

FACHDIREKTORENKONFERENZ LOTTERIEMARKT UND LOTTERIEGESETZ (FDKL)

EVALUATION DER SPIELSUCHTABGABE ZUSAMMENFASSUNG

Zürich, 8. Mai 2013

Thomas von Stokar, Remo Zandonella, Stephanie Schwab Cammarano

FDKL EVALUATION SPIELSUCHTABGABE ZUSAMMENFASSUNG 08-05-13

The logo for INFRAS, featuring the word "INFRAS" in white lowercase letters on a black rectangular background, which is partially overlaid by a yellow square on the right side.

INFRAS

BINZSTRASSE 23
POSTFACH
CH-8045 ZÜRICH
t +41 44 205 95 95
f +41 44 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

1. AUSGANGSLAGE

Lotterien und Wetten sind im Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten geregelt (SR 935.51). Für die Umsetzung des Lotteriegesetzes sind die Kantone zuständig. Um die Umsetzung des Lotteriegesetzes zu vereinheitlichen und zu koordinieren, hat die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) im Januar 2005 die interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) verabschiedet. Im Rahmen der IVLW sind die Lotterie- und Wettunternehmen u.a. verpflichtet, den Kantonen eine Spielsuchtabgabe zu entrichten. Diese Abgabe beläuft sich auf 0.5% der im jeweiligen Kantonsgebiet mit den einzelnen Spielen erzielten Bruttospielerträge. Die Kantone sind wiederum verpflichtet, die Einnahmen aus dieser Abgabe zweckgebunden zur Prävention und Spielsuchtbekämpfung einzusetzen (Art. 18, IVLW).

Die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) hat bei der FDKL angeregt, eine umfassende Bestandesaufnahme und Evaluation durchzuführen. Die FDKL hat entschieden, diese Evaluation von einer externen Stelle durchführen zu lassen.

Ziel

Ziel der zweiteiligen Evaluation ist es zu prüfen, ob und wie die Spielsuchtabgabe in den Kantonen umgesetzt und verwendet wurde und ob sich die angestrebten Wirkungen damit erreichen lassen. Gegenstand des vorliegenden ersten Teils der Evaluation ist die Umsetzung der Spielsuchtabgabe. Sie verfolgt folgende Ziele:

- a) Überprüfung der Verpflichtung, die Spielsuchtabgabe zur Prävention und Bekämpfung der Spielsucht einzusetzen, d.h. die Prüfung, in welchen Bereichen die Mittel aus der Spielsuchtabgabe eingesetzt wurden.
- b) Übersicht über die inner- und interkantonale Zusammenarbeit sowie über die Zusammenarbeit mit Dritten mit Angaben zur Organisation und zur Höhe der finanziellen Mittel nach Zeitraum und Verwendung.
- c) Beurteilung der Ergebnisse, die im Zusammenhang mit a) und b) ermittelt worden sind.

Methodik

Die Evaluation stützt sich sowohl auf qualitative wie auch quantitative Methoden ab: Daten- und Dokumentenanalysen, eine schriftliche Vollerhebung bei allen Kantonen und leitfadengestützte Interviews mit Experten und mit den zuständigen Personen in allen Kantonen und bei beauftragten Organisationen.

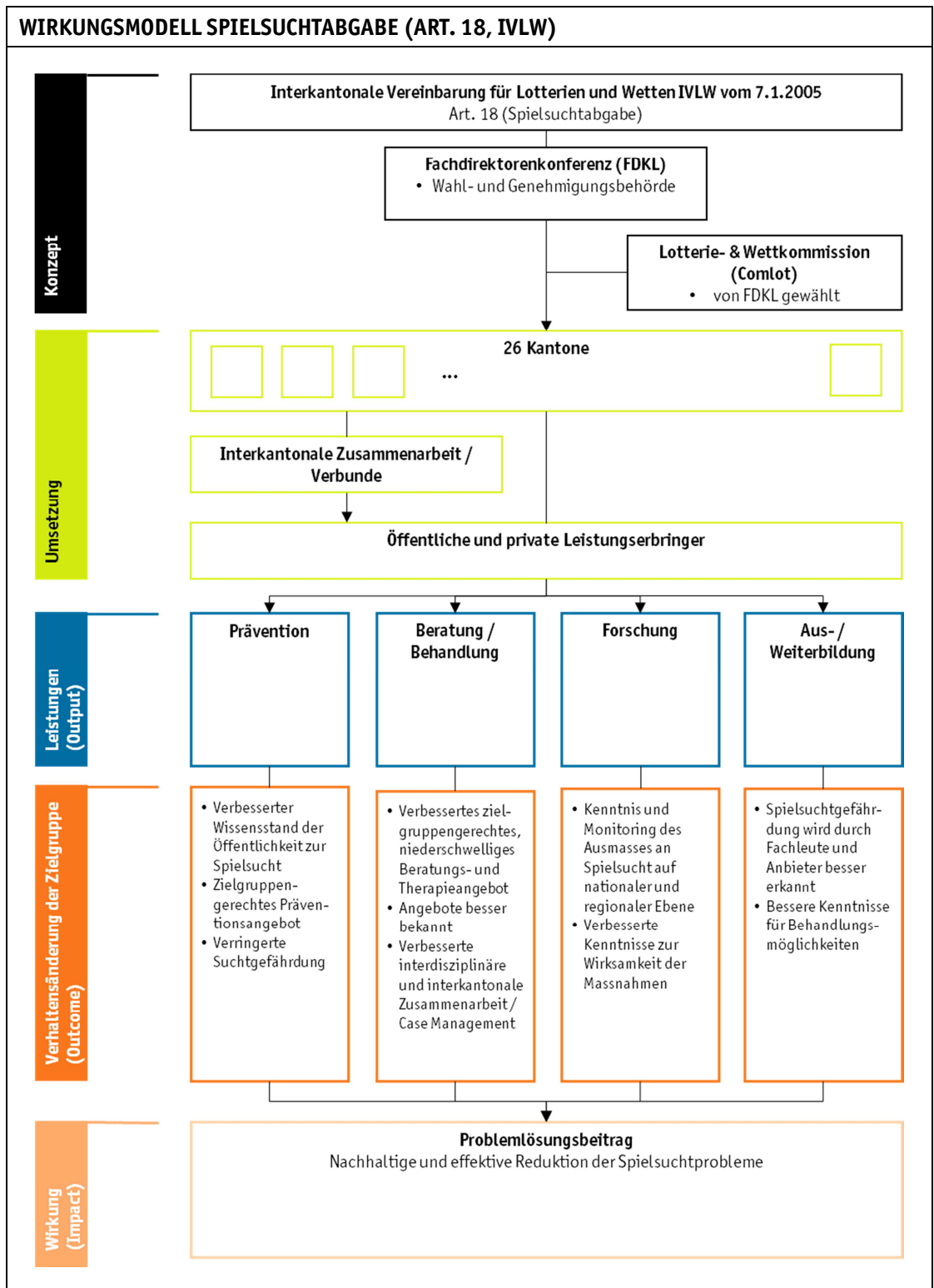
2. KONZEPTION DER SPIELSUCHTABGABE

Die IVLW sieht verschiedene Massnahmen zur Spielsuchtbekämpfung vor (vgl. Art. 17 ff, IVLW). Insbesondere stellt die IVLW auch die Finanzierung der Spielsuchtprävention und -behandlung sicher (Art. 18, IVLW):

¹ Die Lotterie- und Wettunternehmen leisten den Kantonen eine Abgabe von 0,5 Prozent der in ihren Kantonsgebieten mit den einzelnen Spielen erzielten Bruttospielerträgen.

² Die Kantone sind verpflichtet, die Abgaben zur Prävention und Spielsuchtbekämpfung einzusetzen. Sie können dabei zusammenarbeiten. [Art. 18, IVLW]

Die folgende Figur fasst das Konzept und die intendierten Wirkungen von Artikel 18 der IVLW in einem Wirkungsmodell zusammen.



Figur Z-1 Quelle: Eigene Darstellung aufbauend auf INFRAS (2010: 10).

3. UMSETZUNG IN DEN KANTONEN

Konzeption

Die konzeptionellen Grundlagen der Mittelvergabe unterscheiden sich stark zwischen den Kantonen. In den allermeisten Fällen liegt jedoch zumindest ein Beschluss des Regierungsrates oder der Departements-/Direktionsvorstehenden vor – meistens Beschlüsse übergeordneter Natur. In drei Kantonen (BE, GL, UR) liegen keine solchen Beschlüsse vor. Ein schriftliches Konzept über die Mittelvergabe liegt in 13 Kantonen vor; schriftliche Bestimmungen auf Reglements- oder Verordnungsebene existieren in den fünf Kantonen FR, GR, SO, SZ und TI. Die Entscheidungsbefugnis für die Mittelvergabe reicht von den zuständigen Fachpersonen auf Ebene der kantonalen Abteilungen bis hin zum Gesamtregierungsrat oder dem kantonalen Parlament.

Externe Leistungserbringer

Kein Kanton erbringt die Leistungen im Bereich Spielsucht ausschliesslich mit verwaltungsin-
ternen Stellen. Im Bereich der Prävention haben 14 Kantone externe Leistungserbringer beauftragt, im Bereich der Beratung und Behandlung 13 Kantone. Die anderen Kantone erbringen die Leistungen selber. Es gibt drei Leistungserbringer, die von mehreren Kantonen – hauptsächlich im Bereich Prävention – beauftragt wurden und somit zu den wichtigen Akteuren im Bereich der Spielsuchtbekämpfung zählen:

- › Sucht Schweiz, beauftragt von zehn Kantonen der Nordwest – und der Innerschweiz,
- › Perspektive Thurgau, beauftragt von sechs Kantonen der Ostschweiz,
- › GREA (Groupement Romand d'Études des Addictions), beauftragt von den sechs Kantonen in der Westschweiz.

Im Bereich der Beratung und Behandlung bestehen in 23 Kantonen Angebote, welche sich unter anderem auch der Spielsuchtproblematik annehmen. Im Bereich der stationären psychiatrischen Angebote weisen in der Deutschschweiz die Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UP-KBS) und in der Westschweiz das Centre du jeu excessif (CJE) ein spezifisches Angebot auf.

Interkantonale Zusammenarbeit

Auf interkantonaler Ebene bestehen in der Schweiz im Bereich Spielsucht drei Verbunde: Das Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ) in der Romandie, das Kooperationsmodell Spielsuchtprävention Nordwest- und Innerschweiz sowie der Ostschweizer Verbund. Die zwei letzteren arbeiten seit 2011 in den Bereichen Webpage, Helpline, Online-

beratung und Medienkampagnen zusammen. Vier Kantone sind keinem Verbund angeschlossen (SH, SZ, TI, ZH). Im Kanton Tessin führten insbesondere sprachliche Überlegungen zu diesem Entscheid, der Kanton Tessin tauscht sich aber regelmässig mit dem Westschweizer Verbund aus. Im Kanton Zürich besteht seit 2011 ein Konzept zur Prävention und Behandlung der Spielsucht. Radix als privater Leistungserbringer wurde vom Kanton danach beauftragt, das „Zentrum für Spielsucht und andere Verhaltenssuchte“ zu realisieren.

Mittelverwendung

Die Höhe der Spielsuchtabgabe beläuft sich gemäss Art. 18 der IVLW auf 0.5% der mit den einzelnen Spielen erzielten Bruttospielerträge. Insgesamt wurden von 2006 bis 2012 von den Lotteriegesellschaften im Rahmen der Spielsuchtabgabe CHF 24.7 Mio. an die Kantone ausbezahlt.

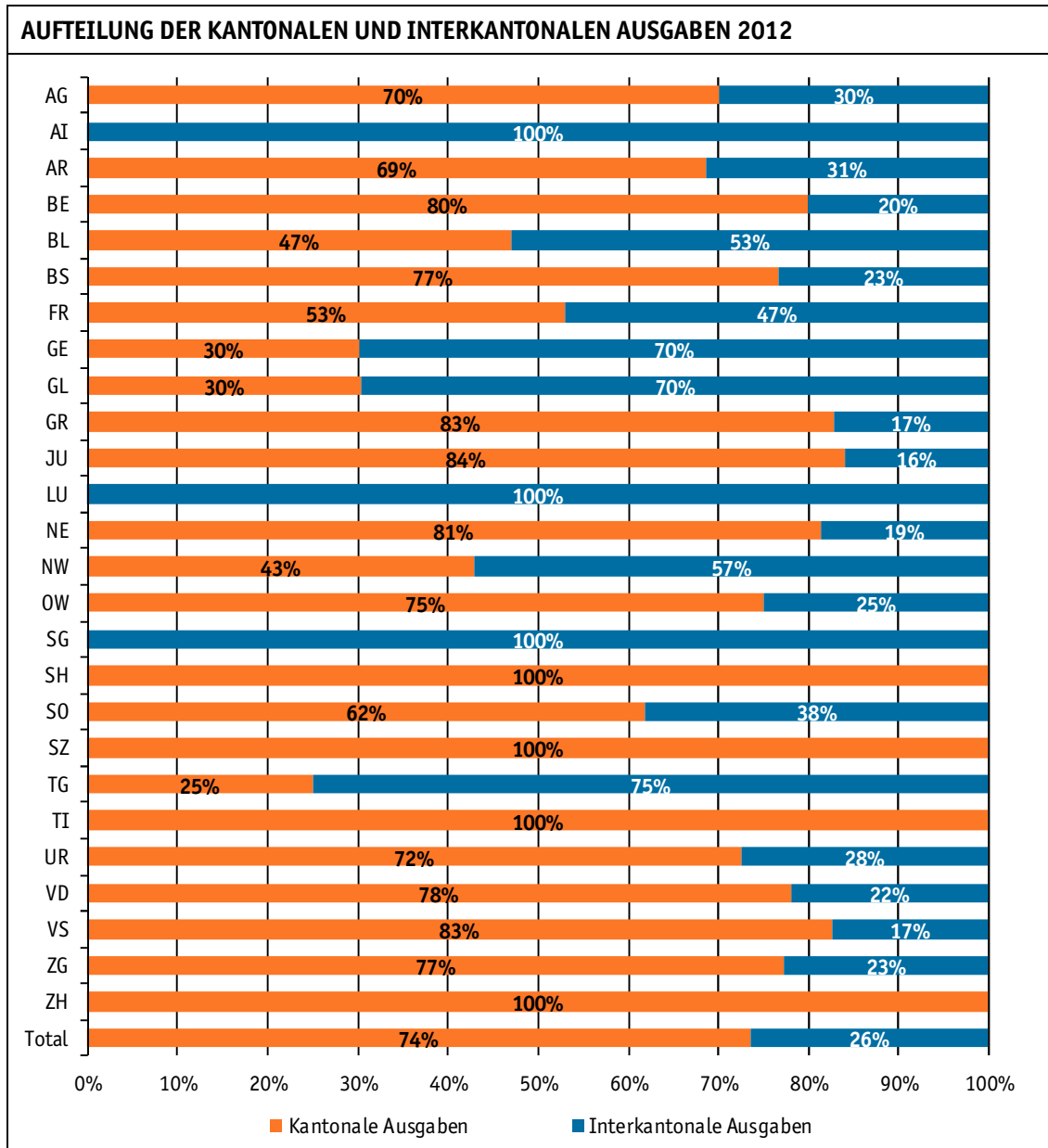
Diesen Einnahmen stehen bis Ende 2012 Ausgaben auf Seiten der Kantone von CHF 16.0 Mio. gegenüber, was 65% der Einnahmen entspricht. Für die verschiedenen interkantonalen Zusammenarbeiten wurden im Betrachtungszeitraum CHF 4.6 Mio. ausgegeben, d.h. ein Drittel aller bis Ende 2012 getätigten Ausgaben. Die folgende Tabelle fasst diese Angaben zusammen.

ÜBERSICHT ZU EINNAHMEN UND AUSGABEN DER KANTONE DURCH DIE SPIELSUCHTABGABE				
Periode	Einnahmen	Ausgaben		Nicht verwendete Mittel
		Kantonal	Interkantonal	
2006	0	0	0	0
2007	973'612	461'313	124'100	388'198
2008	5'703'186	1'311'889	410'751	3'980'547
2009	4'573'422	1'600'703	848'707	2'124'013
2010	4'842'014	2'213'049	1'243'431	1'385'534
2011	4'391'234	2'850'519	949'206	591'509
2012	4'210'350	2'864'582	1'032'576	313'192
2006-2012	24'693'818	11'302'056	4'608'771	8'782'992

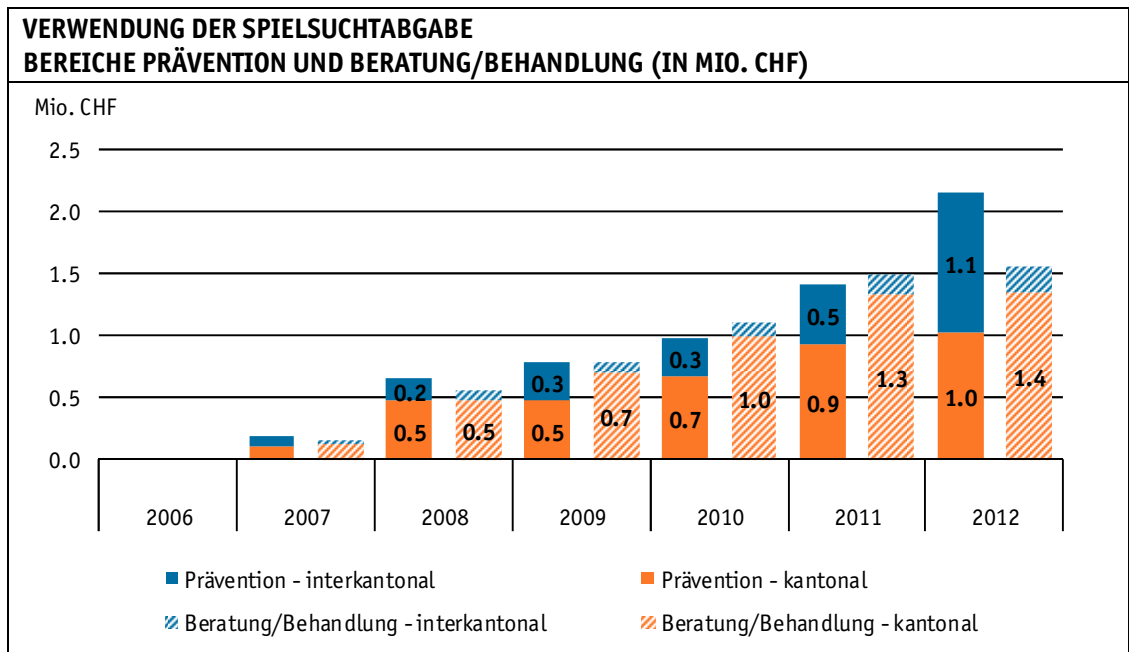
Tabelle Z-1 Quelle: Erhebung INFRAS 2012.

Im Durchschnitt gaben die Kantone 65% ihrer Einnahmen aus der Spielsuchtabgabe aus. Für die einzelnen Jahre lässt sich eine ansteigende Ausschöpfungsquote beobachten: Während 2008 nur 30% der erhaltenen Einnahmen aus der Spielsuchtabgabe verwendet wurden, liegt dieser Wert 2012 bei 93%. Bis Ende 2012 verfügen die Kantone über Reserven in der Höhe von 8.8 Mio. CHF, was den Einnahmen von zwei Jahren entspricht. Diese Mittel lagern bei den Kantonen in den Spielsuchtfonds resp. auf entsprechenden Konti.

74% der Mittel werden von den Kantonen für eigene Massnahmen ausgegeben, 26% im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit in den Verbunden. Aufgeschlüsselt nach den einzelnen Kantonen ergibt sich für 2012 das folgende Bild.



Figur Z-2 Quelle: Erhebung INFRAS 2012.



Figur Z-3 In Millionen CHF, inkl. Ausgaben für Leistungen der interkantonalen Zusammenarbeit. Quelle: Erhebung INFRAS 2012.

Von 2006-12 stiegen die Ausgaben stetig an. Im Jahr 2012 flossen über 50% der Mittel in die Prävention, 24% in die Beratung, 14% in die Behandlung und je 7% in die Forschung und in die Aus- und Weiterbildung. In der Grafik oben ist die Entwicklung der Ausgaben für die Hauptbereiche Prävention und Beratung/Behandlung dargestellt. Im Verlauf der Zeit hat die Prävention im Vergleich zur Beratung und Behandlung an Bedeutung gewonnen.

Zweckbindung

Der Spielsuchtbegriff wird von den allermeisten Befragten in den Kantonen im breiteren Sinne interpretiert. Bis auf eine Ausnahme wird nicht zwischen Lotterien und Wetten auf der einen Seite und Casinospielen auf der anderen Seite unterschieden. Die meisten Kantone erachten die Zweckbindung in dieser bereiteren Interpretation nicht als störend, es herrscht aber teilweise Unsicherheit.

4. BEURTEILUNG DURCH DIE AKTEURE

Die verschiedenen telefonisch befragten Akteure schätzen die Spielsuchtabgabe sowie die erfolgten Veränderungen wie folgt ein.

Fachpersonen in den einzelnen Kantonen

Insgesamt wird das 2006 eingeführte System der Spielsuchtabgabe von den zuständigen Fachpersonen in den einzelnen Kantonen in seinen Grundzügen geschätzt. Fundamentale Kritik wurde von niemandem geäussert. Besonders positiv hervorgehoben wird von einigen Kantonen der gute Mix, welcher durch die Zweckgebundenheit der Mittel einerseits und dem grossen Handlungsspielraum für die Kantone andererseits gegeben sei. Zudem wird die Verursacherfinanzierung von zwölf Kantonen als gut und sinnvoll beurteilt. Eine Mehrheit der Befragten in den Kantonen erachtet die Umsetzung der Spielsuchtabgabe als zweckmässig, weil viele Akteure eingebunden seien und an einem Strick zögen. Inwiefern auch die Casinos eingebunden werden sollen, gehen die Meinungen auseinander. Einige wenige Befragte regen an, der Bund solle auf strategisch-konzeptioneller Ebene mitwirken. Die Höhe der Spielsuchtabgabe von CHF 4.5 Mio. pro Jahr erachtet eine überwiegende Mehrheit der Befragten als angemessen.

Bis auf eine Ausnahme wird die interkantonale Zusammenarbeit in den Verbunden von den Beteiligten geschätzt. Die Verbunde stellten aus ihrer Sicht eine geeignete Form dar, um zusammenzuarbeiten und Synergien zu nutzen. Befragte aus den Kantonen ausserhalb der Verbunde äussern, sie hätten bewusst den Alleingang gewählt, da sie besser auf regionale Bedürfnisse reagieren könnten.

Leistungserbringer

Die befragten Leistungserbringer beurteilen die Spielsuchtabgabe grundsätzlich positiv. Eine Stärke der Abgabe sei ihre Zweckgebundenheit, die insbesondere vor dem Hintergrund der allgemeinen Knappheit der Mittel im Präventionsbereich als zweckmässig und zielführend eingeschätzt wird. Auch das Verursacherprinzip sowie die Kopplung an die Bruttospielerträge werden als zweckmässig eingestuft. Als Schwäche des heutigen Systems wird einhellig der fehlende Einbezug des Casinobereichs in die Spielsuchtbekämpfung im Rahmen der Spielsuchtabgabe betrachtet. Auf konzeptioneller Ebene fehlt aus Sicht der befragten Leistungserbringer zudem eine kohärente Strategie für die Suchtprävention. Im Allgemeinen sind die befragten Leistungserbringer der Meinung, dass noch nicht genügend Gelder für die wirksame Bekämpfung der Glücksspielsucht zur Verfügung stünden, speziell im Bereich der Forschung.

Geteilter Meinung sind die befragten Leistungserbringer über den Erfolg bzw. Misserfolg der interkantonalen Zusammenarbeit. Einerseits wird diese als Erfolgsgeschichte betrachtet, andererseits werden Verbesserungspotenziale aufgeführt (Zusammenarbeit zwischen Verbunden, Abstimmung interkantionaler Projekte mit kantonalen Projekten).

Bezüglich Mittelvergabe sehen die befragten Leistungserbringer Handlungsbedarf etwa bei Spielsucht auf anderen Kanälen als Lotterien und Wetten, bei bestimmten Zielgruppen sowie im Umgang mit den tiefen Fallzahlen und entsprechenden Angeboten in den einzelnen Regionen. Zudem wird von einzelnen Leistungserbringern die unterschiedliche Auslegung der Zweckbindung durch die Kantone bemängelt.

Experten

Die befragten Experten begrüssen die eingeführte Spielsuchtabgabe. Diese habe erlaubt, gewisse bereits bestehende Strukturen auf eine nachhaltigere Basis zu stellen. Auch attestieren sie, dass durch die Spielsuchtabgabe die Thematik politisch zwar noch nicht oberste Priorität habe, aber zumindest nun präsent sei. Trotz Zweckbindung solle jedoch die Gesamtbetrachtung nicht vernachlässigt werden, dass sich das System so besser und schneller an Veränderungen anpassen lasse. Bezüglich Mittelhöhe sind die Experten der Ansicht, dass sie zu knapp bemessen sei und lediglich den akuten Bedarf zu decken vermöge. Sie sähen den Abgabesatz tendenziell lieber bei 1% als bei 0.5% und somit bei knapp CHF 10 Mio. pro Jahr.

Bezüglich interkantonaler Zusammenarbeit werden die Kantone gelobt, diese sei gut und beispielhaft. Beklagt wird hingegen, dass nicht alle Kantone der Deutschschweiz sich einem Verbund angeschlossen haben. Die Aufteilung zwischen eher übergeordneten Präventionsmassnahmen und eher lokalen Beratungs- und Behandlungsangeboten wird im Grundsatz positiv beurteilt.

5. BEURTEILUNG DURCH DAS EVALUATIONSTEAM

Auf Basis der Bestandsanalyse und der Einschätzung durch die Akteure nehmen wir eine Beurteilung der Umsetzung der Spielsuchtabgabe aus Sicht des Evaluationsteams vor.

Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten

Die Evaluation zeigt, dass die Zuständigkeiten nach einer Anfangsphase der Orientierung und Organisation nun in allen Kantonen geklärt und zweckmässig gelöst sind. Für Aussenstehende sind die Regelungen und Ansprechpersonen hingegen wenig transparent. FDKL und Comlot verfügen zwar über eine Liste der zuständigen Ansprechpersonen, sie ist aber nicht auf dem neuesten Stand und wird nicht aktiv nach aussen kommuniziert.

Konzeptionelle Grundlagen in den Kantonen

In den meisten Kantonen bestehen keine spezifischen Konzepte, die darlegen mit welchen Zielen und Massnahmen die Spielsucht bekämpft werden soll. Aus unserer Sicht bestehen deshalb Defizite auf strategischer und konzeptioneller Ebene zur wirksamen und effizienten Ausgestaltung der Spielsuchtbekämpfung durch die Kantone. Es erscheint der Eindruck, dass viele der bisherigen Aktivitäten eher dezentral „von unten“ und projektbezogen zustande gekommen sind. Auch fehlen Instrumente zur Überprüfung und Weiterentwicklung der bisherigen Massnahmen in Form von Erfolgskontrollen und Evaluationen.

Umsetzung

Mit Ausnahme der Westschweizer Kantone betreten in der Spielsuchtbekämpfung fast alle Kantone Neuland. Mittlerweile erbringen sämtliche Kantone Eigenleistungen für die Steuerung, Koordination und Administration der Spielsuchtabgabe im Umfang von 5–10 Stellenprozenten. Für alle weiteren Leistungen haben fast alle Kantone verwaltungsexterne Leistungserbringer beauftragt. Diesen Weg erachten wir als zweckmässig und richtungsweisend, weil dadurch die Spielsucht effektiver und effizienter bekämpft werden kann.

Für die Zukunft sehen wir aber noch Verbesserungspotenziale. Über alle Kantone hinweg betrachtet, erscheint die Umsetzung der Spielsuchtabgabe in den Kantonen konzeptionell noch zu wenig abgestützt, zu wenig transparent und kohärent. Es fehlen unseres Erachtens eine umfassende Gesamtsicht über die Verbunde hinaus und ein stimmiger konzeptioneller Rahmen, um die Mittel der Spielsuchtabgabe möglichst effektiv und effizient einzusetzen.

Interkantonale Zusammenarbeit

Um auf interkantonaler Ebene zusammenzuarbeiten haben sich 22 von 26 Kantonen einem der drei bestehenden Verbunde der Nordwest- und Innerschweiz, der Ostschweiz und Westschweiz angeschlossen. Wir erachten die freiwillige Zusammenarbeit unter den Kantonen als Erfolg. In- nert relativ kurzer Zeit ist es den Kantonen gelungen, auf freiwilliger Basis zusammenzuarbeiten und die regionalen Verbunde einzurichten. Die Zusammenarbeit ist aus unserer Sicht sehr zweckmässig und drängt sich aufgrund der tiefen Fallzahlen und der teils geringen finanziellen Mittel kleinerer Kantone auf. Wünschenswert wäre der Einbezug aller Kantone.

Der Koordinationsaufwand in den Verbunden scheint teils beträchtlich und nicht immer effizient zu sein. Neben dem erwähnten konzeptionellen Rahmen fehlt den Verbunden aus unserer Sicht auch eine langfristige Perspektive und Stossrichtung der gemeinsamen Spielsuchtbekämpfung.

Zweckbindung

Artikel 18 der IVLW verpflichtet die Kantone, die neu erhaltenen Mittel zweckgebunden für die Spielsuchtbekämpfung einzusetzen. Die von den Kantonen erfassten Daten zeigen, dass dies im Grossen und Ganzen der Fall ist. Die Zweckbestimmung wird aber je nach Kanton teilweise breiter ausgelegt, indem die Mittel nicht ausschliesslich für die Bekämpfung der Spielsucht *im Bereich der Lotterien und Wettspiele* eingesetzt wird. Oftmals dienen die Mittel auch zur Bekämpfung der Spielsucht im Allgemeinen, also beispielsweise auch im Bereich der Spielbanken. In kleinerem Umfang fliessen auch Mittel in den Bereich der Gaming- und Internetsucht.

Die vorliegenden Bestimmungen in Artikel 18, aber auch in Artikel 2 der IVLW werden somit von den Kantonen unterschiedlich breit interpretiert. Inwiefern die Mittel tatsächlich ausschliesslich für die Spielsucht im Bereich der Lotterien und Wettspiele eingesetzt werden soll und ob eine solche Abgrenzung zweckmässig ist, ist durch die FDKL zu klären.

Daten zur Mittelverwendung

Wie erwähnt haben die Kantone die Mittel aus der Spielsuchtabgabe fast vollständig für externe Leistungserbringer eingesetzt. Die kantonsinternen Verwaltungs- und Steuerungsaufgaben wurden nicht durch die Spielsuchtabgabe finanziert.

Die Mittelverwendung der Kantone konnte vollständig erhoben werden. Die Angaben aus verschiedenen Quellen stimmen überein und sind als korrekt einzustufen. Die Mittelverwendung konnte aber von einigen Kantonen nicht auf Anhieb transparent dargestellt werden. Ebenso wurden nicht mit allen privaten Leistungserbringern detaillierte Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Dies ist (auch) darauf zurückzuführen, dass sich die Kantone im Bereich Suchtprävention unterschiedlich organisieren.

Die Mittelüberprüfung wie auch das Controlling sind noch als unvollständig zu beurteilen. Die Gesamtdarstellung über die Mittelverwendung im Rahmen dieser Evaluation erforderte beträchtlichen Aufwand.

Nicht verwendete Mittel

Aus Sicht des Evaluationsteams sind Reserven sinnvoll, um jährliche Schwankungen auszugleichen und um die Möglichkeit zu haben, in Zukunft auch grössere Projekte zu realisieren. Die Reserven in der Höhe von CHF 9 Mio. erscheinen uns beträchtlich und es ist bisher nicht ersichtlich, wie die Kantone diese Reserven in den nächsten Jahren nutzen werden.

Dieser Sachverhalt kontrastiert mit den Aussagen der befragten Experten, dass die Mittel knapp bemessen sind und dass Bedarf besteht, mehr Mittel zur Spielsuchtbekämpfung einzusetzen. Aus unserer Sicht bleiben die Gründe unklar. Mangelt es bisher an den konzeptionellen Grundlagen, um die gesamten Mittel wirkungsvoll einsetzen zu können? Ist die Zweckbindung zu eng formuliert, die Abgabe eher zu hoch bemessen oder liegen andere Gründe vor?

Ob die Höhe der Abgaben angemessen ist, lässt sich im Rahmen dieser Umsetzungs-evaluati-on noch nicht beurteilen.

Erwartete Wirkungen

Die Kantone ziehen verhalten positive Schlüsse aus den bisherigen Massnahmen. Klar hervorgehoben wird die verbesserte Sensibilisierung von Fachleuten und in der Bevölkerung. Hingegen fehlen konsistente Aussagen zu einer allfälligen Steigerung von Beratungs- und Behandlungszahlen. Ein Indikatoren- und Monitoringkonzept für eine Wirkungsüberprüfung existiert noch nicht, ist aber vorgesehen.

6. FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Evaluation hat gezeigt, dass alle Kantone die Spielsuchtabgabe korrekt umsetzen. Nach einer ersten Anlaufzeit haben sich die Kantone zweckmässig organisiert. Fast alle Kantone haben die Zusammenarbeit gesucht und sich freiwillig in regionalen Verbunden zusammengeschlossen. Die Mittel werden korrekt zweckgebunden eingesetzt, weitestgehend im Bereich der Spielsucht, aufgrund unklarer Interpretationen aber auch in kleinem Umfang in verwandten Suchtbereichen (Gaming, neue Medien).

Die Leistungen werden fast ausschliesslich von spezialisierten externen Organisationen erbracht und umfassen alle Interventionsbereiche der Spielsuchtbekämpfung: Prävention, Früherkennung, Beratung, Behandlung, Forschung und Ausbildung.

Dass sich die Kantone selber organisierten, in regionalen Verbunden zusammenarbeiten und die Spielsuchtabgabe korrekt und weitgehend zweckmässig umsetzen, ist als Erfolg zu werten.

Für die Weiterentwicklung des Instruments empfehlen wir den Kantonen und der FDKL folgende Präzisierungen und Verbesserungen.

Konzeptionelle Grundlagen und strategische Planung verstärken

In Bezug auf die konzeptionellen Grundlagen und die strategische Planung weisen die Aktivitäten der Kantone und Verbunde Schwächen auf. Die Aktivitäten entstehen zu oft pragmatisch „von unten“ und sind zu wenig in eine übergeordnete Gesamtstrategie eingebettet. Die Kantone

und Verbunde sollten ihre Aktivitäten konzeptionell stärker abstützen und längerfristig planen. Damit lassen sich die Massnahmen der Kantone und Verbunde besser koordinieren, aufeinander abstimmen und gesamtheitlicher gestalten sowie weitergehende Synergien aus der Zusammenarbeit nutzen.

Zusammenarbeit weiter vertiefen

Die interkantonale Zusammenarbeit in den Verbunden ist ein Erfolg. Diese Zusammenarbeit sollte weiter vertieft werden, indem die restlichen Kantone motiviert werden mitzuwirken, indem die Zusammenarbeit in den Verbänden konsolidiert und effizienter gestaltet wird, indem die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen den Verbunden und weiteren relevanten Akteuren im Umfeld der Spielsucht (z.B. Casino) verstärkt gepflegt werden. Es sollten vermehrt auch verbundübergreifende Leistungen geschaffen werden, z.B. gemeinsame Informationsmaterialien, Webseitenportale, Informationen zu Anlauf- und Beratungsstellen.

Zweckbindung präzisieren

Die Mittel werden weitestgehend dem Zweck entsprechend eingesetzt. Es bestehen aber Unklarheiten in Bezug auf die Interpretation der Zweckbestimmung in Artikel 18, IVLW. Die FDKL sollte präzisieren, ob sie die Mittel ausschliesslich für die Bekämpfung der Spielsucht im Bereich der Lotterien und Wettspiele einsetzen will oder ob die Spielsucht generell und evtl. auch unter Einbezug der Suchtprobleme aus dem Gaming und der Nutzung neuer Medien bekämpft werden soll. Wir empfehlen der FDKL, nicht künstlich zwischen stark miteinander verknüpften Suchtbereichen zu trennen. Die Beiträge aus der Spielsuchtabgabe sollten in eine übergreifende Gesamtstrategie zur Spielsuchtbekämpfung einfliessen, in Bezug auf den Finanzierungsanteil aber in einem ungefähr angemessenen Verhältnis zur Problemverursachung durch Lotterien und Wettspiele stehen.

Ausgaben langfristig planen und optimale Höhe der Reserven bestimmen

Die Kantone haben fast ein Drittel der bisher erhaltenen Mittel nicht verwendet. Die Reserven erreichen in der Zwischenzeit CHF 9 Mio., was den Einnahmen von zwei Jahren entspricht. Die Kantone sollten die Ausgaben aus der Gesamtschau langfristig planen und festlegen, in welcher Grössenordnung sich die Reserven bewegen sollen. Gleichzeitig lässt sich auch überprüfen, ob die Höhe der Abgabe angemessen ist.

Transparenz verbessern und regelmässiges Reporting einführen

Weder den Vereinbarungsorganen FDKL und Comlot, noch der Öffentlichkeit war bisher vollständig bekannt, wie die Kantone die Mittel aus der Spielsuchtabgabe verwenden. Eine detaillierte Übersicht zu erstellen, war im Rahmen der Evaluation oft nur mit mehrfachem Nachfragen möglich. Die Kantone sollten Transparenz schaffen und ein jährliches Reporting einführen. Dazu könnten sich die Kantone am Beispiel des Alkoholzehntels orientieren, wo sie Hilfestellungen in Form eines elektronischen Rasters und einer gemeinsamen Systematik für die Zuteilung der Mittel sowie Regeln für den Umgang mit dem Ausgleichsfonds vorfinden.

Koordination und Hilfestellungen durch FDKL/Comlot

Die Kantone sollten die FDKL als oberstes Vereinbarungsorgan (oder die Comlot) beauftragen, in Bezug auf die Verwendung der Spielsuchtabgabe eine gewisse Informations- und Koordinationsfunktion zu übernehmen. Sie sollte soweit nötig Präzisierungen vornehmen, Informationen von den Kantonen über die Mittelverwendung nach einem einheitlichen Raster einfordern und regelmässig publizieren. Im Weiteren sollte sie die Kantone und Verbunde zum Austausch und zur weitergehenden Zusammenarbeit anregen und Grundlagen für die Wirkungsüberprüfung (Monitoring, Evaluation) schaffen.