Urteilskopf

120 Ia 126

20. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 6. Mai 1994 i.S. Verband der Unterhaltungsautomaten-Branche (VUB) u. Mitb. gegen Kanton Zürich und Büro des Kantonsrates des Eidgenössischen Standes Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4, 22ter, 31 und 35 BV, Art. 2 ÜbBest. BV sowie persönliche Freiheit; Verbot von Geldspielautomaten; abstrakte Normenkontrolle.

Das Verbot von Geschicklichkeits-Geldspielautomaten verstösst nicht gegen die Bundesverfassung. Überprüfung der Vereinbarkeit des Verbots mit:

1. dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts nach Art. 2 ÜbBest. BV i.V.m. Art. 35 BV (E. 3);

2. der Handels- und Gewerbefreiheit gemäss Art. 31 BV (Bestätigung der Rechtsprechung; E. 4);

3. der Eigentumsgarantie nach Art. 22ter BV (E. 5);

4. dem Gleichbehandlungsgebot gemäss Art. 4 und 31 BV (E. 6);

Regeste (fr):
Art. 4, 22ter, 31 et 35 Cst., art. 2 disp. trans. Cst. et liberté personnelle; interdiction des appareils automatiques servant au jeu avec mise d'argent; contrôle abstrait des normes.

L'interdiction des appareils automatiques servant au jeu d'adresse avec mise d'argent ne viole pas la Constitution fédérale. Examen de la compatibilité de l'interdiction avec:

1. le principe de la force dérogatoire du droit fédéral selon l'art. 2 disp. trans. Cst. en relation avec l'art. 35 Cst. (consid. 3);

2. la liberté du commerce et de l'industrie découlant de l'art. 31 Cst. (confirmation de la jurisprudence; consid. 4);

3. la garantie de la propriété selon l'art. 22ter Cst. (consid. 5);

4. l'égalité de traitement selon les art. 4 et 31 Cst. (consid. 6);

Regesto (it):
Art. 4, 22ter, 31 e 35 Cost., art. 2 Disp. trans. Cost. nonché libertà personale; divieto degli apparecchi automatici da gioco con posta in denaro; controllo astratto delle norme.

Non viola la Costituzione il divieto di apparecchi automatici per il gioco d'abilita con posta in denaro. Esame della compatibilità del divieto con:

1. il principio della forza derogatoria del diritto federale giusta i combinati art. 2 Disp. trans. Cost. e 35 Cost. (consid. 3);

2. la libertà di commercio e d'industria sancita dall'art. 31 Cost. (conferma della giurisprudenza; consid. 4);

3. la garanzia della proprietà a norma dell'art. 22ter Cost. (consid. 5);

4. la parità di trattamento giusta gli art. 4 e 31 Cost. (consid. 6);

Sachverhalt ab Seite 127

BGE 120 Ia 126 S. 127

Das zürcherische Gesetz über das Unterhaltungsgewerbe vom 27. September 1981 (Unterhaltungsgewerbegesetz, UG) enthielt in seiner ursprünglichen Fassung (Zürcher Gesetzessammlung, Bd. 48, S. 290) unter anderem folgende Regelung: "Geldspielapparate
a) Einsatz
§ 4 Der Geldeinsatz bei Spielapparaten, die Geld- oder Warengewinne ermöglichen, darf nicht mehr als einen Franken je Einzelspiel betragen. Dieser Höchsteinsatz kann vom Regierungsrat erheblichen Veränderungen des Geldwertes angepasst werden. b) Standort
§ 5 Spielapparate, die Geld- oder Warengewinne ermöglichen, sind nur in ständig überwachten Gastwirtschaftsräumen und Spielsalons gestattet. Verboten ist das Aufstellen insbesondere in Treppenhäusern, WC-Räumlichkeiten und im Freien." § 9 lit. b UG unterstellte Betriebe mit zwei und mehr Spielapparaten als Spielsalons einer Bewilligungspflicht. Inhaber eines Gastwirtschaftspatentes benötigten für das Aufstellen von Spielapparaten keine zusätzliche Bewilligung (§ 10 Abs. 1 lit. a UG).

BGE 120 Ia 126 S. 128

Durch eine erste, am 18. September 1987 eingereichte und in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1990 (mit 147'972 zu 91'443 Stimmen) gegen den Antrag von Regierungsrat und Parlament angenommene formulierte Volksinitiative ("Stopp dem Wildwuchs von Spielsalons und Geldspielautomaten") wurde das Unterhaltungsgewerbegesetz unter anderem wie folgt revidiert (vgl. Zürcher Gesetzessammlung, Bd. 51, S. 361): Der Höchstgewinn pro Einzelspiel wurde, in Ergänzung von § 4 UG, auf Fr. 100.– beschränkt. Spielverknüpfungen waren verboten. Sodann mussten bei erfolgreicher Ausnützung der Geschicklichkeit mindestens 90% der Geldeinsätze an die Spieler zurückfliessen. Für Besucher von Spielsalons wurde ein Mindestzutrittsalter von 18 Jahren festgesetzt (§ 14 Abs. 2 UG). Nach § 14a UG konnten Gemeinden bis 10'000 Einwohner die Bewilligung für Spielsalons mit Geldspielautomaten verweigern, höchstens aber eine einzige Bewilligung erteilen. Für grössere Gemeinden bestand eine entsprechende, an die Einwohnerzahl anknüpfende Limitierung. Schliesslich wurden in § 7a UG Geldspielautomaten einer besonderen Automatensteuer unterworfen. Diese - unangefochten gebliebene - Änderung des Unterhaltungsgewerbegesetzes trat am 1. Februar 1991 in Kraft. Am 6. April 1989 - rund zwei Jahre nach der ersten Initiative, aber noch unter der Geltung der ursprünglichen Fassung des Unterhaltungsgewerbegesetzes - wurde eine zweite formulierte Volksinitiative "Verbot von Geldspielautomaten" eingereicht, welche in der gesetzestechnisch bereinigten Fassung (Zürcher Gesetzessammlung, Bd. 52, S. 547) folgende Gesetzesänderungen vorsieht: "I. Das Gesetz über das Unterhaltungsgewerbe (Unterhaltungsgewerbegesetz) vom 27. September 1981 wird wie folgt geändert: § 4 Das Aufstellen und der Betrieb von Geldspielautomaten und anderen Apparaten, bei welchen gegen Leistung eines Einsatzes Geld- oder Warengewinne abgegeben werden, ist verboten. §§ 5 und 9 lit. b werden aufgehoben.
II. Das Gastgewerbegesetz vom 9. Juni 1985 wird wie folgt geändert: § 51 Abs. 2 Geldspielapparate sind auch in einem Wirtschaftsbetrieb nicht gestattet. III. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten der neuen Bestimmungen." Diese zweite Initiative wurde, wiederum gegen den Antrag von Regierungsrat und Parlament, in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 mit 151'315 Ja gegen 145'512 Nein angenommen.

Die Abstimmung zur zweiten Initiative gab - unter anderem wegen einer Geldzuwendung der Gemeinde Wallisellen an das private Initiativkomitee - zu einer Reihe von Stimmrechtsbeschwerden Anlass. Mit Urteil vom 8. April 1992 hob das Bundesgericht (I. öffentlichrechtliche Abteilung) einen Beschluss des Kantonsrates vom 30. September 1991, auf die bei ihm gegen die Abstimmung erhobenen Beschwerden nicht einzutreten, auf (vgl. ZBl 93/1992, S. 471 ff.). Der Kantonsrat wies in der Folge die Beschwerden am 14. Dezember 1992 ab. Am 4. August 1993 wies das Bundesgericht seinerseits die bei ihm - zum Teil unmittelbar gegen die Abstimmung, zum Teil gegen den zweiten Beschluss des Kantonsrates vom 14. Dezember 1992 - erhobenen staatsrechtlichen Beschwerden ab, soweit es darauf eintrat (BGE 119 Ia 271). Der Kantonsrat erwahrte daraufhin mit Beschluss vom 6. September 1993 das Ergebnis der Abstimmung vom 2. Juni 1991 und erklärte die Volksinitiative "Verbot von Geldspielautomaten" als angenommen. Dieser Beschluss wurde im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 10. September 1993 veröffentlicht (Amtsblatt des Kantons Zürich 1993, Textteil, S. 1111). Im Anschluss an die Publikation dieses Erwahrungsbeschlusses führen eine Reihe von Einzelpersonen, Unternehmungen und Verbänden, wovon unter anderem der Verband der Unterhaltungsautomaten-Branche (VUB), staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht mit dem Antrag, die in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 beschlossenen Änderungen des Unterhaltungsgewerbegesetzes und des Gastgewerbegesetzes aufzuheben. Die Beschwerdeführer berufen sich auf Art. 31 BV (Handels- und Gewerbefreiheit), darüber hinaus zum Teil auch auf Art. 4 BV (Rechtsgleichheitsgebot), auf Art. 22ter BV (Eigentumsgarantie), auf das ungeschriebene verfassungsmässige Recht der persönlichen Freiheit und auf Art. 2 ÜbBest. BV (derogatorische Kraft des Bundesrechts). Der Regierungsrat des Kantons Zürich beantragt in seiner Vernehmlassung vom 3. November 1993 sinngemäss die Abweisung der Beschwerden. Mit Eingabe vom 4. November 1993 schliesst sich das Büro des Kantonsrates dieser Stellungnahme an. Am 7. März 1993 - das heisst nach Annahme der hier in Frage stehenden kantonalen Volksinitiative betreffend das Verbot von Geldspielautomaten - stimmten Volk und Stände einschliesslich des Kantons Zürich einer Aufhebung des in Art. 35 BV verankerten Spielbankenverbotes zu (vgl. Bundesratsbeschluss vom 27. April 1993 über das Ergebnis der



Volksabstimmung vom 7. März 1993, BBl 1993 I 1587). Die neue Fassung gemäss dem Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1992 (vgl. BBl 1992 VI 58) lautet wie folgt: "1 Die Gesetzgebung über die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken einschliesslich Glücksspielautomaten mit Geldgewinn ist Sache des Bundes. 2 Spielbanken bedürfen einer Konzession des Bundes. Er berücksichtigt bei der Konzessionserteilung regionale Gegebenheiten, aber auch die mit den Glücksspielen verbundenen Gefahren. 3 Die Gesetzgebung legt die Einsatzlimiten fest. 4 Die Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit bleibt der kantonalen Gesetzgebung vorbehalten. 5 Eine ertragsabhängige Spielbankabgabe von maximal 80 Prozent der Bruttospielerträge aus dem Betrieb der Spielbanken ist dem Bund abzuliefern. Sie wird zur Deckung des Bundesbeitrages an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet. 6 Der Bund kann auch in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen." Am 1. Februar 1994 wurde bei der Staatskanzlei des Kantons Zürich eine dritte Volksinitiative (sogenannte "Fairplay-Initiative", "Volksinitiative für Glaubwürdigkeit im Spielbetrieb - gegen schwere Sozialfolgen") eingereicht, welche - unter anderem unter Hinweis auf das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 7. März 1993 über die Aufhebung des Spielbankenverbots - den Betrieb von Geldspielautomaten wieder gestatten will. Soweit ersichtlich, soll damit der Rechtszustand vor Annahme der hier streitigen zweiten Initiative wieder hergestellt werden. Das Bundesgericht weist die Beschwerden ab

Erwägungen

aus den folgenden Erwägungen:

3. a) Einzelne Beschwerdeführer erblicken im angefochtenen Geldspielautomatenverbot einen Verstoss gegen die derogatorische Kraft des Bundesrechts (Art. 2 ÜbBest. BV). Sie berufen sich auf die in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 7. März 1993 angenommene neue Fassung von Art. 35 BV (Aufhebung des Spielbankenverbotes) und machen geltend, das vom zürcherischen Gesetzgeber erlassene vollständige Verbot von Geldspielautomaten stehe mit dieser bundesrechtlichen Regelung, insbesondere mit dem neuen Art. 35 Abs. 4 BV, nicht im Einklang. b) Im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde kann grundsätzlich nur auf Tatsachen, die vor dem Zeitpunkt des letzten kantonalen Entscheides

BGE 120 Ia 126 S. 131

eingetreten sind, beziehungsweise auf Rechtsnormen, die in diesem Zeitpunkt bereits in Kraft waren, abgestellt werden (BGE 102 Ia 76 E. 2f, 243 E. 2; WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1994, S. 370). Der neue Art. 35 BV ist nicht schon mit der Annahme in der Volksabstimmung in Kraft getreten, sondern muss gemäss der - ebenfalls Gegenstand der Abstimmung bildenden - Ziff. II Abs. 2 des betreffenden Bundesbeschlusses vom Bundesrat erst noch in Kraft gesetzt werden (vgl. BBl 1992 VI 59). Ein solcher Inkraftsetzungsbeschluss wurde bis anhin nicht publiziert. Es wird damit offenbar aus dem Grund zugewartet, weil die neue Verfassungsordnung erst zusammen mit den erforderlichen eidgenössischen Ausführungsvorschriften sinnvoll Wirkung entfalten kann. Da somit die neue Regelung von Art. 35 BV noch nicht in Kraft ist, kann sie dem angefochtenen zürcherischen Geldspielautomatenverbot zum vornherein nicht entgegenstehen. Dessen Zulässigkeit beurteilt sich im vorliegenden Normenkontrollverfahren allein nach den heute noch geltenden bundesrechtlichen Vorschriften. Das in Ausführung des bisherigen Art. 35 BV erlassene und zurzeit noch in Kraft stehende Bundesgesetz vom 5. Oktober 1929 über die Spielbanken (SR 935.52) regelt lediglich den Umfang des Verbotes von Spielbanken sowie der diesen gleichzustellenden Glücks-Geldspielautomaten und schliesst kantonale Vorschriften über die Geschicklichkeits-Geldspielautomaten, welche nicht unter das bundesrechtliche Verbot fallen und im vorliegenden Verfahren einzig zur Diskussion stehen, nicht aus. Die heutige Bundesgesetzgebung lässt, wie das Bundesgericht wiederholt festgestellt hat, auch Raum für ein generelles kantonales Verbot von Geldspielautomaten (BGE 101 Ia 336 E. 4 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 106 Ia 191 E. 6a). Die Beschwerdeführer stellen dies nicht in Abrede. Die Rüge der Verletzung von Art. 2 ÜbBest. BV ist somit unbegründet. Sie vermöchte übrigens, wie die nachfolgenden Ausführungen (E. 4d) zeigen, auch dann nicht durchzudringen, wenn der neue Art. 35 BV bereits in Kraft stünde. c) Von der Rüge der Verletzung von Art. 2 ÜbBest. BV nicht scharf abtrennen lässt sich ein anderes Vorbringen der Beschwerdeführer. Danach fragt sich, ob und wieweit die voraussehbaren tatsächlichen Auswirkungen der vom Bundesverfassungsgeber verbindlich beschlossenen, aber noch nicht in Kraft gesetzten Neuregelung des Spielbankenwesens die Handlungsfreiheit des

BGE 120 Ia 126 S. 132

kantonalen Gesetzgebers für den ihm verbleibenden Regelungsbereich der Geschicklichkeits-Geldspielautomaten

allenfalls indirekt beschränken. In diesem Sinne wird zu prüfen sein, ob dadurch die im Zusammenhang mit Art. 31 BV vorzunehmende Interessenabwägung beziehungsweise Beurteilung der Verhältnismässigkeit beeinflusst wird (E. 4d).

4. a) Mit sämtlichen Beschwerden wird in erster Linie eine Verletzung von Art. 31 BV gerügt. Das gewerbsmässige Aufstellen und Betreiben von Spielautomaten steht als wirtschaftliche Erwerbstätigkeit unter dem Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit. Die Kantone dürfen solche Tätigkeiten indessen beschränken, denn Art. 31 Abs. 2 BV behält kantonale Bestimmungen über die Ausübung von Handel und Gewerben vor. Zulässig sind neben polizeilich motivierten Massnahmen namentlich auch sozialpolitisch begründete Einschränkungen. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten (BGE 119 Ia 59 E. 6a mit Hinweisen; betreffend Geldspielautomatenverbot: BGE 106 Ia 191 E. 5b; BGE 101 Ia 336 E. 5 am Anfang). b) Im vorliegenden Fall ist die gesetzliche Ordnung selber angefochten, welche die Grundlage für das Verbot von Geldspielautomaten bildet. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage ist damit erfüllt, soweit dies im abstrakten Normenkontrollverfahren überhaupt massgeblich sein kann. Es fragt sich somit nur, ob die angefochtene Regelung durch ein hinreichendes öffentliches Interesse gedeckt ist und dem Gebot der Verhältnismässigkeit entspricht. c) Das Bundesgericht hat in einem den Kanton Basel-Landschaft betreffenden Urteil vom 24. September 1975 die Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Geldspielautomatenverbotes bejaht. Zur Begründung führte es aus, dass die Gefahr der Umwandlung der als Geschicklichkeitsspiele zugelassenen Apparate in - bundesrechtlich verbotene - reine Glücksspielgeräte erheblich sei und der zur Durchsetzung der bundesrechtlichen Schranken erforderliche hohe Kontrollaufwand ein vollständiges Verbot von Geldspielautomaten rechtfertige. Ob ein solches Verbot auch zum Schutz des Publikums vor der Gefahr der Spielsucht erlassen werden könnte, wurde offengelassen (BGE 101 Ia 336). In einem weiteren, den Kanton Basel-Stadt betreffenden Urteil vom 20. Juni 1980 liess das Bundesgericht diese Frage nicht mehr offen, sondern stellte



- in Anknüpfung an entsprechende frühere Entscheide (BGE 80 I 350 und BGE 90 I 321) - fest, dass der Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren der Spielsucht ein ausreichender Grund für ein Verbot von Geldspielautomaten sei. Selbst wenn nur echte Geschicklichkeitsgeräte zum Einsatz kämen, bestehe die Gefahr, dass die Spieler durch die in Aussicht stehenden Geldgewinne zu wiederholtem Spielen verleitet würden und damit erhebliche Verluste erleiden könnten. Wenn der kantonale Gesetzgeber davon ausgehe, dass vor allem Jugendliche und sozial Benachteiligte auf diese Weise einen beträchtlichen Teil ihres Geldes verlieren, und daher den Betrieb von Geldspielautomaten verbiete, so sei diese Massnahme durch hinreichende soziale und sozialpolitische Gründe gedeckt. Ob darüber hinaus auch der staatliche Kontrollaufwand ein solches Verbot zu rechtfertigen vermöchte, sei unerheblich (BGE 106 Ia 191 E. 6).
d) Den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführern ist diese Rechtsprechung bekannt. Sie halten jedoch dafür, dass sich die damals beurteilte Situation von der vorliegenden wesentlich unterscheide. aa) Einzelne Beschwerdeführer berufen sich insbesondere auf die am 7. März 1993 von Volk und Ständen angenommene neue Regelung von Art. 35 BV. Mit der Aufhebung des Spielbankenverbotes sei der Betrieb von Spielcasinos künftig von Bundesrechts wegen grundsätzlich zulässig. Damit werde auch im Kanton Zürich das Geldspiel mit viel grösseren Einsätzen möglich sein. In diesen Spielcasinos müssten zudem nebst den üblichen Tischspielen wie Roulette, Black Jack, Baccarat und Poker auch Säle mit Geldspielautomaten eingerichtet werden, damit die Unternehmungen rentabel seien. Die in den Spielbanken aufgestellten Geldspielautomaten würden viel höhere Einsätze und Gewinne erlauben als die im vorliegenden Fall streitigen Geräte, wobei dieser Teil der Spielbanken, wie ein Blick auf die bestehenden europäischen Casinos zeige, nicht nur abends geöffnet sei. Insofern verfügten die Casinos mangels Registrierungs- oder Ausweispflicht wie auch mangels Kleidervorschriften über die gleiche Kundenstruktur wie die bestehenden zürcherischen Spielbetriebe. Die Einwendungen der Beschwerdeführer lassen sich dahin zusammenfassen, dass zwischen der neuen bundesverfassungsrechtlichen Ordnung

von Art. 35 BV und dem angefochtenen kantonalen Geldspielautomatenverbot hinsichtlich Zielsetzung und Wertung der berührten Interessen ein Widerspruch bestehe.

BGE 120 Ia 126 S. 134

Während der Bund nunmehr von der Eigenverantwortlichkeit des Bürgers ausgehe und diesem die Möglichkeit zum Geldspiel grundsätzlich eröffnen wolle, schliesse der Kanton Zürich dies wiederum vollständig aus. Das kantonale Totalverbot von geschicklichkeitsabhängigen Geldspielautomaten erweise sich daher im Hinblick auf die künftige bundesrechtliche Zulassung von Glücksspielautomaten auch als unverhältnismässig. bb) Zwischen den Wertungen, welche der neuen liberalen Bundesregelung zugrunde liegen, und den gesetzespolitischen Anliegen des zürcherischen Gesetzgebers, die zum Erlass des hier angefochtenen Geldspielautomatenverbotes führten, besteht zweifellos ein gewisser Gegensatz. Ausschlaggebend für die neue Bundesregelung war die Überlegung, dass die Schutzwirkung des bisherigen Spielbankenverbotes wegen der leichten Erreichbarkeit der grenznahen ausländischen Casinos weitgehend dahingefallen sei. Das leicht umgehbare Verbot sei nicht mehr zeitgemäss und entspreche nicht dem heutigen Freiheitsverständnis. Die Zulassung attraktiver Spielbanken liege im Interesse des Fremdenverkehrs. Im Vordergrund standen allerdings, wie schon der äussere Rahmen der Vorlage zeigt ("Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt", vgl. BBl 1992 III 349), finanzpolitische Überlegungen: Der Bund erhofft sich aus dem Betrieb der von ihm zu konzessionierenden Spielbanken jährliche Einnahmen von rund 150 Millionen Franken (BBl 1992 III 355 und 379 f.; Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 7. März 1993, S. 11). Das hier angefochtene zürcherische Geldspielautomatenverbot beruht demgegenüber, wie aus der Begründung der betreffenden Volksinitiative (vgl. Amtsblatt des Kantons Zürich 1990, Textteil, S. 161 f.) hervorgeht, weitgehend auf gegensätzlichen Wertungen. Der zürcherische Gesetzgeber erblickt im Betrieb von Geldspielautomaten eine Gefährdung der jugendlichen Benützer und anderer anfälliger Personen aus sozial schwachen Schichten, welche bei diesem Freizeitvergnügen innert kürzester Frist hohe Geldverluste erleiden und der Automatenspielsucht verfallen könnten. Zur Vermeidung der damit verbundenen schädlichen Sozialfolgen sollen Geldspielautomaten, soweit sie in die Kompetenz der Kantone fallen, vollständig verboten werden. cc) Auch in diesem Zusammenhang ist vorweg festzuhalten, dass im Zeitpunkt, als die hier angefochtene Gesetzesänderung von den Zürcher Stimmberechtigten angenommen wurde, also am 2. Juni 1991, der neue

BGE 120 Ia 126 S. 135

Art. 35 BV noch nicht beschlossen war. Es lag damals noch nicht einmal die entsprechende Botschaft des Bundesrates vom 25. März 1992 (BBl 1992 III 349) vor. Massgebend für die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit sind jedoch die Verhältnisse, wie sie bei Anordnung des angefochtenen Hoheitsaktes bestanden (KÄLIN, S. 370, mit Hinweisen). Daran ändert auch nichts, dass selbst der Kanton Zürich die neue Verfassungsbestimmung mit einer Mehrheit von rund 68% angenommen hat (vgl. BBl 1993 I 1590). Davon abgesehen ist heute mangels der erforderlichen Ausführungsgesetzgebung zum neuen Art. 35 BV noch nicht bekannt, in welchem Umfang Spielbanken und die allenfalls dazugehörigen Glücksspielautomaten künftig tatsächlich zugelassen werden. Auch wenn eine entsprechende Ausführungsgesetzgebung in absehbarer Zeit einmal in Kraft treten sollte, so werden solche Einrichtungen jedenfalls nicht beliebig, sondern nur aufgrund einer Konzession des Bundes, das heisst in einer begrenzten Anzahl, betrieben werden können (neuer Art. 35 Abs. 2 BV) und einer strengen behördlichen Aufsicht unterworfen sein (BBl 1992 III 380; Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 7. März 1993, S. 11). Weiter ist offen, welche allfälligen Zugangsbeschränkungen für den Spielcasinobesuch der Bundesgesetzgeber festlegen wird. Entscheidend ist aber, dass sich die Regelungskompetenz des Bundes auch nach dem neuen Art. 35 BV allein auf Spielbanken und Glücksspielautomaten be-

schränkt, während der Entscheid über die Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit ausdrücklich weiterhin den Kantonen vorbehalten bleibt (neuer Art. 35 Abs. 4 BV). Die Bundesverfassung lässt mit dieser Aufteilung des Regelungsgegenstandes Raum dafür, dass die Kantone den ihnen zugewiesenen Sachbereich der Geschicklichkeits-Geldspielautomaten - im Rahmen der allgemeinen verfassungsrechtlichen Schranken - selbständig ordnen können, ohne an die vom Bundesgesetzgeber für den Bereich der Spielbanken und Glücksspielautomaten vorgenommenen Wertungen gebunden zu sein. Auch wenn zwischen den beiden Regelungsgebieten eine sachliche Verwandtschaft besteht, bleibt der kantonale Gesetzgeber bei der Gewichtung der berührten Interessen grundsätzlich autonom. Das will nicht heissen, dass die tatsächlichen Verhältnisse, wie sie sich unter anderem aufgrund der bundesrechtlichen Spielbankenregelung in Zukunft entwickeln können, bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit kantonaler Verbote nach dem neuen Art. 35 Abs. 4 BV überhaupt keine Rolle spielen dürften; doch besteht keine



direkte Verpflichtung des kantonalen Gesetzgebers, sich an die bundesrechtliche Ordnung anzulehnen. dd) Es fragt sich sogar, ob der Bundesverfassungsgeber mit dem neuen Art. 35 Abs. 4 BV, wonach "die Zulassung" von Geschicklichkeitsspielapparaten mit Gewinnmöglichkeit "der kantonalen Gesetzgebung vorbehalten" bleibt, die Möglichkeit der Nichtzulassung beziehungsweise eines vollständigen Verbots nicht bereits verbindlich als verfassungsrechtlich zulässige Lösungsvariante einstuft (vgl. dazu BGE 103 Ia 360 E. 2 bezüglich einer ähnlichen, die Möglichkeit eines Verbots aber ausdrücklich vorsehenden Ermächtigung in Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten, SR 935.51). Die Materialien zum neuen Art. 35 Abs. 4 BV (vgl. insb. BBl 1992 III 380 sowie Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 7. März 1993, S. 13) sprechen aber dafür, dass die Kantone von der dortigen Ermächtigung nur nach Massgabe der Voraussetzungen von Art. 31 BV und der übrigen verfassungsrechtlichen Schranken Gebrauch machen können, wie dies bisher unter der Geltung des aktuellen Spielbankengesetzes der Fall gewesen ist.
Einzelne Beschwerdeführer vertreten demgegenüber die Auffassung, aus dem neuen Art. 35 BV liesse sich im Gegenteil ableiten, die Kantone müssten Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit in einem bestimmten Umfang zulassen; solche Geräte könnten zwar gewissen Beschränkungen unterworfen, nicht aber verboten werden. Dem Bundesverfassungsgeber musste jedoch bewusst sein, dass der Betrieb solcher Geräte heute in vielen Kantonen untersagt ist. Hätte er solche Verbote als unzulässig erklären wollen, hätte er einen entsprechenden Wortlaut wählen können und auch müssen.
e) Zu prüfen bleibt, ob das angefochtene Geldspielautomatenverbot bei Berücksichtigung der gesamten sonstigen Umstände vor Art. 31 BV standhält beziehungsweise ob gegenüber den vom Bundesgericht bisher beurteilten Fällen unterschiedliche Verhältnisse bestehen, welche zu einem andern Ergebnis führen. aa) Dass der bisher mit dem Betrieb von Geldspielautomaten verbundene staatliche Kontrollaufwand, zwecks Verhinderung der Umfunktionierung der Geräte in bundesrechtlich verbotene reine Glücksspielautomaten, im Sinne der Rechtsprechung von BGE 101 Ia 336 Anlass zum angefochtenen Verbot gegeben habe, wird von keiner Seite behauptet.



bb) Es kann somit einzig darum gehen, ob das dem Geldspielautomatenverbot zugrundeliegende sozialpolitische Ziel ein diese Massnahme rechtfertigendes, überwiegendes öffentliches Interesse darstellt. Zur Begründung des Verbotes wurde von den Initianten des Volksbegehrens angeführt, dass es im Kanton Zürich Hunderte von süchtigen Geldspielgerätebenützern gebe. Die Automatenspielsucht sei die Ursache von verheerenden Sozialfolgen wie Verschuldung, familiäre Zerrüttung und berufliches Versagen. Betroffen seien vor

allem Jugendliche, Rentner, Hausfrauen und einsame Menschen. Geldverluste von Fr. 300.– bis Fr. 450.– in einer einzigen Spielstunde seien keine Seltenheit. Ganze Lohntüten wanderten frankenstückweise in die Geldspielautomaten. Das Spielen an Geldspielautomaten fördere bei Jugendlichen eine unrealistische Einstellung zum Geld und zum Erfolg. Schliesslich spielten diese Apparate auch als Ursache von Beschaffungsdelikten eine zunehmende Rolle (vgl. Begründung zur Volksinitiative Verbot von Geldspielautomaten, a.a.O., S. 161 f.). Die Beschwerdeführer widersprechen dieser Darstellung. Sie bestreiten, zum Teil unter Hinweis auf eine entsprechende Studie über die von den Sozialdiensten erfassten Fälle, dass überhaupt eine nennenswerte Zahl spielsüchtiger Automatenspieler existiere. Eine individuelle Betreuung der wenigen Spielsüchtigen reiche als Abwehrmassnahme völlig aus. Einen ähnlichen Standpunkt vertraten auch Regierungsrat und Kantonsrat in ihren Stellungnahmen zur betreffenden Initiative (vgl. etwa den Bericht des Regierungsrates vom 13. Dezember 1989 an den Kantonsrat [in: Amtsblatt des Kantons Zürich 1990, Textteil, S. 160, insb. S. 164 ff.]sowie in der Abstimmungsvorlage zur Volksinitiative Verbot von Geldspielautomaten, S. 6). Die Beschwerdeführer verweisen sodann auf die vielen anderen, nach wie vor erlaubten Spielmöglichkeiten (Zahlenlotto, Toto-X, Sport-Toto, Bingos, Pferdewetten usw.), bei denen, zum Teil mit viel höheren Einsätzen, jedermann um Geld spielen könne. Zudem sei es den interessierten Spielern bei der heutigen Mobilität ohne weiteres möglich, auf Nachbarkantone oder ins nahegelegene Ausland auszuweichen, um die dort gestatteten Geldspielmöglichkeiten ausüben zu können. Seitens des Regierungsrates wurde auch die Befürchtung geäussert, ein vollständiges Verbot von Geldspielautomaten schaffe die Gefahr der Bildung illegaler Spielclubs und des Ausweichens auf unerlaubte Formen von Glücksspielen (Bericht vom 13. Dezember 1989 an den Kantonsrat, a.a.O., S. 165 f.).



cc) Diese gegensätzlichen Standpunkte lassen sich je in guten Treuen vertreten. Dass die Meinungen über die Zweckmässigkeit eines Geldspielautomatenverbotes geteilt sind, zeigt auch die unterschiedliche Ordnung der einzelnen Kantone. Nach unbestrittener Darstellung des Regierungsrates (Bericht vom 13. Dezember 1989 an den Kantonsrat, a.a.O., S. 163) sind Geldspielautomaten heute etwa in der Hälfte der Kantone mit unterschiedlichen Einschränkungen erlaubt, in der andern Hälfte dagegen untersagt. Art. 31 BV lässt dem zuständigen kantonalen Gesetzgeber bei der Bewertung der berührten Interessen und der Wahl geeigneter Lösungen einen weiten Spielraum. Im vorliegenden Verfahren ist nicht darüber zu befinden, ob die angefochtene zürcherische Regelung zweckmässig ist und den berührten Anliegen völlig gerecht wird. Dafür trägt der kantonale Gesetzgeber die Verantwortung. Zu entscheiden ist einzig, ob sich diese Regelung an die verfassungsrechtlichen Schranken von Art. 31 BV hält. Das dem streitigen Verbot zugrundeliegende sozialpolitische Ziel, Jugendliche und sozial schwache Bevölkerungsschichten vor der Gefahr der Spielsucht und dem Risiko übermässiger Geldverluste zu bewahren, stellt grundsätzlich ein zulässiges Eingriffsmotiv dar, wie bereits in BGE 106 Ia 191 E. 6 entschieden wurde. Wohl scheint die Zahl der von den Sozialdiensten und Fürsorgeämtern erfassten Spielsüchtigen gering zu sein, wofür die Beschwerdeführer zum Teil auch Anhaltspunkte vorlegen können. Dies vermag aber die Annahme des zürcherischen Gesetzgebers, wonach viele Jugendliche und andere Angehörige sozial schwacher Schichten einen übermässigen Anteil ihrer Mittel an Geldspielautomaten verlieren, nicht zu widerlegen. Dass neben den Geldspielautomaten nach wie vor noch andere auf Geldeinsatz und Geldgewinn angelegte Spielmöglichkeiten bestehen und künftig sogar - aufgrund des neuen Art. 35 BV - eigentliche Spielbanken den Betrieb aufnehmen werden, stellt die sachliche Vertretbarkeit des hier streitigen Verbotes ebenfalls nicht in Frage. Geldspielautomaten unterscheiden sich einerseits von übrigen Spielen um Geldgewinne (Lotterien usw.) - von den Spielbanken abgesehen - vor allem durch die Unmittelbarkeit der möglichen Gewinnauszahlung. Andererseits sind solche Geräte in Spielsalons und Gaststätten überall vorhanden und insofern für den angesprochenen Benützerkreis leichter zugänglich als die voraussichtlich nur in sehr beschränkter Anzahl zugelassenen Spielbanken.

dd) Nach den Darlegungen in einzelnen Beschwerdeschriften entfällt der grösste Teil des Umsatzes in den Spielbetrieben auf Geldspielautomaten. Bei einem Verbot derselben seien eine Reihe von bestehenden Unternehmen der Unterhaltungsautomaten-Branche mangels Rentabilität des Restbetriebes nicht mehr existenzfähig, womit insgesamt Hunderte beziehungsweise bis zu 1'000 Arbeitsplätze bedroht seien. Ein Inkrafttreten des Geldspielautomatenverbotes würde die im Kanton Zürich tätigen Unternehmen dieser Branche unzweifelhaft einschneidend treffen. Auch den Wirten entginge die Möglichkeit dieses Zusatzerwerbes. Die Massnahme hätte, über die den beteiligten Firmen und ihren Arbeitnehmern drohenden Nachteile hinaus, zudem negative volkswirtschaftliche Auswirkungen und entsprechende Steuerausfälle für den Staat zur Folge. Nach der Stellungnahme des Regierungsrates zur streitigen Volksinitiative entgeht den Städten und Gemeinden durch den Wegfall der Sondersteuer auf Geldspielapparaten ein jährlicher Betrag von rund 20 beziehungsweise 17 Millionen Franken (so gemäss dem Bericht des Regierungsrates vom 13. Dezember 1989 an den Kantonsrat, a.a.O., S. 166, sowie gemäss der Abstimmungsvorlage zur Volksinitiative Verbot von Geldspielautomaten, S. 6). In einer Beschwerdeschrift wird der von der Spielautomaten-Branche jährlich insgesamt aufgebrachte Steuerbetrag sogar auf 45 Millionen Franken geschätzt. Der Umfang dieser drohenden wirtschaftlichen und finanziellen Folgen zeigt aber zugleich, dass im Kanton Zürich mit dem Geldspielautomatengeschäft sehr hohe Umsätze erzielt werden und demzufolge die von den Spielern erlittenen Verluste ein entsprechendes Mass erreichen. Damit erhält auch das hinter dem streitigen Verbot stehende sozialpolitische Anliegen, der Spielsucht und übermässigen Geldverlusten des angesprochenen Benützerkreises vorzubeugen, ein entsprechend grösseres Gewicht. Die von den Beschwerdeführern geltend gemachten weitreichenden finanziellen Interessen von Wirtschaft und Staat am Weiterbetrieb des Geldspielautomatengeschäftes stellen insoweit noch keine Besonderheit der zürcherischen Verhältnisse dar, welche hier bei der Interessenabwägung zu einem andern Ergebnis führen müsste als in den vom Bundesgericht bisher beurteilten Fällen. ee) In einer Beschwerde wird der Einwand erhoben, der Kanton Zürich stelle insofern einen Sonderfall dar, als Geldspielautomaten hier von Anfang an, das heisst seit ihrem Aufkommen, stets zugelassen gewesen seien. Gesetzgeber und Behörden hätten dementsprechend über lange Jahre hinweg ein



dichtes Netz der Reglementierung und Kontrolle aufgebaut. Im Vertrauen auf diese gesetzgeberischen Dispositionen seien im betreffenden Wirtschaftszweig Hunderte von Millionen Franken investiert und ein Berufsstand mit über 1'000 Beschäftigten, rund 130 Betriebsstätten sowie zahlreichen Geschäftsniederlassungen aufgebaut worden. Der Regierungsrat habe denn auch den Erlass eines Geldspielautomatenverbotes mit aller Deutlichkeit abgelehnt und in seiner Stellungnahme zu einem dahingehenden parlamentarischen Vorstoss darauf hingewiesen, dass der Betrieb dieser Apparate "praktisch zu keinen Beanstandungen Anlass" gebe (Antrag des Regierungsrates vom 15. Juni 1988 an den Kantonsrat zu einer Motion betreffend Erlass eines Verbotes von Geldspielautomaten mit Geldgewinnen). Des weitern habe der zürcherische Gesetzgeber am 2. Dezember 1990, das heisst wenige Monate vor dem hier streitigen Verbot, in Gutheissung einer andern Initiative eine Revision des Unterhaltungsgewerbegesetzes unter anderem mit neuen einschränkenden Bestimmungen zum Schutze der Spielapparatebenützer beschlossen, deren Auswirkungen gar nicht abgewartet worden seien. Inzwischen habe diese am 1. Februar 1991 in Kraft getretene Änderung ihre Wirksamkeit bewiesen. Es seien keine neuen Spielbetriebe mehr entstanden, und in den Zürcher Medien seien auch keine Berichte über angebliche Spielsuchtprobleme mit Automaten erschienen. Durch diese neue Regelung seien die geltend gemachten sozialpolitischen Belange ausreichend gewahrt. Die Verhältnisse des Kantons Zürich unterschieden sich damit von der in BGE 106 Ia 191 beurteilten Situation des Kantons Basel-Stadt. In diesem Kanton sei der Betrieb von Geldspielautomaten damals keinerlei Beschränkungen und auch keiner Kontrolle unterworfen gewesen. Im Kanton Zürich bestehe dagegen aufgrund der geltenden strengen Reglementierung gar kein Bedürfnis nach Erlass eines vollständigen Verbotes. Es fällt in der Tat auf, dass die Gesetzgebung des Kantons Zürich über Spielsalons und Geldspielautomaten kurz hintereinander zweimal wesentlich geändert worden ist, ohne dass zwischen den beiden Vorlagen eine sachliche Koordination bestanden hätte. Mit der ersten Revision wurde der

Betrieb von Geldspielautomaten verschärften Zulassungs- und Benützungsvorschriften sowie einer neuen Sondersteuer unterworfen. Mit der wenige Monate später beschlossenen zweiten Revision wird der Betrieb solcher Geräte vollständig untersagt. Dieser ungewöhnliche Ablauf erklärt sich damit, dass es sich

BGE 120 Ia 126 S. 141

nicht um vom Kantonsparlament beschlossene Vorlagen, sondern um von unterschiedlichen Gruppen getragene formulierte Volksinitiativen handelte. Kurzfristig hintereinander folgende gegenläufige Gesetzesrevisionen könnten unter dem Gesichtswinkel der Rechtssicherheit, allenfalls auch unter jenem der Verhältnismässigkeit, verfassungsrechtliche Bedenken erwecken. Ob bei formulierten Volksinitiativen diesbezüglich ein anderer Massstab am Platze ist als bei parlamentarischen Vorlagen, kann hier dahingestellt bleiben. Im vorliegenden Fall wird von den Beschwerdeführern nicht geltend gemacht oder jedenfalls nicht dargetan, dass sie aufgrund der am 1. Februar 1991 in Kraft getretenen ersten Gesetzesrevision im Vertrauen auf eine gewisse Beständigkeit der Rechtsordnung bedeutsame Investitionen in die erforderlichen Anpassungen getätigt hätten. Einer solchen Argumentation wäre auch entgegenzuhalten, dass das Zustandekommen der weitergehenden zweiten, ebenfalls zur Abstimmung anstehenden Volksinitiative schon seit der Gültigerklärung durch den Kantonsrat am 15. Februar 1988 bekannt war und mit der Möglichkeit eines späteren vollständigen Geldspielautomatenverbotes gerechnet werden musste. Im übrigen handelte es sich bei der am 1. Februar 1991 in Kraft getretenen ersten Gesetzesrevision, von der neu erhobenen Sondersteuer auf Geldspielapparaten sowie der Limitierung der Spielsalons nach den Einwohnerzahlen abgesehen, um Vorschriften, die in der Praxis im wesentlichen offenbar schon vorher befolgt worden waren (so der Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 30. August 1989 zur Volksinitiative "Stopp dem Wildwuchs von Spielsalons und Geldspielautomaten", in: Amtsblatt des Kantons Zürich 1989, Textteil, S. 1352 ff., insb. S. 1359 ff.). Der Einwand, wonach bereits diese vor kurzem in Kraft getretene Neuregelung die vom Gesetzgeber angestrebte Verbesserung der Verhältnisse bewirken werde beziehungsweise in der Zwischenzeit bewirkt habe, erscheint insoweit nicht als stichhaltig. Auf jeden Fall bildet die vorangegangene mildere Regelung unter den vorliegenden Umständen verfassungsrechtlich kein Hindernis für den Erlass eines vollständigen Geldspielautomatenverbotes, wie es auch in einer Reihe von anderen Kantonen besteht. f) Die Rüge der Verletzung von Art. 31 BV erweist sich somit als unbegründet.

5. In zwei Beschwerden wird zusätzlich eine Verletzung der Eigentumsgarantie gerügt.

BGE 120 Ia 126 S. 142

a) Einerseits wird vorgebracht, das Geldspielautomatenverbot greife in die durch Art. 22ter BV geschützte Befugnis des Wirtes ein, seine Gaststube so zu benützen und sein Angebot so zu gestalten, wie er es für richtig halte. Die neue Regelung verhindere sodann die Weiterführung langfristiger Verträge sowie die Erzielung eines notwendigen Nebeneinkommens, was ebenfalls die Eigentumsgarantie berühre. Nach Art. 22ter BV sind Beschränkungen des Eigentums nur zulässig, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (BGE 118 Ia 165 E. 3b mit Hinweisen). Wieweit die Eigentumsgarantie im vorliegenden Zusammenhang neben Art. 31 BV überhaupt zum Zuge kommt beziehungsweise eine weitergehende Schutzwirkung entfalten kann, braucht nicht weiter abgeklärt zu werden (vgl. BGE 113 Ia 126 E. 8a mit Hinweisen). Auf jeden Fall wären gleichermassen wie bei der Handels- und Gewerbefreiheit auch die Eingriffsvoraussetzungen nach Art. 22ter BV erfüllt.
b) Weiter wird von der Seite der Unternehmen der Automatenbranche geltend gemacht, das Geldspielapparateverbot laufe auf eine materielle Enteignung der davon erfassten Automaten hinaus. Der Wert der von den betreffenden Beschwerdeführerinnen im Kanton Zürich aufgestellten Geräte betrage über 20 Millionen Fran-

ken. Durch das angefochtene Verbot werde ihnen nicht nur der bisherige, sondern auch jeder künftige Gebrauch dieser Sachen verunmöglicht. Insbesondere könnten diese Apparate nicht ausserhalb des Kantons verkauft oder eingesetzt werden, da der Markt überall restlos gesättigt sei. Das streitige Verbot verletze damit mangels eines ausreichenden öffentlichen Interessen sowie wegen der Unverhältnismässigkeit des Eingriffs die Eigentumsgarantie. Wieweit solche Auswirkungen überhaupt in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie fallen, kann auch hier offenbleiben (vgl. allenfalls BGE 118 Ib 241 E. 5). Das öffentliche Interesse, welches die angefochtene Massnahme als mit der Handels- und Gewerbefreiheit vereinbar erscheinen lässt, reicht aus, um die erwähnten Eingriffsfolgen gegebenenfalls auch unter dem Gesichtswinkel der Eigentumsgarantie zu rechtfertigen. Dieses Grundrecht enthält für den vorliegenden Fall gegenüber Art. 31 BV keine zusätzlichen Wertungselemente, welche zu einem andern Ergebnis führen könnten. c) Die Beschwerdeführer berufen sich im Zusammenhang mit der Eigentumsgarantie auch vergeblich auf die Übergangsordnung zur



am 1. Februar 1991 in Kraft getretenen Revision in § 20a des Unterhaltungsgewerbegesetzes. Diese Bestimmung regelte, was mit den Spielsalons mit Geldspielautomaten in jenen Gemeinden zu geschehen hatte, in denen die für solche Betriebe neu eingeführte Verhältniszahl nicht eingehalten war. Sie gewährte jenen Spielsalons den "unveränderten Fortbestand", welche die übrigen gesetzlichen Anforderungen vollständig erfüllten, während die andern Betriebe sich der neuen Ordnung "anzupassen", das heisst auf die Verwendung von Geldspielautomaten zu verzichten hatten. Daraus kann jedoch entgegen der Meinung der Beschwerdeführer weder für die Betriebe, welche die Verhältniszahl respektieren, noch für die übrigen Unternehmen eine gesetzliche Bestandesgarantie abgeleitet werden, welche der heute angefochtenen Gesetzesänderung als wohlerworbenes Recht entgegengehalten werden könnte. Im übrigen wird das Vorliegen eines solchen Anspruches nicht in einer den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise begründet (vgl. dazu BGE 117 Ia 10 E. 4b; BGE 110 Ia 1 E. 2a). Dass in die Anpassung der bestehenden Geldspielautomaten an die am 1. Februar 1991 in Kraft getretene Neuregelung erhebliche Mittel investiert worden seien und das kurz darauf folgende vollständige Verbot solcher Apparate aus diesem Grunde einen Verstoss gegen Treu und Glauben darstelle, wird von den Beschwerdeführern ebenfalls nicht geltend gemacht, jedenfalls nicht näher dargetan und belegt.

6. In mehreren Beschwerden wird das Geldspielautomatenverbot auch wegen Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes angefochten. a) Die Beschwerdeführer sehen eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebotes nach Art. 4 BV oder des Gebotes der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen gemäss Art. 31 BV darin, dass die bisher als gefährlicher betrachteten reinen Glücks-Geldspielautomaten in Spielbanken künftig voraussichtlich zugelassen sein werden, während die der kantonalen Gesetzgebungshoheit unterstehenden Geschicklichkeits-Geldspielautomaten trotz gleicher Kundenstruktur und geringeren Risikos verboten seien. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass die beanstandete Unterscheidung durch eine entsprechende Aufteilung der Regelungskompetenz auf Bund und Kantone in der Verfassung selber verankert ist (neuer Art. 35 Abs. 1 und 4 BV, vgl. dazu oben E. 4d). Konsequenzen der erwähnten Art müssen daher grundsätzlich in Kauf genommen werden. Im übrigen besteht zwischen den hier in Frage stehenden Geldspielautomaten und den in den Spielbanken vorhandenen



Einrichtungen in bezug auf Anzahl und Zugänglichkeit ein erheblicher Unterschied (E. 4 e/cc). Die erhobene Rüge dringt daher nicht durch. b) Als Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes wird ferner gerügt, dass der

Kanton Zürich nur gerade die Geldspielautomaten verbiete, während Nichtgeldspielapparate wie Videogames, Flipper usw. sowie sonstige kostspielige Vergnügungsmöglichkeiten wie etwa die in jüngster Zeit aufgekommenen Telefonplaudereinrichtungen, mit denen ebenfalls viel Geld verspielt werden könne, gestattet blieben. Diese letzteren Betätigungsmöglichkeiten seien umso gefährlicher, als die Kosten erst später zu bezahlen seien, während sich die Verluste bei Geldspielautomaten unmittelbar einstellten.
Zwischen den beiden verglichenen Kategorien besteht allerdings insoweit ein erheblicher Unterschied, als bei den Geldspielautomaten das Ziel des Geldgewinnes im Vordergrund steht, was für das Verhalten des Spielers mit anderen Risiken verbunden ist als die Benützung von Nichtgeldspielapparaten, bei denen es allein um das Vergnügen am Spiel geht. Was die Betätigungsmöglichkeiten am Telefon betrifft, so liegt die Regelungskompetenz hiefür - jedenfalls in überwiegendem Masse - beim Bund, weshalb dieser Tatbestand dem Kanton Zürich nicht entgegengehalten werden kann. Auch der Vergleich mit den übrigen auf Geldgewinn ausgerichteten Spielen wie Lotterien, Wetten usw. ist nicht stichhaltig. Geldspielautomaten unterscheiden sich von diesen anderen Spielen durch die Unmittelbarkeit des möglichen Geldgewinnes (vgl. E. 4e/cc). Hierin liegt ein vertretbares Abgrenzungskriterium für ein Verbot. Es stellt des weitern auch keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung dar, dass der zürcherische Gesetzgeber nur gerade den Betrieb von Geldspielautomaten zur Vermeidung einer Selbstgefährdung der Benützer verbietet, während andere schädliche oder gefährliche Tätigkeiten wie der Genuss von Alkohol und Tabak, Bergsteigen, Drachenfliegen, Wildwasserfahren, Tauchen und Skifahren, die ebenfalls in exzessiver Weise ausgeübt werden können, erlaubt bleiben. Der kantonale Gesetzgeber kann, soweit er dafür zuständig ist, das Bedürfnis nach solchen Vergnügungs- und Freizeitbetätigungsmöglichkeiten sowie die Notwendigkeit allfälliger staatlicher Verbote und Beschränkungen für die einzelnen Sachgebiete je unterschiedlich beurteilen. Eine Verletzung von Art. 4 BV liegt erst dann vor, wenn gleiche oder im wesentlichen gleichgelagerte Sachverhalte ohne ausreichende sachliche Begründung unterschiedlich geregelt werden



(BGE 117 Ia 257 E. 3b). Das trifft jedoch für die angerufenen Vergleichstatbestände offensichtlich nicht zu. c) Schliesslich wird eine Verletzung des in Art. 31 BV enthaltenen Gebotes der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen sowie der "im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft" gewährleisteten Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 Abs. 1 BV) darin erblickt, dass etliche andere Kantone kein Geldspielautomatenverbot kennen. Auch dieser Einwand ist offensichtlich unbegründet. Art. 4 und 31 BV schliessen nicht aus, dass die gewerblichen Betätigungsmöglichkeiten durch das öffentliche Recht der einzelnen Kantone in unterschiedlicher Weise oder in unterschiedlichem Masse eingeschränkt werden. Das ist eine Folge der föderalistischen Struktur des schweizerischen Staatswesens und der Eigenständigkeit der Kantone (BGE 99 Ia 370 E. 6b; BGE 97 I 116 E. 5a). Durch den neuen Art. 35 Abs. 4 BV werden die Kantone zur selbständigen Gestaltung des fraglichen Sachbereiches künftig sogar ausdrücklich ermächtigt.

7. Von einer Gruppe von Einzelpersonen wird das Geldspielautomatenverbot auch wegen Verletzung des Grundrechts der persönlichen Freiheit angefochten. a) Dieses ungeschriebene Verfassungsrecht schützt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als zentrales Freiheitsrecht nicht nur die Bewegungsfreiheit und die körperliche Integrität, sondern darüber hinaus alle Freiheiten, die elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung bilden (BGE 119 Ia 99 E. 2b). Indessen berührt nicht jeder beliebige Eingriff in den persönlichen Bereich des Bürgers den Schutzbereich dieses Grundrechts. Die persönliche Freiheit hat nicht die Funktion einer allgemeinen Handlungsfreiheit, auf die sich der einzelne gegenüber jedem staatlichen Akt, der sich auf seine persönliche Lebensgestaltung auswirkt, berufen kann (BGE 118 Ia 427 E. 4b mit Hinweisen). Von dieser Umschreibung ausgehend gelangte das Bundesgericht in BGE 101 Ia 336 E. 7 zum Schluss, die Möglichkeit, mit Spielapparaten um Geld zu spielen, gehöre nicht zu den "elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung". Das Verbot des Aufstellens von Geldspielapparaten tangiere die potentiellen Spieler nicht in jenem Kernbereich freier menschlicher Betätigung, der durch das Verfassungsrecht der persönlichen Freiheit geschützt

sei. b) Die Beschwerdeführer stellen diese Beurteilung in Frage. Zur Bestimmung dessen, was zu den elementaren Entfaltungsmöglichkeiten eines Menschen gehöre, müsse auf die individuelle Persönlichkeit abgestellt werden.

BGE 120 Ia 126 S. 146

Für den geselligen Persönlichkeitstyp könne dies der Besuch des Theaters, des Kinos oder eben des Spielsalons sein, für den nachdenklichen Persönlichkeitstyp zum Beispiel der Besuch von Ausstellungen, Kunstsammlungen usw. Das Spielen bilde einen unerlässlichen Bestandteil des menschlichen Daseins; es gehöre zu den Urbedürfnissen der menschlichen Natur, ähnlich wie Schlafen, Essen und Trinken. Die Freizeitbeschäftigung an Geldspielautomaten stelle in diesem Sinne für die Beschwerdeführer ein wichtiges Element ihrer Persönlichkeitsentfaltung dar. Sie stehe daher unter dem Schutz der persönlichen Freiheit. Da der beanstandete Eingriff in dieses Grundrecht auf keinem öffentlichen Interesse beruhe und gegen das Gebot der Verhältnismässigkeit verstosse, sei das Verbot von Geldspielautomaten aufzuheben. c) Das Spielen an sich bildet zweifellos einen wichtigen Bestandteil der menschlichen Natur. Das heisst aber noch nicht, dass auch jede bestimmte Form des Spielens eine elementare Persönlichkeitsentfaltung darstellt. Die Argumente der Beschwerdeführer erscheinen in diesem Sinne nicht als geeignet, die Ausführungen des Bundesgerichts zum Schutzbereich der persönlichen Freiheit in BGE 101 Ia 336 E. 7 in Frage zu stellen. Letztlich kann dies aber offenbleiben. Die persönliche Freiheit geniesst, von gewissen hier nicht in Betracht fallenden Schranken abgesehen, keinen absoluten Schutz. Einschränkungen dieses Grundrechtes sind wie bei anderen Grundrechten zulässig, wenn sie auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (BGE 118 Ia 427 E. 5a mit Hinweisen). Selbst wenn die Möglichkeit des Spielens an Geldspielautomaten im Sinne der Ausführungen der Beschwerdeführer zum Schutzbereich der persönlichen Freiheit zu rechnen wäre, besässen die zur Rechtfertigung des Geldspielautomatenverbotes angeführten sozialpolitischen Gründe genügend Gewicht, um diese - gesamthaft gesehen doch eher nebensächliche - Beschränkung der individuellen Betätigungsmöglichkeiten auch unter dem Gesichtswinkel der persönlichen Freiheit als zulässig erscheinen zu lassen. Eine solche Wertung lag auch dem bisher in der Bundesverfassung verankerten Spielbankenverbot zugrunde, und der neue Art. 35 Abs. 4 BV lässt für diese Betrachtungsweise nach wie vor Raum.