorschläge für diese Indikatoren unterbreiten. Diese Punkte könnten im Artikel 8 präzisiert werden (Bedingungen unter denen Konzessionen für Spielbanken erteilt werden), in den Artikeln 21, 24, 25 (Grossspiele, Bedingungen für Bewilligungen) und den Artikel 73 f zum Sozialkonzept ergänzen („zur Erhebung von Daten zur Evaluation der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen“). In Abwesenheit von Indikatoren, wie es heute der Fall ist, besteht das Risiko, dass die gesammelten Daten unangemessen und nicht auswertbar sind.

Es ist ausserdem wünschenswert, dass der Artikel 85 dahingehend ergänzt wird, dass der beratenden Kommission Prävention **neben der Prävention auch die Förderung der Forschung obliegt**.

Damit die Konsultativkommission zur Prävention von Exzessivem Geldspiel ihre Arbeit tun kann, ist es unabdingbar festzulegen, (im Artikel 85, der die Aufgaben definiert, oder eventuell anderswo), dass **die ausführenden Kontrollorgane die relevanten Daten zur Prävention, über welche sie aufgrund des BGS verfügen, der Kommission spontan oder auf Verlangen zustellen** (wobei anzunehmen ist, dass diese umfangreicher sein werden als dies bisher der Fall war).

⁵ Bezüglich Monitoring werden einige Daten in der Behandlungsstatistik Sucht des BAG erhoben. Bezüglich der verwendeten Mittel von 0.58 siehe die Studie von INFRAS im Auftrag der Direktionen für Wirtschaft der Kantone.

⁶ Einige Instrumente erlauben es, das Risikopotential von Spielen zu messen und verschiedene Angebote miteinander zu vergleichen. Auch kann man den Beitrag der exzessiven Spieler an den Einnahmen der Betreiber messen (oder den Anteil ihrer Verluste im Verhältnis zu allen Spielenden). Der Fortschritt bei elektronischen Internetspielen oder bei elektronischen Spielen am Ort erlaubt es, das individuelle Spielverhalten zu messen und zur Früherkennung beizutragen. Algorithmen zum Erkennen risikoreichen Verhaltens werden immer zuverlässiger.

Der Zusammenhang des BGS mit den Staatlichen Verpflichtungen in Bezug auf die Öffentliche Gesundheit.

Die biomedizinische Forschung betrachtet heute das Exzessive Spiel als eine chronische Abhängigkeitserkrankung. Das schlägt sich darin nieder, dass es im Kapitel „Abhängigkeiten“ des DSM-V 2013 aufgeführt wird. Infolgedessen ist das Exzessive Spiel den Regelungen der übergeordneten Rechtsetzung unterworfen, welche die Verpflichtungen des Staates in Bezug auf die Öffentliche Gesundheit regelt⁷. In diesem Sinne ist die Formulierung des neuen Verfassungsartikels zu begrüßen, welcher die Rahmenbedingungen für den Kampf der Schweiz gegen die Abhängigkeit vom Geldspiel gesetzlich verankert. Doch ist es zusätzlich nötig, in den Ausführungsbestimmungen dieses Ziel zu konkretisieren wie es auch im ersten Entwurf der Studienkommission vorgesehen war.

Verschiedene Entwicklungen lassen befürchten, dass das BGS, wenn es unverändert in der zur Vernehmlassung vorgelegten Form bleibt, dazu führen wird, dass dieses Anliegen verwässert wird. Diese Entwicklungen stellen sich folgendermassen dar: Erstens die Abwesenheit von Vertretern der Öffentlichen Gesundheit in der Projektbegleitung – weder waren das BAG noch die Gesundheitsdirektionen der Kantone vertreten. Lediglich eine Vertretung wurde den Fachverbänden „Sucht“ zugestanden⁸. Zweitens, obwohl mehrere Dokumente der Regierung darauf hinweisen, dass der Wille besteht, der „Abhängigkeit von Geldspielen“⁹ vorzubeugen, und trotz der Anregung im Vorprojekt, die Kantone zu externen Präventionsmassnahmen zu verpflichten, und obwohl zusätzliche Präventionsanstrengungen von den Betreibern verlangt werden, ist im Gesetzesentwurf kein expliziter Hinweis auf die Verpflichtung des Staates zu finden (Art. 82), die Prävention von Krankheiten zu fördern. Eine vertiefte Lektüre der Erläuterungen zur Gesetzesvorlage zeigt auf, dass die Stichworte „Krankheit“ und „Soziale Kosten“ nirgendwo zu finden sind.

Für diesen zentralen Punkt besteht unserer Auffassung nach Anpassungsbedarf, weil hier das wichtigste Problem vorliegt. Dies ist wahrscheinlich auch einer der Gründe, für das Fallenlassen der Präventionssteuer, die im Gesetzesentwurf ursprünglich vorgesehen war. Eine andere Folge des Fehlens des Gesichtspunkts der Öffentlichen Gesundheit besteht darin, dass das Vorprojekt das Ziel der Prävention wie eine Nebensache behandelt, obwohl der Art. 106 der Bundesverfassung und das Vorprojekt zum Gesetzesentwurf, alle anderen Ziele dem Präventionsziel unterordnen.

In diesem Zusammenhang ist es begrüssenswert, dass eine ausserparlamentarische Konsultativkommission zur Prävention von Exzessivem Geldspiel geschaffen werden soll analog dem Modell der ausserparlamentarischen Kommissionen Alkohol, Tabak und Drogen. Um aber Ihre Rolle ausfüllen zu können, muss diese Kommission mit ausreichenden Befugnissen und Ressourcen ausgestattet werden. Eine derartige Kommission erfüllt einen langjährigen Wunsch der Fachleute im Suchtbereich. Sie ist für die Glaubwürdigkeit des Dispositivs unabdingbar.

Vorgeschlagene Änderungen:

Um klarer **das Ziel der Prävention von Spielsucht und deren Konsequenzen zu priorisieren** schlagen wir vor, eine neue Formulierung des Artikels 2 vorzunehmen, der sich stärker am ursprünglichen Gesetzesentwurf ausrichtet¹⁰.

Eine begriffliche Klärung scheint für die gesamte BGS sinnvoll. Es handelt sich um den Begriff der „Abhängigkeit von Geldspiel“. In Übereinstimmung mit der medizinischen Terminologie, die durch die internationale Klassifizierung von psychischen Erkrankungen festgelegt ist, schlagen wir folgende Modifikationen vor. **Es wäre wünschenswert, wenn in allen Dokumenten, die das BGS betreffen, der Begriff der „Abhängigkeit vom Geldspiel“ ersetzt würde durch „Geldspielsucht“**. Wenn nicht, sollte man im Vorwort präzisieren, dass diese Begriffe synonym sind.

Obwohl im Gesetzesentwurf bereits implizit die Möglichkeit vorgesehen ist, **das Spielangebot durch die Eidgenossenschaft und die Kantone zu begrenzen**, da dies im Entscheidungsspielraum dieser Organe liegt, könnte dieser Aspekt im Art. 6 (Vergabe von neuen Konzessionen), im Art. 24 (Bewilligung von Spielen) und im Art. 27 (Kantonales Recht) explizit dargelegt werden¹¹.

⁷ Siehe auch Artikel 12 der Internationalen Pakkts bezüglich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, der in der Schweiz am 18.9.1992 in Kraft trat (RS 01.103 Siehe auch die allgemeinen Bemerkung 14 des Komitees für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zum Recht auf Gesundheit nach den Kriterien AAAQ (Availablits, Acceibility, Acceptability, Quality).

⁸ Der Sitz wurde dem GREA zugesprochen, das eine Begleitgruppe initiiert hat bestehend aus den Experten der wichtigsten Dienste im Bereich Exzessives Spiel, allerdings ohne die Gesundheitsbehörden einzubeziehen.

⁹ .). Insbesondere die Pressemitteilung des Bundesrates vom 13. Februar 2013. Eine detailliertere Beschreibung findet sich im Bericht von Prof. Etienne Grisel bezüglich der Präventionssteuer.

¹⁰ Andere problematische Elemente für die Prävention sind mit diesem Punkt verbunden. Besonders die Abwesenheit von expliziten Verweisen auf die Dichte des Geldspielangebotes, die bereit jetzt sehr hoch ist. Allerdings ist zu bemerken, dass das Gesetz den verantwortlichen Behörden die Machtbefugnis in diesem Bereich zu handeln gibt, falls sie dies für nötig halten. Sie sind nämlich frei, Konzessionen und Bewilligung auszustellen oder nicht. Auch kann man die Doppeldeutigkeit im Jugendschutz hervorheben da die traditionellen Lotterien potentiell ab 16 Jahren erlaubt sind.

¹¹ Diese Punkte sind Gegenstand im Argumentarium der Fachverbände, das vom GREA publiziert wurde. (Seite 29 und Seite 25).

Im Artikel 69 sollte **ein generelles Spielverbot für Minderjährige¹² für Spielbanken und für Grossspiele ebenso wie für entmündigte Erwachsene enthalten sein.** Dieser Teil der Bevölkerung weist ein erhöhtes Risiko für Exzessives Spiel auf, eine Tatsache die epidemiologisch gut belegt ist.

Die Konsultativkommission für die Prävention von Exzessivem Geldspiel sollte unserer Auffassung nach beim Eidgenössischen Departement des Inneren angegliedert werden, und nicht beim Departement für Justiz und Polizei (Art. 69)¹³. Das würde es erlauben, klar zwischen der Aufsichtsfunktion (EJPD) und der Präventionsfunktion (EDI-BAG) zu unterscheiden. Dies hätte auch den Vorteil, dem BAG eine minimale Kompetenz in diesem Bereich zuzuweisen. Dies sollte mit dem Ziel geschehen, die nationalen Präventionsempfehlungen nicht nur für die Betreiber aufzuzeigen, sondern auch die konzeptionellen Grundlagen für die Präventionsanstrengungen der Kantone zu liefern¹⁴.

Das ist mehr gerechtfertigt denn je, da die Kommission in ihrem Pflichtenheft, ausdrücklich die Förderung der Forschung im Bereich des Exzessiven Spiels aufgeführt hat (vergleiche auch den Vorschlag auf Seite 5).

Prävention durch die Betreiber

Stand der Forschung¹⁵

Die Forschung im Bezug auf die strukturelle Merkmale der Geldspiele entwickelt sich seit einigen Jahren sehr stark (das betrifft die intrinsischen Elemente eines Spielangebotes, die direkt oder indirekt zum Abhängigkeitspotential beitragen). Es konnte zum Beispiel gezeigt werden, dass die Reduktion der Frequenz um 2 oder 3 Sekunden geeignet war, die Anzahl Spieler zu verringern, die bis zum Ende der vorgegebenen Zeit gespielt haben. Darüber hinaus scheint die Verringerung der Rate der Rückmeldungen mit einer Verringerung der Spielzeit einherzugehen, wenn gleichzeitig die Frequenz des Ereignisses selbst auch verringert wird. Andere strukturelle Parameter wurden darüber hinaus von der Forschung identifiziert, die mit dem Abhängigkeits-Potential eines Spiels zusammenhängen. Dazu gehören: der Grad der Interaktivität, die Verstärkung der Kontrollillusion, die Höhe der Einsätze und die Struktur der Gewinnverteilung. Die Weiterentwicklung des Wissens in diesen Bereichen ist unabdingbar, um die Parameter besser einschätzen zu können, die das Risikopotential eines Geldspiels beeinflussen. Langfristig gesehen wäre es wirklich wünschbar, Normen für die Gerätezulassung zu entwickeln, um das Risikopotential zu begrenzen ohne das Geldspiel so unattraktiv zu gestalten, dass illegale Spiel begünstigt würden.

Die Sozialmassnahmen der Betreiber, die in der internationale Literatur auch „Massnahmen des verantwortungsbewussten Spiels („responsible gaming“)" genannt werden, haben grosse Beachtung gefunden. Unglücklicherweise betrifft die Mehrheit der Erkenntnisse, die bis heute gewonnen wurden, die subjektive Wahrnehmung der Betreiber und/oder der Spieler selbst. Darüber hinaus sind die wenigen empirischen Forschungsarbeiten auf experimentelle Paradigmen beschränkt, die im Labor entwickelt wurden. Seitens der Betreiber gibt es grossen Widerstand, an Forschungsvorhaben mitzuarbeiten, welche es erlauben würden eine empirische Untersuchung an Ort und Stelle durchzuführen. Auch sind die Strategien der Vorverpflichtung und des Selbstausschlusses durch die Spieler, die systematisch propagiert werden, weitgehend unerforscht. Was die freiwillige Spielsperre betrifft, zeigen die Studien eine Abstinenz vom Geldspiel bei 13%-30% der Spieler während der Zeit der Spielsperre. Diejenigen, die weiter spielen, weisen eine signifikante Verringerung der negativen Konsequenzen auf. Diese setzt bereits vier Wochen nach der Spielsperre ein und hält bis zu einem Jahr danach an. Für die Mehrheit der Spieler erfolgt die Spielsperre in jedem Fall zu spät. In der Schweiz legen klinische Beobachtungen nahe, dass bei mehr als der Hälfte der Spielsperren, die Spieler bereits die Schwelle zum pathologischen Spiel überschritten haben. Dies könnte auch durch die Daten der Spielbanken zu den Sozialmassnahmen belegt werden, wenn diese Daten öffentlich zugänglich wären.

Die wissenschaftliche Literatur betont sehr stark die Tatsache, dass die Umsetzung der Strategie der Vorverpflichtung und der freiwilligen Spielsperren auf den guten Willen der Betreiber angewiesen sind. Dieser Ansatz stösst an Grenzen, da ein Interessenskonflikt besteht. Spieler mit problematischem Spielverhalten tragen in sehr hohem Ausmass zum Gewinn aus Geldspielen bei.

Schliesslich sind die empirisch am besten abgestützten Präventionsstrategien folgende: die Beschränkung des Zugangs zu Bargeld, die Begrenzung der maximalen Verluste und die Einschränkung der Möglichkeiten, Tabak und Alkohol zu konsumieren. In dieser Hinsicht wäre das Verbot von Bankomaten im Umfeld der Spielbanken, wie es

¹² Idem (Seite 27).

¹³ Wir stützen uns in diesem Punkt auf das Rechtgutachten der Schweizerischen Gesellschaft für Suchtmedizin SGSM ab, dass von Rechtsanwalt Gérald Mouquin erstellt wurde, der sich auf das Glückspiel spezialisiert hat. Das Gutachten wurde der Begleitgruppe des GREA für das BGS zu Verfügung gestellt und kann bei der Schweizer Gesellschaft für Suchtmedizin (SGSM) bestellt werden, und ist auch im Anhang aufgeführt.

¹⁴ Das Fehlen einer konzeptionellen Grundlage ist auch im INFRAS Bericht vermerkt worden (Von Stockar & al., 2013).

¹⁵ Eine neuere Literaturübersicht wurde von Simon, Blaser, Müller & Waelchli verfasst (CJ-DP-CHUV). Die Übersicht kann bei den Autoren verlangt werden.

zunächst im SBG vorgesehen war, eine logische Folge. Diese Massnahme wurde jedoch umgangen, indem Bankomaten im Eingangsbereich der Spielbanken plaziert wurden. Die Massnahme wurde im vorliegenden Gesetzesentwurf weggelassen ohne, dass eine grundlegende Evaluation stattgefunden hätte.

Der Bereich der Schaffung von Rahmenbedingungen für die Werbung im Hinblick auf exzessives Spiel ist ebenfalls wenig erforscht, aber er kann sich auf eine umfangreiche empirische Basis im Public Health abstützen, wo die Wirksamkeit von solchen Beschränkungen im Bereich des Verkaufs von Alkohol und Tabak oder anderen Produkten, die ein hohes Gesundheitsrisiko aufweisen, nachgewiesen werden konnte.

Kommentar

Im Prinzip stellt sich die Ausweitung des aktuellen Geldspielgesetzes auf alle Geldspiele aufgrund ihres Risikopotentials als erfreuliche Entwicklung dar. Da die wissenschaftlichen Erkenntnisse lückenhaft sind, ist die gewählte Option, nämlich auf allzu klar definierte Schwellenwerte zu verzichten, begrüssenswert. Aber damit ein solches System wirksam werden kann, ist es notwendig Forschung und Evaluation zu fördern und die Empfehlungen des Koordinationsorgans oder der Konsultativkommission Prävention, aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse wirkungsvoll zu gestalten. Das Gesetz muss zum Ausdruck bringen, dass das Koordinationsorgan selbständig Präventionsthemen behandeln kann. Die ausführenden Organe sollten die Meinung oder die Empfehlungen der Konsultativkommission zur Prävention von Exzessivem Geldspiel einholen, bevor neue Spiele erlaubt werden, die bahnbrechende technologische Veränderungen einführen oder solche in bestehende Spiele implementieren. Wenn es angemessen scheint, die Einflussmöglichkeiten der Konsultativkommission auf Empfehlungen oder Ratschläge zu beschränken, ist es notwendig, dass dies nicht im Nachhinein geschieht (Jahresbericht vorgesehen in den Artikeln 85 und 105). Auch müsste das Budget der Konsultativkommission klarer definiert werden.

Was die Spielsperren betrifft (Art. 77), sind zwei Elemente in der Formulierung des aktuellen Vorprojekts zum Geldspielgesetz problematisch. Einerseits wird vorgeschlagen, dass mit Ausnahme der Spielbanken, dass keine Eintrittskontrolle in die Spielstätte stattfindet, sondern die Kontrolle bei der Gewinnauszahlung durchgeführt wird. Neben der Tatsache, dass hier die Spielsperre einer Bestrafung gleichkommt, stellt sich auch die Frage, wie diese Vorgabe umzusetzen ist. Wie soll es ohne vorherige Registrierung auf einem Spielerkonto möglich sein, zu prüfen, ob die Person, die den Gewinn beansprucht, nicht ein Strohhalm ist, da die Person, die gewonnen hat, weiss, dass sie ausgeschlossen ist. Wie im eingangs erwähnten Bericht der Universität Sydney vorgeschlagen wird, sollte für die gefährlichsten Spiele wie die elektronischen Lotterien ein vorheriges Login erforderlich sein wie es auch für die Internet-Angebote der Fall ist. Aus der Public Health Perspektive existieren gegenwärtig keinerlei Beweise dafür, dass es erforderlich ist, die gleichen restriktiven Regeln auf Geldspiele mit einem geringeren Abhängigkeitspotential anzuwenden, zum Beispiel Papierlose und Lottoscheine, die am Kiosk verkauft werden, wie sie für die am stärksten gefährdenden Spiele (Casinospiele, elektronische Lotterien) gelten.

Ausserdem ist vorgesehen zum gegenwärtigen Ausschlusskriterium, nämlich das Unvermögens, seinen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, zusätzlich eine Diagnose „Exzessives Spielen“ zu erstellen sei. Diese Massnahme scheint aus verschiedenen Gründen wenig realistisch. Zunächst erscheint eine Meldung durch die psychosozialen Dienste unwahrscheinlich, da sie das Berufsgeheimnis verletzen würde (Spieler würden diese Dienste nicht mehr aufsuchen aus Angst, gemeldet zu werden). Diese Massnahme würde nur nach richterlichem Entscheid als „ultima ratio“ ergriffen.

Darüber hinaus würde die Massnahme die Betreiber von Geldspielen davon befreien, eigene Beobachtungen anzustellen. Da es sich um medizinische Kompetenzen handelt, kann man kaum erwarten, dass die Betreiber über mehr als rudimentäre Kenntnisse verfügen. Diese Bestimmung weist zudem eine paternalistische Dimension auf, die sich kaum mit den Normen des übergeordneten Rechts vereinbaren lässt. Dies besagt, dass Einschränkungen nicht nur verhältnismässig, sondern auf ein klares Ziel hin ausgerichtet sein müssen, das hier darin bestünde, Dritte zu schützen. Wenn diese Bestimmung breit Anwendung fände, würde sie einem Verbot gleichkommen, da die meisten Spieler einige Symptome des Exzessiven Spiels zeigen. Ein grosser Teil der Spieler würde in diesem Fall in illegale Glücksspiele getrieben, was vom Standpunkt der Prävention aus ein Unsinn wäre.

Was die Spielsperren betrifft ist der Absatz 3 des Artikels 78 zu begrüssen, der besagt: „In das Aufhebungsverfahren muss eine kantonal anerkannte Fachperson oder Fachstelle einbezogen werden.“

In Bezug auf die Werbung beschränken sich die aktuell vorgesehenen Massnahmen lediglich auf Werbung, die „in aufdringlicher oder irreführender Weise“ durchgeführt wird. Der Zusatz, dass die Werbung sich nicht an Minderjährige und gesperrte Personen richten darf, ist ebenfalls begrüssenswert (Artikel 71). Das Vorprojekt lässt hingegen die Verpflichtung zu Präventionsbotschaften vermissen, wie dies in anderen Bereichen der Fall ist und im Ausland auch für das Exzessive Spiel praktiziert wird (zum Beispiel in Frankreich).

Ein Vorschlag, den von den Fachverbänden Sucht gemacht wurde, sieht vor, dass das Gesetz Restriktionen für die Orte beinhalten sollte, die hauptsächlich von Minderjährigen besucht werden. Auch stellt sich generell die Frage, ob der Schutz von Minderjährigen im Gesetz ausreichend präzisiert ist.

Um zu vermeiden, dass der Kampf gegen Spielsucht durch die Werbung behindert wird, ist eine allgemeine Klausel vorzusehen, die es der Vollzugsbehörden jederzeit erlaubt, auf Vorschlag der Konsultativkommission Prävention den Betreibern Beschränkungen aufzuerlegen.

Ein besonders problematischer Bereich der aktuellen Vorlage betrifft das Fehlen von Regeln, die es den Angestellten der Betreiber erlauben würden, mit allfälligen Interessenskonflikten umzugehen. Neben ihrer Tätigkeit für einen Betreiber von Geldspielen enthält ihr Pflichtenheft auch wichtige Aufgaben im Bereich der Sozialmassnahmen. Das betrifft im Wesentlichen die Mitarbeitenden von Spielbanken, welche die Aufgabe haben, das Sozialkonzept umzusetzen. Aber auch die Betreiber von elektronischen Lotterien sind betroffen. Es erscheint notwendig, die Betreiber zu verpflichten, ihr Programm der Sozialmassnahmen zu definieren. Dies sollte nicht nur im Hinblick auf Indikatoren der Tätigkeit geschehen, wie weiter oben beschrieben wurde, sondern in diesem Katalog sollte auch präzisiert werden, welche Massnahmen geplant sind, um zu verhindern, dass das wirtschaftliche Leistungsziel die Sozialmassnahmen dominiert.

Eine Entlohnung auf der Basis der Brutto-Spieleinnahmen sollte streng geregelt sein und verboten werden, wenn es sich herausstellt, dass diese Vertragsform die Prävention behindert. Andere Dispositionen, die den Status der Sozialverantwortlichen gegenüber den Betreibern stärken müssen für zukünftige Verordnungen in Betracht gezogen werden.

Vorgeschlagene Ergänzungen

Die Modalitäten der Finanzierung des Koordinationsorgans sind zu präzisieren (Artikel 118).

Die Modalitäten der Finanzierung der Konsultativkommission zur Prävention von Exzessivem Geldspiel sind zu präzisieren (Artikel 87).

Das Koordinationsorgan wie auch die Konsultativkommission zur Prävention von Exzessivem Geldspiel sollten bei der Bewilligung neuer Spiele beteiligt werden. Insbesondere dann, wenn es sich um innovative Technologien handelt, welche eine bahnbrechende Neuerung darstellen, insbesondere auch im Hinblick auf ihr suchterzeugendes Potential (die Artikel 85 und 115 wären zu präzisieren).

Konzessionsnehmer für Spielstätten sollten in die Verantwortung für Spielsperren eingebunden werden. Sie sollten aufgrund ihrer eigenen Beobachtungen und aufgrund der Beobachtungen der Sozialdienste Abhängigkeit vom Geldspiel feststellen¹⁶. Als Ausschlusskriterium sollte lediglich die Abhängigkeit vom Geldspiel mit negativen Konsequenzen für Dritte dienen (Artikel 77).

In Bezug auf die Werbung (Artikel 71) sollte eine allgemeine Klausel eingeführt werden, welche es den ausführenden Behörden erlaubt, Beschränkungen zu verfügen. Dies sollte sich auf die Empfehlungen der Konsultativkommission Prävention stützen. Zum Beispiel sollte Werbung an Orten selbst und in der näheren Umgebung verboten werden, die von Minderjährigen aufgesucht werden¹⁷. Ebenso sollte sich eine Präventionsbotschaft in jeder Werbung für Geldspiele finden.

Im Hinblick auf die Vergabe von zinslosen Krediten wird deren Zulässigkeit im Artikel 72 der vorgängigen Bewilligung durch die zuständigen Behörden unterworfen. Dies ermöglicht ein Verbot auf breiter Basis, wenn die Entwicklung des Kenntnisstandes dies rechtfertigen sollte.

Es empfiehlt sich, den Bedingungen, die für die Vergabe einer Konzession nötig sind (Artikel 8) genauere Angaben hinzu zu fügen, welche Vorkehrungen von den Betreibern getroffen werden sollten, um einen Interessenskonflikt zu vermeiden. Ausserdem sollte im Gesetz verankert werden, dass die vom Umsatz abhängige Entlohnung von Dritten bei Grossspielen¹⁸ nicht bewilligt werden kann, sobald es sich zeigen sollte, dass diese Lösung zu Fehlschlägen bei der Prävention führt (Artikel 45 Absatz 3)

¹⁶ Idem Seite 29

¹⁷ Idem Seite 31

¹⁸ Idem Seite 33

Externes Dispositiv

Die Präventionsanstrengungen, die ausserhalb der Spielstätten umgesetzt werden, weisen gegenwärtig enorme Probleme auf. Die Umsetzung ist äusserst disparat. Sobald es im Feld darum geht Projekte von nationaler Bedeutung zu finanzieren (zum Beispiel der Kongress, der kürzlich in Neuenburg stattfand) oder das Kapitel „Exzessives Spiel“ im Rahmen der nationalen Plattform „Suchtmedizin“ des BAG, stossen die Beteiligten an kantonale oder interkantonale Grenzen, welche die Finanzierung dieser Vorhaben zu einer Lotterie werden lässt. Das führt zu der paradoxen Situation, wie sie in der Untersuchung des Büro INFRAS mit dem Titel « Evaluation der Spielsuchtabgabe » (Von Stockar & al., 2013) aufgezeigt wurde. Von den insgesamt 30 Millionen Franken, die von den Kantonen seit Inkrafttreten des Lotterieggesetzes für die externe Prävention hätten aufgewendet werden sollen, wurden lediglich 20 Millionen ausgegeben. Die Differenz zwischen dem Bedarf¹⁹ (20 Millionen jährlich) und dem von der VLW tatsächlich den Kantonen jährlich zugesprochenen Betrag (5 Millionen) ist jedoch erheblich. Im internationalen Vergleich schneidet die Schweiz schlecht ab. In Kanada werden jährlich für die Prävention von Geldspielen zwischen 2 und 3 kanadische Dollar ausgegeben (1 can\$ entspricht ungefähr 1 CHF). In der Schweiz werden bis heute weit weniger als 1 CHF pro Jahr ausgegeben.

Dieser letzte Punkt ist sehr heikel. Mit der Ausweitung des Marktes und mit dem erhöhten Bedarf sowohl in der Beratung und Therapie wie auch in der Prävention und Forschung wird sich auch der Finanzbedarf der Kantone erhöhen. Die Lösung, die von uns bevorzugt wird, um den Finanzbedarf zu decken, sieht vor, einen Beitrag nach dem Verursacherprinzip zu erheben, wie es auch in der ursprünglichen Gesetzesvorlage vorgesehen war. Zwei unabhängige Rechtsgutachter kommen zum gleichen Schluss. Ein Gutachten bezieht sich auf das Verfassungsrecht (Prof. Etienne Grisel), das andere auf das Verwaltungsrecht (Maître Gérald Mouquin). Beide Gutachter kommen übereinstimmend zum Schluss, dass es - entgegen der im erläuternden Bericht zum Gesetzesentwurf vertretenen Auffassung - keine Einwände dagegen gibt, einen derartigen Abzug geltend zu machen, selbst wenn deshalb die Steuer auf Spielbanken erhöht werden müsste. Dies ist möglich, wenn der Ermessensspielraum, wie er im Artikel 121 präzisiert ist, ausgeschöpft wird. Die Gutachter weisen darauf hin, dass eine Präventionssteuer grosse Ähnlichkeit mit einer Überwachungssteuer hat. Für das Geldwäschereigesetz (GwG) hat das Bundesamt für Justiz festgehalten, dass es sich beim Abzug für die Überwachung nicht um eine Steuer im eigentlichen Sinn handle, sondern um eine Gebühr, die nach dem Verursacherprinzip erhoben wird (GwG Art. 29)²⁰. Sicherlich gibt es andere Möglichkeiten, um das zu finanzieren, was zu den eigentlichen Aufgaben des Staates im Bereich Öffentliche Gesundheit gehört. Es ist im Gesetzesentwurf vorgesehen die unabhängige Konsultativkommission durch Bund und Kantone zu finanzieren, allerdings ohne jeden Hinweis auf die Öffentliche Gesundheit oder eine andere Begründung. Dies setzt jedoch implizit eine staatliche Verpflichtung voraus. Da es sich beim Exzessiven Geldspiel um eine erst seit kurzem anerkannte Krankheit handelt, ist zu befürchten, dass ohne eine zweckgebundene Finanzierung die vom INFRAS Bericht aufgezeigten Probleme weiter bestehen.

Vorgeschlagene Ergänzungen

Zur Verpflichtung der Kantone, die Prävention und Behandlung zu finanzieren, **sollte expressis verbis die Finanzierung der Forschung hinzukommen (Art. 82).**

Zum Schutz der Spieler sollte zu den Massnahmen, die Aufgabe der Kantone sind (Art. 82), vorgesehen werden, **dass die Kantone, um ihren Aufgaben gerecht zu werden, einen Betrag von 0.5% bis 1% des Bruttoumsatzes der Spielbanken und der Grossspiele erheben (direkt oder via die Eidgenossenschaft). Dabei muss präzisiert werden, dass dieser Betrag ausschliesslich und zweckgebunden für Prävention, Behandlung, Fortbildung und Erforschung und Evaluation des Exzessive Spiels verwendet werden soll²¹.**

Wenn der Verwendungszweck nicht präzisiert wird, besteht die Gefahr, wie die Beispiele aus Frankreich und Kanada zeigen, dass die vorgesehenen Summen sich in Ausgaben für andere Suchtformen verlieren oder für andere Zwecke ausgegeben werden.

¹⁹ Siehe auch Bundesgerichtsentscheid BGE 2C_731 und 737/2007GwG = Geldwäschereigesetz (RS 955.0).

²⁰ Konkreter Vorschlag der Fachverbände Sucht des GREA s.o. Seite 19

Ausgewählte Referenzen

- Blaszczynski, A. (2009). Electronic lotteries and responsible gambling. An independant report prepared for the Swiss Lottery and Betting Board (Comlot). Sydney, Australia. The University of Sydney.
- Bondolfi, G., Jermann, F., Ferrero, F., Zullino, D., & Osiek, C. H. (2008). Prevalence of pathological gambling in Switzerland after the opening of casinos and the introduction of new preventive legislation. [Peer Reviewed]. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, .117 (3), 236-239.
- Centre du jeu excessif (2011). Rapport d'activité à l'attention du Service de la santé publique de l'Etat de Vaud : 1er juin 2009-31 décembre 2010. Récupéré de http://www.jeu-excessif.ch/pdf/rapports/2009-2010_CJE.rapport_activite.pdf.
- Centre du jeu excessif (2011). Expérience du CJE et besoins perçu en matière de prévention structurelle. Audition du 27 juin 2011 à l'Office fédérale de la justice.
- Conseil économique des Nations Unies. (2000). Question de fond concernant la mise en œuvre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : *Observation générale no 14*. Récupéré de [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.2000.4.Fr](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.2000.4.Fr).
- Conseil fédéral Suisse. (2013). Communiqué : Le Conseil fédéral pose les marques de la nouvelle législation sur les jeux d'argent. Récupéré de <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2013/2013-02-130.html>.
- GREAA, Fach Verband Sucht, Ticino Addiction(2014), Argumentaire pour la consultation publique de l'avant-projet de loi sur les jeux d'argent.
- Grisel, E. (2014). *Des contributions des entreprises de jeu au financement de la prévention des dangers inhérents aux jeux d'argent et de la protection contre les addictions* (Avis de droit donné au Groupement Romand d'Etude des Addictions et à la Société suisse de médecine de l'addiction). Récupéré sur le site de la Société suisse de médecine de l'addiction : http://www.ssam.ch/SSAM/sites/default/files/Avis_de_droit_E_Grisel.pdf
- Jeanrenaud, C., Gay, M., Kohler, D., Besson, J., Simon, O. (2012). Le coût social du jeu excessif en Suisse. Institut de recherche économique (IRENE). Université de Neuchâtel.
- Office fédéral de la santé publique. (2010). Défi addictions : Fondement d'une approche durable de la politique des addictions en Suisse.
- Villeneuve, J. P., & Meyer, L. (2010). Gambling Regulation in Switzerland: Legislative and Institutional Dynamics. *Gaming Law Review and Economics*, 14(10), 765-777.
- Von Stockar, T., Zandonella, R., Schwab Cammarano, S. (2013). Evaluation de la taxe sur la dépendance au jeu. Rapport sur mandat de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM). INFRAS. Récupéré sur le site de la Commission des loteries et paris : <http://www.comlot.ch/fr/documentation/divers>
- Waelchli, M., Simon, O. (2012), Recherche relative au jeu excessif en Suisse: quelles priorités? In J.-L. Vénisse (dir.), *Actes du Congrès «Prévenir et traiter les addictions sans drogues : un défi sociétal» des 7-8 oct. 2010 à Nantes* (p. 63-69). Issy-les-Moulineaux : Elsevier-Masson.
- Williams, R. J., & Wood, R. T. (2007). The proportion of Ontario gambling revenue derived from problem gamblers. *Canadian Public Policy*, 33(3), 367-387.
- Williams R. J., Rehm J., Stevens R. M. G. (2011) The Social and Economic Impact of Gambling, Final report prepared for the canadian consortium for gambling research. March 11, 2011.
- Williams, R. J., West, B. L., & Simpson, R. I. (2012). Prevention of problem gambling: a comprehensive review of the evidence and identified best practices: Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care.