

Zwölfte Sitzung – Douzième séance

Donnerstag, 18. Dezember 1997

Jeudi 18 décembre 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Zimmerli Ulrich (V, BE)/Iten Andreas (R, ZG)

Sammeltitel – Titre collectif

Bundesfinanzen

Finances fédérales

97.061

Voranschlag der Eidgenossenschaft 1998 und Bericht zum Finanzplan 1999–2001

Budget de la Confédération 1998 et rapport sur le plan financier 1999–2001

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 1264 hier vor – Voir page 1264 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1997
Décision du Conseil national du 17 décembre 1997

Antrag der Einigungskonferenz vom 18. Dezember 1997
Proposition de la Conférence de conciliation du 18 décembre 1997

A. Finanzrechnung

A. Compte financier

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement

Département des transports, des communications et de l'énergie

805 Bundesamt für Energiewirtschaft

Antrag der Einigungskonferenz

4600.002 Nutzung erneuerbarer Energien 9 590 600 Fr.

805 Office fédéral de l'énergie

Proposition de la Conférence de conciliation

4600.002 Utilisation des énergies renouvelables 9 590 600 fr.

Schüle Kurt (R, SH), Berichterstatter: In der Differenzbereinigung zum Voranschlag 1998 des Bundes ist eine Einigungskonferenz nötig geworden, und zwar wegen der Differenz in der Position «Nutzung erneuerbarer Energien», in welcher der Nationalrat an seinem Beschluss, hierfür 13 690 600 Franken zu bewilligen, festgehalten hat, während der Ständerat in der Differenzbereinigung einen Betrag von 9 590 600 Franken propagiert hat.

Im Geschäftsverkehrsgesetz ist dieser Fall nicht explizit geregelt; es ist eine Lücke, die gelegentlich geschlossen werden sollte, nachdem bereits 1992 ein solcher Fall eingetreten ist, wo sich die beiden Kammern bei einer bestimmten Position des Budgets vorweg nicht einigen konnten.

Die Einigungskonferenz hat sich nun dafür ausgesprochen, dass bei fehlender Zustimmung zum Antrag der Einigungskonferenz in einem der beiden Räte der tiefere Betrag als gemeinsamer Nenner zu gelten hätte, gerade auch vor dem Hintergrund der finanzrechtlichen Bestimmungen von Artikel 42bis der Bundesverfassung.

Mit 16 zu 9 Stimmen hat die Einigungskonferenz dem Beschluss unseres Rates zugestimmt und ihn zu ihrem Einigungsantrag gemacht. Wir, der Ständerat, sollten also keine Schwierigkeiten haben, diesem Antrag der Einigungskonferenz zu folgen. Ich ersuche Sie darum.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.018

Spielbankengesetz

Loi sur les maisons de jeu

Botschaft und Gesetzentwurf vom 26. Februar 1997 (BBI III 145)
Message et projet de loi du 26 février 1997 (FF III 137)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Was lange währt, wird endlich gut! Mit diesem geflügelten Wort habe ich nach Abschluss unserer intensiven Kommissionsberatungen Anfang November meiner persönlichen Überzeugung Ausdruck gegeben, dass wir bei der von der Verwaltung während über vier Jahren erarbeiteten und hart umstrittenen Gesetzesvorlage doch noch eine konsensfähige Lösung, einen pragmatischen Kompromiss gefunden haben. Ich meine, die Kommission habe die stürmische Fahrt zwischen Skylla und Charybdis in den hochgehenden Wogen heil überstanden; es waren da einerseits diejenigen Kreise, die nach wie vor überhaupt keine Spielbanken wollen, und anderseits jene, die gleichsam für eine vollständige Liberalisierung der Glücksspiele eintreten.

Noch selten waren wir Kommissionsmitglieder einem so intensiv und gezielt betriebenen Lobbying ausgesetzt wie bei dieser Vorlage. Noch selten wurden wir mit so vielen Zuschriften, Parteigutachten und Anträgen eingedeckt wie bei diesem Gesetzentwurf. Verständlicherweise prallen vor allem die materiellen Interessen der verschiedenen betroffenen Kreise knallhart aufeinander, geht es doch um Geld: Es geht um viel Geld, es geht um Hunderte von Millionen Franken. Es ist längst bekannt, dass Schweizerinnen und Schweizer zur Befriedigung ihres Spieltriebes Jahr für Jahr etwa 900 Millionen Franken in Spielbanken im grenznahen Ausland einsetzen.

Es war daher naheliegend, dass das Parlament 1992 bei der Suche nach neuen Einnahmequellen für die Sanierung des Bundeshaushaltes auf die Möglichkeit der Aufhebung des schweizerischen Spielbankenverbotes stiess, um die ausländischen Spieleansätze im eigenen Land behalten zu können. So wurde die Revision des Artikels 35 der Bundesverfassung beschlossen, um das als nicht mehr zeitgemäß erachtete Spielbankenverbot aufzuheben. Das Volk hat der Aufhebung dieses aus dem Jahre 1928 stammenden Verbotes am 7. März 1993 ganz deutlich, nämlich mit 72,4 Prozent der Stimmen zugestimmt.

Gemäss Vox-Analyse war das dominierendste Argument für die Annahme des neuen Verfassungsartikels, dass das in den Kasinos verspielte Geld nicht im grenznahen Ausland



verspielt werden, sondern in der Schweiz bleiben sollte. Gefolgt wurde es vom Argument der Einnahmenbeschaffung für den Bund bzw. für die AHV und IV. Man rechnete damit – so wurde damals in der Abstimmungskampagne wörtlich ausgeführt –, dass der AHV ab 1996 jährlich 150 Millionen Franken aus Spielbanken zugute kommen könnten.

Gleichzeitig wurde in der Aufhebung des Verbotes eine Chance für den Fremdenverkehr erblickt. Beispiele im Ausland zeigten nämlich – so wurde damals argumentiert –, dass sich die Spielbanken regelmässig zu attraktiven Einrichtungen für den Fremdenverkehr entwickeln würden. Ihre Zulassung verbessert die Attraktivität unserer Kurorte, stärkt die Stellung des schweizerischen Fremdenverkehrs und löst positive Impulse zugunsten der regionalen Wirtschaft aus.

Nach einem überaus langwierigen Vorverfahren, in dessen Verlauf eine erste Expertenkommission wegen Meinungsverschiedenheiten sogar aufgelöst werden musste, und nach mehreren Vernehmlassungen und Konzeptänderungen wurde die Vorlage am 26. Februar 1997 vom Bundesrat endlich verabschiedet und den eidgenössischen Räten zugeleitet.

Die Kommission für Rechtsfragen begann am 10. April unverzüglich mit den Beratungen und setzte sich sage und schreibe während elf Sitzungstagen eingehend mit der komplexen und für die Kommissionsmitglieder vollständig neuen Materie auseinander. Wir führten 18 Hearings durch mit kantonalen Fürsorge-, Polizei-, Finanz- und Volkswirtschaftsdirektoren, mit Vertretern des Tourismus, des Schweizerischen Kursaalverbandes, der Automatenindustrie, der verschiedenen Lotterien, der Vereinigung für saubere Spielbanken und schliesslich mit dem Kriminalistikexperten Generalstaatsanwalt Bertossa aus Genf. Die Kommission nahm Augenschein in verschiedenen Kursälen, unter anderem in Bern, Bregenz und Engelberg. Ich weiss von Subgruppen, dass sie noch weitere Augenscheine durchgeführt haben.

Ich meine, wir sind mit der Materie inzwischen wirklich gut vertraut. In Absprache mit der Kommission hat Herr Bundespräsident Koller zwischen der ersten und der zweiten Lesung die Vertreter der Kantonsregierungen zu einer weiteren Ausprache betreffend die künftige Regelung der Glücksspiele eingeladen – im Wissen darum, dass das Spielbankengesetz in einer allfälligen Volksabstimmung nur dann erfolgreich sein wird, wenn Bund und Kantone bei der ganzheitlichen Regelung des Glücksspiels am gleichen Strick ziehen.

Die Kommission konnte das Geschäft schliesslich am 6. November 1997 in zweiter Lesung zu Ende beraten und zuhanden des Plenums verabschieden. Wie die Arbeit in der Kommission für Rechtsfragen zeigte, ist der Gesetzentwurf ein klassisches Beispiel für das Abwägen zwischen den Förderungsinteressen einerseits, d. h. dem Bedürfnis nach möglichst freiheitlicher Ausgestaltung der Rahmenbindungen für die Spielbanken und die Glücksspiele, dem Bedürfnis aber auch nach Einnahmenbeschaffung oder nach Tourismusförderung sowie den sogenannten polizeilichen Interessen anderseits, d. h. dem Schutz des einzelnen, der Gesellschaft und des Staates.

Es ist dem Bundesrat zuzubilligen, dass er sich – trotz teilweise sehr kontroversen Vernehmlassungsergebnissen – bemüht hat, einen Mittelweg zwischen den Förderungs- und den polizeilichen Interessen zu finden, wobei der polizeiliche Aspekt zuweilen doch etwas überwog. Der Bundesrat musste sich ferner auch den Vorwurf der Wirtschaftsfeindlichkeit und Überregulierung gefallen lassen, wobei gleich zu sagen ist, dass sich später bei weitem nicht alle Vorwürfe als gerechtfertigt herausgestellt haben.

Der Kommission ist es bei der Überarbeitung der bundesrätlichen Vorlage darum gegangen, den Entwurf des Spielbankengesetzes von seinem Nimbus des Verhinderungsgesetzes zu befreien und wirtschaftsfreundlicher auszugestalten sowie die berechtigten Interessen der Kantone und Regionen stärker zu berücksichtigen. Gleichzeitig ging es aber der Kommission auch darum, einen Entwurf zu formulieren, der auf die vielen und sehr komplexen Themen des Glücksspielbereiches eine ganzheitliche Antwort zu geben vermag. Der Entwurf des Bundesrates hat im Hinblick darauf ein wichtiges

Fundament gelegt, und wir, das Parlament, sind nun aufgerufen, in weitsichtiger Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrages auf diesem Fundament aufzubauen.

Sie haben möglicherweise inzwischen selbst einen Eindruck davon erhalten, mit welcher Intensität und mit welchen Emotionen der Kampf um die Ausgestaltung des neuen Spielbankengesetzes auf allen Ebenen geführt wird. Fast scheint es so, als wolle man das Fell des Bären bereits verkaufen, bevor er erlegt ist. Ursprünglich hat man mit der Aufhebung des Spielbankenverbotes die Absicht gehabt, in der Schweiz nach einem durchdachten Konzept und in einer begrenzten Zahl gutgeführte, sichere Spielbanken entstehen zu lassen, in denen der Spieltrieb der Bevölkerung in geordneten Bahnen ausgelebt werden kann und die dem Staat Einnahmen verschaffen.

Mittlerweile aber droht diese ursprüngliche Absicht im zum Teil erbittert ausgefochtenen Kampf um die Partikularinteressen von Casinobetreibern, Fundamentalgegnern, Automatenherstellern, Lotterien, aber auch einiger Kantone mehr und mehr in Vergessenheit zu geraten. Ich meine, es ist nun unsere Aufgabe, diese Diskussion wieder zu versachlichen und dem verfassungsrechtlichen Grundgedanken zum Durchbruch zu verhelfen, der hinter der Aufhebung des Spielbankenverbotes steht.

Welches sind nun aber die wichtigsten Rahmenbedingungen, denen der Gesetzentwurf gerecht werden muss? Zunächst ist die Schweiz von Nachbarstaaten umgeben, die allesamt bereits über äusserst attraktive Spielbanken verfügen. Die Schweiz muss nun ihrerseits dafür sorgen, dass ihre Spielbanken gegenüber den ausländischen konkurrenzfähig werden und bleiben. Sodann muss die Schweiz dafür sorgen, dass die bestehenden Kursäle, deren Tradition ja weitergeführt werden soll, und die sogenannten Grands Casinos, die ein umfassendes Tischspielangebot haben werden, sich in möglichst idealer Weise ergänzen. Auf diese Weise soll für die Gesellschaft, für den einzelnen, aber auch für den Staat ein möglichst grosser Nutzen generiert werden.

Schliesslich ist dafür zu sorgen, dass die zahlreichen negativen Begleiterscheinungen des Glücksspiels, die nun einmal der Preis sind, den wir für die Aufhebung des Spielbankenverbotes zu bezahlen haben, möglichst in Schranken gehalten werden können.

Es war – bzw. es ist – keine leichte Aufgabe für die Kommission und das Parlament, angesichts dieser zum Teil sehr widersprüchlichen Rahmenbedingungen einen guten Mittelweg zu finden, mit dem alle leben können. Nach Auffassung der Kommission erfüllt der Entwurf, so wie er nun aus den Beratungen hervorgegangen ist, dieses Kriterium.

Lassen Sie mich daher einige Eckpfeiler des Entwurfes kurz erläutern:

1. Der Geltungsbereich: Wie schon der Titel des Gesetzes aussagt, ist der Geltungsbereich nicht bloss auf die Regelung der Spielbanken beschränkt. Er beansprucht vielmehr Geltung für den ganzen Glücksspielbereich, also eigentlich auch für die Lotterien. Diese sind ja ebenfalls eine Unterform des Glücksspiels. Sie werden aber integral ausgeklammert; ich komme darauf zurück. Vom Geltungsbereich erfasst sind aber auch alle diejenigen Spiele um Geld, die weder Lotteriespiele sind noch in Spielbanken gespielt werden. Unter diese Kategorie fallen z. B. alle heute illegal betriebenen Spiele um Geld, sei es in Spielklubs mit unerlaubt aufgestellten Automaten usw.

Dass der Geltungsbereich so und nicht anders gezogen werden muss, ist zwar aufgrund des blossen Wortlautes von Artikel 35 der Bundesverfassung auf den ersten Blick nicht einsehbar. Auch die Kommission war zu Beginn skeptisch, hat dann aber einsehen müssen, dass unter Berücksichtigung aller Umstände gar keine andere Alternative besteht, wenn gegenüber der bisherigen Rechtslage nicht plötzlich neu eine inakzeptable Regelungslücke entstehen soll.

Wenn also die Verfassung ganz allgemein die Gesetzgebung über Glücksspiele mit Geldgewinn zur Bundessache erklärt, betrifft das nicht nur die Spielbanken, sondern auch alle Glücksspielautomaten. Solche werden ausserhalb der Spielbanken zuweilen von der Polizei aufgespürt. Es betrifft aber

auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Lotterien nach Absatz 6 des Verfassungsartikels. Wie erwähnt, wird jedoch der gesamte Bereich der Lotterien – das möchte ich hier unterstreichen – vom Geltungsbereich des Spielbankengesetzes ausgeklammert. Das bedeutet, dass sich für die Kantone bzw. für die Lotterien gegenüber dem heutigen Zustand nichts ändert.

2. Zur Definition der Glücks- und Geschicklichkeitsspiele: Heute stimmen Recht und Realität bei dem, was in der Schweiz als Glücksspiel und was als Geschicklichkeitsspiel angesehen werden muss, nicht überein. Gerade im Glücksspielbereich hat sich in den letzten Jahren eine dynamische Entwicklung eingestellt. Während 1992 in der Schweiz erst fünf Kursäle mit Boulespielbewilligung existierten, verfügen wir heute bereits über fünfzehn Kursäle mit Boulespielbewilligung. Neun weitere Gesuche sind beim Bundesrat eingereicht, und mindestens fünfzehn weitere Projekte sind in Planung. Während es 1993 bei der Abstimmung über den Verfassungsartikel praktisch noch keine Geldspielautomaten in den Kursälen gab, gibt es heute in den Kursälen bereits über 2000, in Restaurants und anderen Lokalen zusammen weit mehr als deren 10 000.

Nicht nur der Bundesrat, auch die Kommission ist überzeugt, dass wir nun die historische Chance nutzen müssen, um das heutige Auseinanderklaffen von Recht und Realität zu beseitigen und in die derzeit herrschende Begriffsverwirrung wieder Ordnung zu bringen. Heute ist es bekanntlich so, dass die in den bisherigen Kursälen stehenden Automaten von ihrer Etikette her zwar Geschicklichkeitsspielautomaten, von ihren wahren Eigenschaften her aber reine Glücksspielautomaten sind. Aufgrund ihrer Etikettierung sind daher zwar die Kantone für die Erteilung der Betriebsbewilligung und die Besteuerung zuständig, aufgrund ihrer Eigenschaften wäre es aber eigentlich der Bund.

Da nun Artikel 35 Absatz 1 der Bundesverfassung alle Glücksspiele und Spielbanken zur Bundeskompetenz erklärt und sowohl die sogenannten Grands Casinos wie auch die Kursäle als Spielbanken gelten, käme es zur paradoxen Situation, dass der Bund in Kursälen wohl für alle Belange bei den Tischspielen, nicht aber – aufgrund der falschen Etikettierung – bei den Geldspielautomaten zuständig wäre. Das würde eine klare und gesamtschweizerisch einheitliche Regelung des Glücksspiels, wie sie der Gesetzgeber nun aufgrund des neuen Verfassungsauftrages umzusetzen hat, quasi torpedieren.

Erstmals seit Bestehen des Bundesstaates hat nun aber die Schweiz von Verfassung wegen die Möglichkeit, eine Tradition echter Spielbanken mit Tischspielen und Glücksspielautomaten neu zu begründen. Da kann es doch sicher nicht sinnvoll sein, für den gleichen Gegenstand unterschiedliche Begriffe und Kompetenzen fortzuführen, nur weil Etikette und tatsächliche Eigenschaften nicht übereinstimmen.

Der Entwurf bricht daher mit den bisherigen Begriffsbestimmungen, die soviel Konfusion gebracht haben, und definiert die Begriffe Glücks- und Geschicklichkeitsspiel neu so, dass sie wieder mit der Spiel- und Lebensrealität übereinstimmen. Die damit zu erreichende Rechtssicherheit und Neuordnung im Glücksspielbereich dient damit letztlich auch und gerade den Kantonen, die auf ihrem Gebiet für einen straff geordneten Glücks- und Geschicklichkeitsspielbetrieb verantwortlich sind.

Hinsichtlich Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Spielautomaten bestätigt der Gesetzentwurf die heute geltende Regelung. An dieser Kompetenzaufteilung wird entgegen den Befürchtungen verschiedener Kantonsregierungen überhaupt nichts geändert. Von einer Verletzung von Treu und Glauben, wie dies im Zusammenhang mit dieser Vorlage von gewissen Kantonsvertretern gegenüber den Bundesbehörden ab und zu geltend gemacht wird, kann bei weitem keine Rede sein! Das sei hier betont und unterstrichen.

3. Zu den Zielen: Der Entwurf sieht zahlreiche Massnahmen zum Schutz der Spieler und der Gesellschaft vor, denn der Verfassungsgeber räumt solchen Aspekten durch ihre Platzierung an zweiter und dritter Stelle im Verfassungstext einen

sehr hohen Stellenwert ein. Im Vordergrund stehen dabei Kautelen, welche einen sicheren und transparenten Spielbetrieb für die Spielgäste gewährleisten sollen. Daneben sind zahlreiche Bestimmungen im Entwurf vorzufinden, welche die Verhinderung von Kriminalität und Geldwäsche sowie anderer negativer Folgen zum Ziele haben, z. B. Spielsucht, Belastung der sozialen Auffangnetze usw. Mit den Schutzmassnahmen kann der nach wie vor starken Fundamentalopposition gegen die Glücksspiele entgegentreten werden.

4. Zu den Arten und zur Limitierung der Spielbanken: Der Entwurf führt ein Nebeneinander von zwei unterschiedlichen Kategorien von Spielbanken ein, die sogenannten Grands Casinos und die Kursäle. Die Unterschiede liegen darin, dass Kursäle ein reduziertes Tischspielangebot, etwas geringere Gewinn- und Verlustmöglichkeiten und eingeschränkte Möglichkeiten bei den Jackpots haben. Von ihrer Konzeption her sind die Kursäle eher für mittlere und kleinere Tourismusregionen gedacht, während die Grands Casinos aufgrund der Gegebenheiten eher auf zentralere Lagen in den verschiedenen Landesteilen zugeschnitten sind.

Entgegen der Auffassung des Bundesrates hat sich unsere Kommission dafür entschieden, keine zahlenmässige Limitierung in die Vorlage aufzunehmen. Das hätte den Druck auf den Bundesrat zu stark erhöht, die Limite dann tatsächlich auch ausschöpfen zu müssen. Statt dessen soll nach Auffassung der Kommission vielmehr der Markt darüber entscheiden, welche Anzahl schliesslich wirtschaftlich tragbar ist.

5. Zur Besteuerung: Die Kommission war, obwohl sie die wichtigsten Besteuerungsprinzipien aus dem bundesrätlichen Entwurf übernahm, der Ansicht, dass der Besteuerungsrahmen zu eng bzw. die Ansätze zu hoch gesteckt seien. Sie hat deshalb den Besteuerungsrahmen, vor allem im Interesse der Kantone, erweitert und den Basisabgabensatz von ursprünglich 60 neu auf minimal 40 Prozent gesenkt. Neu wurde auch die Möglichkeit eingeführt, dass der Bundesrat, wenn nötig, eine progressive Ausgestaltung der Abgabensätze vornehmen kann.

Zusammen mit einer namhaften Reduktion der Besteuerung in der Startphase der Spielbanken und einer Erhöhung des Kantonsanteils an den Erträgen der Kursäle verfügt der Bund nach Ansicht der Kommission über ein flexibles, kantons- und betreiberfreundliches Steuersystem. Dieses wird den unterschiedlichen Möglichkeiten und Gegebenheiten der einzelnen Spielbanken gerecht, und es wird nicht zuletzt auch mithelfen, dass der Bund und die Kantone zu den erwünschten Einnahmen kommen.

Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die Möglichkeit für die Kantone, künftig – neben dem Bund – eine eigene Spielbankenabgabe vorzusehen. Mit dieser steuerlichen Beteiligung der Kantone wird dem Umstand Rechnung getragen, dass infolge Neudefinition der Geldspielautomaten und Unterstellung der Kursäle unter die Bundeskompetenz gewisse Einnahmen der Kantone aus der Besteuerung in Zukunft wegfallen. Die Kommission war zu Beginn ihrer Beratungen skeptisch, ob diese Beteiligung der Kantone verfassungskonform sei, und hat deshalb ein Gutachten angefordert. Mittlerweile hat sie sich aber überzeugen lassen, dass diese Lösung vor der Bundesverfassung standhält und auch politisch durchaus gerechtfertigt ist. Mit dem gesamten, nun neu vorgesehenen Besteuerungssystem ist die Kommission der festen Überzeugung, dass die Kantone inskünftig finanziell besser dastehen werden.

Ich komme zum Schluss und stelle fest, dass die Kommission auf der schmalen Gratwanderung zwischen den gegensätzlichen und zum Teil widersprüchlichen Interessen in bezug auf den Entwurf – Förderungsinteresse einerseits und polizeiliche Interessen andererseits – einen vernünftigen Mittelweg gefunden hat. Er lässt einerseits den berechtigten wirtschaftlichen Anliegen mehr Raum als der bundesrätliche Entwurf, verkennt aber doch die Gefahren nicht, die mit der in der Geschichte unseres Bundesstaates erstmaligen Zulassung des Glücksspiels bzw. der Spielbanken verbunden sind.

Als Kommissionspräsident möchte ich Ihnen bezüglich unserer Vorlage nun am liebsten zurufen: «Les jeux sont faits, rien

ne va plus!» Aber abschliessend bleibt mir dennoch, allen zu danken, die bei der tagelangen und intensiven Beratung dieser Vorlage mitgearbeitet haben, insbesondere Herrn Bundespräsident Arnold Koller, den Vertretern der Verwaltung, nämlich den Herren Jean-Luc Vez, Reto Brand und Lucien Erard, sowie dem ehemaligen Präsidenten der Expertenkommission, Herrn Benno Schneider.

Die Kommission hat dem Entwurf mit 8 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen zugestimmt. Ich beantrage Ihnen Eintreten auf die Vorlage und in der Detailberatung Zustimmung zu den Anträgen der Kommission bzw. der Kommissionsmehrheit.

Reimann Maximilian (V, AG): Der knappen Zeit wegen äussere ich mich nur sehr kurz. Aber eine kurze Erklärung an die Adresse all jener aussenstehenden Kreise ist nötig, die mit der Vorarbeit der Kommission nicht zufrieden sind und bereits jetzt mit dem Referendum drohen.

Ich gehörte in der Kommission zu jenen Mitgliedern, die sich für eine möglichst liberale und kantonsfreundliche Verbesserung des bundesrätlichen Entwurfes einsetzen. Das Resultat darf sich sehen lassen; mehr war praktisch nicht möglich, denn wir waren an den Text der Verfassung gebunden. Dieser entpuppte sich – das hat sich im Verlauf der Kommissionsarbeit deutlich gezeigt – nicht unbedingt als glücklicher Wurf, vor allem was die Definition der Begriffe, insbesondere die Unterschiede zwischen Geldspiel- und Glücksspielautomaten, betrifft. Der Kommissionssprecher hat das klar erläutert. Die Verfassung gilt nun einmal, und daran waren wir gebunden. Natürlich sind da und dort – beim Steueranteil zugunsten der Kantone oder bei den Übergangsbestimmungen – noch einige Retuschen möglich; aber viel liegt nicht drin, sonst verletzen wir die Verfassung.

Ich muss diese Feststellung mit aller Deutlichkeit an die Adresse all jener spielbanknahen Kreise machen, die uns wie erwähnt bereits mit dem Referendum gedroht haben.

Wer ein wesentlich anderes Gesetz will, muss die Verfassung ändern. Das würde heissen, dass wir wohl auf die nächsten zehn Jahre hinaus überhaupt kein Ausführungsgesetz und damit eine ungeordnete Fortsetzung des Wildwuchses an casinoähnlichen Lokalitäten hätten. Das aber war nicht der Wille des Volkes im Jahre 1993; es hatte sich zur Hauptsache zusätzliche Einkünfte aus der Casinobranche zugunsten der AHV erhofft und nur deshalb mit grosser Mehrheit das Spielbankenverbot aufgehoben.

Daniot Hans (C, UR): Ich muss gestehen, dass ich in meiner langen behördlichen Praxis noch selten an der Erarbeitung eines Gesetzes teilgenommen habe, dessen Interessengeflecht derart vielfältig und widersprüchlich war. Das Aufeinanderprallen gegensätzlicher wirtschaftlicher, regionalpolitischer, fiskalischer und föderalistischer Interessen und nicht zuletzt auch sozialer Bedenken vollzieht sich vor einem ganz realistischen Hintergrund.

Mit der Aufhebung des Spielbankenverbotes im Jahre 1993 hat der Souverän der Schweiz wirtschaftlich gleiche Bedingungen in der Gunst des Glücksspiels eingeräumt und damit die Mündigkeit der Schweizer bekräftigt, selber über den Einsatz ihres Geldes entscheiden zu können. Im Hintergrund hat nach dem Abstimmungskampf ein ganz entscheidender Wettbewerb eingesetzt: der Kampf der Industrie um das lokaler sitzende Geld eines latenten Zielpublikums. Mit anderen Worten: der Kampf ums grosse Geld. Der Präsident hat Ihnen die Dimensionen genannt. Dabei war man bestrebt, noch rechtzeitig vor der Ausführungsgesetzgebung grosse Besitzstände und damit vollendete Tatsachen zu schaffen. Das muss man in Betracht ziehen, wenn man gewisse Zuschriften beurteilt. Das Wehklagen, das da und dort vor der Session gut orchestriert anhob, vermag die etwas abgebrühteren Kommissionsmitglieder nicht mehr stark zu Tränen zu rühren, dies vor allem aus zwei Gründen:

1. Die Verhältnisse haben sich in den bald fünf Jahren seit der Volksabstimmung grundlegend geändert. Die ohnehin schon liberale Homologationspraxis für Geldspielautomaten aufgrund des Spielbankengesetzes von 1929 ist in der Zwischenzeit noch larger geworden. Die sogenannten Geschick-

lichkeitsspielautomaten, von denen es 1993 noch rund 700 gab, haben sich explosionsartig ausgebreitet, ihre Zahl hat sich bis heute mehr als verzehnfacht. Da die Geschicklichkeitsspielautomaten im Gegensatz zu Glücksspielautomaten nach wie vor der Kantonshoheit unterstehen, erhielten alle diese Apparate die Etikette «Geschicklichkeitsspiel», obgleich die Geschicklichkeit in aller Regel nur in einer rechtzeitigen bzw. reaktionsschnellen Betätigung eines Knopfes oder eines Hebels besteht. Die Krux liegt nun darin, einer dem Verfassungsgrundsatz davoneilenden Entwicklung in der Praxis nachzurinnen und sie baldmöglichst mit einem Gesetz in den Griff zu bekommen. Das ist unsere Aufgabe.

2. Die Kommission für Rechtsfragen unseres Rates – und zwar die ganze, Herr Kollege Reimann – hat diese als etwas zögerlich und restriktiv empfundene Vorlage des Bundesrates in einer Weise gelockert und wirtschaftsverträglich gestaltet, dass damit wohl das Maximum des verfassungsmässigen Spielraums ausgeschöpft worden ist. Es sind mindestens ein Dutzend namhafte Verbesserungen zugunsten des wirtschaftlichen Elementes, aber auch der Kantone eingeführt worden. Wenn der Entwurf der Kommission für Rechtsfragen weiterhin mit massiver Kritik eingedeckt wird und man feststellt, dass diese Kritik eigentlich dem überholten bundesrätlichen Entwurf gilt, dann wundert man sich doch sehr! Vor einigen Tagen ist sogar ein 32 Seiten umfassendes Gutachten eines Hochschulprofessors bemüht worden, das in wissenschaftlich akribischer Weise eine extensive Begriffsinterpretation der Geschicklichkeitsspielautomaten einerseits und eine angemessene Übergangsregelung andererseits fordert. Beides sind Postulate, welche die Kommission für Rechtsfragen bereits von sich aus erfüllt hat.

Man gewinnt den Eindruck, dass viele Kritiker den neuen Artikel 35 der Bundesverfassung gar nicht richtig gelesen haben. Als einer der wenigen hat der Tessiner Regierungsvertreter bei der Anhörung im Zusammenhang mit der Standesinitiative des Kantons Tessin zum Spielbankengesetz die Fortschritte in der Kommissionsarbeit offen und vorbehaltlos anerkannt und damit auch registriert. Ich bin überzeugt, dass der von der Kommission nach zahlreichen Anhörungen und im Kontakt mit wichtigen Partnern und vorab mit der sehr kooperativen Verwaltung erarbeitete Entwurf als ausgewogen und durchaus wirtschaftsfreundlich bezeichnet werden kann. Der Einbezug der Kantone in die Einnahmenbeschaffung war keineswegs selbstverständlich. Professor Richli hält in seinem ersten Kommentar zu Artikel 35 Bundesverfassung unter Ziffer 24 fest: «Um die Höhe und die Verwendung der Spielbankenabgabe war im Nationalrat» – bei der Beratung über den neuen Verfassungsartikel – «gefeilscht worden. Anträge, einen Teil der Erträge für den Tourismus, die öffentliche Fürsorge oder den Breitensport abzuzweigen, wurden klar verworfen. Angesichts des klaren Verfassungswortlauts und der Materialien kann nicht bezweifelt werden, dass die Erträge der Spielbankenabgabe einzig dem Bund zustehen und nur für die AHV verwendet werden dürfen.»

Wenn man aber sieht, wie die Kommission für Rechtsfragen bei einer kooperativen Haltung des Bundesrates entgegenkommende Abstufungen in der Besteuerung bzw. Abgabenerhöhung vorgenommen hat – man hat dreifache Reduzierungsmöglichkeiten vorgenommen, man hat Mindestabgabesätze sogar halbiert –, und man heute noch kommt und sagt, dass es eine Gesetzgebung wider Treu und Glauben sei, dann fehlt mir jedes Verständnis! Das muss ich als ehemaliger Regierungsrat hier festhalten. Ich möchte auch sagen, dass eine markante Verschiebung der Gewichte hin zu noch mehr Liberalisierung, zu einem Abbau der Bundeskompetenz, diese Abgaben zu erhöhen, eine Einsturzgefahr für das labile Gesetzesgerüst heraufbeschwören müsste. Denn es wäre eine Illusion zu glauben, dass nur marktwirtschaftliche Kräfte die notwendige Regulierung sicherstellen würden. Selbst eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Regionen – vor allem im Tourismusbereich – verlangt eine gewisse Selbstbeschränkung. Von der Eindämmung sozialer Gefahren des Spielbankenbetriebes nicht zu reden! Die Bekämpfung der Spielsucht ist in gleicher Weise ein klares Gesetzesziel.

Gerade aus diesen Gründen muss auch die Wirtschaft ein wohlverstandenes Interesse am Masshalten haben.

Beerli Christine (R, BE): Dieses Gesetz basiert auf dem am 7. März 1993 angenommenen Artikel 35 der Bundesverfassung. Ich muss Ihnen als Vorbemerkung sagen, dass ich damals im Abstimmungskampf diesen Verfassungsartikel bekämpft habe. Ich habe trotzdem versucht, in der Kommission loyal mitzuarbeiten und den Artikel der Verfassung richtig, korrekt, genau umzusetzen und auch so, dass er praktikabel ist.

Das Resultat der Kommissionsarbeit ist meiner Meinung nach eine optimale Lösung. Die Kommission hat versucht, trotz der sehr grossen und massiven Beeinflussungsversuche, die hier im Rat schon erwähnt worden sind, eine sachlich richtige, unabhängige Lösung zu erarbeiten. Die Kernpunkte, die zu grossen Diskussionen Anlass gaben, waren einmal die Abgrenzung zwischen Glücks- und Geschicklichkeitsspielautomaten – auch dies wurde schon erwähnt –, sowie natürlich die gesamten Fragen um die Besteuerung und die Verteilung der Abgaben auf die Kantone. Die Abgrenzung zwischen «Glücksspielautomat» und «Geschicklichkeitsspielautomat» ist von grosser Wichtigkeit, weil die Verfassung unzweideutig die Gesetzgebung über die Glücksspielautomaten in die Kompetenz des Bundes stellt. Die verschiedenen Kategorien von Automaten werden in Artikel 3 des Gesetzes korrekt und nach dem heutigen Stand des technischen Wissens vorgenommen. Ihre Kommission ist sich sehr wohl bewusst und nimmt es auch in Kauf, dass nach dieser neuen, korrekten Definition eine grosse Zahl der nach bisheriger Praxis noch als Geschicklichkeitsspielautomaten geltenden Geräte neu als Glücksspielautomaten gelten. Dieser Umstand ist unausweichlich. Wir müssen ihn akzeptieren, wir müssen die Konsequenz daraus ziehen, und wir müssen die Regelung dem Bundesgesetzgeber überlassen.

Nun wird dem neuen Gesetz, namentlich von seiten der Kantone, vorgeworfen, es nehme den Kantonen Kompetenzen und auch heute genutzte Einnahmequellen weg. Diese beiden Argumente stimmen nicht; sie entsprechen schlüssig nicht der Tatsache. Die Kompetenzordnung wurde in Artikel 35 der Bundesverfassung und nicht in diesem Gesetz vorgenommen. Dieses Gesetz führt lediglich aus, was in der Verfassung schon festgelegt ist. Die Kommission hat zudem in Artikel 40ff. die Steuerbelastung gegenüber dem Entwurf des Bundesrates erheblich gesenkt und für alle absolut erträglich ausgestaltet. Sie hat zudem auch bestimmt, dass den Kantonen bis zu einem Drittel der Abgaben der Kursäle zufließen. Dies bedeutet für die Kantone einen wesentlich grösseren Mittelzufluss als bis heute.

Ich möchte Ihnen dies ganz kurz an einem Beispiel erläutern. Ich nehme den Kursaal Bern: Der Kursaal Bern hat 200 Automaten; er erwirtschaftet daraus einen Bruttoertrag von 25 Millionen Franken im Jahr. Der Kanton Bern hat auf dieses Jahr die Steuern leicht erhöht. Ab dem 1. Januar 1997 zieht der Kanton Bern 5750 Franken pro Automat und Jahr ein. Das gibt eine totale Steuereinnahme für den Kanton von 1,15 Millionen Franken.

Nach dem vorliegenden Gesetz werden dem Kanton, bei Anwendung des tiefsten Steuersatzes von 40 Prozent, aus dem Kursaal Bern jährlich 3 330 000 Franken zufließen; es handelt sich also praktisch um eine Verdreifachung des Betrages, den er bis anhin nach dem kantonalen Recht erwirtschaften konnte.

Dass die Kantone diesem Systemwechsel, der im Gesetz vorgenommen wird, nach wie vor nicht zustimmen können, kann ich mir lediglich dadurch erklären, dass die Kommunikation nicht entsprechend gespielt hat und sie einfach noch nicht wissen, was in diesem Gesetz wirklich steht.

Es steht bei diesem Gesetz viel Geld und viel Besitzstandswahrung auf dem Spiel; niemand bezahlt gerne freiwillig mehr Steuern und lässt sich noch dazu in die Karten schauen. Ihre Kommission hat jedoch versucht – und ich glaube, es ist ihr auch gelungen –, in diesem bewegten Umfeld einen richtigen Mittelweg zwischen wirtschaftlichen Inter-

essen und der Wahrung sozialer Interessen sowie dem Schutz vor negativen Auswirkungen der Spielsucht zu finden. Ich bitte Sie, auf das Gesetz einzutreten und Ihrer Kommission bzw. der Kommissionsmehrheit zu folgen – bis auf den Minderheitsantrag bei Artikel 27.

Aeby Pierre (S, FR): C'est peut-être un signe qu'aujourd'hui où nous débattions de cette loi, quelques-uns de nos concitoyens se sont fait pincer à Lörrach en train de jouer à l'avion, à la frontière de notre pays, dans des conditions tout à fait illégales, ce qui nous montre que le jeu, le pari, l'appât du gain sont des phénomènes qui appartiennent à la nature humaine.

Je n'étais pas de ceux, qui me paraissent toujours plus nombreux, qui ont combattu le projet de libéralisation. Je ne sais pas si je ne l'ai pas combattu par conviction intime ou par sympathie pour M. Stich, ancien conseiller fédéral. En tout état de cause, il faut admettre aujourd'hui que la population suisse a désiré libéraliser le jeu dans les casinos dans notre pays.

Mais entre le mirage de cette campagne et la réalité d'aujourd'hui, il y a un abîme immense. Nous avons voté la suppression de l'interdiction du jeu de casino en Suisse avec l'image que nous allions pouvoir attirer chez nous, grâce à la roulette, au baccara, au black-jack et à d'autres jeux, des sommes d'argent très importantes laissées par des touristes riches, par des magnats du pétrole, par des princes et autres personnes de cette catégorie.

Aujourd'hui, la réalité est bien différente. Je suis persuadé que certains experts le savaient déjà à l'époque, mais je suis aussi convaincu que le Conseil fédéral, le Parlement et le peuple suisse ont été mal informés. La seule chose qui intéresse aujourd'hui les investisseurs dans ce secteur, c'est le marché des machines à sous, c'est ce qu'on appelle les bandits manchots, un marché beaucoup plus pernicieux, un marché qui fait des victimes dans l'ensemble de la population, qui met ces appareils à sous à proximité de tout un chacun et qui vise plus particulièrement les oisifs, les jeunes, les personnes âgées et, en cette période de chômage, les oisifs sont malheureusement toujours plus nombreux dans notre pays. C'est cet immense gâteau que représente le marché des machines à sous que chacun veut se partager aujourd'hui: la Confédération, les cantons, les exploitants de casino, les fabricants de ce type de jeu.

Alors, si j'ai dit que le jeu, le pari, fait partie de la nature humaine depuis la nuit des temps, j'aurais aimé personnellement que, comme on le pratique en matière de loterie, tous les bénéfices en cette matière soient recyclés à des fins d'utilité publique ou à des fins culturelles, ce qu'on n'atteint pas tout à fait avec le système fiscal prévu. Il y a comme un lavage social – c'est la même chose pour l'impôt sur le tabac ou sur l'alcool –, c'est comme si la société voulait sanctionner un abus de choses nocives – je dis bien un abus – en fixant un impôt qui, par la suite, sera réaffecté à l'usage collectif.

En cette matière, on poursuit le même raisonnement et comme les fabricants de tabac ou d'alcool, les exploitants de machines à sous, les exploitants de casinos, sont les premiers à redistribuer, comme pour se dédouaner, une partie de leurs gains à des fins touristiques ou d'utilité publique. Mais c'est vrai qu'ils ne le font pas de gaieté de cœur, ils le font uniquement sous la contrainte, et on peut considérer que la fourchette très large que nous avons mise dans la loi, sur laquelle je reviendrai, représente une contrainte très faible en l'occurrence.

J'aimerais prendre ici l'exemple du casino de Montreux qui, depuis, a été corrigé par l'Etat de Vaud – et la loi prévue par le Conseil fédéral prévoit aussi d'éviter ce genre d'abus –, simplement pour vous décrire les mentalités qui règnent dans ce milieu. On s'est aperçu, il y a quelques années, au casino de Montreux que des machines à sous, qui valent 10 ou 15 000 francs, n'étaient pas vendues aux exploitants du casino, mais louées 40 à 50 000 francs par année. On les louait donc pour une valeur trois fois supérieure au prix d'achat. C'était un moyen extrêmement efficace de diminuer le rendement net des jeux, donc le bénéfice imposable, et de



faire en sorte, et là personne à ce jour n'a encore trouvé la filière, que les propriétaires de ces machines à sous encaissent des gains extraordinaires, que l'on retrouve ensuite recyclés auprès des exploitants de casinos sous des formes très peu transparentes, qui peuvent aller du cautionnement aux prêts à des taux favorables, et d'autres opérations de ce type extrêmement difficiles à déceler, qui sont le détournement légal de substance fiscale. Nous connaissons cette pratique, qui est assez courante en Suisse, et au plus haut niveau, et nous en sommes peut-être les champions, car notre législation permet aux nantis, aux mieux informés, aux mieux conseillés, d'échapper au fisc. C'est également le cas en matière de casinos.

Monsieur le Président de la Confédération, en tant que chef du Département fédéral de justice et police, vous héritez d'un cadeau empoisonné.

Je dois relever ici, moi qui ai passablement de critiques à adresser à cette loi, que vous n'êtes absolument pas responsable de cette situation, le Parlement non plus, le peuple suisse non plus, mais la situation a changé. Quelqu'un a dit en commission – je ne citerai pas ce collègue qui, peut-être, ne souhaite pas apparaître dans ce débat, en tout cas sous cette forme –, et je partage cet avis: «Nous devrions avoir le courage de dire que l'article constitutionnel que nous avons voté ne colle plus à la réalité. Nous devrions profiter de la révision de la Constitution fédérale qui va se dérouler durant l'année 1998 pour faire un nouvel article constitutionnel sur les jeux de hasard dans notre pays, pour le soumettre en votation préalable puisque, vraisemblablement, nous aurons des votations préalables ou, à tout le moins, sous forme de variantes, et recommencer l'exercice à zéro. Nous ne sommes plus à une année près, compte tenu du temps qui s'est écoulé entre la votation constitutionnelle et aujourd'hui.»

Nous devons faire preuve, dans cette loi, de pragmatisme. Je me suis abstenu, après les débats en commission. Déçu du résultat, j'ai déposé une vingtaine de propositions qui, très rarement, ont influencé les articles tels qu'ils sont sortis de nos travaux. Vous aurez peut-être remarqué, si vous suivez l'actualité en la matière – et ce n'est pas difficile de le faire, car nous, membres de la commission, avons tous reçu en tout cas un mètre de haut de papiers –, que nous sommes dans un milieu où on achète les avis de droit à tour de bras, où on achète les scientifiques pour venir expliquer ce qui est constitutionnel, ce qui ne l'est pas, ce qui est du hasard, ce qui ne l'est pas, ce qui est une loterie et ce qui ne l'est pas, etc.

Cela a déjà été dit par les orateurs précédents, nous sommes ici dans un domaine où il y a beaucoup d'argent. Les casinos sont, n'ayons pas peur de le dire, proches d'autres criminalités en matière économique et internationale. Le jeu, les armes, la prostitution et la drogue sont les quatre atouts ou les quatre as de la grande criminalité internationale. En ce sens, c'est vrai qu'en commission nous avons pris toutes les précautions possibles pour que nous ayons, autant que faire se peut, des casinos propres en Suisse. Mais nous ne pourrons jamais vérifier les liens de ces casinos ou les liens de certains fabricants et exploitants de machines à sous avec la grande criminalité internationale. Nous avons donc là une responsabilité et nous acceptons un certain risque, et il faut le savoir. Depuis quelques semaines, par des lettres ouvertes, on présente une société qui fabrique, commercialise, loue et exploite des machines à sous, et qui aujourd'hui semble prendre le nom de «Swisscasino SA», domiciliée en Suisse centrale, société dont il est difficile de connaître le bilan, le compte de pertes et profits, etc. Mais ce qu'on sait, c'est que cette société, qui se prévaut du label «Swiss» – comme nos banques, d'ailleurs –, annonce un investissement de 250 millions de dollars – 250 millions de dollars! – à Las Vegas, dans les casinos et les établissements de machines à sous. Mais lorsqu'on sait qu'à l'époque où, à Zurich, nous connaissons encore la situation dramatique du Letten, avec une multiplicité, des dizaines de dealers et un trafic de drogue avec des ramifications jusqu'à l'étranger, cette même société, qui aujourd'hui investit 250 millions de dollars à Las Vegas, comme Zurich n'avait pas encore interdit les machines à sous, a fait des millions et des millions de francs de bénéfices

sur cette place de Zurich – sur la place de Zurich de l'époque du drame du Letten! –, c'est bien vous dire que nous sommes là dans un domaine délicat. Et je pose la question à M. le président de la Confédération, tout en connaissant presque la réponse: peut-on tolérer, surtout à l'époque actuelle, que sous le label «Swiss» on fasse vraiment n'importe quoi aux Etats-Unis et dans d'autres pays? On peut regretter ici que nous n'ayons pas la possibilité d'intervenir afin que le nom de «Suisse» ne soit pas systématiquement lié uniquement à des opérations d'argent ou des opérations de jeu, à l'étranger, et surtout aux Etats-Unis.

Dans cette loi sur les maisons de jeu, j'ai la conviction que les pouvoirs publics se contentent des miettes. Néanmoins, je vais voter l'entrée en matière. Mais si je vote l'entrée en matière, c'est que j'ai la conviction que nous n'avons pas la possibilité, au Conseil des Etats, de faire mieux. Je ne sais pas quelle sera mon attitude à la fin des débats: je considère qu'il y a plusieurs propositions de minorité dangereuses dans cette loi, il y en a d'autres qui sont bonnes. Je réserve donc mon vote à la fin de nos délibérations. Mais je considère que le Conseil national ne peut qu'améliorer cette loi, et c'est un paradoxe: j'entre en matière sur ce projet en espérant qu'il poursuive son chemin et qu'il ait un meilleur sort devant nos collègues du Conseil national qu'il ne l'a eu devant notre commission.

C'est malheureusement une loi très technique, une loi où les articles sont extrêmement liés entre eux, une loi qui fait qu'on se dirige dans un système ou dans l'autre. Et il est extrêmement difficile de faire du travail de commission en plénum. C'est la raison pour laquelle j'ai renoncé, en plusieurs endroits, à déposer des propositions de minorité qui reflètent un peu les critiques que je viens d'exposer maintenant.

Wicki Franz (C, LU): «Glück» oder «Geschicklichkeit»? Diese zwei Worte sind der Auslöser von Zuschriften in grosser Zahl. Sie sind die Ursache eingehender Diskussionen und langer Kommissionsverhandlungen. Diese zwei Begriffe hat uns der neue Verfassungsartikel aus dem Jahre 1993 beschert. An diesen beiden Begriffen hängt die Verfassung die Zuständigkeit des Bundes einerseits und der Kantone anderseits auf. Von diesen beiden Begriffen hängt es auch ab, wer die Steuererträge erhält. Die Bundesverfassung besagt folgendes: Spielbanken einschliesslich Glücksspielautomaten sind Sache des Bundes; die Geschicklichkeitsautomaten sind Sache der Kantone.

Wie kam es zu dieser Verfassungsbestimmung, die weder glücklich noch geschickt formuliert ist? Diese Verfassungsänderung war ein Teil der Sanierungsmassnahmen 1992. In der Botschaft haben die Ausführungen zu diesem neuen Verfassungsartikel auf bloss knapp eineinhalb Seiten Platz.

Es zeigt sich klar, dass die Verfassungsänderung unter der Flagge der «Goldgräber» erfolgte. Das Motiv war, die Bundeskasse wieder zu füllen. Dass sich der Gesetzgeber dann später an den Begriffen «Glücksspielautomaten» und «Geschicklichkeitsspielautomaten» die Zähne ausbeissen würde, war damals kein Thema. Sie werden es noch erfahren: Wir haben hier eine Vorlage, bei welcher der Gesetzgeber über die Taten des Verfassungsgebers erschrocken ist. Es stellt sich daher für uns in der Kommission die Frage der Definition von «Glücksspielautomaten» und «Geschicklichkeitsspielautomaten».

Als Standesvertreter ist mir daran gelegen, den Kantonen ihren Sachbereich und ihre Kompetenzen zu belassen. Mit meinen Kolleginnen und Kollegen in der Kommission musste ich jedoch feststellen, dass die heute in den Casinos aufgestellten Geldspielautomaten mit Geschicklichkeit praktisch nichts mehr zu tun haben. Der kleine Reaktionstest ist nicht mehr als ein Einstieg in das Zufallsspiel, etwas, das von jeder Spielerin und jedem Spieler ohne Problem, also ohne besondere Geschicklichkeit, zu bewältigen ist. Es bestätigte sich, was ein Kommissionsmitglied bereits ganz am Anfang der Eintretensdebatte gesagt hatte: Nachdem ich es einmal selber ausprobiert hatte, musste ich feststellen, dass es die heute aufgestellten Apparate nur mit Zufall und nicht mit Geschicklichkeit zu tun haben.

Also stellte sich für unsere Kommission die Frage, wie wir aus der Situation herauskommen, in welche uns die Verfassungsbestimmung von 1993 und die inzwischen aufgelaufene Praxis geführt haben. An den beiden Begriffen «Glücksspiel» und «Geschicklichkeitsspiel» sind wir aufgrund der Verfassung nicht vorbeigekommen. Eine Lösung wäre es gewesen, die Bundesverfassung zu ändern. Diese Lösung musste verworfen werden, denn wir können heute nicht mit einer Änderung dieses noch nicht fünfjährigen Verfassungsartikels erneut vor das Volk gelangen. So blieb uns nichts anderes übrig, als aus dieser Verfassungsbestimmung das Beste zu machen.

Ich begrüsse es, dass wir verschiedene Detailkorrekturen in Richtung mehr Markt und mehr Konkurrenzfähigkeit machen konnten. Es ist richtig, dass nun der Mindeststeuersatz der Bruttospieleträge gesenkt wurde. Wir sind den Anliegen der Kantone und den Spielbankenbetreibern entgegengekommen. Die Abgabesätze können linear oder progressiv ausgestaltet werden. Für die Anfangsphase ist sogar eine Reduktion bis auf 20 Prozent vorgesehen. Gemäss Verfassung müssen die Einsatzlimits vom Bund festgelegt werden; aber wir verpflichten den Bundesrat, bei der Festlegung des Höchsteinsatzes den internationalen Standard zu berücksichtigen.

Wichtig ist für mich, dass das neue Spielbankengesetz praktikable Übergangsregelungen enthält. Die Vorlage des Bundesrates sah keine vor. Die Betroffenen hätten mit der sofortigen Inkraftsetzung des neuen Gesetzes und der dazugehörigen Verordnung keine Möglichkeit mehr, ihre Investitionen zu amortisieren. Das Verhältnismässigkeitsprinzip erfordert es aber, dass hier eine genügend lange Frist gewährt wird. Daher habe ich in der Kommission immer auf eine grosszügige Übergangslösung tendiert. Wir beantragen Ihnen nun eine Übergangsfrist von fünf Jahren; diesen fünf Jahren, die eher an der unteren Grenze liegen, sollte zugestimmt werden können.

Zum Schluss möchte ich noch auf einen anderen Punkt hinweisen: Wir müssen uns bewusst sein, dass wir mit diesem Spielbankengesetz zu den Glücksspielen im Internet nichts zu sagen haben. In den «Informationen aus dem Schweizer Geldspielmarkt» vom 27. September 1997 lese ich: «Glücksspiel im Internet wird zum unkontrollierten Milliardengeschäft.» Während bis vor einem Jahr noch kaum virtuelle Casinos existierten, schätzen Wirtschaftsexperten ihren Umsatz allein in den USA heute auf 20 Millionen Dollar. Bis zum Jahr 2000 sollen es 10 Milliarden Dollar werden. Mit der Erfindung der virtuellen Casinos droht nicht nur den Casinos und den Lotterien weltweit Konkurrenz, vielmehr bringt das Internet die Spielsucht auch ins Wohnzimmer – ohne jede Garantie für faire Methoden. Der Weg für Schwindel und Betrug ist offen.

In den USA haben daher die Politiker und Juristen den Kampf gegen die elektronischen Spielbetriebe aufgenommen. Ich bitte den Bundesrat, dieses Problem nicht aus den Augen zu lassen, obwohl ich mir bewusst bin, dass es hier mehr Schlapflöcher als Kontrollmöglichkeiten gibt.

Ich bin für Eintreten und stimme der Vorlage zu.

Maissen Theo (C, GR): Der Bundesverfassungsartikel ist im Rahmen des Sparprogramms 1992 geschaffen worden. Offensichtlich – wie den Voten entnommen werden konnte – hat man damals relativ wenig Abklärungen gemacht. Die Vorbereitung war offenbar nicht sehr breit abgestützt. Das hat dazu geführt, dass nun im Zusammenhang mit der Gesetzesausarbeitung Divergenzen bestehen. Die Ziele dieses Gesetzes sollen mit jenen der Verfassung identisch sein. Es geht um die Einnahmenbeschaffung. Im Abstimmungsbüchlein ist darauf hingewiesen worden, dass vor allem auch die Förderung des Tourismus ermöglicht werden soll.

Der Entwurf des Bundesrates zum Spielbankengesetz, der relativ spät nach der Verfassungsabstimmung, erst am 26. Februar 1997, beschlossen und vorgelegt wurde, erhielt weitherum schlechte Noten. Ich möchte hier nur den Titel einer Eingabe zitieren, die der Kommission für Rechtsfragen zugegangen ist. Der Titel lautet: «Bundesgesetz über das

Verbot des kantonalen Kursaal- und Geldspielwesens und über ein Monopol der Lotteriegesellschaften.»

Die Situation in der Kommission für Rechtsfragen, in der ich den Hauptberatungen als Stellvertreter beiwohnen durfte, war deshalb recht schwierig. Ich meine jedoch, dass sie alles in allem einen guten Weg gefunden hat. Falls Nachbesserungen notwendig sind, können sie noch im Zweitrat gemacht werden.

Festzuhalten ist, dass diese Gesetzesvorlage in einem komplexen und schwierigen Beziehungsfeld angelegt ist. Zum einen besteht die Verfassungsvorgabe, dann aber sind die Details in den konkreten Rechtsnormen zu berücksichtigen. Dabei geht es um wirtschaftspolitische und insbesondere tourismspolitische Komponenten, die fiskalischen Ziele, das Problem der Zuständigkeitsordnung zwischen Bund und Kantonen und vor allem auch um gesellschaftspolitische Aspekte, soziale Gefahren sowie das mögliche Kriminalitätspotential. Diese zum Teil widersprüchlichen Zielsetzungen haben denn auch zu diesen weitgreifenden Diskussionen in der Kommission sowie im Umfeld der Kommission geführt.

Es sind zwei Grundfragen, die uns ständig begleitet haben: einerseits der Bereich der Zuständigkeit der Kantone und andererseits die Frage der Abgabenhöhe. Zu letzterem Punkt habe ich einen Antrag vorbereitet, möchte aber dazu im Moment weiter nichts sagen. Eine Bemerkung zu machen ist lediglich in bezug auf die möglichen höheren Einnahmen der Kantone, auf die Frau Beerli hingewiesen hat. Insofern stellt sich nämlich prioritätär die Frage, inwieweit überhaupt höhere Abgaben für die einzelnen Betriebe wirtschaftlich tragbar und verkraftbar sind.

Seitens der Kantone habe ich festgestellt, dass die Interessen sehr uneinheitlich sind. Wir haben von den Kantonen z. B. die Forderung vorgelegt bekommen, die Spielgewinne der Verrechnungssteuer zu unterstellen, was absolut nicht praktikabel und ein weiterer Schritt dahin gewesen wäre, die ganze Führung von Casinos zu erschweren, wenn nicht zu verunmöglichen. Die Interessenlage der Kantone ist auch im Verhältnis zu den Lotterien widersprüchlich, denn bei den Lotterien sind die Kantone ja bekanntlich auch an den Einnahmen beteiligt, vor allem bei der Landeslotterie. Die Lotterien ihrerseits befürchten nun vor allem, dass ihnen bei Vernetzungen unter den Casinos Einnahmen entgehen.

Die Problematik um die kantonale Hoheit bezüglich der Bewilligungen war in den Diskussionen seitens der Kantone auch nicht bis ins letzte durchdacht. Sie könnten nämlich Glücksspiele so oder so nicht in eigener Kompetenz bewilligen. Das heisst vor allem, dass sie auch keine Tischspiele bewilligen könnten, und diese Bewilligungskompetenz war in den Eingaben eine der Forderungen, die eindeutig im Widerspruch zur Bundesverfassung stehen.

Es wurde im Zusammenhang mit den Vorstellungen der Kantone und Kursaalbetreiber verschiedentlich auch der Wunsch an die Kommission für Rechtsfragen herangetragen, die internationalen Standards explizit gelten zu lassen. Wir haben das im Gesetz nun an zwei Stellen bezüglich der Angebote der Spiele und der Höchsteinsätze festgehalten. Nun ist diese Forderung aber offensichtlich nicht kohärent mit der Vorstellung, künftig Kursäle weiterhin mit – ich sage dem so – «amputierten» Glücksspielautomaten aufgrund kantonaler Kompetenz auszurüsten. Nur zusammen mit mehreren Tischspielen einschliesslich Kartenspielen können jedoch mit den Glücksspielautomaten internationaler Norm attraktive und gediegene Angebote in Kursälen gemacht werden. Die Kursäle, wie sie nun gemäss Konzession für die Kategorie B vorgesehen sind, entsprechen den Forderungen nach den sogenannten Tourismuscasinos, allerdings mit dem attraktiveren Angebot «echter» Glücksspielautomaten und der Möglichkeit mehrerer Tischspiele. Selbst wenn die Abgrenzungsfrage betreffend der Kompetenzen bei Geschicklichkeitsspielautomaten zugunsten der Kantone entschieden würde, wäre dies aus Sicht eines qualitativ ansprechenden Tourismusangebotes wenig interessant, da mit der kantonalen Kompetenz so oder so lediglich die heutigen Geschicklichkeitsspielautomaten, die nicht der internationalen Norm entsprechen, und nur Angebote ohne Tischspiele bewilligt werden könnten.

Das wären aber wohl kaum Lokale, die als Kursäle angesprochen werden könnten, sondern das wären wohl eher Spielsalons. Aus touristischer Sicht und unter dem Aspekt des Qualitätstourismus ist gut zu überlegen, ob solche, gesamtschweizerisch dann eventuell in grösserer Zahl entstehende Spielsalons wegen den denkbaren negativen Schlagzeilen nicht letztlich dem Image der eigentlichen Kursäle sehr schaden würden. Davon ganz abgesehen könnte eine Konkurrenzsituation im Spielgewerbe entstehen, die möglicherweise für die Tourismusgebiete nachteilig sein könnte.

Der letzte Punkt, den ich ansprechen möchte, betrifft die Problematik der sozialen Auswirkungen, die mit dem Geldspiel potentiell nun einmal verbunden sein kann. Dieser ethischen und gesellschaftspolitischen Verantwortung müssen wir uns als Politiker stellen. Für mich bedeutet das, dass das Glücksspiel auf Betriebe der Kategorie A oder B begrenzt sein muss. Dort besteht Gewähr, dass die erforderlichen Begleitmassnahmen eingehalten werden. Man muss sich bewusst sein, dass bei allfälligen Missständen sehr bald aus der Bevölkerung wieder Begehren um Beschränkungen zu erwarten wären, was nicht ohne Rückwirkung auch auf die gut geführten Kursäle wäre.

Meiner Meinung nach müssten diese Zusammenhänge zwischen den Betreibern von Kursälen und den Interessenten für neue Kursäle vermehrt diskutiert werden. Die Kontakte, die ich gehabt habe, zeigen, dass in Fachkreisen und bei Personen mit praktischer Erfahrung im Spielgewerbe durchaus eine ausgeprägte Sensibilität für diese Belange besteht. Ich bin für Eintreten.

Marty Dick (R, TI): Nous avons un rapport difficile et ambivalent avec le jeu. J'en veux pour preuve notre histoire, l'histoire législative des dernières décennies. Nous avons eu une très longue période de prohibitionnisme. Vous le savez, la Constitution fédérale interdisait le jeu de hasard. Il y avait l'exception du jeu de la boule avec une mise maximale de 5 francs.

Mais ce prohibitionnisme n'a pas été appliqué d'une façon conséquente: on a tout de suite trouvé la manière d'éviter des dispositions, en créant la distinction jeu d'adresse/jeu de hasard, à l'apparition des bandits manchots. Il a fallu que, sur ces appareils, il y ait un minimum d'intervention de la part du joueur pour dire, pour décréter qu'il ne s'agissait plus de jeu de hasard, mais de jeu d'adresse. Une distinction tout à fait artificielle, je dirais même hypocrite. C'est sur cette interprétation que l'on a voté le nouvel article constitutionnel en 1993. On a alors affirmé que les jeux d'adresse étaient de la compétence des cantons, les jeux de hasard de la compétence de la Confédération.

Ces dernières années, la situation de fait n'a pas complètement changé, mais elle a fortement évolué. Les bandits manchots ont connu et connaissent une évolution absolument considérable. Aujourd'hui, nous sommes dans la situation où nous ne pouvons vraiment plus soutenir que les bandits manchots sont des jeux d'adresse. D'ailleurs, si on dit qu'un jeu est d'adresse, il devrait être possible pour une personne très douée de gagner toujours, ou au moins dans 80 pour cent des cas, sans ça ce n'est plus un jeu d'adresse, c'est un jeu de hasard.

Cette pratique pour le moins ambivalente, pour ne pas dire équivoque, cette distinction hypocrite entre jeu d'adresse et jeu de hasard créent des problèmes entre les cantons et la Confédération.

M. Aeby citait un collègue qui disait qu'on aurait dû avoir le courage de voter une nouvelle disposition constitutionnelle plus claire, et qui ne se fonde pas sur l'équivoque qui a été en vigueur jusqu'à aujourd'hui. Pour ceux d'entre vous qui sont à la recherche en paternité de cette déclaration, je n'ai aucune peine à avouer que j'en suis l'auteur. Je pense toujours, même si mon sens du réalisme est assez développé pour comprendre que je n'ai aucune chance avec cette proposition, qu'on devrait tout simplement présenter une nouvelle base constitutionnelle donnant des compétences claires pour tous les jeux d'argent. Ainsi, on aurait une base beaucoup plus claire. Veuillez-vous, on a déjà perdu de nom-

breuses années. L'AVS est en train de perdre des recettes qui lui sont attribuées, et que le peuple lui a attribuées! Nous devons nous débrouiller avec cette loi. Je reconnaiss que le président de la Confédération et ses services ont fait des efforts considérables pour essayer de s'en sortir dans cette matière qui a été embrouillée par des années d'interprétation ambivalente.

Ce qui importe aujourd'hui, c'est de nous rendre bien compte des conséquences des décisions que nous allons prendre. Tous ceux qui sont intervenus jusqu'à présent ont parlé de l'hyperactivité du lobbyisme au cours de ces travaux. Je crois que les lobbyistes sont encore à la tâche et le seront encore pour quelque temps. J'aimerais simplement vous dire que tout le monde a presque toujours invoqué les intérêts du tourisme. Vous savez quels sont mes intérêts en ce domaine. Alors, permettez-moi de vous dire de façon très claire que l'on a invoqué et que l'on invoque encore souvent abusivement les intérêts du tourisme pour cacher des intérêts qui sont peut-être un peu moins nobles ou en tout cas très matériels; ce sont les intérêts énormes des fabricants de machines et de certains actionnaires de maisons de jeu. Nous devons être tout à fait conscients de cela.

Le tourisme n'a pas intérêt à ce qu'il y ait partout, à chaque coin de rue, des maisons de jeu. Le tourisme a intérêt à ce qu'il y ait une offre de qualité pour les maisons de jeu. Une offre de qualité signifie qu'il faut des maisons conduites de façon sérieuse et rigoureuse, qu'il y ait un certain nombre de maisons de grand prestige. Cela peut constituer une offre pour un certain segment de notre clientèle touristique.

Si l'on veut remplir le pays de kuraals, de machines à sous, je vous assure que l'on ne sert absolument pas le tourisme, en tout cas pas à moyenne et longue échéance.

Alors, comment garantir cette qualité? Tout d'abord par les normes – et ce projet de loi en contient plusieurs – qui garantissent la transparence dans la gestion de ces maisons, la transparence des intérêts qui sont derrière ces maisons, ainsi que par des normes qui protègent contre le blanchiment d'argent. On l'a dit, et c'est évident, ces maisons sont des lieux à hauts risques pour tout ce qui a trait au blanchiment d'argent.

On assure aussi la qualité de ces maisons de jeu en limitant leur nombre. Plus le nombre de kuraals et de maisons de jeu en général sera élevé, plus leur qualité risque d'être mauvaise. Nous devons être conscients que la fiscalité est le seul instrument véritablement efficace pour une limitation raisonnable du nombre des maisons de jeu. Certes, nous avons tous une grande tentation de céder aux innombrables pressions qui viennent de toutes les régions du pays, car chacune de ces régions pense qu'avec un kuraal elle pourra résoudre ses problèmes financiers et touristiques.

Je vois un danger: le nombre excessif de kuraals. Si nous avons un nombre excessif de kuraals, nous mettons en danger la création de Grands Casinos. Et si nous n'avons pas de Grands Casinos, nous perdons une offre touristique de prestige et de qualité. Si nous avons des maisons de jeu partout, nous aurons aussi des dommages sociaux très élevés. Honnêtement, nous ne pouvons pas mettre en doute l'existence des dommages sociaux dus aux jeux de hasard. Ce n'est certainement pas un hasard – si vous me permettez ce jeu de mots – si la ville des Etats-Unis ayant le plus haut taux de suicide est précisément Las Vegas. Nous serions très mal inspirés de vouloir copier un tel modèle et de transformer notre pays en un lieu où, à chaque pâté de maison, on pourrait jouer avec de l'argent. Ce n'est pas du moralisme, c'est du réalisme, dans l'intérêt d'une politique touristique et sociale efficace et concrète.

Donc, avec l'instrument fiscal, nous pouvons rendre service à l'AVS – et Dieu sait si elle en a besoin! – et assurer un produit de qualité, un produit sérieux.

La commission est déjà allée à l'extrême limite des possibilités de la fiscalité. Quand je dis «extrême limite», je pense à la limite vers le bas. Je voterai cette loi à condition que l'on n'aille pas plus bas encore sur ce plan. On vous dira qu'avec les paramètres fiscaux de la commission, on ne peut pas gérer les kuraals: ce n'est absolument pas vrai. On ne pourra

certes pas en gérer partout, mais on pourra gérer des kur-saals de qualité, j'insiste sur ce principe. J'approuve cette loi, bien qu'avec scepticisme, mais à condition qu'on n'aille pas plus loin dans les concessions sur le plan fiscal.

Cottier Anton (C, FR): Ich anerkenne die Anstrengungen des Bundesrates und der Kommission, ein modernes und liberales Spielbankengesetz vorzulegen. Trotzdem muss ich am Gesetzentwurf Kritik anbringen, denn er entspricht nicht dem Verfassungsartikel, den das Schweizer Volk 1993 mit der beeindruckenden Mehrheit von 72 Prozent akzeptiert hat. Diese starke Volksmehrheit kam damals vor allem zustande, weil die Spielbankensteuer ausschliesslich der AHV und der IV zugute kommen sollte. Diese Bundessteuer wird im Gesetz nun aber teilweise amputiert, weil die Kantone ihre eigene Casinosteuer erheben wollen. Die Kantone aber haben eine eigene Casinosteuer gefordert, weil der Bund mit diesem Gesetz den Kantonen die bisherigen Abgaben für die Geldspielautomaten wegnimmt. Dies geschieht, nach meiner Auffassung, in Verletzung des Verfassungsartikels, der die Geldspielautomaten ausdrücklich der kantonalen Gesetzgebung zuschreibt.

In diesem Punkt hat die Kommission den Entwurf in seinem Wesen bestätigt; deshalb hat das Rechtsgutachten des Berner Staats- und Verfassungsrechtlers Prof. Kley, in welchem diese Verfassungswidrigkeit aufgezeigt wird, auch für die Kommissionsfassung ihre volle Gültigkeit.

Mit dem neuen Gesetz werden die Abgaben für diese Geldspielautomaten den Kantonen weggenommen und dem Bund zugeschanzt. Vom bisherigen Begriff der «Geschicklichkeitsautomaten» wird abgewichen. Das neue Gesetz macht die Unterscheidung zwischen «Glücksspielautomaten» einerseits und «Geschicklichkeitsspielautomaten» anderseits. In der Praxis gibt es aber nur eine Kategorie von Geldspielautomaten; sie wurden von den zuständigen Verwaltungsstellen des Bundes immer als «Geschicklichkeitsspielautomaten» bezeichnet, auch wenn deren Geldgewinn stark vom Zufall oder fast ausschliesslich vom Zufall abhängt.

Hier stimme ich mit allen meinen Vorrednern überein: Gewinne mit den bisherigen Geschicklichkeitsautomaten werden vom Glück bestimmt. Als der Versuch gemacht wurde, dem zuständigen Bundesamt Geldspielautomaten, die vorwiegend auf Geschicklichkeit abstellen, zur Prüfung vorzulegen, verweigerte das Bundesamt deren Zulassung. In anderen Fällen wurden veritable Geschicklichkeitsspielautomaten aus dem Verkehr gezogen. So geschehen in den siebziger und achtziger Jahren.

Wäre die Diskrepanz zwischen der Verfassungsbestimmung und der bisherigen Praxis einerseits und dem Gesetzentwurf anderseits nur ein Streit über eine Begriffsauslegung, nur ein Streit zwischen Rechtsgelehrten, Beamten und Bundesgericht, dann würde ich sagen: Gehen wir darüber hinweg und stimmen dem Gesetz zu. Aber es geht in Wirklichkeit um viel mehr: In unserem Kanton werden durch diese grundlegende Änderung in der Begriffsanwendung von Spielautomaten gemäss Schätzungen 200 Arbeitsplätze verlorengehen.

Dieser Umstand ist um so weniger akzeptabel, als die bisherigen Spielautomaten in den Kantonen durch neu geschaffene, reine Glücksspielautomaten der Lotterien ersetzt werden sollen. Auf diese neuen Lotteriespielapparate, bei denen die Gewinne vom blossen Zufall abhängen, wird das neue Spielbankengesetz nicht anwendbar sein. Sie werden der Lotteriegesetzgebung unterstehen.

Hier zeigt sich also ganz klar die Ungleichbehandlung. Aufgrund dieser Realitäten und der erwähnten Ungleichbehandlung kann ich das neue Gesetz nicht unterstützen.

Saudan Françoise (R, GE): C'est un des côtés paradoxaux de la démocratie directe que d'être amené à légiférer sur un objet auquel on était profondément opposé. J'étais, en effet, dans le même cas que Mme Beerli. Ce ne sont pas les travaux en commission qui, je dois le dire, ont été remarquablement présidés par M. Küchler et pour lesquels nous avons bénéficié d'un engagement sans faille du président de la

Confédération et de son administration, qui sont de nature à me rassurer. En effet, l'extrême difficulté que nous avons eue à définir certaines notions, à trouver un juste équilibre entre les intérêts des cantons et ceux de la Confédération, à mettre en place des dispositions qui soient efficaces pour parer au danger que comporte ce genre d'activités, me laisse augurer d'une mise en application qui soulèvera probablement beaucoup de difficultés.

Mais le point que je voulais relever et qui justifie mon opposition fondamentale à cette loi, c'est que je crois qu'il est totalement faux et même pervers de financer des assurances sociales par ce genre de recettes. C'est une erreur politique grave puisque, nous le savons, l'AVS représente quelque chose d'essentiel dans la protection sociale de notre pays. Financer une assurance aussi importante par des recettes aléatoires – et vous le verrez, nous avons pris des mesures qui visent à prévenir tous les dangers dans cette loi – me semble fondamentalement faux. Il est vrai que nous connaissons également ce système de financement de l'AVS avec des recettes provenant du tabac ou de l'alcool. Le paradoxe de la situation, c'est que dans tous ces domaines nous prévoyons des mesures de prévention qui, si elles étaient efficaces, priveraient totalement de recettes cette assurance sociale. À tout le moins, je pense que ce genre de recettes devraient être affectées soit au budget général de la Confédération, soit à des buts spécifiques, que ce soit le tourisme ou des objets particuliers. Cela étant, le président de la Confédération m'a convaincu en commission alors que j'avais d'abord, dans un premier temps, soutenu la proposition Marty Dick et que, dans un deuxième temps, j'avais fait part de mon désir de voir cette disposition constitutionnelle «schubladisée» pendant quelques années. Nous connaissons des exemples dans ce domaine, cela ne m'aurait pas dérangée du tout. Mais M. le président de la Confédération m'a fait remarquer avec pertinence que je ne respecterais pas la volonté populaire.

C'est pourquoi je suis entrée en matière sur ce projet de loi, mais, à l'instar de M. Aeby, je m'abstiendrai lors du vote final.

Brändli Christoffel (V, GR): Wir haben heute sehr viel gehört von Druckversuchen, von Rechtfertigung und dergleichen. Ich glaube, man muss diese Frage nüchtern und etwas sachlicher angehen. Es geht um zwei Ziele, die wir mit der Vorlage verfolgen:

1. Wir wollen mindestens 150 Millionen Franken für die AHV abzweigen. Das ist ein Versprechen, das müssen wir halten. Es macht Sinn, dass wir dieses Geld diesem Zweck zuführen, dass dieses Geld also nicht von der Schweiz aus nach Bregenz usw. verlagert wird.

2. Wir wollen das touristische Angebot aufwerten, die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus steigern.

Wenn wir nun die Vorlage, wie sie jetzt auf dem Tisch liegt, betrachten und sie an diesen beiden Zielen messen, müssen wir sehen: Diese beiden Ziele können wir nicht erreichen, und zwar vor allem aus zwei Gründen:

1. Wir haben für die Abgaben ein System gewählt, das dazu führt, dass in der Schweiz voraussichtlich nur drei Grands Casinos möglich sein werden.

2. Wir haben eine Abgabenregelung getroffen, die dazu führt, dass die bestehenden Kursäle kaum eine Überlebenschance haben.

Wenn aber die Kursäle nicht überleben und nur drei Casinos entstehen, können wir das Ertragsziel und auch das touristische Ziel nicht erreichen. Ich bin eigentlich überrascht von der Aussage von Herrn Marty Dick. Gut, ich verstehe ihn auch. Er hat in Aussicht, dass im Tessin ein Grand Casino kommt. Für ihn ist es interessant, nur noch Grands Casinos zu haben und wenn möglich so wenige wie möglich. Das ist aber nicht das touristische Ziel.

Die Kursäle sind das zentrale Problem. Ich möchte etwas zu diesen Kursälen sagen. Wir haben sehr viele Betriebe in der Schweiz: Arosa, Engelberg, St. Moritz, Davos usw. Das sind Kursäle, die eine multifunktionale Aufgabe erfüllen. Das Casino Arosa beispielsweise besteht aus einem Casinoteil; angegliedert sind ein Theater, ein Kinobetrieb, eine Disko-

thek, eine Bar, ein Restaurant. Dieses Gesamtangebot ist ein touristisches Angebot für einen Kurort, ein Modell für ein qualitatives Angebot.

Es ist falsch, wenn Sie sagen, quersubventionieren gehe nicht. Wenn Sie sagen, aus dem Kursaal dürfe man nicht das Theater finanzieren, dann gibt es in Arosa kein Humorfestival mehr oder kein Kino; dann kann man diese Angebote nicht mehr machen. Es ist so, dass Leute, die in dieses Theater und in dieses Kino gehen, auch spielen gehen. Es gibt auch diese Querverbindungen. Das gehört als ganzes Angebot zusammen.

Mir geht es mit meinem Antrag bezüglich der Abgaben – ich werde das noch eingehend begründen – primär darum, dass wir eine Abgabenregelung finden, die es den bestehenden Kursälen ermöglicht, zu überleben und ihre Angebote qualitativ zu verbessern. Zudem hat mein Antrag auch zur Folge, dass etwa drei bis vier Grands Casinos entstehen, aber sicher nicht mehr.

Gestatten Sie mir zu zwei weiteren Punkten noch eine kurze Bemerkung: Zuerst einmal zum Thema Kanton/Bund, das wegen der Definition von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen in letzter Zeit doch etwas hochgespielt wurde. Im Grunde genommen geht es um einen Nebenkriegsschauplatz, und zwar weil es einzig darum geht, dass der Bund verdient, wenn es sich um ein Glücksspiel handelt, und die Kantone kassieren, wenn es sich um Geschicklichkeitsspiele handelt. Es spielt den Kursälen und Casinos eigentlich keine Rolle, ob sie dem Bund oder dem Kanton das Geld abliefern. Die Frage, was ein Glücksspiel ist, was ein Geschicklichkeitsspiel ist, ist nicht sehr bedeutsam. Im Extremfall kann man das auseinanderhalten. Es gibt aber natürlich Glücksspiele, die mit einem Geschicklichkeitsteil kombiniert werden; dort entstehen dann eben die Definitionsschwierigkeiten. Die Kommissionsmehrheit hat bei Artikel 3 eine Lösung mit der Formulierung «nach Anhören der Kantone» gefunden – besser wäre noch «im Einvernehmen mit den Kantonen», aber das wäre wahrscheinlich etwas schwierig zu vollziehen.

Die Lösung der Kommission ist durchaus ein gangbarer Weg, und ich glaube auch, mit Artikel 43, wonach die Kantone am Erlös beteiligt werden, lösen wir das Problem, wenn wir sagen: Es spielt ja nicht so eine Rolle, ob der Bund oder der Kanton aus Geschicklichkeits- oder Glücksspielautomaten kassiert, wichtig ist, dass die Kantone ihre fiskalischen Interessen dadurch abdecken können. Wir werden auch darüber sicher diskutieren.

Ein Problem scheint mir nicht ganz befriedigend gelöst zu sein; das wird man im Zweitrat nochmals diskutieren müssen: das Problem der Vernetzung der Apparate in Form von Jackpots und dergleichen. Wir haben jetzt die Regelung, dass der Bundesrat entscheiden kann, ob und wie man innerhalb eines Casinos vernetzen kann. Ich bin der Meinung, man muss vernetzen können; man müsste wahrscheinlich eine Regelung treffen, die besagt, der Bund regle diese Vernetzung. Zudem wird man auch über die regionale Vernetzung diskutieren müssen; wenn also zwei, drei Casinos einer Region – nicht gesamtschweizerisch – eine Vernetzung für bestimmte Zwecke machen wollen, dann sollte das möglich sein. Ich könnte mir vorstellen, dass im Bündnerland einige Kurorte ihre Casinos vernetzen und damit auch ein attraktives Angebot machen können.

Ich habe mich natürlich gefragt, ob ich in Anbetracht der zentralen Frage dieser Abgabenregelung einen Rückweisungsantrag stellen soll; es ist mir bewusst, dass er erstens keine Chance hätte und zweitens, wenn wir wider Erwarten trotzdem zurückweisen würden, weitere Verzögerungen bei dieser Gesetzgebung die Folge wären.

Ich bin sehr unbefriedigt darüber, dass wir bei dieser Gesetzgebung soviel Zeit verloren haben. Dieser Zeitverlust hat natürlich dazu geführt, dass wir Hunderte von Millionen Franken verloren haben. Dieser Zeitverlust, kombiniert mit dem Moratorium, hat dazu geführt, dass wir Millioneninvestitionen, die für die Erneuerung und Neuschaffung von Kursälen bereit liegen, nicht getätigten und damit natürlich auch die Schaffung sehr vieler Arbeitsplätze nicht nur in Frage gestellt, sondern verunmöglicht haben.

Ich wäre dem Bundesrat sehr dankbar, wenn er sich dazu äussern und für das Moratorium, das heute ja von einigen Kantonen unterlaufen wird, eine Lösung finden würde, damit nicht jene Kantone, die sich noch daran halten, benachteiligt werden.

Ich bin aus diesem Grunde der Meinung, dass wir diese Fragen diskutieren und diese Vorschläge, die ich gemacht habe, aufgenommen und im Zweitrat nochmals diskutiert werden sollten.

Ich bitte Sie, einzutreten und die Vorlage heute zu behandeln.

Respini Renzo (C, TI): Lors de la votation de l'article 35 de la constitution, j'étais aussi parmi ses adversaires. Le peuple l'a accepté, et je considère que notre tâche aujourd'hui est celle d'élaborer un texte de loi qui soit efficace. Donc, sans reprendre les éléments idéologiques et même émotionnels qui ont caractérisé le débat lors de l'adoption de l'article constitutionnel, notre tâche est de faire une loi, mais nous devons tout mettre en oeuvre afin que cette loi soit une bonne loi.

Je considère qu'il y a deux éléments qu'il faut prendre en considération:

1. Cette loi doit éviter de créer plus de problèmes qu'elle n'en résout. Il est donc juste que la loi se préoccupe d'éviter les conséquences sociales du jeu. Mais pour atteindre cet objectif, nous devons essayer de favoriser l'activité en nombre limité des jeux importants, avec lesquels les contrôles sont plus faciles et peuvent être plus efficaces, et les intérêts touristiques et financiers sont plus importants. Notre loi ne doit pas privilégier les jeux que je définirais comme d'importance mineure du point de vue financier, qui ne sont pas susceptibles d'apporter de l'argent aux caisses fédérales et qui n'ont aucun intérêt touristique. Ces jeux mineurs ont un grand intérêt pour le public, mais sont certainement les jeux qui créent le plus de problèmes sociaux et qui enlèvent aussi aux grandes maisons de jeu la possibilité d'être compétitives et intéressantes. N'oubliez pas que je viens d'un canton où le peuple a voté pour la suppression des machines à sous dans les restaurants, mais qui postule la création de grandes maisons de jeu.

2. La deuxième condition, qui est sous-entendue au point qu'elle n'est même pas indiquée à l'article 2 sur les buts de la loi, est que les règles législatives, tout en respectant les exigences de sécurité, de transparence, de prévention et de lutte contre le blanchiment d'argent, doivent permettre une exploitation économiquement intéressante et, surtout, capable de faire face à la concurrence des maisons de jeu étrangères.

Ceci dit, je me prononce en faveur de l'entrée en matière. Je considère que le message du Conseil fédéral est bon, et que la commission a apporté au projet des amendements intéressants, dans l'intérêt de la loi.

Je formule deux considérations:

1. La première est de principe ou de caractère institutionnel. L'autorisation des jeux d'adresse, selon l'article 35 alinéa 4 de la constitution, est réservée à la compétence cantonale. La proposition de la commission à ce sujet ne modifie pas ou que très peu la situation actuelle. Je conviens qu'elle est la plus soucieuse possible des principes du fédéralisme, mais la solution proposée laisse ouvert le thème très délicat de la différence entre les jeux de hasard et les jeux d'adresse. Ceci rend la situation moins claire du point de vue pratique, crée des possibilités de conflit entre la Confédération et les cantons et diminue la possibilité d'harmonisation des règles et des dispositions législatives. C'est la raison pour laquelle je préfère la solution prévue par le Conseil fédéral.

2. La deuxième est relative au système de taxation. Je pense que cette loi, avec le système de taxation linéaire, ne suit pas, à tort – et pour moi d'une manière incompréhensible –, les principes de la taxation progressive, qui est la règle pour toute activité commerciale dans notre pays. La taxation linéaire crée d'ailleurs une différence du point de vue du traitement fiscal entre les maisons de jeu et les kuraals, qui est injustifiée. C'est la raison pour laquelle je vois d'un oeil très favorable et considère avec intérêt la proposition Brändli à l'article 41 de la loi que nous examinons.

Koller Arnold, Bundespräsident: Bei der Vorberatung dieser Vorlage kam mir immer wieder der Ausspruch von Margarete in Goethes «Faust» in den Sinn, der da lautet: «Nach Golde drängt, am Golde hängt doch alles. Ach wir Armen!» Das soll nicht ein Appell ans Mitleid sein, weil ich, wie Herr Aeby gesagt hat, ein «cadeau empoisonné» geerntet habe, sondern es geht darum, zu diesem Geschäft die nötige Distanz zu finden und es in die richtigen Proportionen zu stellen.

Bei diesem Spielbankengesetz geht es nicht um etwas Existenzielles, sondern es geht für einen Teil unserer Bevölkerung um eine schöne Nebensache, die wir den Spielfreuden sicher auch nicht vermiesen wollen, wo wir aber von Verfassung wegen gehalten sind, eine bestimmte Ordnung zu realisieren.

Natürlich geht es hier um sehr viel Geld; das haben der Kommissionspräsident und andere dargelegt. Dass aber auf diesem Gebiet – bis in gewisse kantonale Regierungen hinein – dem Wunsch nach dem schnellen Geld so leichtfertig der Vorrang gegeben wird vor mittel- und langfristigen Überlegungen einer vernünftigen, gesamtschweizerischen Ordnung des Glücksspielwesens, muss uns in dieser Zeit doch zu denken geben – vor allem wenn wir bedenken, dass wir Politiker gerade dies sonst gerne den Wirtschaftsführern immer wieder zum Vorwurf machen.

Ich bin daher Ihrer vorberatenden Kommission und deren Präsidenten besonders dankbar, dass sie den unterschiedlichsten Druckversuchen nicht nachgegeben und sich wirklich ehrlich und redlich um die Erfüllung des Verfassungsauftrages bemüht haben. Es hat sich in der sehr intensiven Kommissionsberatung nämlich sehr bald gezeigt, dass sich unter dem heiteren Schleier des Spiels sehr ernsthafte und vielschichtige sozialpolitische, kriminalpolitische Probleme verstecken, die es hier zu lösen gilt.

Ich bin aufgrund der Vorschläge Ihrer Kommission indessen heute wieder zuversichtlich, dass es uns hier im Rat gelingen wird, am Gemeinwohl orientierte Leitplanken für das rasch wachsende Glücksspielwesen in unserem Land zu errichten, die dann auch Bestand haben.

Die Kommission hat, wie ich selber auch, die Erfahrung machen müssen, dass es zwar eine Sache war, mit der Annahme des neuen Verfassungartikels – übrigens mit einem eindrücklichen Mehr von 72 Prozent der Stimmenden – das bisher geltende Spielbankenverbot als veraltet und obsolet aus der Bundesverfassung zu kippen, aber eine andere, sehr viel heiklere Sache ist, ein neues, konsensfähiges Spielbankengesetz zu schaffen, das den unterschiedlichen Interessen der Beteiligten im wesentlichen gerecht werden kann.

Rückblickend muss man heute feststellen, dass bei der Volksabstimmung vorwiegend finanzielle Gesichtspunkte im Vordergrund standen. Es darf nicht vergessen werden, dass die Vorlage dem Souverän im Rahmen des Sanierungspakets für die Bundesfinanzen zur Abstimmung unterbreitet worden war, mit dem Versprechen, 150 Millionen Franken jährlich zur Finanzierung der AHV und IV zu verwenden. Zwar hatte man versucht, die Probleme einigermaßen abzuschätzen, die eine Neuzulassung von Spielbanken und eine gesamtheitliche Regelung des Glücksspielwesens voraussichtlich mit sich bringen würden, doch wurden die tatsächlichen Schwierigkeiten, die es zu bewältigen galt, offensichtlich unterschätzt. Abgesehen davon konnte im Jahre 1993 niemand voraussehen, welch spektakuläre Dynamik den Geldspielautomaten- und Kursaalbereich erfassen sollte. Das hatte nicht zuletzt zur Folge, dass sich die Gesetzgebungs vorarbeiten wesentlich zeitraubender und aufwendiger gestalteten, als dies ursprünglich vorgesehen war.

Erlauben Sie mir, diese für das Verständnis des Gesetzes, aber auch für das Verständnis der Meinungsverschiedenheiten und der Konfrontation wichtige Entwicklung in der gebotenen Kürze darzulegen: Während Jahrzehnten blieb der Bestand an Kursälen, die die traditionellen Kursaalspiele, vor allem das Boulespiel, anboten, in unserem Land praktisch auf demselben Niveau. Daneben gab es zwar vereinzelt Spielautomaten, aber keine in den Kursälen. Auch der Lotteriebereich machte nur selten wirkliche Schlagzeilen. Abgesehen von der Einführung einiger neuer Lotterieformen, wie z. B.

das Schweizer Zahlenlotto, entwickelte sich dieser Bereich ebenfalls im normalen Rahmen.

Mit dem Siegeszug der Elektronik begann sich aber auch der Geldspielmarkt in der Schweiz total zu verändern, vorerst eher zögerlich, in jüngster Zeit mittlerweile stürmisch. Nicht nur die Lotterien begannen in letzter Zeit, ihre Lotterieprodukte vermehrt unter Zuhilfenahme elektronischer Hilfsmittel anzubieten, sondern auch im Spielbanken- und Kursaalbereich haben diese Tendenzen Einzug gehalten und sind in jüngster Zeit sogar dominierend geworden. Wie Herr Aeby zu Recht gesagt hat, gab es in diesem Lande mehrere Kursäle, die vor dem Konkurs standen. Heute sind sie wegen dieser «einarmigen Banditen» blühende Geschäfte. Noch im Vorfeld der Verfassungsabstimmung von 1993 gab es in der Schweiz lediglich 15 Kursäle, die das Boulespiel anboten, während es heute bereits deren 24 sind; weitere 30 Projekte sind gegenwärtig in Planung. Noch weit dynamischer verlief die Entwicklung bei den Geldspielautomaten. Wie erwähnt worden ist, gab es zu Beginn der neunziger Jahre in den Kursälen noch keinen einzigen Geldspielautomaten und selbst 1993 – zur Zeit der Verfassungsabstimmung – waren es erst gerade sechs Kursäle mit etwa 600 Automaten.

Innert der wenigen Jahre seit der Volksabstimmung hat sich diese Zahl bis heute fast verfünfacht, und in den Kursälen sind schon über 2500 dieser sogenannten unechten Geschicklichkeitsapparate in Betrieb. Der gesamte Geldspielautomatenbestand der Schweiz, inklusive Restaurants und Spielsalons, dürfte sich auf weit über 10 000 Geräte beziehen. Hierzu kommt, dass noch im Jahre 1993 die Kursäle keinerlei Jackpots im Angebot hatten und die Geldspielautomaten nicht mit den sogenannten Banknotenlesegeräten ausgestattet waren. Auch diese Geldspielautomaten selber haben also in den letzten vier Jahren geradezu eine Metamorphose durchgemacht; bezüglich Spielanreiz, Aufmachung, Gewinn- und Verlustpotential unterscheiden sie sich inzwischen praktisch nicht mehr von den echten Glücksspielautomaten, wie sie in Las Vegas stehen.

Wir müssen zwar zugestehen, dass leider eine sehr liberale Homologierungspraxis meines Bundesamtes dieser Entwicklung auch Vorschub geleistet hat. Aber es ist natürlich etwas pharisäisch, wenn man uns das jetzt zum Vorwurf macht. Diese liberale Homologierungspraxis war natürlich nur denkbar vor dem Hintergrund des Verbotes aller Glücksspiele. Deshalb wollte man hier nicht päpstlicher sein als der Papst. Ein weiterer Grund der einmalig dynamischen Expansion dieser Geldspielapparate ist auch, dass die Kantone das Besteuerungspotential, das hier vorliegt, sehr lange überhaupt nicht gesehen haben; Frau Beerli hat Ihnen das eindrücklich vorgerechnet. Wir sind überzeugt, dass die Kantone, wenn Sie dieser Vorlage zustimmen, aus diesen Geldspielautomaten einen bedeutend höheren Steuerertrag realisieren können, als sie das heute tatsächlich tun.

Um zu verhindern, dass die Situation völlig ausser Rand und Band und ausser Kontrolle geriet und damit auch die heute zu beratende Spielbankengesetzgebung total unterlaufen würde, hat der Bundesrat am 24. April 1996 die Notbremse gezogen. Damals beschloss er nämlich, bis auf weiteres keine neuen kantonalen Boulespielbewilligungen mehr zu genehmigen; das ist dieses sogenannte Moratorium.

Gleichzeitig haben wir damals gesagt, wir müssten die ange-sichts der Entwicklung zu liberale Homologierungspraxis eindeutig überprüfen. Wir haben das den Kantonen mit einem Schreiben vom 27. Juni dieses Jahres nochmals in Erinnerung gerufen, weil wir festgestellt hatten, dass in einzelnen Kantonen Tendenzen bestanden, dieses Moratorium zu unterlaufen. Wir haben den Kantonenregierungen mitgeteilt, wer sich nicht an das bestehende Moratorium halte, tue dies auf jeden Fall auf eigenes Risiko hin, weil eine Änderung der Homologierungspraxis wie gesagt vor der Türe stehe. Diese Massnahme führte dann in den vergangenen Monaten wenigstens zu einer Konsolidierung des bisherigen Bestandes an Kursälen in der Schweiz.

Seit kurzem sind nun allerdings in einigen Kantonen wieder Tendenzen erkennbar, wonach versucht wird, die Wirkung des Moratoriums zu unterlaufen. So bestehen Bestrebungen,

reine Automatencasinos zu eröffnen, die ausschliesslich Geldspielautomaten anbieten. Eine andere Tendenz ist, dass Kursäle den Spielbetrieb neu aufnehmen, die zwar über eine Bewilligung des Kantons verfügen, aber vom Bund nicht genehmigt sind. All diese Entwicklungen zeigen deutlich, was für ein grosses Defizit wir bei der rechtlichen Regelung des Glücksspielwesens in unserem Lande haben.

Insbesondere wurde die Notwendigkeit einer Praxisänderung bei der Homologierung von Geldspielautomaten, wie gesagt, den Kantonen rechtzeitig notifiziert; wir sind auch überzeugt, dass die rechtlichen Voraussetzungen für eine Praxisänderung, wie sie das Bundesgericht in einer langen, bewährten Rechtsprechung festhält, erfüllt sind. Es sind folgende Voraussetzungen für eine solche Praxisänderung nötig:

1. Es müssen ernsthafte, sachliche Gründe dafür vorliegen. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid schon selber die Frage aufgeworfen, ob diese Homologierungspraxis nicht zu liberal sei.
2. Es muss eine bessere Erkenntnis der Ratio legis vorliegen, vor allem bei veränderten äusseren Verhältnissen. Dieser Boom von Geldspielautomaten, der nicht vorhersehbar war, bedeutet veränderte äussere Verhältnisse.
3. Schliesslich muss diese Praxisänderung in einer grundsätzlichen Weise erfolgen, d. h. nicht bloss im Sinne einer momentanen Schwankung. Das war auch der Grund, weshalb wir diese Praxisänderung nicht realisieren wollten, bevor wir sahen, wie der Gesetzgeber die Sache aing. Wir wollten verhindern, dass der Bundesrat in die eine Richtung geht und Sie – der Gesetzgeber – in eine andere.

Weil die drohende Entwicklung der kantonalen Automaten-casinos mit Sicherheit nicht in die von Artikel 35 der Bundesverfassung vorgezeichnete Richtung ginge und damit grosse Gefahr bestünde, dass die AHV/IV-Kassen leer ausgehen würden, wenn wir den Dingen einfach ihren Lauf liessen, ist der Bundesrat nach wie vor der Meinung, dass wir an diesem Moratorium festhalten müssen – bis Entscheide des Gesetzgebers vorliegen und bis wir hoffentlich auch mit den Kantonen einen Konsens finden, in welche Richtung das Glücksspielwesen in unserem Lande geregelt werden soll.

Die Aufgabe, die es nun zu lösen gilt, ist deshalb eine zweifache: Einerseits müssen wir die faktischen Entwicklungen seit der Volksabstimmung wieder in den Griff bekommen. Andererseits müssen wir die Zukunft der Spielbanken in der Schweiz so gestalten, dass sie sich in einer verantwortungsvollen Weise entwickeln und so der Schweiz zu einer neuen Spielbankenkultur verhelfen können, die sich an den Grundwerten der Verfassung orientiert.

Der Souverän hat zum neuen Spielbankenartikel ja gesagt, damit auch auf dem Territorium der Schweiz echte Glücksspiele angeboten und gespielt werden können. Das Volk hat zudem im Hinblick auf eine in Aussicht gestellte Spielbanken-abgabe zugunsten der AHV und der IV ja gesagt, und zwar in einer Gröszenordnung von etwa 150 Millionen Franken jährlich. Das Volk hat auch dazu ja gesagt, dass diese Glücksspiele in einem geordneten, kontrollierten Rahmen betrieben werden sollen, der sowohl die Spieler wie auch die Gesellschaft soweit als möglich vor den negativen Begleiterscheinungen des Glücksspiels schützt.

Diese drei Grundaufträge bilden das eigentliche Rückgrat des heute zu beratenden Spielbankengesetzes. Wie schon unter dem geltenden Spielbankengesetz bleibt daher auch künftig das Glücksspiel ausserhalb hierfür besonders konzessionierter Unternehmen verboten. Der Spielgast muss also persönlich in die Spielbank kommen, d. h. in ein Grand Casino oder in einen Kursaal. Dort soll ihn eine gepflegte Atmosphäre und zugleich ein fairer und durchschaubarer Spielbetrieb erwarten.

Dabei ist auch dem Bundesrat klar, dass zur Finanzierung dieser gepflegten Atmosphäre und der sozialen und kriminalpolitischen Sicherheit Massnahmen notwendig sind und dass es trotzdem möglich sein muss, die Spielbank rentabel zu betreiben. Die sogenannten Grands Casinos sollen dem Spielgast künftig ein umfassendes Angebot an international gebräuchlichen Tischspielen – die sogenannten Grands Jeux wie Roulette, Black Jack usw. – anbieten. Daneben kann er

in den Grands Casinos aber auch an Glücksspielautomaten mit sehr hohen Gewinn- und Verlustrisiken spielen. Auch eine Vernetzung der Glücksspielautomaten dieser Grands Casinos untereinander soll erlaubt sein, was die Bildung attraktiver Jackpots gestatten wird. Daneben soll aber auch die bekannte Kategorie der Kursäle, die in unserem Land bereits eine lange Tradition haben, weitergeführt werden. In diesen sollen gemäss der Kommissionslösung bis zu drei Tischspiele angeboten werden können sowie Glücksspielautomaten mit geringerem Gewinn- bzw. Verlustrisiko. Eine Vernetzung der Glücksspielautomaten soll bei dieser Kategorie nur innerhalb des einzelnen Kursaals möglich sein.

Jetzt komme ich auf ein wichtiges Anliegen des Gesetzgebers zu sprechen: Treibt man nämlich die Nivellierung und die Angleichung der Kursäle mit den Grands Casinos zu weit, dann wird letztlich wegen der steuerlichen Besserstellung der Kursäle – die ja sehr weit geht, wie wir in der Detailberatung noch feststellen werden – jede Motivation für den Betrieb von Grands Casinos fehlen. Es ist dann einfach nicht mehr einzusehen, warum jemand einen derart kostenintensiven Betrieb, wie ein Grand Casino ihn darstellt, noch in Aussicht nehmen sollte, wenn alle Möglichkeiten schon in den Kursälen angeboten werden können. Hier müssen wir bei der Detailberatung sicher dafür besorgt sein, dass eine klare Unterscheidung zwischen beiden Kategorien fortbesteht, sonst werden die Grands Casinos gar keine Chance haben.

Im übrigen sieht der Entwurf ein Netzwerk von Massnahmen vor, welche mittels Sicherheits- und Sozialkonzept garantieren sollen, dass der Spieler einen sicheren und transparenten Spielbetrieb vorfindet und fair behandelt wird und dass Geldwäsche und andere Kriminalität verhindert werden. Der Spieler soll nach der Lösung von Bundesrat und Kommission in beiden Kategorien von Spielbanken künftig nur noch echte Glücksspielautomaten vorfinden, wie sie international üblich sind. Der bisherige schweizerische Sonderfall der unechten Geschicklichkeitsspielautomaten wird der Vergangenheit angehören. Sie werden gar nicht mehr attraktiv sein, denn gerade internationale Touristen möchten natürlich an jenen Apparaten spielen, die ihnen auch vom Ausland her bekannt sind.

Die neue Ordnung muss also einerseits so beschaffen sein, dass damit die Realien wieder mit den heutigen Rechtsgrundlagen in Übereinstimmung gebracht werden können. Die von der Kommission unterstützte Lösung rückt deshalb die vor allem in den letzten vier Jahren entstandenen Fehlentwicklungen wieder ins Lot, d. h., sie bringt sie mit den Anforderungen der Verfassung wieder in Übereinstimmung.

Diese sich bietende Chance einer Neuordnung des gesamten Glücksspielwesens in der Schweiz muss nach Ansicht des Bundesrates und Ihrer vorberatenden Kommission nun unbedingt genutzt werden. Denn sonst wird in unserem Land in diesem sozial sehr sensiblen Bereich ein derartiger Wildwuchs entstehen, dass neue Verbotsinitiativen vorprogrammiert sind. Ich verweise hier auf die Erfahrungen, die man im Kanton Zürich mit diesen Apparaten gemacht hat.

Wir sind überzeugt davon, dass wir mit diesem Gesetz auch den Kantonen gegenüber wirklich eine faire Lösung anbieten, die auf die faktische Entwicklung, die seit der Volksabstimmung eingetreten ist, angemessen Rücksicht nimmt. Im übrigen war auch ich beeindruckt von dem, was Frau Beerli in bezug auf den Kanton Bern ausgerechnet hat. Sie beweist meine Behauptung, die ich aufgrund von Schätzungen immer wieder aufgestellt habe: Die Kantone werden mit der neuen Vorlage – auch steuerlich, fiskalisch – besser fahren als mit dem bisherigen System.

Herr Brändli, ich will auch den Kursälen in Davos und Arosa eine faire Chance geben. Wenn Sie das nicht glauben, muss ich Sie einfach bitten, einmal mit den Zahlen herauszurücken. Dann müssen halt diese Kursaalbetreiber mit ihren Betriebsrechnungen einmal bei uns antreten, und wir rechnen mit ihnen gemeinsam die neuen Steuersätze durch. Wir sind überzeugt davon, dass dies faire Angebote sind. Wenn das nicht der Fall wäre, wäre ich keineswegs so stur, dass wir im Zweitrat nicht noch Anpassungen vornehmen könnten. Im übrigen verlieren die Kantone ja keine Kompetenzen, son-

dern es geht hier einfach um die verfassungsrechtliche Bereinigung einer faktischen Fehlentwicklung seit der Zeit der letzten Volksabstimmung.

Zum Votum von Herrn Wicki: Das Anbieten von Glücksspielen ausserhalb von Spielbanken bleibt nach diesem Gesetz verboten. Das betrifft natürlich einmal die Glücksspiele in den bekannten Hinterzimmern von dubiosen Restaurants und anderen Orten. Aber es hat heute natürlich eine viel aktuellere Bedeutung in bezug auf das Verbot von Internet-Glücksspielen, wobei zuzugeben ist: Hier ist eine Entwicklung im Gang, die uns auch international grosse Sorge macht, weil uns Internet-Glücksspiele keinerlei Gewähr für ein sicheres und faire Spiel bieten; sie bieten auch keinerlei Gewähr gegen Geldwäsche. Es wird Aufgabe der internationalen Staaten-gemeinschaft sein, diesen Fehlentwicklungen gemeinsam entgegenzutreten. Ein Einzelstaat hat hier bei der Rechts-durchsetzung natürlich grösste Mühe.

Abschliessend möchte ich der Kommission ganz herzlich für ihre intensive Mitarbeit an dieser Gesetzesvorlage danken; das Gesetz stellt ja in der Schweiz wirklich Neuland dar. Ich bin mit Ihrer vorberatenden Kommission davon überzeugt, dass wir hier eine grosse Chance haben, das wuchernde Glücksspielwesen in der Schweiz in eine vernünftige verfassungsrechtliche und gesetzliche Ordnung zu bringen. Ich bin überzeugt davon: Wenn wir diese Chance nicht nutzen, werden wieder Verbotsinitiativen vor der Tür stehen. Es wird auch Sozialfälle geben, es wird Geldwäsche und alles an-dere geben. Ich will nicht den Teufel an die Wand malen, aber wir müssen diese letzte Chance nutzen, das Glücksspielwesen in unserem Land einigermassen vernünftig und befriedigend zu ordnen.

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

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

97.063

SBB. Voranschlag 1998 **CFF. Budget 1998**

Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence

Siehe Seite 1236 hiervor – Voir page 1236 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 4. Dezember 1997
Décision du Conseil national du 4 décembre 1997

**A. Bundesbeschluss über die Änderung des Bundes-
gesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen**

**A. Arrêté fédéral modifiant la loi fédérale sur les Che-
mins de fer fédéraux**

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel

40 Stimmen
(Einstimmigkeit)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht
La majorité qualifiée est acquise*

An den Nationalrat – Au Conseil national

Sammeltitel – Titre collectif

Bundesfinanzen **Finances fédérales**

97.077

Befristete Kürzung der Löhne des Bundespersonals **Réduction temporaire des salaires du personnel fédéral**

Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence

Siehe Seite 1266 hiervor – Voir page 1266 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 16. Dezember 1997
Décision du Conseil national du 16 décembre 1997

**B. Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Lohn-
bereich des Bundes**

**B. Arrêté fédéral instituant des mesures d'économie
dans le domaine des traitements de la Confédération**

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel

37 Stimmen
(Einstimmigkeit)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht
La majorité qualifiée est acquise*

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.058

Rheinschiffahrt. Abgeänderte Strukturbereinigungsmassnahmen Navigation rhénane. Mesures modifiées d'assainissement structurel

Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence

Siehe Seite 1124 hiervor – Voir page 1124 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 18. Dezember 1997
Décision du Conseil national du 18 décembre 1997

**A. Bundesbeschluss über die Durchführung der Mass-
nahmen zur Strukturbereinigung in der Rheinschiffahrt**

**A. Arrêté fédéral relatif à la mise en oeuvre des mesures
d'assainissement structurel dans la navigation rhénane**

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel

38 Stimmen
(Einstimmigkeit)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht
La majorité qualifiée est acquise*

An den Nationalrat – Au Conseil national