



04.437

Parlamentarische Initiative
Studer Heiner.
Revision
des Lotteriegesetzes

Initiative parlementaire
Studer Heiner.
Révision
de la loi fédérale sur les loteries

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 26.05.09 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

05.422

Parlamentarische Initiative
Menétrey-Savary Anne-Catherine.
Spielwut und Spielsucht.
Vorbeugungsmassnahmen

Initiative parlementaire
Menétrey-Savary Anne-Catherine.
Joueurs excessifs, dépendance au jeu.
Développer les moyens de prévention

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 26.05.09 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

04.437

Antrag der Kommission
Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la commission
Ne pas donner suite à l'initiative

05.422

Antrag der Mehrheit
Der Initiative keine Folge geben



*Antrag der Minderheit*

(von Graffenried, Aeschbacher, Daguet, Jositsch, Kiener Nellen, Lachenmeier, Leutenegger Oberholzer, Sommaruga Carlo, Wyss Brigit)
Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(von Graffenried, Aeschbacher, Daguet, Jositsch, Kiener Nellen, Lachenmeier, Leutenegger Oberholzer, Sommaruga Carlo, Wyss Brigit)
Donner suite à l'initiative

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Wir haben wie gesagt zwei parlamentarische Initiativen in der ersten Phase zu beurteilen. Bei der einen geht es um eine Revision des Lotterieggesetzes, bei der anderen um eine Revision des

AB 2009 N 849 / BO 2009 N 849

Spielbankengesetzes. Herr Studer verlangte mit seiner Initiative im Jahre 2004, dass verschiedene aus seiner Sicht bestehende Mängel des Lotterieggesetzes behoben würden: Mängel bei der Transparenz, bei der Umsetzung des Prinzips der Gewaltenteilung und bei der Suchtbekämpfung und Suchtprävention. Weiter verlangte er die Aufhebung des staatlichen Monopols, damit auch private gemeinnützige Trägerschaften Lotterien durchführen können.

Frau Menétrey-Savary verlangte mit ihrer Initiative im Jahre 2005 eine Revision des Spielbankengesetzes in dem Sinne, dass 0,5 Prozent des Bruttospielertrages in einen Fonds zu geben seien, welcher für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht bestimmt sei. Weiter verlangte sie, dass das Spielbankengesetz und das Lotterieggesetz bezüglich Präventionsmassnahmen und Verwaltung des Fonds harmonisiert würden.

Herr Studer verweist darauf, dass eine Revision des Lotterieggesetzes vom Bundesrat unter Hinweis auf eine Konkordatslösung sistiert worden sei. Er ist aber der Meinung, dass man das Problem, das ich vorher skizziert habe, nicht den Kantonen überlassen dürfe, sondern dass es eine Bundeslösung brauche.

Frau Menétrey-Savary bemängelt ebenfalls die Sistierung der Revision des Lotterieggesetzes und nennt zwei Massnahmen, die dort ursprünglich vorgesehen waren: einen Artikel zur Prävention bei Grossveranstaltungen und die Einführung einer Abgabe für einen Präventionsfonds. Nachdem die Revision des Lotterieggesetzes sistiert worden sei und sich das Spielbankengesetz von der inzwischen entstandenen Kantonslösung diesbezüglich unterscheide, brauche es ein Nachziehen im Spielbankengesetz, weil die Zahl der Fälle von Spielsucht nach wie vor im Steigen begriffen sei. Deshalb brauche es vermehrt finanzielle Mittel, um Präventionsmassnahmen zu finanzieren.

Die Kommission hat sich sehr eingehend mit beiden Initiativen befasst. Sie hat sie mehrere Male sistiert, um die Arbeit der Kantone im betroffenen Bereich abzuwarten. Inzwischen ist es so, dass die interkantonale Vereinbarung, das Konkordat über das Lotteriewesen, am 1. Juli 2006 in Kraft getreten ist. Der Bundesrat hat davon Kenntnis genommen und das EJPD beauftragt, die Situation bis 2011 zu evaluieren, mit anderen Worten abzuklären, ob die mit der Konkordatslösung vorgesehenen Fortschritte erreicht werden können oder nicht. Es geht dabei wesentlich um die von Herrn Studer geforderte Transparenz und die Verbesserung der Gewaltenteilung. Insofern sieht die Kommission keinen Handlungsbedarf mehr und lehnt es deshalb bei diesem Punkt ab, der Initiative Folge zu geben.

Den zweiten Punkt der Initiative Studer, nämlich die Aufhebung des staatlichen Monopols, lehnt die Kommission inhaltlich ab. Sie ist der Meinung, dass das Monopol im Bereich der Lotterien sinnvoll ist. Sie ist auch der Meinung, dass mit der Liberalisierung gerade der auch mit der Initiative Menétrey-Savary verfolgte Zweck, nämlich die Spielsucht einzudämmen, behindert würde, indem bei einer Liberalisierung der Lotterieggesetzgebung die verschiedenen Anbieter und Wettbewerbsteilnehmer zweifellos Marketinganstrengungen unternehmen müssten. Dadurch würde erstens ein Teil des Ertrags von der heutigen gemeinnützigen Verwendung für PR-Aktionen abgezweigt. Zweitens heisst vermehrtes Marketing, dass man die Leute dazu bringen will, bei Lotterien mitzumachen und zu spielen. Das wiederum widerspricht diametral der Absicht, die Spielsucht einzudämmen und hier Präventionsarbeit zu leisten.

Aus diesem Grund lehnt die Kommission auch den zweiten Punkt der Initiative Studer ab und empfiehlt Ihnen mit 16 zu 5 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.





Wichtig ist zu wissen, dass die Minderheit der Kommission nicht etwa verlangt, der Initiative sei Folge zu geben, sondern sie verlangt eine weitere Sistierung der Initiative Studer, um die Umsetzung des Konkordates weiterhin zu überprüfen. Dementsprechend liegt hier auch kein Minderheitsantrag vor, der Initiative Folge zu geben. Hingegen liegt ein Minderheitsantrag vor, der Initiative Menétrey-Savary Folge zu geben, die, wie gesagt, eine Abgabe von 0,5 Prozent des Bruttospielertrags verlangt, um einen Fonds zu speisen, mit dem die Spielsucht bekämpft werden soll.

Hier ist die Mehrheit der Kommission der Meinung, dass mit der Gesetzgebung schon sehr viel gemacht wurde. Wir erinnern uns daran, dass bereits bei der Spielbankengesetzgebung diesem Präventionsaspekt sehr viel Beachtung geschenkt worden ist: Es gibt bei den Lokaleingängen eine Identitätskontrolle; heute sind 26 000 Personen von der Teilnahme an Spielen in Spielcasinos ausgeschlossen. Das zeigt nach Auffassung der Mehrheit der Kommission, dass der Zweck der Übung erfüllt ist.

Nun geht es um den Grundsatz, ob eine weitere Abgabe erhoben werden soll, um damit einen Fonds zu speisen. Die Mehrheit der Kommission ist der Auffassung, dass die ursprünglich vorgesehenen Massnahmen zur Spielsuchtbekämpfung und -prävention bereits im Gesetz enthalten sind: Identitätskontrolle und nötigenfalls Ausschluss von weiteren Spielen. Sie lehnt deshalb die Erhebung einer Abgabe ab, dies auch vor dem Hintergrund, dass man weiss, dass die Schweizer Spielbanken in einem Wettbewerb mit den ausländischen stehen und es nicht der Sinn sein kann, die schweizerischen Spielbanken mit mehr Abgaben zu belasten, damit die Schweizerinnen und Schweizer, die hier spielen wollen, dann ins nahe Ausland abwandern. Wir wissen inzwischen, dass der Bundesrat im Januar dieses Jahres tendenziell eine weitere Abgabenerhöhung umgesetzt hat, indem er nämlich die Schwellenwerte für die Einsetzung der Progression bei den A-Casinos herabgesetzt hat, was dem Bund vermutlich 22 Millionen Franken eintragen wird. Das ist also eine weitere Belastung der Spielbanken.

Die Kommissionsmehrheit ist aus den erwähnten Gründen der Auffassung, dies sei falsch, und empfiehlt Ihnen deshalb – das Stimmenverhältnis war 14 zu 8 –, auch dieser Initiative keine Folge zu geben.

Nidegger Yves (V, GE), pour la commission: Les deux initiatives parlementaires traitent du jeu et des dangers de l'addiction au jeu. Voici un bref rappel historique pour comprendre dans quel contexte ont été déposées ces deux initiatives parlementaires.

Tout d'abord, le Conseil fédéral a stoppé au stade de la procédure de consultation son projet de révision de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels – c'était en 2004 –, parce que les cantons se sont engagés à mettre sur pied un concordat intercantonal qui réglerait la matière. Ce concordat est entré en vigueur le 1er juillet 2006. Il vise essentiellement trois buts: une application uniforme du droit sur les loteries dans les cantons signataires, une protection de la population contre les effets socialement nuisibles du jeu et une affectation transparente des bénéfiques. Ce concordat institue aussi des autorités pour l'homologation d'une part et pour les contestations d'autre part des autorités intercantionales. Il prévoit en plus que 0,5 pour cent du revenu brut des jeux soit versé aux cantons qui sont chargés d'organiser la prévention et la lutte contre la dépendance. En 2008, le Conseil fédéral a pris acte de la situation et a donné le mandat au Département fédéral de justice et police de réaliser une évaluation d'ici à 2010 ou 2011 des effets de la mise en place du concordat.

Pour que le panorama soit complet, je rappelle qu'il y a encore une initiative populaire "pour des jeux d'argent au service du bien commun" dont la récolte des signatures expirera le 22 octobre 2009. Là aussi, le Conseil fédéral aura l'occasion d'élaborer un message sur la question des loteries et des maisons de jeu, également en 2010 ou en 2011.

Dans ce contexte, nous avons l'initiative parlementaire Studer Heiner 04.437 qui demande une modification de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels, d'une part pour plus de transparence, pour une amélioration de la séparation des pouvoirs, pour un renforcement de la lutte contre le jeu compulsif et pour la prévention, et d'autre part pour supprimer le monopole de l'Etat sur les loteries.

Nous avons également l'initiative parlementaire Menétrey-Savary 05.422 qui demande qu'une contribution de 0,5 pour cent du produit brut des jeux soit versé dans un fonds

AB 2009 N 850 / BO 2009 N 850

destiné à la prévention et que l'on harmonise les conditions pour les maisons de jeu d'une part et les loteries d'autre part qui font actuellement l'objet de deux lois séparées.

La commission a plusieurs fois planché sur ces questions – la dernière fois, c'était le 23 avril 2009 – et elle a finalement conclu de ne donner suite à aucune des deux initiatives parlementaires: par 16 voix contre 5 s'agissant de l'initiative Studer Heiner 04.437 et par 14 voix contre 8 – il y a donc une minorité – s'agissant de





l'initiative Menétrey-Savary 05.422.

Les arguments principaux de la commission sont les suivants: elle a estimé que les lacunes au niveau de la réglementation des loteries qui avaient été signalées à l'époque ou que signale Monsieur Studer ont été comblées par l'entrée en vigueur, le 1er juillet 2006, de la convention intercantonale, et que la question de séparation des pouvoirs ne se posait pas véritablement. Et quant au monopole de l'Etat, la commission est d'avis, dans sa majorité, qu'il serait malsain de le remettre en question, parce qu'une privatisation des loteries entraînerait, pour des raisons de marketing et de publicité, sans doute des résultats qui viseraient à multiplier le nombre des joueurs et la fréquence du jeu, plutôt que d'aller dans le sens de prévention qui est actuellement requis par la loi.

La majorité de la commission s'oppose également à ce que plus de moyens soient consacrés à la prévention – elle s'oppose donc à l'initiative Menétrey-Savary –, estimant que les efforts actuels sont suffisants dans ce domaine et étant hostile à toute augmentation des prélèvements.

La majorité de la commission vous invite donc à ne pas donner suite à l'une et à l'autre des initiatives parlementaires.

von Graffenried Alec (G, BE): Ich spreche nur zur parlamentarischen Initiative Menétrey-Savary. Bei der parlamentarischen Initiative Studer haben wir keinen Minderheitsantrag formuliert, dort wäre es nur um eine Sistierung gegangen. Hingegen beantragen wir Ihnen, die parlamentarische Initiative Menétrey-Savary über die Prävention der Spielsucht zu unterstützen.

Vielleicht glauben Sie, Spielsucht sei kein wichtiges Problem und es bestehe kein Handlungsbedarf. Das mag damit zusammenhängen, dass Spielen grundsätzlich ja etwas Positives ist. Wir sprechen hier aber eben nicht von Kinder-, sondern von Geldspielen. Auch Glücks- und Geldspiele sind zunächst nicht nur negativ. Sie sind Mittel zur Zerstreuung und zur Unterhaltung und haben dementsprechend einen hohen Stellenwert. 21 Prozent der erwachsenen Bevölkerung in der Schweiz spielen regelmässig, aber die Spielsucht wird heute gemeinhin immer noch unterschätzt. Nur bei einem kleinen Teil der spielenden Bevölkerung entstehen soziale und gesundheitliche Probleme, aber man muss trotzdem von einem Anteil von 2 Prozent der erwachsenen Bevölkerung ausgehen, bei dem wegen der Spielsucht problematische Folgen entstehen. 1 Prozent der erwachsenen Bevölkerung ist spielsüchtig, das heisst, 150 000 Personen in der Schweiz haben ihr Spielverhalten nicht mehr im Griff.

Seit die Casinos 1998 in der Schweiz ausgebaut worden sind, wächst der Glücksspielbereich stark an. In den Casinos beträgt heute der Bruttospielertrag gegen 2 Milliarden Franken gegenüber noch knapp einer halben Milliarde Franken im Jahr 2000. Zuletzt ist der Ertrag der Casinos offenbar wegen des Rauchverbotes und vielleicht wegen der Krise etwas zurückgegangen, aber er liegt immer noch bei 1,9 Milliarden Franken. In den Casinos bestehen Präventionsmassnahmen, es besteht ein Schutz, aber das zeigt eben auch, wie aktuell und virulent die Problematik ist. 3000 Spielerinnen und Spieler werden im Schnitt pro Jahr vom Besuch der Casinos ausgeschlossen. Es gibt rund 26 000 Personen in der Schweiz – diese Zahl haben Sie schon gehört –, die vom Besuch der Casinos ausgeschlossen sind. Dieser Teil der Prävention funktioniert so weit gut.

Aber man muss trotzdem berücksichtigen, dass im Schnitt alle erwachsenen Personen über 300 Franken pro Jahr im Glücksspiel verlieren. Das hat dann auch Folgen für die Population, die gefährdet ist. Jeder zweite Spieler hat mehr als 40 000 Franken Schulden. Vielleicht sind Ihnen persönlich diese Umstände nicht vertraut. Sie können sich aber beim Sozialdienst Ihrer Gemeinde erkundigen. Bei jedem Sozialdienst sind die Folgen der Spielsucht bestens bekannt. Die Leute dort sind im Bild, gehen Sie sie fragen, und Sie werden sehen, dass die Spielsucht keinesfalls kleingeredet werden sollte. Die volkswirtschaftlichen Folgekosten des Glücksspiels wurden in Studien belegt, sie belaufen sich auf rund 100 Millionen Franken jährlich.

Das Spielbankengesetz und die Vereinbarung zu den Lotterien regeln die Spielsuchtprävention, das ist richtig, allerdings auf verschiedene Weise. Die parlamentarische Initiative Menétrey-Savary verlangt nun, dass die Spielbanken analog zu den Lotterien mit einer Abgabe von 0,5 Prozent des Bruttospielertrages einen Fonds zu speisen haben, der für die Prävention und die Bekämpfung der Spielsucht bestimmt ist. Zudem sollen die verschiedenen gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf die Prävention harmonisiert werden, sodass diese Präventionsbemühungen gebündelt werden und auch entsprechend wirken können. Dieses Begehren ist aus der Sicht der Prävention sinnvoll, hilfreich und auch zeitgemäss. Prävention ist und bleibt eine wirksame Möglichkeit, um dem exzessiven Glücksspiel vorzubeugen. Prävention strebt die Information und Sensibilisierung der Spielenden, aber natürlich auch ihres Umfeldes an. Gleichzeitig braucht es geeignete Behandlungsangebote für Menschen mit einer Spielsucht.

Der Spielbereich entwickelt sich stark. Sie können heute in der Zeitung von Online-Games, Online-Wetten, von Poker lesen. Diese Entwicklung verlangt angemessene Begleitmassnahmen und eine sinnvolle Koordi-



nation zwischen den Spielbetreibenden und den Präventionsfachleuten zur Behandlung der Spielsucht. Auf diese Herausforderungen reagiert die parlamentarische Initiative Menétrey-Savary auf eine angemessene und zweckmässige Weise.

Ich bitte Sie daher, dieser Initiative Folge zu geben.

04.437

*Der Initiative wird keine Folge gegeben
Il n'est pas donné suite à l'initiative*

05.422

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 04.437/2291)

Für Folgegeben ... 63 Stimmen

Dagegen ... 104 Stimmen

AB 2009 N 851 / BO 2009 N 851