

Geschäftsbericht 2014



Inhalt

1. ZUSAMMENSETZUNG DER FACHDIREKTORENKONFERENZ	3
2. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	4
3. VORWORT DES PRÄSIDENTEN	5
4. KONKORDAT	7
4.1 Vorstand / Plenarversammlung	7
4.2 Mandatsverlängerungen	7
4.3 Organisationsreglement Rekurskommission	8
4.4 Politisch-Strategische Gruppe.....	8
4.5 Evaluation der Spielsuchtabgabe	8
4.6 Geldspielgesetz	16
5. FINANZEN	19

1. ZUSAMMENSETZUNG DER FACHDIREKTORENKONFERENZ

Präsident

Regierungsrat Hans-Jürg Käser, BE

Vize-Präsident

Regierungsrat Jean-Michel Cina, VS

Regierungsräte aus den Mitgliedskantonen

Beat Arnold, UR; Dr. Andrea Bettiga, GL; Roland Brogli, AG; Martin Bürki, AI; Jean-Michel Cina, VS; Baschi Dürr, BS; Mario Fehr, ZH; Dr. Othmar Filliger, NW (ab 30. Juni 2014); Martin Gehrer, SG; Norman Gobbi, TI; Georges Godel, FR; Peter Gomm, SO; Ursula Hafner-Wipf, SH; Erwin Jutzet, FR; Hans-Jürg Käser, BE; Jean-Nathanaël Karakash, NE; Monika Knill, TG; Philippe Leuba, VD; François Longchamp, GE; Gerhard Odermatt, NW (bis 29. Juni 2014); Michel Probst, JU; Dr. Christian Rathgeb, GR; Isaac Reber, BL; Yvonne Schärli-Gerig, LU; Paul Signer, AR; Beat Villiger, ZG; Hans Wallimann, OW; Kurt Zibung, SZ

Vorstand

Hans-Jürg Käser, Polizei- und Militärdirektion, BE, Präsident; Jean-Michel Cina, Departement für Volkswirtschaft, Energie und Raumentwicklung, VS, Vize-Präsident; Dr. Andrea Bettiga, Departement Sicherheit und Justiz, GL; Philippe Leuba, Departement für Volkswirtschaft und Sport, VD; Hans Wallimann, Finanzdepartement, OW

Geschäftsstelle

Dora Andres, Geschäftsführerin; Gabriela Hirt, Sekretärin

2. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGer	Bundesgericht
BGS	Bundesgesetz über die Geldspiele (Geldspielgesetz)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BJ	Bundesamt für Justiz
BSE	Bruttospielertrag
CLASS	Conférence latine des affaires sanitaires et sociales
Comlot	Lotterie- und Wettkommission
CRLJ	Conférence romande de la loterie et des jeux
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
FDKL	Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz
GSL	Gemeinschaft Schweizer Lotterien
IVLW	Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005
KKBS	Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen
LG	Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923
LoRo	Société de la Loterie de la Suisse Romande
LV	Verordnung vom 27. Mai 1924 zum Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten
POL	Politische Ebene/Politisches Führungsorgan
PSG	Politisch-Strategische Gruppe
Rekolot	Rekurskommission Interkantonale Vereinbarung Lotterien und Wetten
SBG	Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998
STG	Sport-Toto-Gesellschaft

3. VORWORT DES PRÄSIDENTEN

Liebe Leserinnen und Leser

Was lange währt, wird endlich gut! Dieses Gefühl habe ich, nachdem am 20. August 2014 die Vernehmlassung zum neuen Geldspielgesetz zu Ende ging und die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden die Gesetzesvorlage unterstützt. Speziell freut mich, dass die Regelung, alle Geldspiele in einem Gesetz zu regeln, die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Kantonen und dem Bund sowie die Stärkung der Rolle der interkantonalen Vollzugsbehörde unbestritten sind. Ich bin nun zuversichtlich, dass die Gesetzesvorlage 2016 durchs Parlament verabschiedet wird und einer Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2018 nichts mehr im Wege steht.

Wir brauchen das neue Geldspielgesetz, um die stetig zahlreicher werdenden illegalen Angebote zu unterbinden. Ebenfalls müssen unsere Lotteriegesellschaften die Möglichkeit bekommen, Produkte zu entwickeln, die der Nachfrage entsprechen.

Zudem zeigt die von der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) in Auftrag gegebene Studie, dass die Problembelastung durch Glücksspiele tendenziell leicht rückläufig ist. Der Anteil von Personen mit vermutlich problematischem Spielverhalten sank von 1,5 Prozent im Jahr 2007 auf 0,7 Prozent im Jahr 2012. Der Anteil jener Personen, die vermutlich ein pathologisches Glücksspiel betreiben, sank auf 0,4 Prozent (2012), was einem leichten Rückgang im Vergleich zum Jahr 2007 entspricht (0,5 Prozent). Für das exzessive Glücksspiel (pathologisches und problematisches Glücksspiel zusammen) konnte ein tendenzieller Rückgang von geschätzten 2 Prozent im Jahr 2007 auf 1,1 Prozent im Jahr 2012 festgestellt werden. Dies bedeutet für mich, dass die beiden Lotteriegesellschaften ihre Verantwortung in diesem Bereich wahrnehmen und die Massnahmen der Kantone, die insbesondere durch die alljährliche Spielsuchtabgabe finanziert werden, ihre Wirkung zeigen.

Für die FDKL ist die Weiterführung der Spielsuchtabgabe unbestritten. Diese bildet einen zentralen Bestandteil des über das Konkordat errichteten Systems und soll auch nach Inkraftsetzung des neuen Geldspielgesetzes (BGS) weitergeführt werden.

Mit der Spielsuchtabgabe wurden sowohl Massnahmen finanziert, die ein Grundangebot abdecken, als auch solche, die sich an spezifische Zielgruppen richten. Bei diesen spezifischen Zielgruppen standen bisher Jugendliche und Personen mit Migrationshintergrund im Vordergrund.

Dank

Für die gute Zusammenarbeit und für den Einbezug der FDKL in die Erarbeitung des Entwurfes für das Geldspielgesetz (GBS) danke ich Frau Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga ganz herzlich. Ein grosser Dank gilt auch meinen Regierungsratskolleginnen und -kollegen für deren Flexibilität und den Einsatz in Sachen Lotterien- und Wetten. Ein grosser Dank gilt den Mitgliedern der Lotterie- und Wettkommission (Comlot), der Rekurskommission (Rekolot) und insbesondere deren Präsidenten sowie unserer Geschäftsstelle.

Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesez (FDKL)

Hans-Jürg Käser, Regierungsrat
Präsident

4. KONKORDAT

4.1 Vorstand / Plenarversammlung

Der Vorstand traf sich 2014 zu zwei Sitzungen. Die Vorstandssitzung vom Montag, 7. April 2014, wurde abgesagt, da die Mehrheit der Vorstandsmitglieder verhindert war. Die Beschlüsse wurden auf dem Zirkulationsweg gefällt. Am 19. Mai 2014 traf sich der Vorstand zu einer a.o. Sitzung. Es galt, die Stellungnahme der FDKL zum Geldspielgesetz zuhanden der auf den 30. Juni 2014 verschobenen Plenarversammlung vorzubereiten. Zur Vorbereitung der Herbstkonferenz traf sich der Vorstand am 20. Oktober 2014 zu einer weiteren Sitzung.

Der Start der Vernehmlassung zum neuen Geldspielgesetz wurde von Anfang April auf Ende April 2014 verschoben. Damit die Begleitgruppe und der Vorstand genügend Zeit hatten, die Stellungnahme der FDKL vorzubereiten, wurde die Frühjahrsversammlung vom 19. Mai 2014 auf den 30. Juni 2014 verschoben. In Anwendung von Art. 7, Abs. 6 des Geschäftsreglements, wurden die statutarischen Geschäfte der Frühjahrsplenarversammlung auf dem Zirkulationsweg verabschiedet. Jedes Mitglied kann jedoch verlangen, dass ein Geschäft für die Beratung und Beschlussfassung an einer Plenarversammlung traktandiert wird. Dies war nicht der Fall, und alle statutarischen Geschäfte wurden genehmigt.

Am 21. März 2014 führte der Präsident zusammen mit der Geschäftsführerin das Frühjahrsgespräch mit dem Präsidenten und dem Direktor der Lotterie- und Wettkommission (Comlot) sowie mit dem Präsidenten der Rekurskommission (Rekolot) durch. An diesen Gesprächen wurden die Entwürfe der Geschäftsberichte und der Jahresabschlüsse sowie der allgemeine Geschäftsgang besprochen. Am 15. September 2014 fand ein zweites Gespräch mit der Comlot statt. Dabei wurden die Aufgaben und Ziele der Comlot mit Blick auf das Geschäftsjahr 2015 und das Budget besprochen.

4.2 Mandatsverlängerungen

4.2.1 Geschäftsstelle FDKL

Der Vorstand hat das Mandat der Geschäftsführung mit KDR Dienstleistungen, alt Regierungsrätin Dora Andres, bis 2017 verlängert. Die Aufgaben der Geschäftsstelle sind im Geschäftsreglement vom 24. November 2008, Art. 15, umschrieben. Der Vertrag ist im gleichen finanziellen Umfang wie bisher.

4.2.2 Co-Präsident Studienkommission

Die Studienkommission wird von einem Co-Präsidium des EJPD und der FDKL geleitet. Der Auftrag umfasst die Vorbereitung und Führung der Studienkommissionssitzungen und allfälliger Untergruppen dieser Kommission zusammen mit dem Co-Präsidenten des EJPD. Der Co-Präsident der FDKL nimmt zudem an den Sitzungen der Politischen Ebene (POL), an den Vorstandssitzungen und an der Plenarversammlung der FDKL teil.

Seit Mitte Oktober 2012 ist der Co-Präsident der FDKL alt Staatsrat Jean Guinand, Neuenburg. Sein Mandat war befristet bis Ende Juni 2014. Es ist im Interesse der FDKL, dass die Studienkommission die Ergebnisse der Vernehmlassung auswertet und bei der Erarbeitung der Botschaft involviert ist. Anschliessend soll mit der Ausarbeitung der Verordnungen begonnen werden. Die FDKL wünscht, dass die Studienkommission auch damit beauftragt wird. Das Mandat mit Jean Guinand wurde dem Umfang der anfallenden Arbeiten angepasst und vorerst bis 30. September 2015 verlängert. Die Arbeiten könnten bis Ende 2016 dauern. Die Kontinuität ist dem Vorstand sehr wichtig, und er ist daher Herrn alt Staatsrat J. Guinand für seinen Einsatz über eine längere Zeit sehr dankbar.

4.3 Organisationsreglement Rekurskommission

Im Organisationsreglement der Rekurskommission wurde Art. 7, Abs. 7 angepasst. Es handelte sich um kleine organisatorische Anpassungen, die einstimmig von der Rekurskommission (Rekolot) beantragt und von der Plenarversammlung am 24. November 2014 genehmigt wurden.

4.4 Politisch-Strategische Gruppe

Die Politisch-Strategische Gruppe (PSG), die den Informationsaustausch zwischen den Lotteriegesellschaften, der Comlot und der FDKL sicherstellt, traf sich am 28. März 2014 zu einer Sitzung. Das zentrale Thema war die bevorstehende Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Geldspiele (BSG).

Die PSG setzte sich 2014 wie folgt zusammen: RR Hans-Jürg Käser, BE, Präsident FDKL; alt RR Jean-Pierre Beuret, Präsident Verwaltungsrat Loterie Romande (LoRo); alt RR Jean-François Roth, Präsident Comlot; alt RR Peter Schönenberger, SG, Präsident Sport-Toto-Gesellschaft (STG); alt RR Kurt Wernli, AG, Präsident Verwaltungsrat Swisslos. Als Gäste nahmen Roger Fasnacht, Direktor Swisslos, Jean-Luc Moner-Banet, Direktor Loterie Romande (LoRo), und Roger Hegi, Direktor Sport-Toto-Gesellschaft (STG), an der Sitzung teil.

4.5 Evaluation der Spielsuchtabgabe

4.5.1 Vorgeschichte

Die Fachdirektorenkonferenz hat im Juni 2002 entschieden, fünf Jahre nach Einführung der Spielsuchtabgabe deren Einsatz und das Erreichen der angestrebten Wirkung durch eine externe Stelle überprüfen zu lassen. Der Vorstand setzte eine Begleitgruppe, bestehend aus Vertretern von Comlot, KKBS, LoRo und Swisslos, unter der Leitung der Geschäftsführerin FDKL ein. Mit der Ausarbeitung des Berichtes wurde das Forschungs- und Beratungsunter-

nehmen INFRAS beauftragt. Im ersten Bericht, den die Plenarversammlung am 25. November 2013 zur Kenntnis genommen hatte, wurden der Einsatz und die Verwendung der Mittel gemäss Art. 18 sowie die intra- und die interkantonale Zusammenarbeit evaluiert. Im November 2013 wurde die Begleitgruppe beauftragt, in einer zweiten Studie – anstelle der geplanten umfangreichen Wirkungsevaluation – eine qualitative Zwischenevaluation in Bezug auf die Ausgestaltung und Zweckmässigkeit der Massnahmen durchzuführen.

Den zweiten Bericht und die Umsetzung der Schlussfolgerungen aus dem ersten Bericht hat die Plenarversammlung am 24. November 2014 behandelt.

4.5.2 Umsetzung der Schlussfolgerungen

Zweckbindung präzisieren

Der Schlussbericht «Evaluation der Spielsuchtabgabe – Bestandesaufnahme» vom 8. Mai 2013 hatte aufgezeigt, dass die Zweckbindung der Spielsuchtabgabe nicht von allen Kantonen in gleicher Weise interpretiert wird und z.T. Klarstellungsbedarf besteht. An der Plenarversammlung vom 25. November 2013 wurde nachfolgender Antrag genehmigt:

- **Beschluss:** Die Plenarversammlung beschliesst, die Zweckbindung der Spielsuchtabgabe möglichst bald zu präzisieren und die Kantone zur verstärkten systematischen Zusammenarbeit zu motivieren. Bei der Revision der IVLW (s. S. 4) sind die Zweckbindung und die Zusammenarbeit neu zu umschreiben.

Die Begleitgruppe hat zuhanden des Vorstandes einen Vorschlag ausgearbeitet. Die Plenarversammlung vom 24. November 2014 hat die nachfolgenden Richtlinien diskutiert und beschlossen, den Kantonen zu empfehlen, diese bis zur Revision der Interkantonalen Vereinbarung (IVLW) anzuwenden:

1. Die Spielsuchtabgabe darf nur in Zusammenhang mit «Geldspielsucht» verwendet werden, d.h. in Zusammenhang mit Sucht bzgl. der Lotterien, Wetten, Casinospiele und Geschicklichkeitsspiele um Geld.
2. Die Spielsuchtabgabe darf nicht für die Finanzierung von Massnahmen eingesetzt werden, welche andere Suchtformen (substanzegebundene Süchte; andere Verhaltenssüchte) oder gar andere psychische Störungen oder physische Erkrankungen anvisieren.
3. Die Spielsuchtabgabe darf unter den soeben genannten Bedingungen für alle Massnahmen verwendet werden, welche für die Umsetzung einer effektiven und ganzheitlichen Geldspielsuchtprävention und -bekämpfung notwendig sind. Dies betrifft namentlich die Massnahmenbereiche Prävention, Beratung, Behandlung, Forschung sowie Aus- und Weiterbildung.

4. Die Kantone dürfen bei gegebenen Voraussetzungen jährlich maximal 20% der Spielsucht-abgabemittel für Strukturbeiträge an suchtformübergreifende und interdisziplinäre Institutionen oder die Mitfinanzierung von Geldspielsucht-unspezifischen Massnahmen aufwenden, ...

... sofern die mit Strukturbeiträgen unterstützten Institutionen im Beitragsjahr nachweislich Geldspielsucht-spezifische Leistungen erbringen, für welche sie mit dem Kanton auch Leistungsvereinbarungen abgeschlossen haben;

... sofern eine Geldspielsucht-unspezifische Massnahme gezielt auch die Geldspielsucht thematisiert und der Finanzierungsanteil durch Spielsucht-abgabemittel in einem angemessenen Verhältnis zum Ressourcenaufwand für den Geldspielsucht-spezifischen Massnahmenteil steht.

Transparenz verbessern und regelmässiges Reporting einführen

An der Plenarversammlung vom 25. November 2013 wurde nachfolgender Antrag genehmigt:

- **Beschluss:** Ab dem Beitragsjahr 2014 ist ein systematisches jährliches Reporting in Anlehnung an das Reporting des Alkoholzehntels einzuführen.

Die Begleitgruppe wurde mit der Ausarbeitung des Formulars beauftragt. Im April 2014 fand mit Kantonsvertretern aus den drei Sprachregionen ein Austauschtreffen zur Bereinigung der Berichterstattungsmethodik statt. Den kantonalen Fachverantwortlichen sollen zukünftig Instrumente und ein Prozess zur Verfügung stehen, welche eine transparente, einheitliche und vor allem einfache Datenerfassung ermöglichen. Der Vorstand hat das Formular und die Wegleitung zustimmend zur Kenntnis genommen sowie die jährliche Datenerhebung in den Kantonen und die Zusammenstellung der Comlot übertragen. Die Ergebnisse der Berichterstattung sollen jeweils spätestens im Herbst des Folgejahres vorliegen und den Kantonen (via KKBS, FDKL) zur Kenntnis gebracht werden. Die erste Erhebung wird Anfang 2015 für das Beitragsjahr 2014 durchgeführt.

4.5.3 Zwischenevaluation der Spielsucht-abgabe – ausgewählte Massnahmen

Vorgehen

In einer ersten Phase wurden die im Rahmen der Bestandesaufnahme 2013 von den Kantonen und Leistungserbringern zur Verfügung gestellten Informationen mit Blick auf die umgesetzten Massnahmen im Detail ausgewertet. Zweitens wurden weitere, im Internet zugängliche oder bei den Akteuren angefragte Unterlagen zusammengetragen. Drittens wurden in Absprache mit der Begleitgruppe die nachfolgenden fünf Massnahmen ausgewählt, welche näher betrachtet wurden:

- Lehrmittel für Jugendliche
- Helpline 0800 040 080
- Beratungs- und Behandlungsleistungen des Centre du Jeu Excessif
- Online-Behandlung
- Prävention und Beratung für die Zielgruppe mit Migrationshintergrund

Zusammenfassung

Die Autorinnen und Autoren des Berichtes haben die Ergebnisse nachfolgend zusammengefasst und beurteilt:

Breite Massnahmenpalette

Seit der Einführung der Spielsuchtabgabe 2006 haben die Kantone eine breite Palette an Massnahmen zur Spielsuchtbekämpfung eingesetzt. Es besteht ein Leistungsangebot, das in den letzten Jahren langsam, aber stetig gewachsen ist, heute unterschiedliche Bereiche der Glücksspielsucht abdeckt und sich an verschiedene Zielgruppen richtet. Dank der Aktivitäten ist es gelungen, die Öffentlichkeit, spezifische Zielgruppen sowie diverse Fachleute für die Thematik vermehrt zu sensibilisieren.

Im Vergleich zu früher wurden mit der Spielsuchtabgabe in allen Regionen erhebliche Fortschritte in der Spielsuchtbekämpfung erzielt, insbesondere im Bereich der Prävention, worauf sich die meisten Massnahmen beziehen. Auch der Bereich Beratung und Behandlung wird relativ gut abgedeckt. Dabei konnte in den letzten Jahren die Zahl der Personen, welche bspw. eine Konsultation besucht haben, gesteigert werden. Es ist anzunehmen, dass die verschiedenen Massnahmen wesentlich zur Sensibilisierung und Aktivierung beigetragen haben.

Wenige Aktivitäten in der Forschung sowie in der Aus- und Weiterbildung

Hingegen erfolgen in den Bereichen Forschung sowie Aus- und Weiterbildung vergleichsweise wenige Aktivitäten. Die Fortschritte werden entsprechend gering eingestuft. Im Bereich Forschung wurden zwar einzelne Studien in Auftrag gegeben, insgesamt liegt aber kein breites Datenmaterial für die Schweiz vor, eine kohärente Forschungsstrategie ist nicht erkennbar. Zusätzlich wird von Fachpersonen darauf hingewiesen, dass teilweise hinsichtlich der Forschung unterschiedliche Vorstellungen bestehen. Die Ziele der Grundlagenforschung und jene der angewandten, praxisorientierten Forschung seien nicht in jedem Fall deckungsgleich. Ebenso wurden im Bereich Aus-/Weiterbildung bisher eher wenig konkrete Massnahmen umgesetzt; ein spezifisches Kursangebot oder Programm für auszubildende Personen hat sich nicht in der ganzen Schweiz etabliert.

Verschiedene Zielgruppen gut abgedeckt

Mit der Spielsuchtabgabe wurden sowohl Massnahmen finanziert, die ein Grundangebot abdecken, als auch solche, die sich an spezifische Zielgruppen richten. Bei diesen spezifischen Zielgruppen standen bisher folgende Gruppen im Vordergrund: Jugendliche sowie Personen

mit Migrationshintergrund. Gemäss Einschätzung der befragten Fachpersonen ist es zweckmässig, auf eine breite Palette von Massnahmen und Instrumente zu setzen, um die Betroffenen zu erreichen. Das Nebeneinander verschiedener Ansätze kann helfen, unterschiedliche Zielgruppen zu adressieren und Best-Practices-Ansätze zu entwickeln.

Die Projektträger weisen eine hohe Motivation auf und haben in den letzten Jahren wertvolle Aufbauarbeit geleistet. Dabei handelte es sich vielfach um Pionierleistungen, da vergleichbare Aktivitäten in der Schweiz bisher fehlten. Stossrichtung und Zielgruppen einzelner Massnahmen können meist nicht direkt von anderen Suchtbereichen übernommen werden, denn neue Instrumente und Settings müssen zuerst erprobt werden.

Es erscheint uns richtig, dass viele Massnahmen in der Aufbauphase die Öffentlichkeit insgesamt als Zielgruppe hatten. Die Glücksspielsucht kann so breiter thematisiert werden und weite Bevölkerungsschichten sensibilisieren.

Die fünf beleuchteten Massnahmen erscheinen zweckmässig. Sie stehen stellvertretend für die Breite der Massnahmen. Heute besteht einerseits ein flächendeckendes Netz an Beratungsmöglichkeiten für Betroffene und Angehörige, andererseits wurden Massnahmen wie das Lehrmittel für Jugendliche oder verschiedene Ansätze, welche sich an Personen mit Migrationshintergrund wenden, umgesetzt. Generell lässt sich daraus schliessen, dass Massnahmen besonders dann zweckmässig sind, wenn sie nicht isoliert umgesetzt werden, sondern eingebettet sind in ein breites Massnahmenbündel, welches Präventions- wie auch Beratungs- und Behandlungsaspekte abdeckt, die untereinander abgestimmt sind.

Austausch unter den Akteuren verbessert

Eine effektive Spielsuchtbekämpfung muss auf adäquaten Strukturen und entsprechenden Finanzmitteln aufbauen. Mit der Spielsuchtabgabe und der interkantonalen Zusammenarbeit im Rahmen der Verbünde haben die Kantone eine gute Basis geschaffen. Viele Massnahmen werden nicht von den Kantonen selber umgesetzt, sondern von beauftragten Leistungserbringern. Dies führt zu einer Vielzahl an Akteuren und Massnahmen sowie zu einem erhöhten Koordinations- und Abstimmungsbedarf. In der Regel koordinieren sich diese projektbezogen; ein wichtiges Gefäss für den *nicht* projektbezogenen Austausch in der Deutschschweiz stellt die Fachgruppe Glücksspielsucht vom Fachverband Sucht dar, wo in der Regel viermal jährlich Sitzungen stattfinden. In der Westschweiz bildet die Plattform Je Excessif der GREA mit rund drei jährlichen Sitzungen ein vergleichbares Gefäss.

Die Spielsuchtabgabe hat zu einem bereits verbesserten Austausch unter den betreffenden Akteuren beigetragen. Weiteres Verbesserungspotenzial sehen wir vor allem in Bezug auf die Koordination auf strategisch-konzeptioneller Ebene und auf den Wissens- und Erfahrungsaustausch, um Lerneffekte zu erzielen.

Die Koordination und z.T. Steuerung der Aktivitäten fanden in der Aufbauphase seit 2006 vor allem auf der Ebene der regionalen Verbände statt. Darüber hinaus fehlten jedoch weitgehend entsprechende Gefässe, sodass zum Teil Doppelspurigkeiten entstanden sind. Zum Beispiel wäre bei den untersuchten Helplines ein einheitlicher Auftritt und Zugang über alle Kantone oder zumindest innerhalb der drei Sprachregionen sinnvoller und effizienter.

Kompetenzzentren etabliert

In den letzten Jahren haben sich für die Spielsuchtbekämpfung mehrere überregionale Kompetenzzentren etabliert (z.B. das Zentrum für Spielsucht oder das Centre du Jeu Excessif). Sie verfügen über ein beträchtliches Fachwissen, das für die gesamtschweizerische Spielsuchtbekämpfung sehr wertvoll ist. Inwieweit dieses Fachwissen auch ausreichend in die weiteren Regionen diffundiert, konnte im Rahmen dieser Studie nicht abschliessend geprüft werden. Wir vermuten, dass hier Potenziale vorhanden sind, die noch nicht voll ausgeschöpft sind.

Konzeptionelle Schwächen

Inwieweit mit den Massnahmen die Zielgruppen effektiv erreicht und Wirkungen erzielt wurden, lässt sich schwer beurteilen. Dazu fehlt den Massnahmen der programmatische Überbau: Die Massnahmen erscheinen heterogen, d.h. von unten nach oben entworfen, konzeptionell zu wenig in ein Gesamtprogramm eingebettet sowie ungenügend mit mess- und überprüfbaren Zielen versehen. In der Folge lassen sich die Wirkungen und der Erfolg der Massnahmen auch schwierig überprüfen. Im Weiteren beeinflussen sich verschiedene Massnahmen unter Umständen gegenseitig: Wird zum Beispiel eine Zielgruppe mit einem Präventionsangebot erreicht, kann dies einen höheren Bedarf an Beratungsleistungen nach sich ziehen. Zentral für die zweckmässige Umsetzung einer Massnahme sind möglichst fundierte, konzeptionelle Vorarbeiten, im Idealfall basierend auf Erkenntnissen der Forschung oder auf gemachten Erfahrungen in anderen Regionen. Dies stärkt nicht nur die Wirkung der Massnahme selber, sondern ermöglicht auch, die Zielerreichung zu überprüfen oder zu evaluieren. Die Analysen zeigen, dass dies nicht oft der Fall ist. Ferner wird über die Aktivitäten wenig berichtet, und sie erscheinen nach aussen wenig transparent.

Fehlende Gesamtsteuerung

Aus Sicht des Evaluationsteams zeigt sich in dieser Problematik auch die fehlende übergeordnete Steuerung. Es fehlt ein Gremium oder Gefäss, das sich um die strategische und konzeptionelle Ausrichtung der Massnahmen kümmert, die Aktivitäten koordiniert und steuert sowie deren Erfolg überprüft. In der Westschweiz hat die zuständige kantonale Konferenz für Lotterie und Glücksspiele (CRLJ) die Kompetenzen für die Umsetzung der Spielsuchtabgabe an die Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) übertragen. Für die Gesamtschweiz ist die FDKL für die Spielsuchtabgabe zuständig, hat aber keinen Auftrag, die Aktivitäten in den Kantonen und Verbänden inhaltlich zu koordinieren oder zu steuern.

Erschwernisse durch die Teilung des Glücksspielmarktes

Letztlich ist anzumerken, dass die politische und gesetzliche Teilung des Geldspielmarktes in Lotterien und Wetten einerseits und Spielbanken andererseits die Ausgangslage für eine zweckmässige und umfassende Umsetzung von Massnahmen gegen die Spielsucht verkompliziert. Wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Finanzierungsquellen wird ein umfassender, alle Spielsüchtigen einbindender Ansatz zwar nicht verunmöglicht, aber erschwert. Massnahmen wie etwa die Helpline oder die Websites stehen zwar für alle Spielsüchtigen zur Verfügung, erhalten jedoch nur aus der Abgabe auf Lotterien und Wetten finanzielle Mittel.

Empfehlungen der INFRAS

Der Vorstand hat an seiner Sitzung vom 20. Oktober 2014 die folgenden sieben Empfehlungen zur Kenntnis genommen und zur Prüfung diesen folgenden Gremien zugewiesen:

- E 1 – 5 KKBS und die Fachstellen, die über den Einsatz der Spielsuchtabgabe befinden.
- E 6 – 7 FDKL, die im Rahmen der Revision der IVLW prüft, ob eine Aufnahme in die revidierte IVLW Sinn macht.

E 1. Multiplikatoren gezielter einbinden

Die Bedürfnisse der Zielgruppen sind Ausgangspunkt zur Ausgestaltung der Massnahmen. Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen und Erkenntnissen der Forschung gilt es, die Zielgruppen für die prioritären Massnahmen klarer festzulegen. Fachleute der Kompetenzzentren spielen als Multiplikatoren eine wichtige Rolle in der Prävention und der Beratung/ Behandlung. Sie sollten gezielter einbezogen werden, damit ihr Wissen auch in anderen Regionen und für Konzeptarbeiten genutzt werden kann. Als Multiplikatoren sollen auch neue, unkonventionelle Wege in Betracht gezogen werden (z.B. Rekrutierungszentrum, Fussballjunioren).

E 2. Massnahmen inventarisieren und kommunizieren

Die Information über die Massnahmen zur Spielsuchtbekämpfung sollen gegenüber den Fachpersonen und der Öffentlichkeit besser kommuniziert werden. Dazu soll eine laufende Übersicht über die Massnahmen zur Spielsuchtbekämpfung geschaffen werden. Eine solche Übersicht soll die wichtigsten Informationen zu einem Projekt darstellen (Ziel, Zielgruppe, Trägerschaft, Vorgehen, Meilensteine etc.). Ein solches Reporting schafft Transparenz und ist Grundlage für eine gute Abstimmung der Massnahmen.

E 3. Bestehendes Fachwissen verbreiten

Die bestehenden Zentren zur Spielsuchtthematik verfügen über einmaliges Fachwissen in der Schweiz. Die Zentren sollen deshalb noch vermehrt Ansprechpartner für regionale Versorger sein, damit das generierte Wissen besser diffundieren kann. Das Fachwissen soll

zudem verstärkt für die möglichst wirksame und kohärente Ausgestaltung von Massnahmen zur Spielsuchtbekämpfung genutzt werden.

E 4. Konzeptionelle und strategische Grundlagen verbessern sowie Massnahmen besser abstimmen und überprüfbar machen

Seit 2006 wurden in einer ersten Phase des Aufbaus und der organisatorisch-strukturellen Konzeption zahlreiche Massnahmen umgesetzt. Künftig sollen insbesondere die schweizweiten Präventions- und Beratungsleistungen stärker aufeinander abgestimmt werden, damit sich die einzelnen Leistungen optimal zu einem Gesamtbündel ergänzen. Wo möglich sollen bestehende Angebote wie etwa die Helpline konsolidiert werden. Ebenso sollen für die Massnahmen konkrete Ziele formuliert werden, damit diese überprüft und gegebenenfalls evaluiert werden können. Evaluationsarbeiten sollen entsprechend vorbereitet und konzipiert werden.

E 5. Gesamtschweizerische Koordination und Steuerung stärken

Konzepte und Massnahmen sollen schweizweit besser abgestimmt werden. Zu diesem Zweck soll ein Gremium oder Gefäss vorhanden sein, das solche Koordinations-, Reporting- und z.T. Steuerungsaufgaben wahrnehmen kann.

E 6. Forschung zur Spielsucht landesweit koordinieren und ausbauen

Bisher flossen relativ wenige Mittel in die Spielsuchtforschung, sodass sich kein kontinuierlicher Forschungsbetrieb etablieren konnte und die Forschung landesweit nicht koordiniert war. Künftig sollen die Kantone eine landesweit abgestimmte Forschungsstrategie entwickeln und mehr Mittel für die Erforschung der Spielsucht und Spielsuchtbekämpfung bereitstellen. Beispielsweise könnten alle Kantone einen fixen Anteil ihrer Spielsuchtabgabe für einen landesweiten Forschungsfonds reservieren, und ein von den Kantonen bestimmtes Gremium könnte über Forschungsinhalte und die Vergabe von Forschungsmitteln entscheiden. Des Weiteren soll geklärt werden, ob im Bereich der Aus-/Weiterbildung weitergehende Aktivitäten nötig seien.

E 7. Spielsucht gesamtheitlich bekämpfen

Viele Angebote richten sich an alle Glücksspielende, unabhängig davon, ob es sich um Spielende bei Lotterien und Wetten oder in Casinos handelt. Was in der Praxis zusammenfällt, ist jedoch regulatorisch und finanziell getrennt. Das heutige getrennte Regulierungssystem erschwert die gesamtheitliche Bekämpfung der Spielsucht und deren verursachergerechte Finanzierung. Umso mehr sind Anstrengungen zu begrüssen, die trotz regulatorischer Hindernisse gemeinsame Lösungen zur sektorübergreifenden Bekämpfung der Glücksspielsucht schaffen.

Die Plenarversammlung hat am 24. November 2014 zustimmend vom Schlussbericht Kenntnis genommen und der Zuteilung der Bearbeitung der Empfehlungen zugestimmt. Damit ist die erste Evaluation der Spielsuchtabgabe abgeschlossen. Es liegt nun an den zuständigen Verantwortlichen in den Kantonen, die in den zwei Berichten gemachten Empfehlungen zu prüfen und wenn möglich umzusetzen. In Zusammenarbeit mit der KKBS wird sich die FDKL über den Umgang mit den Empfehlungen ein Bild verschaffen.

4.6 Geldspielgesetz

Vorgeschichte

Am 11. März 2012 wurde der direkte Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» von Volk und Ständen angenommen. Im Februar 2013 hat der Bundesrat die Eckwerte der künftigen Geldspielgesetzgebung festgelegt. Am 23. Dezember 2013 verabschiedete die Studienkommission den Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) und den erläuternden Bericht. Anfang 2014 wurde die Ämterkonsultation durchgeführt. Am 14. Februar 2014 behandelte die Politische Ebene (POL) den Vernehmlassungsentwurf, und am 30. April 2014 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung. Diese dauerte bis zum 20. August 2014.

Politische Ebene (POL)

Die Kantone sind in der POL, die von BR Simonetta Sommaruga präsiert wird, vertreten mit dem Präsidenten der FDKL, RR Hans-Jürg Käser, dem Vize-Präsidenten, RR Jean-Michel Cina, sowie dem Präsidenten der Comlot, Jean-François Roth. Die POL traf sich am 14. Februar 2014 zur Diskussion des Vernehmlassungsentwurfes und des erläuternden Berichtes. Die POL genehmigte einstimmig den Gesetzesentwurf mit den dazugehörigen Erläuterungen und einer kleinen Präzisierung in Art. 70 betreffend der Spielsperre.

Studienkommission

Die Studienkommission unter der Co-Leitung von Jean Guinand, Vertreter der Kantone, und Michel Besson vom BJ hat sich 2014 zu zwei Sitzungen getroffen. Die Untergruppe traf sich zu sieben Sitzungen. Jean Guinand nahm zudem an zahlreichen Sitzungen des Redaktionsteams des BJ, an den Vorstandssitzungen und den Plenarversammlungen der FDKL teil und traf sich regelmässig mit den Kantonsvertretern der Studienkommission.

In einer ersten Phase bereitete die Studienkommission den Gesetzesentwurf und den erläuternden Bericht zuhanden der POL und des Bundesrates für die Vernehmlassung vor. Der Bundesrat eröffnete am 30. April 2014 die Vernehmlassung, die bis zum 20. August 2014 dauerte.

In einer zweiten Phase wertete die Studienkommission die Ergebnisse des Konsultationsverfahrens aus. Die bestrittenen Themen wurden in der Untergruppe eingehend diskutiert, und es wurden mögliche Anpassungen erarbeitet. Im Dezember 2014 hat die Studienkommission die Anpassungsvorschläge zuhanden der POL verabschiedet. Die POL wird Anfang 2015 über diese Anträge befinden. Der weitere Zeitplan sieht vor, dass der Bundesrat im Herbst die Botschaft zuhanden des Parlaments verabschieden sollte. Behandelt wird das Gesetz 2016 vom neu gewählten Parlament.

Stellungnahme der FDKL zum Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele

Die Plenarversammlung vom 30. Juni 2014 diskutierte den Entwurf der Stellungnahme der FDKL. Die konsultierten Fachdirektorenkonferenzen (Sozial- und Finanzdirektoren sowie die Konferenz der Kantonsregierungen) äusserten sich ausschliesslich zu den Kernpunkten des Gesetzes, und ihre Anmerkungen wurden in die Stellungnahme aufgenommen.

Der Gesetzesentwurf wurde – mit Ausnahme der Bestimmungen zur Konsultativkommission – in der vorliegenden Form unterstützt. Zudem wurde beantragt, dass die Eingaben der Kantone zum Kapitel der Kleinspiele sowie zu den Bestimmungen zur Verteilung der Lotteriegelder aufgenommen und nochmals diskutiert werden. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Ausgewogenheit des Gesetzestextes nicht durch die Interessen der Kantone tangierende Änderungen gefährdet werden darf.

Die FDKL erwähnte, dass die Auswertung der Vernehmlassungen resp. allfällige Anpassungen des Gesetzesentwurfs durch die bestehende Projektorganisation Bund/Kantone zu erfolgen haben. Ebenfalls wünscht die FDKL, auch bei der Erarbeitung der Verordnungen mit einbezogen zu werden, sind doch viele Bereiche zu regeln, welche die Kantone direkt betreffen.

Anfang Juli 2014 wurde den Kantonen die Stellungnahme der FDKL zugestellt mit der Einladung, sich in detaillierterer Weise zum Kapitel über die Kleinspiele und zur Verwendung der Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten zu äussern.

Alle Kantone haben eine Stellungnahme eingereicht und ihre spezifischen Anliegen eingebracht. Die von der FDKL definierte Haltung zu den Kernbereichen wurde von den Kantonen gestützt.

Ergebnis der Vernehmlassung

Der Gesetzesentwurf wurde gut aufgenommen, und die Regelung von allen Geldspielen in einem Gesetz ist unbestritten. Eine Mehrheit der Stellungnahmen unterstützte u.a. die folgenden Punkte: Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Kantonen und dem Bund; die Stärkung der Rolle der interkantonalen Vollzugsbehörde; die Verpflichtung, dass Veranstalter von Grossspielen auch Massnahmen für den Schutz jedes Spielers vorsehen müssen; die Erlaubnis für Casinos für die Online-Durchführung; die Verstärkung des Spielerschutzes; die Sperrung des Zugangs zu den nicht bewilligten Spielangeboten; die Organisation der kleinen

Geldspielturniere ausserhalb der Casinos; die Massnahmen gegen die Wettkampfmanipulation und die Verschärfung der Strafbestimmungen.

Die Studienkommission hat folgende Punkte definiert, die in der Vernehmlassung bestritten wurden und nun nochmals zu diskutieren sind: Begriffe (Art. 3), Gewinnspiele, Voraussetzungen für die Zulassung von Spielbankenspielen («Swiss finish»), Geschicklichkeitsspiele, Kleinlotterien mit den Tombolas, Kleine Geldspielturniere, Schutz der Minderjährigen (Werbung und Zutrittskontrolle), Art. 126 – 128 Verwendung der Reingewinne von Grossspielen, Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel (Organisation, Kompetenzen) und die Finanzierung der Präventionsmassnahmen.

5. FINANZEN

Bilanz

AKTIVEN

Berner Kantonalbank	277'573.40
Guthaben Verrechnungssteuer	68.55
Transitorische Aktiven	0.00
Total Aktiven	277'641.95

PASSIVEN

Kreditoren	2'878.85
Transitorische Passiven	86'260.70
Vereinsvermögen	262'126.33
Verlust	-73'623.93
Total Passiven	277'641.95

Erfolgsrechnung

AUFWAND

	Rechnung 2014	Budget 2014	Rechnung 2013
Kopien, Versandkosten, Spesen	3'026.95	2'000.00	2'876.85
Druckkosten	338.90	2'000.00	0.00
Miete Infrastruktur	4'218.00	4'000.00	3'726.00
Kommunikation	2'682.15	2'000.00	1'501.35
Geschäftsstelle	112'628.60	85'000.00	93'870.95
Dolmetscher/innen	5'957.25	6'000.00	6'143.00
Gutachten und Expertisen	0.00	0.00	11'083.90
Evaluation Spielsuchtabgabe	51'940.00	50'000.00	35'272.80
Gesetzgebung Geldspiele	41'553.60	40'000.00	55'251.00
Reisekosten, Spesen, Gebühren	275.00	1'000.00	295.60
Verschiedenes	1'180.93	1'000.00	1'205.25
Total Aufwand	223'801.38	193'000.00	211'226.70
ERTRAG			
Kantonsbeiträge	150'000.00	150'000.00	200'000.00
Zinsertrag	177.45	0.00	519.15
Total Ertrag	150'177.45	150'000.00	200'519.15
Aufwandüberschuss	-73'623.93	-43'000.00	10'707.55

Herausgegeben von:

Fachdirektorenkonferenz
Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL)
Postfach 13
CH-3054 Schüpfen
Tel. 032 675 10 23
info@fdkl.ch