

# Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz – wo bleibt die Glücksspielsucht?

Obwohl die psychotrope Wirkung der Glücksspielsucht wissenschaftlich genau so wenig bestritten ist wie Massnahmen zu ihrer Prävention und Behandlung, droht die Gefahr, dass die Glücksspielsucht bei der Neukonzeption der schweizerischen Suchtpolitik einfach «vergessen» wird. Dadurch ist das zentrale Anliegen der künftigen Suchtpolitik gefährdet: ihre Kohärenz.

JÖRG HÄFELI\*

Der Übergang der schweizerischen Drogenpolitik hin zu einer kohärenten Suchtpolitik ist in vollem Gang. Möglich wurde dieser Prozess dank pragmatischer Drogenpolitik seit bald zwei Jahrzehnten. Der fokussierte Blick auf die illegalen Drogen hat dank innovativen, politisch mehrheitlich abgestützten Lösungen die notwendige Distanz

\* Prof. MAS Jörg Häfeli, Dozent und Projektleiter, Hochschule für Soziale Arbeit (HSA) Luzern Kontaktadresse: Hochschule für Soziale Arbeit, Werftstr. 1, 6002 Luzern. Tel: 041 367 48 48, E-mail: jhaefeli@hsa.fhz.ch

für eine Gesamtschau auf die Suchtproblematik gewinnen können. Zwar hat die Revision des Betäubungsmittelgesetzes (BtmG) in einem ersten Anlauf keine Mehrheit im Parlament gefunden. Die Analyse zeigte deutlich, dass das Revisionsvorhaben an der Cannabisfrage gescheitert ist. Dies hatte zur Folge, dass nun an einer Light-Version des BtmG gearbeitet wird. Diese hat das Ziel, die erfolgreiche Vier-Säulen-Politik gesetzlich zu verankern und das heisse Eisen Cannabis vorerst nicht anzurühren. Ein typischer Ausdruck der Pragmatik, die in der Suchtpolitik letztlich zum Ziel führen wird.

Aber was ist das Ziel? Das Zauberwort heisst hier «kohärente Suchtpolitik». Auf gut Deutsch ist damit eine «zusammenhängende», in sich nicht widersprüchliche Suchtpolitik gemeint.

## Entwicklungsprozess einer neuen Suchtpolitik

Zuerst erschien vor gut einem Jahr der «Spinatsch-Bericht» (2004) zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit (BAG). Dieser kommt zu den drei folgenden wesentlichen Schlüssen:

- Die aktuelle Suchtpolitik ist inkohärent.

Damit meint der Bericht die Priorisierung der illegalen Drogen gegenüber den volkswirtschaftlich schädlicheren legalen Substanzen.

- Die aktuelle Suchtpolitik ist zu wenig effizient und zu wenig wirksam. Hier wird die Unabgestimmtheit der unterschiedlichen Zielsetzungen und Massnahmen der einzelnen Suchtpolitiken moniert. Die Folge davon sei die Fragwürdigkeit des Kosten-Nutzen-Verhältnisses einzelner Massnahmen.
- Die aktuelle Suchtpolitik enthält wesentliche Versorgungslücken.

Es fehlen Gefässe für suchtspezifische oder suchtübergreifende Mass-

nahmen sowie Unterstützungsangebote wie zum Beispiel Monitoring, Forschung und Weiterbildung.



Aus diesen Feststellungen werden fünf Empfehlungen abgeleitet. Diese können wie folgt zusammengefasst werden:

- Entwicklung eines nationalen suchtpolitischen Leitbildes
- Entwicklung von kohärenten Sektoralpolitiken und Programmen in allen politikrelevanten Bereichen
- Verstärkung der angebotslenkenden Massnahmen
- Aktive inhaltliche und organisatorische Führung der nationalen Suchtpolitik durch das BAG in einer Schlüsselrolle

- Ausbau der Professionalität von Gestaltung und Vollzug der Suchtpolitiken

Interessant in diesem Zusammenhang ist die Feststellung, dass bei der Glücksspielsucht ein mittlerer, fachlicher Handlungsbedarf ausgemacht wird. Damit wird dieser Bedarf gleich gross wie beim Konsum von illegalen Drogen eingeschätzt. Es wird festgestellt, dass die Prioritäten des Bundes (in der Suchtpolitik) dem politisch vorgegebenen Handlungsbedarf entsprechen, aber in einem gewissen Widerspruch zu den aus fachlicher Sicht angezeigten Prioritäten stehen.

## Die Vorstellungen der EKDF zur Suchtpolitik

Parallel dazu arbeitete die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen EKDF ebenfalls an der Zukunft einer neuen Suchtpolitik. Der Bericht «psychoaktiv.ch» (2005) kommt ebenfalls zum Schluss, dass es vordringlich ist, ein Leitbild für die Suchtpolitik zu erarbeiten. Inhaltlich bezieht sich der Bericht ausschliesslich auf Substanzen mit psychoaktiver Wirkung. Er darf für sich in Anspruch nehmen, eine künftige Strategie nicht nur auf einzelne illegale Drogen wie Kokain oder Heroin auszurichten, sondern jegliche Substanzen, die einen Einfluss aufs Gehirn haben – also auch Alkohol, Medikamente und Tabak – miteinzuschliessen. Allerdings findet der Konsum von Glücksspielprodukten, welcher nachweislich eine psychotrope Wirkung aufweist, keine Erwähnung im Bericht. Dabei ist die Glücksspielsucht gerade wegen dieser psychotropen Wirkung in den internationalen Klassifikationssystemen DSM-IV und ICD-10 als Krankheitsbild beschrieben.

## Glücksspielsucht – (k)ein Thema?!

In der bis heute einzigen Prävalenzstudie zur Glücksspielsucht der Universität Genf (Osiek et al. 1999) wurde der Anteil Glücksspielsüchtiger Personen auf 0,79% und jener der potenziell Glücksspielsüchtigen auf 2,18% der erwachsenen Bevölkerung geschätzt. Bei einer (erwachsenen) Bevölkerung von rund 5,6 Millionen Menschen ergibt dies für die Schweiz 44200 Spielsüchtige und 122000 potenziell Spielsüchtige.

Eine Studie der Hochschule für Soziale Arbeit Luzern (2003) kommt zum Schluss, dass ein gut verteiltes Angebot an verschiedenen Typen von Behandlungsstellen für Personen mit Glücksspielproblemen existiert. Allerdings handelt es sich um allgemeine Suchtberatungsstellen, welche dafür weder spezifisch geschult noch entsprechend finanziert sind. Persönlichen Einschätzungen des Autors zu Folge (aus Kontakten mit verschiedenen Beratungsstellen, welche sich in der Fachgruppe Glücksspielsucht des Fachverbandes Sucht zusammengeschlossen haben) ist die Anzahl von Personen, welche eine entsprechende Beratungsleistung nachfragen, am Steigen. Es



kann vermutet werden, dass es sich dabei um eine Folge der grossen Medienpräsenz (bedingt durch die Eröffnung von Spielbanken in der Schweiz) des Themas und der damit verbundenen Informationen rund um Hilfestellungen, handelt.

## Glücksspielpolitik

Wie in einer früheren Ausgabe des SuchtMagazins (Häfeli/Schneider, 2004) beschrieben, gibt es in der Schweiz zwei Gesetze, die das Angebot regulieren: das Spielbankengesetz und das Lotteriegesetz. Im Spielbankengesetz wird der Vorbeugung der Spielsucht durch die Spielbanken ein hoher Stellenwert eingeräumt. Die Steuerabgaben fliessen allerdings fast vollumfänglich in die AHV-Kasse. Die im Nachgang zum neuen Spielbankengesetz vorgesehene Revision des Lotteriegesetzes wurde nach heftigen Protesten der Kantone gestoppt. Am 18. Mai 2004 entschied der Bundesrat, die Revision des Lotteriegesetzes vorläufig zu sistieren. Die Kantone sollen nun bis Anfang 2006 Massnahmen ergreifen, um die Mängel im Lotteriewesen zu beheben. Gleichzeitig beauftragt der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zu überprüfen, ob die von den Kantonen getroffenen Massnahmen ausreichen, um die Missstände zu beheben.

Das EJPD hat bis Anfang 2007 über diesen Prozess Bericht zu erstatten. In einer Pressemitteilung vom 19.5.2004 heisst es «Die Kantone haben vorgeschlagen, auf freiwilliger Basis mit einer interkantonalen Vereinbarung die heute bestehenden Mängel im Lotteriewesen zu beheben. Konkret sollen das Bewilligungsverfahren und die Aufsicht von Grosslotterien zentralisiert werden, die Transparenz und Gewaltenteilung verbessert und die Suchtbekämpfung und -prävention verstärkt werden. Die Fachdirektorenkonferenz sichert dem Bund zu, dass ein entsprechender Entwurf an der Fachdirektorenkonferenz im Januar

2005 verabschiedet und die Vereinbarung am 1. Januar 2006 in Kraft treten wird. Im Gegenzug sistiert der Bundesrat die Revision des Lotteriegesetzes.» Diese Vereinbarung (Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz, 2005) bezweckt unter anderem den Schutz der Bevölkerung vor sozialschädlichen Auswirkungen der Lotterien und Wetten zu gewährleisten. Im Speziellen sieht sie Massnahmen im Interesse der Spielsuchtprävention und des Jugendschutzes vor. Im Weiteren soll zugunsten der Kantone eine für Prävention und Spielsuchtbekämpfung zweckgebundene Spielsuchtabgabe von 0,5 Prozent des Bruttospielertrages entrichtet werden. Die Vereinbarung wird derzeit von den Kantonen ratifiziert und soll am 1. Januar 2006 in Kraft treten. Gemäss einer Schätzung der Bruttospielerträge der beiden schweizerischen Lotteriegesellschaften, *swisslos* und *loterie romande* dürfte dieser im Jahr 2004 insgesamt rund 800 Mio Fr. betragen. Das ergäbe eine Spielsuchtabgabe von 4 Mio Franken.<sup>1</sup> An dieser Stelle ist anzufügen, dass der Lotterien- und Wettbereich im Hoheitsgebiet der Kantone liegt. Das bedeutet, dass die Kantone die Bewilligung für die Ausgabe und Durchführung von grossen Lotterie- und Wettveranstaltungen erteilen. Mittels der oben erwähnten Vereinbarung sollen den Kantonen Gelder zweckgebunden für Prävention und Behandlung von Glücksspielsucht zur Verfügung stehen. Natürlich werden diese gesamtschweizerisch auf 4 Millionen Franken zur Verfügung stehenden Mittel nicht sehr weit reichen.

## Schlussfolgerungen für eine neue Suchtpolitik

Im laufenden Entwicklungsprozess zu einer kohärenten Suchtpolitik muss der Glücksspielbereich zwingend integriert werden. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Glücksspielbereichs tragen den mit dem Glücksspiel verbundenen Risiken Rechnung. Wenn nun

die Suchtpolitik diese Tatsache ignoriert oder zu wenig Rechnung trägt, droht der Zusammenhang und damit die zentrale Zielsetzung des Zauberswortes «Kohärenz» bereits zu Beginn dieser hoffnungsvollen Entwicklung zu scheitern. Es wäre blauäugig zu glauben, dass die innovativen Regulierungen im Präventionsbereich in der Glücksspielpolitik keine negativen Auswirkungen auf die Konsumierenden haben werden. Die Politik wird nicht nur den ökonomischen Blick auf lukrative Glücksspielgeschäft richten können, sie wird auch die entsprechenden sozialpolitischen Massnahmen ergreifen müssen. ■

## Literaturverzeichnis

- **Eidgenössische Kommission für Drogenfragen EKDF, 2005:** «psychoaktiv.ch»: Von der Politik der illegalen Drogen zur Politik der psychoaktiven Substanzen. Bern (Internetversion zu finden auf [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) – Themenbereich Sucht)
- **Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz, 2005:** Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005. Bern
- **Häfeli, Jörg & Schneider, Caroline, 2003:** Versorgungssituation von Glücksspielsüchtigen in der Schweiz – Eine Bestandesaufnahme 2003. Luzern
- **Häfeli, Jörg; Schneider, Caroline, 2004:** Glücksspiel in der Schweiz – Früherkennung von ProblemspielerInnen in Casinos. In: SuchtMagazin, 30. Jg. (Nr. 6): 14-20
- **Künzi, Kilian; Fritsch, Tobias; Egger Theres, 2004:** Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz – Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen. Büro BASS: Bern
- **Meyer, Gerhard; Bachmann, Michael, 2000:** Spielsucht, Ursachen, und Therapie. Berlin/Heidelberg
- **Osiek, Christian; Bondolfi, Guido; Ferrero, Francois, 1999:** Etude de prevalence du jeu pathologique en Suisse. Département de Psychiatrie. Hôpitaux Universitaires de Genève.
- **Spinatsch, Markus 2004:** Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz? Bericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit. Bern. Erhältlich unter [www.m-spinatsch.ch](http://www.m-spinatsch.ch)

## Fussnote

- <sup>1</sup> Zum Vergleich: Der Alkoholzehntel brachte per 2004 insgesamt 24,8 Mio. Franken ein.