An den Grossen Rat **20.5292.02**

JSD/P205292

Basel, 20. Januar 2021

Regierungsratsbeschluss vom 19. Januar 2021

Motion Oliver Bolliger betreffend sinnvoller Regulierung von Geldspielautomaten im Kanton Basel-Stadt – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2020 die nachstehende Motion Oliver Bolliger dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

> «Der Grosse Rat hat an der Juni-Sitzung das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG BGS) sowie das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK) und die interkantonale Vereinbarung betreffend der Durchführung von Lotterien (IKV) angenommen. In der Debatte wurde deutlich, dass die Wieder-Einführung der Glückspielautomaten auch von vielen Befürwortenden sehr kritisch beurteilt wird. Nur die Tatsache, dass es nicht möglich war, die Geldspielautomaten weiterhin gesondert zu verbieten, hat dazu geführt, dass das Einführungsgesetz in unveränderter Form angenommen wurde.
> Die Einführung von Geldspielautomaten nach einem Verbot von über 40 Jahren ist aus Sicht der Suchtprävention eine Katastrophe. Auch wenn die neuen Geldspiel-Automaten so programmiert sind, dass der Anteil „Geschicklichkeit" gegenüber dem „Glück" höher ausfallen muss, als die bisherigen reinen Glückspielautomaten - bleibt es eine Spiel-Maschine in einem speziellen Setting mit einer gefährlichen Spieldynamik. Das Potential einer Suchtentwicklung ist auch bei den neuen Geschicklichkeits-Spielautomaten deutlich vorhanden - besonders betroffen sind junge männliche Erwachsene mit wenig Einkommen und oft auch mit Migrationshintergrund. Zudem bleibt es Tatsache, dass die Automaten die Kaufkraft von den Spielenden verschluckt und dies ist gerade in wirtschaftlichen schwierigen Zeiten sehr bedenklich.
> Der Jahresbericht 2020 der Abteilung Sucht zur Suchtpolitik und Monitoring des Suchtbereichs belegt, dass die Anzahl Personen, die sich wegen einer Glückspiel-Problematik 2019 in Behandlung begeben haben, weiter angestiegen ist. Im Suchtpanorama spricht Sucht Schweiz von rund 192'000 Personen, die in der Schweiz exzessiv spielen. Die Glückspielsucht ist ein gesellschaftliches Problem mit grossen finanziellen und sozialen Auswirkungen auf den Einzelnen und dessen Umfeld. Regulierende und schadensmindemde Massnahmen sind deshalb auf verschiedenen Ebenen dringend angezeigt.
> Aus diesen Gründen fordert der Motionär den Regierungsrat des Kantons Basel-
> Stadt dazu auf:
> 1. Schadensmindernde Begleit-Massnahmen bei der Umsetzung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Geldspiele mit den Fachstellen zu entwickeln.
> 2. Die Zulassung der Geschicklichkeits-Geldspielautomaten von einer Beschränkung der maximalen Spielzeit sowie der maximal eingesetzten Geldsumme abhängig zu machen. Es muss definiert werden, wie hoch der maximale Einsatz-Betrag ausfallen darf, der in einer bestimmten Zeit verspielt werden kann.
> 3. Die Verfügbarkeit der Geldspielautomaten im Kanton Basel-Stadt muss geregelt werden (z. B. maximale Anzahl in Quartieren und maximale Anzahl in Restaurants und Gaststätten).

4. Regulierende Massnahmen zu definieren, welche von den Betreibern der Geschicklichkeits-Geldspielautomaten zu erfüllen sind, um eine Lizenz im Kanton zu erhalten und diese muss regelmässig überprüft werden.
5. Die Zulassung von Geschicklichkeits-Geldspielautomaten zwingend mit Spiel-Automaten ohne möglichen Geldgewinn zu kombinieren.
6. Bargeldloses Spielen an Geldspielautomaten zu verbieten.
7. Ein System zu etablieren, dass den Spielerschutz auch bei den Geschicklichkeits-Geldspielautomaten garantiert, damit Z.B. Personen mit einer Spielsperre im Casino nicht an den Glückspielautomaten spielen können.
8. Eine Abgabe aus den Einnahmen der Geschicklichkeits-Glückspielautomaten für den Fonds der Spielsuchtabgabe zu erheben.

Oliver Bolliger»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

> **§ 42.** Inhalt und Eintretensbeschluss
> [1] In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.
>
> [1bis] In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.
>
> [2] Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.
>
> [3] Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grossem Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1bis GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respek-

tive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1bis GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1bis Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden:

1. Schadensmindernde Begleit-Massnahmen bei der Umsetzung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Geldspiele mit den Fachstellen zu entwickeln.

2. Die Zulassung der Geschicklichkeits-Geldspielautomaten von einer Beschränkung der maximalen Spielzeit sowie der maximal eingesetzten Geldsumme abhängig zu machen. Es muss definiert werden, wie hoch der maximale Einsatz-Betrag ausfallen darf, der in einer bestimmten Zeit verspielt werden kann.

3. Die Verfügbarkeit der Geldspielautomaten im Kanton Basel-Stadt muss geregelt werden (z.B. maximale Anzahl in Quartieren und maximale Anzahl in Restaurants und Gaststätten).

4. Regulierende Massnahmen zu definieren, welche von den Betreibern der Geschicklichkeits-Geldspielautomaten zu erfüllen sind, um eine Lizenz im Kanton zu erhalten und diese muss regelmässig überprüft werden.

5. Die Zulassung von Geschicklichkeits-Geldspielautomaten zwingend mit Spiel-Automaten ohne möglichen Geldgewinn zu kombinieren.

6. Bargeldloses Spielen an Geldspielautomaten verbieten.

7. Ein System zu etablieren, dass den Spielerschutz auch bei den Geschicklichkeits-Geldspielautomaten garantiert, damit z.B. Personen mit einer Spielsperre im Casino nicht an den Glückspielautomaten spielen können.

8. Eine Abgabe aus den Einnahmen der Geschicklichkeits-Glückspielautomaten für den Fonds der Spielsuchtabgabe zu erheben.

Der Motionär fokussiert seine Forderungen auf sog. Geschicklichkeits-Geldspielautomaten und auf deren Potential einer Suchtentwicklung. Geschicklichkeits-Geldspielautomaten sind Teil des Gesamtthemengebietes Geldspiele und gehören zur Kategorie der sog. Grossspiele (vgl. Art. 3 lit. d. und e des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017 [Geldspielgesetz, BGS; SR 935.51]). Grossspiele sind Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die je automatisch oder interkantonal oder online durchgeführt werden. Die Forderungen 2 sowie 4 bis 7 zielen auf Bewilligungen und die Aufsicht über solche Geschicklichkeits-Geldspielautomaten ab. Für die Veranstaltung und die Durchführung von Grossspielen braucht es eine Bewilligung der interkantonalen Behörde (bisher comlot, mit dem Inkrafttreten des Geldspielkonkordats GESPA; siehe Art. 21 und 24 BGS). Die Voraussetzungen für die Erteilung dieser Bewilligungen sind in den Art. 22 und 25 BGS geregelt und alleine die interkantonale Behörde kann Auflagen aussprechen, Bewilligungen einschränken oder entziehen (vgl. Art. 31 BGS). Das Themengebiet der Bewilligungen ist damit abschliessend bundesrechtlich geregelt, womit sich die Forderungen 2 sowie 4 bis und mit 7 als bundesrechtswidrig erweisen. Die Bundesgesetzgebung hat Regelungen und Massnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel und damit zur Bekämpfung der Spielsucht implementiert (vgl. Art. 71 ff. BGS). Gemäss Art. 85 Abs. 1 BGS sind die Kantone ferner verpflichtet, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anzubieten. Forderung 1 der Motion ist damit mit Bundesrecht vereinbar.

Bei der Beurteilung der Verfügbarkeitseinschränkung von Geldspielautomaten gemäss Forderung 3 der Motion sind zwei Aspekte zu beachten. Der Bund legt einerseits fest, dass in Gastronomiebetrieben maximal zwei Geschicklichkeitsspielautomaten aufgestellt werden dürfen und in Spiellokalen maximal 20 (vgl. Art. 71 Abs. 4 lit. a und Abs. 6 der Verordnung über Geldspiele, VGS; SR 935.511). Eine tiefere Begrenzung der Anzahl von Geschicklichkeitsspielautomaten kann ein Kanton nur in sog. Spiellokalen (früher: Spielsalons) einführen und dies nur in rechtsetzender Form (vgl. Art. 71 Abs. 6 VGS). Forderung 3 lässt sich mit einer Gesetzesänderung im Kanton umsetzen.

Der Bund überlässt es ferner den Kantonen, mit entsprechender Rechtsgrundlage Abgaben auf Geschicklichkeitsgrossspiele zu erheben (vgl. auch Ziff. 4.2 Ratschlag vom 6. November 2019 zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele, EG BGS). Forderung 8 ist mit Bundesrecht vereinbar.

Generell ist es Kantonen erlaubt, rechtsetzend die Durchführung von Grossspielen zu verbieten (vgl. Art. 28 BGS). Sie können auf ihrem Hoheitsgebiet allerdings entweder alle Geschicklichkeitsspiele zulassen oder alle Geschicklichkeitsspiele rechtsetzend verbieten (vgl. Art. 28 Abs. 1 lit. c BGS). Mit der Normierung eines Verbots ist die Zulassung einzelner Geschicklichkeitsspiele oder Vertriebsformen (auch online oder interkantonal) von Geschicklichkeitsspielen somit ausgeschlossen. Dies wäre mit Bundesrecht nicht vereinbar.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ergreifung von Massnahmen wie auch teilweise die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Hingegen kann der Kanton im Bereich der Geschicklichkeits-Geldspielautomaten die konkreten Forderungen 2 sowie 4 bis und mit 7 des Motionärs nicht umsetzen, da die Motion in diesen Punkten Bundesrecht verletzt. Die Forderungen 1, 3 und 8 sind wie oben dargelegt zulässig und umsetzbar.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich teilweise zulässig anzusehen.

2. Inhalt der Motion

Mit dem neuen Geldspielgesetz soll der Schweizer Bevölkerung ein möglichst attraktives Spielangebot zugänglich gemacht werden. Ebenso zielt das Gesetz darauf ab, den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor den Gefahren des Geldspiels zu stärken. Dabei werden nicht nur die Spielbanken und die Veranstalterinnen von Grossspielen in die Pflicht genommen, sondern auch die Kantone. Diese sind gehalten, Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für Spielsuchtgefährdete und Spielsüchtige sowie deren Umfeld anzubieten (Art. 85 Abs. 1 BGS).

Während es aufgrund der neuen Kompetenzaufteilung im Geldspielgesetz den Kantonen verwehrt ist, für das Aufstellen und Betreiben von Geschicklichkeits-Geldspielautomaten eigene Vorschriften im Sinne der Suchtprävention zu erlassen, muss die comlot respektive GESPA (nachfolgend GESPA genannt) als zuständige Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde für Geschicklichkeits-Geldspielautomaten sicherstellen, dass die Aufsteller und Betreiber dieser Geräte angemessene Massnahmen zum Schutz vor exzessivem Spiel treffen. Mit diesen soll nicht nur Spielsucht, sondern auch das Tätigen von Einsätzen, die in keinem Verhältnis zum Einkommen und Vermögen der Spielerinnen und Spieler stehen, vermieden werden (vgl. Art. 71 BGS).

Gestützt auf Art. 72 Abs. 2 BGS werden die Veranstalterinnen von Grossspielautomaten von der GESPA verpflichtet, Automaten nur an Orten aufzustellen, wo sie im Blickfeld des Personals sind

oder an denen gewährleistet ist, dass das Personal die Aufsicht anderweitig in geeigneter Weise wahrnehmen kann (Videokameras). Zudem wird in den Spielbewilligungen das Mindestalter, das zur Teilnahme an diesen Geldspielen berechtigt, auf 18 Jahre festgesetzt. Die von der GESPA erteilten Veranstalterbewilligungen erlauben einzelne Spieleinsätze von höchstens fünf Franken und eine maximale Gewinnmöglichkeit von 5‘000 Franken, da die Veranstalterinnen ansonsten weitreichende Massnahmen zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung treffen müssten (vgl. Art. 2 Abs. 2 Geldwäschereiverordnung EJPD, GwV-EJPD). Die Einsätze können zudem nicht bargeldlos geleistet werden. Die GESPA überprüft, ob die Schutzmassnahmen ausreichend sind (vgl. Art. 73 Abs. 3 BGS). Zudem ist sie befugt, Spielsperren, wie sie sonst nur von den Spielbanken und den Veranstalterinnen von online durchgeführten Grossspielen gegenüber Personen mit einem problematischen Spielverhalten angeordnet werden dürfen, auch auf Geschicklichkeitsautomaten auszudehnen (vgl. Art. 80 Abs. 3 BGS). Aufgrund der Erfahrungen der Kantone, die in den vergangenen zehn Jahren solche Automaten bereits zugelassen hatten, sieht die GESPA derzeit aber keinen Handlungsbedarf, behält sich eine Ausdehnung der Spielsperre jedoch ausdrücklich vor.

Die Abteilung Sucht des Gesundheitsdepartements ist die für die Massnahmen zur Prävention und zur Bekämpfung der Spielsucht zuständige kantonale Fachstelle (vgl. § 2 VO EG BGS). Sie war von Beginn an bei der Ausarbeitung der kantonalen Gesetzgebung zum Geldspiel involviert. Ebenso wurde von der vorberatenden Finanzkommission die Suchthilfe Region Basel zur kontrovers diskutierten Zulassung von Geldspielautomaten angehört. Nach deren Einschätzung werden die mit der neuen Gesetzeslage einhergehenden Veränderungen zusätzliche Präventionsmassnahmen erfordern. Es wurde jedoch eingeräumt, dass der genaue Umfang nicht im Voraus abgeschätzt werden könne. Daher wurde empfohlen, ungefähr drei Jahre nach Inkrafttreten des Einführungsgesetzes eine Evaluation der Entwicklung nach zu bestimmenden Kriterien durchzuführen. Die Finanzkommission hat die Idee einer Evaluation nach ungefähr drei Jahren aufgenommen und empfohlen, in diese auch die Erfahrungen der Suchthilfe einfliessen zu lassen. Der Bericht soll dann dem Grossen Rat vorgelegt werden – dies als Grundlage, um die benötigten Ressourcen für die Präventionsarbeit zur Verfügung zu stellen. Mit diesem Vorgehen war auch der Regierungsrat einverstanden.

3. Antrag

Die Spielsuchtsituation wird nach dem Inkrafttreten des Einführungsgesetzes innert drei Jahren evaluiert und dem Grossen Rat Bericht erstattet. Bei Bedarf soll dannzumal die Spielsuchtprävention intensiviert werden. Zudem ist die Motion aufgrund der Bundeskompetenzen im Bereich des Geldspiels teilweise rechtlich unzulässig. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat deshalb, die Motion Oliver Bolliger betreffend «sinnvoller Regulierung von Geldspielautomaten im Kanton Basel-Stadt» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin