

Sitzung vom 13. April 2011

455. Anfrage (Schaffung einer Fachstelle für Glücksspielsucht)

Kantonsrätin Regine Sauter, Zürich, und Kantonsrat Oskar Denzler, Winterthur, reichten am 24. Januar 2011 folgende Anfrage ein:

Vor einigen Tagen konnte den Medien entnommen werden, dass der Kanton beabsichtigt, gestützt auf ein Konzept zur Prävention und Behandlung von Glücksspielsucht, eine mit diesen Aufgaben betraute Fachstelle zu schaffen. Der Kanton Zürich verfügt über ein gut ausgebautes Netz an lokalen/regionalen Fachstellen für die Suchtprävention sowie Beratung, Behandlung und Schadensminderung bei Suchterkrankungen. Die lokale Verankerung gewährleistet die Nähe zu den Betroffenen und damit eine niederschwellige Wahrnehmung wichtiger Aufgaben. Die Suchtproblematik wird dabei umfassend verstanden, d. h. das Angebot bezieht sich nicht nur auf legale/illegale Suchtmittel sondern auch auf «neue» Süchte, wie z. B. Online-Spielsucht, rsp. Spielsucht im Allgemeinen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wurden im Vorfeld des regierungsrätlichen Entscheides in dieser Frage Kontakte mit bestehenden Präventions-, Beratungs- und Behandlungsfachstellen im Kanton Zürich – Suchtpräventionsstellen, regionale Suchtberatungsstellen, Suchtbehandlungseinrichtungen wie Zentrum für Abhängigkeitserkrankungen der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich oder Integrierten Suchthilfe Winterthur, Institut für Sucht- und Gesundheitsförderung Zürich – aufgenommen, um die Frage einer Zusammenarbeit mit diesen regional eingebetteten und fachlich ausgewiesenen Stellen zu prüfen?
2. Warum ist der Regierungsrat der Meinung, dass es dafür eine neue, eigene Fachstelle braucht und das bestehende Angebot nicht genügt?
3. Die Behandlung von Spielsucht – ist wie andere Abhängigkeitserkrankungen – eine interdisziplinäre Aufgabe mit sozialen, medizinischen, psychiatrischen und psychotherapeutischen Aspekten. Wie wird sichergestellt, dass diese neue Fachstelle diesen interdisziplinären Ansatz sicherstellt?

4. Ist der Regierungsrat des Kantons Zürich der Meinung, dass für jede potentiell problematische Verhaltensweise eine eigene Fachstelle eröffnet werden soll? Ist es nicht vielmehr sinnvoll, bestehende funktionierende Angebote und Netzwerke zu nutzen, um neue Problemstellungen zu lösen?
5. Wurde die Frage der Relevanz der Lotteriespielsucht und der Einbettung einer allfälligen neuen Fachstelle in der regierungsrätlichen Kommission für Suchtmittelfragen diskutiert?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Regine Sauter, Zürich, und Oskar Denzler, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Am 6. Februar 2006 beschloss der Kantonsrat das Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (LS 553.3). Art. 18 der Vereinbarung verpflichtet die Lotteriegesellschaften, den Kantonen eine Spielsuchtabgabe zu leisten, die diese zur Prävention und Spielsuchtbekämpfung einzusetzen haben. Um sicherzustellen, dass die aus der Spielsuchtabgabe dem Kanton zur Verfügung stehenden Gelder für die Prävention und Behandlung von Lotteriespielsucht einen Mehrwert auslösen, beauftragte die Sicherheitsdirektion das Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich (ISPM) mit der Ausarbeitung eines umfassenden Konzepts. Der Regierungsrat genehmigte das Konzept am 12. Januar 2011 (RRB Nr. 36/2011). Das Konzept sieht die Schaffung eines Zentrums für Spielsucht und andere Verhaltenssuchte vor, das von Radix Schweizer Kompetenzzentrum für Gesundheitsförderung und Prävention, Zürich (Radix), aufgebaut und betrieben wird. Radix ist bereits heute eine kantonsweit tätige Fachstelle für Suchtprävention. Entsprechend der Finanzierung des Konzepts aus Lotterie- und Wettgeldern muss das neue Zentrum nicht Online-Spielsucht oder Spielsucht allgemein angehen, sondern es hat sich um Lotteriespielsucht zu kümmern. Konzeptionell ist das Zentrum so geplant, dass künftig bei gesicherter Finanzierung eine Ausweitung seiner Tätigkeiten auf andere Verhaltenssuchte möglich ist. Die für diesen Sommer erwartete Vergabe einer Spielbankenkonzession in der Stadt Zürich und die Eröffnung der Spielbank 2012 könnten eine Zusammenarbeit zwischen Zentrum und Spielbank zweckmässig erscheinen lassen.

Zu Frage 1:

Im Vorfeld der Konzepterstellung wurden im Sommer 2009 sämtliche acht Regionalen Suchtpräventionsstellen im Kanton Zürich (RSPS), die drei von der Thematik betroffenen kantonsweit tätigen Fachstellen für Suchtprävention (KFSP) und weitere massgebende Institutionen (wie Swisslos, Kiosk AG, Fachstelle für Schuldenberatung, Zürcher Fachstelle für Alkoholprobleme, Caritas und Pro Senectute Zürich) kontaktiert und Abklärungen über bestehende Tätigkeiten im Bereich Prävention von Lotteriespielsucht vorgenommen (siehe Konzept Kapitel 2.2.2). Die Abklärungen haben ergeben, dass keine der RSPS in der Thematik aktiv ist und auch keine spezifischen Präventionsangebote im Bereich Glücksspielsucht bestehen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den KFSP. RSPS und KFSP haben aber die Bereitschaft zur Zusammenarbeit signalisiert, falls vonseiten einer Fachstelle das Thema Prävention von Glücksspielsucht aufgegriffen wird.

Der Zusammenarbeit des im Aufbau begriffenen Zentrums mit den bestehenden Stellen für Suchtprävention im Kanton Zürich wird im Konzept ein grosser Stellenwert beigemessen (siehe Konzept Kapitel 2.2.1). So fügt sich das Zentrum in die bestehenden Präventionsstrukturen ein: Als kantonsweit tätige Stelle ist sie für das Spezialthema Glücksspielsucht, insbesondere Lotteriespielsucht zuständig. Sie arbeitet eng mit den RSPS zusammen und unterstützt diese mit themenspezifischen Angeboten. Die lokale Verankerung gewährleisten, wie bei anderen Suchtformen auch, die jeweiligen RSPS. Für eine funktionierende Zusammenarbeit und die Gesamtkoordination ist das ISPM zuständig.

Um einen Überblick über die bestehenden Angebote im Bereich Behandlung von Glücksspielsucht und die Nutzung derselben zu gewinnen und um erste Kontakte im Hinblick auf eine spätere Vernetzung und Zusammenarbeit zu knüpfen, befragte Radix zwischen August 2009 und März 2010 über ein Dutzend ambulante und teilstationäre Behandlungsstellen im Kanton Zürich bezüglich Angebot für und Nutzung durch Spielsüchtige (vgl. Konzept Kapitel 3.1). Die meisten der befragten Behandlungsstellen waren psychiatrisch geleitet. Das Ergebnis dieser Umfrage war, dass es im Kanton Zürich nur wenige spezialisierte Angebote zur Beratung und Behandlung von Glücksspielsüchtigen und ihren Angehörigen gibt. Diese finden sich meist im medizinisch-psychiatrischen Bereich. Dies wiederum stellt für viele Direktbetroffene und Angehörige eine zu hohe Schwelle dar. Bezüglich Lotterien und Wetten fehlt es allgemein an Problembewusstsein. Es gibt nur ganz wenige Lotteriespielsüchtige, die eine Behandlung aufsuchen.

Um die Versorgung im Kanton Zürich zu gewährleisten, ist ein spezialisiertes, niederschwelliges Angebot ausserhalb der Psychiatrie notwendig. Zudem muss mit geeigneten Marketingmassnahmen sichergestellt werden, dass das Angebot von den Betroffenen und ihren Angehörigen auch genutzt wird.

Zu Frage 2:

Allgemein besteht die Notwendigkeit, für eine Thematik ein eigenes Kompetenzzentrum im Bereich der Prävention zu schaffen, dort, wo themenspezifisches Knowhow erforderlich ist, um wirksame Prävention zu entwickeln und auch umzusetzen. Diese Notwendigkeit ist im Bereich Glücksspielsucht in hohem Masse gegeben. Sichtbar wird dies an einer Diskrepanz: Auf der einen Seite besteht eine grosse Problemlast im Bereich der Glücksspielsucht bei gleichzeitigem Fehlen von spezifischen, wirksamen Präventionsprogrammen.

Die Prävention von Glücksspielsucht steckt noch in den Kinderschuhen. Dies zeigen die im Rahmen der Konzeptentwicklung erfolgten Abklärungen in der Schweiz und in Deutschland. Entsprechend gross ist der Entwicklungs- und Handlungsbedarf im Kanton Zürich (siehe Konzept Kapitel 2.2.3). Präventive Lücken bestehen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Schaffen eines Problembewusstseins zur Thematik in der Bevölkerung, bei Risikogruppen, bei Multiplikatoren (Soziale Dienste, Schuldenberatungsstellen usw.) sowie bei den Akteuren der Suchtprävention.
- Entwicklung primärpräventiver Angebote insbesondere im pädagogischen Bereich.
- Entwicklung und Bekanntmachung (z.B. über eine Webplattform) von glücksspielsuchtspezifischen Präventions- und Informationsangeboten.
- Erstellen und Umsetzen von Früherkennungs- und Frühinterventionskonzepten für Multiplikatoren in verschiedenen Settings.

Um dem grossen Bedarf nach glücksspielsuchtspezifischer Prävention nachzukommen, ist eine spezialisierte Fachstelle notwendig, die über das erforderliche themenspezifische fachliche Knowhow und über die entsprechenden Kapazitäten verfügt. Das Konzept der engen Zusammenarbeit von spezialisierten, kantonsweit tätigen Fachstellen (KFSP) und RSPS hat sich im Kanton Zürich sehr bewährt. Die generalistisch tätigen RSPS verfügen nicht über die Möglichkeiten, die erforderliche glücksspielsuchtspezifische Entwicklungsarbeit zu leisten. Werden diese regionalen Stellen hingegen von einer KFSP mit den notwendigen Grundlagen und Dienstleistungen versorgt, kann die spezifische Prävention an Ort und Stelle umgesetzt und die notwendige Wirkung erzielt werden.

Die Behandlungen stoffgebundener und stoffungebundener Abhängigkeiten weisen zwar Ähnlichkeiten, aber auch grosse Unterschiede auf. Ein wichtiger Unterschied ist, dass Betroffene, Angehörige und Öffentlichkeit die Störung viel zu selten als behandlungswürdig erkennen und wahrnehmen. Die wenigen, meist psychiatrisch geleiteten Behandlungsstellen mit Angeboten für Spielsüchtige stellen für viele Direktbetroffene und Angehörige eine zu hohe Schwelle dar.

Aus diesem Grund sind dringend neue Wege zu beschreiten, um die Zielgruppe überhaupt anzusprechen und zu erreichen. Es sind neue, niederschwellige Beratungs- und Behandlungsangebote zu schaffen, vorab auch unter Einsatz neuer Kommunikationsmittel des Internets. Dabei ist es nötig, mit Multiplikatoren und Mediatoren zusammenzuarbeiten wie z. B. Losverkäuferinnen und Losverkäufern sowie Schuldenberatungsstellen. Insgesamt ist viel Entwicklungsarbeit zu leisten, um Spielsüchtige mittels spezifischer, auf sie zugeschnittener Angebote für eine Therapie zu motivieren. Dazu sind auch geeignete Marketingmassnahmen zu treffen und eine Zusammenarbeit mit Institutionen ähnlicher Ausrichtung auf nationaler und internationaler Ebene ist notwendig.

Mit einer Integration der Glücksspielsucht in Leistungsaufträge bestehender Suchtfachstellen mit Schwerpunkt Substanzabhängigkeit wäre dieses Ziel nicht zu erreichen. Vielmehr hätte das Risiko bestanden, dass die für die Bekämpfung der Lotteriespielsucht bestimmten Gelder dann in die zahlreichen Suchtberatungsstellen geflossen wären, ohne dass dadurch ein Mehrwert bezüglich Prävention und Behandlung von Lotteriespielsucht entstanden wäre. Mit der Schaffung des Zentrums können die Gelder gebündelt und unter Vorgabe von Leistungszielen wirksam eingesetzt werden. Die mit Radix vereinbarten Leistungsziele sehen zudem eine Zusammenarbeit mit bestehenden Behandlungsstellen im Kanton ausdrücklich vor.

Zu Frage 3:

Ein interdisziplinärer Ansatz bei der Behandlung von Glücksspielsucht ist wichtig. Die Positionierung der Stelle bei Radix erlaubt das Einbringen von unterschiedlichen beruflichen und ausbildungsmässigen Hintergründen. Die Interdisziplinarität wird durch die Zusammenarbeit der beiden Abteilungen Prävention und Behandlung unter einem Dach sichergestellt. Die beiden Abteilungen arbeiten eng zusammen, sind aber personell getrennt und mit ausgewiesenen Fachkräften aus den jeweiligen Arbeitsgebieten besetzt. Aus der Abteilung Prävention kann bei Bedarf das Knowhow aus Pädagogik und Organisationsentwicklung abgerufen werden.

In der Abteilung Behandlung ist das notwendige Fachwissen aus Klinischer Psychologie und Psychotherapie vertreten, für die Fallsupervision wird ein erfahrener Psychiater beigezogen. Zusätzlich sollen im Beirat auch die Bereiche Sozialarbeit sowie Medizin/Public Health vertreten sein. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass das ISPM für die Steuerung des Zentrums und das kantonale Sozialamt für den Leistungsauftrag zuständig sind. Zudem wird auf Vernetzungen mit Schuldenberatungsstellen und Sozialdiensten konzeptuell grossen Wert gelegt. Insgesamt ist damit ein breiter interdisziplinärer Ansatz gewährleistet.

Zu Frage 4:

Der Regierungsrat hat das Konzept zur Prävention und Behandlung von Glücksspielsucht, insbesondere Lotteriespielsucht, im Kanton Zürich verabschiedet und damit die Finanzierung der Massnahmen zur Bekämpfung der Abhängigkeit von Lotteriespielen bis zum Frühjahr 2013 sichergestellt. Das Konzept wird durch die Eröffnung des von Radix getragenen Zentrums für Spielsucht und andere Verhaltensüchte umgesetzt. Damit wird keine neue Organisation geschaffen, sondern die bestehenden Aufgaben von Radix im Rahmen des Konzepts für die kantonsweit tätigen Fachstellen für Suchtprävention werden erweitert.

Wie aus dem Namen des Zentrums hervorgeht, soll dieses sich vorab mit Spielsucht und anderen Verhaltensüchten befassen. Die bis Frühjahr 2013 bewilligten Gelder sind dabei zweckgebunden für die Bekämpfung von Lotteriespielsucht einzusetzen. Konzeptionell ist die Stelle aber so positioniert, dass sie nach Eröffnung des Zürcher Casinos auch die Prävention und Behandlung entsprechender Spielsuchtvarianten übernehmen kann. Auch andere Verhaltensüchte wie Online-Sucht oder Sessucht werden zunehmend als gesellschaftliche Belastungen wahrgenommen. Auch solche neue Aufgabenbereiche könnte das neue Zentrum künftig übernehmen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die notwendige Finanzierung mit anderen als den für das Konzept bereitgestellten Geldern gesichert werden kann.

Zu Frage 5:

Die Kommission für Suchtmittelfragen, die sich üblicherweise mit Fragestellungen um den Missbrauch von legalen und illegalen Substanzen befasst, setzte sich 2000 auch mit der Problematik der Spielsucht auseinander. Damals beabsichtigte die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich, eine spezialisierte Abteilung zur Behandlung der Spielsucht zu führen. Nach kurzer Probezeit wurde der Versuch abgebrochen. Es bestand seitens der Betroffenen praktisch keine Motivation für eine stationäre Behandlung und wenn doch, diente der Eintritt in die Klinik

vor allem der Flucht vor der Alltagsrealität (Gläubigerforderungen). Gleichzeitig muss aufgrund publizierter Daten davon ausgegangen werden, dass 0,25% bis 2% der erwachsenen Bevölkerung übermässig spielen. Unkontrolliertes Spielverhalten führt auf Dauer unweigerlich zu finanziellen und psychosozialen Folgeschäden. Zudem verwischt die Grenze zwischen Glücksspielsucht und Internetabhängigkeit immer mehr. Es ist deshalb im Interesse des Staates, über ein Kompetenzzentrum zur Prävention und niederschweligen Behandlung solcher Verhaltenssüchte zu verfügen. Durch den Einbezug des Zentrums in den Verbund der kantonalen Präventionsstellen ist über den kantonalen Beauftragten für Prävention und Gesundheitsförderung auch die nötige Vernetzung und Vertretung in kantonalen Kommissionen gegeben.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi