année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess **Geldspielgesetz (BRG 15.069)**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bernhard, Laurent
Zumbach, David
Zumofen, Guillaume

Bevorzugte Zitierweise

Bernhard, Laurent; Zumbach, David; Zumofen, Guillaume 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Geldspielgesetz (BRG 15.069), 2013 - 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 12.10.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik 1
Wirtschaft 1
Wirtschaftspolitik 1
Strukturpolitik 1

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates

DFJP	Département fédéral de justice et police
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats

Allgemeine Chronik

Wirtschaft

Wirtschaftspolitik

Strukturpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.02.2013
LAURENT BERNHARD

Im Februar des Berichtsjahres legte der Bundesrat die Eckwerte des **künftigen Geldspielgesetzes** fest. Nachdem im Vorjahr der direkte Gegenentwurf zur Volksinitiative „für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls" von Volk und Ständen angenommen worden war, nahm das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zusammen mit den Kantonen, der Geldspielbranche sowie der Suchtprävention die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung in Angriff. Dabei sollte das Lotteriegesetz aus dem Jahre 1923 totalrevidiert und mit dem Spielbankengesetz zusammengeführt werden. Ein zentrales Anliegen betraf eine wirksamere Bekämpfung der Spielsucht. Die Veranstalter von Geldspielen sollten dazu verpflichtet werden, geeignete Schutzmassnahmen vorzusehen, um die Wahrscheinlichkeit einer Spielsucht zu verringern. Dabei sollte ein neues, unabhängiges und aus Fachleuten bestehendes Organ die Veranstalter beraten und die Aufsichtsbehörden in ihrer Arbeit unterstützen. Ausserdem wollte die Landesregierung unter gewissen Bedingungen das bestehende Verbot von Online-Casinospielen lockern. Geldspiele sollten also auch im Internet angeboten werden dürfen. Schliesslich setzte sich der Bundesrat zum Ziel, die Ungleichbehandlung der Besteuerung von Geldspielgewinnen zu beseitigen. Während Gewinne aus Lotterien und Wetten bisher versteuert werden mussten, waren Spielgewinne, die in Casinos erzielt wurden, steuerfrei. Der Bundesrat schlug vor, die Besteuerung von Geldspielgewinnen generell aufzuheben. Dank des daraus entstehenden Attraktivitätsgewinns der Geldspiele in der Schweiz erhoffte er sich eine Kompensation der unmittelbar anfallenden Steuerausfälle. Entgegen der ursprünglichen Planung schickte der Bundesrat den Vorentwurf nicht mehr im Jahre 2013 in die Vernehmlassung. [1]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 30.04.2014
DAVID ZUMBACH

Nachdem der Bundesrat im Vorjahr die Eckwerte des künftigen Geldspielgesetzes festgelegt hatte, schickte er im April 2014 den **Entwurf des Bundesgesetzes über Geldspiele** in die Vernehmlassung. Der Gesetzesentwurf sieht eine Aufhebung des Verbots von Online-Geldspielen vor. Zudem sollen Geldspielturniere ausserhalb der Spielbanken, wie beispielsweise Pokerturniere, unter engen Voraussetzungen, die vom Bundesrat noch nicht bis ins Detail ausgearbeitet worden waren, wieder erlaubt und sämtliche Geldgewinnspiele von Steuern befreit werden. Bis anhin mussten Gewinne aus Lotterien und Sportwetten versteuert werden, während Spielgewinne, die in Spielbanken erzielt wurden, steuerfrei blieben. Der Bundesrat erhoffte sich durch den Attraktivitätsgewinn der Geldspiele eine Kompensation der unmittelbar anfallenden Steuerausfälle. Die Änderungen bei den Spielen müssten, so der Bundesrat, von angemessenen Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Spiel begleitet werden. Er setzte dabei auf eine Drei-Säulen-Strategie, die Schutzmassnahmen vorsieht, welche erstens die Veranstalterinnen und Veranstalter von Geldspielen zu erbringen haben, die zweitens die Kantone verpflichtet, Präventionsmassnahmen durchzuführen sowie Beratungen und Behandlungen anzubieten, und die drittens die Schaffung einer Konsultativkommission zur Unterstützung und Begleitung der Präventionsbemühungen beinhaltet. Der Ergebnisbericht zur Vernehmlassung war zum Jahresende noch ausstehend. [2]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.03.2017
GUILLAUME ZUMOFEN

La **loi sur les jeux d'argent** s'impose comme le fruit de l'acceptation populaire de la mise en œuvre de l'article constitutionnel sur les jeux d'argent en mars 2012. C'est un condensé des réglementations actuelles, mais aussi une adaptation, imposée par les évolutions sociétales et technologiques, d'une loi désuète. Ainsi, la création d'une seule législation sur les jeux d'argent doit permettre une plus grande cohérence. Tout d'abord, il est important de préciser que cette nouvelle loi se conforme, dans l'ensemble, à la réglementation actuelle. Ensuite, dans les cadres des propositions de modifications légales, trois volets se dessinent. Premièrement, le projet de loi affine la prévention de la dépendance au jeu. Deuxièmement, au niveau des dispositions pénales, les exploitants de jeux d'argent sont soumis à la loi sur le blanchiment d'argent, l'offre de jeux non autorisés est mieux jugulée ou encore, cette nouvelle loi impose le blocage des sites de jeux étrangers. Troisièmement, la totalité des gains seront

désormais exemptés d'impôts. Par conséquent, l'exemption ne concerne plus uniquement les gains dans les maisons de jeu, mais aussi les gains de loteries et des paris sportifs. Cette modification légale devrait non seulement permettre de booster la compétitivité des jeux d'argent en Suisse, et donc d'augmenter les recettes affectées partiellement à des buts d'utilité publique, mais aussi d'abroger l'inégalité de traitement initiale.
La chambre des cantons s'est penchée en premier sur la loi sur les jeux d'argent. Dans l'ensemble, le Conseil d'Etat a approuvé le projet de loi du Conseil fédéral. Il l'a accepté, avec modifications, par 41 voix et 1 abstentions. La pierre d'achoppement principale demeure l'imposition des gains. Ainsi, le Conseil d'Etat n'a pas rejoint la volonté du Conseil fédéral qui visait une exonération complète d'impôt pour les gains sur les jeux d'argent. Les sénateurs ont décidé que l'exonération d'impôt ne devrait concerner que les gains inférieurs à 1 millions de francs. De plus, une simplification ainsi qu'une réduction de l'impôt pour les casinos titulaires d'une concession B, aussi appelés "casinos de montagne", a été validée. Elle concerne les casinos qui réalisent un revenu brut annuel inférieur à 5 millions de francs et liés à une activité touristique saisonnière. Cette réduction de trois quarts du taux concerne principalement Davos et St-Moritz. En outre, la chambre basse a décidé que les jeux-concours, qui ont pour objectif de booster les ventes, ne devraient pas être soumis à la loi en question. Finalement, des dérogations pour les petites loteries ont été envisagées.
Lors de la session de printemps 2017, le Conseil national a attaqué la question de la loi sur les jeux d'argent. Le blocage des sites de jeu étrangers s'est profilé comme le premier point de discussion à la chambre du peuple. Alors qu'une alliance composée de conseillers Verts, UDC, Vert'libéraux ou encore PLR a argumenté contre cette interdiction, le Conseil national a finalement suivi la volonté du gouvernement. Les arguments de la protection des joueurs, mais surtout du reversement des bénéfices à l'AVS et aux cantons pour des fins d'utilité publique ont finalement fait mouche. Ensuite, la gauche a souhaité renforcer le volet sur la prévention. Laurence Fehlmann Rielle (sp/ps, GE) a parlé d'un coût social de 550 millions de francs par an. Néanmoins, le Conseil national a fait la sourde oreille. Ensuite, le curseur du débat a ciblé l'exonération d'impôt des gains. La conseillère fédérale Sommaruga a souligné l'importance de l'attractivité des jeux d'argent helvétiques. La chambre du peuple s'est opposée à la décision du Conseil des Etats. En effet, elle a validé la volonté d'exonérer d'impôts les gains des jeux d'argent. En outre, elle a diminué la possibilité de réduction du taux d'impôt sur le bénéfice, pour les "casinos de montagne", proposée par les sénateurs. Si au final, le Conseil national a approuvé la loi sur les jeux d'argent, dans son ensemble, par 130 voix contre 54 et 8 abstentions, le dossier retourne au Conseil des Etats afin de biffer les divergences. [3]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 29.05.2017
GUILLAUME ZUMOFEN

En juin 2017, le Conseil des Etats s'est à nouveau penché sur la **loi sur les jeux d'argent** afin d'effacer les divergences qui se sont dessinées avec sa chambre sœur. Trois éléments principaux ont donné le ton du débat: exonération des gains des loteries et des paris professionnels, le soutien aux casinos de montagne et la limitation des salaires. Premièrement, la chambre des cantons a campé sur ses positions par rapport à l'exonération des gains des loteries. Alors que le Conseil fédéral et le Conseil national souhaitent exonérer ces gains afin de lutter contre la concurrence fiscale étrangère, le Conseil des Etats estime inconcevable qu'une personne qui gagnerait des millions du jour au lendemain, grâce à la loterie ou aux paris, ne soit pas imposée sur ce gain alors que tout citoyen lambda est imposé sur le revenu de son travail. Par 30 voix contre 12, il maintient donc l'exonération uniquement pour les gains inférieurs à 1 million de francs. Par ailleurs, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-CE) proposait, par 11 voix contre 1 et 1 abstentions, de maintenir la position initiale de sa chambre et donc d'éviter une exonération complète. Deuxièmement, la chambre des cantons s'est alignée sur celle du peuple, par 23 voix contre 18, pour la diminution du taux de taxation des casinos dits de "montagne". Une réduction d'un tiers sera donc prévue dans la loi. Troisièmement, le Conseil d'Etat a refusé de limiter le salaire des équipes de direction des loteries. Finalement, les débats ont permis d'éliminer d'autres pierres d'achoppements mineures. Étant donné les divergences, le dossier retourne au Conseil national. [4]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 29.09.2017
GUILLAUME ZUMOFEN

La nouvelle **loi sur les jeux d'argent**, qui s'inscrit dans la ligne du débat lancé par l'initiative populaire "Pour des jeux d'argent au service du bien commun", a continué les allers-retours entre la chambre du peuple et celle des cantons lors de la session d'automne 2017. Plusieurs pierres d'achoppement ont animé les débats qui se sont conclus en conférence de conciliation. Tout d'abord, le National s'est rallié au Conseil des Etats sur plusieurs points. Il a accepté, par 118 voix contre 63, la fermeture des jeux de table dans les casinos de montagne lors des périodes creuses. L'opposition d'une partie de l'UDC, du PLR et des Verts n'a pas suffi. Ensuite, il a validé la décision des sénateurs, par 136 voix contre 48, de ne pas soumettre les jeux-concours des médias à cette nouvelle législation. Puis, il a révisé sa position initiale sur les mesures pour combattre la dépendance aux jeux. Par 98 voix contre 85, il a refusé d'établir une institution de prévention. La droite a imposé sa force sur cette question. Du côté du Conseil des Etats, les sénateurs ont campé sur leurs positions. Ils ont refusé une exonération complète des gains de loterie par 37 voix contre 2, et se refusent toujours à s'immiscer dans la gestion des salaires des membres de la direction des loteries.
Après ce premier aller-retour, le National s'est à nouveau penché sur la question de la défiscalisation et sur celle des salaires des exploitants de jeux. Par 108 voix contre 78, la chambre du peuple a finalement accepté de limiter l'exonération fiscale aux gains inférieurs à un million de francs. Par contre, la discussion sur les salaires des membres de direction des jeux a connu un dernier rebondissement. En effet, après avoir refusé de limiter les salaires des exploitants de jeux à celui d'un conseiller fédéral, il a accepté une proposition de Pirmin Schwander (svp/udc, SZ) qui souhaite lier rémunération et utilité publique. Une conférence de conciliation a donc été mise en place pour effacer cette dernière divergence. Ainsi, les deux chambres ont finalement accepté que le salaire des exploitants de jeux soit proportionnellement lié à l'argent versé à la collectivité publique.
Au final, cinq éléments phares colorent cette nouvelle loi sur les jeux d'argent. Premièrement, la nouvelle législation bloque les sites internet étrangers qui proposent des tables de poker en ligne ou des roulettes. Cette mesure doit affiner la protection des joueurs et favoriser les exploitants locaux. Deuxièmement, le Conseil fédéral n'a pas réussi à imposer sa volonté d'exonération complète des gains de loteries. La défiscalisation sera effective uniquement pour les gains inférieurs à un million de francs. Troisièmement, le salaire des exploitants de jeux sera lié à l'argent versé à la collectivité. Quatrièmement, un coup de pouce est donné aux casinos de montagne: baisse du taux de taxation et fermeture des tables de jeu hors saison. Cinquièmement, malgré la volonté de dynamiser la lutte contre l'addiction aux jeux, aucun financement additionnel n'a été envisagé, bien que de nombreuses voix de la gauche se soient élevées. Au vote final, la loi a été accepté par 132 voix contre 48 et 13 abstentions, du côté du National, et par 43 voix contre 1 au Conseil des Etats. A la chambre du peuple, la majorité de l'opposition provient des rangs de l'UDC. [5]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.06.2018
GUILLAUME ZUMOFEN

En mars 2012, avec 87% de «oui», la population helvétique concrétisait l'article constitutionnel 106 sur les jeux d'argent chargeant la Confédération de légiférer sur ce thème. Ainsi, en 2017, le Parlement a adopté la loi fédérale sur les jeux d'argent après de nombreuses discussions et aller-retours entre les chambres. Derrière cette loi, un fil rouge: les exploitants de jeux d'argent doivent respecter le droit suisse et contribuer à des buts d'utilité publique. Soutenus financièrement par de grands exploitants étrangers de jeux d'argent, plusieurs entités helvétiques ont déposé un **référendum contre le projet de loi**. 60'744 signatures ont formellement imposé la votation.
La nouvelle loi sur les jeux d'argent apporte plusieurs modifications à la pratique en vigueur. Premièrement, des règles plus strictes encadrent les jeux en ligne afin de prendre en compte la numérisation croissante. Deuxièmement, la loi force tous les exploitants de jeux, notamment ceux en ligne étrangers, à contribuer à des buts d'utilité publique. Troisièmement, la loi souhaite réduire les risques d'escroquerie et de blanchiment d'argent. Finalement, les gains de loterie seront exonérés jusqu'à 1 million de francs.
Selon les défenseurs du projet, cette nouvelle loi prend, enfin, en compte la numérisation et renforce la protection des consommateurs. De plus, elle garantirait une meilleure rétribution à la société, notamment aux sportifs et aux artistes. A l'opposé, le camp du "non" a critiqué la censure de l'internet et pointait du doigt un lobby des casinos bénéficiaire. De plus, il estimait que la loi affaiblissait la prévention et renforçait l'addiction avec la nouvelle exonération des gains.

La campagne fut de moyenne intensité. Deux tiers des annonces furent en faveur de la nouvelle loi sur les jeux d'argent. Le camp du «oui» a d'ailleurs lancé sa campagne de communication politique déjà 5 semaines avant le jour du vote. A l'inverse, le camp du

«non» a véritablement lancé sa campagne que 3 semaines avant le 10 juin.
Au final, la nouvelle loi **sur les jeux d'argent** a été largement adoptée par 72,9% des citoyens suisses. Tous les cantons l'ont acceptée. La participation a atteint 34.5%.

Votation 10 juin 2018

Participation : 34.5 %
- Oui : 72.9 %
- Non : 27.1 %

Mot d'ordre des partis politiques:
- Oui : PS, PST, POP, PDC, PEV, usam,
- Non: Verts, Vert'libéraux, PBD, PLR, economiesuisse,
- Liberté de vote: UDC [6]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.07.2018
GUILLAUME ZUMOFEN

La **nouvelle loi sur les jeux d'argent** a été adoptée par 72.9 pour cent des votantes et votants. Cette loi autorise les jeux d'argent en ligne, mais uniquement pour les exploitants autorisés et établis en Suisse. Cette spécificité, qui induit le verrouillage d'internet, était la principale pierre d'achoppement qui a menée au lancement d'un référendum facultatif. Ce référendum a morcelé le paysage politique helvétique et constitué des alliances hétéroclites. Ainsi, l'ensemble des sections jeunes des partis – à l'exception des Jeunes démocrates-chrétiens –, le PLR, le PBD, les Vert'libéraux et les Verts ont préconisé le rejet de l'initiative. A l'opposé, le PS et le PDC ont mené campagne en faveur de la nouvelle loi. L'UDC, après de nombreuses hésitations, a opté pour la liberté de vote. Ce morcellement a surpris étant donné que l'objet avait été plébiscité en chambre (124 voix contre 61 au Conseil national – 43 voix contre 1 au Conseil des Etats). Il a finalement été la source d'une campagne animée.
L'**analyse VOTO** a mis en évidence le profil typique de l'opposant ou opposante à la loi. En effet, les jeunes hommes suisse-allemands ont été le principal terreau de l'opposition. Uniquement les 18-49 ans, homme, suisse-allemand ont voté en faveur du référendum (52%). La Suisse romande ainsi que la Suisse italienne ont accepté la loi sur les jeux d'argent à plus de 80 pour cent. Ensuite, l'analyse a également démontré que si le verrouillage d'internet s'est profilé comme principal sujet de débat, même les utilisateurs et utilisatrices assidues du web ont adopté la loi à une large majorité. Puis, le choix de vote n'a pas été dicté par des motivations idéologiques. Ainsi, les sections jeunes n'ont pas réussi à convaincre leur public-cible. Mais surtout, le PLR ou les Verts, qui recommandaient le rejet de la loi, ont été désavoués par leur partisans et partisanes qui ont adopté le texte à 72 et 75 pour cent.
L'adoption de la nouvelle loi sur les jeux d'argent a été principalement motivée par la volonté de conserver l'argent généré par ce business en Suisse et de soutenir ainsi la culture, le sport et l'AVS. L'argument lié à la conservation de l'argent en Suisse a surtout convaincu les partisanes et partisans des partis bourgeois et conservateur, alors que l'argument des buts d'utilité publique a convaincu les partisanes et partisans socialistes et l'électorat romand. A l'opposé, les opposantes et opposants ont mis en avant les risques liés au verrouillage d'internet comme principal motif d'opposition. Le risque de censure d'internet et de création d'un précédent ont convaincu un tiers des opposants. Ensuite, l'argument lié à la dépendance du jeu a fait mouche dans les deux camps. Pour être précis, 11 pour cent des partisanes et partisans ont voté en faveur de la loi pour garantir une protection adéquate contre les jeux d'argent, et 11 pour cent des opposantes et opposants ont voté contre une loi qui ne protège pas adéquatement contre la dépendance au jeu. Pour finir, l'argument lié au lobbyisme des casinos helvétiques d'un côté, et à l'ingérence des casinos étrangers d'un autre côté, a été reconnu par les votantes et votants mais n'a pas été décisif dans le choix de vote.
En résumé, les votants et votantes ont largement adopté la nouvelle loi sur les jeux d'argent, suivant ainsi les recommandations du Conseil fédéral et du Parlement, et déjouant les prises de positions de nombreux partis politiques helvétiques. [7]

1) Medienmitteilung BJ vom 13.2.13.; NZZ, 14.2.13; TA, 5.6.13.
2) NZZ, 30.4.2014
3) BO CE, 2016, pp.370 s.; BO CE, 2016, pp.453 s.; BO CN, 2017, pp.423 s.; BO CN, 2017, pp.79 s.; BO CN, 2017, pp.86 s.; BO CN, 2017, pp.99 s.; Communiqué de presse RK-N/CAJ-N; Communiqué de presse RK-N/CAJ-N; Communiqué de presse RK-N/CAJ-N; Communiqué de presse RK-S/CAJ-E; Communiqué de presse RK-S/CAJ-E; Communiqué de presse RK-S/CAJ-E; FF, 2015, pp.7627 s.; FF, 2015, pp.7769 s.; BaZ, 28.2.17; AZ, BaZ, LT, LZ, NZZ, TA, TG, 2.3.17; AZ, TA, 3.3.17; Blick, NZZ, 4.3.17; NZZ, 16.3.17
4) BO CE, 2017, pp.318 s.; Communiqué RK-S/CAJ-E; NZZ, 30.5.17
5) BO CE, 2017, p.743; BO CE, 2017, p.756; BO CE, 2017, pp.625 s.; BO CN, 2017, p.1622; BO CN, 2017, p.1726; BO CN, 2017, pp.1263 s.; BO CN, 2017, pp.1575 s.; Communiqué de presse RK-N/CAJ-CN; NZZ, 13.9.17; So-Bli, 17.9.17; LZ, NWZ, 18.9.17;

NWZ, 19.9.17; NZZ, TA, 30.9.17
6) APS-Inserateanalyse; AZ, BaZ, CdT, Exp, LMD, LT, LZ, Lib, NZZ, SGT, TA, TG, URZ, 11.6.18
7) VOTO-Bericht