

# Stenographisches Bülletin der Bundesversammlung

## Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale

Juni — 1919 — Juin

**Abonnement:** Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz zuzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.  
Fr. 6. — für das übrige Postvereinsgebiet.  
In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.

**Abonnements:** Un an: Suisse frs. 2. — (plus la finance d'abonnement par la poste ou de remboursement).  
Union postale frs. 6. —.  
On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

**Sitzung vom 2. Juni 1919,  
nachmittags 4 Uhr.**  
*Séance du 2 juin 1919, à 4 heures  
de relevée.*

Vorsitz: }  
Présidence: } Hr. Häberlin.

### 679. Spielbank-Initiative. Maisons de jeu. Initiative.

**Antrag des Bundesrates  
vom 27. Mai 1916.**

Die Bundesversammlung möchte in Anwendung des Art. 10 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung beschliessen, das Initiativbegehren sei abzulehnen und mit dem Antrag auf Verwerfung ohne einen Gegenentwurf der Bundesversammlung der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

**Antrag der Kommissionsmehrheit  
vom 17. November 1917.**

(Herren [Bühler-Bern], Garbani, Michel, Moser-Hitzkirch, Seiler-Baselland, [Willemin]).

### Bundesbeschluss über

**das Initiativbegehren um Abänderung des  
Art. 35 der Bundesverfassung (Verbot der  
Errichtung von Spielbanken).**

(Vom \_\_\_\_\_ )

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nachdem sie vom Initiativbegehren um Abänderung  
des Art. 35 der Bundesverfassung (Verbot der Er-  
richtung von Spielbanken) Kenntnis genommen hat,

nachdem ihr der Bericht des Bundesrates vom  
27. Mai 1916 vorgelegt worden ist,

gestützt auf Art. 121 ff. der Bundesverfassung und  
Art. 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892  
über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstim-  
mungen betreffend Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

#### I.

Es werden der Abstimmung des Volkes und der  
Stände unterbreitet:

1. Der Verfassungsrevisionsentwurf der Initianten,  
der wie folgt lautet:

«Die beiden ersten Absätze des Art. 35 der Bundes-  
verfassung werden aufgehoben und durch folgende  
Bestimmungen ersetzt:

Die Errichtung von Spielbanken ist untersagt.  
Als Spielbank ist jede Unternehmung anzusehen,  
welche Glücksspiele betrifft.

Die jetzt bestehenden Spielbankbetriebe sind  
binnen fünf Jahren nach Annahme dieser Bestim-  
mung zu schliessen.»

2. Der Verfassungsrevisionsentwurf der Bundes-  
versammlung, der folgende Fassung hat:

«Die beiden ersten Absätze des Art. 35 der Bundes-  
verfassung werden aufgehoben und durch folgende  
Bestimmungen ersetzt:

Die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken  
sind untersagt.

Glücksspiele, welche der Unterhaltung oder ge-  
meinnützigen Zwecken dienen und nicht das öffent-  
liche Wohl gefährden, fallen nicht unter das Verbot.»

#### II.

Es wird Volk und Ständen beantragt, den Revisions-  
entwurf der Initianten (oben I 1) zu verwerfen und den  
Revisionsentwurf der Bundesversammlung (oben I 2)  
anzunehmen.

#### III.

Der Bundesrat ist beauftragt, die für die Voll-  
ziehung dieses Beschlusses erforderlichen Massnahmen  
zu treffen.

**Anträge der Kommissionsminderheiten**  
vom 17. November 1917.

I. Eine Minderheit, bestehend aus den Herren (von Arx), Grünenfelder, Hunziker und Ullmann, beantragt: Zustimmung zum Vorschlag des Bundesrates, es sei Volk und Ständen zu beantragen, den Revisionsentwurf der Initianten zu verwerfen, und es sei von der Aufstellung eines Revisionsentwurfes durch die Bundesversammlung abzusehen.

II. Eine Minderheit, bestehend aus den Herren Bonhôte, Fritschi und (Pflüger) beantragt, es sei Volk und Ständen zu beantragen, dem Revisionsentwurf der Initianten zuzustimmen.

**Proposition du Conseil fédéral**  
du 27 mai 1916.

L'Assemblée fédérale voudra bien, en application de l'article 10 de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale, décider de rejeter la demande d'initiative et de la soumettre à la votation du peuple et des cantons, en leur en proposant le rejet et sans présenter de contre-projet de l'Assemblée fédérale.

**Proposition de la commission**  
du 17 novembre 1917.

(MM. [Bühler-Berne], Garbani, Michel, Moser-Hitzkirch, Seiler-Baselland, [Willemin].)

**Arrêté fédéral**

concernant

**la demande d'initiative pour la modification de l'article 35 de la constitution fédérale (interdiction des maisons de jeu).**

(Du \_\_\_\_\_.)

**L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**  
**DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,**

Vu la demande d'initiative pour la modification de l'article 35 de la constitution fédérale (interdiction des maisons de jeu):

Vu le rapport du Conseil fédéral du 27 mai 1916;

Vu les articles 121 et suivants de la constitution fédérale et les articles 8 et suivants de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale,

**arrête:**

I.

Sont soumis au vote du peuple et des cantons:

1. Le projet de revision constitutionnelle qui fait l'objet de la demande d'initiative et qui est ainsi conçu:

«Les deux premiers alinéas de l'article 35 de la constitution fédérale sont abrogés; ils sont remplacés par les dispositions suivantes:

Il est interdit d'ouvrir des maisons de jeu.

Est considérée comme maison de jeu, toute entreprise qui exploite des jeux de hasard.

Les exploitations de jeu de hasard actuellement existantes doivent être supprimées dans le délai de cinq ans dès l'adoption de la présente disposition.»

2. Le projet de revision constitutionnelle qui a été adopté par l'Assemblée fédérale et qui est ainsi conçu:

«Les deux premiers alinéas de l'article 35 de la constitution fédérale sont abrogés; ils sont remplacés par les dispositions suivantes:

Il est interdit d'ouvrir et d'exploiter des maisons de jeu.

Les jeux de hasard qui servent au divertissement ou à des buts d'utilité générale sans compromettre le bien public ne tombent pas sous le coup de l'interdiction.»

II.

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter la demande d'initiative (chiffre I, 1) et à adopter le contre-projet de l'Assemblée fédérale (chiffre I, 2).

III.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

**Propositions des minorités de la commission**  
du 17 novembre 1917.

I. Une minorité composée de MM. (von Arx), Grünenfelder, Hunziker et Ullmann propose, d'accord avec le Conseil fédéral, de soumettre la demande d'initiative à la votation du peuple et des cantons en en proposant le rejet sans présenter de contre-projet de l'Assemblée fédérale.

II. Une minorité composée de MM. Bonhôte, Fritschi et (Pflüger) propose de recommander au peuple et aux cantons l'adoption de la demande d'initiative.

**Hunziker**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Seit 1874 enthält unsere Bundesverfassung in Art. 35 folgende Bestimmung:

«Die Errichtung von Spielbanken ist untersagt. Die zurzeit bestehenden Spielhäuser müssen am 31. Christmonat 1877 geschlossen werden.

Allfällig seit dem Anfange des Jahres 1871 erteilte oder erneuerte Konzessionen werden als ungültig erklärt.»

Am 15. April und 15. Juni 1915 ist den eidgenössischen Räten ein Volksbegehren, unterstützt von 117,494 gültigen Unterschriften, zur Erhaltung vorgelegen, das eine Abänderung und Ergänzung dieser Verfassungsbestimmung verlangt. Es schlägt in den Verfassungsartikel folgende Einschaltung vor: «Als Spielbank ist jede Unternehmung anzusehen, welche Glücksspiele betreibt.» Die Initiative bezweckt damit offen, dem Spielbankbegriff eine viel weitere Defini-

tion zu geben, als die Praxis des Bundesrates bisher annahm. Ausgesprochen ist im besonderen ihr Zweck, dass auch die bekannten Kursaalspiele unserer Fremdenorte unter das Verbot fallen sollen.

Es ist nicht zu weit gegangen, wenn man es als einen Anachronismus bezeichnet, dass die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft und nachher in einer weitläufigen Volksabstimmung auch noch das ganze stimmberechtigte Schweizervolk gerade in dieser Zeit einen Entscheid darüber abgeben soll, ob die Kursaalspiele an unseren Fremdenorten von Bundes wegen unterdrückt werden sollen. — Ich sage: gerade zur heutigen Zeit, da es auf dem Spielbrett der Weltgeschichte um die höchsten Einsätze der Mitwelt geht, da wir selbst im Inneren unseres Landes mit brennenden politischen und wirtschaftlichen Lebensfragen erster Ordnung zu kämpfen haben.

Es müsste beinahe als eine Zeitverschwendung der Demokratie erklärt werden, wenn wir uns in unseren Beratungen über die Spielbankinitiative, die ja endgültig nicht von den eidgenössischen Räten, sondern vom Volk entschieden werden muss, in langen Erörterungen ergingen.

Und doch wird uns eine ausgiebige Beratung voraussichtlich nicht erspart bleiben: es ist viel Leidenschaft in die ganze Frage gebracht worden. Die Anhänger der Initiative haben 117,000 Unterschriften gesammelt. Ob allerdings alle Bürger, die ihre Unterschrift gegeben, über die Verhältnisse unserer Kursaalspiele überhaupt unterrichtet sind, muss ich in Zweifel ziehen. Ich glaube, wenn sich die Initiative gegen den Spielteufel des Kartenspiels oder der Lichtspiele und gegen den Alkoholteufel oder gegen andern, viel weiter verbreiteten Luxus gerichtet hätte, so hätte wohl mancher ehrsame Initiant gezögert, seinen Namen auf den Bogen zu setzen.

Ich erlaube mir, gleich zu Beginn frei und offen als ein Charakteristikum der Initiative zu bezeichnen: es steckt darin, gewiss neben viel ehrlichem Eifer, einzelnen wirklich vorhandenen Missständen auf den Leib zu rücken, bei vielen Unterzeichnern auch viel irrthümliches Vorurteil und ein bisschen Pharisäertum gegen diese sogenannten Spielhöllen, die sich da in der Schweiz eingenistet haben sollen. Haben doch selbst Mitglieder der Kommission, die die Initiative unterschrieben, darunter — wenn ich nicht irre — auch ein Mitglied des Initiativkomitees, erklärt, sie hätten bei Unterzeichnung noch kein Kursaalspiel gesehen, sie hätten sich die Sache nicht für so unschuldig vorgestellt, als wie sie es nachher erkannt hätten. Wenn sie die wahren Verhältnisse gekannt hätten, hätten sie der Initiative nicht dieses Gewicht beigelegt.

In früheren Jahren wurde viel darüber gestritten, ob schon nach der jetzigen Bundesverfassung (Art. 35) diese Kursaalspiele verboten seien (« die Einrichtung von Spielbanken ist untersagt »). Wir gewinnen viel Zeit, vermeiden eine unnütze Diskussion, wenn wir auf diese Frage, die auch noch in der bundesrätlichen Botschaft einen breiten Raum einnimmt, gar nicht mehr zurückkommen. Einmal hat die Bundesversammlung seinerzeit die Motion Rossel, welche den bisherigen Spielbankartikel in diesem Sinne auslegen wollte und die Unterdrückung der Kursaalspiele bezweckte, 1900 abgelehnt. Sodann stellt sich ja die Initiative selbst nun auch auf den Standpunkt, es müsse, da die Bundesverfassung nicht klar sei,

oder von den Behörden nicht klar genug ausgelegt werde, der Verfassung ein Zusatz beigelegt werden, durch den ausser Zweifel gestellt werde, dass alle Kursaalspiele, auch diejenigen unschuldigen Charakters, in Zukunft unterdrückt werden müssen.

Daher haben wir es nicht mehr zu tun mit der Rechtsfrage, was die Bundesverfassung in Art. 35 unter Spielbank verstehe, sondern mit der reinen Zweckmässigkeitsfrage, ob es zweckmässig und nötig sei, dass die Bundesverfassung einen Zusatz erhalte, wodurch alle Unternehmen, bei denen Glücksspiele betrieben werden, als Spielbanken verboten sein sollen — praktisch gesprochen, dass insbesondere alle Kursaalspiele unterdrückt werden sollen.

Auf das Geschichtliche der Frage möchte ich nur in bezug auf einen Punkt zurückkommen. Es wäre ein ganz ungerechtes Vorurteil, wenn man glauben oder behaupten wollte, der Bundesrat habe etwa in Auslegung und Handhabung des Art. 35 bisher keine oder ganz ungenügende Schranken gegenüber den Kursaalspielen aufgestellt.

Aus der Entstehungsgeschichte, welche in der Botschaft ausführlich entwickelt ist, hat der Bundesrat — unseres Erachtens mit Erfolg — den Nachweis geleistet, dass Art. 35 der Bundesverfassung die Unterdrückung namentlich eines oder zweier eigentlicher Spielhäuser (Spielhaus von Saxon, Kanton Wallis, und Cercle des Etrangers in Genf) im Auge hatte und das Entstehen von ähnlichen Spielbanken verhindern wollte. Diese reinen Privatunternehmungen, zu denen Tag und Nacht offener Zutritt stattfand, mit dem einzigen Zweck, dem Publikum zum Spiel Einrichtungen zur Verfügung zu stellen — mit Einsätzen, die nur nach unten, nicht aber nach oben begrenzt waren —, bildeten wirkliche Gefahren für das Volk und bezweckten einfach die Ausbeutung des Spieltriebes des Volkes zu Privatzielen.

Dessenungeachtet haben die Bundesbehörden später, in den 80er Jahren, als in den Kursälen als Nebenbetrieb — vornehmlich zur Deckung der Kosten für den Fremdenort — nur während der Konzerte und mit kleinern Einsätzen das Rösslispiel eingerichtet wurde, sich nicht etwa auf den Standpunkt gestellt, das Spiel sei hier nur ein Nebenbetrieb und nicht einziger Selbstzweck des Unternehmens und deshalb schon liege keine Spielbank vor. Die Bundesbehörden sind nach einigem Schwanken, in den letzten Jahren aber konsequent dazu gelangt, die Auslegung des Spielbankbegriffes auch den Kursaalspielen gegenüber festzulegen. Von 1897 an betrachten sie eine solche Veranstaltung auch als Nebenbetrieb eines Kursaals nur dann nicht als Spielbank, wenn erstens der Einsatz nicht hoch ist und zweitens die Spielzeit und die Spielgänge beschränkt sind und überhaupt Kautelen vorhanden sind, die eine erhebliche Gefahr für Spieler und Publikum ausschliessen. In dritter Linie wird verlangt, dass aus dem Spielbetrieb nicht ein Geldgeschäft (z. B. durch Verpachtung) gemacht werde, sondern der Ueberschuss soll für öffentliche Zwecke des Fremdenortes verwendet werden. Der Spielbetrieb an unsern Kurorten muss also mehr eine Veranstaltung des Fremdenverkehrs, zur Unterhaltung der Fremdenwelt bilden, wenn er nicht unter das Verbot des Art. 35 fallen soll. In den Fällen, da diese Schranken überschritten werden, ist der Bundesrat eingeschritten. So wurde 1893, in Luzern der Spiel-

betrieb eingestellt und im Jahre 1896 wurde der Spielbetrieb im Kursaal in Genf eingestellt.

Diese Auslegung der Bundesbehörden und das polizeiliche Einschreiten führten hernach zu einem weiteren Schritt: zur Aufstellung eines Reglementes für die Kursaalspiele (vom 12. September 1913). Darnach sollen die Kursäle ihre Kursaalspiele keinem Privatbetrieb übergeben dürfen. Es ist in finanzieller Hinsicht vorgeschrieben, dass das im Kursaal investierte Kapital nur zu 5% verzinst werden dürfe und eine Verpachtung ausgeschlossen sei. Der Ueberschuss soll für öffentliche oder gemeinnützige Zwecke des Kurortes verwendet werden. In bezug auf die Gewinnchance des Publikums ist festgestellt, dass derselbe nicht weniger als ein Neuntel des Einsatzes betragen dürfe, und auf alle Fälle ist die polizeiliche Aufsicht der kantonalen Polizei vorgesehen. Der Bundesrat behält sich vor, Betriebe aufzuheben, wenn das Reglement nicht eingehalten wird. Durch dieses Reglement wurden die Kursaalspiele in Schranken gewiesen, die sie für das Publikum nicht als öffentliche Gefahr erscheinen lassen; für Leute, die dem Spielhang verfallen wollen, ist dieses Spiel im Gegenteil reizlos geworden. Diese Erfahrung wurde an allen denjenigen Orten gemacht, an denen das Reglement wirklich eingehalten wird, und man darf wohl die Ueberzeugung ausdrücken, es wäre wahrscheinlich nicht zu einer Volksinitiative gekommen, wenn das Reglement in allen Kursälen getreu innegehalten worden wäre. Eine einzige Ausnahme macht der Kursaal von Genf. Auch in Genf existiert zwar ein Kursaalspiel, das gleich wie dasjenige von Interlaken und andern Orten nicht gefährlich ist. Einer der eifrigsten Anhänger der Initiative, der Hotelier, der neben dem Cercle des Etrangers wohnt, hat anlässlich eines Besuches erklärt, dieses Spiel im Kursaal sei eine harmlose Sache, es sei ein Kinderspiel und deswegen sei eine Initiative gewiss nicht nötig; allein das, was im Nebenbau vorgehe, das Spiel im Cercle du Léman, das sei das Spiel, wogegen sich die Initiative richte. In der Tat geht aus den Akten des Bundesrates hervor, dass in Genf im Cercle du Léman ein Spiel eingerichtet war, das weder den Vorschriften des Bundesrates von 1897, noch dem Reglement von 1913 entspricht. Das Spiel ist verpachtet, die Spieler spielen ununterbrochen in der Nacht, nicht nur während der Konzerte, die Einsätze sind uneingeschränkt, von 10 bis 500 Franken per Satz und es werden auch verbotene Spiele gespielt. Es sind auch Klagen und Petitionen an den Bundesrat gelangt, es wurden Enquêtes bei den Pensionen erhoben und erklärt, dass viel Unheil angerichtet werde in diesem Cercle du Léman. Der Bundesrat ist eingeschritten in den Jahren 1911 und 1915/16. Leider wahrscheinlich nicht mit wünschbarem Erfolg. Im Jahre 1911 wurde im Gegenteil in Genf gegen die Massnahmen des Bundesrates eine Volksversammlung abgehalten. 8000 Mann protestierten in Genf gegen die bundesrätliche Schlussnahme. Der Staatsrat remonstrierte ebenfalls energisch gegen den Bundesrat, der ihren Kursaal schädigen wolle.

Nichtsdestoweniger erklärt die Mehrheit der Kommission, dass der Cercle du Léman in Genf den Anforderungen des bundesrätlichen Reglementes nicht entspricht, dass hier eine Spielbank im Sinne der Bundesverfassung vorliegt, die für das Publikum und das Volkwohl gefährlich ist. Es hat keinen Zweck, hier

auf die Eingaben von Privaten und von Pensionsvorsteherinnen einzugehen und die Verhandlungen der ganzen Angelegenheit zwischen dem Bundesrate und dem Staatsrate von Genf zu erörtern. Für unsere Stellungnahme zur Initiative genügt es, zu dokumentieren, dass der Fall von Genf eine Initiative auf Abänderung des Verfassungsartikels nicht notwendig macht. Auch der bisherige Verfassungsartikel bietet Handhabe genug, um diesen wirklich vorhandenen Missbräuchen entgegenzutreten. Der Fall von Genf ist nicht ein Beispiel dafür, dass die Initiative eine Notwendigkeit sei, und man darf füglich den Bundesrat einladen, sofern die Verhältnisse in Genf noch dieselben sein sollten wie im Jahre 1915, dass er mit aller Strenge gegen diese verfassungswidrige Einrichtung vorgehe. Wegen dieses Cercle du Léman ist demnach keine neue Fassung der Bundesverfassung notwendig. Die Verhältnisse dieses Cercles fallen klar und deutlich unter das Verbot des Art. 35.

Mit diesem Rückblick auf die geschichtlichen Vorgänge, die 1913 zur Aufstellung eines Reglementes führten, wollte ich nur zeigen, dass die Bundesbehörden jetzt schon und unter dem Regime des bisherigen Bundesverfassungsartikels auftretenden Missständen und Gefahren im Spielbetrieb der Kursäle zum grössten Teil mit Erfolg entgegengetreten sind. Und es darf als eine gewisse Ironie bezeichnet werden, dass die Initiative gerade in dem Moment lanciert wurde, da der Bundesrat gegenüber der Auffassung des Genfer Staatsrates mit Energie den Missständen in Genf entgegentrat. In diesem Sinne ist die Initiative eigentlich eher als gegen die Auffassung des Genfer Staatsrates gerichtet aufzufassen, nicht gegen die Auffassung des Bundesrates. Soweit sie nur die Bekämpfung der Genfer Verhältnisse bezweckte, verdiente sie überhaupt auch unsere Unterstützung; in ihrer Wirkung geht sie aber viel weiter.

Nun unsere Stellung zur Initiative. Sie ist eine formulierte Initiative. Nach dem Bundesgesetz über die Stellung von Volksbegehren von 1892 (Art. 10) haben sich die eidgenössischen Räte zuerst darüber zu entscheiden, ob sie das Volksbegehren in der gestellten Form annehmen oder ablehnen wollen. Im letzteren Fall steht es ihnen frei, den Antrag auf Verwerfung zu stellen, oder zugleich einen Gegenentwurf zur Abstimmung zu unterbreiten.

Die Kommission in ihrer Mehrheit, 12 gegen 3 Stimmen, beantragt Ablehnung und stellt den Antrag auf Verwerfung. Dabei anerkennen wir durchaus, dass der Initiative eine lobenswerte Tendenz innewohnt, soweit sie vorhandenen Missbräuchen entgegentreten will. Namentlich soweit sie wirkliche Missstände und Volksgefahren im Auge hat, nicht bloss etwa vermeintliche Laster, die keine sind, in pharisäerhafter Weise denunzieren und bekämpfen will.

Soweit die Initiative nur die auch von Kommission und Bundesrat als verfassungswidrig betrachteten Spielbetriebe treffen will, wäre kein Anlass vorhanden, gegen die Initiative aufzutreten. Aber die Initiative geht eben viel weiter. Sie will eine Definition, eine genaue Umschreibung des Spielbankbegriffes festlegen durch den Zusatz: «Als Spielbank ist jede Unternehmung anzusehen, welche Glücksspiele betreibt.» Nun ist es sowieso ein verfassungsrechtlicher Fehler, in der Verfassung überhaupt Definitionen aufzunehmen. Bisher wurde es vermieden. Denn eine in die Verfassung aufgenommene Definition kann wohl

auf die gegenwärtigen Verhältnisse passen, für die Entwicklung in der Zukunft aber nur Schwierigkeiten in der Auslegung schaffen.

Zudem ist die Definition der Initiative zu engherzig. Es ist zwar nicht anzunehmen, dass die Initianten durch ihren Verfassungsartikel auch die Unternehmungen, die an unseren Volksfesten das Glücksspiel betreiben, in den Messbuden, das Glücksrad an Kirchweihen usf. unterdrücken wollen. Aber alle diese Einrichtungen sind Unternehmungen, die Glücksspiele betreiben. Kein Mensch will doch diese Harmlosigkeiten verbieten. Nach dem Wortlaute der Initiative aber würden alle diese Dinge unter das Verbot fallen.

Auch in einer andern Richtung geht schon der Wortlaut der Initiative zu weit. Bis dahin galt als Spielbank nur die Unternehmung, welche mehr oder weniger dem öffentlichen Zutritt zugänglich war. Mehr oder weniger private Klubs oder Gesellschaften, deren Zutritt nicht ohne weiteres frei ist, in denen das Glücksspiel betrieben wurde, sind nicht als «Spielbanken» im Sinne der Bundesverfassung betrachtet worden. Alle diese Dinge waren bisher zugestandenermassen nicht unter dem Spielbankverbot der Bundesverfassung. Deswegen waren sie allerdings nicht ohne weiteres gestattet; es war Sache der Kantone, in ihren Wirtschaftsgesetzen, in ihren Strafgesetzen oder Polizeiverordnungen solche Spiele zu verbieten und unter Strafe zu stellen. Die meisten Kantone haben diese Klubs, diese Spielgelegenheiten, wo um hohe Einsätze gespielt wird, auch wirklich unter Verbot gestellt. Nach dem Wortlaute des Initiativbegehrens würden alle diese, bisher der kantonalen Gesetzgebung und Polizei unterstellten privaten Spielgelegenheiten ebenfalls dem Verbot des Bundes unterstellt.

Es ist demnach zu sagen, die Definition geht sowieso zu weit, sie ist zu vage und ihre Anwendung zu engherzig.

Nun liegt es aber materiell auch gar nicht in der Absicht der Initianten, so weit zu gehen, wie der Wortlaut der Initiative sagt. Das Volksbegehren richtet sich ja materiell ausgesprochenermassen lediglich gegen die Kursaalspiele der Fremdenorte. Aber auch auf diesem Boden vermag die Mehrheit der Kommission den Intentionen der Initianten nicht zu folgen.

Seit dem Reglemente, das der Bundesrat im Jahre 1913 aufgestellt hat, kann man wohl sagen: einmal, dass eine eigentliche Gefahr für das Volk und das Publikum in diesen Kursaalspielen nicht enthalten ist, wenigstens nicht mehr als bei tausend andern Gelegenheiten. Es ist zum Schutze des Spielers die Vorschrift aufgestellt, dass nur geringe Einsätze geduldet werden: für die Einheimischen, auf dem Platze Wohnenden, zwei Franken, für die Fremden, für die Gäste, fünf Franken. Die Spielzeit darf nicht die ganze Nacht andauern, sondern sie darf nur während der Konzerte und Veranstaltungen musikalischer oder dramatischer Natur und nicht über 12 Uhr hinaus stattfinden. Die Zahl der Spielgänge darf höchstens fünf betragen in zwei Minuten. Der Eintritt ist für Minderjährige und Uniformierte untersagt. Die Spielchance bietet keinen Reiz zur Spekulatation. Die Spielchance des Publikums beträgt ein Neuntel, ist also gering, Gewinne auf Nummern das Siebenfache, auf Banden das Zweifache. Der Spieler

weiss also auch bei nur einiger Ueberlegung, dass die Kasse des Kursaals unter allen Umständen einen Teil der Sätze nimmt. Der Spieler weiss, dass er mit seinem Spiel in der Hauptsache einen Tribut an die Kosten der Kursaalunternehmung leistet. Die Möglichkeit zu wildem Gewinne ist ausgeschlossen und deshalb der Anreiz zu wilder Spekulation auch nicht vorhanden; damit aber verliert das Kursaalspiel auch den Charakter der Gefährlichkeit für das öffentliche Wohl. Der Spieler weiss, dass seine Spielchance sehr gering ist und dass sein Einsatz dazu dient, mehr die öffentlichen Zwecke des Kursaalortes zu heben. Es ist so mehr eine Abgabe zu öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken geworden. Darin besteht der grosse Unterschied gegenüber den eigentlichen Spielbanken, welche die Bundesverfassung seinerzeit im Auge hatte, auch gegenüber der Spielbank, die jüngst zu Campione am Luganersee eingerichtet wurde. Dort wird nicht der Ertrag für öffentliche Zwecke verwendet; sondern ein spekulativer Kopf hat die Spielleidenschaft der Schweizer ausgebeutet, um daraus ein glänzendes Privatgeschäft zu machen. Der Einsatz ist nicht begrenzt, es wird in Campione um Tausende von Franken gespielt. Ich habe selbst gesehen, dass in 5 Minuten ein Spieler 10,000 Franken verloren, ein anderer Fr. 1500 gewonnen hat. Das ist eine ganz andere Einrichtung als unsere Kursaalspiele.

Es darf nun aber weiter auch die Frage aufgeworfen werden: Wird mit der Initiative auch wirklich der moralische Effekt erreicht, den sich die Initianten vorstellen; wird dadurch etwa eine Enthaltensamkeit der Schweizer von jeglichem Spiel erreicht? Auf diese Frage hat unser grösster zeitgenössischer Schriftsteller, Carl Spitteler, eine Antwort gegeben. Carl Spitteler ist jedenfalls über den Vorwurf erhaben, Fürsprecher der Unmoralität sein zu wollen. Er sagt: «Eine solche Erledigung der Frage, nämlich das Verbot des Kursaalspiels, würde genau das Gegenteil von dem bewirken, was sie bezweckt, nämlich durch Verstopfung der Quelle, aus welcher die Mittel zu den gegenwärtigen künstlerischen Vorstellungen fliessen, die letzteren unmöglich machen und die Verwaltung des Kursaals sehr gegen ihren Willen zwingen, das Publikum mit billigem nichtsnutzigem Plunder abzuspeisen. Der Kursaal würde hiermit von dem Range eines vornehmen Sammelpunktes der Fremden tief hinuntersinken, sei es in die Behaglichkeit wackerer Blechmusik im Stile einer Bierhalle, sei es in den Tingeltangel. Das Spiel aber, dieser unglückliche Uhu, an welchem die hohe Staatskunst sich im Schiessen übt, würde sich hierbei am allerwohlsten befinden. Zwar das harmlose, öffentlich ständig beaufsichtigte Rösslspiel würde vor dem eidgenössischen Grimm die Beine strecken, dagegen würde das gefährliche geheime Cerclespiel früherer Jahre in traulichen Winkeln wiederum zum Vorschein kommen. Das wäre der Gewinn.»

Die Auffassung von Carl Spitteler wird auch durch die Erfahrung bestätigt. Ueberall, wo man daran ging, die Spiele solcher Art radikal, puritanisch unterdrücken zu wollen, hat man nur den Effekt erzielt, dass sich das Spiel an unbewachte, unkontrollierte Orte begeben hat. Sie sehen das an dem Beispiel von Campione. Die Kursaalspiele in der Schweiz sind den Spielern zu reizlos, zu wenig interessant. Sie müssen sich an grösserer Leidenschaft erholen. Wie wäre es

erst, wenn wir alle diese Gelegenheiten unterdrücken wollten? Abgesehen davon, dass unserer Allgemeinheit, welche diese Einnahmen ebenfalls brauchen kann, die Mittel entzogen würden, die ihr bisher aus dem Spiele zuflossen, und irgendwelchen Croupiers und Spielleitern an versteckten Orten und an der Grenze zukämen.

Einen Beleg für die Richtigkeit dieser Auffassung bietet auch die französische Praxis. Auch in Frankreich hat man, unter dem Regime von Louis Philippe, im Jahre 1838 die Kursaalspiele radikal untersagt. Allein man hat die Erfahrung gemacht, dass das Spiel nur umso üppiger im Geheimen getrieben wurde. Man ist dann dazu gekommen, für die Kursaalspiele in Frankreich gewisse Normen aufzustellen und vorzuschreiben, dass der Ertrag nicht zu Privatzwecken ausgebeutet werden dürfe, sondern dass er zu gemeinnützigen öffentlichen Zwecken des Kurortes verwendet werden müsse. Mit andern Worten, die französische Praxis hat dasjenige eigentlich vorgearbeitet, wozu nachher unsere eidgenössischen Bundesbehörden ebenfalls geschritten sind. Die staatspolitische Behandlung der Kursaalspiele hat eine grosse Aehnlichkeit und Verwandtschaft mit der Behandlung des Lotteriewesens. Auch auf diesem Gebiete haben die Anschauungen der Staatsbehörden in allen Ländern sehr geschwankt. Einmal wurde jede Lotterie erbarmungslos verboten, ein anderes Mal wurde, weil man einsah, dass man damit doch nicht zu Rank kommen würde, die Lotterie wieder freigegeben. Dann hat die Gefahr für das Volk bei völliger Freigabe wieder grössere Dimensionen angenommen, so dass dann schliesslich eine vermittelnde Anschauung zum Durchbruch kam. Diese geht dahin: Sie betrachtet den Spieltrieb als einen Naturtrieb. Wie alle Naturtriebe zeitigt auch er neben unschuldigen, harmlosen Formen lasterhafte Auswüchse. Die Aufgabe des Staates besteht nun darin, diesen Trieb in gesunde Bahnen zu lenken. Es geschieht dies erfahrungsgemäss am besten dadurch, dass einmal gewisse Normen, gewisse Schranken aufgestellt werden, innerhalb deren die Lotterie oder das Spiel gestattet wird. Sodann ist es ein zweckmässiger Dämpfer, wenn bestimmt wird, dass der Gewinn begrenzt wird, dass nicht um ganze Vermögen gespielt werden kann und dass der Ertrag zu öffentlichen Zwecken verwendet wird. Dadurch erhält das Spiel einen Charakter, der es nicht mehr so gefährlich erscheinen lässt. Es erhält den Charakter einer freiwilligen Abgabe, und das Gefühl der Allgemeinheit nimmt an solchen Veranstaltungen weniger oder keinen Anstoss mehr. Wir ja haben sogar eine eidgenössische Armeelotterie gehabt. Gewiss niemand hat daran Anstoss genommen. Diese Anschauungsweise, wie sie sich im Laufe der Jahre als die vermittelnde herausgebildet hat, hat der Bundesrat nun auch gegenüber den Kursaalspielen angewendet.

Ein dritter Grund, der gegen die Formulierung der Initiative spricht, ist die Rücksicht auf unsere Fremdenindustrie. Die Kursaalspiele bestehen an unseren Badeorten, wo die Gäste durch das Diktat der Natur und infolge ihrer Schmerzen ihren Aufenthalt suchen und ihre Zeit vertreiben müssen, und sodann an unseren Fremdenzentren, namentlich an denjenigen, die Ausgangspunkte des Fremdenverkehrs sind, von wo aus sich der Fremdenstrom in die höheren Lagen hinauf bewegt und wohin bei rauherer Witterung die Frem-

den zurückkehren. Es ist klar, dass durch eine Schädigung dieser Fremdenorte auch weitere Kreise der Fremdenindustrie in Mitleidenschaft gezogen würden. Darüber kann man sich keinem Zweifel hingeben. Die Einnahmen aus den Kursaalspielen dienen für die Veranstaltungen des Kursaals, des Theaters und des Orchesters, also Veranstaltungen, welche gerade den Fremden den Aufenthalt angenehm zu gestalten berufen waren.

Nun kann man ja allerdings vom Standpunkte der Nationalökonomie aus die Vorzüge der Fremdenindustrie verschieden einschätzen. Allein es dürfte doch auch klar sein: wir haben keinen Anlass, einem Zweig der nationalen Arbeit, wie der Fremdenindustrie, die gegenwärtig so arg darniederliegt, noch mehr als nötig Schaden zuzufügen. Man sollte nicht noch selber Holz zum Scheiterhaufen tragen.

Die Mehrheit der Kommission ist aus diesen Gründen der Meinung, es sei das Initiativbegehren in der gestellten Form abzulehnen. Wir wollen damit nicht sagen, dass nicht etwa Verbesserungen in der Handhabung in der Praxis des Art. 35 der Bundesverfassung wünschenswert wären. Aber die erste Verbesserung wäre eigentlich die, dass ein solches Verbot überhaupt nicht in der Bundesverfassung enthalten sein sollte. Die Handhabung eines solchen Verbotes sollte nicht in die Hand der obersten Landesbehörde gelegt sein. Es ist unserer obersten Landesbehörde unwürdig, als Polizeibüttel hinter diesen Kursaalspielen einhergehen zu müssen. Es sollte ein Gesetz existieren, wonach ein jeder aus dem Volke berechtigt und ein jeder Polizeimann verpflichtet wäre, Ueberschreitungen des Reglementes des Spieles und das Betreiben von Spielbanken zur Anzeige zu bringen. Eine solche Regelung gehört nicht in einen Verfassungsartikel, sondern in das Strafgesetz oder in eine Polizeiverordnung. Der Entwurf des Strafgesetzes enthält denn auch in Art. 307 eine diesbezügliche Vorschrift. Es wird dort verfügt: « 1. Wer eine Spielbank hält, wer ohne Bewilligung der zuständigen Behörde eine Lotterie oder ein anderes Glücksspiel veranstaltet, ein Wettbureau oder ein Lotteriegeschäft betreibt, wird mit Haft oder Busse bestraft; 2. wer zu einer Spielbank oder einem Glücksspiel, das ohne Bewilligung der Behörde betrieben wird, Platz gibt, wird mit Busse bestraft; 3. die Einsätze und die Spielgeräte werden eingezogen. » Eine solche Bestimmung wird einmal eine wirksame Handhabe bieten, um die Missbräuche im Spielbetrieb zu bekämpfen. Das alles aber bringt die Initiative nicht. Im Gegenteil. Bei der allgemeinen Fassung, in der sie gehalten ist, werden nur noch mehr Vollzugsschwierigkeiten geschaffen. Bis dahin war der Bund für das Verbot der Spielbanken nur zuständig, wenn es sich um Spielbetriebe grösseren Stiles, um Betriebe, die mehr oder weniger dem Zugange des Publikums offen standen, handelte. Durch die Initiative wird aber jede Unternehmung, die ein Glücksspiel betreibt, dem Bundesverbote unterstellt. Das hat zur Folge, wie ich bereits angetönt habe, dass auch die Spielgelegenheiten in Kantonen und Gemeinden, die mehr geheimer Natur sind, Klubs, Gesellschaften, dem Wortlaute nach auch unter das Verbot des Bundesverfassungsartikels fallen. Da würde die Polizei des Bundes in ganz anderer Weise in Anspruch genommen werden, oder dann würde der Verfassungsartikel einfach auf dem Papier stehen bleiben.

Die Mehrheit der Kommission, 12 Mitglieder gegen 3, schlagen Ihnen aus all diesen Gründen vor, die Initiative in der gestellten Form abzulehnen und den Antrag auf Verwerfung zu stellen.

Damit sind aber die Entscheidungen, die die eidgenössischen Räte bei Anlass dieser Initiative zu treffen haben, nicht erschöpft. Die Räte haben das Recht und die Befugnis, einfache Verwerfung zu beantragen oder einen Gegenentwurf der Volksabstimmung zu unterbreiten. Die Kommission hat die Frage des Gegenentwurfes eingehend erörtert. Man hat zuerst die Auffassung kundgegeben, es sollte im Verfassungsartikel einem Bundesgesetz gerufen werden, welches dann die Schranken des erlaubten Spieles aufstellen und Strafbestimmungen gegenüber Uebertretungen des Gesetzes erlassen sollte. Der Bundesrat hat sich in einem Spezialbericht einlässlich zu dieser Idee geäußert. Er kam aber zum Schlusse, dass man in dem Verfassungsartikel nicht einem Bundesgesetz rufen und dadurch den Streit, der über die Definition des Spielbankbegriffes besteht, einfach ins Bundesgesetz verlegen soll. Die Mehrheit der Kommission hat aber trotzdem die Frage eines Gegenentwurfes weiter verfolgt. Sie hat allerdings in Beachtung der vom Bundesrate vorgebrachten Gründe davon abgesehen, die Definition einem Bundesgesetz vorzubehalten. Sie lehnt sich der Initiative an, indem sie in den Verfassungsartikel selbst eine Definition des Spielbankbegriffes, der aber der Auffassung der Mehrheit der Kommission entspricht, einlegen möchte. Im ersten Absatz fügt sie eine kleine Ergänzung bei: Nicht nur die « Errichtung » von Spielbanken, sondern auch der « Betrieb » soll untersagt sein. Im zweiten Absatz wird, was den Hauptinhalt der Initiative betrifft, eine andere Definition des Spielbankbegriffes gesucht, und zwar in negativer Fassung. Es wird vorgeschlagen: « Glücksspiele, welche der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dienen und nicht das öffentliche Wohl gefährden, fallen nicht unter das Verbot ». Durch diese Formulierung soll also gesagt werden, dass andere Glücksspiele, die nicht der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dienen und das öffentliche Wohl gefährden, unter das Verbot des Bundesverfassungsartikels fallen sollen. Diese Definition hätte nun zur Folge, dass einmal die unschuldigen Spiele an unseren Volksfesten nicht unter das Verbot fallen und weiter, dass auch die Kursaalspiele, sofern sie nach dem Reglement oder einem künftigen Bundesbeschluss betrieben werden, ebenfalls dem Verbote nicht unterstehen sollen. Es würde diese Fassung zweifellos auch eine genügende und richtige verfassungsrechtliche Grundlage für das Reglement des Bundesrates bedeuten. Dieser Gegenentwurf der Mehrheit Ihrer Kommission hat ganz unbestreitbare Vorteile. An Stelle des bisherigen Verfassungsartikels würde eine Normierung, eine Definierung, eine gewisse Umschreibung des Spielbankbetriebes treten. Der Streit über die Bundeskompetenz, wie er in dem Falle von Genf aufgetreten ist, wäre leichter zu vermeiden. Gegenüber der Initiative: das Kind würde nicht mit dem Bade ausgeschüttet. Es würde nicht jedes Glücksspiel, jedes Unternehmen, das Glücksspiel betreibt, verboten; es würden nur diejenigen Glücksspielunternehmungen, die das öffentliche Wohl gefährden, dem Verbote unterstellt. Und der Vollzug erhielte schliesslich auch infolge dieser besseren

Umschreibung eine grössere Sicherheit, namentlich auch wenn das eidgenössische Strafgesetz demselben den nötigen Nachdruck verschaffen würde.

Eine Minderheit derjenigen Mitglieder, welche die Initiative in der gestellten Form ebenfalls ablehnen, möchte dagegen mit dem Antrage des Bundesrates auf einen Gegenentwurf nicht eintreten und beantragt einfache Ablehnung der Initiative. Diese Minderheit bestreitet zwar die Vorteile des Gegenentwurfes keineswegs, aber es dürfte fraglich sein, ob der Gegenentwurf im gegenwärtigen Stadium den Zweck, den er verfolgt, erreichen würde. Ein Gegenentwurf ist dann am Platze, wenn man den Initianten und ihren Intentionen damit soweit entgegenkommen kann, dass sie auf ihr eigenes Volksbegehren verzichten. Nun bietet ja gewiss der Gegenentwurf insofern den Initianten Genugtuung, als diejenigen Missstände, die eigentlich zur Erhebung der Initiative geführt haben, die Verhältnisse in Genf, im Spielbankbegriff des Gegenentwurfes ebenfalls inbegriffen wären. Allein die Initianten wollen doch eigentlich ausgesprochenemassen auch die andern Kursaalspiele untersagen. Und in dieser Beziehung wird der Gegenentwurf die Erwartungen der Initianten nicht erfüllen, wie das z. B. bei der Wasserrechtsinitiative, bei welcher ja auch ein Gegenentwurf und ein Rückzug der Initiative erfolgt ist, der Fall war.

Sodann bringt jeder Gegenentwurf eine gewisse Verwirrung in die Volksabstimmung. Es werden dem Volke und den Ständen zwei Abstimmungsfragen vorgelegt, und die Stimmabgabe ist nach dem Bundesgesetz von 1892 derart formuliert und festgesetzt, dass, wenn beide Abstimmungsfragen verneint werden, natürlich die Stimmabgabe klar ist, ebenso wenn ein Stimmzettel für die eine Frage ein Ja, für die andere ein Nein enthält. Allein in dem Falle, da beide Abstimmungsfragen bejaht werden, erklärt das Bundesgesetz, dass dann der Stimmzettel ungültig sein soll, eine Lösung, die nicht befriedigt, indem doch alle diejenigen, die sowohl für den Gegenentwurf als auch für die Initiative stimmen, dafür zu haben sind, dass wenigstens eine Aenderung des bisherigen Rechtszustandes herbeigeführt werde. Diese komplizierte Art der Abstimmung hat denn auch jedesmal bei Behandlung von Initiativen, auch das letzte Mal bei der Proporzinitiative, die eidgenössischen Räte dahin geführt, von dem Modus des Gegenentwurfes Umgang zu nehmen. Wir haben es allerdings im vorliegenden Falle mit keiner wichtigen Initiative zu tun. Und die Kommissionmehrheit möchte deshalb gerade an diesem Beispiele einmal unser Recht der Initiative und des Gegenvorschlages in praxi angewendet sehen. Die Minderheit, die den Gegenentwurf ablehnt, muss anerkennen, dass der von der Mehrheit vorgelegte Gegenentwurf sowohl gegenüber der bisherigen Fassung des Bundesverfassungsartikels als auch gegenüber der Initiative aus den bereits angeführten Gründen gewisse Vorzüge hätte. Und diese Minderheit kann auch erklären, dass sie unter allen Umständen eventuell gegenüber der Initiative für den Gegenentwurf stimmen würde.

Das sind die Auffassungen der Mehrheit der Kommission, die sich also teilt in eine Mehrheit, welche einen Gegenentwurf aufstellen will, und eine Minderheit, die die einfache Ablehnung nach den Vorschlägen des Bundesrates empfiehlt. Die Minderheit, bestehend aus 3 Mitgliedern, ist für Gutheissung der Initiative.

Ich kann es füglich den Vertretern dieser Minderheit überlassen, ihren Standpunkt auseinanderzusetzen.

Nun noch eine Bemerkung in bezug auf die Vorwürfe, die über Verschleppung, Verzögerung der Initiative in diesem Ratsaal gefallen sind. Eine grosse Bedeutung hatte diese Verzögerung nicht. Die Kurssaalspiele waren in den Kriegsjahren ja gar nicht belebt und sozusagen zum Stillstand verurteilt, so dass irgendwelche nationalökonomische Schädigung durch die Verzögerung nicht eingetreten ist. Sodann möchte ich auch daran erinnern: Die Kommission hat ihre Anträge im Dezember 1917 dem Nationalrat unterbreitet, und wenn sie bis jetzt nicht behandelt worden sind, so trägt doch in erster Linie der Kriegszustand, unter dem wir gelitten haben, die Hauptschuld. Man darf wohl das Einverständnis des Schweizervolkes voraussetzen, wenn die eidgenössischen Räte vor der Behandlung dieser Spielbankinitiative die wichtigeren Kriegsmassnahmen und alle die Fragen, welche dringender Natur waren, vorab behandelt haben: Kriegssteuer, Stempelsteuer, Teuerungszulagen usw. Und auf dasjenige Traktandum, woran man vielleicht an Zeit und Wort wohl etwas hätte sparen können, die Behandlung der Neutralitätsberichte, hätten wahrscheinlich gerade diejenigen, welche am lautesten reklamierten, wohl am wenigsten verzichten wollen.

Wir sind uns vollkommen klar, dass der Entscheid über die Frage der Spielbankinitiative nicht in den eidgenössischen Räten fallen wird, sondern im Volke. Wir wollen uns auch darüber klar sein, dass die Initiative doch eigentlich nur eine reine Spezialfrage des Strafrechtes ist, des Polizeirechtes, das in unserer freien Republik ja so üppig blüht. Es handelt sich um eine Bestimmung, die eigentlich gar nicht in die Verfassung gehört. Hoffentlich wird, wenn einmál die Strafgesetzgebung zur Wirklichkeit geworden und das Spielbankverbot in sich aufgenommen hat, eine Totalrevision der Bundesverfassung diese Vorschrift über die Spielbanken überhaupt in der Versenkung verschwinden lassen. Wir wollen uns deshalb ob der ganzen Frage nicht allzusehr ereifern.

Die Kommissionmehrheit stellt Ihnen den Antrag auf Ablehnung, sei es nun, dass Sie die einfache Ablehnung wählen wollen oder den Gegenentwurf der Kommissionmehrheit. Diese Anträge bieten volle Gewähr dafür, dass vorhandenen Missbräuchen und Auswüchsen entgegengetreten werden kann, namentlich auch, wenn das Strafgesetz mit seinen Bestimmungen noch als Ergänzung dazutritt. Dem puritanischen Uebereifer der Initianten aber, welche hinter wenig gefährlichen Veranstaltungen tiefe moralische Verkommenheit sehen, kann die Kommission nicht beistimmen. Wir beantragen Ihnen Ablehnung der Initiative. Den Entscheid über die Frage, ob Sie in einfacher Form verwerfen oder ob Sie den Gegenentwurf annehmen wollen, überlasse ich zunächst der Erörterung der Diskussionsredner. Von ausschlaggebender Bedeutung ist diese Sache nicht.

**M. Garbani**, rapporteur français de la commission: Vous connaissez la teneur de l'initiative populaire concernant la modification de l'art. 35 de la constitution fédérale sur l'interdiction des maisons de jeu. La modification principale que cette initiative tend

à introduire dans le texte constitutionnel se réduit à ceci: que le nouveau texte croit pouvoir donner une définition générale et bien claire de ce que l'on doit entendre pour une maison de jeu, à savoir «Toute entreprise qui exploite des jeux de hasard», tandis que l'art. 35 actuel se borne à proclamer le principe de l'interdiction des maisons de jeu et laisse les autorités compétentes examiner dans chaque cas particulier si cette interdiction est ou n'est pas applicable.

Le système suivi par l'art. 35 actuellement en vigueur présente ce double avantage: d'éviter les difficultés que l'on rencontre dans tout essai de définition, surtout dans une matière très compliquée comme celle-ci, et d'avoir développé une jurisprudence qui a pu s'adapter graduellement aux différentes manifestations de la vie sociale, si bien qu'aujourd'hui nous pouvons considérer cette matière comme suffisamment délimitée et entourée dans son application par des garanties et des mesures qu'on ne peut pas désirer plus efficaces.

La première apparition des jeux de hasard dans notre pays est caractérisée ou par des buts de bienfaisance, tel qu'il a été le cas dans les cantons d'Uri et de Schwyz au temps de l'ancien Etat fédératif, ou par des buts d'utilité publique, à savoir l'assainissement des marais de Saxon pour faire de cette localité une station de bains. Malheureusement le peu de surveillance qui avait été exercé sur les jeux de hasard par les autorités cantonales donna lieu petit à petit aux abus et aux inconvénients qui firent de ces institutions des milieux dangereux pour la moralité et pour l'économie nationale. De là l'origine de l'art. 35 de notre constitution fédérale.

Mais de toutes les discussions qui ont eu lieu avant l'adoption de la constitution de 1874 et des différentes propositions qui ont été présentées sur la matière jusqu'à cette époque, il se dégage un principe bien clair, celui-ci: que l'on a voulu frapper et atteindre les maisons de jeu proprement dites, c'est-à-dire qui font du jeu de hasard leur but et leur spéculation habituelle, mais que l'interdiction ne vise pas le jeu en soi-même, surtout lorsqu'il n'a d'autre but que le divertissement.

C'est en effet dans ce sens que nous voyons se développer la jurisprudence du Conseil fédéral à travers les différentes phases par lesquelles elle a dû nécessairement passer depuis 1874 jusqu'à nos jours.

Ainsi, pour ne pas remonter plus en arrière, nous trouvons en 1884 une décision dans laquelle on lit:

«Il est certain qu'on ne peut comprendre sous la dénomination maisons de jeu, terme employé par la constitution fédérale, les cercles proprement dits, destinés avant tout à réunir les personnes de mêmes opinions, professions ou quartiers, alors même que les jeux de hasard y auraient pris une place importante. — Mais lorsque sous l'apparence d'un cercle on déguise une maison ouverte à tous venants et dont le but unique ou principal est de procurer un bénéfice aux entrepreneurs en exploitant la passion du public pour les jeux de hasard, nous pensons qu'il faut y voir une maison prohibée par la constitution fédérale, quelles que soient les précautions prises pour lui donner l'apparence d'un cercle fermé.»

Cette interprétation pouvait encore être envisagée comme trop large et élastique. Mais peu d'années après, en 1887, le Conseil fédéral a cru nécessaire de

restreindre davantage la notion des maisons de jeu, et nous le voyons exprimer pour la première fois la théorie, à laquelle il est depuis lors resté constamment fidèle, dans une décision où l'on lit :

« Bien que l'article 35 de la constitution fédérale ne parle pas de jeux de hasard et n'interdise que les maisons de jeu, et que l'on entende généralement par maison de jeu un établissement dans lequel l'entrepreneur joue contre toute personne qui y cherche fortune, le Conseil fédéral ne croit cependant pas que cet article 35 doive être restreint aux établissements de ce genre; il part, au contraire, de l'idée que l'on doit fermer tout établissement public dans lequel le jeu est exploité sur une grande échelle, de manière à donner lieu à des escroqueries et à des scandales publics et à compromettre la fortune de personnes imprudentes.

« Les autorités fédérales considèrent donc moins, dans l'application de l'article 35 de la constitution fédérale, le rôle de l'entrepreneur dans les jeux et la nature de ceux-ci que le montant des mises et le danger que courent les joueurs de perdre en peu de temps des sommes importantes. Il y a donc lieu, dans chaque cas particulier, de se demander avant tout à combien s'élèvent les mises et quelle est l'extension donnée aux jeux. »

Quelques mois après le Département de justice du canton de Genève portait à la connaissance du Conseil fédéral que différents propriétaires de cafés avaient demandé l'autorisation d'ouvrir le jeu des petits chevaux dans leurs établissements et le priaient de lui dire s'il fallait rejeter ces demandes, alors qu'on tolérait au Kursaal l'exploitation de jeux semblables. Le Département fédéral de justice donnait alors connaissance aux autorités genevoises de la décision dont ci-dessus en ajoutant ce qui suit :

« A cette réponse du Conseil fédéral nous croyons pouvoir ajouter que s'il arrivait que les jeux de hasard, sortant du domaine toujours restreint des Kursaals, venaient à prendre pied dans les cafés, pintes et auberges et à s'y généraliser d'une manière inquiétante pour l'ordre public, le crédit du pays et la paix des familles, le Conseil fédéral serait conduit par ces faits à donner à l'article constitutionnel une application plus rigoureuse. »

Nous passons par toutes les autres décisions que le Conseil fédéral a prises depuis lors jusqu'en 1896, et que vous pouvez lire dans le message qui vous a été présenté le 27 mai 1916, pour nous arrêter à une décision du 19 septembre 1896, dans laquelle on trouve les considérations suivantes qui mettent en lumière un autre élément du problème :

« L'article 35 de la constitution fédérale, comme l'indique clairement l'expression de « maisons de jeu », a entendu interdire les établissements qui servent à l'exploitation habituelle des jeux de hasard. La constitution y voit un danger pour le public, qu'elle veut préserver de dommage matériel et moral. Le jeu, tel qu'il se pratique au Kursaal de Genève, a incontestablement le caractère du jeu exploité dans les « maisons de jeu »; car le tenancier du Kursaal y joue professionnellement contre le public; et, avec des enjeux assez élevés, il s'est réservé de telles chances de gain que l'exploitation du jeu est pour lui une industrie très lucrative, au lieu que pour les joueurs,

indépendamment du tort moral qu'il leur cause, le jeu les expose à des pertes matérielles considérables. »

Et comme le gouvernement de Genève avait appelé l'attention du Conseil fédéral sur le fait que le jeu interdit à Genève se jouait sur une plus grande échelle dans d'autres endroits de la Suisse, le Conseil fédéral saisit cette occasion pour envoyer une circulaire aux gouvernements des cantons de Berne, des Grisons, de Lucerne et de Vaud pour leur rappeler son arrêté du 13 septembre et les inviter à réprimer avec toute la sévérité désirable les jeux de hasard. — Il remarquait entre autres dans sa circulaire qu'un des éléments constitutifs de la notion de maison de jeu consistait dans la participation professionnelle du propriétaire d'un Kursaal ou d'établissements semblables aux chances de gain du jeu: il voyait dans la quotité des mises un autre élément essentiel des maisons de jeu prohibées par l'art. 35 de la constitution fédérale.

Nous voyons par conséquent se dégager déjà à cette époque les deux principes suivants pour la classification des maisons de jeu :

- 1° la participation professionnelle du propriétaire de l'établissement aux chances de gain du jeu;
- 2° l'importance des mises.

Ce fut à ce moment que les gouvernements des cantons intéressés à maintenir aux Kursaals un caractère compatible avec la prohibition de l'art. 35 de la constitution fédérale crurent nécessaire d'établir volontairement et d'un commun accord des règles obligatoires pour tous. Cela eut lieu dans une conférence du 8 novembre 1897, à laquelle étaient représentés les cantons de Berne, Lucerne, Grisons, Vaud et Genève.

Par son rapport du 27 décembre suivant le Département de justice donna connaissance au Conseil fédéral des délibérations de la conférence, dont il résumait les décisions comme suit :

- a) une partie du produit des jeux doit être affectée à des œuvres d'utilité publique;
- b) les enjeux doivent être modérés;
- c) il appartient en première ligne aux cantons d'édicter des mesures de police à l'égard des jeux. Le Conseil fédéral se réserve toutefois le droit de leur demander de prendre telles mesures qu'il jugerait nécessaires pour empêcher le jeu de devenir dangereux. »

De ce dernier point il résulte que l'autorité fédérale, tout en ayant le devoir, d'après la constitution, de veiller en tout premier lieu sur l'application de l'art. 35, n'avait jamais eu l'intention de limiter ou de restreindre la compétence des cantons sur le même objet. Il reconnaissait implicitement que rien n'empêchait les cantons d'interdire d'autres jeux que ceux qui étaient prohibés par le Conseil fédéral.

Aussi lorsqu'en 1903 il eut à s'occuper d'un recours porté par le sieur Jacob Egli de Zurich contre une décision du Conseil d'Etat du dit canton, qui lui avait interdit le jeu du baccarat dans un local où il avait cru pouvoir ouvrir un cercle des étrangers, le Conseil fédéral s'exprima comme suit dans sa décision du 11 août 1903 :

« D'après l'article 35, le Conseil fédéral exerce la surveillance des maisons de jeu existantes et interdit d'en ouvrir de nouvelles. Mais la constitution fédérale ne touche pas à la compétence des cantons, qui ont la faculté de limiter encore à leur gré les jeux de hasard ou de les prohiber complètement. C'est à

tort que le recourant prétend qu'en prohibant les maisons de jeux publics, la constitution a voulu garantir les autres espèces de jeux de hasard; cette argumentation ne pourrait pas se soutenir même si l'article 35 n'avait en vue que les maisons de jeux publics. D'ailleurs le texte de l'article 35 ne fait pas de distinction à ce sujet; il interdit indifféremment toutes les espèces de maisons de jeux, qu'il s'agisse de maisons de jeux publics, clandestines ou privées. Or, il ressort des constatations des autorités cantonales qu'il s'agit en l'espèce d'une maison de jeu au sens propre du mot... En prohibant cette maison de jeu le gouvernement du canton a fait une saine application de l'article 35 de la constitution fédérale. D'un autre côté on ne pourrait attaquer ce jugement d'après le droit fédéral, à supposer qu'ils ne s'agisse pas d'une société de jeu tombant sous le coup de l'article 35 souvent cité, attendu que la constitution ne garantit les jeux d'aucune façon; au contraire, elle abandonne aux cantons, comme on vient de le voir, la réglementation de toutes les circonstances du jeu dès qu'il ne s'agit pas d'une maison de jeu au sens propre du mot.

A travers une jurisprudence aussi rigoureuse et réfléchie que celle que nous venons de citer, le problème des maisons de jeu s'était peu à peu élucidé et simplifié, et le principe qui était contenu en germe dans la disposition de l'art. 35 de la constitution fédérale avait enfin revêtu une forme suffisante pour garantir le pays contre les abus antérieurs à 1874, de sorte que l'on pouvait considérer que le but que la constitution fédérale s'était donné avait été complètement atteint.

Les plus intéressés à ce que la situation n'eût pas à s'embrouiller à nouveau et que de nouveaux abus n'eussent à soulever d'autres alarmes et des protestations de la part de l'opinion publique étaient les propriétaires des Kursaals eux-mêmes et les autorités des cantons et des villes pour lesquels l'industrie des étrangers, qui est strictement liée au développement bien entendu des Kursaals, représente une des principales sources de revenus. C'est ainsi qu'il se forma en 1902 une association des sociétés des Kursaals de Baden, Genève, Interlaken, Lucerne, Montreux et Thoun. D'après l'art. 5, litt. c, des statuts, l'assemblée des délégués de l'association était compétente « pour donner à chaque instant, suivant les circonstances, des directions obligatoires pour tous les membres de l'association ». En application de ces dispositions statutaires, l'assemblée des délégués de l'association élaborait en juin 1904 un règlement obligatoire pour tous ses membres, concernant l'exploitation des jeux des Kursaals « à l'effet d'empêcher tous abus dans l'exploitation des jeux, d'appuyer les justes réclamations des membres et de travailler à donner le plus d'uniformité possible à l'exploitation des jeux des sociétés ».

Ce règlement n'autorise que le jeu des petits chevaux et les autres jeux analogues, tel que le jeu du chemin de fer; sont exclus tous les autres jeux de hasard comportant un enjeu en argent. En ce qui concerne la manière d'exploiter le jeu, le montant des enjeux, la durée du jeu et le système du jeu, on s'en remet en premier lieu aux dispositions des concessions cantonales des Kursaals et aux instructions générales du Conseil fédéral. Les sociétés exploitent le jeu sous leur propre nom, à leur propre compte et sous leur

propre responsabilité; il est interdit d'affirmer l'exploitation du jeu sous quelque forme que ce soit. Le maximum de l'enjeu d'un joueur est fixé à 5 francs pour chaque tour de jeu. Chaque société est libre de choisir le système de jeu qui lui convient (système au ticket ou au tableau). En règle générale il ne sera joué que pendant les concerts et autres récréations musicales ou dramatiques, en veillant à ce que les salles de jeu soient d'un accès facile et que les organes de surveillance puissent exercer non moins facilement le contrôle; dans tous les cas le jeu ne pourra être prolongé au delà de minuit. Seules les personnes majeures peuvent prendre part aux jeux. Le produit net des jeux, après prélèvement des intérêts du capital engagé et des quotes d'alimentation d'un fonds d'amortissement, ne doit être consacré qu'à des oeuvres d'intérêt général ou d'utilité publique et à des mesures tendant à augmenter l'affluence des étrangers dans la station.

L'administration du Kursaal de Genève, pour ne pas rompre avec son système d'affermage et ne voulant pas se soumettre aux prescriptions relatives à l'emploi des recettes des jeux, sortit de l'association des sociétés des Kursaals après l'adoption de ce règlement.

Il n'en reste pas moins que tous les autres Kursaals, même ceux qui furent ouverts postérieurement, s'y soumièrent spontanément et que cela a concouru à diminuer de beaucoup les recours au Conseil fédéral en matière de jeux de hasard. Les cas dans lesquels, à partir de 1902, le Conseil fédéral eut encore à intervenir, visent surtout:

1° la substitution du jeu de la boule au jeu des petits chevaux;

2° l'ouverture d'un cercle des étrangers et d'un sporting-club à Genève dans lesquels, d'après les pétitions parvenues à l'autorité fédérale, on jouait des sommes assez considérables.

A la suite d'une enquête minutieuse le Département fédéral de justice et police exposait comme suit ses conclusions dans un rapport du 19 décembre 1911:

« a) On reconnaît que le jeu de boule, tel qu'il est exploité, présente pour le public plus de dangers moraux et économiques que le jeu des petits chevaux, attendu qu'on joue plus vite dans le premier que dans le second. Néanmoins, le jeu de la boule est préférable au jeu des petits chevaux, à condition qu'on puisse limiter le temps du jeu ou en ralentir le tempo; alors que les petits chevaux sont mis en mouvement par un mécanisme caché au public, l'opération du jeu de la boule se passe sous les yeux et sous le contrôle du public; en outre, on n'a pas ici, comme au jeu des petits chevaux, à constater l'avance d'un petit cheval sur les autres, à l'aide d'un mesurage subtil et souvent arbitraire. Il est à souhaiter que le jeu des petits chevaux disparaisse tout à fait pour faire place au jeu de la boule, à condition d'en régler l'allure et de limiter le temps du jeu.

b) Le Département de justice ne jugeait pas opportun de supprimer d'une manière absolue les jeux de hasard du genre de celui des petits chevaux; il entendait plutôt chercher le remède dans certaines restrictions apportées à l'exploitation du jeu pour lui conserver le caractère du jeu de récréation, par opposition au jeu intéressé qui naît principalement ou exclusivement de l'esprit de lucre. Il proposait donc de fixer le maximum de l'enjeu à 2 francs ou à

5 francs suivant que le jeu était accessible ou non aux étrangers seulement, de défendre à un joueur de ponter sur plusieurs cases à la fois, de ne tolérer dans le jeu de la boule que deux tours de jeux à la minute, de restreindre dans une juste mesure les chances de gain du tenancier, d'établir entre les cantons certaines règles uniformes pour la police du jeu, et de soumettre au contrôle permanent de la police cantonale l'exploitation des jeux, sous la haute surveillance des autorités fédérales, avec le droit d'intervenir à chaque instant.»

Quant au cercle des étrangers l'inspection locale qui eut lieu au mois d'octobre 1910 établit « que, contrairement à ce qu'on avait prétendu, le public pouvait entrer dans les salons de jeu et jouer sans avoir à présenter de papiers de légitimation; il suffisait d'exhiber une carte de visite et de verser une contribution de 5 francs. Dans ces conditions, l'affirmation qui tendait à représenter le cercle des étrangers comme une société fermée était contraire à la vérité et ne visait qu'à épargner à l'établissement l'application des mesures prévues à l'article 35 de la constitution fédérale. Ce que l'on appelait une carte de membre n'était en réalité qu'une simple carte d'entrée. Le cercle était très fréquenté non seulement par les étrangers, mais aussi par les indigènes. Enfin l'inspection locale établit que le « baccarat-chemin de fer », qu'on y jouait avec des enjeux élevés allant de 10 à 200 francs, rentrait dans la catégorie des jeux de hasard.

Le Conseil fédéral conclut de ces constatations qu'on devait considérer le cercle des étrangers du kursaal de Genève comme une maison de jeu dont l'existence constituait une violation de l'article 35 de la constitution fédérale; il prononça la fermeture de ce cercle par arrêté du 21 avril 1911. Le Conseil d'Etat du canton de Genève fut chargé de l'exécution de cette décision.»

Pour mieux régler toute cette matière le Département de justice proposa alors au Conseil fédéral, et celui-ci adopta, de convoquer les représentants de tous les cantons intéressés à une conférence dans laquelle seraient débattus et arrêtés les principes d'après lesquels les jeux de hasard pourraient être exploités à l'avenir dans les kursaals. Cette conférence se réunit à Berne les 18 et 19 mars 1912. La plupart des cantons y prirent part; seuls les gouvernements des cantons d'Appenzell Rd. ext., d'Obwald, de Schaffhouse et de Zoug n'envoyèrent pas de délégués. La base de la discussion fut placée sur le point de vue du Conseil fédéral d'après lequel « ce sont les cantons qui doivent en premier lieu prendre en main et organiser la police du jeu, tandis que le Conseil fédéral ne doit intervenir qu'en cas de violation de l'art. 35 de la constitution fédérale. Partant de ce point de vue, le Conseil fédéral n'avait pas l'intention de réglementer cette matière au fédéral. La question de l'application de l'art. 35 étant controversée, le Conseil fédéral estimait qu'il était utile d'élucider cette question et de chercher une base d'entente qui pourrait peut-être aider les cantons à réglementer d'une manière uniforme l'organisation des jeux dans les kursaals de la Suisse.»

La discussion générale porta tout d'abord sur les rapports entre la Confédération et les cantons en pareille matière et sur le point de vue des cantons en ce qui concerne la suppression radicale des jeux de

hasard. Il n'y eut qu'une voix (celle du représentant de Bâle-Ville) pour réclamer l'interdiction absolue des maisons de jeu.

Les décisions de la conférence fournirent au Département de justice la matière d'un projet de nouveau règlement pour les jeux dans les kursaals, lequel fut d'abord soumis au Conseil fédéral et aux cantons. Des délégués de l'association des kursaals déclarèrent qu'ils étaient disposés à accepter ce règlement comme exécutoire pour tous les membres de l'association, et les gouvernements cantonaux — à l'exception de celui de Genève — se déclarèrent prêts à leur tour à exercer le contrôle tel que le prévoyait le Département de justice.

L'exploitation des jeux se trouva ainsi réglementé d'une manière uniforme, sinon dans toute la Suisse, du moins dans les sociétés de kursaals faisant partie de l'association. Le Conseil fédéral rendit de son côté, le 12 juin 1913, un arrêté spécial dont la teneur est reproduite aux pages 43 ss. du message:

#### I.

« Le Conseil fédéral considère les jeux de hasard exploités dans les kursaals comme ne tombant pas sous l'interdiction établie par l'article 35 de la constitution fédérale, lorsque les principes ci-après sont observés:

1. La société qui exploite un kursaal doit être formée de façon à pouvoir être considérée comme le représentant autorisé des intérêts de la station et à offrir les garanties nécessaires à l'exploitation correcte des jeux.

Il n'est toléré dans les kursaals aucun autre jeu de hasard que le jeu de la boule. Tous les autres jeux de hasard comportant un enjeu en argent sont prohibés.

2. Les sociétés exploitent le jeu sous leur propre nom, à leur propre compte et sous leur propre responsabilité. L'exploitation du jeu ne peut être affermée sous aucune forme.

3. Le produit net de l'exploitation du kursaal ne doit être consacré qu'à des mesures tendant à augmenter l'affluence des étrangers dans la station, ou encore à des oeuvres d'intérêt général ou d'utilité publique. Tout autre emploi de ce profit net est inadmissible.

Pour le calcul du produit net, il peut être porté en compte un intérêt de 5% au maximum du capital engagé dans l'entreprise ainsi que des quotes d'alimentation d'un fonds d'amortissement et d'un fonds de réserve approprié aux circonstances. L'attribution des sommes versées dans ces deux fonds est soumise chaque année à l'approbation de l'autorité cantonale de surveillance.

4. Le personnel des jeux, y compris les organes chargés de diriger et de contrôler les jeux, ne pourra toucher aucun dividende ou tantième calculé sur le produit des jeux ou sur celui de l'exploitation du kursaal dans son ensemble.

5. Les sociétés des kursaals sont tenues de soumettre annuellement leur compte d'exploitation à l'examen des autorités cantonales. Les organes de la Confédération ont le droit de prendre en tout temps connaissance de ces comptes.

6. Le jeu de la boule sera joué d'après le système au tableau. La chance de gain donnée au public ne

peut être inférieure à un neuvième des numéros. Le joueur qui a ponté sur le numéro gagnant touchera 7 fois sa mise, celui qui a ponté sur la bande gagnante (rouge et bleue, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> classe, pair et impair) touchera le double de la mise.

7. L'allure du jeu doit être réglée de manière à ne pas dépasser cinq tours en deux minutes. La société du Kursaal se charge de la contrôler.

8. Les mises doivent se faire au comptant. L'emploi de jetons est interdit.

9. La mise du joueur (qu'elle forme un tout placé sur un numéro ou sur une bande, ou qu'elle soit fractionnée ou répartie sur plusieurs numéros ou sur une bande et un ou plusieurs numéros) est fixée pour chaque tour de jeu au maximum suivant :

- a) 2 francs pour les salles de jeu auxquelles le public est admis sans carte spéciale;
- b) à 5 francs pour les salles de jeu dont l'accès n'est ouvert qu'aux porteurs d'une carte spéciale.

Les cartes spéciales prévues à la lettre b ci-dessus sont délivrées d'après les règles suivantes :

La délivrance se fait par l'administration du Kursaal elle-même ou, sous sa responsabilité, par d'autres bureaux autorisés à cet effet (bureau des étrangers, bureau des hôtels). Les cartes sont au nom de l'ayant droit; elles indiquent son domicile régulier; elles ne peuvent être cédées et ne sont valables que pour une saison de jeu au plus.

Il n'est délivré des cartes spéciales aux habitants du lieu où le Kursaal est situé que sur demande expresse, à la condition que le requérant jouisse d'une bonne réputation et qu'il n'y ait pas lieu de craindre qu'il compromette sa situation économique par le jeu.

S'il est fait abus du droit de délivrer des cartes spéciales, l'autorité de police cantonale peut en tout temps restreindre ou supprimer ce droit.

10. Il ne pourra être joué que pendant les concerts et autres récréations musicales ou dramatiques de l'après-midi et du soir, et le jeu ne pourra être prolongé au delà de minuit.

11. Les jeux seront installés dans une salle spéciale, séparée des autres locaux du Kursaal et qui ne pourra pas servir de passage ou de promenoir pour le public.

12. L'entrée des salles de jeux est interdite aux enfants astreints à fréquenter les écoles (au-dessous de 15 ans). Les mineurs de 15 à 20 ans sont admis dans la salle à la condition d'être accompagnés de leurs parents (père, mère); toutefois, ils ne sont pas autorisés à prendre part au jeu.

13. Le jeu est interdit :

- a) au personnel portant uniforme des entreprises publiques de transports, y compris les chemins de fer spéciaux, les tramways et entreprises de bateaux;
- b) au personnel portant uniforme des postes, des télégraphes et des douanes fédérales;
- c) à tout le personnel employé à l'administration et à l'exploitation du Kursaal.

14. Les prescriptions concernant la police des jeux (chiffres 12 et 13) et le règlement des jeux (chiffres 6 à 9) seront affichés dans la salle des jeux.

15. Les bâtiments appartenant à la société du Kursaal ou pris à bail par elle ne peuvent être utilisés pour d'autres jeux, ni dans leur ensemble, ni en

partie; il est interdit aux sociétés des Kursaals de louer des locaux de jeux à des tiers.

## II.

Les cantons veillent à l'observation de ces prescriptions et exercent un contrôle de police sur les jeux. Ils vérifient les comptes annuels des Kursaals et notamment l'emploi du produit net. Les comptes doivent être tenus à la disposition du département de justice et de police.

Il est loisible aux cantons de soumettre les jeux à des restrictions plus étendues ou de les interdire complètement.

## III.

Le Conseil fédéral se réserve la faculté d'interdire en tout temps les jeux dans tout Kursaal qui, par son organisation, soit par la manière d'exploiter les jeux, ne satisfait pas aux conditions ci-dessus énoncées.

## IV.

Ces dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1914.»

D'après cet exposé historique, que nous avons cru devoir résumer sur les données du message du 27 mai 1916 du Conseil fédéral, on voit que le principe de l'art. 35 de la constitution fédérale a atteint aujourd'hui une force d'application bien fixée, qui ne laisse guère des doutes sur la notion des maisons de jeu que l'on doit interdire et sur les jeux de hasard que l'on peut permettre, et qui constitue une garantie suffisante contre tous les abus et tous les dangers que la disposition de l'art. 35 veut éliminer.

Il s'en suit que l'initiative populaire, qui a été présentée en 1915 concernant la modification de l'art. 35, ne peut pas trouver sa justification dans une situation nouvelle et plus dangereuse, contre laquelle les dispositions aujourd'hui en vigueur ne seraient plus suffisantes. Nous avons vu au contraire que les jeux de hasard forment à présent l'objet d'une surveillance et d'une réglementation comme cela n'a jamais été le cas dans les temps passés.

Le but que l'initiative veut atteindre est tout à fait radical. Il s'agit de défendre l'ouverture de toute maison de jeu sans distinction, y compris partout les Kursaals qui ont accepté les limitations et les garanties du règlement fédéral du 12 septembre 1913, et dans lesquels le jeu n'a pas un caractère de spéculation, mais d'un simple moyen de divertissement et d'utilité générale. Les partisans de l'initiative ne le cachent pas. Dans la lettre que son comité a adressé aux membres de l'Assemblée fédérale dans le mois de novembre 1916 nous lisons en effet: « Le but pratique que recherchent les initiants est digne de l'appui des pouvoirs publics: c'est la suppression des jeux de hasard dans les Kursaals suisses, notamment du jeu de la boule qui y est exploité aujourd'hui. Dans notre conviction, la constitution fédérale exige déjà cette prohibition. L'art. 35 stipule qu'il est interdit d'ouvrir des maisons de jeu et les salles de jeu des Kursaals ne sont pas autre chose que des maisons de jeu. Mais le Conseil fédéral soutenant la thèse que nos maisons de jeu à nous ne sont pas des maisons de jeu au sens constitutionnel, et cette opinion ayant fait jurisprudence, force nous est de proposer l'intro-

duction dans l'art. 35 d'une formule assez précise pour que l'on n'en puisse plus éluder l'application.»

Et la formule précise qui devrait atteindre ce but est la suivante: « Est considérée comme maison de jeu toute entreprise qui exploite des jeux de hasard. »

Cette définition présente tout d'abord le défaut qui est commun à toutes les définitions, qui veulent enfermer dans des formules étroites et forcément incomplètes des matières qui ne s'y prêtent aucunement. Elle n'élucide d'aucune façon la notion qu'elle voudrait définir et d'un autre côté elle risque de ne pas pouvoir être appliquée aux transformations très différentes et ingénieuses que les maisons de jeu pourront subir à l'avenir.

Il faut avant tout poser le problème de savoir si nos Kursaals peuvent être considérés comme des entreprises qui exploitent des jeux de hasard. Nous savons que cela est dans l'intention des initiants, car ce sont eux-mêmes qui nous le disent par la bouche de leur comité. Mais nous pourrions bien difficilement le déduire de la nouvelle formule de l'art. 35 qui nous est proposée. Quelle différence peut-on entrevoir entre les deux locutions: La maison de jeu de la constitution actuelle et l'entreprise exploitant des jeux de hasard de l'initiative? On n'en voit aucune. La nouvelle définition n'est au fond que la paraphrase de l'art. 35. Elle choisit une formule différente pour dire tout à fait la même chose: elle ne nous donne aucun élément nouveau pour mieux interpréter le caractère de l'institution que l'on veut prohiber. A ce point de vue l'initiative manque par conséquent son but.

Que si cette définition veut être expliquée et acceptée d'après la signification que lui confère son origine et les causes qui l'ont produite, telle qu'elle résulte de la lettre du comité suisse de l'initiative que nous avons déjà signalé, on ne voit pas comment elle pourra s'adapter à toutes ces nouvelles organisations que la fécondité inépuisable des joueurs pourra inventer plus tard pour échapper au filet de la définition officielle. Et c'est là un des points les plus faibles de la nouvelle formule. Elle nous paraît moins pratique, moins prévoyante, moins adaptable à tous les cas que le système qui a été jusqu'ici adopté par le Conseil fédéral et qui lui a permis de suivre de près toutes les transformations que les maisons de jeu ont cherché à se donner, d'en atteindre les caractères nouveaux sous lesquels elles tâchaient de se déguiser et de les soumettre à une réglementation toutes les fois que cela a paru possible. Avec beaucoup de raison le Conseil fédéral a par conséquent pu écrire dans son message le passage suivant: « Lorsque l'interdiction des maisons de jeu fut introduite dans la nouvelle constitution de 1874, il est évident qu'elle était dirigée contre l'exploitation des jeux publics de Saxon, le seul établissement de jeu public existant encore en Suisse. Il s'agissait de faire disparaître ce « tripot » et d'empêcher l'ouverture d'établissements semblables dans le pays. En conséquence, il eût été superflu de préciser davantage ce que l'on entendait à l'article 35 par une maison de jeu, ou par les maisons de jeu qui « existent actuellement ». La maison de jeu de Saxon disparut. Ce n'est que plus tard qu'on vit naître çà et là des jeux dans les Kursaals, puis certaines sociétés de jeu, tels que les cercles à Genève. De là la question de l'interpré-

tation de l'article 35; les autorités eurent à examiner si les nouvelles exploitations de jeu tombaient sous le coup de l'interdiction des maisons de jeu. Il va de soi qu'on ne pouvait considérer comme décisive la ressemblance plus ou moins grande de ces jeux nouveaux avec les anciens jeux de Saxon; il fallait décider, indépendamment de cette question, si ces nouvelles exploitations de jeux étaient compatibles avec l'article 35.

Si la constitution de 1874 avait précisé l'objet de l'interdiction des maisons de jeu d'après le type des jeux de Saxon, cette interdiction eût pu ne pas s'appliquer aux exploitations nouvelles; et l'on n'aurait plus eu la possibilité de les faire tomber sous le coup de l'article 35. Pareille chose pourrait se produire à l'avenir, si nous acceptions le projet d'initiative et supprimions les jeux exploités actuellement dans les Kursaals de la Suisse. Il peut surgir, sous une forme encore inconnue, d'autres exploitations plus dangereuses que les jeux actuels des Kursaals, mais auxquelles la définition du projet ne s'appliquerait pas. L'article de la constitution manquerait alors son but et une nouvelle révision deviendrait nécessaire.

Nous estimons qu'une interdiction des maisons de jeu, sans définition, est plus élastique; on peut l'interpréter dans un sens plus large et elle offre dès lors plus de garantie pour l'avenir qu'une interdiction qui, comme celle du projet d'initiative, se trace elle-même des limites pouvant devenir un jour trop étroites. C'est pourquoi le Conseil fédéral donne la préférence à une rédaction de l'article 35 ne contenant pas de définition des maisons de jeu.»

Il faut observer en second lieu que pour atteindre le but que se proposent les initiants, c'est-à-dire la suppression des Kursaals pour autant qu'ils peuvent être considérés comme des entreprises qui exploitent des jeux, il n'y a pas besoin d'une nouvelle définition. La jurisprudence du Conseil fédéral y suffit largement, comme on peut s'en rendre compte par les deux passages suivants de son message:

« Il est également sans importance que le bâtiment dans lequel les jeux sont installés serve exclusivement à ce but; car l'exploitation du jeu peut très bien avoir lieu dans un établissement ayant encore et peut-être principalement une autre destination. De fait, la plupart des jeux de hasard sont installés dans des Kursaals, Casinos ou autres établissements analogues. On aurait donc tort de prétendre que les jeux exploités dans les Kursaals de la Suisse ne tombent pas sous le coup de l'article 35 de la constitution fédérale, par ce motif que ces établissements servent en premier lieu de rendez-vous aux étrangers auxquels ils offrent des distractions de tous genres (concerts, représentations théâtrales et autres réjouissances semblables). Il ne suit pas de là que les jeux de hasard, qui sont eux aussi un centre d'attraction pour les étrangers, ne puissent avoir le caractère d'une maison de jeu prohibée. Que les jeux soient exploités dans un établissement poursuivant encore d'autres buts, qu'ils soient même subordonnés à ces buts, cela importe assez peu.

On a prétendu que les installations de jeux dans les Kursaals suisses ne rentrent pas dans la catégorie des maisons de jeu, attendu qu'elles ne versent soi-disant aucune somme aux sociétés des Kursaals, le produit net de l'exploitation des jeux devant, en effet, d'après les prescriptions existantes et à part

un modeste dividende représentant l'intérêt du capital engagé dans l'entreprise, être consacré entièrement à des oeuvres d'utilité publique, notamment au développement de l'industrie des étrangers. Cette argumentation se contredit elle-même et ne se soutient pas au point de vue juridique. Il est incontestable que les Kursaals retirent de l'exploitation des jeux des bénéfices considérables, et c'est là le but principal de l'installation des jeux. Ce qui le prouve bien, c'est que les sociétés des Kursaals ont toujours affirmé que c'était grâce au produit des jeux qu'elles pouvaient organiser dans les grandes stations d'étrangers toutes espèces d'attractions coûteuses, telles que le sconcerts et les représentations théâtrales, si bien qu'en supprimant les jeux on devrait renoncer à la plupart de ces attractions, faute de moyens suffisants; que c'était même une question d'existence pour certains Kursaals.

L'emploi du produit de l'exploitation des jeux à des oeuvres d'intérêt général et d'utilité publique, notamment pour attirer les étrangers, ne saurait prouver que ces établissements ne sont pas des maisons de jeu, dans le cas où d'autres caractères obligeraient de les considérer comme tels. D'un autre côté, l'emploi du produit des jeux est une chose qui n'a rien à voir avec la question de principe concernant les jeux; une entreprise a-t-elle le caractère d'une maison de jeu, la manière d'employer le produit du jeu ne lui fait pas perdre cette qualité, quand même ce produit profiterait au public ou même dans une certaine mesure aux joueurs.»

A ce point de vue la nouvelle formule n'ajoute partant aucun élément nouveau qui ne puisse déjà se dégager de la jurisprudence en vigueur.

On a cru tout d'abord que l'initiative, avec la forme très générale et sans borne de sa définition, visait à frapper les jeux de hasard sans exception, soit qu'ils soient pratiqués dans un établissement ouvert au public soit qu'ils se cachent dans un tripot privé et clandestin. Il n'en est rien. Le comité de l'initiative nous apprend que la nouvelle définition ne frappe que les entreprises ayant un caractère de publicité. « Il ressort à l'évidence du texte proposé — écrit-il dans sa lettre du novembre 1916 — que si les initiants cherchent à faire disparaître les entreprises de jeu de hasard, ils n'atteignent pas le jeu privé. Qui dit entreprise dit exploitation permanente.» Et comme parmi ces jeux privés, dans lesquels le comité de l'initiative se plaît à ne voir autre chose que des distractions passagères, il y en a de très dangereux et même de plus dangereux que les jeux dans les Kursaals, en adoptant l'initiative on n'obtiendrait aucune amélioration, pas même à ce point de vue. La même difficulté de frapper les jeux privés existe déjà aujourd'hui.

Et nous voici conduits à examiner le vrai point qui différencie d'une façon assez nette l'initiative du système qui a été suivi jusqu'à présent par le Conseil fédéral. Cette différence essentielle nous la trouvons dans le manque de toute indication pour ce qui concerne les enjeux maxima, que le Conseil fédéral par contre met à la base de toutes ses décisions. « Le danger des jeux de hasard — écrit-il à la page 58 de son message — est tout d'abord de nature économique; ils peuvent occasionner des pertes d'argent. Ils présentent en outre un danger moral, celui d'exciter la passion du jeu: l'appât d'un gain sans peine conduit

à jouer d'une manière excessive et engendre facilement le dégoût du travail honnête mais plus pénible. C'est en cela que consiste, à côté des pertes financières des joueurs, le danger économique et social du jeu de hasard.»

Et aux pages 64, 65, 66 et 67 nous lisons encore:

« Le Conseil fédéral a toujours admis dans sa jurisprudence que le montant des enjeux avait une importance essentielle pour la notion des maisons de jeu. A cet égard aussi, il s'est inspiré du but qu'a voulu atteindre le législateur par l'interdiction: la suppression des maisons de jeu qui présentent pour le public un danger économique et moral. Or ce danger n'est appréciable que lorsque les jeux sont pratiqués en vue du gain, c'est-à-dire par esprit de lucre. Lorsqu'on ne joue que pour se divertir, le jeu n'occasionne guère des pertes considérables et il n'y a pas à craindre non plus qu'en excitant chez le joueur la passion du jeu ou en le détournant du travail, il exerce sur lui une influence pernicieuse. Un pur jeu d'agrément ne tombe donc pas, selon le sens et le but de l'interdiction constitutionnelle, sous le coup de l'article 35 de la constitution. Le jeu de hasard n'est pas seulement un jeu d'agrément quand les enjeux et les gains en argent font complètement défaut — on joue rarement à des jeux de hasard sans enjeux — mais quand ils sont si faibles que l'intérêt du joueur ne peut être le but du jeu ou n'en peut être qu'un but accessoire. A un faible enjeu correspond un gain proportionné, qui est représenté par un multiple de l'enjeu. En jouant avec de faibles enjeux, le joueur ne s'expose pas à perdre de grandes sommes, même s'il est poursuivi par la malchance; d'un autre côté, il ne sera pas tenté de continuer le jeu par esprit de lucre, le gain qu'il peut espérer étant trop peu important. Ce qui distingue le jeu d'agrément du jeu intéressé, ce n'est pas l'existence d'un enjeu, mais le montant de l'enjeu. Un enjeu sans importance rend le jeu plus attrayant, sans convertir une distraction en une opération de lucre et donner au jeu le caractère dangereux qui justifie sa suppression. Si l'on admet qu'un jeu sans enjeu en argent, par conséquent sans danger pour le public, ne constitue pas une maison de jeu, on doit admettre qu'il en est de même lorsque les joueurs jouent pour de l'argent, avec des enjeux si faibles que le jeu ne saurait constituer un danger pour le public. Plus les enjeux sont élevés, plus les pertes sont considérables et plus est grand le danger que le joueur se laisse séduire par l'appât de gains importants. Les jeux avec mises élevées sont dangereux au point de vue économique et moral; on y joue plus par esprit de lucre que pour se divertir, ils sont donc condamnables. L'article 35 de la constitution fédérale a précisément pour but d'interdire de semblables jeux.

C'est guidé par ces vues que le Conseil fédéral a toujours considéré le montant des enjeux comme la chose essentielle et le véritable critère pour juger si une exploitation de jeux tombait ou non sous le coup de l'interdiction. Dans l'application de l'article 35, le Conseil fédéral a constamment fait remarquer qu'une maison de jeu ne pouvait être tolérée qu'à la condition que le montant des enjeux ne fût pas dangereux. C'est en s'inspirant de ce principe que dans son arrêté du 12 septembre 1913 il a déterminé les conditions dans lesquelles l'exploitation des jeux de hasard dans les Kursaals ne constituent pas une

violation de l'article 35 et fixé l'enjeu maximum d'un joueur pour un tour de jeu à 2 francs ou à 5 francs, suivant que les jeux sont accessibles au public avec ou sans une carte de légitimation.

Le Conseil fédéral estime encore aujourd'hui qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de cette interprétation, qui est celle, à son avis, qui répond le mieux au sens et à l'esprit de l'interdiction des maisons de jeu.

Grâce à ces prescriptions restrictives et aux autres mesures qui ont été prises et auxquelles se sont d'ailleurs soumises librement la plupart des sociétés de Kursaals, les jeux de ces établissements ont perdu la plus grande partie de leurs dangers. On ne peut plus guère prétendre qu'ils présentent pour le bien public un danger que le législateur de la constitution devrait se faire un devoir de supprimer. Avec des enjeux maxima de 1 ou 2 francs, le public des Kursaals, y compris les habitants du pays, ne jouera plus, à de très rares exceptions près, que pour l'agrément. La perspective d'un gain médiocre excitera difficilement la passion du jeu. Nous croyons donc pouvoir dire que les motifs qui ont fait adopter l'article 35 ne justifient pas son application aux jeux de hasard actuellement exploités dans les Kursaals suisses. Nous n'avons en vue, il est vrai, que l'espèce de jeu et le genre d'exploitation qui se soumettent au règlement des sociétés des Kursaals et aux directions du Conseil fédéral; nous n'hésiterions pas à considérer comme maison de jeu dans le sens de l'article 35 une entreprise qui exploiterait toute espèce de jeux de hasard sans limiter le montant des enjeux.»

Si l'on veut pousser la rigueur d'application de l'art. 35 de la constitution fédérale jusqu'au point d'interdire — comme veut l'initiative — l'ouverture de toute maison dans laquelle on puisse jouer, même si le jeu porte sur des sommes insignifiantes et partant sans aucun esprit de lucre, on sort du domaine de la fonction et de la compétence de l'Etat moderne pour envahir le domaine de la morale et de la religion. On ne vise plus le jeu en tant qu'il peut constituer un danger économique et social pour le public, on veut frapper le joueur lui-même parce qu'il se livre à une action qu'on envisage comme moralement condamnable. — Mais dans ce cas l'initiative aurait dû pousser sa logique jusqu'au bout et supprimer toute distinction entre les jeux publics et les jeux privés réservés aux membres d'une société, d'un cercle etc. — car le jeu que l'on exerce dans un esprit de lucre et de spéculation n'est pas moins immoral lorsqu'il est exercé en cachette que s'il est pratiqué en public. — En ne voulant pas supprimer cette distinction le projet de l'initiative est marqué au coin d'une tache d'incohérence et donne naissance à une situation bien plus dangereuse que celle qu'elle condamne. Une fois que les jeux auront été chassés des Kursaals, où il sont maintenant exercés sous l'oeil vigilant de la police et dans des limites et sous certaines garanties qui ont été très sagement fixées par l'autorité elle-même, ils iront se cacher dans les cercles privés sans aucun contrôle ni surveillance. L'action immorale pourra de cette façon poursuivre son oeuvre dans un cercle plus restreint, nous voulons bien l'admettre, mais avec des conséquences économiques et morales plus dangereuses, car celui qui se laisse entraîner dans des cercles de cette nature ne trouve pas toujours en soi-même la force de s'en tirer, tandis qu'aujourd'hui ce manque de force est

largement compensé par la modicité de l'enjeu, qui enlève au jeu tout appât, et par le contrôle de l'autorité. Nous aurons en somme une garantie de moins et une hypocrisie de plus.

Le seul résultat certain qu'on peut prévoir dès à présent, comme conséquence de l'adoption de l'initiative, ce serait de rendre impossible l'existence de nos Kursaals et de porter par cela même un nouveau coup très sérieux à l'industrie des étrangers, que nous voyons déjà se débattre parmi des difficultés de toute sorte, qui sont rendues plus graves encore par l'incertitude de l'avenir. Si cela était absolument nécessaire dans l'intérêt supérieur de la moralité et de la sécurité publiques, nous serions bien disposés à appuyer l'initiative, même en étant persuadés du grand dommage financier qu'elle peut procurer à une industrie dans laquelle le pays a placé des millions de capitaux. Mais nous ne pouvons nous convaincre qu'il s'agisse ici de cet intérêt supérieur. Nous ne voulons pas contester que l'exploitation des jeux de hasard soit un mal; nous admettons au contraire que le jeu de hasard est un mal par lui-même. Nous faisons une simple constatation, à savoir: que, tandis que le projet de l'initiative ne parviendrait à extirper le mal qu'en partie, ce qui prouve l'inefficacité du remède, d'un autre côté on a la preuve acquise par l'expérience de la façon dont le mal a pu être diminué et enrayé par l'interprétation que l'on a donné à l'art. 35 de la constitution fédérale. Car nous ne pouvons pas accepter sur ce point la thèse du comité de l'initiative qui prétend que le Conseil fédéral a donné une interprétation de plus en plus extensive à l'art. 35.

L'exposition que le Conseil fédéral fait de sa jurisprudence dans le message qu'il nous a présenté nous donne une impression tout à fait contraire.

Les tâtonnements de la première heure peuvent très bien avoir favorisé d'une certaine façon le jeu plus que ce ne sera le cas après la réglementation actuelle. Mais celle-ci a acquis maintenant un caractère tellement bien fixé, elle a délimité d'une façon si claire les bornes de cette matière, que ce serait un vrai dommage de détruire l'oeuvre d'un demi-siècle d'expérience pour nous engager dans la voie incertaine et aléatoire qui nous est ouverte par la définition très incomplète de l'initiative.

C'est pour cela que la majorité de votre commission a cru pouvoir appuyer la conclusion du message du Conseil fédéral.

C'est grâce à l'art. 35, tel qu'il a été appliqué jusqu'à présent, que le fameux « Tripot » de Saxon a disparu — comme nous dit le Conseil fédéral —; c'est grâce à lui que, dans la suite, de dangereuses sociétés de jeu ont pu être supprimées, et que les jeux de hasard dans les Kursaals peuvent être qualifiés de sans danger. Le but que l'interdiction constitutionnelle de l'art. 35 s'était proposé a donc, somme toute, été atteint. Nous ne voyons aucune nécessité de changer et nous vous proposons partant de ne pas accepter le projet de l'initiative.

Et nous voici au second point de la question, à savoir si l'assemblée fédérale doit se borner à présenter au peuple cette proposition de rejet ou si elle veut soumettre également à la votation du peuple et des cantons un projet élaboré par elle et portant sur la même matière constitutionnelle, comme lui en donne le droit l'art. 121 de la constitution fédérale.

Sur ce point la majorité de votre commission est partagée et, contrairement à ce qui vient de vous proposer mon honorable collègue rapporteur en langue allemande, je dois vous engager à accepter le contre-projet que la fraction plus nombreuse de la majorité a l'honneur de vous soumettre dans les termes suivants :

« Les deux premiers alinéas de l'article 35 de la constitution fédérale sont abrogés; ils sont remplacés par les dispositions suivantes :

Il est interdit d'ouvrir et d'exploiter des maisons de jeu.

Les jeux de hasard qui servent au divertissement ou à des buts d'utilité générale sans compromettre le bien public ne tombent pas sous le coup de l'interdiction. »

Le Conseil fédéral a examiné lui aussi l'opportunité de proposer un contre-projet, et il est arrivé à une conclusion négative. Nous comprenons aisément les difficultés d'ordre législatif et d'ordre rédactionnel qui justifient cette conclusion et nous aurions bien voulu y souscrire avec nos honorables collègues de la minorité si nous ne craignons pas qu'il soit dangereux de nous passer d'un contre-projet.

On a déclaré plusieurs fois à l'occasion de votations populaires sur des projets d'initiative constitutionnelle que le peuple doit être placé dans la situation de pouvoir exprimer son vote en toute liberté et de la façon la plus complète. Cette déclaration a été répétée encore dernièrement lors de la votation sur l'initiative socialiste pour l'introduction de l'impôt direct fédéral. — Mais il n'est pas toujours exact de dire que la garantie de la liberté de vote et du respect que l'on doit au droit des citoyens qui proposent une initiative consiste dans le fait d'appeler le peuple à prononcer son opinion rien que sur le projet de l'initiative elle-même. Cela peut et doit être dans tous les cas dans lesquels l'initiative apparaît claire, exacte, facilement intelligible à tout le monde et ne laisse subsister aucun doute et aucune incertitude. Si l'art. 121 de la Constitution fédérale donne à l'Assemblée fédérale le droit de proposer un contre-projet, cela doit être compris dans le sens que l'exercice du droit de vote populaire sera rendu plus facile en fixant le plus exactement possible dans toute son étendue et dans ses différentes conséquences le principe qui est soumis à son acceptation et dont quelques points peuvent par hasard échapper à son appréciation immédiate.

C'est le cas pour la question qui nous occupe.

Tel qu'il est formulé, le projet de l'initiative prête à l'équivoque. Sur le principe de l'interdiction des entreprises qui exploitent des jeux de hasard nous pouvons tous être d'accord; et nous le sommes.

Par conséquent, tous ceux qui ne poussent pas davantage à fond leur examen et ceux qui peut-être ne savent pas même que cette interdiction existe déjà dans notre constitution actuelle seront tentés d'appuyer de leur vote l'initiative sans même soupçonner que par là ils vont frapper certains établissements, comme par exemple les Kursaals, que très probablement ils ne voudraient pas frapper. Et cela est d'autant plus facile que — comme nous l'avons déjà vu — la nouvelle formule se différencie très peu de l'art. 35 actuel, de sorte que chacun pourrait croire que les Kursaals, que la jurisprudence fédérale a laissé subsister bien que l'art. 35 interdise tout court les maisons de jeux, pourront continuer à exercer le

jeu dans les limites et sous la réglementation actuellement en vigueur même après que dans l'article constitutionnel on aura remplacé les mots « maisons de jeu » avec la nouvelle définition « entreprises qui exploitent des jeux de hasard. »

La différence qui caractérise les deux formules sera sans doute aperçue par ceux qui savent rechercher de près les motifs de la réforme constitutionnelle. Elle échappera au contraire à la grande masse des citoyens, à ceux précisément qu'on a le devoir de mieux éclairer. Et partant il importe que cette différence, laquelle ne se dégage pas suffisamment claire du texte de l'initiative, soit marquée au moyen d'un contre-projet qui la fasse ressortir.

Ceux qui voudront l'interdiction pure et simple de toute entreprise de jeux sans distinction, y compris les jeux des Kursaals, voteront pour le texte de l'initiative. Ceux qui, par contre, pensent avec le Conseil fédéral que les jeux que l'on pratique dans les Kursaals n'ont rien d'immoral et de dangereux, pourront exprimer clairement leur volonté en appuyant notre contre-projet. Aussi on ne pourra pas dire — ce qui constituerait pour les partisans de l'initiative un argument d'une valeur énorme mais peu honnête — que les adversaires de l'initiative sont pour le maintien des maisons de jeu tout court et les placer par conséquent dans une situation fâcheuse, ne correspondant pas à la vérité. La lutte sera engagée sur son véritable terrain: d'un côté les adversaires absolus de toute maison de jeu sans distinction et sans exception; de l'autre ceux qui préfèrent laisser au Conseil fédéral le soins de régler la matière, comme il l'a fait jusqu'à présent, sur la base du principe de l'interdiction édictée par l'art. 35 de la constitution fédérale avec les tempéraments suggérés par l'expérience en harmonie avec l'intérêt général.

C'est pourquoi nous vous engageons à bien vouloir accepter nos conclusions.

**M. Bonhôte**, rapporteur de la minorité de la commission: La majorité de la commission chargée de rapporter sur l'initiative contre les maisons de jeu vous propose d'en recommander le rejet.

Mais cette majorité s'est divisée sur la question de la résolution à adopter.

Vous vous trouvez donc en présence de trois propositions de trois minorités de la commission:

1. Rejet pur et simple de l'initiative, proposition signée par quatre membres de la commission.

2. Rejet de l'initiative et opposition d'un contre-projet, proposition appuyée par six membres de la commission.

3. Adoption du projet d'initiative tel qu'il est formulé, proposition appuyée par trois membres de la commission, que j'ai signée et à l'appui de laquelle je voudrais vous dire quelques mots.

On sait à la suite de quelles circonstances l'initiative contre les maisons de jeu a pris naissance.

Pendant plusieurs années, le Conseil fédéral a appliqué strictement l'article 35 de la constitution qui interdit d'ouvrir des maisons de jeu. Il a considéré comme tombant sous le coup de l'interdiction toute entreprise quelconque ayant pour but de se procurer un bénéfice par l'exploitation des jeux de hasard.

Voir en particulier sa décision rendue en 1884 au sujet du Kursaal de Genève (message page 33).

Mais peu à peu, la jurisprudence du Conseil fédéral s'est modifiée. Sous la pression d'entreprises qui s'étaient fondées dans des stations d'étrangers et qui cherchaient à subvenir par les revenus du jeu à diverses dépenses faites pour attirer les touristes, le Conseil fédéral en est arrivé à prononcer que les jeux de hasard exploités dans les Kursaals n'étaient pas interdits par l'article 35. C'est ce qu'il a décidé dans son arrêté du 12 septembre 1913, qui réglemente l'exploitation des jeux dans les Kursaals. Pour lui, les Kursaals exploitant le jeu ne sont pas des maisons de jeu au sens de l'article 35 pourvu qu'ils se conforment aux prescriptions du dit arrêté.

Cette décision a soulevé des protestations nombreuses de citoyens qui l'envisageaient comme inconstitutionnelle.

Une interpellation fut développée dans ce sens au Conseil national.

Mais protestations et interpellation sont restées sans résultat. Le Conseil fédéral a maintenu sa décision et définitivement pris sous sa protection les jeux des Kursaals.

Ceux qui avaient protesté en vain contre l'opinion du Conseil fédéral et l'arrêté du 12 septembre 1913 n'eurent alors plus qu'une chose à faire: lancer une initiative proposant l'introduction dans l'art. 35 d'une formule assez précise pour qu'on ne puisse plus éluder l'application qui, d'après eux, devait en être faite, une formule indiquant clairement que les jeux des Kursaals étaient interdits comme les autres.

D'où l'initiative que nous avons à examiner.

Elle ne serait pas née si le Conseil fédéral, maintenant sa jurisprudence antérieure, avait continué à interdire les jeux des Kursaals comme les autres.

Dans leur idée, les auteurs de l'initiative ne proposent pas de reviser la constitution mais de l'observer. Ils demandent d'insérer dans l'art. 35, non pas un principe nouveau, mais une disposition qui n'en est que l'application.

Ce qui caractérise donc l'initiative contre les jeux et la différencie de toutes celles qui ont vu le jour jusqu'à présent, c'est qu'elle n'est autre chose qu'une mise en demeure d'appliquer la constitution.

L'initiative n'en est pas moins, cela va sans dire, absolument régulière et recevable.

En présence de cette initiative, les opinions de votre commission se sont divisées.

Une première minorité propose avec le Conseil fédéral le rejet sans contre-projet. Elle fait sienne l'opinion du Conseil fédéral que l'art. 35 n'interdit pas le jeu des Kursaals comme il est pratiqué aujourd'hui. Si sa proposition est adoptée, l'art. 35 interdisant les maisons de jeu continuera à exister tel quel, concurremment avec les salles de jeu des Kursaals et l'arrêté du 13 septembre 1913 recevra définitivement force de loi.

Une seconde minorité, celle qui veut opposer un contre-projet à l'initiative, est prise de scrupules constitutionnels. Elle estime que l'art. 35 dans sa teneur actuelle semble bien interdire toute exploitation des jeux de hasard, dont celle des Kursaals. Mais elle veut que ces jeux des Kursaals puissent exister et elle propose une révision de l'art. 35 à cet effet.

Une troisième minorité de la commission partage l'opinion des promoteurs de l'initiative. Elle envisage que les jeux des Kursaals sont, comme tous les autres, interdits par l'art. 35 et doivent le rester. Elle approuve donc l'initiative qui veut obliger le Conseil fédéral à les supprimer et elle est opposée au contre-projet qui a pour but de les autoriser.

La première question qui me paraît devoir être examinée, c'est si l'article 35 interdit ou non le jeu des Kursaals, si l'arrêté du 12 septembre 1913 qui les autorise est ou non conforme à la constitution, parce que de la solution de cette question peut dépendre celle qui sera donnée à la proposition du contre-projet. En effet, si l'art. 35 n'interdit pas le jeu des Kursaals, le contre-projet qui a pour but de les tolérer n'a pas sa raison d'être et tombe de lui même.

Il est interdit d'ouvrir des maisons de jeu, dit l'art. 35; celles qui existent actuellement seront fermées le 31 décembre 1876.

Ce sont toutes les maisons de jeu, sans exception, qu'il est interdit d'ouvrir, c'est-à-dire toutes les maisons qui tirent profit du jeu, qui jouent contre le public.

La constitution ne fait pas de distinction. Elle ne fait pas de différence suivant le nom que se donnent les maisons de jeu, suivant l'importance des mises pour lesquelles on joue, suivant l'emploi fait du profit du jeu. Elle interdit toutes les maisons de jeu.

Or, les Kursaals, qui ont des salles de jeu, exploitent le jeu pour en tirer profit, ils jouent contre le public. Ils ne font évidemment pas que cela; ils donnent des concerts et des représentations et offrent aux touristes des divertissements que l'on paie avec les profits du jeu. Mais ils n'en exploitent pas moins principalement le jeu; ils ont une maison où l'on joue, c'est-à-dire, si les mots conservent encore un sens, une maison de jeu.

En conséquence, ces maisons de jeu des Kursaals ont été ouvertes en violation de la Constitution. Voilà ce qu'enseignent à chacun la grammaire et le simple bon sens.

C'est ce qu'a reconnu lui-même le Conseil fédéral à propos du Kursaal de Genève. Il disait alors (message page 13) qu'il fallait voir une maison prohibée dans toute maison ouverte à tous venants et dont le but unique ou principal est de procurer un bénéfice aux entrepreneurs en exploitant la passion du public pour les jeux de hasard.

Quels sont les motifs invoqués aujourd'hui par le Conseil fédéral pour revenir de cette décision si catégorique? Les voici d'après le message et la majorité de la commission: l'article 35 ne définit pas les maisons de jeu; il appartient donc au Conseil fédéral chargé d'appliquer et d'interpréter cet article, de fixer la notion des maisons de jeu; or, par maisons de jeu il faut entendre seulement celles qui constituent un danger moral et économique pour la population, danger que n'offrent pas les salles des Kursaals, parce qu'il est interdit par l'arrêté du 12 septembre 1913, d'y jouer pour des mises supérieures à 2 ou 5 fr. par tour.

Cette argumentation, je regrette de devoir le dire, ne résiste pas à l'examen en présence du texte de l'art. 35, et il faut se féliciter qu'une initiative populaire ait été provoquée pour faire tomber les décisions qui l'ont consacrée.

Et d'abord, le Conseil fédéral pouvait s'éviter la peine de fixer la notion de la maison de jeu parce que cette notion est déjà fixée par la constitution elle-même. La constitution ne définit pas, il est vrai, la maison de jeu, mais l'interprétation d'un mot n'est nécessaire que lorsqu'il est susceptible de plusieurs sens. Or les mots de «maisons de jeu» n'en ont jamais eu qu'un. Celui qui l'ignore n'aura qu'à ouvrir Littré ou tout autre dictionnaire, où il lira au mot «maison»: Maison de jeu, maison ouverte au public où l'on joue de l'argent. L'art. 35 contient en lui-même sa définition. Il énonce un principe absolu qu'il n'était pas plus nécessaire d'interpréter que l'art. 11 interdisant les capitulations militaires. Que dirait-on s'il prenait fantaisie au Conseil fédéral d'autoriser les enrôlements d'étrangers sous certaines conditions en déclarant qu'il lui appartient, à lui, de fixer la notion des capitulations militaires parce que la constitution ne les définit pas?

Mais passons et admettons un instant que le mot «maison de jeu» n'ait pas un sens précis, qu'il faille le définir et que, comme le dit le Conseil fédéral, il ne s'applique qu'aux jeux représentant un danger moral et économique pour la population.

S'ensuit-il que les jeux des Kursaals puissent être autorisés, qu'ils ne présentent pas un danger moral et économique tels qu'ils existent aujourd'hui? Nullement.

Le Conseil fédéral croit avoir évité ce danger moral et économique en décrétant que les enjeux admis dans les Kursaals seraient limités. D'après lui, le critère pour juger si une maison de jeu est interdite ou non, si elle constitue un danger, c'est le montant des enjeux (message page 65) et il continue en disant: «C'est en s'inspirant de ce principe que, dans son arrêté du 12 septembre 1913, le Conseil fédéral a déterminé les conditions dans lesquelles l'exploitation des jeux de hasard dans les Kursaals ne constituait pas une violation de l'art. 35 et fixé l'enjeu maximum d'un joueur à 2 ou 5 fr., suivant que les jeux sont accessibles au public avec ou sans une carte de légitimation.»

Or, d'après le même arrêté, l'allure du jeu de la boule, le seul autorisé, peut atteindre 150 tours par heure, ce qui fait qu'un joueur mettant à chaque tour un enjeu de 2 fr., comme il en a le droit, est exposé à perdre par heure fr. 300.

Cela peut ne pas être un grand danger pour les bourses bien garnies. Mais pour les autres, pour celles que l'art. 35 a plus spécialement voulu protéger, osera-t-on dire que le jeu des Kursaals ne présente aucun danger?

Le critère trouvé par le Conseil fédéral pour autoriser le jeu des Kursaals pour distinguer le jeu dangereux de celui qui ne l'est pas, de celui qu'il appelle le jeu d'agrément est, on le voit, tout ce qu'il y a de plus incertain et de plus arbitraire.

Je n'en veux pour preuve que l'opinion du Conseil fédéral lui-même; il nous dit (message page 70): «Ce critère incertain qui n'est ni à l'abri de toute critique, ni d'une application générale et qui donnera toujours quelque chose d'arbitraire à la détermination de la notion de maison de jeu.»

Et plus loin (page 65): «Cette interprétation (celle que le Conseil fédéral fait de l'article 35) fait dépendre le caractère de maison de jeu d'une quantité qu'aucune règle sûre ne permet de déterminer. Il

est impossible, du moins en théorie, de fixer pour le montant des enjeux une limite au delà de laquelle le jeu devient intéressé et en de çà de laquelle il reste un jeu d'agrément. Elle varie naturellement suivant les couches de la population et, à l'intérieur de la même couche, suivant les individus, c'est-à-dire suivant leur situation financière et leurs habitudes. Où une personne joue en vue de réaliser un gain, telle autre risque la même mise ou une mise supérieure pour le seul plaisir de jouer. Le danger économique est tout aussi relatif; des pertes répétées de un ou de quelques francs peuvent être graves pour un homme peu aisé, alors que pour un homme riche la perte de sommes élevées pourra être de peu d'importance. Il est difficile de fixer la limite et de dire où commence le danger économique et moral du jeu.»

La vérité, le Conseil fédéral le reconnaît lui-même, c'est que toutes les maisons de jeu, les Kursaals comme les autres, sont dangereuses, parce que dans toutes les maisons de jeu le public y est admis sans qu'on lui demande de justifier que sa situation lui permet de jouer, parce que dans toutes les maisons de jeu le public y perd et l'entrepreneur y gagne (sans cela il n'existerait pas de maisons de jeu), parce que, comme le disait La Bruyère, «qui ne sait pas qu'entrer et perdre dans ces maisons, c'est une même chose».

C'est évidemment parce que les maisons de jeu présentent un danger moral et économique pour la population que la constitution les interdit. Le Conseil fédéral ne s'est pas trompé en proclamant ce danger quand il a cru devoir définir les maisons de jeu. Mais où il s'est trompé, c'est en n'appliquant pas sa propre définition. En effet, il avoue que les salles de jeu des Kursaals offrent suivant les cas un danger pour la plus grande partie de la population, c'est-à-dire pour les gens qui ne sont pas riches, et il les autorise quand même. Il pose un principe qu'il s'empresse d'enfreindre.

Il s'ensuit à l'évidence que d'après l'interprétation qu'en donne lui-même le Conseil fédéral, l'article 35 interdit le jeu du Kursaal et que l'arrêté du 12 septembre 1913 qui autorise et réglemente ce jeu est absolument inconstitutionnel.

Il est d'autres raisons encore pour lesquelles cet arrêté que le Conseil fédéral et la majorité de la commission entendent maintenir ne peut subsister.

De quel droit le Conseil fédéral vient-il dans cet arrêté réglementer le jeu des Kursaals?

De deux choses l'une: Ou bien les Kursaals sont des maisons de jeu interdites; dans ce cas la constitution exige qu'on les supprime; le Conseil fédéral ne peut pas les réglementer et les laisser vivre.

Ou bien les Kursaals ne sont pas des maisons de jeu au sens de l'article 35; et alors le Conseil fédéral ne possède pas la compétence de les réglementer; il n'existe dans la constitution aucune disposition quelconque autorisant le pouvoir fédéral à légiférer et réglementer une industrie permise.

Il n'est pas possible de sortir de ce dilemme.

L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté limite le droit d'exploiter le jeu de la boule aux Kursaals et en interdit l'affermage.

De quel droit accorde-t-on à la corporation des hôteliers le monopole exclusif de devenir tenancière de jeu? Pourquoi l'interdire à d'autres établissements? Pourquoi, si le jeu jusqu'à fr. 2 ou 5 est un innocent passe-temps en interdisant l'exploitation à d'autres que les Kursaals? L'industrie des jeux est-elle plus immo-

rale lorsqu'elle est exploitée par d'autre que les tenanciers des Kursaals ?

L'article 3 de l'arrêté interdit aux Kursaals de disposer à leur convenance du produit des jeux qui ne peut être consacré «qu'à des mesures tendant à augmenter l'affluence des étrangers dans la station ou à des oeuvres d'intérêt général ou d'utilité publique».

De quel droit ? Si l'argent gagné en exploitant les jeux est de l'argent bien gagné, pourquoi interdire à celui qui l'a acquis d'en disposer à son gré.

Et si c'est de l'argent mal gagné, suffit-il de lui donner une destination pour effacer son origine ? La fin justifie-t-elle les moyens ?

L'article 2 autorise les cantons à soumettre le jeu à des restrictions plus étendues.

De quel droit ? Car enfin si l'exploitation des jeux dans les Kursaals n'est pas interdite par l'article 35, c'est une industrie comme une autre que les cantons ne peuvent pas restreindre en vertu du principe de la liberté du commerce et de l'industrie garantie par la constitution.

On voit que pour être agréable à certaines entreprises le Conseil fédéral a mis complètement de côté les principes inscrits dans la constitution fédérale.

De ce qui précède il résulte en résumé ce qui suit :

L'article 35, tel qu'il est rédigé, et les jeux des Kursaals ne peuvent co-exister.

L'article 35 interdit toutes les maisons de jeu, non pas seulement celles du genre de Saxon que la constitution de 1874 a eu en vue, mais toutes les maisons de jeu. Si la constitution avait entendu qu'une partie seulement des maisons de jeu serait interdite, elle l'aurait dit, elle aurait fait une distinction et elle ne l'a pas faite.

En conséquence interdire toutes les maisons de jeu sans exception et laisser subsister en même temps les Kursaals, c'est une contradiction, un non sens. L'article 35 interdit les jeux des Kursaals comme les autres.

Si l'on veut s'opposer à l'initiative il faut lui répondre autrement qu'en proposant simplement de la rejeter. Si l'on veut autoriser le jeu des Kursaals et donner force de loi à l'arrêté du 12 septembre 1913, il faut reviser la constitution.

Faut-il le faire ? Faut-il reviser l'article 35 comme le proposent les rapporteurs de la commission ?

Cela m'amène à examiner le contre-projet proposé.

Ce que ses auteurs veulent, c'est un texte autorisant en particulier le jeu des Kursaals dont ils sont partisans.

A cet effet, tout en maintenant le principe de l'interdiction des maisons de jeu, ils veulent ajouter à l'art. 35 l'alinéa que voici : «Les jeux de hasard qui servent aux divertissements ou à des buts d'utilité générale, sans compromettre le bien public, ne tombent pas sous le coup de l'interdiction.»

Bien que partisan aussi des jeux des Kursaals, le Conseil fédéral a combattu le contre-projet dans la commission.

Il l'a combattu parce qu'il n'aurait pu, sans désavouer ses décisions, reconnaître qu'un texte nouveau était nécessaire pour laisser libre le jeu des Kursaals.

Il l'a combattu ensuite pour des motifs qu'on peut faire valoir contre tout contre-projet opposé à une initiative populaire et que le Conseil fédéral indique dans un rapport soumis à la commission.

Il se peut, dit avec raison le Conseil fédéral, qu'une majorité d'électeurs préfèrent l'un ou l'autre des projets au statu quo et que, néanmoins, la votation maintienne le statu quo parce que, d'après l'art. 13 de la loi sur l'initiative, aucun projet n'est accepté s'il n'a pour lui la majorité des électeurs ayant pris part à la votation et celle des cantons.

Ce n'est pas le moment d'entrer dans de plus longs développements à ce sujet. La question sera reprise lors de la discussion de la motion Grünenfelder, qui a été provoquée par les inconvénients du système adopté par la loi sur l'initiative.

Ce serait une première raison pour ne pas se rallier au contre-projet opposé à l'initiative des jeux. Mais il y en a d'autres.

Le contre-projet excepte des jeux interdits :

1° ceux qui servent aux divertissements ;

2° ceux qui servent à des buts d'utilité générale.

Tout en rendant hommage aux intentions des auteurs du contre-projet qui, mûs par des scrupules constitutionnels, et reconnaissant que l'art. 35 n'est pas compatible avec l'autorisation du jeu des Kursaals, veulent se mettre en règle avec la constitution, je ne puis pour ce qui me concerne, me rallier à leur proposition.

La première des exceptions — les jeux servant aux divertissements — nous fait retomber dans l'incertitude et dans l'arbitraire dont j'ai déjà parlé à propos de la distinction entre les jeux dangereux et ceux qui ne le seraient pas. Comment distinguer les jeux qui servent aux divertissements, des autres ? Quand un joueur joue-t-il pour se divertir et quand joue-t-il pour gagner de l'argent ? Cela dépend exclusivement de la situation de fortune du joueur, de son tempérament et de ses habitudes.

Si l'on voulait que la constitution fût respectée, que les jeux ne servissent jamais qu'aux divertissements, il faudrait donc poster à la porte de chaque salle de jeux des fonctionnaires fédéraux qui feraient une enquête sur la situation de fortune des joueurs et sur l'idée qu'ils se font du jeu. On voit d'ici comme il serait commode de faire observer la constitution.

Nous devons donc repousser comme inadmissible et impraticable la première distinction que veulent faire les auteurs du contre-projet entre les jeux interdits et les jeux permis.

Autre chose.

Joue-t-on vraiment dans les Kursaals seulement pour se divertir et non pas pour gagner de l'argent ? La distinction imaginée par le contre-projet permettrait-elle de laisser subsister le jeu des Kursaals tel qu'il est réglementé aujourd'hui ?

Je dis que non :

Le seul jeu autorisé est celui de la boule, laquelle est lancée par le croupier. Or, ce jeu n'offre aucun divertissement quelconque pour le joueur, qui n'y prend aucune part. Celui qui joue par exemple aux cartes pour de l'argent trouve un amusement au jeu en lui-même ; l'appât du gain est dépassé par le divertissement que procurent les combinaisons du jeu de cartes. Rien de semblable pour le jeu de la boule auquel le joueur assiste en simple spectateur. Celui-ci joue donc non point pour se divertir, mais attiré par l'appât du gain. Le seul divertissement qu'il puisse y trouver, c'est de se livrer à la passion du jeu, et c'est précisément contre cette passion que la constitution a voulu réagir.

Il en résulte que si l'on veut autoriser le jeu de la boule des Kursaals, il faut trouver une autre définition des jeux tolérés que celle du contre-projet; il faut employer une autre expression que « les jeux de hasard qui servent aux divertissements ».

Sont encore autorisés, d'après le contre-projet, les jeux de hasard qui servent à des buts d'utilité générale.

On pourra donc exploiter des jeux où l'on joue, non plus pour se divertir, mais bien pour gagner de l'argent, si ces jeux servent à des buts d'utilité générale.

Ici, je ne comprends plus du tout.

Ce qui rend les maisons de jeu dangereuses et ce qui les a fait abolir, ce n'est point l'emploi que le croupier fait de l'argent, c'est le fait que le public y va jouer et perdre son argent. Le danger est absolument le même, que l'exploitation des jeux garde son argent pour elle ou l'emploie autrement. Comme le dit le Conseil fédéral (message page 61), l'emploi du produit des jeux est une chose qui n'a rien à voir avec la question de principe concernant les jeux; une entreprise a-t-elle le caractère d'une maison de jeu, la manière d'employer le produit du jeu ne lui fait pas perdre cette qualité quand même ce produit profiterait au public ou même, dans une certaine mesure, aux joueurs.

L'argent gagné par les jeux de Monaco est employé pour une bonne partie du moins à des buts d'utilité générale, puisqu'il fait vivre la principauté où l'on ne paie aucun impôt. Et pourtant personne ne prétendra que la maison de Monte-Carlo ne présente pas un danger moral et économique pour le public.

Permettre l'exploitation d'une maison de jeu parce que les bénéfices qu'elle produit sont affectés à un but d'utilité générale, c'est rendre illusoire la protection que la constitution a entendu accorder au public contre les dangers incontestables du jeu.

Cette seconde exception prévue par le contre-projet est donc absolument incompatible avec le principe de l'interdiction des maisons de jeu.

Il est vrai que d'après le contre-projet, les maisons de jeu autorisées ne pourront exister que si elles ne compromettent pas le bien public.

Mais qu'est-ce que « compromettre le bien public » ? Rien n'est plus vague et sujette à des interprétations variables, quand il s'agit de l'appliquer, que la notion du bien public. C'est une question qui dépendra du bon plaisir et de l'arbitraire des autorités qui auront à intervenir. Dès qu'un Kursaal affectera une partie de ses gains du jeu à un but d'attraction des étrangers, il trouvera toujours, surtout chez nous, un fonctionnaire bienveillant qui décidera que le jeu qu'on y pratique ne compromet pas le bien public. On en arrivera ainsi petit à petit à enlever toute valeur au principe de l'interdiction des maisons de jeu que l'on maintient dans la constitution.

C'est à quoi d'ailleurs aboutira forcément toute tentative faite sous une forme ou sous une autre pour prévoir des exceptions à la règle, que l'on veut maintenir, de l'interdiction des maisons de jeu.

En effet, le motif de cette interdiction c'est, on l'a vu, que les maisons de jeu présentent un danger moral et économique pour la population. Or, chacun le reconnaît, toutes les maisons de jeu présentent ce danger, au moins pour une partie de la population, la moins aisée.

Interdire les unes et autoriser les autres, c'est donc retirer d'une main ce qu'on donne de l'autre. C'est introduire dans la constitution une règle qu'on s'empresse de violer. L'interdiction des maisons de jeu est une notion absolue. Toute restriction à cette notion est une contradiction. Interdire les maisons de jeu et en laisser subsister, ce sont deux concepts incompatibles. C'est du même coup affirmer un principe et le nier.

Telles sont les raisons pour lesquelles j'estime inadmissible le contre-projet proposé par une partie de la commission, comme le serait tout contre-projet qui voudrait apporter une exception à la règle de l'interdiction des maisons de jeu maintenue dans la constitution.

Le contre-projet écarté et la proposition tendant au rejet pur et simple l'étant également, on en arrive à la conclusion que la seule solution juste, logique et constitutionnelle, c'est l'adoption de l'initiative, qui n'est que la conséquence naturelle et logique du principe de l'interdiction des maisons de jeu, que chacun est d'accord de laisser subsister dans la constitution. On ne fait qu'appliquer ce principe en proposant un texte qui oblige le Conseil fédéral à revenir de sa jurisprudence et à annuler son arrêté du 12 septembre 1913, qui ait pour effet la suppression de toutes les maisons de jeu, des Kursaals comme des autres.

On a reproché au texte de l'initiative d'aboutir à l'interdiction du jeu privé où l'on joue pour de l'argent.

C'est une erreur. Les joueurs de jass qui jouent entre eux, même pour de l'argent, au cercle ou ailleurs, peuvent se tranquilliser. L'initiative ne changera rien à leurs douces habitudes et à leurs divertissements.

Ce que l'initiative vise uniquement, comme d'ailleurs l'art. 35 dans la forme actuelle, ce sont les maisons de jeu, c'est-à-dire les entreprises dont le tenancier joue contre le public, les entreprises qui, dit l'initiative, exploitent des jeux de hasard.

Les termes proposés par l'initiative prouvent suffisamment que le jeu privé n'est point du tout menacé; il ne peuvent donner lieu à aucune équivoque quelconque. Les joueurs de jass, quelque absorbantes que soient leurs occupations, ne risquent pas d'être confondus avec une entreprise.

On reproche ensuite à l'initiative d'abolir le jeu des Kursaals qui ne constitue, dit-on, qu'une attraction pour les étrangers et qui n'offre aucun danger pour la population. On trouve cette exclusion d'un rigorisme exagéré et déplacé.

Il est certain que les initiants ont eu précisément pour but la suppression des salles de jeu des Kursaals. Mais est-il vrai que ces salles n'offrent aucun danger et qu'il n'y a aucun inconvénient à les laisser subsister dans les limites où elles sont réglementées ?

Je ne le crois pas. Nous venons de voir que le jeu des Kursaals peut être dangereux pour les petites bourses admises à y jouer comme les autres, celles du pays comme celles des étrangers; qu'il peut occasionner aux joueurs de situation modeste des pertes ruineuses. Or, ce sont ces bourses-là précisément que la constitution a voulu protéger et prémunir contre les dangers du jeu; ce ne sont pas les joueurs riches qui ont le moyen de perdre de l'argent dans les Kursaals ou ailleurs.

Et même si ce jeu des Kursaals ne présentait pas déjà aujourd'hui un danger, rien ne nous dit qu'il n'en présenterait pas à l'avenir. Nous savons ce qui s'est produit à Genève et autre part où la police a toléré les jeux.

Une fois la digue ouverte, une fois l'exception à la règle sanctionnée légalement, la brèche s'élargira et le flot s'y écoulera toujours plus fort.

C'est bien ce que prévoit le Conseil fédéral. Il estime dans son message (page 55) que la notion des maisons de jeu n'est pas immuable et qu'il ne faut pas la fixer une fois pour toutes par une formule qu'on ne puisse pas modifier. — Une interdiction comme celle du projet d'initiative se trace elle-même des limites pouvant devenir trop étroites.

En d'autres termes, le Conseil fédéral reconnaît dores et déjà qu'il sera bien obligé, une fois qu'on aura commencé à tolérer régulièrement les maisons de jeu, d'élargir la notion des jeux permis et d'accorder de nouvelles tolérances à leurs tenanciers. C'est dire que si les jeux des Kursaals n'étaient pour le moment que des jeux innocents, ils ne le resteraient pas longtemps.

Il est certain qu'une fois les jeux des Kursaals définitivement installés dans notre pays, ils risqueront d'attirer encore plus chez nous les étrangers rentrants dans la catégorie des indésirables qui seront heureux de profiter en Suisse des maisons de jeu interdites dans leur pays. Ce sera là une raison suffisante à elle seule pour en finir une fois pour toutes avec les maisons de jeu.

On a reproché aux auteurs de l'initiative de porter atteinte aux intérêts de l'industrie hôtelière.

Ce reproche est dénué de tout fondement. Les partisans de l'initiative ont la plus grande sympathie pour l'industrie hôtelière qui contribue à la prospérité du pays et qui procure de bienfaits délassés à tous ceux qui peuvent en profiter. Il est loin de leur pensée de faire quoi que ce soit qui soit préjudiciable à cette industrie.

L'industrie hôtelière en elle-même n'est nullement mise en danger par l'initiative; elle n'a pas besoin des jeux des Kursaals pour vivre et prospérer; preuve en est qu'elle est restée florissante — en temps normal — dans toutes les contrées où il n'y a pas de salle de jeux. Si elle a été atteinte par la guerre, elle retrouvera sa prospérité avec la paix, indépendamment de l'existence de maisons de jeu.

Il est possible que dans quelques endroits où l'industrie des étrangers s'est beaucoup développée, la suppression du jeu des Kursaals obligera à chercher ailleurs un moyen de subvenir à certaines dépenses nécessaires pour l'attraction des touristes. Mais ce n'est point une raison pour tolérer une entorse à la constitution. Dans ce domaine comme dans d'autres l'intérêt de quelque uns doit s'effacer devant la volonté de la nation.

En résumé, et pour conclure:

On peut se demander si l'Etat a raison de protéger les citoyens contre eux-mêmes en interdisant les maisons de jeu.

On peut se demander aussi si la Confédération a eu raison d'intervenir contre les maisons de jeu et de ne pas laisser aux cantons le droit de les autoriser ou de les interdire sur leur territoire.

Mais, ces deux questions, personne ne se les pose plus aujourd'hui. Aucune voix ne s'élèvera dans cette

assemblée où ailleurs pour proposer que la disposition interdisant d'ouvrir des maisons de jeu soit biffée de la constitution, pour proposer que la Confédération se dessaisisse en faveur des cantons de la compétence que lui attribue l'article 35.

Nous sommes donc bien forcés d'appliquer cet article 35, car les règles inscrites dans la constitution sont faites pour être observées et non pour figurer seulement à titre décoratif.

Or, laisser s'ouvrir des maisons de jeu alors que l'article 35 interdit d'ouvrir des maisons de jeu, ce n'est pas observer la constitution, c'est l'enfreindre et la violer.

Si l'on veut observer la constitution — et il y a encore chez nous, Dieu merci, des gens qui y tiennent — le seul moyen, c'est d'interdire toutes les maisons de jeu, celles des Kursaals comme les autres, ainsi que le demande l'initiative. Tant pis pour les tenanciers des Kursaals et des salles de jeux. Tant pis pour ceux qui y gagnent de l'argent ou qui s'y divertissent. Au-dessus d'eux, de leurs intérêts et de leurs plaisirs, il y a la constitution que le peuple suisse s'est donnée.

**Fritschi:** Das Initiativbegehren, der Vorschlag der Kommissionsmehrheit und der Antrag des Bundesrates, der die Ablehnung der Initiative empfiehlt, stimmen darin überein, dass das Verbot der « Spielbanken » auch fernerhin erhalten werden soll. In keinem der Vorschläge wird der Begriff « Spielbank » unzweideutig fest umschrieben; wie in der Vergangenheit wird er auch in Zukunft schwankender Auslegung und dem Wandel der Anschauungen unterliegen. Tatsächlich handelt es sich um die Entscheidung: sollen die Spielbetriebe, wie sie zurzeit in acht Kursälen der Schweiz vorhanden sind, fortbestehen, wie der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit wollen, oder sollen sie innerhalb gesetzter Frist verschwinden, wie das Initiativbegehren verlangt.

Angesichts der Geschehnisse und der Schwierigkeiten, unter denen wir leben, tritt die Spielbankfrage und was damit zusammenhängt, an Bedeutung weit hinter die Gegenwartssorgen zurück; allein die Initiative liegt nun volle vier Jahre vor der Bundesversammlung, und der Entscheid darüber darf nicht länger hinausgeschoben werden, wenn nicht ein Grundrecht des Volkes verkümmern soll. Die Ereignisse, die seit Inangriffnahme der Initiative an uns vorübergegangen sind, haben die Stimmung, aus der sie herausgewachsen ist, durch gewaltigere Eindrücke und mächtigere Gefühle abgelöst; allein die Zahl der Unterschriften, über 117,000, welche das Volksbegehren decken, ist so gross, dass sie nur durch ein weitverbreitetes Gefühl des Missbehagens und eine tiefgehende Unzufriedenheit zu erklären ist. Zweifelsohne bestehen die Anschauungen, die in der Initiative Ausdruck fanden, auch heute noch. Das Volk wird entscheiden, wie die Mehrheit der Schweizerbürger darüber denkt.

Meine Herren! Die Bewegung gegen die Spielbanken, die über ein halbes Jahrhundert alt ist, entspringt dem natürlichen Gefühl des Volkes gegen Spielgewinne jeder Art und gegen Gewinne überhaupt, die nicht auf ehrlicher, fleissiger Arbeit und Anstrengung beruhen. Dieses Gefühl ist zur Stunde so stark

als je; Schieber und Schleichhändler bekämen das zu spüren, wenn das Volk sein Urteil über ihr Treiben abzugeben hätte. Hinzu kommt die berechnete innere Abneigung des Volkes gegen Spiel und Spiellust, wenn sie mit Gewinnabsichten und Leidenschaft betrieben werden. Nicht umsonst haben die alten Volksbücher den Spielteufel neben dem Geizteufel in abstossenden, hässlichen Figuren dargestellt. «Spiel bringt keinen Segen», «Unrecht Gut gedeiht nicht». An diese und ähnliche Sprichwörter wird erinnert, wer in Saxon die verödeten Kursäle von einst durchschreitet, die vergilbten Leuchter betrachtet, die einst menschliche Reize umstrahlten, oder dort in dem verödeten Park unter den Bäumen wandert, an denen mehr als ein unglücklicher Spieler seinen letzten Seufzer ausgehaucht hat. Die Spielhölle von Saxon ist denn auch zum Anstosse für Art. 35 der Bundesverfassung von 1874 geworden.

Unumwunden ist zuzugeben, dass die Spiele, das Boulespiel, das Rösslspiel, oder wie sie heissen, wie sie in den schweizerischen Kursälen zurzeit vor sich gehen, nicht von ferne an das einstige Spielgeschäft von Saxon oder an den Spielbetrieb heranreichen, der in dem jetzt vielgenannten Spielhaus in Campione im Schwange ist. Aber der einfache Schweizer, der zum erstenmal und noch zur Zeit des blühenden Fremdenverkehrs vor dem Kriege in einem der grossen Kursäle den Spielbetrieb ansah, konnte sich eines bemühenden, widerlichen Eindrucks nicht erwehren: Der Mann mit dem schwarzen Frack, den langen Manschetten und den zugenähten Hosentaschen, der mit dem ständig gleichen Ruf zur Fortsetzung des Spieles lockt, erinnert mit seinen Bewegungen unwillkürlich an die alten Bilder vom Geldteufel, und die Gestalten, die um den Spieltisch stehen, der Routinier, der mit fatalistischer Ruhe den Augenblick der Gewinnchance abwartet, der junge Mann, dem man ansieht, dass er der Leidenschaft des Spieles erliegt, die starren Augen der Begleiterin, die sein verzweifertes Spiel verfolgt, das alles macht einen beklemmenden Eindruck auf ein Schweizergemüt, dessen es nicht so leicht, ja vielleicht nie wieder los wird. Wer allerdings die Vergnügungsplätze der grossen Weltstädte gesehen, dem werden diese Dinge harmlos erscheinen. Zugegeben sei, dass das, was die Kommission in den Kursälen zu Luzern und Montreux beobachtet hat, nichts Abstossendes aufwies für den, der sich einmal auf den Standpunkt gestellt hat, dass die Welt ihr «Spielchen» haben will. Es mögen anderswo ebenso schlimme oder schlimmere Dinge geschehen und vorkommen — denken Sie nur an die Lotteriebettelei, die seit Jahr und Tag den Besucher der Bundesstadt auf Schritt und Tritt behelligt — ohne dass, dagegen ein Verfassungsartikel zum Schutze angerufen wird. Aber wenn man in den Akten liest, dass im Luna-Park zu Genf auf die Spielstunde 120 Franken, auf den Tag 2400 Franken, auf das Jahr 312,000 Franken Gewinn kamen, wenn man bedenkt, wie viele Leute, auch junge, da ihr Geld verloren, wenn man in den Akten oder in dem Berichte des Bundesrates den hartnäckigen Widerstand verfolgt, den die Genfer Behörden dem Bundesrate entgegenstellten, als er den hohen Spieleinsätzen und dem Baccaratsspiele im Kursaal ein Ende machen wollte, so begreift man die Missstimmung, die in weiten Kreisen der Bevölkerung von Genf und darüber hinaus gegen die Spielsäle aufgekommen ist. Es ist in der Tat kein schönes Bild,

das sich aus den Akten über die durch Jahre sich hinziehenden Verhandlungen wegen des Genfer Cercle des Etrangers und dessen Spielbetrieb ergibt. Die Tatsache, dass da vielfach junge Leute zum Spiele Zutritt hatten, dass viele dadurch auf schiefe Bahn gerieten, lässt sich nicht bestreiten; sie ist wesentlich Ursache dafür geworden, dass sich die Missbilligung der Bevölkerung auf dem Wege der Initiative Luft verschaffte. Wenn sich die Freunde der Kursäle über die Initianten und ihre Anschuldigungen beklagen, so mögen sie sich beim Kursaal von Genf und seinen Protektoren in und ausserhalb des dortigen Regierungsgebäudes dafür bedanken, dass die Initiative da ist. Im übrigen ist es begreiflich, wenn über Gewinne der Spielkasse von 50, 60, 70 Prozent ernstliche Bedenken aufkommen, ebenso, wenn die Gefahren des hohen Spieles und der Spiellust zu Befürchtungen Anlass gaben. Aus all diesen Gründen heraus ist der Boden für die Initiative geebnet worden.

Was aber die Initiative plötzlich ausgelöst hat, ist die Beschlussfassung des Bundesrates vom 12. September 1913 über den Betrieb der Hazardspiele in den Kursälen. Der Beschluss (siehe unter anderem Laely, K., Der Spielbankartikel der Bundesverfassung, 2. Auflage, Chur 1914) war das Ergebnis langer Verhandlungen mit den Kurgesellschaften und den kantonalen Polizeidirektionen, insbesondere der Konferenz vom 19. März 1912. Die Grundsätze, die in dem Beschlusse niedergelegt sind, suchen eine gewisse Einheitlichkeit im Spielbetriebe herzustellen, indem sie den Höchsteinsatz auf 5 Franken festsetzen, den Betrieb durch die Kurgesellschaft vorschreiben, also den Verpacht verbieten, die Verwendung des Spielgewinnes zur Förderung des Fremdenverkehrs oder zu gemeinnützigen Zwecken vorschreiben und den Ausschluss jeglicher Provision an das Spielpersonal, die Spielgeschwindigkeit, die Beschränkung der Spiele auf das Boulespiel nach dem Tafelsystem, das Fernhalten von Jugendlichen usw. verlangen. Sicherlich war der Bundesrat bei dem Beschlusse oder Reglemente vom September 1913 von den besten Absichten geleitet. Indem aber die Grundsätze, die er aufstellte, einen Unterschied machten zwischen Publikum mit und ohne Ausweiskarte, indem sie die Ausgabe von Ausweiskarten für Einheimische an einen guten Leumund knüpften, und den Ausschluss des uniformierten Personals der Transportanstalten, der Post usw. aussprachen, weckten sie plötzlich einen scharfen Widerstand. Lesen Sie, meine Herren, die Zeitungen vom Herbst 1913, und Sie vernehmen, wie es damals gegen das Reglement getönt hat. Die Mitglieder des Rates erinnern sich der herben Worte, mit denen Herr Nationalrat Graber in diesem Saale seine Interpellation betr. die Spielbetriebe der Kursäle am 18. Dezember 1913 begleitet hat. Bald darauf wurde zur Initiative geschritten; mit welchem Erfolg zeigt die eingangs der Botschaft genannte Unterschriftenzahl.

Der Bundesrat erblickt in der wirtschaftlichen Gefährlichkeit eines Glücksspieles den Grund zum Spielverbot, und darum stellt er auf die Höhe des Einsatzes ab, den er auf 5 Franken beschränkt. Die Frage des Unterhaltungs- oder Gewinnspieles ist damit keineswegs gelöst oder nur recht willkürlich entschieden. Damit bleibt auch die Entscheidung über die wirtschaftliche Gefährlichkeit eines Spielbetriebes in der Schwebe. Die Initiative sieht mit

ihrem Wortlaute von der Unterscheidung zwischen Unterhaltungs- und Gewinnspiel und damit von der Höhe des Einsatzes ab, indem sie den Begriff der Spielbank umschreibt. Als Merkmale bleiben die « Unternehmung » und der « Betrieb » der « Glücksspiele ». Wie die Botschaft des Bundesrates Seite 68 zugibt, hat diese Fassung die grössere Schärfe und Folgerichtigkeit für sich. Sie spannt den Begriff der Spielbank weiter, als dies die Auslegung des Art. 35 durch den Bundesrat bis anhin getan hat; sie richtet sich gegen die in den Kursälen betriebenen Glücksspiele. « Das ist », wie die Botschaft ganz richtig sagt, « der eigentliche Zweck der Initiative ». Der Bundesrat sieht hierin eine drakonische Massregel; er fürchtet eine Umgehung des Verbotes, indem sich die Spiellust in geschlossene Zirkel und Kreise, oder in noch schlimmere Schlupfwinkel zurückziehe. Da dieses Verbot schwer durchzuführen sei, zieht der Bundesrat die bisher geübte Auslegung von Art. 35 dem vorgeschlagenen gänzlichen Verbote vor und empfiehlt darum Ablehnung der Initiative. Das entspricht der bisherigen Haltung des Bundesrates gegenüber Art. 35, über dessen Vollzug er zu wachen hat.

Die Mehrheit der Kommission anerkennt bis zu einem gewissen Grade die Berechtigung der Initiative und sucht daraus für die Kursäle zu retten, was zu retten ist. Sie schlägt darum eine Aenderung vor. Sie untersagt nicht nur die Errichtung, sondern auch den Betrieb von Spielbanken. Wenn eine Institution aber nicht eingeführt, nicht eingerichtet werden darf, so fällt auch deren Betrieb dahin. Mit der Einschlebung im ersten Lemma ist somit nichts gewonnen; entweder ist sie gegen die heutigen Kursaalspiele gerichtet oder dann ist sie überflüssig. Das zweite Lemma im Vorschlag der Kommission sagt: « Glücksspiele, welche der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dienen und nicht das öffentliche Wohl gefährden, fallen nicht unter das Verbot. » Soweit die Vereins- oder Marktunterhaltungen mit gewissen Glückstreffern in Frage kommen, so hat beim jetzigen Verbot niemand solche Veranstaltungen beanstandet; auch die Annahme der Initiative wird hieran nichts ändern. Wenn aber der Mantel der « Unterhaltung » oder des « gemeinnützigen Zweckes » genügt, um Einrichtung und fortgesetzten Betrieb zu ermöglichen, so öffnet diese Bestimmung Spieleinrichtungen verschiedenster Art Tür und Tor. Auch die Bestimmung, dass Glücksspiele das öffentliche Wohl nicht gefährden dürfen, wird kein Hemmnis dafür sein, dass nicht neue Spielbetriebe wie Pilze aus dem Boden schiessen. Der Bundesratsbeschluss vom 12. September 1913 ist dem gegenüber vorzuziehen. Der Gegenvorschlag hat sachlich keine Berechtigung; es sei denn, man rechne es ihm zum Verdienst an, den Initiativvorschlag zu Fall zu bringen und damit insbesondere dessen drittes Lemma, wonach die jetzt betriebenen Spielbetriebe nach fünf Jahren zu schliessen sind. Mit dem letzten Absatze wirkt das Initiativbegehren den Spielen der Kursäle und ihren Begleiterscheinungen direkt entgegen. Dagegen wehren sich die Kursäle und die Fremdenorte, die Spielbetriebe eingerichtet haben.

Ist denn ein Spielbetrieb neben Musik und dramatischen Ausführungen als Abwechslung oder Lockmittel für einen Kursaal und die Hebung des Fremdenverkehrs notwendig oder für Heimische und Fremde

wünschbar? Keines von beiden. Er ist eher eine Störung der Musik. Statt die Eindrücke eines Konzertes zu verstärken, stört er sie, indem er ablenkt, auf Gewinngelüste hinzieht und die Spielleidenschaft weckt. Die acht Kursäle befinden sich alle an Orten, die reich sind an Naturschönheiten. Montreux, Interlaken, Luzern, Lugano, was will man Schöneres, als was die Natur hier bietet? Ist da ein Spielbetrieb nötig, um auch nur einen Menschen anzuziehen oder einen Tag länger festzuhalten? Sicher nicht; vielmehr haben die recht, die in dem Spielsaale und seinem Geschäftsbetriebe nur eines jener Ausdrucksmittel der blasierten Welt erblicken, die den Blick auf das Schöne und Grosse in der Natur verloren hat, eine Erscheinung einer falschen, übertriebenen, auf niedere Triebe spekulierenden Kultur, einer Genussucht, die den natürlichen Boden verloren hat. Eine Notwendigkeit sind die Spiele nicht, und eine Veredlung der Gesellschaftlichkeit bedeuten sie auf keinen Fall. Aber, sagt man, wir müssen die Kursaalspiele haben, um die Ausgaben der Kursäle zu decken. Die finanzielle Begründung ist doch recht faden-scheiniger Art; ausschlaggebend kann sie nicht sein. Wenn die Verwaltungen der Kursäle offen sein wollen, so müssen sie gestehen, dass der Konkurrenzzeifer da wesentlich mitspricht, ein Konkurrenzzeifer, der sich oft gegen Orte des eigenen Landes richtet und vielfach zu übergrossen Ausgaben veranlasst hat. Ein Fremdenort wollte den andern überbieten, und nahezu waren alle daran, Schaden zu nehmen. Wenn unsere Fremdenzentralen zu etwas mehr Einfachheit und Natürlichkeit zurückkehren, so schadet das gar nichts. Einnahmen aus Spielbetrieben hin oder her, Orte wie Luzern, Lugano, Interlaken, Montreux besitzen in ihrer schönen Lage die beste Anziehungskraft, auf die sie stolz sein und die sie nicht durch falschen Schein und zweifelhafte Einrichtungen stören und vergewaltigen sollten. Städte wie Genf und Bern haben vollends nicht nötig, die Zahl der erwünschten und unerwünschten Gäste zu vermehren. Wenn wir daran denken, was sich an und um Spielbetriebe in Zürich sammelte, wenn erst eine, dann mehrere solcher Einrichtungen sich eröffneten, so kann man nur mit den Initianten sagen: Lieber weg mit den Spielbetrieben auch da, wo sie zurzeit vorhanden sind.

Meine Herren! Die Fremdenorte, die so sehr auf den Betrieb der Kurspiele abstellen, setzen zu viel auf diese Karte: der Kursaal ist nur eine kleine Erscheinung im Fremdenverkehr. Wenn dieser einen Wert haben soll, so muss er Arbeit und mit der Arbeit Verdienst, edlere Geselligkeit und erhöhte Lebensauffassung bringen, aber nicht Gewinn ohne Arbeit, nicht Gewinn im Spiele, nicht für den einzelnen, nicht für Gesellschaften. Die Kurhausverwaltungen dürfen nicht vergessen, dass das Geld, das am Spieltische verloren geht, zu einem guten Teil den Geschäften des Ortes entzogen wird, dass das Kursaalspiel den Geschäften gleichsam Konkurrenz macht. Die Berichte aus den Städten der Riviera und aus Fremdenorten in Frankreich lauten sehr zuungunsten und gegen die von der Regierung tolerierten Hazardspiele. Belgien hat die grossen Spielbanken in Spa und Ostende aufgehoben und diesen Städten bedeutende Staatsbeiträge zugesichert, um sie von dem Fluche des Spielgewerbes zu befreien. Der Hinweis auf das Ausland kann nicht als Stütze der Kursaalspiele angerufen werden; im Gegenteil, er lautet gegen sie.

Die vergangenen Jahre haben unsere Volkswirtschaft schwer erschüttert; sie haben auch Fehler blossgelegt, die wir begangen haben, im Hotelgewerbe wie in andern Lebens- und Gewerbekreisen. Wir alle wünschen eine Gesundung der Verhältnisse; sie wird nur möglich sein auf Grund ehrlicher, fleissiger Arbeit und in engem Anschluss an die natürlichen Verhältnisse des Landes. Und zur Natur unseres Landes gehört eine gewisse Einfachheit und Schlichtheit der Lebens- und Gesellschaftsverhältnisse, wie sie dem Charakter unseres Volkes entsprechen. Gestehen sich die Kurgesellschaften und andere Herrschaften nur, dass sie zu sehr auf die fremde, vornehme grosse Welt abgestellt und die eigenen Landsleute allzugern auf der Seite gelassen haben. Boulespiel ist eine fremde Pflanze; schon der Name sagt es. Wir bedürfen seiner nicht. Sorgen wir dafür, dass dem Schweizer wohl ist, wo immer er zu Gast ist; dann wird es auch an der Gastlichkeit nicht fehlen, die Fremden den Aufenthalt in unserem Lande angenehm macht. Solange heimische Hände des Landes Boden in harter Arbeit bebauen, so lange lasset uns daran denken, dass des Landes Kraft, Ehre und Wohlfahrt in der Gesundheit, Arbeitsamkeit und Tüchtigkeit des eigenen Volkes beruhen. Von diesem Gesichtspunkte aus will die Initiative betrachtet sein. Ihre Verteidiger lehnen den Vorwurf der Engherzigkeit oder Verständnislosigkeit für die Bedürfnisse des Landes ab.

Meine Herren! Ein Teil der Kommissionsmehrheit stellt den Antrag, dem Bundesrate zuzustimmen und auf einen Gegenvorschlag zu verzichten. Diese Herren haben kein richtiges Vertrauen zu dem Gegenvorschlag. In der Tat, der letzte Satz des Mehrheitsvorschlages trägt das Zeichen der Verlegenheit offen an sich; das ist so ein rechter Verdrussparagraph, in dem jeder Begriff verschiedener Auslegung fähig ist. Nach keiner Seite hin schafft er Klarheit; er wird, wie das Departement der Justiz voraussieht und voraussagt, dem Bundesrate nur viel Mühe, Schwierigkeiten und unerfreuliche Arbeit verursachen. Konsequenter ist der Bundesrat mit der einfachen Ablehnung der Initiative. Schliesslich wird es sich nur um die Auffassung des Bundesrates und die Initiative handeln. Darum wird der Kampf gehen; der Gegenvorschlag wird dabei eher der Initiative zugute kommen. Der bisherige Art. 35 der Bundesverfassung hat die Spielbankfrage nicht zur Ruhe gebracht; der Gegenvorschlag bringt die dauernde Unruhe. Die Initiative schlägt einen andern Weg ein. Lassen wir das Volk entscheiden. An dem Zustandekommen der Initiative habe ich keinen Anteil; ich habe sie nicht unterzeichnet und dafür keine Feder in Bewegung gesetzt. Heute stehe ich zur Initiative. Ich empfehle Ihnen, den Gegenvorschlag abzulehnen und das Volk vor eine klare Situation zu stellen.

Hier wird die Beratung abgebrochen.  
(Ici le débat est interrompu.)

**Sitzung vom 3. Juni 1919,  
vormittags 8 Uhr.**

*Séance du 3 juin 1919, à 8 heures  
du matin.*

Vorsitz: }  
Présidence: } Hr. Häberlin.

**679. Spielbank-Initiative.**  
**Maisons de jeu. Initiative.**

**Fortsetzung. — Suite.**

(Siehe Seite 439 hiervoor. — Voir page 439 ci-devant.)

**Ullmann:** Es mutet wohl viele von Ihnen eigentümlich an und es berührt merkwürdig, dass eine Spielbankinitiative behandelt werden soll in einer Zeit, in der so viel Wichtiges, so viel Bedeutendes zu leisten ist; in einem Zeitpunkte, in welchem sehr viele wichtige Fragen unerledigt sind, in einem Moment, in welchem überhaupt die Spielbanken zum grössten Teil gar nicht in Funktion sind. Dass die Initiative behandelt werden muss, das geschieht auf Drängen von Leuten, die mehr auf formelle Gründe sich stützen mit der Behauptung, es sei eine Missachtung des Volkes, wenn ein Initiativbegehren immer wieder hinausgeschoben und zurückgestellt werde. Die Initiative ist nun einmal da und man muss sich entscheiden: ja oder nein?

Ich beantrage Ihnen, das Initiativbegehren abzulehnen, und zwar ohne Gegenentwurf der Abstimmung des Volkes zu unterbreiten. Ich kann trotz etwelchem ethischem Grundton, der in der Initiative liegt, trotz dem ethischen Grundton, den mein Nachbar zur Rechten, Herr Fritschi, in schöner Weise begründet hat, die Berechtigung der Initiative nicht anerkennen.

Zunächst muss ich betonen, dass ein Initiativbegehren sich nur dann rechtfertigt, wenn es sich um etwas Grosses handelt, wenn es sich um Uebelstände handelt, die tatsächlich das Wohl des Volkes bedrohen. Das ist nun zweifellos nicht der Fall, und wenn von den Initianten appelliert wird an alle diejenigen, denen das Wohl des Vaterlandes und des Volkes höher steht als das Geld, so ist das eine Phrase, weil unsere Spiele in den Kursälen nicht als eine Gefahr für das Wohl des Volkes bezeichnet werden können. Unsere Spielsäle, unsere Spielhäuser sind nicht koordiniert, sind nicht in einem Atemzug zu nennen mit Monte Carlo und Campione. Dort, an jenen Orten, haben wir auch andere Einsätze, ganz andere Gewinne und ganz andere Verluste. Wir konstatieren dort, wie mein Nachbar zur Rechten, Herr Jäger, eben richtig zuruft, auch ein ganz anderes Publikum. Dort treffen wir nämlich Berufsspieler und manche zweifelhafte Existenzen, die auf abschüssiger Lebensbahn sich bewegen; die Unternehmen charakterisieren sich dort als Grossgeld-

## **Spielbank-Initiative.**

### **Maisons de jeu. Initiative.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	679
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.06.1919 - 16:00
Date	
Data	
Seite	439-462
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 748

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Die vergangenen Jahre haben unsere Volkswirtschaft schwer erschüttert; sie haben auch Fehler blossgelegt, die wir begangen haben, im Hotelgewerbe wie in andern Lebens- und Gewerbekreisen. Wir alle wünschen eine Gesundung der Verhältnisse; sie wird nur möglich sein auf Grund ehrlicher, fleissiger Arbeit und in engem Anschluss an die natürlichen Verhältnisse des Landes. Und zur Natur unseres Landes gehört eine gewisse Einfachheit und Schlichtheit der Lebens- und Gesellschaftsverhältnisse, wie sie dem Charakter unseres Volkes entsprechen. Gestehen sich die Kurgesellschaften und andere Herrschaften nur, dass sie zu sehr auf die fremde, vornehme grosse Welt abgestellt und die eigenen Landsleute allzugern auf der Seite gelassen haben. Boulespiel ist eine fremde Pflanze; schon der Name sagt es. Wir bedürfen seiner nicht. Sorgen wir dafür, dass dem Schweizer wohl ist, wo immer er zu Gast ist; dann wird es auch an der Gastlichkeit nicht fehlen, die Fremden den Aufenthalt in unserem Lande angenehm macht. Solange heimische Hände des Landes Boden in harter Arbeit bebauen, so lange lasset uns daran denken, dass des Landes Kraft, Ehre und Wohlfahrt in der Gesundheit, Arbeitsamkeit und Tüchtigkeit des eigenen Volkes beruhen. Von diesem Gesichtspunkte aus will die Initiative betrachtet sein. Ihre Verteidiger lehnen den Vorwurf der Engherzigkeit oder Verständnislosigkeit für die Bedürfnisse des Landes ab.

Meine Herren! Ein Teil der Kommissionsmehrheit stellt den Antrag, dem Bundesrate zuzustimmen und auf einen Gegenvorschlag zu verzichten. Diese Herren haben kein richtiges Vertrauen zu dem Gegenvorschlag. In der Tat, der letzte Satz des Mehrheitsvorschlages trägt das Zeichen der Verlegenheit offen an sich; das ist so ein rechter Verdrussparagraph, in dem jeder Begriff verschiedener Auslegung fähig ist. Nach keiner Seite hin schafft er Klarheit; er wird, wie das Departement der Justiz voraussieht und voraussagt, dem Bundesrate nur viel Mühe, Schwierigkeiten und unerfreuliche Arbeit verursachen. Konsequenter ist der Bundesrat mit der einfachen Ablehnung der Initiative. Schliesslich wird es sich nur um die Auffassung des Bundesrates und die Initiative handeln. Darum wird der Kampf gehen; der Gegenvorschlag wird dabei eher der Initiative zugute kommen. Der bisherige Art. 35 der Bundesverfassung hat die Spielbankfrage nicht zur Ruhe gebracht; der Gegenvorschlag bringt die dauernde Unruhe. Die Initiative schlägt einen andern Weg ein. Lassen wir das Volk entscheiden. An dem Zustandekommen der Initiative habe ich keinen Anteil; ich habe sie nicht unterzeichnet und dafür keine Feder in Bewegung gesetzt. Heute stehe ich zur Initiative. Ich empfehle Ihnen, den Gegenvorschlag abzulehnen und das Volk vor eine klare Situation zu stellen.

Hier wird die Beratung abgebrochen.  
(Ici le débat est interrompu.)

**Sitzung vom 3. Juni 1919,  
vormittags 8 Uhr.**

*Séance du 3 juin 1919, à 8 heures  
du matin.*

Vorsitz: }  
Présidence: } Hr. Häberlin.

**679. Spielbank-Initiative.**  
**Maisons de jeu. Initiative.**

**Fortsetzung. — Suite.**

(Siehe Seite 439 hiervoor. — Voir page 439 ci-devant.)

**Ullmann:** Es mutet wohl viele von Ihnen eigentümlich an und es berührt merkwürdig, dass eine Spielbankinitiative behandelt werden soll in einer Zeit, in der so viel Wichtiges, so viel Bedeutendes zu leisten ist; in einem Zeitpunkte, in welchem sehr viele wichtige Fragen unerledigt sind, in einem Moment, in welchem überhaupt die Spielbanken zum grössten Teil gar nicht in Funktion sind. Dass die Initiative behandelt werden muss, das geschieht auf Drängen von Leuten, die mehr auf formelle Gründe sich stützen mit der Behauptung, es sei eine Missachtung des Volkes, wenn ein Initiativbegehren immer wieder hinausgeschoben und zurückgestellt werde. Die Initiative ist nun einmal da und man muss sich entscheiden: ja oder nein?

Ich beantrage Ihnen, das Initiativbegehren abzulehnen, und zwar ohne Gegenentwurf der Abstimmung des Volkes zu unterbreiten. Ich kann trotz etwelchem ethischem Grundton, der in der Initiative liegt, trotz dem ethischen Grundton, den mein Nachbar zur Rechten, Herr Fritschi, in schöner Weise begründet hat, die Berechtigung der Initiative nicht anerkennen.

Zunächst muss ich betonen, dass ein Initiativbegehren sich nur dann rechtfertigt, wenn es sich um etwas Grosses handelt, wenn es sich um Uebelstände handelt, die tatsächlich das Wohl des Volkes bedrohen. Das ist nun zweifellos nicht der Fall, und wenn von den Initianten appelliert wird an alle diejenigen, denen das Wohl des Vaterlandes und des Volkes höher steht als das Geld, so ist das eine Phrase, weil unsere Spiele in den Kursälen nicht als eine Gefahr für das Wohl des Volkes bezeichnet werden können. Unsere Spielsäle, unsere Spielhäuser sind nicht koordiniert, sind nicht in einem Atemzug zu nennen mit Monte Carlo und Campione. Dort, an jenen Orten, haben wir auch andere Einsätze, ganz andere Gewinne und ganz andere Verluste. Wir konstatieren dort, wie mein Nachbar zur Rechten, Herr Jäger, eben richtig zuruft, auch ein ganz anderes Publikum. Dort treffen wir nämlich Berufsspieler und manche zweifelhafte Existenzen, die auf abschüssiger Lebensbahn sich bewegen; die Unternehmen charakterisieren sich dort als Grossgeld-

spekulation. Die Verhältnisse unserer schweizerischen Institution sind ganz andere.

Unsere Kursspiele tragen den Charakter eines Unterhaltungsspieles mit kleinem Auf und Ab von Gewinn, mit kleinem Auf und Ab von Verlust. Es ist keine rohe Geldspekulation, und zwar deswegen, weil dort die Einnahmen für sozusagen gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Ich betrachte diese Einnahmen der Kursäle quasi als eine Art Fremdensteuer, weil die Einnahmen zu rein öffentlichen Zwecken, zur Hebung der Interessen des Kurortes, zur Unterstützung von Orchester und Theater verwendet werden. Es wird dem Fremden etwas geboten. Ich sage daher, dass es sich hier bloss um eine Art Fremdensteuer handelt.

Es wird in der Initiative behauptet, die Spiele seien eine Gefahr für das öffentliche Wohl, für den ehrlichen Schweizernamen. Es wird behauptet, dass zahlreiche junge Leute auf abschüssige Bahn geraten. Das ist nun stark übertrieben. Auf keinen Fall ist es zugänglich, einzelne Entgleisungen auf das Konto der ganzen Einrichtung zu schieben. Wer wenig inneren Halt hat, kommt auch durch andere Anlässe zu Fall, der kann auch durch das Jassen zu Fall kommen, und es fragt sich, ob nicht durch das Nationalspiel des Jassens vielleicht schon mehr Unglück entstanden ist als durch diese Kursspiele. Ich will Ihnen übrigens nicht das Jassen verwehren. Wer sich ausleben will, geht auch an andern Leidenschaften zugrunde, ohne den Anreiz der Kursspiele. Der einzelne Fall darf nicht verallgemeinert werden.

Die Kursspiele in der Schweiz stehen nach meiner Auffassung in ihrer Art, ihrer Wirkung und ihren Zwecken der Unterhaltung in absolut keinem Zusammenhang mit den Spielbanken von Monte Carlo und Campione. Ich komme daher dazu, die Berechtigung der Initiative nicht anerkennen zu können, weil ich die beiden Gefahrmomente, von denen gestern Herr Bonhôte gesprochen hat, das ökonomische und moralische Moment, als überschätzt ansehen muss.

Im übrigen hat ja der Bundesrat es in der Hand, darüber zu wachen, dass der Spielbankbetrieb einwandfrei geführt wird. Er hat es in der Hand, sowohl in der Form der Ausübung, als auch in der Höhe des Einsatzes. Er hat es in der Hand bezüglich der Dauer der Spiele, bezüglich der Bestimmung des Systems und bezüglich der Verwendung des Reingewinnes. Durch einschränkende bundesrätliche Bestimmungen können den Kursspielen ihre Gefahren genommen werden. Glücksspiele im Rahmen des einschränkenden bundesrätlichen Reglementes sind keine Gefahren mehr für das öffentliche Wohl. Aus diesen Erwägungen heraus komme ich dazu, die Initiative abzulehnen.

Zum Schlusse spreche ich mein Bedauern aus, ganz ähnlich wie Herr Fritschli es getan, dass die Spielbank in Genf speziell den Anlass zur Initiative gegeben hat. Die dortigen Organe waren oft renitent, und sie haben nicht den Vorschriften nachgelebt, wie sie hätten sollen. Den bundesrätlichen Vorschriften haben sie überhaupt nicht Folge geleistet. Von allen andern Spielbankplätzen, Baden, Interlaken, Montreux und Luzern, wurden keine Klagen laut, wie denn überhaupt die meisten Schweizer die Spielbanken nur dem Namen nach kennen.

Ich beantrage Ihnen Ablehnung der Initiative, weil es sich um nichts Grosses handelt. Ich

beantrage Ihnen Ablehnung, weil es sich nicht um Uebelstände handelt, die tatsächlich das Wohl des Volkes bedrohen, und ich beantrage Ihnen Ablehnung, weil ich nicht mit Kanonen auf Spatzen schiessen will. Ich beantrage Ihnen, auch keinen Gegenentwurf vorzulegen. Ungekünstelt, glatt und sauber soll dem Volke die Frage ja oder nein unterbreitet werden.

**M. de Dardel:** Je crois qu'il est inutile d'allonger la discussion, les sièges sont faits et la séance d'hier a montré suffisamment que cette assemblée n'apporte pas à la question des maisons de jeu un immense intérêt. Les rapporteurs de la minorité de la commission ont exposé d'ailleurs d'une manière complète le sens et le but de l'initiative et je me dispenserais de rien ajouter à leur argumentation sans une circonstance spéciale qui m'engage à prendre ici mes responsabilités. Les hommes qui, après les Virgile Rossel, les professeur Hilty et mon regretté ami Jules Calame-Colin ont continué la lutte contre les maisons de jeu, m'avaient fait l'honneur de me désigner comme président du comité de l'initiative. C'est à mon domicile que les signatures recueillies dans toute la Suisse ont fini par être centralisées et c'est moi qui, avec l'aide de deux de mes fils, ai porté les ballots de listes à la Chancellerie fédérale. Dans ces conditions, j'estime que j'ai le devoir de motiver ici mon vote. Tout d'abord je voudrais rectifier un point. MM. les Drs. Hunziker et Ullmann ont dit que ce sont les jeux de Genève qui ont motivé la demande d'initiative. Ces messieurs font erreur. Ce qui l'a motivée, c'est l'organisation des jeux dans l'ensemble de la Suisse. En signant la demande d'initiative qu'ont appuyée près de 118,000 électeurs suisses, notre but a été de mettre fin à un régime dont ce que je puis dire de moins défavorable est qu'il repose sur une équivoque. Elle consiste dans l'existence en Suisse de jeux de hasard exploités en vertu d'une organisation régulière, de jeux de hasard réglementés à côté de l'article 35 de la constitution qui interdit les maisons de jeu. Et, Messieurs, les théories les plus subtiles, les explications les plus ingénieuses des avocats de la couronne les plus réputés ne détruiront pas cette équivoque, elles ne l'empêcheront pas de produire dans l'opinion publique un sentiment de malaise qui s'est manifesté en bien des occasions et sous bien des formes. Un article constitutionnel employé à fin contraire de sa signification naturelle sert de paravent chez nous à ce jeu de la boule que l'on appelle en France la « roulette du pauvre », à cause de l'attraction qu'il exerce sur les masses populaires; un article constitutionnel masque la roulette, une roulette que nous réputons inoffensive, mais qui est devenue en réalité de plus en plus dangereuse. Les étrangers peuvent sourire de cette situation bizarre. Des citoyens suisses en sont scandalisés. Le grand public, M. le président et Messieurs, est simpliste. Il ne comprend pas que derrière notre façade vertueuse, la roulette ait pu reprendre pied chez nous et s'installer à demeure. Il ne saisit pas que l'interdiction prononcée par l'article 35 de la constitution ne concerne que la roulette qui était exploitée avant la guerre en divers pays européens et non pas celle qui a élu domicile dans nos Kurssäle.

La question des maisons de jeu, comme d'ailleurs toutes les questions en pays républicain et démocratique

tique, exige des solutions nettes et franches. Ni le Conseil fédéral ni la majorité de la commission n'ont su s'y résoudre. Partisans de l'exploitation industrielle des jeux de hasard dans nos centres de tourisme, ils pouvaient vous demander et demander ensuite au pays, de biffer de la constitution l'interdiction prononcée à la suite des scandales du casino de Saxon et de la remplacer par quelque disposition dans le but de permettre le contrôle des jeux et de les contenir dans de certaines limites. C'eût été la procédure normale et correcte. Ainsi a fait la France, comme l'exposait en juin 1913 une petite feuille dont le président du Conseil national d'alors, M. le Dr. Spahn, a interdit la distribution dans cette enceinte, parce qu'il l'estimait contraire à la neutralité. Notre honorable collègue s'attachait ainsi à mériter déjà bien avant la guerre sa réputation depuis si solidement établie de neutralisme, une réputation qui, je m'empresse de l'ajouter, ne l'a pas empêché de faire son devoir à l'égard des malheureux évacués français et belges en passage à la gare de Schaffhouse. La France, Messieurs, gagnée par l'infection du cancer attaché à son flanc à Monte-Carlo, la France s'est laissée aller à lever l'interdiction des jeux. Mais elle a procédé par la voie légale, elle a mis sa législation en harmonie avec son dessein. Personne n'a le droit de l'accuser d'hypocrisie. En Suisse, on juge plus commode de ne pas lever l'interdiction et de se comporter comme si l'interdiction n'existait pas. On se perd en distinctions entre le jeu permis et le jeu défendu, entre le jeu d'agrément et le jeu dangereux, en un mot on nage en plein dans l'équivoque qui n'a cessé de s'aggraver depuis que les croupiers, chassés de Suisse par la constitution de 1874, ont réapparu sur notre territoire au cours des années 1880: On veut la maison de jeu mais on a peur du mot maison de jeu. Que M. le président de la commission, qui nous accusait hier, nous, les initiants, de pharisaïsme, veuille bien accepter que je lui retourne ici le compliment! Le Conseil fédéral et une fraction de la commission s'efforcent de sauver nos tripots nationaux, l'un à l'abri du texte inchangé de l'article 35 de la constitution, l'autre en ajoutant à l'article 35 un nouvel alinéa qui assure aux croupiers certaines immunités, certaines garanties en faveur de l'extension future des jeux et contre les retours offensifs de leurs adversaires. Solutions aussi mauvaises l'une que l'autre, les pires que l'on pourrait adopter dans un pays auquel les questions devraient être présentées d'une manière simple et claire excluant tout malentendu. Combien votre ancien collègue, un partisan des jeux, M. le conseiller national Alexandre Emery, de Montreux, était davantage dans la vérité lorsqu'il écrivait à la Gazette de Lausanne: «Le jeu a été introduit au mépris de la constitution, je le reconnais, dans la plupart des grands centres de tourisme de notre pays.» Cette louable franchise contraste avec l'attitude d'autres personnes.

Les tentatives pour démontrer que nos maisons de jeu à nous ne sont pas des maisons de jeu au sens de l'article 35 de la constitution s'écroulent devant le fait de leur réglementation. On pouvait nier — contre l'évidence, mais enfin on pouvait nier — qu'elles fussent des maisons de jeu, aussi longtemps que nous avons vécu sous le régime d'une tolérance dont la roulette a bénéficié, d'abord dans la forme atténuée des petits chevaux, ensuite dans la forme aggravée du jeu de la boule. Depuis l'entrée en vigueur

de l'arrêté fédéral du 12 septembre 1913, qui forme le statut organique de la maison de jeu suisse, il est inutile de vouloir dissimuler: Qu'on les appelle exploitation industrielle des jeux de hasard ou entreprises de roulette ou lieux de divertissements ou tripots, c'est blanc bonnet pour bonnet blanc: Les salles de jeux de nos Kursaals sont des maisons de jeux, les seules sauf erreur qui soient restées ouvertes en Europe pendant la guerre. Elles en ont tous les caractères spécifiques: la partie engagée par le tenancier contre le public, le jeu au tableau, les croupiers, la roulette, les rateaux, les défenses d'entrer aux enfants, aux militaires, aux fonctionnaires en uniforme, la vitesse excessive de la partie, le contrôle de la police et les pertes des gogos, car ce n'est pas une roulette pour rire. On dit que notre roulette à nous ne fait pas de mal, que ce n'est pas quelque chose de grand, que nous serions embarrassés de citer des cas de suicide, des catastrophes financières causées par son exploitation. M. le Dr. Ullmann a déclaré que ce n'était pas une matière digne de faire l'objet d'une initiative populaire, qu'il n'y a pas dans nos Kursaals suisses le même public qu'à Campione et à Monte-Carlo. Messieurs, que notre roulette n'ait pas ruiné des millionnaires, c'est bien possible, je ne m'occupe pas de cette clientèle-là, je ne m'occupe pas des millionnaires adonnés aux jeux de hasard, mais je m'inquiète des artisans, des commis, des employés, des étudiants, des ouvriers qui se laissent entraîner au jeu de la boule. On m'a mis sous les yeux un journal bernois qui contient dans son compte rendu judiciaire l'histoire lamentable d'un jeune employé. Ce jeune homme s'était laissé aller à jouer. Il a perdu son argent. Pour récupérer ses pertes, il a puisé dans la caisse dont il avait la garde; il a perdu encore davantage. Un inspecteur a passé dans son bureau et le malheureux a échoué devant les tribunaux de la ville de Berne. Voilà, M. Ullmann, un exemple de ruine financière et morale due aux jeux du Schänzli.

D'ailleurs une enquête faite à Genève déjà en 1911 a montré par un très grand nombre d'exemples les résultats désastreux du jeu de la boule. Je sais bien que les Kursaals suisses ont l'habitude de se voiler la face lorsqu'on parle de leur congénère de Genève. Ils en ont fait un bouc émissaire qu'ils sont prêts à sacrifier sur l'autel de leurs intérêts. Le Kursaal de Genève outrepassa, paraît-il, sans se lasser les autorisations accordées par le Conseil fédéral; il illustre ainsi d'une manière frappante les difficultés du contrôle et de la surveillance des jeux réglementés dans un pays aussi décentralisé que le nôtre. Mais nous ne combattons pas des contraventions à des prescriptions ou à des règlements fédéraux. Nous combattons la roulette — boule comme telle. La roulette-boule n'est pas assimilable aux jeux de cartes et de loto ou à tous autres passe-temps auxquels se divertissent les citoyens suisses à leur domicile ou au café. La roulette est nuisible comme telle parce qu'elle est une allumeuse de la passion du jeu, parce qu'elle développe chez ses victimes le goût de la superstition de la chance, parce qu'elle est la servante et la prêtresse de cette divinité moderne qu'on appelle la chance. Comme l'a très bien dit un publiciste genevois, «la chance écarte l'intervention de l'intelligence, du travail, de l'énergie, de la volonté. Celui qui met sa confiance dans la chance gardera la même mentalité dans tous

les autres actes de sa vie. L'idée de la chance énerve la volonté, engendre le fatalisme et supprime la notion de la responsabilité.» Même avec des enjeux très minimes, si l'on n'autorisait par exemple que des mises de 50 ou même de 20 centimes, la roulette constituerait encore un amusement nocif, propre à débilitier les caractères et accomplissant une oeuvre néfaste.

Il s'en faut d'ailleurs que les enjeux soient insignifiants. M. le président de la commission a dit que la plupart des signataires de l'initiative n'ont jamais vu les jeux du Kursaals. Qu'il me permette de lui répondre qu'il a un peu abusé lui de l'ignorance présumée des membres de cette assemblée dans la question des jeux lorsqu'il a parlé d'enjeux minimes. Comme vous le savez, l'arrêté fédéral du 12 septembre 1913 prévoit deux sortes de salle de jeux, la salle de jeux ouverte à tout venant avec des enjeux maxima de 2 francs par tour et la salle de jeu select, la salle de jeu plus distinguée à l'usage des touristes nationaux et étrangers; les mises y peuvent atteindre 5 francs par tour. Si vous voulez bien vous donner la peine de réfléchir — et M. le président de la commission n'a eu garde de vous y engager — que le règlement fédéral autorise 150 tours à l'heure et qu'un croupier habile, lorsqu'il ne se sent pas surveillé, peut donner à la boule jusqu'à 360 tours à l'heure, vous vous rendrez compte de la somme qu'un ponte malheureux est exposé à perdre en quelques heures. J'ai vu moi-même un soir à Montreux — c'était encore avant la guerre — la pile d'écus d'un joueur passer avec une rapidité déconcertante des mains de son propriétaire dans le tiroir du croupier.

Il est regrettable de devoir ajouter que notre boule nationale use de procédés que les habitués de maisons de jeu exotiques envisagent comme incorrects: le tenancier n'y joue pas à armes égales contre le public, il prélève sur le jeu un bénéfice usuraire en ne payant au gagnant que sept fois sa mise. En France le gagnant reçoit 8 fois sa mise. C'est le cas de dire ici encore que la fin justifie les moyens, car nous l'avons assez entendu: notre boule nationale a la prétention d'être une institution d'utilité publique. L'arrêté fédéral du 12 septembre 1913 stipule qu'après divers prélèvements, le bénéfice net doit en être employé au développement de nos centres d'étrangers et à d'autres buts également recommandables.

Je comprends les nécessités de l'industrie hôtelière; les concerts, les spectacles offerts aux étrangers, ainsi que l'aménagement et parfois le maquillage des sites pour plaire à une clientèle de luxe, tout cela coûte de l'argent. La roulette offre un moyen commode de se le procurer et, comme disaient nos pères, de plumer la poule sans la faire crier. Je connais aussi les circonstances difficiles de l'hôtellerie au moment présent; mais ni ces nécessités, ni ces circonstances difficiles ne sont des motifs suffisants pour soutirer de l'argent, pour vider les poches de nationaux et d'étrangers par des méthodes que la morale réprovoque et qui sont contraires à l'intérêt général du pays. Il existe pour l'industrie hôtelière d'autres moyens de faire face à ses frais généraux. Je nie que la roulette soit indispensable à sa prospérité. La roulette attire chez nous une clientèle de croupiers, de filles, de gens tarés, c'est un agent de démoralisation qui finira, si nous n'y prenons garde, par détériorer les qualités natives, la probité foncière de nos populations;

c'est une invention funeste qui nous est arrivée naguère d'Allemagne, qui nous est venue de France à une date plus récente. Peu nous chaut, du reste, son lieu d'origine. Nous demandons qu'on ferme la frontière à ce vilain oiseau-là.

La proposition de rejet de l'initiative formulée par le Conseil fédéral et le contre-projet présenté par une fraction de la commission ne maintiennent pas seulement le statu quo, ils l'aggravent, ils encouragent le développement ultérieur des jeux de hasard dans notre pays. Le Conseil fédéral laisse prévoir d'ailleurs dans son message de nouvelles concessions à l'industrie des jeux. Nous avons mis la main dans un engrenage, il nous saisira le bras. Je rappelle que le Conseil fédéral n'a pas capitulé sans lutte devant les entrepreneurs de roulette; les rapports et messages qu'il a publiés sur cette question en font foi dans leur partie historique. Le Conseil fédéral n'a admis tout de suite ni la partie engagée par le tenancier contre le public, ni le jeu au tableau, ni les mises de cent sous, il s'est récrié, il a protesté parce que les petits chevaux couraient 75 tours à l'heure, avant de consentir aux 150 tours de la boule. L'expérience démontre que plus sont grandes les concessions des autorités plus augmentent aussi les exigences des croupiers. En 1900, le refus du Conseil national de prendre en considération le postulat de MM. Rossel et Calame-Colin a été le point de départ d'une recrudescence des maisons de jeu. Le rejet de l'initiative actuelle nous donnerait en peu d'années une Suisse Monte-Carlo, une Suisse-tripot, une Suisse déshonorée par l'accouplement monstrueux de la boule et de la constitution. Est-ce là le rôle que nous réservons à notre patrie dans l'Europe de demain? J'aimais encore mieux des internés allemands portant des toasts à Hindenbourg sur la prairie du Grütli qu'une pareille perspective! La cause de la roulette n'est pas défendable, si on se place au point de vue moral. Qu'elle soit un agent de corruption, personne ne peut le contester, à moins d'être bien aveuglé par ses intérêts ou à moins d'être de mauvaise foi. Si l'on se place au point de vue juridique, elle ne se soutient que par des arguties, par des sophismes, par des efforts désespérés pour détourner le sens clair et précis d'un article constitutionnel. Si l'on se place enfin au point de vue moral, on constate qu'ayant réussi une fois à reprendre pied chez nous, la roulette n'a cessé d'y progresser, que le mal a fait tache d'huile, qu'il a gagné d'un Kursaal à l'autre et que les barrières qu'on a tenté d'y opposer ont fléchi de plus en plus.

Le remède à cette situation que le message du Conseil fédéral qualifie de supportable et qui nous paraît à nous grave et périlleuse, le remède consisterait dans l'application stricte de l'article 35 de la constitution, réclamée en 1900 dans le postulat qu'avaient signé avec MM. Rossel et Calame-Colin. MM. Iselin, de Planta et le professeur Hilty. A notre avis l'article 35 suffit parfaitement dans sa teneur actuelle. Il ne tiendrait qu'au Conseil fédéral de fermer pour jamais les salles de jeu des Kursaals, non pas en vertu de ses pleins-pouvoirs extraordinaires, mais par une application toute simple et naturelle d'un article constitutionnel. Le Conseil fédéral étant d'une autre opinion et son opinion ayant force de loi, il nous a fallu élaborer un texte nouveau qui complète et précise le texte ancien. Ce texte est dû essentiellement à la collaboration de deux juristes de valeur, M. le professeur

Walther Burkhardt et votre regretté collègue Charles Christophe Burkhardt. On a dit qu'il outrepassait la pensée des initiants, qu'il atteignait à travers les jeux des Kursaals le rams, les tombolas dans les cafés et jusqu'à l'inoffensive partie de jass de MM. les membres de l'Assemblée fédérale. C'est une légende créée pour les besoins de la cause. Mon collègue M. Bonhôte en a déjà fait justice. Je voudrais ajouter à son argumentation celle de M. le professeur Walther Burkhardt. Dans un article qu'il a publié, M. Walther Burkhardt reproduit le texte du nouvel article proposé par les initiants et il ajoute:

« De ce texte il ressort clairement ce qui suit: Que les jeux de délassement, qui se pratiquent au restaurant entre consommateurs, tels que le jass ou autres jeux de cartes, ne seront limités en aucune façon, puisqu'ils ne constituent pas une « entreprise ». C'est défigurer sciemment l'initiative que de lui faire dire autre chose que ce qu'elle dit. Ne seront pas davantage menacés les innocents « lotos » ou « tombolas » qui, en certains endroits, dans des auberges ou dans des locaux de sociétés, se pratiquent le samedi soir, par exemple; personne n'aurait l'idée de donner à ces distractions passagères le nom de banques où l'on joue ou d'entreprises pour l'exploitation des jeux de hasard.

L'interdiction vise les maisons de jeux, telles qu'elles existent dans neuf de nos Kursaals; il s'agit de supprimer non les Kursaals, mais leurs salles de jeu et rien de plus: si quelqu'un ne peut pas comprendre cela, c'est parce qu'il ne veut pas le comprendre. »

Je n'ajoute rien aux explications si catégoriques et à mon avis si concluantes, si décisives, d'un maître incontesté du droit public suisse. Nous en voulons aux jeux des Kursaals, à l'infâme roulette rentrée en Suisse sous le déguisement d'un jeu d'agrément et à rien d'autre. Nous demandons la suppression des jeux des Kursaals au nom de l'intérêt national. Le Conseil fédéral exige trop de la nature humaine. La tolérance, puis la réglementation des jeux de hasard donnent l'impression que le Conseil fédéral met une certaine industrie au-dessus des lois du pays, qu'il la favorise par des voies illégitimes. Le privilège octroyé à la roulette a accentué dans le peuple le sentiment qu'il existe chez nous une féodalité financière aux intérêts de laquelle doit se plier la constitution. Le maintien de nos maisons de jeux et l'augmentation indéfinie du nombre des Kursaals à roulette qui en seront la conséquence fatale revêtent ainsi une importance et une gravité singulières. Comme ils froissent le sentiment juridique, ils blessent les instincts d'égalité et de justice du peuple suisse, et ils fournissent des armes bienvenues aux adversaires de nos institutions.

Je ne suis pas d'accord avec les socialistes qui disent que les maisons de jeu sont un fruit du capitalisme. Elles résultent d'un penchant de la nature humaine que toutes les époques ont connus et contre lequel tous les régimes auront à lutter. Il n'en est pas moins vrai que les tares du régime capitaliste — et nos maisons de jeux et notre situation constitutionnelle vis-à-vis de maisons de jeux en sont une — il n'est pas moins vrai que ces tares ne sont pas faites pour gagner des sympathies aux partis bourgeois et je m'afflige que, soit par indifférence, soit par hostilité déclarée, les partis bourgeois de la Suisse

ne se soient pas coalisés avec nous dans la campagne que nous soutenons.

Il n'appartient pas à l'Etat d'abolir la passion du jeu, pas plus que toute autre passion. Que du moins il ne la protège pas, qu'il ne la concessionne pas, qu'il n'accorde pas de privilège aux gens qui battent monnaie sur elle. Monsieur le président et Messieurs, n'arborons pas le drapeau suisse au-dessus de la porte des tripots (Bravos).

**Michel:** Wenn ich das Wort ergreife zur Bekämpfung der Initiative, so geschieht das einerseits, weil ich überzeugt bin, dass die kleinen Hasardspiele, wie sie auf Grund und gemäss dem bundesrätlich genehmigten Spielreglement in unseren Kursälen von Montreux, Luzern, Baden, Interlaken, Bern, Thun und Locarno betrieben werden, weder eine wirtschaftliche noch eine moralische Gefahr für das Volk darstellen und andererseits, weil ich weiss und davon überzeugt bin, dass die Aufrechterhaltung dieser Kursaalspiele für unsere grossen Fremdenplätze und Fremdenverkehrsgebiete eine absolute wirtschaftliche Notwendigkeit ist.

Die Herren Bonhôte und de Dardel wollen diesen Kursaalspielen den Hexenprozess machen und sie zum Feuertod auf dem Scheiterhaufen verurteilen, und auch Herr Fritschi, der sich gestern in der Rolle des einfachen, unschuldigen Schweizerknaben gefallen hat, hat diesen unglücklichen Glücksspielen den Tod geschworen. Die Herren haben unterlassen, sich darüber Rechenschaft zu geben, was die Geschichte zu ihrem Unterfangen sagt. Wenn sie die Geschichte konsultiert hätten, so hätten sie erfahren, dass die Spielleidenschaft immer bestanden hat — seit Anfang der Welt, und dass sie nicht ausgerottet werden kann. Die Geschichtsschreiber, soweit sie auch in der Erforschung der menschlichen Gesellschaft zurückgehen, machen immer die Entdeckung, dass die Spielleidenschaft ein Angebinde der menschlichen Natur ist. Und die Juristen aller Zeiten berichten uns von den Versuchen, welche jeweilen die Regierungen der einzelnen Staaten gemacht haben, um die Spielleidenschaft zu bekämpfen und einzudämmen; aber es ist nie gelungen, das Spiel gänzlich aufzuheben, man hat sich damit begnügen müssen, die Spielleidenschaft in vernünftige Bahnen zu leiten.

Schon im alten Rom hat man die Glücksspiele bekämpft. Der Kaiser Septimius Severus hat Spieldikte erlassen und später Justinian. Auch die Kirche hat sich damit beschäftigt. Aber die Kirche hat beim Spielverbot Ausnahmen gemacht: vom praktischen Sinne beseelt, hat sie zu spielen gestattet « pour l'amour de Dieu ». Die Kirche hat Spiele und Lotterien erlaubt zur Errichtung von Kirchen und Kapellen. Auch die französischen Könige haben Spieldikrete erlassen, aber das Resultat ist das, dass in Frankreich die Spiele mehr oder weniger immer toleriert waren. Die grosse Revolution wollte tabula rasa machen und der Code pénal von 1810 enthält einen Artikel, welcher die öffentlichen Spiele untersagt. Aber trotz des Spielverbotes ist in Frankreich weiter gespielt worden, und man erzählt sich, dass im Jahre 1814 während der deutschen Besetzung in Paris Marschall Blücher nicht weniger als anderthalb Millionen Franken beim Spiele verloren hat. Es bedurfte keines geringeren Staatsmannes als Clemenceau, um das Verbot der öffentlichen

Spiele in Frankreich durchzuführen. Als er Ministerpräsident und Minister des Innern wurde im Jahre 1907, erliess er an die Präfekten ein Zirkular, welches die Unterdrückung der Kasinospiele verfügte. Nun setzte aber sofort eine Gegenaktion ein, es kamen Vertreter der Bade- und andern Kurorte, aus Nizza, Vichy etc. nach Paris, und Clemenceau, obgleich er von einer durchaus strengen, ja puritanischen Lebensanschauung ist, musste sich selbst davon überzeugen, dass im Interesse des Landes, im Interesse der auch für Frankreich so wichtigen Hotelindustrie die Spiele aufrecht erhalten bleiben müssen. Er sagte, die öffentlichen Spiele sind verboten, aber ich will in der Weise entgegenkommen, dass ein Spezialgesetz erlassen wird, welches die Glücksspiele in den Kasinos der Bäder- und sonstigen Kurorte erlaubt. So kam im Jahre 1907 ein Gesetz zustande, welches das Spiel in den Kasinos Frankreichs in allen Details regiert. Ich will auf die Einzelheiten nicht zu sprechen kommen, ich will nur bemerken, dass das Maximum der Spieleinsätze nach dem französischen Gesetze viel höher ist, als nach dem vom Bundesrat genehmigten Reglement. Nicht 2 und 5 Franken, sondern 20 und 50 Franken beträgt das Maximum, und es besteht auch keine Vorschrift, dass man diese Einsätze nur auf eine Nummer setzen kann, sondern man kann sie unbeschränkt auf alle Nummern setzen.

Die bundesrätliche Botschaft weist auf die Gesetzgebung des Deutschen Reiches hin, indem sie anführt, dass durch ein Gesetz des Norddeutschen Bundes von 1868 die Spielhöhlen von Baden-Baden, Nauheim, Homburg, Wiesbaden etc. — es existierten damals ein ganzes Dutzend von Spielhöhlen in Deutschland — aufgehoben wurden. Die bundesrätliche Botschaft sagt uns aber nicht, dass trotz des Spielverbotes in Deutschland gleichwohl gespielt wurde. Es wurde das Spiel in geheimen Cercles, in geschlossenen Gesellschaften weiterbetrieben; ich weiss, dass im Kasino von Baden-Baden ein Cercle besteht, der verpachtet wird und dass der Pachtzins für diesen Spielcercle die grossen Ausgaben deckt für Pferderennen, Aviatik und andere Darbietungen, welche dem Fremdenpublikum in Baden-Baden geboten werden.

Die bundesrätliche Botschaft spricht auch von Italien. Sie sagt, dass in Italien ein absolutes Verbot der Glücksspiele bestehe. Meine Herren, Campione gibt den nötigen Kommentar dazu. Die Herren Bonhôte und de Dardel haben alles in den gleichen Tigel geworfen. Die Kursaalspiele und Monte Carlo und Campione seien gleich verwerflich; ob mehr oder weniger gespielt werde, mit höheren oder geringeren Einsätzen, komme auf das gleiche heraus, und Herr Micheli hat gestern in Journal de Genève geschrieben «l'affaire de Campione nous fournira des arguments excellents pour l'initiative.»

Das ist möglich, wenn man alles in den gleichen Tigel wirft, ohne zu unterscheiden; aber alle diejenigen, welche Einsicht haben in das Spiel, welche sich Rechenschaft geben und sich die Spielbetriebe näher ansehen, die müssen zu dem Schlusse kommen, dass zwischen einer Spielhölle à la Campione und Monte Carlo und unseren Kursaalspielen ein Unterschied besteht wie zwischen Tag und Nacht.

Herr Bonhôte hat gestern auch von Belgien gesprochen; er hat gesagt, in Belgien seien die öffentlichen Spiele auch verboten worden. Es ist richtig,

dass die belgischen Kammern im Jahre 1902 einen Beschluss gefasst haben betreffend Verbot der öffentlichen Spiele in den Kasinos von Ostende und Spa. Aber es wurde nachher bis zum Kriegsausbruch umso mehr gespielt in den geheimen Cercles. Auch haben die belgischen Kammern den Städten Ostende und Spa für den Ausfall der Spielpacht sehr hohe Entschädigungen zugebilligt. Ostende bekam eine solche von sechs Millionen und Spa eine solche von drei Millionen. Ja, wenn die Herren Bonhôte und de Dardel vielleicht mit Hilfe von Herrn Fritsch Herr Motta veranlassen wollen, unsern Kursälen Entschädigungen von je 3 bis 6 Millionen zu bezahlen, dann sind wir einverstanden, auf das Spiel zu verzichten. Allein ich bezweifle, dass sich unser eidgenössischer Finanzminister zu einer solchen Abfindung bereit finden würde.

Die Urheber der Initiative und ihre Befürworter, vor allem die Herren Bonhôte und de Dardel, stellen sich vor als Kämpfer für die Moral, für die Aufrechterhaltung und die Rettung des guten Schweizernamens. Die Moral gehe im Schweizervolk zugrunde, wenn die Initiative nicht angenommen werde. Ich frage: Ist etwa in Frankreich die Moral am Spiel zugrunde gegangen? Die heroische Haltung des französischen Volkes, die Hingabe und Ausdauer der französischen Nation — darin gehen die Herren Bonhôte und de Dardel mit mir einig — übertreffen alles, was bis jetzt dagewesen ist; aber die Herren de Dardel und Bonhôte — ich kann ihnen diesen Vorwurf nicht ersparen — sind nicht gerade sehr logisch. Wenn schon die kleinen Kursaalspiele mit einem Einsatz von 1 bis höchstens 5 Franken — gewöhnlich wird nur mit 1 Fränklein gespielt, selten sieht man 5 Franken auf dem Spieltische — die Moral des Schweizervolkes ruinieren sollen, wie kommt es denn, dass, obschon man in Frankreich mit Einsätzen von 20 und 50 Franken spielt, die französische Jugend und das französische Volk überhaupt jenen Heldenmut und Patriotismus an den Tag gelegt hat, von denen ich gesprochen habe, und wie erklären es sich die Herren Bonhôte und de Dardel, dass der von ihnen wie auch von mir wegen seiner Vaterlandsliebe und Charakterstärke hochgeschätzte Clemenceau es über sich gebracht hat, den Kammern ein Spielgesetz vorzulegen, welches die Kasinospiele in allen Details regelt? Gewiss haben Clemenceau und die französische Regierung dieses Spielgesetz nicht eingebracht, weil sie eine besondere Freude am Spiel haben. Clemenceau und die französische Regierung haben das Spielgesetz eingebracht und für dessen Annahme gesorgt, weil sie überzeugt waren, dass der Spielbetrieb in den französischen Badeorten und sonstigen Fremdenstationen eine absolute Notwendigkeit sei, um den Fremdenplätzen die nötigen und sonst nicht auftreibbaren Mittel zu verschaffen zur Bestreitung der grossen Ausgaben für die zur Aufrechterhaltung und Förderung des Fremdenverkehrs nötigen Darbietungen geselliger, künstlerischer und musikalischer Art. Also ganz gleich wie bei uns. Auch der Bundesrat ist aus wirtschaftlichen Gründen dazu gelangt, diese Spiele aufrecht zu erhalten. Andererseits natürlich auch deshalb, weil er nach einer gewissenhaften Prüfung der Frage zu der Ueberzeugung gelangt ist, dass Art. 35 der Bundesverfassung diese Kursaalspiele nicht verbietet, indem dieselben nicht unter den Begriff der verbotenen Spielbank fallen.

Die Herren Bonhôte und de Dardel bestreiten diesen Standpunkt. Sie sagen, im Gegensatz zum Votum unseres Herrn Kommissionspräsidenten, dass die Initiative mit der Frage der Auslegung des gegenwärtigen Art. 35 zusammenhänge. Sie sagen, die Initiative habe den Zweck, den Art. 35 auszulegen, also eine Art authentischer Interpretation. Nun glaube ich, der Bundesrat hat in seiner Botschaft mit Recht ausgeführt, dass für die Frage, welches die Meinung des Verfassungsgesetzgebers vom Jahre 1874 war, die ganze Entwicklungsgeschichte der Spielfrage in der Schweiz massgebend sei, und dann kommen wir eben zu dem Resultate, dass der Art. 35 nur deswegen eingeführt worden ist, um die Spielhölle von Saxon aufzuheben und andererseits, um in Rücksicht auf die in Deutschland aufgehobenen vielen Spielhöllen zu verhindern, dass die deutschen Spielhalter in die Schweiz kommen und hier Spielhäuser oder Spielhöllen gründen. Die heutigen Kursaalspiele kannte man damals gar nicht. Also konnte man sie auch nicht treffen wollen und es ist, wie ich schon gesagt habe und wie mehrere Redner ausgeführt haben, ein himmelweiter Unterschied zwischen diesen Glücksspielen und einer Spielhölle.

Entscheidend für die Auslegung von Art. 35 der Bundesverfassung ist: Dieser Artikel hätte gar keinen vernünftigen Zweck, wenn er auch solche Einrichtungen treffen wollte, welche weder für die Allgemeinheit, noch für den einzelnen Bürger eine Gefahr darstellen, sei es nun eine Gefahr ökonomischer oder moralischer Natur. Und da sage ich, von einer ökonomischen Gefahr kann nur da die Rede sein, wo die Höhe des Spieleinsatzes und des Gewinnes dem Spiele den Charakter der blossen Unterhaltung nimmt und es zu einem Gewinnspiel oder mit andern Worten zu einer Spielbank macht. Das ist nun bei den kleinen Einsätzen von 1 bis 5 Franken keineswegs der Fall. Da gehen keine Vermögen verloren und es hat sich auch noch niemand das Leben genommen. Die Spieleinsätze sind so gering, der in Aussicht stehende Gewinn so minim und namentlich auch die Chancen, zu gewinnen, so klein, dass ein grosser Anreiz nicht ausgeübt wird. Nicht das Geldinteresse führt zum Spiele, sondern das Interesse der Unterhaltung. Man will sich amüsieren und es ist so wie heute Herr Dr. Ullmann und gestern schon Herr Kommissionspräsident Hunziker richtig ausgeführt haben: es haben diese Glücksspiele einfach den Charakter einer freiwilligen Besteuer. Die Fremden — meistens spielen ja nur gutsituierte Fremde; Einheimische sieht man in unsern Spielsälen sozusagen nicht — spielen eben der Unterhaltung wegen. Sie wissen, dass man nichts gewinnen, dass man nur verlieren kann. Aber sie spielen dennoch gern. So ein Kursaal mit einem Glücksspiel ist, wie sich Eduard Combes in einem Aufsatz in der Zeitschrift «Wissen und Leben» ausgesprochen hat, eine Art «bazar de charité permanent», etwas wie ein Wohltätigkeitsbazar, wo man gerne für wohltätige Zwecke das Dreifache des Wertes für die zum Verkauf angebotenen Gegenstände ausgibt, oder wo man ein Tombolabillet kauft, obschon man ganz genau weiss, dass sozusagen keine Gewinnchancen vorhanden sind. Man spielt dennoch, weil man sich sagt: der Zweck ist gut. Das, was ich verliere, ist das Entgelt für dasjenige, was an musikalischen, theatralischen etc. Darbietungen geboten wird.

Die Herren Bonhôte und de Dardel wollen die Moral des Schweizervolkes retten. Ich behaupte, und wir alle, welche für die Aufrechterhaltung dieser Kursaalspiele eintreten, behaupten es, eine ebenso hohe Auffassung von der Moral zu haben wie die Herren Initianten und die Befürworter der Initiative. Aber wir sagen, man soll das Uebel da suchen und treffen, wo es ist, und nicht da, wo es nicht ist. Wenn die Herren Bonhôte und de Dardel und auch Herr Fritschi die Moral retten und das Schweizervolk vor wirtschaftlichen Schäden behüten wollen, dann sollen sie den leibhaftigen und wahren Spielteufel auszutreiben suchen. Sie sollen dann einmal zu Felde ziehen gegen das Börsenspiel, das hundertmal gefährlicher ist als die übrigen Glücksspiele. Man braucht nur an den Jammer, das Elend und den Familienruin zu denken, welche das Börsenspiel in unserem Lande schon angerichtet hat, an die Landeskalamitäten, welche das Börsenspiel schon verursacht hat. Bei den Kursaalspielen sind noch keine Vermögen verloren gegangen und keine Familien ruiniert worden. Aber freilich, gegen die mächtigen Börsenspiele wagen die Herren Initianten und die heutigen Vertreter der Initiative nicht aufzutreten. Der Kampf erscheint ihnen da zu schwer. Sie machen es sich leicht, sie meinen, mit der Bekämpfung der kleinen Kursaalspiele auf billigere Weise Lorbeeren erreichen zu können. Sie wollen den Himmel verdienen, indem sie andern Leiden und Entbehrungen auferlegen. Denn es würden Leiden und Entbehrungen verursacht, wenn die harmlosen Kursaalspiele aufgehoben würden. Die Kursäle könnten nicht mehr existieren. Aber der Betrieb gutgeführter Kursaaletablissemens mit gediegenen Darbietungen ist nun einmal für erstklassige Fremdenplätze und die Fremdenverkehrsgebiete eine absolute Notwendigkeit. Diese Spiele aufheben, heisst nichts anderes, als unseren Fremdenplätzen die Mittel entziehen, welche ihnen erlauben, ihre Stellung im internationalen Konkurrenzkampf gegenüber dem Auslande zu erhalten. Herr Fritschi hat gestern gesagt, die Fremdenplätze, welche Kursäle unterhalten, täten das nur, um andern einheimischen Fremdenplätzen Konkurrenz zu machen. Ich anerkenne Herrn Fritschi als Autorität im Schulwesen und man hat mir gesagt, dass er früher auch ein ausgezeichnete Schulmeister gewesen ist. Ich möchte mich nicht in Fragen des Schulwesens einmischen, von denen ich nichts verstehe, aber ich glaube auch gegenüber Herrn Fritschi das Sprichwort zitieren zu dürfen: «Schuster bleib bei deinem Leist!» Von den Interessen und den Bedürfnissen des Fremdenverkehrs, der Hotelindustrie versteht Herr Fritschi absolut nichts. Das hat er gestern bewiesen. Denn in Fragen des Fremdenverkehrs kann man sich nicht auf den Standpunkt des einfachen Schweizers im Hirtenkleide stellen; die Fremden verlangen Komfort und Luxus, und die Schweizer Hotelindustrie ist nicht schuld, dass in den Hotels Luxus und Komfort eingezogen sind. Der Zug nach luxuriösen Einrichtungen ist von jenseits des Ozeans in die Schweiz gekommen, aus dem grossen Dollarlande, wo es noch ganz andere Hotelpaläste gibt, als unsere Palace- und Grands Hotels sind. Wir können nicht zurückgehen, wir können nicht diese Grands Hotels und Palace Hotels niederreissen, es ist zu viel Geld darin investiert, und wenn wir es täten, würde nur die ausländische Konkurrenz damit gewinnen. Die Fremden würden sich einfach von uns abwenden.

Und da sollte man nun doch einige Rücksicht nehmen auf die grosse wirtschaftliche Bedeutung der Hotelindustrie. Sie ist in diesem Saale schon mehrfach erörtert worden, sie ist namentlich vom Bundesrate selbst betont worden in seiner Botschaft betreffend die Errichtung eines schweizerischen Verkehrsamtes. Ich begnüge mich damit, auf diese Botschaft zu verweisen. Ich will nur in Erinnerung bringen, dass vor dem Kriege die schweizerische Handelsbilanz jährlich ein Defizit von einer halben Milliarde und mehr aufzuweisen hatte und dass dieses Defizit nur durch die Einnahmen aus dem Fremdenverkehr gedeckt werden konnte. Ich glaube, diese so wichtige Industrie verdient doch einige Rücksichtnahme, namentlich in einer Zeit, wo sie sich infolge des langen Weltkrieges in einer wirtschaftlichen Krisis befindet, aus der sie sich nur mit der allergrössten Anstrengung, vielleicht gar nicht wieder herausarbeiten kann. Und wenn Sie nun das absolute Spielverbot einführen und damit die Einnahmequellen der Kursäle für die Darbietungen aufheben, so werden damit die vitalsten Interessen grosser Gebiete unseres Vaterlandes, grosser Bevölkerungskreise unnütz und auf das schwerste verletzt und es wird einem Hauptzweige der schweizerischen Volkswirtschaft eine unheilbare Wunde geschlagen.

Der Spielbetrieb in unseren Kursälen hat dem Lande keine Schäden gebracht. Man kann insbesondere nicht beweisen, dass die Volksmoral durch die Hasardspiele geschädigt wird. Die blosser Behauptung und haltlosen Beschuldigungen der Initianten genügen nicht. Herr Fritsch hat sich gestern mit der grossen Zahl der Unterschriften der Spielinitiative gebrüstet. Er hat zwar gesagt, er selbst habe die Initiative nicht unterzeichnet, aber er hat doch eine grosse Freude bezeugt, dass sie zustande gekommen ist. 117,000 Unterschriften, das ist allerdings viel. Aber wir haben schon öfters Initiativbegehren gesehen mit einer grossen Zahl von Unterschriften, und die Initiative ist dennoch verworfen worden.

Die Herren Initianten sind mit einer bodenlosen Leichtfertigkeit in der Begründung derselben vorgegangen. Ich will in dieser Beziehung nur zwei Beispiele anführen. Wie in der «N. Z. Z.» zu lesen war, hat in Olten am 9. März 1914 eine Versammlung für die Spielinitiative getagt. In dem betreffenden Referat wurde wörtlich folgendes gesagt: «Herr Pfarrer Soundso gab Kenntnis von einer Zuschrift des Pfarrers der Strafanstalt Regensdorf, wonach junge Leute, besonders Portiers, durch das Rösslspiel auf Abwege geraten seien.» Später wurde dann in einer Komiteesitzung in bezug auf die Mitteilungen des Pfarrers von Regensdorf folgendes gesagt: «Die Direktion einer grossen schweizerischen Strafanstalt erklärte kürzlich, man ohne nicht, wie manche Insassen der Gefängnisse, namentlich aus dem Hotelpersonal, dem geheimen Spiel in den harmlosen Kursälen ihr Unglück verdanken.» Also in Olten ist es die Zuschrift eines Anstaltspfarrers, die von jungen Leuten spricht, besonders von Portiers, die durch das Rösslspiel auf Abwege geraten. In Bern sind es dann schon Gefängnisinsassen, namentlich aus dem Hotelpersonal, die nach der Erklärung der Direktion einer grossen schweizerischen Strafanstalt dem geheimen Spiel in Kursälen ihr Unglück verdanken. Und an den Versammlungen in verschiedenen Kantonen waren es schlechthin die Gefängnisse, die Auskunft darüber geben können,

wie die Hotelangestellten massenhaft dem Spielteufel verfallen und deshalb als bemitleidenswerte Geschöpfe durch die Initiative gerettet werden müssen. «So werden also», sagt ein Bericht der Union des Hotelpersonals, «unsere Hotelangestellten gegen die Rösslspiele ausgespielt und die Rösslspiele gegen sie. Auch ein Spiel, aber wie wir sehen werden, kein feines.» Der damalige Sekretär der Hotelangestelltenunion, Herr Grossrat Bieder in Liestal, sagt folgendes: «Das Hotelpersonal, als das zunächst beteiligte, hat ein Interesse daran, festzustellen, ob die Angaben, die da gemacht wurden, und die Anschuldigungen, die verbreitet werden, auf Wahrheit beruhen. Zur Feststellung der Wahrheit reisten wir also direkt nach Regensdorf, wo uns der Anstaltsgeistliche, der der Urheber dieser Mitteilung ist, arglos empfing. Nach der üblichen Vorstellung erklärte ihm der Schreibende den Grund dieses Besuches und dass er wünsche, Einsicht in das Material zu nehmen, auf das der Herr Pfarrer seine Angaben stützte. Denn, so fügt er bei, nach dem Gerede in den initiativfreundlichen Kreisen könnte man glauben, unsere Gefängnisse seien überfüllt von Hotelangestellten, deren Untergang die Rösslspiele gewesen seien. Die Sache an und für sich scheine ihm um so verdächtiger, als ja bekanntlich das Hotelpersonal zu einer Zeit arbeitet, wo in den Kursälen die fremden Gäste beim Rösslspiel ihre Zeit vertreiben und das Hotelpersonal komme, soviel ihm bekannt, mit den Spielen in den Kursälen überhaupt nicht in Berührung, es trage auch kein Verlangen darnach. Was hat nun der Anstaltspfarrer geantwortet? Herr Pfarrer Altherr, so heisst der Anstaltsgeistliche, antwortete hierauf, er besitze kein Material, führe keine Statistik, aber aus seiner Seelsorgertätigkeit sei ihm bekannt, dass das Spiel manchem zum Unglück geworden sei. Das Spiel im allgemeinen. Vom Rösslspiel kenne er einen einzigen Fall, wo ihm ein Sträfling, von Beruf Portier, gesagt habe, er sei einmal im Kursaal von Luzern gewesen und habe dort auch einmal gespielt. Das sei alles, was er, der Pfarrer, sagen könne. Also der Portier hat nicht etwa gesagt, die einmalige Beteiligung beim Spiel in Luzern habe ihn ins Unglück geführt und er, der Pfarrer, hätte nicht geahnt, dass seine briefliche Mitteilung so schwer aufgenommen würde. Auf die Frage, ob der Gewährsmann Hotelpartier sei oder ob es sich nicht vielmehr um einen Fabrikportier, deren es im Industriekanton Zürich so viele gibt, handelte, wusste der Anstaltspfarrer keinen Bescheid.» Herr Generalsekretär Bieder von der Hotelangestelltenunion schliesst seinen Bericht: «Wir wussten nun genug. Die Art und Weise, wie das Hotelpersonal in den Streit gegen das Rösslspiel hineingezogen wird und den Moralisten die Deckung sichern soll, trägt den Stempel der Mache an sich, die vom Hotelpersonal als Verleumdung empfunden wird. Gegen dieses Unterfangen erheben wir hiermit laut und energisch Protest.»

Ein weiteres Bild aus eigener Erfahrung. Im «Schweizerischen Protestantenblatt», das in Basel erscheint, war in einer Nummer vom November 1914 folgendes zu lesen: «Interlakens Kursaal ist nach dem Urteile der besten Kenner der Sammelpunkt der internationalen Halbwelt und wird von dem stillen Reisenden der guten Gesellschaft geflissentlich gemieden.» Die Kursaalverwaltung Interlakens wollte sich eine derart verleumderische und kredit-

schädigende Behauptung in einem vielgelesenen Blatte nicht gefallen lassen. Sie stellte den betreffenden Redaktor — es ist ein im Amte befindlicher Pfarrer in Basel — zur Rede und drohte ihm mit einer gerichtlichen Klage auf Kreditschädigung und Ehrverletzung. Der Redaktor des Protestantenblattes musste klein heigeben. Er revozierte in einer öffentlichen Erklärung im « Schweizerischen Protestantenblatt », indem er erklärte, er habe nun erfahren, dass die Behauptung, dass in Interlaken nur die Halbwelt verkehre und dass der Kursaal von den anständigen Leuten gemieden werde, den Tatsachen nicht entspreche. Es sei ihm im Gegenteil von berufener Seite seither versichert worden, dass die Halbwelt von dem Kursaale von Interlaken geflissentlich ferngehalten werde. Also eine vollständige Revokation der vorher aufgestellten Behauptung. Aber so, auf diese leichtfertige Art hat man Unterschriften für die Initiative gesammelt. Ich behaupte, dass höchstens 1% von den 117,000 Schweizerbürgern, welche die Initiative unterschrieben haben, die Kursaalspiele aus eigener Wahrnehmung kennen, die übrigen wissen nur vom Hörensagen davon. Nicht einmal die heutigen Befürworter der Initiative haben sich die notwendige Rechenschaft gegeben, wie diese Spiele eigentlich betrieben werden. In dieser Hinsicht haben wir ganz anders kompetente Leute hier im Saale, welche über die Art und Weise des Spielbetriebes und über die Frage, ob wirklich Gefahren wirtschaftlicher oder moralischer Natur vorliegen, ob den Behörden etwa Klagen eingereicht worden sind, Auskunft zu geben im Falle sind. Ich denke dabei vor allem an Herrn Nationalrat Walther, der während sehr vielen Jahren als kantonaler Polizeidirektor Gelegenheit hatte, den Spielbetrieb im Kursaal Luzern zu beobachten, und ich spreche den Wunsch aus, dass sich Herr Kollege Walther über diesen Spielbetrieb und die von ihm in amtlicher Stellung gemachten Erfahrungen aussprechen möchte. Ich glaube nicht, dass die eidgenössischen Räte die Absicht haben, in die Verhältnisse einer so wichtigen Landesindustrie, wie es die Hotelindustrie ist, durch Annahme der Spielinitiative in brutaler, aber auch ganz unnützer Weise einzugreifen und grosse Bevölkerungskreise, die von dieser Industrie abhängig sind, aufs schwerste zu schädigen. Ich glaube auch nicht, dass das Schweizervolk dafür zu haben sei, wenn es in richtiger Weise aufgeklärt wird.

Nun noch ein Wort über den Wortlaut der Initiative. Im allgemeinen versteht man unter einer Spielbank eine ständige Einrichtung, in welcher öffentlich und gewerbsmässig Glücksspiele betrieben werden. Ich verweise in dieser Beziehung auf eine Spezialschrift des Herrn Dr. Laely in Chur: « Der Spielbankbegriff der Bundesverfassung ». Das ist auch die Auffassung des Bundesrates, niedergelegt in seiner Praxis und im Spielreglement. Die Herren Initianten stellen diesem vom Bundesrat praktizierten verfassungsrechtlichen Spielbankbegriff einen ganz neuen gegenüber, indem sie dem Schweizervolk vorschlagen, in einem neuen Art. 35 zu bestimmen, dass als verbotene Spielbank jede Unternehmung gilt, welche Glücksspiele betreibt. Es wird also keine ständige Einrichtung mehr verlangt, es wird auch nicht Oeffentlichkeit des Spielbetriebes verlangt, ebenso wird von dem Requisit der Gewerbsmässigkeit abgesehen. So wie der Initiativvorschlag lautet, kann

man alles mögliche als verbotenes Spiel erklären. Sicher ist, dass z. B. jene harmlosen Unterhaltungsspiele, die auf den Jahrmärkten und Kirchweihfesten gespielt werden, das Glücksrad und das Lebkuchenspiel, auch unter das Verbot fallen würden, denn verboten ist jede Unternehmung, welche Glücksspiele betreibt. Die Herren Bonhôte und de Dardel haben sich in ihren Voten dagegen verwahrt, dass man etwa auch das Jassspiel unter das Verbot subsumieren könnte. Pour le besoin de la cause sind sie natürlich genötigt, dieses unser Nationalspiel auszunehmen, denn die Jasser haben sie zur Annahme der Initiative nötig. Darum sagen sie einstweilen, gegen den Jass hätten sie nichss, die Jasser sollen nur ganz ruhig bleiben. Aber wenn die Initiative einmal angenommen ist, dann wird sofort die puritanische Begehrlichkeit wachsen. Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass es auch Jassgesellschaften und Jassklubs gibt. Da wird ohne weiteres gesagt werden können, dass eine solche Gesellschaft oder ein solcher Klub ebenfalls eine Unternehmung sei, welche Glücksspiele betreibt. Man könnte sogar dazu kommen, zu sagen, der Wirt, welcher jassen lässt in seinen Wirtschaftslokalitäten und den Spielern den ganzen hierzu erforderlichen Apparat (Tisch, Schiefertafel und Spielkarten) zur Verfügung stellt; sei auch ein Unternehmer, welcher Glücksspiele betreibt, der Wirt spekuliere dabei auf den Getränkekonsum. Ein überzeugter und leidenschaftlicher Jasser müsste also ganz erhebliche Bedenken haben, der Spielbankinitiative zuzustimmen.

Der Wortlaut des Initiativvorschlages verbietet auch jede private Spielunternehmung. Die Initianten bestreiten das zwar alles. Aber der Bundesrat sagt in seiner Botschaft mit Recht, durch den neuen Spielbankbegriff, wie ihn die Initianten aufstellen wollen, werden auch private, in geschlossenen Gesellschaften betriebene Spiele getroffen. Das Initiativkomitee, an dessen Spitze Herr de Dardel steht, sagt nein, aber die paar Mitglieder des Komitees sind nicht massgebend für die Auslegung der Initiative, denn wir wissen nicht, was die übrigen 117,000 Unterzeichner des Initiativbegehrens dazu sagen.

Zum Schluss nur noch ein kurzes Wort bezüglich der Frage des Gegenentwurfes. Die Hauptsache in diesem Gegenentwurf ist die Bestimmung, dass die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken untersagt sind, dass jedoch Glücksspiele, welche der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dienen und nicht das öffentliche Wohl gefährden, nicht unter das Verbot fallen. Man hat gegen diesen Gegenentwurf eingewendet, dass er geeignet sei, Verwirrung unter die abstimmenden Bürger zu bringen, so dass sie dann nicht wissen, wie sie stimmen sollen. Ich glaube aber, unser Volk sei politisch genügend geschult, um den Initiativentwurf von einem Gegenentwurf zu unterscheiden. Jedermann wird sich an die ausgegebene Parole halten, z. B. nein für den Initiativentwurf, und ja für den Gegenentwurf oder umgekehrt. Man hat gesagt, es sei ein Fehler des Gesetzes, dass für die Abstimmung über das Initiativbegehren nicht die Eventualabstimmung vorgesehen sei. Wenn man die Eventualabstimmung hätte, dann könnte man einen Gegenentwurf aufstellen. Allein ich frage: Ist das System der Eventualabstimmung etwa einfacher und klarer als das andere System? Ich glaube nicht. Es gibt sehr viele Versammlungsleiter, welche

das Eventualabstimmungssystem nicht genügend kennen, und es wird auch sehr oft nicht praktiziert. Jedenfalls findet man sich bei dem ändern System viel leichter zurecht. Im weiteren sagen sich die Befürworter des Gegenentwurfes, dass es weite Kreise des Volkes gibt, welche zwar keine grundsätzlichen Gegner der Kursaalspiele, wohl aber der Meinung sind, namentlich mit Rücksicht auf die Vorkommnisse in Genf, wo man sich nicht an das bundesrätliche Reglement halten will, man müsse einmal wissen, woran man ist, das heisst, ob die Kursaalspiele erlaubt sind oder nicht. Um in dieser Beziehung Klarheit zu schaffen, hat die Kommissionmehrheit eben ihren Gegenentwurf aufgestellt. Man sagt, es sei ein Kautschukartikel, den wir vorschlagen. Im Gegenentwurf ist ein Grundsatz ausgesprochen und unsere Verfassung und Gesetze begnügen sich im allgemeinen mit der Aufstellung von Grundsätzen. Es handelt sich darum, diese Grundsätze richtig anzuwenden. Es braucht nur ein wenig gesunden Menschenverstand, um das Richtige zu treffen, und diesen gesunden Menschenverstand hat, glaube ich, der Bundesrat in seiner Praxis und in der Aufstellung des geltenden Spielreglementes an den Tag gelegt. Ich möchte Ihnen also Ablehnung der Initiative und Annahme des Gegenvorschlages der Kommissionmehrheit empfehlen.

**Walther:** Herr Kollege Michel war so freundlich, mich als eine Art Autoritätsperson zu zitieren. Ich muss ohne weiteres zugeben, dass wohl der Sprechende in dieser Frage etwas mehr Erfahrung besitzt, als sie gestern Herr Kollege Fritschi durch seine Ausführungen an den Tag gelegt hat. Ich muss auch weiter zugestehen, dass mich heute bei den Ausführungen des Herrn de Dardel eine Art Gewissensnot befiel. Es legte sich mir die Frage nahe, ob ich mich während der langen Dauer, während der ich dem Polizeidepartement eines Kantons mit Kursaal vorstehe, nicht auch der Unmoral schuldig gemacht habe, weil ich nicht schon vor Jahrzehnten mit Schwefel und Pech das Unheil aus dem Kursaal von Luzern vertrieben habe. Die Ausführungen des Herrn de Dardel zeigten mir aber im weitem Verlauf, dass sich auch bei ihm jenes übliche Mass von Uebertreibung geltend macht, wie es sich bei jedem findet, der mit einem gewissen Fanatismus eine Idee verfiicht. Als dann Herr Kollege Fritschi noch die Hirtenflöte blies, wurde mein Gewissen ganz beruhigt, denn ich sagte mir, wenn man derart, von keiner wirklichen Sachkenntnis belastet, eine Frage verfiicht, und wenn sogar die Führer einer Bewegung so jedes Verständnisses und Einblickes in die wirklichen Verhältnisse bar sind, dann kann es um die Sache doch nicht so schlimm stehen. Es liegt deshalb für mich wohl keine Veranlassung vor, eine besondere Gewissenerforschung vorzunehmen.

Der Sprechende hat seit vollen 32 Jahren Gelegenheit gehabt, amtlich festzustellen und kontrollieren zu lassen, wie es um die Kursaalspiele an einem Fremdenplatze von der Bedeutung Luzerns bestellt ist. Während annähernd 6 Jahren war ich Departementssekretär beim Militär- und Polizeidepartement in Luzern und hatte als solcher Einblick in alle Akten. Seit annähernd 25 Jahren stehe ich an der Spitze des Polizeidepartementes und ich habe speziell dieser

Frage meine besondere pflichtgemässe Aufmerksamkeit zugewendet. Ich habe auch an allen den Beratungen teilgenommen, welche seinerzeit durch den Bundesrat veranlasst worden sind.

Als Resultat meiner Erfahrungen kann ich folgendes mitteilen. Man muss zugeben, dass die Kursaalspiele nicht ganz ohne Gefahren sind, sofern man nicht für eine ausreichende Kontrolle sorgt. Einer Bemerkung des Herrn Kollegen Fritschi kann ich zustimmen. Herr Fritschi sagte, der Grund, weshalb eigentlich diese ganze Bewegung ins Leben kam, sei in Genf zu suchen. Ich glaube, es kann nicht genug betont werden — so leid es mir tut, meinen verehrten Kollegen von Genf dies sagen zu müssen —, dass ohne die Vorkommnisse in Genf und ohne das Verhalten der zuständigen Organe in Genf die heutige Bewegung überhaupt nicht gekommen wäre. Wenn man sich in Genf seinerzeit rechtzeitig den Bestrebungen der übrigen Kursaalverwaltungen angeschlossen und wenn man in Genf den Anordnungen des Bundesrates Rechnung getragen hätte, so würde die ganze Sache nicht auf den Boden geraten sein, auf dem sie heute steht. Wir hätten heute keine Veranlassung, uns tagelang mit dieser Geschichte herumzustritten. Ich verstehe vollständig, dass die seriösen Kreise von Genf sich seit Jahren bemüht haben, auf Ordnung zu dringen. Ich verstehe es, wenn viele hochachtbare Genfer sich an die Spitze der Bewegung gestellt haben, weil sie gesehen haben, wie es herauskommen kann, wenn man sich nicht an zuständiger Stelle die Mühe gibt, die Kursaalspiele von Anfang an in Ordnung zu halten und Missständen zu begegnen. Der grosse Fehler, der dort gemacht worden ist und der sich auch an andern Orten gezeigt hatte, ist der, dass man die Spiele einem Unternehmer übertragen hat, der gar keine andere Rücksicht kannte, als möglichst rasch seinen Geldsack zu füllen. Wir haben in Luzern vor annähernd 30 Jahren ein ähnliches System gehabt und ähnliche Erfahrungen gemacht. Damals war es ein französischer Unternehmer, der das ganze Geschäft gepachtet hatte und der die Sache rücksichtslos ausbeutete und allen Bestrebungen zur Sanierung Widerstand entgegengesetzte. Damals erhielt die Regierung viele Beschwerden aus dem Publikum, aus der Fremdenwelt, von Angestellten, die vor der Ausbeutung des Mannes ebenfalls nicht sicher waren. Sobald jedoch angesehene und zuverlässige Leute, sobald die Gemeinden selbst sich der Sache annahmen, sobald Mitglieder der städtischen Behörden sich an die Spitze stellten, die Sache organisierten und die Garantie für die Beobachtung aller behördlichen Anordnungen übernahmen, von dem Moment an haben alle Klagen aufgehört. In den letzten 24 oder 25 Jahren ist mir keine einzige Klage gegen die Führung des Kursaales zugegangen. Wenn nun an einem Fremdenplatze von der Bedeutung Luzerns während eines Vierteljahrhunderts nicht eine einzige Klage an die zuständige Behörde gelangt, so scheint das doch ein Beweis dafür zu sein, dass es nicht so schlimm stehen kann, wie heute Herr de Dardel darzutun suchte, als er in fanatischer Uebertreibung sagte, dass durch solche Spiele die Moral des Schweizervolkes gefährdet werde. Man muss auch in solchen Fragen Mass zu halten suchen. Es ist populär, sich mit der Toga des Hüters der Moral zu bekleiden. Man sollte aber doch auch noch ein gewisses Augenmass für die faktischen Verhältnisse beibehalten.

Es machte seinerzeit in Luzern, als ein Unternehmer die Sache noch in der Hand hatte, Mühe, das Baccaratspiel und ähnliche Spiele zu unterdrücken. Sobald aber angesehene einheimische Persönlichkeiten an die Spitze traten, war es ein leichtes, jedes Spiel zu verhindern, das mit der bundesrätlichen Verfassungsinterpretation nicht im Einklang stand. Wenn gestern Herr Fritschi den Jüngling schilderte, der mit lockigem Haupt am Spieltisch sitzt, dessen Züge von der Spielleidenschaft verzerrt sind, der, umgeben von zweifelhaften jungen Damen, dem moralischen Verderben entgegengehe, so war das ein Phantasiegebilde des Herrn Fritschi. Dieser Spielertypus kommt in den schweizerischen Kursälen nicht vor, da junge Leute zum Spieltisch keinen Zutritt haben. Herr de Dardel hat von den ouvriers, den petits employés, den étudiants gesprochen, deren Moral am Kursaal gefährdet werde. Ich bitte Sie, nach Luzern zu kommen und zu sehen, ob Sie jene ouvriers, employés oder étudiants am Spieltische finden. Ihre Mühe wird umsonst sein. Das kommt seit 25 Jahren nicht vor. Man hat die Polizei instruiert, jeden vom Spieltisch fortzuweisen, von dem man sich sagen könnte, dass er durch das Spiel moralisch gefährdet werden könnte. Es kann nicht vorkommen, dass junge Leute zum Spiele verleitet werden. Man hat davon gesprochen, dass sich aus Strafuntersuchungen ergeben habe, dass Leute durch den Spielteufel, d. h. durch die Kursaalspiele, auf die Bahn des Verbrechens geleitet worden seien. Ich habe während 25 Jahren nicht eine einzige Strafuntersuchung gesehen, aus der sich ergeben hätte, dass tatsächlich ein junger Mensch durch seine Spielleidenschaft veranlasst worden wäre, Anleihen bei der Kasse anderer Leute zu machen. Es sind durch Kinoveranstaltungen und deren verderbliche Einwirkung auf die jugendliche Psyche viel mehr Strafuntersuchungen notwendig geworden und viel mehr junge Leute gefährdet worden, als durch das Spiel in den Kursälen. Es kam allerdings vor, dass das eine oder andere Mal ein Angeschuldigter in einer Strafuntersuchung aus sagte, er hätte sein Geld am Kursaal verloren, weil es ihm nobler schien zu sagen, dass er in der Leidenschaft des Spieles sich vergangen habe, als zu gestehen, dass er das Geld in Gesellschaft von Dirnen durchgebracht habe. Die Untersuchungen haben gewöhnlich ergeben, dass die Aussagen falsch waren und dass nicht der Kursaal die Leute zum Delikt verleitet hatte.

Es ist auch vom Interesse der Fremdenindustrie gesprochen worden. Ich will Gesagtes nicht wiederholen, sondern nur konstatieren, dass an Fremdenplätzen immer gespielt werden wird, auch wenn das Kursaalspiel unterdrückt werden sollte. Es kommen an die grössten Fremdenplätze immer Fremde, die spielen wollen. Wir haben gerade gegenwärtig Gesuche aus sehr seriösen Kreisen, speziell aus Frankreich, man möchte die Errichtung besonderer Spielcercles gestatten. Es wird zugesichert, dass im Falle der Bewilligung solcher Spezialcercles der betreffende Fremdenplatz Luzern ganz besonders frequentiert werden soll. Solche Gesuche kommen aus sehr seriösen, durchaus achtbaren Kreisen. Wir würden im Interesse der Fremdenindustrie sehr gerne entgegenkommen. Wir sagen uns aber, dass solche Spezialcercles sehr grosse Gefahren in sich bergen, weil gar keine Grenze für die Spielwut mehr besteht

und die Möglichkeit einer ausreichenden Kontrolle genommen ist. In einen solchen Cercle können wir nicht den Polizeihauptmann und zwei Detektive hinstellen. Wie Herr Dr. Michel festgestellt hat, will man in Frankreich das Hasardspiel reglementieren. Die Kreise, welche sich an das Spiel gewöhnt haben, wollen dasselbe nicht missen, wenn sie für längere Zeit einen Fremdenplatz aufsuchen. Man wird immer grosse Mühe haben, an den Fremdenplätzen dem Spiele auf den Fremdenzimmern der Hotels beizukommen. Dieses Spiel in den Hotels, frei von jeder Kontrolle, bietet grosse Gefahren, nicht bloss für die Fremden, sondern auch für die Einheimischen. Die Gefahr vermehrt sich merklich und es ist viel schwieriger, ihr zu begegnen, wenn nicht irgendwo die Möglichkeit besteht, zur Unterhaltung gewisse Spiele zu betreiben. In dieser Richtung muss man eben die Verhältnisse und die Leute nehmen, wie sie sind. Wir werden die Welt nicht ändern; auch Herrn de Dardel wird dies nicht gelingen. Wir müssen uns darauf beschränken, die mit dem moralisch nicht völlig einwandfreien Spiel verbundenen Gefahren tunlichst zu mildern. Das kann in der Weise geschehen, dass man das Spiel in den Kursälen unter gewissen Bedingungen und unter ausreichender Kontrolle gestattet.

Auch die einheimische Bevölkerung zieht aus gutgeführten Kursälen einen gewissen Vorteil. Ich denke dabei nicht an wirtschaftliche, sondern ethische Vorteile. Ich möchte dies speziell gegenüber Herrn de Dardel betonen und hoffe, dass es auf ihn einen gewissen Eindruck machen werde. In Luzern ist ein wirkliches Verständnis für französische Kunst, musikalische und dramatische, wesentlich durch den Kursaal vermittelt worden. Vor 25 Jahren, als man den Kursaal in Luzern noch unternehmermässig betrieb, hatte man in Luzern fast gar keine Gelegenheit, französische Kunst zu geniessen; seitdem aber der Kursaal in den Händen angesehener Persönlichkeiten liegt, hat man sich bemüht, Verständnis für fremde Kunst bei der einheimischen Bevölkerung zu wecken. Was wir seit einem Vierteljahrhundert in Luzern an fremden Künstlern gesehen und gehört haben, geschah unter Vermittlung durch den Kursaal. Es gibt wenige grosse französische Künstler, Musiker und Dramatiker, die nicht im Luzerner Kursaal aufgetreten sind. Alles das konnte nur mit Hilfe der Kursaalspiele geschehen. Diese letzteren haben Luzern und die Luzerner der französischen Kunst näher gebracht. Das wird doch auch Herr de Dardel freudig begrüssen. Seine neuenburgischen Freunde und Mitbürger, die wir letzter Tage zu unserer grössten Freude in Luzern begrüssen durften, werden ihm vielleicht bestätigen, dass nicht bloss für die herrliche Kunst der Neuenburger, sondern überhaupt für französisches Wesen in Luzern Verständnis vorhanden ist. Wer hätte es vor zwanzig Jahren für angängig gehalten, dass ein Vertreter der luzerischen Behörden die Mitbürger der romanischen Schweiz in französischer Sprache au nom de la ville de Spitteler begrüssen würde!

Nun noch ein letztes Wort zum Wortlaut des Initiativbegehrens. Herr Michel hat vor wenigen Augenblicken darauf hingewiesen, dass der Wortlaut des Initiativbegehrens keine Grenze schaffe für die Interpretation. Es ist effektiv so. Manche Kollegen haben gelächelt, als Herr Michel davon sprach, es dürfte eventuell auch der Jass dem verbotenen Glücksspiel

eingereicht werden. Wenn man aber in der Interpretationskunst gerissen genug ist, wird es nicht schwierig sein, auch den Jass unter die Glücksspiele einzubeziehen. Der Jass kann je nach der Fähigkeit des Spielers Glücks- oder Reflexionsspiel sein. Als ich vor 11 Jahren in die Bundesversammlung eintrat, da war der Jass für mich ein jeu de hasard; in den 11 Jahren meiner parlamentarischen Tätigkeit habe ich es mit Hilfe guter Freunde dazu gebracht, dass der Jass auch für mich ein jeu de réflexion geworden ist.

Und dann der Begriff der «Unternehmung». Was heisst Unternehmung? So viel ist jedenfalls sicher, dass die Glücksspiele der Jahrmärkte, das Kilbidrehen oder das Glücksrad, wie es in Luzern Mode ist und an andern Orten, nach dem Wortlaut der Initiative unter diesen Begriff fällt. Die Leute, die mit den Glücksrädern gewerbmässig auf Jahrmärkte gehen, sind «Unternehmer» im Sinne der Initiative. Die Drehscheibe der «Kilbenen» ist ein Glücksspiel und kein jeu de réflexion. Der Wortlaut der Initianten muss also dazu führen, alle diese kleinen Volksspiele ohne weiteres zu untersagen. Wenn wir also auch den Jass auf der Seite lassen wollen, wird doch manches Glücksspiel, an dem das Volk hängt, ganz sicher nach dem Wortlaute der Initiative unterdrückt werden müssen. Ich glaube kaum, dass Herr Fritschi, der ja Verständnis für die Freuden und Bedürfnisse unseres Volkes hat, mit einer solchen Vorschrift einverstanden sein kann. Man muss eben nicht bloss an das Nächstliegende denken, sondern an alles das, was man eventuell in Kauf nehmen muss.

Ich glaube, wir tun gut daran, den Gegenvorschlag anzunehmen. Der Gegenvorschlag schafft klaren Boden, er gibt Gelegenheit und Möglichkeit, in den Kursälen das Spiel in vernünftigen Grenzen fortzubetreiben und verhindert, dass man dabei über das Ziel hinausschiesst und Dinge verbietet, die man in Wirklichkeit nicht verbieten will. Ich empfehle Ihnen, den von der einen Minderheit aufgestellten Gegenvorschlag anzunehmen.

**M. Graber:** On dit généralement qu'il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée. Le Conseil fédéral a réussi à en donner un démenti avec l'article 35 de la constitution fédérale. On s'ingénie aujourd'hui à maintenir une situation paradoxale, à interdire et à permettre en même temps des maisons de jeu chez nous. Dans ce domaine, il faut plus de clarté et de netteté. Ce matin vous avez entendu M. de Dardel qui, dans son discours, manifestait non seulement de la vivacité, mais par moment une certaine nervosité. Je le comprends. Il sentait qu'il se heurtait dans cette salle à une puissance, à celle des Kursaals suisses. Tous ceux qui veulent les protéger forment ici une puissance et nous qui avons l'habitude de nous heurter à cette puissance qui est le capitalisme suisse, nous qui savons combien elle est impitoyable dans le maintien de ses privilèges actuels, nous espérons que M. de Dardel nous comprendra un peu mieux dans l'avenir, nous qui ne voulons pas seulement nettoyer un petit coin du régime actuel, mais le régime tout entier, lorsque nous aussi, nous manifesterons quelque impatience en nous heurtant aux grandes puissances économiques de la Suisse.

En somme nous avons à choisir à cette heure entre la réglementation ou l'interdiction. Nous nous prononçons pour la solution radicale. Nous sommes pour l'interdiction. On a fait déjà des expériences en Suisse au sujet de la réglementation et l'interdiction, par exemple au sujet de l'absinthe. A l'époque où nous discutons de son interdiction, on nous disait: C'est inutile de l'interdire, parce que ceux qui usent de l'absinthe se jeteront sur la consommation d'autres liqueurs dangereuses et il n'y aura rien de changé. Or, nous avons constaté, au contraire, que la suppression totale de la fabrication et de la vente de l'absinthe chez nous n'a pas eu des résultats aussi réduits que les adversaires en attendaient. Au contraire, l'interdiction a eu pour effet un relèvement et un assainissement profonds des moeurs et des coutumes de certaines populations qui auparavant consommaient de l'absinthe. Cela a été pour nous une leçon de choses. Nous sommes persuadés que si on avait préféré une réglementation quelconque à une interdiction, le résultat n'aurait pas été aussi heureux que celui que nous constatons aujourd'hui.

D'ailleurs, la réglementation des jeux telle qu'on nous la propose aujourd'hui aurait pour effet d'étendre le développement des maisons de jeu à toutes les parties de la Suisse où les étrangers aujourd'hui déjà vont chercher quelques loisirs et où ils iront peut-être encore plus nombreux à l'avenir. Si les maisons de jeu ne sont pas devenues plus nombreuses jusqu'à cette heure, cela est dû à l'incertitude du régime actuel. On se demandait si elles allaient être définitivement supprimées. On se hasardait donc difficilement à ouvrir de nouveaux Kursaals avec maisons de jeu. Mais si nous mettions l'estampille du peuple, si nous donnions la sanction des Chambres à l'interprétation du Conseil fédéral qui en somme protège les Kursaals avec leurs maisons de jeu, nous verrions alors s'ouvrir dans toutes les régions de la Suisse sous la pression de la concurrence de nouvelles maisons de jeu. Le Valais n'en a pas encore. Le jour où il s'apercevra de l'éloignement d'un certain nombre d'étrangers vers Genève, Lucerne ou Interlakén, stations qui leur offrent les agréments du Kursaal avec maisons de jeu, l'industrie valaisanne voudra en ouvrir dans son canton. Si d'ici à quelques années d'autres régions de la Suisse, pour de nouvelles raisons, voient les étrangers affluer, il faudra ouvrir des Kursaals avec maisons de jeu, dans le but de lutter contre l'attrait que d'autres régions peuvent offrir aux étrangers. Nous sommes au commencement d'une ère où les Kursaals se multiplieront à l'infini sur le sol suisse. C'est un danger. Je sais que M. Michel nous a parlé ce matin des nécessités économiques du jeu. La présence des étrangers est indispensable à la prospérité de l'industrie hôtelière. Vous me permettez de faire remarquer, ce qu'il y a de frappant à constater, qu'on attire chez nous, en leur offrant des plaisirs que je ne veux point qualifier et sur lesquels chacun peut avoir son opinion, mais des plaisirs discutables, on attire chez nous, pour des raisons économiques, des individus étrangers qui sont la partie saine de la population, comme vous dites souvent dans vos écrits, on attire chez nous ceux qui possèdent des fortunes. On ne se demande pas comment elles ont été acquises, ni ce qu'ils représentent au point de vue moral. On se demande seulement s'ils ont de l'argent. Les étrangers qui viennent chez nous avec un avoir très

modeste ne fréquentent pas les villes à Kursaal. Ils vont plutôt dans le Valais. Ceux qui sont attirés par les maisons de jeu ont souvent gagné leur argent de telle façon qu'ils peuvent le dépenser avec une certaine désinvolture. Ceux qui l'ont gagné honnêtement, légitimement, ne vont pas le gaspiller aussi aisément. Ils ont la notion de sa valeur. Ceux qui l'ont acquis par tout ce que le régime capitaliste offre de chance sous toutes les formes de spéculation ou peut-être même par des opérations critiquables et immorales, ceux-là ont perdu la notion de sa valeur. Ils dépensent avec plus de facilité. C'est à ces Messieurs que, pour des raisons économiques, vous voulez offrir les Kursaals avec maisons de jeu. Alors qu'on attire ainsi par une sorte de prime l'étranger qui a acquis sa fortune d'une manière douteuse, on chasse de Suisse et cela sans tambour ni trompette et sans qu'on ait le loisir de contrôler si les raisons invoquées sont vraies ou fausses, on chasse des gens qui ont le tort simplement d'être des idéalistes. On a expulsé cette année-ci de Suisse des hommes qui n'ont rien à faire avec le mouvement bolchéviste à l'étranger, mais qui sont des idéalistes. Je pourrais citer des exemples. On a expulsé un écrivain réputé, certainement incapable d'un acte quelconque de brutalité, mais qui est un grand idéaliste. Un gendarme l'a arrêté un beau matin dans la rue. Il fut expulsé en Allemagne. Pourquoi? Parce que c'était un Russe. Je ne sais pas s'il avait eu une grosse fortune et s'il avait été client d'un Kursaal si on l'aurait expulsé avec autant de désinvolture. On aurait dit peut-être au contraire: Pour des raisons économiques, conservons-le. Quand les raisons économiques n'interviennent pas, on expulse.

Ce qu'il y a d'étrange donc, c'est que d'un côté on verse des primes à certains étrangers pour les engager à venir vivre chez nous dans les localités dotées d'un Kursaal, alors que d'un autre côté on expulse d'autres étrangers parce qu'idéalistes.

M. Walther a indiqué d'autres raisons économiques qui selon lui militent en faveur du maintien des Kursaals avec salles de jeu. Il dit que le Kursaal de Lucerne peut de temps à autre faire appel à la collaboration d'un grand artiste français ou italien et que cela développe le sentiment du beau. Messieurs, la fin justifie-t-elle les moyens?

Messieurs, quelle critique amère vous faites vous-mêmes de votre régime! La population des grandes villes désirerait jouir de ce qui est beau. Pour le lui permettre vous êtes forcés de cultiver les jeux du hasard et de vous rejeter ainsi sur des abus d'ordre moral. Messieurs, j'admire votre régime!

D'ailleurs si de temps à autre quelques grands artistes français ou italiens viennent au Kursaal, M. Walther doit savoir que dans les Kursaals viennent aussi des artistes de bien bas étage. Faut-il cela pour des raisons économiques? Je souhaite que de telles attractions ne soient pas nécessaire à la Suisse, car ces spectacles-là au point de vue de l'art sont au-dessous de toute critique.

Nous sommes nous, en tant que socialistes, adversaires des jeux de hasard. Nous le sommes parce que nous y voyons une insulte aux travailleurs. Celui qui gagne sa vie par l'effort continu de tous les jours n'est-il pas froissé et insulté lorsqu'il voit des riches venus de l'étranger—puisqu'il paraît que ce ne sont que les étrangers qui fréquentent les Kursaals — jeter ainsi des fortunes assez respectables sur le tapis

vert, les perdre rapidement et de temps à autre en gagner plus rapidement encore? Le hasard comme élément de fortune nous apparaît à nous comme une insulte au travail. N'êtes-vous pas de ceux qui veulent que la prospérité de notre peuple repose sur le travail, travail des champs, travail de l'usine, travail du bureau, travail de partout. Vous êtes de ceux qui nous disent si souvent à nous que toute la prospérité du pays repose sur le travail. Et vous permettriez avec l'assentiment du gouvernement de donner aux personnes obligées de faire un effort constant pour assurer la production, et cela pour des raisons économiques, le spectacle de gens qui jettent l'argent par les fenêtres, qui donnent l'exemple de la dilapidation des fortunes! Vous oubliez le revers de la médaille. Ces gens, quelle vie morale mènent-ils souvent? Quels exemples montrent-ils aux citoyens suisses? M. Michel et ceux qui avec lui défendent les Kursaals et les maisons de jeu peuvent-ils soutenir que pour des raisons économiques il faudrait établir des maisons de tolérance dans toutes les villes suisses où les étrangers viennent? Vous pourriez dire en effet aussi que ces gens ont des appétits, des goûts particuliers et que si on veut conserver ces hôtes dans notre pays, il faut par raison économique répondre à leurs goûts et à leurs appétits.

Jusqu'à présent vous n'avez pas montré tant de souci pour répondre aux goûts et aux appétits de la classe ouvrière de votre pays. Puisque vous répondez avec tant de déférence aux goûts et aux appétits des étrangers qui viennent chez nous pour se divertir et que vous le faites par raison économique — pour vous la raison économique est la raison suprême — accepterez-vous aussi pour ces mêmes raisons économiques l'ouverture de maisons de tolérance dans les villes fréquentées par les étrangers pour satisfaire les appétits distingués de ces gens-là dont les manifestations peuvent prendre toutes espèces de formes? Après-demain ce sera de nouveaux abus qu'il faudra sanctionner par raison économique.

Je crois que M. Michel et ceux qui défendent les Kursaals introduisent chez nous une notion dangereuse, l'idée qu'il faut couvrir le mal par raison économique. Le jour où vous adopterez ce principe d'après lequel par raison économique il faut jeter un voile sur le mal, vous ouvrirez la porte à tous les abus et vous inclinerez les gouvernements à sanctionner toutes espèces de vices.

Je le sais — on nous l'a dit — on prétend que les abus ne sont pas aussi considérables que d'aucuns veulent le dire. M. de Dardel disait ce matin que les maisons de jeu sont les allumeuses de la passion des jeux de hasard et qu'on réduise l'enjeu ou pas, elles resteront les allumeuses. Oui, je crois que les maisons de jeu sont des allumeuses de passions, mais au deuxième degré. Le régime capitaliste est l'allumeur du premier degré et j'aimerais voir M. de Dardel être plus logique dans son indignation et aller jusqu'au bout. La Bourse est aussi un jeu de hasard et si M. de Dardel voit un jour la cote de ses actions monter — parce qu'il doit en posséder — c'est le coup du hasard, sans un effort du propriétaire des actions qui n'y est pour rien et qui souvent ne se doute pas de la hausse subie. Je pense que M. de Dardel ne va pas s'indigner contre cette augmentation de son revenu et pourtant au fond il devrait éprouver la même indignation contre les fluctuations de la Bourse que contre les effets des jeux de hasard. La Bourse,

les spéculations capitalistes ont au point de vue moral la même nuisance que les jeux de hasard au Kursaal. J'espère que M. de Dardel entré dans la voie de l'indignation et de la protestation va poursuivre sa route dans le sens de la salubrité générale et qu'à côté de nous — ce sera une conversion retentissante (rires) — il va dénoncer les méfaits du régime capitaliste.

Pendant la guerre qu'avons-nous vu? On a vu des fortunes s'édifier si subitement que les gens ayant assisté à ce spectacle et qui sont obligés de travailler chaque jour pour subvenir à leurs besoins se sont découragés. Je puis en citer des exemples nombreux. La Chaux-de-Fonds n'avait point de Kursaal ni de petits chevaux. Mais au cours de la guerre des fortunes s'y sont constituées presque miraculeusement et nous avons constaté que cette éclosion miraculeuse et rapide a développé le goût du jeu dans notre ville. Il a suffi que quelques habitués du Kursaal de Genève aient introduit chez nous clandestinement les jeux de hasard pour que nous ayons constaté dans notre cité qui est pourtant une cité travailleuse un développement considérable du goût du jeu. Je puis citer des cas frappants. Il y a une dizaine de jours à peine, un jeune père de famille s'est suicidé ensuite de pertes faites au jeu et on m'a raconté qu'à la Chaux-de-Fonds encore, l'autre jour, on a joué d'un seul coup de dé une somme de 13.000 francs. La Chaux-de-Fonds a donc subi les conséquences fatales du jeu de hasard. Ce fait procède de deux causes: d'abord du régime actuel si cher au cœur de M. de Dardel et du fait que des habitués du Kursaal de Genève ont apporté le mal chez nous à un moment où les circonstances économiques favorisaient l'éclosion des jeux de hasard. On nous objecte encore que les ouvriers n'allaient pas dans les Kursaals. Je veux l'espérer pour eux. Si j'étais méchant je dirais: Tant mieux qu'il n'y ait que des bourgeois qui aillent s'y diminuer, s'y corrompre, s'y empoisonner. Si j'étais méchant, j'en serais réjoui, mais je ne le suis pas et ne veux pas l'être. Que ce soient des bourgeois ou des ouvriers qui aillent au Kursaal offrir le spectacle qu'ils donnent ou subir les pertes qu'ils éprouvent, j'en ai autant de chagrin que si c'étaient des ouvriers. En tout cas cela déteint sur la classe ouvrière et cela favorise, dans toute la Suisse, la poussée vers les jeux de hasard.

Pour cette considération encore nous sommes opposés à ce que l'on permette les jeux de hasard dans nos Kursaals.

M. de Dardel a dit que le régime capitaliste n'était pas fautif, parce qu'on se trouvait en présence d'un penchant humain. C'est vrai, on se trouve en présence de penchants humains, seulement il y a des régimes qui favorisent certains penchants et d'autres qui les combattent. Le régime actuel favorise le penchant du jeu, parce que toute notre vie économique repose autant sur le hasard que sur l'effort. Ceux qui aujourd'hui sont les heureux bénéficiaires des privilèges capitalistes ne sont pas la plupart du temps des gens qui ont fait des efforts. Ce sont plutôt ceux qui ont vu le hasard les bénir, la chance leur être favorable. Il est certain pour nous que le régime actuel non seulement favorise certaines tares telles que l'alcoolisme et la prostitution, mais encore la poussée vers les jeux du hasard.

Ce n'est pas une raison parce qu'il y a des penchants pour leur donner satisfaction et je ne crois pas qu'il faille maintenir le jeu parce qu'on

constate qu'il y a un penchant au jeu. Si l'Etat devait en somme donner la sanction du peuple suisse à la satisfaction de tous les penchants humains, il aurait fort à faire parce que nos penchants sont multiples, depuis les penchants de la bête brute qui sommeille au fond de nous jusqu'à ceux de l'homme supérieur. Il y a une somme illimitée de penchants.

Et il y aurait peut-être aussi une somme illimitée d'intérêts économiques à défendre selon la formule de M. Michel.

Nous croyons qu'en face de ce problème, seules les solutions radicales seront efficaces. Et nous qu'on accuse quelquefois d'antipatriotisme, nous pensons que c'est un vrai et sain patriotisme que de chercher à empêcher chez nous l'extension de pratiques qui en réalité ruinent la volonté de production, ruinent le courage au travail, ruinent la persévérance dans l'effort constant qu'il faut faire pour enrichir le pays par le travail. C'est ce sentiment qui nous domine lorsque nous disons que c'est un sain patriotisme que de repousser les intérêts économiques dont on nous a parlé, pour défendre les intérêts économiques généraux du peuple suisse et surtout les intérêts économiques reposant sur la moralité de tous ceux qui dans les champs et dans l'usine enrichissent le pays par leur travail et non pas par le hasard.

**M. Bettex:** Permettez-moi de commenter très rapidement quelques-unes des affirmations qui ont été données dans cette salle au cours du débat. On a dit: ou bien les Kursaals sont des maisons de jeu et il faut alors les fermer en vertu de l'article 35, ou reviser la constitution; ou bien les Kursaals ne sont pas des maisons de jeu et alors on ne peut pas réglementer une industrie privée.

Voilà les paroles prononcées hier. L'arsenal de nos lois et de nos règlements est là pour prouver qu'on peut réglementer tout, même dans une industrie privée.

Notre honorable collègue M. Bonhôte a cherché dans Littré la définition de la maison de jeu: «c'est une maison ouverte au public où l'on joue de l'argent»; et, comme il en veut aux Kursaals tout particulièrement, il leur applique, à eux seuls, cette définition. La logique qui n'entend point perdre ses droits ne crie-t-elle pas alors qu'il faut s'empresser de fermer aussi la Bourse où en un jour, en une heure, que dis-je, en une seconde il se joue plus que pendant une année dans nos Kursaals; et de supprimer les cercles où il n'y a heure de fermeture, ni règlements, ni contrôle de police, où l'on joue sur parole et bien souvent avec de l'argent prêté par des mains intéressées; et, appliquant la définition à la lettre, fermer également les cafés où le poker exotique voisine avec le jass national!

Notre concitoyen vaudois, le conseiller national Eytel, disait en son temps: «Dangereux ne sont au fond que les locaux de jeux clandestins venant se glisser là où des maisons publiques de jeu sont interdites.»

La boule du Kursaal qui n'est accessible qu'à certaines personnes, à certaines heures, dans des locaux ouverts et contrôlés excite certainement moins de passions que les loteries qui ne sont pas plus morales et qui, à mon modeste avis, sont plus dangereuses parce qu'accessibles à tous; et, à tout prendre,

je préfère le mutisme du tapis vert à la réclame tapageuse de la banque d'émission ou au balbutiement de la fillette qui vous tend au seuil de votre porte ou au coin de la rue, le bon billet.

Ainsi donc trêve de vertuisme et d'hypocrisie. Soyons logiques: si les Kursaals sont des maisons de jeu, la Bourse, les cercles, etc. le sont aussi.

On nous a assuré que la formule de l'initiative était claire et précise. Elle l'est si peu qu'elle n'offre aucune garantie suffisante. Que dit-elle en effet? Est considérée comme maison de jeu, toute entreprise qui exploite « des jeux de hasard ». D'où les jeux de cartes, de lotos et tous ces jeux inoffensifs, dont on parlait tout à l'heure floriront alors au lieu du jeu de la boule, parce que ce ne sont pas des jeux de hasard.

Tout est relatif ici-bas. Charlemagne et St-Louis n'avaient-ils pas considéré que les échecs, ce jeu noble par excellence, étaient immoraux et néfastes; ils les avaient prohibé avec le tric-trac; et voici qu'aujourd'hui on déclare ces jeux-là innocents: tempora mutantur!

Ainsi donc, on passera de la boule au loto ou au bacarat, comme on a passé des petits chevaux à la boule.

M. de Dardel a parlé du système des deux salles: l'une ouverte à tout venant et l'autre à la clientèle riche, la première avec un enjeu de 2 fr., la deuxième avec une mise de 5 fr. Je n'ai pas les moyens de contrôler en cet instant si le fait est absolument exact, mais dans les Kursaals que j'ai vus et qui doivent se conformer aux ordonnances du Conseil fédéral et à leurs propres règlements, cela ne peut pas et ne doit pas être.

On a dit que le produit des jeux sert à offrir des divertissements aux étrangers. C'est vrai. Mais pourquoi n'a-t-on pas dit aussi: et aux gens du pays? Je prends par exemple le Kursaal de Montreux. Grâce au produit des jeux, il a pu entretenir pendant les bonnes années de jadis un orchestre permanent, ce que nombre d'autres villes de la Suisse, je crois même pouvoir dire toutes sauf Zurich, n'ont pu faire; et, grâce à son orchestre, il a pu donner des concerts très appréciés par les indigènes et par les étrangers. J'ajoute que les sociétés locales sont heureuses de posséder un tel orchestre; lors de leurs soirées annuelles ou de l'exécution d'une belle oeuvre, elles ont à leur disposition une quarantaine d'excellents musiciens.

On craint qu'il n'y ait recrudescence des maisons de jeu et on a affirmé, je souligne l'expression, que dans « tous les cas » s'il ne se produit aucun danger actuellement, il s'en produira à l'avenir.

Voilà des affirmations bien gratuites.

On a fait état de la statistique et l'on a dit que la boule qui fait 150 tours à l'heure peut même en faire 300! Et l'on a ajouté: Donc un homme peut perdre 300 fois 2 fr. à l'heure, ce qui fait 600 fr., et s'il joue plusieurs heures par jour, vous voyez la somme qu'il perdra. Faisons dire autre chose à la statistique. Le Kursaal de Montreux dans ses meilleures années n'a jamais pu avec le produit des jeux payer totalement la musique. Il entretenait alors un orchestre dont l'effectif variait suivant la saison, mais s'élevait jusqu'à 45 hommes et une petite chapelle italienne de 7 dames. N'étant pas actionnaire du Kursaal et conséquemment membre du conseil, je ne peux pas

donner des chiffres absolument précis, mais je ne crois pas commettre d'erreur en affirmant que le jeu ne payait jamais la musique dont le coût était évalué à 150.000 fr. environ. Et alors pour donner satisfaction aux statisticiens à tous crins, si l'on admet comme chiffre des arrivées des étrangers à Montreux, 80 à 100.000 en ces temps-là, la rançon de la foule aurait été de 1 fr. 50 par étranger et par année. Voilà de la statistique; on peut faire dire aux chiffres ce qu'on veut!

Les théories socialistes sont pour nous étonner, car enfin elles réclament à la fois la suppression de la Bourse et la suppression des jeux de hasard. Or, il me souvient d'une note relevée dans un cours d'économie. En jouant à la Bourse, les capitalistes ruinent l'épargne populaire et se l'approprient; en jouant à des jeux de hasard, les oisifs qui jouissent de capitaux qu'il n'ont pas produits et qui détruisent ces fortunes stériles remettent en circulation ces capitaux et concourent à l'amointrissement des classes improductives.

On a fait un tableau à l'encre de Chine des villes où il y a des Kursaals. En descendant dans une station d'étrangers, vous devez pourtant constater qu'il y a la ville qu'on voit et la ville qu'on ne voit pas. La ville qu'on voit, qu'offre-t-elle? Le fourmillement d'une foule composée de personnes qui sont venues demander à la Suisse la santé du corps et aussi la santé de l'esprit; d'oisifs et aussi de dames en falbalas, au milieu desquelles s'agite un macaque à cheveux plats. Mais la ville qu'on ne voit pas c'est la ruche laborieuse qui travaille. Entre l'une et l'autre des limites bien nettes sont tracées; elles sont distinctes et je ne crains pas d'être contredit en affirmant que nos populations de la ville et des champs ont su résister à toutes les tentations séduisantes d'une vie facile contrastant avec le dur et sain labeur auquel elles sont accoutumées.

En fermant les Kursaals aurez-vous supprimé le jeu ou les jeux? L'histoire répond à cette question; sans remonter à l'époque quaternaire, qui est celle où apparut l'homme et où probablement il apprenait à jouer, je rappelle simplement que les Conciles et les rois ont dû intervenir contre les jeux, que Charlemagne et St-Louis avaient interdit les échecs et le tric-trac, que le Concile d'Augsbourg refusait la communion à tous les joueurs, que Louis XIV sévissait contre les joueurs du « brelan » et de « l'homme d'Auvergne » et que l'Italien Bassetti qui avait inventé la bassette et l'avait apportée à Paris fut jeté incontinent à la Bastille. Est-ce que les jeux ont disparu?

Quelles seraient les conséquences de la fermeture des jeux? Privés d'une partie de leurs ressources, les Kursaals devraient ou bien restreindre leur activité ou augmenter fortement le montant des entrées dans leur établissement. Je dis fortement; dans presque toutes les stations d'étrangers il faudrait les doubler. Il y aurait dans l'un et l'autre cas répercussion sur la fréquentation des étrangers: l'industrie hôtelière, les chemins de fer de montagne, les compagnies de transport, les postes et les douanes s'en ressentiraient. Ce n'était pas la peine alors de créer cet office national qu'on appelle l'office du tourisme et qui, on ne l'a point relevé, a présenté une requête aux autorités leur démontrant tout ce que la fermeture des Kursaals auraient de malheureux.

Je n'insiste pas. Je constate. On a créé un état de choses qui est maintenant supportable; le jeu tel qu'il est pratiqué dans nos Kursaals procure un divertissement, un délassément et le temps pendant lequel on joue est si restreint, l'enjeu si minime qu'on ne peut parler de victime ou de ruine. Tant que les Kursaals sont la propriété — et j'insiste là-dessus — de sociétés anonymes formées de citoyens de l'endroit, administrés par un Conseil qui ne touche aucune répartition, le jeu n'est qu'un moyen et le Kursaal ne peut pas être appelé une maison de jeu.

Pour ce qui me concerne, je me rallierai au contre-projet parce que je crois qu'il est bon de ne pas dire tout court au public: Tu voteras non. Il faut lui dire pourquoi et le lui dire nettement. Il faut qu'il sache qu'il est interdit d'ouvrir et d'exploiter des maisons de jeu. Mais si le produit des jeux sert à des oeuvres d'utilité générale, sans compromettre le bien public, ces jeux-là sont admis parce qu'ils ne tombent pas sous le coup de l'interdiction; les Kursaals en conséquence ne sont pas des maisons de jeu.

**Bundesrat Müller:** Der Bundesrat hat mit Ueberlegung in seiner Botschaft die Frage so einlässlich behandelt; er war dabei auch bestrebt, nach Möglichkeit den Initianten gerecht zu werden und sich eines objektiven Urteils zu befleissen. Wir haben die ganze historische Entwicklung der Streitfrage rekapituliert und Ihnen nichts erspart. Wir haben die ganze rechtliche Seite der Frage erörtert und das Pro und Contra mit bezug auf die neu vorgeschlagene Fassung des Art. 35 genau abgewogen. Das enthebt den Vertreter des Bundesrates heute, nachdem in diesem Saale sehr einlässlich die Frage nach allen Seiten beleuchtet worden ist, sich noch in alle Details einzulassen, und Sie werden es ihm um so eher zugute halten, als er zuletzt, namentlich bei Behandlung der Interpellation des Herrn Nationalrat Graber, sehr einlässlich über diese Dinge vor Ihnen gesprochen hat. Diese Aussprache liegt nicht so weit zurück, wenn auch seither die Kriegsjahre über uns ergangen sind, dass ich annehmen müsste, sie sei völlig der Vergessenheit anheimgefallen.

Es liegt dem Bundesrat durchaus ferne, die Motive, die zu der Initiative geführt haben, zu verkennen oder gar in ihrer Bedeutung unterschätzen zu wollen, und wir halten auch die Frage für eine recht wichtige. Sie hat nur das Unglück, jetzt in einem Zeitpunkt erörtert werden zu müssen, wo viel wichtigere, dringendere, fühlbare Nöte an uns herantreten und wo unsere Zeit mit vielen andern wichtigeren, dringenderen Angelegenheiten ausgefüllt ist. Aber die rechtlichen staatspolitischen Erwägungen, nach welchen die Frage beurteilt werden muss, sind wichtig genug, um ihnen die volle Aufmerksamkeit des Parlamentes auch im gegenwärtigen Zeitpunkt zu sichern. Es ist im Grunde genommen eine Frage der Ethik und der Staatspolitik, wie am besten gewissen Gefahren und Schwächen, die mit der menschlichen Leidenschaft verbunden sind, begegnet wird. Da ist der Drehpunkt der ganzen Angelegenheit. Erreicht die Initiative das, was sie will, oder verschlimmert sie gar noch die Sache, die an und für sich nicht erfreuliche Situation?

Aus der Debatte, wie sie hier jetzt stattgefunden hat, ist mir vollständig klar geworden, dass die

Streitfragen über den Begriff der Spielbank, des Glücksspiels und der Unternehmung nicht aufhören werden, uns zu beschäftigen, auch wenn die Initiative angenommen wird. Man ist absolut nicht darüber einig, was ein Glücksspiel ist. Man hat den Jass, das berühmte Volksspiel, als ein Glücksspiel bezeichnet. Ich glaube, zu Unrecht. Er ist doch mehr ein Geschicklichkeitsspiel, und diejenigen, die ihn als Zufallsspiel bezeichnen, das sind so die ersten Anfänger, wie ja Herr Walther richtig hervorgehoben hat. Allein es gibt zwischen dem Jass und andern Kartenspielen, die auf Berechnung und geistiger Tätigkeit beruhen, und dem Hasardspiel eine Reihe von Abstufungen, die Herr Nationalrat Walther alle vorgeführt hat und wo man sich fragen kann: Sind das jene Glücksspiele, die durch den neuen Verfassungsartikel verboten sind oder nicht? Und so sehe ich mit absoluter Sicherheit voraus, dass die Initiative die Streitfrage nicht erledigen wird, wenn man es heute auch meint, und dass wir die unfruchtbare Diskussion über diese Dinge auch fernerhin haben werden.

Wenn die Initiative all das von der Schweiz fernhalten würde, was Herr Graber gesagt hat, so wäre ich mit ihm nicht unglücklich darüber, denn wegen diesen Leuten würde ich für die Glücksspiele auch kein gutes Wort zu finden haben. Sie sind mir in der Seele zuwider und uns Eidgenossen allen, aber sie kommen eben doch, mit oder ohne Glücksspiel, in die Kursäle und amüsieren sich nach ihrer Art. Diese Sorte kommt nicht, um die Natur zu bewundern, sonst hätte Herr Fritschi sicher recht, wenn er meint, die Schönheit des Landes, die wir zeigen möchten, das Ideale, das Grosse, das wir dem Fremden zeigen möchten, das Grosse, worauf wir so stolz sind und das wir lieb haben, sollte unser Verhalten bestimmen. Die Elemente kommen doch. Sie kommen mit der Eisenbahn, rückwärts sitzend und den Bäderleser lesend, und sehen nichts von der Natur; sie steigen in den Palace-Hotels ab und schmeissen ihr Geld weg, mit dem sie sonst nichts anzufangen wissen. Und sie gehen hin und spielen und schminken sich und färben die Haare und gehen auf die Strasse und suchen einander und finden einander und treiben alles mögliche, und sie kommen, ob sie einen Spiel-saal haben oder nicht. Diese Herrschaften kommen eben doch, die das Vermögen, diese sogenannten Glücksgüter zweifelhaften Charakters dem Zufall verdanken, die sie ohne eigene Arbeit erworben haben, deren Dasein uns anekelt, weil sie keinen nützlichen, produktiven Daseinszweck haben.

Aber neben diesen Leuten gibt es doch glücklicherweise eine grosse Menge anderer, rechter Leute, die zufällig auch Geld haben, die die Schönheit des Landes verstehen und sehen, die nicht damit zufrieden sind, auf einen Gipfel zu steigen und nach einer Karte im Massstab 1:500,000 den Nachbargipfel herauszudividieren und steif und fest zu behaupten: «Das ist der Niesen», während sie das Brienzer Rothorn vor sich haben; oder die im Automobil das Land durchwachen und mit unangenehmen Gerüchen und Staubwolken erfüllen, die sie hinter sich herziehen. Es gibt andere, die in den Bergen herumsteigen, die Freude haben an der körperlichen Anstrengung und der körperlichen Ermüdung und an der Gefahr des Gebirges. Aber auch solche gehen nicht bloss zum Abendschoppen, sondern auch in den Kursaal, in die Konzerte, und spielen ein jeu de boule oder ein

jeu des petits chevaliers. Auch die Einheimischen gehen gelegentlich hin. Nicht viele sind es, sondern nur wenige gehen, aber gelegentlich macht sich einer einen Spass. Aber man hat doch völlig unrecht, wenn man ausrechnet, es kann einer in einer Stunde soundso viel verlieren, in einem Tag soviel, in einer Woche, in einem Jahr soviel. Das ist noch gar nie vorgekommen. Es kann einer nicht an einem fort spielen. Einmal hört es auf, einmal muss er doch zwischenhinein etwas essen und trinken, einmal muss er Geld fassen; also mit diesen furchtbaren Rechnungen und Zahlenoperationen kann man die Leute erschrecken, die nicht weiter nachdenken. Aber diejenigen, welche grosse Summen bei dem gegenwärtigen Spiele ausgeben und verlieren, sind verhältnismässig selten. Es handelt sich um kleinere Beträge; ich glaube, darin darf man den Herren, welche die Kursäle vertreten, vollständig recht geben.

Die Herren Initianten machen konstant einen logischen Fehler, indem sie, einer wie der andere, sagen: Der «Art. 35 der Bundesverfassung verbietet schon in seiner jetzigen Fassung die Glücksspiele in den Kursälen, ergo ist die ganze Reglementierung unzulässig, ergo hält sich der Bundesrat nicht an den Art. 35, ergo müssen wir ihn zwingen mit der neuen Definition, mit der Ergänzung des Art. 35. Das ist eine *petitio principii*. Es fragt sich, ob Art. 35 so auszulegen ist, wie die Herren ihn auslegen. Ich bestreite den Herren das Monopol der einzig richtigen Auslegung, und ich berufe mich auf den Nationalrat, der wiederholt mit grosser Mehrheit der Interpretation des Bundesrates zugestimmt hat. Ich muss also auch den Vorwurf zurückweisen, der implizite darin liegt, dass der Bundesrat die Verfassung nicht gehandhabt habe. Wenn der Art. 35 wirklich den Sinn hat, den die Initianten ihm beilegen, und nicht den Sinn, den unsere Interpretation ihm beilegt, dann hört der Streit auf, dann wäre es ganz liquid, dass wir uns anders hätten verhalten sollen. Aber weil wir sicher sind, dass er im andern Sinn zu interpretieren sei, waren wir auch berechtigt, und es war durchaus zulässig, diese Normativbestimmungen aufzustellen und zu sagen: Wir wollen einmal den Versuch machen, das Bild zu zeichnen, den Rahmen festzustellen, innerhalb dessen die Spiele nach Art. 35 zulässig sind.

Mat hat diese Reglementiererei schlechter gemacht, als sie ist. Ich sage, sie war besser als ihr Ruf, denn sie ist den Auswüchsen entgegengetreten und hat erfolgreich den Kampf gegen die Auswüchse möglich gemacht. Da, wo die Reglemente nicht befolgt worden sind, da war der alte Adam immer noch da, dort sind die Beispiele vorgekommen, die Anlass zur Initiative gegeben haben. Dort haben junge Leute, Beamte, sich verleiten lassen, Summen zu unterschlagen und Vergehen zu verüben, lediglich um der Spielleidenschaft zu frönen. Von den andern Orten ist mir nichts derartiges bekannt geworden.

Das Reglement ist nicht so schlecht wie sein Ruf; es ist auch nicht so willkürlich zustande gekommen, wie es dargestellt worden ist. Das Reglement ist in den Grundlagen aufgestellt worden von den Kurorten, von dem Verein der Kurgesellschaften. Es sind die hauptsächlich Fremdenzentren, die sich vereinigt und diese Bestimmung aufgestellt haben. Genf wollte dabei nicht mitmachen, weil es freier bleiben, weil es eine etwas largere Praxis haben wollte.

Das hat dazu geführt, dass nach Abhaltung einer Konferenz mit den Polizeidirektoren diese Bestimmungen festgesetzt wurden. Damals war alles einverstanden, auch Genf, mit Ausnahme von 1 bis 2 Punkten, wo Genf nicht beistimmen konnte oder wollte. Dann kam die Sache vor den Bundesrat, und es wurden Direktiven aufgestellt. Nun möchte ich gerne wissen, ob das nicht ein Versuch war, Ordnung in die Sache zu bringen? Die Herren, welche die Sache kennen, die sagen alle: Seither ist Ordnung in den verschiedenen Kursälen, seither hat es gebessert. Wenn Genf auch Ordnung gehalten hätte, wäre die Initiative nicht gekommen. Nicht das Reglement des Bundesrates hat der Initiative gerufen, sondern der andere Grund.

Es gibt doch, weiss Gott, in der Welt nicht viele Dinge, die die Oeffentlichkeit in Anspruch nehmen und wo nicht eine gewisse Reglementiererei nötig ist. Man braucht nicht gerade an den schlimmsten Fall zu denken, an die Reglementierung der Prostitution, für den man eine gewisse Analogie konstruieren könnte. Aber der Unterschied ist doch ein ganz gewaltiger, und darum habe ich darauf hingewiesen. Dort handelt es sich um die Verfügung über eine Person; hier handelt es sich um die Reglementierung des Spielbetriebes, und wie dieser werden viele Dinge reglementiert und sogar der Jass unter den Jassern. Es gibt auch Jassreglemente; man denke an die bekannte Regel: Stöck, Stich, Wyse oder wir die Reihenfolge ist. Von einem Ort zum andern heisst es wieder anders. Aber die Jasser haben ihr Reglement im Kopf, ohne dass sie es merken. Ich glaube, man darf nicht übertreiben. Ich glaube, man muss die Dinge nach der richtigen Bedeutung und dem Erfolge beurteilen.

Es ist von den Gefahren die Rede gewesen, welche diese Glücksspiele mit sich führen. Ich habe bereits darauf hingewiesen; und ich komme damit wieder auf den Kernpunkt der Frage zurück. Die Verfassung spricht von Spielbanken, und in der damaligen Diskussion war auch von Spielhöllen die Rede. Es war Saxon gemeint, das in der Diskussion angeführt worden ist. Nehmen wir Monte Carlo, nehmen wir neuestens Campione, das sind Spielhöllen, das sind Spielbanken. Das sind die Zentralen, wo alles Schlechte, Verkommene, alles Unwürdige sich sammelt und von denen das Unglück über ein Land ansgehen kann. Aber vergleichen Sie Monte Carlo und Campione mit unseren Kursälen, dem Rössli Spiel und den Boulespielen, so haben Sie sofort den ganz enormen Unterschied, der zwischen diesen und der Spielbank besteht. Man braucht nicht ein grosser Jurist zu sein, denn es liegt sofort auf der Hand, dass es sich um zwei komplett verschiedene Dinge handelt.

Es ist sicher, dass mit dem Glücksspiel gewisse Gefahren verbunden sind. Es ist überhaupt mit der Existenz des Menschen manche Gefahr verbunden. Es sind ganz andere Gefahren als das Rössli Spiel und das Boulespiel. Mitunter schreibt man es mit einem P, Poule, die Westschweiz weiss, was es ist, es ist ein Provinzialismus. An dem Spiel mit «Poulen» sind mehr junge Leute zugrunde gegangen als an dem Spiel der «Boules». Aber es gibt auch sonst Gefahren genug, denen die Jugend unterliegt, wenn sie nicht charakterfest genug gebildet ist und wenn sie nicht im Elternhaus genügend Halt findet. Es gibt Gefahren, denen auch ältere Leute erliegen

können, denn bekanntlich schützt das Alter vor Torheit nicht. Diesen Gefahren begegnen wir auf Schritt und Tritt im Leben und da sage ich: je mehr Sie in dieser Hinsicht einschränken, desto schwächer wird der Mensch, desto weniger Anlass hat er, sich zusammenzunehmen und zu sagen: Ist es recht, wenn ich die paar Franken, die ich anderweitig nötig habe, aufs Spiel setze?

Es gibt Spiele, die Sie nicht treffen mit der Initiative und die viel gefährlicher sind als die Glücksspiele in den Kursälen. Es ist bereits von der Börse die Rede gewesen und ich will davon nicht weiter sprechen. Aber auf eine Gefahr möchte ich hinweisen, auf die Lotterie. Die Lotterien sind viel gefährlicher als das Spiel der Boule. Das Spiel der Boule wird an öffentlichen Orten getrieben, es ist unter Aufsicht, es ist vorübergehend, es ist eine Sache, die kommt und geht, als Vergnügungsbeschäftigung. Die Lotterie wird im geheimen getrieben, mit allen Mitteln, durch Agenten, die unerreichbar sind; durch die Post werden die Einladungen verbreitet, weil sie dem verschlossenen Brief nicht ansieht, dass es sich um Lotterien handelt: diese Lotterien sind die Pflanzstätten des Aberglaubens schlimmster Art, der Traumbücher, der Traumdeutung, der Klatschereien, der Beratung von Wahrsagerinnen und dergleichen mehr, der Volksverdummung mit einem Wort. Die Lotterien machen sich im geheimen. Ich habe es seinerzeit, als ich Gerichtspräsident hier in Bern war, erfahren, dass die Mitspieler lieber falsches Zeugnis ablegen, als dass sie die Lotteriemutter verraten, und dass man mit Zwangsmitteln eingreifen muss, um sie zum Geständnis der Wahrheit zu bringen. Da wird die Moral viel tiefer angegriffen und untergraben als bei den verhältnismässig harmlosen Glücksspielen in den Kursälen.

Und wenn Sie die Initiative annehmen, sind Sie denn so sicher, dass Sie nicht die Glücksspiele in dieser oder jener Form in die unerreichbaren geheimen Räume von Klubs, Gesellschaften aller Art zurückdrängen? Man kann Glücksspiele ohne grossen Apparat betreiben. Es ist nicht immer ein Roulettetisch und was alles dazu gehört und ein Croupier mit zugenähten Hosentaschen nötig, sondern Sie können auch mit Karten reine Glücksspiele betreiben. Auch mit Würfeln. Das Würfelspiel haben ja schon die Söldner und die alten Völker gekannt. Es war auch so eine Leidenschaft. Vielleicht ist es jetzt etwas zurückgedrängt, weil man eben jasst, aber das Würfelspiel kann gerade so gut wieder kommen. Wie wollen Sie dann verhindern, dass in einem versteckten Zimmer um gewaltige Summen gewürfelt, mit allen Malicen und nach den verschiedenen Formen, die für dieses schöne Spiel erfunden worden sind und die ja die wunderschönen, oft etwas bedenklichen Namen bekommen haben. Gewürfelt wird dann um grosse Summen, wobei der Einzelne an einem Abend ein ganzes Vermögen verspielen kann. Laufen Sie nicht Gefahr, dass, wenn Sie das offene Glücksspiel der Boule in den Kursälen vollständig untersagen, in diesen geheimen Konventikeln das eigentliche Spiellaster viel gefährlicher und viel schädlicher für die Volksmoral aufblüht und wuchert, wie ein Unkraut, als wenn Sie den Dingen etwas den Lauf lassen und das Wässerchen in dem Kanal, den man ihm da erbaut hat, korrigiert weiter fliessen lassen, wie es gegenwärtig der Fall ist? Das sind für uns die ent-

scheidenden Gründe und ich will Sie mit weiteren Ausführungen in dieser Hinsicht nicht hinhalten.

Nun noch ein Wort über die Frage: Soll ein Gegenentwurf vorgeschlagen werden oder nicht? Der Bundesrat hat Ihnen die einfache Ablehnung der Initiative empfohlen. Wir haben die Frage auch in unserer Botschaft erörtert, ob man allenfalls einen Gegenvorschlag machen könnte. Wir sind zu einem negativen Resultat gekommen, weil jeder Gegenvorschlag eine Definition enthält und jede Definition auf diesem Gebiet unvollkommen, mangelhaft, ungenügend ist. Auch die Definition, welche die Mehrheit der Kommission Ihnen vorschlägt für den Gegenentwurf, ist ungenügend: Glücksspiele, welche der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dienen und nicht das öffentliche Wohl gefährden, fallen nicht unter dieses Verbot. Erste Frage: Was sind Glücksspiele? Zweite Frage: Was ist Unterhaltung? Dritte Frage: Was sind gemeinnützige Zwecke? Und vierte Frage: Was ist öffentliches Wohl? So viele Worte, so viele Streitfragen. Es wird gehen wie mit der eigentlichen Initiative. Die Diskussion wird weiter gehen und es wird fortgespielt werden. Der Gegenvorschlag leidet an dem gleichen Mangel, wie der Vorschlag. Das ist der erste Grund, warum wir uns nicht für den Gegenvorschlag begeistern können — wir sind auch nicht stark dagegen.

Ich habe noch einen andern Grund, er ist vielleicht mehr persönlicher Art. Mir scheint, man sollte das Volk vor klare einfache Situationen stellen. Eure Rede sei ja, ja, nein, nein. Nicht vor komplizierte Fragestellungen, welche demjenigen, der sich nicht mit den Details der Frage befassen konnte, nicht in der Lage war, alle Zeitungen zu lesen, mit ihrem pro und contra, die Ausübung seines Stimmrechtes so ausserordentlich erschweren.

Und dann: Man kann sagen «Ihr setzt alles auf eine Karte und riskiert, das Spiel zu verlieren.» Tant pis, wenn dem so wäre. Aber man könnte auch entgegenen: Der Gegenvorschlag ist ein taktisches Mittel, um die Frage zu verwirren und daraus Vorteil zu ziehen. Man wird diesen Gegenvorschlag mit kritischen Augen ansehen und man wird dahinter eine Finte suchen. Das macht beim Volk keinen guten Eindruck. Deshalb sagen wir: einfache Ablehnung ohne Gegenvorschlag. Nicht weil das Volk Schwierigkeiten hätte, schliesslich zu unterscheiden: da schreibe ich ja und da schreibe ich nein — solche Doppelabstimmungen haben wir ja in Gemeindeabstimmungen bereits erlebt und es ist immer ordentlich gegangen, und wenn es einmal krumm ginge, so wäre das Unglück nicht so fürchterlich gross. Wenn wir bei der Staatsvertragsinitiative einen Gegenvorschlag schlucken, so würde man ihn hier auch riskieren können. Aber ich glaube, im gegenwärtigen Fall wird der Gegenvorschlag als ein taktisches Manöver aufgefasst. Das halte ich für gefährlich. Deshalb empfehle ich einfache Ablehnung der Initiative.

**Seiler (Baselland):** Ich ergreife das Wort, weil ich mit Herrn Bundesrat Müller in der Rechtsfrage und in der Frage des Gegenvorschlages nicht einig gehe. Ich kann meine Erörterungen hier ohne irgendwelche Leidenschaft anbringen, denn weder gehöre ich einem Initiativkomitee an, noch besitzt

der Kanton Baselland einen Kursaal mit Spielbetrieb. Ich kann also ganz objektiv reden. Und was die Sachkenntnis anbelangt, welche von denen verlangt wird, die hier reden wollen oder reden dürfen, so habe ich diese erworben auf den schönen Reisen der Kommission, auf denen wir uns einen Einblick in die Spielbetriebe verschafft haben. Auch Herr Kollege Fritschi hat diese Reisen mitgemacht und ich kann Ihnen erklären, dass ich bei ihm nichts von einer Aufregung über diesen Spielbetrieb wahrgenommen habe, dass viel weniger Aufregung in diesen Spielsälen bestanden hat, als man gemeinhin etwa beim Jass zu bemerken pflegt, wo auf den Tisch geklopft und hintenher geschimpft wird, die Sache hätte anders gehen sollen. Also ohne irgendwelche Interessen zu vertreten und ohne Leidenschaft möchten wir diese Frage hier betrachten.

Herrn Bundesrat Müller und auch den übrigen Votanten möchte ich dafür danken, dass sie die Angelegenheit auf den realen Boden gestellt und erklärt haben, man müsse sich vor Uebertreibungen, wie sie da platzgegriffen haben, hüten. Ich glaube, auf allen unsern Reisen haben wir nichts von verärgerten Leuten gesehen. Wir haben beobachtet, wie die Leute in einer Zwischenpause in den Saal hineingegangen sind und da gespielt, vielleicht eine Miene verzogen haben. Aber so schlimm, wie die Sache dargestellt werden wollte in den Voten der Herren Fritschi, Bonhôte und de Dar-del, war es in diesen Kursälen nicht. Wenn in Genf gewisse Auswüchse bestehen, so muss man dafür sorgen, dass sie beseitigt werden. Mir hat die Sache den Eindruck des Zeitvertreibs gemacht, und zwar eines ziemlich einfältigen Zeitvertreibs. Man hat nun diese Spiellust in den Kursälen und Fremdenorten für gemeinnützige Zwecke nutzbar gemacht. So muss man die Sache natürlich ansehen und soll sich, wie gesagt, vor Uebertreibungen hüten. Herr Fritschi hat Angst für die Stadt Zürich und befürchtet, es möchte dort der Kursalbetrieb und das Boulespiel eingeführt werden. Diese Angst ist überflüssig. Zürich bietet sonst schon so viele Zerstreungen. Im übrigen haben wir von Zürich zur Genüge gehört, wie in geheimen Cercles, in Hotels, dort gespielt wird, und zwar auf eine Art und Weise, dass man dem Spielbetriebe gar nicht beikommen kann. Damit möchte ich nicht behaupten, dass ich ein Freund dieses Boulespiels sei. Ich halte es, wie gesagt, für etwas Einfältiges, Dummes. Aber wenn doch gespielt werden will und man auf diese Weise die Erträge vernünftig fruktifizieren kann, dann soll man nicht gegen dieses Boulespiel mit der Leidenschaft auftreten, wie das hier geschehen ist.

Nun aber nicht über die Frage der Gefährdung usw. wollen wir uns aussprechen, sondern über die Rechtsfrage. Nach dieser Richtung bin ich mit Herrn Bonhôte darüber vollständig einverstanden, dass es eigentlich nicht zulässig ist, auf Grund des Art. 35 der jetzigen Bundesverfassung die Kursaalspielbetriebe zu reglementieren. Man muss doch sagen, Art. 35 der Bundesverfassung spricht ein kategorisches Verbot der Spielbanken aus. Herr Bundesrat Müller hat ja ausgeführt, dass man über den Begriff «Spielbank» verschiedener Auffassung sein kann. Auf der einen Seite wird gesagt, man habe

nur die eigentlichen Spielhöhlen im Auge gehabt. Auf der andern Seite kann man doch aber auch die Auffassung haben, dass ein Kursaalspielbetrieb eigentlich ein Spielbänklein ist und dass nach dem Art. 35 nicht darauf abzustellen ist, ob in grossen Summen oder lang oder ohne Unterbruch gespielt wird und mit hohen Einsätzen, sondern es ist einfach der Spielbetrieb untersagt. Und um kleine Spielbanken oder Spielbänklein handelt es sich in diesen Kursälen. Nun, wer hat recht mit seiner Auffassung? Tatsache ist, dass in weiten Kreisen die Auffassung besteht, dass sich da etwas eingenistet hat, was eigentlich der Bundesverfassung Art. 35 widerspricht, und dieser Auffassung sollte man meines Erachtens Rechnung tragen.

Dass auch Rechtslehrer diese Auffassung haben, sagt Ihnen der Kommentar von Prof. Burckhardt zu Art. 35. Da heisst es folgendes: «Das sogenannte Boulespiel, eine neue Form des früher in den Kursälen betriebenen Rösslspiels, beschloss der Bundesrat nach eingehender Untersuchung am 12. September 1913 weiter zu dulden unter gewissen Bedingungen, wie Beschränkung des Einsatzes, Betrieb durch Gesellschaften ohne Erwerbsabsicht, Ausschluss von Minderjährigen, polizeiliche Ueberwachung usw. Diese offizielle Regelung des öffentlichen Glücksspiels ist um so bedenklicher, als die einschränkenden Vorschriften leicht zu umgehen und unpraktisch sind und der Bund, wie die Erfahrung zeigt, nicht in der Lage ist, sie durchzusetzen.» Und weiter: «Art. 35 spricht ein polizeiliches Verbot aus, das keiner weiteren Ausführung durch Gesetz bedarf. Der Bundesrat hat von Amtes wegen darüber zu wachen, dass es befolgt wird.» Es scheint mir, dass, wenn die Errichtung von Spielbanken klipp und klar in der Bundesverfassung verboten ist, dieses Verbot gehalten werden sollte, und wenn man diese Glücksspiele in den Kursälen zulassen will, man dann auch die nötigen verfassungsrechtlichen Grundlagen dafür schaffen sollte, dadurch, dass man eben eine Ausnahme für diesen speziellen Fall in der Bundesverfassung festsetzt.

Damit komme ich auf den Gegenvorschlag zu sprechen. Dieser Gegenvorschlag ist aus der Tendenz heraus entstanden, die Unklarheit und den Streit der Meinungen darüber zu beheben, ob es nach Art. 35, wie er jetzt lautet, zulässig sei, diesen Kursaalspielbetrieb zu dulden und zu reglementieren oder nicht. Der Gegenvorschlag sagt — Sie kennen ja den Wortlaut —, dass nicht unter das Verbot fallen sollen Unternehmungen, welche dem öffentlichen Wohl nicht widersprechen, sofern sie gemeinnützigen Zwecken oder der Unterhaltung dienen. Dieser Gegenvorschlag ist nun von verschiedenen Seiten zerzaust worden. Herr Bonhôte ist dagegen aufgetreten, Herr Fritschi ebenfalls. Herr Bonhôte hat gesagt: Was ist das, der Unterhaltung dienen? Da müsse man ja zu jedem einen Mann stellen, der untersuchen soll, ob der Betreffende der Unterhaltung oder des Gewinnes wegen hineingegangen sei. Und Herr Fritschi hat den Gegenvorschlag als einen Verlegenheitsartikel bezeichnet. Ja, es ist gewissermassen ein Verlegenheitsartikel. Aber das ist nicht die Schuld der Kommission, sondern der Verhältnisse, der Duldung durch den Bundesrat entgegen der Vorschrift des Art. 35 und der Entwicklung der Kursäle, die auf diesen Spiel-

betrieb angewiesen sind, um ihre Orchester zu bezahlen usw. Er ist gewissermassen ein Verlegenheitsvorschlag, andererseits aber ein Versuch, die Angelegenheit auf einen richtigen verfassungsmässigen Boden zu stellen. Das ist der einzige Zweck dieses Gegenvorschlages und nicht etwa der Zweck, den Herr Bundesrat Müller soeben genannt hat, eine Finte oder ein Versuch, etwas aus der heiklen Situation zu retten. Davon ist keine Rede. Wenigstens beim Sprechenden ist das nicht der Fall. Der Sprechende ist der Ansicht, dass der heutige Zustand mit dem Art. 35 nicht vereinbar sei, und ist der Ansicht, dass man diesen Kursaalspielbetrieb nicht einfach aus der Welt schaffen könne. Folglich muss man eine Lösung suchen, wonach diese Kursaalspielbetriebe geduldet und reglementiert werden können. Und das, glaube ich, ist nach unserem Vorschlag der Fall. Nach unserem Vorschlag dürfen die Kursaalspielbetriebe bestehen bleiben. Sie dienen der Unterhaltung. Es gibt ja Leute, die des Gewinnes wegen gehen, aber andere tun es der Unterhaltung wegen, ob sie nun ein oder zwei oder zehn Franken mehr ausgeben auf einem Ausflug oder bei einem Kuraufenthalt. Im allgemeinen kann man sagen, diese Kursaalspielbetriebe dienen wesentlich der Unterhaltung und dienen öffentlichen gemeinnützigen Zwecken, nämlich dem Zwecke, den Kursaalbetrieb hochzuhalten, und sie widersprechen nicht dem öffentlichen Wohle.

Nun sagt man, und Herr Fritschi hat sich so geäussert: Ja, es sei eine schwierige Aufgabe für den Bundesrat, von Fall zu Fall zu entscheiden. Ja, es gibt eben schwierige Dinge, die der Bundesrat nach Kenntnis der Verhältnisse und nach Untersuchung zu entscheiden hat. Es gibt überhaupt nichts mehr, was leicht zu entscheiden ist. Auch auf Grundlage des jetzigen Zustandes müssen schwierige Fragen nach den Verhältnissen entschieden werden.

Auf der andern Seite: entstehen nicht noch viel mehr Schwierigkeiten, wenn die Initiative angenommen wird und jede Spielunternehmung schlechterdings untersagt ist? Da kann ich mit Herrn Fritschi wiederum nicht einig gehen, wenn er sagt, die Messglücksspiele fallen nicht unter das Verbot. Wenn in dem Artikel steht, jedes Glücksspielunternehmen ist untersagt, so sind auch diese Dinge untersagt. Da wollen wir doch klar miteinander reden und wollen das auch dem Volke sagen. Denn auch die Messglücksspiele, die Glücksräder usw. sind Glücksspielunternehmungen, die Gewinn bringen sollen. Und da gilt es, keine Ausnahmen mehr zu machen. Also das sind die Gründe, die zum Gegenvorschlag geführt haben, rechtliche Gründe und auch die Beachtung der tatsächlichen Verhältnisse.

Nun ist von verschiedenen Seiten gesagt worden, von Herrn Dr. Ullmann und heute wieder von Herrn Bundesrat Müller, dass wir lieber eine klare Situation haben sollten: wir wollen entweder die Initiative annehmen oder sie ablehnen. Ja, ist das dann eine klare Situation, wenn wir heute schon darüber streiten, welches die Tragweite des neuen Initiativartikels sein wird? Jedes Spielunternehmen ist untersagt? Da haben wir von vornherein schon in unseren Reihen die Unklarheit und nachher wieder eine peinliche Untersuchung, was eigentlich unter den Artikel falle, und was nicht. Ich glaube,

viel klarer ist, wenn wir einander gegenüberstellen: Wollt Ihr die Initiative annehmen, also glattes Verbot, oder aber wollt Ihr den Gegenvorschlag annehmen, wonach ermöglicht wird, die Kursaalspielbetriebe aufrecht zu erhalten und in den nötigen Schranken der Gesetzlichkeit und der Ordnung durchzuführen? Ich möchte Ihnen also aus diesen Gründen den Gegenvorschlag empfehlen.

Es sind nun allerdings in der Kommission gegenüber dem Gegenvorschlag formelle Bedenken geltend gemacht worden, und darauf besonders hatte sich der Bundesrat gestützt, als er sagte, es entstehe eine Unklarheit in der Abstimmung. Nun erfahren wir, dass bei der Staatsvertragsinitiative ebenfalls ein Gegenvorschlag gemacht wird, dass also die formellen Bedenken offenbar weggefallen sind. Und ich glaube, sie müssen auch wegfallen. Man wird unserem Volk doch zumuten können, dass es diese Abstimmung versteht, die darin besteht, dass man den Bürger fragt: Willst du überhaupt etwas Neues oder nicht? Wenn er nichts Neues will, schreibt er zweimal nein. Damit ist die Sache abgelehnt. Will er etwas Neues, so will er entweder nach dem Vorschlag der Initiative ein gänzlich Verbot oder aber er will nach dem Gegenvorschlag ein Verbot mit Ausnahmen zugunsten der Kursaalbetriebe. Das ist eine klare Situation, die zu entscheiden unser Volk offenbar noch fähig sein wird.

Ich glaube, wir wollen gerade einmal mit diesem Gegenvorschlag beginnen. Wir wollen das Volk daran gewöhnen, dass es zwischen zwei Lösungen, die empfohlen werden, auswählen lernt; das ist auch eine gewisse Weitererziehung in politischer Richtung.

Aus allen diesen Gründen möchte ich Ihnen den Gegenvorschlag empfehlen, nicht weil ich, offen gesagt, ein grosser Freund dieser Glücksspiele wäre, aber weil die Situation nun einmal so ist und wir mit dieser Situation rechnen müssen.

**Jäger:** Es wird Sie vielleicht interessieren und wird mich vielleicht legitimieren, zu dieser Sache hier ein Wort zu sprechen, wenn ich mich Ihnen als ein praktischer Kenner der ganzen Angelegenheit vorstellen darf.

Es gibt in Baden ein Saal- und Glücksspielchen seit ungefähr der Zeit, da das Saal- und Glücksspiel in Luzern entstand. Wir haben dieselben Stadien durchgemacht wie die Luzerner und wie sie heute von Herrn Regierungsrat Walther dargestellt worden sind. Es hatte ursprünglich ein Privatunternehmer, derselbe wie in Luzern -- sein Name war Götschel, ich glaube nicht, dass es unser heutiger Herr Kollege gewesen ist -- den Betrieb in Pacht. Ob Götschel oder ein anderer: das Pachtverhältnis hat sich als ein Fehler herausgestellt, und es wurden gegen dasselbe alle die Einwände erhoben, die Herr Regierungsrat Walther auch von Luzern konstatiert hat. Seitdem das Privatunternehmen aber dahingefallen ist und der Betrieb des Kursaals in den Händen der vereinigten Badewirte von Baden und Ennetbaden, der sogenannten «Kasinogesellschaft» liegt, ist von Uebelständen auch nicht im entferntesten mehr die Rede gewesen.

Nun möchte ich im allgemeinen konstatieren, dass der Nationalrat in der ganzen Frage wieder auf jene Prinzipienreiterei hinausgekommen ist, die selbstverständlich mit Uebertreibungen argumentieren muss und argumentiert. Es ist mit aller möglichen Schlauheit und Dialektik ungefähr der Gedanke variiert worden: Weil beim Spielbetrieb in den Kursälen diese oder jene Unregelmässigkeit eintreten kann, muss das Spiel in den Kursälen überhaupt ekraziert werden. Das kommt auf dasselbe heraus, wie wenn man sagen wollte: Weil man das liebe Brotgetreide auch zur Schnapsbereitung verwendet, weil man sogar die gute Milch zur Fabrikation von berausenden Getränken missbraucht, darum weg mit Getreide und Milch.

Im übrigen will ich Sie nicht mit langfädigen Theorien hinhalten, vielmehr von vornherein feststellen, dass mir diese Initiative trotz des daran verschwendeten Pathos als kleinlich und komisch erscheint. Ich beabsichtige erstens, Ihnen ein Bildchen vom Betrieb der «Spielhölle» in Baden zu geben. Zweitens möchte ich von der angeblichen Mission unserer Fremdenstationen in der Schweiz zur Pastoration der guten Sitten und der moralischen Qualitäten des internationalen Fremdenpublikums sprechen, und drittens möchte ich eine Antithese gegenüber dem geehrten Herrn Kollegen de Dardel aufstellen.

Also die «Spielhölle» in Baden. Da sitzen so 100 bis 200 Personen männlichen und weiblichen Geschlechts, das letztere vorwiegend, von 3 Uhr nachmittags an im Grünen vor dem Musikpavillon des Casinos. Von der Kurkapelle wird ein hübsches Musikprogramm ausgeführt. Ältere Damen sind mit dem Strickstrumpf da, um Beethoven oder Chopin zu geniessen; kommt ein Strausscher Walzer dran, dann zappeln die Beine mehr als die Stricknadeln. Die Herrenwelt überlässt sich räuchlings der Meditation, wenn es nicht gerade gilt, etwa mit dem Stöcklein den Staub von den Hosen zu klopfen. Auf einmal, so gegen 4 Uhr, läutet irgendwo eine elektrische Glocke. Die Musik setzt aus. Da entsteht eine kleine Prozession zum «weissen Saal», wo die «Roulette» ihre schreckliche Tätigkeit beginnt. Schüchtern setzt ein Weiblein einen Franken. Das ermutigt zwei oder drei andere, und jede setzt auch einen Franken. Die Kühnheit wächst bis zu Einsätzen von zwei bis drei Franken; sogar einen Fünflivre sieht man gelegentlich hin und herschieben. So geht es während der Orchesterpause, auch während des zweiten Teils der Orchesterdarbietung etwa noch eine Stunde, im ganzen höchstens zwei Stunden, und zwar bei hellem Tageslicht. Es kommt niemals vor, dass bei Nachtzeit im «weissen Saale» gebault wird (mit b-o-u-l und nicht b-u-h-l (Heiterkeit).

Das ist nun die «Spielhölle» von Baden, die ihre Schrecknisse alljährlich vom Mai bis September entfaltet. Was in dieser «Hölle» an Geldgewinn erzielt wird, findet bis zum letzten Rappen Verwendung für den Park, für die Kurkapelle, für das Theater. Ich kann Ihnen noch eine anderweitige ganz diskrete Verwendung des Spielergebnisses mitteilen: für den Gottesdienst. Wir veranlassen die Kurkapelle, an Sonntagen in der katholischen Pfarrkirche die prächtigen Messen von Haydn, Mozart, Gounod zu begleiten, die für Orchester

geschrieben sind. Nicht ein Rappen des bescheidenen Spielertragnisses der ganzen Saison wird für andere als für kurörtliche Zwecke verwendet. Es gibt für unsere «Spielhölle» keine Aktionäre; es gibt, mit Ausnahme der direkt Bediensteten, keine Privatperson, die einen Rappen Einkommen aus dem Spielbetriebe bezöge. Das Kasino gehört der Ortsbürgergemeinde Baden. Pächter sind die vereinigten Badewirte von Baden und Ennetbaden. Sie bezahlen Zins und Amortisation für die schwebende Schuld aus eigenen Mitteln, und aus den Ertragnissen der Kurtaxe. Jeder Rappen aber aus den Ertragnissen der «Spielhölle» findet Verwendung für die Zwecke, die ich angedeutet habe. Sie würden da, meine Herren, eine altbewährte, feine, harmlose Institution mit roher Hand unterdrücken, wenn Sie die Initiative annehmen wollten. Aehnlich ist es in Interlaken, in Thun und in Montreux; Sie würden auch dort Institutionen vernichten, die der schweizerische Fremdenverkehr und die Hotellerie sorgfältig und langsam herangebildet haben und die zurzeit absolut unentbehrlich geworden sind. Es hiesse diese Industrie mit einem eidgenössischen Fusstritt hinausstossen in das wilde Gedränge der internationalen Konkurrenz, wenn die Initiative gutgeheissen werden sollte. Dazu hat wahrlich das Schweizervolk keinen Anlass, um so weniger, als der Bund gerade für diese Zweige des schweizerischen Erwerbslebens, die doch den Ausgleich in unserer nationalen Wirtschaftsbilanz zu erzielen haben, eigentlich noch gar nichts getan hat.

Ich spreche nunmehr von den moralisierenden Erwägungen zur Initiative!

Wir Schweizer sollten nach der Meinung der Initianten die Mission haben, das verdorbene, gennussüchtige, prahlerische internationale Fremdenpublikum mit dem mahnenden Hinweis auf die Naturherrlichkeiten unseres Landes zur Sittsamkeit, Genügsamkeit und Bescheidenheit zurückzuführen. Jedenfalls dürften wir unsere angestammten Tugenden, unsere Biederkeit, Anspruchslosigkeit und Nüchternheit nicht durch die «Fremden» verderben lassen. Darum gehe es nicht an, dass diese Leute sich bei uns nach ihrer Art amüsierten und damit unser Volk verführten. Und so weiter. — Es offenbart sich in diesen Auffassungen ein so hässliches Pharisäertum, dass hier einmal gegen die gleissnerische Selbstgefälligkeit protestiert werden muss, die da proklamiert, dass das Schlechte in jeder Gestalt immer nur aus der Fremde, über den Rhein, über die Rhone, über den Jura und die Alpen und von jenseits der Meere in unser Land hineinkomme. Als ob wir nicht auch ein autochthones Lumpenpack hätten; als ob es nicht liederliche Weiber, flanierende Tagediebe, Lüstlinge, Genussmenschen und Prahlanse mit urchig schweizerischem Taufschein gäbe! Hören wir einmal auf mit dem Geschimpfe, dass «Lumpenzeug», wie wir es nennen: Leute, die Geld auf schlechte Weise erwerben und es für Lumpereien wegschmeissen, Leute, die sich mit Geldgewinn und Geldverschwendung betäuben wollen, immer nur «Fremde» seien. Dann wird sofort auch die wahnwitzige Vorstellung dahinfallen, dass die Veranstaltungen, die unsere Fremdenindustrie ausländischen Gästen offeriert und offerieren muss, deswegen immoralisch und antischweizerisch seien, weil sie eben «für diese Frem-

den» bestimmt sind und von «diesen Fremden» frequentiert werden. —

Selbstverständlich haben alle derartige Veranstaltungen sich innerhalb der guten Sitten und der öffentlichen Ordnung zu halten, und selbstverständlich sind sie nach diesen Richtungen hin von den Landesbehörden zu kontrollieren. Das geschieht ja aber bei uns speziell gegenüber den Kursaalspielen seit Jahren, und die Kursaalbetriebe selber waren es, die vom Bundesrat den Erlass von Vorschriften erwirkten, die jene abenteuerlichen Missbräuche vollständig ausschliessen, mit denen die Initianten dem Schweizervolke das Gruseln vor den «Spielhöllen» der Kursäle beibringen wollen!

Meine Herren! Es ist gestern aber auch, und zwar insbesondere von meinem Freunde und «Vorsitzenden», Herrn Fritschi, die elegische Schalmel geblasen worden gegen angebliche Verführungskünste, die von den Kursaalspielbetrieben an der Jugend unseres Landes geübt würden. Herr Fritschi führte uns einen helvetischen Jüngling vor, dem das Kursaalspiel derart den Kopf erhitzt habe, dass er unbewusst in den Bann gewisser Grazien und mit ihnen auf Spazierwege geraten sei, die nicht zu den erhabenen Naturschönheiten unseres Landes führten. So ein Jüngling könne einem leid tun. Dieser Spaziergang zu zweien hat mich an das schöne Lied erinnert: «Eine Wassermaus und Kröte gingen eines Abends spöte einen steilen Berg hinan . . . .» Das Lied soll von Goethe sein, was aber ebenso unerwiesen ist, als dass Fritschis Jüngling zu dem besagten Spaziergang durch das Kursaalspiel veranlasst wurde. Es müsste doch gar viele Kursäle in Zürich geben, wenn all die Pärchen, die gleich der Wassermaus und Kröte jeden Abend spöte den Zürichberg hinansteigen, dazu durch ein Kursaalspiel getrieben würden. Und Herr Fritschi hat es doch zu den grossen moralischen Vorzügen Zürichs gezählt, dass es dort überhaupt keine Kursaalspiele gebe . . . .

Nun, meine Herren, eine realistische Erwägung über den Aufschwung, den die schweizerische Moral nehmen würde, wenn die Kursaalspiele unterdrückt werden sollten. Auf das Fühlen, Denken und Wünschen, auf das Gemütsleben des Schweizervolks üben die Glücksspiele der Kursäle nicht den mindesten Einfluss aus, und ebenso unbedeutend ist die Rückwirkung der Spiele auf die pekuniären Verhältnisse unserer Bevölkerung. Ganz anders liegen die Dinge aber hinsichtlich des Lotteriespiels, das merkwürdigerweise die Moralisten der Spielbankinitiative nicht im geringsten anfight. Der Lotterieteufel geht tatsächlich im Lande um; einen Spielsaalteufel aber haben bloss die Herren Initianten konstruiert, einen scheusslich dummen Popanz! Weil aber das Glücksspiel unserer Kursäle unsere Bevölkerung nicht im geringsten innerlich erfasst, weil den Einsätzen und Umsätzen dieser Spiele keine pekuniäre Bedeutung für das Volksganze zukommt, würde die Unterdrückung der Kursaalspiele lediglich auf eine Anzahl von schweizerischen Saisonplätzen Rückwirkung haben, und zwar würden das bedauerliche, verhängnisvolle destruktive Wirkungen sein. Mustergültige Parkanlagen, eine Augenweide für Einheimische und Fremde, würden veröden; die Obsorge für nette Wald- und Spazierwege wird erlahmen; die Saison-

theater würden geschlossen, die Musikkapellen vermindert werden. Meine Herren! Hat an solchem Abbau die schweizerische Volksmoral irgend ein Interesse? Die Unterdrückung der Kursaalspiele mag vielleicht auch zur Folge haben, dass aus dem bunten Blumenring des Saisonpublikums, insbesondere des weiblichen, einige glitzernde Unkräutchen dahinfliegen. Aber glauben Sie, dass damit Wassermaus und Kröte aus dem Schweizerland verbannt seien? Nach wie vor werden auf halbmeterhohen Stöckelschuhen geschraubte Püppchen einherstelen, in engen Röckchen, von denen man nicht weiss, ob sie den Anfang oder das Ende der Bekleidung bilden! Nach wie vor werden auch etliche von den jüngern und ältern helvetischen Knaben, die die Spielbankinitiative unterzeichnet haben, den niedlichen Figürchen und den drallen Wädchen verstohlen nachgucken, und wäre es auch nur mit dem linken Auge! (Heiterkeit.) Wenn ich der Initiative überhaupt eine kulturhistorische Seite abzugewinnen vermöchte — ich will denen, die das können, durchaus nichts vorwerfen —, so läge sie nach der Richtung hin, dass diese Initiative aus ihrem Schosse allmählich ein helvetisches Sitten- und Kleidermandat hervorbrächte! Darnach drängt wohl die Zeit! — Aber im Ernst: wenn wir die Stöckelschuhe unterdrücken könnten, die sowohl für ihre Trägerinnen als auch für die künftige Generation eine ernste gesundheitliche Gefahr bilden, so hätte das, meines Erachtens, mehr Wert, als die Unterdrückung der Kursaalspiele. Dann könnten wir aber auch mit Mandaten zur Förderung helvetischer Zucht und Sitte tapfer weitergehen: in den Hotels den Toilettenzwang abschaffen, Smoking, Frack und Lackschuhe verbieten und dem genagelten Volksschuh den Zutritt in die Gesellschaftsräume eröffnen. Jawohl: es gibt noch manches zu erfassen, das in der Richtung der heutigen Initiative liegt! Zwar hat sich das Schweizervolk längst nicht mehr für diese Dinge erwärmen lassen — das letzte Mal, als das geschah, etwa vor einem Dezennium, richtete sich eine nicht formulierte Initiative gegen den sogenannten Hosenrock der Damen, der Mode werden wollte. Aber wenn die Spielbankinitiative einen guten Erfolg hat, wird es vermutlich wiederum Initianten geben, die den nötigen Wind in die schlaffen Segel blasen.

Nun komme ich zu der These des Herrn de Dardel. Sie lautet dahin: der Sündenpfuhl der Kursaalspiele hat im Volk eine tiefgründige Missstimmung hervorgerufen, eine Art moralischen Katzenjammer, der seinen Ausdruck in der Initiative fand.

Ich halte diese These für falsch und stelle ihr die andere gegenüber: die Initianten haben das latente Misstrauen und die Unzufriedenheit, die aus mannigfachen Ursachen seit Jahren im Schweizervolk bestehen und die den besten Nährboden für aggressive Negation bilden, schlaue ausgenützt.

Der Erfolg der Initiative beweist keineswegs, dass das Volk gegen die Kursaalspiele erbittert ist; er beweist bloss, dass die allgemeine Verdrossenheit und Verbitterung mit Erfolg gegen die Kursäle mobilisiert werden konnte. Wenn Herr de Dardel mit der grossen Zahl der Unterschriften die Berechtigung und die Notwendigkeit der Initiative beweisen will, so kommt das einem Versuch mit

untauglichen Mitteln gleich. Zur Negation und Destruktion findet sich aus hundert Gründen, und schliesslich auch ohne jeden Grund, stets eine gewaltige Menge bereit. Wer heute z. B. eine Initiative gegen den Automobilbetrieb unternehmen wollte, dürfte auf ebensoviele Unterschriften rechnen, wie sie der Spielbankinitiative zuteil geworden sind.

Meine Herren! Die Unterdrückung der Kursspiele würde nach meiner festen, auf dreissigjähriger Beobachtung der praktischen Verhältnisse begründeten Ueberzeugung auch nicht eine einzige der Hoffnungen erfüllen, die in hochtönenden Worten an die Abolition geknüpft worden sind. Das Spielbedürfnis, den Spieltrieb und auch die Spielleidenschaft kann sie nicht nur nicht ausrotten, sie wird sie vielmehr aufstacheln und sie vergiften, und sie wird an den Saisonplätzen jene Geheiminstitutionen herbeiführen, vor denen Herr Bundesrat Müller mit Grund gewarnt hat. Es sind bereits nach dieser Richtung hin angesichts der vorliegenden Initiative auch ausländische Fühler bei schweizerischen Kursälen ausgestreckt worden.

Gestatten Sie mir nun noch ein kurzes Wort an Herrn Graber, der ein rethorisches Feuerwerk daran gewendet hat, um den Spielbetrieb der Kursäle unter andern auch als Insulte gegen die Arbeiter, als Provokation derjenigen erscheinen zu lassen, die kein Geld zum Spielen hätten. Nach dieser Orientierung ist es auch eine Insulte gegen die Arbeiter, wenn von anderen kostbare Schmucksachen getragen werden, eine doppelte Insulte speziell für denjenigen Arbeiter, der einen kostbaren Ring, eine Busennadel herzustellen, einen Solitär einzufassen hat, den er selber niemals besitzen kann. Nach dieser Orientierung wäre auch der Besitz an höherer Bildung, an Kunst und Wissenschaft eine Insulte und es bestünde das gesellschaftliche Leben überhaupt schliesslich nur noch aus Provokationen der einen gegenüber den anderen. Ich nehme an, Herr Graber lasse sich darüber belehren, dass die Arbeiter, die bei den Kursälen beschäftigt sind und aus den Erträgnissen der Spiele bezahlt werden, das gute Bewusstsein haben dürfen, ihr Geld sei so ehrlich und redlich verdient wie das Geld aller andern Arbeiter.

Es sind heute von verschiedenen Rednern Autoritäten für eine richtige Einschätzung und eine zweckmässige Gestaltung der Spielfrage vorgeführt worden. Der verehrte Kollege Herr Dr. Michel hat wiederholt seinen Helden und Heiligen, Herrn Clemenceau, ins Feld geführt; auch Kaiser Karls des Grossen heilige Macht ist angerufen worden. Ich glaube, zu einem alten fröhlichen Heiden Zuflucht nehmen zu dürfen, der über Dinge des vergnüglichen Lebens, zu denen schliesslich der ganze Komplex der Spielfragen und Spieleinrichtungen in den Kursälen gehört, wohlverfahrenen Rat erteilt: «Delectat variatio» — so steht es im Horatio.

**M. Graber:** Je m'attriste de ce qu'une personne à cheveux blanc, dans une question aussi grave que celle-ci, ait tenu un discours aussi léger, aussi plaisant, lorsqu'on discute de choses sérieuses. C'est toujours une douleur pour moi de voir que des

personnes qui se considèrent comme des patriotes discutent des problèmes fondamentaux pour le peuple avec légèreté. M. Jäger a parlé de provocation à propos du luxe. Je n'ai pas parlé de provocation, mais d'insulte. Je sais que le luxe est aussi une insulte au travail. Nous l'avons dit, nous ne demandons pas que le Conseil fédéral réglemente le luxe. Ce que nous avons combattu, c'est la réglementation des jeux, c'est-à-dire la sanction apportée par le gouvernement et le peuple à quelque chose d'immoral.

M. Jäger vous a parlé de robes très courtes et de souliers trop hauts et a trouvé cela très spirituel. C'est encore là une manifestation du goût corrompu, provoqué par le régime que vous soutenez, M. Jäger. Vous devriez savoir que les souliers hauts ne sont déjà plus à la mode aujourd'hui et si la robe courte est encore de mode, ce ne sont ni les esthètes, ni les moralistes qui s'en plaindront. Je ne crois pas, comme M. Jäger, que la robe courte soit un entraînement au mal. Je crois au contraire que cela habitue tout le monde à voir le bas d'une jambe de femme sans s'émouvoir comme au temps où on ne pouvait voir le bas d'une robe sans subir une impression. On s'y habitue. Il n'en est pas de même du jeu qui dans une cité travailleuse comme la nôtre va jusqu'à conduire des pères de famille au suicide à cause de pertes d'argent subies. Je ne comprends pas qu'on vienne faire ici des comparaisons amusantes entre la robe courte et le jeu de hasard. Il y a des traits d'esprit qui sont déplacés, les vôtres, M. Jäger, l'ont été.

**Jäger:** Ich bedaure unendlich, Herrn Graber betrübt zu haben. Das war wirklich nicht meine Absicht. Wenn er davon spricht, dass er in einer Angelegenheit wie diese Spielbankinitiative nicht humoristisch sein könne, so antworte ich ihm, dass es in dieser wie in jener andern Sache heisst: «Tout genre est permis sauf le genre ennuyeux»

#### Abstimmung. — Votation.

##### Eventuell:

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit A(b- lehnung der Initiative mit Gegenvorschlag	70 Stimmen
Für den Antrag Hunziker (Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag)	49 Stimmen

**M. de Dardel:** Je propose l'appel nominal; il s'agit d'une question sur laquelle 118,000 électeurs suisses se sont prononcés. J'envisage qu'ils ont le droit de savoir quelle est l'opinion personnelle de leurs représentants.

**Präsident:** Für den Namensaufruf haben sich nur 17 Mitglieder ausgesprochen. Derselbe ist somit nicht beschlossen.

Abstimmung. — *Votation.*

**Definitiv:**

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit, d. h.  
für Annahme des Bundesbeschlusentwurfes in globo  
90 Stimmen  
Für den Antrag Bonhôte-Fritschi (Zustimmung  
zur Initiative) 48 Stimmen

An den Ständerat.  
(Au Conseil des Etats.)

**Sitzung vom 4. Juni 1919,  
vormittags 8 Uhr.**

*Séance du 4 juin 1919, à 8 heures  
du matin.*

Vorsitz: }  
Présidence: } Hr. Häberlin.

### **987. Aufhebung der Militärjustiz (Stellungnahme zum Volksbegehren).**

**Suppression de la justice militaire (Préavis sur l'initiative  
populaire).**

(Siehe die Verhandlungen des Ständerates, Seite 85 ff.)  
(Voir les débats du Conseil des Etats, page 85 et suiv.)

M. Maunoir, rapporteur français de la majorité de la commission. Monsieur le président et Messieurs les députés. Le 8 août 1916, la direction du parti socialiste suisse a remis à la chancellerie fédérale une demande d'initiative concernant l'introduction d'un article 58bis dans la constitution fédérale (suppression de la justice militaire), appuyée par 120.400 signatures, dont après vérification 118.996 ont été déclarées valables.

La demande d'initiative a la teneur suivante:  
« La disposition ci-après, insérée comme article 58bis, est introduite dans la constitution fédérale:

La justice militaire est supprimée. Les délits visés par le code pénal militaire seront déferés, pour l'instruction et le jugement, à la justice ordinaire du canton dans lequel ils ont été commis.

La procédure à suivre est fixée par le code de procédure en vigueur dans le canton.

Le jugement rendu en dernier ressort par le tribunal du canton peut être déferé au Tribunal fédéral par un pourvoi en cassation.

Les arrêts infligés comme peine disciplinaire ou d'ordre ne peuvent excéder dix jours. La peine ne peut être aggravée ni par une réduction de l'alimentation ni par le retrait de la lumière du jour.

Le droit de porter plainte contre une peine disciplinaire est garanti; l'exercice de ce droit ne peut entraîner aucune punition. »

Le 27 octobre 1916 le Conseil fédéral faisait rapport à l'Assemblée fédérale pour lui soumettre cette demande d'initiative.

Le 9 décembre 1916 le Conseil national désignait la commission chargée d'examiner la recevabilité de cette demande, mais, comme la priorité avait été accordée au Conseil des Etats, cette commission dut attendre la décision de ce Conseil avant de se réunir.

Le 28 mars 1917 le Conseil des Etats acceptait la recevabilité de l'initiative, et le lendemain 29 mars le Conseil national l'acceptait à son tour, en renvoyant le dossier au Conseil fédéral pour rapport sur le fond.

Par un rapport du 11 décembre 1918 le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale les considérations par lesquelles il concluait au rejet de l'initiative et lui a demandé de soumettre à la votation du peuple et des cantons une proposition de rejet sans contre-projet.

Dans la session suivante de janvier-février 1919 le Conseil des Etats a décidé à l'unanimité d'accepter la proposition du Conseil fédéral, et, à son tour, la commission du Conseil national, qui s'est réunie le 11 mars dernier, a décidé à l'unanimité, moins une voix, de vous engager à adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Avant d'aborder le fond de la question, nous devons constater que d'après l'article 8 de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour la demande d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale, les Chambres auraient dû prendre leur décision au plus tard dans le délai d'une année, et que, suivant une pratique constante, ce délai commençait à courir du jour où la demande d'initiative était déclarée recevable, soit dès le 29 mars 1917. C'est le retard apporté par le Conseil fédéral sur le fond de la question, puisque son rapport date seulement du 11 décembre 1918, qui est la seule cause de l'inobservation de cet article 8, mais nous devons reconnaître à la décharge du Conseil fédéral que les temps troublés dans lesquels nous avons vécu et qui ont occasionné pour lui un énorme surcroît de besogne, ont été la véritable cause de ce retard. D'autres initiatives déposées antérieurement depuis plusieurs années, telles par exemple que celle sur les traités à soumettre au referendum, n'ont pas même été discutées à l'heure actuelle. Dans tous les cas les deux commissions de vos Conseils n'ont cette fois-ci pas perdu une minute, on peut le dire, pour vous apporter le résultat de leurs travaux. Au surplus si le Conseil fédéral n'a pas cru devoir présenter son rapport plus tôt, nous devons enregistrer avec satisfaction le fait que, stimulé sans doute par la menace de la suppression de la justice militaire, il a d'autre part hâté l'élaboration d'un projet de code pénal militaire, qui était réclamé depuis longtemps de tous les côtés pour remplacer le code de 1851, considéré comme ne répondant plus aux besoins actuels et comme ayant décidément trop vieilli. En ce faisant le Conseil fédéral a marqué l'intention évidente du législateur de tenir compte de certaines critiques justifiées, adressées non pas à la justice militaire proprement dite, mais à la loi elle-même, que cette justice est obligée d'appliquer et qui renferme des minima de peines incontestablement exagérés. Nous aurons l'occasion tout à l'heure de montrer que c'était bien là le mal auquel il fallait remédier, et que le remède préconisé par le parti socialiste manque son véritable but.

Pourquoi l'initiative socialiste actuelle a-t-elle réuni un aussi grand nombre de signatures ?

## **Spielbank-Initiative.**

### **Maisons de jeu. Initiative.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	679
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1919 - 08:00
Date	
Data	
Seite	462-485
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 749

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

## 679. Spielbank-Initiative.

### Maisons de jeu. Initiative.

#### Differenzen. — Divergences.

(Siehe die Verhandlungen des Ständerates, Seite 527 ff.)  
(Voir les débats du Conseil des Etats, page 527 et suiv.)

**Hunziker**, Berichterstatter der Kommission: Im Juni dieses Jahres hat der Nationalrat das Volksbegehren über die Unterdrückung der Kursaalspiele in der Weise erledigt, dass er der Initiative einen Gegenentwurf der Bundesversammlung gegenüberstellte, in welchem die Duldung der sogenannten Kursaalspiele unter gewissen Einschränkungen ausgesprochen wurde. Der Ständerat hat den Beschluss des Nationalrates in der letzten Woche in einer gründlichen Aussprache beraten und ist im grossen und ganzen dem Beschlusse des Nationalrates beigetreten.

Der Ständerat hat ebenfalls dem Beschlusse zugestimmt, dem Volke einen Gegenentwurf der Bundesversammlung zu unterbreiten. In bezug auf den Wortlaut hat er einige Aenderungen angebracht, und ich erlaube mir gleich, Ihnen diese Aenderungen zu kennzeichnen, indem ich der Auffassung bin, dass über alle Differenzen in globo referiert und abgestimmt werden kann.

Im Ingress sind zwei Sätze redaktionell zusammengezogen worden. Im eigentlichen Beschlusse ist unter Ziff. II der Charakter des Gegenentwurfes etwas besser hervorgehoben worden. Während der Nationalrat sagt: «Der Verfassungsrevisionsentwurf der Bundesversammlung, der folgende Fassung hat», erklärt der Ständerat: «Der Gegenentwurf der Bundesversammlung». Der eigentliche Gegenentwurf ist unter Ziff. 2 des Beschlusses enthalten. Der Ständerat hat eine etwas andere Fassung gewählt, die etwas ausführlicher ist als diejenige des Nationalrates. Die nationalrätliche Fassung ist mehr populär, die des Ständerates juristisch. Eine materielle Aenderung an dem Grundsatz, dass diese Glücksspielunternehmungen nur geduldet werden sollen bei einer Kontrolle und den aufzustellenden Beschränkungen, wurde nicht vorgenommen.

Eine einzige materielle Aenderung besteht darin, dass nach der ständerätlichen Fassung ausdrücklich betont wird, dass die Kantone berechtigt, kompetent und befugt seien, ihrerseits solche Kursaalspiele zu verbieten. Dies ist schon nach der heutigen Praxis so angesehen worden. Schon nach der Praxis des Bundesrates war es zweifellos, dass die Kantone berechtigt sind, über die Glücksspiele noch weitergehende Beschränkungen aufzustellen oder sie ganz zu verbieten. Darüber war man etzt schon einig, und der Ständerat hat nur die Praxis bestätigt, indem er ausdrücklich beifügt, die Kantone können derartige Glücksspielunternehmungen ganz verbieten. Die nationalrätliche Kommission ist mit diesen Aenderungen, die im grossen und ganzen redaktioneller Natur sind, einverstanden und beantragt Ihnen Zustimmung zum Ständerat. Es ist nur noch auf eines aufmerksam zu machen. Die ständerätliche Redaktion ist in einigen Punkten nicht gerade glücklich, und ich habe, nach Rücksprache mit einigen Mitgliedern, persönlich

eine andere Redaktion vorzuschlagen mir erlaubt, deren Wortlaut Ihnen vorliegt. Eine materielle Aenderung wird dadurch nicht vorgenommen. Es handelt sich mehr um eine redaktionelle Umstellung einerseits, um eine redaktionelle Kürzung andererseits. Ich habe die neue Redaktion auch dem Präsidenten der ständerätlichen Kommission vorgelegt und dieser sowohl wie der eigentliche Antragsteller der Abänderung im Ständerat, Herr Winiger, sind mit dieser Redaktion einverstanden. Wir sind der Auffassung, dass materiell eine Differenz mit dem Ständerate dadurch nicht herbeigeführt wird, sondern dass die Abänderung rein redaktioneller Natur ist und von der Redaktionskommission vorgenommen werden könnte. Wir beantragen Ihnen materiell Zustimmung zum Ständerat mit den redaktionellen Aenderungen, die ich Ihnen vorgelegt habe.

**Präsident:** Der französische Berichterstatter, Herr Garbani, verzichtet auf das Wort. Ich frage an, ob noch jemand das Wort ergreift. Es ist nicht der Fall. Sie haben damit den Aenderungen zugestimmt in der Meinung, dass es sich nur um Aenderungen redaktioneller Natur handelt.

#### Schlussabstimmung. — Votation finale.

Für Annahme des Bundesbeschlusses	31 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

An den Bundesrat.  
(Au Conseil fédéral.)

**Sitzung vom 21. November 1919,**  
**nachmittags 4 ½ Uhr.**  
*Séance du 21 novembre 1919, à 4 ½ heures*  
*de relevée.*

Vorsitz: }  
Présidence: } Hr. Häberlin.

## 1119. Völkerbund.

### Société des nations.

#### Differenzen. — Divergences.

(Siehe die Verhandlungen des Ständerates, Seite 554 ff.)  
(Voir les débats du Conseil des Etats, page 554 et suiv.)

**Spahn**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Der Ständerat hat dem Beschlusse des Nationalrates in allen Teilen zugestimmt mit einer einzigen Ausnahme. In Ziffer I hatten wir ein Lemma aufgenommen lautend: «Die Wahl und die Abberufung der der Schweiz zustehenden Vertreter

## **Spielbank-Initiative.**

### **Maisons de jeu. Initiative.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Novembersession
Session	Session de novembre
Sessione	Sessione di novembre
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	679
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.11.1919 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1000-1000
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 847

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

## Ständerat — Conseil des Etats

# Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung

## Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale

November — 1919 — Novembre

Abonnemente: Jährlich Fr. 2.— für die Schweiz zuzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.  
Fr. 6.— für das übrige Postvereinsgebiet.  
In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.

Abonnements: Un an: Suisse frs. 2.— (plus la finance d'abonnement par la poste ou de remboursement).  
Union postale frs. 6.—.  
On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux

**Sitzung vom 11. November 1919,**  
**vormittags 8½ Uhr.**  
*Séance du 11 novembre 1919, à 8½ heures du matin.*

Vorsitz: }  
Présidence: } Hr. Brügger.

### **679. Spielbank-Initiative.** **Maisons de jeu. Initiative.**

(Siehe die Verhandlungen des Nationalrates, Seite 439 ff.)  
(Voir les débats du Conseil national, page 439 et suiv.)

**Anträge der Mehrheit der ständerätlichen Kommission**  
(Herren Isler, Legler, Montenach, Muheim)  
vom 26. August 1919.

### **Bundesbeschluss**

über

**das Initiativbegehren um Abänderung des**  
**Art. 35 der Bundesverfassung (Verbot der**  
**Errichtung von Spielbanken).**

(Vom \_\_\_\_\_.)

Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, nachdem sie vom Initiativbegehren um Abänderung des Art. 35 der Bundesverfassung (Verbot der Errichtung von Spielbanken) und vom Bericht des Bundesrates vom 27. Mai 1916 Kenntnis genommen hat,

gestützt auf Art. 121 ff. der Bundesverfassung und Art. 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

#### I.

Es werden der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet:

1. Der Verfassungsrevisionsentwurf der Initianten, der wie folgt lautet:

Die beiden ersten Absätze des Art. 35 der Bundesverfassung werden aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt:

«Die Errichtung von Spielbanken ist untersagt.

Als Spielbank ist jede Unternehmung anzusehen, welche Glücksspiele betreibt.

Die jetzt bestehenden Spielbankbetriebe sind binnen fünf Jahren nach Annahme dieser Bestimmung zu schliessen.»

2. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der folgende Fassung hat:

Die beiden ersten Absätze des Art. 35 der Bundesverfassung werden aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt:

«Die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken sind untersagt.

Glücksspielunternehmungen, die der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dienen, fallen, wenn sie unter den vom öffentlichen Wohl gebotenen Beschränkungen betrieben werden, nicht unter das Verbot.»

#### II.

Es wird Volk und Ständen beantragt, den Revisionsentwurf der Initianten (oben I, 1) zu verwerfen, dagegen den Entwurf der Bundesversammlung (oben I, 2) anzunehmen.

#### III.

Der Bundesrat ist beauftragt, die für die Vollziehung dieses Beschlusses erforderlichen Massnahmen zu treffen.

**Antrag der Kommissionsminderheit**  
(Herren Böhi, Wettstein).

Zustimmung zum Revisionsentwurf der Initianten.

**Propositions**  
**de la majorité de la commission du Conseil des Etats**  
(MM. Isler, Legler, Montenach, Muheim)  
du 26 août 1919.

**Arrêté fédéral**

concernant

**la demande d'initiative pour la modification**  
**de l'article 35 de la constitution fédérale**  
**(interdiction des maisons de jeu).**

(Du . . . . .)

**L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**  
**DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,**

Vu la demande d'initiative pour la modification de l'art. 35 de la constitution fédérale (interdiction des maisons de jeu) et le rapport du Conseil fédéral du 27 mai 1916;

Vu les art. 121 et suivants de la constitution fédérale et les art. 8 et suivants de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale,

arrête :

**I.**

Sont soumis au vote du peuple et des cantons :

1. Le projet de revision constitutionnelle qui fait l'objet de la demande d'initiative et qui est ainsi conçu :

Les deux premiers alinéas de l'art. 35 de la constitution fédérale sont abrogés; ils sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Il est interdit d'ouvrir des maisons de jeu. Est considérée comme maison de jeu, toute entreprise qui exploite des jeux de hasard.

Les exploitations de jeu de hasard actuellement existantes doivent être supprimées dans le délai de cinq ans dès l'adoption de la présente disposition. »

2. Le contre-projet de l'Assemblée fédérale qui est ainsi conçu :

Les deux premiers alinéas de l'art. 35 de la constitution fédérale sont abrogés; ils sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Il est interdit d'ouvrir et d'exploiter des maisons de jeu.

Ne sont pas interdites les entreprises de jeu qui poursuivent un but récréatif ou d'utilité publique, lorsque leur exploitation comporte les restrictions exigées par le bien-être général. »

**II.**

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter la demande d'initiative (chiffre I, 1) et à adopter, en

revanche, le contre-projet de l'Assemblée fédérale (chiffre I, 2).

**III.**

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

**Proposition de la minorité de la commission**  
(MM. Böhi, Wettstein).

Adhésion au projet des auteurs de l'initiative,

**Eintretensfrage. — Entrée en matière.**

**Böhi**, Berichtstatter der Kommission : Zunächst möchte ich dem Bedauern darüber Ausdruck geben, dass wir bei unserer heutigen Beratung das gewichtige Wort desjenigen nicht mehr hören können, der mit der Frage, welche uns beschäftigt, in langjähriger Praxis vertraut wurde, und der wohl auch der Autor des Antrages war, welchen der Bundesrat uns vorlegt. Dieses Bedauern ist um so grösser beim Sprechenden als Vertreter der Minderheit unserer Kommission, weil er einen vom Antrag des Bundesrates abweichenden Standpunkt lieber Auge in Auge mit dem Autor des bundesrätlichen Antrages als nur einem gedruckten Bericht gegenüber verfochten hätte.

In den Monaten Juli bis September 1914 gingen bei der schweizerischen Bundeskanzlei 117,494 gültige Unterschriften von Schweizerbürgern ein, die auf dem Wege eines Initiativbegehrens eine Abänderung des Art. 35 der Bundesverfassung verlangen. Dieser Artikel hatte bisher folgenden Wortlaut :

« Die Errichtung von Spielbanken ist untersagt. Die zurzeit bestehenden Spielhäuser müssen am 31. Dezember 1877 geschlossen werden.

Allfällig seit dem Anfange des Jahres 1871 erteilte oder erneuerte Konzessionen werden als ungültig erklärt.

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

Nach dem Begehren der Initianten sollen die beiden ersten Absätze dieses Artikels aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt werden : « Die Errichtung von Spielbanken ist untersagt. Als Spielbank ist jede Unternehmung anzusehen, welche Glücksspiele betreibt. Die jetzt bestehenden Spielbankbetriebe sind binnen fünf Jahren nach Annahme dieser Bestimmung zu schliessen. »

Der letzte Absatz des Artikels, der dem Bunde die Kompetenz verleiht, auch in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen zu treffen, wird von der Initiative nicht berührt; er soll unverändert weiter in Kraft bestehen.

Die Bundesversammlung hat mit Beschluss vom 15. April und 15. Juni 1915, also vor mehr als vier Jahren, das Initiativbegehren dem Bundesrate zur materiellen Berichterstattung überwiesen, und der Bundesrat ist innert der verfassungsmässigen Frist durch Bericht vom 27. Mai 1916 diesem Auftrage nachgekommen.

Der Bericht des Bundesrates besteht aus zwei Teilen, einem historischen und einem rechtlichen. In dem historischen Teil erörtert der Bundesrat zunächst die geschichtliche Entwicklung der Spielbanken, die Entstehung des Spielbankverbotes, die admi-

nistrative und gerichtliche Handhabung dieses Verbotes und die Bestrebungen nach einer für die ganze Schweiz einheitlichen Reglementierung des Glücksspielbetriebes in den Kursälen, soweit man denselben als dem verfassungsmässigen Spielbankverbot nicht zuwiderlaufend glauben zu sollen. Ich glaube, mich auf einen gedrängten Auszug aus dem bundesrätlichen Bericht beschränken zu dürfen.

Die Bundesverfassung von 1848 kannte noch keinen Spielbankartikel. Versuche, auf dem Konkordatswege einen solchen zu schaffen, blieben erfolglos. Erst die Bundesverfassung von 1874 brachte in Art. 35 ein Spielbankverbot. Den Anstoss zur Schaffung desselben gaben die Lotterien von Uri und Schwyz, sowie die Spielbanken von Genf und Saxon (Kt. Wallis), namentlich die letztere. In den Jahren 1856 und 1857 wurde in Genf in einem Privathause von einem aus Piemont ausgewiesenen Spielhalter unter der Bezeichnung « Cercle des étrangers » eine Spielbank nach deutschem Muster gegründet. Dieselbe konnte sich, obwohl die Glücksspiele im Kanton Genf schon damals verboten waren, bis zum Jahre 1864 halten; nach dem Regierungswechsel dieses Jahres wurde sie aufgehoben. Die Spielbank von Saxon war im Jahre 1847 konzessioniert worden, um die Sümpfe in der Umgebung der Thermalbäder von Saxon trocken zu legen und Saxon zu einem richtigen Badeorte auszubauen. Die Konzession wurde erteilt auf die Dauer von 30 Jahren. Die Spielbank wurde 1855 eröffnet und erreichte ihren Zweck. Aus den Erträgen konnte der Ort von den Sümpfen befreit und das Bad sehr schön ausgestattet werden. Die Spielbank wurde aber auch Gegenstand von Angriffen, und die Regierung des Kantons Wallis erteilte wiederholt die Zusicherung, dass sie die Konzession nach ihrem Ablauf nicht mehr erneuern werde.

Bei der Aufnahme des Spielbankverbotes in die Bundesverfassung von 1874 bestand nur noch die Spielbank von Saxon. Auf Ende des Jahres 1877 ging auch diese ein. Aus dieser Tatsache wurde und wird auch heute noch vielfach der Schluss gezogen, dass das verfassungsmässige Verbot sich nur auf Spielbanken von der Art der Saxonschen beziehe, nicht aber auf die Glücksspiele, welche seit den 80er Jahren in den Kursälen, Kasinos oder gewissen Gesellschaften einzelner Fremdenplätze der Schweiz allmählich sich einbürgerten. Es sind dies das Rössli-, das Eisenbahn- und das Boulespiel. Vom Jahre 1882 an gingen beim Bundesrate Beschwerden ein, dass solche Spiele in den Kursälen von Interlaken, Thun, Luzern, Montreux und namentlich Genf betrieben würden. Der Bundesrat veranlasste jeweilen eine Untersuchung durch die zuständige Kantonsregierung und betrachtete, wenn er von dieser beruhigende Zusicherungen für die Zukunft oder auch einen nur beschwichtigenden, mehr oder weniger ausweichenden Bescheid erhielt, die Sache für den Moment als erledigt.

Der Bundesrat wollte den Pelz nicht waschen; er vermied es, den Begriff der Spielbank ein für allemal zu definieren; er zog vor, im Wege der Rechtsprechung von Fall zu Fall zu entscheiden, ob man es mit einer Spielbank zu tun habe oder nicht. Er vertrat die Auffassung, dass weder der Ort des Spielbetriebes, noch die Gewerbmässigkeit und Oeffentlichkeit desselben, noch die reine Zufälligkeit des Gewinnes für sich allein genügende Kriterien zur Definition des Spielbankbegriffes seien, sondern dass auch die Höhe der Ein-

sätze sowie die ganze Art und Weise des Spielbetriebes, überhaupt die Gefährlichkeit des Spiels, berücksichtigt werden müssten.

Dieser Standpunkt der absoluten Ellbogenfreiheit ermöglichte dem Bundesrate jahrzehntelang eine Praxis, die formell als Handhabung des Spielbankverbotes erschien, materiell aber einer immer weitergehenden Duldung des Spielbankbetriebes der Kursäle gleichkam. Angesichts dieser Praxis darf man sich nicht wundern, dass einerseits die Beschwerden wegen Uebertretung des Spielbankverbotes nicht zur Ruhe kommen wollten, und dass andererseits die vagen Rechtsbelehrungen des Bundesrates über den Spielbankbegriff und selbst direkte Weisungen zur Schliessung von Spielhäusern nicht überall mit dem gebührenden Respekt, ja in einem Kanton geradezu mit offenem passiven Widerstand aufgenommen wurden.

Ein solcher Rechtszustand war allseitig unbefriedigend: für die Spielbankinteressenten unbefriedigend, weil sie ohne bundesrätlichen Entscheid nie wussten, ob ihre Unternehmung als Spielbank angesehen werde oder nicht; für den Bundesrat unbefriedigend, weil ihm ein fester Boden für seine Rechtsprechung fehlte, und für das um die Handhabung des Spielbankverbotes sich interessierende Publikum unbefriedigend, weil es den Eindruck gewinnen musste, der Bundesrat treffe seine Entscheide in Spielbankfragen nach Willkür.

Um diesen Zustand der Rechtsunsicherheit zu beseitigen, machten sich schon in den Neunzigerjahren Bestrebungen geltend, die Hasardspiele, soweit solche als blosser Unterhaltungsspiel erlaubt sein sollten, für die ganze Schweiz einheitlich zu normieren. Diese Bestrebungen führten dazu, dass im Jahre 1902 die Kursaalgesellschaften von Baden, Genf, Interlaken, Luzern, Montreux und Thun sich zu einem Verbands zusammenschlossen und im Jahre 1904 ein für alle Mitglieder des Verbandes verbindliches Reglement betreffend den möglichst einheitlichen Betrieb der Spiele in den Kursälen aufstellten. Infolge des Erlasses dieses Reglementes trat die Verwaltung des Kursaals Genf, die mit dem Pachtsystem nicht brechen und sich der vorgeschriebenen Verwendung des Spielbetriebes nicht fügen wollte, aus dem Verbands der Kursaalgesellschaften aus.

Von dieser Zeit an gab in der Hauptsache nur noch der Kursaal Genf, der seine eigene Wege gehen wollte, zu Beschwerden wegen Missachtung des Spielbankverbotes Anlass. In den Jahren 1909, 1910 und 1911 gingen aus Genf beim Bundesrate Petitionen von mehr als 2000 Bürgern ein, die darüber Klage führten, dass der Kursaal in Genf sich in den letzten Jahren zu einem eigentlichen Spielhaus herausgebildet habe; dass im Cercle des étrangers daselbst um grosse Summen gespielt werde, und dass im Parc des Eaux-Vives ein Sporting Club bestehe, der wie der Cercle des étrangers im Kursaal den Charakter einer Spielbank besitze.

Das eidgenössische Justizdepartement ersuchte den Staatsrat des Kantons Genf um Prüfung der Frage, ob der Cercle des étrangers und der Sporting Club Spielhäuser im Sinne des Art. 35 der Bundesverfassung seien. Da vom Staatsrat des Kantons Genf keine Untersuchung des Sachverhaltes zu erlangen war, nahm sie der Bundesrat selbst vor. Das eidgenössische Justizdepartement liess durch zwei seiner höheren Beamten die Verhältnisse im Cercle

des étrangers auf dem Wege des Augenscheines feststellen. Aus diesen Feststellungen ergab sich für den Bundesrat, dass der Cercle des étrangers im Kursaal zu Genf als ein mit Art. 35 der Bundesverfassung im Widerspruch stehendes eigentliches Spielhaus zu betrachten sei. Er verfügte daher unterm 21. April 1911 die Schliessung dieses Cercles und beauftragte den Staatsrat des Kantons Genf mit der Vollziehung dieses Beschlusses. Der Staatsrat von Genf erhob gegen den Beschluss des Bundesrates Einwendungen und sträubte sich, die ihm übertragene Schliessung des Spielsaales auszuführen. Damit gab er den ersten direkten Anstoss zu der Bewegung, die schliesslich den Stein einer Volksinitiative ins Rollen brachte.

Zur gleichen Zeit, als der Bundesrat die Schliessung des Cercle des étrangers verfügte, beauftragte er sein Justizdepartement, « zu untersuchen und zu berichten, ob nicht in Genf noch andere Spielhäuser nach Art des Cercle des étrangers bestehen; ob die moralischen und ökonomischen Gefahren für das Publikum bei dem in Genf und andernorts praktizierten Spiel der Boule grösser seien als beim Rösslspiel mit dem vom Bundesrate zuletzt festgesetzten Minimaleinsatz von fünf Franken, und endlich, ob es nicht angezeigt wäre, der Bundesrat würde auf seine ursprüngliche Praxis zurückkommen und Glücksspiele nach Art des Rösslspiels ganz verbieten, sofern sie dem Publikum allgemein zugänglich sind. »

Mit der Untersuchung über den Umfang und die Modalitäten des Spielbetriebes in den Kursälen der Schweiz betraute das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement seinen damaligen Adjunkten, Dr. Leupold. Dieser nahm während der Hochsaison des Jahres 1911 an allen Orten, in denen Kursäle mit Spielbetrieb bestehen, Inspektionen vor, indem er zunächst inkognito, als gewöhnlicher Kurgast, den Spielbetrieb beobachtete und nachher offiziell noch ergänzende Informationen einzog. Die Ergebnisse dieser Untersuchung legte er in seinem ausführlichen, sehr interessanten Berichte vom 19. November 1911, auf den ich später noch zu sprechen kommen werde, nieder.

Auf Grund dieses Berichtes gelangte das eidgenössische Justizdepartement zu den Konklusionen, die auf Seite 35 und 36 der bundesrätlichen Botschaft unter lit. a und b formuliert sind.

Der Bundesrat pflichtete diesen Konklusionen im wesentlichen bei, lud aber das Departement ein, dieselben noch einer Konferenz von Vertretern sämtlicher Kantonsregierungen zur Beratung zu unterbreiten. Diese Konferenz tagte am 18. und 19. März 1912 in Bern unter dem Vorsitze des Departementchefs und wirkte soweit abklärend, dass das Justizdepartement unterm 23. Januar 1913 eine Reihe von Grundsätzen betreffend den Betrieb der Hasardspiele in den Kursälen aufstellen konnte, mit denen sich sowohl der Verband der Kursaalgesellschaften als auch die Regierungen der Kantone Bern, Luzern, Aargau, Tessin und Waadt einverstanden erklärten. Einzig die Regierung von Genf erhob auch jetzt noch Einwendungen, die nicht beseitigt werden konnten, so dass sich der Bundesrat genötigt sah, auf weitere Verhandlungen mit Genf zu verzichten.

Nach diesen langen, ebenso mühsamen als sorgfältigen Vorbereitungen fasste der Bundesrat am 12. September 1913 den auf Seite 41 bis 44 der Botschaft im Wortlaute wiedergegebenen Beschluss, worin der Bundesrat erklärt, dass er die in den Kursälen

betriebenen Hasardspiele als nicht unter das Verbot des Art. 35 der Bundesverfassung fallend betrachte, wenn die in dem Bundesratsbeschlusse aufgestellten Grundsätze beobachtet würden. Ich will diese Grundsätze nicht verlesen; ich verweise lediglich auf die Ziff. 1 bis 15 des Bundesratsbeschlusses.

Gewissermassen in Ergänzung der Spielreglementierung — ich möchte mich der Kürze halber dieses einfachen, wenn auch sachlich nicht ganz zutreffenden Ausdrucks bedienen — beauftragte der Bundesrat sein Militärdepartement, durch Dienstbefehl sämtlichen Militärpersonen in Uniform die Teilnahme an den Hasardspielen in den Kursälen zu untersagen.

Wenn der Bundesrat geglaubt haben sollte, durch die Aufstellung allgemein verbindlicher Grundsätze auf dem Gebiete der Hasardspiele den Landfrieden herstellen zu können, so erlebte er eine Enttäuschung. Den einen erschienen diese Grundsätze zu rigoros, den andern zu milde; wieder andere waren überhaupt Gegner jeder Reglementierung von Spielen, die nach ihrer Ansicht in keiner Form geduldet werden sollten.

Trotzdem hätte sich die öffentliche Meinung mit der bundesrätlichen Spielreglementierung sehr wahrscheinlich beruhigt, wenn man hätte der Ueberzeugung sein können, dass die bundesrätlichen Vorschriften allerorten und in allen Teilen ernsthaft, nicht bloss scheinbar befolgt würden. Allein an dieser Ueberzeugung gebrach es schon deshalb, weil man in Genf sich nicht entschliessen konnte, liebgewordene Gewohnheiten zum Opfer zu bringen und den Vorschriften des Bundesrates nachzuleben. Das jahrelange, hartnäckige und erfolglose Ringen zwischen dem Bundesrate, der die Schliessung der Genfer Spielsäle verlangte, und dem Staatsrate des Kantons Genf, der seine schützende Hand über diese Spielsäle hielt, war ein unerbauliches Schauspiel und musste den gewöhnlichen Durchschnittsbürger, dem gegenüber man bei Anwendung von Verfassung und Gesetz viel weniger Federlesens macht, förmlich anreizen zu einer Aktion, die ihm Gelegenheit bot, einerseits sein Missvergnügen über die zu grosse Langmut des Bundesrates zum Ausdruck zu bringen und andererseits den Spielsälen und ihren Protektoren die Wahrheit des Wortes zu Gemüte zu führen: « Wer nicht hören will, muss fühlen » und « Was nicht biegen will, muss brechen ». Aus dieser Mentalität heraus ist im Jahre 1914 die Aktion entstanden, die uns heute als Spielbankinitiative beschäftigt, nachdem ihr am 18. Dezember 1913 im Nationalrate eine Interpellation der sozialistischen Gruppe, begründet durch Herrn Graber, über den Bundesratsbeschluss vom 12. September 1913 betreffend den Betrieb der Glücksspiele in den Kursälen vorausgegangen war. So viel über das Geschichtliche.

Der Bericht des Bundesrates befasst sich in seinem zweiten Teile unter dem Titel « Rechtliche Erörterungen » mit der Frage, welche Stellung die Bundesversammlung zu dem Initiativentwurf einnehmen, ob sie demselben zustimmen oder dem Volke Ablehnung empfehlen oder einen Gegenentwurf aufstellen soll. Der Bundesrat erörtert das Für und Wider aller dieser drei Möglichkeiten und gelangt zu dem Antrage, es sei dem Volke die einfache Ablehnung der Initiative zu empfehlen.

Der Initiativentwurf enthält gegenüber dem geltenden Rechte zwei Neuerungen, eine mehr formelle und eine materielle. Er will den Begriff der Spielbank

in der Verfassung selbst umschreiben, und er gibt diesem Begriffe und damit auch dem Spielbankverbot eine weitere Ausdehnung, als dies der Bundesrat in seiner bisherigen Rechtsprechung tat. Diese Ausdehnung des Verbots ist der eigentliche Zweck der Initiative. Hätte der Bundesrat in seiner Rechtsprechung nicht geschwankt, d. h. hätte er entsprechend seiner ursprünglichen Praxis den Spielbankbegriff so weit gefasst, dass auch die Kursaalglücksspiele unter denselben gefallen wären, so hätte die vorliegende Initiative das Licht der Welt nie erblickt.

Der Bundesrat hält die beiden Neuerungen, die der Initiativentwurf bringen will, nicht für glücklich. Er betrachtet den Begriff der Spielbank nicht als absolut feststehend und möchte ihn daher nicht ein für allemal durch eine unabänderliche, starre Formel in der Verfassung festlegen.

Materiell anerkennt der Bundesrat, dass die Begriffsdefinition des Initiativentwurfes vor dem gegenwärtigen Art. 35 einen grossen Vorzug aufweise: die klarere und schärfere, kurze und bündige Fassung, die den Begriff der Spielbank unabhängig macht von der Höhe der Einsätze und den Modalitäten des Spiels, überhaupt von der subtilen Unterscheidung zwischen Unterhaltungs- und Gewinnspiel.

Dagegen hält der Bundesrat das von den Initianten geforderte gänzliche Verbot aller gewerbsmässig betriebenen Glücksspiele für eine zu weitgehende, drakonische Massregel. Er vertritt die Auffassung, dass die Höhe der Spieleinsätze für den Begriff der Spielbank von wesentlichem Belang sei; dass es sich nur rechtfertigen könne, Spiele mit hohen Einsätzen, die durch wirtschaftliche und moralische Gefährlichkeit das öffentliche Wohl bedrohen, nicht aber Spiele mit kleineren Einsätzen von höchstens zwei oder fünf Franken, die den Charakter blosser Unterhaltungsspiele besässen, zu verbieten. Der Bundesrat glaubt auch, das rigorose Verbot des Initiativentwurfes schliesse die Gefahr der Umgehung in sich; das Glücksspiel lasse sich schwerlich ganz ausrotten; es werde sich hinter geschlossene Türen flüchten und dort gefährlicher werden, als wenn es in der Öffentlichkeit unter staatlicher Aufsicht in geordnete Bahnen getrieben werde.

Bei Abwägung aller Vorzüge und Nachteile des Initiativentwurfes scheinen die letzteren dem Bundesrate zu überwiegen, und er gelangt deshalb zu dem Antrage auf Ablehnung des Initiativentwurfes.

Der Bundesrat prüft am Schlusse seines Berichtes auch die Frage, ob der Art. 35 der Bundesverfassung etwa durch eine den Bedürfnissen der Praxis besser dienende Bestimmung zu ersetzen sei. Er spricht von der Möglichkeit einer Revision des Art. 35 in dem Sinne, dass die Konzessionierung und Beaufsichtigung des Betriebes öffentlicher Glücksspiele als Bundes Sache erklärt oder dass dem Bunde die Kompetenz eingeräumt würde, wie in bezug auf die Lotterien so auch in bezug auf öffentliche Glücksspiele geeignete Massnahmen zu treffen. Der Bundesrat findet aber — und gewiss mit Recht —, eine Verfassungsrevision in dem angedeuteten Sinne würde nicht nur die Spielbankfrage nicht aus der Welt schaffen, sondern die Rechtslage nur noch komplizierter gestalten und eine endgültige Abklärung auf unabsehbare Zeit vertagen.

Der Bundesrat will daher von der Aufstellung eines Gegenvorschlages absehen und das Initiativ-

begehren mit dem einfachen Antrage auf Verwerfung der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreiten. Das ist im wesentlichen der Inhalt des bundesrätlichen Berichtes.

Der Nationalrat hat, abweichend vom Antrage des Bundesrates, am 3. Juni dieses Jahres beschlossen, einen Gegenvorschlag, wie er Ihnen gedruckt vorliegt, aufzustellen und Volk und Ständen zu beantragen, den Revisionsentwurf der Initianten zu verwerfen, dagegen den Entwurf der Bundesversammlung anzunehmen.

Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig Eintreten auf die infolge des Weltkrieges schon mehr als vier Jahre über die von der Verfassung gesetzte Frist hinaus verspätete Beratung des Initiativbegehrens. In den materiellen Anträgen teilt sich die Kommission in eine Mehrheit, die im wesentlichen dem Beschlusse des Nationalrates, und eine Minderheit, die dem Entwürfe der Initianten zustimmen will. Entsprechend unserer parlamentarischen Uebung wird nun zunächst der Vertreter der Mehrheit, Herr Kollege Dr. Muheim, und nachher der Vertreter der Minderheit weiter referieren.

**Muheim**, Berichterstatter der Kommissionsmehrheit: Von der Kommission als Referent der Mehrheit bezeichnet, möchte ich zum voraus feststellen, dass ich der Initiative gegenüber eine durchaus neutrale Stellung einnehme; die Spielbank ist mir grundsätzlich fern, und andererseits hat mein Heimatkanton zur Initiative keine einzige Unterschrift geliefert.

Die Initiative entspringt zweifellos aufrichtigen Erwägungen und Empfindungen. Der bundesrätliche Bericht, der eine wertvolle Orientierung bietet, ist auf einen ebenso ernsthaften Ton gestimmt. Und es mag die Frage erlaubt sein, ob die Kommission, wenn nicht eine fertige Initiative vorläge, sich schliesslich auf einen einheitlichen Antrag hätte vereinigen können.

Die Kommissionsmehrheit stimmt mit dem Bundesrate darin überein, dass der Initiative gegenüber dem bisherigen Verfassungstext der Vorzug grösserer Klarheit und sicherer Auslegung zukomme, dass aber dieser Vorteil durch verschiedene Nachteile mehr als aufgehoben und aufgewogen erscheint.

Der Sprechende hatte in der Kommissionssitzung den Antrag gestellt, es sei die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Verwerfung zu empfehlen. Zweifellos würde dieses Vorgehen das Volk vor eine einfache, klare Situation stellen. Die Antwort hätte ja oder nein zu lauten. Ohne auf eine weitere Begründung einzutreten, möchte ich einfach auf die Erörterungen verweisen, die unser geehrter Kollege, Herr Paul Scherrer, in seinem Referat über die Militärgerichtsinitiative in grundsätzlich gleicher Frage vorgetragen hat.

Wenn nun der Antrag auf Begutachtung der Ablehnung ohne Gegenvorschlag gleichwohl fallen gelassen wurde, so erfolgte dies lediglich aus der Erwägung heraus, dass die Verwerfung der Initiative der Meinung würde Vorschub leisten, als ob nun das Spielbankverbot überhaupt aufgehoben sei und dass damit der berechtigte Kampf des Bundesrates gegen die Spielhäuser gebrochen oder gelähmt und dass dafür die Resistenz gewisser Kreise gegen die Verfügungen des Bundesrates gestärkt werden wollte. Das will auch die Mehrheit der Kommission keines-

wegs. Die schlanke Ablehnung der Initiative würde möglicherweise bei der Agitation in dem Sinne ausgeschlachtet werden, als ob das Spielbankverbot überhaupt entfernt werden wolle.

Obwohl nach Ansicht der Kommissionsmehrheit der jetzige Art. 35 der Bundesverfassung genügt, will auch sie, nachdem nun einmal die Initiative vorliegt, einer genaueren Definition des Spielbankbetriebes zustimmen. Es mag dabei zugegeben werden, dass weder die eine noch die andere Definition, weder die der Initianten noch die der Kommissionsmehrheit alle Verhältnisse konzis und präzis zu erfassen vermag. Die Definition der Initianten wird dies um so weniger vermögen, als die der Kommissionsmehrheit, weil erstere ihren Angriff ganz genau gegen eine bestimmte Spezies von Unternehmungen, ausgesprochenermassen gegen die Kursaalspielbetriebe richtet, ganz gleich wie seinerzeit zum Erlasse des Art. 35 die Spielbank, bzw. die sog. Spielhölle der Bäder von Saxon Anlass bot.

Diesmal steht nun, wie der Herr Kommissionspräsident mit Recht ausführt, der Spielbankbetrieb von Genf im Vordergrund der Diskussion. Man glaubt, diese Auswüchse nur dann wirksam treffen und ausschneiden zu können, wenn man alle Kursaalunternehmungen, aber speziell diese als Landesgefahr bezeichne und unterdrücke. — Der jetzige Verfassungsartikel will die Spielinstitute unterdrücken, die durch wirtschaftliche und moralische Gefährlichkeit das öffentliche Wohl untergraben. Das war und ist der gesetzgeberische Zweck des Verbotes. In den Vordergrund soll der Schutz des Spielers gestellt werden. Nicht die Glücksspiele im wörtlichen Sinne wollen verhindert werden, sondern die Unglücksspiele, und daher diejenigen Zufallsspiele, die eine Gefährdung des öffentlichen Wohles involvieren. Man kann jede Freiheit missbrauchen. Verboten wird aber der Missbrauch. Es ist nicht anzunehmen, dass der Zweck des Art. 35 seine Anwendung auf die heute in den Kursälen der Schweiz bestehenden Spiele rechtfertige, soweit sie vom Bundesrat in die Schranken gewiesen sind und diese Schranken beachten.

Die beste Bekämpfung der Gefährlichkeit einer Spielleidenschaft besteht wohl darin, ihr das Interesse zu entziehen und sie gewissermassen aufs Trockene zu setzen. Spielfreude, Spielleidenschaft und Spielspekulation sind nicht identische Begriffe. Eine möglichste Herabsetzung des Spieleinsatzes wird wohlthuend wirken. Ueberhaupt dürfte der Bundesrat meines Erachtens seinen Beschluss vom 12. September 1913 (Botschaft S. 41 u. ff.) mit den 15 Programmpunkten in einer oder anderer Richtung noch verschärfen. Auch dürfte den Forderungen auf Nationalisierung aller dieser Betriebe und Unternehmungen im vollen Umfange Rechnung getragen werden.

Die Spielfreude ist kaum je auszurotten. Es heisst darum, die Spielleidenschaft ungefährlich zu machen. In der Allgemeingefährlichkeit liegt das Kriterium. Wo dieses Kriterium nicht vorliegt, fehlt auch das staatliche Interesse zum Einschreiten.

Dieses Interesse war bei Erlass des Art. 35 offenbar gegeben. Es ist meines Erachtens aber nicht vorhanden beim eingeschränkten, unter öffentlicher Aufsicht stehenden und bundesrätlich geordneten Spielbetrieb der Kursäle. Das Spielen um Geld in öffentlichen Wirtschaften und in Privathäusern ist meines

Wissens überall gestattet. Und doch wird niemand bestreiten, dass auch hier um Beträge gespielt werden kann, deren Verluste denjenigen bei den gewöhnlichen Kursaalspielen kaum nachstehen. Gefährlicher als das offene Hasardspiel sind die geheimen Spielkonventikel. Der Bericht von Dr. Leupold erwähnt diesbezüglich eine Vernehmlassung aus St. Moritz, Graubünden: « Es wird in den Gasthöfen von Fremden verschiedentlich gespielt, und zwar um hohe Summen. Dabei sind schon wiederholt Klagen wegen falschen Spiels erhoben worden, und die Behörden hatten die unangenehme Aufgabe, sich damit zu beschäftigen und die als Falschspieler Verdächtigen zu entfernen. Diesem unkontrollierbaren Treiben gegenüber wäre ein offenes Hasardspiel, wie die Boule, vorzuziehen, und es ist anzunehmen, dass alsdann die geheimen Spielkonventikel in den Gasthöfen verschwinden würden. »

Das absolute Verbot, das die Initianten beantragen, dürfte zweifellos gerade den geheimen Spielbetrieben erheblich Vorschub leisten und damit dem gewollten Zweck widerstreben. Das Initiativbegehren steht andererseits meines Erachtens hinter der jetzigen Verfassungsbestimmung zurück und hinter dem Mehrheitsantrage. Während die Verfassung von 1874 befahl, dass die zurzeit bestehenden Spielhäuser, die genau bekannt waren, Ende 1877 geschlossen sein müssen und dass allfällig seit dem Jahre 1877 erteilte oder erneuerte Konzessionen als ungültig erklärt werden, will die Initiative allen jetzt bestehenden und trotz des Art. 35 noch nicht geschlossenen Spielbankbetrieben bis zu ihrer Schliessung eine neue Frist von fünf Jahren, gerechnet von der Annahme der Initiative an, verleihen. Nur die Errichtung von neuen Spielbanken soll nach diesen fünf Jahren schlechtweg untersagt sein, nicht aber der Betrieb der bisherigen, erlaubten oder unerlaubten Spielbanken während fünf Jahren.

Die Initiative lehnt es grundsätzlich ab, dem Bundesrate Kompetenzen über Einschränkung des Spiels zu verleihen. Der Spielbetrieb ist ganz gestattet — während der Uebergangszeit — aber nachher, nach Wunsch der Initianten, gar nicht. Nach dem Vorschlage der Initiative dürften die bereits bestehenden Spielbanken noch fünf Jahre lang ihren Betrieb ausnützen und das Publikum ausbeuten. Dem Bundesrate wird die Möglichkeit genommen, innert dieser Frist auch nur gegen die grössten Missbräuche einzuschreiten. Eine Einschränkung der Höhe der Einsätze, eine Einschränkung der Spieldauer, das Verbot der Beteiligung Jugendlicher am Spiele, jede Kontrolle wäre inzwischen aufgehoben. Die Betriebe könnten sich in dieser Frist frei entwickeln und ausarten zum grössten Schaden des Publikums und des öffentlichen Wohles, während jetzt der Bundesrat das Recht besitzt, die Betriebe in geordnete Bahnen einzuschränken und überall da einzuschreiten, wo das Glücksspiel gefährlich scheinende Formen anzunehmen scheint.

Die Kommissionsmehrheit steht auf dem Boden der bestehenden Verfassung, wonach den unter das gesetzliche Verbot fallenden Spielbanken der Betrieb schon längst untersagt und ihnen ein neuer Termin nicht mehr zu gewähren ist. Wir wollen keine neuen Freijahre.

Die Initianten verlangen, es sei der erste Satz des Art. 35, der die Errichtung von Spielbanken verbietet,

aufzuheben und durch einen wörtlich gleichlautenden Satz zu ersetzen. Was heisst das? Indem das alte Verbot aufgehoben und durch ein neues ersetzt wird, will doch wohl gesagt werden, dass das Verbot erst jetzt in Kraft trete und dass die Spielbetriebe erst jetzt, bzw. nach fünf Jahren, verboten seien. Der Wortlaut der Initiative hindert nicht, dass in der Zwischenzeit bis zur Volksabstimmung noch eine ganze Reihe von Spielbanken eröffnet werden, welche dann noch fünf Jahre den Betrieb ausüben dürften.

Die Kommissionsmehrheit verlangt, indem sie einen Gegenvorschlag aufstellt, dass nicht nur die Errichtung, sondern auch der Betrieb von Spielbanken als verboten zu erklären sei. Das Verbot soll sofort in Kraft treten und wirksam werden.

Andererseits lehnt sie eine zu rigorose Ausdehnung des Verbotes ab. Wie die Begriffe: Rechtsgleichheit, Gewerbefreiheit, Niederlassungsfreiheit usw., so sind auch die Begriffe: Glücksspiele und Spielbank keine absoluten. Die Auslegung darf und soll mit der Entwicklung der Verhältnisse Schritt halten.

Eine unnötige Strenge der Vorschrift birgt wieder vermehrte Gefahr der Umgehung und entsprechende Schwierigkeiten der Durchführung. Nach der Definition der Initiative kann jede Lotterie und jedes Lottospiel als Spielbank bezeichnet werden. Dass die Initianten das nicht wollen, ändert an der Sache nichts. Nicht sie haben alsdann über die Interpretation zu erkennen.

Die Kommissionsmehrheit will darum ausdrücklich sagen, dass Glücksspielunternehmungen, die der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dienen, nicht unter das Verbot fallen, wenn sie unter den vom öffentlichen Wohl gebotenen Beschränkungen betrieben werden. Die Aufsicht und die Entscheidung über die Anwendung des Art. 35 verbleibt demnach nach wie vor beim Bundesrat. Unser Vorschlag weicht vom Beschlusse des Nationalrates nicht wesentlich ab. Auch die Initianten wollen nicht schlechtweg alle Glücksspiele verbieten, sondern nur Unternehmungen, welche Glücksspiele betreiben. Burckhardt definiert (Seite 318): «Spielbanken sind ständige Einrichtungen, welche öffentlich Gelegenheit bieten, um Geld zu spielen.» Da der Bankbetrieb im Sinne des Gesetzes ein Unternehmen voraussetzt, so fallen die gewöhnlichen Glücksspiele, z. B. mit Spielkarten, nicht unter diesen Begriff. Die Kommission — und darin sind Mehrheit und Minderheit einig — will dies deutlich hervorheben, indem sie nicht bloss von Glücksspielen, sondern von Glücksspielunternehmungen spricht. Andererseits will die Kommission die vom öffentlichen Wohl gebotenen Beschränkungen aufrecht erhalten wissen. Thudikum Georges in Genf hat eine Enquete veranstaltet und dabei festgestellt, dass in Genf eine grosse Zahl von jungen Leuten der Spielleidenschaft huldigen und dass der Kursaalbetrieb für diese Personen auch in sittlicher Beziehung Gefahren in sich schliesse. Aber es ist doch daran zu erinnern, dass die bundesrätliche Weisung vom 12. September 1913 in Ziff. 12 (Botschaft Seite 43) den schulpflichtigen Kindern bis zum 15. Altersjahr schon den Zutritt zum Spielsaal verbietet und dass allen Minderjährigen, im Alter von 15—20 Jahren, der Zutritt nur in Begleitung ihrer Eltern gestattet, die Teilnahme am Spiel aber untersagt ist. An den Verhältnissen in Genf trägt somit nicht die bundesrätliche Verordnung die Schuld. Ebenso haben die

kantonalen, und nicht die eidgenössischen Instanzen für die Wahrung von Sittlichkeit und Anstand zu sorgen. Der Bundesrat hatte übrigens im Jahre 1911 ohne Erfolg den dortigen Spielbetrieb als unter den Art. 35 fallend erklärt und untersagt. Gegen die Massnahme wurde jedoch, wie wir im Nationalrat hörten, eine Volksversammlung abgehalten, wo 8000 Mann gegen die bundesrätlich angeordnete Schliessung protestierten. Auch der Staatsrat remonstrierte energisch gegen die Schädigung des Kursaales. Und wenn der Bundesrat jetzt schon Schwierigkeiten hat, gegen grobe Missbräuche einzuschreiten, wird er dann weniger Widerstand bei den Kantonsregierungen finden, wenn schon harmlose Unterhaltungen unterdrückt werden sollen? Der Bundesrat hat entgegen dem Willen einer Kantonsregierung kein Spiel gestattet. Er ist ihnen nirgends, wohl aber sind gelegentlich sie ihm in den Arm gefallen. Die Bundesverfassung verhindert die Kantone nicht, das Glücksspiel nach ihrem Belieben weiter einzuschränken oder ganz zu verbieten. Wo nötig, können die Kantone auch von sich aus einschreiten. Aber überall sind die Verhältnisse einer Prüfung zu unterziehen. Dr. Leupold sagt in seinem sehr interessanten Bericht zutreffend, wenn man über etwas legiferieren wolle, so müsse man vorerst die Sache untersuchen und verstehen. Die genannte Weisung des Bundesrates vom Jahre 1913 dürfte, wenn sie meines Erachtens auch da und dort etwas zu verschärfen wäre, das Richtige getroffen haben, indem sie auf die gefährlich scheinenden Formen des Glücksspieles abstellt. Einen ähnlichen Gedankengang hatte bereits vor zweihundert Jahren der ernerische Gesetzgeber, der im Art. 174 des alten geschriebenen Landbuches verfügte: «Nach 9 Uhr abends ist alles Spielen in Wirts- und Schenkhäusern bei Gl. 10 (Fr. 18) verboten, in welche Buss auch der Wirt verfällt. Und wenn zu erlaubter Zeit gespielt wird, sei es um Geld oder um Speis und Trank, soll keiner mehr als einen Thaler (Fr. 4) oder dessen Wert verspielen oder verwetten mögen bei gleicher Buss, in welcher auch der ist, der auf seinem Eigentum ein mehreres zulässt.» Das Flösslen, Bocken, Oberlanden und alle bietenden Spiele — d. h. Spiele um grosse Summen — waren bei 100 Gulden (Fr. 176) Strafe verboten, und wer im Bassetenspiel die Bank gab, verfiel in gleiche Busse.

Wo die Kantone selber Ordnung schaffen, entgeht dem Bundesrate die Gelegenheit einzuschreiten. Der jetzige Art. 35 wird ihm aber überall da die Kompetenz geben, einen Betrieb aufzuheben, wo das öffentliche Wohl es erheischt. Wenn wir einerseits die blossen Unterhaltungsspiele nicht unter das Verbot stellen, so soll die Ueberwachung des Bundes andererseits nicht auf bestimmte Spielarten beschränkt sein. Diese Glücksspiele wechseln ihre Formen mit Leichtigkeit, spielend. Sie sind flinker als der Gesetzgeber. Es ist zu befürchten, dass die Initiative zu einseitig nur die jetzige Art des Spielbetriebes der Kursäle trifft und die viel gefährlicheren neuen Betriebe nicht; so insbesondere nicht die Automaten- oder ähnliche Betriebe.

Was für Mittel stehen dem Bunde zur Verfügung? Kann er die Betriebe selber, z. B. durch Militär schliessen lassen? Eine Polizeimannschaft steht ihm nicht zur Verfügung. Ob er zu einem Truppenaufgebot Zuflucht nehmen würde, mag dahingestellt bleiben. Das Bundesstrafrecht vom 4. Februar 1853

gibt ihm keine Handhabe. Auch die Initiative hilft ihm nicht. Die Ausführung des Verbotes und die Bestrafung der Schuldigen steht den Kantonen und nicht dem Bunde zu. Die Ausdehnung des Verbotes lässt diese Zustände nur noch greller in die Erscheinung treten. Ohne Strafsanktion bleibt das eidgenössische Verbot auf halbem Wege stehen. Es mag daher an Art. 307 des Entwurfes zum eidgenössischen Strafgesetzbuch erinnert werden, der die Bestimmungen enthält:

- « 1. Wer eine Spielbank hält, wer ohne Bewilligung der zuständigen Behörde eine Lotterie oder ein anderes Glücksspiel veranstaltet, ein Wettbureau oder ein Lotteriegeschäft betreibt, wird mit Haft oder mit Busse bestraft.
2. Wer zu einer Spielbank oder zu einem Glücksspiel, das ohne Bewilligung der Behörden betrieben wird, Platz gibt, wird mit Busse bestraft.
3. Die Einsätze und die Spielgeräte werden eingezogen. »

Diesbezüglich sei auf die Verhandlungen der 2. Strafgesetz-Expertenkommission vom 18. März 1915, enthalten im 7. Band, Seite 42 bis 55 des Protokolls, verwiesen. Bemerkenswert ist, dass auch die Expertenkommission den Begriff Spielbank nicht definieren wollte. Haffter erklärte, seines Erachtens sei der Begriff Spielbank juristisch ganz unbrauchbar (Seite 51). Er empfahl daher, man solle den Begriff der Spielbank aufgeben und als Hauptsatz aufstellen: « Wer aus dem Glücksspiel ein Gewerbe macht . . . » Der Antrag wurde aber mit 10 gegen 6 Stimmen verworfen, weil trotz allem der Begriff Spielbank ein hergebrachter sei.

Der Bericht von Dr. Leupold hebt mit Recht die durchwegs guten und zum Teil hohen künstlerischen Darbietungen der Kursäle hervor; dagegen bezeichnet er den künstlerischen Gehalt der Darbietungen der Kursäle in Genf als unbedeutend, trotz den riesigen Aufwendungen. Zweifellos sind die meisten Kursäle eigentliche Attraktionspunkte der verschiedenen Kurorte und ebenso zweifellos macht die Hotellerie zurzeit eine schwere Krisis durch. Es ist darum wohl nicht billig, im Zweifelsfalle die Verfassung zu ihren Ungunsten und zu ihrem Schaden auszulegen oder das Verbot zu erweitern. Die Krisis der Hotellerie rechtfertigt nicht eine Beugung des Gesetzes. Aber ohne Not soll dasselbe nicht zu ihrem Schaden erweitert werden. Ein Bedürfnis zur Ausdehnung des Verbotes liegt nicht vor und die Verhältnisse in Genf rechtfertigen ein allgemeines Verbot nicht. Genf wird die Mittel aufbringen, um auf seinem Gebiet selber Ordnung zu schaffen. Uebrigens hat der Genfer Staatsrat mit Verfügung vom 1. Juli dieses Jahres den Cercle commercial in Genf aufgehoben, weil dieser Klub nichts anderes war als eine Spielbank. Der gegen diese Verfügung eingereichte staatsrechtliche Rekurs ist vom Bundesgericht am 10. Oktober 1919 einstimmig als unbegründet abgewiesen worden. Zum behördlichen Einschreiten genügte somit der bisherige Art. 35.

Zum Schlusse möchte ich doch bemerken, dass die Bedeutung der Spielbetriebe, wie sie gegenwärtig erlaubt sind, in quantitativer und qualitativer Hinsicht weit überschätzt wird und dass sie an Gefährlich-

keit für das Volkwohl z. B. den Börsenspielen weit nachstehen.

Aber an den grünen Giftbaum wagt man sich nicht heran.

Herr Präsident, meine Herren! Ich beantrage Ihnen darum, der Ständerat wolle dem Volke einerseits die Ablehnung der Initiative und andererseits die Annahme des Gegenvorschlages der Kommissionsmehrheit, der von demjenigen des Nationalrates mehr nur redaktionell verschieden ist, empfehlen.

**Böhi, Berichterstatter der Kommissionsminderheit:** Namens der Kommissionsminderheit beantrage ich: « Es sei Volk und Ständen zu beantragen, dem Revisionsentwurf der Initianten zuzustimmen. »

Es handelt sich heute, wie auch der Bundesrat anerkennt, wenn nicht nach dem Wortlaute, so doch nach dem Zwecke der Initiative, um die Frage: Sollen die Kursaalglücksspiele unter gewissen Einschränkungen, sagen wir der Kürze halber die reglementierten, Kursaalglücksspiele, erlaubt sein oder nicht? Verneint man die Frage, so muss man der Initiative zustimmen; bejaht man sie, so stellt sich alsdann die weitere Frage: Wie soll die Erlaubtheit der Kursaalglücksspiele formell zum Ausdruck gebracht werden? Dafür stehen zwei Wege offen. Der eine will vom Bundesrat, der andere will vom Nationalrat und der Mehrheit unserer Kommission betreten werden.

Der Bundesrat sagt: Die reglementierten Kursaalglücksspiele sind überhaupt keine Spielbanken; sie fallen daher nicht unter das Verbot des Art. 35 der Bundesverfassung, sind also erlaubt, ohne dass es einer Abänderung der Bundesverfassung durch Aufstellung eines Gegenvorschlages bedarf. Daher einfache Ablehnung der Initiative.

Der Nationalrat und unsere Kommissionsmehrheit sagen: Die Kursaalglücksspiele sind trotz der Reglementierung auch Spielbanken; sie fallen daher an und für sich unter das Verbot des jetzigen Art. 35 der Bundesverfassung; aber sie sollen erstens wegen ihrer Ungefährlichkeit und zweitens wegen ihrer Unentbehrlichkeit durch eine besondere Bestimmung von dem allgemeinen Spielbankverbot ausgenommen werden. Zu diesem Zwecke genügt aber nicht die einfache Ablehnung der Initiative, sondern es ist ein Gegenvorschlag mit einer Ausnahmebestimmung zugunsten der Kursaalspiele notwendig.

Die Minderheit unserer Kommission anerkennt mit der Mehrheit, dass auch die reglementierten Kursaalglücksspiele Spielbanken sind; aber sie anerkennt nicht, dass sie wegen ihrer angeblichen Ungefährlichkeit und Unentbehrlichkeit verdienen, von dem allgemeinen Verbote ausgenommen zu werden. Die Minderheit will im Gegenteil, dass diese Kursaalglücksspiele durch eine neue, präzisere Redaktion des Art. 35 der Bundesverfassung dem Verbote ausdrücklich unterstellt werden, und beantragt deshalb Zustimmung zur Initiative.

Das sind die drei Positionen, in denen die Kämpfer sich heute gegenüberstehen. Die Minderheit hat dabei nach zwei Fronten zu fechten, einerseits gegen den Bundesrat, andererseits gegen Nationalrat und Kommissionsmehrheit. Das ist eine etwas kritische Lage; sie ist aber doch nicht ganz so verzweifelt, wie sie aussieht; denn wir haben gute Bundesgenossen: soweit wir gegen den Bundesrat streiten, stehen Nationalrat

und Kommissionsmehrheit auf unserer Seite, und soweit wir gegen Nationalrat und Kommissionsmehrheit kämpfen, erfreuen wir uns der differenziellen Neutralität des Bundesrates insofern, als er in seiner Botschaft und auch bei den Beratungen im Nationalrat nur der angeblichen Ungefährlichkeit, nicht aber der Unentbehrlichkeit der Kursaalg Glücksspiele das Wort geredet hat.

Wir schlagen uns zuerst mit dem Bundesrate. In seine Position, dass die Kursaalg Glücksspiele überhaupt keine Spielbanken seien, ist bereits durch die Tatsache eine Bresche gelegt worden, dass Nationalrat und unsere Kommissionsmehrheit einen Gegenvorschlag gegenüber der Initiative beantragen. Wären wirklich, wie der Bundesrat zu beweisen versucht, die Kursaalg Glücksspiele keine Spielbanken, so würden sie auch nicht unter das Spielbankverbot fallen; sie wären erlaubt, ohne dass das im Wege eines Gegenvorschlages noch besonders gesagt zu werden braucht. Das ist logisch und leuchtet ohne weiteres ein. Wenn man sich rückhaltslos auf den Standpunkt des Bundesrates stellt, hat ein Gegenvorschlag gar keine Berechtigung und gar keinen Sinn. Er ist nur dazu geeignet, die Volksabstimmung und auch die künftige Rechtsprechung des Bundesrates auf dem Gebiete des Spielbankverbotes zu komplizieren. Soweit wird uns gewiss auch der Bundesrat recht geben.

Der Gegenvorschlag erklärt und rechtfertigt sich nur dadurch, dass seine Anhänger sich sagen: An der Beweisführung des Bundesrates ist die Prämisse falsch; die reglementierten Kursaalg Glücksspiele sind eben doch Spielbanken, allerdings harmlose und ungefährliche, aber immerhin Spielbanken. Sie fallen daher unter das gegenwärtige Verbot, das ganz absolut und unbeschränkt lautet. Wollen wir ihren Fortbestand rechtlich sichern, so müssen wir zu ihren Gunsten eine Ausnahmebestimmung schaffen; wir müssen das allgemeine Spielbankverbot in der Verfassung selbst zugunsten der Kursaalg Glücksspiele einschränken. Durch die blosser Tatsache der Aufstellung einer solchen Ausnahmebestimmung ist der Standpunkt des Bundesrates formell desavouiert; ob materiell mit Recht oder mit Unrecht, das ist eine Frage für sich.

Die Kommissionsminderheit ist der Ansicht, dass auch materiell der heutige Standpunkt des Bundesrates unrichtig sei. Der Begriff der Spielbank muss nach seinem inneren Wesen und nicht nach unwesentlichen Aeusserlichkeiten bestimmt werden. Zum inneren Wesen der Spielbank gehört aber, wie dies in der Initiative zum Ausdruck gebracht ist, eine Unternehmung, welche Glücksspiele betreibt, und als Glücksspiele sind Spiele mit Einsatz von Geld zu betrachten, bei denen der Enderfolg, Verlust oder Gewinn, einzig vom Zufall, nicht etwa von einer Kunst oder Geschicklichkeit des Spielenden abhängt. Das ist eine einfache, auf wenige objektive Merkmale abstellende und, wie ich glaube, auch der Rechtswissenschaft entsprechende Definition des Glücksspiel- und Spielbankbegriffes.

Nach dieser Definition fallen unter den Begriff der Spielbank und sind daher verboten nicht nur die Kursaalg Glücksspiele, sondern auch die mechanischen Glücksspielautomaten, denen man seit einiger Zeit in unsern Gasthöfen immer häufiger begegnet. Dagegen kann selbstverständlich keine Rede davon sein, dass ein Kartenspiel, wie der Jass, bei dem nicht nur der Zufall, sondern auch die Geschicklichkeit des

Spielers von ganz erheblichem Einfluss auf den Spiel Ausgang ist, unter den von den Initianten formulierten Spielbankbegriff fällt. Um den Jass braucht also niemand bange zu sein.

Der Bundesrat selbst stand ursprünglich mit seiner Auffassung des Spielbankbegriffes auf dem gleichen Boden wie die Initianten. Er ist dann aber leider im Laufe der Zeit sich selber untreu geworden und auf die schiefe Ebene der Gelegenheits- und Opportunitätsdefinition geraten. Er glaubte, auf die Höhe der Spieleinsätze und die Modalitäten des Spieles, mit andern Worten auf das sogenannte Gefährlichkeitsmoment, abstellen zu sollen. Der Bundesrat sagt, das Kursaalg Glücksspiel habe nur dann den Charakter einer verbotenen Spielbank, wenn es für den Spieler ökonomisch oder moralisch gefährlich, wenn es ein Gewinn- oder Interessenspiel, nicht aber, wenn es ein blosses Unterhaltungsspiel sei. Die Gefährlichkeit sei allerdings kein für alle Spieler in gleicher Weise zutreffendes absolutes, objektives Kriterium; sie sei relativ; sie hange wesentlich von der Individualität des Spielers, von seinen subjektiven Eigenschaften ab und lasse sich in der Praxis nicht für die Person jedes einzelnen Spielers, sondern mehr nur als allgemeines Prinzip bestimmen. Der Bundesrat behilft sich daher mit der Präsuntion oder Fiktion, ein Glücksspiel sei dann ungefährlich und daher keine Spielbank, wenn es innert den Schranken der Grundsätze vom 22. September 1913, es sei aber gefährlich und sei daher eine Spielbank, wenn es unter Ueberschreitung dieser Schranken betrieben werde.

Die 15 Grundsätze des Bundesrates führen, in die Praxis übersetzt, unter anderem zu folgenden Ergebnissen:

1. Das Hasardspiel ist keine Spielbank, wenn der Kursaal, wo gespielt wird, von einer Gesellschaft, wohl aber, wenn er von einer Einzelperson betrieben wird; denn die Grundsätze sprechen überall nur von Kursaalgemeinschaften.

2. Das Hasardspiel ist keine Spielbank, wenn mit einem Maximaleinsatz von Fr. 5 in einem nur mit Ausweiskarte zugänglichen Saale, wohl aber, wenn mit dem gleichen Einsatz in einem ohne Ausweiskarte zugänglichen Saale gespielt wird.

3. Das Hasardspiel ist keine Spielbank, wenn es während der Dauer der Konzerte und sonstiger Veranstaltungen musikalischer oder dramatischer Natur nachmittags und abends nicht länger als bis Mitternacht, wohl aber, wenn es während der nämlichen Stunden ohne gleichzeitiges Konzert oder Theater, oder wenn es während des Vormittags gespielt wird.

4. Das Hasardspiel ist keine Spielbank, wenn das Personal der Eisenbahnen, der Post-, Telegraphen- und Zollverwaltung in Zivilkleidung, wohl aber, wenn das gleiche Personal in Uniform spielt. Mit Mütze und Rock des Spielers verändert sich — nach dem Standpunkte des Bundesrates — auch das Wesen und der Begriff des Spieles.

Man sieht, wohin man kommt, wenn man einen Begriff nicht nach seinem Wesensinhalte, sondern nach einer Menge wesensfremder Aeusserlichkeiten bestimmt. Es ist deshalb nicht zu verwundern, dass der Nationalrat und unsere Kommissionsmehrheit dem Bundesrate auf der von ihm betretenen Bahn der Spielbankdefinition nicht folgen, sondern einen neuen Weg gehen wollen, indem sie, wie ich bereits erwähnte, sagen: Auch die reglementierten Kursaal-

glücksspiele sind Spielbanken; aber es soll wegen ihrer Ungefährlichkeit und Unentbehrlichkeit eine Ausnahmebestimmung zu ihren Gunsten in die Verfassung aufgenommen werden.

Damit brechen wir den Kampf gegen die Position des Bundesrates ab und wenden uns gegen Nationalrat und Mehrheit unserer Kommission.

Während der Streit um den juristischen Begriff der Spielbank eine bloss logische Operation des Verstandes ist und daher sine ira et studio geführt werden kann, wollen bei Beantwortung der Fragen der Gefährlichkeit und Unentbehrlichkeit der Kursaalspielbanken neben dem kalten Verstande oder vielleicht fast vor ihm auch die wärmeren Seiten der menschlichen Psyche, Herz und Gemüt, Gefühle und Empfindungen, ein Wort mitreden. Daher kommt es, dass man, je nach der individuellen Veranlagung, nach rein subjektiven Anschauungen und Ueberzeugungen bei Beurteilung der Spielbankfrage weit auseinandergeht; dass man sich gegenseitig Uebertreibungen und Voreingenommenheit vorwirft und — in besten Treuen — den Kampf mit einer gewissen Leidenschaft führt. Das dürfte hüben und drüben der Fall sein, und ich selber bin von dieser Schwäche keineswegs frei, wie Sie aus meinen folgenden Ausführungen sehen werden.

Man hat im Nationalrat gesagt, wir hätten jetzt Besseres, Dringlicheres und Wichtigeres zu tun, als uns mit dieser Spielbankinitiative zu befassen; sie sei ein Anachronismus; es stecke viel irrtümliches Vorurteil, ein bisschen Pharisäertum und puritanischer Uebeeifer darin. Das kann bis zu einem gewissen Grade richtig sein; ich weiss es nicht; ich kenne die Motive der einzelnen Initianten nicht. Ich selber habe die Initiative nicht unterzeichnet; ich stehe ihrem Zustandekommen vollständig fern. Das aber sollten die Richter über die Beweggründe der Initianten nicht übersehen, dass, wie ich bereits in meinem einleitenden Referate bemerkte, der Stein der Initiative wohl gar nicht ins Rollen gekommen wäre, wenn der Bundesrat die Spielbanken nicht nur auf dem Papier, sondern in Wirklichkeit reglementiert und auch vor dem Kursaal in Genf nicht kapituliert hätte. Das ist nach meiner Ansicht ein Anachronismus, dass nach mehr als fünfzigjährigem Bestande unseres Bundesstaates eine kantonale Regierung dem Vollzuge eines Bundesratsbeschlusses jahrelang sich widersetzen kann, und dass der Bundesrat gegenüber solchem Widerstande sich ohnmächtig zeigt. Die allzu grosse und im Laufe der Zeit immer grösser gewordene Nachsicht des Bundesrates gegenüber den Spielsälen war administrativ und politisch ein Fehler, der die Initiative direkt provozierte. Die Gerechtigkeit erfordert aber, beizufügen, und ich möchte das sehr betonen, dass der Bundesrat die Verantwortung für diesen Fehler nicht allein trägt; denn es war der Nationalrat, der wiederholt, nämlich am 20. März 1900 durch Ablehnung des Postulates Rossel sowie bei Behandlung des bundesrätlichen Geschäftsberichtes über das Jahr 1911 dem Bundesrate eine milde Handhabung des Spielbankverbotes nahelegte.

Heute, nachdem die Initiative da ist, handelt es sich nun aber nicht mehr darum, ob die Kursaalglücksspiele unter staatlicher Aufsicht an einem halben oder ganzen Dutzend schweizerischer Kurorte auch in Zukunft geduldet, d. h. mehr oder weniger clam und precario betrieben werden dürfen, sondern darum, ob man sie in der Verfassung selbst mit dem Stempel

der Legalität versehen und ihnen als einer erlaubten, ja sogar notwendigen Einrichtung eine so hohe Türe und ein so weites Tor öffnen will, wie dies mit dem Gegenvorschlage geschieht. Es handelt sich darum, dass das ganze Schweizervolk für oder gegen die reglementierten Kursaalglücksspiele Farbe bekennen soll. Damit aber wird die Angelegenheit aus der Niederung einer bloss lokalen Geldfrage auf das höhere Niveau einer das ganze Land interessierenden Grundsatzfrage gehoben.

Bisher galten die Kursaalglücksspiele immer noch als etwas nicht ganz Legitimes, und man war deshalb mit deren Einrichtung zurückhaltend. Sind sie aber einmal sanktioniert, so werden sie salonfähig im eigentlichen Sinne des Wortes, und es wird bald kein Fremdenplatz der Schweiz mehr hinter dem andern zurückbleiben, sondern jeder wird seinen Spielsaal zur « Unterhaltung » oder zu « gemeinnützigen Zwecken » einrichten und unter den sogenannten « vom öffentlichen Wohl gebotenen Beschränkungen » betreiben wollen. Sollen ja doch, wie in einer bei den Akten liegenden beweglichen Eingabe unseres offiziellen schweizerischen Verkehrsamtes ausgeführt wird, die Kursaalglücksspiele gewissermassen die rettenden Schwimmgürtel unserer Fremdenindustrie sein, ohne welche diese Industrie unfehlbar ertrinken müsste.

Es steht aber mit hoher Wahrscheinlichkeit zu gewärtigen, dass Bestrebungen sich geltend machen werden, nicht nur an Fremdenplätzen, sondern überall im Schweizerlande unter dem Deckmantel der Unterhaltung oder eines gemeinnützigen Zweckes neben jedem Tingeltangel und Kinematographen noch einen Spielsaal oder ein Spielsälchen zu errichten, um auch den Leuten, die nicht imstande sind, aus ihren Löhnen und Teuerungszulagen den vollen Preis für die Milch und andere Lebensmittel zu bezahlen, Gelegenheit zu bieten, in ihren durch die Verkürzung der Arbeitszeit vermehrten Müssstunden dem « Glück die Hand zu reichen » und dem Moloch des Spieles ihr Opfer darzubringen.

Und wenn die Riviera, aus der bis jetzt die Croupiers sich rekrutierten, dem Bedarfe nicht mehr sollte genügen können, so werden unsere jungen Leute die Gelegenheit gerne wahrnehmen, einem neuen, vornehmen Berufe sich zuzuwenden, bei dem es keine schweligen Hände und doch — trotz zugenerter Hosentaschen — volle Beutel gibt.

Wer wird es noch wagen, oder wer wird die Kraft haben, der Vermehrung der Spielsäle Halt zu gebieten, wenn dieselben einmal verfassungsrechtlich gutgeheissen sind? Wird nicht, wenn der Damm des Art. 35, der bisher die Kursaalglücksspiele zurückhielt, einmal durchbrochen ist, die Flut unaufhaltsam über das Land hereinbrechen? Das ist eine Entwicklung, die sich mit Naturnotwendigkeit vollziehen wird.

Wenn aber die Zahl der Spielsäle und damit die Spielgelegenheit sich vermehrt, dann spielt auch die Gefährlichkeit derselben eine ganz andere Rolle, als das bei der bisherigen kleinen Zahl der Spielsäle der Fall war. Das ist eine Tatsache, die man in erster Linie berücksichtigen muss, wenn man an die Prüfung der Frage der Gefährlichkeit der Kursaalglücksspiele herantritt.

Die Gefährlichkeit ist eine doppelte, eine ökonomische, bestehend in der Möglichkeit des Geldverlustes, und eine moralische, bestehend in der Erregung der

Spielleidenschaft und der Sucht nach mühelosem Gewinn. Nach beiden Richtungen ist sie, wie der Bundesrat sagt, relativ. Für den Millionär ist sie geringer als für den auf sein bescheidenes Berufseinkommen angewiesenen Arbeiter, für den erfahrenen, gereiften Mann geringer als für den unerfahrenen jungen Menschen, der erst seine Lehr- und Wanderjahre antritt.

Die Unterscheidung von Unterhaltungs- und Gewinn- oder Interessespiel mag theoretisch richtig sein; praktisch ist sie wertlos; insbesondere lässt sie sich nicht als zuverlässiges Kriterium der Gefährlichkeit verwenden; denn es ist unmöglich, beim einzelnen Spieler zu wissen, ob er nur zur Unterhaltung oder aus Gewinnsucht spielt. Auch wenn er angeblich oder vermeintlich zur Unterhaltung spielt, kann doch und wird wohl in der Regel die Gewinnsucht die eigentliche Triebfeder sein.

Die polizeiliche Reglementierung der Glücksspiele durch Beschränkung des Einsatzes, der Spielzeit, der Spielgeschwindigkeit, der Zugänglichkeit, durch Verwendung des Unternehmergewinnes zu öffentlichen Zwecken, Auflage von allerlei Modalitäten und Formalitäten kann, selbst wenn die einschränkenden Vorschriften wirklich beachtet würden, die Gefährlichkeit der Kursaalglücksspiele nur vermindern, nicht aufheben. Die Erfahrung speziell mit dem Kursaal von Genf zeigt aber, dass die Ueberwachung der Spielinstitute bisher schon ungenügend war, und man darf ruhig behaupten, dass sie auch in Zukunft bei aller Reglementierung ungenügend sein wird. Die kantonalen Behörden stehen zu sehr unter dem Einflusse von Interessen persönlicher und lokaler Natur, als dass sie zu strenger Ueberwachung der Spielsäle geeignet wären. Der Bund aber hat kein eigenen Polizeiorgane; er ist immer auf den mehr oder weniger guten Willen der Kantone angewiesen. Also auch die Reglementierung ist kein Kraut, das die Kursaalglücksspiele zu blossen Unterhaltungsspielen und damit ungefährlich zu machen vermöchte.

Sehr beachtenswert bei Würdigung der Gefährlichkeit der Kursaalglücksspiele ist die bei den Akten liegende sogenannte «Enquête Thudicum», über welche in dem Inspektionsbericht Dr. Leupolds folgendes gesagt ist: «Herr Georges Thudicum, Direktor des Unterrichtsinstitutes «La Châtelaine» in Prégny, hat an 200 Pensionate in Genf und Umgebung einen Fragebogen verschickt, worin um eine Ansichtäusserung darüber ersucht wurde, ob der Kursaal als ein Schaden für die den Genfer Unterrichtsinstituten anvertrauten jungen Leute bezeichnet werden müsse. Das Ergebnis dieser Umfrage bilden 135 Zuschriften, von denen 115 sich gegen den Kursaal in seiner jetzigen Organisation und gegen das Hasardspiel insbesondere aussprechen. Ein Auszug aus diesem Dossier, umfassend 48 Antwortschreiben, findet sich in den Beilagen unter dem Titel «Enquête Thudicum». Es wird hier teils im allgemeinen, teils anhand besonderer Fälle die Tatsache festgestellt, dass junge Leute, Studierende und Angestellte, durch das Spiel empfindliche Verluste erlitten, vielfach auch im Verkehr mit den Halbweltlerinnen des Kursaals moralisch Schaden genommen haben; dass hierdurch der Ruf Genfs als einer internationalen Unterrichtsmetropole geschädigt werde und sich die Folgen hiervon bereits fühlbar machen.

In der mündlichen Unterhaltung hat Herr Thudicum einzelne der in seiner Enquete behandelten Fälle noch des eingehenderen besprochen.»

Der gleiche Bericht des Herrn Dr. Leupold führt unter den Kundgebungen der Gegner des Kursaal-spieles noch die folgende an:

«Herr W. Fischer, Direktor des christlichen Kellnerheims in Genf, erwähnte mehrere Fälle, in denen Hotelangestellte beim Boulespiel im Kursaal empfindliche Verluste — von 200, 300 und selbst 500 Franken — binnen weniger Abende erlitten haben. Genf bildet eine Durchgangsstation im Frühjahr und Herbst für zahlreiche Hotelangestellte, die neue Stellung suchen. Schon viele haben im Kursaal den Verdienst einer abgeschlossenen Saison verspielt. Herr Fischer sagt, die Spieler im Kursaal bestehen zum grössten Teile nicht aus fremden Touristen, sondern aus Leuten, die sich zu Berufs- oder Unterrichtszwecken, sei es auf die Dauer oder vorübergehend, in Genf aufhalten.»

Das sind freilich Tatsachen, die von Gegnern der Kursaal-spiele angeführt werden. Ich persönlich möchte aber deren Richtigkeit um so weniger bezweifeln, als ich selber einen jungen Mann kenne, der, als er in Genf studierte, von dem Kursaal-spiel sich stark angezogen fühlte und allen Ernstes glaubte, im Wege fortgesetzter Beobachtungen und Proben eine Art von Wahrscheinlichkeitsrechnung über die Gewinnchancen anstellen zu können. Glücklicherweise gelang es, durch das Mittel der Finanzrationierung den jungen Mann von dem Spieltischstudium ab und seinem eigentlichen Studium wieder zuzuführen. Allein die Versuchung war gross; er hätte derselben ebensogut erliegen wie entgehen können, und bis die Krise überwunden war, hatte seine Mutter manche sorgenvolle Stunde. Und wenn Sie über die Naivität des jungen Mannes, die Laune der Glückskugel, die Chancen des Glücks berechnen zu wollen, lächeln sollten, so verweise ich zu seiner Entschuldigung, um nicht zu sagen Rechtfertigung, auf folgende weitere Tatsachen:

Laut dem Berichte von Dr. Leupold stellte die Kursaalgesellschaft des Schänzli-Bern in ihrem an den Regierungsrat des Kantons Bern gerichteten Konzessionsgesuche vom Frühjahr 1906 die Behauptung auf, «das Billard lumineux — es ist das ein anderer Name für das Boulespiel — gehöre zwar im ganzen genommen zu den Glücksspielen; immerhin stehe so viel fest, dass eine gewisse Geschicklichkeit auf den Gang des Spieles nicht ohne Einfluss sei; in erster Linie könne sich aber der Einheimische diese Besonderheiten zunutze machen.» Und der Regierungsrat des Kantons Bern, der noch im Jahre 1904 ein gleichartiges Konzessionsgesuch abgewiesen hatte, durch Beschluss vom 4. Juni 1906 aber dann die Konzession erteilte, akzeptierte — nach dem Berichte von Dr. Leupold — die von den Petenten vorgebrachte Begründung: «es schein festgestellt, dass durch eine öftere Beobachtung des Spieles die Möglichkeit gegeben sei, wenn auch nicht Gewinne zu erzielen, so doch sich vor grösseren Verlusten zu bewahren». Wenn eine Kursaalgesellschaft und eine Kantonsregierung solche Theorien vertreten, dann darf man sich nicht wundern, wenn ähnliche Ideen auch im Kopfe eines unerfahrenen jungen Mannes spuken und ihn mehr beschäftigen, als im Interesse seiner Finanzen und seiner Studien gelegen ist.

Es ist im Nationalrate auch gesagt worden, die Initianten seien in der Begründung der Initiative mit

einer « bodenlosen Leichtfertigkeit » vorgegangen; sie hätten sich auf die angebliche Aeusserung eines Strafanstaltspfarrers, dass junge Leute, besonders Portiers, durch das Rösslispiel auf Abwege geraten seien, berufen, und der Redaktor des schweizerischen Protestantensblattes habe sogar geschrieben: « Der Kursaal X — ich unterdrücke den wirklichen Namen — ist nach dem Urtheil der besten Kenner der Sammel-punkt der internationalen Halbwelt und wird von den stillen Reisenden der guten Gesellschaft geflissentlich gemieden. » Als man der Sache näher nachgegangen sei, habe sich ergeben, dass die Aeusserung des Strafanstaltspfarrers bei ihrer Verwertung für die Initiative arg entstellt worden sei, und der Redaktor des Protestantensblattes habe, von der betreffenden Kursaalverwaltung zur Rede gestellt und mit einer gerichtlichen Klage auf Kreditschädigung und Ehrverletzung bedroht, klein beigegeben und seine Behauptung öffentlich vollständig revoziert.

Demgegenüber verweise ich, was die Gefährlichkeit speziell des Genfer Kursaales für Hotelangestellte anbelangt, auf die vorhin zitierten Angaben des Direktors des christlichen Kellnerheims in Genf und, was die Beziehungen der Halbwelt ebenfalls zu dem Kursaal in Genf betrifft, auf folgende Stelle in dem amtlichen Berichte von Dr. Leupold: « Auffallend ist die grosse Zahl von Damen der Demi-monde, die sich in den Räumlichkeiten des Kursaals umhertreiben; sie sollen jeweilen im Frühling mit dem Croupierpersonal aus den Fremdenplätzen der Riviera zum Saisonaufenthalt in Genf eintreffen. Diese Halbwelt-damen beteiligen sich auf eigene Rechnung wenig am Spiel, dienen aber etwa als Allumeuses, indem sie zu spielen beginnen, bis das Spiel recht im Gange ist. »

Ich beschränke mich auf die Anführung dieser Feststellungen über die Verhältnisse in Genf und überlasse es dem Urtheile jedes einzelnen, ob und wie weit er glaubt, Analogieschlüsse auf die Verhältnisse an andern Orten mit Kursaalglücksspielen ziehen zu dürfen.

Gewiss lässt sich für die absolute Gefährlichkeit der Kursaalglücksspiele kein stringenter Beweis erbringen; denn die Gefährlichkeit ist, wie wir alle anerkennen, nur eine relative, ähnlich wie beim Alkohol und ähnlich wie bei der Prostitution. In der Gelegenheit aber liegt die Gefahr. Gelegenheit macht nicht nur Diebe, sondern noch viel anderes; ja, die Theorie eines Lombroso und anderer will in jedem Verbrechen nur noch das Ergebnis einer Gelegenheit, ein Produkt gewisser äusserer Umstände erblicken. Man war deshalb von jeher, und ist wohl heute mehr als je, bestrebt, die Gelegenheiten, die des Menschen Fuss zum Straucheln bringen, aus dem Wege zu schaffen. Um die Gelegenheit zum Alkoholgenusse zu vermindern, wurde vor mehr als 30 Jahren das Bedürfnisprinzip für das Wirtschaftswesen in unsere Bundesverfassung aufgenommen. Um die Gelegenheit zu geschlechtlicher Ausschweifung weniger leicht zu machen, wird die Prostitution in der Öffentlichkeit nicht geduldet. Um weniger Gelegenheit zur Befriedigung der Spieleidenschaft zu bieten, wurde im Jahre 1874 das Spielbankverbot des Art. 35 aufgestellt und soll dasselbe heute seinem ursprünglichen Sinne gemäss durch die Initiative präzisiert werden; denn in der Gelegenheit liegt auch die Gefährlichkeit des Kursaalglücksspiels. Man mag die Unterdrückung schon einer blossen gefährlichen Gelegenheit als

etwas Kleinliches, als eine unwürdige Beschränkung der persönlichen Freiheit, als einen Uebergriff des allzu vorsorglichen Wohlfahrtsstaates erklären; diese Vorsorge hat eben ihre Berechtigung in der Tatsache der Schwäche des menschlichen Willens, einer Tatsache, die schon vor nahezu zwei Jahrtausenden jenen grossen Menschenkenner und Menschenfreund, der uns das « Unser Vater » lehrte, veranlasste, in dasselbe die Bitte einzufügen: « Führe uns nicht in Versuchung ! »

Dass die Kursaalglücksspiele, wenn sie verboten werden, sich hinter geschlossene Türen flüchten können, ist an und für sich möglich. Ebenso aber dürfte es, wenn der ernste Wille dazu vorhanden ist, möglich sein, ihnen auch hinter geschlossenen Türen beizukommen. Auf jeden Fall aber ist für das grosse Publikum die Versuchung zum Glücksspiele weit geringer, wenn die Gelegenheit dazu hinter geschlossenen Türen besonders aufgesucht werden muss, als wenn sie in aller Öffentlichkeit jedermann sich darbietet. Das Spiel, das öffentlich betrieben wird und betrieben werden darf, lässt die bürgerliche Ehre des Spielers unberührt; wer aber hinter geschlossene Türen sich begibt, um verbotenes Spiel zu treiben, zieht seiner Ehre einen gewissen Makel zu, der allein schon — für viele wenigstens — genügt, sie vom geheimen Spiele abzuhalten. Der Unterschied zwischen dem erlaubten öffentlichen und dem unerlaubten geheimen Spiel ist rechtlich und moralisch so gross, dass man nicht mit Grund sagen kann, es komme hinsichtlich der Gefährlichkeit auf das gleiche heraus, ob man das Spiel verbiete oder nicht.

Die Kursaalglücksspiele sind aber nicht nur ökonomisch und moralisch für den einzelnen Spieler, sie sind auch in sozialer Beziehung für unsere ganze Volksgemeinschaft eine Gefahr. Sie schlagen dem freilich altväterischen, aber heute noch wahren Grundsatz: « Wer den Groschen nicht ehrt, ist des Talers nicht wert », ins Gesicht. Wer sein Geld — und wäre es auch nur zum Zwecke der Unterhaltung — auf den Spieltisch wegwirft, gibt mit seiner Geringschätzung und Vergeudung des Geldes ein böses Beispiel; das böse Beispiel aber wirkt ansteckend und untergräbt die Anschauung, dass wir als Haushalter über die uns anvertrauten Pfunde gesetzt und dass wir über deren Verwendung Rechenschaft schuldig sind. Der Geist des Leichtsinns und der Geldverschleuderung ist wahrlich jetzt schon weit genug verbreitet; wir brauchen ihm nicht noch durch förmliche Sanktionierung der Kursaalglücksspiele Vorschub zu leisten.

Herr Graber hat im Nationalrate die Glücksspiele « une insulte aux travailleurs » genannt. Jawohl, die Kursaalglücksspiele sind eine Beleidigung und ein Aergernis für den arbeitswilligen und arbeitsfreudigen Teil unseres Volkes. Wollen wir nun diesem Teil unseres Volkes, dem Grundpfeiler unserer ganzen Staats- und Gesellschaftsordnung, wollen wir dem Bürger, der im Schweisse seines Angesichtes kaum das Geld verdient, dessen er bedarf, um sich sein tägliches Brot zu beschaffen, zumuten, seine Zustimmung zu geben zu Einrichtungen der Geldverschwendung, zu Einrichtungen, die allerdings dazu dienen sollen, unserer Hotellerie eine Klientel zuzuführen und zu erhalten, welche ohne diese Kursaalglücksspiele unseren Hotels ferne bliebe? Welches ist denn diese Klientel, die, ich betone es, nur der Kursaalspiele wegen zu uns kommt? Ich kenne sie nicht aus eigener

Anschauung; ich kann sie mir nur vorstellen, und ich stelle sie mir vor als blasierte Genussmenschen, die für die Schönheiten der Natur wie für die Darbietungen edler Kunst unempfänglich und zum Lesen eines guten Buches unfähig sind; die einen vollen Beutel, aber ein leeres Herz haben und sich daher zu Tode langweilen, wenn sie nicht mit den Reizen des Glücksspieles sich kitzeln können. Für solche Leute mögen die Kursaalglücksspiele ein Bedürfnis sein; aber ich glaube nicht, dass es in der heutigen Zeit unsere Aufgabe sein kann, solche Leute an uns zu fesseln und zu ihren Gunsten die Bundesverfassung zu revidieren, Leute, von deren Vermögensüberfluss der Staat so viel konfiszieren sollte, bis sie von dem Werte des Geldes einen richtigeren Begriff erhalten.

Die reglementierten Kursaalglücksspiele sind aber nicht nur «une insulte aux travailleurs»; sie sind gerade wegen der Beschränkungen, denen sie im Interesse des öffentlichen Wohles unterworfen werden und unterworfen werden müssen, auch eine Beleidigung der bürgerlichen Ehre weiter Kreise des Schweizervolkes.

Der Bundesrat bestimmt in Nummer 9 und 12 seiner Grundsätze, die wohl auch bei Annahme des Gegenvorschlages in Zukunft weiter Geltung hätten, es bedürfe zum Eintritt in die Spielsäle mit dem Maximaleinsatz von Fr. 5 einer Ausweiskarte, und diese Ausweiskarte dürfe an Einheimische nur auf ihr Verlangen und nur dann abgegeben werden, wenn sie gut beleumdet seien und keine Gefahr bestehe, dass sie durch das Spiel ihre ökonomische Existenz gefährden könnten. Dem uniformierten Verkehrspersonal und dem uniformierten Militär, letzterem durch besonderen Dienstbefehl, ist die Beteiligung am Spiel untersagt. Diese Bestimmungen sind gewiss herzlich gut gemeint; daran ist gar nicht zu zweifeln; aber sie bedeuten eine Privilegierung der Fremden und eine Zurücksetzung der Einheimischen, die höchst anstössig ist.

Dem Fremden öffnen sich die Pforten des «besseren» Spielsaales gegen eine Ausweiskarte, die ihm ohne weiteres, insbesondere ohne Rücksicht auf seinen Leumund und ohne Rücksicht darauf, ob er durch das Spiel seine ökonomische Existenz gefährdet, verabfolgt wird. Der Fremde ist fremd; sein Leumund und sein Schicksal sind uns gleichgültig. Die Hauptsache ist, dass er Geld bringt! Das ist Spielsaal-moral!

Der Einheimische aber wird mit bezug auf seinen Leumund und seine ökonomischen Verhältnisse einer Zensur unterstellt. Diese wird ausgeübt von der Stelle, welche die Ausweiskarten verabfolgt. Das wird wohl in der Regel ein Portier sein.

Der Fremde also erhält sofort seinen Freipass; der Schweizer muss zuerst unter dem kaudinischen Joch einer Portierzensur durchgehen, wenn die schönen Vorschriften der Reglementierung überhaupt gehandhabt würden!

Und gar unsere Militärs! Wenn diese einen Spielsaal betreten wollten, so heisst es: «Zurück! Ihr seid recht, um Monate und Jahre lang die Landesgrenze zu schützen; ihr seid gut genug, um Wache zu stehen und die Bolschewiki in unseren Städten im Zaune zu halten, damit Schieber, Wucherer und andere Geldprotzen in den Kursälen ungestört spielen können; aber ihr gehört nicht hierher; hier verkehren bessere Leute; allermindestens müsstet ihr zuerst eure Uni-

form ablegen, um in diesen heiligen Hallen Einlass zu finden.»

Wahrlich, welchem Wehrmanne muss ob solcher Zurücksetzung nicht die Zornesröte ins Gesicht steigen? Wird er nicht sagen: «Entweder sind die reglementierten Kursaalglücksspiele ungefährlich und ehrenwert; dann soll auch der Schweizer, der das vaterländische Ehrenkleid trägt, es soll auch das Personal der öffentlichen Verkehrsanstalten, das sein Dienstkleid trägt, zu den Spielsälen Zutritt haben; oder aber die Kursaalglücksspiele sind trotz ihrer Reglementierung gefährlich und anrüchig; dann sollen sie für jedermann unzugänglich, d. h. gänzlich verboten sein.» Aus diesem Dilemma gibt es keinen Ausweg, man mag an einem Gegenvorschlage herumklügeln, solange man will. Hier gibt es keine differenzielle Neutralität; hier gibt es nur ein Entweder-Oder. Jede Reglementierung und Differenzierung zugunsten der Fremden bedeutet eine capitis diminutio für die Einheimischen, die Zurücksetzung auf eine Stufe minderen Rechtes.

Und nun noch einige Worte über die Unentbehrlichkeit der Kursaalglücksspiele. Die Kursaalspiele sollen unentbehrlich sein, um die Mittel für musikalische und theatralische Darbietungen und andere Veranstaltungen zur Anziehung fremder Hotelgäste und zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit unserer Fremdenindustrie zu beschaffen. Der Bericht<sup>7</sup> von Dr. Leupold gibt unter anderem auch ein ungefähres Bild über die aus den Kursaalglücksspielen fliessenden Einnahmen. Dieselben betragen teils laut vorgelegten Rechnungen, teils nach blossen Schätzungen von Dr. Leupold in den Jahren 1909 und 1910, also vor dem Kriege: beim Kursaal

Schänzli Bern laut Schätzung	Fr.	39,000
Thun laut Betriebsrechnung 1909	»	16,321
» » » 1910	»	16,343
Interlaken » Rechnung 1910	»	327,369
Luzern » » 1896	»	68,752
» » » 1899	»	102,466
» » » 1904	»	209,397
» » » 1910	»	320,283
» » » 1913	»	311,432
» » » 1914	»	193,617
» » » 1915	»	70,411

im zwanzigjährigen Durchschnitt von 1896 bis 1915 jährlich Fr. 191,813; beim Kursaal Baden laut Rechnung und Schätzung Fr. 40,000, beim Kursaal Lugano Fr. 150,000, beim Kursaal Montreux laut Angabe von Herrn Nationalrat Emery Fr. 240,000, beim Kursaal Genf laut Schätzung Fr. 960,000, beim Kursaal Lunapark Genf laut Schätzung Fr. 312,000.

Dr. Leupold äussert sich in seinem Berichte über die Frage der Unentbehrlichkeit der Kursaalglücksspieleinnahmen wie folgt: «Dass die grossen Kursaal-etablissemante eine Reduktion der Einnahmen ertragen können, ohne dass die Interessen des Fremdenverkehrs darunter leiden, scheint mir unzweifelhaft. Ich habe den Eindruck gewonnen, dass die Fülle der zur Verfügung stehenden Mittel die Kursaalgesellschaften auf den grossen Fremdenplätzen leicht zu übertriebenen Aufwendungen verleitet, die zur Fesselung der Fremden wohl nicht unentbehrlich sind. Darunter rechne ich den Aufwand für pomphafte Festveranstaltungen, die zahlreichen Kunstfeuerwerke, für welche grosse Summen ausgeworfen werden,

die kostspieligen Neubauten und Neueinrichtungen der Lokalitäten, die angeblich stets einem dringenden Bedürfnis entsprechen sollen, die luxuriöse Ausstattung der Theatersäle.

Ich habe den Eindruck gewonnen, dass die schweizerischen Kursäle, welche diese Dinge als unerlässlich erklären, um gegenüber der « ausländischen » Konkurrenz den Fremdenverkehr unserem Lande zu erhalten, durch diese stets gesteigerten Leistungen viel eher die schweizerischen Konkurrenzorte aus dem Felde zu schlagen beabsichtigen. Es herrscht unter den grossen schweizerischen Kursälen das Bestreben, sich untereinander zu überbieten, sich gegenseitig den Rang abzulaufen. Werden die Spieleinnahmen beschränkt, so wird das auf der ganzen Linie zu bescheidenerem Haushalten mit den verfügbaren Mitteln führen, was ohne wesentliche Beschränkung der Darbietungen idealen Charakters, wozu ich Konzert und Theater zähle, möglich sein dürfte.»

Aus einem andern Teile des Berichtes von Dr. Leupold schalte ich hier noch zwei Feststellungen ein: « In Montreux ist neben dem Kursaalorchester noch ein Damenorchester engagiert, das während der Pausen des Konzertes, bzw. des Theaters, im Vestibül spielt, ein geradezu peinlicher Luxus. Denn wenn man im Konzertsaal das grosse Orchester gehört hat, so gelüstet es einen doch wohl kaum, in den Pausen, während man sich im Vestibül ergeht, schlechtere Musik zu hören.»

Ueber die Darbietungen des Kursaals Genf sagt Dr. Leupold unter anderem: « Der Clou der Darbietungen, die eigentliche Attraktion, ist stets die « Revue », auf deren Inszenierung Unsummen verwendet werden. Die Inszenierung des Stückes, das ich gesehen habe, soll 100,000 Franken gekostet haben, was mir im Hinblick auf die prunkvollen Kostüme und den gesamten entfalteten Pomp nicht unglaublich erscheint.» So der Beauftragte des Bundesrates.

Die Botschaft des Bundesrates, der man gewiss den Vorwurf der Oberflächlichkeit nicht machen kann, hat sich über die Frage der Unentbehrlichkeit der Kursaalglücksspiele mit keinem Worte geäussert, und auch im Nationalrate, wo einzelne Redner diese Frage in den Vordergrund der Diskussion rückten, ist der Vertreter des Bundesrates stillschweigend über dieselbe hinweggegangen. Das muss auffallen. Hat der Bundesrat dieses Argument zugunsten der Kursaalglücksspiele übersehen, oder hält er es nicht für zutreffend? Ich weiss es nicht; aber ich glaube, der Bundesrat teilt im Grunde seines Herzens die Auffassung seines Beauftragten, des Herrn Dr. Leupold, hielt es aber nicht für opportun, dieser Auffassung öffentlich Ausdruck zu geben.

Herr Präsident, meine Herren! Unlängst stand in den Zeitungen zu lesen, der König von Italien habe auf einen beträchtlichen Teil seiner Zivilliste, ich glaube auf mehr als eine Million Lire, verzichtet mit der Begründung: « Eine bescheidenere Lebensweise muss Hand in Hand gehen mit grösserem Eifer in der Handlung.» Wenn ein König so spricht, dann dürfen wohl auch wir Republikaner etwas abrüsten mit dem übertriebenen Luxus, mit dem einzelne unserer Fremdenindustriplätze Gäste ködern zu sollen glauben. Unsere Hotellerie soll die königliche Mahnung der Rückkehr zur Bescheidenheit beherzigen; dann wird sie auch ohne Glücksspiele leben können.

Sollte dies aber nicht der Fall sein; sollte wirklich ohne die Glücksspiele unsere Hotellerie zugrunde gehen, dann verdient sie auch kein besseres Los; dann ist sie ohnehin reif für den Untergang.

Allein die Kassandrastimmen, welche uns damit bange machen wollen, dass das Verbot der Kursaalglücksspiele gleichbedeutend sei mit dem Todesstoss gegen unsere Fremdenindustrie, ergehen sich in Uebertreibungen. Eine gesunde Hotellerie wird ohne Glücksspiele bestehen können; sie darf sich nur nicht ausschliesslich in den Sold ausländischer Millionäre und Multimillionäre stellen, sondern soll auch bescheidenere Gäste, insbesondere solche schweizerischer Nationalität, nicht verschmähen. Das Initiativbegehren sieht übrigens eine Uebergangszeit von fünf Jahren nach Annahme der neuen Verfassungsbestimmung vor, binnen welcher die Kursaalglücksspiele noch fortbetrieben werden dürfen und die Kursäle Gelegenheit haben, sich dem neuen Rechte anzupassen. Der Uebergang soll sich also nicht schroff und rücksichtslos, sondern massvoll und schonend vollziehen.

Nun noch ein Wort zu dem Einwande des Referenten der Kommissionsmehrheit, der erklärt hat, der neue Verfassungsartikel gehe hinter den alten zurück dadurch, dass die jetzt bestehenden Spielbankbetriebe erst binnen fünf Jahren nach Annahme der neuen Verfassungsbestimmung zu schliessen seien. Die jetzigen Spielsäle dürfen allerdings noch fünf Jahre weiter bestehen; aber sie dürfen während dieser Uebergangszeit nicht über den Rahmen hinauswachsen, den die bundesrätliche Praxis für sie aufgestellt hat; neue Betriebe dürfen nach Annahme der Initiative überhaupt nicht errichtet werden; das Privilegium des letzten Absatzes der Ziff. 1 bezieht sich nur auf die jetzt bestehenden Spielbankbetriebe.

Ich komme zu dem Schlusse: Die Kursaalglücksspiele sind weder ungefährlich, noch unentbehrlich; sie sollen daher, wie die Initiative es will, nach Ablauf einer angemessenen Uebergangsfrist gänzlich verboten werden. Die Kommissionsminderheit beantragt also Zustimmung zur Initiative.

**M. Ruffy:** Il a été si longuement et à tant de reprises question du canton de Genève dans les rapports de la commission et dans les discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent que vous ne vous étonnez pas si un représentant de ce canton demande la parole. Ce n'est pas que j'aie à apporter à la solution de la question qui nous occupe des idées bien nouvelles, ce n'est pas surtout que je me fasse des illusions sur les conséquences que peut avoir vis-à-vis du jeu n'importe laquelle des solutions qui interviendront. C'est une remarque générale que je pourrai faire, remarque dictée par l'expérience, précisément parce qu'à Genève plus que dans d'autres cantons, ces questions ont été étudiées et qu'on a cherché à maintes reprises à résoudre ce problème extrêmement délicat et complexe de la réglementation et de l'interdiction du jeu qu'il faut reconnaître, et je le fais sincèrement, que si l'on a beaucoup parlé du canton de Genève, c'est bien un peu la faute de ce canton qui a occupé très souvent le Conseil fédéral au sujet de ces questions. Mais il faut reconnaître aussi que c'est surtout parce que le Kursaal de Genève a eu, vous le reconnaîtrez avec moi, une

prospérité particulièrement et passablement tapageuse, et que plus particulièrement dans le reste de la Suisse, il a été spécialement l'objet des récriminations et des attaques de ceux qui voyaient et qui voient encore dans les Kursaals un danger national. Il ne serait pas difficile de démontrer que le mal dont on s'est plaint pour Genève, les inconvénients du jeu de la boule dans le Kursaal se sont produits dans tous les Kursaals et que cette question n'est pas seulement locale, mais générale. Ce n'est pas, comme on a l'air de le dire, une question genevoise, c'est plus qu'une question suisse, c'est certainement une question qui intéresse tout le monde civilisé et qui se pose un peu partout. M. de Dardel au Conseil national avait montré déjà d'une façon particulièrement nette qu'il ne fallait pas attribuer aux faits et aux discussions relevés à Genève seulement, l'éclosion de l'initiative dont nous nous occupons maintenant. Je puis affirmer ici de la façon la plus positive que non seulement le Conseil d'Etat actuel à Genève, mais les Conseils d'Etats qui l'ont précédé se sont constamment préoccupés, avec le plus grand soin et le plus grand désir d'arriver à des solutions pouvant concilier le mieux possible les intérêts matériels et moraux du canton, ils se sont constamment préoccupés de trouver des solutions satisfaisantes aux questions que nous examinons aujourd'hui. Je le répète, Messieurs, ces solutions, quelles qu'elles soient, seront toujours défectueuses, elles permettront toujours la pratique de certaines institutions de jeux. Je n'en veux pour preuve que le fait qu'à Genève tous ceux qui connaissent cette question vous diront que ce n'est point seulement dans l'exploitation de la boule au Kursaal, jeu qui se produit au grand jour, librement, qu'il faut chercher la cause principale des inconvénients signalés et qui portent un préjudice indiscutable à la moralité publique. Ce sont surtout les maisons de jeux clandestines, ces établissements que la police traque continuellement, et le mieux possible, mais qu'elle ne peut atteindre que trop rarement. Une grosse difficulté est la distinction qu'on est obligé de faire entre une maison de jeu proprement dite, frappée par la loi, et les cercles, les établissements à caractère semi-privés qui échappent par leur nature à l'application de l'art. 35 de la constitution. Je n'ai pas besoin de remonter bien haut pour vous rappeler que le Conseil d'Etat de Genève et le département de justice et police que j'ai l'honneur de présider ont eu à sévir et ont sévi avec la plus grande énergie toutes les fois qu'ils ont constaté que les établissements signalés tombaient sous le coup de l'art. 35 de la constitution. Notre collègue M. Muheim a rappelé tout à l'heure encore la fermeture récente d'un prétendu Cercle du commerce ou Cercle commercial, fermé immédiatement par mon ordre. Et il a rappelé que nous avons dû aller jusqu'aux dernières juridictions fédérales pour faire consacrer et maintenir la mesure de rigueur que nous avions prise. Ce cas n'est pas le seul. A chaque instant nous sommes obligés de sévir et c'est là certainement que nous devons surtout porter nos efforts. Or, sur ce point l'art. 35 de la constitution nous permet d'agir de façon à n'avoir pas à craindre de laisser impunis et sans sanctions tous les scandales que nous cherchons à réprimer et à prévenir. Nous avons eu, je le reconnais, à discuter avec le Conseil fédéral à maintes et maintes reprises sur l'application de l'art. 35. Nous reconnaissons que les Kursaals ont donné lieu à des interventions fréquentes du pouvoir exécutif, mais

la discussion a démontré surtout la difficulté d'arriver à la conciliation des dispositions qui obligent tout pouvoir à tenir compte des intérêts matériels d'un pays, de la nécessité de son développement, du maintien des Kursaals et établissements dont profite l'industrie des étrangers avec la nécessité de ne pas se laisser entraîner à favoriser l'exploitation du jeu. Les dangers des Kursaals sont incontestables, ce n'est point moi qui cherche ici à les défendre. Mais d'autre part l'expérience a montré, et le message du Conseil fédéral l'indique d'une façon très nette, que ce n'est pas tant en combattant le jeu tel qu'il est pratiqué et surveillé dans les établissements de ce genre que nous arriverons à lutter contre les dangers autrement inquiétants des véritables maisons de jeu qui se dissimulent sous d'autres appellations.

Malheureusement, qu'il s'agisse du texte actuel de l'art. 35, qu'il s'agisse du texte des initiants, ou encore qu'il s'agisse du texte de la majorité des commissions du Conseil national et du Conseil des Etats, je suis absolument certain, Messieurs, que nous n'arriverons pas à empêcher que des violations des dispositions relatives aux jeux ne se produisent d'une façon constante. Si vous ne laissez pas à la loi une certaine élasticité, si vous ne créez pas une soupape de sûreté à cette propension qui existe chez les étrangers et à un moindre degré chez nos nationaux aussi, à se livrer au jeu, vous développerez d'une façon constante et extrêmement fâcheuse les maisons clandestines. Non seulement vous compliquerez considérablement le rôle des polices cantonales, ce qui serait d'ailleurs un moindre mal, mais vous rendrez impossibles des répressions qui sont actuellement exercées. Vous soulèverez de nouvelles difficultés d'interprétation des textes, difficultés qui sont déjà démontrées par la longueur du message du Conseil fédéral sur la question. Ce message établit en effet combien d'indécisions se produisent, combien de difficultés de tous genres sont créées par l'interprétation des textes. Ces difficultés vous sont indiquées encore par les divergences constatées dans les Conseils. Vous avez vu, soit au Conseil national, soit actuellement au Conseil des Etats, combien les commissions se sont divisées et combien on a eu peine à trouver des solutions satisfaisantes. Je ne viens pas ici — je voudrais qu'il ne subsiste aucune équivoque à ce sujet, — prendre la défense du jeu. Bien au contraire, j'ai le sentiment que l'exploitation du jeu crée un sérieux danger, suscite de gros inconvénients et même de grands périls pour notre pays. Mais ce que je veux soutenir ici et ce qui sera en même temps une réponse aux accusations qu'on a portées contre le canton de Genève, c'est que la répression complète du jeu de hasard est extrêmement difficile pour ne pas dire à peu près impossible. Il y a lieu de tenir compte de certaines circonstances de fait. On ne peut pas nous obliger à supprimer toutes espèces de divertissements de cette nature. On l'a bien reconnu, puisqu'en modifiant la constitution on est obligé d'admettre le fait que lorsqu'un jeu est un divertissement pur et simple ou lorsqu'il a un but d'utilité publique on ne songe pas à l'interdire. Mais vous entrevoyez ainsi les difficultés considérables d'interprétation. Au fond on ne fait que transformer ces difficultés. Le gouvernement de Genève est extrêmement désireux d'appliquer dans son esprit et dans sa lettre l'art. 35 de la constitution. Il a montré qu'il y était décidé, il continuera à le faire. Mais je ne pouvais pas laisser passer cette discussion sans ex-

primer des craintes et sans constater avec l'expérience que nous avons de ces questions que les solutions nouvelles n'auront point pour effet d'empêcher les inconvénients produits par l'application, pour autant qu'elle a été faite jusqu'à présent, de l'art. 35 de la constitution. Ce sont les moeurs qu'il faut réformer. Or, les textes de lois n'ont jamais suffi à changer d'une façon appréciable les moeurs, surtout quand il s'agit d'habitudes aussi délicates et aussi répandues que le jeu. Si Genève a été particulièrement visée dans cette question, c'est parce qu'elle est la ville peut-être la plus cosmopolite de la Suisse et que sa situation géographique lui amène un afflux d'étrangers souvent inoccupés qui y introduisent des habitudes et des goûts contre lesquels on ne peut pas résister de façon absolue. Mais vous pouvez être assurés, je le répète encore, que le texte de l'art. 35 est appliqué le mieux possible à Genève et que le gouvernement n'a jamais manqué de faire de la façon la plus consciencieuse la distinction entre les Kursaals autorisés par décision même du Conseil fédéral et les cercles garantis par les dispositions constitutionnelles concernant la liberté de réunion et les cercles de jeux purs et simples. Quant à ces maisons de jeu, à ces associations de façade qui sont des tripots déguisés et que la constitution et nos lois pénales condamnent, ils ont toujours été poursuivis avec la plus grande énergie et continueront à l'être dans l'avenir.

**Wettstein:** Herr Böhi hat die Ansicht der Kommissionmehrheit eingehend begründet. Ich bin, wenn auch auf etwas anderem Wege als Herr Böhi, ebenfalls zum Standpunkt der Minderheit gelangt, und gestatte mir, Ihnen die Beweggründe mitzuteilen, die mich veranlassen, der Initiative zuzustimmen.

So schauerhaft dieser europäische Krieg gewirkt hat, eine erfreuliche Seite wies er auf: Er hat uns gezeigt, wie tief wir in einen groben Materialismus geraten sind; deshalb ertönen heute von allen Seiten die Rufe: «Zurück zum Idealismus!» In allen Zeitungen, in jedem Buche wird Idealismus gepredigt, auch in den Parlamenten. Namentlich wir Deutschschweizer haben ja scharfe Lektionen bekommen über den Mangel an Idealen. Aber es ist merkwürdig: so dringend der Ruf nach Idealen ist, so wenig wird der Anlass benutzt, wenn sich eine Gelegenheit bietet, ideal zu handeln. Es ist immer die alte Geschichte: Es ist leichter, andächtig zu schwärmen, als gut zu handeln; wenn sich ein Anlass zeigt, Idealismus durch die Tat zu beweisen, dann findet man gewöhnlich, realpolitisch sei es doch klug, man verschiebe die Ausführung dieses Idealismus, bis die Situation günstiger sei. Es scheint mir, in der Frage der Spielbanken seien wir auch in diesem Fahrwasser. Wir hätten hier eine Gelegenheit, zu zeigen, dass wir erkannt haben, wie tief wir im Materialismus steckten; aber es wird uns jetzt wieder dringend geraten, nicht gerade diese Gelegenheit zu benutzen, uns als Idealisten zu beweisen.

Wenn wir die Handhabung des Art. 35 betrachten, so müssen wir doch sagen, dass wir bis jetzt in einem merkwürdigen Widerspruch steckten. Ich will nicht so weit gehen, von einer Heuchelei zu reden, aber sicherlich war der Zustand in höchstem Grade unbefriedigend. Ich sehe in der Initiative nicht sowohl einen Ausdruck des Strebens von Leuten, die die Weltschen «mômiers» nennen, als vielmehr ein Streben nach

mehr Ehrlichkeit in unserem konstitutionellen Leben. Nehmen Sie die Rechtsfrage. Die Bundesverfassung erklärt Spielbanken für verboten. Es hat sich aber gezeigt, dass Spielbänklein, so kleine Unterhaltungsspiele, bei denen man zwar auch jeden Abend ein paar hundert Franken verlieren kann, aber wo die Sünde etwas mehr verteilt wird, wo sie in Form von Franken, statt in Form von Hundertfrankenscheinen zutage tritt, für unsere Volkswirtschaft doch eine gewisse Bedeutung haben. Deshalb sollen wir, obschon wir grundsätzlich gegen jede Spielbank sind, einen Kompromiss schliessen, der Sünde eine Konzession machen. So ist man dazu gekommen, an der einfachen und klaren Frage, ob etwas eine Spielbank sei oder nicht, vorbeizugehen; wenn eine Spielbank vorliegt, wenn ein Unternehmen dem Glücksspiele dient, so muss es verboten werden, wenn nicht, muss es frei sein, dann darf man es auch nicht reglementieren. Hier sitzt der Grund des unbefriedigenden Zustandes, in den wir hineingekommen sind. Man hat anders zu argumentieren begonnen, indem man sagte, es gebe Spielbanken, die deswegen nicht mehr Spielbanken seien, weil man gewisse Vorsichtsmassregeln anwende. Diese Vorsichtsmassregeln sind enthalten in dem Reglement, das der Bundesrat aufgestellt hat.

Da muss ich mir nun schon erlauben, auf dieses kurz einzugehen und darzulegen, wie es der Bundesrat verstanden hat, aus unseren Spielbanken gemeinnützige Unternehmungen zu machen, die nicht nur harmlos, sondern volkswirtschaftlich geradezu vorteilhaft sind. Wie hat er das angestellt? Er hat gesagt: In erster Linie müssen gewisse Voraussetzungen gegeben sein. Beispielsweise darf jetzt kein anderes Hasardspiel mehr gespielt werden als das Boulespiel. Früher hat man erklärt, auch wenn ein Rössli herumspinge und soundso viele Franken dabei verloren gehen oder gewonnen werden, sei das kein Hasardspiel, oder wenigstens ein harmloses. Jetzt aber hat man entdeckt, dass nur dadurch, dass man ausschliesslich die Boules rollen lässt, eine Spielbank harmlos, ungefährlich und dadurch konstitutionell wird. Man hat ferner, abgesehen von den Voraussetzungen für die Organisation der Kursäle, erklärt, wenn solche Hasardspiele zu gemeinnützigen Zwecken betrieben werden, dann seien sie nicht vom Verbote bedroht. Das ist vielleicht das Allerunangenehmste. Also, wenn wir eine Sünde, die vielleicht eine sehr angenehme Sünde ist — es gibt ja solche Sünden —, zu gemeinnützigen Zwecken ausnützen, dann ist sie legitim! Ich glaube, wir alle haben doch ein recht peinliches Gefühl dabei, denn es liegt eine Unehrlichkeit darin. Ich meine, wenn einer eine Sünde begeht, soll er sich ehrlich dazu bekennen; wenn er sie nicht ablegen will, dann trage er die Konsequenzen. Ich habe aber noch nie einen Philosophen gefunden, der den Standpunkt eingenommen hat, dass etwas moralisch werde, das an sich Sünde ist, wenn man es zu einem guten Zwecke tut. Das erinnert doch stark an das bekannte Wort, das man den Jesuiten zugeschrieben hat, dass der Zweck die Mittel heilige.

Aber weiter. Es gibt auch noch innerhalb dieser angeblich harmlosen Glücksspiele zweierlei Typen, einen weniger gefährlichen und einen gefährlicheren, jenen für diejenigen Spielsäle, zu welchen das Publikum ohne Ausweiskarte Zutritt hat. Da darf man nur mit zwei Franken spielen. Aber dann gibt es noch eine höhere Kategorie, nämlich die, wo man für fünf Fran-

ken sündigen darf. Hier aber muss man eine Ausweiskarte haben. Das ist sehr schön. Sogar eine fünffränkige Sünde wird konstitutionell, wenn man eine Ausweiskarte hat. Man kann also durch eine Ausweiskarte eine Sünde zu einer harmlosen Aeusserung seines Unterhaltungsbedürfnisses machen.

Besonders merkwürdig scheint es mir, wie aus einem inkonstitutionellen Unternehmen ein konstitutionelles wird, je nachdem die Person, welche Neigung zu dieser Sünde hat, einer bestimmten Berufskategorie angehört oder einer bestimmten Nationalität. An Einheimische darf eine Ausweiskarte nur auf ihr Verlangen und nur dann abgegeben werden, wenn sie gut beleumdet sind und keine Gefahr besteht, dass sie durch das Spiel ihre ökonomische Existenz gefährden. Also der Gutbeleumdete darf sündigen, wenn er will. Ich glaube, dass man niemand zwingen kann, zu sündigen, wenn er nicht absolut will. Wenn aber einer den Willen dazu hat, dann darf er sündigen, indem er eine Ausweiskarte bezieht. Aber er muss gut beleumdet sein. Sonst hat man die Meinung, dass bei denjenigen die Neigung zum Sündigen verständlicher erscheint, der nicht gut beleumdet ist; er wird dafür bestraft. Hier hingegen ist die Sache umgekehrt. Nur Gutbeleumdete dürfen eine Ausweiskarte beziehen für die höhere Sünde, nämlich für die fünffränkige. Es muss auch noch bewiesen werden, dass durch diese höhere Sünde die ökonomische Existenz nicht gefährdet wird, eine Voraussetzung, deren Durchführung ich noch nie mit eigenen Augen sehen konnte; ich habe nie gehört, dass jemand in Luzern, Interlaken oder Montreux mit seinem Steuerzettel zur Kursaalverwaltung gegangen ist und gesagt hat: « Seht, wenn ich auch für fünf Franken sündige, wird meine Existenz nicht gefährdet! »

Dazu kommt aber noch ein anderes. Das uniformierte Personal der öffentlichen Transportanstalten, mit Einschluss der Spezialbahnen, Tram- und Schiffskurse, das uniformierte Personal der eidgenössischen Post-, Telegraphen- und Zollverwaltung, das gesamte Verwaltungs- und Dienstpersonal des Kursaals und dann noch durch Dienstbefehl das gesamte Militär, das alles darf nicht zugelassen werden. Merkwürdig. Solange diese Leute in Uniform stecken, so lange ist dieses Spiel für sie eine Sünde und unkonstitutionell; wenn sie in Zivil kommen, ist das etwas anderes; dann dürfen sie sündigen, dann ist das Spiel harmlos und erlaubt. Wenn der Bundesrat diesen Leuten, offenbar, weil es ihnen Schande macht, verbietet, in Uniform an den Spieltisch zu sitzen, so ist die Uniform das Kriterium; denn in Zivil können sie gehen. Der Bundesrat verbietet den Einheimischen unter gewissen Voraussetzungen und dem uniformierten Personal der Verwaltungen und dem Militär allgemein das Betreten dieser Spielsäle; den andern erlaubt er es. Diese also beuten wir aus, sagen wir es offen: wir beuten ihr Spielbedürfnis aus, wenn sie nicht uniformiert sind und nicht zu unseren Einheimischen gehören.

Aus dieser ganzen Reglementierung geht für mich nur das eine hervor, dass man sich in einem innerlich unlösbaren Widerspruch befindet. Ich wiederhole: Entweder ist ein solches Unternehmen eine Spielbank, und dann soll es verboten werden, oder es ist keine, und dann kann man es auch nicht reglementieren, die Moralität, welche zum Verbot führt, nicht differenzieren. Das ist noch schlimmer als die differenzierte Neutralität. Die ganz gleiche Frage haben Sie im

Grunde bei der Prostitution. Wenn jemand auf dem Standpunkte steht, hier handle es sich um einen Trieb, den man nicht mit der Polizei ausrotten könne, den man reglementieren müsse, so kann ich das schliesslich verstehen. Man kann auch den andern Standpunkt einnehmen und suchen, alle Auswüchse polizeilich zu beseitigen. Das verstehe ich aber nicht, dass es Leute gibt, die den Spieltrieb, der ja doch immerhin bei weniger Menschen vorhanden ist als der Sexualtrieb, reglementieren wollen, dagegen beim andern sich heftig entrüsten, dass es Leute gibt, die auch hier reglementieren wollen.

Merkwürdig ist ferner, dass wir für die Fremdenplätze reglementieren, wie wenn der Spieltrieb an andern Orten nicht bestünde. Auch hier ist eine Inkonzsequenz, auf die ich nicht weiter eingehen will. Aber die Inkonzsequenz geht noch weiter. Wenn wir auf dem Standpunkte stehen, dass der Spieltrieb etwas an sich Erlaubtes ist, dass es sich nur darum handle, ihn zu reglementieren, und dass es sich unter Umständen empfehle, diesen Spieltrieb in die Kanäle der Gemeinnützigkeit zu leiten, dann sehe ich gar nicht ein, weshalb wir ein so heftiges Geschrei machen, wenn sich irgendwo eine grosse Spielbank auftut. Wir haben uns sehr entrüstet über Campione, vermutlich, weil das auf italienischem Gebiet war; wir entrüsten uns heute wieder über Vaduz, weil dort eine solche Bank sich auftun soll, wobei die unglaublichsten Versprechungen gemacht werden. Wenn wir schliesslich so differenzieren wollen, wie wir es tatsächlich bisher getan haben, dann seien wir doch, bitte, konsequent, dann verpflanzen wir doch gleich diese reglementierten Unternehmungen auf unseren eigenen Boden; ich glaube sagen zu dürfen, dass wir in spätestens zehn Jahren unsere ganze Mobilisationsschuld decken könnten. Nachher können wir ja die Spielbank wieder aufheben. Ich sehe keine Notwendigkeit, hier so ängstlich zu differenzieren. Wir könnten doch mit einer solchen Spielbank einen gemeinnützigen Zweck allerersten Ranges erfüllen — das ist zweifellos die Deckung der Mobilisationsschuld. Ist er erfüllt, dann werden wir wieder moralisch; nur etwa zehn Jahre drücken wir ein Auge zu.

Ich glaube damit gezeigt zu haben, dass der gegenwärtige Zustand etwas innerlich Unwahres, Unehrliches in sich trägt und dass es nur zwei Dinge gibt: entweder gibt man Freiheit, oder dann führt man einen Grundsatz strikte durch. Der bundesrätliche und der nationalrätliche Vorschlag haben das miteinander gemeinsam, dass sie vor einem wirtschaftlichen Interesse kapituliert haben. Wenn wir wirklich glauben, aus realpolitischen Motiven, die mit dem Idealismus wenig mehr zu tun haben, hier eine Reglementierung durchführen zu müssen, die den kleinen Unterhaltungsspielen ihre Existenz sichert, dann werden wir zunächst festzustellen haben, ob wirklich das Interesse, das man hier als massgebend betrachtet, vorhanden ist, ob es so gross ist, dass es die Konzessionen, die wir unserem Gewissen machen, lohnt.

Ich weiss wohl, dass, wenn man gegen die Kursaalglücksspiele auftritt, man als Feind unserer Hotellerie verschrien wird. Daran sind wir ja gewöhnt: sobald man gegen eine Forderung unserer Hotellerie mit Rücksicht auf die Konsequenzen Bedenken erhebt, ist man ihr Feind. Ich war es nie und bin es heute noch nicht und erlaube mir, hier sogar zu behaupten, dass eine wirklich solide und auf ihren Beruf stolze Hotellerie

ein Interesse daran hat, dass man mit diesen Spielbänklein und mit dieser innerlich unwahren Duldung solcher Einnahmequellen abfare.

Zunächst wollen wir einmal feststellen, dass ganz sicher für die Hotels der Städte Bern, Genf und anderer grösserer Gemeinwesen kein praktisches Interesse an Spieltischen besteht. In Bern wären die Hotels genau so voll, wenn im Kursaal auf dem Schänzli das Glücksspiel nicht bestünde. Eine Stadt wie Bern sollte nun doch wahrhaftig aus eigener Kraft noch ein Sommerorchester unterhalten können. Wenn die Bundesstadt der schweizerischen Eidgenossenschaft nur deshalb ein verfassungswidriges Glücksspiel dulden muss, weil sie ein Orchester nicht zu unterhalten vermag, dann bitte ich die Herren von Bern, sich an den Bund zu wenden, damit wir ihnen eine Musikzulage geben. Den heutigen Zustand kann ich nicht anerkennen, und wenn ich Berner wäre, würde ich mich mit aller Energie gegen die Behauptung wenden, dass die Stadt Bern dieses Kursaalglücksspiel haben müsse, damit sie ein Orchester für die Gäste unterhalten könne, die auf das Schänzli gehen.

So steht es noch bei verschiedenen Städten. Auch Genf wird niemals ein solches Interesse geltend machen können. Es handelt sich einfach um die Frage: müssen wir den Leuten zulieb, die keine höheren geistigen Ansprüche an die Unterhaltung machen, als dass sie dieses öde, dumme Zufallsspiel verlangen, das Glücksspiel beibehalten? Montreux, Interlaken, vielleicht auch Engelberg haben möglicherweise ein stärkeres Bedürfnis, weil hier die Tragfähigkeit der Gemeinde nicht so gross ist. Es ist hier tatsächlich ein gewisses wirtschaftliches Interesse vorhanden. Nur möchte ich bemerken: wenn die Hoteliers in den Jahren vor dem Kriege, wo es ihnen gut ging, sich etwas stärker angestrengt und für diesen Zweck etwas grössere Fonds angelegt hätten, wenn sie nicht in den Tag hineingelebt und den Luxus immer höher geschraubt hätten, dann stünden wir besser da. Ich kann unserer Hotellerie den Vorwurf nicht ersparen, dass sie auf einem falschen Weg war, dass sie das alte, solide, auch komfortable Gasthauswesen der Schweiz auf eine ganz falsche Basis gebracht, dass sie Millionenbauten ausgeführt hat, für die sie in Wirklichkeit keine Deckung mehr hatte. Der Aesthetik hat sie damit auch keinen Gefallen getan. Wir wollen auf diese Sünden nicht weiter zurückkommen; aber das muss ich doch sagen, dass die Kursäle zu unterhalten gewesen wären, wenn man sich beizeiten um eine solide Fundierung bemüht hätte.

Wie steht es heute? Unsere Hotellerie leidet schwer, und ich bin durchaus dafür, dass wir ihr Erleichterung gewähren, wo es sein kann. Aber dass wir der Hotellerie aufhelfen, indem wir die Glücksspiele gestatten, das bezweifle ich. Die Hotellerie wird in den nächsten Jahren sehen müssen, möglichst gute und solide Kundschaft zu bekommen. Das ist aber nicht die Kundschaft, welche die Spielsäle der Kasinos bevölkert. Es wird gar nichts schaden, wenn man gewisse Luxusausgaben, die man früher für die Unterhaltung gemacht hat, wobei ich namentlich an die pompösen Feuerwerke denke, etwas einschränkt, und wenn man nicht durch einen solchen Glücksspielbetrieb die Leute zum Glauben bringt, man könne in bisheriger Weise fortfahren. Sosehr man anerkennen mag, dass es für die Hotellerie eine Erleichterung ist, wenn sie den Kursaal auf diese Einnahmen stützen kann, so sehr

behaupte ich, dass darin eine grosse moralische und für später eine ökonomische Gefahr besteht, weil auch in Zukunft die Prinzipien zur Anwendung kommen, die dazu geführt haben, dass sich unsere Hotellerie weniger widerstandsfähig gezeigt hat, als wir es alle gehofft haben. Ich halte dafür, dass eine Einschränkung der Kursaalbetriebe durchaus nichts schadet. Es wäre ein Armutszeugnis, wenn wir sagen müssten, dass unsere Hotellerie nach dieser Richtung nicht das leisten kann, was sie soll, wenn wir die Glücksspiele nicht zulassen. Ich hoffe, die Hotellerie wird sich dieses Armutszeugnis nicht ausstellen wollen.

Herr Böhi hat bereits darauf hingewiesen, dass das Spiel durchaus nicht harmlos ist. Der Bundesrat ist dafür der beste Kronzeuge. Wenn das Spiel an sich harmlos wäre, dann brauchten wir die Einschränkungen nicht; also kommt es wieder darauf hinaus, dass wir erklären, unsere Fremdenindustrie könne nicht bestehen, ohne dass wir den Spieltrieb der Fremden ausnützen.

Das ist ein Hauptgrund, der mich veranlasst, der Initiative zuzustimmen. Es widerstrebt mir im Innersten der Seele, dass wir gewissermassen den Ausländer zu einem Ausbeutungsobjekt machen. Wir erklären: Unsere Leute halten wir vom Spielsaal fern; aber der Fremde ist uns für diese Art Ausbeutung gerade gut genug; wir wagen nicht, ihm offen auf der Rechnung zu sagen, was die Unterhaltung im Kasino kostet, wir nehmen es ihm anders ab, auf eine kluge und feine Weise. Das ist in Wirklichkeit eine unangenehme, widerwärtige Art, unsere Einnahmen zu steigern. Wenn man von der Initiative sagt, es hätten sich da vielleicht ein paar Heuchler hineinverirrt, so sage ich, dass im jetzigen Spielbetrieb eine Heuchelei liegt, und zwar eine der unangenehmsten, die ich kenne.

Ich werde für die Initiative stimmen, obwohl es mir durchaus nicht verborgen bleibt, dass man gegen die Formulierung gewisse Bedenken haben kann. Der Einwand, dass damit der Jass unter das Verbot komme, ist schon dadurch hinfällig, dass nur von Unternehmen die Rede ist. Ich habe noch kein Jassunternehmen gesehen; der Jass wird als individuelles Spiel getrieben, und das wird von niemand als verboten betrachtet. Es handelt sich hier um eigentliche Betriebe, um Unternehmungen, die für Glücksspiele bestimmt sind. Deshalb fallen auch nicht, wie schon behauptet worden ist, ohne weiteres alle Lotterien hinein; denn die Lotterie an sich ist kein Spiel.

Nun der Entwurf des Nationalrates. Hier habe ich vor allen Dingen darauf hinzuweisen, dass man ein einfaches Verbot in der Bundesverfassung schliesslich auch ohne Strafbestimmungen bestehen lassen kann; denn wir haben im eidgenössischen Strafgesetz die nötigen Handhaben. Man kann die Kantone veranlassen, wenn ein Verbot in der Bundesverfassung steht, dieses Verbot durchzuführen. Dafür haben sie ihre Polizeiorgane zur Verfügung zu stellen. Es ist zweifellos, dass der Bundesrat berechtigt ist, dieses Verbot durchführen zu lassen. Im Gegenvorschlag haben wir es aber mit etwas ganz anderem zu tun. Es heisst hier: « Glücksspiele, welche der Unterhaltung und gemeinnützigen Zwecken dienen und nicht das öffentliche Wohl gefährden, fallen nicht unter das Verbot. » Da muss eine Instanz vorhanden sein, welche in jedem Fall entscheidet, ob Gründe des öffentlichen Wohls in Betracht kommen, ob ein gemeinnütziger Zweck vorhanden ist, ob bloss das

Unterhaltungsbedürfnis befriedigt wird. Wer soll darüber entscheiden? Die Kantone? Wer garantiert Ihnen für die Einheitlichkeit der Praxis? Die Re-kurse an den Bundesrat sind eine bedenkliche Sache, wenn der Bundesrat in jedem einzelnen Fall entscheiden soll, was eine erlaubte Glücksspielunternehmung ist und was nicht.

Wollen Sie, bitte, Ihre Aufmerksamkeit namentlich auch dem Umstande zuwenden, dass mit der Fassung des Gegenvorschlages nicht mehr nur Kasino- und Kursaalunternehmungen in Betracht fallen, sondern dass diese Fassung es erlaubt, für jeden gemeinnützigen Zweck eine Glücksspielunternehmung zu schaffen, wenn im übrigen gewisse Voraussetzungen vorhanden sind. Da können Sie ganz sicher sein, dass im ganzen Lande herum nicht nur für Zwecke der Hotellerie usw., sondern für alle möglichen Zwecke solche Glücksspielunternehmungen entstehen werden. Dann muss der Bundesrat in jedem einzelnen Fall entscheiden, ob diese Voraussetzungen vorhanden sind oder nicht. Wir werden also unzweifelhaft ein Ueberhandnehmen von Glücksspielunternehmungen bekommen, und es ist sehr fraglich, wie dann das Verbot durchgeführt werden kann. Jedenfalls müsste man dafür noch ein Spezialgesetz haben.

Aber es kommt noch etwas anderes hinzu, was mir diese Fassung unannehmbar macht. In ihr ist für die Kantone nichts mehr vorbehalten. Wir haben Kantone, die diese Glücksspiele nicht zugelassen haben, die sich konsequent dagegen gesperrt haben. Wir haben in Zürich wiederholt Anstrengungen erlebt, die darauf hinausgingen, in der Tonhalle auch einen solchen Spielsaal einzurichten. Die zürcherische Regierung und der Stadtrat von Zürich haben sich immer ablehnend verhalten. So auch noch eine Reihe von ändern Kantonen. Auf Grund dieses neuen Artikels werden nun die Kantone nicht mehr in der Lage sein, das Verbot aufrecht zu erhalten; denn es heisst ausdrücklich: « Glücksspiele, welche der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dienen und nicht das öffentliche Wohl gefährden, fallen nicht unter das Verbot. » Dann sind sie also erlaubt, und wenn der Bundesrat festgestellt hat, dass sie die Voraussetzungen des neuen Verfassungsartikels erfüllen, dann kann kein Kanton sie mehr verbieten. Wir können es also erleben, dass Gesellschaften in Basel, Zürich und Solothurn kommen und sagen, jetzt können sie auf Grund dieses Artikels auch ein Glücksspielunternehmen einrichten und die Kantonsregierung habe ihnen nichts mehr zu befehlen; wenn der Bundesrat das für Montreux und Interlaken erlaubt habe, müsse er es auch für andere Städte erlauben; sonst bekomme man zweierlei Recht. Deshalb ist dieser Artikel viel gefährlicher, als wir uns zunächst vielleicht denken.

Man hat dann gesagt, wenn wir nicht reglementieren, so vertreiben wir die Spiele in die Winkel hinein. Das ist für mich kein Argument. Es handelt sich hier darum, ob die öffentlich betriebenen Unternehmungen zulässig sein sollen oder nicht. Glauben Sie doch nicht, dass, wenn wir diese Unternehmungen nicht zulassen, das heimliche Spiel in übertriebenem Masse zunehme! Das heimliche Spiel ist heute schon vorhanden; es ist auch in Genf vorhanden, wo der Kursaal noch existiert. Sie haben gesehen, wie die Regierung von Genf beständig kämpfen muss. Wir haben in Zürich wiederholt heimliche Spiele durch die

Polizei aufgehoben. Ich bin aber fest überzeugt, auch wenn wir in der Tonhalle ein Boulespiel bekämen, würden dadurch diese geheimen Spiele nicht abnehmen. Wer nimmt an solchen heimlichen Spielen teil? Das sind einzelne; wer es tut, hat sich nicht zu beklagen, wenn er sich ruiniert. Das ist seine Sache; er weiss, dass er etwas Verbotenes tut. Aber wenn Sie das Glücksspiel öffentlich gestatten und es ruiniert sich einer, dann kann er sich über den Staat beklagen. Es kann sich einer auch mit dem Boulespiel ruinieren. Wenn das geschieht, so hat er sich ruiniert, indem er an einem legitimen Spiel teilgenommen hat. Er darf sich aber nicht einmal beschweren. Das heimliche Spiel und die öffentliche Spielunternehmung sind also zwei grundverschiedene Dinge.

Nicht mit Unrecht hat Herr Böhi auf die soziale Seite der Sache hingewiesen. Ich möchte das doch auch noch erwähnen als eines meiner Motive. Wenn wir dieses Spiel zulassen und damit indirekt übertriebene Aufwendungen für die fremden Gäste unterstützen, so werden wir die sozialen Gegensätze nicht mindern, sondern man wird uns mit vollem Recht entgegenhalten: wenn die ganze Welt von der Ueberzeugung erfüllt ist, dass die sozialen Gegensätze ausgeglichen und der übermässige Luxus abgebaut werden sollte, dann darf man nicht Unternehmungen fördern, die darauf hinauslaufen, diese Gegensätze wieder zu verschärfen und einen sehr gefährlichen Anschauungsunterricht über die Ungleichheiten im Wirtschaftsleben zu geben. Wenn Sie Empfindung für das haben, was in unseren Kreisen vorgeht, so werden Sie sicherlich das Bedürfnis empfinden, alles auszuschalten, was dazu dient, die Unzufriedenheit und die Bitterkeit, die dort besteht, zu steigern und das Gefühl stark werden zu lassen, es sei in den höheren Kreisen ein wirklich ernster Wille nach Ausgleich dieser Gegensätze nicht vorhanden.

Was mich veranlasst, für die Initiative zu stimmen, ist der Wunsch, in das Verhältnis zu den Spielunternehmungen wieder Klarheit zu bringen, im Interesse der Ehrlichkeit und Sauberkeit unserer konstitutionellen Grundsätze und unseres Wirtschaftslebens eine Erscheinung aus unserem Wirtschaftsleben auszumerzen, die nicht notwendig ist und die unter allen Umständen etwas moralisch Zweifelhafte hat und nicht dazu dient, den Ruf der Schweiz als eines gastlichen Landes, zu erhöhen. Wenn wirklich ein wirtschaftliches Interesse an diesen Einnahmen vorliegt, so sollten wir das Bedürfnis auf andere Weise decken, als durch eine Einrichtung, die, man mag sie betrachten wie man will, unter allen Umständen auf unsere moralischen Auffassungen ein zweifelhaftes Licht wirft. Deshalb stimme ich für die Initiative.

**M. Fazy:** Mon honorable collègue M. Ruttý a pris la parole pour réfuter les critiques et les observations formulées contre Genève au sujet de la question du jeu et des Kursaals. Je ne veux donc pas revenir sur les observations parfaitement justes et fondées qu'il a présentées et auxquelles je m'associe pleinement. Ce n'est pas mon rôle de rentrer dans le vif de la question. Je ne l'examinerai qu'au point de vue général et je serai très bref, parce que je crois que le sujet a déjà été suffisamment élucidé par les différents rapporteurs. Je ne suis pas joueur, inutile

de le dire, je ne l'ai jamais été et je considère la passion du jeu comme l'une des plus nuisibles et des plus dangereuses qui se puissent concevoir. Par conséquent je suis d'accord avec tout ce qui a été dit au point de vue moral. Mais il ne s'agit pas ici de ce point de vue, qui reste complètement en dehors. Vous me permettrez simplement de faire allusion à mes souvenirs d'historien pour vous indiquer un fait qui vous amusera et vous étonnera en même temps.

Vous savez que sous les auspices de Calvin, des ordonnances très sévères avaient été édictées pour réprimer non seulement le jeu, mais les réjouissances les plus inoffensives. Je ne peux pas indiquer exactement les dates, mais combien de fois au cours de mes recherches aux archives de Genève, n'ai-je pas trouvé dans les documents du XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle des décisions du Conseil constamment renouvelées contre le jeu. Ces documents démontrent que le jeu continuait à exister, qu'on jouait dans les familles; dans les cercles dans les cabarets, partout. A tout moment le Conseil édictait des défenses toujours plus sévères pour parer à cet inconvénient, Il n'y est jamais arrivé et pourtant Genève était une petite ville où tout le monde se connaissait, où la police était inquisitoriale. Ce que je dis là est un véritable lieu commun, le jeu continuera à exister, les joueurs continueront à jouer, quoi que vous fassiez, quelles que soient les dispositions que vous prendrez à leur égard. Alors, Messieurs, je me demande s'il est bien intelligent de vouloir édicter une disposition constitutionnelle en ayant le sentiment parfaitement net qu'elle sera inapplicable et inappliquée. Evidemment dans toutes les villes on joue, on joue dans les cafés, dans les cercles comme dans les domiciles particuliers. Mais ce qu'il y a de bizarre dans la situation, c'est que vous n'empêcherez personne de jouer, vous ne réussirez pas à fermer les locaux où l'on joue, mais en revanche vous allez détruire immédiatement d'un trait de plume les Kursaals qui après tout rendent des services à l'industrie hôtelière.

Je touche là un sujet extrêmement délicat. Connaissant la Suisse d'autrefois, la Suisse historique, j'ai pour elle une profonde admiration. C'était la Suisse des moeurs simples et paisibles, ce n'était point la Suisse des étrangers, de l'industrie hôtelière, et vous me permettez de faire appel à un souvenir personnel. Mon vieil et excellent ami le professeur Hilty disait un jour, je crois, au Conseil national: J'aime mieux la Suisse où l'on gagnait sa vie en portant la hallebarde sur l'épaule que celle où l'on porte la serviette sur le bras. Evidemment, la Suisse d'autrefois représentait le point de vue idéal, comme l'a dit M. Wettstein, mieux que notre idéal d'aujourd'hui. Mais il faut savoir rompre avec un passé que l'on ne peut rétablir. A l'heure qu'il est, la Suisse est devenue une Suisse d'étrangers, de touristes, d'hôtellerie. Alors, vouloir, sans supprimer les inconvénients du jeu, porter atteinte à un certain nombre de Kursaals existant chez nous et qui contribuent sinon à attirer, du moins à retenir l'étranger, je considère que ce serait une faute et c'est pourquoi, en ce qui me concerne, je ne puis me rallier à la proposition qui vous est faite par la minorité de la commission. Il faut tenir compte des choses existantes. Il faut reconnaître que la Suisse a modifié ses moyens d'existence. Elle dépend en partie, à l'heure qu'il est, du séjour des étrangers. En France, en Italie on fait

tout ce qu'on peut pour attirer les touristes, et c'est en ce moment difficile que nous irions rendre plus difficile encore, pour ne pas dire impossible, l'existence des Kursaals. A Genève vous ne supprimerez pas le magnifique édifice où certains jours se donnent de très beaux spectacles. Si vous y supprimez les jeux, vous ne les supprimerez pas partout. A côté du Kursaal il y aura deux ou trois établissements où l'on jouera tout autant.

Tout cela me paraît enfantin, du moment que vous ne pouvez supprimer ni les jeux, ni les joueurs, et du moment que vous ne songez pas un instant à supprimer la Bourse. Si vous ne supprimez pas les marchés à terme, vous laissez subsister une forme du jeu et alors il est assez bizarre de vouloir supprimer des établissements qui n'ont, je crois, jamais causé un suicide ou un désastre financier. Je me range à la proposition de la majorité de notre commission qui permet aux autorités de prélever une contribution dans l'intérêt des localités. J'estime que nous devons nous en tenir là. Nous manifesterons ainsi l'opinion que les Kursaals peuvent contribuer à la prospérité générale d'une localité. Je me permets donc de vous recommander l'adoption de la proposition de la majorité de la commission.

Je termine. Si je me place sur ce terrain, ce n'est pas au point de vue du canton de Genève, qui existait avant le Kursaal. Ce n'est pas d'un Kursaal que dépend la prospérité du canton de Genève. Si c'était le cas, j'en serais profondément désolé. Mais c'est dans l'intérêt général que j'estime qu'il y a lieu de laisser subsister des établissements contribuant à la prospérité locale et qui malgré tout ce qu'on a dit ne nuisent pas à la moralité publique.

**Isler:** Ich muss von mir sagen, was Herr Fazy von sich gesagt hat: ich bin kein Spieler und habe mich in meinem Leben nur mit einem Spiel beschäftigt, dem Jass. Ich bin also wirklich unparteiisch, und ich komme auf die Sache überhaupt nur zu sprechen, weil Sie mich in die Kommission gewählt haben. Dabei komme ich mir aber an einem etwas seltsamen Platze vor, nachdem ich die Herren Böhi und Wettstein angehört habe und ich mich nun mitten zwischen sie hineinstellen muss. Ich erinnere mich da, was Goethe einmal so hübsch gesagt hat, als er an einem Mittagessen zwischen Basedow und Lavater zu sitzen kam. Diese beiden redeten ihm beständig von Erziehung und Weltwirtschaft, und da hat Goethe die humoristischen Worte gebraucht: «Prophete rechts, Prophete links, das Weltkind in der Mitten!» (Heiterkeit.) Und so werde ich denn als Weltkind sprechen müssen, obschon ich darauf nicht dasselbe Recht habe wie Herr Böhi als Prophet; denn das müssen wir ihm lassen, die Prophetengestalt hat er und auch die Prophetengesinnung; aber schon besser legitimiert als Weltkind bin ich, als mein Kollege Herr Wettstein als Prophet. Ich will nicht sagen, dass er ein falscher Prophet sei, gewiss nicht, aber ein Prophet, der seine Schwächeanfalle hat und ihnen dann nicht widerstehen kann. Aber heute redet er, wie wenn das Tausendjährige Reich im Anzuge wäre mitsamt dem Antichrist, sobald diese Spielinitiative in der Weise erledigt werden will, wie die Mehrheit der Kommission es vorschlägt. Und dagegen wendet sich

nun eben mein unbeteiligtes Gemüt. Ich sage mir, das Spiel ist da, seit es Menschen gibt, und es wird da sein, solange Menschen da sein werden. Der Mensch hat in seiner Natur einen Spieltrieb. Dieser ist je nach den Lebensaltern verschieden, aber er ist da und wird immer da sein. Ich sage deshalb, er ist ein Menschenrecht und wir können uns nicht ohne weiteres gegen ihn überhaupt wenden, sondern nur gegen Auswüchse. Diese haben wir im Auge. Wenn wir das Spiel als solches verbieten wollten, dann würden wir ja von vornherein schon in diesem Saal die grosse Mehrheit gegen uns haben. Aber wenn wir das Spiel auch weiter ausdehnen als auf das gewöhnliche Spiel bei einem schwarzen Kaffee, so sage ich, ein striktes Verbot dagegen würde nichts nützen. Ich sage das mit Herrn Fazy. Es würde nichts helfen, einen Naturtrieb mit absolutem Verbot zu bekämpfen. Wenn man ihn zur einen Türe hinauswirft, so fällt er zur nächsten Türe wieder herein. Nie wird man imstande sein, ihn mit Paragraphen und Vorschriften aus der Welt zu schaffen. Man muss sich gegen seine Exzesse wenden. Da bin ich vollständig einverstanden. Nun meine ich, dass das eben mit der Vorlage der Mehrheit durchaus geschieht.

Ich muss nun Herrn Wettstein etwas bemerken. Er hat heute die Soldaten zitiert und auch die Kinder. Bei den Kindern hat er sich nicht lange aufgehalten, wohl aber bei den Soldaten und Offizieren in Uniform. Er hat gesagt, da habe man den besten Beweis für die Unmoral der Kursäle, weil der Bundesrat den Soldaten und Offizieren in Uniform das Betreten der Kursäle verbietet. Das sei ein prachtvoller Beweis, einer ad hominem, dafür, dass der Bundesrat von der Unsittlichkeit und Unstatthaftigkeit aller Kursäle, nicht bloss derjenigen, in denen zu viel geschieht, nein, aller überzeugt sei. Da begehrt Herr Wettstein eine offenbare Verwechslung zwischen Anstand und Sitte einer- und Vergehung andererseits, zwischen dem, was sich für einen Beruf, für ein Kleid, für einen Stand schickt oder nicht schickt und dem, was jedem rechten Menschen untersagt ist. Die Soldaten und Offiziere sind es ihrer Uniform schuldig, gewisse Regeln des Anstandes nicht zu verletzen. Ich bin neulich einmal einem Reiter in Uniform zu Pferd, einem Kavallerieoffizier, begegnet, der einen langen Tabakstengel im Munde hatte. Ich gestehe offen, wenn ich in dem Augenblicke Herr Decoppet gewesen wäre und seine Gewalt gehabt hätte, so hätte ich dem Offizier gesagt: «Bitte, stecken Sie doch diese Zigarre wieder ein, bis Sie absteigen.» Aber ich war ja nur Beobachter ohne Autorität. Bischof Bossuet ist einmal mit einem Kleriker niedrigen Grades aus einem Palais getreten. Da ist ein Platzregen gekommen, der Kleriker hat zu springen begonnen und dem Bischof zugerufen: «Herr Bischof, laufen Sie doch auch!» Bossuet hat ihm erwidert: «Un évêque ne court jamais.» Das ist gewiss zutreffend. Für ihn im Talar wäre es unschicklich gewesen, zu springen. Aber ich frage Herrn Wettstein, ob er es als verboten angesehen hätte, dass Herr Bossuet trotzdem seinem Kleriker nachgeeilt wäre? Gewiss nicht.

Nun komme ich auf die Spielsäle. Ich sage nochmals, nicht auf die, in denen Exzesse begangen werden, wie sie in Genf vorgekommen sind, sondern auf die recht gehaltenen. Da meint die Kommissionsmehrheit, man solle, wenn man Exzesse feststellen will, gegen die das Verbot eingreifen soll, zwei Dinge be-

achten: einmal darin keinen Exzess sehen, wenn das Spiel bloss zur Unterhaltung dient und nicht dazu, um Geld zu machen. Das hat Herr Wettstein und hat auch Herr Böhi, soweit ich ihn gehört habe, eigentlich nicht angefochten. Um so strenger behandeln sie den zweiten Fall, die Verbindung des Spiels mit der Wohltätigkeit oder mit gemeinnützigen Zwecken. Gewiss, behandelt man die menschlichen Dinge ganz genau, ganz korrekt und ganz logisch, so haben die Herren ja recht. Ich frage aber: Haben wir nicht noch viele andere Verhältnisse im Leben, wo sie auch recht hätten, wenn sie sie ganz nach der geraden Linie verlangten; wo sie vielleicht als Regierungsmänner — Herr Böhi ist es nicht mehr, aber Herr Wettstein ist es noch — dazu Stellung zu nehmen haben? Bleiben wir beim Allernächsten, bei einem dem Spiele ganz verwandten Verhältnis, bei der Lotterie. Die ist ja ein Spiel um Gewinn im Grossen. Und nun lese ich — ich nehme meine heimische Regierung nicht aus — aus allen Kantonen beständig von Lotterien zu gemeinnützigen, gelegentlich auch zu frommen Zwecken und — die Regierungen bewilligen sie. Da heisst es dann, der Zweck ist so schön, so recht, so gut, dass wir die Bewilligung nicht verweigern können.

Auch anderes, wie z. B. das Einziehen von guten Gaben, ist an sich ja untersagt. Aber die Blumentage hat man doch zugelassen. Warum? Weil der Zweck als uneigennützig erkannt ist. Und so muss man eben immer unterscheiden und Moralvorschriften unter dem Gesichtspunkte der Relation, der Bedingung durch die Verhältnisse, in denen die Menschen stehen, beurteilen und behandeln, nicht absolut. Dann kommt man zu einer richtigen Auffassung und nicht zu einem Vorschlag, wie die Minderheit unserer Kommission ihn hier begründet.

Herr Wettstein hat auch getadelt, dass die Kantone künftig gegen die Kursäle nichts mehr machen können. Warum denn nicht? Die Kantone können sich auf die Bundesverfassung geradeso berufen, wie der Bunderat, nur ist und bleibt der Bundesrat, unter Umständen auch das Bundesgericht, die oberste Instanz. Das Ermessen darüber, ob das Spiel über die blosser Unterhaltung hinausgeht, und darüber, ob es wirklich einem wohltätigen Zweck allein dient, oder ob ein solcher Zweck, der angerufen wird, nicht Stich hält, oder ob trotz ihm Exzesse vorkommen, dieses Ermessen bleibt den Behörden, den kantonalen wie den eidgenössischen.

In der Tonhalle in Zürich sei ein solches Spiel bisher von der dortigen Regierung immer zurückgewiesen worden. Das wird so sein, aber ich möchte doch wieder Herrn Wettstein fragen: können wir Zürich einfach vergleichen mit einem Bergtal oder können wir es wenigstens auf gleiche Linie stellen mit Interlaken, Luzern, Baden? Ach, in diesem Zürich, das so mancherlei bietet, so gross ist, so viel in sich aufnimmt, das nach und nach eine wahre europäische Karawanserei wird — nicht zu unserem Glück —, kommen die Zerstreungsuchenden nicht zu kurz, wenn sie in der Tonhalle nur Musik hören.

So komme ich nochmals dazu, Ihnen den Antrag der Kommissionsmehrheit zu empfehlen. Etwas ist gesagt worden, das ich vollständig unterstütze. Ich meine nicht die Kritik unserer Hotellerie. Die Hotellerie hat ihre bösen Zeiten, und wenn sie Fehler begangen hat, so glaube ich, es sei jetzt nicht der Moment,

mit ihr ins Gericht zu gehen. Sie hat schon genug zu tragen und zu sorgen. Täuschen kann man sich in allen Dingen und in der Irre gehen. Nein, etwas anderes meine ich: dass gerade in der heutigen Zeit die Behörden es genau nehmen sollen mit den Glücksspielen, weil sie nichts Soziales sind. Das ist auch die Meinung der Mehrheit der Kommission.

Das Eintreten wird stillschweigend beschlossen.  
(L'entrée en matière est décidée tacitement.)

Artikelweise Beratung. — *Discussion article par article.*

M. le conseiller fédéral **Decoppet**: Je prends la parole pour faire une courte déclaration.

Le projet que vous discutez ressortit du département de justice et police dont le chef est malheureusement décédé ces jours derniers et ce n'est qu'à la dernière minute ce matin que j'ai appris que je devais me présenter devant vous pour soutenir la thèse du Conseil fédéral en ce qui concerne l'initiative demandant la suppression des maisons de jeux.

Inutile de vous dire que personnellement je ne pourrais intervenir que d'une façon tout à fait superficielle dans la discussion du message du Conseil fédéral de 1916. Dans ces conditions il me reste une seule chose à faire, c'est de dire l'attitude que le Conseil fédéral entend prendre dans cette question.

Le Conseil fédéral en reste aux propositions formulées dans son message de 1916. Il vous prie de proposer au peuple le rejet pur et simple de l'initiative. Subsidiellement il se rallierait à la formule proposée par la majorité de la commission qui, sous réserve de quelques modifications de rédaction, adhère à la décision du Conseil national.

Donc: rejet de l'initiative. Eventuellement, adhésion à la formule adoptée par le Conseil national et que la majorité de votre commission vous recommande. En ce qui concerne cette formule, je voudrais cependant, puisque j'ai la parole, relever ce qui me paraît avoir été une erreur de droit constitutionnel dans l'exposé de M. Wettstein. Il vous a dit, si je ne me trompe, que le contre-projet proposé par le Conseil national et qui interdit l'ouverture de maisons de jeu sous réserve d'exceptions en faveur d'entreprises qui poursuivent un but récréatif ou d'utilité publique ne permettrait pas aux cantons d'aller au delà des prescriptions fédérales sur la matière. La décision proposée par le Conseil national imposerait par conséquent aux cantons qui jusqu'à présent ont refusé d'accorder des autorisations semblables à celles qui ont permis ailleurs l'exploitation de Kursaals avec jeux, l'obligation de le tolérer chez eux, à l'avenir, les entreprises de jeu poursuivant un but récréatif ou d'utilité publique. M. Wettstein suppose que la formule du Conseil national qui se trouve dans la proposition de la majorité de votre commission aurait pour conséquence, parce qu'elle prévoit des exceptions, de priver le canton de Zurich du droit d'en rester à son interdiction qui actuellement est absolue. Je ne crois pas qu'il puisse en être ainsi, quoique le texte qui vous est proposé puisse avoir pour conséquence d'empêcher les cantons d'aller au delà des dis-

positions fédérales dans le sens de la restriction ou de l'interdiction des jeux.

Je me résume en insistant pour que le Conseil fédéral en reste à la thèse exposée dans son message. Il vous demande purement et simplement d'écarter l'initiative. Pour le cas où tel ne serait pas votre avis, il vous recommande le contre-projet formulé par la majorité de votre commission.

Hier wird die Beratung abgebrochen.  
(Ici le débat est interrompu.)

**Sitzung vom 13 November 1919,**  
**vormittags 8½ Uhr.**

*Séance du 13 novembre 1919, à 8½ heures du matin.*

Vorsitz: } Hr. Brügger.  
Présidence: }

**679. Spielbank-Initiative.**  
**Maisons de jeu. Initiative.**

*Fortsetzung. — Suite.*

(Sehe Seite 527 hievor. — Voir page 527 ci-devant.)

**Präsident**: Sie finden nun drei verschiedene Vorschläge, den Vorschlag der Mehrheit der Kommission, der sich dem Beschlusse des Nationalrates mit einigen Modifikationen anschliessen will, den Antrag der Minderheit der Kommission, der einfach die Initiative annehmen will, und schliesslich den Antrag des Bundesrates auf Verwerfung der Initiative. Ich gedenke so vorzugehen, dass ich zuerst den Antrag der Mehrheit der Kommission bereinigen lasse und diesen so bereinigten Antrag in eventueller Abstimmung dem Antrage der Minderheit gegenüberstelle; was dann herauskommt, würde in definitiver Abstimmung dem Antrage des Bundesrates gegenübergestellt.

**Böhi**, Berichterstatter der Kommission: Wir haben uns in der Kommission die Sache folgendermassen gedacht: Sie haben vorgestern beschlossen, auf die Beratung der Spielbankinitiative einzutreten. Noch nicht entschieden haben Sie, wie der Herr Präsident ausführte, auf welcher Grundlage die weitere Beratung vor sich gehen soll. Die Kommission empfiehlt Ihnen, und zwar sind Mehrheit und Minderheit darin einig, zunächst auf den Antrag der Kommissionsmehrheit einzutreten, d. h. für den Fall, als ein Gegenvorschlag zur Initiative aufgestellt werden will, vorerst den Wortlaut des Gegenvorschlages zu bereinigen. Nach dieser Bereinigung wäre dann in eventueller Abstimmung zu entscheiden, ob für den Fall der Ablehnung der Initiative die Ablehnung

## **Spielbank-Initiative.**

### **Maisons de jeu. Initiative.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Novembersession
Session	Session de novembre
Sessione	Sessione di novembre
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	679
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.11.1919 - 08:30
Date	
Data	
Seite	527-548
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 853

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

mit ihr ins Gericht zu gehen. Sie hat schon genug zu tragen und zu sorgen. Täuschen kann man sich in allen Dingen und in der Irre gehen. Nein, etwas anderes meine ich: dass gerade in der heutigen Zeit die Behörden es genau nehmen sollen mit den Glücksspielen, weil sie nichts Soziales sind. Das ist auch die Meinung der Mehrheit der Kommission.

Das Eintreten wird stillschweigend beschlossen.  
(L'entrée en matière est décidée tacitement.)

Artikelweise Beratung. — *Discussion article par article.*

M. le conseiller fédéral **Decoppet**: Je prends la parole pour faire une courte déclaration.

Le projet que vous discutez ressortit du département de justice et police dont le chef est malheureusement décédé ces jours derniers et ce n'est qu'à la dernière minute ce matin que j'ai appris que je devais me présenter devant vous pour soutenir la thèse du Conseil fédéral en ce qui concerne l'initiative demandant la suppression des maisons de jeux.

Inutile de vous dire que personnellement je ne pourrais intervenir que d'une façon tout à fait superficielle dans la discussion du message du Conseil fédéral de 1916. Dans ces conditions il me reste une seule chose à faire, c'est de dire l'attitude que le Conseil fédéral entend prendre dans cette question.

Le Conseil fédéral en reste aux propositions formulées dans son message de 1916. Il vous prie de proposer au peuple le rejet pur et simple de l'initiative. Subsidiellement il se rallierait à la formule proposée par la majorité de la commission qui, sous réserve de quelques modifications de rédaction, adhère à la décision du Conseil national.

Donc: rejet de l'initiative. Eventuellement, adhésion à la formule adoptée par le Conseil national et que la majorité de votre commission vous recommande. En ce qui concerne cette formule, je voudrais cependant, puisque j'ai la parole, relever ce qui me paraît avoir été une erreur de droit constitutionnel dans l'exposé de M. Wettstein. Il vous a dit, si je ne me trompe, que le contre-projet proposé par le Conseil national et qui interdit l'ouverture de maisons de jeu sous réserve d'exceptions en faveur d'entreprises qui poursuivent un but récréatif ou d'utilité publique ne permettrait pas aux cantons d'aller au delà des prescriptions fédérales sur la matière. La décision proposée par le Conseil national imposerait par conséquent aux cantons qui jusqu'à présent ont refusé d'accorder des autorisations semblables à celles qui ont permis ailleurs l'exploitation de Kursaals avec jeux, l'obligation de le tolérer chez eux, à l'avenir, les entreprises de jeu poursuivant un but récréatif ou d'utilité publique. M. Wettstein suppose que la formule du Conseil national qui se trouve dans la proposition de la majorité de votre commission aurait pour conséquence, parce qu'elle prévoit des exceptions, de priver le canton de Zurich du droit d'en rester à son interdiction qui actuellement est absolue. Je ne crois pas qu'il puisse en être ainsi, quoique le texte qui vous est proposé puisse avoir pour conséquence d'empêcher les cantons d'aller au delà des dis-

positions fédérales dans le sens de la restriction ou de l'interdiction des jeux.

Je me résume en insistant pour que le Conseil fédéral en reste à la thèse exposée dans son message. Il vous demande purement et simplement d'écarter l'initiative. Pour le cas où tel ne serait pas votre avis, il vous recommande le contre-projet formulé par la majorité de votre commission.

Hier wird die Beratung abgebrochen.  
(Ici le débat est interrompu.)

**Sitzung vom 13 November 1919,**  
**vormittags 8½ Uhr.**

*Séance du 13 novembre 1919, à 8½ heures du matin.*

Vorsitz: } Hr. Brügger.  
Présidence: }

**679. Spielbank-Initiative.**  
**Maisons de jeu. Initiative.**

*Fortsetzung. — Suite.*

(Sehe Seite 527 hievor. — Voir page 527 ci-devant.)

**Präsident**: Sie finden nun drei verschiedene Vorschläge, den Vorschlag der Mehrheit der Kommission, der sich dem Beschlusse des Nationalrates mit einigen Modifikationen anschliessen will, den Antrag der Minderheit der Kommission, der einfach die Initiative annehmen will, und schliesslich den Antrag des Bundesrates auf Verwerfung der Initiative. Ich gedenke so vorzugehen, dass ich zuerst den Antrag der Mehrheit der Kommission bereinigen lasse und diesen so bereinigten Antrag in eventueller Abstimmung dem Antrage der Minderheit gegenüberstelle; was dann herauskommt, würde in definitiver Abstimmung dem Antrage des Bundesrates gegenübergestellt.

**Böhi**, Berichterstatter der Kommission: Wir haben uns in der Kommission die Sache folgendermassen gedacht: Sie haben vorgestern beschlossen, auf die Beratung der Spielbankinitiative einzutreten. Noch nicht entschieden haben Sie, wie der Herr Präsident ausführte, auf welcher Grundlage die weitere Beratung vor sich gehen soll. Die Kommission empfiehlt Ihnen, und zwar sind Mehrheit und Minderheit darin einig, zunächst auf den Antrag der Kommissionsmehrheit einzutreten, d. h. für den Fall, als ein Gegenvorschlag zur Initiative aufgestellt werden will, vorerst den Wortlaut des Gegenvorschlages zu bereinigen. Nach dieser Bereinigung wäre dann in eventueller Abstimmung zu entscheiden, ob für den Fall der Ablehnung der Initiative die Ablehnung

unter gleichzeitiger Aufstellung des eventuell bereinigten Gegenvorschlages oder aber, wie der Bundesrat will, ohne Gegenvorschlag erfolgen soll. Es wäre also zunächst der Antrag der Kommissionsmehrheit dem Antrage des Bundesrates gegenüberzustellen und erst zuletzt hätten Sie zu der Haupt- und Grundsatfrage Stellung zu nehmen, ob Sie auf die Seite der die Initiative ablehnenden Weltkinder, d. h. der Kommissionsmehrheit, treten, oder zu den Propheten sich bekennen wollen.

**Präsident:** Ich bin gerne bereit, die Abstimmung nach dem Wunsche der Kommission vornehmen zu lassen.

#### Titel und Ingress. — *Titre et préambule.*

**Böhi,** Berichterstatter der Kommission: Der Ingress des nationalrätlichen Beschlusses erfährt nach dem Antrage unserer Kommissionsmehrheit nur eine redaktionelle Abänderung im Sinne der Vereinfachung. Es wurden zwei etwas schwerfällige Sätze in einen zusammengezo-

#### Angenommen. — (*Adoptés.*)

##### I.

**Böhi,** Berichterstatter der Kommission: Ziff. I formuliert den Inhalt der Vorlage, die der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet werden soll. Die Vorlage besteht aus zwei Teilen, erstens aus dem Begehren der Initianten, zweitens dem Gegentwurf der Bundesversammlung. Weil das Initiativbegehren in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gestellt wurde, muss es nach Art. 121 der Bundesverfassung in dem Wortlaut, wie er eingereicht wurde, zur Abstimmung gebracht werden. Die Bundesversammlung darf daran nichts ändern.

Mit bezug auf den Gegentwurf hat die Bundesversammlung freie Hand, ob und in welcher Weise sie einen solchen vorlegen will. Ueber die Frage der Zweckmässigkeit der Aufstellung eines Gegenvorschlages sind Bundesrat und Kommissionsmehrheit geteilter Meinung. Die Argumente für den einen und den andern Standpunkt wurden bereits in der bisherigen Diskussion erwähnt. Der Bundesrat befürchtet von einem Gegenvorschlag eine Komplikation der Volksabstimmung. Die Anhänger des Gegenvorschlages halten einen solchen für nötig, gewissermassen als Blitzableiter für die Stimmen derjenigen Bürger, welche die Kursaalglücksspiele zwar nicht ohne weiteres unterdrücken, aber auch nicht zu üppig ins Kraut schiessen lassen möchten, und welche, wenn für den Glücksspielbetrieb nicht in der Verfassung selbst gewisse Schranken errichtet würden, vielleicht ins Lager der Initianten abspringen könnten. Ausserdem glauben die Befürworter des Gegenvorschlages, die Gelegenheit wäre günstig, um auf eidgenössischem Boden einmal einen Versuch mit einer Abstimmung zu machen, bei welcher der Bürger nicht bloss vor die Alternative des Ja- oder Neinsagens gegenüber der Initiative, sondern noch vor die Möglichkeit einer weiteren Differenzierung, vor die Möglichkeit der Annahme oder Verwerfung eines Gegenvorschlages,

gestellt würde. Es wäre dies praktischer staatsbürgerlicher Unterricht, mit dem ein Versuch wohl zu wagen wäre.

Materiell unterscheidet sich der Antrag der Kommissionsmehrheit von dem Beschlusse des Nationalrates nicht wesentlich. Die Einleitung der Ziff. 2 mit den Worten: «Der Gegentwurf der Bundesversammlung», anstatt der «Verfassungsrevisionsentwurf der Bundesversammlung», ist lediglich eine redaktionelle Vereinfachung.

Wenn unsere Kommissionsmehrheit sodann in Abs. 3 des Gegenvorschlages das Wort «Glücksspiele» im nationalrätlichen Beschluss durch das Wort «Glücksspielunternehmungen» ersetzt, so will sie dadurch nur eine gewisse Kongruenz mit dem im vorhergehenden Absatz enthaltenen Begriffe «Spielbanken» herstellen, unter welchen Glücksspielveranstaltungen von einem gewissen grösseren Umfange zu verstehen sind. Wie das Verbot im vorhergehenden Absatz, so soll auch die Ausnahme vom Verbot im letzten Absatz nur auf solche grössere Veranstaltungen sich beziehen.

Unsere Kommissionsmehrheit hat ferner das vom Nationalrat für die Ausnahmen vom Spielbankverbot aufgestellte negative Kriterium der Nichtgefährdung des öffentlichen Wohles in eine mehr positive Form gebracht, indem sie Glücksspielunternehmungen dann als nicht unter das Spielbankverbot fallend erklärt, wenn sie unter den vom öffentlichen Wohl gebotenen Beschränkungen betrieben werden.

Was unter «Unterhaltung», «gemeinnützigen Zwecken», «öffentlichem Wohl» und den «Beschränkungen, die durch das öffentliche Wohl geboten sind», zu verstehen ist, wird Ihnen besser von seite der Kommissionsmehrheit als vom Referenten der Minderheit auseinandergesetzt werden. Das sind Begriffe, unter denen sich jeder vorstellen kann, was er will; sie lassen sich zusammendrücken und ausdehnen, wie Gummi elasticum. Der Gegenvorschlag ist ein Kautschukartikel; er bedarf auf jeden Fall einer genaueren Präzisierung durch ein Gesetz oder eine bundesrätliche Verordnung, die nach der Meinung der Kommissionsmehrheit etwa der bisherigen bundesrätlichen Spielbankreglementierung entsprechen dürfte. Wenn der Bundesrat der seit dem Kriege eingetretenen Geldentwertung Rechnung tragen wollte, so wird er die am 12. September 1913 festgesetzten zulässigen Maximalansätze von Fr. 2 und 5 verdoppeln müssen. Die Ausführung des Gegenvorschlages wird für den Bundesrat eine schwierige Aufgabe werden. Das hat der verstorbene Herr Departementschef vorausgesehen, und er hat in der Sitzung unserer Kommission erklärt, dass der Gegenvorschlag keineswegs eine befriedigende Lösung der Spielbankfrage bedeute und dem Bundesrate auch in Zukunft viel Mühe und Unannehmlichkeiten bereiten werde.

Es wäre wohl ein vergebliches Unternehmen, an dem Gegenvorschlage wesentliche Verbesserungen anzubringen. Nur auf einen Gesichtspunkt möchte ich noch besonders aufmerksam machen. Herr Wettstein hat ihn in seinem Votum bereits hervorgehoben. Es ist das Verhältnis des neuen Bundesverfassungsartikels zum kantonalen Rechte. Der Vertreter des Bundesrates hat vorgestern die Ansicht ausgesprochen, der Gegenvorschlag hindere die Kantone, in denen alle Glücksspiele verboten seien, nicht, dieses Verbot auch in Zukunft aufrecht zu erhalten. Diese Ansicht

halte ich nicht für zutreffend. Wenn der Bund auf dem Gebiete der Spielbanken legiferiert, wie dies in dem Gegenvorschlage geschieht, dann sind für die ganze Schweiz die Vorschriften des Bundes und nur diese massgebend, sofern nicht den Kantonen ausdrücklich noch ein weitergehendes Gesetzgebungsrecht vorbehalten wird. Das ergibt sich schon im allgemeinen aus dem Verhältnis von Bundesrecht zu kantonalem Recht; es ergibt sich aber ganz besonders auch aus der Tatsache, dass der Bundesrat in seinem Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Lotterien vom 13. August 1918, der schon seit mehr als einem Jahre in Händen der Bundesversammlung liegt, die Befugnis der Kantone, sogenannte Zwecklotterien, die von Bundes wegen erlaubt wären, zu verbieten, auch nicht als etwas Selbstverständliches betrachtete, sondern diese Befugnis im Gesetze selbst ausdrücklich vorzusehen für nötig fand.

Die Lotterien werden in dem bundesrätlichen Gesetzesentwurf ganz ähnlich behandelt, wie der Gegenvorschlag die Spielbanken behandeln will. Art. 1 des Entwurfes stellt als Grundsatz und Regel das Verbot der Errichtung und des Betriebes von Lotterien auf. Art. 7 gestattet als Ausnahme von der Regel Lotterien zu gemeinnützigen Zwecken, sogenannte Zwecklotterien, und Art. 17 ermächtigt die Kantone, Zwecklotterien in weitergehendem Masse, als der Bund es tut, einzuschränken oder ganz auszuschliessen. Aehnliche Vorbehalte zugunsten des kantonalen Rechtes finden sich bekanntlich auch im eidgenössischen Jagdgesetz und in verschiedenen andern Bundesgesetzen. Ohne einen solchen Vorbehalt wäre für die Spielbanken ausschliesslich das Bundesrecht massgebend.

Der Vorbehalt könnte, wenn man einen solchen will, in einem neuen letzten Absatz des Gegenvorschlages etwa wie folgt formuliert werden: «Die Kantone können Glücksspielunternehmungen der im vorigen Absatz bezeichneten Art ganz verbieten.»

Ob man einen derartigen Vorbehalt aufnehmen will, hängt davon ab, ob man mehr Gewicht auf die schweizerische Rechtseinheit oder auf die kantonale Autonomie legt. Die Kommission hat zu dieser Frage nicht Stellung genommen; auch der Referent stellt keinen Antrag; er beschränkt sich auf die Feststellung, dass nach seiner Ansicht die im Gegenvorschlag als erlaubt erklärten Glücksspielunternehmungen in der ganzen Schweiz errichtet werden können und geduldet werden müssen, wenn das Recht zu deren Unterdrückung den Kantonen nicht ausdrücklich gewahrt wird.

**Wettstein:** Die Aeusserungen des Herrn Vertreters des Bundesrates in der Sitzung, in welcher wir die Eintretensdebatte führten, veranlassen mich nun doch auch noch, und zwar mit Nachdruck, darauf hinzuweisen, welche Folgen der Mehrheitsantrag für die Kantone haben müsste. Wie Herr Böhi halte auch ich die Auslegung, die Herr Decoppet diesem Artikel gibt, für unrichtig. Wenn die Bundesverfassung positiv erklärt, ein Unternehmen, ein Betrieb falle nicht unter ein Verbot, so ist damit ausgesprochen, dass dieses Unternehmen erlaubt ist, und es kann nur noch in Frage kommen, ob es vielleicht den kantonalen Einschränkungen unterliegt, welche der Art. 31 der Bundesverfassung für gewisse Gebiete der Gewerbefreiheit vorsieht. Art. 31 lautet: «Die Freiheit des

Handels und der Gewerbe ist im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet.» Dann kommen die Ausnahmebestimmungen, Salz- und Pulverregal, Alkoholmonopol, Wirtschaftswesen, sanitätpolizeiliche Massregeln, Vorschriften über Ausübung von Handel und Gewerbe, über Besteuerung des Gewerbebetriebes und über die Benutzung der Strassen. Diese Verfügungen dürfen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen.

Der neue Art. 35 in seinem Verhältnis zu Art. 31 statuiert ganz zweifellos, dass Glücksspielunternehmungen, welche der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dienen, die Gewerbefreiheit geniessen. Die Kantone können also solche Glücksspiele nicht verbieten, auch nicht aus polizeilichen Gründen, denn es ist ganz klar, dass solche polizeiliche Gründe in der Bundesverfassung vorbehalten werden müssen. Es müsste den Kantonen das Recht erteilt werden, über den Artikel der Bundesverfassung hinaus noch weitere Einschränkungen vorzunehmen. Gegenwärtig ist diese Ermächtigung weder in diesem Artikel, noch im Artikel über die Gewerbefreiheit vorhanden, und deswegen verstehe ich nicht, wie man sagen kann, die Kantone seien frei, solche Glücksspielunternehmungen zu verbieten oder nicht. Das sind sie nicht mehr, wenn sie nicht ausdrücklich die Kompetenz bekommen. Es schein mir auch, dass die Vertreter des Mehrheitsantrages sich über die allgemeine Tragweite nicht ganz klar sind. Es handelt sich hier nicht um Kursäle allein, um die paar Kasinos in Bern, Thun, Montreux usw., sondern hier wird jedes Glücksspielunternehmen, das der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dient, und das man reglementiert, als erlaubt erklärt. Das wird zweifellos dazu führen, dass solche Unterhaltungsspiele zu gemeinnützigen Zwecken in allen Kantonen auftreten. Den Kantonen ist die Kompetenz genommen, polizeilich einzuschreiten, und der Bundesrat wird in einer ganzen Menge von Fällen darüber zu entscheiden haben, ob diese Unternehmungen den Voraussetzungen des neuen Artikels entsprechen.

Wenn Sie sich klar machen, welche Glücksspiele mit gemeinnützigem Mäntelchen in der Schweiz vorhanden sind — Sie brauchen nur an alle die Lotterien zu denken, die jedes Jahr aus dem eidgenössischen Boden spriessen — dann können Sie unmöglich Ihr Auge vor der Gefahr verschliessen, dass hier eine ganze Flut von neuen Begehren an den Bundesrat sich heranwälzen wird. Ich glaube, Sie sollten unter allen Umständen, wenn Sie dem Mehrheitsantrage zustimmen wollen, zwei Dinge vorsehen: Sie müssen einen Vorbehalt für die Kantone machen und bestimmen, dass durch ein Bundesgesetz die nötigen Einzelbestimmungen getroffen werden. Bei den Lotterien haben wir ja auch die eidgenössische Regelung vorbehalten; sie ist jetzt vor den Räten. Auch hier können Sie sich mit dem Torso des Verfassungsartikels unmöglich behelfen, denn dieser Verfassungsartikel bedeutet nicht nur ein Verbot, sondern eine positive Erlaubnis, er hat Ausführungsbestimmungen notwendig. Wenn Sie ihn so annehmen, wie er vorliegt, so werden Sie den Bundesrat und die Kantonsregierungen in recht unangenehme Verlegenheiten bringen. Sie mögen die Voraussetzungen für die Erlaubnis für die Bewilligung von Glücksspielunternehmungen fassen, wie Sie wollen, so werden Sie immer wieder Schwierigkeiten bekommen.

Wenn ich einen andern Standpunkt einnehme, so würde ich Ihnen unter allen Umständen beantragen, dass dem Bundesrate, gemäss seinem Antrage, die Ausführung des Verbotes auf dem Interpretationswege überlassen werde. Der vorgeschlagene gekünstelte Verfassungsartikel ist schlimmer als der jetzige Zustand, und das will viel heissen. Ich habe keinen Anlass, den Gegnern der Initiative gute Ratschläge zu geben; aber ich mache Sie doch darauf aufmerksam, dass, wenn Sie die Situation nicht verschlimmern wollen, Sie besser tun, dem Bundesrate zuzustimmen, als diesen gefährlichen neuen Art. 35 aufzunehmen.

**Winiger:** Es scheint mir zwar, die Gefahr, von der Herr Wettstein spricht, werde von ihm, ich möchte sagen ins Masslose übertrieben. Dass nun, wenn der Antrag der Kommissionsmehrheit angenommen wird und also die Glücksspiele auch weiterhin in der Weise geduldet werden sollen, wie sie bisher geduldet wurden, eine Menge solcher Unternehmungen überall auftauchen würden, das glaube ich nicht. Der Zustand, wie wir ihn jetzt haben, hat ja lange gedauert, und wir haben nicht erlebt, dass nun etwa in Zürich oder anderwärts solche Unternehmungen über Gebühr aufgetreten wären. Allein wenn man nun einmal diese Furcht hegt, wenn man speziell in Zürich meint, man könne sich der Gefahr der Glücksspiele nicht mehr erwehren, dann kann man ja helfen. Ich möchte in der Tat, indem ich mich auf den Boden des Antrages der Kommissionsmehrheit stelle, beantragen, dass man in denselben einen Zusatz aufnehme in der Fassung, wie sie von Herrn Böhi eventuell vorgeschlagen worden ist.

**Isler:** Ich habe geglaubt, der Herr Referent der Mehrheit werde noch etwas über die von Herrn Wettstein erhobenen Bedenken sagen. Da er es nicht tut, will ich es tun. Der Art. 35 der Bundesverfassung, der von unserem Gegenstand handelt, war auch schon so formuliert, dass er Begriffe enthielt, die man so oder anders auslegen kann. Die Erfahrung hat es ja schon bewiesen, man hat ganz verschiedene Entschiede gesehen und Entschiede mit ganz andern Gesichtern haben sich abgelöst. Das kommt eben davon her, dass auch gelegentlich schwer ist zu entscheiden, selbst was eine Spielbank ist oder ein Spielhaus.

So wird es auch mit dem neuen Artikel sein, weil er eben einen Gegenstand beschlägt, für den es strenge, reinliche Begriffe nicht gibt. Es kommen immer wieder Grenzfälle vor, neben schuldigen unschuldige Fälle: da kann man nur von Fall zu Fall entscheiden, nicht nach Begriffen. Der Herr Kommissionsreferent hat uns auseinandergesetzt, dass in der neuen Fassung des Artikels das Wort « Glücksspielunternehmungen » noch unsicherer ist in seiner Bedeutung als die Ausdrücke « Spielbanken » und « Spielhäuser ». Gewiss, dem ist so; aber es kommt eben davon her, dass wir mit diesen Erscheinungen nun ganz an der Grenze zwischen Gut und Böse sind. Je näher man an diese Grenze kommt, um so mehr können streitige Fälle sich zeigen, und so wird es bleiben, wenn wir nicht einfach mit Herrn Wettstein sagen, wir verbieten alles. Das wäre natürlich das einfachste, dann braucht es keine Interpretationen, dann sind Schuldige und Unschuldige

in einen Rang getan und erledigt. Aber das wäre eben nicht gerecht. Ich glaube, auch Herrn Wettstein ist dabei selbst nicht ganz wohl. Ich habe seither vernommen, was ich das letztemal nicht wusste, dass in Zürich durchaus nicht etwa das Spiel in einer Form, in der man es als erträglich betrachten kann, ich meine nicht das Jassspiel, sondern wirkliches Glücksspiel, nicht gespielt werde, man müsse nur wissen, wie die Orte heissen, dann finde man die Gelegenheit schon. Es wird davon herrühren, dass man auch in Zürich nur gegen Exzesse einschreitet.

Aber wie gesagt, ich gebe zu, dass der Begriff der Spielunternehmung noch unsicherer ist als derjenige der Spielhäuser. Herr Böhi hat zutreffend gesagt, es sei ein Kautschukartikel, mit dem man anfangen könne, was man wolle. Und da frage ich nun: Warum sind die Herren von den Regierungen darüber untröstlich? Gerade für die Regierungen, ich will von den Gerichten nicht sprechen, gibt es kein angenehmeres Material für Gesetze und Vorschriften als Kautschuk, weil sie dann entscheiden können nach ihrem Ermessen. Sie können also hier, wenn sie Bedenken haben, einschreiten, sie können prüfen, ob unsere Verbotsausnahme wirklich zutrifft und begründet ist, und werden es unter Umständen — ich denke gerade an Zürich — streng nehmen. Wer will ihnen dann in den Arm fallen? Dann können sie sich ja gerade auf die Unbestimmtheit des Begriffes berufen, sie hilft ihnen.

Ich meine also, die Gefahr, von der sie reden, sei wirklich nur eingebildet und die Herren sollten sich in ihrer Nachtruhe deshalb auf keinen Fall stören lassen. Ist es sodann notwendig, dass man die Sache noch reglementiert in bezug auf die Kompetenz der Behörden? Da verweise ich Sie wieder auf Art. 35, wie wir ihn bis jetzt gehabt haben. Da ist sie auch nicht reglementiert. Es mag ein Nachteil sein, das will ich nicht bestreiten; es wäre korrekter gewesen, man hätte gleich von der Kompetenz gesprochen, als man seinerzeit den Art. 35 erliess. Es ist nicht geschehen, und so hat sich die Praxis selbst helfen müssen. Aber sie hat sich so geholfen. Es haben die Kantone an ihrem Orte eingegriffen und der Bundesrat an seinem. Entstand zwischen einer Regierung und dem Bundesrate ein Konflikt, so entschied ihn er, der Bundesrat, eventuell die Bundesversammlung. Ich bin dafür, dass das so bleibe, und erachte als selbstverständlich, dass es geschehe. Ich halte also eine Erweiterung des Gegenvorschlages wegen der Kompetenzen der Kantone nicht für nötig. Aber wünscht man den Zusatz, so wende ich mich auch nicht gegen ihn. Wenn man ihn beifügt, so ändert er im wesentlichen nichts; die Kantone, die durch ihre Verhältnisse an der Nichtunterdrückung des unschuldigen Glücksspiels interessiert sind, werden es eben zulassen, während die andern, die daran nicht interessiert sind und es nicht wollen, es eben verbieten. Aber wie gesagt, das ist kein casus belli; man kann den Antrag des Herrn Winiger beifügen, um auch den Schein zu vermeiden, als sei man gegen Exzesse nachsichtig.

**Präsident:** Ich will Kenntnis geben vom Antrag Winiger, zu Ziff. I, lit. 2, nach dem letzten Absatz einen neuen Absatz beizufügen, lautend: « Die Kantone können Glücksspielunternehmungen der im vorigen Absatz bezeichneten Art ganz verbieten. »

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Zusatzantrag Winiger 29 Stimmen  
(Mehrheit)

II.

**Böhi**, Berichterstatter der Kommission: Die von der Kommissionsmehrheit beantragte Aenderung ist nur redaktioneller Natur.

Angenommen. — (*Adopté.*)

III.

Angenommen. — (*Adopté.*)

**Präsident**: Wir hätten nun den Antrag der Kommissionsmehrheit bereinigt; zum Antrag der Minderheit wird weiter nichts zu sagen sein.

**Böhi**, Berichterstatter der Kommission: Er müsste, wenn er grundsätzlich angenommen wäre, redaktionell auch noch bereinigt werden. Das kann geschehen, wenn über sein Schicksal in der Hauptsache entschieden ist.

Abstimmung. — *Votation.*

Eventuell:

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit 28 Stimmen  
Für den Antrag des Bundesrates 8 Stimmen

Definitiv:

Für Festhalten an diesem Beschluss 26 Stimmen  
Für den Antrag der Kommissionsminderheit 9 Stimmen

An den Nationalrat.  
(Au Conseil national.)

**Sitzung vom 14. November 1919,**  
**vormittags 8 ½ Uhr.**  
*Séance du 14 novembre 1919, à 8 ½ heures*  
*du matin.*

Vorsitz: } Hr. Brügger.  
Présidence: }

**731. Öffentlich-rechtliche Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses.**  
*Conséquences de droit public de la saisie infructueuse.*

Differenzen. — *Divergences.*

(Siehe die Verhandlungen des Nationalrates, Seite 725 ff.)  
(Voir les débats du conseil national, page 725 et suiv.)

**Keller**, Berichterstatter der Kommissionsmehrheit: Die noch bestehende einzige, aber bedeutungsvolle Differenz bezieht sich auf Art. 1 der Vorlage. Der Nationalrat hat am 12. Juni 1919 Festhalten an seinem Beschluss vom 24. September 1918 beschlossen, und zwar mit 38 gegen 23 Stimmen, also bei einer Teilnahme von 61 Mitgliedern. Die Minderheit von 23 Stimmen wollte dem Ständerate zustimmen. Entgegen dem vom Referenten der Kommission gestellten Antrag sah der Nationalrat mit 39 gegen 26 Stimmen davon ab, seinen Beschluss vom 12. Juni 1919 als definitiv zu erklären.

Welches ist nun der Beschluss vom 24. September 1918, an welchem der Nationalrat festgehalten hat? Dieser Beschluss lautet: «Festhalten am früheren Beschluss des Nationalrates im ersten Absatz des Art. 1, im übrigen Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.» Durch diesen früheren Beschluss des Nationalrates wurde folgende Fassung von Art. 1 der Vorlage festgestellt: «Fruchtlose Pfändung und der Konkurs als solche ziehen die Einstellung im Stimm- und Aktivwahlrecht nicht nach sich.» Al. 2 lautete nach dem gleichen Beschluss: «Die Bestimmungen des kantonalen Strafrechtes über die Einstellung im Stimm- und Aktivwahlrecht als Strafe bei Betreibungs- und Konkursvergehen bleiben vorbehalten; jedoch darf der Schuldner um der fruchtlosen Pfändung oder des Konkurses als solcher willen nicht mit Einstellung im Stimm- und Aktivwahlrecht bestraft werden.» Art. 1 der Vorlage würde also nach diesem Beschluss des Nationalrates, an welchem dieser Rat festzuhalten beschlossen hat, nur aus zwei Absätzen bestehen.

Dieser Fassung von Art. 1 steht nun gegenüber folgender unter Führung des Herrn Ständerat Hildebrand vom Ständerat am 6. Februar 1919 mit 22 gegen 13 Stimmen als Al. 3 dem Beschlusse des Nationalrates beigefügter Zusatz: «Der kantonalen Gesetzgebung wird ferner vorbehalten zu bestimmen, dass die Einstellung im Stimm- und Aktivwahl-

## **Spielbank-Initiative.**

### **Maisons de jeu. Initiative.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Novembersession
Session	Session de novembre
Sessione	Sessione di novembre
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	679
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.11.1919 - 08:30
Date	
Data	
Seite	548-552
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 854

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

damit einverstanden sind, dass die Schlussabstimmung heute vorgenommen wird; oder soll dieselbe auf morgen verschoben werden? Die Herren sind damit einverstanden.

**Isler**, Berichterstatter der Kommission: Ich möchte nur noch sagen, dass nach dem Gesetze über den Verkehr der Räte unter sich eigentlich die Sache noch an die Redaktionskommission gehen sollte, wenn die Räte nicht darauf verzichten. Der Nationalrat hat darauf verzichtet, und ich beantrage Ihnen, dasselbe ebenfalls zu tun. Wenn dann dieser Verzicht ausgesprochen ist, kann ja die verlangte Abstimmung stattfinden.

**Präsident:** Sie haben den Antrag des Herrn Kommissionspräsidenten gehört. Wollen Bemerkungen dazu gemacht werden? Es ist nicht der Fall. Ich nehme daher an, dass Sie einverstanden sind und den Verzicht auf die Ueberweisung an die Redaktionskommission erklärt haben. Wir gehen über zur Schlussabstimmung.

**Schlussabstimmung. — Votation finale.**

Für Annahme des Bundesbeschlusses	23 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

An den Bundesrat.  
(Au Conseil fédéral.)

**Sitzung vom 22. November 1919,  
vormittags 8¼ Uhr.  
Séance du 22 novembre 1919, à 8¼ heures  
du matin.**

Vorsitz: } Hr. Brügger.  
Présidence: }

**679. Spielbank-Initiative.  
Maisons de jeu. Initiative.**

**Differenzen. — Divergences.**

(Siehe die Verhandlungen des Nationalrates, Seite 1000 ff.)  
(Voir les débats du Conseil national, page 1000 et suiv.)

**Böhi**, Berichterstatter der Kommission: Der Nationalrat hat der einzigen materiellen Aenderung,

die wir an seinem Beschlusse vorgenommen haben, zugestimmt. Diese Aenderung besteht bekanntlich darin, dass der Ständerat den Kantonen das Recht wahrte, Glücksspielunternehmungen zu verbieten, welche laut dem Gegenvorschlage der Bundesversammlung nicht unter das Spielbankverbot fallen, also von Bundes wegen erlaubt sind. Diese Befugnis der Kantone hat der Ständerat in einem neuen Schlussalinea des Gegenvorschlages zum Ausdruck gebracht.

Die Kommission des Nationalrates beantragte nun, dieses Schlussalinea mit dem vorhergehenden Absatze zu verschmelzen und dabei an diesem vorhergehenden Absatze selber eine kleine redaktionelle Aenderung, die zugleich eine Verbesserung darstellt, vorzunehmen. Der neue Wortlaut ist gedruckt in Ihren Händen; er wurde soeben ausgeteilt.

Nach dem Auszuge aus dem Protokoll des Nationalrates ist nicht ganz klar, ob der Nationalrat den von seiner Kommission vorgeschlagenen neuen Wortlaut selbst genehmigt oder dessen Feststellung der Redaktionskommission übertragen hat. Für uns ist das gleichgültig. Ihre Kommission beantragt Ihnen, Sie möchten den Bundesbeschluss ohne Ueberweisung an die Redaktionskommission in der nun gedruckt vorliegenden neuen Fassung definitiv genehmigen. Damit wäre dann das Geschäft erledigt; denn es besteht Uebereinstimmung mit dem Nationalrate.

**Präsident:** Wird das Wort verlangt? Wenn nicht, ist der Antrag der Kommission genehmigt.

**Schlussabstimmung. — Votation finale.**

Für Annahme des Bundesbeschlusses	18 Stimmen (Mehrheit.)
-----------------------------------	---------------------------

An den Bundesrat.  
(Au Conseil fédéral.)

**Schluss des stenographischen Bülletins der November-Session.  
Fin du Bulletin sténographique de la session de novembre.**

## **Spielbank-Initiative.**

### **Maisons de jeu. Initiative.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Novembersession
Session	Session de novembre
Sessione	Sessione di novembre
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	679
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.11.1919 - 08:15
Date	
Data	
Seite	626-626
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 862

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.