



Motion der FDP-Fraktion

betreffend Aktualisierung des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern

(Vorlage Nr. 3158.1 - 16440)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 9. November 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die FDP-Fraktion reichte am 29. Oktober 2020 eine Motion betreffend Aktualisierung des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern ein. Ziel der Motion ist es, die gesetzlichen Bestimmungen, welche den Verkauf alkoholhaltiger Getränke an Betrunkene und die Abgabe alkoholhaltiger Getränke mittels Automaten verbieten, aufzuheben. Der Kantonsrat hat den Vorstoss am 26. November 2020 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag nehmen wir zu den Anliegen Stellung und gliedern unsere Ausführungen wie folgt:

1. Rechtliche Grundlagen des Kleinhandels mit alkoholhaltigen Getränken	1
2. Entstehungsgeschichte und Gründe der geltenden Regelung	2
3. Rechtslage in anderen Kantonen	3
4. Beurteilung der Anliegen der Motionärin	3
5. Antrag	4

1. Rechtliche Grundlagen des Kleinhandels mit alkoholhaltigen Getränken

Der Verkauf von alkoholhaltigen Getränken im Kleinhandel, d.h. die direkte Abgabe an Konsumentinnen und Konsumenten im Detailhandel und in der Gastronomie, wird sowohl durch das Bundesrecht als auch durch kantonales Recht geregelt. Dabei ist zwischen gebrannten Wassern und alkoholhaltigen vergorenen Getränken zu unterscheiden. Erstere fallen unter das Bundesgesetz über die gebrannten Wasser vom 21. Juni 1932 (Alkoholgesetz, AlkG; SR 680). Es handelt sich um Spirituosen, Likörweine, Brände, Aperitifs, Alcopops sowie hochgradigen Alkohol für industrielle Zwecke. Nicht unter das Alkoholgesetz fallen ausschliesslich durch Vergärung gewonnene alkoholhaltige Erzeugnisse, sofern ihr Alkoholgehalt 15 Volumenprozent, bei Naturweinen aus frischen Weintrauben 18 Volumenprozent, nicht übersteigt (Art. 2 Abs. 2 AlkG). Es handelt sich hierbei in erster Linie um Bier und Wein. Diese alkoholhaltigen vergorenen Getränke werden indes durch die Lebensmittelgesetzgebung erfasst, namentlich durch das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014 (Lebensmittelgesetz, LMG; SR 817.0).

Art. 14 Abs. 1 LMG verbietet die Abgabe von alkoholhaltigen Getränken an Jugendliche unter 16 Jahren. Diese Bestimmung kommt auf alkoholhaltige vergorene Getränke wie Bier und Wein zur Anwendung. Soweit es sich um gebrannte Wasser handelt, stellt das Alkoholgesetz strengere Beschränkungen auf. So ist der Kleinhandel mit gebrannten Wassern durch Abgabe an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren sowie durch allgemein zugängliche Automaten verboten (Art. 41 Abs. 1 Bst. f und i AlkG). Die Kantone können den Kleinhandel mit gebrannten Wassern zudem weiteren Beschränkungen unterwerfen, welche durch das öffentliche Wohl gefordert sind (Art. 41a Abs. 5 AlkG). Der Kanton Zug hat die Möglichkeit zur Verschärfung dieser bundesrechtlichen Vorgaben in § 3 Abs. 2 des Gesetzes über das Gastgewerbe und den

Kleinhandel mit gebrannten Wassern vom 25. Januar 1996 (Gastgewerbegesetz; BGS 943.11) genutzt, indem er die Abgabe alkoholhaltiger Getränke an Betrunkene (Bst. c) und deren Abgabe mittels Automaten (Bst. d) verboten hat.

Die kantonalen Bestimmungen im Bereich des Kleinhandels mit alkoholhaltigen Getränken müssen sich an die Vorgaben des Bundesrechts halten (Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Dies bedeutet, dass selbst bei der von der Motionärin geforderten Abschaffung der Bestimmungen von § 3 Abs. 2 Bst. c und d des Gastgewerbegesetzes die Abgabe alkoholhaltiger vergorener Getränke an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren und die Abgabe gebrannter Wasser an Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren gestützt auf Art. 14 Abs. 1 LMG und Art. 41 Abs. 1 Bst. f AlkG verboten bleiben. Ebenso ist die Abgabe gebrannter Wasser mittels Automaten gestützt auf Art. 41 Abs. 1 Bst. i AlkG untersagt.

Die vorliegende Motion betrifft mithin zwei Fragen: Einerseits, ob alkoholhaltige vergorene Getränke an betrunkene Personen ab 16 Jahren und gebrannte Wasser an betrunkene Personen ab 18 Jahren abgegeben werden dürfen. Andererseits, ob alkoholhaltige vergorene Getränke mittels Automaten an Personen ab 16 Jahren verkauft werden dürfen.

2. Entstehungsgeschichte und Gründe der geltenden Regelung

Die Zuger Gesetzgebung übernahm das Verbot der Abgabe alkoholhaltiger Getränke an Betrunkene beim Erlass des Gastgewerbegesetzes aus dem Vorgängererlass, dem Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken vom 5. Juli 1984 (Gastgewerbegesetz; GS 22, 519). § 31 des Gastgewerbegesetzes vom 5. Juli 1984 verbot das Verleiten zu übermässigem Alkoholgenuss und die Abgabe alkoholhaltiger Getränke an Betrunkene sowie an Personen, denen ein Alkoholverbot auferlegt ist oder die als trunksüchtig bekannt sind. § 27 Abs. 2 dieses Gesetzes erklärte es zur Pflicht der Patentinhaberin oder des Patentinhabers, Gäste wegzuweisen, die sich dem übermässigen Alkoholgenuss hingeben. Ziel dieser im alten sowie im geltenden Gastgewerbegesetz enthaltenen Bestimmungen ist der Schutz des öffentlichen Wohls und der öffentlichen Gesundheit vor dem Alkoholmissbrauch. So hielt der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag vom 9. Mai 1995 zum geltenden Gastgewerbegesetz fest: «Obschon pauschale Verallgemeinerungen auch hier fehl am Platz sind, ist es eine unbestreitbare Tatsache, dass sich, sobald die Schwelle vom Alkoholgenuss zum übermässigen Alkoholkonsum überschritten ist, die Folgen nicht nur auf die Trinkenden selbst beschränken, sondern häufig auch Dritte und Unbeteiligte treffen. Lärm, Tätlichkeiten und Sachbeschädigungen haben nicht selten ihre Wurzeln im übermässigen und unkontrollierten Alkoholkonsum» (Vorlage Nr. 257.1 – Laufnummer 8637, S. 10, Ziff. 3.2.3.).

3. Rechtslage in anderen Kantonen

Die benachbarten Kantone Aargau, Luzern, Schwyz und Zürich kennen im Wesentlichen die gleiche Regelung wie der Kanton Zug.¹ Auch die meisten anderen Kantone der Schweiz verbieten gemäss Bundesamt für Gesundheit den Verkauf von alkoholhaltigen Getränken durch

¹ Kanton Aargau: § 1 Abs. 2 Bst. c und d des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit alkoholhaltigen Getränken vom 25. November 1997 (Gastgewerbegesetz, GGG; SAR 970.100); Kanton Luzern: § 18 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 des Gesetzes über das Gastgewerbe, den Handel mit alkoholischen Getränken und die Fasnacht vom 15. September 1997 (Gastgewerbegesetz, GaG; SRL 980); Kanton Schwyz: § 3 Bst. c und d des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholischen Getränken vom 10. September 1997 (Gastgewerbegesetz, SRSZ 333.100); Kanton Zürich: § 25 Abs. 1 und § 32 Abs. 1 und 4 des Gastgewerbegesetzes vom 1. Dezember 1996 (LS 935.11).

Automaten.² Lediglich die Kantone Appenzell-Ausserrhodon, Freiburg, Genf, Glarus, Jura, Obwalden und Thurgau kennen kein solches gesetzliches Verbot. Im Kanton Schaffhausen erklärte der Kantonsrat am 8. März 2021 eine Motion erheblich, welche die Abgabe alkoholischer Getränke durch Automaten erlauben will, sofern diese mit einer Vorrichtung zur Alterskontrolle ausgestattet sind (Motion 2020/17: Weinautomaten mit Alterskontrollen legalisieren). Abklärungen lieferten jedoch keine Hinweise darauf, dass in den Kantonen ohne Verbot öffentlich zugängliche Automaten mit alkoholhaltigen Getränken in Betrieb wären. An den weit verbreiteten Selecta-Automaten können jedenfalls keine alkoholhaltigen Getränke gekauft werden. Die Abgabe alkoholhaltiger Getränke an betrunkene Personen ist sodann in allen Kantonen ausser Appenzell-Ausserrhodon, Jura, Obwalden, Solothurn und Wallis verboten.

4. Beurteilung der Anliegen der Motionärin

Betrunkene Personen weisen einen nicht gesundheitsverträglichen Alkoholkonsum auf. Insofern hat das in § 3 Abs. 1 Bst. d des Gastgewerbegesetzes verankerte Verbot der Abgabe alkoholhaltiger Getränke an Betrunkene grundsätzlich seine Berechtigung. Dies nicht bloss aus Gründen der öffentlichen Gesundheit, sondern auch zur Wahrung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit (vgl. die Ausführungen unter Ziffer 2). Es gilt diese Gründe jedoch abzuwägen mit den Aspekten der Umsetzbarkeit dieses Verbots und der Eigenverantwortung. Der Motionärin ist zuzustimmen, wenn sie vorbringt, das Verbot sei in der Praxis nicht durchsetzbar. In der Tat hindert eine betrunkene Person nichts daran, sich im privaten Umfeld mit ihrem bereits vorher angelegten Alkoholvorrat weiter zu betrinken. Auch kann sie sich bequem alkoholhaltige Getränke durch einen Lieferdienst mittels Bestellung im Internet oder per Telefon fast jederzeit nach Hause liefern lassen. Nur die Eigenverantwortung und die Einsicht, dass ihr Verhalten gesundheitsschädlich ist, setzen ihrem Alkoholkonsum somit Grenzen. Ausserhalb des privaten Bereichs erweist sich das Verbot sodann als unnötig. Sollte sich eine Person in Gastgewerbebetrieben betrinken, darf auf das Verantwortungsbewusstsein und die Eigeninteressen der Gastgewerbebetreibenden abgestellt werden. Es dürfte zumeist nicht im Interesse der Gastgewerbebetriebe sein, dass sich stark alkoholisierte Gäste in ihren Räumlichkeiten aufhalten, da sich andere Gäste dadurch gestört fühlen dürften und sie möglicherweise durch die betrunkenen Gäste auch angepöbelt oder körperlich oder verbal angegriffen werden könnten. Nicht ohne Grund verfügen Clubs und teilweise auch andere Gastgewerbebetriebe häufig über angestelltes Sicherheitspersonal. Es darf daher darauf vertraut werden, dass Gastgewerbebetriebe stark betrunkenen Personen die weitere Bewirtung mit alkoholhaltigen Getränken verweigern und sie gestützt auf ihr Hausrecht zum Verlassen des Lokals auffordern. Sollten sich Personen in Gastgewerbelokalen hingegen trotz hohen Alkoholkonsums wohl verhalten, sollte Gastgewerbebetreibenden die weitere Bewirtung mit alkoholhaltigen Getränken nicht untersagt werden. Es ist nicht angezeigt, dass der Staat in solchen Situationen bevormundend eingreift. Es kann vielmehr dem Ermessen der Gastgewerbebetreibenden und der Eigenverantwortung der betroffenen Personen anheimgestellt werden, ob weiter Alkohol ausgeschenkt und konsumiert werden soll. Aus diesen Gründen ist das Verbot der Abgabe alkoholhaltiger Getränke an Betrunkene in der Praxis von geringer Bedeutung und nicht mehr sinnvoll. Es kann daher aufgehoben werden, ohne dass Nachteile zu befürchten wären.

Abzulehnen aus Gründen des Jugendschutzes ist hingegen die von der Motionärin geforderte Aufhebung des Verbots der Abgabe alkoholischer Getränke mittels Automaten. Dies stellt kein Technologieverbot dar, sondern trägt schlicht dem Umstand Rechnung, dass praktisch jede technische Vorrichtung zur Alterskontrolle ausgehebelt werden kann. Selbst wenn die Automaten mit der elektronischen Identitätskontrolle wie bei Zigarettenautomaten ausgestattet würden,

² <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-alkoholpraevention/alkoholpraevention-kantone/oertliche-einschraenkungen.html> (besucht am 8. Oktober 2021).

liesse sich dieses Hindernis beispielsweise umgehen, indem in einer Gruppe von Jugendlichen eine bereits volljährige Person die alkoholhaltigen Getränke am Automaten für die gesamte Gruppe kauft. In einem Gastgewerbebetrieb, wo Gäste einzeln bewirtet werden, wäre dies hingegen nicht möglich. Auch könnte eine minderjährige Person die Identitätskarte einer erwachsenen Person nutzen, um am Automaten alkoholhaltige Getränke zu kaufen. Elektronische Vorkehrungen werden daher nie den gleichen Jugendschutz bieten wie eine Alterskontrolle durch das Verkaufspersonal in Läden. Der von der Motionärin vorgebrachte Vergleich mit Zigarettenautomaten hinkt zudem aus einem anderen Grund. Im Gegensatz zu Alkoholkonsum führt der Tabakkonsum zu keiner unmittelbaren berauschenden Wirkung und Enthemmung. Entsprechend führt Tabakkonsum auch nicht zu einer Störung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, wie dies beim übermässigen Alkoholkonsum der Fall sein kann. Da gerade Jugendliche hier besonders schutzbedürftig sind, darf ihnen der Zugang zu Alkohol nicht erleichtert werden. Schliesslich wäre auch die von der Motionärin angeregte Einschränkung der Verkaufszeiten an Automaten keine Lösung, da Jugendliche sich alkoholhaltige Getränke einfach vorher beschaffen würden. Eine Einschränkung der Verkaufszeiten würde hingegen zu einer Ungleichbehandlung zwischen Automaten und Läden führen. Es wäre für Automatenbetreibende eine nicht unerhebliche Benachteiligung, wenn sie alkoholhaltige Getränke ab einer bestimmten Zeit nicht mehr an Erwachsene verkaufen dürften, während der Verkauf in Läden (z.B. Tankstellenshops) erlaubt bliebe.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion der FDP-Fraktion vom 29. Oktober 2020 betreffend Aktualisierung des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern (Vorlage Nr. 3158.1 - 16440) sei

1. bezüglich der Aufhebung des Verbots der Abgabe alkoholhaltiger Getränke an Betrunkenen (§ 3 Abs. 2 Bst. c) erheblich;
2. bezüglich des Verbots der Abgabe alkoholhaltiger Getränke mittels Automaten (§ 3 Abs. 2 Bst. d) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 9. November 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart