



Teilrevision des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern (Gastgewerbegesetz)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 13. April 20201

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen hiermit den Antrag, das Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern vom 26. Januar 1996 (Gastgewerbegesetz; BGS 943.11) einer Teilrevision zu unterziehen. Wir erstatten Ihnen dazu den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze	2
2. Ausgangslage	2
2.1. Regelung des Geldspiels in der Schweiz	2
2.2. Situation im Kanton Zug betreffend illegales Geldspiel	4
3. Motion von Michael Riboni, Beni Riedi, Pirmin Andermatt und Andreas Hostettler betreffend Teilrevision Gastgewerbegesetz zur Bekämpfung illegaler Glücksspiele und verbotener Sportwetten	5
4. Geltungsbereich und Schwächen des geltenden Gastgewerbegesetzes	5
4.1. Geltungsbereich des Gastgewerbegesetzes	5
4.2. Schwächen des Gastgewerbegesetzes	6
5. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	7
5.1. Allgemeine Bemerkungen	7
5.2. Zentrale Anliegen	8
6. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf	10
6.1. Ziffer I: Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	10
6.2. Ziffer II: Fremdänderungen	15
6.3. Ziffer III: Fremdaufhebungen	16
6.4. Ziffer IV: Inkrafttreten	16
7. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen	16
7.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	16
7.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden	16
7.3. Anpassungen von Leistungsaufträgen	16
8. Zeitplan	16
9. Antrag	17

1. In Kürze

Das Gastgewerbegesetz soll revidiert werden, um effektiver gegen illegales Geldspiel in Gastgewerbebetrieben und privaten Vereinslokalen im Kanton Zug vorgehen zu können. Der Handlungsspielraum der Gemeinden wird damit vergrössert und das rechtliche Instrumentarium verschärft.

Effektivere Bekämpfung des illegalen Geldspiels

Die Zuger Polizei und die Staatsanwaltschaft des Kantons Zug führen seit mehreren Jahren Aktionen gegen illegales Geldspiel in Gastgewerbebetrieben und privaten Vereinslokalen durch. Obwohl bei diesen Aktionen Erfolge erzielt werden, können die fehlbaren Betriebe nicht dauerhaft geschlossen werden. Das Gastgewerbegesetz bietet keine rechtliche Handhabe dazu. Mit der vorliegenden Teilrevision soll das Gastgewerbegesetz daher dahingehend angepasst werden, dass die Gemeinden Gastgewerbebetriebe und private Vereinslokale mit Alkoholabgabe bei Verstössen gegen die Geldspiel-, Ausländer-, Alkohol-, Lebensmittel- und Betäubungsmittelgesetzgebung effektiver sanktionieren können. Vorgesehen ist ein leichter Entzug der Alkoholabgabebewilligung, höhere Voraussetzungen für die Erteilung dieser Bewilligung und eine klare gesetzliche Verankerung der Verantwortlichkeit der Bewilligungsinhaberinnen und Bewilligungsinhaber.

Kürzere Aufbewahrungsfrist für Hotelmeldescheine

Bislang mussten Beherbergungsbetriebe die Hotelmeldescheine, welche sämtliche Gäste auszufüllen haben, während zehn Jahren aufbewahren. Diese Frist wird nun wesentlich verkürzt, so dass die Hotelmeldescheine nur noch bis zum 31. Dezember des nachfolgenden Jahres aufzubewahren und anschliessend zu vernichten sind. Damit soll der administrative Aufwand für Beherbergungsbetriebe auf das notwendige Minimum reduziert werden.

2. Ausgangslage

Die vorliegende, durch eine Motion angestossene Teilrevision des Gastgewerbegesetzes bezweckt die effizientere Bekämpfung des illegalen Geldspiels in Gastgewerbebetrieben im Kanton Zug. In einem ersten Schritt wird hierzu die Rechtslage über Geldspiele und die Situation im Kanton Zug betreffend illegales Geldspiel dargelegt.

2.1. Regelung des Geldspiels in der Schweiz

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 [BV¹]). Den Kantonen kommen indes Aufgaben bei der Bewilligung und Beaufsichtigung gewisser Arten von Geldspielen zu (Art. 106 Abs. 3 BV). Ausführungserlass auf Bundesebene ist das Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (Geldspielgesetz, BGS²).

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

¹ SR 101

² SR 935.51

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 des Gesetzes über Lotterien und gewerbsmässige Wetten vom 6. Juli 1978 [Lotteriegesezt³]).

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). Verboten sind grundsätzlich auch Gross- und Kleinspiele wie Lotterien und Sportwetten. Dieses Verbot erstreckt sich indes nicht auf solche Spiele, 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 interkantonal durchgeführte Lotterien und Sportwetten anbieten.

In der Realität dürfte allerdings ein erheblicher Teil der in der Schweiz gespielten Geldspiele ohne die dafür nötigen Konzessionen oder Bewilligungen 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.

Diese Durchführung von Geldspielen unter Verletzung der gesetzlichen Bestimmungen stellt eine strafbare Handlung dar. So wird 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 Geldspiel bloss teilnimmt, macht sich indes 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. Dies gilt auch für illegale Online-Geldspiele.

³ BGS 942.41

2.2. Situation im Kanton Zug betreffend illegales Geldspiel

Neben 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 beschäftigen Servicepersonal (teilweise auch illegal, d.h. unter Verstoss gegen die Ausländergesetzgebung). Wenn in diesen Vereinslokalitäten alkoholhaltige Getränke verkauft werden, unterstehen sie dem Gastgewerbegesetz. Teilweise werden die illegalen Geldspiele auch in gewissen Restaurants und Bars angeboten. Polizeilich festgestellt wurden solche illegalen 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 illegales Geldspiel 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 Widerhandlungen gegen das damals noch geltende Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (durch das Geldspielgesetz per 1. Januar 2019 aufgehoben) sowie 55 Strafverfahren wegen Widerhandlung gegen das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG⁴). Letztere betrafen in 20 Fällen Lokalbetreiber (Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung) und in 35 Fällen in den Lokalen ange-troffene ausländische Erwerbstätige (Ausübung einer nicht bewilligten Erwerbstätigkeit, rechtswidriger Aufenthalt und Stellenwechsel ohne die erforderliche Bewilligung). Im Übrigen wurden 50 illegale Geldspielautomaten, 62 illegale Wettspielcomputer und Bargeld in der Höhe von Fr. 109 843.95 sichergestellt. Im Rahmen der genannten Aktionen konnten zudem Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997 (Waffengesetz, WG⁵) sowie gegen das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Betäubungsmittelgesetz, BetmG⁶) festgestellt werden.

Die Zuger Polizei und die Staatsanwaltschaft haben auch in den Jahren 2018 und 2019 weitere fünf Aktionen gegen illegale Geldspiele im Kanton Zug durchgeführt. Dabei handelte es sich mehrheitlich um Lokale, welche bereits früher kontrolliert wurden bzw. um deren Nachfolger an

⁴ SR 142.20

⁵ SR 514.54

⁶ SR 812.121

der gleichen Adresse. Es wurden erneut acht illegale Geldspielautomaten, neun Wettspielcomputer und rund 18 130 Franken Bargeld sichergestellt. Zudem wurden sieben Fälle von Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung festgestellt. Entsprechende Strafverfahren wurden eingeleitet.

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

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 2017⁷ machte der Regierungsrat im Wesentlichen die unter Ziffer 2.2 stehenden Ausführungen zur Situation im Kanton Zug. Er wies auch darauf hin, dass das Gastgewerbegesetz keine rechtliche Handhabe zur zwangsweisen Schliessung von Gastgewerbe- und Vereinslokalen wegen illegalen Geldspiels bietet.

Als Folge dieser Kleinen Anfrage reichten die Kantonsräte Michael Riboni, Beni Riedi, Pirmin Andermatt und Andreas Hostettler am 29. Januar 2018 eine Motion betreffend Teilrevision Gastgewerbegesetz zur Bekämpfung illegaler Glücksspiele und verbotener Sportwetten⁸ ein, mit welcher der Regierungsrat beauftragt werden soll, 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 (insb. Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten, das Spielbankengesetz oder das Ausländergesetz) begangen werden.»

In seinem Bericht und Antrag vom 29. Januar 2019 nahm der Regierungsrat zur Motion Stellung und beantragte deren Erheblicherklärung im Sinne der Ausführungen im Bericht und Antrag⁹. Der Kantonsrat erklärte die Motion an seiner Sitzung vom 7. März 2019 erheblich.

Die vorliegende Teilrevision des Gastgewerbegesetzes dient der Umsetzung dieser Motion.

4. Geltungsbereich und Schwächen des geltenden Gastgewerbegesetzes

4.1. Geltungsbereich des Gastgewerbegesetzes

Der Kanton Zug verfügt über eine liberale Regelung des Gastgewerbes. Gemäss § 2 des Gastgewerbegesetzes können gastgewerbliche Tätigkeiten und der Handel mit alkoholhaltigen vergorenen Getränken im Rahmen der gesetzlichen Ordnung frei ausgeübt werden. Der Kanton Zug kennt somit weder einen Wirte-Fähigkeitsausweis (Wirtspatent) noch eine generelle Bewilligungspflicht für gastgewerbliche Tätigkeiten. Bewilligungspflichtig sind gemäss § 6 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes einzig die Abgabe alkoholhaltiger Getränke zum Konsum an Ort und Stelle und das Überlassen von Räumlichkeiten für den Konsum alkoholhaltiger Getränke. Die Abgabe alkoholhaltiger Getränke im privaten geschlossenen Bereich ist gemäss § 6 Abs. 3 des Gastgewerbegesetzes nur dann bewilligungspflichtig, soweit sie gewerbsmässig erfolgt.

⁷ Vorlage Nr. 2810.1 - Laufnummer 15652

⁸ Vorlage Nr. 2824.1 - Laufnummer 15674

⁹ Vorlage Nr. 2824.2 - Laufnummer 15993

Konkret bedeutet dies, dass illegales Geldspiel in Gastgewerbebetrieben nur dann durch das Gastgewerbegesetz bekämpft werden kann, soweit diese Betriebe überhaupt einer Bewilligung bedürfen. Da jedoch die meisten der Restaurants, Bars und privaten Vereinslokale, in welchen illegales Geldspiel festgestellt wurde, gewerbsmässig alkoholhaltige Getränke verkaufen, werden sie von der Bewilligungspflicht erfasst und können gegebenenfalls nach dessen Bestimmungen – zusätzlich zur strafrechtlichen Verfolgung – sanktioniert werden.

Anders sieht es freilich aus, wenn illegales Geldspiel in Betrieben ohne Alkoholabgabe erfolgt. In diesem Fall greift das Gastgewerbegesetz nicht, da die Lokale gar keiner Bewilligung bedürfen. Dies gilt auch im privaten geschlossenen Bereich, soweit alkoholhaltige Getränke nicht oder bloss zum Selbstkostenpreis, d.h. nicht gewerbsmässig, abgegeben werden. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass eine verstärkte Bekämpfung des illegalen Geldspiels dazu führt, dass in Zukunft eine Verlagerung von öffentlichen Gastgewerbebetrieben in den privaten geschlossenen Bereich stattfindet und die Betreiberinnen und Betreiber auf die Abgabe alkoholhaltiger Getränke verzichten, um der Bewilligungspflicht zu entgehen.

Sollte eine solche Verlagerung stattfinden, könnte die Bekämpfung des illegalen Geldspiels nicht mehr über das Gastgewerbegesetz erfolgen. Diese Lücke könnte einzig dadurch geschlossen werden, dass sämtliche gastgewerblichen Tätigkeiten unabhängig von der Abgabe von Alkohol der Bewilligungspflicht unterstellt würden. Dies würde indes eine Abkehr von der bisherigen liberalen Regelung bedeuten. Zudem hätte eine generelle Bewilligungspflicht einen erhöhten Aufwand für sämtliche Gastgewerbebetriebe im Kanton und auch für die Gemeinden zur Folge. Angesichts des Umstands, dass lediglich in einem sehr kleinen Teil der Gastgewerbebetriebe im Kanton Zug illegales Geldspiel durchgeführt wird, erscheint die Einführung einer generellen Bewilligungspflicht als unverhältnismässig. Die grosse Mehrheit der gesetzestreu operierenden Gastgewerbebetriebe soll nicht wegen einiger weniger schwarzer Schafe Nachteile erfahren. Aus diesem Grund wird auf Änderungen des Umfangs der Bewilligungspflicht verzichtet. Bei Gastgewerbebetrieben und privaten Vereinslokalen, welche nicht der Bewilligungspflicht unterliegen, wird daher die Bekämpfung des illegalen Geldspiels auch weiterhin einzig durch die Strafverfolgungsbehörden gestützt auf die Strafbestimmungen des Geldspielgesetzes erfolgen.

4.2. Schwächen des Gastgewerbegesetzes

Soweit Gastgewerbebetriebe im Kanton Zug einer Bewilligung für die Abgabe alkoholhaltiger Getränke überhaupt bedürfen, ist eine solche Bewilligung nach den geltenden Gesetzesbestimmungen leicht erhältlich, aber nur schwer zu widerrufen. Illegale Geldspiele waren beim Erlass des Gastgewerbegesetzes kein Thema, weshalb das Gastgewerbegesetz diesbezüglich keine effektive Handhabe bietet.

Einen Schwachpunkt stellen die Voraussetzungen zur Erteilung einer Bewilligung für die Alkoholabgabe dar. Die Bewilligung kann von einer mündigen und gut beleumdeten Person, die für die Betriebsführung oder den Anlass verantwortlich ist, erhältlich gemacht werden (§ 8 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes). Als nicht gut beleumdet gilt in der Regel eine Person, deren 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 die vor weniger als fünf Jahren eine Freiheitsstrafe von mehr als 18 Monaten verbüsst hat (§ 8 Abs. 2 des Gastgewerbegesetzes). Diese Bestimmung ist sehr restriktiv und erlaubt die Verweigerung einer Bewilligung nur in wenigen Fällen, weil Verstösse gegen das Gastgewerbegesetz selbst oder die Verbüssung einer langjährigen Freiheitsstrafe vorausgesetzt werden. Die Durchführung von illegalen Geldspielen wird vom Gesetzeswortlaut hingegen nicht erfasst. Dasselbe gilt für Verstösse gegen die Ausländer- oder die Betäubungsmittelgesetzgebung

sowie die Alkohol- und Lebensmittelgesetzgebung. Insgesamt erlaubt das geltende Gastgewerbegesetz folglich in vielen Fällen auch dann nicht die Verweigerung einer Bewilligung, wenn die strafrechtliche Vorgeschichte der gesuchstellenden Person bereits klar darauf hindeutet, dass sie ihre Tätigkeit nicht gesetzeskonform ausüben wird.

Ein weiterer Schwachpunkt liegt in den sehr restriktiven Voraussetzungen für Verwaltungsmassnahmen bei Widerhandlungen. Gemäss § 25 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes kann die Bewilligungsbehörde eine Verwarnung aussprechen oder geeignete Massnahmen, wie den Entzug der Bewilligung, die Beschlagnahme der im Betrieb befindlichen alkoholhaltigen Getränke, die Betriebsschliessung oder den Widerruf der längeren Öffnungszeit verfügen. Der Wortlaut der Gesetzesbestimmung beschränkt diese Massnahmen indes ausdrücklich auf Verstösse gegen die Bestimmungen des Gastgewerbegesetzes selbst. Verstösse gegen Bestimmungen anderer Gesetze, namentlich Widerhandlungen gegen die Geldspiel-, Ausländer-, Alkohol-, Lebensmittel- oder Betäubungsmittelgesetzgebung werden nicht genannt und vermögen daher keine Verwaltungsmassnahmen zu begründen. Aus diesem Grund können Gastgewerbebetriebe, in welchen die Strafverfolgungsbehörden illegales Geldspiel oder andere Widerhandlungen festgestellt haben, nicht dauerhaft geschlossen werden. Meist setzen die Betreiberinnen und Betreiber daher kurz nach einer polizeilichen Aktion ihre illegale Tätigkeit fort.

Diese Schwächen des Gastgewerbegesetzes führen dazu, dass es insbesondere gegen illegales Geldspiel, aber auch gegen Widerhandlungen gegen andere Gesetze zahnlos ist.

5. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

5.1. Allgemeine Bemerkungen

Nach der ersten Lesung der Vorlage im Regierungsrat wurde bei allen im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, allen Einwohnergemeinden des Kantons Zug sowie bei Verbänden der Gastronomie, Hotellerie und Wirtschaft ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

Rückmeldungen erfolgten durch sämtliche Einwohnergemeinden. Seitens der politischen Parteien reichten die CVP Kanton Zug, die FDP, Die Liberalen Zug, die SP Kanton Zug, die SVP Kanton Zug sowie die Alternativen – Die Grünen Zug Stellungnahmen ein. Von den weiteren Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten, namentlich aus den Bereichen Gastronomie, Hotellerie und Wirtschaft, gingen keine Stellungnahmen ein bzw. es wurde auf eine solche verzichtet.

Die Einwohnergemeinden sowie die politischen Parteien unterstützen die Vorlage grundsätzlich. Lediglich die Alternativen – Die Grünen Zug äusserten sich kritisch zur Vorlage, da das Problem des illegalen Geldspiels mit der Änderung des Gastgewerbegesetzes nicht gelöst, sondern in den privaten Raum verdrängt werde. Hierzu ist anzumerken, dass zwar die Gefahr besteht, dass illegales Geldspiel in Zukunft vermehrt im privaten Raum stattfindet. Dies macht aber die Vorlage nicht überflüssig, denn Veranstaltungen im privaten Raum sind weniger leicht zugänglich als beispielsweise solche in Gastgewerbebetrieben. Es macht daher Sinn, das illegale Geldspiel in öffentlich zugänglichen Orten zu bekämpfen, um den Zugang dazu generell zu erschweren. Die SVP Kanton Zug vertritt sodann die Ansicht, dass kein Zusammenhang zwischen der Bekämpfung des illegalen Geldspiels und Widerhandlungen gegen die Alkohol- und Lebensmittelgesetzgebung bestehe. Die Vorlage entspreche damit nicht dem Willen der vom Kantonsrat erheblich erklärten Motion, weshalb von der Aufnahme der Alkohol- und Lebensmittelgesetzgebung in §§ 8 und 25 des Gastgewerbegesetzes abzusehen sei. Dem ist zu entgegen, dass mit der Vorlage nicht bloss die Motion umgesetzt werden soll, sondern zugleich auch andere sinnvolle Änderungen vorgenommen werden sollen. Dazu gehört auch,

dass nicht bloss Verstösse gegen die Geldspielgesetzgebung zu sanktionieren sind, sondern auch solche gegen die Alkohol- und Lebensmittelgesetzgebung. Die Alternativen – Die Grünen Zug regten zudem an, auch Verstösse gegen die Geldwäschereigesetzgebung aufzunehmen. Auf eine Aufnahme der Geldwäschereigesetzgebung ist indes zu verzichten, da diese in keinem relevanten Zusammenhang mit dem Gastgewerbe im Kanton Zug steht.

5.2. Zentrale Anliegen

5.2.1. Leumund der Bewilligungsinhaberin bzw. des Bewilligungsinhabers

Die Einwohnergemeinden Cham und Hünenberg sowie die SP Kanton Zug regten an, die Bestimmung von § 8 Abs. 2 Bst. a des Gastgewerbegesetzes dahingehend zu verschärfen, dass eine Bewilligung für die Alkoholabgabe verweigert werden kann, wenn die gesuchstellende Person in den letzten fünf Jahren schon wegen einer Verletzung der Vorschriften im Zusammenhang mit der Ausübung des Gastgewerbes oder des Kleinhandels mit gebrannten Wassern verurteilt wurde. Eine solche Verschärfung erscheint jedoch unverhältnismässig. Ein einmaliger Verstoss gegen die Vorschriften des Gastgewerbegesetzes ist nicht dermassen schwerwiegend, dass er zwingend gleich zu einer Verweigerung der Bewilligung führen müsste. Dies soll nur bei den gravierenderen Verstössen, nämlich solchen gegen die Geldspiel-, Ausländer-, Alkohol-, Lebensmittel- oder Betäubungsmittelgesetzgebung die Sanktion sein.

Die Alternativen – Die Grünen Zug warfen zudem die Frage auf, ob die Gemeinden von allen Personen, die eine Alkoholabgabebewilligung beantragen, also beispielsweise auch für eine Fastnachts- oder Chilbibeiz, einen Strafregisterauszug verlangen müssen. Diese Abklärungspflicht besteht schon nach bisherigem Recht und erfährt durch die Vorlage keine Änderung. Daher müssten die Gemeinden auch in Zukunft in solchen Fällen einen Strafregisterauszug oder zumindest eine Erklärung, wonach keine Hinderungsgründe vorliegen, verlangen.

5.2.2. Verantwortlichkeit der Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber

Seitens der Einwohnergemeinde Unterägeri wurde angemerkt, dass Alkoholabgabebewilligungen bestünden, welche nicht auf die den Betrieb führende Person lauten würden. Sie warf daher die Frage auf, ob für solche Bewilligungen ein neuer Antrag verlangt werden müsse. Dies sei gerade bei Lebensmittelgeschäften (z.B. Denner, Coop) schwierig, da deren Personalmutationen nicht an die Einwohnergemeinde weitergeleitet würden. Mit dem neuen § 10a Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes wird die Person, welche Inhaberin der Alkoholabgabebewilligung ist, verpflichtet, den Betrieb selbst zu führen. Mithin wird es nicht mehr möglich sein, dass die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber die Führung des Betriebs dauerhaft einer anderen Person überträgt. Entsprechend wird die bisherige Praxis der Gemeinden anzupassen sein. Dies ist vorteilhaft für die Gemeinden, weil dadurch die betriebsführende Person zugleich die Bewilligungsinhaberin ist und die Gemeinden somit stets nur eine Ansprechperson pro Betrieb haben.

Die Alternativen – Die Grünen Zug wandten ein, die in § 10a Abs. 2 des Gastgewerbegesetzes vorgesehene Pflicht der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers, für Ruhe, Ordnung und Sittlichkeit sowie für die einwandfreie und rechtmässige Ausübung der gastwirtschaftlichen Tätigkeit zu sorgen, gehe zu weit und öffne Tür und Tor für Anzeigen durch Private. Anzeigen durch Private sind indes schon unter dem geltenden Recht möglich. Sie werden auch in Zukunft folgenlos bleiben, sofern das Gastgewerbe rechtmässig ausgeübt wird. Die SVP Kanton Zug hegte ähnliche Bedenken bezüglich der Pflicht der Bewilligungsinhaberinnen und Bewilligungsinhaber, dafür zu sorgen, dass die Gäste die Nachtruhe nicht stören. Diese Pflicht sei auf das Innere der Betriebsräumlichkeiten zu beschränken. Nachtruhestörungen sind jedoch vor allem im Aussenbereich ein Problem. Inhaberinnen und Inhaber von Gastbetrieben

sollen ihre Gäste daher ermahnen, die Nachtruhe nicht zu stören, und diese bei uneinsichtigem Verhalten aus dem Lokal wegweisen. Eine entsprechende Verantwortlichkeit ergibt sich insbesondere bei Gartenwirtschaften.

5.2.3. Massnahmen bei Verstössen

Die SP Kanton Zug merkte an, die Bestimmung von § 25 Abs. 1 Bst. a der Vernehmlassungsvorlage, wonach ein Entzug der Bewilligung schon bei einem Verstoss gegen das Gastgewerbegesetz möglich sei, widerspreche der Bestimmung von § 8 Abs. 2 Bst. a, nach welcher eine Person erst bei wiederholten Verstössen innert fünf Jahren als nicht gut beleumdet gelte und daher keine Bewilligung erhalten könne. Diesem Einwand wurde Rechnung getragen, indem die Bestimmung von § 25 Abs. 1 Bst. a der Vorlage leicht angepasst wurde. Nunmehr hält diese Bestimmung explizit fest, dass nur wiederholte Verstösse gegen das Gastgewerbegesetz zum Widerruf der Bewilligung führen. Hingegen kann die Bewilligungsbehörde bereits bei einem Verstoss gegen das Gastgewerbegesetz andere geeignete Massnahmen im Sinne von § 25 Abs. 1b verfügen, also beispielweise den Widerruf der längeren Öffnungszeit.

5.2.4. Mitteilung der Eröffnung von Strafverfahren und von Verurteilungen

Die CVP Kanton Zug und die SVP Kanton Zug erblickten einen Verstoss gegen das Prinzip der Unschuldsvermutung, wenn den Einwohnergemeinden die Eröffnung von Strafverfahren gegen Inhaberinnen und Inhaber von Alkoholabgabebewilligungen mitgeteilt wird. Die Mitteilung der Eröffnung eines Strafverfahrens sagt indes noch nichts über die Schuld einer Person aus. Diese gilt gemäss Art. 32 Abs. 1 BV und Art. 10 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO¹⁰) bis zur rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig. Die Mitteilung der Eröffnung eines Strafverfahrens ist in gewissen Fällen erforderlich, damit andere Behörden die erforderlichen Massnahmen prüfen und anordnen können. Daher besteht mit Art. 75 StPO eine gesetzliche Grundlage, welche solche Mitteilungen zulässt.

Die Einwohnergemeinde Unterägeri wandte ein, es fehle die gesetzliche Verankerung des Rechts der Gemeinde, in anderen Kantonen oder bei anderen Zuger Gemeinden nachzufragen, ob eine Verfahrenseröffnung oder Verurteilung wegen relevanten Verstössen erfolgt ist. Andernfalls könne die Gemeinde mangels Kenntnis keine Massnahmen ergreifen, solange die fehlbare Person noch nicht verurteilt sei und daher noch keinen Strafregistereintrag aufweise. Der Kanton Zug kann indes in seiner Gesetzgebung kein Recht vorsehen, dass Gemeinden auch in anderen Kantonen solche Auskünfte einholen können. Hierzu sind sie auf die interkantonale Amtshilfe nach dem Recht der ersuchten Kantone angewiesen. Innerkantonale braucht ein solches Recht sodann nicht explizit verankert zu werden, da in §§ 12 ff. des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG¹¹) bereits eine entsprechende gesetzliche Grundlage besteht. Überdies sind diese Informationen für die Gemeinden zur Erfüllung ihrer im Gastgewerbegesetz vorgesehenen Aufgaben offensichtlich unentbehrlich und damit wäre auch eine Mitteilung gestützt auf § 5 Abs. 2 Bst. b des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (DSG¹²) zulässig.

¹⁰ SR 312.0

¹¹ BGS 162.1

¹² BGS 157.1

6. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf

6.1. Ziffer I: Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 8 Bewilligungsadresse

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung zur Abgabe alkoholhaltiger Getränke zum Konsum an Ort und Stelle oder für das Überlassen von Räumlichkeiten für den Konsum alkoholhaltiger Getränke im Sinne von § 6 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes sollen verschärft werden. Die Alkoholabgabebewilligung bezieht sich auch weiterhin auf einen bestimmten Betrieb oder Anlass und auf eine bestimmte mündige und gut beleumdete Person, die für die Betriebsführung oder den Anlass verantwortlich ist. § 8 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes hat sich bewährt und bleibt deshalb unverändert.

Absatz 2:

Verschärft werden allerdings die in § 8 Abs. 2 genannten Anforderungen an den guten Leumund der für die Betriebsführung oder den Anlass verantwortlichen Person.

Absatz 2 Buchstabe a:

Die bisherige Bestimmung von § 8 Abs. 2 Bst. a, wonach als nicht gut beleumdet gilt, wer im Strafregister mehrere Verurteilungen in den letzten fünf Jahren aufweist, die im Zusammenhang mit der Ausübung des Gastgewerbes oder des Kleinhandels mit gebrannten Wassern stehen, ergibt in der Praxis keinen Sinn. Verstösse gegen das Gastgewerbegesetz sind gemäss § 29 Abs. 1 nach den Bestimmungen des Übertretungsstrafgesetzes vom 23. Mai 2013 (ÜStG¹³) zu ahnden, soweit nicht Strafbestimmungen des Bundesrechts Anwendung finden. Verurteilungen wegen Übertretungen kantonalen Rechts werden indes nicht im Strafregister eingetragen (vgl. Art. 3 der Verordnung über das Strafregister vom 29. September 2006 [VOSTRA-Verordnung¹⁴]). Somit kann eine Person selbst bei einer Verurteilung wegen eines solchen Delikts gar keinen entsprechenden Eintrag im Strafregister aufweisen. Die Bestimmung ist daher dahingehend anzupassen, dass die Person in den letzten fünf Jahren nicht wiederholt wegen der Verletzung der Vorschriften des Gastgewerbegesetzes rechtskräftig verurteilt worden sein darf. Damit entfällt der Verweis auf das Strafregister und es kommt einzig auf den Umstand der mehrfachen Verurteilung an. Da es sich bei Wiederhandlungen gegen die Bestimmungen des Gastgewerbegesetzes um Übertretungen kantonalen Strafrechts und daher um leichte Verstösse handelt (z.B. Nichteinhalten der Öffnungszeiten oder Abgabe alkoholhaltiger Getränke an Betrunkene), rechtfertigt es sich, eine Alkoholabgabebewilligung grundsätzlich erst bei wiederholten Verstössen verweigern zu können. Ein einmaliger Verstoss führt somit in der Regel noch nicht zur Verweigerung der Bewilligung, ausser es liege ein sehr schwerer Fall vor, welcher den guten Leumund der betroffenen Person zerstört. Dies im Gegensatz zu Wiederhandlungen gegen die Geldspiel-, Alkohol-, Lebensmittel-, Ausländer- und Betäubungsmittelgesetzgebung, wo eine einzelne Verurteilung in der Regel schon ausreicht.

Absatz 2 Buchstabe b:

Unverändert festzuhalten ist am Ausschlussgrund gemäss § 8 Abs. 2 Bst. b des Gastgewerbegesetzes. Demnach gilt generell als nicht gut beleumdet, wer vor weniger als fünf Jahren eine Freiheitsstrafe von mehr als achtzehn Monaten verbüsst hat. Es erscheint nach wie vor gerechtfertigt, von Personen, die eine Vorgeschichte mit schwerer Delinquenz aufweisen, zuerst eine Phase des Wohlverhaltens zu verlangen, bevor ihnen die Alkoholabgabebewilligung erteilt werden kann.

¹³ BGS 312.1

¹⁴ SR 331

Absatz 2 Buchstabe c:

Neu soll eine Person in der Regel auch dann nicht als gut beleumdet gelten, wenn sie in den letzten fünf Jahren wegen der Verletzung von Vorschriften der Geldspiel-, der Ausländer-, der Alkohol-, der Lebensmittel- oder der Betäubungsmittelgesetzgebung rechtskräftig verurteilt wurde. Das Gastgewerbegesetz wird in § 8 Abs. 2 mit einem neuen Buchstaben c entsprechend ergänzt. Diese Änderung führt dazu, dass Personen die Bewilligung zu verweigern ist, wenn sie im Strafregister einen entsprechenden Eintrag aufweisen. Die relevanten Widerhandlungen gegen diese Gesetze stellen zumeist Vergehen dar, so dass eine Verurteilung gemäss Art. 366 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB¹⁵) in das Strafregister eingetragen wird und für die Behörden daraus ersichtlich ist. Soweit es sich im Geldspielgesetz um Übertretungen handelt, ist die Busse zumeist so hoch, dass eine Verurteilung ebenfalls im Strafregister eingetragen wird (Art. 131 BGS i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 VOSTRA-Verordnung). Die Behörden können somit das Vorliegen von Hindernissen für die Bewilligungserteilung leicht mittels eines von der gesuchstellenden Person eingeforderten Privatauszugs aus dem Strafregister prüfen.

Mit der vorgeschlagenen Änderung können die Gemeinden Personen, welche bereits wegen Widerhandlungen gegen die Geldspiel-, Ausländer-, Alkohol-, Lebensmittel- oder Betäubungsmittelgesetzgebung verurteilt wurden, die Erteilung oder Wiedererteilung einer Alkoholabgabebewilligung verweigern. Mit dieser Massnahme kann verhindert werden, dass einschlägig bekannte Gastgewerbebetriebe, in denen illegales Geldspiel durchgeführt wird, trotz polizeilicher Aktionen und Verurteilungen durch die Strafbehörden ihre Aktivitäten mehr oder weniger ungestört weiterführen können. Verlieren diese Betriebe die Möglichkeit, Alkohol abzugeben, werden sie für die Besucherinnen und Besucher weniger attraktiv und erleiden Umsatzeinbussen. Zudem besteht auch die Möglichkeit, diese Betriebe gestützt auf § 25 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes zu schliessen (vgl. hierzu die Ausführungen unter § 25 Massnahmen).

Anzumerken ist, dass die in Abs. 2 Bst. a–c genannten Tatbestände «in der Regel» gegen einen guten Leumund sprechen, aber keine absoluten Ausschlussgründe darstellen. Den Behörden verbleibt mithin im Sinne des in Art. 5 Abs. 2 BV statuierten Verhältnismässigkeitsprinzips ein gewisser Spielraum, mit welchem sie den konkreten Fällen Rechnung tragen können. Auf diese Weise können stossende Ergebnisse im Einzelfall vermieden werden.

§ 10a Verantwortlichkeit

Das Gastgewerbegesetz weist in seiner bisherigen Fassung Lücken im Bereich der Verantwortlichkeit der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers auf. Diese Lücken könnten bei einer Verschärfung des Gastgewerbegesetzes ausgenützt werden, um die gesetzliche Regelung zu unterlaufen. Es drängt sich daher auf, die Verantwortlichkeit der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers im Gesetz eingehender zu regeln.

Absatz 1:

Gemäss dem neuen § 10a Abs. 1 soll den Gastgewerbebetrieb oder Anlass selbst führen, wer eine Alkoholabgabebewilligung erhält. Nur unter diesen Umständen kann sichergestellt werden, dass die für den Betrieb oder Anlass verantwortliche Person auch wirklich die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt. Andernfalls wäre es ein Leichtes, diese Vorschriften zu umgehen. So könnte beispielsweise eine Person, der die Bewilligung wegen illegalem Geldspiel entzogen wurde, ihre Tätigkeit fortsetzen, indem sie eine vorgeschobene Person als Bewilligungsinhaberin einsetzt, den Betrieb indes in deren dauernden Abwesenheit selbst führt. Aus diesem Grund muss die Person, welcher die Bewilligung erteilt wird, identisch sein mit derjenigen, welcher die Betriebs- oder Anlassführung effektiv obliegt. Kann diese Person wegen Verhinderung (Ferien,

¹⁵ SR 311.0

Krankheit, etc.) nicht anwesend sein, so hat sie für eine geeignete Stellvertretung besorgt zu sein. Für die Handlungen ihrer Stellvertretung ist sie verantwortlich (neuer § 10a Abs. 3).

Absatz 2:

Neu sollen auch die Pflichten der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers in allgemeiner Form ins Gastgewerbegesetz aufgenommen werden (neuer § 10a Abs. 2). Die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber hat für Ruhe, Ordnung und Sittlichkeit sowie für die einwandfreie und rechtmässige Ausübung der gastwirtschaftlichen Tätigkeit zu sorgen. Dazu gehört beispielsweise, dass Gäste vor dem Lokal die Nachtruhe nicht stören. Dies ist gerade bei der Bewirtung im Freien (z.B. im Garten oder auf der Terrasse) von Bedeutung. So hat die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber übermässig laute Gäste zur Ruhe zu ermahnen und falls nötig auch des Lokals zu verweisen. Ausserhalb bzw. vor dem Lokal beschränkt sich diese Pflicht hingegen auf die Ermahnung allein, da mangels Hausrechts keine Wegweisung möglich ist. In besonderem Masse hat die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber im Rahmen des Möglichen dafür zu sorgen, dass im Betrieb keine strafbaren Handlungen geschehen. Führen Gäste beispielsweise aus eigener Veranlassung illegale Geldspiele durch oder betreiben sie den Handel mit Betäubungsmitteln, so hat die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber dafür zu sorgen, dass diese Handlungen unterbunden werden, beispielsweise indem sie die Gäste weg weist oder die Polizei benachrichtigt. Die in dieser Bestimmung statuierten Pflichten bestehen freilich immer nur im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren. Hat eine Bewilligungsinhaberin oder ein Bewilligungsinhaber keine Handhabe, ist sie oder er nicht zum Einschreiten verpflichtet.

Absatz 3:

Schliesslich ist auch zu berücksichtigen, dass die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber den Betrieb oder Anlass in vielen Fällen nicht alleine führt bzw. zu führen vermag und daher auf Mitarbeitende angewiesen ist. Im neuen § 10a Abs. 3 wird daher statuiert, dass die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber für die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes durch Mitarbeitende verantwortlich ist. Ihr oder ihm steht ein arbeitsvertragliches Weisungsrecht gegenüber den Mitarbeitenden zu (Art. 321d des Obligationenrechts vom 30. März 2011 [OR¹⁶]). Ebenso gilt diese Verantwortlichkeit der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers für ehrenamtlich oder auf anderer Grundlage mitwirkende Personen, so beispielsweise für Vereinsmitglieder, die an einem vom Verein organisierten Anlass mithelfen. Somit hat die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber im Rahmen des Zumutbaren dafür zu sorgen, dass die Mitarbeitenden ihre Arbeitstätigkeit gesetzeskonform ausüben. Dies ist auch im Hinblick auf Verstösse gegen die Geldspiel- oder Betäubungsmittelgesetzgebung relevant. Die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber soll nicht Mitarbeitende als Schuldige vorschieben können, wenn solche Delikte im Betrieb begangen werden. Vielmehr hat er oder sie selbst dafür einzustehen, wenn sie Mitarbeitende solche verbotenen Tätigkeiten ausführen lässt oder diese gar dazu anstiftet.

§ 16 Meldepflicht

Nebst Änderungen zur effektiveren Bekämpfung des illegalen Geldspiels und anderer strafbarer Handlungen in Gastgewerbebetrieben soll das Gastgewerbegesetz auch im Bereich der Hotelmeldescheine eine Änderung erfahren, um den Aufwand der Beherbergungsbetriebe zu senken.

Absatz 1:

Gemäss § 16 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes hat, wer gegen Entgelt Gäste beherbergt, aus kriminalpolizeilichen Gründen von jedem Gast bei dessen Ankunft einen Meldeschein ausfüllen zu lassen. Diese Pflicht ergibt sich hinsichtlich ausländischer Staatsangehöriger auch aus dem Bundesrecht, nämlich aus Art. 16 AIG und Art. 45 des Schengener Durchführungsübereinkommens vom 19. Juni 1990 (SDÜ¹⁷). Die Nichtbefolgung dieser Pflicht wird nach den Bestimmungen des Übertretungsstrafgesetzes mit einer Ordnungsbusse von 100 Franken bestraft (§ 29 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes i.V.m. Ziffer 6.1 des Bussenkatalogs gemäss § 15 ÜStG¹⁸). Die Hotelmeldedaten sind für die Strafverfolgungsbehörden ein wichtiges Mittel bei der Fahndung und der Aufklärung von Straftaten.

Beherbergungsbetriebe kommen dieser Pflicht nach, indem sie ihre Gäste auffordern, die Hotelmeldescheine bei der Ankunft auszufüllen. Die Zuger Polizei sammelt diese Hotelmeldescheine täglich ein und überträgt die Daten in ihr elektronisches Datenbearbeitungssystem «Hotelkontrolle» (§ 11 der Verordnung über Datenbearbeitungssysteme für die Polizei vom 16. Dezember 2008¹⁹). Diese Daten werden 10 Jahre lang aufbewahrt (§ 14 Abs. 5 Bst. d der Verordnung über Datenbearbeitungssysteme für die Polizei). Ein Doppel (Durchschlag) des ausgefüllten Hotelmeldescheins verbleibt bei den Beherbergungsbetrieben. Alternativ besteht für die Beherbergungsbetriebe die Möglichkeit, die Hotelmeldedaten elektronisch an die Zuger Polizei zu übermitteln. Die Mehrheit der Beherbergungsbetriebe führt die Übermittlung heute elektronisch aus («elektronische Hotelkontrolle» oder «ZUGLOGIN»). Diesfalls verbleibt der gesamte Hotelmeldeschein beim Beherbergungsbetrieb, da ein Einsammeln durch die Zuger Polizei nicht erforderlich ist.

Absatz 2:

Das Gastgewerbegesetz, das übrige kantonale Recht sowie das Bundesrecht äussern sich nicht dazu, wie lange die Beherbergungsbetriebe die Originale bzw. Doppel der Hotelmeldescheine aufzubewahren haben. Bislang bewahrten die Beherbergungsbetriebe die Hotelmeldescheine in analoger Anwendung der Bestimmung von Art. 958f Abs. 1 OR während zehn Jahren auf. Hotelmeldescheine stellen indes keine Geschäftsbücher im Sinne von Art. 958f Abs. 1 OR dar, weshalb die Kantone die Aufbewahrungsfrist abweichend regeln können. In den anderen Kantonen finden sich hierfür Fristen zwischen ein bis zehn Jahren, soweit sie diese überhaupt geregelt haben. Eine Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren erscheint unnötig lang, weshalb die explizite Verankerung einer kürzeren Frist im Gastgewerbegesetz angezeigt ist.

Theoretisch wäre es ausreichend, wenn die Hotelmeldescheine während eines Jahres aufbewahrt und anschliessend vernichtet würden. Dies gäbe der Zuger Polizei die Möglichkeit, die Einhaltung der Pflicht zum Ausfüllen der Hotelmeldescheine gemäss § 16 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes stichprobeweise zu überprüfen. Eine einjährige Aufbewahrungsfrist wäre für die Beherbergungsbetriebe indes wenig praktikabel, da die Hotelmeldescheine täglich anfallen und daher nach Ablauf eines Jahres auch täglich vernichtet werden müssten. Eine praktikablere Lösung ist es, dass die Hotelmeldescheine, welche im Verlaufe eines Jahres anfallen, bis zum 31. Dezember des darauffolgenden Jahres aufbewahrt und anschliessend datenschutzkonform vernichtet werden müssen. Die Beherbergungsbetriebe verfügen damit über einen genau bestimmten Stichtag für die Aufbewahrung und die Vernichtung dieser Dokumente. Entsprechend

¹⁷ Amtsblatt der EU Nr. L 239 vom 22. September 2000 S. 0019–0062

¹⁸ BGS 312.1-A1

¹⁹ BGS 512.15

ist die Bestimmung von § 16 des Gastgewerbegesetzes mit einem neuen Absatz 2 zu ergänzen. Gegenüber der bisherigen Regelung führt dieser Vorschlag zu einer deutlichen Verkürzung der Aufbewahrungsdauer und vermindert damit den administrativen Aufwand der Beherbergungsbetriebe. Mit dieser Lösung kann sowohl den Interessen der Beherbergungsbetriebe als auch der Strafverfolgungsbehörden Rechnung getragen werden.

§ 25 Massnahmen

Absatz 1:

Spiegelbildlich zur vorgenannten Verschärfung der Bewilligungsvoraussetzungen sind auch die Bedingungen für den Widerruf bereits erteilter Alkoholabgabebewilligungen anzupassen. Gemäss der bisherigen Fassung von § 25 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes spricht die Bewilligungsbehörde bei Verstössen gegen dieses Gesetz eine Verwarnung aus oder sie verfügt geeignete Massnahmen, wie den Entzug der Bewilligung, die Beschlagnahme der im Betrieb befindlichen alkoholhaltigen Getränke, die Betriebsschliessung oder den Widerruf der längeren Öffnungszeit.

Absatz 1 Buchstabe a:

Neu soll die Bewilligungsbehörde die Alkoholabgabebewilligung nicht bloss bei wiederholten Verstössen gegen das Gastgewerbegesetz selbst entziehen können, sondern schon bei einem einmaligen Verstoß gegen die Vorschriften der Geldspiel-, Ausländer-, Alkohol-, Lebensmittel- oder Betäubungsmittelgesetzgebung. Damit wird ein Hauptanliegen der unter Ziffer 3 genannten Motion umgesetzt: Wer in Gastgewerbebetrieben illegales Geldspiel durchführt oder toleriert, muss mit dem Verlust der Bewilligung rechnen. Den Gemeinden wird damit ein wirksames Instrument in die Hand gegeben, um gegen illegales Geldspiel vorzugehen. Dabei muss die Gemeinde nicht bis zu einer strafrechtlichen Verurteilung der verantwortlichen Person warten. § 29 Abs. 2 des Gastgewerbegesetzes bestimmt, dass geeignete Verwaltungsmassnahmen unabhängig vom Ausgang eines allfälligen Strafverfahrens angeordnet werden können. Massgebliche Voraussetzung für den Erlass einer Massnahme nach § 25 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes ist somit allein das Vorliegen eines Verstosses gegen die genannten Gesetze, hingegen nicht dass ein Strafverfahren zu einer Verurteilung führt oder auch schon eröffnet wird. Die Bewilligungsbehörde kann im Verwaltungsverfahren die Frage eines Verstosses somit unabhängig von den Strafbehörden beurteilen und ihren Entscheid erlassen.

Absatz 1 Buchstabe b:

Einen weiteren Grund für den Entzug der Alkoholabgabebewilligung stellt sodann der Fall dar, dass die Voraussetzungen für deren Erteilung nicht mehr erfüllt werden. Hierbei ist nicht nur an strafrechtliche Verurteilungen gegen das Gastgewerbegesetz, die Geldspiel-, Ausländer-, Alkohol-, Lebensmittel- oder Betäubungsmittelgesetzgebung zu denken. Diese werden bereits durch § 25 Abs. 1 Bst. a erfasst. Vielmehr geht es hier um Fälle, in welchen eine Person wegen Verstössen gegen andere Strafbestimmungen (z.B. Gewalt-, Sexual- oder Vermögensdelikte) zu einer Freiheitsstrafe von mehr achtzehn Monaten verurteilt wird. Auch ist an Fälle zu denken, in denen eine Person aufgrund einer Beistandschaft ihre Handlungsfähigkeit verliert oder diese so stark eingeschränkt wird, dass sie zur Ausübung der Alkoholabgabebewilligung nicht mehr fähig ist. Diese Fälle wurden durch das bisherige Recht nicht explizit geregelt und sollen nunmehr ausdrücklich in § 25 Abs. 1 Bst. b verankert werden.

Absatz 1a:

Während § 25 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes den Entzug der Alkoholabgabebewilligung als Sanktion bestimmt, ist nicht auszuschliessen, dass diese Massnahme nicht immer verhältnismässig und gerechtfertigt ist. Bei leichten Verstössen kann es sich aufdrängen, die Bewilligungsinhaberin oder den Bewilligungsinhaber einstweilen bloss zu verwarnen. Schon die

bisherige Fassung des Gastgewerbegesetzes sah diese Möglichkeit vor. Sie soll beibehalten werden, weshalb eine entsprechende Bestimmung in § 25 Abs. 1a aufgenommen wird. Es versteht sich, dass unter leichten Fällen vor allem fahrlässige oder entschuld bare Verstösse zu verstehen sind. Wer einen Gastgewerbebetrieb in eine illegale Spielhölle verwandelt, begeht hingegen keinen leichten Verstoß.

Absatz 1b:

Weiterhin soll die Bewilligungsbehörde bei einem Verstoß andere geeignete Massnahmen verfügen können, wie die Beschlagnahme der im Betrieb befindlichen alkoholhaltigen Getränke, die Betriebsschliessung oder den Widerruf der längeren Öffnungszeit. Diese anderen Massnahmen sind wichtig, um im konkreten Einzelfall die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen. Beispielsweise kann einer Person, die illegales Geldspiel durchführt, nicht bloss die Bewilligung entzogen werden, sondern die Gemeinde kann zusätzlich auch den Betrieb schliessen. Gerade eine Betriebsschliessung wird in solchen Fällen ein wirksames Mittel gegen illegales Geldspiel sein. Bei Alkoholabgabe ohne Bewilligung rechtfertigt sich zudem eine Beschlagnahme der vorgefundenen alkoholhaltigen Getränke. Diese Massnahmen können unabhängig von einem Bewilligungsentzug oder einer Verwarnung angeordnet werden.

Absatz 2:

Unverändert beizubehalten ist sodann die Bestimmung von § 25 Abs. 2 des Gastgewerbegesetzes. Demnach kann auch die Polizei unter den gleichen Voraussetzungen geeignete Sofortmassnahmen ergreifen. Sie benachrichtigt unverzüglich die Bewilligungsbehörde, welche entscheidet, ob die Sofortmassnahmen aufrechterhalten bleiben. Diese Bestimmung ist wichtig, da in vielen Fällen Verstösse gegen das Gastgewerbegesetz und andere Gesetze durch die Polizei festgestellt werden und daher sofort Massnahmen zu ergreifen sind. So kann die Polizei beispielsweise einen Gastgewerbebetrieb unverzüglich schliessen, wenn sie dort im Rahmen einer polizeilichen Aktion illegales Geldspiel feststellt. Die Gemeinde würde für einen solchen Entscheid mehr Zeit benötigen.

Absatz 3:

Aufzuheben ist letztlich § 25 Abs. 3 des Gastgewerbegesetzes. Demnach kann der zuständige Gemeinderat während höchstens zwei Jahren eine Bewilligung verweigern, wenn einer Person die Bewilligung wiederholt entzogen wurde. Es ist nicht erkennbar, welchen Anwendungsbereich diese Bestimmung in der Praxis haben sollte. Wurde einer Person eine Bewilligung wiederholt entzogen, liegen grundsätzlich Gründe für den Entzug einer Bewilligung im Sinne von § 25 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes vor. Diese Gründe führen zugleich zur Annahme eines schlechten Leumunds gemäss § 8 Abs. 2 des Gastgewerbegesetzes, so dass gar keine Bewilligung mehr erteilt werden kann. Die Bestimmung von § 25 Abs. 3 des Gastgewerbegesetzes ist daher ohne Bedeutung und kann ersatzlos aufgehoben werden.

6.2. Ziffer II: Fremdänderungen

Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG²⁰):

§ 94 Abs. 1a:

Die Gemeinden können die in § 25 des Gastgewerbegesetzes vorgesehenen Massnahmen nur dann verfügen, wenn sie überhaupt Kenntnis von Verstössen gegen die darin genannten Gesetze erhalten. Bislang existiert keine Mitteilungspflicht der Strafverfolgungsbehörden, so dass die Gemeinden auf eigene Beobachtungen angewiesen sind oder darauf, dass ihnen solche Informationen durch Dritte zufällig zugetragen werden. Diese Lücke in der Informationskette gilt es zu schliessen.

²⁰ BGS 161.1

Die Mitteilung der Eröffnung der Strafverfolgung und der verfahrensabschliessenden Entscheidung an Behörden ist in Art. 75 StPO geregelt. Art. 75 Abs. 4 StPO erlaubt es dem Bund und den Kantonen, die Strafbehörden zu weiteren als den in der Bestimmung genannten Mitteilungen an Behörden zu verpflichten oder zu berechtigen. Der Kanton Zug hat von dieser Möglichkeit in § 94 GOG Gebrauch gemacht. In diese Bestimmung ist daher mit einem neuen Absatz 1a aufzunehmen, dass die Staatsanwaltschaft die Eröffnung der Strafverfolgung der zuständigen Einwohnergemeinde mitteilt, wenn die strafbare Handlung (Übertretungen, Vergehen oder Verbrechen) das Gastgewerbegesetz betrifft. Ebenso sind strafbare Handlungen gegen die Geldspiel-, Ausländer-, Alkohol-, Lebensmittel- und Betäubungsmittelgesetzgebung mitzuteilen, soweit ein Bezug zur Ausübung des Gastgewerbes oder des Kleinhandels mit gebrannten Wassern besteht (z.B. Beschäftigung von Ausländerinnen oder Ausländern ohne Bewilligung, Durchführung von Spielbanken- oder Grossspielen ohne Konzession oder Bewilligung). Mitzuteilen ist nicht nur die Eröffnung der Strafverfolgung, sondern auch der verfahrensabschliessende Entscheid (§ 94 Abs. 2 GOG).

6.3. Ziffer III: Fremdaufhebungen

Diese Vorlage führt zu keiner Aufhebung von anderen Erlassen.

6.4. Ziffer IV: Inkrafttreten

Die Änderungen des Gastgewerbegesetzes treten nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Annahme durch das Volk am Tag nach der Publikation im Amtsblatt in Kraft.

7. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

7.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton.

7.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden. Es ist davon auszugehen, dass den Gemeinden durch die Bekämpfung des illegalen Geldspiels in Gastgewerbelokalen mit den vorliegenden Anpassungen des Gastgewerbegesetzes kein höherer Aufwand entsteht.

7.3. Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

8. Zeitplan

Mai 2021	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Juni bis Juli 2021	Kommissionssitzung(en)
September 2021	Kommissionsbericht
November 2021	Kantonsrat, 1. Lesung
Februar 2022	Kantonsrat, 2. Lesung
März 2022	Publikation Amtsblatt
Juni 2022	Ablauf Referendumsfrist
September 2022	Allfällige Volksabstimmung
2022	Inkrafttreten

9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. 3230.2 - 16580 sei einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die erheblich erklärte 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 - Laufnummer 15674) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, 13. April 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart