

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 12. Januar 2011

36. Konzept zur Prävention und Behandlung von Glücksspielsucht, insbesondere Lotteriespielsucht im Kanton Zürich

Ausgangslage

Am 7. Januar 2005 beschlossen die Kantone die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW). Ziel der Vereinbarung ist im Wesentlichen die Zentralisierung der Bewilligungsverfahren und der Aufsicht von Grosslotterien, wie sie von den Lotteriegesellschaften Swisslos und Loterie Romande angeboten werden, sowie die Verbesserung der Transparenz und der Gewaltenteilung bei der Ertragsverteilung durch die Kantone. Da das Lotteriesgesetz – im Gegensatz zum Spielbankengesetz – keine ausdrücklichen Bestimmungen über Spielsuchtkonzept oder Massnahmen zur Spielsuchtbekämpfung enthält, sollte mit der Vereinbarung zudem die Suchtbekämpfung und -prävention im Lotteriebereich verstärkt werden. Die Vereinbarung sieht deshalb Massnahmen vor, um sozialschädlichen Auswirkungen von Lotterien und Wetten entgegenzuwirken, und sichert deren Finanzierung:

- Verpflichtung der Bewilligungsinstanz, vor der Erteilung einer Bewilligung das Suchtpotenzial eines Lotteriespiels abzuklären und nötigenfalls mit Bedingungen und Auflagen übermässigem Spielen vorzubeugen (Art. 17 Abs. 1 IVLW),
- Verpflichtung der Lotteriegesellschaften, den Kantonen eine Abgabe von 0,5% der in ihren Kantonsgebieten mit den einzelnen Spielen erzielten Bruttospielerträgen zu leisten (Art. 18 Abs. 1 IVLW),
- Verpflichtung der Kantone, diese Abgabe zur Prävention und Spielsuchtbekämpfung einzusetzen (Art. 18 Abs. 2 IVLW),
- Verpflichtung der Lotteriegesellschaften, für ihre Produkte in nicht aufdringlicher Art zu werben (Art. 19 IVLW).

Der Kanton Zürich ist wie alle anderen Kantone dieser Vereinbarung beigetreten (Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 6. Februar 2006; LS 553.3). Die Vereinbarung ist seit 1. Juli 2006 in Kraft. Damit

erhält der Kanton Zürich einen Anteil der in Art. 18 der Vereinbarung statuierten Spielsuchtabgabe und ist zur zweckgebundenen Verwendung desselben verpflichtet. Dem Kanton Zürich fliessen so jährlich rund Fr. 600 000 zu, die ausschliesslich für Massnahmen im Bereich Lotteriespielsucht zur Verfügung stehen und im Fonds zur Bekämpfung des Alkoholismus und der Lotteriespielsucht gesondert ausgewiesen und verwaltet werden (2006: Fr. 330 000, 2007: Fr. 556 000, 2008: Fr. 608 000, 2009: Fr. 590 000).

Zuständig für den Lotteriebereich innerhalb des Kantons ist die Sicherheitsdirektion (§38 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und die kantonale Verwaltung vom 2. Juni 2005 [OG RR, LS 172.1] in Verbindung mit §58 Abs. 1 und Anhang 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [VOG RR, LS 172.11]). Dieser Zuständigkeitsregelung entsprechend, obliegt der Sicherheitsdirektion auch die zweckgebundene Verwendung der dem Kanton zufließenden Mittel aus der Spielsuchtabgabe der Swisslos. Die Sicherheitsdirektion nimmt im Bereich der Lotterien und Wetten Bewilligungs- und Aufsichtsaufgaben wahr. Für Spielsuchtprävention und -behandlung fehlt ihr jedoch das Fachwissen. Gemäss RRB Nr. 4050/1991 ist das Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich (ISPM) zuständig für die Planung, Förderung und Verbreitung von Prävention und Gesundheitsförderung. Der Auftrag des ISPM umfasst insbesondere die Gesamtkoordination der präventiven Massnahmen auf kantonaler Ebene im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung. Dies umfasst auch die Suchtprävention. Das ISPM kann projektbezogen Anliegen der Prävention und Gesundheitsförderung aller Direktionen wahrnehmen; deren Umsetzung ist von diesen abzugelten (RRB Nr. 1872/2010). Im Oktober 2008 erklärte sich das ISPM bereit, einen Auftrag der Sicherheitsdirektion zur Ausarbeitung eines Konzepts zur Prävention und Behandlung von Lotteriespielsucht anzunehmen. In der Folge verschaffte sich das ISPM einen Überblick über die Situation und Angebote zur Spielsuchtbekämpfung im Kanton Zürich. Das ISPM ging in Übereinstimmung mit RRB Nr. 1297/1994 betreffend Organisation Regionaler Suchtpräventionsstellen und mit RRB Nr. 1465/1999 betreffend kantonsweit tätige Fachstellen für Suchtprävention davon aus, dass Prävention von der Beratung und Therapie von Spielsucht zu trennen sei. Da die Stiftung Radix Gesundheitsförderung bereits Trägerin einer kantonsweiten Fachstelle für Suchtprävention ist, die den Auftrag zur Führung einer entsprechenden Dokumentationsstelle hat, bot sich diese Organisation auch an, um eine Fachstelle zur Spielsuchtprävention zu führen. Als Trägerin zur Führung einer Beratungs- und Therapiestelle wurde

die Stiftung «Offene Tür Schweiz» in Zürich vorgesehen. Die niederschwellige Beratungsstelle dieser Stiftung war auf die Beratung von Personen mit Spielsüchten und anderen Verhaltenssüchten, wie etwa Internet-, Kauf- und Sammelsüchten spezialisiert und verfügte über entsprechend qualifizierte Psychotherapeutinnen und -therapeuten. Im Laufe des ersten Halbjahres 2009 erwies sich aber, dass sich die Stiftung aus finanziellen und konzeptionellen Gründen gezwungen sah, die Beratungsstelle zu schliessen. Es gelang aber, die erfahrenen psychotherapeutischen Fachleute der Beratungsstelle für eine Zusammenarbeit mit Radix zu gewinnen. Gemeinsam mit Präventionsfachleuten und unter enger Begleitung des ISPM erstellten sie das Konzept für eine Fachstelle zur Prävention sowie zur Beratung und Therapie von Spielsucht.

Nach Prüfung des Konzeptentwurfs durch weitere externe Fachleute der Prävention, Psychotherapie und Psychiatrie reichte das ISPM das so entstandene «Konzept zur Prävention und Behandlung von Glücksspielsucht, insbesondere Lotteriespielsucht im Kanton Zürich» im Juni 2010 der Sicherheitsdirektion ein.

Konzept

Das Konzept umfasst eine Übersicht über die bestehenden Glücksspiele, insbesondere der Lotterien, deren Verbreitung und zeigt die möglichen sozialschädlichen Auswirkungen übermässigen Spielens auf. In der Fachliteratur wird unterschieden zwischen problematischem und pathologischem Glücksspiel, das besonders sozial- und gesundheits-schädigend ist. Beide auffälligen Spielverhalten werden als exzessives Spielen zusammengefasst. Je nach verwendeter Definition, nach Untersuchungsmethode und nach untersuchten Bevölkerungsgruppen kamen die bisherigen Schweizer Studien zum Ergebnis, dass zwischen 0,25% und 2,0% der erwachsenen Bevölkerung exzessiv spielen. Zunehmend wird auch per Internet gespielt. Gerade auch Lotterien und Wetten werden häufig online gespielt. Die Abgrenzung zwischen Glücksspielsucht und Internetabhängigkeit verwischt sich zunehmend. Die umgesetzten Geldmengen sind beträchtlich. 2009 wurden gesamtschweizerisch 899 Mio. Franken mit Lotterien und 936 Mio. Franken in den Casinos umgesetzt. Da keine Hinweise bestehen, dass die Zürcher Bevölkerung diesbezüglich von der übrigen Schweizer Bevölkerung nennenswert abweicht, kann man schätzen, dass für beide Glücksspielvarianten im Kanton Zürich jährlich insgesamt rund 300 Mio. Franken umgesetzt werden.

Die Bestandesaufnahme im Konzept macht deutlich, dass zwar noch wenig gesichertes Wissen über Häufigkeit, Verbreitung und Schweregrad von Lotteriespielsucht besteht, dass aber gleichwohl Mittel und

innovative Angebote bereitgestellt werden müssen, um sozialschädliche Auswirkungen zu verhindern oder zu behandeln. Im Gegensatz zur Fülle an Materialien und Massnahmen zur Prävention des Substanzmissbrauchs und der allgemeinen Suchtprävention fehlt es bisher weitgehend an Konzepten, welche die Prävention von problematischem Glücksspielverhalten – insbesondere bei Kindern und Jugendlichen – thematisieren und die Anliegen der Prävention umfassend berücksichtigen. Für die Beratung und Behandlung von Glücksspielsüchtigen und ihren Angehörigen gibt es ebenfalls nur wenig spezialisierte Angebote. Vorhandene Angebote decken zudem meist nur den medizinisch-psychiatrischen Bereich ab. Ein Bedarf besteht vor allem für niederschwellige Angebote ausserhalb der Psychiatrie, da Spielsüchtige in der Regel kaum zu bewegen sind, psychiatrische Behandlungsangebote anzunehmen.

Als notwendige Massnahmen sieht das Konzept die zwei Handlungsebenen Prävention und Behandlung vor. Ausgehend vom bestehenden Konzept für kantonsweit tätige Fachstellen für Suchtprävention, wonach Prävention und Behandlung zu trennen sind, soll auch für den Bereich Spielsucht im Kanton ein Zentrum mit zwei Abteilungen aufgebaut werden, die jedoch unter einer gemeinsamen Trägerschaft stehen. Als gemeinsame Trägerin bietet sich Radix umso mehr an, als die Stiftung nicht nur ein Kompetenzzentrum für die Prävention ist, sondern seit 2009 mit der Übernahme von Infodrog die vom Bundesamt für Gesundheit eingesetzte Koordinations- und Fachstelle Sucht führt. Infodrog ist auf die drogenpolitischen Säulen Therapie und Schadensmilderung spezialisiert.

Die Abteilungen für die Prävention und die Behandlung von Spielsucht verfolgen eigenständige Zielsetzungen, können aber Synergien nutzen und sich über die Schwerpunkte ihrer inhaltlichen Arbeit regelmässig austauschen. Damit ist eine schlanke und wirkungsvolle Organisation gewährleistet. Die Präventionsabteilung wird in den Verbund und die Koordinationsmassnahmen der Suchtpräventionsstellen eingebunden, die durch das ISPM sicherzustellen sind. Die Abteilung vermittelt ihr Fachwissen zur Prävention der Spielsucht den generalistisch orientierten und von den Gemeinden getragenen Regionalen Suchtpräventionsstellen weiter. Aufgrund der vorhandenen suchtpreventiven Strukturen sind für die Abteilung Prävention 0,8 Personaleinheiten vorgesehen. Die Behandlungsabteilung tauscht sich aus mit anderen Beratungsstellen und psychologischen und psychiatrischen Fachleuten und optimiert das Behandlungsangebot für Spielsüchtige. Sie steht in Kontakt mit anderen ähnlichen Behandlungsstellen für Spielsucht in der Schweiz, z.B. mit denjenigen in Lausanne und Basel. Wie viele

Spielsüchtige sich beraten und behandeln lassen werden, ist aufgrund fehlender Vergleichszahlen schwer abzuschätzen. Um ein sinnvolles therapeutisches Angebot gewährleisten zu können, sind für die Behandlungsabteilung 1,3 Personaleinheiten vorgesehen.

Für Qualitätssicherung, Entwicklung und Reflexion soll dem Zentrum ein Fachbeirat zur Seite gestellt werden, dem ausgewiesene Fachleute aus den Bereichen der Prävention und Behandlung von Verhaltenssüchten angehören. Zielsetzungen, Aufgaben und Finanzierung sind wie bei den anderen Fachstellen für Suchtprävention im Kanton Zürich mittels detaillierten Leistungsaufträgen für beide Abteilungen zu regeln. Das ISPM hat seit 1999 mit fünf kantonsweiten Fachstellen für Suchtprävention solche Verträge abgeschlossen. Das Instrument hat sich in diesem Leistungsbereich bewährt.

Am 24. März 2010 beschloss der Bundesrat die Ausschreibung von Konzessionsvergabeverfahren für neue Spielbanken in den Räumen Stadt Zürich und Region Neuenburg. Ein Entscheid des Bundesrates ist für 2011 vorgesehen. Auch wenn Betreiber und genauer Standort noch nicht bekannt sind, kann davon ausgegangen werden, dass etwa ab 2012 ein A-Casino in der Stadt Zürich seine Tore öffnen wird. Die Konzession und die übrigen Entscheide, die Casinos betreffen, fallen in die Kompetenzen des Bundes. Die Bekämpfung der Casino-Spielsucht ist durch die Casinobetreiber sicherzustellen und zu finanzieren. Trotzdem ist es wahrscheinlich, dass das Zürcher Casino auch dem Zentrum zur Bekämpfung der Lotteriespielsucht zusätzliche Klientinnen und Klienten zuführen dürfte. Dies ist insbesondere angesichts der häufig vorkommenden sogenannten Polyludomanie, d. h. des exzessiven Spielens sowohl in Casinos wie auch in Lotterien, zu erwarten.

Finanzierung

Die Finanzierung des Konzepts ist durch die Spielsuchtabgabe, welche die Swisslos dem Kanton jährlich abzuliefern hat, gesichert. Die entsprechenden Mittel sind im Fonds zur Bekämpfung des Alkoholismus und der Lotteriespielsucht (Leistungsgruppe Nr. 3920, Profit-Center Nr. 39201000) bereitgestellt. Die Mittel können gemäss den Konkordatsbestimmungen nur zweckgebunden für die Bekämpfung von Lotteriespielsucht eingesetzt werden. Der Fonds wird seit 2006 gespiesen. Für die Beratung von Spielsüchtigen wurden dem Fonds seither Fr. 72 000, für die Erarbeitung des vorliegenden Konzepts Fr. 69 000 (einschliesslich der Aufwendungen des ISPM) ausgegeben, sodass der Fonds am 31. Dezember 2010 einen Bestand von insgesamt 1,943 Mio. Franken aufweist.

Gemäss Konzept ist für die beiden Abteilungen des Zentrums zur Bekämpfung der Spielsucht (vorgesehen in der Stiftung Radix) für die Zeitspanne von Februar 2011 bis März 2013 mit folgenden neuen Ausgaben gemäss § 37 Abs. 1 CRG zu rechnen:

Abteilung Prävention:	2011	2012	2013
Personal/Sozialleistungen	116 000	127 000	32 000
Betriebskosten	23 000	24 000	6 000
Sach- und Projektkosten	29 000	30 000	8 000
Investitionen	28 000	20 000	10 000
Total	196 000	201 000	56 000

Abteilung Behandlung:	2011	2012	2013
Personal/Sozialleistungen	188 000	206 000	52 000
Betriebskosten	38 000	40 000	9 000
Sach- und Projektkosten	19 000	20 000	6 000
Investitionen	47 000	20 000	10 000
Total	292 000	286 000	77 000
Total beide Abteilungen	488 000	487 000	133 000

Die Gesamtkosten zur Umsetzung des Konzepts betragen somit Fr. 1 108 000. Die Umsetzung des Konzepts soll mittels Leistungsvereinbarungen zwischen der Sicherheitsdirektion, dem ISPM und der Trägerschaft der Fachstelle zunächst bis März 2013 erfolgen. Die Beträge sind im KEF 2011–2014 enthalten.

Neben den Ausgaben für die Umsetzung des Konzeptes verbleiben dem Fonds Mittel als Reserve, die es erlauben, weitere Projekte zur Bekämpfung der Lotteriespielsucht zu finanzieren. Dabei ist etwa zu denken an Forschungsprojekte, an Kampagnen, die gemeinsam mit anderen Kantonen lanciert werden, an aufwendige Internetapplikationen oder an Massnahmen zur Qualitätssicherung. Diese Ausgaben sind gestützt auf die ordentlichen Ausgabekompetenzen zu bewilligen und nicht Gegenstand dieses Beschlusses.

Weiteres Vorgehen

Dem Konzept zur Prävention und Behandlung von Glücksspielsucht, insbesondere Lotteriespielsucht im Kanton Zürich vom 10. Juni 2010 ist zuzustimmen. Die sich aus der Umsetzung des Konzepts ergebenden Kosten sind vom Fonds zur Bekämpfung des Alkoholismus und der Lotteriespielsucht zu tragen. Die Sicherheitsdirektion ist zu beauftragen, mit dem ISPM eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen mit dem Ziel, dass das ISPM gemäss Konzept mit Radix oder einer anderen geeigneten Organisation einen detaillierten Leistungsauftrag abschliesst. Das ISPM wird dabei die Umsetzung des Konzeptes fachlich begleiten,

die notwendigen Koordinationsaufgaben übernehmen, die Erreichung der Jahresziele kontrollieren sowie die Berichterstattung sicherstellen. Der Vertrag zwischen dem ISPM und dem Träger der Fachstelle ist von der Sicherheitsdirektion zu genehmigen.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Konzept zur Prävention und Behandlung von Glücksspielsucht, insbesondere Lotteriespielsucht im Kanton Zürich vom 10. Juni 2010 wird zugestimmt.

II. Für die Umsetzung des Konzepts vom 1. Februar 2011–31. März 2013 wird eine neue einmalige Ausgabe von Fr. 1 108 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 3920, Fonds zur Bekämpfung des Alkoholismus und der Lotteriespielsucht, bewilligt.

III. Die Sicherheitsdirektion wird beauftragt, mit dem Institut für Sozial- und Präventivmedizin eine Leistungsvereinbarung betreffend Umsetzung des Konzeptes abzuschliessen.

IV. Mitteilung an das Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich, an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi