



An den Grossen Rat

20.5292.03

JSD/P205292

Basel, 16. August 2023

Regierungsratsbeschluss vom 15. August 2023

Anzug Oliver Bolliger betreffend sinnvoller Regulierung von Geldspielautomaten im Kanton Basel-Stadt

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. April 2020 vom Schreiben 20.5292.02 des Regierungsrates Kenntnis genommen und – dem Antrag des Regierungsrates folgend – die nachfolgende Motion Oliver Bolliger dem Regierungsrat als Anzug überwiesen. Mit Präsidialbeschluss vom 21. April 2020 wurde der Anzug dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zur Berichterstattung 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 schadensmindernde 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 berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Der Bund hat die Grossspiele (Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die je automatisch oder interkantonale oder online durchgeführt werden¹) abschliessend im Bundesgesetz über Geldspiele (BGS; SR 935.51) geregelt. Zuständig für die Bewilligung und Aufsicht der Grossspiele ist die interkantonale Geldspielaufsicht (Gespa). Die Kantone können zwar Grossspiele auf ihrem Hoheitsgebiet verbieten, es können aber nicht einzelne Spiele, sondern nur eine gesamte Kategorie der Grossspiele verboten werden.² Da Geschicklichkeits-Geldspielautomaten zu den Grossspielen gehören, hätte der Kanton gemäss der Bundesgesetzgebung die gesamte Kategorie der Geschicklichkeitsspiele untersagen müssen. Dies hätte unter anderem auch bedeutet, dass im Kanton Basel-Stadt eine Teilnahme an dem von Swisslos durchgeführten Online-Jass nicht mehr zulässig gewesen wäre. Es bestand jedoch immer Konsens darüber, dass alle von Swisslos durchgeführten Grossspiele zulässig sein sollten – auch da die erwirtschafteten Reingewinne der Finanzierung gemeinnütziger Projekte dienen.

Mit Beschluss vom 24. Juni 2020 hat der Grosse Rat dem Ratschlag zu einem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (EG BGS; SG 561.100) sowie zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK; SG 561.111) und zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV 2020; SG 561.110) zugestimmt. Ein Verbot sämtlicher Geschicklichkeitsspiele wurde auch aus vorgenannten Gründen mehrheitlich als unverhältnismässig erachtet.

Da Geschicklichkeits-Geldspielautomaten zur Kategorie der Grossspiele gehören und diese vom Bundesgesetzgeber abschliessend geregelt werden, erwiesen sich bereits die meisten Forderungen (2,4,5,6 und 7) des ursprünglich als Motion eingereichten Vorstosses als rechtlich unzulässig. Ob Begleitmassnahmen notwendig sind (1), die Verfügbarkeiten der Automaten reguliert (3) und eine zusätzliche Spielsuchtabgabe (8) erhoben werden sollen, machte der Regierungsrat von den Erfahrungen mit der Aufhebung des Verbots der Geschicklichkeits-Geldspielautomaten abhängig. Bereits den Bedenken der das EG BGS vorberatenden Finanzkommission wurde mit der Zusicherung einer Evaluation der Entwicklung innert drei Jahren nach Umsetzung Rechnung getragen. Zur Entwicklung berichtet der Regierungsrat mit vorliegender Anzugsbeantwortung.

¹ Art. 3 lit. e BGS

² Art. 28 lit. a.-c. BGS

2. Schutz der Spielerinnen und Spieler

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 Interkantonale Geldspelaufsicht (Gespa) als zuständige Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde für Geschicklichkeits-Geldspielautomaten sicherstellen, dass die Aufsteller und Betreiber dieser Geräte angemessene Massnahmen zum Schutz vor Spielsucht und vor exzessivem Spiel und im Speziellen auch zum Schutz von Minderjährigen treffen (vgl. Art. 71 und 72 BGS).

Gestützt auf Art. 72 VGS müssen die Veranstalterinnen an den Grossspielautomaten einen Hinweis anbringen, dass es sich um einen zugelassenen Automaten handelt. Zudem sind sie verpflichtet, der Gespa die Standorte der Geräte sowie die für die betreffenden Lokalitäten verantwortlichen Personen zu melden. Gemäss den Vorgaben der Gespa müssen bei den Automaten Informationsmaterialien zum Spielerschutz vorhanden sein und die Geldspielautomaten dürfen nur an Orten aufgestellt werden, 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.³ 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). Die Veranstalterinnen von Grossspielen sind zudem zur jährlichen Berichterstattung über die Wirksamkeit der getroffenen Schutzmassnahmen vor exzessivem Spiel verpflichtet (Art. 84 BGS).

Auf kantonaler Ebene berät und unterstützt die Abteilung Sucht des Gesundheitsdepartements Menschen mit Suchtproblemen und deren Angehörige. Sie sorgt dafür, dass der Basler Bevölkerung ein bedarfsorientiertes Suchthilfeangebot zur Verfügung steht. Gemäss § 2 VO EG BGS ist sie die für die Massnahmen zur Prävention und zur Bekämpfung der Spielsucht zuständige kantonale Fachstelle. Bewilligungsbehörde für das Aufstellen und den Betrieb von Geldspielautomaten ist – wie vorstehend ausgeführt – die Gespa. Diese inspiziert die Aufstellorte dieser Geräte ein bis zweimal pro Jahr. Der Fahndungsdienst der Kantonspolizei kontrolliert in den Gastronomiebetrieben, ob die erforderlichen Bewilligungen vorliegen und die gesetzlichen Vorgaben (Positionierung der Automaten, Suchtprävention, Schutzalter etc.) eingehalten werden.

3. Entwicklung seit Umsetzung der Geldspielgesetzgebung

In Rahmen der parlamentarischen Beratung des kantonalen EG BGS BS wurde teilweise Bedenken geäussert, dass der Kanton nach Aufhebung des Verbots mit Geschicklichkeits-Geldspielautomaten «*überschwemmt*» werden könnte. Angeführt wurde auch, dass sich wahrscheinlich wenige professionelle Veranstalter etablieren und die Gastronomiebetriebe zum Aufstellen von Geschicklichkeits-Geldspielautomaten zu motivieren versuchen würden, wo potenziell spielsüchtige Menschen, die bereits mit einer Casino-Sperre belegt sind, wieder mit Spielautomaten in Kontakt kommen könnten. Diese Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet.

Bei der Gespa sind in Basel-Stadt zurzeit noch 71 Automaten gemeldet (Stand: Ende Juni 2023). Viele dieser 71 Geschicklichkeits-Geldspielautomaten sind gemäss polizeilichen Feststellungen gar nicht mehr eingeschaltet, da offenbar keine grosse Nachfrage nach dieser Art von Geldspielen

³ Art. 1 Abs. 2 Geldwäschereiverordnung EJPD, GwV-EJPD; SR 955.022).

besteht. Nicht zuletzt aufgrund der Spieleinsatz-Limitierung auf fünf Franken pro Spiel sind die Spielautomaten nicht mehr gross gefragt und die Verlagerung in den Online-Bereich setzt sich fort. Auch das Spielen an den Automaten ist vielen Personen – besonders in Bezug auf den nun erforderlichen Geschicklichkeitsanteil – offensichtlich zu kompliziert. Es ist festzustellen, dass mittlerweile die meisten Spielerinnen und Spieler lieber ohne Einsatzlimitierung über das Internet bequem von zuhause oder unterwegs online um Geld spielen. Einige Lokalbetreibende gaben gegenüber den Behörden deshalb bereits an, dass sie die Geschicklichkeits-Geldspielautomaten ihren Lieferantinnen und Lieferanten wieder zurückschicken würden, da ihre Kundschaft wenig Interesse an den Spielen zeige. Diese Feststellungen lassen hinsichtlich der Geschicklichkeits-Geldspielautomaten keinen Bedarf nach neuen Spielsuchtschutzmassnahmen erkennen.

Diese Einschätzung teilt die Abteilung Sucht. Dieser sind im Zusammenhang mit Geschicklichkeits-Geldspielautomaten keine Beratungsfälle bekannt. Auch bei den Universitären Psychiatrischen Kliniken (UPK) und beim Beratungszentrum Suchthilfe Region Basel (SRB), die im regelmässigen Austausch mit der Abteilung Sucht stehen, sind die Geschicklichkeits-Geldspielautomaten kein grosses Thema. Ungeachtet dessen sei aber festgehalten, dass die Spielsucht weiterhin ein Problem darstellt und keinesfalls unterschätzt werden darf. So verzeichnete die UPK im Jahr 2021 insgesamt 168 Fälle mit einer Glücksspielproblematik und im Jahr 2022 immer noch 160 Fälle. Bei der SRB stehen etwa 6% aller Fälle im Zusammenhang mit einer Spielsucht. Allerdings haben auch bei der SRB die Meldungen von betroffenen Personen oder Drittpersonen seit der Wiedezulassung der Geldspielautomaten nicht zugenommen.

4. Fazit

Seit dem Inkrafttreten des EG BGS ist weder generell eine Zunahme von Beratungsfällen im Zusammenhang mit exzessivem Geldspiel noch im Besonderen im Zusammenhang mit Geschicklichkeits-Geldspielautomaten feststellbar. Vielmehr ist die Nachfrage nach Geschicklichkeit-Geldspielautomaten – mutmasslich aufgrund der Online-Spielangebote – stark rückläufig. Es bedarf daher keines Ausbaus entsprechender spielsuchtspezifischer Präventions- und Beratungsangebote und keiner Regulierung der Verfügbarkeiten der Automaten. Auch eine zusätzliche Spielsuchtabgabe auf die Einnahmen durch Geschicklichkeits-Geldspielautomaten lässt sich so nicht rechtfertigen.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Oliver Bolliger betreffend sinnvoller Regulierung von Geldspielautomaten im Kanton Basel-Stadt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin