



**Motion von Michael Riboni, Beni Riedi, Pirmin Andermatt und Andreas Hostettler
betreffend Teilrevision Gastgewerbegesetz zur Bekämpfung illegaler Glücksspiele und
verbotener Sportwetten**

(Vorlage Nr. 2824.1 - 15674)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 29. Januar 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Motion von Michael Riboni, Beni Riedi, Pirmin Andermatt und Andreas Hostettler, alle von Baar, betreffend Teilrevision Gastgewerbegesetz zur Bekämpfung illegaler Glücksspiele und verbotener Sportwetten vom 29. Januar 2018 (Vorlage Nr. 2824.1 - 15674). An der Sitzung vom 22. Februar 2018 überwies der Kantonsrat die Motion zur Berichterstattung und Antragstellung an den Regierungsrat.

Die Ausführungen gliedern wir wie folgt:

1.	In Kürze	1
2.	Ausgangslage	2
3.	Regelung des Geldspiels in der Schweiz	2
4.	Illegale Geldspiele im Kanton Zug	5
5.	Rechtliche Instrumente zur Bekämpfung illegaler Geldspiele	6
6.	Bekämpfung illegalen Geldspiels durch das Gastgewerbegesetz	7
7.	Antrag	9

1. **In Kürze**

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Motionäre, das Gastgewerbegesetz dahingehend anzupassen, um effektiver gegen illegales Geldspiel in Gastgewerbebetrieben im Kanton Zug vorgehen zu können. Zu diesem Zweck sollen die gesetzlichen Hürden für die Schliessung von Betrieben und für den Entzug oder die Verweigerung von Alkoholausschankbewilligungen gelockert werden.

Die Zuger Polizei führt seit mehreren Jahren Aktionen gegen illegales Geldspiel in Gastgewerbebetrieben und in privaten Vereinslokalen im Kanton Zug durch. Bei diesen Aktionen wurden regelmässig Verstösse gegen die Geldspielgesetzgebung festgestellt sowie grössere Mengen an Bargeld und Spielcomputern beschlagnahmt. Der Erfolg ist jedoch meist nur von kurzer Dauer, da die Betreiber aufgrund der hohen Lukrativität des illegalen Geldspiels und der vergleichsweise niedrigen Strafen ihre Aktivitäten meist kurz darauf wieder aufnehmen. Eine Schliessung dieser Betriebe ist gestützt auf die derzeit geltenden Bestimmungen des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern vom 25. Januar 1996 (Gastgewerbegesetz; BGS 943.11) nicht möglich, weil illegales Geldspiel nicht davon erfasst wird.

Um das illegale Geldspiel effektiver bekämpfen zu können, soll das Gastgewerbegesetz angepasst werden. Neu sollen strafbare Handlungen, insbesondere Widerhandlungen gegen die Geldspiel- und Betäubungsmittelgesetzgebung, den Entzug der Bewilligung oder die Schlies-

sung eines Betriebs begründen können. Entsprechend vorbestrafte Personen sollen schon gar nicht erst eine Alkoholausschankbewilligung erhalten.

Der Regierungsrat will den Gemeinden mit diesen vorgeschlagenen Änderungen des Gastgewerbesgesetzes ein effektiveres Mittel zur Bekämpfung des illegalen Geldspiels zur Verfügung stellen. Zusammen mit den Aktionen der Strafverfolgungsbehörden soll das illegale Geldspiel so stärker zurückgedrängt werden.

2. Ausgangslage

Am 3. Dezember 2017 reichten die Kantonsräte Beni Riedi und Michael Riboni eine Kleine Anfrage betreffend illegale Glücksspiele und verbotene Sportwetten ein. In seiner Antwort vom 22. Dezember 2017 (Vorlage Nr. 2810.1 - 15652) legte der Regierungsrat dar, dass die Zuger Strafverfolgungsbehörden seit 2015 mehrere koordinierte Aktionen gegen illegale Geldspiele in verschiedenen Vereinslokalen und Lokalitäten des Zuger Gastgewerbes durchgeführt haben. Im Zusammenhang mit den Aktionen eröffnete die Staatsanwaltschaft mehrere Strafuntersuchungen gegen die Lokalbetreiber und die in den Lokalen angetroffenen ausländischen Erwerbstätigen. Daraus resultierten rechtskräftige Verurteilungen wegen Widerhandlungen gegen das frühere Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (Lotteriegesez; AS 39 353) sowie wegen Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20). Mit der Durchführung von Nachkontrollen und verschärften Sanktionen bei wiederholten Verstössen gegen diese Gesetze bezwecken die Strafverfolgungsbehörden eine präventive Wirkung gegen illegale Geldspiele. Der Regierungsrat legte auch dar, dass das Gastgewerbesgesetz keine rechtliche Handhabe zur zwangsweisen Schliessung von Gastgewerbe- und Vereinslokalen wegen illegaler Geldspiele bietet.

Mit vorliegender Motion vom 29. Januar 2018, eingereicht durch die Kantonsräte Michael Riboni, Beni Riedi, Pirmin Andermatt und Andreas Hostettler, soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Kantonsrat eine Vorlage wie folgt zu unterbreiten:

«Den zuständigen Behörden soll es künftig erlaubt und möglich sein, gastgewerbliche Bewilligungen zu verweigern bzw. zu entziehen und Lokalitäten des Gastgewerbes zwangsweise zu schliessen, wenn darin wiederholt strafbare Handlungen (insbesondere Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten, das Spielbankengesetz oder das Ausländergesetz) begangen wurden.»

3. Regelung des Geldspiels in der Schweiz

3.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Gesetzgebung über die Geldspiele in der Schweiz ist in erster Linie Sache des Bundes (Art. 106 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Den Kantonen kommen indes Aufgaben bei der Bewilligung und Beaufsichtigung gewisser Arten von Geldspielen zu (Art. 106 Abs. 3 BV).

Die Spielbanken wurden bis 31. Dezember 2018 durch das Bundesgesetz über die Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (Spielbankengesetz, SBG; AS 2000 677) geregelt, für dessen Vollzug die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) zuständig war. Der

Lotterie- und Wettsektor wurde hingegen durch das Lotteriegelgesetz des Bundes geregelt. Für den Vollzug des Lotteriegelgesetzes waren die Kantone sowie die Interkantonale Lotterie- und Wettkommission (Comlot) zuständig. Die Kantone, darunter auch der Kanton Zug, schlossen im Lotteriebereich zwei Konkordate ab: die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (BGS 942.415) und die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (BGS 942.42). Als kantonaler Ausführungserlass besteht zudem das Gesetz des Kantons Zug über Lotterien und gewerbsmässige Wetten vom 6. Juli 1978 (BGS 942.41; nachfolgend: kant. Lotteriegelgesetz).

Die Geldspielgesetzgebung des Bundes wurde per 1. Januar 2019 grundlegend revidiert. Der ganze Bereich wird nunmehr im Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (Geldspielgesetz, BGS; SR 935.51) geregelt. Das Spielbankengesetz sowie das Lotteriegelgesetz des Bundes wurden mit Wirkung per 31. Dezember 2018 aufgehoben. Im vorliegenden Bericht und Antrag wird grundsätzlich auf das seit 1. Januar 2019 geltende Recht abgestellt, soweit nicht ausdrücklich auf das alte Recht hingewiesen wird.

3.2 Definition und Zulässigkeit des Geldspiels

Ein Geldspiel liegt vor, wenn beim Spiel gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil in Aussicht steht (Art. 3 Bst. a BGS). Das Geldspielgesetz unterteilt die Geldspiele in Lotterien (Geldspiele mit Zufallsziehung), Sportwetten (Geldspiele, die von der richtigen Vorhersage des Verlaufs oder Ausgangs eines Sportereignisses abhängen) sowie Geschicklichkeitsspiele (meist Geldspielautomaten in Bars) und Spielbankenspiele (z.B. Roulette, Black Jack, Poker). Weiter werden diese Geldspiele unterteilt in Grossspiele (Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die automatisiert, interkantonal oder online durchgeführt werden), Kleinspiele (Kleinlotterien, lokale Sportwetten, kleine Pokerturniere) und Spielbankenspiele (Art. 3 BGS). Die Durchführung von Geldspielen bedarf einer Bewilligung oder Konzession (Art. 4 BGS). Spielbankenspiele bedürfen einer Konzession des Bundesrates und dürfen nur in Spielbanken oder online angeboten werden (Art. 5 BGS). Für die Veranstaltung von Grossspielen ist eine Bewilligung der interkantonalen Behörde einzuholen (Art. 21 BGS) und für Kleinspiele eine solche der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde (Art. 32 BGS). Im Kanton Zug ist die Sicherheitsdirektion für die Aufsicht und den Vollzug des Geldspielgesetzes zuständig (§ 1 kant. Lotteriegelgesetz).

Die Durchführung von Geldspielen ohne Konzession oder Bewilligung ist verboten. Dies gilt auch für Online-Geldspiele von ausländischen Anbietern. Hingegen sind Online-Geldspiele wie Poker, Black Jack oder Roulette dann zugelassen, wenn konzessionierte Spielbanken mit Sitz in der Schweiz sie anbieten (Art. 9 BGS). Unter der bis 31. Dezember 2018 geltenden Gesetzgebung waren Online-Geldspiele hingegen sowohl für inländische wie auch ausländische Anbieter verboten.

Die Bewilligung und Beaufsichtigung von Gross- und Kleinspielen fiel bereits unter dem alten Recht in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Diese Kompetenz wird unter dem neuen Geldspielgesetz beibehalten. Solche Lotterien und Sportwetten sind gemäss den interkantonalen Vereinbarungen grundsätzlich verboten. Das Verbot erstreckt sich indes nicht auf Lotterien und Sportwetten, die einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck dienen, sofern sie bewilligt wurden. In der Schweiz dürfen nur die Swisslos auf dem Gebiet der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz sowie die Loterie Romande in der französischsprachigen Schweiz in-

terkantonal durchgeführte Lotterien und Sportwetten anbieten. Diese beiden Lotteriegesellschaften bieten über unterschiedliche Absatzkanäle vielfältige Produkte an, die von der Comlot zugelassen wurden.

In der Realität dürfte ein erheblicher Teil der in der Schweiz gespielten Geldspiele ohne die dafür nötigen Konzessionen oder Bewilligungen und damit unter Verstoss gegen die massgebenden Gesetze angeboten werden. Dieses illegale Angebot ist vielseitig. Organisierte Geldspiele über das Internet vermischen sich heute teilweise mit lokal durchgeführten Angeboten. So wird in den unterschiedlichsten Lokalitäten wie Restaurants, Bars, Vereinslokalen, Imbissbuden oder Internetcafés über Terminals (Computer oder Wettautomaten, welche mit dem Internet mit meist ausländischen Servern verbunden sind) Zugang zu verschiedensten illegalen Geldspielen geschaffen.

3.3 Strafbestimmungen

Die Durchführung von Geldspielen unter Verletzung der gesetzlichen Bestimmungen stellt sowohl unter dem bis 31. Dezember 2018 geltenden Recht als auch unter dem seit 1. Januar 2019 geltenden Recht eine strafbare Handlung dar.

Unter dem bis 31. Dezember 2018 geltenden Recht wurde gemäss Art. 56 Abs. 1 Bst. a SBG mit Haft oder Busse bis zu 500 000 Franken bestraft, wer Glücksspiele im Sinne des Spielbankengesetzes ausserhalb konzessionierter Spielbanken organisiert oder gewerbsmässig betrieb. Wer eine verbotene Lotterie ausgab oder durchführte, wurde sodann gemäss Art. 38 Abs. 1 des Lotteriegengesetzes mit Gefängnis oder mit Haft bis zu drei Monaten oder mit Busse bis zu 10 000 Franken bestraft. Nicht strafbar waren das Einlegen in eine nicht bewilligte Lotterie oder die Teilnahme an nicht konzessionierten Glücksspielen.

Um das Angebot von in der Schweiz nicht bewilligten Spielen wirksam eindämmen zu können, wurden die Strafbestimmungen im neuen Geldspielgesetz modernisiert. Zudem kann gestützt auf das Geldspielgesetz neu der Zugang zu ausländischen Online-Geldspielangeboten gesperrt werden (Netzsperr). In Bezug auf die Spielbankenspiele und Grossspiele führen die neuen Bestimmungen zu einer Verschärfung der Strafen. Während Verstösse gegen das Lotteriegengesetz bisher als Übertretungen galten, die mit Busse bestraft werden konnten, stellen bestimmte strafbare Handlungen nach dem neuen Geldspielgesetz Vergehen oder Verbrechen dar, die mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafen geahndet werden können. So wird nunmehr mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer vorsätzlich ohne die dafür nötigen Konzessionen oder Bewilligungen Spielbankenspiele oder Grossspiele durchführt, organisiert oder zur Verfügung stellt oder hierzu im Wissen um den geplanten Verwendungszweck die technischen Mittel zur Verfügung stellt (Art. 130 Abs. 1 BGS). Wird die Tat gewerbs- oder bandenmässig begangen, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe nicht unter 180 Tagessätzen (Art. 130 Abs. 2 BGS). Die vorsätzliche Durchführung, Organisation oder Zurverfügungstellung anderer Geldspiele ohne die dafür notwendigen Bewilligungen wird mit Busse bis zu 500 000 Franken bestraft. Diese Strafbestimmungen umfassen auch Online-Geldspiele. Strafbar macht sich folglich auch, wer ohne die dafür benötigten Konzessionen oder Bewilligungen Online-Geldspiele anbietet, betreibt oder einen Direktzugang auf ein Online-Geldspiel setzt, Geldspielautomaten zur Verfügung stellt, Räumlichkeiten hierzu anbietet, Spielutensilien abgibt oder die Bank eines illegalen Geldspiels führt. Wer an einem illegal organisierten Spiel bloss teilnimmt, macht sich nach wie vor nicht strafbar. Die Spielerinnen und Spieler riskieren allerdings, dass ihre Einsätze und allfälligen Gewinne im Rahmen eines Strafverfahrens gegen einen in der Schweiz illegal operierenden Veranstalter beschlagnahmt und eingezogen werden. Das gilt auch für illegale Online-Geldspiele.

4. Illegale Geldspiele im Kanton Zug

Mit dem neuen Geldspielgesetz wurde per 1. Januar 2019 die Möglichkeit einer Netzsperrung gegen online angebotene, in der Schweiz nicht bewilligte Geldspiele eingeführt (Art. 86 ff. BGS). Da diese Massnahme neu ist, kann ihre Wirksamkeit noch nicht beurteilt werden. Die vorliegenden Angaben beziehen sich daher auf die Situation unter dem bis 31. Dezember 2018 geltenden Recht.

Neben den illegalen Angeboten im Internet, auf welche von zu Hause aus zugegriffen werden kann, werden illegale Geldspiele im Kanton Zug meist in privaten Vereinslokalen angeboten. Diese Vereine verfügen in der Regel über keinen festen Mitgliederbestand und haben ihre Wurzeln häufig im südosteuropäischen Raum. Da diese Vereinslokalitäten Servicepersonal (teilweise auch illegal) beschäftigen und alkoholhaltige Getränke zu gewerbmässigen Preisen abgeben, unterstehen sie dem Gastgewerbegesetz. Polizeilich festgestellt wurden solche illegale Geldspiele bislang in den Gemeinden Baar, Hünenberg, Cham und Risch.

In den Lokalen werden vor allem Online-Geldspiele und Sportwetten auf Plattformen wie «Till Casino», «Sterk Vegas», «T4Win» sowie Karten- und Würfelspiele angeboten. Bei den Online-Geldspielen bilden Computer sogenannte Zugangsterminals, welche meist mit einem im Ausland stehenden Server verbunden sind. Wenn die Betreiber oder die Nutzerinnen und Nutzer den Computer herunterfahren, verschwindet auch das Spiel und es sind keinerlei Spuren oder Informationen mehr ersichtlich, mit denen nachgewiesen werden könnte, dass es sich um ein illegales Geldspiel handelt. Diese Spiele erlauben es den Betreibern, hohe Gewinne zu erzielen.

Die Grösse bzw. das Ausmass des illegalen Geldspielmarktes im Kanton Zug ist schwierig abzuschätzen, da per definitionem ausserhalb der Legalität gespielt wird und damit ein grosser Teil der illegalen Aktivitäten im Verborgenen bleibt. Erfolgreiche Aktionen der Strafverfolgungsbehörden gegen illegale Geldspiele sind nur Anhaltspunkte darauf und beleuchten vermutlich nur einen Teil des Problems.

Im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2017 führte die Zuger Polizei zusammen mit der Staatsanwaltschaft insgesamt 26 koordinierte Aktionen in der Form von Razzien und Nachkontrollen gegen illegale Geldspiele durch. Daraus resultierten 30 Strafverfahren wegen Widerhandlung gegen das Lotteriegesetz sowie 55 Strafverfahren wegen Widerhandlung gegen das Ausländergesetz. Letztere betrafen in 20 Fällen die Lokalbetreiber (Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung) und in 35 Fällen in den Lokalen angetroffene ausländische Erwerbstätige (Ausübung einer nicht bewilligten Erwerbstätigkeit, rechtswidriger Aufenthalt und Stellenwechsel ohne erforderliche Bewilligung). Die bei den Aktionen festgestellten Widerhandlungen gegen das Spielbankengesetz wurden zuständigkeitshalber an die ESBK rapportiert. Die Anzahl der daraus resultierenden Strafverfahren ist nicht bekannt.

Ausserdem wurden 50 illegale Geldspielautomaten, 62 illegale Wettcomputer und Bargeld in der Höhe von 109 843.95 Franken sichergestellt. Im Rahmen der genannten Aktionen konnten zudem Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997 (Waffengesetz, WG; SR 514.54) sowie gegen das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Betäubungsmittelgesetz, BetmG; SR 812.121) festgestellt werden.

5. Rechtliche Instrumente zur Bekämpfung illegaler Geldspiele

Mit dem neuen Geldspielgesetz wurden die rechtlichen Möglichkeiten zur Eindämmung des illegalen Geldspiels modernisiert, um so den technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Im Bereich der verbotenen Lotterien und Sportwetten werden den kantonalen Strafverfolgungsbehörden durch die Verschärfung der Tatbestände auf Verbrechen und Vergehen neue Möglichkeiten in der Ermittlung dieser Delikte geboten. So stehen den Strafverfolgungsbehörden nun beispielsweise verdeckte Überwachungs- und Ermittlungsmöglichkeiten im Kampf gegen Widerhandlungen im Geldspielbereich zur Verfügung (Art. 131 BGS i.V.m. Art. 298b der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO; SR 312.0]).

Mit der Erhöhung der Geldstrafen und Bussen wird des Weiteren dem Umstand Rechnung getragen, dass die Betreiber und Vermittler bisher nach Verbüßung der Sanktionen ihr illegales Geschäft aufgrund der hohen Gewinne unmittelbar wieder aufnehmen oder Dritte das Geschäft weiterführen. Die Strafverfolgungsbehörden können insofern präventiv wirken, als dass sie regelmässige Nachkontrollen in den einschlägigen Lokalen durchführen und im Wiederholungsfall Geldstrafen oder Bussen in spürbarer Höhe aussprechen. Um die Betreiber dieser illegalen Spielstätten nachhaltig zu schwächen, werden im Rahmen der Aktionen zudem sämtliche vorgefundenen Vermögenswerte konsequent beschlagnahmt und eingezogen, dies auch zur Deckung der Verfahrenskosten und zur Verrechnung mit den verhängten Sanktionen.

Trotz verbesserter Rechtsgrundlagen wird es aber für die Strafverfolgungsbehörden aufgrund der fortschreitenden Technik im illegalen Geldspielmarkt immer schwieriger und aufwändiger, um den mutmasslichen Anbietern strafbare Handlungen nachweisen zu können. Es werden insbesondere im Onlinebereich immer raffiniertere Systeme genutzt, die sicherstellen, dass sämtliche Zugänge zu illegalen Geldspielportalen sofort gekappt und Spuren gelöscht werden, welche den Betreiber eines Lokals mit illegalem Geldspiel in Verbindung setzen. Zudem können die Hintermänner, welche monetär am meisten vom illegalen Geldspiel profitieren und daher die Betreiber schnellstmöglich wieder mit neuen Computerterminals oder Automaten beliefern, aufgrund der speziellen Organisationsstrukturen (meist mit Bezug zum Ausland) nicht ausfindig gemacht werden. Schliesslich wird mit jeder polizeilichen Aktion gegen gastgewerbliche Betriebe das illegale Geldspiel weiter in den privaten Raum zurückgedrängt. Dieser bleibt den Strafverfolgungsbehörden weitestgehend verborgen und kann auch mit dem Gastgewerbe-gesetz nicht erreicht werden.

Neben den repressiven Massnahmen der Strafbehörden bestehen auf gemeindlicher Ebene in beschränktem Masse rechtliche Möglichkeiten, um dem illegalen Geldspiel entgegenzuwirken. Mit der Bau- und Umweltgesetzgebung können illegale Geldspiele in Lokalitäten des Gastgewerbes und in privaten Vereinslokalen zwar nicht direkt bekämpft werden. Jedoch kann die Gemeinde als zuständige Bewilligungsbehörde durch bau- und umweltrechtliche Auflagen (z.B. baurechtliche Nutzungsvorschriften oder lärmrechtliche Vorgaben) auf die Betreiber von Lokalen des Gastgewerbes einwirken, um so indirekt illegales Geldspiel zu unterbinden.

Schliesslich sind die Gemeinden gestützt auf § 25 des Gastgewerbe-gesetzes befugt, geeignete Verwaltungsmassnahmen wie den Entzug der Bewilligung oder die Betriebsschliessung zu erlassen. Diese Verwaltungsmassnahmen können auch unabhängig vom Ausgang eines allfälligen Strafverfahrens angeordnet werden (§ 29 Abs. 1 des Gastgewerbe-gesetzes). Allerdings setzen diese einen Verstoss gegen die Bestimmungen des Gastgewerbe-gesetzes voraus. Diese Bestimmungen erfassen indes nicht die illegalen Geldspiele, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

6. Bekämpfung illegalen Geldspiels durch das Gastgewerbegesetz

6.1 Aktuelle Rechtslage

Gemäss den Ermittlungen der Zuger Strafverfolgungsbehörden wurde in sämtlichen kontrollierten Gaststätten und Vereinslokalen, in denen illegales Geldspiel festgestellt wurde, Alkohol angeboten. Die Abgabe alkoholhaltiger Getränke ist auch im privaten geschlossenen Bereich bewilligungspflichtig (also auch in Vereinslokalen), soweit diese gewerbsmässig erfolgt (vgl. § 6 Abs. 3 des Gastgewerbegesetzes). Da die einschlägigen Vereinslokalitäten Servicepersonal (teilweise auch illegal) beschäftigen und nachweislich gastgewerbeübliche Preise verlangen, unterstehen sie dem Gastgewerbegesetz und benötigen eine Bewilligung der Gemeinde. Meist verfügen sie indes über keine derartige Bewilligung bzw. haben eine solche auch nie beantragt.

Die Zuger Polizei überprüft im Rahmen der Aktionen gegen illegale Geldspiele das Vorliegen einer Bewilligung und meldet mögliche Verstösse der zuständigen Gemeinde. Dabei wird auch unter Einhaltung des Amtsgeheimnisses und des Datenschutzes die vorgefundene Situation geschildert. Die Gemeinden müssen danach über das weitere Vorgehen befinden. Sie können grundsätzlich eine Bewilligung entziehen oder die Erteilung einer solchen verweigern (§ 25 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes). Die Gemeinden haben diesbezüglich jedoch einen sehr engen Spielraum. Ein Entzug der Bewilligung ist nur möglich, wenn die Voraussetzungen für deren Erteilung nicht mehr erfüllt werden. Diese Voraussetzungen sind in § 8 des Gastgewerbegesetzes geregelt. Bewilligungsvoraussetzungen sind die Mündigkeit und der gute Leumund der antragstellenden Person (§ 8 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes). Als nicht gut beleumdet gilt eine Person in der Regel nur dann, wenn ihr Strafregister mehrere Verurteilungen in den letzten fünf Jahren aufweist, die im Zusammenhang mit der Ausübung des Gastgewerbes oder des Kleinhandels mit gebrannten Wassern stehen, oder wenn sie vor weniger als fünf Jahren eine Freiheitsstrafe von mehr als achtzehn Monaten verbüsst hat (§ 8 Abs. 2 des Gastgewerbegesetzes). Diese Regelung ist sehr restriktiv und erlaubt die Verweigerung oder den Entzug einer Bewilligung nur in wenigen Fällen. Die Durchführung von illegalen Geldspielen wird vom Gesetzeswortlaut überhaupt nicht erfasst, so dass das Gastgewerbegesetz in seiner aktuellen Fassung in diesem Bereich wirkungslos ist.

Auch die zwangsweise Schliessung von Lokalitäten des Gastgewerbes ist gemäss § 25 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes nur bei Verstössen gegen die Bestimmungen des Gastgewerbegesetzes selbst möglich. Im Gastgewerbegesetz ist hingegen nicht vorgesehen, dass Lokalitäten, in welchen allgemein strafbare Handlungen begangen werden oder welche solchen Vorschub leisten, geschlossen werden können. Aus diesem Grund kann die Gemeinde Lokalitäten auch dann nicht schliessen, wenn dort die Durchführung illegaler Geldspiele festgestellt wurde. Als einzige Möglichkeit werden diese Lokalitäten daher bei der Erkenntnis, dass dort illegale Geldspiele angeboten werden, immer wieder durch die Zuger Polizei kontrolliert.

6.2 Notwendige Anpassungen des Gastgewerbegesetzes

Damit das illegale Geldspiel auch mit dem Gastgewerbegesetz besser bekämpft werden kann, sind dessen Bestimmungen in dreifacher Hinsicht anzupassen:

1. Neu sollen strafbare Handlungen, insbesondere Widerhandlungen gegen das Geldspielgesetz sowie gegen Vorschriften des Ausländerrechts oder der Betäubungsmittelgesetzgebung, ergänzend zu den Verstössen gegen das Gastgewerbegesetz den Entzug der

Bewilligung oder die Betriebsschliessung begründen können. § 25 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes wird entsprechend anzupassen sein. Vorausgesetzt ist somit nicht mehr zwingend ein Verstoss gegen das Gastgewerbegesetz selbst, sondern es genügt bereits ein Zusammenhang mit der gastgewerblichen Tätigkeit. Dies gilt auch für die Duldung der Begehung solcher Handlungen durch Dritte seitens der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers. Die verwaltungsrechtlichen Massnahmen sollen weiterhin unabhängig vom Ausgang eines Strafverfahrens angeordnet werden können (§ 29 Abs. 2 des Gastgewerbegesetzes).

2. Die Bewilligung zum Alkoholausschank soll zwingend auf die für die Betriebsführung verantwortliche Person lauten und nicht übertragbar sein. Diese Person ist verpflichtet zur Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sittlichkeit im Betrieb/Lokal und in dessen unmittelbarer Umgebung. Sie soll zudem für das Verhalten sämtlicher im Betrieb tätigen Personen verantwortlich sein. Das Gastgewerbegesetz wird mit einer entsprechenden neuen Bestimmung zu ergänzen sein.
3. Die Leumundskriterien in § 8 Abs. 2 des Gastgewerbegesetzes sind umfassender auszugestalten. Aktuell gilt eine Person als nicht gut beleumdet, welche im Zusammenhang mit der Ausübung des Gastgewerbes oder des Kleinhandels mit gebrannten Wassern in den letzten fünf Jahren mehrere Verurteilungen in ihrem Strafregister ausweist oder vor weniger als fünf Jahren eine Freiheitsstrafe von mehr als achtzehn Monaten verbüsst hat. Diese sehr restriktiven Kriterien lassen im Umkehrschluss zu, dass jede andere Person einen guten Leumund vorweisen kann und damit als Bewilligungsinhaberin in Frage kommt. Dies ist selbst dann der Fall, wenn eine Person schon eine oder mehrere Verurteilungen gegen die Geldspielgesetzgebung oder gegen andere relevante Gesetze (z.B. Ausländergesetz) aufweist. Eine Verweigerung oder ein Entzug der Bewilligung ist mit der aktuellen Regelung daher faktisch nicht durchsetzbar. Eine Lösung wäre die Schaffung einer Leumundsregelung, die voraussetzt, dass die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber keine Verurteilungen wegen schwerwiegender strafbarer Handlungen, insbesondere nicht wegen Widerhandlungen und Verstössen gegen die Gastgewerbe-, Geldspiel- und Betäubungsmittelgesetzgebung sowie gegen das Ausländerrecht, aufweisen darf.

6.3 Weitere Bemerkungen

Im Vergleich zu den umliegenden Kantonen hat der Kanton Zug sein Gastgewerbe liberal geregelt. Die Kantone Aargau¹, Solothurn² und Zürich³ verfügen über eine Patentpflicht, während in den Kantonen Luzern⁴ und Schwyz⁵ die gastgewerbliche Tätigkeit (u.a. die entgeltliche Abgabe von Getränken und Speisen zum Genuss an Ort und Stelle) bewilligungspflichtig ist. Der Kanton Zug hat beim Erlass des Gastgewerbegesetzes bewusst auf eine Patentpflicht und eine Bewilligungspflicht für die entgeltliche Abgabe von Speisen und nichtalkoholischen Getränken verzichtet. Die Abkehr von dieser liberalen Regelung und die Einführung einer generellen Bewilligungspflicht für gastgewerbliche Tätigkeiten könnte die Bekämpfung des illegalen Geld-

¹ Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit alkoholhaltigen Getränken vom 25. November 1997 (Gastgewerbegesetz, GGG; SAR 970.100).

² Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken vom 9. Juni 1996 (Wirtschaftsgesetz, BGS 513.81).

³ Gastgewerbegesetz vom 1. Dezember 1996 (LS 935.11).

⁴ Gesetz über das Gastgewerbe, den Handel mit alkoholischen Getränken und die Fasnacht vom 15. September 1997 (Gastgewerbegesetz, GaG; SRL 980).

⁵ Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholischen Getränken vom 10. September 1997 (Gastgewerbegesetz; SRSZ 333.100).

spiels allenfalls erleichtern. Allerdings erscheint eine solche Massnahme nicht als verhältnismässig und würde sowohl bei den Gastgewerbebetreibenden als auch bei den Gemeinden zu beträchtlichem Mehraufwand führen. Es sollte vermieden werden, dass sämtlichen Gastgewerbebetreibenden im Kanton Zug wegen einiger weniger Personen, die sich nicht an das Gesetz halten, zusätzliche Auflagen gemacht werden.

Letztlich gilt es anzumerken, dass auch mit einer Verschärfung des Gastgewerbegesetzes das illegale Geldspiel im Kanton Zug nicht vollumfänglich beseitigt werden kann. Den Gemeinden kann mit den vorliegend beschriebenen Anpassungen des Gastgewerbegesetzes ein wirksames rechtliches Instrumentarium gegeben werden. Die Gewinne im Bereich des illegalen Geldspiels sind aber derart verlockend, dass mit einer vermehrten Verlagerung in den privaten Bereich zu rechnen ist. Wird dort auf die gewerbsmässige Abgabe alkoholischer Getränke verzichtet, greift das Gastgewerbegesetz nicht mehr (§ 6 Abs. 3 des Gastgewerbegesetzes). Auch in Zukunft werden Aktionen der Strafverfolgungsbehörden daher das effizienteste und oft auch das einzig verfügbare Mittel gegen illegales Geldspiel sein.

7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion von Michael Riboni, Beni Riedi, Pirmin Andermatt und Andreas Hostettler betreffend Teilrevision Gastgewerbegesetz zur Bekämpfung illegaler Glücksspiele und verbotener Sportwetten (Vorlage 2824.1 - 15674) im Sinne von Ziffer 6.2 der vorstehenden Ausführungen erheblich zu erklären.

Zug, 29. Januar 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegart