

aber es liegen schon Vorstösse vor – z. B. die Motion Simon. Herr Simon möchte einen Teil der Erträge abschöpfen, um Risikokapital für die KMU zu bilden. Auch die Kantone blicken mit Argusaugen auf die Gewinne und möchten Teile davon abschöpfen.

Es geht wieder einmal um Geld, um sehr viel Geld, auch um den Wunsch nach dem schnellen Geld. Prostitution, Drogen, Geldwäscherei und Spielsucht liegen ja sehr nahe beisammen. Die Botschaft, Seite 23, spricht für das Jahr 1995 von folgenden Umsätzen: Die Umsätze der Geldspielautomaten sämtlicher Kursäle im Jahre 1995 betrugen 3 Milliarden Franken. Davon gehen 96 Prozent an die Spieler zurück. Der Bruttospielertrag liegt demnach bei etwa 120 Millionen Franken. Die Schweizer Lotterien machten einen Umsatz von 980 Millionen Franken. Die Gewinnausszahlung beträgt ungefähr 50 Prozent dieses Betrages.

Das Bundesgesetz von 1929 ist aber immer noch in Kraft. 1993 haben die Kursäle in der Schweiz etwa 600 Spielautomaten angeboten. Heute haben wir in der Schweiz ein Angebot von über 10 000 Spielautomaten. Die Angebote sind immens. Wir hören etwa folgende Aussprüche: Wenn wir nicht einsteigen, werden andere das Geschäft machen. Wir wollen auf jeden Fall um eine Bewilligung nachsuchen, um den Anschluss nicht zu verpassen. Ich frage mich nur manchmal: Welchen Anschluss? Wiederum möchte eine kleine Gruppe von Anlegern ihren Tätigkeitsbereich ausweiten – mit einem Ziel: nämlich Gewinn zu machen.

Es liegt auch eine Ständesinitiative Tessin vor, mit der eine Höchstzahl der Spielbanken der Kategorie A und ein Anteil an den Steuern verlangt wird. Ganz heimlich haben sich die Investoren bereits die besten Orte gesichert. Sie schaffen Tatsachen mit den Argumenten Arbeitsplätze, Tourismus, Attraktivität des Landes, Offenheit gegenüber heutigen «Bedürfnissen» usw.

Wir haben vorhin gehört, dass wir unter Zugzwang stünden, weil uns sonst ein Wildwuchs erwarte. Ich frage mich nur: Ist das Parlament wirklich unter Zugzwang? Müssen wir dieses Spielbankengesetz unbedingt verabschieden?

Auf der anderen Seite haben wir das Lotteriesgesetz aus dem Jahre 1923, das nicht angepasst wird und das bestimmten Angeboten, die das Spielbankengesetz nicht abdeckt, Tür und Tor offenlässt. Wir schlagen einmal mehr den falschen Weg ein. Das vorliegende Spielbankengesetz muss mit dem Lotteriesgesetz zeitlich koordiniert werden, damit sichtbare Löcher «gestopft» werden können. Ich möchte hier auf die Angebote, die bereits in der Pipeline sind, hinweisen. Mittels Internet oder anderen elektronischen Mitteln werden Möglichkeiten offengelassen, die durch das Spielbankengesetz nicht abgedeckt werden.

Wir als Parlament müssen hier unsere Verantwortung wahrnehmen.

Aus diesem Grunde beantrage ich Rückweisung an den Bundesrat, damit beide Gesetze gemeinsam und koordiniert vom Parlament verabschiedet werden können.

Koller Arnold, Bundesrat: Es war offenbar viel, viel leichter, im Rahmen von finanzpolitischen Vorlagen und mit 150 Millionen Franken für die AHV und IV in Aussicht das geltende Spielbankenverbot aus der Verfassung zu kippen, als es ist, ein neues, konsensfähiges Spielbankengesetz zu erarbeiten. Das liegt auf der einen Seite einmal daran, dass in gewissen Kreisen nach wie vor eine Fundamentalopposition anhält, was zum unrühmlichen Resultat geführt hat, dass wir die erste Expertenkommission – was mir noch nie passiert ist – sogar auflösen mussten, um überhaupt zu einem vernünftigen Vorschlag für ein solches Spielbankengesetz zu kommen.

Die zweite grosse Schwierigkeit dieser Gesetzgebung liegt darin, dass sich die Realien der Gesetzgebung, also die Fakten, seit der Volksabstimmung im Jahre 1993 ganz grundlegend verändert haben. Vor allem wegen der Geldspielautomaten, der sogenannten «einarmigen Banditen», ist in diesen Bereich eine unglaubliche Dynamik gekommen, so dass die Realien der Gesetzgebung heute total andere sind als damals, als wir über die Aufhebung des Verbotes in der Verfassung abgestimmt haben. Es war vor allem der Siegeszug der

Elektronik, der im Geldspielmarkt zu einer Art Revolution geführt hat.

Ich möchte das anhand einiger weniger Daten aufzeigen: Jahrzehntlang gab es in unserem Land eine ungefähr gleich grosse Zahl von Kursälen – das waren 15 –; wirtschaftlich ging es eigentlich nur wenigen gut. Kurz nach der Volksabstimmung traf aber plötzlich eine grosse Zahl von Gesuchen für neue Kursäle in meinem Departement ein. Der Grund war eindeutig nicht die neuentdeckte Freude am Boulespiel mit dem limitierten Einsatz von fünf Franken; der Grund für diese Welle von neuen Gesuchen für Kursäle lag in den Geldspielautomaten. Wir hatten daher rasch 24 Kursaalbewilligungen. Wir haben gehört, dass heute gegen 50 weitere unterschiedliche Projekte zumindest in der Planung sind.

Ähnlich überraschend und dynamisch verlief auch die Entwicklung bei den Geldspielautomaten; sie waren sogar die eigentliche Ursache dieser Entwicklung. Wie erwähnt gab es zu Beginn der neunziger Jahre in den Kursälen noch keinen einzigen Geldspielautomaten. Selbst im Jahre 1993, zur Zeit der Verfassungsabstimmung, waren nur knapp 600 Spielautomaten in 6 von den damals 15 bewilligten Kursälen in Betrieb.

Diese Zahl hat sich innert weniger Jahre verfünffacht. Wir haben heute in den Kursälen schon rund 3200 Spielautomaten. Zählt man den Geldspielautomatenbestand in den Restaurants hinzu, weil etwa die Hälfte der Kantone solche Automaten auch in den Restaurants erlaubt, kommen wir heute auf weit über 10 000 Geräte. Hinzu kommt, dass noch im Jahre 1993 die Kursäle keinerlei Jackpots – d. h. elektronische Vernetzung der Automaten mit entsprechenden höheren Gewinnchancen – im Angebot hatten. Auch die Geldspielautomaten selber haben seither geradezu eine Metamorphose durchgemacht: Bezüglich Spielanreiz, Aufmachung, Gewinn- und Verlustpotential unterscheiden sie sich inzwischen nur noch unwesentlich von den echten Glücksspielautomaten, wie sie vor allem im Ausland, am bekanntesten in Las Vegas, stehen.

Viel zu dieser rasanten Entwicklung hat zweifellos auch eine langjährige liberale Homologierungspraxis des Bundesamtes für Polizeiwesen beigetragen, eine Praxis, die nur vor dem Hintergrund des damals geltenden verfassungsmässigen Spielbankenverbotes erklärbar ist. Weiter war wahrscheinlich die geringe steuerliche Abschöpfung durch die Kantone nicht unwesentlich für diesen Boom verantwortlich, den ich Ihnen kurz geschildert habe. Die Kantone haben lange das brachliegende fiskalische Potential nicht gesehen oder nicht ausschöpfen wollen.

Um zu verhindern, dass diese Situation völlig ausser Kontrolle geraten würde, hat der Bundesrat zweimal die Notbremse ziehen müssen. Er beschloss am 24. April 1996, bis auf weiteres keine kantonalen Boulespielbewilligungen mehr zu genehmigen; das war der sogenannte Moratoriumsbeschluss. Diese Massnahme im Jahre 1996 hat zu einer Konsolidierung des Bestandes an Kursälen in der Schweiz auf der genannten Zahl von 24 geführt. Nach ungefähr einem Jahr mussten wir indessen feststellen, dass Tendenzen aufkamen, dieses Moratorium bezüglich der Kursaalbewilligungen dadurch zu umgehen, dass einzelne Kantone begannen, sogenannte «reine» Automatencasinos zu eröffnen – Casinos, in denen kein Boulespiel angeboten wurde, sondern lediglich die besonders lukrativen Geldspielautomaten.

Ich habe die Kantonsregierungen daher mehrmals mündlich und schriftlich darüber orientiert, dass diese Entwicklung mit Sicherheit nicht in die von Artikel 35 der Bundesverfassung vorgezeichnete Richtung gehen und damit am klar geäusserten Volkswillen vorbeigehen würde. Ich habe die Kantonsregierungen auch eindringlich davor gewarnt, dass die Eröffnung solcher Automatencasinos auf eigenes Risiko geschehe, denn der Bund werde demnächst seine Homologierungspraxis für Geldspielautomaten ändern, sobald sich im Rahmen der Beratungen des Spielbankengesetzes abzeichne, in welche Richtung der Gesetzgeber tatsächlich gehen werde.

Im Einklang mit den Beschlüssen des Ständerates und Ihrer vorberatenden Kommission hat der Bundesrat dann seine

Ankündigung wahrgemacht und im April 1998 eine Verordnung beschlossen, welche den Geldspielautomatenbereich bis zum Inkrafttreten des Spielbankengesetzes regelt.

Diese Geldspielautomatenverordnung verankert zum einen die neue Homologierungspraxis des Bundes, die wiederum eine scharfe Trennung zwischen Glücksspielautomaten und Geschicklichkeitsspielautomaten herstellt, und lenkt damit die ganze Entwicklung wieder in verfassungs- und gesetzesmässige Bahnen. Zum anderen verhindert diese bundesrätliche Verordnung einen weiteren Wildwuchs und eine zunehmende Ungerechtigkeit zwischen jenen Kantonen, die sich an das Moratorium gehalten haben, und jenen, die das Moratorium bewusst umgangen haben.

Die Aufgabe, die Sie heute – wie zuvor der Ständerat – zu lösen haben, besteht daher darin, aus den Entwicklungen der Vergangenheit die entsprechenden Lehren zu ziehen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass wir die einmalige Chance haben, nach Jahrzehnten des Spielbankenverbotes die Zukunft der Spielbanken in der Schweiz so zu gestalten, dass diese sich in einer verantwortungsvollen Weise gemäss unserer Verfassung entwickeln – so dass Kriminalität und Sozialfälle möglichst verhindert werden.

Damit entsprechen wir sicher dem Votum des Souveräns, denn dieser hat sich klar dafür ausgesprochen, dass künftig auch in der Schweiz echte Glücksspiele angeboten und gespielt werden können. Ein wesentlicher Beweggrund für die Annahme des revidierten Artikels 35 der Bundesverfassung war gerade, dass die Schweiz hier mit den Nachbarländern gleichziehen soll und die Schweizerinnen und Schweizer nicht weiter nach Bregenz, Konstanz, Evian und anderswo ins Ausland spielen gehen müssen.

Der Souverän hat sich bei der Aufhebung des Spielbankenverbotes aber auch klar auf Aussagen des Bundesrates gestützt, wonach etwa 150 Millionen Franken im Jahr zur Dekkung des Bundesbeitrages an die AHV und IV aus der Spielbankenabgabe eingespielt werden können.

Schliesslich wollte der Souverän, dass die Glücksspiele in einem gesetzlich geordneten Rahmen betrieben werden, der Gewähr dafür bietet, dass sowohl die Spieler wie auch die ganze Gesellschaft so weit als möglich vor den negativen Begleiterscheinungen des Glücksspiels geschützt werden können. Das sind namentlich die Unterwanderung der Spielbanken durch das organisierte Verbrechen und die Gefahr der Geldwäscherei. Das ist aber auch vor allem die Verhinderung von Sozialfällen aufgrund unkontrollierter Spielsucht.

Diese drei Grundaufträge bilden denn auch das Rückgrat für die Gesetzesvorlage, die wir Ihnen unterbreitet haben. Die vorgegebenen Realien haben sodann klargemacht, dass wir unbedingt darauf angewiesen sind, in der künftigen Bundesgesetzgebung zwei verschiedene Kategorien von Spielbanken vorzusehen. Einmal haben wir mit den heute bewilligten 24 Kursälen ein Faktum, und die Kursaalhaber haben natürlich ein eminentes Interesse daran, dass diese 24 bewilligten Kursäle weitergeführt werden können. Daneben war es ein klarer Wunsch des Verfassungsgebers – also unseres Volkes –, dass in unserem Land auch einige Grands Casinos, wie wir sie vom Ausland her kennen, möglich werden sollen. Daher diese zwei Kategorien.

Die sogenannten Grands Casinos bieten dem Spielgast ein umfassendes Angebot an international gebräuchlichen Tischspielen an – die sogenannten «grands jeux» – wie Roulette, Black Jack und andere mehr. Daneben sollen in den Grands Casinos aber auch Glücksspielautomaten mit hohen Gewinn- und Verlustrisiken zur Verfügung stehen. Auch eine Vernetzung der Glücksspielautomaten dieser Spielbanken untereinander soll erlaubt sein, was die Bildung attraktiver Jackpots ermöglicht.

Daneben soll die Kategorie der bekannten Kursäle weiterbestehen. In diesen soll gemäss dem Willen der Kommission ein weniger umfassendes Angebot an Tischspielen und Glücksspielautomaten bestehen, bei denen ebenfalls mit geringerem Gewinn- und Verlustrisiko gespielt werden kann, als dies bei den Grands Casinos der Fall ist.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass auch Ihr Rat gut beraten sein wird, die Linie des bundesrätlichen Entwurfes und der

Beschlüsse des Ständerates möglichst einzuhalten. Denn nach der Volksabstimmung aus dem Jahre 1993 ist es jetzt wirklich Zeit, dass dieses Ausführungsgesetz in Kraft treten kann.

Ich hoffe sehr, dass es gelingt, die Differenzbereinigung spätestens in der Wintersession in beiden Räten abzuschliessen, damit das neue Spielbankengesetz auf den 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt werden kann.

Damit komme ich zum Rückweisungsantrag Waber. Herr Waber, die Zeit drängt! Das habe ich jetzt klargemacht. Sie müssen bedenken, dass diese zweifache Notbremse, die der Bundesrat ziehen musste – zunächst der Moratoriumsbeschluss im Jahre 1996 und jetzt diese Geldspielautomatenverordnung im April dieses Jahres –, keine befriedigende rechtsstaatliche Lösung ist. Das waren wirklich Notbremsen, die wir ziehen mussten, um zu verhindern, dass dieses Gesetz ein totaler Papiertiger wird. Das hätte wirklich keinen Sinn gemacht. Solche Notbremsen führen natürlich zu Ungleichbehandlungen. Deshalb müssen wir diese Gesetzgebung jetzt möglichst zielbewusst hinter uns bringen.

Was das Lotteriegesetz anbelangt: Der Bundesrat ist mit den interessierten Kreisen der Meinung, dass das alte Lotteriegesetz zwar auch einer Revision bedarf, aber dass dies etappenweise, in einer zweiten Phase, geschehen muss. Der Bundesrat wird daher auch den improvisierten Versuch Ihrer Kommission ablehnen, gleichsam im Vorbeigehen den Lotteriebegriff neu zu definieren. Wir müssen jetzt zunächst das Spielbankengesetz bereinigen. Dann wird eine weitere Phase folgen, in der wir das Lotteriegesetz revidieren werden.

Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, den Rückweisungsantrag Waber abzulehnen.

Waber Christian (–, BE): Wann geschieht dann diese Revision des Lotteriegesetzes? Sie haben sich sehr vage ausgedrückt und von phasenweiser Revision gesprochen. Wann geschieht das genau?

Koller Arnold, Bundesrat: Wir werden nach der Verabschiedung des Spielbankengesetzes – erst dann haben wir ja Klarheit darüber, was in diesem Bereich gilt – eine Arbeitsgruppe einsetzen, die die Revision des Lotteriegesetzes vorbereitet. Aber diese Revision wird natürlich bis in die nächste Legislaturperiode hinein dauern, da wir schon bald am Ende der laufenden Legislatur angekommen sind.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Herr Bundesrat, ich danke für Ihre Ausführungen. Ist man sich aber bewusst, dass in der Zwischenzeit die Lotteriegesellschaften diese Lücken wacker ausnützen und damit Tatsachen schaffen werden, bei denen wir am Schluss nicht mehr wissen, wie wir sie wieder in den Griff bekommen können? Man schafft zweierlei Recht.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich weiss schon, dass die Lotterien auch versuchen, von diesem blühenden Markt zu profitieren. Aber mein Bundesamt hat sich immer auf den Standpunkt gestellt, dass diese Apparate auch durch das Bundesamt homologiert werden müssen, und wir haben bisher keinerlei Homologierungen erteilt. Wir haben das in der Hand. Nötigenfalls wird es hier zu Auseinandersetzungen kommen wie im Bereich der Geldspielautomaten. Wir sind der Überzeugung, dass alle diese Automaten der Homologierungspflicht durch den Bund unterstehen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Präsident: Nun folgt die Abstimmung über den Rückweisungsantrag Waber.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Waber
Dagegen

6 Stimmen
130 Stimmen