
Argumentarium für die Aufhebung des Spielbankenverbots

**Schweizerisches
Aktionskomitee zur Aufhebung des Spielbankenverbots**

Geschäftsstelle:

Postfach 8108, 3001 Bern, Telefon 031 25 77 85, Telefax 031 26 23 66

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
1. Übersicht	7
1.1 Schweizerisches Aktionskomitee zur Aufhebung des Spielbankenverbots	7
1.2 Hauptziele der Revision des Spielbankenartikels	10
1.3 Wortlaut des Bundesbeschlusses über die Aufhebung des Spielbankenverbots	11
1.4 Was wird sich gegenüber dem heutigen Zustand ändern?	12
2. Geschichtlicher Rückblick	14
3. Das geltende Recht und seine Auslegung	16
3.1 Der Verfassungsartikel	16
3.1.1 Die Formulierung von Artikel 35 BV im Jahre 1929	16
3.1.2 Die Revision von 1958	16
3.2 Bundesgesetz über die Spielbanken (SBG)	17
3.3 Verordnung über den Spielbetrieb in Kursälen (Kursaalverordnung)	18
3.4 Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten	19
3.5 Spielautomaten	20
3.5.1 Vergnügungsspielautomaten	20
3.5.2 Glücksspielautomaten	20
3.5.3 Geschicklichkeitsspielautomaten	20
4. Aufhebung des Spielbankenverbots	22
4.1 Zurückgewiesene parlamentarische Vorstösse	22
4.2 Motion Cotti	23
4.3 Bundesbeschluss zur Aufhebung des Spielbankenverbots	24
4.4 Ausführungsgesetzgebung	25
	3

5. Stichthaltige Argumente für die Aufhebung des Spielbankenverbots	27
5.1 Spielbanken als zusätzliche Attraktion für das Tourismusland Schweiz	27
5.2 Das Spielbankenverbot als unzeitgemässe Bevormundung des Bürgers	28
5.3 Das Spielbankenverbot bewirkt einen volkswirtschaftlich schädlichen Mittelabfluss	29
5.4 Das Spielbankenverbot lässt sich in der Praxis nicht durchsetzen	30
5.5 Illegalen Spielhöhlen könnte weitgehend die Existenzgrundlage entzogen werden	31
5.6 Die Aufhebung des Spielbankenverbots ist für die meisten Kursäle von existentieller Bedeutung	32
5.7 Die Erträge aus der Spielbankenbesteuerung helfen die Finanzierung der AHV zu sichern	33
6. Entgegnungen zu den Hauptargumenten der Befürworter eines Spielbankenverbots	34
7. Zusammenfassung	39

Vorwort

Nachdem Bundesrat und Parlament in den zurückliegenden fünfzehn Jahren mehrere Liberalisierungsbestrebungen im Spielbankenbereich abgewiesen haben, stimmen die eidgenössischen Räte in der vergangenen Herbstsession mit deutlichen Mehrheiten dem Bundesbeschluss über die Aufhebung des Spielbankenverbots zu. Ausgelöst wurde dieser Beschluss durch eine Motion von Nationalrat Gianfranco Cotti, welche von 41 Parlamentarierinnen und Parlamentariern mitunterzeichnet wurde. Da es sich um eine Verfassungsänderung handelt, unterliegt der durch das Parlament angenommene Bundesbeschluss dem obligatorischen Referendum. Als Termin für die Volksabstimmung hat der Bundesrat den 7. März 1993 bestimmt.

Es gibt zahlreiche gute Gründe, das Spielbankenverbot in der Schweiz nach bald siebenjährigem Bestehen aufzuheben. Das Spielbankenverbot stellt eine ganz offensichtlich nicht mehr zeitgemässe Bevormundung der Bürgerinnen und Bürger dar, welche heute nicht mehr akzeptiert werden kann. Dem Spielbankenverbot ist es denn auch nicht gelungen, die Schweizerinnen und Schweizer am Glücksspiel zu hindern. Überall im grenznahen Ausland existieren Spielbanken, die ihr Angebot speziell auf die Schweizer Kundschaft ausrichten. Durch diese gezielte Unterwanderung des Verbots gehen unserem Land jährlich dreistellige Millionenbeiträge verlustig. Umgekehrt stellen Spielbanken eine Bereicherung des touristischen Angebots dar, die dem Ferienland Schweiz gut anstehen würden und der Tourismusbranche – der drittichtigsten Exportbranche unseres Landes – neue Impulse vermitteln könnten. Schlussendlich sprechen auch gewichtige finanzpolitische Überlegungen für die Aufhebung des Spielbankenverbots. Der notleidenden Bundeskasse würden jährlich mindestens 150 Millionen Franken zusätzliche Einnahmen zufließen, die zweckgebunden für die Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet werden könnten.

Alle Stimmberechtigten werden daher aufgerufen, in der Volksabstimmung vom 7. März 1993 der Aufhebung des Spielbankenverbots zuzustimmen.

1. Übersicht

1.1 Schweizerisches Aktionskomitee zur Aufhebung des Spielbankenverbots

Im Hinblick auf die vom Bundesrat für den 7. März 1993 angesetzte Volksabstimmung hat sich ein überparteiliches parlamentararisches Komitee zur Aufhebung des Spielbankenverbots gebildet, das aus den folgenden Mitgliedern besteht:

Präsidium:

Bezzola Duri, Nationalrat, Graubünden (FDP)
Ducret Dominique, Nationalrat, Genf (CVP)
Hubacher Helmut, Nationalrat, Basel-Stadt (SPS)
Seiler Hanspeter, Nationalrat, Bern (SVP)

Mitglieder:

Allenspach Heinz, Nationalrat, Zürich (FDP)
Aregger Manfred, Nationalrat, Luzern (FDP)
Aubry Geneviève, Nationalrätin, Bern (FDP)
Beerli Christine, Ständerätin, Bern (FDP)
Berger Jean-Pierre, Nationalrat, Waadt (SVP)
Binder Max, Nationalrat, Zürich (SVP)
Bisig Hans, Ständerat, Schwyz (FDP)
Blatter-Huwyler Ulrich, Nationalrat, Obwalden (CVP)
Blocher Christoph, Nationalrat, Zürich (SVP)
Bloetzer Peter, Ständerat, Wallis (CVP)
Borer Roland, Nationalrat, Solothurn (AP)
Borradori Marco, Nationalrat, Tessin (Lega)
Bortoluzzi Toni, Nationalrat, Zürich (SVP)
Bühler Robert, Ständerat, Luzern (FDP)
Bühler Simeon, Nationalrat, Graubünden (SVP)
Bührer Gerold, Nationalrat, Schaffhausen (FDP)
Büttiker Rolf, Ständerat, Solothurn (FDP)
Camponovo Geo, Nationalrat, Tessin (FDP)
Cavadini Adriano, Nationalrat, Tessin (FDP)
Cavadini Jean, Ständerat, Neuenburg (LPS)
Chevallaz Olivier, Nationalrat, Waadt (FDP)

Cincera Ernst, Nationalrat, Zürich (FDP)
 Comby Bernard, Nationalrat, Wallis (FDP)
 Cotti Gianfranco, Nationalrat, Tessin (CVP)
 Cottier Anton, Ständerat, Freiburg (CVP)
 Couchepin Pascal, Nationalrat, Wallis (FDP)
 Coutau Gilbert, Ständerat, Genf (LPS)
 Darioth Hans, Ständerat, Uri (CVP)
 Deiss Joseph, Nationalrat, Freiburg (CVP)
 Delalay Edouard, Ständerat, Wallis (CVP)
 Dettling Toni, Nationalrat, Schwyz (FDP)
 Dietrich Franz, alt Nationalrat, Bern (CVP)
 Dreher Michael E., Nationalrat, Zürich (AP)
 Eggenberger Georges, Nationalrat, Bern (SP)
 Eggly Jacques-Simon, Nationalrat, Genf (LPS)
 Eppenberger Susi, alt Nationalrätin, St. Gallen (FDP)
 Eisenring Paul, alt Nationalrat, Zürich (CVP)
 Epiney Simon, Nationalrat, Wallis (CVP)
 Etique Pierre, Nationalrat, Jura (FDP)
 Feigenwinter Hans-Rudolf, alt Nationalrat, Basel-Land (CVP)
 Fischer Theo, Nationalrat, Luzern (CVP)
 Fischer Theo, Nationalrat, Aargau (SVP)
 Fischer Ulrich, Nationalrat, Aargau (FDP)
 Friderici Charles, Nationalrat, Waadt (LPS)
 Fritschi Oscar, Nationalrat, Zürich (FDP)
 Früh Hans-Rudolf, Nationalrat, Aargau (FDP)
 Gemperli Paul, Ständerat, St. Gallen (CVP)
 Giezendanner Ulrich, Nationalrat, Aargau (AP)
 Giger Titus, Nationalrat, St. Gallen (FDP)
 Grassi Mario, alt Nationalrat, Tessin (CVP)
 Gros Jean-Michel, Nationalrat, Genf (LPS)
 Guinand Jean, Nationalrat, Neuenburg (LPS)
 Hänggi Peter, alt Nationalrat, Solothurn (CVP)
 Heberlein Trix, Nationalrätin, Zürich (FDP)
 Hegetschweiler Rolf, Nationalrat, Zürich (FDP)
 Hess Otto, Nationalrat, Thurgau (SVP)
 Hess Peter, Nationalrat, Zug (CVP)
 Hildbrand Franz-Joseph, Nationalrat, Wallis (CVP)
 Jaeger Franz, Nationalrat, St. Gallen (LdU)
 Jeanneret François, alt Nationalrat, Neuenburg (LPS)
 Jenni Peter, Nationalrat, Bern (AP)
 Jung Franz, alt Nationalrat, Luzern (CVP)
 Keller Anton, Nationalrat, Aargau (CVP)
 Keller Rudolf, Nationalrat, Basel-Land (SD)

Kern Armin, Nationalrat, Zürich (AP)
 Küchler Niklaus, Ständerat, Obwalden (CVP)
 Kündig Markus, Ständerat, Zug (CVP)
 Leu Josef, Nationalrat, Luzern (CVP)
 Loeb François, Nationalrat, Bern (FDP)
 Loretan Willy, Ständerat, Aargau (FDP)
 Martin Jacques, Ständerat, Waadt (FDP)
 Maspoll Flavio, Nationalrat, Tessin (Lega)
 Massy Claude, alt Nationalrat, Waadt (LPS)
 Maurer Ueli, Nationalrat, Zürich (SVP)
 Meier Samuel, Nationalrat, Aargau (LdU)
 Morrioli Giorgio, Ständerat, Tessin (Lega)
 Moser René, Nationalrat, Aargau (AP)
 Narbel Jean-Marc, Nationalrat, Waadt (LPS)
 Nebiker Hans-Rudolf, Nationalrat, Basel-Land (SVP)
 Neuenchwander Willi, Nationalrat, Zürich (SVP)
 Oehler Edgar, Nationalrat, St. Gallen (CVP)
 Perey André, Nationalrat, Waadt (FDP)
 Philipona Jean-Nicolas, Nationalrat, Freiburg (FDP)
 Pini Massimo, Nationalrat, Tessin (FDP)
 Plattner Gian-Reto, Ständerat, Basel-Stadt (SP)
 Poncet Charles, Nationalrat, Genf (LPS)
 Raggenbass Hansueli, Nationalrat, Thurgau (CVP)
 Reimann Maximilian, Nationalrat, Aargau (SVP)
 Reymond Hubert, Ständerat, Waadt (LPS)
 Rhyner Kaspar, Ständerat, Glarus (FDP)
 Rohrbasser Bernard, Nationalrat, Freiburg (SVP)
 Rüesch Ernst, Ständerat, St. Gallen (FDP)
 Ruf Markus, Nationalrat, Bern (SD)
 Rutishauser Paul, Nationalrat, Thurgau (SVP)
 Rychen Albrecht, Nationalrat, Bern (SVP)
 Salvioni Sergio, Ständerat, Tessin (FDP)
 Savary Pierre, Nationalrat, Waadt (FDP)
 Schallberger Peter-Josef, Ständerat, Nidwalden (CVP)
 Scheidegger Urs, Nationalrat, Solothurn (FDP)
 Scherrer Jürg, Nationalrat, Bern (AP)
 Schmid Carlo, Ständerat, Appenzell Innerrhoden (CVP)
 Schmidhalter Paul, Nationalrat, Wallis (CVP)
 Schnider Theodor, Nationalrat, Luzern (CVP)
 Schüle Kurt, Ständerat, Schaffhausen (FDP)
 Schwab Heinz, Nationalrat, Bern (SVP)
 Sperry Vreni, Nationalrätin, Zürich (FDP)
 Steinegger Franz, Nationalrat, Uri (FDP)

Steinmann Walter, Nationalrat, St. Gallen (AP)
 Stucky Georg, Nationalrat, Zug (FDP)
 Suter Marc, Nationalrat, Bern (FDP)
 Theubet Gabriel, Nationalrat, Jura (CVP)
 Tschuppert Karl, Nationalrat, Luzern (FDP)
 Uhlmann Hans, Ständerat, Thurgau (SVP)
 Weber Karl, alt Nationalrat, Schwyz (FDP)
 Widrig Hans Werner, alt Nationalrat, St. Gallen (CVP)
 Wyss Paul, Nationalrat, Basel-Stadt (FDP)
 Ziegler Oswald, Ständerat, Uri (CVP)
 Züger Arthur, Nationalrat, Schwyz (SP)
 Zwahlen Jean-Claude, Nationalrat, Bern (CVP)

1.2 Hauptziele der Revision des Spielbankenartikels

Art. 35 unserer Bundesverfassung vom 14. März 1929 verbietet die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken. Die Kantonsregierungen können aber unter den vom öffentlichen Wohl geforderten Beschränkungen den Betrieb der bis zum Frühjahr 1925 in den Kursälen üblich gewesenen Unterhaltungsspiele gestatten, sofern ein solcher Betrieb nach dem Ermessen der Bewilligungsbehörde zur Erhaltung und Förderung des Fremdenverkehrs notwendig erscheint und durch eine Kursaalunternehmung geschieht, welche diesem Zweck dient. Der Einsatz pro Spielrunde darf 5 Franken nicht übersteigen. Ein grosser Teil des Einnahmeüberschusses fliesst der öffentlichen Hand zu, wo er für die Förderung des Fremdenverkehrs und für gemeinnützige Zwecke verwendet wird. Die zur Abstimmung gelangende Verfassungsrevision bezweckt eine gewisse Liberalisierung im Spielbankenbereich. Das grundsätzliche Verbot für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken wird fallengelassen, die entsprechende Gesetzgebung untersteht aber weiterhin dem Staat. Spielbanken bedürfen einer Konzession des Bundes. Dieser hat bei der Konzessionserteilung regionale Gegebenheiten sowie die mit dem Glücksspiel verbundenen Gefahren zu berücksichtigen, was bedeutet, dass Spielbanken auch inskünftig vorwiegend in Tourismusregionen betrieben werden. Die Fixierung der Einsatzlimiten wird auf Verfassungsebene fallengelassen (diese werden in der Ausführungsgesetzgebung festgelegt). Maximal 80 Prozent der Bruttospielerträge sind dem Bund abzuliefern, der sie zur Deckung des Bundesbeitrages an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet. Wesentliche Detailfragen wie Spielangebot, Einsatzlimiten, Zulassungsbeschränkungen zum Spiel, Ablauf des Spielbetriebes sowie Kontrollaufsicht werden in der später zu revidierenden Ausführungsgesetzgebung zu regeln sein.

Die Revision des Spielbankenartikels verfolgt die folgenden Hauptziele:
 – Die Attraktivität des Tourismusstandorts Schweiz soll gesteigert werden.

- Der Abfluss bedeutender Geldströme aus unserer Volkswirtschaft in die Spielbanken im grenznahen Ausland soll gebremst werden.
- Die Bevormundung des Bürgers durch den Staat soll gelockert werden.
- Die Finanzierung unserer wichtigsten Sozialversicherung, der AHV, soll durch die Steuereinnahmen aus den Spielertträgen verbessert werden.

Die Revision des Spielbankenartikels bezieht sich ausschliesslich auf das Glücksspiel in den Spielbanken. Die Geldspielautomaten sind durch die Verfassungsrevision nicht betroffen. Absatz 4 des revidierten Spielbankenartikels hält ganz klar fest, dass die Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit auch weiterhin der kantonalen Gesetzgebung unterliegt. In diesem Bereich wird sich somit nichts ändern.

1.3 Wortlaut des Bundesbeschlusses über die Aufhebung des Spielbankenverbots

Volk und Stände werden in der Volksabstimmung vom 7. März 1993 über den folgenden Bundesbeschluss zu befinden haben:

Bundesbeschluss über die Aufhebung des Spielbankenverbots vom 9. Oktober 1992

I.

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 35

1. Die Gesetzgebung über die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken einschliesslich Glücksspielautomaten mit Geldgewinn ist Sache des Bundes.
2. Spielbanken bedürfen einer Konzession des Bundes. Er berücksichtigt bei der Konzessionserteilung regionale Gegebenheiten, aber auch die mit den Glücksspielen verbundenen Gefahren.
3. Die Gesetzgebung legt die Einsatzlimiten fest.
4. Die Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit bleibt der kantonalen Gesetzgebung vorbehalten.

5. Eine ertragsabhängige Spielbankabgabe von maximal 80 Prozent der Bruttospielerträge aus dem Betrieb der Spielbanken ist dem Bund abzuliefern. Sie wird zur Deckung des Bundesbeitrages an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet.
6. Der Bund kann auch in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen.

Art. 34^{quater} Abs. 2 Bst. b

- b. durch einen Beitrag von höchstens der Hälfte der Ausgaben, der vorab aus den Reineinnahmen der Tabaksteuer und den Tabakzöllen, der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser (Art. 32^{bis} Absatz 9) und den Bruttospielerträgen aus dem Betrieb der Spielbanken (Art. 35 Absatz 5) zu decken ist.

II.

1. Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.
2. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

1.4 Was wird sich gegenüber dem heutigen Zustand ändern?

Spielarten: Heute ist in den Schweizer Spielbanken nur das Boulespiel erlaubt. Mit der Revision der Spielbankengesetzgebung soll das Angebot attraktiver ausgestaltet werden können. Neben dem Boule sollen auch andere Spiele wie etwa Roulette und Black-Jack angeboten werden dürfen.

Höchsteinsatz: Die heutige Einsatzlimite beträgt nach Art. 35 BV fünf Franken. Im revidierten Spielbankenartikel ist keine Einsatzlimite mehr festgelegt; diese muss später in der Ausführungsgesetzgebung fixiert werden. Die Höchstsätze müssen für jede Spielart gesondert festgesetzt werden.

Mindestalter: Die heute gültige Kurssaalverordnung verbietet Minderjährigen – auch in Begleitung der Eltern – den Zutritt zu den Spielsälen. An dieser Regelung wird sich mit Bestimmtheit nichts ändern.

Zutritt zu den Spielsälen: Die Betreiber der Spielbanken haben alles Interesse, all jene Personen fernzuhalten, die den Spielbetrieb irgendwie stören könnten. Der Zutritt zu den Spielsälen wird daher nur nach eingehender Kontrolle (Ausweiszwang) erfolgen können. Den Spielbankenbe-

treibern muss die Möglichkeit offengelassen werden, einen Gast ohne nähere Grundangabe den Zutritt zu verwehren, falls dessen Teilnahme am Spiel als nicht angemessen erscheint.

Spielabgaben: Heute werden die Spielabgaben für die Tourismustförderung, die Entschädigung von Opfern von Elementarschäden sowie für andere gemeinnützige Zwecke verwendet. Nach der Revision des Spielbankenartikels in der Bundesverfassung werden maximal 80 Prozent der Bruttospielerträge dem Bund zufließen, der sie für die Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet. Bei der definitiven Festlegung des Abgabesatzes ist der Grösse und dem Umsatz des Betriebes gebührend Rechnung zu tragen.

Spielbankendliche: In der Schweiz existieren heute 17 Kursäle mit Glücksspielbetrieb (Baden, Bern, Brunnen, Courrendlin, Crans, Engelberg, Genf, Interlaken, Locarno, Lugano, Luzern, Montreux, Ragaz, Rheinfelden, St. Moritz, Thun, Zürich). Nach der Revision der Spielbankengesetzgebung wird eine noch zu bestimmende Zahl von Kursälen eine erweiterte Spielbankkonzession erhalten. Die übrigen Kursäle halten das bisherige Angebot aufrecht, wobei auch sie die Einsatzlimite anheben dürfen. Es ist somit nicht geplant, neue Spielbanken zu eröffnen.

Spielautomaten: Die Revision des Spielbankenartikels in unserer Bundesverfassung wird im Bereich der Geschicklichkeitsspielautomaten zu keinen Veränderungen führen. Diese werden wie bis anhin der kantonalen Gesetzgebung unterliegen.

2. Geschichtlicher Rückblick

1848 In der ersten Bundesverfassung der Eidgenossenschaft wird die Spielbankenfrage nicht geregelt.

1868 Deutschland erlässt ein Spielbankenverbot. In der Schweiz macht sich die Befürchtung breit, aus Deutschland vertriebene Spielbankhalter könnten sich in unserem Land nach einer neuen Existenzgrundlage umsehen.

1872 Ein erster Versuch, ein Spielbankenverbot in unserer Verfassung festzuschreiben, scheitert am 12. Mai in einer Volksabstimmung am Widerstand von Volk und Ständen.

1874 In Art. 35 der revidierten Bundesverfassung wird das Errichten und Betreiben von Spielbanken untersagt. Da der Begriff Spielbank im Verfassungsartikel nicht genauer umschrieben wird und der Bund kein Ausführungsgesetz erlässt, verbleibt dem Bundesrat ein ansehnlicher Ermessensspielraum, den er grosszügig ausnützt.

1913 Die fehlende Ausführungsgesetzgebung zu Art. 35 BV führte verschiedentlich zu Unsicherheiten und Ungereimtheiten in der Auslegung des Spielbankenverbots. Aus diesem Grunde erlässt der Bundesrat am 12. September einen Beschluss betreffend den Betrieb der Hasardspiele in Kursälen. Hasardspiele dürfen nach diesem Beschluss in Spielsälen mit unbeschränktem Zutritt weiterhin betrieben werden, falls der Spieleinsatz zwei Franken nicht übersteigt. In Spielsälen mit Ausweisung gilt weiterhin eine obere Einsatzlimite von fünf Franken. Kindern unter 15 Jahren und uninformierten Bediensteten des öffentlichen Sektors bleibt der Zutritt zu den Spielsälen untersagt.

1914 Den Spielbankgegnern geht der Bundesratsbeschluss von 1913 zu weit. Sie reichen eine Volksinitiative ein, welche ein generelles Verbot für Glücksspiele verlangt.

1920 Trotz valablem Gegenvorschlag des Bundesrates wird die Volksinitiative am 21. März in der Abstimmung knapp angenommen. Den Spielsälen wird eine Frist von fünf Jahren zur Einstellung der Spielaktivitäten gewährt.

1925 Am 21. März werden nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist sämtliche Spielsäle geschlossen.

1928 Die Befürworter von Spielbanken können sich verständlicherweise mit dem generellen Verbot nicht einverstanden erklären. Sie lancieren eine Volksinitiative, welche die Kantonsregierungen ermächtigen soll, in Kursälen Unterhaltungsspiele mit einem Maximumsatz von zwei Franken zuzulassen, falls dies zur Erhaltung des Fremdenverkehrs als notwendig erachtet wird. Am 2. Dezember stimmen Volk und Stände dem Initiativbegehren zu, welches alsdann am 14. März 1929 in Kraft tritt.

1958 Die gleichlautenden Motionen Fauquex und Kämpfen fordern den Bundesrat auf, den auf zwei Franken festgesetzten Höchstsatz bei Kursaspielen dem aktuellen Geldwert anzupassen, damit zusätzliche Mittel zur Förderung des Fremdenverkehrs und für die Hilfeleistung an Opfern von Elementarschäden beschafft werden können. In der Abstimmung vom 7. Dezember stimmen Volk und Stände der Ausdehnung des Höchstsatzes von zwei auf fünf Franken zu.

1984 Nationalrat B. Müller und Ständerat P. Knüsel reichen eine gleichlautende Motion ein, mit der eine Lockerung des Spielbankenverbots verlangt wird. Der Bundesrat lehnt die Motion am 17. September ab, weil er der Ansicht ist, die Liberalisierungsbestrebungen im Spielbankenbereich stiessen beim Volk nicht auf ausreichende Akzeptanz. Während sich der Ständerat für die Überweisung der Motion ausspricht, lehnt dies der Nationalrat bei schlechter Saalbeteiligung knapp mit 57 zu 50 Stimmen ab, womit das Geschäft vorläufig nicht weiter verfolgt wird.

1990 Am 6. Juni reicht Nationalrat Gianfranco Cotti eine von 41 Mitunterzeichnern unterstützte Motion ein. Vor dem Hintergrund zunehmender ernsthafter Schwierigkeiten in Hotelindustrie und Tourismus dränge sich eine Lockerung des Spielbankenverbots auf. Da der Bundesrat in jüngster Zeit einen Stimmungswandel in der Bevölkerung festzustellen glaubt, ist er bereit, die Motion entgegenzunehmen. Diesmal stimmt auch der Nationalrat der Überweisung der Motion mit 85 zu 50 Stimmen zu.

1992 In der Herbstsession stimmen die eidgenössischen Räte dem Bundesbeschluss zur Aufhebung des Spielbankenverbots mit deutlichen Mehrheiten zu.

3. Das geltende Recht und seine Auslegung

3.1 Der Verfassungsartikel

3.1.1 Die Formulierung von Artikel 35 BV im Jahre 1929

Das heute in der Schweiz noch gültige Spielbankenverbot stützt sich auf Artikel 35 unserer Bundesverfassung und geht auf eine am 2. Dezember 1928 durch Volk und Stände angenommene Volksinitiative zurück. Die Initianten beabsichtigten damals, das seit dem Frühjahr 1925 geltende generelle Spielbankenverbot etwas zu lockern. Spielbanken sollten zwar auch weiterhin grundsätzlich verboten bleiben, die Kantonsregierungen sollten aber ermächtigt werden, den Betrieb von Unterhaltungsspielen zu gestatten, sofern ein solcher nach dem Ermessen der Bewilligungsbehörde zur Erhaltung oder Förderung des Fremdenverkehrs als notwendig erscheint und durch ein Kursaalunternehmen geleitet wird, welches diesem Zweck dient. Der Höchststeinsatz wurde auf zwei Franken fixiert. Am 14. März 1929 trat Art. 35 BV in der im Grundsatz heute noch gültigen Fassung in Kraft.

3.1.2 Die Revision von 1958

Die bisher einzige Revision des Spielbankenartikels erfolgte im Jahre 1958. Der kleinen Anfrage Tschumi vom 15. März 1956, welche eine Erhöhung des Spieleinsatzes im Interesse des Fremdenverkehrs sowie die Festsetzung des Höchststeinsatzes durch den Bundesrat zum Gegenstand hatte, folgten die gleichlautenden Motionen Fauquex und Kämpfen, welche durch National- und Ständerat überwiesen wurden. Der Bundesrat wurde aufgefordert, der Bundesversammlung Bericht und Antrag zur Anpassung des 1928 auf zwei Franken festgesetzten Höchststeinsatzes bei Kursaalspielen an den aktuellen Geldwert zu unterbreiten, um damit zusätzliche Mittel zur Förderung des Fremdenverkehrs und für die Hilfeleistung an Opfer von Elementarschäden zu schaffen. In seiner Botschaft unterstrich der Bundesrat die zentrale Bedeutung der Kursäle für die Kur- und Fremdenverkehrsorte und propagierte eine Erhöhung der Einsatzlimite auf fünf Franken, wofür sich dann auch Volk und Stände in der Abstimmung vom 7. Dezember 1958 aussprachen. Art. 35. unserer Bundesverfassung (Spielbankenartikel) lautet seither unverändert wie folgt:

1. Die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken sind verboten.
2. Die Kantonsregierungen können unter den vom öffentlichen Wohl geforderten Beschränkungen den Betrieb der bis zum Frühjahr 1925 in den Kursälen üblich gewesenem Unterhaltungsspiele gestatten, sofern ein solcher Betrieb nach dem Ermessen der Bewilligungsbehörde zur Erhaltung oder Förderung des Fremdenverkehrs als notwendig erscheint und durch eine Kursaalunternehmung geschieht, welche diesem Zwecke dient. Die Kantone können auch Spiele dieser Art verbieten.
3. Über die vom öffentlichen Wohl geforderten Beschränkungen wird der Bundesrat eine Verordnung erlassen. Der Einsatz darf 5 Franken nicht übersteigen.
4. Jede kantonale Bewilligung unterliegt der bundesrätlichen Genehmigung.
5. Ein Viertel der Roheinnahmen aus dem Spielbetrieb ist dem Bund abzuliefern, der diesen Anteil ohne Anrechnung auf seine eigenen Leistungen den Opfern von Elementarschäden sowie gemeinnützigen Fürsorgeeinrichtungen zuwenden soll.
6. Der Bund kann auch in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen.

3.2 Bundesgesetz über die Spielbanken (SBG)

Weil der 1928 in unserer Bundesverfassung verankerte Spielbankenartikel den Begriff «Spielbank» nicht definiert hatte, drängte sich im Lichte der entstandenen Unsicherheiten eine Ausführungsgesetzgebung auf. Diese trat am 1. Februar 1930 in Form des Bundesgesetzes über die Spielbanken (SBG) in Kraft. Art. 2 des SBG umschreibt die Spielbanken wie folgt:

1. Als Spielbank gilt jede Unternehmung, die Glücksspiele betreibt.
2. Als Glücksspiele gelten diejenigen Spiele, bei welchen gegen Leistung eines Einsatzes ein Geldgewinn in Aussicht steht, der ganz oder vorwiegend vom Zufall abhängt.

Ein Spiel fällt somit nur dann unter das Spielbankenverbot nach Art. 35 BV, wenn es sich um ein Glücksspiel handelt, das heisst, wenn der gegen eine Leistung eines Einsatzes in Aussicht gestellte Gewinn ganz oder vorwiegend vom Zufall abhängt. Hängt der Ausgang eines Spiels dagegen von den geistigen oder körperlichen Fähigkeiten des Spielers ab, dann liegt ein Geschicklichkeitsspiel vor, das nicht dem Spielbankenverbot unterliegt.

3.3 Verordnung über den Spielbetrieb in Kursälen (Kursaalverordnung)

Am 1. März 1929, also noch vor Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Spielbanken, wurde die Kursaalverordnung erlassen. Mit dieser recht detaillierten Reglementierung werden den vom Spielbankenverbot ausgenommenen Spielen klare Grenzen gesetzt.

Art. 1, Abs. 2 der Kursaalverordnung umschreibt den Begriff des Kursaals wie folgt:

Als Kursaal gilt eine Unternehmung, welche von einer Gesellschaft betrieben wird, die als berufener Förderer der mit dem Fremdenverkehr verbundenen allgemeinen Interessen des Platzes oder seines engeren oder weiteren Umkreises anzusehen ist und die sich den Zweck setzt, für die Unterhaltung der Gäste zu sorgen und ihnen einen gesellschaftlichen Sammelpunkt zu bieten.

Dem Willen des Volkes und des Verfassungstextes folgend wird klar festgehalten, dass Kursäle nur dann zugelassen werden, wenn den Interessen des Fremdenverkehrs gedient wird. Das Angebot soll damit primär auf die Feriengäste und weniger auf die einheimische Bevölkerung ausgerichtet werden.

Art. 1 der Kursaalverordnung hält weiter fest, dass in Kursälen einzig und alleine das Boulespiel ausgeübt werden darf. Dessen Durchführung kann sowohl nach dem traditionellen Tafelsystem erfolgen oder aber mittels Automaten, wobei die Spielgeschwindigkeit nicht mehr als drei Spielgänge pro Minute erlauben darf. Pro Spielgang darf der Einsatz pro Spieler die in der Verfassung fixierte Limite von fünf Franken nicht übersteigen. Die Einsätze sind dabei in bar zu erlegen, da der Einsatz von Jetons verboten ist. Auch die Gewinnchancen werden in der Verordnung ganz genau festgelegt.

Art. 3 der Kursaalverordnung regelt schliesslich ganz detailliert die Abrechnung der Einnahmen sowie deren Verwendung. Ein Viertel der Roheinnahmen sind dem Bund abzuliefern, der diese Mittel im Sinne von Art. 35 BV zu verwenden hat. Art. 3, Abs. 2 der Kursaalverordnung schreibt explizit vor, wie der danach verbleibende Einnahmenüberschuss zu verwenden ist:

Aus dem sich so ergebenden Einnahmenüberschuss der Gewinn- und Verlustrechnung sind, unter Beachtung strenger und vorsorglicher Verwaltungsgrundsätze, die notwendigen und ratsamen Abschreibungen und Reservestellungen zur dauernden Konsolidierung der Kursaalunternehmung vorzunehmen. Sodann kann auf dem Gesellschaftskapital ein Zins oder eine Dividende von höchstens 8 Prozent entrichtet werden. Der

verbleibende Rest soll zur Förderung des Fremdenverkehrs des Kursaalortes oder seines engeren und weiteren Umkreises oder zu öffentlichen und gemeinnützigen Zwecken verwendet oder in Reserve gestellt werden.

Aus dem Wortlaut dieses Absatzes geht ganz klar hervor, dass die Besitzer und Betreiber von Kursälen nur mit eher bescheidenen Renditen rechnen können. Der weitaus grösste Teil der Roherträge fliesst der Tourismusförderung sowie anderen gemeinnützigen Zwecken zu.

3.4 Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbemässigen Wetten

Parallel zum Bundesgesetz über die Spielbanken existiert auch ein Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbemässigen Wetten (vom 8. Juni 1923) sowie eine diesbezügliche Vollzugsverordnung (vom 27. Mai 1924). Der Spielbankenartikel unserer Verfassung räumt ja bekanntlich dem Bund die Kompetenz zu, auch das Lotteriewesen durch «geeignete Massnahmen» zu regeln.

Art. 1, Abs. 2 des Lotteriegesezes definiert die Lotterie wie folgt:

Als Lotterie gilt jede Veranstaltung, bei der gegen Leistung eines Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäftes ein vermögensrechtlicher Vorteil als Gewinn in Aussicht gestellt wird, über dessen Erwerbung, Grösse oder Beschaffenheit planmässig durch Ziehung von Losen oder Nummern oder durch ein ähnliches auf Zufall gestelltes Mittel entschieden wird.

Bei den Lotteriespielen handelt es sich gleich wie bei den in Spielbanken betriebenen Spielen um Glücksspiele. Im Gegensatz zu den Spielbankenspielen, bei denen es sich in aller Regel um Zweiparteienspiele handelt, sind Lotteriespiele Mehrparteienspiele, bei welchen die Höhe des Gewinnes nicht ausschliesslich durch den eigenen Einsatz bestimmt wird, sondern vielmehr von der Zahl der an der Lotterie beteiligten Spieler abhängig ist. Anders als bei der Spielbank, wo der Gewinn notwendigerweise in Geld bestehen muss, kann er bei der Lotterie jedoch in andern Vermögenswerten ausbezahlt werden.

Lotterien sind grundsätzlich verboten, doch das Gesetz sieht diverse Ausnahmen vor. So existierten denn im Jahre 1990 nach einer vom Bundesamt für Polizeiwesen herausgegebenen Übersicht in der Schweiz auch weit über 800 Lotterien mit einer Gesamtsumme von über 800 Mio Franken, wovon rund zwei Drittel auf das Zahlenlotto entfielen.

3.5 Spielautomaten

Bei den Spielautomaten gilt es zwischen drei verschiedenen Typen zu unterscheiden: Vergnügungsspielautomaten, Glücksspielautomaten und Geschicklichkeitsspielautomaten. Der letzte Typus (Geschicklichkeitsspielautomat) ist derjenige, den man im landläufigen Sprachgebrauch meist als «Geldspielautomat» bezeichnet.

3.5.1 Vergnügungsspielautomaten

Hierbei handelt es sich um Spielautomaten, bei denen kein Spielgewinn in Form von Geld oder Waren möglich ist. Die am weitesten verbreiteten Vergnügungsspielautomaten sind Flipperkästen, Videospiele, Billardtische und Tischfussballspiele. Wegen der fehlenden Gewinnausschüttung fallen diese nicht unter das bundesrechtliche Spielautomatenverbot. Die Kantone können aber aus markt- oder gewerberechtlichen Gründen sowie zur Wahrung öffentlicher Interessen diese Apparate einer Bewilligungspflicht unterstellen oder ihren Betrieb bestimmten Beschränkungen unterwerfen. Eine Revision von Art. 35 BV hätte keine Auswirkungen auf ihren Betrieb.

3.5.2 Glücksspielautomaten

Zu den Glücksspielautomaten mit Gewinnausschüttung gehören all diejenigen Apparate, bei denen das Eintreffen eines Gewinns sowie dessen Höhe ausschliesslich vom Glück abhängt und durch den Spieler in keiner Art und Weise beeinflusst werden kann. Es handelt sich hierbei beispielsweise um Simulationen des Boulespiels: der Spieler wirft eine Münze ein und tippt dann auf eine Zahl oder eine Farbe. Anschliessend hat er überhaupt keinen Einfluss mehr auf den Spieldangang. Dieser hängt einzig und alleine vom Glück ab. Die Gesetzgebung über die Einrichtung solcher Glücksspielautomaten mit Geldgewinn ist inskünftig Sache des Bundes.

3.5.3 Geschicklichkeitsspielautomaten

Hierbei handelt es sich um jenen Automaten, der im landläufigen Sprachgebrauch als Geldspielautomat bezeichnet wird. Die Geschicklichkeitsspielautomaten unterscheiden sich von den Glücksspielautomaten darin, dass der Spieldangang wenigstens teilweise von der Geschicklichkeit des Spielers abhängt. In der Regel kann der Spieler nach dem Geld einwurf eine Trommel in Bewegung setzen. Nach dem Stillstand der Trommel zeigt diese an, ob ein Gewinn realisiert werden kann. Bis zu diesem Zeitpunkt ist alles reine Glückssache, denn der Spieler hat keinen

Einfluss darauf, in welcher Position die Trommel stillsteht. Um den Gewinn realisieren zu können, muss der Spieler nun aber noch seine Geschicklichkeit unter Beweis stellen, indem er beispielsweise im richtigen Moment eine Taste drückt. Tut er dies nicht, ist der Gewinn verloren. Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit unterstehen der kantonalen Gesetzgebung und dies wird sich mit der Revision von Art. 35 BV in keiner Art und Weise ändern. Die Kantone, beziehungsweise deren Stimmbürger, können auch weiterhin völlig autonom entscheiden, ob solche Geschicklichkeitsspielautomaten auf ihrem Hoheitsgebiet zugelassen werden sollen oder nicht. Es besteht somit keine Gefahr, dass nach der Liberalisierung der Spielbankengesetzgebung unser Land plötzlich breitflächig mit den sogenannten Geldspielautomaten überschwemmt würde.

Die Geschicklichkeitsspielautomaten mit Geldgewinn (sogenannte Geldspielautomaten) werden auch inskünftig der kantonalen Gesetzgebung unterstehen. Die Revision von Art. 35 BV hat keinen Einfluss auf die Geschicklichkeitsspielautomaten.

4. Aufhebung des Spielbankenverbots

4.1 Zurückgewiesene parlamentarische Vorstösse

Bekanntlich wurde Art. 35 BV, der das Spielbankenverbot festhält, im Jahre 1958 das letzte Mal revidiert, indem man die Einsatzlimite von zwei Franken auf deren fünf erhöhte. Seither gab es mehrere Versuche, das Spielbankenverbot aufzulockern.

Nationalrat Müller reichte am 8. Juni 1977 eine einfache Anfrage beim Bundesrat ein. Ihn störte der Umstand, dass sich vermehrt ausländische Spielbanken im grenznahen Ausland etablierten und so der schweizerischen Volkswirtschaft zusehends bedeutendere Mittel verlustig gingen. Eine Aufhebung des Spielbankenverbots mit den daraus resultierenden Mehreinnahmen würde eine willkommene Alimentierung der leeren Bundeskasse und der noch nicht verwirklichten Sozialwerke bedeuten. Der Bundesrat war der Ansicht, dass ein solcher Liberalisierungsschritt vom Volk kaum akzeptiert würde und verzichtete deshalb darauf, diese Frage im Zusammenhang mit der Sanierung der Bundesfinanzen weiterzuverfolgen.

Ähnlich erging es einem Postulat von Nationalrat Oehen vom 13. Juni 1977, in dem er unter anderem die Aufhebung des Spielbankenverbots als eine von mehreren Möglichkeiten zur Beschaffung neuer Bundesmittel propagierte. Das Postulat wurde vom Bundesrat zumindest in diesem Punkt zurückgewiesen.

Die Spielbankenfrage kam nicht zur Ruhe. Am 26. Januar 1982 reichte Nationalrat de Chastonay eine einfache Anfrage an den Bundesrat. Mittels Erhöhung des Maximaleinsatzes in Spielbanken sollten der leeren Bundeskasse höhere Steuereinnahmen zufliessen. Wiederum lehnte der Bundesrat dieses Ansinnen unter Hinweis auf die kritische Einstellung eines grossen Teils des Schweizervolkes gegenüber dem Glücksspiel ab. 1984 reichten Nationalrat B. Müller und Ständerat P. Knüsel eine gleichlautende Motion ein, mit welcher sie eine Lockerung des Spielbankenverbots verlangten. Die Motion hatte folgenden Wortlaut:

«Die Erfahrungen des Auslandes zeigen, dass seriös betriebene Spielbanken touristische Attraktionspunkte sind. Aus den Spieleinnahmen können vielfältige Bestrebungen auf dem Gebiet der Gemeinnützigkeit, des Breitensports und der Tourismuswerbung finanziert werden. Der Bundesrat wird deshalb beauftragt, der Bundesversammlung Bericht und Antrag zur Revision von Artikel 35 Absatz 1 bis 5 der Bundesversammlung zu unterbreiten, damit auch in der Schweiz unter Wahrung des öffentlichen Wohles Spielbanken in einem gesetzlich zu bestimmenden Rahmen zugelassen werden können.»

Erneut lehnt der Bundesrat die Motion mit der Begründung ab, die Liberalisierungsbestrebungen im Spielbankenbereich stiessen beim Volk nicht auf eine ausreichende Akzeptanz. Ein Stimmungswandel zugunsten einer Lockerung des Spielbankenverbots sei nach wie vor nicht auszumachen. Der Ständerat sah dies anders und überwies die Motion mit 20 zu 15 Stimmen. Schlussendlich scheiterten die Liberalisierungsbestrebungen aber am Nationalrat, der das Ansinnen der beiden Motionäre bei schlechter Saalbeteiligung mit 57 zu 50 Stimmen ablehnte.

4.2 Motion Cotti

Nach der knappen Ablehnung der Motionen Müller/Knüsel am 18. September 1985 durch den Nationalrat, herrschte für knapp fünf Jahre Funkstille, bis Nationalrat Gianfranco Cotti am 6. Juni 1990 eine Motion mit dem folgenden Wortlaut einreichte:

Die Erfahrungen in Nachbarländern zeigen, dass Spielbanken eine wichtige Touristenattraktion darstellen und beträchtliche Geldmittel einbringen, die zum grossen Teil, ähnlich wie dies in der Schweiz beim Sport-Toto und bei den Lotterien der Fall ist, für gemeinnützige und soziale Werke bestimmt sind. Artikel 35 der Bundesverfassung schränkt den Betrieb von Spielsälen allzu stark ein und bestimmt insbesondere, dass der Höchsteinsatz nicht mehr als 5 Franken betragen darf. Ich glaube nicht, dass dies sinnvoll ist. Für die ausländischen Touristen ist der Aufenthalt auch unter diesem Gesichtspunkt attraktiver zu machen. Die Beschränkungen sind zu lockern, vor allem heute, da sich die Hotelindustrie und der Tourismus ganz allgemein in ernsthaften Schwierigkeiten befinden. Es besteht kein Zweifel, dass vermehrte Einnahmen der bestehenden Spielsäle helfen würden, die Zahl der Touristen zu erhöhen und somit schon per se die öffentliche und privaten Empfangsstrukturen zu verbessern. Unter anderen Voraussetzungen hat der Nationalrat 1985 eine ähnliche Motion vor halbleerem Saal und mit nur geringer Mehrheit abgelehnt.

Wir ersuchen darum den Bundesrat, eine Änderung von Artikel 35 der Bundesverfassung auszuarbeiten, die den veränderten Erfordernissen und der veränderten Situation Rechnung trägt.

Die Motion Cotti wurde von 41 Parlamentarierinnen und Parlamentariern mitunterzeichnet.*

* Aubry, Baggi, Blocher, Bonny, Bürgi, Caccia, Cavadini Adriano, Coutau, Dietrich, Dreher, Ducret, Eggly, Eisenring, Eppenberger Susi, Fän, Feigenwinter, Fischer-Sursee, Fischer-Soenigen, Friederich, Grassi, Gros, Guinand, Hänggi, Hass Peter, Jeanneret, Jung, Massy, Mauch, Reimann Maximilian, Salvioni, Schmidhalter, Schmidler, Schüle, Spälti, Stucky, Theubet, Tschuppert, Weber-Schwiyz, Wellauer, Widrig, Wyss Paul

Angesichts der überzeugenden Argumente, die für eine Aufhebung des Spielbankenverbots sprechen, erklärte sich der Bundesrat diesmal grundsätzlich bereit, eine Revision von Art. 35 BV, mit der eine entsprechende Änderung des Spielbankengesetzes einhergehen müsse, vorzubereiten. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil er der Überzeugung war, dass sich in der Bevölkerung ein Stimmungswandel vollzogen hat. Nach heftiger Debatte hat sich dann auch der Nationalrat in seiner Sitzung vom 31. Januar 1992 für die Überweisung der Motion ausgesprochen.

4.3 Bundesbeschluss zur Aufhebung des Spielbankenverbots

In der «Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt»^{*} präsentiert der Bundesrat am 25. März 1992 einen Entwurf für einen Bundesbeschluss über die Aufhebung des Spielbankenverbots. Diese Botschaft enthält auch die wichtigsten Argumente des Bundesrats. Nach seiner Ansicht ist das Spielbankenverbot «eine nicht mehr zeitgemässe Bevormundung der Bürgerinnen und Bürger», dessen Aufhebung zweifellos den Tourismus beleben würde. Die gesteigerte Attraktivität der Kurorte würde innerselbst wieder zur Belebung der regionalen Wirtschaft beitragen. Schlussendlich werden auch die positiven Auswirkungen der Aufhebung des Spielbankenverbots auf die Bundesfinanzen herausgestrichen. Der Bundesrat rechnet mit einer ertragsabhängigen Abschöpfung des Bruttospielertrages durch den Bund von jährlich mindestens 150 Millionen Franken. In der Herbstsession 1992 der eidgenössischen Räte wurden keine substantiellen Änderungen mehr vorgenommen, so dass der Bundesbeschluss mit folgendem Wortlaut in die Schlussabstimmung ging:

Bundesbeschluss über die Aufhebung des Spielbankenverbots vom 9. Oktober 1992

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. März 1992, beschliesst:

|

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 35

1. Die Gesetzgebung über die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken einschliesslich Glücksspielautomaten mit Geldgewinn ist Sache des Bundes.

2. Spielbanken bedürfen einer Konzession des Bundes. Er berücksichtigt bei der Konzessionserteilung regionale Gegebenheiten, aber auch die mit den Glücksspielen verbundenen Gefahren.

3. Die Gesetzgebung legt die Einsatzlimiten fest.

4. Die Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit bleibt der kantonalen Gesetzgebung vorbehalten.

5. Eine ertragsabhängige Spielbankabgabe von maximal 80 Prozent der Bruttospielerträge aus dem Betrieb der Spielbanken ist dem Bund abzuliefern. Sie wird zur Deckung des Bundesbeitrages an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet.

6. Der Bund kann auch in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen.

Art. 34^{quater} Abs. 2 Bst. b

b. durch einen Beitrag von höchstens der Hälfte der Ausgaben, der vorab mit den Reineinnahmen aus der Tabaksteuer und den Tabakzöllen, der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser (Art. 32 bis Absatz 9) und den Bruttospielerträgen aus dem Betrieb der Spielbanken (Art. 35 Absatz 5) zu decken ist.

II

1. Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

2. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Mit deutlichen Mehrheiten passierte dieser Bundesbeschluss die Schlussabstimmungen vom 9. Oktober 1992. Im Nationalrat waren 113 zu 58 Stimmen zu verzeichnen, im Ständerat 34 zu 1.

4.4 Ausführungsgesetzgebung

Im Zuge der Revision von Art. 35 BV müssen auch die Ausführungsgesetzgebungen, insbesondere das Bundesgesetz über die Spielbanken und die Verordnung über den Spielbetrieb in Kursälen, angepasst werden. Es wird hierbei insbesondere darum gehen, Spielangebot, Einsatzlimiten, Zulassung zum Spiel, Ablauf des Spielbetriebs sowie die Kontrollaufsicht gesetzlich zu regeln.

Für den Erlass der Ausführungsgesetzgebung wird das EJPD zuständig sein. Erste Vorarbeiten wurden bereits getätigt. Nach der Annahme der

^{*} veröffentlicht im Bundesblatt Nr. 20 vom 26. Mai 1992 (Seiten 435 bis 438)

Aufhebung des Spielbankenverbots durch das Volk am 7. März 1993 wird eine parlamentarische Arbeitsgruppe eingesetzt, die später durch eine gemischte Expertengruppe abgelöst werden soll. Die revidierten Erlasse werden anschliessend ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren durchlaufen. Sämtlichen interessierten Kreisen wird somit Gelegenheit geboten, sich zu einzelnen Detailpunkten ausführlich zu äussern.

Mit geeigneten Bestimmungen in der Ausführungsgesetzgebung wird es möglich sein, allfällige nachteilige Auswirkungen der Liberalisierung im Spielbankenbereich abzuämpfen. Erinnerung sei hier nur an das österreichische Glücksspielgesetz, welches die Spielbankenleitung verpflichtet, österreichischen Staatsangehörigen, deren Vermögens- und Einkommenslage aufgrund begründeter Anhaltspunkte die Teilnahme am Spiel nicht oder nur in beschränktem Ausmass gestatten, ein Zutrittsverbot oder eine Zutrittsbeschränkung aufzuerlegen. In Baden-Württemberg sind die Besucher verpflichtet, in dem Masse über ihre Einkommens- und Finanzlage Auskunft zu geben, wie sie für die Prüfung der Berechtigung zum Besuch der Spielsäle oder zur Teilnahme an den Spielen erforderlich ist. So können von der Spielbankenleitung Vermögens- und Einkommensnachweise verlangt werden. Mit ähnlichen Bestimmungen wird es sicherlich auch in der Schweiz möglich sein, nur diejenigen Leute zum Glücksspiel zuzulassen, die es sich auch tatsächlich leisten können. Auf gleichem Wege lässt sich auch verhindern, dass Spielbanken zum Geldwaschen missbraucht werden.

5. Stichhaltige Argumente für die Aufhebung des Spielbankenverbots

5.1 Spielbanken als zusätzliche Attraktion für das Tourismusland Schweiz

Die langjährigen Erfahrungen des Auslandes beweisen, dass seriös betriebene und streng kontrollierte Spielbanken eine wesentliche touristische Attraktion darstellen und als wichtige Werbeträger zum positiven Image eines Fremdenverkehrsortes beitragen. In allen Nachbarländern der Schweiz, aber auch in den meisten anderen europäischen Staaten haben daher Spielbanken ihren festen Platz im touristischen Angebot. Einzig die Schweiz, Island, Irland und Norwegen kennen innerhalb ganz Europa ein Spielbankenverbot. Spielbanken beleben die Vor- und Nachsaison, ermöglichen das Ansprechen eines neuen Gästepotentials, sind wichtige Werbeträger eines Ortes und belasten die Umwelt nicht. Durch die Zulassung eines geordneten Spielbetriebs in den Kursälen werden diese von wesentlich mehr Gästen als bisher besucht, wovon auch die übrigen Einrichtungen im Tourismus- und Unterhaltungsbereich profitieren.

Hinzu kommt, dass die Kursäle, neben dem Casinogeschäft, auch zahlreiche andere touristische Aufgaben erfüllen und somit wesentlich zur Bereicherung des kulturellen Angebotes beitragen. So sind beispielsweise schon heute die Schweizer Kursäle Mehrspartenbetriebe und bieten eine Fülle von weiteren Attraktionen an. Durch die Aufhebung des Spielbankenverbots und die damit verbundene Verbesserung der Finanzlage der Casinos könnten die bestehenden Angebote gar noch ausgebaut werden. Die Spielbanken könnten sich so noch stärker als bisher im Bereich Kultur (Theater, Konzerte, usw.) engagieren.

Spielcasinos nehmen als Werbeträger eines Ortes eine wichtige Funktion ein. Gerade ausländische Gäste wählen ihre Ferienorte aufgrund eines attraktiven Fremdenverkehrsangebotes aus, wobei der Ferienort mit einem Casino einen höheren Stellenwert genießt. Diese Gäste stellen gehobene Ansprüche an das Hotel- und Gasgewerbe und bilden damit eine echte Chance für die Spitzenhotellerie. Damit der Schweizer Tourismus weiterhin seinen hohen Standard gegenüber der ausländischen Konkurrenz behalten kann, ist es notwendig, dass auch in der Schweiz das touristische Angebot erweitert wird. Gerade Fremdenkurorte mit Spielbanken verzeichnen einen beachtlichen Zuwachs an ausländischen Touristen, wie dies in unserem Nachbarland Österreich mit seinen Spielbanken festzustellen ist.

Der Spielbetrieb in den Schweizer Kursälen hat für die ausländischen Gäste wegen der tiefen Einsatzlimite von fünf Franken und dem ungenügenden Spielangebot zusehends an Attraktivität verloren. Und dies in einer Zeit, wo die umliegenden Länder in diesem Bereich gewaltige Anstrengungen unternommen haben. Hinzu kommt die allgemein verschärfte Wettbewerbssituation in der Tourismusbranche. Für den Schweizer Tourismus ist es enorm wichtig, dass ihm neue Impulse vermittelt werden. Die Aufhebung des Spielbankenverbots würde wesentlich dazu beitragen, die Attraktivität des Tourismuslandes Schweiz zu erhöhen, um so neue Arbeitsplätze schaffen zu können. Aus diesem Grunde setzen sich die massgebenden Tourismuskreise unter Federführung des Schweizerischen Tourismus-Verbandes seit Jahren für eine Liberalisierung im Spielbankenbereich ein. Der Tourismus ist für die Schweiz der dritt wichtigste Exportbereich und beschäftigt direkt sowie indirekt in den nachgelagerten Branchen (Baugewerbe, Dienstleistungsgewerbe, Verwaltung, Landwirtschaft usw.) rund 500 000 Arbeitskräfte. Die Schweiz kann es sich nicht länger leisten, durch überholte Gesetzesbestimmungen die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines seiner wichtigsten Wirtschaftszweige zu vermindern.

Die Aufhebung des Spielbankenverbots wird die Attraktivität des Tourismuslandes Schweiz wesentlich erhöhen. Neue Arbeitsplätze und Wohlstand werden geschaffen. Die Schweiz kann es sich nicht mehr länger leisten, einen seiner wichtigsten Wirtschaftszweige durch überholte Gesetzesbestimmungen zu benachteiligen.

5.2 Das Spielbankenverbot als unzeitgemässe Bevormundung des Bürgers

Das Spielbankenverbot in der heutigen Form wurde 1929 in unsere Bundesverfassung aufgenommen. Seither haben sich die Zeiten wesentlich gewandelt. Der Mensch ist es sich heute gewohnt, in vielen Bereichen seines Lebens eine wesentlich grössere Verantwortung zu übernehmen. Das Spielbankenverbot entspricht daher schon lange nicht mehr der gesellschaftlichen Entwicklung. Es kann nicht Aufgabe des Staates und der Politiker sein, dem Bürger vorzuschreiben, ob er spielen darf oder nicht. Jeder mündige Schweizer soll selber entscheiden können, ob er eine Spielbank besuchen will oder nicht. Das Spielbankenverbot wird daher von zusehends breiteren Bevölkerungskreisen als eine nicht mehr zeitgemässe Bevormundung der mündigen Bürgerinnen und Bürger

empfunden. Zu dieser Auffassung kommt auch der Bundesrat in seiner Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt, in einer Zeit, in der jedermann von Liberalisierung und Deregulierung spricht, ist die Aufhebung des überholten Spielbankenverbots überfällig. Kommt hinzu, dass es der Schweiz mit ihrem Spielbankenverbot nicht gelungen ist, ihre Bevölkerung vom Glücksspiel fernzuhalten. Im grenznahen Ausland ist eine auffallende Häufung von Spielcasinos zu verzeichnen, die ihr Angebot speziell auch auf die Schweizer Kundschaft ausrichten. Jedem Schweizer Bürger, der dem Spielvergnügen nachgehen will, ist es dank den modernen Verkehrsmitteln innert angemessener Zeit problemlos möglich, ein Spielcasino im Ausland aufzusuchen. Das Spielbankenverbot lässt sich somit problemlos und legitim umgehen, was beweist, dass es seinem ursprünglichen Sinn in keiner Art und Weise mehr nachzukommen vermag. Das moralische Argument verliert entscheidend an Durchschlagskraft.

Beim Spielbankenverbot handelt es sich um eine nicht mehr zeitgemässe Bevormundung des Bürgers. Das Spielbankenverbot hindert keinen Schweizer daran, seinem Spielvergnügen nachzugehen. Es sorgt lediglich dafür, dass die Gewinne aus dem Spielbetrieb ins Ausland abfliessen.

5.3 Das Spielbankenverbot bewirkt einen volkswirtschaftlich schädlichen Mittelabfluss

Die Schweizer Gesetzgebung erlaubt unseren Kursälen nur ein sehr eingeschränktes Spielangebot. Neben den Glücksspielautomaten darf einzig und alleine noch das Boulespiel betrieben werden. Die Einsatzlimite wurde seit 1958 nie mehr der Geldentwertung angepasst. Diese beiden Faktoren sind hauptsächlich dafür verantwortlich, dass die Attraktivität der Schweizer Spielbanken sowohl bei den ausländischen Gästen als auch bei der Schweizer Bevölkerung selber stark abgenommen hat. Dabei gibt es auch in der Schweiz Bevölkerungsschichten, die es schätzen, gelegentlich die gepflegte Atmosphäre in einem Spielcasino zu geniessen und die über die nötigen finanziellen Mittel verfügen, um sich dieses Vergnügens leisten zu können.

Dieses Potential ist im Ausland erkannt worden und hat zu einer aufblühenden Häufung von Casinos rund um die Schweiz geführt. Die Casinos in Bregenz, Lindau, Konstanz, Baden-Baden, Bad-Säckingen, Divonne, Evian, Annecy, St. Vincent und Campione sind von der Schweiz aus in

relativ kurzer Zeit erreichbar und erfreuen sich bei einer stets steigenden Anzahl Schweizern grosser Beliebtheit. 80 Prozent der Spielcasinobesucher in Davonne sind Schweizer, in Konstanz sind es 50 Prozent. Hinzu kommt noch eine grosse Zahl illegal betriebener Casinos, vor allem jenseits der schweizerisch-deutschen Grenze. Allein zwischen Weil am Rhein und Jestetten sollen (nach Lehmann/Kaluza: «Spielcasinos: Der grosse Reibach an der Grenze») zwölf dieser illegalen Casinos betrieben werden, die so eindeutig auf die Schweizer Kundschaft ausgerichtet sind, dass sogar in Schweizer Franken gespielt wird.

Diese Spieltätigkeit von Schweizern im grenznahen Ausland hat nicht nur zur Folge, dass das eigentliche Ziel des Spielbankenverbots nicht erreicht wird, unserer Volkswirtschaft gehen darüber hinaus bedeutende finanzielle Mittel verlustig. Der Bundesrat geht in seiner Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt davon aus, dass Schweizerinnen und Schweizer durch das Untertaufen des Spielbankenverbots jährlich Beträge von mehreren hundert Millionen Franken im nahegelegenen Ausland verspielen. Dieser Mittelabfluss ist volkswirtschaftlich schädlich und von der Sache her auch nicht nötig. Mit der Aufhebung des Spielbankenverbots wäre es problemlos möglich zu verhindern, dass auch weiterhin jährlich Mittel in dieser Grössenordnung ins Ausland fliessen. Mehr noch: Die Aufhebung des Spielbankenverbots und die damit verbundene Steigerung der Attraktivität würden ausländische Gäste dazu animieren, ihrem Spielvergnügen in der Schweiz nachzugehen. Ein volkswirtschaftlicher Mittelabfluss könnte damit in einen Mittelzufluss umgewandelt werden.

Das Spielbankenverbot hat zur Folge, dass unserer Volkswirtschaft jährlich mehrere hundert Millionen Franken verlustig gehen, die wir gerade in wirtschaftlich härteren Zeiten gut im eigenen Land gebrauchen könnten.

5.4 Das Spielbankenverbot lässt sich in der Praxis nicht durchsetzen

Mit Hilfe unserer Gesetzgebung ist es nicht möglich, den Schweizerinnen und Schweizern das Glücksspiel zu verbieten. Unsere Gesetzgebung kann seinem Staatsvolk nur verbieten, das Glücksspiel auf dem Gebiet der Eidgenossenschaft auszuüben. Angesichts der heutigen Möglichkeiten der Mobilität und der Kleinräumigkeit unseres Landes stellt dies jedoch für niemanden ein Hindernis dar. In maximal ein bis zwei Stunden

kann man von jeder mittleren und grösseren Schweizer Gemeinde aus ein Spielcasino im grenznahen Ausland erreichen. Und davon wird auch reichlich Gebrauch gemacht. Jährlich verspielen Schweizer Bürgerinnen und Bürger mehrere hundert Millionen Franken im Ausland. Die grosse Anhäufung von Spielcasinos jenseits der Schweizer Grenze ist kein Zufall.

Neben dem Verlust bedeutender finanzieller Mittel weist diese Unterwanderung des schweizerischen Spielbankenverbots einen weiteren wichtigen Nachteil auf. Dem Staat geht jede Möglichkeit verloren, einen Einfluss auf den Spielbetrieb auszuüben. Dieser wird durch die ausländische Gesetzgebung geregelt. Würde man das Spielbankenverbot aufheben, hätte unser Staat die Möglichkeit, durch eine entsprechende Ausführungsgesetzgebung einen massgebenden Einfluss auf den Spielbetrieb auszuüben. Die Schweiz könnte selber festlegen, wer unter welchen Voraussetzungen eine Spielbank besuchen kann, welche Spiele dort angeboten werden dürfen und wie hoch die Einsatzlimes sein darf. Bei einem geregelten Spielbetrieb könnten labile Personen, die mit ihrer Freiheit nicht umzugehen wissen, erfasst und gezielt behandelt werden. All diese Möglichkeiten fehlen unserem Staat mit dem heutigen System, das keine Schweizerin und keinen Schweizer vom Glücksspiel abhält. Das heute noch gültige Spielbankenverbot führt lediglich dazu, dass die Gewinne aus dem Spielbankenbetrieb ins Ausland abfliessen, während unsere Gesellschaft die sozialen Kosten zu tragen hat.

Das heute gültige Spielbankenverbot lässt sich nicht mehr durchsetzen. Wer spielen will, erreicht in kurzer Zeit ein Spielcasino im grenznahen Ausland. Folge: die Gewinne aus dem Spielbankengeschäft fliessen ins Ausland, während die Schweiz die sozialen Kosten allein zu tragen hat.

5.5 Illegalen Spielhöhlen könnte weitgehend die Existenzgrundlage entzogen werden

Neben dem Aufkommen des Casinotourismus hat das Spielbankenverbot offensichtlich auch dazu geführt, dass an verschiedenen Orten illegale Spielbanken betrieben worden sind und sicher auch noch betrieben werden. Kontrolliert werden diese Spielhöhlen durch kriminelle Organisationen, welche auch die Bedingungen des Spielbetriebs festlegen. Dem Staat bleibt jegliche Kontrolle und Eingriffsmöglichkeit auf den Spielbetrieb verwehrt.

Durch diese illegalen Spielbanken gehen dem Staat jährlich grosse Summen an Steuereinnahmen verloren. Viel schlimmer ist aber der Umstand, dass redliche Bürger, die bloss ihrer Spielfreude nachleben wollen, mit kriminellen Elementen zusammengeführt werden. Labile Persönlichkeiten werden dadurch in Versuchung gebracht, ihr Spielvergnügen ebenfalls durch kriminelle Machenschaften zu finanzieren.

Durch die Aufhebung des Spielbankenverbots würde man den illegalen Spielhöhlen – meist Keimzellen krimineller Machenschaften – weitgehend die Existenzgrundlage entziehen.

5.6 Die Aufhebung des Spielbankenverbots ist für die meisten Kursäle von existentieller Bedeutung

Die Roherträge der schweizerischen Kursäle aus dem zugelassenen Boulespiel nahmen nach der 1958 beschlossenen Erhöhung des Einsatzes von 2 auf 5 Franken bis 1963 stetig zu. Von da an bis 1979 blieben sie nominal praktisch auf dem gleichen Stand (1963 7,4 Mio. Franken, 1979 7,7 Mio. Franken). Erst mit dem touristischen Wachstumsschub anfangs der achtziger Jahre stiegen die Bruttospieleinnahmen wieder auf etwa 10 Mio. Franken an. Doch es ist eindeutig, dass die Einnahmen aus dem Boulespiel tendenziell weniger stark gestiegen sind als die Teuerung. Seit 1985/86 sind die gesamten Bruttospieleinnahmen durchschnittlich jedes Jahr um 7 Prozent zurückgegangen, was zu einer angespannten Finanzlage der Kursäle führte. Dieser markante Rückgang der Erträge zeigt, dass die Kosten für das kapital- und personalintensive Boulespielgeschäft, welches von vielen Spielbankenbesuchern als wenig attraktiv betrachtet wird, bei vielen Kursälen nicht mehr gedeckt werden können. So müssen für Infrastrukturkosten wie bauliche Massnahmen usw. andere Finanzquellen der Kursäle beizogen werden, die früher aus Spieleinnahmen finanziert wurden. Angesichts der finanziellen Situation musste das Kongresshaus Zürich auf Ende Juni 1989 den Betrieb des Spielcasinos «La Boule» vorübergehend schliessen, da das Casino bis Ende 1988 einen Verlust von insgesamt Fr. 768 000.– eingebracht hatte.

Falls der Spielbetrieb durch eine Revision des Spielbankenartikels nicht endlich attraktiver gestaltet werden kann, droht weiteren Spielcasinos die Schliessung. Der öffentlichen Hand entgingen so wesentliche Steuereinnahmen, Arbeitsplätze müssten abgebaut werden und der betreffende Kurort würde bei seinen Gästen weiter an Attraktivität verlieren.

Um den bestehenden Spielcasinos – die als Arbeitgeber, potente Steuerzahler und Touristenattraktion eine wichtige Funktion in einem Kurort einnehmen – eine echte Überlebenschance zu gewähren, muss der Spielbetrieb attraktiver ausgestaltet werden können. Dazu bedarf es einer Revision von Art. 35 BV.

5.7 Die Erträge aus der Spielbankenbesteuerung helfen die Finanzierung der AHV zu sichern

Hauptsächlich demographische Gründe werden dafür verantwortlich sein, dass die Schweiz zusehends grössere Mühe bekunden wird, seine wichtigste Sozialversicherung, die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, überhaupt nach finanzieren zu können. Die steigende Lebenserwartung wird dazu führen, dass immer weniger Erwerbstätige eine stets steigende Anzahl an Rentner zu unterstützen haben. Die lohnabhängigen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge können nicht bedenkenlos gesteigert werden, so dass der Staat dringend auf die Erschliessung neuer Finanzquellen angewiesen ist. Die Abgaben aus den Spielbankenerträgen kämen da sehr gelegen.

Der revidierte Spielbankenartikel unserer Bundesverfassung sieht vor, dass eine ertragsabhängige Spielbankabgabe von maximal 80 Prozent der Bruttospielerträge aus dem Betrieb von Spielbanken dem Bund abzuliefern ist, wo er zweckgebunden für die Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet wird. Der Bundesrat rechnet in seiner Botschaft damit, dass sich so eine jährliche Abschöpfung am Bruttospielertrag von mindestens 150 Millionen Franken erzielen lasse. Diese Einnahmenquelle hätte überdies den grossen Vorteil, dass der sogenannte Normalbürger von dieser zusätzlichen Besteuerung nicht betroffen ist. Spielbanken werden zur Hauptsache durch ausländische Touristen sowie durch wohlhabendere Bevölkerungsschichten besucht, so dass die Besteuerung der Spielbankgewinne als sehr sozialverträglich zu bezeichnen ist.

Die Aufhebung des Spielbankenverbots hätte zur Folge, dass dem Staat zur Finanzierung der AHV jährlich zusätzliche finanzielle Mittel von mindestens 150 Millionen Franken zufließen würden. Diese zusätzlichen Steuereinnahmen werden vorwiegend durch ausländische Touristen sowie durch wohlhabende Bevölkerungsschichten erbracht, weswegen sie als sehr sozialverträglich zu bezeichnen sind.

6. Entgegnungen zu den Hauptargumenten der Befürworter eines Spielbankenverbots

Behauptung 1: Die Aufhebung des Spielbankenverbots fördert die Spielsucht

Es mag stimmen, dass gewisse labile Menschen die Kontrolle über ihren Spieltrieb verlieren und süchtig werden. Mit Verboten wird es aber nie gelingen, ein Suchtproblem zu lösen. Menschen, die das Bedürfnis haben, Probleme mit irgendwie geartetem süchtigen Verhalten (Tabak, Alkohol, Essen, Spielen usw.) abzureagieren oder zu verdrängen, finden immer neue Mittel und Wege, um dies zu tun. So kann das in der Schweiz gültige Spielbankenverbot auch niemanden davon abhalten, seiner Veranlagung nachzugehen. In maximal zwei Stunden Autofahrt, die für einen süchtigen oder suchtfährdeten Menschen überhaupt kein Hindernis darstellen, kann heute jeder Schweizer und jede Schweizerin ein Spielcasino im grenznahen Ausland erreichen. Das Schlimme am Ausweichen auf ausländische Spielbanken ist aber die Tatsache, dass unser Staat dadurch jegliche soziale Kontrolle verliert und via Gesetzgebung keinen Einfluss mehr auf den Spielbetrieb ausüben kann.

Durch gezielte Massnahmen können nämlich die schädlichen Auswirkungen des Glücksspiels besser in den Griff bekommen werden. Spielsüchtige oder suchtfährdete Menschen können bei einem geordneten, seriösen Spielbetrieb frühzeitig erkannt werden, und es können geeignete Massnahmen getroffen werden. Mit geeigneten Bestimmungen in der Ausführungsgesetzgebung wird es zudem möglich sein, nur diejenigen Leute zum Glücksspiel zuzulassen, die dies auch verantworten können. Erinnerung sei hier nur an das österreichische Glücksspielgesetz, welches die Spielbankleitung verpflichtet, österreichischen Staatsangehörigen, deren Vermögens- und Einkommenslage aufgrund begründeter Anhaltspunkte die Teilnahme am Spiel nicht oder nur in beschränktem Ausmass gestatten, ein Zutrittsverbot oder eine Zutrittsbeschränkung aufzuerlegen. Ähnliche Gesetzesbestimmungen kennt auch Baden-Württemberg. Die Bürger sind dort verpflichtet, in dem Masse über ihre Einkommens- und Finanzlage Auskunft zu geben, wie sie für die Prüfung der Berechtigung zum Besuch der Spielsäle oder zur Teilnahme an den Spielen erforderlich ist.

Schlussendlich darf das Fehlverhalten einzelner Bürger nicht dazu führen, die ganze Bevölkerung in ihren Freiheiten einzuschränken. Es

wäre genausowenig legitim, allen Staatsbürgern das Autofahren zu verbieten, nur weil sich einige wenige nicht an die Strassenverkehrsregeln halten und dadurch Schaden anrichten.

Suchtprobleme lassen sich nicht durch Verbote lösen. Ein seriöser, geordneter Spielbetrieb gibt dem Staat die Möglichkeit, suchtfährdete Menschen frühzeitig zu erfassen und geeignete Massnahmen einzuleiten.

Behauptung 2: Spielbanken dienen kriminellen Organisationen zum Geldwaschen

Bei genauerer Überprüfung erweist sich dieses Argument als nicht stichhaltig. Rückfragen bei österreichischen und deutschen Spielbankendirektoren sowie bei zuständigen Polizeistellen haben keine Fälle von Geldwäscherei zutage gebracht.

Peter Huber äussert sich in einem Expertenbericht im Auftrag von Bundesrat Arnold Koller wie folgt zum Thema Geldwäscherei: «Wo der Spielbankbesucher ausschliesslich Geld in bar einbringen und wieder mitnehmen kann, also weder Überweisungen auf irgendwelche Konten noch das Ausstellen von Checks erfolgen, besteht keine Möglichkeit, in dem Sinne Geldwäscherei zu betreiben, als schmutziges Geld in sauberes mit entsprechender Herkunftsbestätigung eingetauscht werden könnte. Wo über Gewinne oder angebliche Gewinne keine Bescheinigungen ausgestellt werden, kann der Spielbankbesucher gegenüber Behörden im Vermögensnachweis auch keinen Nutzen ziehen. Den Versuchen, schmutziges Geld ausländischer Währung über den Ankauf von Spieljetons und ein Rückwechseln in Landeswährung säubern zu lassen, kann mit einem Verbot des Jetonverkaufs gegen ausländische Währung oder zumindest mit entsprechenden Restriktionen und besonderem Kontrollmassnahmen begegnet werden.» Immerhin weist der Bericht auch darauf hin, dass sich selbst durch strenge Kontrollen das Risiko des Geldwaschens nicht völlig ausschliessen lässt. Dieses Risiko lässt sich aber auch in der übrigen Wirtschaft nie ganz eliminieren. Im Bericht wird auch ausdrücklich erwähnt, dass weitere Abklärungen, insbesondere auch in Frankreich und Italien, vorgesehen sind.

Durch geeignete Kontrollen und Überwachungen sollte somit die Möglichkeit des Geldwaschens in Spielcasinos praktisch ausgeschlossen werden können. Eine Ausweispflicht verbunden mit einer Registrierung stellen für Personen aus kriminellstem Milieu eine Hemmschranke dar, die es nicht zu

unterschätzen gilt. So werden in Österreich alle Spielbankenbesucher, die ab einem bestimmten Betrag Jetons beziehen, einer Identitätsprüfung unterzogen. Hinzu käme für den Geldwäscher die Gefahr, dass er beim Glücksspiel sein Geld verlieren könnte.

Behauptung 3: Die Aufhebung des Spielbankenverbots wird der Kriminalität und Prostitution Vorschub leisten

Auch dieses Argument entbehrt jeglicher Berechtigung. Erfahrungen in Süddeutschland und Österreich haben gezeigt, dass sich Ausweispflicht, Registrierung und strenge Spielordnung sehr abschreckend auf Personen aus diesen Milieus auswirken. Die schweizerische Gesetzgebung würde mit Bestimmtheit nur solche Spielbanken zulassen, die korrekt und seriös geführt werden.

Kommt hinzu, dass Spielbanken nur dann Erfolg haben, wenn sie den Gästen eine angenehme Atmosphäre mit gepflegter Unterhaltung anbieten können. Als gesellschaftliche Treffpunkte sind sie daher sehr darauf bedacht, unter allen Umständen zu vermeiden, dass ihr gutes Image durch zweifelhafte Erscheinungen in Verruf gerät. Seriös betriebene Spielcasinos haben daher nichts, aber auch gar nichts mit den aus älteren Spielfilmen bekannten Spielhöhlen zu tun.

Mit der Aufhebung des Spielbankenverbots könnte man im Gegenteil sogar den illegalen Spielbetrieben – die in aller Regel von kriminellen Elementen durchsetzt sind – weitgehend die Existenzgrundlage entziehen. Man würde damit auch vermeiden, dass spielbesessene Menschen in die Illegalität getrieben werden und hier in Kontakt mit Kriminellen kommen.

Behauptung 4: Spielbanken bedrohen unsere Jugendlichen

Für Jugendliche könnten Spielbanken tatsächlich eine Gefahr darstellen, wenn ihnen freier Zutritt gewährt würde. Diese Gefahr wurde aber vom Gesetzgeber richtig erkannt und er hat entsprechende Vorkehrungen getroffen.

So hält Art. 12 der Verordnung über den Spielbetrieb in Kursälen (Kursaalverordnung) fest: «Der Zutritt zum Spielsaal ist Minderjährigen, auch in Begleitung der Eltern, verboten». Jugendliche werden somit von den Glücksspielen in den Kursälen ausgeschlossen, und dies wird sich mit Bestimmtheit auch bei der Aufhebung des Spielbankenverbots nicht ändern. Die Überprüfung des Mindestalters wird problemlos durch die Leitung der Spielbanken vorzunehmen sein. Hinzu kommt, dass die vorherrschende Atmosphäre in den Kursälen und der gehobene

Umgangsstil mit teilweise strengen Bekleidungsvorschriften (Veston und Kravatte) den Jugendlichen wenig zusagen und damit eine nicht zu unterschätzende Hemmschwelle darstellen.

Deutlich herauszustreichen gilt es auch, dass sich die Liberalisierungsbestrebungen ausschliesslich auf die Spielbanken beziehen, nicht aber auf die Geschicklichkeitsspielautomaten. Absatz 4 des revidierten Artikels 35 der Bundesverfassung hält fest: «Die Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit bleibt der kantonalen Gesetzgebung vorbehalten». In diesem Bereich wird somit alles beim alten belassen. Eine zusätzliche Gefährdung der Jugendlichen kann daher ausgeschlossen werden.

Behauptung 5: Bisherige Abstimmungen hätten gezeigt, dass das Volk keine Liberalisierung im Spielbankenbereich wolle

Das Schweizer Volk hat sich am 2. Dezember 1928 bei der Verankerung von Art. 35 in der Bundesverfassung zum letztenmal grundsätzlich zum Spielbankenverbot geäußert (1958 ging es bei der Revision des Spielbankenartikels lediglich darum, die Einsatzlimes der Teuerung anzupassen). Will man nun tatsächlich eine weit über sechzig Jahre zurückliegende Volksabstimmung heranziehen, um auf die Meinung des Volkes zu den Spielbanken rückzuschliessen?

In den letzten Jahren haben verschiedentlich kantonale Abstimmungen über die Geldspielautomaten stattgefunden, die mit unterschiedlichem Ausgang endeten. Hier gilt es aber ganz klar zu differenzieren zwischen Geschicklichkeitsspielautomaten und Spielbanken. Geschicklichkeitsspielautomaten und Spielbanken stellen zwei grundverschiedene Angebote dar, die sich überhaupt nicht miteinander vergleichen lassen. Die durch die Revision von Art. 35 BV herbeigeführten Liberalisierungen betreffen einzig und allein die Spielbanken, währenddem die sogenannten Geldspielautomaten weiterhin der kantonalen Gesetzgebung unterliegen. Es ist daher nicht zulässig, aus den Resultaten kantonalen Volksabstimmungen betreffend Geldspielautomaten Rückschlüsse auf die Meinung des Schweizervolkes zur Liberalisierung der Spielbankenordnung ziehen zu wollen.

Behauptung 6: Spielbanken würden dem Ruf unseres Landes schaden

In keinem europäischen Land und auch in keinem Kurort und in keiner Stadt hat die Gründung einer Spielbank zu einem negativen Ruf geführt. Im Gegenteil: die langjährigen Erfahrungen des Auslandes zeigen, dass seriös betriebene und streng kontrollierte Spielbanken zu einer wesentlichen Bereicherung der touristischen Attraktionen und des Unterhaltungs-

angebots beitragen. So hat man in Österreich die Erfahrung gemacht, dass die Einrichtung eines Spielcasinos der wirtschaftlichen Belebung einer Region förderlich ist und die Gastronomie sowie andere touristische Einrichtungen davon profitieren.

Behauptung 7: Ausländische Touristen würden die Schweiz wegen der Naturschönheiten und nicht wegen der Spielbanken besuchen

Es trifft zu, dass die Mehrheit der Touristen die Schweiz besucht, um hier Ruhe und Erholung zu suchen und die Annehmlichkeiten unseres touristischen Angebots zu geniessen. Doch die Schweiz ist bei weitem nicht das einzige Land, das Naturschönheiten anzubieten hat. Bezüglich touristischer Infrastruktur hat das Ausland stark aufgeholt und uns teilweise sogar schon überholt. Um die Attraktivität unseres Landes bei den ausländischen Gästen zu halten oder auszubauen, muss unser Angebot daher ständig verbessert und den Wünschen der Nachfrager angepasst werden.

Mit der Aufhebung des Spielbankenverbots werden mit Bestimmtheit nicht neue Touristenströme angelockt. Es wird aber sicherlich gelingen, neue, finanzstarke Gästekreise anzuziehen, die ihren Urlaub gerne mit einem Spielbankenbesuch verbinden. Da die Ansprüche dieser Gäste an das Hotel- und Gastgewerbe sehr hoch sind, stellen sie eine echte Chance für die Spitzenhotellerie dar und helfen mit, den hohen Standard gegenüber dem Ausland zu halten oder gar auszubauen. Das Beispiel Österreich zeigt deutlich, dass seriös betriebene Spielbanken eine wahre Bereicherung des touristischen Angebots darstellen. Angesichts des harten Wettbewerbs in diesem Wirtschaftsbereich kann es sich die Schweiz nicht mehr länger leisten, auf dieses Angebot zu verzichten.

7. Zusammenfassung

Angesichts der Tatsache, dass in unseren Nachbarländern Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich Spielbanken zugelassen sind und die grenznahen Spielbanken dank guten Verkehrsmitteln und Autobahnen schnell erreicht werden können, ist es wenig sinnvoll, wenn die Schweiz weiterhin das Spielbankenverbot aufrechterhält. Unserem Staat gehen so bedeutende Steuereinnahmen verloren, während er die sozialen Kosten, die durch den Besuch von Schweizern in ausländischen Spielbanken entstehen, alleine zu tragen hat.

Das Spielbankenverbot stellt eine nicht mehr zeitgemässe Bevormundung des Bürgers dar, die immer öfters unterlaufen wird und die es daher aufzuheben gilt. Der heutige Bürger ist mündig und sich gewohnt, in allen Bereichen seines Lebens die Verantwortung für sein Handeln zu übernehmen. Es kann nicht angehen, dass man eine ganze Bevölkerung in ihren Freiheiten einschränkt, nur weil eine kleine Minderheit nicht damit umzugehen versteht.

Die Schweiz als Tourismusland befindet sich in einem stetig wachsenden Konkurrenzkampf. Speziell im Unterhaltungsbereich bietet unser Ferienland im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz zu wenig. In den letzten Jahren haben unsere Nachbarländer, Hauptkonkurrenten im Tourismusgeschäft, ihre Attraktionen im Unterhaltungsbereich stark ausgebaut. Die Schweiz weist hier einen Wettbewerbsnachteil auf, den sie sich im immer härter werdenden Konkurrenzkampf nicht mehr länger leisten kann. Die Aufhebung des Spielbankenverbots könnte unserer – für die ganze Volkswirtschaft sehr bedeutungsvollen – Tourismusbranche dringend benötigte Impulse vermitteln.

Schlussendlich wird die Aufhebung des Spielbankenverbots bewirken, dass unserer Bundeskasse, welche sich ja bekanntlich in einem sorgenreichen Zustand befindet, jährlich mindestens 150 Millionen Franken zusätzliche Steuereinnahmen zufließen werden. Diese Mittel werden für die Finanzierung unserer wichtigsten Sozialversicherung, der AHV, dringend benötigt.

Die meisten Einwände, die von seiten der Gegner gegen die Aufhebung des Spielbankenverbots in der Schweiz vorgebracht werden, sind moralischer Natur. Sie erweisen sich bei näherer Betrachtung als wenig stichhaltig. So ist es erwiesen, dass sich Suchtprobleme nicht durch Verbote lösen lassen, schon gar nicht dann, wenn sich die Verbote dermassen spielend umgehen lassen. Die maximal ein bis zwei Stunden dauernde

Fahrt in ein ausländisches Spielcasino stellt für einen suchtgefährdeten Menschen überhaupt kein Hindernis dar. Problematisch daran ist aber, dass unser Staat jede Einwirkungsmöglichkeit auf das Spielverhalten des Einzelnen verliert, wenn sich dieser nicht mehr auf schweizerischem Staatsgebiet befindet.

Von den Gegnern der Liberalisierungsbestrebungen wird auch immer wieder versucht, die Spielbanken namentlich mit Geldwäscherei und Prostitution in Verbindung zu bringen. Beim genaueren Hinsehen stellt sich aber heraus, dass solche Behauptungen in genereller Form nicht haltbar sind und den Gefahren mit seriöser Betriebsführung und rigorosen Kontrollen begegnet werden kann.

Die Aufhebung des Spielbankenverbots in der Schweiz ist überfällig. Unser Staat kann es sich nicht mehr länger leisten, wegen ein paar wenigen, nicht stichhaltigen Argumenten auf die gewichtigen Vorteile zu verzichten, die ein geordneter Spielbankenbetrieb für unsere ganze Volkswirtschaft zeitigen würde. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sind daher aufgerufen, am 7. März 1993 mit einem klaren Ja der Aufhebung des Spielbankenverbots zuzustimmen.

Gewisse Teilaspekte der Aufhebung des Spielbankenverbots konnten im vorliegenden Argumentarium nur kurz angeschnitten werden. Dem geschätzten Leser, der sich für Detailfragen interessiert, sei der im Auftrag des Bundesrates geschriebene Bericht von Peter Huber empfohlen. Dieser kann beim Bundesamt für Polizeiwesen, Dokumentation, 3003 Bern, zum Preis von Fr. 35.- bezogen werden.