

Bericht der Interparlamentarischen Aufsichtskommission der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele für das Jahr 2022

Sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura

Gemäss den unten erwähnten Bestimmungen lädt die Interparlamentarische Aufsichtskommission der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (IPK CORJA) Sie ein, ihren Jahresbericht zur Kenntnis zu nehmen.

1. Rechtlicher Rahmen

Die Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (CORJA) trat am 1. Januar 2021 in Kraft. Ihr Ziel ist die Koordination der Politik der Westschweizer Kantone bei den Lotteriespielen und der Verteilung der Gewinne der Loterie Romande. Die CORJA übernimmt die zwingenden Bestimmungen des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats (GSK) und erweitert die Verpflichtung der Westschweizer Kantone auf weitere Bereiche, in denen sie obligatorisch zusammenarbeiten müssen. Die Tätigkeit der Kommission ist die Folge der parlamentarischen Aufsicht über interkantonale Institutionen, die in der Westschweiz aufgrund der «Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland» verallgemeinert wurde; die Vereinbarung wurde 2011 durch den «Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (ParlVer)» abgelöst. Dieser Jahresbericht der Kommission an die Kantonsparlamente stützt sich auf die Bestimmungen, die in den Artikeln 25, 26 und 27 des 11. Kapitels der CORJA enthalten sind.

Zusammensetzung und Aufgaben der IPK CORJA

Die IPK besteht aus drei Mitgliedern pro unterzeichnenden Kanton, d. h. aus 18 Parlamentarierinnen und Parlamentariern (Art. 25 Abs. 2 CORJA). Sie tritt mindestens einmal im Jahr zusammen (Art. 26 Abs. 1 CORJA). Artikel 27 CORJA sieht vor, dass die IPK mit der koordinierten interparlamentarischen Aufsicht über die interkantonalen Organe, die mit dieser Vereinbarung geschaffen werden, d. h. die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR), die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane für den Sport (CPORS) und die Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA), und der Prüfung der Sonderrechnung des Geldspielgerichts (TJA) beauftragt ist. Die Rolle der IPK ist strategisch und allgemein, wobei das Ziel darin besteht, Impulse zu geben, insbesondere durch die CRJA. Artikel 27 CORJA besagt, dass die IPK bei Kleinspielen dem Schutz von Minderjährigen besondere Aufmerksamkeit schenkt. Es ist klarzustellen, dass die operative Kontrolltätigkeit der LoRo derjenigen der GESPA für die Lotterien und der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) für die Casinos entspricht. Die direkte Kontrolle der IPK bezieht sich daher hauptsächlich auf Kleinspiele.

2. Erste Sitzung der IPK CORJA

Die erste Sitzung fand am 31. Januar 2022 im neuen Saal des Genfer Grossen Rates statt. Während dieser einführenden Sitzung befasste sich die IPK mit den folgenden Gegenständen:

Wahl des Präsidiums und des Vizepräsidiums

Zeitraum	Präsidium	Vizepräsidium
2022	Raymond Wicky – GE	Thomas Birbaum – VS

Raymond Wicky, Grossrat des Kantons Genf, der die IPK zur Prüfung der CORJA und der GSK präsiidiert hatte, hat sich freiwillig bereit erklärt, die gegenwärtige Aufsichtskommission für das Jahr 2022 zu präsidieren.

Thomas Birbaum, Grossrat des Kantons Wallis, hat sich seinerseits für das Amt des Vizepräsidiums der Kommission zur Verfügung gestellt und wird diese im Prinzip im Jahr 2023 präsidieren.

I. Vorstellung der Loterie Romande (LoRo)

Jean-Luc Moner-Banet, Generaldirektor der LoRo, und Danielle Perrette, Direktorin für Kommunikation und Nachhaltige Entwicklung, erinnerten an die Geschichte und den institutionellen Rahmen der CORJA und gingen dann auf die allgemeine Organisation der LoRo und auf die Problematik der Gewinnverteilung, den rechtlichen Kontext und die Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Spielsucht ein.

Gesetzgebungsverfahren

Was das Gesetzgebungsverfahren betrifft, so wurde der direkte Gegenentwurf zur Eidgenössischen Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» 2012 von Volk und Ständen angenommen, was zur Ausarbeitung des Bundesgesetzes über Geldspiele (BGS) führte, das nach einem erfolgreichen Referendum zur Volksabstimmung gelangte. Dieses Gesetz wurde 2018 vom Volk angenommen, und die neuen Bestimmungen traten am 1. Januar 2019 in Kraft. Auf Bundesebene wurden die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) und die interkantonale Gelspielaufsicht (GESPA) und das GSG eingerichtet, nachdem das GSK am 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist. Das Bundesamt für Justiz (BJ) übt die Oberaufsicht aus und sorgt dafür, dass das Bundesgesetz und seine Verordnungen korrekt angewendet werden. Auf Westschweizer Ebene wurde die CRJA im Anschluss an das Inkrafttreten der CORJA am 1. Januar 2021 eingerichtet. Sie ist unter anderem für die politische Aufsicht über die LoRo zuständig.

Loterie Romande

Die LoRo ist als Verein konstituiert. Sie wird von der Generalversammlung und 30 Mitgliedern geführt, von denen 29 von den Kantonen ernannt werden; das dreissigste Mitglied ist die von den Mitgliedern als Präsidentin oder Präsident gewählte Person. Von den Mitgliedern werden 7 Personen bestimmt, die ihren Kanton im Verwaltungsrat vertreten. Die LoRo betreibt die Spiele, schüttet aber die Gewinne nicht aus. Nachdem der Jahresabschluss von der Generalversammlung angenommen wurde, verteilt die LoRo die Beträge an die verschiedenen Verteilorgane in den Kantonen, und zwar nach Kriterien, die in der CORJA aufgeführt sind. In jedem Kanton gibt es mehrere Organe: ein Organ für den kantonalen Sport, eines für die Bereiche ausserhalb des Sports und in vier von sechs Kantonen ist ein Organ zur Finanzierung von Programmen bestimmt, die unter eine engere Kontrolle des Staatsrats gestellt werden. Die LoRo beschäftigt 254 Personen, grösstenteils im Kanton Waadt. Diese trugen dazu bei, dass im Jahr 2020 ein Bruttospielertrag von 374 Millionen Franken zusammenkam, dies entspricht dem Umsatz der Branche. Es ist dies die Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den Beträgen, die den Spielerinnen und Spielern als Gewinne ausgezahlt werden. Die LoRo betreibt alle grossen Glücksspiele ausserhalb der Casinos. Dies geschieht über 2400 Verkaufsstellen, die 85 % der Verkäufe ausmachen. Durch den Vertrieb der LoRo-Produkte werden die Verkaufsstellen bezahlt und teilen sich 74 Millionen Franken. Die Vergütung der Verkaufsstellen entspricht einem Fixum und hängt nicht vom Umsatz ab. Im Jahr 2021 steuerte die LoRo aus ihren Reserven 3,5 Millionen Franken für eine Sonderhilfe an Restaurants und Cafés bei, um ihnen nach der wochenlangen Schliessung den Neustart zu ermöglichen. 224,7 Millionen Franken werden an gemeinnützige Organisationen ausgeschüttet, d. h., dass jährlich 3000 Institutionen unterstützt werden.

Gewinnverteilung

Bei der Gewinnverteilung fliessen, wenn 224,7 Millionen Franken durch den Spielbetrieb generiert werden, 11,1 Millionen Franken an den nationalen Spitzensport, insbesondere an den Fussball und das Hockey. Diese beiden Sportarten haben eine Sonderregelung, weil die meisten Sportwetten auf diese Sportarten abgeschlossen werden. Ein Betrag von 3 Millionen Franken ist für Pferderennen vorgesehen. Der verbleibende Gewinn von 210,6 Millionen Franken wird auf die Kantone verteilt. Der am stärksten von der LoRo unterstützte Bereich ist die Kultur mit einem Betrag von fast 65 Millionen Franken. Die Gewinne fliessen ausserdem in die Bereiche Soziales, Jugend, Bildung, Gesundheit, Behinderung, Erhaltung des kulturellen Erbes, Bildung, Forschung und Umwelt. 31 Millionen Franken fliessen in den Amateursport. In jedem Kanton gibt es einen Sportfonds, der dazu dient, die Finanzierung des Kindersports, des Amateursports der Erwachsenen und der Infrastruktur sicherzustellen.

Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung

Die letzte Studie zur Spielsucht in der Schweiz stammt aus dem Jahr 2019, also vor der Ausweitung der Schutzmassnahmen. Sie wurde vom Schweizerischen Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung durchgeführt und von der ESBK sowie der GESPA in Auftrag gegeben. Es wurden 18 832 Personen befragt. Die Ergebnisse dieser Studie zeigten, dass 31 % der Befragten noch nie gespielt hatten. 66 % der Personen haben risikofreie Spielpraktiken, 2,8 % der Befragten zeigen ein riskantes Verhalten und 0,2 % der Befragten zeigen ein pathologisches Verhalten. Die GESPA und die ESBK stellten fest, dass es unter den häufigen Spielern einen Abwärtstrend gab und dass der Anteil von ausländischen Online-Spielen bei den risikoreichen oder pathologischen Spielerinnen und Spielern sehr hoch war (22 %). Im internationalen Vergleich entsprechen die Schweizer Ergebnisse den Prävalenzraten, die in anderen Ländern festgestellt wurden. Die Kantone haben beschlossen, unter der Leitung des BAG zusammen mit dem BFS eine neue grosse Studie zu starten. Aufgrund dieser Studie wird es möglich sein, zu sehen, ob neue Massnahmen die Prävalenz der Spielsucht senken können.

Betrag des Anteils «Prävention»

Ein Betrag von 1,87 Millionen Franken der Ergebnisse der LoRo wird beigesteuert, um zur Forschung und Prävention beizutragen. Es sind 0,5% des Bruttospielertrags, die an die Westschweizer Kantone gehen, die sie für die Prävention, Behandlung und Forschung verwenden. Die Primärprävention fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Dazu gehört die Durchführung von Informations- und Sensibilisierungskampagnen. Diese sind Teil der Gesundheits- und Sozialkompetenzen und werden durch die 0,5 % finanziert, welche die LoRo an die Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) abgibt, die diesen Betrag dann auf die verschiedenen kantonalen Programme verteilt. Auf der GESPA-Website sind die Ergebnisse der Evaluation über die Verwendung dieser fast 2 Millionen Franken Kanton für Kanton aufgelistet¹. Die sekundäre Prävention wird von der LoRo gemacht. Jedes Jahr verlangt die GESPA ausserdem, dass ein Bericht über alles, was die LoRo tut, und das gemessene Ergebnis erstellt wird. Sie legt ihn dann zur Begutachtung vor und gibt dann einen Bericht über den LoRo-Bericht ab, in dem sie Verbesserungen fordert. Casinos zahlen nicht 0,5 % des Bruttospielertrags, weil sie eine andere Tätigkeit ausüben. Ein Casino kann eine Spielerin oder einen Spieler direkt kontrollieren (Kameras, Personal, das die Spielerinnen und Spieler überwacht, Aufzeichnungen, Psychologinnen und Psychologen usw.). Die Beträge, die im Falle eines Casinos für die Prävention bereitgestellt werden, sind sehr viel höher als die 0,5 % des Bruttospielertrags.

Programm für soziale Massnahmen

Die LoRo hat ein Programm mit sozialen Massnahmen ausgearbeitet, das auf ihrer Website zu finden ist. Es gibt Informationen für die Spielerinnen und Spieler, Massnahmen zur

¹ <https://www.gespa.ch/de/ueber-uns/publikationen-und-erhebungen/mittelverwendung-erhebung-bei-den-kantonen-2021>

Selbstkontrolle, Beschränkungen, Moderatorinnen und Moderatoren sowie Schulungen für Verkaufsstellen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Früherkennung von Risikofällen und Spielsperren. Dieses Programm wurde der GESPA vorgelegt, die es prüfte und guthiess. Er ist integraler Bestandteil der von der GESPA an die LoRo erteilten Betriebsgenehmigung. Jedes Jahr erstellt die LoRo einen Bericht über die Wirksamkeit der Massnahmen. Sie analysiert auf beschreibende und statistische Weise das Verhalten aller Spielerinnen und Spieler, den Einsatz der Moderatorinnen und Moderatoren und die ausgesprochenen Spielsperren. Sie legt diesen Bericht jährlich der GESPA vor, die bei Bedarf eine Anpassung der sozialen Massnahmen vorschlägt. Vor Ort werden Spielerinnen und Spielern zahlreiche Informationen zur Verfügung gestellt, wobei die Telefonnummer 0800 801 381 für Hilfe besonders hervorzuheben ist. Sensibilisierungsvideos mit Tipps sind auf den Bildschirmen in den Verkaufsstellen alle 30 Sekunden zu sehen. Art. 74 des BGS besagt, dass «nicht in aufdringlicher oder irreführender Weise Werbung für Glücksspiele betrieben werden darf». Um diese Bestimmung in die Praxis umzusetzen, hat die LoRo eine Marketing- und Werberichtlinie herausgegeben, die den Rahmen für die Erstellung aller Werbebotschaften vorgibt. Diese Richtlinie wird von der Aufsichtsbehörde für gültig erklärt. Swisslos, das Gegenstück für die Deutschschweizer Kantone und das Tessin, verfügt ebenfalls über ein Programm mit sozialen Massnahmen. Viele der eingeführten Massnahmen sind denen der LoRo ähnlich, und es findet ein Austausch von Best Practices statt.

Schutz von Minderjährigen

Alle Spiele der LoRo sind seit dem 1. Januar 2021 für Personen unter 18 Jahren verboten. Vor diesem Datum war dies bei Spielen im Internet der Fall, aber Spiele an Verkaufsstellen waren für Personen über 16 Jahren zugänglich. Die LoRo hat allein entschieden, diese Altersgrenze von 18 Jahren für alle ihre Spiele einzuführen, um minderjährige Personen zu schützen. Laut Klausel im Vertrag mit den Verkaufsstellen müssen sie das Alter aller Spielerinnen und Spieler kontrollieren. Bei der elektronischen Lotterie ist die Kontrolle absolut, denn bevor man Zugang erhält, braucht man eine Karte, auf welcher der digitale Fingerabdruck der Spielerin oder des Spielers zu sehen ist. Die LoRo arbeitet mit Mystery Checks an den Verkaufsstellen, um sicherzustellen, dass diese Bestimmungen eingehalten werden. Pro Jahr erfolgen fünf bis sechs Besuche pro Verkaufsstelle. Im Jahr 2019 wurden 2746 Kontrollen durchgeführt, die zu 10 Verwarnungen führten. Im Jahr 2020 wurden 1618 Kontrollbesuche und im Jahr 2021 1234 Kontrollbesuche durchgeführt. Die Zahlen sind aufgrund der Schliessung von Cafés und Restaurants im Zusammenhang mit der Covid-Krise rückläufig. Mystery Shopper sind vereidigte Securitas-Beamtinnen und -Beamte. Bei Verstössen setzt es entweder eine Verwarnung ab oder, bei schweren Verstössen, einen Vertragsunterbruch und die Entfernung der Spiele vom Verkaufspunkt.

Erkennen von Risikospielerinnen und -spielern

2019 führte die Loterie Romande das Früherkennungstool Playscan für Risikospielerinnen und -spieler ein, um das Verhalten der Spielerinnen und Spieler auf ihrer Online-Spielplattform zu analysieren. Die Identifizierung von Risikospielerinnen und -spielern ermöglicht eine personalisierte Kommunikation per Benachrichtigung an die Spielerinnen und Spieler, die sich an ihrer Spielpraxis orientiert, mit entsprechenden Ratschlägen. Das Ziel der LoRo ist es, Spielerinnen und Spieler mit einem hohen Risikoprofil von den Newslettern und Werbeangeboten der Loterie Romande auszuschliessen; 2 bis 3 % der Spielerinnen und Spieler gehören zu diesem Typ.

Spielsperren

Personen, die im Spieldausschlussregister aufgeführt sind, sind von Casinos und Online-Spielen der LoRo ausgeschlossen. Es gibt drei Arten von Ausschlüssen: freiwilliger Ausschluss über das Formular auf der Online-Plattform, Ausschluss aufgrund der Meldung einer Fachstelle oder einer Behörde der Sozialwerke; in den letzten drei Jahren wurde kein einziger Fall gemeldet, obwohl die LoRo auf diese Möglichkeit hingewiesen hatte. Die dritte Möglichkeit des Ausschlusses erfolgt auf Beschluss der LoRo. Dieser Ausschluss basiert auf

finanziellen Kriterien mit Schwellenwerten für einen monatlichen Nettoverlust von 2000 Franken in drei aufeinanderfolgenden Monaten oder dreimal innerhalb von sechs Monaten. Sobald diese Kriterien erfüllt sind, erhält die LoRo Warnungen, nimmt Kontakt mit den betroffenen Spielerinnen und Spielern auf und fordert sie auf, den Nachweis zu erbringen, dass sie über die finanziellen Mittel verfügen, um ihre Einsätze zu tätigen. Die LoRo verlangt die letzten drei Gehaltsabrechnungen, einen Steuerbescheid, die persönliche Situation und einen Betreibungsregisterauszug. Die Dokumente werden äusserst vertraulich behandelt. Die LoRo analysiert diese Dokumente und spricht gegebenenfalls einen Ausschlussbeschluss aus. 4 Personen wurden 2019, 18 im Jahr 2020 und 20 im Jahr 2021 durch dieses System ausgeschlossen. Die gesetzliche Verpflichtung der LoRo, so vorzugehen, ergibt sich aus dem BGS und seinen Verordnungen. Bei Personen, die sich weigern, diese Daten herauszugeben, muss die LoRo die Geschäftsbeziehung nach drei Mahnungen abbrechen.

Austauschforum über soziale Massnahmen

Die Loterie Romande besitzt zwei international anerkannte Zertifizierungen für «Verantwortungsvolles Spiel». Diese betreffen die Unternehmensführung, die Ausbildung der Angestellten, die Einzelhändler, das Spieldesign, die Werbung usw. Die LoRo hat 2021 mit den Kantonen und Vertreterinnen und Vertretern der Gesundheitsbehörden zum ersten Mal ein Forum für den Austausch über soziale Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler durchgeführt. Die erste Ausgabe fand am 10. Juni 2021 statt. Die LoRo hörte sich das Feedback der Präventionsakteurinnen und -akteure aus der Praxis an, und gemeinsam wurden Arbeits- und Verbesserungsmöglichkeiten für Präventionsbotschaften, Notfallkriterien für Depositäre von elektronischen Lotterien und eine umfassende Studie über den Spielsektor in der Schweiz mit der Bereitstellung von Daten der LoRo zu diesem Zweck erarbeitet. Die LoRo beabsichtigt, diesen Austausch mit der Einrichtung der zweiten Ausgabe des Forums für soziale Massnahmen fortzusetzen.

II. Präsentation des Geschäftsjahres 2021 nach dem Inkrafttreten von CORJA

Christophe Darbellay, Präsident der CRJA und Walliser Staatsrat, der für das Departement für Volkswirtschaft und Bildung zuständig ist, und Alain Maeder, Sekretär der CRJA und Vorsteher des Amts für Gewerbepolizei des Kantons Freiburg, gaben Erklärungen zu den Aktivitäten der CRJA sowie zu den Kleinspielen ab.

Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele

Die CRJA verfügt gemäss Artikel 7 Abs. 3 CORJA über kein Budget. Die in ihren Kantonen für Lotterie- und Sportwettenfragen zuständigen Regierungsrätinnen und Regierungsräte treffen sich zwar, erhalten aber keine spezifische Vergütung für dieses Engagement. Die CRJA übernimmt die Position der Westschweizer Kantone für die Verteilung des Gewinns, welcher der Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) zugewiesen wird. Sie legt fest, welcher Anteil des Gewinns dem Schweizer Pferderennsport-Verband (SPV) zufällt. Die CRJA erstellt in Zusammenarbeit mit der LoRo einen Jahresbericht für die IPK. Die CRJA tritt ordentlicherweise zweimal im Jahr zusammen, und die Sitzungen finden am selben Tag statt wie diejenigen der Schweizer Konferenz.

Kleinspiele

Die CRJA erhält von den Kantonen regelmässig Informationen über den Fortschritt von Verfahren. Jeder Kanton musste ein kantonales Gesetz zur Umsetzung der Gesetzgebung über Geldspiele verabschieden. Die Covid-Situation hat die konkrete Umsetzung dieses kantonalen Rechts, das sich vor allem auf Kleinspiele konzentriert, etwas verlangsamt. Alle Kantone verzichteten darauf, eines der Kleinspiele zu genehmigen, die man genehmigen konnte: die regionalen Sportwetten. Was Kleinlotterien betrifft, so erliess jeder Kanton seine Ausführungsbestimmungen, aber die Durchführung von Kleinlotterien wurde aufgrund der Gesundheitskrise stark gebremst; es handelt sich oft um Losverkäufe, die von lokalen Unternehmen anlässlich lokaler Veranstaltungen organisiert werden. Es können jedoch auch

Lotterien sein, bei denen es möglich ist, Geldgewinne zu erzielen. Bei kleinen Pokerturnieren haben die Kantone wenig Erfahrung, da das Bundesgericht (BG) diese Praxis jahrelang verboten hatte. Es gab einige, aber nicht sehr viele Anfragen in den Kantonen. Seit Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung hat der Staat Freiburg zwei Bewilligungen für die Organisation von regelmässigen kleinen Pokerturnieren in Räumlichkeiten öffentlicher Gaststätten erteilt. Für die Erteilung dieser Bewilligungen waren wichtige Bedingungen zu erfüllen, und ein ganzer Abschnitt des Dossiers, das der kantonalen Behörde vorgelegt wurde, betraf die Prävention in diesem Bereich. Jeder Kanton musste der GESPA eine kantonale Behörde melden, die für die Prüfung dieses Teils des Dossiers zuständig war. Für den Kanton Freiburg ist dies beispielsweise das Kantonsarztamt.

3. Schlussfolgerung

Die IPK CORJA empfiehlt den Grossen Räten der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura, diesen Bericht, der gemäss Artikel 27 Abs. 5 CORJA vorgelegt wird, zur Kenntnis zu nehmen.



Lausanne, 6. Februar 2023

Vizepräsident 2022 IPK CORJA
Thomas Birbaum (VS)